

2004,00063A

厚生労働科学研究研究費補助金

政策科学推進研究事業

# 生活保護における自立支援プログラムの検討

平成17年度 総括・分担研究報告書

主任研究者 布川 日佐史

平成18(2006)年3月

## はしがき

生活保護制度を「利用しやすく、自立しやすい制度へ」改革するというという社会保障審議会福祉部会「生活保護の在り方に関する専門委員会報告」（平成16年12月）を受け、平成17年度より生活保護制度における自立支援プログラムが実施されることとなった。専門委員会報告は、生活保護制度が国民の生活困窮の実態を受けとめ、その最低生活保障を行うだけでなく、生活困窮者の自立・就労を支援する観点から生活保護制度の見直しを提起したのであった。なお、ここでいう自立とは、経済的自立、就労自立という狭い概念ではなく、社会福祉法にいう広義の自立であるとしたことが重要である。

自立支援プログラムの導入を契機にして、生活保護制度は保護受給世帯の安定した生活を再建し地域社会への参加や労働市場への「再挑戦」を可能とするための「バネ」としての役割を果たすことを期待されている。

本研究は、自立支援プログラムに関する包括的な政策提言をめざすものである。プログラムの対象者とニーズの把握、生活保護の入り口の拡大、プログラムの内容そのもの、プログラム参加への動機付けや退出援助、多様な社会資源の活用を保障する財源と国と地方の事務分担のあり方などを検討し、自立支援プログラム実施体制の全体像を明らかにすることを目的としている。さらに、法理論的検討をもとに、関連して重要になる受給要件やその判定基準、不利益変更の手続きと基準なども具体的に示し、現場の実践に資することを目的としている。これによって、生活保護制度を「利用しやすく、自立しやすい制度へ」改革するという専門委員会が示した方向に沿ったあゆみの支えとなることを目指している。

今年度は、自立支援プログラムの導入状況について、モデルとなる取り組みをしている福祉事務所へのヒアリング調査を行い、取り組みの成果を整理した。全国的には就労支援が優先される形で自立支援プログラムの導入が始まった。日常生活支援、地域生活支援という広い意味の自立支援への取り組みについては、長期入院患者の退院促進事業や、ホームレスの地域生活移行支援事業の取り組みが始まっているが、全国的に見るとまだ足どりは重い。こうした中で、広義の自立支援において今後の手がかりとなるような芽が育ち始めていることを明らかにすることに、今年度の調査研究の重点を置いた。自立支援プログラムを手がかりに、受給者の生活面での支援に積極的に取り組み始めた福祉事務所を掘り起こすことに努めた。こうした取り組みを評価し、その成果を広めていくこと、また、先行する就労支援との関連を明らかにすることが次年度の研究課題となる。

主任研究者： 布川 日佐史（静岡大学人文学部教授）  
分担研究者： 木下 秀雄（大阪市立大学大学院法学研究科教授）  
瀧澤 仁唱（桃山学院大学法学部教授）  
武田 公子（金沢大学経済学部教授）  
前田 雅子（関西学院大学法学部教授）  
上田 真理（福島大学行政政策学類助教授）  
嗟峨 嘉子（大阪府立大学人間社会学部専任講師）  
嶋田 佳広（札幌学院大学法学部専任講師）

研究協力者： 庄谷 怜子（大阪府立大学名誉教授）  
上畑 恵宣（島根大学嘱託講師）

## 目 次

I. 総括研究報告	
生活保護における自立支援プログラムの検討	1
布川日佐史	
II. 分担研究報告	
1. 自立支援プログラムのニーズに関する研究	9
布川日佐史	
(論文) 貧困にどう立ち向かうか	11
(論文) ワーキング・プアと最低生活費(貧困)基準	16
(論文) 就労可能な生活困窮者と生活保護制度	29
(論文) 自治体間格差と自立のための生活保護改革	37
(論文) 生活保護基準の改善に向けて — 老齢加算廃止への批判	41
(論文) 生活保護制度の在り方に関する専門委員会の検討内容	47
(論文) 生活保護制度の見直しと「自立支援プログラム」の導入	54
2. 利用・契約システムとケースマネジメントに関する研究	61
木下秀雄	
(論文) ドイツの最低生活保障と失業保障の新たな仕組みについて	63
3. アセスメントの手法と体制(稼働能力の判定、就労阻害要因の確定)に関する研究	73
瀧澤仁唱	
(論文) 障害者法制における自立概念	75
4. 実施体制と自治体への財源保障に関する研究	95
武田公子	
(論文) ドイツ社会扶助改革と自治体財政	97
(論文) ハルツIV法によるドイツ社会扶助改革と政府間財政関係の進展	104
5. 生活保護法の自立助長と行政手続に関する研究	121
前田雅子	
(論文) 社会保障における行政手続の現状と課題	123
6. 社会参加の受け皿と就労先の創出	131
上田真理	
(論文) 被用者保険法適用対象に対する国家規制(1)	133
(論文) 同上(2) 未完	143
7. 効果的な動機付け手法に関する研究	163
嗟峨嘉子	
8. 指導・指示、ケースワーク、ケースマネジメントに関する研究	165
嶋田佳広	
(論文) ドイツ社会法典第2編・第12編にみる2005年公的扶助法改革	167
(資料) 生活保護関連争訟リスト	174

III. 研究成果の刊行に関する一覧表	-----	177
---------------------	-------	-----

#### IV. 資料

1. 国内ヒアリング調査		
(1) 調査先一覧	-----	179
(2) ヒアリングまとめ	-----	181
(3) 板橋区赤塚福祉事務所の実践	-----	247
(4) 「自立支援プログラム」導入について研究チームによるヒアリングの結果 ー生活保護の指導・実施機関・NPOなどの取り組みの概況とコメント 庄谷怜子	--	257
(5) 補論 社会的困難者の自立支援 上畑恵宣	-----	272
2. ドイツ調査		
(1) 訪問先一覧	-----	273
(2) ヒアリングまとめ	-----	274

# I. 総括研究報告

生活保護における自立支援プログラムの検討

主任研究者 布川日佐史 静岡大学

研究要旨

(1) 自立支援プログラムの導入状況について、モデルとなる取り組みをしている福祉事務所へのヒアリング調査を行い、取り組みの成果を整理した。就労支援のモデルとされているところがほとんどであるが、自立支援プログラムを手がかりに、受給者の生活面での援助に取り組み始めている福祉事務所など、数は少ないが新たな支援に積極的に取り組み始めた福祉事務所の実践を掘り起こした。他方、多くの福祉事務所に共通して現れている問題点についても整理した。

