

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 29 年 6 月 29 日現在

機関番号：23503

研究種目：基盤研究(B)（一般）

研究期間：2012～2016

課題番号：24330172

研究課題名（和文）社会貢献事業を基盤とした社会的就労による自立支援に関する研究

研究課題名（英文）A study on Self-reliance Support System by the Social working that assumed a contribution to society business a base

研究代表者

下村 幸仁（SHIMOMURA, YUKIHITO）

山梨県立大学・人間福祉学部・教授

研究者番号：20412942

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 14,700,000円

研究成果の概要（和文）：わが国の生活保護制度の就労支援は、中間的就労に重点をおいているが受け皿が少ない。しかし、KPI指標を設定し成果を管理しようとするところに特徴がある。一方、韓国における就労支援は、成果主義であった希望リボンプロジェクトが廃止された。そして、福祉部と労働部の一体的包括的支援を行う雇用福祉プラスセンターが設立されている。また、南楊州市の独自の生活困窮者自立支援事業であった希望ケアシステムは、就労による自立が困難な者に対する包括的ケアを提供するために京畿道全域に拡大している。

研究成果の概要（英文）：The working support of the livelihood protection system of our country establishes an important point for the middle working, but there are few saucers, and, however, the place that I set KPI index, and is going to manage the result is characteristic, and the hope ribbon project that was the principle of result was abolished, and and welfare region and an employment welfare plus center supporting of the inclusion of one of the Labor Relations Division are established, and the working support in Korea enlarges the hope care system which was's original life poor independence support business of the State of south Yang city again throughout Gyeonggi Do because independence by the working provides care of the inclusion for a difficult person.

研究分野：社会福祉学

キーワード：公的扶助 生活困窮者 自立支援 就労支援 機能分化 国際研究者交流（韓国保健社会研究院）

## 1. 研究開始当初の背景

わが国は、2004年に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」報告書(以下、「報告書」という)に基づき、生活保護制度のなかに自立支援プログラムを導入した。その背景として、現在の福祉事務所には、被保護者に対する生活指導や就労指導を行う機能が脆弱であり、生活困窮者が抱える複雑で多様な問題に対応しきれない(下村 2002)などの厚生労働省の認識があった。このため、従前どおり、国の誘導(丹波 2006)もあり就労指導型「生活保護受給者等就労支援事業」を全国一律に取り組むこととなる。一方、自治体独自の個別支援プログラムに関しては、「就労支援員を配置するなどして、独自の就労支援プログラムに取り組んできた自治体」(布川 2006)もあるが、就労支援に偏ったプログラムとなっている。

その原因としては、個別支援プログラムの整備方法として、「活用できる他法他施策その他の地域の社会資源を積極的に活用する。こうした社会資源が存在しない場合には、実施機関等において必要な事業を企画し、実施する。…地域の適切な社会資源への外部委託(アウトソーシング)等により、実施体制の充実を積極的に図るとともに、セーフティネット支援対策等事業費補助金や生業扶助を積極的に活用する」(平成 17 年 3 月 31 日社援発第 0331003 号「平成 17 年度における自立支援プログラムの基本方針について」)とあるにもかかわらず、自立支援のためのプログラム作成は福祉事務所任せであることや自立支援のための社会資源の圧倒的不足といった問題への改善がなにもされないことにある。いわば自立支援プログラムの導入によって生活保護制度の一つの目的である自立の助長というソーシャルワーク機能が地域福祉化されたことに対して、「自立支援プログラムは「農作物」と同じで、福祉事務

所ごとの「気候、風土」にあわせたものを、「農地」を一番よく知っている現場のケースワーカーが作成する」(池谷 2006)として、自立の主体である利用者本位の視点が乖離していることや、「制度の谷間にあるニーズを特に重視し、また特別の困難を抱えた人々のソーシャルインクルージョンを進める」という「新たな支え合い」の仕組みをつくるためのコミュニティソーシャルワーク(田中 2010)の視点の欠如にある。具体的には、専門職に関係する連携の三つの側面、すなわち保健・医療・福祉等の多領域専門職の連携、対象属性別専門職の連携、そして専門職と非専門職の連携(菱沼 2010)の脆弱性を指摘することができる。

