

として、所得保障の意義を軽視してはならないという議論が起きています。

そのレジユメの2枚目の左上に掲げた「社会的包摂のための介入の4形態」というふうにある表ですが、これも少しややこしいものなのですが、イギリスの社会政策学者ジョン・ヒューズが、イギリスの福祉のニューディールの経験を踏まえて整理したものであります。

これはどういうことかという、行政の働きかけを、ひとつは、問題そのものに対処するか、つまり、失業してしまったという問題そのものに対処するか、問題の効果、失業が引き起こすさまざまな生活の変化ということに対応するか、具体的には、その収入の停止であるとか、家族の不和だとかいったような問題の効果に焦点を当てるかですね。これが横の二つの軸であります。

それから、縦の軸では、問題の遭遇そのものに対して対処するか、問題から脱却していくことにポイントをおいていくのかということです。

何が言いたいかという、たとえば、失業を例に挙げるならば、失業しないようにさまざまな経済政策上の手を打っていくということ、これは予防です。

それから、失業してしまった人に当面の生活の保障をしていく、失業手当を給付していく、これが保護になります。

それから、事態からの脱却を推進するのが自立奨励で、たとえば、職業紹介や職業訓練等がこれにあたります。

いちばん曖昧でわかりにくいのが、その問題の効果と脱却がクロスする自立推進というところですが、これは何を意味しているかという、失業が惹起するさまざまな経済的な困窮、これはたんに保護とちがった意味で、そこから脱却させるために、その失業を引き起こした効果をきちっとケアしていく。たとえば、就職活動を展開するための経済的な保障を短期に集中して、あるいは保護の水準をあまりようなかたちでここにぶつけていくといったような、そうした手立てが大事なのだ。こういう文脈では、所得保障はとても大切なんだというのがイギリスの経験を踏まえたジョン・ヒューズの主張であります。このボックスの区別方がわかりにくいかもしれませんが、言わんとすることはおわかりいただけただのではないかと思います。

私の冒頭のご報告はほぼここまでなのですが、最後に、日本における自立支援というのを、こういう国際的な展開のなかにおいて見ますと、まず2002年以降、児童扶養手当法の第2条第2項、自立支援条項の付加だとか、2002年のホームレス自立支援法、あ

るいは2004年の、きょうのテーマですが、自立支援プログラム、そして今年の障害者自立支援法等々、つぎつぎに導入されてきています。これはソーシャル・インクルージョンへの流れと背景も、あるいは制度転換の趣旨も一緒だろということです。

ただ、現状で見て、その特徴は何なのかというと、ペナルティーもはっきりしたかたちでは導入されていない。他方で、支援の中身も自治体の実施計画等に委ねられる計画があって、具体的にはなっていない。つまり、これから先ほど申しあげたワークフェアのほうにいくのか、アクティベーションのほうにいくのか、そういう岐路にあるのだろうかというふうに観察をしているしだいでございます。

きょうは、まさにそういう関心から専門家の方々のお話を伺うということになって、たいへん楽しみに勉強させていただきたいということでございます。

芝田 どうもありがとうございました。またの討論は、後半1時間程度やりたいと思っております。

日本のソーシャル・インクルージョン政策 生活保護自立支援事業をめぐって

ソーシャル・インクルージョンの諸アプローチと自立支援型社会保障

宮本太郎（北海道大学公共政策大学院）

はじめに

## 1、社会保障政策の世界的転換

1-1 噴出するキーワード 社会的包摂=ソーシャル・インクルージョン、ワークフェア、アクティベーション、「福祉から就労へ」（ウェルフェア ツウ ワーク）、条件整備型国家（イネイブリング・ステート）、積極的福祉（ポジティブ・ウェルフェア）、そして「自立支援」<sup>イイキ</sup> もうとも包括的な含意で使われているのはソーシャル・インクルージョンか

1-2 増幅するプログラム アクティビティ保障（スウェーデン） アクティベーション（デンマーク）、最低社会復帰扶助=RMI（フランス）、就労扶助（ドイツ）、求職者雇用法（オランダ）、ノルウェー（1991社会サービス法）、ニューディールプログラム（イギリス）、TANF（アメリカ）

