

被保護世帯の自立促進に向けた 就労支援の課題 ～ケースワーカーの役割と制度の最適化～¹

上智大学
釜賀浩平研究会
社会保障①

荒木楓子
蟻生大陽
岡崎祐真
高木有希奈
鷹野瑞香
内藤麻優子
細田耕平
吉田結

2024年 11月

¹ 本報告書は2024年11月30日、12月1日に行われる、ISFJ日本政策学生会議2024政策フォーラムのために作成したものである。現時点での論文の方向性を示しており、本報告書にあり得る誤りと主張の一切の責任は筆者たち個人に帰するものである。

要約

第1章では、生活保護制度と生活困窮者自立支援制度の現状と問題点を示す。生活保護制度は健康で文化的な最低限度の生活を保障し、自立を助長する制度であり、生活困窮者自立支援制度は生活困窮者を包括的に支援する制度である。しかし、これら制度には「生活保護制度の目的に関する課題」、「生活保護費による財政圧迫」、「生活困窮者自立支援制度の効果検証の課題」という問題がある。そこで、本稿では現状の問題に対して定量的な分析を行い、効果的な政策を提言し、各々が自立した生活を実現できる社会の構築を目指す。

第2章では、4つの先行研究を紹介し、次章の分析の参考に用いる。脱却率を独自に算出した先行研究では、最低賃金が脱却率に正の影響を与え、完全失業率と自治体とハローワークの連携の有無が脱却率に負の影響を与えることが明らかとなった。また、失業率や高齢化率が高い地域ほど保護率が高いことや、ケースワーカーの業務負荷が大きい地域ほど自立支援に手が回らず保護率が高いことが示唆されている。以上を踏まえ、本稿では4点の新規性を用いた分析を行う。1つ目は、被保護世帯の自立率を独自に算出している点である。2つ目は、「政令指定都市・中核市」と「政令指定都市と中核市を除く47都道府県」の2つに分けて分析を行い、都市部と地方の違いを考慮した点である。3つ目は、ケースワーカーの負担に関する説明変数を独自に算出した点である。4つ目は、生活困窮者自立支援制度が生活保護に与える影響について言及している点である。

第3章では、2つの分析を行う。分析Ⅰではケースワーカーの負担や配置状況が被保護世帯の自立率に与える影響を明らかにする。分析の結果、ケースワーカーの配置状況は政令指定都市・中核市、都道府県のどちらにおいても有意とならなかった。都道府県ではケースワーカーの移動カバー率が正に有意となったが、政令指定都市・中核市では有意な結果は得られなかった。分析Ⅱでは、生活困窮者自立支援事業が生活保護受給開始に与える影響を明らかにする。分析の結果、認定就労訓練事業所割合が生活保護開始率に負の影響を与えることがわかった。

第4章では、分析の結果を踏まえ、各自治体が効果的な支援を行い、生活保護制度や生活困窮者自立支援制度を頼らずとも各々が自立した生活を実現できる社会を構築するために、5つの政策を提言する。1つ目は、「新任ケースワーカーの研修受講の義務化」

である。これにより、新任ケースワーカーの知識や能力を高めることができると考えられる。2つ目は、「訪問調査の事前アポイントメントの制度化」であり、3つ目は、「RPA導入によるケースワーカーの事務処理業務の自動化」である。これらにより、ケースワーカーの業務負担を軽減することができると考えられる。以上の3つの政策により、被保護世帯の自立の助長が期待される。4つ目の政策は、「認定就労訓練事業所の経済的支援の強化」である。これにより、認定就労訓練事業所の増設に対して金銭的インセンティブを与えることができると考えられる。5つ目は、「申請手続きのオンライン化」である。これにより、就労訓練事業の認定申請の負担を軽減することができると考えられる。以上の2つの政策により、生活困窮者自立支援制度を拡充することで、生活保護開始率を低下させることが期待される。

目次

第1章	現状分析・問題意識（目指す日本の将来像）	6
第1節	本章の概要	6
第2節	生活保護制度について	6
第3節	生活困窮者自立支援制度について	8
第4節	生活保護制度と生活困窮者自立支援制度の問題	10
第5節	問題意識（実現したい日本の将来像）	13
第2章	先行研究・本稿の位置づけ	14
第1節	先行研究	14
第2節	本稿の位置付け・新規性	15
第3章	分析	18
第1節	分析Ⅰ：ケースワーカーの配置状況や移動負担が被保護世帯の自立率に与える影響	18
第2節	分析Ⅱ：生活困窮者自立支援事業の実施が生活保護の受給開始に与える影響	33
第4章	政策提言	41
第1節	政策提言の方向性	41
第2節	政策提言内容	43
第5章	おわりに	52

第1章 現状分析・問題意識（目指す日本の将来像）

第1節 本章の概要

本章では、生活保護制度と就労支援制度について整理する。まず次節では、生活保護制度と被保護世帯の就労支援を行うケースワーカーの現状について述べる。第3節では、生活保護制度の第二のセーフティネットとして作用する、就労支援制度の生活困窮者自立支援制度について説明する。以上の現状分析を踏まえ、「生活保護制度の目的に関する課題」、「生活保護費による財政圧迫」、「生活困窮者自立支援制度の効果検証の課題」の3点を本稿の問題意識とする。

第2節 生活保護制度について

第1項 生活保護制度の現状

生活保護制度は、厚生労働省によって「資産や能力等全てを活用してもなお生活に困窮する方に対し、困窮の程度に応じて必要な保護を行い、健康で文化的な最低限度の生活を保障し、その自立を助長する制度」と定義されている。厚生労働省の令和4年度被保護者調査によると、全世帯のおよそ3%が被保護世帯である。また、被保護世帯の中でも高齢者世帯の割合が半分以上を占めており、その数は年々増加している。今後、高齢化が深刻化し、さらに多くの高齢者世帯が生活保護を受給すると考えられる。ここで

述べている高齢者世帯とは、厚生労働省、世帯類型の定義により男女ともに 65 歳以上の者のみで構成されている世帯、または、これらに 18 歳未満の者が加わった世帯を指す。

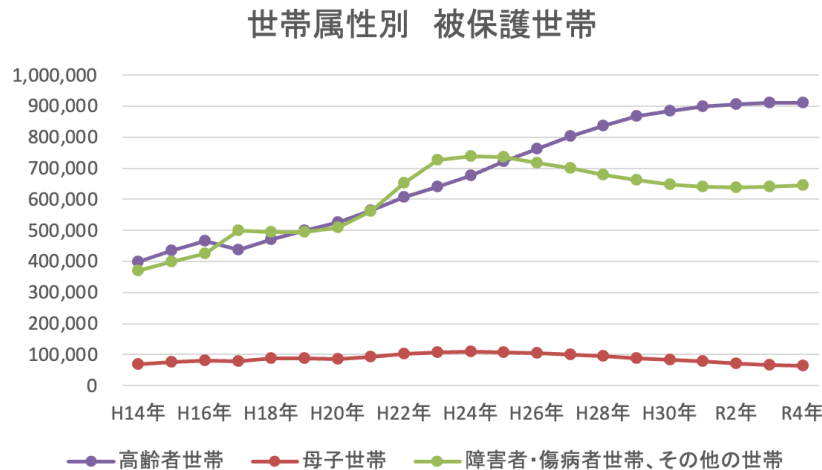


図 1.1 世帯属性別 被保護世帯の推移

(厚生労働省「被保護者調査」をもとに筆者作成)

生活保護受給は世帯単位で行い、世帯員全員が資産や能力を、その最低限度の生活の維持のために活用することが前提であり、また、扶養義務者の扶養は生活保護法による保護に優先される。また、親族等から援助を受けることができる場合は、援助を受けたうえで、世帯の収入と厚生労働大臣の定める基準で計算される最低生活費を比較して、収入が最低生活費に満たない場合に保護が適用される。

生活保護には 8 種類あり、食費や光熱費などの日常生活に必要な費用のための「生活扶助」、家賃のための「住宅扶助」、義務教育を受けるための「教育扶助」、医療サービスのための「医療扶助」、介護サービスのための「介護扶助」、出産費用のための「出産扶助」、就労に必要な技能習得のための「生業扶助」、葬祭費用のための「葬祭扶助」に分けられている。

第 2 項 ケースワーカーについて

生活保護を担当する福祉事務所では、生活上の悩みを抱えた人が相談に訪れると、ケースワーカー（以下CW）が面接を通じて問題を把握し、就労等必要な支援を決定する。その後、家庭訪問や面接を通じて具体的な支援方針を立て、支援が開始される。支援中は定期的に家庭訪問や手続きの見直しが行われる。令和 2 年国勢調査によると、全

国で 532,710 人の CW が日々業務を行っている。

一般財団法人日本総合研究所が公表している、自治体の社会福祉行政職員の業務や役割及び組織体制等の実態に関する調査研究事業報告書（2018）では、CW の業務負担が報告されている。報告によると、「業務量の多さ」を指摘する回答が 73.1 % と最も高く、「担当ケース数が多い」と回答した割合は 35.6 % であった。その中でも、「業務量の多さ」を指摘した回答者の半数以上が、「訪問調査活動」や「ケース記録の作成」を特に負担と感じていた。自由記述回答によると、訪問した際に不在であり計画通りに訪問できない点や、ケース記録の作成といった事務作業に時間を取られてしまい、訪問に時間をかけることが難しい点が述べられている。また、CW の負担として移動負担には 2 種類ある。1 つ目は上記で述べたように、自宅訪問時に被保護者が不在である点、2 つ目は自宅訪問をする際の、福祉事務所から被保護世帯の自宅までの距離が遠いという点である。これは福祉事務所へのアンケート調査、ヒアリング等を通して明らかになった。以上のことから、CW は被保護者にとって非常に重要な役割を担っているにも関わらず、一人あたりの業務負担が大きいことが伺える。令和 4 年度被保護者調査の月次調査をもとに被保護世帯の中で働いている者のいない世帯の平均を求めると約 9 割に上った。このことから、就労支援制度が喫緊の課題である現状が読み取れる。

第 3 節 生活困窮者自立支援制度について

現在生活保護を受給していないが、生活保護に至る可能性のある者で自立が見込まれる者を対象とした「生活困窮者自立支援制度」も施行されている。本稿では、第二のセーフティネットであるにも関わらず、生活保護との関係性が不明瞭である生活困窮者自立支援制度に焦点を当てて研究を行っていく。

第 1 項 生活困窮者自立支援制度の現状

生活困窮者自立支援制度は、平成 27 年 4 月に開始された、生活に困難を抱える人を包括的に支援する制度である。この制度は、社会保険・労働保険制度（第一のセーフティネット）と生活保護制度（第三のセーフティネット）の間の第二のセーフティネットに位置づけられている。生活保護を受ける前段階の生活困窮者を対象とし、課題が複

雑化・深刻化する前に自立を促すことを目的としている。支援内容は、個人の状況に応じて柔軟に対応できるように設計されており、本項では代表的な8つの支援事業について述べていく。

1つ目の「自立相談支援事業」は、生活困窮者自立支援制度の中心的な取り組みである。ワンストップ型の窓口相談により、情報の提供を行っている。訪問支援を含め、相談者一人ひとりの状況を評価・分析し、自立支援計画を作成している。

2つ目の「住居確保給付金」は、離職などで住居を喪失した、またはその恐れのある生活困窮者を対象に、収入が一定水準以下の場合、自治体が家賃相当額を一定期間支給する制度である。

3つ目の「就労準備支援事業」は、複合的な課題を抱え、すぐに一般就労が難しい生活困窮者に対し、自治体が基礎能力形成を計画的に支援する制度である。最長1年間、通所や合宿形式で生活習慣や社会的能力の向上を目指し、日常生活自立支援、社会自立支援、そして就労自立支援の3段階にわたる指導を行っている。具体的には、生活リズムの安定、社会への適応力、事業所での就労体験を通じて自信を育み、就職活動の技法や知識も指導しながら、最終的に一般就労へ移行することを目標としている。

4つ目の「認定就労訓練事業」は、就労準備支援事業で一般就労への移行が難しい人を対象に、支援付きの中間的就労の場を提供し、一般就労を目指して育成を行っている。社会福祉法人やNPO法人、民間企業が自主的に運営し、個人の状況に応じた作業の機会を提供するとともに、就労支援担当者が個別の支援プログラムに基づいた支援を行っている。

5つ目の「生活保護受給者等就労自立促進事業」は、就労に向けた準備が一定程度整っている者に対して、自治体とハローワークによる一体的な支援を提供するものである。

6つ目の「一時生活支援事業」は、住居がなく緊急に衣食住の確保が必要な生活困窮者、かつ収入が一定水準以下の者に対して、原則3か月の一定期間内に限り、宿泊場所や衣食の供与を実施するものである。

7つ目の「家計相談支援事業」は、家計に問題を抱える生活困窮者からの相談に応じ、家計に関する評価から状況を可視化し、家計再生の計画・家計に関する個別のプランを作成することで利用者の家計管理の意欲を引き出す取り組みである。

8つ目の「子どもの学習支援事業」は、貧困の連鎖防止を目的とし、生活保護世帯の子どもを含む、生活困窮世帯の子どもに対する学習支援や居場所づくり、養育に関する

保護者への助言を行うものである。

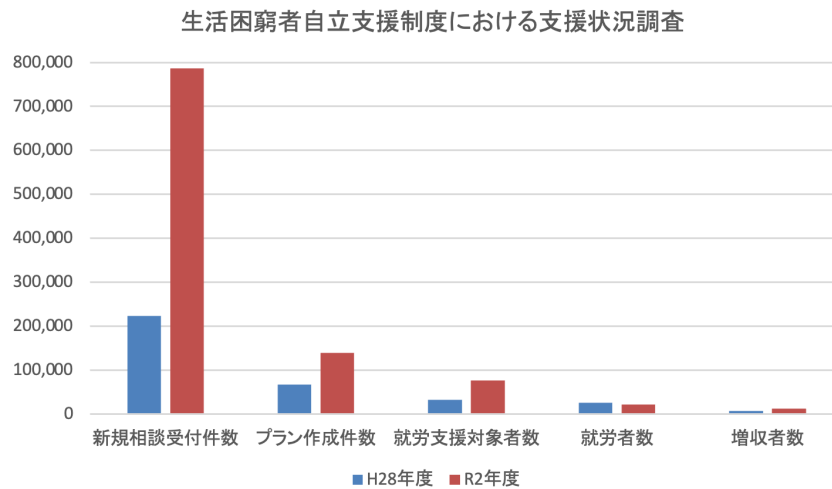


図 1.2 生活困窮者自立支援制度における支援状況調査

(厚生労働省「生活困窮者自立支援制度の現状について」をもとに筆者作成)

