

厚生労働科学研究費補助金  
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18年度 総括・分担研究報告書

主任研究者 布川 日佐史

平成19(2007)年3月

## はしがき

本研究は、生活保護における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。生活保護における自立支援プログラムは、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」（2004年12月）を受け、2005年度より実施されることになったものである。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が期待されている。

自立を就労自立に限らないとしたのが専門委員会報告だが、実際には厚生労働省が準備した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。こうした流れを現場の福祉事務所がどう受け止めるかは福祉事務所ごとに異なり、策定・実施されている自立支援プログラムの内容や性格は多様である。

本研究は昨年度において、自立支援を就労支援に限定せず独自の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、取り組みの成果と課題を整理した。

2年目である今年度は、先進事例における自立支援プログラム策定過程と実施状況を検討し、その成果を布川編著『生活保護自立支援プログラムの活用1ー策定と援助』（山吹書店、2006年11月）として出版した。

積極的な福祉事務所の事例の検討から明らかなのは、生活保護受給者のニーズを充足できてこなかったことへの対応として自立支援プログラムを活用するという姿勢と、生活保護ケースワーカーの業務の効率化のために自立支援プログラムを活用するという姿勢との、両者があいまってこそプログラムの策定と具体的な援助実践が進むということである。その際、受給者同士のつながりづくりや、受給者とケースワーカーとの信頼関係づくりが成功の鍵である。この点に留意して就労支援のみならず、日常生活支援と地域生活支援を実践している福祉事務所は大きな成果をあげている。

こうした実践の成果を生活保護制度改革に反映させることが求められている。そのため  
の提言をまとめ上げるのが最終年度である次年度の課題となる。

2007年3月

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）  
嵯峨 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（仏教大学教授）  
上畑 恵宣（釜ヶ崎ストロームの家理事長）  
八田 和子（平成福山大学講師）  
吉中 季子（大阪体育大学助手）  
岩崎 夏奈（皇學館大学助手）  
福島 豪（大阪市立大学大学院生）

## 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	7
布川日佐史	
(資料) 「自立生活サポートセンター・もやい」における日常生活・社会生活 支援 ー中間報告(抜粋) ー	9
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	15
木下秀雄	
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	17
瀧澤仁唱	
4. 実施体制と自治体への財源保障に関する研究	19
武田公子	
5. 指導指示、ケースワーク・政策評価システムに関する研究	21
前田雅子	
6. 社会参加の受け皿と就労先の創出	23
上田真理	
7. 効果的な動機付け手法に関する研究	25
嵯峨嘉子	
(資料) A市調査報告	
(1) 「生活保護業務に関するアンケート」シート	27
(2) A市ワーカーアンケート集計結果(嵯峨、八田、吉中)	33
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	49
嶋田佳広	
(翻訳) ヘルガ・シュピンドラー「社会扶助における助言の法的枠組み」(仮訳)	51
(翻訳) ヘルガ・シュピンドラー「BSHGおよび社会法典第1編における 助言義務・広報義務、法的状況の刷新に伴う変化」(仮訳)	68
III. 資料 ヒアリング調査まとめ	
1. ヒアリング調査先一覧	81
2. ヒアリング調査記録	82

IV. 研究成果の刊行に関する一覧表 ----- 163

V. 研究成果の刊行物・別刷

布川日佐史

(論文) 生活保護改革における稼働能力活用要件の検討	-----	167
(論文) 生活保護における自立支援の展開の検証	-----	180
(論文) 生活保護における自立支援の可能性と課題	-----	186
(論文) むすびにかえて一問題提起 (編著書の一部)	-----	188
(論文) 労働：新しい相対的貧困	-----	193
(論文) 生活保護制度と社会的排除	-----	201

木下秀雄

(論文) 保護辞退届と保護実施機関の責任—保護辞退届と生活保護廃止決定	-----	207
(論文) ニーズに沿った支援制度を—中国残留孤児に対する国の自立支援義務と生活保護	-----	210

瀧澤仁唱

(論文) 障害者間格差研究の視点 (著書の一部)	-----	215
--------------------------	-------	-----

武田公子

(論文) 生活保護と自立支援をめぐる財政問題	-----	223
(論文) 地方税財政改革の現段階	-----	231

前田雅子

(論文) 行政不服審査制度改革に関する論点の検討	-----	233
--------------------------	-------	-----

上田真理

(論文) 被用者保険法適用対象に対する国家規制 (3)	-----	239
(論文) 被用者保険法適用対象に対する国家規制 (4)	-----	268

嗟峨嘉子

(論文) 「ホームレス」と自立支援	-----	287
-------------------	-------	-----

# 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

本研究は、生活保護における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。平成 17 年度は先進事例として、就労支援のみならず日常生活自立支援、社会生活自立支援に積極的に取り組んでいる福祉事務所を見出し、その特徴を明らかにした。

平成 18 年度は先進事例における自立支援プログラム策定過程と援助の実施状況を検討し、その成果を布川編著『生活保護自立支援プログラムの活用 1－策定と援助』（山吹書店）として出版した。さらに、援助サービスを提供している NPO や当事者団体の取り組みも掘り起こし、自立支援が成果をあげる鍵がどこにあるかを検討した。

理論的な面では、自治体財政分析をもとに実施体制にかかわる重要な問題提起を行なうなどの成果をあげることができた。自立支援の生活保護制度上の位置づけや対人援助サービスに関する権利性についても、日独比較をもとに検討を進めた。