## 1-3 内容

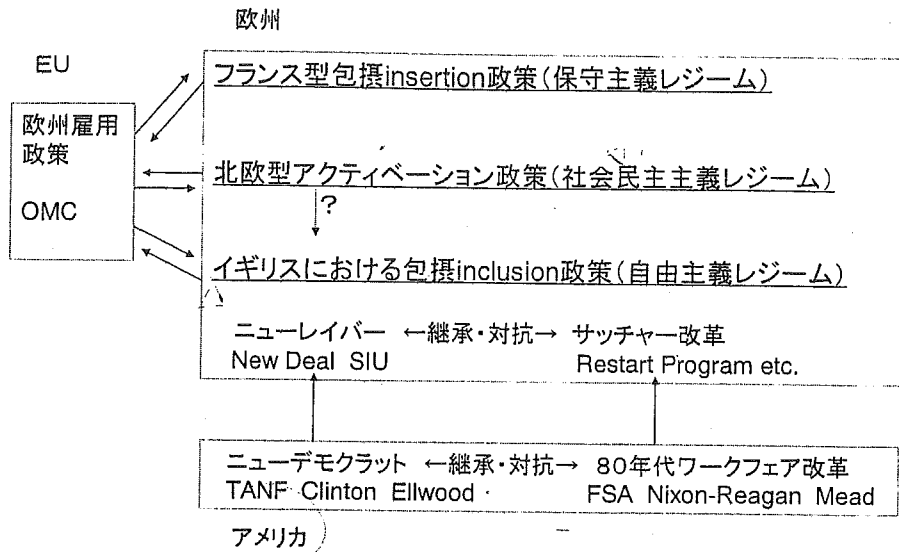
共通の方向 福祉の目的を所得保障それ自体から自立支援に 同時に福祉給付の条件として（しばしば就労）自立を求める

アプローチの相違 いかなるプログラム領域か 給付の持続期間 代替的所得保障 中央からのコントロール サンクション 支援の程度と内容

→とくに就労義務の度合いの強いワークフェア型プログラムの国際比較として Trickeyの研究（一部添付）

## 1-4 系譜と相互影響

## 社会的包摂政策をめぐる政策トランスファー



### 2 所得保障からソーシャル・インクルージョンへ(転換)の背景

2-1 社会的背景 雇用と家族の揺らぎによるリスクの普遍化 公的扶助関連が支出を増大させるなかで、代替的な社会統合機能の要請

2-2 政治的背景 リスクの普遍化が階層化と同時進行するなかで、周辺層に対する無条件の所得保障には、自らもリスクに直面する中間層からのクレーム

2-3 経済政策的背景 ディマンドサイドの雇用政策から雇用可能性高めるサプライサイドの雇用政策へ

### 3 ソーシャル・インクルージョンのための所得保障の意義の強調

政策介入の焦点	政策介入によって変化させるもの	
	問題のリスク	問題の効果
事態への遭遇	予防	保護
事態からの脱却	自立奨励	自立推進

表1 社会的包摂のための介入の4形態

(出典：Hills, John (2002), "Does Focus on 'Social Exclusion' Change the Policy Response?" J. Hills, J. Le Grand, and D. Pichaud eds., *Understanding Social Exclusion*, Oxford University Press.)

#### 4 日本における自立支援

2002 児童扶養手当法 第二条第二項付加 5年で手当の一部減額（AFDC改革の影響・中央児童福祉審議会児童手当部会議事録平成九年十一月七日会議議事録）

2002 ホームレス自立支援法 実施計画

2004 生活保護改革 自立支援プログラム

2005 障害者自立支援法

自立支援（生活自立、就労自立）が前面にでるという点では欧米のソーシャル・インクルージョンの流れと合致している

児童扶養手当改革などごく一部を除けば、ペナルティは導入されていないかわりに、支援の具体的内容も自治体の実施計画等に委ねられる傾向

**Table 9.2: Target group**

	1	2	3	4	5	6
Name of programme	Benefit group	Age group	Exclusion criteria	Period of benefit receipt prior to participation in compulsory activity	Early entrants	Scope of programme with regard to target group
DN Activation	Social assistance (similar programme for insured groups)	None – but differential entry dates	Poor health/ pregnancy/ mothers of young children	13 weeks or 52 weeks	Yes: 26 – 30 years enter early at 13 weeks	Universal
F Insertion (RMI)	Social assistance (minimum insertion income)	>25	None	Any length of time or never	Yes: those aged 26 – 30 who are not eligible for unemployment insurance	Quasi-universal
D Help Towards Work	Unemployment-related social assistance (sometimes also unemployment insurance)	Any	No	Any length of time or never	No	Usually selective (sometimes universal)
NL Jobseeker's Employment Act – Young People	Unemployment-related social assistance and unemployment insurance	16-23 years	Physically and/or mentally disabled. Women with young children	0 – 1 year (older people may enter a version of the programme after one year)	No	Universal (the programme is selective in application to older people)

**Table 9.2: contd...**

N Schemes resulting from the 1991 Social Services Act	General Social Assistance	None: broadly 'young people'	Disabled/lone parents with young children	Any length of time, or never	No	Selective
UK New Deal – Young People	Unemployment-related social assistance	18 – 24 years	Exceptional	6 months (older people may enter a version of the programme after 18 months)	Yes: defined groups with special needs	Universal
US California: CalWORKS	Temporary Assistance for Needy Families	Any	Families without recipient adults, adults receiving a federal disability benefit, adults temporarily incapacitated, adults caring for children aged under 3	0 months	N/A	Quasi-universal
New York City: Work Experience Program	Temporary Assistance for Needy Families and Home Relief (Social Assistance)	Any	As above	0 months	N/A	Quasi-universal
Wisconsin: Wisconsin Works	Temporary Assistance for Needy Families	Any	As above, but exemption occurs only if child aged under 3 months	0 months	N/A	Quasi-universal