こうした状況のなか、生活保護受給者数は約 204 万人(2011 年 6 月末現在)で、過去最多受給者数を超えようとしている。なかでも長引く経済不況を原因とする失業者などのワーキングプアを含む「その他世帯」の増加率の伸長は著しい。このことは、有期保護制度を導入提言(「新たなセーフティネットの提案『保障する制度』から『再チャレンジする人に手を差し伸べる制度』へ」(新たなセーフティネット検討会)指定都市市長会「社会保障制度全般のあり方を含めた生活保護制度の抜本的改革の提案」)する要因にもなっており、「労働市場への『再挑戦』を可能とするための『バネ』としての働きを持たせる」(報告書)というワークフェア・システム構築のための自立支援プログラムの役割と課題がこれまでも増して福祉事務所に厳しく問われている。

このような点をふまえ本研究は、これまでの我々の研究(科学研究費補助基盤研究(B)平成 18~21 年度「日韓公的扶助におけるワーキングプア対策としての自立支援の在り方に関する比較研究」)の成果や(平成 23 年度セーフティネット支援対策等事業(社会福祉推進事業分)「フードバンク事業を活用

した社会的就労支援に関する研究」等)を基礎とし、生活保護制度に該当しないか、もしくは生活保護申請の意思のない生活困窮者を対象にし、第1に就労自立支援に必要不可欠な社会資源に関して社会貢献事業を担っているNPO法人等を活用した開発方法を試みる。第2は、就労自立の前段階としての社会的就労の場の有効性について実証的に検証する。そして、就労自立支援の実際を通じて、福祉事務所と社会貢献事業体との機能・役割分担の在り方についても検討を行うこととした。

## 2. 研究の目的

本研究は、生活保護制度に該当しないか、もしくは生活保護申請の意思のない生活困窮者に対し、社会貢献事業を基盤とする社会的就労を通じた就労自立支援の在り方について研究するものである。特に、就労自立支援に必要不可欠な社会資源が乏しいわが国にとって、就労の場を形成することは社会的要請の増大もあり、きわめて重要である。このため、社会貢献事業を担っているNPO法人等を活用した、就労自立の前段階としての社会的就労の場の有効性について実証することを目的とする。また、就労自立支援の実際を通じて、福祉事務所と社会貢献事業体との機能・役割分担の在り方についても検討する。

## 3. 研究の方法

本研究の研究対象者は、稼働能力を有する生活保護制度に該当しないか、もしくは生活保護申請の意思のない生活困窮者である。対象とした機関は、日本では社会貢献事業を基盤として社会的就労による自立支援に取り組むNPO法人等と福祉事務所であり、韓国では地域自活センター、希望ケアセンター、社会的企業等である。また、就労支援の先進国(北欧三国、フランス、アメリカ)に関する調査も追加的に実施した。役割分担に関しては、NPO法人等と韓国の地域自活センター、

希望ケアセンター、雇用福祉プラスセンター(福祉部)に関する分野を下村が行い、特に南楊州市の調査では李錫佑(イ・ソグ)市長の協力を得て実施することができた。五石は社会的企業及び雇用福祉プラスセンター(雇用部)に関する分野を中心に行う。韓国の調査研究に関しては、下村・五石・高間の3人が共同して取り組むが、中央自活センター、社会的企業ネットワーク、南楊州市及び韓国保健社会研究院のノ・デミョン博士の協力を得てヒアリング調査を実施した。日本での調査は、下村・畑本を中心にNPO法人と福祉事務所等の就労支援専門員に対するアンケート調査及びヒアリング調査を行った。また、北欧三国と仏国・米国における就労支援に関する民間団体等への調査は川村と菅野が新たに調査に加わった。櫛部は全体を通して協力を行った。