図 1.2 は生活困窮者自立支援制度における支援状況を表したものである。平成 28 年度と令和 2 年度の比較から分かるように、新規相談件数が急増しているにもかかわらず、就労者数ならびに増収者数は一向に増えていない現状がある。

第 4 節 生活保護制度と生活困窮者自立支援制度の問題

本節では、第 2、3 節で述べた制度の現状を踏まえ、問題点を 3 つに絞り込んでいく。1 つ目は「生活保護制度の目的に関する課題」、2 つ目は「生活保護費による財政圧迫」、3 つ目は「生活困窮者自立支援制度の効果検証の課題」である。

第 1 項 生活保護制度の目的に関する課題

生活保護制度の目的は自立を助長することである。しかし、令和 4 年度被保護者調査によると、全 173,867 世帯のうち最も多い廃止理由は死亡である。死亡による保護廃止割合は全体の約半数である。一方で、収入の増加・取得による保護廃止割合は全体の約 1 割にしか過ぎない。このように、実際に生活保護が廃止になる人の理由の多くは「自

立」ではなく「死亡」という現状がある。現行の制度では、稼働能力を有する者が就労によって生活保護から脱却し、真に自立した生活を送るための支援が十分に提供されていない。そのため、「自立の助長」が叶わず、死亡するまで受け続けてしまう現状は問題だといえる。

第2項 生活保護費による財政圧迫

生活保護制度において、財政圧迫が懸念されている。図 1.3 から分かるように、財務省の財務統計・平成9年度以降一般会計歳出決算目的別分類によると、1997年から2019年にかけて一般会計歳出に占める生活保護費の割合は増加している。

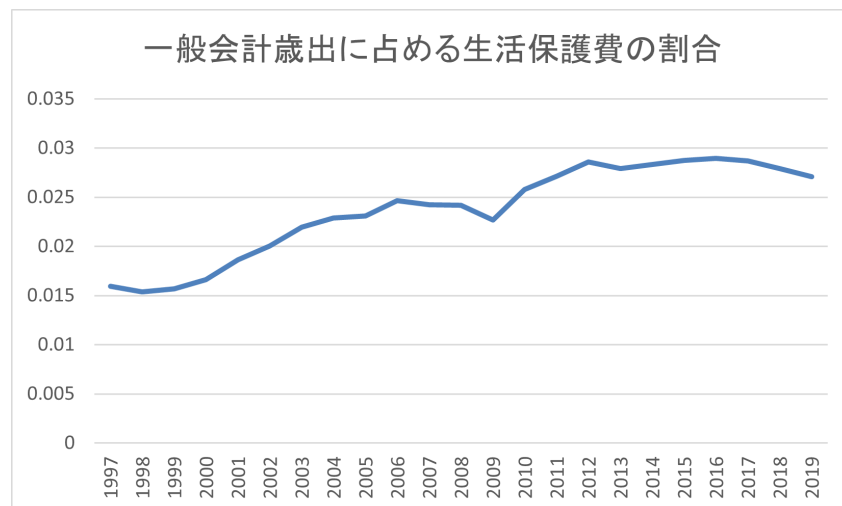


図 1.3 一般会計歳出に占める生活保護費の割合

(財務省「財務統計・平成9年度以降一般会計歳出決算目的別分類」をもとに筆者作成)

また、図 1.4 は厚生労働省の被保護者調査をもとに、被保護世帯とその中の高齢者世帯の推移を可視化したものである。このグラフから、生活保護を受給している年齢層の大半は高齢者世帯であり、被保護世帯数と同様に年々増加していることが分かる。高齢者は一度生活保護の受給を開始すると脱却するのは難しく、長く受給し続けることが多い。図 1.5 は厚生労働省の被保護者調査をもとに高齢者の生活保護受給期間を表したものである。このグラフから、高齢者かつ被保護世帯の中で 15 年以上生活保護を受給し続ける世帯が最も多いことが分かる。

また、生活保護費歳出の内訳の半分は医療扶助によるものである。厚生労働省「生活

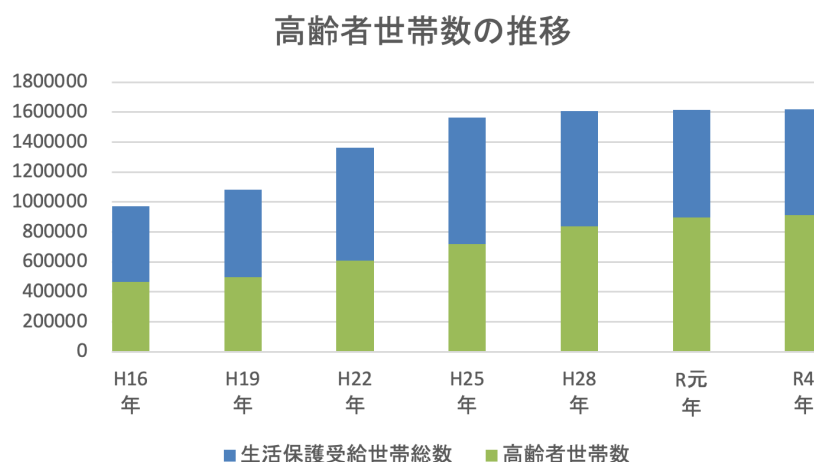


図 1.4 被保護世帯かつ高齢者世帯の推移

(厚生労働省「被保護者調査」をもとに筆者作成)

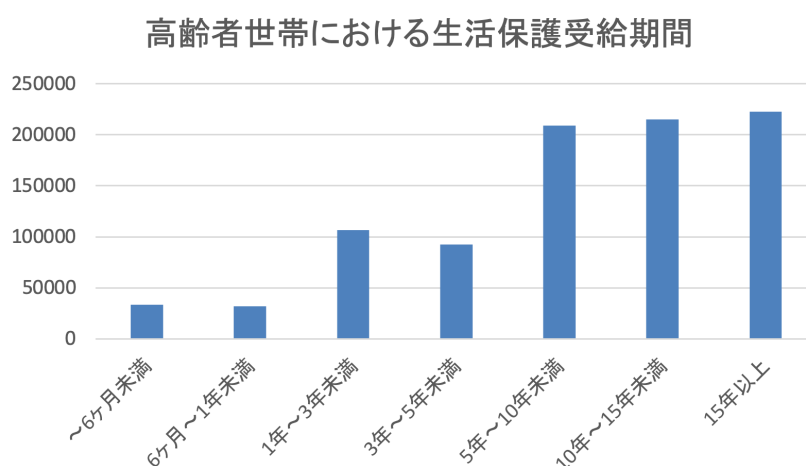


図 1.5 高齢者世帯における生活保護受給期間

(厚生労働省「被保護者調査」をもとに筆者作成)

保護制度の現状について」の資料によると、令和2年度の生活保護費のうち49.7%を医療扶助、29.9%を生活扶助、16.9%を住宅扶助、残りの0.8%をその他の扶助が占めている結果となっている。そのため、稼働年齢の被保護者に比べ、高齢な被保護者は医療機関の使用頻度が相対的に多いと考えられる。今後はさらに高齢化が進むことから、生活保護による国の財政圧迫が懸念されるのは問題である。加えて、生活保護費は国が3/4、地方自治体が残りの1/4を負担する仕組みである。このことから、国の歳出における生活保護費の圧迫を抑えるためには、生活保護に至らないための政策が必要

といえる。

第3項 生活困窮者自立支援制度の効果検証の課題

生活保護に至らないための政策として、生活困窮者自立支援制度があげられる。この制度は生活保護の第二のセーフティネットといえる重要な制度にも関わらず、その効果検証を行った論文は少なく、本制度の現状や課題に関する理解が十分に行き届いていない。また、図 1.2 で示した通り、本制度の参加率は依然として低く、支援が必要な生活困窮者に対する本制度の周知が十分に行き届いていないという課題があることなどから、本制度が生活保護に至る前の自立支援策の強化としての役割を果たしているかどうかを検証する必要性があると考えた。これを踏まえ、第3章の分析で本制度の効果を明らかにしていく。

第5節 問題意識（実現したい日本の将来像）

現行の生活保護制度は、本来の目的である自立の助長が達成できていないという点と生活保護費によって財政が圧迫しているという点で問題である。それに加えて、生活困窮者自立支援制度においても、生活保護の第二のセーフティネットであるにも関わらず、効果検証が少なく、最適な就労支援であるのかという課題が浮き彫りになっている。

本稿では、現状の問題に対して定量的な分析を行い、効果的な支援のあり方について考える。さらに、分析に基づいて、生活保護制度や生活困窮者自立支援制度を頼らずとも各々が自立した生活を実現できる社会の構築を目指す。

第2章 先行研究・本稿の位置づけ

第1節 先行研究

本章では、生活保護制度及び、生活困窮者自立支援制度に関する先行研究のレビューを通して、本稿の位置付けを明確にすることを目的としている。第1項では、生活保護の受給とその自立の要因を分析している先行研究を3点紹介する。第2項では、生活困窮者自立支援制度の効果検証を行っている論文を紹介する。

第1項 生活保護制度の自立支援策が被保護世帯に与える影響

本項では、どのような自立支援策が被保護世帯の稼働率の増加に寄与しているのかを分析した先行研究を紹介する。玉田・大竹（2004）は、2002年の大阪府（大阪市を除く）における44福祉事務所の被保護世帯の稼働率のクロスセクションデータを用いて、重回帰分析により自立支援策や福祉政策が稼働率に与える影響を分析した。分析の結果、能力開発講座の有無や求人情報提供・求人情報フェアの有無、CW一人当たりケース数は、被説明変数の稼働率に対して有意とならず、稼働率に影響を与えていないことが分かった。当該論文より、CWに関する説明変数を用いて分析を行う着想を得た。

釜賀研究会（2014年）では、2012年度の47都道府県別クロスセクションデータを使用し、被説明変数として脱却率を独自に算出することで、生活保護からの脱却の要因を分析している。この脱却率は、「高齢者世帯を除く生活保護廃止世帯数/高齢者世帯を除く生活保護世帯数」で算出している。

く被保護実世帯数」として算出されている。

$$\text{脱却率} = \frac{\text{生活保護廃止総世帯数} - \text{保護廃止高齢者世帯数}}{\text{被保護実世帯数} - \text{被保護高齢者世帯数}}$$

高齢者を除いた理由として、生活保護廃止世帯の中には高齢者が死亡により生活保護を脱却するケースが多く含まれているからとされている。分析の結果、最低賃金が脱却率に正の影響を与え、完全失業率と自治体とハローワークの連携の有無が脱却率に負の影響を与えることが明らかとなった。当該論文より、分析において用いる被説明変数の算出方法について着想を得た。

周・鈴木（2007）は、47 都道府県別の保護率の年次パネルデータを用いて、固定効果モデルで重回帰分析を行い、生活保護率の決定要因を分析した。分析の結果、失業率、高齢化率、CW一人当たり担当保護者数が被説明変数の生活保護率に対して正に有意となり、失業率や高齢化率が高い地域ほど生活保護率が高いことと、CW一人あたりの仕事の負荷が大きい地域ほど自立支援に手が回らず保護率が高いことが明らかとなった。

第 2 項 生活困窮者自立支援制度の効果検証

高橋ほか（2022）は、全国の福祉事務所設置自治体を対象として、生活困窮者自立支援制度における各事業の実施件数が、本事業による就労増収者数にどのような影響を与えるかを検証した。年次パネルデータを用いて固定効果モデルで重回帰分析を行った結果、自立相談支援事業の件数と一時生活支援事業が正に有意となった。また効果に遅効性があると考えられる事業に関して、前年度の件数を用いた複数年度モデルを用いた分析では、自立相談支援事業と一時生活支援事業に加え、前年度の就労準備支援事業の件数が正に有意となった。

第 2 節 本稿の位置付け・新規性

本稿の新規性は 4 つある。

1 つ目は、被保護世帯の自立率を独自に算出している点である。玉田・大竹（2004）は被保護世帯の稼働率の要因を分析し、周・鈴木（2007）は生活保護率の要因を分析し

ている。その他の生活保護に関する先行研究も基本的に稼働率や保護率の分析に留まるものが多い。また、釜賀研究会（2014）においても脱却率を算出しているものの、脱却理由を就労や増収に限定していないことに加え、死亡や失踪も脱却に含まれている。よって本稿では、「就労による自立率」を独自に算出することで、生活保護制度の本来の目的である自立に焦点を当てた分析を行う。

2つ目は、都市と地方の違いを考慮して「政令指定都市・中核市」、「政令指定都市と中核市を除く 47 都道府県」の 2 つに分けて分析を行っている点である。玉田・大竹（2004）は大阪府のみの分析に留まっている。周・鈴木（2007）は 47 都道府県で分析を行っているが、限界性として、都市と地方を合わせた道府県単位で分析を行っているため、同都道府県内の経済状況の違いを把握できていない。また、高橋ほか（2022）に関しても、同様の限界点がある。本稿では、政令指定都市・中核市、政令指定都市と中核市を除く 47 都道府県に分けて分析をすることにより、都市と地方の違いを考慮して、地域差が自立率に与える影響や、生活困窮者自立支援事業の効果をより詳細に分析する。