**Table 9.4: Placement types**

	N	F	D	NL	N	UK	US	US	US
	Activation	RMI	Hilfe zur Arbeit	JEA – young people	Norwegian Social Services Act	New Deal for Young People	CalWorks	Work Experience Program	Wisconsin Works
Work-for-benefit (or near-benefit) pay	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Subsidised work in the regular labour market	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Created public jobs for 'regular' wages		X	X						
Education and training	X		X	X		X	X	X	
Social activation	X			X					
Universal/selective <sup>1</sup>	U	Q-U	S	U	S	U	Q-U	Q-U	Q-U

<sup>1</sup>Universal/selective: See Table 9.2: Target group; U = Universal, S = Selective, Q-U = Quasi-universal.

**Table 9.6: Sanctioning**

		1	2	3	4	5
Scheme		Sanction: initial failure to participate	Sanction: subsequent failure to attend	Hardship fund available to which sanctioned clients can apply	Type of sanction	Level of discretion usually available to administrator
DN	Activation	100% until compliant	20% until compliant	No	Partial (until compliant)	Low-Moderate (varies)
F	Insertion (RMI)	100% until compliant	100% until compliant	No	Full (until compliant)	High
D	Help Towards Work	25% in the first instance, up to 100%, until compliant	25% in the first instance, up to 100%, until compliant	One time discretionary payments available	Partial (until compliant)	Low-High (varies)
NL	JEA – Young People	100% for one month, then renewed sanction or benefit reduction until compliant	100% for one month, then renewed sanction or benefit reduction until compliant	Discretionary hardship payments	Full (time limited)/ or full then partial (until compliant)	Low
N	Schemes resulting from the 1991 Social Services Act	100%, until compliant	Discretionary withdrawal, until compliant	Discretionary hardship payments	Full (until compliant)	Moderate-High (varies)
UK	New Deal – Young People	100%, two weeks renewable, four weeks in second instance	100%, two weeks renewable, four weeks in second instance	Discretionary hardship payments if deemed to be in a 'vulnerable group'	Full (time limited)	Low
US	CalWORKS (California)	Partial	Partial	No	Partial (until compliant)	Low
	Work Experience Program (New York City)	Partial	Partial	No	Partial (until compliant)	Low
	Wisconsin Works (Wisconsin)	Complete	Proportionate to hours not participating	No	Proportionate (until compliant)	Low

**Table 9.3: Centralised versus decentralised programmes**

Name of programme (or collection of schemes)		1 National – local <sup>1</sup>	2 Codified-discretionary <sup>2</sup>	3 Unified-segregated <sup>3</sup>
DN	Activation	2	2-3	2-3
F	Insertion	2	2	2
D	Help Towards Work	2	2	2
NL	JEA – Young People	3	3	3
N	Schemes resulting from the 1991 Social Services Act	1	1	1-2
UK	New Deal – Young People	4	3	4*
US	State programmes resulting from PRWORA	3	3	1*

\* But no comparable insured group in the US or the UK (in the UK unemployed people are not eligible for insured benefits after six months, prior to this the benefits are more or less unified; hence score = (4)).

<sup>1</sup> Degree of central (National / Federal) control over funding and main components of delivery. (1) = least control, to, (4) = most control.

<sup>2</sup> Level of discretion held by individual administrator / social worker over inclusion, placement strategy and sanctioning. (1) = greatest, to, (4) = least

<sup>3</sup> Extent of distinction within the programme between clients receiving insurance-based benefits and clients receiving assistance benefits. (1) = programmes for insured clients are nearly always completely separate from this programme, (2) = this programme may overlap with programmes for insured groups – though this varies from locality to locality, (3) = this programme overlaps with a programme for insured clients who enter through a different doorway, (4) = there are no distinctions between insured and uninsured clients according to the design of this programme.

**Table 9.5: Negotiating placements**

Name of programme	1	2	3	
	Use of advisor-client negotiation <sup>1</sup>	Use of advisor – client contracts <sup>2</sup>	Assistance to meet special 'barriers' organised through negotiation <sup>3</sup>	
DN	Activation	3	2	Yes
F	Insertion	2	3	Varies by area
D	Help Towards Work	2 (varies)	1-2 (varies)	Varies by area
NL	JEA – Young People	3	3	Yes
N	Schemes resulting from the 1991 Social Services Act	1 – 2 (varies)	1 – 2 (varies)	Varies by area
UK	New Deal – Young People	3	3	Yes
US	California: CalWORKS	2	3	Yes
	New York City: Work Experience Program	2	3	Yes
	Wisconsin: Wisconsin Works	2	3	Yes

<sup>1</sup> By design: (1) No negotiation, (2) Consultation where alternatives available, (3) Intention that a range of alternatives should be available in order that suitable placements can be made in consultation with the client.

