

図表1 自立支援プログラム実施状況

支援プログラム名	対象者	参加者	単位：人
生活保護受給者等就労支援事業活用プログラム	56,288	6,186	達成者
就労支援プログラム(就労支援員等活用)	69,897	19,776	1,814
就労支援プログラム(その他)	47,578	2,593	5,940
日常生活自立支援プログラム計*	9,378	5,497	982
社会生活支援プログラム計	1,278	226	854
			104

(2005年4月から12月まで、厚労省調べ)

二〇〇五年二月までに、全国で六一八六人の生活保護受給者がこのプログラムに参加した。

そうしたなかで、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に関連する取り組みが始まっている。支援員を配置したところもある。高校進学支援など独自のプログラムを具体化している福祉事務所もある。全国的に見ると足取りは重いが、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はじめていることを確認し、それをしつかり位置づけることが重要である。

2 ● 就労支援の実態

自立支援は、就労支援を優先して展開しはじめた。各地の福祉事務所に対するヒアリングをもとに、その実態を紹介する*4。

*4 この調査は、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」(主任研究者 布川日佐史)にもとづく共同研究によるものである。

(1) 「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラム
従来、福祉事務所のケースワーカーが就労

の活用、「ハローワークにおける公共職業訓練の受講あつせん」生業扶助等の活用による民間の教育訓練講座の受講勧奨、「一般の職業相談・紹介の実施」が用意された。自治体は、国が新たに職安に配置したスタッフを、国が示した具体的なマニュアルにもとづいて活用するという形で、就労支援事業を開始したのである。

他方で、これとは別に、自治体独自に就労支援員を福祉事務所に配置するなどして、独自の就労支援プログラムに取り組んできた自治体もある。二〇〇五年四月時点で、全国の一〇〇の自治体が合計二五〇名ほどの就労支援相談員を福祉事務所に配置している*2。図表1からわかるように、支援参加者の数としてはこれが最大規模となっている。

*2 国からの補助金(セーフティネット支援対策等事業)による。

就労支援の成果を評価するには時期尚早であるし、それ以前に、そもそも評価基準についての検討が必要である。ここではそのための一歩として、①就労支援プログラムにおいて就労意欲喚起に取り組み、それに時間をかける福祉事務所、②就労支援のために、就労支援プログラムと日常生活支援プログラムおよび社会生活支援プログラムとを組み合わせることに意識的に取り組んでいる福祉事務所、さらに、③就労支援、日常生活支援、社会生活支援は並列するものとして日常生活支援および社会生活支援に積極的に取り組んできた福祉事務所を取り上げ、それぞれの特徴を

を支援しようにもその体制がなく、受給者に「職安に行つて自分で探して」と言わざるをえない状況であった。自治体が生活保護として就労支援を実施するには、労働行政との連携が必要不可欠であり、この点で労働行政の側に受け皿ができたことの意義は大きい。

ハローワークのコアテナクターと連携し、五万人を超える対象者に対する就労支援が始まった。しかし、連携が画期的に改善したとまで言えるような具体的事例をわれわれの調査からは示すことはできない。逆に、自治体サイドからは使い勝手が悪いという声を聞いた。自治体と労働行政機関との管轄地域の区割りの違いなどで連携がとりにくく、という問題を指摘するところが多い。コアテナクターの配置数が少ないため、地域によってはコアテナクターが支援対象者の居住地へ出向くわけではなく、地元職安の職員と福祉事務所職員とでプログラムを立てているところもある。また、福祉事務所サイドからは支援対象者の条件が高すぎて対象者が限定されるなどの苦情が、職安サイドからは条件に満たない対象者を福祉事務所が送り込んでくるなどの苦情が出ている。なお、支援の内容は、「一般の職業相談・紹介」の実施がほとんどであ

検討する。

*3 成果として、就労した人の数が一定数に上っていることや、収入が増えた分、生活保護費として支給する金額が節約できたことが評価されている。初年度はすぐに就労可能な人を対象としたわけであり、数字上、一定の成果が出るのは当然である。ただし、自立支援をこうした数字で評価することは対象者の選別をもたらしざるをえない。最速職への就労を最期的に援助しているかという視点から、評価指標と評価方法の検討が必要である。

(2) 広義の自立支援に向けた取り組みの選定
就労支援プログラムと比べると、日常生活自立支援プログラムや社会生活自立支援プログラムという広い意味の自立支援の実施件数は極端に少ない。厚労省はマニュアルにおいて、「社会参加活動プログラム」「日常生活意欲向上プログラム」「高齢者健康維持・向上プログラム」「精神障害者退院促進支援事業活用プログラム」「元ホームレス等居宅生活支援プログラム」「多重債務者等対策プログラム」を例示したが、その具体化は自治体に

任されている。職安が提供する公共職業訓練は一定活用されているが、生業扶助の活用は進んでいない。

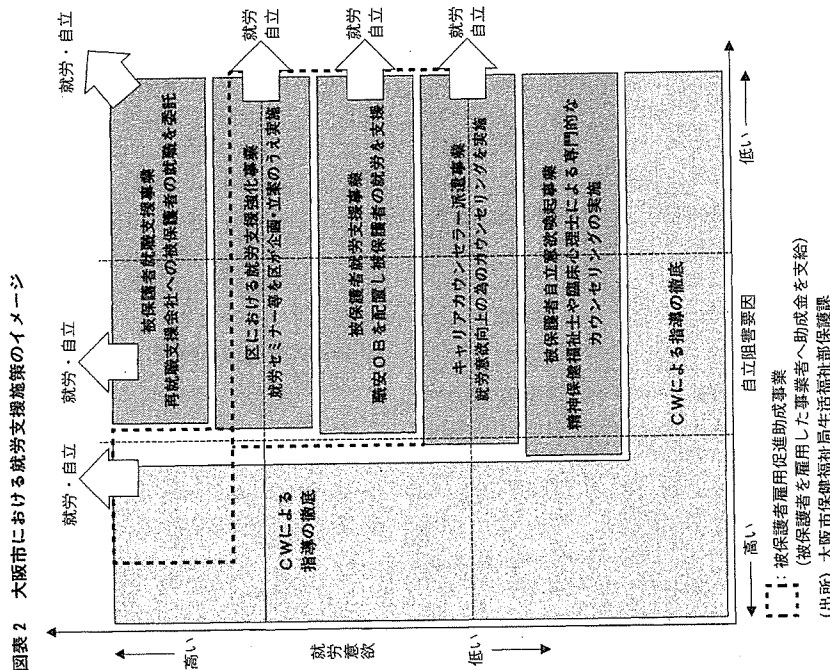
ある自治体では、福祉事務所は「選りすぐりの受給者を送つたのに、職安は一回の面接で就労意欲がないと判断して、積極的に援助していない」と職安の対応のまさるを指摘する。一方、職安側は「面談してみると障害や病気を抱えていたり、小さな子どもがいたりして、現在の求人状況では就労の難しい人ばかりである」という。最初から職安に来なかつた人や、途中から来なくなった人もいるが、こうした人の就労意欲を高めるのは福祉事務所の仕事であつて、職安の仕事ではないという認識である。対象者も含めて三者でプログラムの見直しを話し合うこともなく、結局のところ、就労という成果が出ないのは対象者に意欲がないからだということになってしまふ。

連携の内幕をつくるには、そもそも対象者どどのように、どのような合意をつくつていのか、対象者に合わせて段階的な援助ができてきているのか、成果が出ない場合どのようにプログラムを見直しているのか、当事者の「意欲のなさ」に安易に責任転嫁していない

かなど、点検が必要である。

多くの福祉事務所は「生活保護受給者等就労支援事業活用プログラム」には取り組んでいるが、それ以外のプログラムを独自に立てることができていない。自立支援の取り組みはこれだけで終わっている福祉事務所が一般的である。体制上、国が進捗してくれただこと以外はできないという言い分もあるだろうが、問題なのは、就労支援プログラムを、自立支援というよりも受給者が稼働能力活用要件を満たしているかどうかをテストする手段と位置づけている福祉事務所が多いことである。従来型の就労指導の延長として、職安との新たな連携を稼働能力活用の有無をチェックする手段として活用している。就労支援として位置づけるのではないし、生活全般を援助する必要も十分認識されていない。「自立支援プログラムは、同意を前提としているために、保護の停・廃止がしづらい」という声さえある。「稼働能力を活用していない」ケースを自立支援プログラムからはずし、従来どおり「口頭の就労指導→文書による指導指示→保護停・廃止」という自立支援の目的に適合しない機械的処遇を行っている例も