3つ目は、CWの業務負担に関する説明変数を独自に算出した点である。CWの定数は、市部では被保護世帯数 80 世帯につき 1 人、群部では 65 世帯に 1 人という配置基準が設けられている。玉田・大竹（2004）や周・鈴木（2007）ではCW一人当たりの担当保護者数を説明変数として用いているが、限界性として、市部と郡部での配置基準を考慮しきれていない。そこで、CW一人当たりの担当保護者数ではなく、配置基準数に対する充足を表す、CW充足率を独自に算出した。また、各地方公共団体の全職員のうちCWの職員数の割合を独自に算出し、各地方公共団体全職員のうちの配置状況の影響を確認する。また、CWが被保護世帯を訪問する際に移動距離の負担があると現状分析で示唆されていた。そこで、現状のCWが勤務する福祉事務所から、被保護世帯の住居へのアクセスのしやすさ度合いを示す変数を独自に算出し、自立率への影響を確認する。

4つ目は、生活困窮者自立支援制度が生活保護に与える影響について言及している点である。高橋ほか（2022）は生活困窮者自立支援事業の効果検証を行っているものの、生活保護制度に与える影響は示されていない。そこで、本稿では生活保護の開始率を被説明変数とし、生活困窮者自立支援制度が生活保護に与える影響についても分析を行う。また、認定就労訓練事業所の割合を新たに説明変数に加えた点や、2022 年までのデータを加え分析対象を 8 年間としたことも本稿の新規性である。

以上を踏まえ、次章では、2つの分析を行う。分析 I では、CWの負担が被保護世帯の

自立に与える影響を明らかにする．分析Ⅱでは，生活困窮者自立支援制度の各事業が生活保護受給開始率に与える影響を明らかにし，生活困窮者自立支援制度が生活保護に与える効果について検証する．

第3章 分析

第1節 分析Ⅰ：ケースワーカーの配置状況や移動負担が被保護世帯の自立率に与える影響

第1項 分析Ⅰの方向性

本分析では、CWの配置状況やCWの仕事の負担が被保護世帯の自立率に与える影響を明らかにする。現状分析でも述べたように、CWは被保護者に対して支援を行い、支える重要な存在であるが、職員の不足や業務負担の大きさ、家庭訪問における移動の負担が問題となっている。しかし、先行研究でもCWの負担や配置状況、移動負担が生活保護からの自立に与える影響について述べられた論文はない。そこで、本分析では以下の2つの仮説を立て、仮説の検証を行う。

【仮説Ⅰ：CWの配置状況は被保護世帯の自立に影響を与える】

【仮説Ⅱ：CWの移動負担は被保護世帯の自立に影響を与える】

以上の仮説を検証するために、被説明変数である「自立率 ($Independence_{i,t}$)」、及び、説明変数である「CW充足率 ($CW\ sufficiency_{i,t}$)」、「CWの職員割合 ($CW\ ratio_{i,t}$)」、「CWの移動カバー率 ($Coverage_{i,t}$)」を独自に算出し、分析を行う。また、政令指定都市と中核市、47都道府県(政令指定都市と中核市を除く)に分けて分析を行うことで、都市と地方での違いを解釈していく。

第 2 項 分析モデルと使用データ

「R Ver4.2.3」により，2005 年，2010 年，2015 年，2020 年における政令指定都市・中核市と，政令指定都市・中核市を除く 47 都道府県でのパネルデータ分析を行った．5 年ごとの期間を対象にしているのは CW の移動カバー率（ $Coverage_{i,t}$ ）を作成するためには，総務省統計局が 5 年ごとに調査を行い，公表をしている国勢調査のデータが不可欠であるためだ．また，CW 充足率（ $CW\ sufficiency_{i,t}$ ）を作成するために利用する，総務省「地方公共団体定員管理調査」は 2005 年から調査，及び公表が行われているため，2005 年から 5 年ごとの 4 期間を対象とした．なお，政令指定都市・中核市は 2005 年の政令指定都市・中核市の 49 都市を基準とした（札幌市，仙台市，さいたま市，千葉市，横浜市，川崎市，静岡市，名古屋市，京都市，大阪市，神戸市，広島市，北九州市，福岡市，旭川市，秋田市，郡山市，いわき市，宇都宮市，川越市，船橋市，横須賀市，相模原市，新潟市，富山市，金沢市，長野市，岐阜市，浜松市，豊橋市，豊田市，岡崎市，堺市，高槻市，東大阪市，姫路市，奈良市，和歌山市，岡山市，倉敷市，福山市，高松市，松山市，高知市，長崎市，熊本市，大分市，宮崎市，鹿児島市）．政令指定都市・中核市，47 都道府県（指定都市・中核市を除く），合計で 2 つのパターンの分析を，固定効果モデル，変量効果モデル，プーリングモデルそれぞれで分析を行う．固定効果モデルおよび変量効果モデル効果の推定式は以下のとおりである．

$$\begin{aligned} Independence_{i,t} = & \beta_1 CW\ sufficiency_{i,t} + \beta_2 CW\ ratio_{i,t} + \beta_3 Coverage_{i,t} + \\ & + \beta_4 unemployment_{i,t} + \beta_5 senior_{i,t} + \beta_6 disable_{i,t} + \alpha_i + \varepsilon_{i,t} \end{aligned}$$

添え字 i は，政令指定都市および中核市，または都道府県（政令指定都市・中核市を除く）を示す．添え字 t は，時点（＝ 2005,2010,2015,2020）を表す． α_i は個別効果， $\varepsilon_{i,t}$ は誤差項である．

プーリングモデルの推定式は以下の通りである．

$$Independence_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 CWsufficiency_{i,t} + \beta_2 CWratio_{i,t} + \beta_3 Coverage_{i,t} \\ + \beta_4 unemployment_{i,t} + \beta_5 senior_{i,t} + \beta_6 disable_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

同様に, $\varepsilon_{i,t}$ は誤差項である.

それぞれの変数について説明する.

【被説明変数】

- 自立率 ($Independence_{i,t}$)

被保護世帯に占める, 「働きによる収入の増加・取得」を理由として保護廃止となった世帯の割合である. ここでは, 保護廃止となった理由を就労によるものに限定することで, 死亡や失踪などによる廃止を取り除き, 「就労による自立率」を定義した.

$$Independence_{i,t} = \frac{\text{時点 } t \text{ における該当地 } i \text{ の, 「働きによる収入の増加・取得」} \\ \text{を理由として保護廃止となった被保護世帯総数}}{\text{時点 } t \text{ における該当地 } i \text{ の被保護世帯総数}}$$

【説明変数】

- CWの移動カバー率 ($Coverage_{i,t}$)

この変数の作成方法については, 次項で説明をする.

- CW充足率 ($CWsufficiency_{i,t}$)

被保護世帯数に対するCWの標準配置基準数は, 市部では被保護世帯 80 世帯につき 1 人, 郡部では被保護世帯 65 世帯につき 1 人と定められている. 例えば, 被保護世帯数が 4000 世帯の市部におけるCWの標準配置基準は 50 である. この変数は地域のCW標準配置基準数に対し, 実際に働いているCWの人数の割合を算

出したものだ。

$$CW\ sufficiency_{i,t} = \frac{\text{時点 } t \text{ における該当地 } i \text{ のCW職総数}}{\text{時点 } t \text{ における該当地 } i \text{ のCWの標準配置総数}}$$

充足率が高いほどCWが被保護者に手厚い支援をできると考えたため、想定される符号は正である。

- CWの職員割合 ($CW\ ratio_{i,t}$)

この変数は各地方公共団体の全職員のうち、CWの職員数の割合である。

$$CW\ ratio_{i,t} = \frac{\text{時点 } t \text{ における該当地 } i \text{ のCW総数}}{\text{時点 } t \text{ における該当地 } i \text{ の地方公共団体の職員総数}}$$

就労支援に注力している自治体ほどCWの職員割合は相対的に大きいと考えたため、想定される符号は正である。

- 完全失業率 ($unemployment_{i,t}$)

この変数は労働力人口のうち、職がなく求職活動をしている者の人口である。想定される符号は負である。

- 高齢者世帯割合 ($senior_{i,t}$)

この変数は被保護世帯のうち、高齢者世帯の割合である。高齢者世帯は他の世帯類型と比べて就労による自立の難易度が高いと考えたため、想定される符号は負である。

- 障害者世帯割合 ($disabled_{i,t}$)

この変数は被保護世帯のうち、障害者世帯の割合である。障害者世帯は高齢者世帯同様、他の世帯類型に比べて就労による自立の難易度が高いと考えたため、想定される符号は負である。

第3項 CWの移動カバー率の算出

この変数は、CWの移動距離の負担についての検証を行うために用いる変数である。CWの移動距離とは、ここでは、CWが被保護世帯の自宅訪問をする際の、福祉事務所から被保護世帯の自宅までの距離を表す。福祉事務所は社会福祉法にもとづき、都道府県および一般市（特別区含む）への設置が義務付けられている。政令指定都市は各特別区が、中核市及び一般市はそれぞれの市が管轄をしている。町村は任意での設置とされており、任意で設置していない町村に関しては、都道府県が設置した福祉事務所が管轄となる。

現状分析において、CWの負担として自宅訪問における福祉事務所からの移動距離の長さが上げられていた。移動に手間がかかることにより、本来CW業務の目的である、被保護世帯に対する支援が適切に行えなくなる可能性があると考ええる。そこで、本項では実際にCWの移動距離の負担が、自立率にどのような影響をもたらすのかを定量的に考察するために、CWの移動カバー率という変数を算出する。算出にあたっては、地理空間情報を分析する際に用いられる「QGIS Ver3.32.1-Lima」を使用する。

CWの移動カバー率は、「中核市」、「政令指定都市」、「政令指定都市・中核市が存在しない都道府県」、「政令指定都市・中核市が存在する都道府県」、それぞれのケースごとに、個別に定義を与える。後で説明するように、個別に与えられる定義は基本的に同じ内容を意味しており、福祉事務所が自治体内に複数存在するか否かといった違いを捉えるために個別に与えるものである。それぞれの定義を与えるために、いくつかの記号を準備する。はじめに、 R で全ての都道府県の集合を表す。各都道府県 $r \in R$ について、 $C^{r,core}$ で都道府県 r の中核市の集合を表す。同様に、 $C^{r,desig}$ で都道府県 r の政令指定都市の集合を表す。よって、中核市（政令指定都市）を持たない都道府県 $r \in R$ は $C^{r,core} = \emptyset$ ($C^{r,desig} = \emptyset$) である。任意の都道府県 $r \in R$ と任意の政令指定都市 $c \in C^{r,desig}$ について、 $W^{r,c}$ 都道府県 r の政令指定都市 c 市で福祉事務所を持つ特別区の集合を表す（ただし、 $C^{r,desig} \neq \emptyset$ である都道府県 r に限る）。また、 $\bar{d}$ で、CWが福祉事務所から被保護世帯の自宅へ訪問可能と考える平均的な移動距離を表す。 $\bar{d}$ の算出方法については後述する。これらの記号を用いて、はじめに、中核市と政令指定都市に対するCWの移動カバー率を以下のように定義する。

- 任意の都道府県 $r \in R$ の中核市 $c \in C^{r,core}$ の t 年におけるCWの移動カバー率

は以下で定義する (ただし, $C^{r,core} \neq \emptyset$ である都道府県 r に限る).

$$V_{c,t}^{\bar{d}} = \frac{P_{c,t}^{\bar{d}}(o_c)}{P_{c,t}}.$$

ここで, $P_{c,t}$ は中核市 c の t 年における仮想被保護総世帯を表す. なお, 仮想被保護世帯の定義については, 本節の後半で詳述する. また, o_c は中核市 c の福祉事務所を表す. そして, $P_{c,t}^{\bar{d}}(o_c)$ は, 福祉事務所 o_c を中心として, 半径 $\bar{d}$ 以内に居住している c 市の t 年における仮想被保護総世帯を表す. この仮想被保護総世帯の算出には, QGISを用いた.

- 任意の都道府県 $r \in R$ の政令指定都市 $c \in C^{r,desig}$ の t 年におけるCWの移動カバー率は以下で定義する (ただし, $C^{r,desig} \neq \emptyset$ である都道府県 r に限る).

$$V_{c,t}^{\bar{d}} = \frac{\sum_{w \in W^{r,c}} P_{w,t}^{\bar{d}}(o_w)}{P_{c,t}}$$

ここで, $P_{c,t}$ は政令指定都市 c の t 年における仮想被保護総世帯を表す. また, o_w は政令指定都市 c の特別区 $w \in W^{r,c}$ の福祉事務所を表す. そして, $P_{w,t}^{\bar{d}}(o_w)$ は, 福祉事務所 o_w を中心として, 半径 $\bar{d}$ 以内に居住している特別区 w の t 年における仮想被保護総世帯を表す. この仮想被保護総世帯の算出には, QGISを用いた. 政令指定都市のCWの移動カバー率 $V_{c,t}^{\bar{d}}$ の分子は政令指定都市 c 内で各特別区 w の福祉事務所によってカバーされる仮想被保護総世帯を意味している. 従って, 定義式は表面上異なるものの, 中核市に対するカバー率の定義と意味する内容は同じである.

次に, 都道府県内に政令指定都市・中核市が存在しない任意の都道府県と, 都道府県内に政令指定都市・中核市が存在する都道府県のCWの移動カバー率を定義するために, 追加の記号を準備する. 任意の都道府県 $r \in R$ について, M^r で福祉事務所を持つ自治体の集合を表す. ただし, 1つの福祉事務所が複数の自治体を管轄する場合には, それらの自治体を1つの自治体として扱うことにする.

- 都道府県内に政令指定都市・中核市が存在しない任意の都道府県 $r \in R$ の t 年におけるCWの移動カバー率は以下で定義する (ただし, $C^{r,core} = \emptyset = C^{r,desig}$ で

ある都道府県 r に限る).

$$V_{r,t}^{\bar{d}} = \frac{\sum_{m \in M^r} P_{m,t}^{\bar{d}}(o_m)}{P_{r,t}}$$

ここで, $P_{r,t}$ は都道府県 r の t 年における仮想被保護総世帯を表す. また, o_m は都道府県 r の自治体 $m \in M^r$ の福祉事務所を表す. そして, $P_{m,t}^{\bar{d}}(o_m)$ は, 福祉事務所 o_m を中心として, 半径 $\bar{d}$ 以内に居住している自治体 m の t 年における仮想被保護総世帯を表す. この仮想被保護総世帯の算出には, QGISを用いた. 都道府県内に政令指定都市・中核市が存在しない都道府県のCWの移動カバー率 $V_{r,t}^{\bar{d}}$ の分子は都道府県 r 内で各自治体 $m \in M^r$ の福祉事務所によってカバーされる仮想被保護総世帯を意味している. 従って, 中核市および政令指定都市に対するカバー率の定義と意味する内容は同じである.