(2) ドイツにおける 2005 年公的扶助改革と日本の生活保護の新たな動向との比較研究を行った。ドイツ社会法典 2・社会法典 12 を訳出し（『中間報告書』）、改革のポイントについての解説を雑誌（『賃金と社会保障』）に掲載してきた。

ドイツとの比較において、日本の生活保護制度における自立支援施策の検討を客観化し、論点を豊富化することができた。

分担研究者

木下秀雄	大阪市立大学大学院法学研究科教授
瀧澤仁唱	桃山学院大学法学部教授
武田公子	金沢大学経済学部教授
前田雅子	関西学院大学法学部教授
上田真理	福島大学行政政策学類 助教授
嗟峨嘉子	大阪府立大学人間社会学部 専任講師
嶋田佳広	札幌学院大学法学部 専任講師

プログラム参加への動機付けや退出援助、多様な社会資源の活用を保障する財源と国と地方の事務分担のあり方などを検討し、自立支援プログラム実施体制の全体像を明らかにすることを目的としている。さらに、法理論的検討をもとに、関連して重要になる受給要件やその判定基準、不利益変更の手続きと基準なども具体的に示し、現場の実践に資することを目的としている。これによって、生活保護制度を「利用しやすく、自立しやすい制度へ」改革するという専門委員会が示した方向に沿ったあゆみの支えとなることを目指している。

A. 研究目的

生活保護制度を「利用しやすく、自立しやすい制度へ」改革するというという社会保障審議会福祉部会「生活保護の在り方に関する専門委員会報告」（平成 16 年 12 月）を受け、平成 17 年度より生活保護制度における自立支援プログラムが実施されることとなった。

本研究は、自立支援プログラムに関する包括的な政策提言をめざすものである。プログラムの対象者とニーズの把握、生活保護の入り口の拡大、プログラムの内容そのもの、プ

B. 研究方法

(1) 各地の福祉事務所における取り組みを把握するため、福祉事務所の担当者へのヒアリングを行った。その他、NPO、自治体の雇用対策担当者、ハローワークの担当者などへのヒアリングも行った。ヒアリングの対象は 30 ヶ所を超えた。

ヒアリングのまとめをそのつど作成し全員に配信したうえで、全体の検討会を行い、評価に関する意見交換を繰り返した。

(2) ドイツとの比較研究をもう一つの重点とした。ドイツ現地での調査を行なった(9月)、『中間報告書』、雑誌への連載などをもとに、第三者との意見交換を積極的に行なった。

(倫理面への配慮)

福祉事務所やNPOなどでのヒアリングにあたっては、個人情報管理に特に留意した。

## C. 研究結果

<概括>

全国的には就労支援が優先される形で自立支援プログラムの導入が始まった。日常生活支援、地域生活支援という広い意味の自立支援への取り組みについては、長期入院患者の地域生活移行支援事業や、ホームレスの地域生活移行支援事業の取り組みが始まっているが、全国的に見るとまだ足取りは重い。こうした中で、広義の自立支援において今後の手がかりとなるような芽が育ち始めていることを明らかにすることに、今年度の調査研究の重点を置いた。自立支援プログラムを手がかりに、受給者の生活面での援助に取り組み始める福祉事務所や、地域で「生活する力」を育む事業に取り組んでいる福祉事務所など、新たな支援に積極的に取り組み始めた福祉事務所を掘り起こすことができた。

こうした取り組みを評価しその成果を広めていくこと、また、先行する就労支援との関連を明らかにすることが次年度の研究課題となる。4月より雑誌『賃金と社会保障』への連載という形で、研究成果の公表を始める。

ドイツにおいては、平成17年1月から「求職者のための基礎保障法(SGB II)」が実施され、失業扶助が廃止され社会扶助(SGB XII)も再編された。これら二つの社会法典を訳出し、『中間報告書』としてまとめた。また、改革のポイントについて昨年11月から『賃金と社会保障』に論稿を連載してきた。ドイツにおける新たな政策展開と比較することによって、日本の生活保護制度における自立支援施策の検討に関する視点を客観化する

ことができ、検討を深めることができた。とりわけ、給付要件と対象者の確定、プログラムの内容、実施体制と財源保障、ケースワークと制裁など、日本の自立支援プログラムの実施に伴う課題と共通する多くの論点に関する検討を深めることができた。

<個人ごとの研究の重点とその成果>

布川は、自立支援に取り組むことが、保護の入り口を広げることにどうつながっていくか、すなわち生活保護制度を「利用しやすく自立しやすい生活保護制度へ」改革していく手がかりについて重点を置いて検討をした。能力活用要件の見直しと、効果的な支援施策の具体化がその鍵である。現在までのところ、稼働能力のある受給者への就労支援においては、能力活用要件は従来のままの運用を変えていない。しかし、多様な就労支援が可能になったこと、とりわけ就労意欲の低い人への対応をプログラム化することによって、変化の兆しが見えてきていることを明らかにした。

木下は、第一に、現時点で従来の処遇方針作成とは異なる「対等関係」は実施されていないこと、また「契約」による義務の強調、「取り組む姿勢」不十分による保護停廃止は生じていないことを踏まえ、保護受給者と行政との関係(「契約」関係)、契約的性格の検討、とりわけ同意の位置づけと、特別な義務を課すか、制裁に連動するかを検討した。

第二に、ケースマネジメント機能の法的役割について、職安コーディネーターなど新たな体制のケースマネジメント機能と、外部委託の法律関係に焦点を当てて検討し、保護受給者と外部委託を受けた機関及び担当者との関係や、本来の実施責任主体である自治体の法的責任が明確でないことを問題として指摘した。

瀧澤は、福祉分野における自立概念の捉え方を整理した。また、ヒアリングを通じてアセスメントが適切に行なわれているか、自立支援プログラムが適切かを検討した。各地でアセスメントにばらつきがあること、またプログラムが適切かどうかの検証がシステム

化されていないこと、適職がなければ就労できないし、適職があっても就労を継続できない場合もあることに配慮すべきことを課題として指摘した。

武田は、国と地方の役割分担の根本原則の明確化と費用負担における国の責任範囲の明確化を課題とし、今年度は「三位一体」の関係者協議の論点整理とドイツにおける論点整理を行い、比較研究の成果をまとめた。

ヒアリングをもとに、ハローワークとの連携の成果が現時点では評価しにくいものであること、自治体における生活保護部局と労働部局の連携が本格的な取り組みとなっていないことを指摘した。