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

嵯峨嘉子 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講師

自立支援プログラムを策定・実施することとされた。

本研究は、生活保護における自立支援の円滑な実施と定着に向けた包括的政策提言をめざすものである。そのため、第一に、自立支援プログラムの導入によって現場ケースワーカーと生活保護受給者双方を活性化させてきた積極的実践事例を検討し、プログラム策定過程やプログラム参加への動機付けなどに関して、実践的な提案をまとめる。

第二に、受給要件やその判定基準、受給者の意思や同意、不利益変更の手続きと基準、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、制度改革につながる理論的課題についても、ドイツとの比較研究をもとに検討を進め、提案をまとめることをめざす。

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（8ヶ所）。

(2) 先進的事例を検討するため、検討会を継続的に行なった。岡部卓教授（首都大学東

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。

初年度は就労支援プログラムを優先実施するという形で全国実施が始まったが、2 年目の平成 18 年度は全ての自治体において日常生活支援、社会生活支援を含め、何らかの

京)を研究代表とするグループと共同で、自立支援に積極的に取り組む福祉事務所職員の意見交換会を4回開催した(5月26日、9月29日、11月10日、2月16日、いずれも会場は首都大学東京)。全国の20を越える福祉事務所における自立支援の実施状況の報告を受け、成果と課題を整理・検討した。

(3)自治体福祉現場職員の声をもとに検討を進めた。自治体福祉現場職員に対するアンケート調査を行なった(A市)。また福祉現場職員の集まりの場において、意見交換を組織した。

(4)自立支援サービスを実際に行なっているNPOや、生活保護受給者団体へのヒアリングや調査を行なった(「もやい」等4ヶ所)。

(5)日独比較研究によって、日本ではまだ顕在化していない重要な論点がドイツでどのように論じられているのかを検討した。

(6)以上の研究を進めるにあたり、全員が、①「就労のための福祉」の可能性、②日常生活支援・社会生活支援の展開の萌芽、③自立支援の生活保護法上の位置づけと財源保障の不明瞭さについて、現状認識を共有するよう努めた。

#### (倫理面への配慮)

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

### C. 研究結果

#### <概括>

平成18年度は先進事例における自立支援プログラム策定過程と実施状況を詳しく検討し、その成果を布川編著『生活保護自立支援プログラムの活用1-策定と援助』(山吹書店、2006年11月)として出版した。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での実践の支えとなることができた。

理論的な面においては、自治体財政分析をもとに実施体制にかかわる重要な問題提起を行なうなどの成果をあげることができた。また、自立支援の生活保護上の位置づけや権

利・義務関係についても、日独比較をもとに日本ではまだ顕在化していない論点の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、自立支援プログラムが実施されることによって、対人援助サービスのニーズが顕在化してきたことを明らかにした。就労支援は、就労のための福祉ニーズを顕在化させている。生活する力や先を見通すことや豊かな人間関係を持つという自立に必要な社会基盤を欠いた要扶助者に対する援助が、要扶助者とケースワーカー両者を活性化させていることも明らかにした。

福祉事務所としてニーズを掘り起こす有効な手法を明らかにした。また、生活保護受給者及び受給者団体の中から、自立支援プログラムの具体化を求める動きが出てきていることを明らかにした。

木下は、生活保護における自立支援プログラムの実施過程において、要保護者等との対等性を確保しながら、自発的意思形成の援助が行われるのが当然であるのに、生活保護行政サイドが有している情報を十分に相手方に提供することなしに事実上生活保護行政サイドの都合の押し付けとなっている場合があることから、要保護者等の自由な意思形成の実質的保障、自立の実質的確保の組織的枠組みを明確にするための検討を行った。

瀧澤は、社会福祉行政担当者は間違わないという前提で自立支援プログラムが遂行されている実態があることから、アセスメントの適切さ、プログラム自体の適正さ、適職選択が確保されない場合に、要保護者がそれらを是正できる法的権利が具体的な法文として明記される必要があることを検討した。

武田は、生活保護における自立支援に関する財源保障に関して、国庫補助負担金および交付税交付金のそれぞれの性格づけ、現行制度の仕組みと問題点、三位一体改革の下での改革動向を検討した。国庫負担金に関しては、

分権化の一方で国庫負担のあり方を再規定する必要性を論じた。また交付税交付金については、生活保護事務のナショナルミニマム保障の役割を果たしてきた制度としての役割は重要であるが、他方で一般財源としての性格上、自治体の実際の支出額との乖離が生じうるという問題を指摘した。

前田は、自立支援プログラムの運用実態を踏まえて、これを生活保護法上どのように位置づけるか、いずれの条項を拠り所とするものであるかを検討した。自立支援プログラムは、生活保護法上の助言・相談その他の支援に係る給付であると位置づけられるものであり、1条の最低生活保障および自立助長という目的規定、27条に基づく指導・指示の規定、および27条の2に基づく相談・助言の規定を、一体的に解釈することが求められることを明らかにした。

上田は、就労先の確保にあたって、ドイツ法との比較をもとに生活保護の就労支援における受給者への要請には限界があり、受給者にその限界を超えた就労を期待してはならないことを明確にした。就労支援にかかわり受給者の自由への過度な介入は許容されないのはもとより、積極的な援助の要素が不可欠であることを明らかにした。