<sup>2</sup> By design: Contracts to specify client's responsibilities and plan of action: (1) seldom used, (2) often used, (3) always used.

<sup>3</sup> For example, housing problems, addiction problems.

1. Lødemel / H. Trickey

An offer you can't refuse

: Worktake in International Perspective

The Policy Press, 2000

[ 報 告 ]

国の自立支援事業・自立就労支援事業の趣旨と課題

厚生労働省社会・援護局保護課課長補佐

川久保 重之



それでは、私のほうは横紙で資料を用意させていただきましたので、それにそってお話をさせていただきたいと思います。

話の内容としましては、生活保護制度において、先ほど宮本先生のレジュメにもございましたが、今年度より「自立支援プログラム」という概念を導入して取り組んでいこうということにしておりますので、その話をするとということと、最初に、ここにいたった経緯であるとか、そもそも生活保護制度において自立というものはどういうふうに考えられているのかということ、若干ふれてみたいと思っております。

まず、資料の1枚目でございますが、そもそも生活保護制度で自立というものをどのようにとらえているかということでもあります。生活保護制度は、もともと生活保護法という法律にもとづいて行われている制度であります。その1条で「その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする」ということで、法律の目的規定がおかれております。そのなかで大きな目的として、「最低生活の保障をする」ということと、「自立の助長をする」という文言が出てくるということでもあります。

それで、この自立というもののとらえ方ではありますが、平成15年に実は、生活保護制度は制度創設以来50年ぐらいたっているものですから、社会保障審議会のなかに専門委員会を設けて、いろいろな議論を平成15年以降させていただいて、平成16年12月に意見をいただいております。

そのなかで、生活保護の自立をどのようにとらえるべきかということもふれられておりました。そのなかでは自立といっても、就労自立だけではなくて、日常生活の自立であるとか社会生活の自立、そういったものも含めて自立ととらえるべきであるというような意見をいただいております。

また、同様に、その専門委員会の意見のなかでは、自立というものは、いわゆる社会福祉法という社会福祉の基本的な事項を定めた法律がありますが、その法律に、「自立というのは、利用者が心身ともに健やかに育成され、またその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう支援するもの」というような文言が書いてありまして、それと同様の考え方で、生活保護のほうも考えるべきではないかというふうに専門委員会ではいわれております。

それでは、生活保護の自立という視点から、実際にどういうことを具体的にそれに向け

て取り組むことになるのかということで、実際には資料の1ページ目の下であります、  
「自立の助長」ということで具体的には生活保護の制度のなかで実際に行われていること  
というのが、たとえば、世帯の実態に応じて、実際にケースワーカーさんが年数回訪問調  
査をし、その際にいろいろアドバイスをすることであるとか、就労の可能性ある方  
の就労指導ということが、行われてきたということでもあります。

こういったことについては、法律上の根拠のひとつとしては、法律の27条に「生活の  
維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導又は指示をすることができる」という条文  
がございまして、それにもとづく指導とか指示をするということ。

もうひとつ法律の27条の二というのがございまして、そこでは要保護者から求めがあ  
ったときは、要保護者の自立を助長するために、要保護者からの相談に応じ必要な助言を  
することができるという規定がございまして、法律という、その2条文によってこういう  
訪問調査活動であるとか就労指導というのが行われるということでもあります。

それともう1点、具体的な手法としては、このページの真ん中あたりの「最低生活の保  
障」の部分で、実は生活保護は基本的には資産、能力等すべて活用することが保護の前提  
ということでありまして、たとえば、いろいろな収入については、すべてそれを活用して  
いただいて、その不足分を保護費として支給する仕組みでありますので、いろいろな給付  
金等をいただいた場合でも、すべて収入として認定するのが原則であります、例外とい  
たしまして、たとえば、そういう給付金的なものが自立更生に必要な場合というものにつ  
いては、収入としての認定を除外するという取扱いを行っております。そういった一面も  
自立支援、自立の助長という面では、ひとつ活用できるのではないかとということでありま  
す。

それともう1点、生活保護制度というのは、ただいま申しあげたとおり、基本的には他  
法他施策を優先して行われるものだということでもありますので、いわゆる被保護者の方  
に対する自立の助長といった場合でも、生活保護制度だけで対応するのではなくて、さまざ  
まな社会保障制度を活用しつつ、被保護者の方の自立につなげていく必要があるというこ  
とがいえるかと思っております。

先ほど宮本先生もおっしゃっておられましたが、生活保護制度において、自立助長とい  
う部分が規定されているわけではありますが、たとえば、最低生活の保障をする前提で活用  
が求められる稼働能力という面で見ますと、稼働能力の活用を求めること自体は、保護の  
要件、保護の受給要件となっておりますので、就労支援を行うことイコール要件を満たし