プログラムの取り組み方を議論し、内容を発展させ、具体化させていくというプロセスをとった。釧路公立大学、生活カウンセラークラブ、NPO地域生活支援ネットワークサロン、市教委、市児童家庭課、生涯学習課など多様な



認められた。

多くの福祉事務所は、自立支援に積極的に取り組むわけでもないが、国が用意した就労支援システムをワークテストとして活用する、という枠内で対処している。この枠を各地の福祉事務所が越えることになるのか？生活保護受給者の生活実態を見たときに、就労支援のためには、そもそも福祉的支援を充実させる必要があるということをとれだけ認識するかが、一つの鍵であるように思われる。こうした「就労のための福祉」を実践している自治体の事例を次に見ていくこととする。

(2) 自治体独自の就労支援

自治体が独自に計画を立て、福祉事務所にて配置した就労支援員が、ケースワーカーと役割分担をし、ハローワーク連携型よりも幅広い人を対象に多様な支援を行っているところもある。就労支援員は、職安や福祉関連職のOBが多いが、若い女性の集団を配置したところもあり、自治体ごとに年齢・性別・経歴は多様である。支援の内容と手法は個人で異なっているのが実態である。

支援対象者の設定も多様である。自治体独自に支援対象者の重点を設定しているところ

が多い。母子世帯の母、病氣から回復した人や元ホームレスなどの中高年男性、若年者、就労意欲の低い人などが、それぞれ重点対象となっている。稼働年齢にある生活保護受給者全員の稼働能力の有無を判定し、稼働能力のある人すべてを就労支援の対象としてきた福祉事務所もある。逆に、意欲があるなら、稼働能力の有無を問わず就労を援助している福祉事務所もある。

自治体の独自の取り組みのなかで、以下の五つのポイントに着目したい。

① 第三者機関の設置

福祉事務所の内部だけで検討するのではなく、研究者、教育機関、NPOなどの外部メンバーを委員に含む第三者機関を置いて、自立支援の内容を議論し、計画を立て、評価をするという流れをつくってきたところがある。実施に至る過程がオープンにされているだけでなく、委員の共通認識のまとめや、各自の意見・批判も所感として明らかにしている。

* 5 釧路市では、第三者評価機関を設置し、そのワーキンググループが自立支援プロ

市保健福祉部「平成一六―一七年度釧路市における生活保護受給母子世帯自立支援モデル事業報告書」。

② アセスメントの充実

受給者の生活実態および就労阻害要因を把握するため、専門家によるアセスメントが実施されている。ただし、アセスメントの課題には違いがある。アセスメントをもとに対象者を就労阻害要因ごとに類型化し、それに合った援助プログラムを当てているところがある。稼働年齢の受給者すべてを対象に稼働能力の有無をチェックしたところもある。また、受給世帯が抱える日常生活・社会生活上問題のアセスメントそのものを自立支援プログラムと位置づけたところもある（東京都板橋区赤塚福祉事務所の在宅要介護高齢者等支援プログラム）。

③ 段階的な支援システムづくり

職安との連携に方向性を見いだすのではなく、独自に就労支援員を拡充したり、キャリアアカウンセラー・民間営利企業である再就職支援会社・NPOを活用した求人開拓へのシフトが始まっている。受給者を雇い入れた企

業へ補助金を出している自治体もある。さらに自治体が自ら無料職業紹介事業に乗り出したところもある*6。

*6 ただし、われわれがとアラインしたかみりでは、各自治体において生活保護部局と同一自治体内の雇用労働関連部局の間の連携は意外と進んでいない。

対象者の状況に応じた段階的な就労援助プログラムがつくり出されてきている(図表2「大阪市における就労支援施策のイメージ」を参考にされたい)。

④ 就職後の継続援助の必要性

就労支援によって就労できたとしても、就労先は期限付きの非正規不安定職で労働時間も不規則というのが現実である。良好とはいえない労働条件のなかで働きつづけることができるかどうか、就労後も援助を継続する必要がある。就労によって社会参加ができ、生きがいが高まるという面もあるが、不安定な就労ゆえのマイナス効果もある。たとえば母子世帯の母親の就労支援で新規就労・増収の成果が上がっているが、子どもが抱える問題

B: 意欲を高めるため、就労支援としての日常生活の支援等の充実が問われている(「働くための福祉」の充実)。

就労意欲がないと見える人は、実際には何らかの生活上、身体上の問題や精神的な就労阻害要因を抱えている。これらを解決することなしには就労に結びつけることはできない。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受給者に寄り添い、その生活実態をみて、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。就労阻害要因を取り除くために福祉的支援を拡充するという「働くための福祉」の拡充という方向である。受給者同士の情報交換や経験交流なども取り組まれている(京都府山城北福祉事務所の事例)。こうした経験を広げていくことが重要である。

C: 就労支援を優先するのではなく、日常生活支援、社会生活支援と就労支援は並列のものとして位置づけている福祉事務所もある(東京都板橋区赤塚福祉事務所の事例)。就労することの意義を広くとらえ、社会参加の一つとして就労を位置づけている。就労支援は就労

への配慮が必要なきことが明らかになっている*7。就労後に無理が出ないか、受給者のアフターフォローが課題として認識されたしている。

*7 二〇〇五年秋の社会政策学会における中国桐代(銅路公立大学)報告。四〇人の対象者に面接調査し、劣悪な労働条件と、無理して働くことによつて子どもたちに大きなしわ寄せが生じていることを明らかにした。

⑤ 意欲喚起

就労支援をしてもすぐに成果があがるわけではない。その原因として受給者の就労意欲の低さが問題とされ、就労意欲喚起が課題となる。いくつかの自治体では、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。ただしそこに自治体ごとの性格の違いが見られる。意欲喚起のあり方が問われている。

A: まず目に付くのは、生活保護の補足性原則を強調する「説教型」の意欲喚起である。生活保護法は、第一章で「この法律は、日本国憲法第五条に規定する理念に基き、国が生活に困難するすべての国民に対し、その

意欲のある人を対象にすればよいし、就労意欲がない人には就労を無理強いしないという実践である。

そこでは、他の福祉事務所では「稼働能力なし」とされる重度障害の人でも、就労意欲がある人の就労を社会参加のために支援している。逆に、「稼働能力あり」とされる人でも、自ら就労を希望してこない限り、就労支援の対象にのせることはないし、就労を強制することはない。

就労は経済的自立の手段であるが、人格や人間の発達にかかわる活動でもある。就労することが社会参加の大きな課題であるのは確かだが、ただし、就労は社会参加の一形態であり、就労したからといって社会参加を達成したわけではない。いわんや、労働条件の悪い就労先への就労はかえって社会参加に逆行する事態をもたらす。社会参加の一手段として就労を位置づけ直すべきという問題提起であり、これをしっかりと受け止める必要がある。

3 ● 日常生活自立支援・社会生活自立支援の取り組み

日常生活支援、地域生活支援という広い意

図窮の程度に応じ、必要な保護を行い、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。」とし、最低生活保障と自立助長を目的に掲げている。ただし、第四章(保護の補足性)で「保護は、生活に困難する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。」と保護の受給要件を定めている。この要件規定は「就労可能な人は稼働能力を活用していないと保護を受けられない」と解釈され、それに沿った運用が行われている。保護受給中の人が、就労可能なのに稼働能力を活用していないと、保護は停止・廃止されることになる。

*8 この解釈と運用の問題点は、布川日佐弘「生活保護改革における稼働能力活用要件の検討」『社会政策研究』東信堂、二〇〇六年四月、五六―七八頁を参照のこと。

「稼働能力を活用しないと(＝働かない)と保護はもらえない」という点を受給者にしつかり理解してもらおう」というのが、「説教型」意欲喚起の基本内容である。

味の自立支援への取り組みについては、国が示した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。自立支援プログラムを手がかりに、自治体独自に受給者の生活面での援助に取り組みはじめた福祉事務所や、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など、新たな支援に積極的に取り組み始めた福祉事務所がある(新宿区の事例)。生活保護施設でも新たな取り組みが見られる(今池平和寮の事例)。

*9 大阪市西成区にある救護施設である。アルコール依存などのためどこにも引き受けしてもらえない人を、見捨てることなく支援していくという姿勢をつらぬいている。多くの救護施設は「寮の棲家」となっているが、今池平和寮は入所者を居宅に移している。居宅に移った人を、長期にわたってアフターフォローしている。