嵯峨は、効果的な動機付け手法を検討する上で、まずは現在のケースワークの実態把握を行い、被保護者数の増大に伴って過重な負担を抱え、十分な処遇が実施できていない状況を明らかにした。とはいえ、先進自治体の取り組みにおいては、食生活の改善や金銭管理等の各種講座への参加を行うなかで、受給者同士の関係性の構築がみられる。他の社会福祉領域においては、当事者組織やピアカウンセリングの重要性が語られてきたが、生活保護受給者におけるそれらの活動は、あまり積極的に取り組まれてきたとはいえない状況にあるが、「日常生活自立」や「社会生活自立」という枠組みを超えて、受給者の社会関係が広がり、受給者を活性化させる可能性

を含んでいる事例が見られることを明らかにした。

嶋田は、我が国で人的サービスを社会保障法上・生活保護法上にどう位置づけ直すのか、経済給付との関係をいかに捉え直すのかを、ドイツ法を参考に検討し、プログラムやケースワークの条文化が、基本となる権利内容の形成や救済・権利貫徹等の点で容易な作業ではないとしても、プログラムの進展状況を踏まえて現行法に「足りないもの」を埋める意味で重要なことを明らかにした。

#### D. 考察およびE. 結論

2年目をむかえた自立支援プログラムの策定・実践において重要なのは以下の点である。

①現場のこれまでの援助の実践をベースにした、現場のニーズのなかから生まれたプログラムであること。

②それぞれの福祉事務所の体制と、福祉事務所がその地域の社会資源との間に築きあげてきた連繋の到達点とに応じた取り組みであること。

③福祉事務所として生活保護受給者のニーズを充足できてこなかったことへの対応として自立支援プログラムを活用するという姿勢と、生活保護ケースワーカーの仕事そのものの効率化のために自立支援プログラムを活用するという姿勢との、両者があいまってプログラムの策定と具体的な援助実践が進んでいる。

現時点ではこうした姿勢に立つ福祉事務所はまだ少数である。先進事例を全国に広げるには、次の二つが必要である。

第一に、自立支援プログラムの実施において、ケースワーカーと受給者とを活性化させる仕掛けを作る必要がある。ケースワーカーと受給者との信頼関係の回復や、受給者同士の関係性の構築などを具体的に進めることが、自立支援が効果をあげる鍵なのである。

第二に、援助技法の確立はもとより、自立支援サービスの法的位置づけの確定、指導指



示や不利益変更処分の在り方の見直しなど、生活保護そのものの改革が必要である。

F. 健康危険情報

特記事項なし

G. 研究発表

1. 論文発表

(著書)

布川日佐史編著『生活保護自立支援プログラムの活用1－策定と援助』山吹書店、2006年

瀧澤仁唱『障害者間格差の法的研究－格差法認と自立支援』ミネルヴァ書房、2006年

(論文) ※

布川日佐史「労働：新しい相対的貧困」

同 「生活保護改革における稼働能力活用要件の検討」

同 「生活保護における自立支援の展開の検証」

同 「生活保護における自立支援の可能性と課題」

同 「生活保護制度と社会的排除」

木下秀雄「保護辞退届と保護実施機関の責任－保護辞退届と生活保護廃止決定」

同 「ニーズに沿った支援制度を－中国残留孤児に対する国の自立支援義務と生活保護」

武田公子「生活保護と自立支援をめぐる財政問題」

同 「地方税財政改革の現段階」

前田雅子「行政不服審査制度改革に関する論点の検討」

上田真理「被用者保険法適用対象に対する国家規制 (3)」

同 「同上 (4)」

嵯峨嘉子「『ホームレス』と自立支援」

3. 学会発表

布川日佐史「生活保護における就労支援の検証」(社会政策学会第113回大会テーマ別分科会「貧困・低所得層の自立支援」、2006年10月21日、大分大学)

武田公子「ドイツ社会扶助制度改革と自治体財政への影響」(日本地方財政学会第14回大会、2006年5月28日、東洋大学)

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

※掲載雑誌名、巻号、ページ等については、「研究成果の刊行に関する一覧表」を参照のこと。

## II. 分担研究報告

厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）  
分担研究報告書

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

自立支援は、生活する力や先を見通すことや豊かな人間関係を持つという自立に必要な社会基盤を欠いた要扶助者が自立の基盤を回復することを援助するために、金銭給付だけでなく対人援助サービスを提供するものである。本研究は、自立支援プログラムの実施によって対人援助サービスのニーズがどのように顕在化してきているかを検討した。

ニーズは固定したものではなく、福祉事務所の運用次第で変動する。高齢者はもとより、就労支援プログラムの取り組みが進むことによって稼働年齢層の人たちについてもまずは日常生活支援や社会生活支援が必要であることが明らかになった。

要扶助者の日常生活支援・社会生活支援ニーズに即し、サービス提供をした際の効果は大きい。要扶助者のみならず、ケースワーカーの仕事のやりがいを高め、活性化をもたらしている。

A. 研究目的

生活保護受給世帯の消費行動には、社会的つながりや将来の生活設計に関わる支出を抑えるという傾向がある。その背景には生活する力や、先を見通すことや豊かな人間関係を持つという自立に必要な社会基盤が欠けたままになっているという問題がある。社会的孤立をなくし、自立の基盤を回復するには、金銭給付だけでなく対人援助サービスを提供し、社会参加を支援し、つながりを再構築しなければならない。

こうした対人援助サービスに関するニーズを確定するため、自立支援プログラムの実施によってどのようにニーズが顕在化してきているかを検討する。

B. 研究方法

(1) 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。

(2) 自立支援援助サービスを実際に提供しているNPOや、生活保護受給者団体へのヒアリングや調査を行ない、援助対象者の側から、自立支援サービスの効果や、サービス提