前田は、自立という目的をケースワーカーと被保護者がともに目指すという生活保護の実施プロセスの特色を踏まえた事前手続きの整備が必要という立場から、不利益処分を結節点とした手続保障のあり方を検討した。

上田は、就労なしには自立ができないと狭く自立を捉えるのではなく、人格権の展開として自立を位置づけ、社会的排除を予防するために自治体が積極的に担うべき役割を明らかにすることを課題とした。ドイツにおける論点の検討（就労創出、拒否した場合のミニマム保障、期待可能性、低賃金雇用と職業選択の自由の判断）を行なった。これらは日本と共通する論点である。

嵯峨は、就労意欲の低い保護受給者に対し、就労意欲喚起プログラムが実施されだしたことを検討し、「説教型」ではない取り組みの重要性を指摘した。

嶋田は、ドイツとの比較をもとに、「一つの手から」の援助として、社会保障行政と労働行政の垣根を越えて、統一的な視点から丁寧な援助を行なう重要性を指摘した。ドイツにおいて給付の定型化が行なわれたように、日本でもケースワーク中心に制度を組みなおし、その分金銭給付は簡素化することを提起している。

なお、ドイツにおける人的サービスの法的な位置づけと、日本のそれとの違いについては、研究協力者の庄谷が従来の議論をまとめた。

また、アルコール依存などの問題を抱えた人への具体的な問題について、研究協力者の上畑が現状と課題をまとめた。

#### D. 考察およびE. 結論

##### (1) 自立支援の多様な取り組みと福祉事務所の多様性の顕在化

自立支援プログラムの具体化により、従来の福祉事務所によるサービス提供だけでなく、ハローワークのコーディネーター、ナビゲーター、自治体の就労支援員、社会福祉士会、カウンセラー協会、NPO、民間再就職支援会社などが関わった多様な実践が始まった。就労支援員にしても、職安OBの男性が職業紹介業務の経験をもとに支援しているのが中心だが、自治体によっては女性の就労支援員を配置し成果をあげているところもあり、援助の技法や内容は多様である。多様なサービスを提供することになったことは積極的に評価できる。ただし、現時点ではサービス提供者によって援助の内容や質が異なっているのも事実である。

全国の福祉事務所の中でも、自立支援の取り組みによって、福祉事務所のあり方の多様性が顕在化した。最低生活保障と対人援助ができていない福祉事務所、最低生活保障はできていないが社会的自立・日常生活自立への自覚が低く「生活保護援助」が整理できていない福祉事務所、事務処理はできていないが最低生活保障と対人援助に課題が多い福祉事務所というように、福祉事務所の違いが顕在化した。

##### (2) 就労支援の成果と課題

自立支援事業は初年度として就労支援事業を優先する形で始まった。成果として就労した人の数が一定数に上っている。従来の対応が不十分だったことの現れであるが、結果を数字だけで評価することは問題である。

母子家庭の母親の就労支援で一定の成果が上がっているが、子どもが抱える問題への配慮が十分でない側面も見られる。就労後に無理が出ないか、アフターフォローが必要である。



自治体の取り組みに関しては、とりわけ就労支援という目標を掲げる場合、生活保護行政と労働行政の連携の改善が必要不可欠な課題となるが、連携については行政区割りの違いなどによる問題を指摘する自治体が多い。各自治体において生活保護部局と労働部局の間にほとんど連携が見られなかった。

就労支援において、意欲喚起のあり方が問われている。就労意欲の低い人に対する特別のプログラムの導入が始まったことの意義は大きい。ただし、補足性原則を強調する「説教型」のものも見受けられた。意欲を高めるには、就労支援（「働くための福祉」）として日常生活の支援等の充実が問われている。

なお、自立支援の名の下で、従来どおりの「就労指導→文書指示→保護廃止＝保護からの脱却＝（経済的）自立」という、生活保護法1条にいう自立助長の目的に適合しない機械的な処遇プロセスにとどまる運用例が認められる。「とりあえず自立支援プログラムからはずして、地区担当に戻して、保護の廃止をする」という運用が一部の福祉事務所でみられた。

### （3）広義の自立支援の成果と課題

広義の自立支援として、退院促進事業やホームレス居宅移行支援などの取り組みが始まった。これらに共通しているのは、居宅生活に移った人が集まれる場所を提供し、社会的つながりの機会を提供し、居宅生活の支えになるということである。

ただし、多くの福祉事務所では、日常生活支援、社会生活支援の位置づけが確定していない。我々は、広義の自立支援において今後の手がかりとなるような芽が育ち始めていることを明らかにすることに調査の重点を置いた。自立支援プログラムを手がかりに、受給者の生活面での支援に積極的に取り組み始めた福祉事務所を掘り起こすことに努めた。

その一つの事例が、板橋区赤塚福祉事務所の取り組みである。そこでは、ケースワーカーの視点から、プログラムを援助の方法手段と位置づけ、積極的に活用している。それに

よって、ケースワーカーが納得でき、自信が持て、やりがいのある仕事へ転換してきた。ベテランケースワーカーの職人芸ではなく、一般ケースワーカーの資質を信頼し、本音で取り組むことを前提にしていることが重要である。

ケースワーカーの孤立をなくすこと。援助の必要性を共通の課題にすること。対象者を生活課題ごとに見直し、経済給付だけでいい人と、対人援助が必要な人との区分けをし、必要とされる対人援助を、無理のない範囲でプログラム化したこと。これらが、取り組みのポイントである。プログラムとしては10種類を具体化し、援助の具体的成果もあげてきた。

我々は現場の努力によってこうした萌芽が出てきていることを高く評価し、次年度に向けこの経験の一般化の検討を開始した。

### （4）アセスメント

要保護者の自立を支えるための入り口であるアセスメントのシステム、手法、基準に関しては、福祉事務所ごとに大きな違いがでている。例えば、国が示した就労支援に関する4基準にしても、整然と分類している場合とそうでない場合とがある。

受給者全員の生活実態を分析し、生活上の問題をちゃんとつかむことが、自立支援の前提である。アセスメントを保護受給者の実態を把握できるものに改善していく必要がある。

### （5）実施過程の透明性・公開性

自立支援プログラムにおいては、自立目標の設定などを保護受給者とともに行うことが想定されているが、そうした従来の個別の処遇方針作成作業とは異なる「対等関係」を前提としてプログラム作成手続きが必ずしも実施されていない。自立支援プログラムの実施で、類型別のプログラムの定立までは行われているが、従来の保護受給者に対する個別処遇方針作成とどのように異なる内容と手続きとなっているか必ずしも明確でない。つまり、保護受給者の個別事情に合わせた個

