

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 6日現在

機関番号：31502

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2009～2011

課題番号：21730460

研究課題名（和文） ニュージーランドにおけるひとり親世帯への自立支援政策とその効果に関する調査研究

研究課題名（英文） Study on the effects of support to sole parent families by Work and Income and Community Link in New Zealand

研究代表者

武田 真理子（TAKEDA MARIKO）

東北公益文科大学・公益学部・准教授

研究者番号：80337245

研究成果の概要（和文）：ニュージーランドにおける新しい社会保障制度である Work and Income と Community Link によるひとり親世帯の自立支援の具体的な方法と内容、およびその効果を明らかにした。複数の行政機関と地域コミュニティ内の民間団体・組織の連携・協働により長期的な視点に基づく総合的な自立支援を目的として開設された Community Link は、ひとり親世帯のワン・ストップ・サービスとして機能し、地域自立生活支援という視点から有効であることが明らかになった。

研究成果の概要（英文）：This research aimed to examine the policies and methods of support to sole parent families by Work and Income and Community Link in New Zealand. Community Link is aimed to provide 'wrap around service' to clients by building a team for support within the community with a new partnership between Work and Income, other governmental agencies and community organizations. Through this study, Community Link was found to have positive effects on sole parent families regaining self-support and building their life in the community.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	700,000	210,000	910,000
2010年度	700,000	210,000	910,000
2011年度	600,000	180,000	780,000
年度			
年度			
総計	2,000,000	600,000	2,600,000

研究分野：社会科学 C

科研費の分科・細目：社会学・社会福祉学

キーワード：ニュージーランド、ひとり親世帯、自立支援、地域コミュニティ、協働、コミュニティ・リンク

1. 研究開始当初の背景

(1) 厚生労働省が「国民生活基礎調査」を基に算出した日本における相対的貧困率は、2004年調査では14.9%、2007年調査では15.7%であり、子どもの貧困率は2004年調査では13.7%、2007年調査では14.2%と高

い値を示した。中でも子どもがいる現役世帯の内、大人が一人の世帯の貧困率が2004年調査で58.7%、2007年調査で54.3%とOECD諸国の中で最も高い値であることが2009年11月に公表され、日本社会に大きな衝撃を与えた。2006年の「全国母子家庭等

調査」によると、ひとり親世帯の9割を占める母子世帯の母親の就労率は84.5%であり、勤労収入があるにもかかわらず、半数以上の世帯が最低限度の生活を維持できていないという深刻な実態が明らかにされている。

上記の事実は、日本ではひとり親世帯を対象とした所得、住宅、就労、子育て支援等の公的保障制度は存在するが、それがひとり親世帯の自立を充足するのに十分な支援策と成り得ていないことを示している。その要因は既存研究においても明らかにされてきたが、大きくは日本の社会保障制度が社会保険方式を柱に制度設計をされてきたことが背景にある。また、各種制度が独立して運営され、ひとり親世帯の生活課題に対する総合的、長期的な支援アプローチが欠如していることも政策側の課題として挙げられる。これらの課題は日本の社会保障制度の本質的な課題を表すものであり、よってひとり親世帯の抱える課題の解決のためには社会保障制度の構造的な変革が求められている。

(2) 一方、本研究の主題であるニュージーランドは1938年社会保障法の制定以降、同国に居住する全ての人を対象に、必要原則に基づき、同ルールの下で税財源により最低生活を保障するという日本の社会保障制度と対照的な原則のしくみを運営・維持してきた。ひとり親世帯もこのルールの下で法定給付(Domestic Purposes Benefit)によって所得を保障されている。

また行財政改革期の1998年には、社会福祉省の所得保障給付担当部署と労働省の職業紹介担当部署が統合され、長期的な自立支援を目的とし、所得保障給付の支給決定・支給手続き、職業紹介・就労支援、教育・訓練サービス制度の紹介・受講手続き等の支援などの複数のサービスが、同一事務所、同一担当者(ケースマネージャー)を通して提供されるWork and Incomeが設立された。さらに2008年には、上記に加えて、住宅等の複数の行政サービスや地域コミュニティの民間組織・団体との連携・協働による包括的な支援を行うためのCommunity Linkが設立され、ワン・ストップ・サービスの対象範囲が拡大された。(以降、Work and IncomeはCommunity Link内のサービス提供者の一つとして位置づけられている。)