- 都道府県内に政令指定都市・中核市が存在する任意の都道府県 $r \in R$ の t 年におけるCWの移動カバー率は以下で定義する (ただし, $C^{r,core} \neq \emptyset$ もしくは $C^{r,desig} \neq \emptyset$ である都道府県 r に限る).

$$V_{r,t}^{\bar{d}} = \frac{\sum_{m \in M^r \setminus \{C^{r,core}, C^{r,desig}\}} P_{m,t}^{\bar{d}}(o_m)}{P_{r,t} - \sum_{c \in (C^{r,core} \cup C^{r,desig})} P_{c,t}}$$

ここで, $P_{r,t}$ は都道府県 r の t 年における仮想被保護総世帯を表す. また, o_m は都道府県 r の自治体 $m \in M^r$ の福祉事務所を表す. そして, $P_{m,t}^{\bar{d}}(o_m)$ は, 福祉事務所 o_m を中心として, 半径 $\bar{d}$ 以内に居住している自治体 m の t 年における仮想被保護総世帯を表す. この仮想被保護総世帯の算出には, QGISを用いた. 県内に政令指定都市・中核市が存在する都道府県のCWの移動カバー率 $V_{r,t}^{\bar{d}}$ の分子は, 都道府県 r 内で政令指定都市および中核市を除く各自治体 $m \in M^r \setminus \{C^{r,core}, C^{r,desig}\}$ の福祉事務所によってカバーされる仮想被保護総世帯を意味している. また, 分母は, 都道府県 r の仮想被保護総世帯から中核市および政令指定都市の仮想被保護総世帯を引いたものである, 従って, これまでに定義したカバー率と意味する内容は同じである.

以上のCWの移動カバー率の定義に基づき, 具体的な算出方法を述べる. まず, 「仮想被保護総世帯」の算出について述べる. 福祉事務所が管轄している居住地の被保護世

帯総数を算出するのに、国勢調査にて公表されている町丁目統計と、町丁目境界データを利用し、結合をする必要がある。しかし、町丁目統計では、町丁ごとに世帯類型別の世帯数を確認することができるが、被保護世帯の類型に関しては調査が行われていないため、被保護世帯総数を取得することが困難である。そこで、町丁目統計を加工し、独自に「仮想被保護総世帯」を算出することとした。現状分析から、被保護世帯の約9割は非就労者世帯であることが明らかとなっているため、町丁目統計の、世帯の経済構成別一般世帯数で公表されている非就労世帯を利用する。しかし、町丁目統計における非就労世帯には、年金を受給して生活する高齢者世帯が多く含まれている可能性がある。そのため、高齢者世帯の偏りを考慮し、高齢者世帯を除く必要があると考えた。また、現状分析でも述べたように、被保護世帯の中でも高齢者世帯は生活保護を長く受け続ける傾向にあり、自立が難しいとされている。本節で被説明変数として用いている自立率 ($Independence_{i,t}$) は「就労による自立」を目的としていたので、仮想被保護総世帯の算出においては、高齢者世帯を除いて考えた。具体的な算出方法は以下の手順に従って行う。

①高齢者世帯を除く世帯の割合の算出

$$\text{高齢者世帯以外の割合}_{i,t} = \frac{(\text{時点 } t \text{ における該当地 } i \text{ の一般世帯総数}) - (\text{時点 } t \text{ における該当地 } i \text{ の 65 歳以上世帯員のいる一般世帯総数})}{(\text{時点 } t \text{ における該当地 } i \text{ の一般世帯総数})}$$

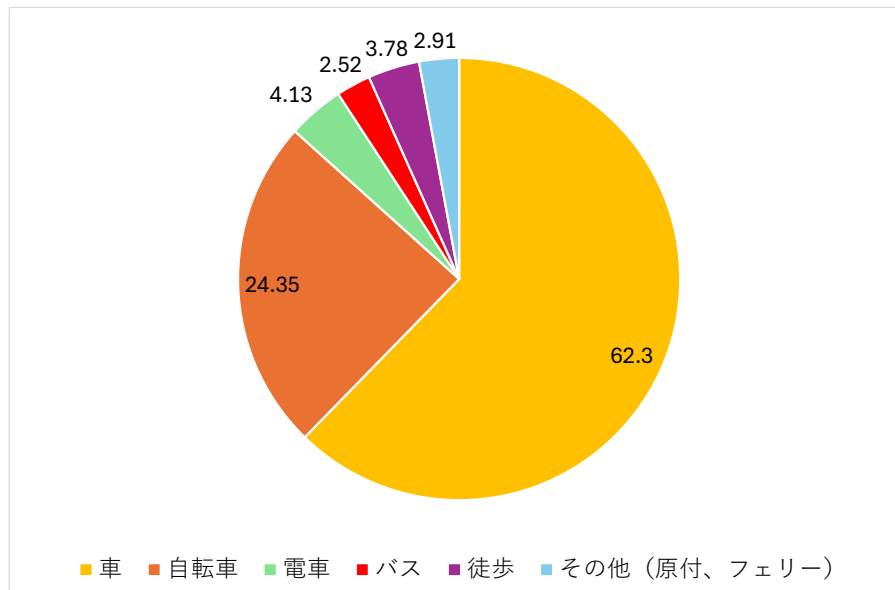
②仮想被保護総世帯の算出

$$\begin{aligned} \text{仮想被保護総世帯}_{i,t} &= (\text{時点 } t \text{ における該当地 } i \text{ の高齢者世帯以外の割合}) \\ &\quad \times (\text{時点 } t \text{ における該当地 } i \text{ の非就労世帯数}) \end{aligned}$$

以上の手法により各福祉事務所が管轄している居住地の被保護世帯総数（仮想被保護総世帯）の算出が可能となる。QGIS上で統計データと境界データを結合し、町丁目境界に重心をプロットすることで、分母の算出が可能となる。

次に、 $\bar{d}$ についての説明をする。CWが被保護世帯の自宅訪問をするのにどのくらいの移動距離を有しているのかを把握するためには、現状の移動手段と移動時間を考慮する必要がある。そこで、分析対象である2005年時点での政令指定都市・中核市の福祉

図 3.1 移動手段のアンケート調査結果



(アンケート調査より筆者作成)

事務所（問い合わせ先が不明等の理由から、4つの政令指定都市・中核市を除く）、及び、本稿を執筆する上でヒアリングを行った、千代田区、三島市の福祉事務所の、合計47の市区の福祉事務所へアンケート調査を行った。政令指定都市・中核市は、各福祉事務所の問い合わせフォーム、もしくはメールにてアンケート解答依頼を行い、メールまたは電話にて回答を得た。千代田区、三島市は口頭にて回答を得た。質問内容は以下の2つである。

①ケースワーカーが被保護世帯の自宅を訪問する際の主な移動手段について（例: 車3割、電車1割、自転車4割、徒歩1割）

②ケースワーカーが被保護世帯の自宅を訪問する際にかかる平均的な片道の移動時間はどのくらいですか？（例: 車で片道約30分）

アンケート調査の回収率は57%となった。移動手段に関するアンケートの結果は図3.1に示している。政令指定都市・中核市では、6割以上が車での移動を利用していることが明らかとなった。政令指定都市・中核市を除く47都道府県全ての福祉事務所にアンケートを行えたわけではないが、都道府県では地理的条件により、車の移動手段のその割合は政令指定都市・中核市に比べて高いと考えた。そこで本稿では、CWは車での

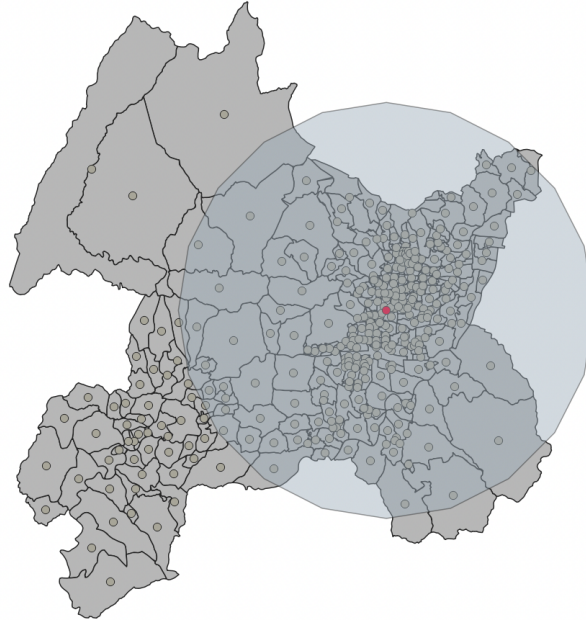
移動が一般的であると仮定する．移動時間（片道）のアンケート結果については，移動手段において車が 8 割以上と回答があった市区のみで平均を算出を行った．結果，車が 8 割以上と回答があった市区においては，車での移動時間が平均約 25 分であると明らかになった，車での平均的な移動距離を算出するために，車の平均的な速度を 33.8km/h とした．この速度は国土交通省が公表している全国道路・街路交通情勢調査より，昼間 12 時間平均旅行速度 (km/h) の合計平均から取得した数値である．CW の車での平均移動時間が約 25 分，平均速度が 33.8km/h とすると，CW の平均移動距離は約 14km となる．よって，CW が福祉事務所から被保護世帯の自宅へ訪問可能と考える平均的な移動距離である $\bar{d}$ を，本稿では 14km と定義する．

各福祉事務所を町丁目境界データ上にプロットし，CW が福祉事務所から被保護世帯の自宅への平均的な移動距離 $\bar{d}$ を半径とした円を福祉事務所から発生させることで，その円内に居住している仮想被保護総世帯を算出する．この手法によって，現状，CW がカバー出来ている範囲（定義式の分子部分）の算出が可能となる．なお，福祉事務所の位置情報データは，2022 年のデータを通年で利用する．福祉事務所の多くは区役所や市役所，村長役場に設置されていることが多く，福祉事務所の設置場所が 20 年の期間内に変更される可能性は少ないと考えられたため，2022 年のデータを通年で利用することには問題がないと考えた．

このように，CW の移動カバー率 とは，CW が被保護世帯の自宅訪問を行う平均的な移動距離を $\bar{d}$ とした場合の，福祉事務所からのアクセスのしやすさ（移動の負担度合い）を定義した式といえる．そのため，CW の移動カバー率の値が大きいほど，自宅訪問における平均的な CW の移動距離内に管轄すべき被保護世帯が多く居住しているため，アクセスは良い（移動負担が少ない）と評価できる．また，CW の移動カバー率の値が小さいほど，アクセスは悪い（移動負担が大きい）と評価できる．上記の手順に従い，QGIS 上で「中核市」，「政令指定都市」，「政令指定都市・中核市が存在しない都道府県」，「政令指定都市・中核市が存在する都道府県」，それぞれの算出イメージを下記の図 3.2，図 3.3，図 3.4，図 3.5 に示した．町丁目の境界データの重心を灰色で，福祉事務所を赤色でプロットし，福祉事務所から $\bar{d}$ の範囲を水色の円で示している．

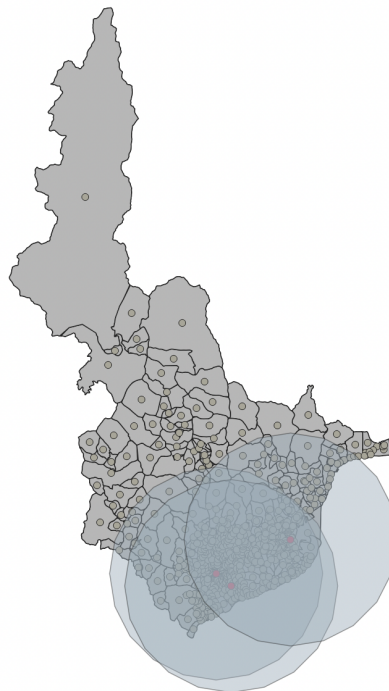
本分析で用いる基本統計量を表 3.1 および表 3.2 に，データの概要を表 3.3 にまとめている．

図 3.2 「中核市」のイメージ (長野市)(2020 年)



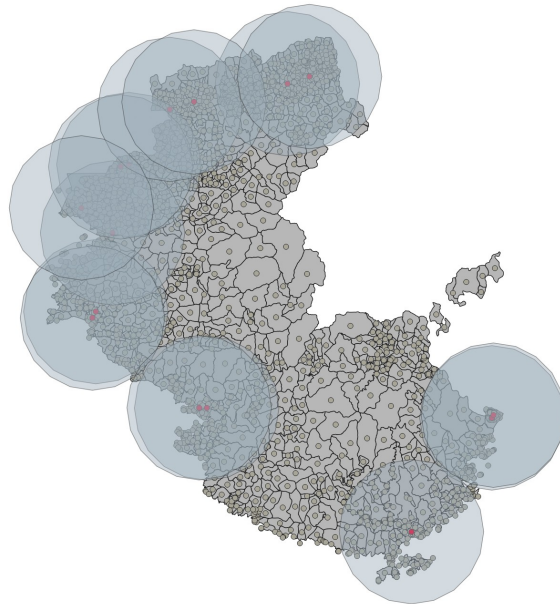
(QGISより著者作成)

図 3.3 「政令指定都市」のイメージ (静岡市)(2020 年)