別プログラム作成と、個別の同意を得るとい  
う手続きが十分とられていないように見受  
けられる。

生活保護行政過程、特に自立支援プログラ  
ムの法的関係を明確にし、保護行政の透明性  
を高めるためには、そこで導入されている保  
護受給者の同意や、事業の外部委託という手  
法的性格を明らかにしなければならない。  
また、自立という目的をケースワーカーと被  
保護者がともに目指すという生活保護の実  
施プロセスの特色を踏まえれば、保護の不利  
益変更にあたっての事前手続の整備が要請  
される。そこでは、ケースワーク記録等の文  
書閲覧、NPO など支援者等による補佐人・  
代理人の関与等が不可欠である。

#### (6) 自立支援サービス給付システムの整備

職安のコーディネーター、ナビゲーターや、  
民間再就職支援会社、カウンセラー、就労支  
援員など異なる組織に属する専門職種間の  
連携を通じて自立支援に複眼的に取り組む  
体制が整備されつつある。また、日常生活に  
問題を抱える人への自立支援については、行  
政の有する資源（とりわけ人的資源）・ノウ  
ハウの限界は明確である。NPOなど支援組  
織への委託等をつうじた公私協働によるこ  
となく、当該事業を実施することは不可能で  
あり、その仕組みづくりが課題となっている。

多様な自立支援プログラムの具体的実施  
が外部委託されている場合が多いが、その場  
合、現状では、保護受給者と外部委託を受け  
た機関及び担当者との関係がどのようにな  
っているか、本来の実施責任主体である自治  
体の法的責任がどうなるか、明確でない。民  
間団体と行政との契約関係と、具体的実施過  
程における、サービス利用者としての保護受  
給者と、サービスの具体的実施者としての民  
間団体及び最終的実施責任主体としての地  
方自治体との関係において、個人情報保護を  
どのようにすべきかも明確になっていない。  
これらの点の検討が必要である。

#### (7) 生活保護法上の位置づけと財源保障 そもそも生活保護法においては「被保護者

の自立指導の上に重要な役割を演じている  
ケースワークの多くが法律上では行政機関  
によって行なわれる単なる事実行為として  
取り扱われ法律上何等の意義も与えられて  
いない」（小山『解釈と運用』）。自立支援プ  
ログラムの拡充を基にして、生活保護法にお  
けるケースワーク、対人サービス、自立支援  
サービスを位置づけなおす必要がある。

それと同時に、自立支援サービスにおける  
国と地方の事務のあり方、財源保障のあり方  
を再検討する必要がある。

以上、自立支援プログラムの実施初年度の  
成果と課題をまとめた。

ここであげた諸論点の検討が我々の次年  
度の研究課題である。

#### F. 健康危険情報

特記事項なし

#### G. 研究発表

##### 1. 論文発表

布川日佐史「生活保護制度の見直しと『自立  
支援プログラム』の導入」

布川日佐史「生活保護制度の在り方に関する  
専門委員会の検討内容」

布川日佐史「生活保護基準の改善に向けて一  
老齢加算廃止への批判」

布川日佐史「自治体間格差と自立のための生  
活保護改革」

布川日佐史「就労可能な生活困窮者と生活保  
護制度」

布川日佐史「ワーキング・プアと最低生活費  
(貧困)基準」

布川日佐史「貧困にどう立ち向かうか」

木下秀雄「ドイツの最低生活保障と失業保障  
の新たな仕組みについて」

瀧澤仁唱「障害者法制における自立概念」

武田公子「ハルツ IV 法によるドイツ社会扶  
助改革と政府間財政関係の進展」

武田公子「ドイツ社会扶助改革と自治体財  
政」

前田雅子「社会保障における行政手続の現状  
と課題」

上田真理「被用者保険法適用対象に対する国  
家規制 (1)」

上田真理「同上 (2) 未完」

嶋田佳広「ドイツ社会法典第 2 編・第 12 編  
にみる 2005 年公的扶助法改革」

## 2. 『中間報告書』

ドイツ社会法典研究会 (上田・上畑・木下・  
嵯峨・嶋田・庄谷・瀧澤・武田・布川・前田)

『社会法典第 2 編 (求職者に対する基礎保  
障)・第 12 編 (社会扶助)』

## 3. 学会発表

なし

## H. 知的財産権の出願・登録状況

### 1. 特許取得

なし

### 2. 実用新案登録

なし

## II. 分担研究報告

生活保護における自立支援プログラムの検討  
分担テーマ プログラムのニーズに関する研究  
主任研究者 布川日佐史 静岡大学

研究要旨

生活保護において自立支援システムを構築するには、ニーズの確定が必要である。

①ニーズは固定したものではなく、生活保護の入り口の運用次第で変動する。就労支援プログラムの取り組みが進むことによって、とりわけ稼働年齢層の人たちに対して生活保護の適用が広がるのかどうか、自立支援ニーズの量と内容を大きく規定する。

②自立支援の取り組みが始まり、多様なプログラムが実施される中で、ニーズが掘り起こされ、顕在化してくるという動きが出ている。例えば、就労支援の取り組みにおいて、再就職支援、カウンセリング、就労意欲の喚起など、従来のシステムでは供給できなかったサービスが開始され、とても高いニーズがあることが証明されている。ただし、就労を促進する福祉サービス（「働くための福祉」）として、日常生活支援、社会生活支援のサービス提供が進まず、結果としてニーズの掘り起こしは不十分である。

③ホームレスや長期入院患者が居宅生活に以降して後の、アフターケア的なサービス給付の必要性については、NPO を中心とした見守りや居場所の提供が進み、ニーズが一定顕在化してきた。就労支援により就労した後のフォローの必要性については、まだニーズの必要性が認識されていない。

A. 研究目的

日本の生活保護は、経済給付の面で「捕捉率」が低く、膨大な漏給層が存在し、ニーズが潜在化していることが、問題とされてきた。

自立支援のニーズを確定するには、漏給層の推計がまず必要である。その上で、保護受給者及び漏給層が、対人援助サービスに対するどのようなニーズを持っているかを明らかにしなければならない。