てもらおうように、一生懸命支援するということと表裏一体の関係にあるというようなことにもなっているということでもあります。

これが基本的な法の下での考え方ではありますが、そういう法の枠組のなかで、今年度から「自立支援プログラム」という取組をするということになってきたのですが、そのへんの背景をつぎにご説明をしたいと思います。

資料を1枚めくっていただきまして、これは最近の生活保護世帯の推移を示したものです。いちばん直近のデータはいちばん右端にあります。平成16年度で見ますと、保護人員でいうと、140万人程度。保護世帯数でいうと99万8000世帯というようなデータになっております。保護世帯数でいいますと、過去昭和26年から見ますと、過去最高を更新し続けているということでもあります。ひとつの背景として、このような生活保護受給者が増大していることの対応というのが求められるというのが1点ございます。

資料を1枚めくっていただきまして、具体的に他にどのようないま現状にあるかということをご説明したいと思います。

資料の3ページ目の左側であります。ひとつは被保護世帯が抱える問題が非常に多様化しているということでもあります。従前に比べまして、精神疾患、高齢者等の傷病、あとは社会的入院等をされている方がいる。また、最近の問題としてはDVとか虐待、あといわゆるニート（NEET）といわれる若年無業者の方が発生している、あと多重債務で苦しんでいる方、元ホームレスの方とか、いろいろな問題を抱えている方が多様化しているということが挙げられます。

さらに、高齢化が進んでいるということでもあります。とくに単身世帯が増えているということ。それにとまって、社会的なきずなが非常に希薄になっているというような問題が指摘されているということでもあります。

それともう1点であります。実施体制上の問題がございます。実施体制と申しますと、被保護世帯が急増していることに対しまして、職員体制がそれになかなか追いつかないような状況がございます。

そこにデータが書いてありますが、福祉事務所に配置されるケースワーカーさんの数を見ますと、全国で1200名ほど不足している状況にあるということでもあります。また、ケースワーカーさんを束ねる役割をしている査察指導員、だいたい係長クラスの方であります。その方のうち、実際ケースワーカーの経験がなくそういう職に就いている方が、全国で23.8%いらっしゃるというような状況にあるということでもあります。

それと、最近の傾向としては、ケースワーカーさんのいわゆる人事異動のサイクルが、だいたい2～3年で代わってしまうということで、経験の非常に浅い方が配置される傾向があるということもございます。

そういったさまざまな問題があるということ、それを整理いたしますと、ひとつは、経済的な給付というだけでは、なかなか被保護者の方が抱えているいろいろな問題への対応に限界があるのではないかとということ。

それと、保護がそういう方に対して長期化するということに対しての取り組みが、十分なされていないのではないかとということ。

3点目であります、従前は担当職員個人の経験に依存しているような体制にあった部分もありますが、その体制には限界がきているのではないかとというような問題が指摘されておりまして、それに対して多様な対応をし、また早期にそういうものに対して対応する。しかも組織的に、システム的に対応するような仕組みをつくる必要があるのではないかとということで、「自立支援プログラム」というものの導入を、平成17年度から行われはじめているということでもあります。

具体的にどういうものなのかということにつきまして、次ページの「自立支援プログラム」の導入ということで、平成17年の3月に、平成17年度における「自立支援プログラム」の基本的な方針ということで、各地方自治体に通知をいたしております。そのなかで申しあげていることがこのページに書いてある内容であります。

「自立支援プログラム」の策定をどのようにするかということではありますが、まず1点目として、福祉事務所の管内の被保護世帯の全体の状況を把握していただくこと。

それで、把握していただいたその状況に応じて、被保護者の状況とか、あと自立を阻害している要因を、グルーピングと申しますか、類型化をし、その類型化した内容に対応するプログラムを策定するというようなものであります。

例としてここに挙げておりますが、たとえば、「高齢者の方」というくくりが仮にあったとした場合に、そういう方に対しては、傷病や閉じこもりを防止し、健康的な自立生活を維持するようなプログラムを考えていただくというようなことを申しあげております。

そのさいには、従来のケースワーカーさん個々人の対応というのではなくて、その支援を組織的に実施していただくことが必要だというふうにお願いをしております。

その場合に、具体的な実施体制としては、他法他施策や関係機関等を積極的に活用するというので、福祉事務所だけの対応ではなかなか難しい部分もございまして、そもそも

生活保護の仕組としては、他法他施策を活用していただくことが重要なことでありますので、そういったものを積極的に活用していただくということでもあります。

それと、これも同じような話ですが、民生委員の方とか社会福祉協議会、社会福祉法人、あと民間事業者、NPO等々、いろいろな社会資源がございますので、そういったところへの外部委託の推進や、あと非常勤職員を活用していただくというようなことをお願いしております。