供を要請する動きがどのように生じてきているかを検討した。

(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) 自立支援プログラムを援助の手段と位置づけ、就労支援に実際に取り組むなかで受給者の生活実態に目がとどくようになる。それによって、就労支援の前提として多様な問題を解決する必要性が明らかとなり、就労阻害要因を取り除くために福祉的援助を拡充するという「働くための福祉」のニーズが掘り起こされてきた。

支援対象者に就労意欲が出ない、「結果」が出ないのは、まだ見えていない問題が隠れているからだという姿勢で援助を継続し、就労支援員はもとより精神保健福祉士、臨床心理士などの専門職が対象者に寄り添い、就労阻害要因を明らかにし、それを取り除くために日常生活援助と社会生活援助に時間をかけて取り組むという経験が積み重ねられているのである。

また、就労支援の目標を「生活保護から脱却すること」において5年、10年先を見越した長期的な視点からの援助に取り組んでいる福祉事務所もある。目先の稼働能力活用を対象者に迫るのでなく、長期的視野を持つことで対象者の日常生活自立支援、社会生活自立支援に関するニーズの掘り起こしと、意欲の喚起に成功している。

(2) NPOを活用し、基本的な生活習慣を確立し地域で生活する力をはぐくむ事業に取り組んでいる福祉事務所では、出来るだけ多くの人が利用できるプログラムを作り、それを生活保護受給者自らが申し込んで利用するという形を作り上げた。ケースワーカーの指導によってではなく、生活保護受給者が自分から制度を活用するという形でこそ、ニーズが顕在化しやすいのである。

日常生活支援・社会生活支援ニーズに応じ、サービス提供をした際の効果は大きい。それは受給者のみならず、ケースワーカーの仕事のやりがいを高め、活性化につながっている。

(3) 居宅がなく生活保護法 73 条にもとづいていわゆる「県費」で市外の病院に長期入院している生活保護受給者への放置状態を解消することこそが自立支援全体の底上げにつながるという位置づけで、「県費」の長期入院生活保護受給者の退院促進プログラムを始めた福祉事務所がある。退院促進のみならずアパートを構え地域で暮らしていくを支える日常生活・社会生活支援サービスが必要になる。いままで放置されていたニーズを福祉事務所側から顕在化させてきた。

(4) 受給者側からのニーズ充足要望が顕在化し始めている。生活保護受給者団体の中から、社会生活支援としての就労の場や、日常生活支援を求める動きが出てきている。

#### D. 考察

生活保護において自立支援システムを構築するには、ニーズの把握が必要である。ニーズは固定したものではない。現時点では今まで放置していたニーズを福祉事務所側から顕在化させることが課題である。就労支援

プログラムの取り組みが進むことによって、日常生活や社会生活支援に関するニーズが認識されだしたことが重要である。

受給者側からのニーズ充足要望が顕在化し始めたのを生かしていくのが重要である。

#### E. 結論

(1) 高齢者に対しては金銭給付だけでよいとする論調があるが、高齢者にとって日常生活支援・社会参加のための援助ニーズにこそ着目しなければならないのである。

(2) 稼働年齢層の就労可能な要扶助者に対する援助を、就労につながるものだけに限定してはならないということである。「就労のための福祉」の意義と同時に、その限界を明確にする必要がある。

(3) 積極的な実践が作り出してきた萌芽を広げるには、自立支援の生活保護制度上の位置づけや権利性を確定していく必要がある。

#### F. 研究発表

##### 1. 論文発表

(編著書)

編著『生活保護自立支援プログラムの活用 1—策定と援助』山吹書店、2006年

(論文)

- ・労働：新しい相対的貧困
- ・生活保護改革における稼働能力活用要件の検討
- ・生活保護における自立支援の展開の検証
- ・生活保護における自立支援の可能性と課題
- ・生活保護制度と社会的排除

##### 2. 学会発表

「生活保護における就労支援の検証」(社会政策学会第 113 回大会テーマ別分科会「貧困・低所得層の自立支援」、2006年10月21日、大分大学)

#### 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

(資料)「自立生活サポートセンター・もやい」における日常生活・社会生活支援  
—中間報告(抜粋)—

<調査>

①「自立生活サポートセンター・もやい」における日常生活・社会生活支援サービスの提供状況を、2007年1月から2月にかけて「もやい面談票」などに基づき整理した。

②あわせて、サービスを利用しながら持続的な生活を維持している元ホームレスの方への聞き取り調査を行なった。

<調査から導き出される結論>

自立支援においては経済的な支援とともに人間関係を取り戻す支援や環境の両方、すなわちトータルな生活支援が有効である。

<調査協力者>

西田幸奈(埼玉大学・学生)

1 <もやい>の沿革

1-1 <もやい>の設立

自立生活サポートセンター・もやい(以下<もやい>と略する)は2001年5月に設立された。その前身となる組織についても触れながら、第1項で設立までを整理する。

1998年2月、新宿駅西口地下広場の「ダンボール村」が火災で焼失した。「ダンボール村」は野宿生活を送る当事者のみならず、生活保護などを受給して野宿生活から脱却した人々にとっても「居場所」であった。そのため「ダンボール村」に通っていた人々の新たな居場所を作ろうと、同年4月、新宿連絡会の呼びかけで「木曜食事会」が開催された。当時は食材を買って昼食を作り団欒をするという集まりで、毎回10人程度が参加していた。