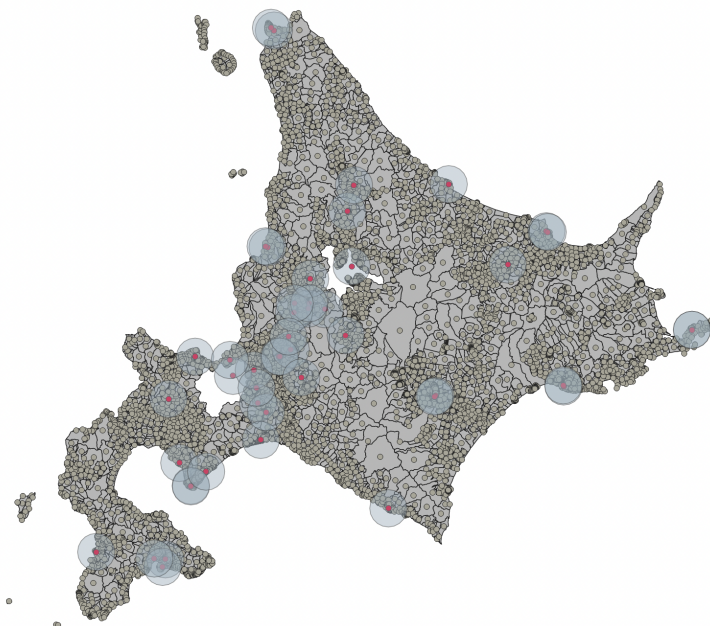
(QGISより著者作成)

図 3.4 「政令指定都市・中核市が存在しない都道府県」のイメージ (和歌山県)(2020 年)



(QGISより著者作成)

図 3.5 「政令指定都市・中核市が存在する都道府県」のイメージ (北海道)(2020 年)



(QGISより著者作成)

表 3.1 分析 I の基本統計量（政令指定都市・中核市）

変数	度数	平均	最大値	最小値	標準偏差
自立率	196	1.52366E-3	5.984766E-3	0	7.89706E-4
CWの移動カバー率	196	0.990330927	1	0.785023494	4.4176789E-2
CW充足率	196	0.842729082	1.2152	0.4138	0.149449232
CWの職員割合	196	0.01574392	4.9930556E-2	2.43309E-03	5.7609E-4
完全失業率	196	6.6.15306E-2	8.6E-2	3.3E-2	8.6715E-4
高齢者世帯	196	0.462111059	0.670468452	0.254964044	5.3E-3
障害者世帯	196	0.121384685	0.197800504	6.27601805E-2	1.73735E-3

表 3.2 分析 I の基本統計量（都道府県）

変数	度数	平均	最大値	最小値	標準偏差
自立率	196	1.471459E-3	3.477E-3	0	6.454916E-4
CWの移動カバー率	188	0.908700717	0.997932213	0.298017434	6.449E-3
CW充足率	188	1.056982609	1.8952	0.5613	1.64496E-2
CWの職員割合	188	3.474935E-3	9.84442E-3	1.054E-03	1.2339E-4
完全失業率	188	51191E-2	0.119	2.7E-2	1.09055E-3
高齢者世帯	188	0.5	0.659948	0.36985203	4.82052E-3
障害者世帯	188	0.1219794	0.2197017	8.1643796E-2	1.8383659E-3

表 3.3 分析 I のデータの概要

変数	定義	出典
自立率	「働きによる収入の増加・取得」による 保護廃止世帯数/被保護世帯数	厚生労働省「被保護者調査」
CW充足率	実際のCW数/CWの標準配置基準数	総務省「地方公共団体定員管理調査」
※CWの標準配置基準数	市部：被保護世帯数/80 郡部：被保護世帯数/65	厚生労働省「被保護者調査」 厚生労働省「被保護者調査」
CWの移動カバー率	CWが福祉事務所から被保護世帯の自宅 へ訪問可能と考える平均的な移動距離	国土交通省「国・都道府県の機関データ」・ 「市町村役場及び公的集会施設データ」
CWの職員割合	CW数/地方公共団体の総職員数	総務省「地方公共団体定員管理調査」
完全失業率	完全失業率/労働力人口	総務省「労働力調査」
高齢者世帯	被保護高齢者世帯数/被保護世帯総数	厚生労働省「被保護者調査」
障害者世帯	被保護障害者世帯数/被保護世帯総数	厚生労働省「被保護者調査」

第 4 項 分析 I の結果

政令指定都市・中核市の固定効果モデル，変量効果モデル，プーリングモデルそれぞれの結果をまとめたのが表 3.4 である．同様に，都道府県（政令指定都市・中核市を除

く)の結果をまとめたのが、表 3.6 である。

表 3.4 分析 1 の分析結果：政令指定都市・中核市

説明変数	係数 (標準誤差)		
	固定効果モデル (1)	変量効果モデル (2)	プーリングモデル (3)
CWの移動カバー率	-1.4959E-03 (1.5009E-03)	-1.9071E-03 (1.2314E-03)	-2.0639E-03 (1.2034E-03)
CW充足率	-8.9448E-06 (6.2132E-06)	-5.9482E-07 (4.3229E-06)	1.5848E-06 (3.9620E-06)
CWの職員割合	9.4739E-05 (1.3781E-04)	-3.9122E-06 (7.9974E-05)	-2.2525E-05 (7.0945E-05)
完全失業率	-9.0880E-05 (7.6445E-05)	-1.3403E-04* (5.3925E-05)	-1.3859E-04** (5.0136E-05)
高齢者世帯	-1.9846E-05 (1.1527E-05)	-3.0313E-05*** (7.7249E-06)	-3.2982E-05*** (7.2859E-06)
障害者世帯	-2.8811E-05 (4.2826E-05)	-5.2088E-06 (0.000025192)	-7.5701E-06 (2.2393E-05)
定数		5.7389E-03*** (1.3856E-03)	5.9192E-03*** (1.3752E-03)
観測数	196	196	196
調整済み R ²	-0.27238	0.090345	0.12871

注：p 値については，***で $p < 0.001$ ，**で $p < 0.01$ ，*で $p < 0.05$ をそれぞれ意味する。

表 3.5 分析 I のモデルの検定：政令指定都市・中核市

	F 値/カイ二乗分布の値 (p 値)
F 検定	1.9027 (1.974E-3)
Hausman 検定	6.8116 (3.386E-1)

それぞれの分析において、モデル選択のための F 検定および Hausman 検定の結果をまとめたのが、表 3.5、表 3.7 である。政令指定都市・中核市では変量効果モデルが、都道府県では固定効果モデルが採択される結果となった。政令指定都市・中核市で変量効

表 3.6 分析 1 の分析結果：都道府県

説明変数	係数 (標準誤差)		
	固定効果モデル (1)	変量効果モデル (2)	プーリングモデル (3)
CWの移動カバー率	2.4019E-03*** (6.9422E-04)	1.2726E-03* (5.0738E-04)	9.3836E-04* (4.6538E-04)
CW充足率	- 1.5694E-06 (1.4608E-06)	- 5.5210E-08 (1.2721E-06)	3.4090E-07 (1.2659E-06)
CWの職員割合	1.2055E-03 (7.5237E-04)	- 5.7479E-04 (2.9642E-04)	- 6.9993E-04** (2.5137E-04)
完全失業率	- 2.1650E-04*** (6.1245E-05)	- 1.7685E-04*** (3.6781E-05)	- 1.6982E-04*** (3.3391E-05)
高齢者世帯	- 8.6970E-05*** (1.4046E-05)	- 5.5282E-05*** (8.4949E-06)	- 5.1292E-05*** (7.6366E-06)
障害者世帯	- 7.2599E-05* (3.0932E-05)	- 5.5592E-05** (1.9558E-05)	- 5.2676E-05** (1.7454E-05)
定数		4.8701E-03*** (8.3453E-04)	4.9034E-03*** (7.5724E-04)
観測数	188	188	188
調整済み R ²	0.020455	0.25631	0.28805

注：p 値については，***で $p < 0.001$ ，**で $p < 0.01$ ，*で $p < 0.05$ をそれぞれ意味する。

表 3.7 分析 I のモデルの検定：都道府県

	F 値/カイ二乗分布の値 (p 値)
F 検定	2.1022 (5.323E-4)
Hausman 検定	18.903 (4.33E-3)

果モデルが採択された理由として、政令指定都市・中核市では都市構造が類似しているため、各都市を一貫した傾向で捉えることが適切であるためと考えられる。都道府県で固定効果モデルが採択された理由として、都道府県は地域特性が強く、各地域に固有の影響を考慮する必要があるためであると考えられる。

以上の結果から、それぞれについて解釈を行う。CW充足率やCWの職員割合といった、CWの配置状況はいずれも自立率に有意な結果を示さなかった。その理由として、CWの人数が充足しているか否かよりも、むしろCW個人の能力に左右される可能性があるとして解釈できる。CWの移動カバー割合は、都道府県では有意になったものの、政令指定都市・中核市では有意とならない結果となった。その理由としては地理的な条件の違いが考えられる。都道府県の自治体よりも面積の小さい政令指定都市・中核市では、 $\bar{d}$ を14kmにしたことで多くの自治体のカバー率が1となった。このことから、自治体間で差異が少ない結果となったため、政令指定都市・中核市においては有意にならなかったと解釈できる。一方、都道府県は自治体間でも面積や地形に大きく差異があるため、地域によってカバー率に差異が発生した。よって、カバー率が高い地域ほど自立率が高くなるという仮説が立証されたと考えられる。

第2節 分析Ⅱ：生活困窮者自立支援事業の実施が生活保護の受給開始に与える影響

第1項 分析Ⅱの方向性

本節では、生活困窮者自立支援事業の実施が生活保護の受給開始に与える影響を明らかにする。本事業は、生活困窮者が生活保護受給に至る前の段階で支援を行い、自立の促進を図るものであるが、実際に生活保護受給開始にどのような影響を与えているかは先行研究においても明らかにされていない。よって、本事業における自治体の任意事業の実施有無やそれによる就労の割合等が生活保護開始率に与える影響をパネルデータ分析によって検証する。

第2項 分析モデルと使用データ

「R Ver4.2.3」により，2015 年～2022 年における政令指定都市・中核市と，政令指定都市・中核市を除く 47 都道府県でのパネルデータ分析を行った．なお，政令指定都市・中核市は 2015 年の政令指定都市・中核市の 65 都市を基準とした（札幌市，仙台市，さいたま市，千葉市，横浜市，川崎市，相模原市，新潟市，静岡市，浜松市，名古屋市，京都市，大阪市，堺市，神戸市，岡山市，広島市，北九州市，福岡市，熊本市，旭川市，函館市，青森市，盛岡市，秋田市，郡山市，いわき市，宇都宮市，前橋市，高崎市，川越市，越谷市，船橋市，柏市，八王子市，横須賀市，富山市，金沢市，長野市，岐阜市，豊橋市，豊田市，岡崎市，大津市，高槻市，東大阪市，豊中市，枚方市，姫路市，西宮市，尼崎市，奈良市，和歌山市，倉敷市，福山市，下関市，高松市，松山市，高知市，久留米市，長崎市，大分市，宮崎市，鹿児島市，那覇市）．固定効果モデル及び変量効果モデルの推定式は以下の通りである．

$$WelfareUsage_{i,t} = \alpha_i + \sum_{k=1}^6 \beta_k ProjectUsage_{k,i,t} + \beta_7 Training_{i,t-1} + \beta_8 Divorce_{i,t} + \beta_9 JobRatio_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

添え字 i は，政令指定都市および中核市，または都道府県（政令指定都市・中核市を除く）を示す．添え字 t は，時点（＝ 2015，2016，2017，2018，2019，2020，2021，2022）を表す． α_i は個別効果， $\varepsilon_{i,t}$ は誤差項である．

プーリングモデルの推定式は以下の通りである．

$$WelfareUsage_{i,t} = \beta_0 + \sum_{k=1}^6 \beta_k ProjectUsage_{k,i,t} + \beta_7 Training_{i,t-1} + \beta_8 Divorce_{i,t} + \beta_9 JobRatio_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

同様に、 $\varepsilon_{i,t}$ は誤差項である。

それぞれの変数について説明する。

【被説明変数】

- 生活保護開始率 ($WelfareUsage_{i,t}$)

この変数は、ある一定期間において生活保護を受給していない世帯のうち、保護を開始した世帯の割合である。

$$WelfareUsage_{i,t} = \frac{\text{時点 } t \text{ における該当地 } i \text{ の生活保護開始世帯数}}{\text{時点 } t \text{ における該当地 } i \text{ の総世帯数} - \text{時点 } t \text{ における該当地 } i \text{ の被保護世帯総数}}$$

【説明変数】

- 各事業利用件数 ($ProjectUsage_{i,t}$)

ここでは、事業 1 を「住居確保給付金事業」、事業 2 を「一時生活支援事業」、事業 3 を「自立相談支援事業」、事業 4 を「家計改善支援事業」、事業 5 を「就労準備支援事業」、事業 6 を「生活保護受給者等就労自立促進事業」とする。ここで、高橋ほか (2022) を参考に、基本的な支援期間が 1 年間とされる事業 3, 4, 5, 6 に関しては、効果の発揮までに時間を要すると考え、前年度の件数を使用した。なお、任意事業のうち「子どもの学習支援事業」は子どもを対象とする事業であるため、本分析では考慮しない。各事業の実施は生活困窮者の経済的な自立を助長し、保護開始率を低くすると考えたため、想定する符号は負である。

- 前年度認定就労訓練事業所割合 ($Training_{i,t-1}$)

この変数は、被保護世帯 1 世帯当たりの認定就労訓練事業所の数である。なお、生活困窮者数を分母とするのが理想的であったが、データの制約上入手困難であったため、代理変数として被保護世帯数を用いた。認定就労訓練事業所の数も、各事業利用件数と同じように、前年度の値を用いた。被保護者に対する事業所の数が多いほど、認定就労訓練事業所に対するアクセスが良くなり、経済的自立につながりやすいと考えたため、想定する符号は負である。

$$Training_{i, t-1} = \frac{\text{時点 } t-1 \text{ における該当地 } i \text{ の認定就労訓練事業所数}}{\text{時点 } t-1 \text{ における該当地 } i \text{ の被保護世帯数}}$$

- 離婚率 ($Divorce_{i,t}$)

この変数は、全人口に対する離婚件数の割合である。離婚率が高いほど母子世帯の割合が大きくなり、1世帯当たりの稼働能力が小さくなるため、想定する符号は正である。

$$Divorce_{i, t} = \frac{\text{時点 } t \text{ における該当地 } i \text{ の離婚件数}}{\text{時点 } t \text{ における該当地 } i \text{ の全人口}}$$