ニュージーランドでは、全世帯の内、子どもがいるひとり親世帯の占める割合は18.1%(2006年国勢調査)と高く、一方で先述の相対的貧困率は39.1%(2005年、OECD)と日本よりは低い値を示している。Work and Incomeが施行して10年が経過した現在、上記サービス体系がニュージーランドのひとり親世帯に対してどのような自立支援を行っているのかという政策の実態把握とその

効果の検証を行える時期を迎えている。さらに、研究開始時期にCommunity Linkが設立されたことにより、複数の困難な課題を抱えるひとり親世帯に対して、制度や行政組織の縦割り関係を越えたサービスや、地域コミュニティ内部で行政と民間組織・団体の協働により提供されるサービスがどのように実施され、ひとり親世帯の中・長期的な自立に向けてどのような効果をもたらしているかということを検証することが可能となった。

以上から先述の日本の課題に対する示唆を得ることを目的として本研究を計画し、実施した。

2. 研究の目的

ひとり親世帯を主対象とし、ニュージーランドの新しい社会保障制度であるWork and IncomeとCommunity Linkによる自立支援の具体的な方法と内容、ならびにその効果を明らかにすることを目的とする。具体的には、①Work and Incomeの10年間の自立支援策の内容と実績の調査・分析、②Community Linkの内容と実態把握、③Work and Income、Community Linkを利用したひとり親とその世帯のケース・スタディ、④Work and Income、Community Linkの効果と課題の分析を行い、ニュージーランド社会保障制度におけるひとり親世帯の自立支援の意味について明らかにする。

本研究は、ニュージーランド社会保障制度の解明に役立つだけでなく、税方式による所得保障制度、総合的・長期的な視点に立った自立支援政策、地域コミュニティの多様な主体の協働による地域自立生活支援を実現する方法と課題を明らかにすることにより、今後の日本の社会保障制度のあり方に対しても示唆を与えられるものと考えられる。

3. 研究の方法

本研究の目的を達成するために、以下の四つの段階・方法に分けて研究を進めた。

(1) Work and Income、Community Linkに関する政策内容と、ひとり親世帯の自立支援を中心とし、2008年12月に誕生した新政権下の社会保障・社会福祉制度に関する調査・分析。(インターネット、政府刊行物等の調査、ならびに社会開発省の政策立案担当職員へのヒヤリング調査を実施した。)

(2) Work and Incomeの10年間のひとり親世帯を対象とした自立支援策の内容と実績の調査・分析。(政府統計資料を用いて分析を行った。)

(3) 都市部と農村部の2か所以上のWork

and Income (Community Link) のサービス・センターにおける自立支援の実施内容の調査と、ひとり親世帯を対象としたケース・スタディの実施。(前者については Linwood Community Link、Huntly Community Link、NaeNae Community Link の3か所を対象とし、後者については Huntly Community Link を対象として実施した。ケース・スタディは 2011 年 9 月 8 日～16 日の期間に実施した。)

(4) (1) ～ (3) の調査内容の分析を行い、ひとり親世帯の自立に対する Work and Income、Community Link の政策的効果、特徴と課題について明らかにする。

本研究は、ニュージーランド社会開発省の理解と協力を得て実施し、Work and Income 職員やひとり親世帯等の調査対象者に関する個人情報の保護ならびにニュージーランド人権法遵守のための誓約書を交わし、適宜指導を仰ぎながら進めた。

4. 研究成果

本研究の成果は、研究の目的と方法に従い、主に以下の三点が挙げられる。

(1) 1998 年の設立以降の Work and Income の政策内容と、ニュージーランド社会保障制度における自立支援政策の内容について明らかにした。

先述のとおり、ニュージーランドの社会保障制度は一貫して税方式により運営されており、所得保障給付は必要原則に基づいて支給される。そのため失業給付、疾病給付、ひとり親を対象とした Domestic Purposes Benefit は長期受給者が多いことが課題とされてきた。その課題の解決の一方策として Work and Income が設立された。