1年が経過した頃、参加人数が増えないことから「木曜食事会」を「新宿・くぬぎの会」に改組し、内容に変更を加えた。ただ食事をするだけでなく、月2回に回数は減らしてもミーティングを行い、会議やレクリエーションを取り入れた。月2回のうち1回はテーマを決めた勉強会、もう1回は交流会とした。レクリエーションで企画した高尾山ハイキングは、<もやい>の互助会活動に引き継がれている。

一方2000年5月、生活困窮者団体の横のつながりを重視したフードバンクが設立され、野宿者支援団体と女性シェルターとの交流の中で「保証人問題」が語られるようになる。そして11月の自立支援センター開設を前に、同年9月、野宿者支援活動を行ってきた有志により保証人バンク設立に向けた会合が行われる。その内容が具体化するのには、2001年に入っていよいよ就職し、アパート転宅をする人が出始め保証人問題に直面した時である。新宿や渋谷の野宿者支援団体が自立支援センターで面会をする中、「就職も決まりアパートに入るだけの貯金も貯まったが、保証人が見つからない」という相談が寄せられた。それをきっかけに、具体的な「保証人バンク」のシステムを築くとともに「保証人バンクができたならそこに登録してもらう」という条件の下、保証人提供を開始していた。

また「保証人問題」とともにアパートに入った当事者のつながりを維持することも、支援団体の中で共通の課題とされていた。そこで、「新宿・くぬぎの会」を母体とした互助会「もやい結びの会」を「保証人バンク」とともに設立することとなった。こうして2001年5月、非営利でアパートの連帯保証人提供事業を行う団体として「自立生活サポートセンター・もやい」が発足した。

<もやい>は、経済的な自立のみではなく「保証人問題」に象徴されるような「人間関係の貧困」がある中で、人と人がつながりを作っていくことが本当の「自立」になるのではないかと考えている。そして「人間関係の貧困」に立ち向かう「つながり」を、「舳い綱(嵐に遭った時互いの身を守るために船と船を結びついたり、晴れの日には情報交換をするために互いをつないだりして使う)」から取った「もやい」という言葉に込めた。

## 1-2 <もやい>のNPO法人化と事業展開

2003年4月に、それまで任意団体として活動してきた<もやい>がNPO法人として認証を受けた。それにより、これまでは無条件に保証人提供を行ってきたが、現在アパートに住んでいる人の保証人提供はしない、敷金がない物件は受け付けない、といった制約が生まれた。しかし、<もやい>という団体を存続させるための基盤は整った。

同年、野宿者への法的な支援活動を行ってきた弁護士・司法書士が集まり、「ホームレス総合相談ネットワーク」が発足され、2001年12月から行ってきた定例相談などからの法律相談にも対応できる体制が整った。また<もやい>で保証人提供をしている人も働く生活困窮者の仕事作りをめざすリサイクルショップ「あうん」に便利屋部門ができ、<もやい>のアパート引き払いや事務所のリフォームなどの仕事は「あうん」に依頼できるようになった。

システム化する保証人提供事業の中、<もやい>は2003年7月に家庭訪問を始めた。それはスタッフの中で「顔の見える関係」を見直すきっかけとなり、また互助会の中で、「月2回の会合だけでなく、みんなが気軽に集まれる場所を作りたい」という発言もあり、寄り場としての「カフェ」の開設へとつながっていった。

2004年2月に飯田橋の一軒家を借り<こもれび荘>と名づけ、リフォームをした後同年4月、それまでの大京町の事務所からの移転が完了した。そしてスタッフと互助会員で打ち合わせを重ね、6月に「サロン・ド・カフェこもれび」が開店した。そこで振舞うコーヒーを自分たちで焙煎しようと、2005年12月からはコーヒー焙煎企画が始まった。ただ焙煎するのではなく、世界の最貧国である東ティモールの農家を支援するためにフェアトレードという形をとり、試行錯誤をしながら2007年には独自のブレンドも開発された。

<もやい>が保証人提供を行う中、2005年に株式会社リプラスから社会貢献として<もやい>に支援をしたいという話が切り出された。具体的な意見交換の後、2006年4月に協力関係を結び、それまで全て無償ボランティアが担ってきた活動の一部を有給化することとなった。同時に入居支援事業に新システムが導入され、相談などは以前のまま<もやい>が行うが、家賃滞納が発生した場合リプラスが立て替えをし、その間に<もやい>が入居者と今後の話し合いをするかたちとなった。

## 2 <もやい>の活動内容

### 2-1 <もやい>の支援対象

<もやい>の利用者は、自立支援センターの入所者だけではなく、生活保護施設（更生施設、民間宿泊所など）や心身障害者施設の入所者、ドメスティックバイオレンスの被害者など多岐にわたっており、広い意味の「ホームレス状態」にある人々を対象にしている。

日本において「ホームレス」という言葉は、「路上生活者」「野宿者」という意味で使われてきたが、本来の意味の「homeless」とは、「自分の権利として主張できる住居を持っていない状態」を意味する。路上や公園、河川敷などで寝泊りをせざるを得ない状況を意味するだけでなく、施設や病院、友人宅、旅館などで暮らしている人たちも広い意味での「ホームレス状況」にある。最近では、マンガ喫茶やサウナ、カプセルホテルなどで生活をする若年労働者も増えてきており、彼らもまた「自分の権利としての住居を持たない」という意味で「ホームレス状況」にある。