板橋区赤塚福祉事務所は、ケースワーカーの視点から、広義の自立支援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、独自のプログラムも実施している。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してきた。こうしたなかで、ケースワーカーの孤立をなくし、援助の必要性が共通の課題になりつつある。ケースワーカーが納得でき、自信がもて、やりがいのある仕事へ転換してきた。

特徴的なのは、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、対人援助サービスが必要な人との分けをし、必要とされる対人援助サービスを、現場職員が実施可能な範囲でプログラム化したことである。プログラムとしては①種類を具体化し、援助の具体的な成果もあげてきた。

足取りが重いとはいえ、こうした芽が出てきていることを評価し、それを広げなければならぬ。その際、留意すべきは、多くの福祉事務所において日常生活支援と社会生活支援の対象として稼働能力のない受給者に重点が置かれ、稼働年齢が対象となっていないことである。居宅生活支援や、社会参加支援として「居場所づくり」など、新たな取り組みが行われているが、多くは対象を高齢者や障害者など、稼働能力のない受給者に限定している。稼働年齢層に対しては、就労支援が

先行しており、それだけが適用されている。就労可能な人が実際に就労するには、就労支援だけでなく、先に述べたように就労のための福祉として日常生活支援、社会生活支援が必要なのである。就労可能な人に対しても、就労支援だけでなく広義の自立支援を並行して実施するという観点をより明確にする必要がある。

生活保護受給世帯は社会活動や将来設計に向かう支出を抑える傾向が強いという実態がある。自立にはその社会的基盤として、安定した生活設計と、さまざまな人間関係を通して展開する社会活動がなにより必要なのである。¹⁰

*10 「生活保護受給世帯には、通常、必需品と考えられている財やサービスに関しては、低所得世帯よりも高い消費水準を実現する一方で、社会活動や将来設計に向かう支出を抑える傾向がある。その主な動機は、社会活動や将来設計に向かう支出は、一般的に必需品と考えられていないからであり、必需品と考えられていないものへの支出は、社会的な抵抗感を強く伴うからである。(中略)『自立』は、その社会的基盤として、安全でハイセントな生活、心身の健康の他に、安

定した生活設計、生涯を見通したプランニング、リスクに対処する活動や将来に対する投資活動、さらにはさまざまな人間関係を通して展開する社会活動を必要とする。必需品の消費以外の活動を制約された生活保護受給母子世帯の理想は、たとえその自己評価(「生活程度」や「満足感」)がより高めであっても、社会活動や将来設計を行うための初期案件の不足・補正性の原理の下で消費し尽くすことを要求された資産・労働能力・私的扶養を挽回するところが、加速していく結果になりかねない。(後藤玲子「正義と公共的相互性―公的扶助の根拠」『感恩』二〇〇六年三月号、八七―八八頁)。

最後にあげた赤塚福祉事務所は「就労のための福祉」とは発想が異なる実践を行っている。この取り組みの検討を深める必要がある。(赤塚福祉事務所の実践は本誌一六頁を参照)

4 ● 成果と課題

(1) 評価の視点

全国的に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。そのため現場の発想の転換にはつながらなかったと言わ

ざるをえない。こうした形ではか始められなかったということなのかもしれないが、就労支援プログラムを利用し、従来どおりの就労指導、すなわち就労自立(＝保護廃止)を促進し、「受け手」の管理をいつそう強化するという傾向が一方で生じている。

他方、就労支援に取り組むなかで、受給者の生活実態に目がとくようになってきたところもある。就労を優先するとしても、「就労を支えるためには、まずは広い意味の生活支援をしなければならない」という認識をもつ現場職員は多い。「働くための福祉」拡充の方角へという流れが強まるのは必然である。

さらに、日常生活・社会生活自立は、「就労への橋渡し」という位置づけではなく、三つの自立は並列して追求するものだととして、最低生活保障と、生活保護における広義の対人援助サービスに取り組んでいるところもある。

現状においては、「就労支援を優先してはならない。真の自立支援はそうではない」という立場だけでなく、「就労を支えるには、まずは生活支援を」という取り組み(就労のための福祉)という考え方を肯定的に受け止め、その可能性を見る必要がある。

(2) 自立支援実施上、検討が必要な課題

ここまで、各地で積極的に自立支援に取り組んでいる福祉事務所へのヒアリングをもとに、事例を紹介し特徴づけをした。最後に、生活保護制度が最低生活保障だけでなく、自立支援にも軸足を置くという方向へ発展する上で、制度上改善が必要となっている課題を整理しておく。¹¹この連載をつうじて、これらの点の検討を深めていくことになる。

*11 詳しくは、前掲厚生科研「平成一七年度総括・分理報告書」、参照。

① アセスメントのあり方

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出ている。たとえば、国が示した就労支援に関する四基準にしても、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、生活上の問題をつかむことが、自立支援の前提である。アセスメントを稼働能力の有無の判定のためではなく、保護受給者の生活実態を把握できるものに改善していく必要がある。

② プログラム策定・実施過程における透明性・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とは異なる「対等関係」を前提とした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にあたって、類型別のプログラムの策定までは行われているが、福祉事務所として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は明確でない。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実態がある。

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、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の法的性格を明らかにする必要がある。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るなら、制裁としての保護の停・廃止にあつての事前手続を整備しなければならない。ケ

ースワーク記録などの文書閲覧、NPOなど支援者による補佐人・代理人の関与が不可欠である。

③ 生活保護におけるサービス給付システムの確立

自立支援サービス給付システムづくりとそのルールの明確化が必要となっている。職安等のナビゲーター、コーディネーター、カウンセラーなど、異なる組織に属する専門職種間の連携をつうじて自立支援に複眼的に取り組む体制がつけられつつある。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）と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必要となっている。

多様な自立支援プログラムの具体的実施は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、明確にする必要がある。

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および最終の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しなければならない。

(3) 生活保護の改革が必要な課題

① 稼働能力活用要件の縛りをなくす

就労支援プログラムがワークテストとしての性格を持たざるをえないのは、先にも述べたが、生活保護法四条による稼働能力活用要件の縛りがあるためである。稼働能力活用要件の現行の解釈とそれにもとづく運用は、保護の入り口を狭め、稼働能力のある人が生活保護を受給するのを難しくしているだけでなく、保護受給中の要件としても自立支援の性格を歪めている。就労可能なのに就労意欲がない人に対しては生活保護を停・廃止せざるをえないという前提がある限り、福祉事務所が受給者の自覚性を尊重した形で時間をかけた援助を続けることは難しい。就労のための福祉を拡充するには、稼働能力活用要件の解釈と運用の見直しがどうしても必要である^{*12}。

*12 稼働能力活用要件は、保護受給権を成立させる積極的要件ではなく、いったん成立した保護受給権を消滅させる保護の消極的要件と位置づけるべきである。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」第二三回（二〇〇四年六月二九日）資料3（布川提出）を参照。

② 保護の不利益変更

制裁としての保護停・廃止の見直しが必要である。保護費全額を支給しないというのではなく、生活扶助給付額を期間限定で一定削減する、家賃分の住宅扶助費は継続給付するとすべきである。制裁をすることも、それは自立支援のための手段である。ホームレス状態に追いやることや餓死者を出すことが自立支援の名のもとで行われてはならない。

③ 生活保護法上の自立支援サービス給付の位置づけと財源の確定

自立支援を受給者の権利として定着させるには、法律上の位置づけを明確にし、財源を保障する必要がある。生活保護法には、ケースワークはもとより対人援助サービスが規定されていない^{*13}。ニーズに応じた最低生活保障としてのサービス給付、自立援助としてのサ

サービス給付、いずれもその内容を豊富化した上で、法律上の位置づけを明確にし、権利性を確定する必要がある。

*13 この法律が社会保障法としての趣旨を採っていることと、もう一つは法律技術上の制約によりケースワークを法律で規定することが至難であることのために、この法律の上では金銭給付と現物給付だけが法律上の保護として現れている。従って、現実には保護として行なわれ、且つ、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。（小山進次郎「生活保護法の解釈と運用」）

サービスを含めた最低生活需要に対応する最低生活保障の確立を提起したものととして、柄本一三郎、連合総合生活開発研究所編『積極的な最低生活保障の確立―国際比較と展望』（第一法規、二〇〇五年）を参照のこと。

また、国と地方の事務配分、財源負担関係

■おわりに

自立支援プログラムの成果と課題を検証するには、当事者（生活保護受給者）の声をもとにしなければならない。今回の連載では、生活保護実施主体である自治体の側からの問題提起が中心であるが、当事者自身の評価、第三者機関の評価などもできるだけ掲載したい。あわせて、次の企画として、自立支援プログラムに実際に参加した人たちの声を集約し、受給者の立場から問題提起をする連載を企画したい。