また、こういったものをするさいに、たとえば、非常勤職員の積極的活用をしていただくという場合には、どうしてもそれを雇うための予算が必要になるということもございますので、それに対しては、厚生労働省としては、セーフティ支援対策等事業費補助金がございますので、このなかで対応ができるようになっておりますので、そういうものを活用していろいろな社会資源を整えていただきたいというようなことをお願いしているところであります。

次に、組織的に対応するという視点で、自立支援プログラムを考えるということですが、その組織的な対応というもののイメージについて、つぎのページに書いております。

ここの上のトーナメント表みたいな絵であります、上の絵は、従来の形であります。従来は、福祉事務所長さんを頂点として、その下にSV(査察指導員)、さらにその下にケースワーカーさんがいるということであります。

従来はいわゆる資産の調査でありますとか、家庭訪問であるとか、保護費の支給とか、いまここで問題になっている自立の支援、見守りを、すべてケースワーカーさんの単位で行っているというのが従来のかたちであつたらうということですが、今回「自立支援プログラム」というものを仮に考えた場合に、それぞれのケースワーカーさんが担当しているケースを、いくつかに類型化することによって、その対応する施策がそれぞれあるというようなものにならないかということでもあります。

ここに例示しておりますのは、就労支援とか、介護予防、健康指導、長期入院患者退院促進ということがありますが、従来はこういったすべての要素をケースワーカーさん1人でやっていたものを、それぞれグルーピングすることによって、就労支援が必要な方については、たとえば、就労支援員さんというような方にお任せをして就労支援をしていただくとか、介護予防・健康指導というものであれば、介護保険でも介護予防というようなものが今後入ってまいりますので、そういったところの施策につなげてやってもらうという

ような対応をとっていただきたい、というようなことであります。自立支援プログラムを立てることによって、そういった対応ができないかということでもあります。

つぎのページであります。このページについては、先程来、他法他施策を活用していただくという話と、あと自立支援プログラムをつくっていただく場合に、グルーピングをしていただくということでもあります。その考え方を整理したものであります。

保護世帯の状況であります。この資料では、たとえば、保護世帯という方について、入院しているとか、障害・傷病があるとかいう書き方をしておりますが、従来、よくグルーピングをするさいに使われていたのは、生活保護の世界では、たとえば、高齢者世帯とか母子世帯、傷病障害世帯とか、その他世帯といった切り口がよくいわれ、これも重要であります。もうちょっと分析をいたしますと、たとえば、高齢者という切り口でいった場合に、高齢者ならすべて生活保護世帯になっているのかということになれば、必ずしもそういうわけではなくて、実際、被保護者の高齢世帯は44万世帯程度いらっしゃるのですが、これはだいたい一般国民の高齢世帯の約5%程度を占めているにすぎないということであって、必ずしも高齢であるからすべて生活保護を受けているわけではないということのようなことがいえますし、同様に、たとえば、被保護者で母子世帯はだいたい8万世帯いらっしゃいますが、それも全国の母子世帯から比べると、その15%程度ということになっております。ですから、母子世帯であるからすべて保護世帯になっているというわけではないということで、たとえば、高齢者世帯でも保護になっている方というのは、どういう状況にあるかというのが、この絵の左側にあるものであります。保護世帯の状況としては、それは「入院している」とか、「障害・傷病がある」とか、あと「社会的なきずなが薄い」とか、「扶養義務者からの援助が得られない」であります。

たとえば、高齢者の方であれば、全体でいうと、95%の方は保護を受けていらっしゃるわけですから、その方については何らかのかたちで収入があるとか、扶養義務者の方から援助があるとか、そういうのがあるのですが、そういうのが得られないからこそ、被保護世帯になっているということがあるのではないかと考えております。同様に、住まいの場が確保できないとか、母子家庭であれば稼働能力が活用できないとか、そういういろいろな要因があるというふうに考えております。

こういった要因を分析した結果、支援の方向性としては大きく4段階ぐらいあるだろうと。ひとつの段階としては、病院にいらっしゃる方であれば在宅へ行き、在宅において自立して生活をしていただいて、さらに進んだかたちとしては、社会との関わりをもってよ

り豊かに生活していただく。それで、なかには働ける方には実際働いていただくという大きな流れになるのかなということでもあります。

こうした支援の方向性に対して、そのための支援策ということで考えますと、それぞれ他法他施策のなかで、それこそ生活保護法ができた当初に比べれば、格段と他法他施策がいろいろ整備されてきているということでもありますので、そういったものを十分活用していただくようなことが必要ではないかと考えております。こういうものを含めて、各自治体において自立支援プログラムというものを立てていただいて、活用していただければと考えているのであります。

最後のページですが、具体的に、それではどういうプログラムがあるのかということで、じつは生活保護受給者等就労支援事業ということで、具体的に国のほうで予算化をし、取り組んでいる事業であります。