Work and Income はケース・マネージャーによるニーズ把握の上で、クライアントが就労可能な心身の状態と家庭環境にあれば、就労の実現までのステップをクライアントと確認し、その間の収入不足分の補填の必要があれば所得保障給付の支給を決定する。所得保障給付の支給は具体的な家計支出の状況も把握しながら決定するため、支給決定プロセスにおいて家計管理や生活のマネジメントに関する指導も行われる場合がある。クライアントが希望する就労の実現に向けて教育、訓練機会が必要であれば、それらの情報提供を行い、補助制度等も併せて紹介する。

1998 年から 10 年間の Work and Income は基本的に上記の内容で実施された。よって Work and Income を通した自立支援は、就労による経済的自立を重要な柱に据えつつ、クライアント本人の抱える課題の把握とその

解決に向けた相談・指導、本人の生活に対する意向を引き出し、エンパワメントを行うこと、そして中・長期的な目標の策定とその達成までに必要なプロセスの確認を含む内容である。

但し、自立支援の中の就労支援の比重については政策・制度により変更されてきた。行財政改革期の 1997 年には当時の連立政権により、ひとり親の所得保障給付受給者に対しても子どもの年齢に応じた就労義務もしくは訓練義務が規定された。行財政改革に終止符を打つことを公約とした 2000 年の労働党政権成立後は就労義務は大幅に緩和されたが、本研究期間の 2010 年以降は国民党政権下で再びひとり親世帯に対する就労義務が定められるようになった。

以上のように、ニュージーランドにおける自立支援政策の内容の一部は政治(政権と担当大臣の方針)により変更されてきたが、必要原則に基づき(税方式)、総合的・長期的視点に基づく自立支援を行うという基本的な制度設計は変更されていない。そのことは、ひとり親の所得保障給付受給者数とその捕捉率(対扶養児童のいるひとり親世帯)の分析から、それらの推移が必ずしも上記の政策動向と符合していないことから明らかになった。所得保障給付受給者数とその捕捉率は、ニュージーランドにおける失業率の推移と類似した推移を示しており、後述するように、自立支援の内容や所得保障給付支給決に対する Work and Income のケース・マネージャーの裁量権が大きく影響しているものと考えられる。

(2) 2008 年に設立された Community Link の政策内容と、地域自立生活支援を実現するための行政と地域コミュニティとの協働の方法について明らかにした。

社会開発省は、ニュージーランドの社会サービスは地域コミュニティの中で、コミュニティとともにサービスを提供する方法を開発することにより、従来よりも広い範囲の個人や家族のニーズを捉えることができるという理念の下で、2008 年 2 月に Community Link の設置を開始した。Community Link は、多様なニーズに対する多様な社会サービス、諸団体・機関による支援を 1 か所で受けることのできる場所を目指しており、Work and Income のクライアントは自らの状況とニーズに関する説明を一度行えば、複数の行政機関や民間団体の連携・協働により、所得保障、教育・訓練、就労支援、アドヴォカシー、カウンセリング等の支援を受けられることになった。

ニュージーランドは歴史的、制度的にも社会福祉分野における民間団体・組織の役割が大きい。行政との連携・協働関係は特に

財政改革期に後退し、多くの課題を抱えていた。そのような中で官民の協働を柱とする Community Link を開始することができた理由として以下の四つの点が挙げられる。

一つ目は、行政機関、地域コミュニティ内の民間団体・組織の Community Link へのメンバーシップが任意であり、その結果、地域特性を反映する形で各 Community Link の構成メンバー（パートナー）が決まっていることである。二つ目は、地域コミュニティ内の協働の拠点となる Community Link の土地・建物は社会開発省が提供し、民間団体・組織への負担がないことである。三つ目は、Community Link の運営はパートナーの代表者から成る運営委員会により行われ、その代表は民間団体から選出されることである。パートナーの間では Community Link 運営の目的や基本的ルールを定めた「協働のための憲章」が交わされ、これに基づきパートナー同士の対等な関係が構築されている。最後に四つ目は、クライアントのニーズの把握はどのパートナーが行っても良く（Work and Income 等の行政機関である必要はない）、パートナー間でのクライアントに関する情報共有のためのしくみが構築されていることである。