B. 研究方法

（1）専門委員会における最低生活費（保護基準）をめぐる議論を整理し、貧困層の推計結果をあとづけた。

（2）各地の福祉事務所へのヒアリングを行い、対人援助サービスの展開状況を確認し、ニーズがどのように顕在化しつつあるかを検証した。

（倫理面への配慮）

ヒアリングにあたっては個人情報の取り扱いに細心の注意をはかった。

C. 研究結果

（1）要扶助状態にある人の量を推計するには、まず最低生活費（生活保護基準・貧困基準）の確定が必要である。専門委員会における生活保護基準の検証結果をもとにするなら、第4/50分位あたりが貧困の分かれ目である。それ以下を貧困とするなら、とりあえず、8・10%の世帯が要扶助状態といえる。

（2）福祉事務所へのヒアリングから、福祉事務所が自立支援プログラムを導入するに当たり、社会福祉サービスへのニーズに関して生活保護受給者の中での区分け（アセスメント）を行ないはじめたことが明らかになった。例えば、高齢者を、介護保険が適用されていればそれ以上の援助は不要という人と、より集中した生活支援が必要な人とに区分けしたところもある。

今まで放置していた生活上の課題に着目し、援助を始めた福祉事務所もあった。居宅生活への支援、社会生活支援が新たに展開し始めたことで、ニーズが掘り起こされている。

サービス供給の可能性が高まるのに応じて、ニーズそのものが顕在化することを確認した。

#### D. 考察

全国的に就労支援を優先するという形で取り組みが進んでいるもとで、再就職支援、カウンセリングなど、従来のシステムでは供給できなかったサービスが開始され、とても高いニーズがあることが証明されている。

慎重な検討を要するのは、稼働能力があるのに稼働能力を活用していない人、就労の意欲がない人、もしくは、低い人が、どのような支援ニーズを抱えているのかである。就労阻害要因を丁寧に取り除く対応と、時間をかけて自発的に意欲を喚起し、モチベーションを高める対策を進めるには、ここの分析がポイントとなる。

#### E. 結論

各地でのヒアリングを通じ、支援システムが出来上がってくる中で、ニーズそのものが掘り起こされ、顕在化してくるという動きが出ていることが明らかになった。自立支援サービスニーズの全体量については、この知見をもとに、次年度さらに検討を続ける。

就労支援を優先してきた中で、「働くための福祉」が提供できているかという点、職安まかせか、従来どおりの対応にとどまっているところが多い。「働くための福祉」として日常生活支援、社会生活支援がよりいっそう必要である。

なお、自立支援への取り組みが契機となり、稼働能力活用要件を見直し稼働年齢層を経済給付の対象とすることになるかどうかで、自立支援のニーズは大きく変動する。この点については現段階での評価は難しい。次年度以降の検討が一層重要となっている。

#### F. 研究発表

##### 1. 論文発表

「貧困にどう立ち向かうか」

「ワーキング・プアと最低生活費(貧困)基準」

「就労可能な生活困窮者と生活保護制度」

「自治体間格差と自立のための生活保護改革」

「生活保護基準の改善に向けて一老齢加算廃止への批判」

「生活保護制度の在り方に関する専門委員会の検討内容」

「生活保護制度の見直しと『自立支援プログラム』の導入」

##### 2. 学会発表

なし

#### G. 知的財産権の出願・登録状況

##### 1. 特許取得

なし

##### 2. 実用新案登録

なし

## 貧困にどう立ち向かうか

### — 生活保護制度の在り方に関する専門委員会が残した課題 —

(『生活経済政策』No.103、2005年8月、9-14ページ)

国内で拡大する所得格差、貧困、社会的排除の実態を国としてまとめ、それをもとに「貧困と社会的排除に対抗するナショナル・アクションプラン」を策定し、本年1月に大規模な制度改革を実施したドイツの動きをこの10年ほどフォローしてきた。就労可能なのだが仕事につけず生活に困窮している人へ、福祉事務所と職業安定所が連携し、どのように所得保障と活性化(アクティベーション)・就労支援を組み合わせるのが制度改革の中心課題であった。

日本においても、貧困にどう立ち向かうかが問われている。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」(以下、専門委員会)は2003年夏から一年半にわたり議論を続け、その結果を昨年12月に「報告書」としてまとめた<sup>1</sup>。それを受け、厚労省は老齢加算の縮減や高校進学費用の支出などいくつもの変更を行なった。また、全国の自治体は今年6月から職安と連携し、生活保護における自立支援プログラムを展開することになった。

貧困にどう立ち向かうべきか、今後の検討に役立てていただくため、ここでは専門委員会「報告書」の内容のポイントとその後の動きについて、そこに関わったものとして個人的な立場から4点に絞ってまとめておきたい。

#### 1 「利用しやすく自立しやすい制度へ」

専門委員会の議論は、貧困状態に陥った人が生活保護をなるべく早めに利用できるようにしたほうが、生活再建も早く、長期的に見れば財政支出の節約にもなるという合意のもとに、生活保護制度を「利用しやすく自立しやすい制度へ」改革するという基本方向を提起した。

「利用しやすく」というのは、保護受給開始を早めるという保護開始時期に関する専門委員会の合意を反映したものである。たとえば、現在は生活保護申請時に保有できる現金・預金を1ヶ月の再生生活費の2分の1までしか認めていない。これではわずかな貯金があれば保護が受けられない。それを使い切ってから保護申請ということになる。しかし、そうこうしている間に病気が重くなるかもしれないし、借金を抱え込んでしまうかもしれない。家族の中にさまざまな問題も生じるだろう。専門委員会の合意は、いっそのこと保有できる現金を3ヶ月分ぐらいまで増やし、早めに保護の対象にしたほうが、生活再建も早いだろうということである。

ただし、より多くの人を受け入れるとか、それにとまらぬ財政支出の増加を認めたわけではない。内閣府や財政制度等審議会から「生活保護財政支出を抑制せよ」という大枠をはめられた中での合意であり、困窮や健康状態が深刻になってからではなく、早めに保護を開始すれば、財政支出を増やしもするが、減らすことにもつながるだろうという微妙なバランスの上で提起した方向性である。

生活保護受給者の急増が強調されているが、受給者数で見れば1980年代の水準に戻った段階である。90年代末からの完全失業率の急上昇、非正規雇用の拡大、所得格差の拡大などと比べると、国民全体の中に占める生活保護受給者比率はまだ低く抑えられていると見るのが正当である。生活保護を必要とする人に制度が届いていない。生活保護の入り口には、資産活用要件、稼働能力活用要件や徹底した扶養調査が厚い壁として立ちはだかっている。現代日本社会の貧困の深まりを前にすると、報告書が提起したぐらいの「利用しやすい制度へ」の改善では不十分なのは確かである。ただし、早めに利用できる制度へという基本方向を示したことは、「入り口で徹底