これにつきましては、のちほど実際に取り組まれている横浜市さんなり札幌市さん、あとハローワークの方々からご報告があると思いますので、簡単な事業の流れだけをご説明をしておきたいと思えます。

この事業につきましては、ポイントは、福祉事務所の福祉側とハローワークという就労支援をする側との連携を確実にするところが、いちばんのポイントなのかなということでありまして、この流れでいきますと、まず福祉事務所に被保護者の方で自立欲のある、就労意欲のある方をまず選んでいただいて、ハローワーク側のいわゆるコーディネーターといわれる方と福祉事務所側のコーディネーターという担当者が、支援の対象となる方の面接をし、そのなかでその方にいちばん適した支援メニュー、右に五つ例示をしておりますが、この支援メニューを選んでいただいて、具体的な支援を行っていただくというような仕組を、これも平成17年度から行っております。

全国的にいきますと、徐々に成果が挙がってきている状況となっております。これにつきましては、来年度以降も引続きこの事業を進めてまいりますし、若干の事業の拡大等も考えている状況ということでもあります。私からのご報告は以上であります。

芝田 いまのご報告につきましては、討論はまたあとでありますが、ご質問などございましたらでしょうか。

# I 生活保護制度の概要

## 生活保護制度の目的

- 最低生活の保障  
⇒ 資産、能力等すべてを活用してもなお生活に困窮する者に対し、困窮の程度に応じた保護を実施
- 自立の助長

## 最低生活の保障

### ① 資産、能力等をすべて活用することが保護の前提

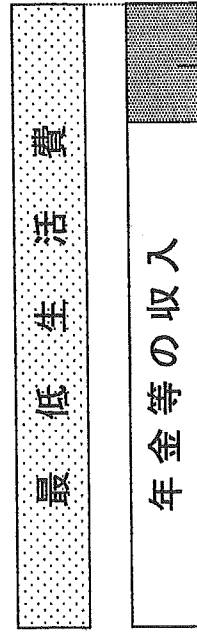
- ・ 不動産、自動車、預貯金等の資産
- ・ 稼働能力の活用
- ・ 扶養義務者からの扶養
- ・ 年金、手当等の社会保障給付 等



- ◇ 保護の開始時に調査  
(預貯金、扶養義務者の状況及び扶養能力、年金、手当等の額、傷病の状況等を踏まえた就労の可否等)
- ◇ 保護適用後にも届出を義務付け

### ② 支給される保護費の額

- ・ 厚生労働大臣が定める基準で計算される最低生活費から収入を差し引いた差額を保護費として支給



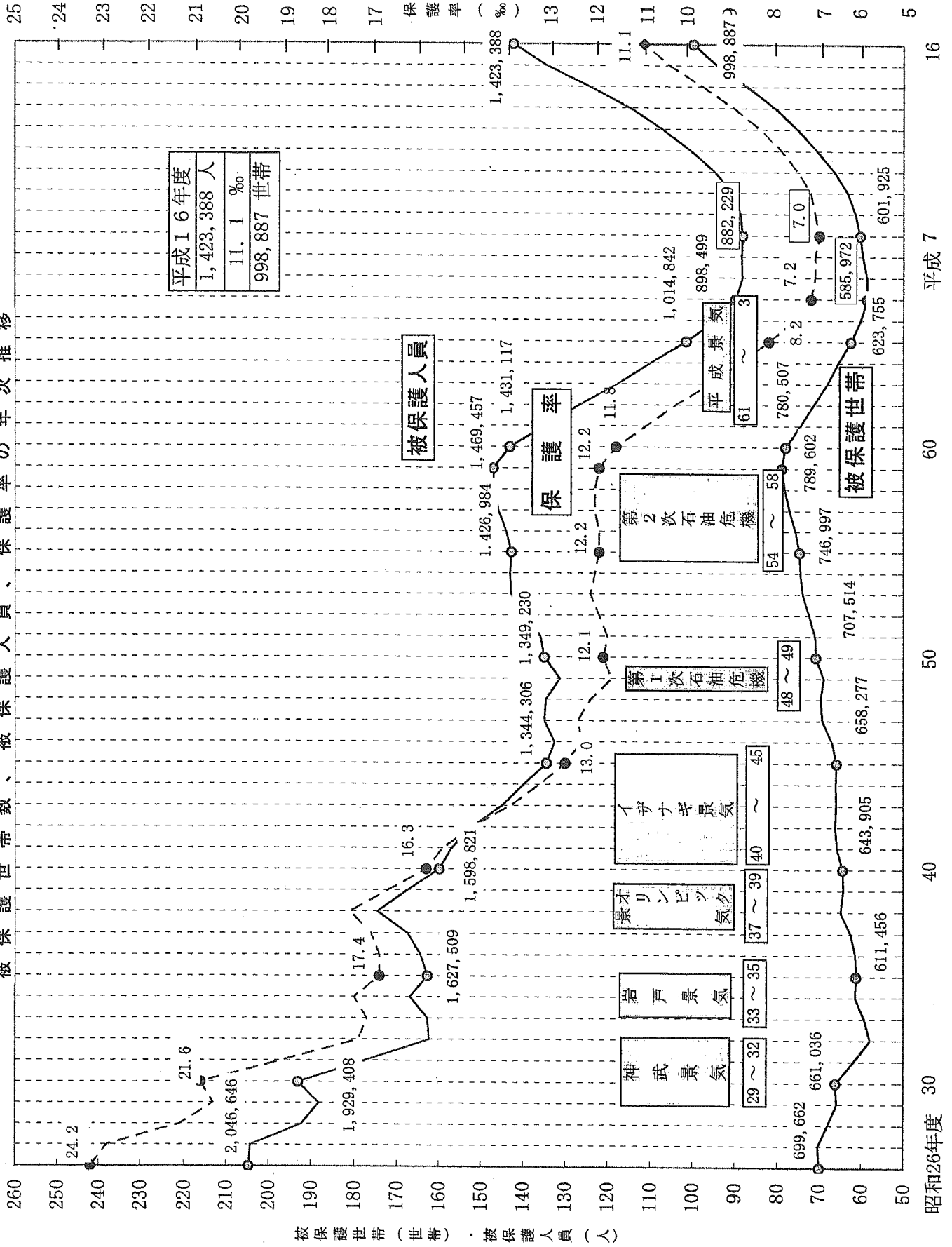
収入としては、就労による収入、年金等社会保障の給付、親族による援助等を認定。  
預貯金、保険の払戻し金、不動産等の資産の売却収入等も認定するため、これらを使い尽くした後初めて保護適用となる。