## 4. 研究成果

### (1) 韓国における希望リボンプロジェクト(Hope Re-born Project:HRP)について

自活事業を積極的に推進するための戦略であるHRPの成果と課題を明らかにするため、ソウル市恩平区庁、アウトソーシング先であるインジウス社社長及び地域自活センターに対してインタビュー調査を実施した。

韓国の自活支援は、保健福祉部が所管するHRPと雇用労働が所管する就労成功パッケージの2種類ある。前者は条件付受給者のうち、自活力量評価が70点未満の勤労能力が低い者を対象とし、後者は70点以上の能力の高い者を対象としている。このことから就業成功プロジェクトによる国民基礎生活保障法(NBLSA)からの脱却率が高いと思われていた。しかし、大友ら(2013)によって「新たな自立支援戦略」として評価されたHRPの方が高い脱受給を示した。それはHRPを制度導入時から受託している同社のハン・ジョイ社長の言説からも明らかである。すなわち、ソウル市を初めとして5箇所の自治体で運営していて、脱受給は25%と高い。その理由は、就労成功パッケージの数が少ないためHRPに流入してくるためである。就労支援は、職業相談士、社会福祉士等による「個別」「密着」型の相談体制が取られている点にあるが、これだけでは脱受給は上がらない。同社への成功報酬は、委託費の定額部分が40%程度なのに対し、60%と高いことにある。このため、受給者の受け入れ段階での選別を行っていることである。また、NBLSAの自活支援の対

象者を自立の可能性が高いか、可能性の低い者を支援の過程で排除するものであることが分かった。一見、脱受給の成功率は高く思えるが、振り落とされる受給者の数が多いことから行政側も効果があまり期待できないと判断し、2015年からは除外を検討することとなっている。

社会的企業の推進による防貧策に関する調査のためソウル市社会的経済課やソウル市社会的経済支援センターでヒアリング調査を実施した。地域自活センターに所属する小規模な団体の「社会的協同組合」(2012)化が進んでいる。参加者は40歳代からの社会的弱者の中高齢者が多く、30名くらいで形成されており、従来の個人事業主としての創業とは大きく性格が異なる。また、協同組合間のネットワークが形成されている。今後の課題は、社会的経済(SE)により、職業訓練を行政が取り入れることと、行政による製品購入と優先発注の保証である。

(2) 韓国における生活困窮者支援の実態調査について

京畿道南楊州市において、2014年1月から韓国版の生活困窮者自立支援事業として始まった希望ケアシステム(Hope care System:HCS)に関して、我々の研究チームが日本で最初に視察・ヒアリング調査を実施し、その後も継続して調査を行っている。HCSは、同市の李錫佑(イ・ソグ)市長が初めての選挙に立候補した際、選挙公約に掲げたものを実現したものである。ケアは、精神障害者や母子家庭の母親、療育支援を必要とする児童や地域で孤立している高齢者などを一箇所の希望ケアセンターにおいて支援される。そして、フードバンクでは、食料の提供・配布を行うなど包括的総合的な支援体制が取られている。

また、希望ケアセンターでは、行政の職員と民間(地域自活センター)の職員が同じ事務所で仕事に当たっているところに特徴がある。これは今後、日本において生活困窮者自立支援の体制を強化する上でも示唆的な取り組みであると言える。ただし、官民の連携が上手く取れている区は、東西南北の4区のなかでは、新興区である北区がもっとも自然に協働が図られていた。

なお、現在、HCSは、その効果が認められ「無償支援(ムハントルポム)」という名称で京畿道全域に拡大しており、更なる展開が期待される。

雇用福祉プラスセンターの調査について

前述したように、これまで韓国での自立支援は保健福祉部と雇用労働部が役割を分けて対応してきた。この点では日本と同様であった。しかし、希望リボンプロジェクトはNBLSAの予算削減(保護費削減)にはあまり寄与していないことから、事業を廃止し、就労成功パッケージプログラムを拡大した雇用福祉プラスセンターへ移行する予定である。これは自活支援センター改編の失敗とし