<もやい>は設立当初から、こうした人々も含めた「広い意味でのホームレス状況」にある方々を支援していこうという視点で活動している。

### 2-2 <もやい>の支援事業

<もやい>の活動として、入居支援事業、生活相談・支援事業、交流事業、オンブズパーソン事業、広報・啓発活動を行っている。以下、それぞれについて詳述する。

#### ○入居支援事業

##### ●自立に向けた相談

ホームレス状況にある方が、自立した生活を始めるにあたり必要となるアパート入居時の連帯保証人提供の相談を定期的に実施。地域社会への復帰をサポートする。2006年9月の段階で、入居支援事業の利用者は1000世帯を超えた。

・面談日である火曜日の様子

面談は基本的には予約制で、11時から21時まで時間をとってある。内容は、①新規相談、②契約手続き、③更新手続き、④生活相談である。18時～19時半には会議を開き、スタッフ内で情報の共有を行う。

#### ①新規相談について

対象：現在「ホームレス」の状態にあり、これからアパートに入るが保証人が立てられずくもやい>で保証人提供をする予定の人。ここでは広い意味で「ホームレス」という言葉を使い、野宿者のほか施設、寮、ネットカフェなどで暮らす人も含む。また現在アパートや実家にいても、DVや虐待でそこにい続けることがその人にとってよくない場合、保証人提供を行う。

内容：くもやい>の説明、アパートを探す時のくもやい>からの条件、相談者の聞き取り（名前、生年月日、居所、生活費、健康状態、これまでの経緯、借金の有無など）。

くもやい>にたどり着くまでの例

- ・野宿→病院→福祉→くもやい> 福祉事務所のワーカーからくもやい>の情報を得る。
- ・野宿→自立支援事業→くもやい> 自立支援センターでくもやい>の情報を得る。
- ・「ホームレス」状態→くもやい>で生活相談→くもやい>で入居支援 インターネット、仲間からくもやい>の情報を得る。
- ・施設→くもやい> 施設の職員からくもやい>の情報を得る。

#### ②契約手続きについて

対象：新規相談を経てアパートを決めてきた人。

内容：互助会加入手続き、保証人提供手続き、賃貸借契約書の記入（連帯保証人欄）。

[くもやい>のシステム]

- ・保証人提供料が2年間で8000円である。2年毎に希望に応じて更新が可能である。
- ・保証人提供を受けた利用者は、自動的に互助会「もやい結びの会」（年会費1200円）に入会する。

※リプラスとの提携について

2006年3月までは「保証人バンク」により個人で保証人提供を行ってきたが、2006年4月から株式会社リプラスとの提携により、NPO法人くもやい>という団体で保証人提供をすることとなった。リプラスは家賃滞納時の保証のみ行い、相談などの窓口は全てくもやい>が行う。

#### ③更新手続きについて

対象：くもやい>で保証人提供を受けてから2年が経ち、今後もくもやい>で保証人提供を受け人。

内容：アパートの更新手続き書類への記入、個人保証から団体保証への切り替え手続き（不動産会社、大家への確認を含む）。

※団体保証を拒否されることもあり、その場合は引き続き個人保証を行う。

#### ④生活相談について（生活相談・支援事業と重複）

対象：何らかの生活困窮に見舞われ、電話だけでは対応が難しく詳しい話を聞く必要のある人。保証人提供をしている人に限らない。

内容：事情を聞き、できる限りの対応策を考える。

相談の例

- ・仕事を辞めたので収入がなく、アパートの家賃が払えない。
- ・年金を使ってしまいアパートの家賃が払えない。
- ・借金の督促が来たが、とても返せない。
- ・覚えのない借金の督促が来た。
- ・ネットカフェで生活しているが、今後の生活の目処がたたない。
- ・目の手術後視力が極端に落ちたが、医師の説明に納得がいかない。
- ・解雇予告なく、いきなり仕事を失った。

対応の例

- ・生活保護制度の説明をし、申請の手続きをサポート。

- ・家賃滞納した本人と不動産、大家の間に入り、退去にならないよう交渉。
- ・弁護士を紹介。
- ・法律扶助協会を紹介。

## ○生活相談・支援事業

### ●安否確認

年4回、郵便による安否確認を行うとともに、必要に応じて訪問活動を行う。

### ●もやいホットライン

毎週火曜日・金曜日に「もやいホットライン」を開設し、専門家と連携しながら、アパート入居後の様々な相談に応じる。

### 専門相談

法律：借金、不動産賃貸などに関する相談

福祉：生活保護や公営住宅、介護、年金、税金などに関する相談

労働：賃貸に関する相談、労災・職業病などに関する相談

医療：心身の悩みに関する相談

### ●生活保護申請サポート

福祉事務所への生活保護申請をサポートする。

- ・生活保護が必要だと思われる人に対して制度の説明を行い、申請する意思があれば手続きをとる。
- ・申請書の記入の仕方を教え、あらかじめ持っていく。
- ・当日持っていけば手続きが早く済む書類を一覧にし、説明する。
- ・申請に同行する。福祉事務所にいく前に打ち合わせをし、伝えたいことを整理する。
- ・申請後、保護が決定したら連絡をしてもらう。14日経っても連絡がない場合、〈もやい〉の方から本人に連絡をして関係が途絶えないようにする。

### ●生活支援物資支給

緊急時には、必要に応じて米などの生活支援物資の支給を行う。

## ○交流事業

### ●互助会

アパート入居後の孤立化を防ぐため、互助会「もやい結びの会」を軸として、食事会や行楽など互助会員（入居支援事業利用者など）同士の交流の場をつくる。

### ●交流サロン

気軽に立ち寄れる「寄り場」としての交流サロン「サロン・ド・カフェこもれび」を互助会員が主体となって運営する。

### 活動の経緯

〈もやい〉は設立以来「横のつながり」を作るための互助会活動（学習会、レクリエーションの開催）は行ってきたが、その中で、「誰でも気軽に集まれる場所がほしい」と提案があった。2004年に〈もやい〉の事務所が〈こもれび荘〉に移転したのをきっかけに、居場所作りの構想がふくらみ、それが「サロン・ド・カフェこもれび」という交流サロンになった。