この連載が自立支援プログラムに関する意見交換の場となり、現場の実践の充実に資することができ、自立支援の取り組みの底上げにつながれば幸いである。

（ふかわ・ひさし）

**立教大学教授
浅井善夫 著**


定価・A5判・248頁
定価（本体）2,000円＋税

**「次世代育成支援」で
変わる、変える
子どもたちの未来**

子育てを応援する「行動計画」づくり

全国の自治体で次世代育成支援対策推進法で定められた行動計画が制定された。子育て施策には何が必須なのか、計画づくりの考え方・要点・留意点、法の背景を解説。■著者が参加してモデル制定をした埼玉県新座市の行動計画を収録

発行：山吹書店／発売：誠文堂出版
〒162-0801東京都新宿区山吹町364
TEL 03-8260-2432
FAX 03-8268-7202



生活保護における自立支援の可能性と課題

調 査 大 学 教 授 布 川 日 佐 史

はじめに

生活保護制度を「利用しやすい、自立しやすい制度」へ改革すべきとの社会保険審議会福祉部会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告」(二〇〇四年二月)を受け、二〇〇五年度より生活保護において自立支援プログラムが実施されている。自立支援プログラムとは、生活保護の実施機関である福祉事務所が管内の被保護者全体の状況を把握した上で、被保護者の状況や自立阻害要因について類型化を図り、それぞれの類型ごとに取り組むべき自立支援の具体的な内容および実施手順等を定め、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するものである。生活保護制度の発展方向として、金銭給付だけでなく、要扶助状態にある人それぞれに応じて福祉事務所が重層的

かつ多様な対人サービス給付のメニューを整備し、段階的に支援していくシステムをつくりあげていくことを目指すものであり、画期的な意味をもっている。

自立を就労自立、経済的自立に狭く限定しないというのが「専門委員会」の提唱だが、初年度は就労支援プログラムを優先するという形で全国実施が始まった。二〇〇六年度は、就労支援以外の自立支援、すなわち日常生活支援、社会生活支援の個別支援プログラムも含め、全ての自治体が独自のプログラムを策定・実施することとなっている。

貧困が質的に深化し福祉事務所として生活保護受給者を援助しあがねている状況のなかで、自立支援プログラムの導入を仕事の見直しのきっかけと位置づけ、ケースワークそのものを再構築し、生

活保護受給者を援助する手段としてプログラムの活用を始めた福祉事務所が出てきている。新たな芽を育て、定着させることが生活保護を築くことになる。

1 就労支援の先行実施による問題点と課題

全国的には、厚労省が用意した職安連繋型の就労支援プログラムを活用し、就労支援を優先するという形で自立支援プログラムが導入された。そのため多くの福祉事務所は、「自立⇨就労」という従来の発想を転換させるに至っていない。厚労省は二〇〇六年三月に収入申告書の確実な徴収、金融機関など関係先への調査の徹底などを内容とする「生活保護行政を適正に運用するための手引き」を全国の福祉事務所に通知した。「手引き」は稼働能力のある生活保護受給者に対して適然と就労指導を行なうことを批判し、期限を定め指導指示をするための要領を明確にした。これを受け、従来どおりの「就労指導」、すなわち時間を区切った就労自立を口頭で、次には文書で指導・指示し、それに

従わない「怠け者」の保護を廃止するという受給者管理が各地で一層強まっている。就労支援プログラムが、受給者が「怠け者」かどうかをテストする手段とされている。

ただし、就労を優先するとしても、「就労を支えるためには、まずは広い意味の生活支援をしなければならぬ」という認識を多くのケースワーカーは持っている。「就労指導ではなく、就労支援」と発想転換した福祉事務所もある。自立支援プログラムを援助の手段と位置づけ、就労支援に實際に取り組みなかで受給者の生活実態に目が届くようになれば、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、「働くための福祉」拡充の流れが強まるのは必然である。

さらに、日常生活・社会生活自立支援は、「就労への橋渡し」という位置づけではないことを明確にし、三つの自立支援を並列して追求し始めた福祉事務所もある。こうした貴重な実践が積み重ねられている。

2 生活保護制度の改革が必要な課題

就労支援を優先するのではなく、日常生活自立支援、社会生活自立支援、就労支援の三つを並行的に進めるには、また、就労支援において、「就労指導から就労支援へ」と発想を転換し、就労支援プログラムを援助の手段として活用するには、生活保護の改革が必要である。各地の福祉事務所の実践から明らかになった課題を整理し、法律専門家への問題提起としておきたい。

(1) 稼働能力活用要件の縛りをなくす

就労支援プログラムが先行し、またそれがワークテストとしての性格を持たざるをえないのは、生活保護法四条による稼働能力活用要件の縛りがあるためである。稼働能力活用要件の現行の解釈とそれに基づき運用は、保護の入り口を狭め、稼働能力のある人が生活保護を受給するのを難しくしている。それだけでなく、保護受給中の要件としても自立支援の性格を歪めている。就労可能なのに就労意欲がない人に対しては生活保護

を停止せざるをえないという前提があり、しかも前述の「手引き」によってこうした対応が強まっている中では、ケースワーカーが受給者の自覚性を尊重し、時間をかけた援助を続けることがいつそう困難になっている。就労のための福祉を拡充するには、稼働能力活用要件の解釈と運用の見直しが必要である⁴⁾。

(2) 指導・指示、保護の不利益変更に関する課題

生活保護受給者の自立支援に取り組む一方で、ケースワーカーは生活保護法二十七条に基づき指導指示を行い、指導指示に従う義務(法六二条)に違反したとして保護の不利益変更(保護の停止・廃止)を適滞なく進め、受給者を生活保護から追い出している。

自立という目的をケースワーカーと生活保護受給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るなら、生活保護法二十七条「指導及び指示」、六二条「指導指示に従う義務」を自立支援の趣旨を生かす内容へと改正する必要がある。

なお、制裁として保護の停止・廃

止をするなら、事前手続を整備しなければならない。ケースワーク記録などの文書閲覧、弁護士やNPOなど支援者による補佐人・代理人の関与が不可欠である。

また、不利益変更の内容は保護費全額を支給しないというのではなく、生活扶助給付額を期間限定で一定削減すること、家賃分の住宅扶助費は継続給付すべきである。制裁をすることも、それが自立に逆行してはならない。制裁はあくまで自立支援のための手段という位置づけのはずである。ホームレス状態に追いやることや餓死者を出すことが自立支援の名のもとで行われてはならない。

(3) 生活保護法上の自立支援サービス給付の位置づけと財源の確定

生活保護法には、ケースワークはもとより対人援助サービスに関する明確な規定がない。自立支援を受給者の権利として定着させるには、法律上の位置づけを明確にし、財源を確保する必要がある。生活保護における対人援助サービスは、本来多様な内容がある。生活保護の申請を援助するサービスから始まり、受給者の日常生活・

社会生活のニーズに応じた最低生活保障としてのサービス給付や、就労支援としてのサービス給付などである。それぞれのサービスの内容を豊富化した上で、法律上の位置づけを明確にし、権利性を確定する必要がある。

自立支援のためのサービス給付は、決してプラスアルファのおまけのサービスではない。最低生活を保障するために欠くことのできない対人サービスである。こうした対人サービスを生活保護法上に明確に位置づけなければならない。また、自治体はその地域や対象者の特性に合わせて必要と認められた対人サービス給付を提供できる裁量とそのための財源を自治体に保障しなければならない。

おわりに

社会的弱者に対し、生活保護法を無視した運用がまかり通っている現実がある。入り口での申請抑制に関わる問題は社会問題になっているが、それだけでなく保護受給中の指導・指示、保護停止に関する違法な運用に対し、法律専門家と裁判所による監視が必要で

ある。地方分権の名を借りて、または自治体財政危機を名目に、自治体がナショナルミニマム以下のことをしても良いという風潮が広がっている。法律専門家が自治体の誤った運用を監視する必要性はますます高まっていかざるを得ない。

中島訴訟、林訴訟をはじめとする生活保護訴訟は、生活保護の誤った運用を正すのみならず、制度の改善を引き出す力となってきた。現在各地に広まっている老齢加算訴訟もこうした意味を持つものとなろう。論点を学び、支援の輪を広げる必要がある。