<sup>1</sup> 「報告書」の具体的内容については、『賃金と社会保障』No.1388(2005年2月下旬号)でコメントを述べた。なお「報告書」は厚労省のHPで公開されている。ご参照いただきたい。

的に絞る」という従来の運用とは根本的に異なるのも確かである。

「自立しやすい」という点では、専門委員会の議論は、「福祉から就労へ」というワークフェア的な方向の議論と、「まずは福祉で」という方向とが、混ざり合ったものであった。結果として、生活保護給付額の見直しと、自立支援プログラムの提起を行ったが、給付額を減らしたり、給付期間を制限することで就労を促進するというワークフェアの方向を明示したわけではない。所得保障と就労支援は代替関係にあるのではなく、所得保障をしながら就労支援をする必要があることは専門委員の共通認識であった。

重要なのは、そもそも自立を就労自立に限定しないとの合意ができたことである。生活保護を利用しつつ、日常生活そのものを営むこと、地域とのつながりを持ち社会的に生活することが自立なのだ、生活保護で言う自立を社会福祉法に合わせて定義しなおした。その上で、生活保護において自立支援プログラムを積極的に導入することを提起したのである。生活保護は生活扶助や住宅扶助などの所得保障給付だけでなく、自立支援のためのサービス給付との2本柱であり、今後軸足を後者に移していくとの方向性を示したのである。

自立を、単に就労自立・経済的自立を意味するものではないと明言したのであり、これは全国各地の福祉事務所で貧困に立ち向かっているケースワーカーに発想の転換を迫るものである。

今後「利用しやすく自立しやすい制度へ」という方向に沿った改革を進めるには、生活保護以下の生活水準で暮らしている貧困世帯の実態を把握し、それらの人が生活保護を利用できるようにするための体制と財源を明らかにしなければならない。生活保護利用者が広がっていけば、本人とその家族の生活再建に資するというだけでなく、地域社会にも様々な波及効果があるのだという、説得力のあるわかりやすい議論を組み立てていく必要がある。

## 2 生活扶助基準の在り方について

貧困と立ち向かうという時に、そもそも貧困をどのように定義し、基準をどこに設定するのか、そして、それらについて社会的に合意ができていくかが基本中の基本課題である。

専門委員会は貧困の基準となる生活扶助の給付額とその構成(展開)に関する提言をおこなった。基調は、現在の生活扶助給付水準は低所得世帯の消費支出額より高いということである。生活扶助費の引き下げを示唆している。しかし、逆に見れば、多くの低所得世帯が生活保護以下の消費水準で暮らしているということを公式に認めたということでもある。「捕捉率についても検証が必要」という付記も活用し、生活保護水準以下で暮らす低所得世帯を放置していいのかと、議論を逆転させなければならない。

問題は、検討の過程で、生活扶助基準の設定原則の曖昧さが明らかになったことである。今回の生活保護基準の妥当性に関する検証作業で注目すべきは、第一に、“生活扶助基準給付額は、低所得世帯の生活扶助に相当する消費支出額と等しくなければならない”を原則としたことである。生活保護世帯の生活水準は、国民全体の生活水準との相対比較で決めるべきだが、そうではなく低所得世帯と比較したのである。また比べる中身も、生活水準総体ではなく、低所得勤労者世帯の「生活扶助相当支出額」を抜き出し、それを生活扶助給付金額そのものと比べたのである<sup>2</sup>。

今回の検証作業で注目すべき第二の点は、「変曲点」(貧困との分かれ目)なるものの推定作業を行なったことである<sup>3</sup>。どの低所得世帯層と比べるべきか、その根拠となったのが変曲点の分析結果である。厚労省によれば、現行のいわゆる消費水準均衡方式は、実は一般世帯の消費水準との均衡(一定の格差の維持)をもとに最低生活費を決める方式ではなく、変曲点分析によって貧困の

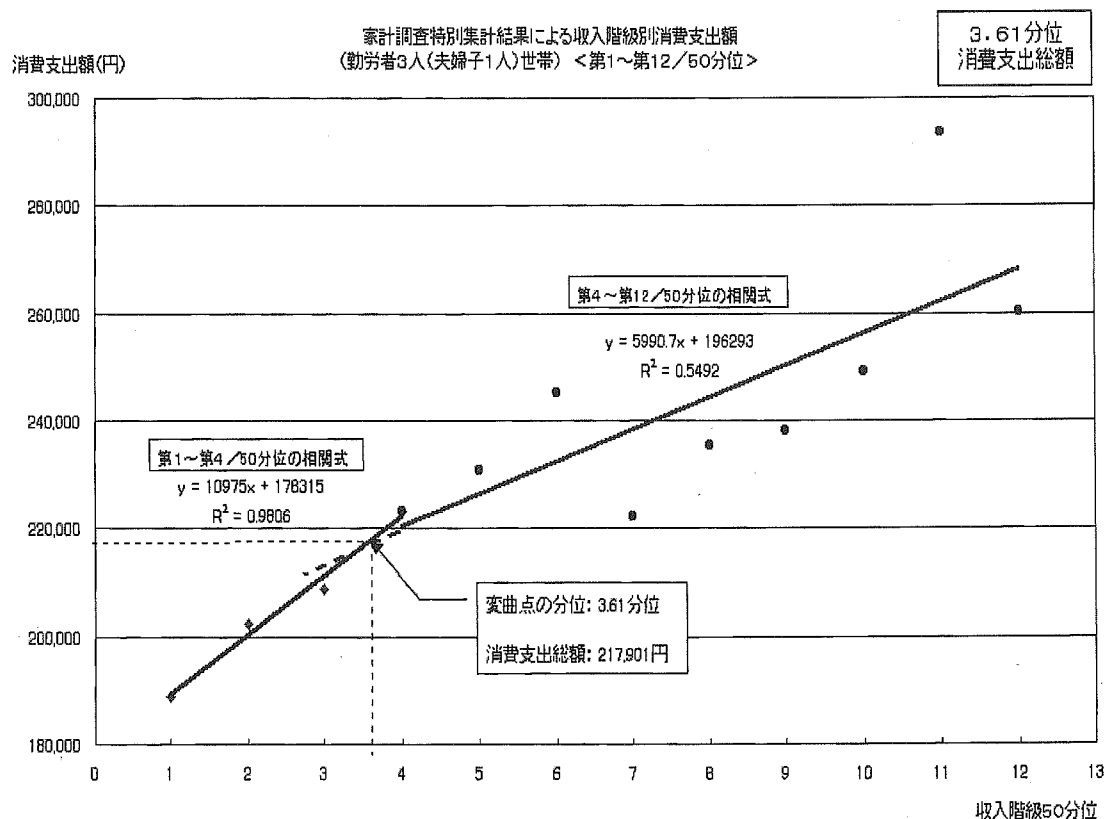
<sup>2</sup> 詳しくは、竹下・大友・布川・吉永編著『生活保護「改革」の焦点は何か』(あけび書房、2004年、P.52)