- 有効求人倍率 ($JobRatio_{i,t}$)

この変数は、求職者に対する求人の割合を示す。求人が多いほど就労に結び付きやすくなると考えたため、想定する符号は負である。

本分析で用いる基本統計量を表 3.8 および表 3.9 に、データの概要を表 3.10 にまとめている。

表 3.8 分析Ⅱの基本統計量（政令指定都市・中核市）

変数	度数	平均	最大値	最小値	標準偏差
生活保護開始率	520	2.970283E-04	9.031301E-04	8.944544E-05	1.21024E-04
事業 1	520	125	5732	0	359
事業 2	520	188	10579	0	1054
事業 3	520	207	5638	0	443
事業 4	520	52.8	933	0	129
事業 5	520	13.1	154	0	21.7
事業 6	520	118	4616	0	310
前年度認定就労 訓練事業所割合	520	8.472278E-04	8.221594E-03	0	1.330775E-03
離婚率	520	1.65	2.59	1.08	0.207
有効求人倍率	520	1.25	1.93	0.71	0.278

表 3.9 分析Ⅱの基本統計量（都道府県）

変数	度数	平均	最大値	最小値	標準偏差
生活保護開始率	376	1.974856E-04	4.315798E-04	6.312573E-05	6.699847E-05
事業 1	376	227	10053	1	787
事業 2	376	51.5	1733	0	211
事業 3	376	394	9147	0	820
事業 4	376	160	4035	0	354
事業 5	376	50.2	927	0	99.7
事業 6	376	167	3278	0	332
前年度認定就労 訓練事業所割合	376	1.282432E-03	1.159084E-02	0	1.855163E-03
離婚率	376	1.6	2.59	1.08	0.218
有効求人倍率	376	1.3	2	0.71	0.274

表 3.10 分析Ⅱのデータの概要

変数	定義	出典
生活保護開始率	生活保護開始世帯数/ 総世帯数-被保護世帯総数	厚生労働省「被保護者調査」
事業利用件数	各事業の実施件数	厚生労働省「生活困窮者自立支援 制度状況調査の結果について」
前年度認定就労訓練事業所割合	前年度認定就労訓練事業所数/ 前年度被保護実世帯総数	国土交通省「認定就労訓練事業所の 認定状況」
離職率	離婚件数/全人口	厚生労働省「人口動態調査」
有効求人倍率	月間有効求人数/月間有効求職者数	総務省「社会・人口統計体系 社会生活統計指標」

第 3 項 分析Ⅱの結果

政令指定都市・中核市の固定効果モデル，変量効果モデル，プーリングモデルそれぞれの結果をまとめたのが表 3.11 である．同様に，都道府県（政令指定都市・中核市を除く）の結果をまとめたのが，表 3.13 である．それぞれの分析において，モデル選択のための F 検定および Hausman 検定の結果をまとめたのが，表 3.12，表 3.14 である．政令指定都市・中核市，都道府県のどちらにおいても固定効果モデルが採択される結果となった．よって，固定効果モデルの分析結果をもとに解釈を行う．

まず，それぞれの事業利用件数について，有意になったものを説明する．まず，事業 2 の「一時生活支援事業」は都道府県，政令指定都市・中核市のどちらにおいても正に有意となった．予想とは異なる結果であったが，一時生活支援事業の対象者は他事業の

対象者と比べても緊急的な支援を要する状態にある対象者が多いと考えられるため、対象者を生活保護に繋げていることが示唆されていると考えた。

次に、事業5の「就労準備支援事業」は、都道府県においてのみ有意となる結果となった。したがって、都道府県においては、就労準備支援事業の件数が多いほど生活保護の開始率が低下することがわかる。就労準備支援事業内容には「就労体験」などの、就労後に必要な技術の習得を目的としないものもある。都道府県においては、後継者不足などの問題から人材不足が進んでいる産業が都心部よりも多く、労働力確保のために、支援対象者の受け入れを積極的に行っているのではないかと考察できる。将来的な就職を期待して「就労体験」における支援対象者への優遇も手厚くなり、就職に繋がっていると考えられる。

次に、「前年度認定就労訓練事業所割合」は都道府県、政令指定都市・中核市のどちらにおいても5%有意となった。これは、被保護者に対する認定就労訓練事業所が多いほど、生活保護の開始率が下がることを意味している。これは、認定就労訓練事業所が多くあることで、対象者の選択肢が増えることや、アクセスが良くなることで交通費等が軽減され、認定就労訓練事業所に通いやすくなるなどの効果があり、認定就労訓練事業所における訓練が対象者を長期的な就労に結び付けたと解釈することができる。

離婚率は正に有意、有効求人倍率は負に有意と想定通りの結果となった。

表 3.11 分析Ⅱの分析結果：政令指定都市・中核市

説明変数	係数 (標準誤差)		
	固定効果モデル (1)	変量効果モデル (2)	プーリングモデル (3)
事業 1	4.2446E-10 (7.6254E-09)	5.6187E-09 (7.8121E-09)	5.8529E-08*** (1.6842E-08)
事業 2	2.2475E-08*** (4.9138E-09)	2.8478E-08*** (4.5352E-09)	4.1100E-08*** (3.6960E-09)
事業 3	- 4.9049E-09 (5.1224E-09)	- 1.5624E-09 (5.2844E-09)	3.7465E-08** (1.2345E-08)
事業 4	- 3.0948E-08 (1.6250E-08)	- 2.6206E-08 (1.6692E-08)	- 2.1763E-08 (3.2561E-08)
事業 5	7.6948E-08 (1.0581E-07)	1.4796E-07 (1.0809E-07)	1.0840E-06*** (1.8064E-07)
前年度認定就労 訓練事業所割合	- 4.2450E-03* (1.9371E-03)	- 3.4204E-03 (1.9608E-03)	- 2.3545E-03 (3.0058E-03)
事業 6	- 1.0397E-08 (1.2479E-08)	- 1.5072E-08 (1.2796E-08)	- 7.6128E-08** (2.4842E-08)
離婚率	4.9299E-05*** (1.4262E-05)	7.0965E-05*** (1.4246E-05)	2.6840E-04*** (1.8527E-05)
有効求人倍率	- 5.1732E-05*** (7.6334E-06)	- 5.5675E-05*** (7.8210E-06)	- 1.0389E-04*** (1.4133E-05)
定数		2.4785E-04*** (2.8348E-05)	-4.1601E-05 (3.8560E-05)
観測数	520	520	520
調整済み R ²	0.11856	0.24021	0.52547

注：p 値については，***で $p < 0.001$ ，**で $p < 0.01$ ，*で $p < 0.05$ をそれぞれ意味する。

表 3.12 分析Ⅱのモデルの検定：政令指定都市・中核市

	F 値/カイ二乗分布の値 (p 値)
F 検定	57.043 (2.2E-16)
Hausman 検定	197.53 (2.2E-16)

表 3.13 分析Ⅱの分析結果：都道府県

説明変数	係数 (標準誤差)		
	固定効果モデル (1)	変量効果モデル (2)	プーリングモデル (3)
事業 1	1.5679E-11 (1.7596E-09)	5.8459E-10 (1.8029E-09)	- 5.5441E-09 (5.3322E-09)
事業 2	5.5447E-08* (2.3802E-08)	8.7104E-08*** (1.7735E-08)	6.6661E-08*** (1.6588E-08)
事業 3	1.7212E-09 (3.5432E-09)	4.2238E-09 (3.4471E-09)	1.3566E-09 (9.2989E-09)
事業 4	1.2596E-09 (3.7828E-09)	1.4954E-09 (3.9241E-09)	1.2742E-08 (8.9184E-09)
事業 5	- 7.1765E-08*** (2.0087E-08)	- 6.5546E-08** (2.0930E-08)	1.4606E-08 (5.4078E-08)
前年度認定就労 訓練事業所割合	- 1.5933E-03* (7.0907E-04)	- 1.3650E-03 (7.3645E-04)	- 1.6540E-03 (1.3929E-03)
事業 6	3.4058E-09 (8.3555E-09)	4.8993E-09 (8.7581E-09)	2.6012E-08 (2.1603E-08)
離婚率	4.7016E-06 (8.8440E-06)	1.9858E-05* (8.6452E-06)	1.3667E-04*** (1.2188E-05)
有効求人倍率	- 2.3705E-05*** (4.3096E-06)	-2.5669E-05*** (4.5093E-06)	- 8.0673E-05*** (1.0099E-05)
定数		1.9686E-04*** (1.7640E-05)	7.6384E-05** (2.6896E-05)
観測数	376	376	376
調整済み R ²	0.11316	0.22281	0.52633

注：p 値については，***で $p < 0.001$ ，**で $p < 0.01$ ，*で $p < 0.05$ をそれぞれ意味する。

表 3.14 分析Ⅱのモデルの検定：都道府県

	F 値/カイ二乗分布の値 (p 値)
F 検定	89.973 (2.2E-16)
Hausman 検定	34.401 (7.596E-05)

第4章 政策提言

第1節 政策提言の方向性

分析Ⅰの結果により、CW充足率、CWの職員割合は自立率に有意に影響しないことが分かった。このことから、CWの数を増やしても自立率を上昇させる効果は期待されないと考察でき、自立率を高めるためには、CW個人の質を向上させることが必要であると考えられる。ここで、CW個人の質とは具体的に、被保護者を自立に導くのに必要な知識や能力を指す。同じく分析Ⅰの結果により、都道府県のCWの移動カバー率が自立率に対して正に有意となることが分かり、福祉事務所から被保護者の居住地へのアクセスが良いほど自立率が高くなるという関係性が明らかになった。一般財団法人日本総合研究所（2018）によると、CWは、訪問調査のために遠い距離を移動するのに負担を感じている。しかし、福祉事務所と訪問先との移動距離を縮めることは現実的ではないため、移動距離の遠さ以外のCWの業務負担を軽減することにより、遠い距離を移動することへの負担感を解消することができると考えられる。以上を踏まえて、CWの質を向上させるための政策提言と、CWの業務負担を軽減するための政策提言として、以下の3つの政策提言を行う。政策提言ⅠがCWの質を向上させるための政策提言であり、政策提言Ⅱ、政策提言ⅢがCWの業務負担を軽減するための政策提言である。

【政策提言Ⅰ：新任CWの研修受講の義務化】

【政策提言Ⅱ：訪問調査の事前アポイントメントの制度化】

【政策提言Ⅲ：RPA 導入によるCWの事務処理業務の自動化】

また、分析Ⅱの結果より、都道府県、政令指定都市・中核市のどちらにおいても認定

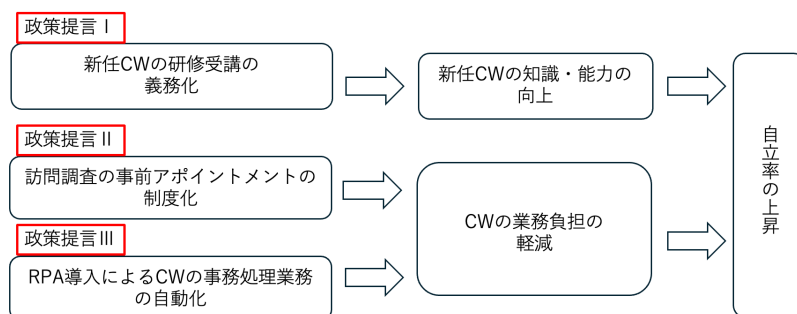


図 4.1 政策提言 I, II, IIIの概要

（筆者作成）

就労訓練事業所の割合が有意となった。このことから、認定就労訓練事業所へのアクセスのしやすさが就労訓練事業の開始率に影響を及ぼしていると考えられる。以上の結果から、日本全国の認定就労訓練事業所を増設することで、生活困窮者が生活保護に陥る前の自立を促すことができると考えた。そのための具体的な施策として、以下の二つを提言する。

【政策提言IV：認定就労訓練事業所に対する経済的支援の強化】

【政策提言V：認定就労訓練事業所に対する給付金の支給】

なお、一時生活支援事業は生活保護開始率に対して正に有意となったが、本事業の対象者は緊急的な支援を要している場合が多く、生活保護制度へつながることが適切である場合も少なくないと考えられる。これは、必要な場合には生活保護制度につながりという生活困窮者自立支援制度において適切に役割を果たしていると考えられる。そのため、本稿では具体的な改善策等の提言は行わない。また、有意な結果が得られなかった家計改善事業や自立相談支援事業、住居確保給付金事業、また都道府県でのみ有意となった就労準備支援事業は生活保護の開始率には影響を与えない。しかし、上記の4事業は来年度の生活困窮者自立支援法等改正により更に実施拡大や効果の増加が見込まれることから、本稿では就労訓練事業に関する提言のみを行うこととする。

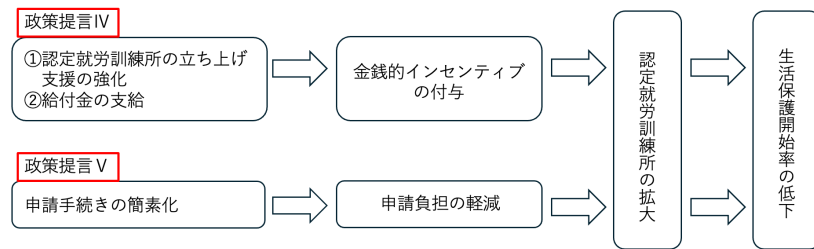


図 4.2 政策提言IV, V の概要

（筆者作成）

第 2 節 政策提言内容

第 1 項 政策提言 I：新任CWの研修受講の義務化

提言内容として、新任のCWの研修の受講の義務化を提言する。CWの知識や能力を高めるための主な方法として研修の受講が挙げられるが、現在、新任のCWの研修の受講は義務化されていないという問題点がある。兵庫県社会福祉協議会への問い合わせによると、新任CWの研修の受講が義務づけられているかどうかは各福祉事務所の裁量に委ねられている現状にある。また、一般財団法人日本総合研究所（2018）によると、CWの負担として、「制度や他法他施策について学ぶ機会がなく個々の努力に任せられている」、「知識不足で訪問調査や問い合わせの際に対応に苦労する」といったことが挙げられている。以上を踏まえて、新任のCWの研修の受講を義務化することを提言する。