さらに、法律専門家には自立支援サービス給付を直接に担っていただくという役割がある。生活を再建し、社会的なつながりを回復するには、債務問題の解決や相続や扶養に関わる問題の解決などがまず必要である。法律専門家の直接的援助が求められている。多重債務の解決を自立支援プログラムとして実施している自治体もあるが、新たな手がかりを作ってきているとはいえ、制度的に定着してはいない。法律専門家と福祉事務

所との共同作業として、法律専門家によるサービス提供を制度化していく取り組みを強めていただきたい。

最後に、以上の前提として、アクセスしやすく、利用しやすい法律専門家集団が一層大きくなることを切に願うところである。社会的弱者が問題に直面しても情報がなく権利を主張できないという事態や、法律家に相談する金銭的な負担ができずにあきらめざるを得ないという事態を察する大きな力を是非とも作り上げていただきたい。

【註】

- 1 「なお、ここで言う『自立支援』とは、社会福祉法の基本理念にある『利用者が自ら身に健やかに着成され、又はその有する能力に応じて自立した日常生活を営むことができるように支援するもの』を意味し、就労による経済的自立のための支援（就労自立支援）のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援（日常生活自立支援）や、社会的なつながりを
- 2 岩田正美「バスに鍵はかかっていたか？―現代日本の貧困と福祉政策の矛盾―」（『思想』二〇〇六年三月号）
- 3 就労支援以外の自立支援プログラムとして、精神科病入院患者支援、地域生活支援、多重債務者支援、ホームレス地域生活移行支援、単身高齢者の生きる力（新徳区）、子どもの自己肯定力（新徳区）、高校進学プログラム（新徳区、板橋区）など多様な取り組みが始まっている。就労支援も含めた積極的な実践の具体的内容や成果については、布川日佐史編『生活保護自立支援プログラムの活用―兼定と援助―』（頤文堂出版、二〇〇六年一月）を参照。
- 4 『生活保護の在り方に関する専門委員会』は、稼働能力活用要件に関して三つの問題提起をした。第一に、稼働能力を有する要扶助者に恩恵を給付できるようにするため、稼働能力活用状況を総合的に判断する指針を作るよう提起した。第二に、生活保護の要件を二重にすることを提起した。すなわち、所得保障金銭給付の要件と別に自立支援サービス給付の要件を独自に作り、自立支援給付につ

ドイツの生存権保障制度に学ぶ

弁護士（天） 小久保 哲 郎

はじめに―日本と彼我の差

貧困問題をテーマにした本年の日弁連人権擁護大会に向けた調査で、本年五月八日から二二日までドイツに行ってきた。多くの行政機関や民間団体からヒアリングを行ったが、どこに行っても日本との差の違いに大きな刺激を受けた。例えば、金利問題ひとつにしても、ドイツの標準金利は一〇〜一四％で関金は存在するもの大きな問題にはなっていない。高金利の貸金業者が跋扈し多重債務者が多数生み出されている日本の現状を説明すると、失業者等の生活困窮者に近いところで活動している団体のスタッフも、「返済能力がない生活困窮者に貸し付けて、なぜ業者がもうかるのか？」と理解できない様子だった。

感性的な言い方をすれば、社会保障や生活困窮者を取り巻く「空

気」が日本と全然違う。それは歴史と民間団体の運動の積み重ねの差から来ているのだろう。

「捕捉率」の差―窓口規制がない

ドイツでは、「捕捉率」(制度を利用する権利のある者が実際に利用できる割合)は、旧法下で五〇％、二〇〇五年一月の法改正後で七〜八〇％であるということであつた。日本の生活保護の捕捉率は一〜一割と言われていることからすると、これもまた彼我の差である。

これは、ドイツでは、日本でなされているような窓口規制(できる限り制度を利用させないようにして相談者を窓口で追い返すこと)が基本的にはない、ということを意味している(行政に批判的な民間団体でのヒアリングでも「窓口の対応の九五％は適正」と

いう話が出た)。歴史と文化の差と言ってしまうはそれまでだが、なぜこれほどの差が生まれるのだろうか。

広報義務・情報提供義務・助言請求権の法定

ドイツ社会法典Ⅰ(総則)には、①行政機関が社会保険給付に関して広報する義務(二三条)、②すべての人が行政機関に対して助言をを求める権利(二四条)、③行政機関が社会保険給付に関して管轄窓口などについて情報提供する義務(二五条)、④当該社会保険給付を管轄しない行政機関に申請があつても、これを受理して正しい機関に移送する義務(二六条)などが明文で規定されている。

社会保険給付をする場合には、単にお金を出す制度をつくるだけでなく、助言などの周知徹底の仕組みと組み合わせないと絵に描いた餅になってしまうから、これらの義務は基本法の理念から当然に導かれるものである。とりわけ、一四条の「助言を求める権利」が重要であり、これは、個別のニーズに応じたソーシャルワークを求

める権利である。「助言」とは、「助言を求める者の利益や関心がどこにあるか、知識や教育レベルの現状、実態の困難さ等々に応じて社会給付に関する助言を必要とする者の法的状態を徹底して検討したうえで、優秀な弁護士がそうするよう包括的で綿密な法的助言でなければならない」とされている。

また、「回復請求権(復元請求権)」という、損害賠償請求や取消や義務づけとは異なる、本来ならそうであつたであろうような法律関係がもともと存在したかのようにならざるよう求める権利も判例によって確立している。

大小様々な民間団体の活発な活動

生活困窮者を支援する民間団体が多数あり、かなり力を持っているのも日本との違いだ。例えば、ドイツ社会連盟という、一九一七年設立の団体がある。年金受給者など五〇万人の会員、四〇〇人の専任職員を擁し、きめ細やかな相談活動や訴訟の支援を行っている。他にもキリスト教系の大きな団体もいくつあつ

布川日佐史 編著

利用しやすく自立しやすい

生活保護 自立支援の 活用



はじめに——いま、なぜ自立支援プログラムか＝池谷秀登

第1章 生活保護における自立支援の展開の検証＝布川日佐史

第2章 日常生活自立、社会生活自立を重視した支援＝池谷秀登
板橋区赤塚福祉事務所の取り組み

第3章 NPOを活用した

基本的な生活習慣確立のための支援＝田中義一

新宿区福祉事務所における「被保護者自立促進事業」への取り組み

第4章 5年先、10年先をみずえ、

高い水準の就労自立をめざした支援＝奥森祥陽

京都府山城北福祉の取り組み

第5章 生活保護受給母子世帯と「自立」支援＝中園桐代

訓路市での調査を事例として

むすびにかえて——問題提起＝布川日佐史

むすびにかえて

——問題提起

布川日佐史

積極的に自立支援に取り組んでいる福祉事務所の三つの事例を見ました。貧困が質的に深化し、福祉事務所として生活保護受給者を援助しあぐねている状況のなかで、自立支援プログラムの導入をきっかけに業務を見直し、援助方法を体系化し、組織的な援助を具体化してきた様子を、読み取っていただけたことと思います。

*1：岩田正美「バスに鍵はかかってしまったか？—現代日本の貧困と福祉政策の矛盾—」『思想』二〇〇六年三月号。

最後に、実践のなかから明らかになった制度上の課題を整理し、今後の問題提起とします。自立支援の取り組みのなかで改善を図るべき課題と、生活保護制度そのものの改革につながるべき課題とに分けて、整理してみましょう。

1 自立支援の取り組みのなかで改善すべき課題

1 アセスメントのあり方

支援のためのアセスメントですから、基本は受給者のニーズをつかむことです。生活問題の厳しさを明らかにすることが目的です。アセスメントを稼働能力の有無の判定のためではなく、保護受給者の生活実態を把握できるものに改善していく必要があります。福祉事務所としては受給者全員の日常生活と社会生活の実態をつかみ、日常生活上の問題や社会生活に向けたニーズをつかむことが、自立支援の大前提なのです。

就労支援においても、福祉事務所側からの一方的な就労指導ではないのですから、受給者の就労にかかわるニーズをつかむことから始めるべきです。就労阻害要因の把握と、将来に向けた夢や希望、可能性という積極要因との二つを明確にしていくことが課題となります。こうして把握したニーズを福祉事務所として類型化し、利用可能な社会資源も踏まえて自立支援プログラムを体系化するということとなります。

2 プログラム選定・実施過程における個別性・透明性・公開性の確保

自立支援プログラムにおいては、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ます。ただし、実際には、従来の個別処遇方針作成作業と違うこと、「対等関係」を前提とするということが必ずしも十分認識されていません。