## 自立の助長

- ・ 世帯の実態に応じて、年数回の訪問調査
- ・ 就労の可能性のある者への就労指導



被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移



平成16年度  
1,423,388人  
11.1%  
998,887世帯

被保護人員

保護率

被保護世帯

イザナギ景気

景本  
オリンピック  
気ク

岩戸景気

神武景気

第1次石油危機

第2次石油危機

平成景気

資料：福祉行政報告例

## II 自立支援について

### 1 現状と見直しの方向性

#### 現状

○被保護世帯が抱える問題は多様

- ・ 精神疾患、高齢者等の傷病(社会的入院を含む)
- ・ DV、虐待
- ・ 若年無業者(NEET)、多重債務、元ホームレス等

高齢者世帯(特に単身世帯)の増加

- 平成7年度の世帯数を100とした割合 (平成15年度)  
高齢者世帯 171.4 高齢者単身世帯 170.3

・ 社会的きずなが希薄

- 相談に乗ってくれる人がいない 38.3% (平成15年)

【被保護者】

○実施体制上の問題

担当職員の配置数・その経験の不足

- 生活保護担当職員の配置状況(平成16年度)  
全国 11,944人(1,198人不足)  
(参考)生活保護担当職員の不足数の年次推移

	H12	H13	H14	H15	H16
	354人	576人	858人	1,089人	1,198人

- 指導監督担当職員のうち、担当職員経験がない者  
全国平均 23.8%(平成16年度)

【地方自治体の運用】

#### 見直しの方向性

#### 問題点

①経済的な給付のみでは被保護者の抱える様々な問題への対応に限界

①多様な対応

②保護の長期化を防ぐための取組が不十分

②早期の対応

③担当職員個人の経験等に依存する実施体制にも限界

③システムの対応

が可能となるよう、  
経済的給付に加え、  
自立支援策を充実



自立支援プログラムの  
導入

## 2 自立支援プログラムの基本方針

### 1 自立支援プログラムの策定

- ① 管内の被保護世帯全体の状況を把握
- ② 被保護者の状況や自立阻害要因を類型化し、それぞれの類型ごとに対応する個別の支援プログラムを策定
  - (例1) 高齢者→傷病や閉じこもりを防止し、健康的な自立生活を維持するプログラム
  - (例2) 精神障害者・高齢者→長期入院を防止・解消し、居宅生活の復帰・維持を目指すプログラム
  - (例3) 稼働能力を有する者→就労に向けた具体的取組を支援し、就労を実現するプログラム
- ③ これに基づき個々の被保護者に必要な支援を組織的に実施

### 2 実施体制の充実

- 他法他施策や関係機関(保健所、ハローワーク、精神保健福祉センター等)の積極的活用
- 民生委員、社会福祉協議会、社会福祉法人、民間事業者等への外部委託(アウトソーシング)の推進や非常勤職員の積極的活用
- セーフティネット支援対策等事業費補助金や生業扶助の積極的活用

### 3 福祉事務所における組織的対応のイメージ

※ SV : 査察指導員  
CW : 現業員