(3) Work and Income と Community Link によるひとり親世帯の自立支援の実態とその効果、課題を明らかにした。

主に 2011 年 9 月に実施した Huntly Community Link におけるケース・スタディとその他のヒヤリング調査から、ひとり親世帯の自立支援の実態を明らかにすることができた。ひとり親世帯の場合は Community Link の中でも、Work and Income による長期的視点に基づく就労支援と、緊急的な経済的ニーズに応じてくれる所得保障が最大の柱となる。その一方で、経済的ニーズを発生させる要因（住宅問題、精神疾患、家事に関する知識やスキルの欠如、家計管理能力の欠如、DV など）の除去は Work and Income 単独で取り組めることは少なく、クライアントの抱える問題の解決という点から、専門的な知識や経験を持つ民間団体・組織（パートナー）による支援が有効に機能していた。

本調査では、Work and Income のケースマネージャーの裁量が大きく、Community Link 方式が導入されたことで裁量権がさらに拡大したことが明らかになった。ひとり親世帯の長期的視点に基づく問題解決型の支援サービスの実現という点では、ケースマネージャーの裁量権と、その裁量を他のパートナー組織・団体との連携に活かせる姿勢とスキルが備わっているケースマネージャーを社会開発省が配置できるかどうか政策の効果を大きく左右していた。

また、子どもを抱えるクライアントの地域

自立生活支援という視点からは、パートナーである民間団体・組織の専門性、支援経験と支援スキル、パートナーが持つ地域コミュニティ内におけるソーシャル・キャピタルが Community Link 方式による成功の鍵を握る重要な要素であることが明らかになった。クライアントは多様なパートナーによる支援を受けることにより、Community Link を通して自身のソーシャル・キャピタルを強化することが可能となる。

以上が本調査研究の結果、ニュージーランドにおけるひとり親世帯への自立支援政策の内容とその効果について明らかになった主な点である。Community Link は開始されたばかりの新しい制度であり、全国の Work and Income への開設が未だ完了していない。社会開発省は Community Link 方式に大きな期待を寄せているが、地域コミュニティにおける民間組織・団体の成熟度の差をどう補えるか、地域格差をできるだけ小さくするためにどのような工夫ができるかという課題を抱えている。このように今後の動向を見守る必要があるが、Community Link 方式は日本の「母子自立支援プログラム」や自治体のひとり親世帯を対象とする施策に対して重要な示唆を与えるものであり、日本国内におけるモデル化の検討も有効であると考えられる。今後は本調査研究の成果を活かし、課題解決型の新しい社会保障制度の構築に向けた研究に取り組みたい。

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 1 件）

- ① 武田真理子、ニュージーランド社会保障・社会福祉制度の動向と「コミュニティ・リンク」の設立、ニュージーランド・ノート、査読無、第 11 号、2010 年 3 月、pp. 51-60

〔学会発表〕（計 2 件）

- ① 武田真理子、地域コミュニティとの協働を模索するニュージーランド社会保障制度－コミュニティ・リンクの動向を中心に－、日本ニュージーランド学会・ニュージーランド学会・東北公益文科大学ニュージーランド研究所合同研究会、2010 年 10 月 30 日、早稲田大学大学院アジア太平洋研究科会議室西早稲田ビル 713 室
- ② 武田真理子、ニュージーランドにおけるひとり親世帯の自立支援の現状－Huntly Community Link のケース・スタディを中心に－、日本ニュージーランド学会第 19 回研究大会、2012 年 6 月 23 日、東北公益文科大学酒田キャンパス大教室

〔図書〕（計 2 件）

- ①武田真理子、他（編集代表：荻原康生、松村祥子、宇佐美耕一、後藤玲子）、旬報社、世界の社会福祉年 2009、2009 年、pp.243-255
- ②武田真理子、他、論創社、「小さな大国」ニュージーランドが日本に教えるものー世界と日本を先導したニュージーランドー、2012 年、pp.134-156

〔産業財産権〕

○出願状況（計 0 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

○取得状況（計 0 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

<http://gs.koeki-u.ac.jp/modules/tinycontent/index.php?id=56>

6. 研究組織

(1) 研究代表者

武田 真理子 (TAKEDA MARIKO)
東北公益文科大学・公益学部・准教授
研究者番号：80337245

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：