自立支援プログラムの実施にあたって、世帯類型別にプログラムを当てはめるだけで、従来の個別処遇方針作成とどのように異なる内容と手続きにするかが、明確になっていない福祉事務所があります。生活保護

受給者の個別ニーズに合わせて個別プログラムを選定する、個別の同意を得る、こうした手続きがプログラム実施の大前提です。

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、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の法的性格を明らかにする必要があります。

3 生活保護におけるサービス給付システムの確立

自立支援サービス給付システムづくりと、ルールの明確化が必要です。職安コーディネーター、ナビゲーター、自立支援員、カウンセラー、NPO職員など、異なる組織に属する専門職種間の連携をつうじて自立支援に複眼的に取り組む体制がつくられてきました。自立支援サービスを提供するには、福祉事務所が持つ資源（とりわけ人的資源）とノウハウに限界があるのは明白です。NPOなど支援組織への委託をつうじた公私協働によることなく、自立支援事業を実施することは不可能です。

多様な自立支援プログラムの多くは外部委託されることとなります。その場合、現状では、生活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不明瞭な場合があります。本来の実施責任主体である自治体のケースワーカーの専門性が薄れてしまいかねない場合があります。

民間団体と行政との契約関係を明確にする必要があります。また、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および最終の実施責任主体としての地方自治体との関係を明確にする必要があります。その際、個人情報保護のあり方も明確にする必要があります。

2 生活保護制度の改革が必要な課題

就労支援を優先するのではなく、日常生活自立支援、社会生活自立支援、就労支援の三つを並行的に進めるには、また、就労支援において、「就労指導から就労支援へ」と姿勢を転換し、就労支援プログラムを援助の手段として活用するには、次の1、2がどうしても必要だということが実践から明らかになってきています。

1 稼働能力活用要件の縛りをなくす

就労支援プログラムがワークテストとしての性格を持たざるをえないことは、一章に述べましたが、生活保護法四条による稼働能力活用要件の縛りがあるためです。稼働能力活用要件の現行の解釈とそれにもとづく運用は、保護の入り口を狭め、稼働能力のある人が生活保護を受給するのを難しくしています。それだけでなく、保護受給中の要件としても自立支援の性格を歪めているのです。

就労可能なのに就労していない人に対しては生活保護を停・廃止せざるをえないという前提がある限り、福祉事務所受給者の自発性を尊重し、時間をかけた援助を続けることはできません。二〇〇六年三月に厚生労働省が全国に通知した「手引」によって、こうした傾向がいつそう強まっています。就労のための福祉を拡充するには、稼働能力活用要件の解釈と運用の見直し^{*2}がどうしても必要なのです。

早めの援助は早めの就労につながります。せつかく職業紹介のプロである職安との連携で体系的システムをつくり出してきたのですから、また、自治体が独自に就労意欲喚起の多様な経路をつくってきたのですから、

ら、厚生労働省は稼働能力活用要件の見直しを明言し、「就労指導から就労援助へ」の転換を国として後押しすべきです。

*2: 「生活保護の在り方に関する専門委員会」は、稼働能力活用要件に関して二つの問題提起をしました。第一に、稼働能力を有する要扶助者に保護を給付できるようにするため、稼働能力活用状況を総合的に判定する指針をつくることを提起しました。第二に、生活保護の要件を二重にすることを提起しました。所得保障金給付の要件とは別に自立支援サービス給付の要件を独自につくり、自立支援給付については早めの給付を可能にすべきとの提起です。第三に、専門委員会全体の合意としてではなく「意見があつた」という表現ですが、そもそも現行の稼働能力活用要件規定自体を見直すべきではないかと提起しています。これらを実体化することが求められています。

2 指導・指示、保護の不利益変更

生活保護受給者に寄り添って自立支援に取り組む一方で、ケースワーカーは生活保護法二七条にもとづく指導指示を行い、指導指示に従う義務(法六二条)に違反したとして保護の不利益変更(保護の停止・廃止)を遅滞なく進め、受給者を生活保護から追い出しています。これをケースワーカーが当然だと思つているという、福祉事務所の外から見ると奇妙な事態が生じています。

生活保護受給者に対し、指導指示や生活保護の停止・廃止という「生殺与奪の権」を持ったオールマイティとしての立場では、自立支援に逆行してしまうということが問われたしているのです。運用の見直しはもとより、自立という目的をケースワーカーと生活保護受給者がともにめざすという生活保護の実施プロセスの寺五を皆まえ、生活保護法二七条「指導及び指示」、六二条「指導指示に従う義務」を、自立支援の趣旨

制裁として保護の停・廃止をするなら、事前手続を整備しなければなりません。ケースワーク記録などの文書閲覧、法律専門家やNPOなど支援者による補佐人・代理人の関与が不可欠です。

不利益変更の内容は、保護費全額を支給しないというのではなく、生活扶助給付額を期間限定で一定削減する、家賃分の住宅扶助費は継続給付するとすべきです。制裁をするとしても、それが自立支援に逆行してはなりません。自立支援のための手段という位置づけのはずです。ホームレス状態に追いやることや餓死者を出すことが、自立支援の名のもとで行われてはなりません。

3 生活保護法上の自立支援サービス給付の位置づけと財源の確保

自立支援を受給者の権利として定着させるには、法律上の位置づけを明確にし、財源を保障しなければなりません。生活保護法には、ケースワークはもとより対人援助サービスが規定されていません^{*3}。生活保護法二七条二項が「相談及び助言」を規定していますが、これは対人サービス給付という観点からの規定ではなく、保護実施の過程で行政が何を行うことができるかという根拠を規定しているに過ぎません。

*3：「この法律が社会保険法としての建前を採っていることと、もう一つは法律技術上の制約によりケースワークを法律で規定することが至難であることのために、この法律の上では金銭給付と現物給付とだけが法律上の保護として現われている。従つて、現実には保護として行われ、且つ、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つて行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」（小山進次郎『生活保護法の解釈と運用』）。

生活保護における対人援助サービスには、本来多様な内容が含まれます。生活保護の申請を援助するサービスから始まり、受給者の日常生活・社会生活のニーズに応じた最低生活保障としてのサービス給付や、就労支援としてのサービス給付などがあります。さらに、*2で述べたように、金銭給付に先行して自立支援サービスを行えるようにしようと提案されてもいます。それぞれのサービスの内容を豊富化した上で、法律上の位置づけを明確にし、権利性を確定する必要があります。

確認しておくべきは、自立支援のためのサービス給付は、決してプラスアルファのおまけのサービスではないということです。新宿区の実践例がはつきり示しているように、一人暮らしの高齢女性をカラオケに連れ出すというサービスは、彼女が人間らしく暮らすことを支えるのに必要な援助です。最低生活を保障するために欠くことのできない対人サービスなのです。こうした対人サービスを生活保護法上に明確に位置づけなければいけません。また、自治体がその地域や対象者の特性に合わせて必要と認めた対人サービス給付を提供できる裁量を自治体に保障しなければなりません。

それとあわせて、国と地方の事務配分、財源負担関係を明確にすることも必要です。自立支援を生活保護に定着させるには、財源確保の見通しを立てなければなりません。

おわりに

自立支援プログラムの実施状況を評価し、改善の課題を論じるには、当事者（生活保護受給者）の声をもと

施主体である自治体の側からの問題提起が中心となりました。当事者自身の評価、第三者機関の評価などを集約し、検討する必要があります。

本書では、執筆者それぞれが、実践の報告をするだけでなく、生活保護における自立とは、自立支援とはなど、今後の方向づけに関する問題提起をしています。貧困の深刻化という現状をどうとらえるべきかという問題提起もあります。自立支援の取り組みのなかで改善を図るべき課題と、生活保護制度そのものの改革につながるべき課題について、最後に私なりの提起もしました。

これらの点については執筆者の間で力点の違いや、見解の違いがあります。本書では答えを出し切れていません。読者の皆さんと一緒に、もっと多くの実践から成果と経験を引き出しつつ、制度的、理論的な検討を話めていくつもりです。雑誌『賃金と社会保障』で「生活保護自立支援プログラムの検討」という連載を続けます。連載をもとに、本書の総編として、「生活保護自立支援プログラムの活用―理論と展開」(仮題)の準備も始めます。

本書がきっかけとなり、生活保護における自立支援に関する意見交換が広がり、自立支援の取り組みの底上げにつながることを願います。

資料

平成一七年度における 自立支援プログラムの基本方針について

平成一七年度における 自立支援プログラムの基本方針 について(通知)