期待される効果は、新任のCW全員が研修を受講するようになり、研修を通して新任のCWが知識や能力を高められるようになることである。結果として、各被保護者へのより迅速かつ的確な支援が可能となり、自立率の上昇が期待できる。

次に、実現可能性について述べる。新任CWの義務化が実現されるためには、CW全員に研修機会を提供することができるような体制作りを行うことが必要である。現在、各都道府県は福祉事務所に対してCWの研修の実施を要請しておらず、新任CWに対する研修は十分に整備されていない。厚生労働省は平成 30 年に「生活保護ケースワーカー等の研修のあり方に関する調査研究事業」として、CWの研修教材の使用方法を公開している。この教材には、研修受講者である新人CWのみならず、研修講師である中堅CWが、受講者に対して研修を行うノウハウについても記載されている。そのため、新任

CWの研修受講が義務化された際に、円滑に研修を開催できる環境が整うと考えられる。

一般財団法人日本総合研究所（2018）によると、研修が開催できない理由として、研修開催のために時間を確保できないことが挙げられているため、時間の制約といった点が限界点といえる。しかし、研修の実施方法として、福祉事務所がCWに対して直接研修を実施する方法に加えて、福祉事務所が社会福祉協議会などの機関に研修を委託してCWに受講してもらう方法がある。実際に兵庫県では、兵庫県社会福祉協議会が兵庫県の委託を受け、兵庫県内の福祉事務所の新任CWに向けて研修を実施している。各福祉事務所が、直接CWに研修を実施する、もしくはそれが困難な場合は社会福祉協議会などの機関に委託するという形で、状況に応じて実施方法を選択することで、CW全員に研修機会を提供できる体制を作り、研修受講の義務化を実現することができると考える。

第2項 政策提言Ⅱ：訪問調査の事前アポイントメントの制度化

提言内容として、訪問調査の事前アポイントメントの制度化を提言する。現状分析でも述べたように、ヒアリング調査や他福祉事務所へのアンケート調査により、CWは訪問調査において移動距離が遠いことの他に、訪問した際に被保護者が不在のため、再度予定を組み直さなければならないことや、移動時間が無駄になってしまい別日に同じ時間をかけて訪問しなければならないことに負担を感じていることが明らかとなった。被保護者が不在であるという状況が発生することの根本的な原因は、CWが被保護者に対して事前のアポイントメントを行わずに訪問調査を行っていることであると考えられる。以上を踏まえ、現状の事前アポイントメントなしで訪問調査を行うという体制から、CWと被保護者の間で事前に日程を決めたうえで訪問調査を行うという体制への改革を提言する。具体的には、訪問調査の際に被保護者との間で次回の訪問調査の日程を調整し確定させることを必須事項とするという方法を想定する。

効果として、事前に被保護者との間で日程を確定させることにより、訪問調査の際に被保護者が不在であるという状況を解消し、CWが再度予定を組み直す手間や再度時間をかけて訪問する時間を省くことができ、CWの業務負担の軽減が期待できる。

次に、実現可能性について述べる。訪問調査の際にCWと被保護者の双方の合意のも

とで次回の訪問調査の日程を確定させることで、確実にアポイントメントをとることができるため、実現可能性は高いと考える。ただし、初回の訪問に関しては、生活保護申請が虚偽でないかなどを確認するという目的があり、事前アポイントメントなしで訪問調査を行うという体制を維持する必要があるため、日中ではなく夜間に訪問するなど、被保護者が不在である状況を回避するための工夫を考慮するべきである。

限界点として、アポイントメントを取った場合でも、被保護者がそれを失念して不在となる可能性や、被保護者によってはCWの自宅訪問がストレスとなる場合もあるため、事前アポイントメントの制度化に対して了承を得られない可能性が考えられる。また、不正受給の見逃し等の対策も考える必要がある。

第3項 政策提言Ⅲ：RPA導入によるCWの事務処理業務の自動化

提言内容として、RPAの導入による書類作成業務と最低生活費計算業務の自動化を提言する。図4.3が示すように、一般財団法人日本総合研究所（2018）によると、CW業務で負担を感じる要因として業務量の多さを指摘したCWのうち46.6%は「保護費の決定や支給事務」に負担を感じ、31.7%は「国等への統計報告等の各種報告事務」に負担を感じている。このように、CWの多くは書類作成や最低生活費の計算等の事務処理に時間がかかることに負担を感じている。ヒアリング調査でも、CWが同様の負担を感じていることが明らかになった。以上を踏まえ、CWの負担を軽減するために、RPAを導入してCWの事務処理を自動化することを提言する。RPAとは、専用のソフトウェアを用いて作成したシナリオをもとに自動で書類の作成やデータの抽出を行うシステムである。

期待される効果は、CW業務の大幅な効率化である。書類作成業務や最低生活費計算業務は単純作業である一方で、時間がかかるため、自動化することで、CWの負担を軽減することができる。さらに、CWがこれまで書類作成や最低生活費計算に充てていた時間を、代わりに訪問調査などの被保護者の自立に直接的なつながりのある業務に使えるようになり、より自立に結び付きやすい支援が可能となる。

次に、実現可能性について述べる。実例として、総務省（2023）によると、別府市では2018年にRPAの試行が開始され、全庁的な体制が整えられて2019年に本格稼働した。

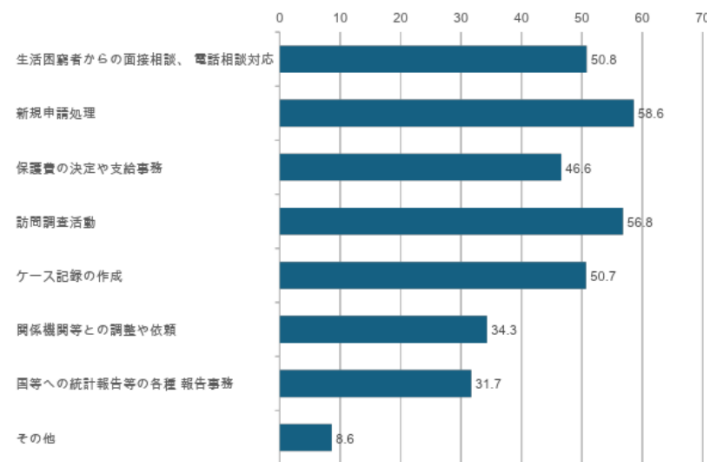


図 4.3 業務量の多さを指摘したCWが負担を感じる業務

(般財団法人日本総合研究所「自治体の社会福祉行政職員の業務や役割及び組織体制等の実態に関する調査研究事業報告書」をもとに筆者作成)

2021 年には 87 業務で合計 6000 時間の業務削減効果があった。別府市をモデルとして各自治体においても状況に応じた RPA の使い方を試行することで、導入につなげることが可能であると考えられるため、実現可能性は高い。

しかし、RPA 導入には約 200 万円の初期費用及び、デジタルや情報技術に強い人材が必要となるが、その財源と人材確保については言及できていないのが本政策における限界点といえる。

第 4 項 政策提言Ⅳ：認定就労訓練事業所に対する経済的支援の強化

提言内容として、認定就労訓練事業所に対する経済的支援の強化を提言する。分析結果から、被保護者に対する認定就労訓練事業所の数が生活保護の開始率を低下させることがわかった。ここから、認定就労訓練事業所のアクセスが生活困窮者の自立に正の効果을及ぼすことが読み取れる。図 4.4 は厚生労働省の全国の自治体に対する調査の結果である。認定就労訓練事業所を利用すべきものが利用しなかった理由について、約 80 %の自治体が「本人が通える範囲に認定事業所がない」ことを挙げている。よって、認定就労訓練事業所の数を増やし、生活困窮者の認定就労訓練事業所までのアクセスを

改善することで、多くの人が認定就労訓練事業所を利用し、生活保護の開始率を低下させることができると考える。

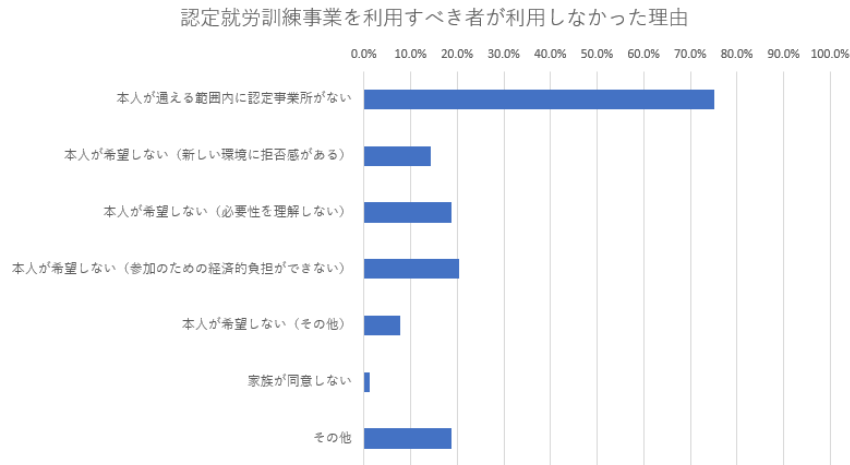


図 4.4 認定就労訓練事業を利用すべき者が利用しなかった理由

（社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会（第2回）「就労支援のあり方について」をもとに筆者作成）

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングは、全国の自治体に対して就労訓練事業所の認定数や受け入れ実績を上げていく上での課題・困難として、「受け入れる事業所への直接的なメリットがないこと」をあげている（図 4.5）。また、受け入れ実績増加に必要なこととして、「受け入れ事務所に対する金銭的インセンティブ」が最も大きな要素としてあげられている（図 4.6）。

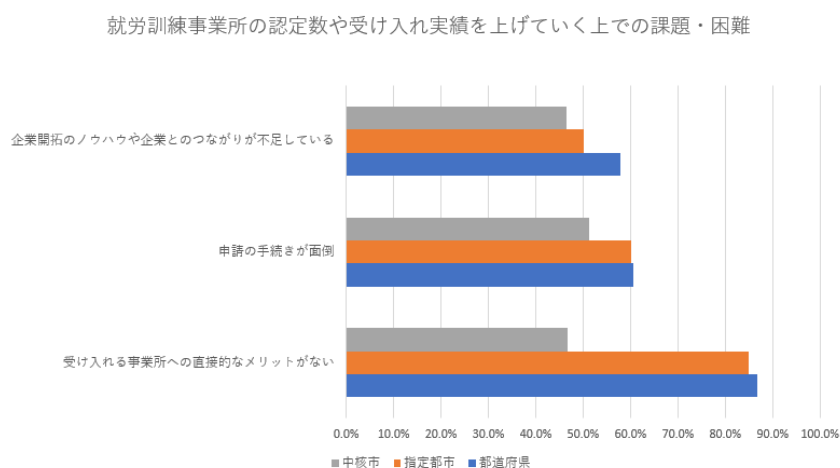


図 4.5 就労訓練事業所の認定数や受け入れ実績を上げていく上での課題・困難

（三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング「就労訓練事業促進に向けた自治体支援のあり方検討会 報告書」をもとに筆者作成）

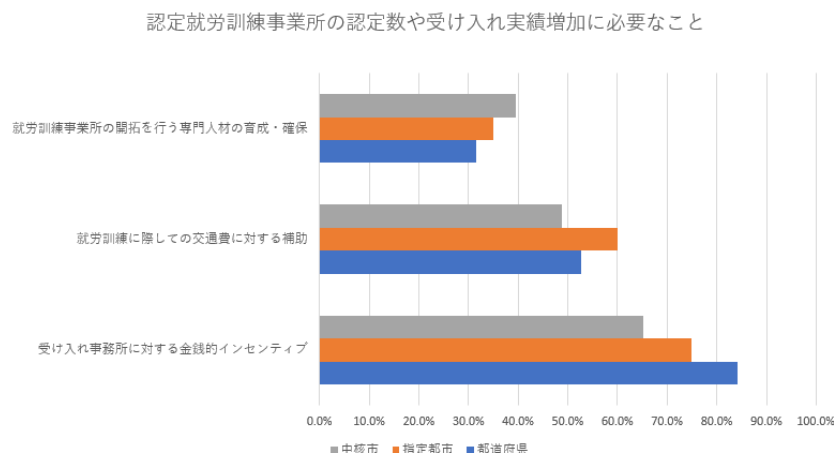


図 4.6 認定就労訓練事業所の認定数や受け入れ実績増加に必要なこと

(三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング「就労訓練事業促進に向けた自治体支援のあり方検討会 報告書」をもとに筆者作成)

そこで、まず現在行われている「認定就労訓練事業の経済的支援の強化」を提言し、現在の認定就労訓練事業における金銭的デメリットを解消する。具体的には、「認定就労訓練事業所の立上げ支援金制度の義務化及び国庫負担割合の増加」を提言する。その後、直接的、金銭的メリットを与える施策として、就労訓練により就労に結び付いた場合の「給付金の支給」を提言する。

まず、立上げ支援金制度の義務化と負担割合の増加について説明する。認定就労訓練事業の運営に関する費用の補助は、初期経費を自治体が負担する立上げ支援のみに留まっている。この支援の国庫補助は 1/2 であるが、平成 28 年度において立上げ支援を実施している自治体は約 0.5 % と低く、多くの場合認定を取得する事業者自身の負担となっていることがわかる。そこで、認定就労訓練事業所の立ち上げ支援を全ての自治体において義務化し、全額国庫負担とすることを提言する。

期待される効果は、事業者が認定就労訓練事業所となる最初のハードルが下がり、現状ある金銭的なデメリットが解消されることである。これにより、認定就労訓練事業所の数が増え、より多くの困窮者が認定就労訓練事業所にアクセスすることが可能になる。

また、認定就労訓練事業所となった際の直接的なメリットを与えるために、一定条件を満たした事業者に対しての給付金の支給を提言する。具体的には、一定人数の生活困窮者を受け入れた事業者や、訓練を受けた生活困窮者を実際に雇用した企業に対して、国が給付金を支給することを提言する。