て評価される。

就労成功パッケージは、プログラム適用期間が1年間で、3段階で実施される。第一段階は、3週間から1か月の間で24時間の相談と心理検査を行い、就職計画が義務づけされている。第二段階は、概ね6か月までの間であり、就職のための技術取得が任意で受講できる。そして第三段階では、就職の斡旋が行われる。面接同行や、事後管理、事例管理である。すなわち、受給者への就労支援としては「寄り添い型」であり、利用しやすいというメリットがある。

こうしたなか、南楊州市で雇用福祉総合センターがモデル事業として設置され、その後雇用福祉プラスセンターとして展開することとなった。雇用福祉プラスセンターでは、条件付き受給者だけでなく、一般の失業者も同センターを經由してワンストップ型の相談が実施されている。これは、国民基礎生活保障法のカスタマイズ化、すなわち、医療扶助、住宅扶助、教育扶助の単給化によって生じる受給者の増加に備えるために事例の統合管理を進めるうえでも重要であったと言える。

(3) 先進諸国における就労支援の調査

フランスでは社会的参入企業であるARESを訪問した。同社はアソシエーション(日本のNPOに近い組織)であるが、400人の従業員(2013)を要し、全国展開を目標に掲げていた。傘下のLOGINSでは、刑務所からの出所者やホームレスの方たちをパートではなく正規職員として雇用している。フランスの公的扶助であるRSA(就労連帯所得)のメリット、就労したら保護者にその分だけプラスになる点を利用し、世界的化粧品会社ロレアルなどの箱詰め作業など簡易な仕事の請負いから、パソコンを使った専門的な仕事へと可能性を広げた支援が行われていて、この段階になると半年でRSAから脱却が可能である。また、モザイクでは、大学を出ても就職がないRSAを受給せざるを得ない若者に対する就労支援を行うアソシエーションであり、2008年に設立されている。特徴的なのは、ビデオによる履歴書を作成し、個人ごとのwebサイトがあり大企業からお金をもらっていることである。小規模な企業(250人以下)は無料で利用できる。個人の履歴から企業がマッチングするシステムであり、日本での活用に関して示唆的である。

ノルウェーにおける調査

ノルウェーでは、オスロ大学社会科学科のアニータ教授からNAV(ナーブ)について知見を得、またNAV北部センターとノルウェー赤十字センターを視察した。

NAVは国の機関である年金・職業安定所と福祉の業務を統合した組織であり、ワンストップのサービスを提供する組織である。ここでは、経済的相談・支援を必須の業務とし、他に薬物依存者や移民者への支援がある。サービス内容は、a)すぐに仕事を探さないとい

けない人のための支援、b) 移民などの家族（貧困な子ども）のための支援、c) 健康状態が悪い人への支援の3つであり、迅速なサービスの提供が目標である。

#### スウェーデンでの調査

スウェーデンでは、ストックホルム大学のレナート・ミナス准教授から積極的労働市場政策としてのアクティベーションにおける国と地方自治体との役割分担、概要について知見を得た。労働市場に関する問題は国の責任で有り、職業紹介所と社会保険庁が所管している。失業保険を受給する資格がない者は福祉事務所が所管する。アクティベーションはそのなかにワークフェアとワークファーストが含まれている。また、公的扶助を受けるための義務であり、国の機関に登録し、就労支援プログラムに参加しなければならない。給付額は少額であり、自治体から追加給付がされる。住宅手当などは国による給付がされる。分権的管理により自治体ではワンストップの支援を望んでいるが、国ではトップダウンを志向するため、連携は上手く行っていないのが実情である。ウプサラ・モデルでは、受給者に就労を強制し、受給期間を有期とするなどの問題が指摘されている。