社發第〇三三一〇三号

平成一七年三月二日

各 都道府県知事
各 指定都市市長
各 中核市長 殿

厚生労働省社会・援護局長

令殿、生活保護制度について、経済

的な給付に加え、組織的に被保護世帯の自立を支援する制度に転換するため、その具体的実施手段として「自立支援プログラム」の導入を推進していくこととしたので、平成一七年度においては、別紙の諸点に留意しつつ、自立支援プログラムによる自立支援に積極的に取り組まれるとともに、都道府県におかれては管内実施機関に周知願いたい。

なお、本通知は地方自治法(昭和二十二年法律第六七号)第二四五条の四第一項の規定による技術的助言として行

うものであることを申し添える。

(別紙)

平成一七年度における 自立支援プログラムの基本方針

第一 自立支援プログラム導入の 趣旨

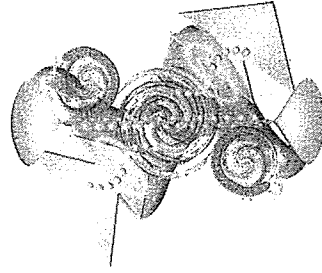
○ 今日の被保護世帯は、傷病・障害、精神疾患等による社会的入院、DV、虐待、多重債務、元ホームレス、相談に乗ってくれる人がいないため社会的なまますが希薄であるなど多様な問題を抱えており、また、保護受給期間が長期にわたる場合も少なくない。

一方、実施機関においては、これまでも担当職員が被保護世帯の自立支援に取り組んできたところであるが、被保護世帯の抱える問題の複雑化と被保護世帯数の増加により、担当職員個人の努力や経験等に依存した取

明石アイスクリー

105

青木紀
杉村宏 [編著]



現代の 貧困と不平等

日本・アメリカの現実と反貧困戦略

明石書店

第3章

労働：新しい相対的貧困

布川日佐史

1 なぜ相対的貧困が見えないか？

本報告の課題は、労働の側面から、なぜ相対的貧困が見えないのかを明らかにした上で、相対的貧困の新たなイメージを提起することである。

私自身はドイツと日本の最低生活保障制度を比較検討してきた。ドイツでは1980年代以降、失業と貧困とが重なって社会問題化してきた。ドイツ政府は国として貧困の実態を分析した「貧困と富裕報告」を2001年、05年の2度まとめ、06年に大規模な制度改革を行った。失業による貧困は、自治体が実施主体である社会扶助（日本の生活保護に匹敵）が生活を保障してきたが、新たに、労働行政主導の「求職者基礎保障法（社会法典Ⅱ）」を創設したのである。

翻って日本では1990年代後半から失業者が急増したが、失業による貧困は大きな社会問題とならなかった。失業による貧困が拡大するも、就労可能な生活困窮者を社会保障の外に排除してきたのが日本の現状である。すなわち、90年代末に大量失業が社会問題化したことをテコに、失業時生活保障制度の要である雇用保険給付を削減し、失業者に対する雇用保険のカバー範囲を縮小させた。また、最後のセーフティネットである生活保護制度は就労可能な生活困窮者に対し、一貫して窓口を閉ざしてきた。生活保護受給者のほとんどが高齢単身者や障害者というのが実態であり、全国の福祉事務所が挙げた「すぐに就労可能な生活保護受給者」の数は6万人弱である⁽²⁾。ドイツの求職者基礎保障の就労可能な受給者が300万人を越えているのとは比べるまでもなく、「失業による貧困」を社会保障制度がカバーしてこなかったことは明らかである。

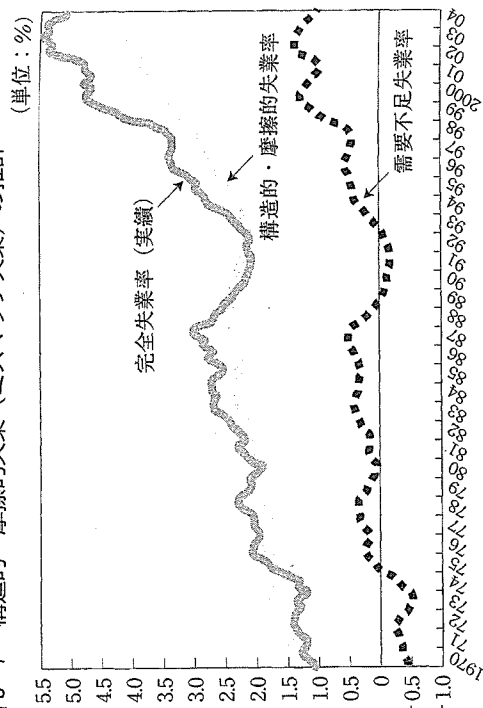
(1) 失業と貧困が見えない背景

日本では失業率が4%を突破し、失業者が300万人に達した90年代末から、次の「三つの言説」が支配的になった。それにより失業と貧困を結びつけて論じるのが困難になったのである。

第1の言説は、「解雇がしにくいから、失業率が上がる。解雇をしやすくすれば、企業は人を雇うようになる」という言説である。終身雇用制度のために企業が抱え込んでいる過剰雇用を解消すれば企業は労働者を採用するようになる。リストラをすれば雇用ができるようになる。解雇規制を緩め、解雇をしやすくすれば、雇う方も雇いやすくなる。こうした主張が労働政策の主流となった。

正社員を解雇から守るのではなく、リストラを推し進め失業を出すことこそ失業対策なのだという

図3-1 構造的・摩擦的失業（ミスマッチ失業）の推計



資料：労働政策研究・研修機構「構造的・摩擦的失業の増加に関する研究」2004年8月、p.14より。

考えが、失業が深刻になる中で社会的に広まったのであった。

第2の言説は、「日本の失業は、ほとんどがミスマッチ失業である」という言説である。労働経済における分析手法をもとに、「ミスマッチ失業率⁽³⁾（均衡失業率）を推計し、失業を「ミスマッチ失業」と「需要不足失業」に分けてみると、90年代末以降の失業の過半は「ミスマッチ失業」という結論になる。失業の4分の3は「ミスマッチ失業」である（図3・1）と分析されてきた。これをもとに、失業は企業からの需要不足（働く場の不足）に原因があるのではなく、企業からの需要（求人）と失業者（求職者）とがうまくマッチングしていないことが失業率上昇の主要な要因であるという説が労働政策の主流となった。失業が最も深刻であった2002年11月において、完全失業率5.4%のうち、4.1

％がミスマッチ失業で、需要不足失業は1・3％のみとされた²⁾。

失業が深刻化してはいるが、仕事がないわけではない。求人はあるがそれと失業者がうまく結びついていないのであり、労働の需要サイド（企業からの求人）と供給サイド（求職者）のミスマッチが問題であるという考え方が、社会的に流布されたのである。仕事がないゆえ失業が深刻になっているのではなく、仕事はあるのにマッチングがうまくできていないゆえ失業が深刻化しているのだから、失業対策の中心はミスマッチの原因をなくすことに向けられた。

第3の言説は、「失業者に対する公的な生活保障給付が、失業者の就労意欲をなくしている」というモラルハザード言説である。雇用保険受給者は給付に依存しており、給付が切れる直前にならないと職探しを始めない³⁾。それが失業を長期化させる要因となっている。失業を減らすには、雇用保険の給付日数の短縮と、給付金額の削減が必要である。失業が深刻化する中でこうした主張が影響力を持ったのである。

生活保障についても、「受給者は制度に依存し、就労意欲をなくしている。働く能力のある人に生活保障を出すとは、こうしたモラルハザードが広がってしまう。働く能力のある人はまずは仕事を探すべきである」という姿勢が維持された。仕事をなくして生活に困っているのに、仕事に就かないと生活保障は受けられないのである。

失業を減らすには、失業者を出す必要があるということであり、失業している人は、仕事はあるのに仕事をしていない人、意欲がない人、努力していない人とみなされたのである。

(2) 具体的に行われた失業対策

それゆえ一般にイメージされる失業対策、すなわち、「失業者への生活保障と雇用の創出」という失業対策は、日本において行われてこなかった。失業対策として行われたのは、ミスマッチ対策とモラルハザード対策である。

① ミスマッチ失業対策

公共職業紹介（ハローワーク）による仲介システムの効率が悪いことが、ミスマッチを深刻にしている原因だとされた。ミスマッチ解消には、ハローワークに代わって、労働者派遣事業や有料職業紹介事業による労働力供給調整が期待され、職業紹介に関する規制緩和が必要であるとされた。労働者派遣業と有料職業紹介事業に関する規制が2度にわたり緩和された（1999年、2003年）。これによって労働者派遣事業の対象業務の制限はほぼなくなり、「物の製造」や医療業務（医師・看護師）にも対象を拡大した。また、紹介予定派遣が公認され、事前面接も認められるようになった。さらに、2003年の労働基準法改正により、期限付き雇用の期間は1年から3年へ延長され、トライアル雇用も容認されることとなった。

