

生活保護第四次「適正化」期における就労支援を考える
 —有期保護、金銭給付プログラムなどのインセンティブ就労を題材として—

○ 神戸親和女子大学 氏名 戸田典樹 (会員番号 6586)

キーワード3つ：有期保護、プログラム参加、インセンティブ就労

1. 研究目的

本研究の目的は、生活保護費の抑制を目的とした第四次「適正化」期における就労支援、インセンティブ就労が果たす役割を考えることである。なぜなら、生活保護行政における自立論が「釧路方式」などに代表される半福祉半就労や多様な自立への取り組みが、就労自立だけを目指すものへと転換されようとしているからである。2013年度に改正された生活保護法では、原則6ヶ月以内に就職することを目指す集中的なプログラムが導入され、保護開始時に支払われる就労活動促進費と保護廃止時に支給される就労自立給付金制度というインセンティブ就労が導入されている。保護を受ける前での就労活動、保護基準の引き下げ、早期に保護から抜け出す仕組みが作られている。

つまり、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が提起した日常生活自立支援や社会生活自立支援など多様な自立論が背景に退き、就労自立へと回帰している。このため生活保護現場での実践をもとに、改めて多様な自立への取り組みを訴えたい。

2. 研究の視点および方法

生活保護行政は、2013年度より生活保護基準が下方修正、生活保護法「改正」、ボーダーライン対策としての生活困窮者自立支援法の整備など生活保護受給者数を減少させる第四次「適正化」政策を導入した。その第四次「適正化」政策の特徴の一つとして、インセンティブ就労があげられる。インセンティブ就労は「福祉事務所が就労可能と判断する者（高校在学、傷病、障害等のため就労困難な者を除く）であって、就労による自立に向け、集中的な就労支援を行うことが効果的と思われる者」、「現在就労中であっても増収を目指す」、「治癒等により就労可能になった場合」、「早期脱却が可能となる就労が直ちには困難と見込まれる場合であっても、集中的な支援を行うことが特に必要と福祉事務所が判断した場合」というように対象を広くとらえる。そして、この保護利用者が福祉事務所との間に、期間内に就労することを目指す「誓約」する「自立活動計画書」が作成される。

これらのインセンティブ就労は、多様な困難を抱える人たちの問題をどのように解決できるのだろうか。先行研究の分析や生活保護受給者等就労自立促進事業参加者を対象とした量的調査及び質的調査(以下、「実態調査」という。)などをもとに検討した。

3. 倫理的配慮

本研究は日本学術振興会の基盤研究(C)「日韓ワークフェアにみる社会的自立支援システム構築への可能性」(課題番号 18K02136)の一環に位置づけられ、神戸親和女子大学倫理審査委員会の承認を得ている。また、「個人情報保護に関する法律」、厚生労働省「福祉関係事業者における個人情報の適切な取り扱いのためのガイドライン」、日本社会福祉学会の「研究倫理規程」などの研究倫理指針を遵守する。インタビューなどの対象者は、人を特定できないように匿名化している。そして、調査結果は、公表する旨了解を得ている。

4. 研究結果

実態調査は、A福祉事務所のケースワーカーに対するアンケート調査と就労支援事業参加者に対するインタビュー調査によって構成されている。いずれの調査も、ある地方都市にあるA福祉事務所において生活保護を利用する就労支援事業参加者を対象としている。

まずは、量的調査により就労阻害要因と就労意欲に着目して就労支援事業参加者の類型化を図った。次に、事例調査によって類型化された参加者の支援課題を導き出した。

調査結果は、就労達成と就労意欲との関係は、高い相関関係を示している。そして、就労意欲に欠ける人は、仕事でのつらい経験や能力の限界を感じ「自信や希望を喪失した状況」、障がいを持つ子どもの世話で余裕がない、軽度の知的障がいなどにより現在の生活を維持することに精一杯という状況で「就労する意思がない状況」にある。

一方、就労意欲が高い人は、何度も就職しようとしても試験に落ちたり、仕事に就けなかったなど「労働市場から零れ落ちた状況」、保育サービスを利用して子どもに手がかからなくなり、介護サービスを利用し看病が落ち着いてきたりして「制度を活用して働く条件を整えてきた状況」にある人たちだった。

5. 考察

実態調査により、就労意欲に欠ける人は「自信や希望を喪失した状況」、「就労する意思がない状況」にある人たちに区分できた。また、就労意欲が高い人は、「労働市場から零れ落ちた状況」、「制度を活用して働く条件を整えてきた状況」にある人たちと区分できた。これらの人たちに対して、インセンティブ就労が機能するのであろうか。

原則6ヶ月以内に就職する集中的なプログラム、就労活動促進費、就労自立給付金制度を利用した人たちへのインタビューをもとにインセンティブ就労の有効性を検討した。

なお、インセンティブ就労参加者には、一般就労が難しい人たちも対象とされており、就労自立を無理に強いる事例が見られる。改めて、生活保護費の抑制を目的とした第四次「適正化」による就労自立ではなく、利用者の状況に応じた生活保護を活用しながらの半福祉半就労、社会的自立、日常生活自立といった多様な自立への支援の必要性を確認した。