なお、ストックホルム市のローゼンランズガサン地区ジョブセンターの視察では、受給者の再受給が多いことが明らかになった。

#### フィンランドでの調査

フィンランドでは、Kela（フィンランド社会保険研究所）を視察し、Oli Kangas 教授から 2017 年実施予定のベーシックインカム実験案について知見を得た。また雇用産業省の政策担当者からは、失業者や非正規雇用者に対する積極的労働政策についての説明を受けた。就労支援の先進地パンタ市の RAHOS「TYP」の視察では、保健と雇用等のワンストップ型支援の重要性について、日本の生活困窮者自立支援に示唆的な知見を得ることが出来た。

#### アメリカでの調査

アメリカでは、かつて「民主主義の実験室」と称されたウイスコンシン州ミルウォーキー市に TANF の窓口である非営利組織 UMOS を視察した。ワークフェアの最前線である Wisconsin Works (W2) の導入による財政面の悪影響が出ていることが分かった。

また、シカゴ大学の Evelyn.B 教授からは、Workforce Innovation and opportunity Act (WIOA:2014) について知見を得た。1) 訓練によって労働スキルが上がること、2) 資格が取れること、3) サービスを支給する優先順位が決められていること、4) トレーニングを受けながら給料をもらうことができることの特徴が分かった。そして、民間委託が進んでいるが自治体も混じって競争することができるものとなっている。

#### (4) 考察

本研究で得られた知見の1点目は、生活保護制度及び生活困窮者自立支援制度の就労

支援に関して、韓国の雇用福祉プラスセンターやノルウェーの NAV やフィンランドの RAHOS のような福祉と雇用を一体化した新たな機関・施設が早急に必要であることである。その際、韓国のインジウス社の事例から支援先を民間に委託した場合にその成功報酬が高くなれば被支援者の選別が行われ、低くなれば撤退する可能性が強いということの示唆である。2点目は、就労支援の対象になり得ない要援護者及び生活困窮者については、希望ケアシステムのような尊厳を確保するようなシステム求められることである。3点目は、いずれの国においても生活保護受給者の増加に対して就労支援が重要課題となっていて、非営利組織が研究者との連携を取りながら積極的に就労支援の受託先として活性していることである。そして、4点目は、日本における就労支援が自治体レベルで極めて低調であることと、専門職の養成・雇用が焦眉の課題であることである。

以上から、厚生労働省で導入された KPI 評価については見直しを要すること。

就労支援の委託先として、健全な非営利組織を育成する必要があること。尊厳在る就労と生活者としての尊厳を保証するために、要援護者や生活困窮者については地域のなかに居場所の確保が必要であること。そして、社会貢献事業を運営する非営利組織については、公的な支援のシステム構築が求められ、一方行政にも社会福祉と就労の専門職の配置をきちんと整備することが課題である。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 12 件)

下村幸仁、学習支援から見る子どもの貧困、ソーシャルアクション、査読無し、第 2 巻、2014、54-59

下村幸仁、勉強をとおして子どもと向き合い、家庭を支える、ソーシャルアクション、査読無し、第 2 巻、2014、60-61

下村幸仁、沖縄県宜野湾市における生活支援の実践、ソーシャルアクション、査読無し、第 2 巻、2014、92-95

高間満、韓国における貧困対策の歴史的展開、神戸学院総合リハビリテーション研究、査読有り、第 8 巻、2014、79-90

畑本裕介、福祉行政と非営利セクター連携・協働、山梨県立大学人間福祉学部紀要、査読無し、第 10 号、2015、11-23

高間満、韓国における社会的企業の現状と課題、神戸学院総合リハビリテーション研究、査読有り、第 11 巻、2016、1-13

五石敬路、自治体雇用施策と地方創生、都市問題、査読無し、第 106-7 巻、2015、73-83

五石敬路、生活困窮者自立支援法と地域における相談事業のあり方、部落開放研究、査読無し、第 203 巻、2015、1-10

五石敬路、韓国における生活困窮者支援の取り組みの動向、社会福祉研究、査読有り、第125巻、2016、1-10

菅野拓、被災者支援と生活困窮者支援の相互作用 - 「しなやかな社会」づくりの最前線、ソーシャルアクション、査読無し、第3巻、2015、56-58

篠原健太郎、木下史郎、利根川進、鳴海美和子、小野宏、古村伸宏、下村幸仁、社会的孤立と困窮を生まない地域づくり、協働の発見、査読無し、第270巻、2015、20-32