期待される効果としては、給付金の支給によって金銭的インセンティブが与えられ、その結果、多くの認定就労訓練事業所の増設につながると考えられる。

次に、実現可能性について述べる。まず1つ目の立上げ支援金制度の義務化と負担割合の増加について説明する。財源は、生活困窮者就労準備支援事業費等補助金の財源である生活保護費等対策費である。財務省の決算資料によると、生活保護費等対策費には2015年から2022年まで平均して約717億円の不用額が生じているため、ここから捻出できると考える。2022年度の予算・決算を例に、概算を行う。まず初めに、生活保護費等対策費の予算に占める生活困窮者自立支援事業の予算の割合を求めると、約2.03%である。そのため、平均して $717 \text{ 億円} \times 2.03 \% = 14.5 \text{ 億円}$ 分の不用額を生活困窮者自立支援事業に充てられると考える。ここで、認定就労訓練事業所を立ち上げる際にかかる平均的な費用についても考える。「平成26年度生活困窮者自立促進支援モデル事業事業別・実施主体種別の実施状況」によると、認定就労訓練事業を含む「その他」の費用は525万2千円である。また、実施した都道府県の自治体数は21自治体であることから、1自治体辺り多くても約25万円の立ち上げ費用に対する支援金がかかったことがわかる。国庫負担は立ち上げ費用の1/2であるため、1自治体辺りの認定就労訓練事業所立ち上げ費用は約50万円であることがわかる。生活困窮者自立支援事業に充てられる生活保護費等対策費の不用額は14.5億円であるため、これを50万円で除すると、2900となる。ここから、概算では、毎年2900ほど認定就労訓練事業所に対して、立上げ支援の全額補助を行うことができることがわかる。2024年時点での全国の認定就労訓練事業所数が約2000であることから、現状の予算不用額を用いて十分な数の自治体の立上げ支援金を負担できると考えるため、実現可能性は高いと考える。

また、給付金の支給に関して、神奈川県では受け入れ体制モデル事業所の募集を行っている。就労形態、受け入れ体制等の基準を満たした事業所が、就労訓練事業として生活困窮者を受入れ訓練後に採用した場合、或いは3ヶ月以上の就労訓練を実施した場合に、1事業所あたり23万円を支給する事業である。このような事業をすでに自治体が主体となって実施している事例もあり、実現可能性は高いと考えられる。このような事業を各自治体でも取り入れることで、認定就労訓練事業所となるインセンティブが与えられると考える。

これらの政策の限界点を述べる。まず立上げ支援金制度の義務化と負担割合の増加については、立上げ以降のランニングコストに関しては支援の対象外となっているため事

業所にとっての金銭的デメリットを解消しきれていないこと、また、税源としている生活保護費等対策費の不用額は、年によって大きく変動するため安定的とはいえないことが挙げられる。また、給付金の支給に関しては、財源や適切な支給額まで言及できていないことが挙げられる。

第5項 政策提言V：認定就労訓練事業における申請手続きのオンライン化

近年、認定就労訓練事業所申請にあたり、準備する資料が多く、申請書類の簡素化が検討されている。まず、就労訓練事業の認定を希望する事業者は、事業所ごとに「生活困窮者就労訓練事業認定申請書」および所定の添付書類を準備し、所在地の都道府県知事に提出することが義務付けられている。政令指定都市および中核市においては、各市の市長が申請先となる。就労訓練事業の認定は、当該事業が「雇用型」または「非雇用型」に関わらず実施され、対象者の就労形態は、自立相談支援機関の判断と福祉事務所の支援決定を経て、個別に決定される。管轄都道府県知事等は、申請を受理後、認定基準を満たしているか否かを審査し、適合する場合は認定通知書を発行する。これにより、生活困窮者を対象とした就労訓練事業が公式に認可され、実施可能となる。しかし、図4.5からもわかるように、認定就労訓練事業所の認定数や受け入れ実績を上げていく上での課題・困難として、2番目に多かった回答が「申請の手続きが面倒」である。そこで、事業者の申請時における負担を減らし認定就労訓練事業所数を増やすために、申請手続きのオンライン化を提言する。

期待される効果は、オンライン化により申請者は時間や場所に制約されることなく申請が可能となり、申請手続きの利便性が大幅に向上する。また、申請情報のデジタル処理により、迅速かつ正確な処理が実現し、従来の手作業に比べて事務処理の効率化が図られる。さらに、来所申請に伴う移動時間や交通費、郵送による申請にかかる郵送費が削減され、申請者の負担軽減につながる点も重要である。このように、オンライン申請の導入は、申請者および自治体双方にとって効率的かつ経済的な効果をもたらすものである。

次に実現可能性について述べる。現在、政府全体で行政手続きの電子化が進められており、2020年4月には特定の法人を対象に社会保険および労働保険に関する一部手続

きで電子申請が義務化された。また、デジタル庁が運営する「e-Gov 電子申請」も近年利便性が大幅に向上しており、広範な行政手続きでの利用が進んでいる。こうした状況を踏まえれば、「生活困窮者就労訓練事業認定申請書」のオンライン化も技術的・制度的な準備が整えば実現が可能であると考ええる。

しかし、政府全体で電子化が進展するなかで、就労訓練事業所の申請手続きにはなぜオンライン化が導入されていないのかが明確でない点や、オンライン化導入のための費用対効果や財源の出所が明確化されていない点が本政策の限界点といえる。

第5章 おわりに

本稿では、生活保護制度と生活困窮者自立支援制度の現状と問題点を明らかにし、2つの分析を通して政策提言を行った。分析Ⅰでは、CWの充足率と自立率との関係、およびCWの質や移動カバー率が自立率に及ぼす影響を分析している。分析の結果により、CWの人数を増やしても自立率向上にはつながらず、個々のCWの知識や能力の向上が重要であることが示された。また、都道府県においては福祉事務所から被保護者の居住地へのアクセスの良さが自立率に好影響を与えることも明らかになった。このことを踏まえ、新任CWの研修義務化（CWの質向上）、訪問調査の事前アポイントメント制度化（業務負担軽減）、RPA 導入による事務処理自動化（業務負担軽減）の3つの政策を提言した。分析Ⅱでは、認定就労訓練事業所の割合が就労訓練事業の開始率に影響することが明らかになったことを踏まえ、認定就労訓練事業所の増設や申請の簡素化も提言した。本稿では、現状課題に対してヒアリングやアンケート調査等で実態を把握し、その結果をもとに定量的な分析を行い、実現可能性の高い政策提言を考案した。生活保護制度や生活困窮者自立支援制度等を頼らずとも、各々が自立した生活を実現できる社会を構築していきたい。

参考文献・引用文献・データ出典

主要参考文献

- ・ 一般財団法人日本総合研究所 (2018) 「自治体の社会福祉行政職員の業務や役割及び組織体制等の実態に関する調査研究事業 報告書」 (<https://x.gd/b4tIY>)
- ・ e-Stat 政府統計の総合窓口 (2020,2015,2010,2005) 「統計データ」 (<https://www.e-stat.go.jp/gis/statmap-search?page=1&type=1&toukeiCode=00200521>) 2024/11/5 最終閲覧
- ・ e-Stat 政府統計の総合窓口 (2020,2015,2010,2005) 「境界データ」 (<https://www.e-stat.go.jp/gis/statmap-search?page=1&type=2&aggregateUnitForBoundary=A&toukeiCode=00200521>) 2024/11/5 最終閲覧
- ・ 釜賀浩平研究会 (2014) 「生活保護脱却率向上に有効な制度設計」 (<https://x.gd/BDgDr>)
- ・ 周燕飛・鈴木亘 (2007) 「生活保護率の上昇と労働市場、人口構造の変化要因」 (<https://www.jil.go.jp/institute/discussion/2007/documetns/07-05.pdf>)
- ・ 高橋美有・杉浦章友 (2022) 「EBPM の分析レポート (生活困窮者自立支援制度の効果検証)」 (<https://www.mhlw.go.jp/content/001043249.pdf>)
- ・ 玉田桂子・大竹文雄 (2004) 「生活保護制度は就労意欲を阻害しているかーアメリカの公的扶助制度との比較」 (https://www.jcer.or.jp/academic_journal/jer/PDF/50-3.pdf)

引用文献

- ・ 厚生労働省（2015,2019）「生活困窮者自立支援制度支援状況調査の結果について」（<https://x.gd/DO5jR>） 2024/11/5 最終閲覧
- ・ 厚生労働省（2015,2018,2021,2023）「認定就労訓練事業所の認定状況」（<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000096470.html>） 2024/11/5 最終閲覧
- ・ 厚生労働省（2021）「就労支援・自立支援について」『第2回 生活保護制度に関する国と地方の実務者協議』 pp.1（<https://www.mhlw.go.jp/content/12002000/000865547.pdf>） 2024/11/5 最終閲覧
- ・ 厚生労働省「令和4年度被保護者調査 年次調査（基礎調査, 個別調査）令和4年7月末日現在 確定値」（<https://x.gd/6E4So>） 2024/11/5 最終閲覧
- ・ 厚生労働省「令和4年度被保護者調査 月次調査 確定値」（<https://x.gd/eeMdt>） 2024/11/5 最終閲覧
- ・ 厚生労働省「職業情報提供サイト 福祉事務所ケースワーカー」（<https://shigoto.mhlw.go.jp/User/Occupation/Detail/130>） 2024/11/5 最終閲覧
- ・ 厚生労働省「生活困窮者自立支援制度 制度の紹介」 pp.1（<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000073432.html>） 2024/11/5 最終閲覧
- ・ 厚生労働省「就労支援・稼働能力・指導指示の現状や論点等について」 pp.1（<https://www.mhlw.go.jp/content/12201000/000352405.pdf>） 2024/11/5 最終閲覧
- ・ 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会（第2回）「就労支援のあり方について」 pp.1（https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000167335.pdf） 2024/11/5 最終閲覧
- ・ 総務省「自治体における RPA 導入ガイドブック」（https://www.soumu.go.jp/main_content/000927428.pdf） 2024/11/5 最終閲覧
- ・ 内閣府ホームページ（2015）「生活保護受給者に対する就労支援施策について」 pp.1（<https://x.gd/IH8Y7>） 2024/11/5 最終閲覧
- ・ 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社（2018）「就労訓練事業推進に向けた自治体支援のあり方検討会報告書」（https://www.murc.jp/library/survey_

research_report/koukai_180425/) 2024/11/5 最終閲覧

データ出典

- ・厚生労働省「被保護者調査」(<https://x.gd/BoVgo>) 2024/11/5 最終閲覧
- ・厚生労働省「生活困窮者自立支援制度の現状について」(<https://www.mhlw.go.jp/content/12002000/000946392.pdf>) 2024/11/5 最終閲覧
- ・厚生労働省「生活保護制度の現状について」(<https://www.mhlw.go.jp/content/12002000/000977977.pdf>) 2024/11/5 最終閲覧
- ・厚生労働省「生活困窮者自立支援法に基づく認定就労訓練事業の実施に関するガイドライン(案)」(https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/20150209_guide-line.pdf) 2024/11/5
- ・厚生労働省「就労準備支援, 就労訓練事業ガイドラインについて」(https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/topics/dl/tp140520-06.pdf) 2024/11/5
- ・厚生労働省「人口動態調査」(<https://x.gd/YraoL>) 2024/11/5 最終閲覧
- ・厚生労働省「第2回社会保障審議会「生活困窮者自立支援及び生活保護部会」資料」(<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000167340.html>) 2024/11/5 最終閲覧
- ・厚生労働省「生活困窮者自立支援制度・予算について」(https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0926_shiryou01.pdf) 2024/11/5 最終閲覧
- ・厚生労働省(2024)「令和6年生活困窮者自立支援法等改正への対応ガイド」(<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/001268296.pdf>) 2024/11/5 最終閲覧
- ・厚生労働省「労働保険関係手続の電子申請について」(https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/roudoukijun/hoken/denshi-shinsei.html) 2024/11/5 最終閲覧
- ・国土交通省「全国道路・街路交通情勢調査」(<https://www.mlit.go.jp/road/census/r3/>) 2024/11/5 最終閲覧

- ・ 国土交通省「市町村役場及び公的集会施設データ」(<https://nlftp.mlit.go.jp/ksj/gml/datalist/KsjTmplt-P05-2022.html>) 2024/11/5 最終閲覧
- ・ 国土交通省「国・都道府県の機関データ」(<https://nlftp.mlit.go.jp/ksj/gml/datalist/KsjTmplt-P28-2022.html>) 2024/11/5 最終閲覧
- ・ 財 務 省「決 算」(https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/account/index.html) 2024/11/5 最終閲覧
- ・ 総務省統計局「地方公共団体定員管理調査」(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin/) 2024/11/5 最終閲覧
- ・ 総務省統計局「地方公共団体の主要財政指標一覧」(https://www.soumu.go.jp/iken/shihyo_ichiran.html) 2024/11/5 最終閲覧
- ・ 総務省統計局「労働力調査」(<https://www.stat.go.jp/data/roudou/index.html>) 2024/11/5 最終閲覧
- ・ 総務省統計局「認定就労訓練事業所の認定状況」(<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000096470.html>) 2024/11/5 最終閲覧
- ・ 総務省統計局「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」(<https://x.gd/utq7K>) 2024/11/5 最終閲覧
- ・ 総務省統計局「社会・人口統計体系 社会生活統計指標」(<https://www.stat.go.jp/data/shihyou/index.html>) 2024/11/5 最終閲覧
- ・ 東京都福祉局 「生活困窮者就労訓練事業の申請について」(<https://www.fukushi.metro.tokyo.lg.jp/seikatsu/seikatsukonnkyuu/seikatsusyuurou.html>) 2024/11/5 最終閲覧
- ・ 福祉子どもみらい局 福祉部生活援護課「ダイバーシティ人材確保 と 協力金支給のご提案」(<https://www.pref.kanagawa.jp/documents/14390/moderujigyou.pdf>) 2024/11/5 最終閲覧