かつて野宿をしていた大工の人が中心になって〈こもれび荘〉の改装を進め、2005年の秋からカフェのスペースも広がった。最近では母子家庭の子どもたちも遊びに来るようになり、文字通り老若男女が集う場所になってきた。かつて野宿をしていた男性が、子どもたちの前では孫を見るような柔らかい顔つきになる。

〈もやい〉では、現代の日本における「ホームレス問題」は、失業・倒産などによる「経済的な貧困」だけでなく、地域で相談できる相手がいなかったり、保証人になってくれる人がいないといった「人間関係の貧困」も大きな要因になっていると考えている。そのため、孤立化を防ぐための交流事業にも力を入れている。

### 活動内容

ランチやお菓子を互助会の仲間が中心になって作り、土曜日のカフェで振舞う。金曜日に準備の時間を設け、週ごとに決まっている担当シェフのほか手伝える人が来て料理や掃除、看板書きをする。土曜日の開店は11時だが、担当シェフは早めに来て仕上げをし、徐々に集まってくる仲間を迎える。



注文受付、盛り付け、配膳、洗い物は互助会員やボランティアが行う。飲み物は、かつて喫茶店のマスターをしていた互助会員が淹れてくれる。定番メニューであるコーヒーは東ティモールからフェアトレードで豆を買い、〈もやい〉で焙煎している。2007年からは販売も予定している。

スタッフはカフェの中で話を聞いたり、担当シェフを手伝ったりする。中には「相談したいことがある」と言う互助会員もいて、みんなの意見を参考にしながらその場で話を聞いたり、場合によっては別の部屋で状況を整理しながら聞いたりする。「相談日」よりも和やかで、気軽に来てちょっと気になっていることを話せる場である。

また交流サロンでは月に1度の割合で、カフェのほかに映画上映会や観劇会、クリスマス会などの行事を企画している。互助会「もやい結びの会」の活動とあわせ、様々なつながりを育んでいる。

#### ●専門家による学習会

医師、社会福祉士、弁護士などの専門家による学習会を開催し、生活していく上で生じる様々な困難を乗り越えていくための情報提供や相談の機会を提供する。

#### ○オンブズパーソン事業

##### ●関連施設訪問

東京都の路上生活者対策関連施設等を訪問し、入居者との面会交流を行い、その実態を調査、把握する。

##### ●行政への提言

上記実態調査の結果、不備、不足な部分については、適宜、行政に対し当事者の立場から提言をおこなう。

#### ○広報・啓発事業

##### ●もやいニュース

通信「もやいニュース」の発行（年4回）により、ホームレス状況にある人々への社会の理解を深めるとともに、〈もやい〉の活動を知ってもらうための情報発信を行う。

ニュースの原稿はスタッフや互助会員が書き、発送月の最初の週末に手伝える人を募って作業を行う。土曜日はカフェも開かれているので、適宜休憩をとることができる。内容は挨拶、イベント案内、互助会員による簡単レシピ、活動報告など。特に強調したいイベントがあるときは別にチラシを作り、折り込む。

##### ●講演

「ホームレス」にまつわる差別や偏見をなくしていくために、高校・大学などでの講演・啓発活動も積極的に行っている。講演にはスタッフだけでなく、野宿の当事者や経験者にも参加してもらいそれぞれの体験を語っていく中で、「顔と顔の見える関係」を作っていく。そして「ホームレス」というのは本来、特定の状態を指す言葉であって、「ホームレス」という名前の人がいるわけではないということを知識としてではなく体験としてわかってもらえるよう活動を行っている。

### 3 〈もやい〉の個別支援事例

(個人が特定されてしまうため略)

## 結論

ホームレス自立支援事業は、野宿から野宿でない状態に移行し自立生活を始める「きっかけ」としてはある程度評価されるが、その後も安定した生活を送るためには継続して関わりをもつ必要があると考えられる。アパートに移ってもそこで人間関係が築けずに孤立してしまったら、トラブルが発生したり何らかの理由で生活困窮に陥ったりした場合に、対策をとるのが遅れてしまう。それを回避し自立生活を維持するためには、野宿生活で絶たれている場合の多い人間関係を取り戻すことが重要であると考えられる。

<もやい>の取り組みは、そういった継続的な関わりがホームレスの自立に関して有効であると証明している。活動参加を行う中で、かつて支援を受ける側にあった者が誰かを支援し、「自分もそうだった」と伝えることが誰かを勇気づけ、互いの自立を促していくことを実感することができる。また人と人や団体同士が結びつくことで、より広範な関係が築かれ支援を継続していくことを可能にしている。一人では解決できない問題も、支えあえば解決に向うことができるということを、<もやい>の実践から汲み取ることができる。

厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）  
分担研究報告書

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 利用・契約システムとケースマネジメント  
分担研究者 木下 秀雄 大阪市立大学