<sup>3</sup> 「社会的に必要不可欠な消費水準があると仮定すると、所得が減っていても、この消費水準を維持しようとするが、ある水準の所得を超えて低くなると、この消費水準を維持できなくなり、急激に消費水準が低下するため、このような『変曲点』が生じると解釈できる。この変曲点を境として、以下の水準では最低生活を営むことが難しくなるものと考えられる。」(第2回専門委員会「説明資料」より)



分かれ目を決め、そこに合わせて最低生活費を決める方式であったということである<sup>4</sup>。しかも厚労省が例示した変曲点は、生きていけるかどうか(絶対的貧困)の境目であるかのように、収入階級50分位の下から3番目と4番目の間というとても低いところに設定されていた。

専門委員会では変曲点分析に関するデータ処理の手法や結果への疑問が続出した。専門委員会として分析結果を正式に了承したわけではない。ただし、その後の検証作業を振り返れば、一応、第四・五〇分位あたりに変曲点があると前提して検証したことになった。



出所：第2回社会保障審議会福祉部会「生活保護の在り方に関する専門委員会」「説明資料」より

貧困とは、国民一般の生活様式(生活の質)を保った暮らしができない状態のことであり、具体的な基準は国民一般の消費水準との相対的關係をもとに設定するというのが現在の最低生活費決定原則のはずである。所得格差が拡大してきた現代社会において、この原則を確認しなおさなければならない。その上で、最低生活費の算定にあたって、一般世帯の消費水準との相対的格差を原則にするのか、変曲点分析を発展させ、それをもとに貧困の境目を確定するのか<sup>5</sup>、または両者を関連させて最低生活費を決定するのか、それとも、まったく異なった新たな設定方法を導入するのか、体系的な検討が必要となっている。

貧困と立ち向かうには、生活保護基準の設定そのものに関する社会的な合意を作り上げることからはじめなければならない。

<sup>4</sup> 1983年に中央社会福祉審議会は変曲点を求めたうえで低所得者との均衡を検討したのであり、それが消費水準均衡方式にもとづく最低生活費の妥当性の検証手法である、というのが厚労省の見解である。(同上「説明資料」より)

<sup>5</sup> 専門委員会に先立ち、厚労省は「社会生活に関する調査検討会」を設置し、一般低所得世帯及び被保護世帯の家計と社会生活の両面について生活実態を調査し、最低生活費に関する検討を進めていた。生活様式の質を示す指標(「社会生活指標」)を使ったそこでの分析結果は、今後の手がかりとなる。

### 3 稼働能力活用要件

現在の保護受給世帯のほとんどは、高齢や障害などによって稼働能力がないと判断された非稼働世帯である。生活保護を「利用しやすく自立しやすい制度へ」と転換し、貧困と立ち向かえるようにするポイントは、稼働能力のある人が生活保護を実際に受給できるようにし、その自立を支援することにある。現在は、稼働能力の活用が生活保護実施上の要件となっており、稼働能力不活用の場合、その人が生活に困窮しているのが明らかでも、生存権を保障しなくて当然だとなっている。現場では稼働能力を活用しているかどうかの判断をめぐって大きな誤解と混乱があり、たくさんの悲劇が起きてきた。

報告書は、多くの自治体が年齢や「稼働能力があることをもってのみ保護の要件に欠けると判断」している現実を踏まえ、そうした誤った運用をなくすために「客観的評価のための指針を策定することが必要である」と提言した<sup>6</sup>。私個人としては、何度職安に通ったかなどいくつかの指標を数値化したマニュアル的な基準をつくり、それをもとに判断するのはふさわしくないと考えている。失業等により就労していない人の場合、保護申請時の生活困窮の現実を踏まえれば、稼働能力があっても十分な就職活動もできず、就労するにも就労できないのだから、現行規定と判例をもとに、「稼働能力を活用していないとはいえないので保護を適用する」とせざるを得ないのではないかと考えている。

報告書は、就労していない人からの保護申請の場合、「稼働能力を活用する意思がある旨表明されれば自立支援プログラムの適用を積極的に進めるべきである」と提言している。ここは最終の専門員会における議論をもとに改訂したところである。申請時に就労していない人へ自立支援プログラムを適用し、稼働能力活用要件をクリアできるようにし、保護開始への道をつなげたと言える。しかし逆に、保護受給前に入り口で「ワークテスト」を課してしまうことになる危険性もある。引き続き検討が必要な点である。

また、「そもそも、稼働能力活用の要件自体を見直し、就労していないものについてはとりあえず保護の対象とすることも考えられるとの意見もあった」との付記がある。稼働能力活用は保護受給権を得るための「積極的要件」ではない。生活に困窮していることをもってまずは保護を開始すべきという趣旨であり、保護の要件規定の変更を求める意見である。稼働能力を活用しなければ生存権を保障しないとか、勤労の義務を果たさなければ生存権を保障しなくて当然だとか、あまりにも単純な決めつけがなされてきた。現代の貧困と立ち向かうには、「あなたの最低生活は保障しません（＝あなたは死んで当然です）」などと言うことができる制度でよいのかどうか、しっかりした検討が必要である。

最後に確認すべきは、専門委員会は保護申請時に「就労していない人」への適用基準について議論したのであり、報告書はそれを反映したものである。たとえ十分な収入が得られないとしても、申請時に何らかの就労をしている人は稼働能力を活用しているのであり、保護が適用されて当然だと前提しているということである。

### 4 自立支援プログラムの提起

報告書は先に述べたように、自立を単に就労自立・経済的自立を意味するのではなく、「社会福祉法でいう自立」であると明記した。自治体はこの定義に沿った多様な自立支援プログラムを策定し、対象者に合った自立支援を展開することになる。「自立支援プログラム」が今回の見直しの目玉である。専門委員会の報告書がもとになって、自立支援への軸足の移動がどのように進むのか、今後注目を要するところである。