五石敬路、ベーシックインカム実験案と社会政策の変化、貧困研究、査読有り、第17巻、2016、36-46

[学会発表](計8件)

五石敬路、Recent Development and Features of Social Enterprises and Economy in Japan and Korea、The 4<sup>th</sup> CIRIEC International Conference on Social Economy、2013、ベルギーアントワープ

五石敬路、日中韓貧困研究に関する研究、韓国保健社会研究院(招聘講演)、2015、韓国保健社会研究院、韓国・ソウル市

五石敬路、Premature Welfare State in East Asia、シンガポール国立大学、2015、シンガポール国立大学

下村幸仁、日本の貧困問題～現状と課題、韓国保健社会研究院(招聘講演)、2015、韓国保健社会研究院、韓国・ソウル市

下村幸仁、教育と福祉をつなぐ～生活困窮者自立支援時代の期待と課題、全国学校事務職員制度研究会第39回全国大会(招待講演)、2015、広島県・広島市

下村幸仁、第2のセーフティネットかダブルスタンダードか、第21回社会福祉研究交流集会(招待講演)、2015、埼玉県・越谷市

下村幸仁、ソーシャルワークに求められる社会正義としての「貧困」との闘い、第6回日本医療ソーシャルワーク学会(招待講演)、2015、岡山県・倉敷市

畑本裕介、福祉行政における総合相談窓口設置についての一考察 - P市の事例をもとに -、社会政策学会第131回大会、2015、福岡県・福岡市

[図書](計4件)

五石敬路、他、公人社、自治体セーフティネット - 地域と自治体ができること、2014、26

五石敬路、他、雇用 - 福祉連携政策の国際比較研究：日中韓比較を中心に、韓国保健社会研究院、日本の社会保障制度と雇用・福祉連携、2013、28

五石敬路、他、最低生活保障と社会扶助基準、明石書店、2014、18

五石敬路、他、各国公的扶助制度比較研究：英国と日本、韓国保健社会研究院、2014、

[産業財産権]

出願状況(計0件)

取得状況(計0件)

[その他]

ホームページ  
社会的就労研究会

<http://www.syakaiteki-syuro.org/>

2015年3月に研究会「社会的就労研究会」のホームページ「公的扶助と就労支援の連続性を保障するために」を開設した。研究代表者や研究分担者・研究協力者の研究成果を随時公開するように更新している。また、就労支援等での関連する団体・研究会などについて紹介している。

科研費を使用して開催した国際研究集会  
日中韓国際共同研究プロジェクト、2016、大阪市

6. 研究組織

(1) 研究代表者

下村 幸仁 (SHIMOMURA, Yukihiro)

山梨県立大学・人間福祉学部・教授

研究者番号：20412942

(2) 研究分担者

高間 満 (TAKAMA, Mitsuru)

神戸学院大学・総合リハビリテーション学部・教授

研究者番号：30326475

五石 敬路 (GOISHI, Norimichi)

大阪市立大学・創造都市研究科・准教授

研究者番号：30559810

畑本 裕介 (HATAMOTO, Yusuke)

同志社大学・政策学部・准教授

研究者番号：50523544

川村 岳人 (KAWAMURA, Gakuto)

大分大学・福祉健康学部・講師

研究者番号：30460405

(3) 連携研究者

なし

(4) 研究協力者

菅野 拓 (SUGANO, Taku)

公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構・人と防災未来研究センター・研究員

櫛部 武俊 (KUSHIBE, Taketoshi)

一般社団法人 釧路社会的企業創造協議会・副代表