研究要旨

生活保護における自立支援プログラムをどのように法的に位置づけるかを日独比較及び日本の生活保護行政の実態を踏まえて明らかにすることが課題である。自立するのは保護受給者である以上、一方的な「自立支援」はない、と考えられないわけではない。しかし要保護者ないし被保護者にとって、「自立」の意味は、当該自立支援プログラムを通して達成される自立がどのような意味での「自立」であるのか、という問題とともに、自立支援プログラムに参加する段階で保護行政サイドに対して自立的に意思決定できるかどうか、という問題と、を含んでいる。要保護者ないし被保護者の意思を法的にどのように把握するか、法的アプローチからの検討を行うのが本研究の趣旨である。

A. 研究目的

本研究の目的は、生活保護法における自立支援プログラムをめぐって、法的関係を明確にすることである。本年度は特に、要保護者ないし被保護者（以下要保護者等、という）の意思が生活保護行政過程においてどのように位置づけられるべきか、どのように解釈されるべきか、を、日独の自立支援施策の実態を踏まえて明らかにすることに重点を置いている。

B. 研究方法

①日本の生活保護・自立支援プログラムに先進的に取り組んでいる自治体に対する本研究グループが実施した実態調査および担当者からの聞き取り調査をベースにし、研究会での議論を踏まえ、日本の自立支援プログラムの法的課題を明らかにする。

②生活保護行政に関わる具体的紛争事例に沿って、現在の日本の生活保護行政における要保護者等の意思がどのように位置づけられるべきかを検討する。

③ドイツにおける 2005 年以降のハルツ改革の実施状況を継続的にフォローして、そこにおける就労支援策・労働統合給付がどのように位置づけられ実施されているのかを実施

現場レベルで調査する。さらに、ハルツ改革の評価について、福祉学、経済学、行政担当者（州レベル及び都市行政レベルなど）にヒヤリングしてドイツにおける問題状況を立体的にあきらかにする。

（倫理面への配慮）

研究会で共有されたヒヤリング等で得た個人に関わる情報に関して、取り扱いに細心の注意を払い、情報流出のないよう心がけた。

C. 研究結果

以下、研究結果を概括する。

①生活保護・自立支援プログラムにおいて、どのような自立目標を設定するかが重要であることが明らかになった。短期的に低賃金就労に就くだけでは、就労する者にとっての達成感も十分ではないだけではなく、長期的安定的に最低生活水準から離脱することが困難であり、生活保護からの「自立」は確保できない。そうした場合、被保護者と生活保護行政との間で目標について合意する際、「高い目標」を設定することが重要となる。しかし、そのためには、被保護者と生活保護行政サイドとの「対等性」と、被保護者の「自由な」意思の形成と表明が保障されなければ

ならない。

②現実の生活保護行政では、被保護者からの「辞退届」を理由とする保護廃止が広く行われている。しかし、生活保護法上は被保護者の「辞退」という意思表示について特に明確に位置づけはない。この被保護者からの辞退届を理由とする保護廃止の適法性が争われた具体的紛争事案に沿ってその構造と実態を解明することで、生活保護行政過程における被保護者の意思がどのように法的に位置づけられるべきかを検討した。その結果、生活保護行政サイドから必要な情報提供が行われていない場合には、被保護者は実質的に自由な意思形成を行う余地がない、ことが明らかになった。つまり、たとえ「保護を辞退する」という意思表示が法的に有意味であると評価するとしても、まず、被保護者が、自分が保護を受ける要件を満たしていること自体を認識できる状態になければならない。そうした基本的認識も無いまま、ケースワーカーから3ヶ月しか生活保護は受給できない、といわれていたのを信じて、ケースワーカーが示した例文をそのまま写し取って保護を辞退します、という文書を提出したとしても、それを根拠に保護を廃止することは違法である、と考えられる。

③ドイツでは、ハルツ改革により失業手当2の受給者数が約700万人に達し、以前の社会扶助受給者数と失業扶助受給者数を合計したものより増加している。就労支援策・労働統合給付は、旧連邦社会扶助法の就労扶助の経験を継承しているが、企業への下請け化あるいは自治体と協同組織との競争など新しい試みも広がっている。しかし、そうした新しい試みが継続的、長期的に失業者の労働市場への統合につながるかどうかについては、ドイツの研究者も懐疑的に見ていることが明らかになった。

#### D. 考察 および E. 結論

①生活保護・自立支援プログラムについては、先進自治体だけではなく、実施する自治体が増加してきている。そこでは、要保護者

等との対等性を確保しながらその自発的意思形成を援助するところからの自立支援が行われる場合と、生活保護行政サイドが有している情報を十分に相手方に提供することなしに事実上生活保護行政サイドの都合の押し付けとなる危険性が存在する。要保護者等の自由な意思形成の実質的保障、自立の実質的確保の組織的枠組みを明確にする必要がある。

②少なくとも、要保護者等の意思の法的解釈として、自由な意思形成であると評価されるための最低限必要なメルクマールを具体化する必要がある。

③ドイツにおいて失業手当2という名称になってもなお漏救率が相当程度存在しているとの指摘がなされている。また、就労支援策・労働統合給付の実施に際しての受給者との統合協定締結に際して、受給者の意思の解釈や意思内容の自発性については法的になお議論が進行中であり、裁判例も増加しつつある。今後、ドイツにおけるハルツ改革の実施状況の現場レベルでの観察を継続することと並行して、ドイツで蓄積されつつある法的議論の検討と日本との比較が必要になっている。

#### F. 研究発表

##### 1. 論文発表

・保護辞退届と保護実施機関の責任—保護辞退届と生活保護廃止決定（賃金と社会保障1432号（2006年12月下旬）・ニーズに沿った支援制度を一中国残留孤児に対する国の自立支援義務と生活保護（賃金と社会保障1433・34号（2007年1月合併号）

##### 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