<sup>6</sup> 「・・・稼働能力があることをもってのみ保護の要件に欠けると判断すべきものではないことに留意する必要がある。したがって稼働能力の活用状況については、年齢等に加え、本人の資格・技術、職歴、就労阻害要因、精神状態等に関する医師の判断等と、これを踏まえた本人の就職活動の状況や地域の求人状況等の把握による総合的評価が必要であり、その客観的評価のための指針を策定することが必要である。」（「報告書」）

厚労省は本年3月に「自立支援プログラム導入のための手引き(案)」や「自立支援プログラムに関する生活保護業務の実施方針の策定に関するQ&A」など、細かな点にいたるマニュアルを作り、まずは就労支援から始めればよいとの方向性も示してきた。これを受け、6月末までに都道府県や政令指定都市の生活保護担当部局と労働局・職安との協議会が全国で開催され、現在、自立支援プログラムが具体化に実施されはじめている。各地の福祉事務所と職安が、地域の実情を踏まえて、どのような自立支援プログラムに取り組み始めているのか、全国的な実態把握と、モデル事例の検証をしなければならない。

自立支援プログラムにおいて、職安の関与・役割が明確になったことの意義は大きい。すでに5月時点で、全国のハローワークに100名のコーディネーターが配置された。これによってすぐに就職できる人もでてくるだろうが、そうした人ばかりではない。職安は、何らかの就労阻害要因を抱えた人に紹介できるような求人確保できるかどうか問われてくる。現在の雇用状況のもとで、職安としては求人紹介という業務に留まっているのではなく、コミュニティ・ビジネスの創出や公的就労の場の創出など、雇用の場そのものを創り出す課題に取り組むことにならざるを得ないだろう。

他方、福祉事務所サイドとしては、対応が職安まかせにならないようにしないといけないし、自立支援プログラムの組みなおしや再評価の仕組み、フォローアップの体制を早急に創り出さなければならない。

おわりに

貧困と立ち向かうには、以上で述べてきたように、生活保護制度が所得保障と自立支援・アクティベーションをセットにして実施できるよう改善する必要がある。こうした制度改革とともに、それと並ぶ大きな問題は、ケースワークの性格や、ケースワーカーの指導・指示と制裁の関係など、生活保護利用者とのかかわり方の見直し、言葉を変えれば、当事者主権の確立の問題である。たとえば、自立支援プログラムは、当事者の自主性が重要だと指摘しつつも、取組が不十分な場合は保護の停廃止という制裁と結び付けている。今回、生活保護法60条「生活上の義務」、62条「指示等に従う義務」及び27条「指導及び指示」に関する見直しは議論できなかった。被保護者は指示に従う義務があるとして、ケースワークの名の下で、保護の停廃止と絡めて被保護者の自己決定と自由を侵害する事例が頻発している。こうした土台の上で自立支援プログラムが実施されれば、「保護廃止＝自立」という運用がまかり通りかねない。「被保護者の権利及び義務」を現在の福祉の理念にあわせて改善し、当事者の主権を保障する課題が残っている。

貧困と立ち向かうためには、どのような体制を作り上げるのかということだけでなく、当事者主権を尊重した基本姿勢での運用に転換することも併せて検討しなければならない。

## ワーキング・プアと最低生活費(貧困)基準

『ポリティーク』第10号、旬報社、2005年9月、82-98ページ

はじめに

雇用の不安定化を反映し、フリーター、ニートという表現が一般化した。フリーターは、背景に親子関係があることを示唆した言葉として使われてきた。親にパラサイトしながら自由な働き方を選択しているという、フリーター像ができあがった。若者が自己紹介で引け目を感じず「フリーターです」と言うのは難しいだろう。ニートという言葉は、求職意欲が示せない若者を浮き彫りにし、「フリーターにもなれないニート」という日本版「ニート」のイメージが一気に広まった。だが、これも若者が自らの状況を表現する言葉として受け入れられたのではない。「ニートにだけはなりたくない」とか「自分はニートではない」という反発を含んだ使われ方をしている。

ワーキング・プアという言葉は、ちゃんとした仕事がないことと、生活に困っていること、この二つをイメージさせることができる。前者は「働いている限り、貧困であってはならない」という問題提起であり、後者は「働いているにもかかわらず、貧困である」という問題提起である。ワーキング・プアという言葉を使う狙いは、第一に、不安定非正規雇用の増大を放置しておいてよいのかという労働の面に関する問題を提起することである。親子関係に責任を転嫁したり、就労意欲の欠如を問題にするのではない。現在の雇用のあり方を批判し、ちゃんとした仕事を保障する必要性を主張しようということである。第二の狙いは、金銭的な生活の支えが必要なのだという、生活保障面での問題提起である。プアという言葉は、貧乏や貧困という暗いイメージの言葉に代わって、また、「負け組み」という自虐的な言葉に代わって、自分自身の生活状態を表すには年齢や性別を問わずだれもが抵抗なく使える言葉なのかもしれない。

本稿は、この二つを狙いどおりにアピールする準備として、プア＝貧困基準について、その設定に関わる問題点を整理し、貧困基準に関する課題を提起するものである<sup>7</sup>。

貧困かどうかは、生活保護基準をもとに判断するということになる。では、生活保護基準の設定原則が明確であるかということと実はそうではない。現在の給付額が妥当なのかどうかは検証できていない。「低すぎる」、「高すぎる」と評価は大きく分かれたままである。生活保護基準をもとにして貧困を規定するには、生活保護基準そのものに対する社会的合意を作り上げなければならない。本稿は、社会保障審議会福祉部会「生活保護の在り方に関する専門委員会」（以下、専門委員会と略記）における1年半の議論を振り返り、それが残した論点をもとに、貧困基準に関する課題を提起する。

なお、その先の具体的な対応策や方向性については意見が分かれるかもしれない。低賃金・不安定雇用そのものの規制と、安定した雇用の創出を課題とするのか、それとも、低賃金・不安定雇用の増加は避けられないと前提し、社会保障制度を組みなおすことを課題とするか、二つの立場があるだろう。

ワーキング・プアという言葉の含意として、雇用のあり方そのものを問い直すという側面がないといけない。社会的な生活保障給付で補填すればすむという議論ではない。ただし、まずは貧困に対して金銭給付で生活を支えることが、雇用のあり方の見直しそのものにつながるという方向性を堅持することが大切である。貧困状態を放置したままの雇用創出対策・自立支援対策は、内実のないもので終わってしまうのである。

<sup>7</sup>ちゃんとした仕事がないのだと主張するには、失業という概念を明確にしておく必要がある。この点については、拙稿「若年貧困と社会保障の課題」『社会政策学会誌』一三号、(二〇〇五年三月、法律文化社)、五三-五七ページ、を参照。