② モラルハザード対策

モラルハザード対策として雇用保険の給付日数が2度にわたり縮減され、給付上限額も引き下げられた（2001年、2003年、表3・1参照）。失業者が急増したとはいえ、仕事がないわけではな

表3-2 雇用保険のカバー範囲の縮小

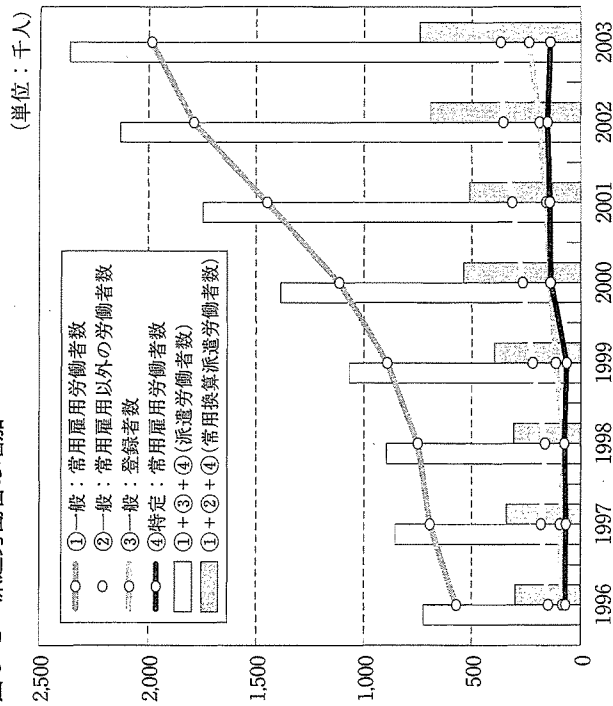
	完全失業者	雇用保険 (求職者給付) 受給者	受給者比率
1988年	155万人	55万人	35.5%
1998年	279	105	37.6%
2001年	340	111	32.6%
2003年	350	84	24.0%
2004年	313	68	21.7%

注) 人数は年平均。
資料：『雇用保険事業年報』より作成。

表3-1 年齢・離職理由別の失業給付日数
(2001年改正前と2003年改正後の増減)

年齢	離職理由	被保険者期間				
		1年未満	1年～5年未満	5年～10年未満	10年～20年未満	20年以上
30歳未満	倒産・ リストラ	90	90	120 (+30)	180	—
	それ以外	90	90	90	120 (-60)	—
	倒産・ リストラ	90	90	180	210	240 (+30)
30歳～45歳 未満	それ以外	90	90	90	120 (-90)	150 (-60)
	倒産・ リストラ	90	180	240 (+30)	270 (+30)	330 (+30)
	それ以外	90	90	90	120 (-120)	150 (-150)
45歳～60歳 未満	倒産・ リストラ	90	150 (-90)	180 (-90)	210 (-90)	240 (-60)
	それ以外	90	90	90	120 (-120)	150 (-150)
	倒産・ リストラ	90	90	90	120 (-120)	150 (-150)
60歳～65歳 未満	それ以外	90	90	90	120 (-180)	150 (-150)
	倒産・ リストラ	90	90	90	120 (-120)	150 (-150)
	それ以外	90	90	90	120 (-180)	150 (-150)

図3-2 派遣労働者の増加



資料：厚生労働省「平成15年労働者派遣事業報告集計結果」(2004年2月)。

という認識を前提に、失業者がモラルハザードに陥っている状況をなくすこと、すなわち給付を減らし失業者の生活を困窮させることが失業対策として実施されたのである。失業者に対する雇用保険カバー率は、1998年の37.6%から、04年には21.7%へと激減している(表3.2参照)。

生活保護受給者が急増していると騒がれているが、現在の140万人台という受給者数は1980年代前半の水準に戻っただけである。しかも受給者の大半は、高齢者や障害者である。稼働能力のある受給者が急増したわけではない。ほとんどの場合、仕事はあるのに働く意思がないとみなされ、保護は拒否されてしまう。すぐに就労可能な生活保護受給者は6万人に満たない。

失業の原因を個人の意欲や能力に還元する政策動向に対し異を唱える声が高まらず、社会全体として容認してしまったのが現代日本である。失業

を原因とする貧困を社会問題化できず、社会保障の枠の外に追い出してしまったのである。

(3) 失業と貧困が結びついて論じられなかった帰結

「ミスマッチ失業対策」が労働分野の規制緩和のテコとなり、雇用の非正規化をいつそう深刻にした。労働者派遣法の改正を受けて、日本独自の「登録型派遣」は1997年の56万人から2003年には199万人へ急増した(図3・2参照)。雇用期間に定めがない雇用契約に代わり、期限付き雇用が増大した。この人たちは失業を繰り返し体験することになる。正社員ではない不安定な働き方として、パート・アルバイトだけでなく、2000年以降はこうした派遣社員や期限付きの契約社員などの非典型雇用が増加したのである。特に34歳までの若年層において非典型雇用が占める割合が高まり、パート・アルバイトとして225万人、派遣・契約社員として148万人が働いている。

かくして、格差の拡大さらには「ワーキングプア」が社会問題として論じられるようになった。「ワーキングプア」の共通した定義はないが、不安定雇用を、「働いているので失業ではないが、働いているにも関わらず貧困である」ととらえるということである。失業問題は時を越し人手不足が語られる現在、日本ではワーキングプアという形で貧困が社会問題として認識され始めたのである。

2 新しい相対的貧困の増大

(1) 相対的貧困基準確定の必要性

貧困を生きるか死ぬかという絶対的貧困ではなく、相対的貧困ととらえるのが現代社会である。その社会、その時代の規範的標準的な生活から一定以上距離ができ、規範的標準的な生活ができなくなっている状態を貧困ととらえ、その社会にあつてはならない状態と判断するということである。それゆえ、そもそも規範的標準的な生活レベルとはどういうものが、また、それからどれだけ乖離したら貧困とするのかは、その社会において、その時代ごとに合意が必要なのである。

人は個人ではなく家族を構成して生活をしている。それゆえ貧困は個人単位でなく家族・世帯単位でとらえることになっている。その家族形態が大きく変わり、現代社会の規範的標準的世帯のイメージも変わっている。单身という形態も含め、家族形態は多様化しており、規範的標準的家族との間の乖離の幅も変化している。さらに相対的貧困を確定する上で重要なのは、先に述べてきたように、正社員という従来の規範的標準的な働き方とは異なる不安定な働き方として派遣社員や期限付きの契約社員などの非典型不安定雇用が増加したことである。規範的標準的な働き方が変化し、同時に、そこから乖離した多様な働き方が急増しているのである。家族形態と雇用形態の両方の変化を前提に、現代の規範的標準的生活水準を設定し直し、あつてはならない状態としての貧困との間の距離を確定しなければならない。

現代日本公認の相対的貧困基準は、生活保護基準である。1984年以来消費水準均衡方式に基づいて基準額を設定してきた。現在の生活保護基準が妥当なものなのかどうかは検証されていないし、社会的な合意はできていないといわざるを得ない^①。その中に多くの漏給層^②を含む低所得世帯との比較をもとに生活保護基準の引き下げが進められようとしている。家族や雇用の変化を踏まえた相対的貧困基準を検討し、生活保護基準を確定することが求められている。そのためにもまず必要な作業は、生活保護受給世帯の生活実態を明らかにすることである^③。それをもとに所得や消費というフローの側面だけでなく、自立の社会的基盤としての資産のミニマムの確定や、ソーシャルインクルージョンを支援するサービス給付のミニマムを検討する必要がある。

こうした本格的な検討に向け、ここでは相対的貧困として把握すべき家族・雇用形態のイメージを確認しておこう。

(2) 相対的貧困の新たなイメージ

従来の規範的標準的モデルは、「夫は正規雇用、妻はパート、子には高等教育」という勤労家族であった。この世帯の安定は、企業（終身雇用、年功賃金、企業内福利）、学校、私的扶養への依存が前提になっていた。90年代後半以降、一方で正規雇用が減少し、他方で失業者が急増した。日本の特徴は先に述べたように、その中間に膨大な非正規不安定雇用が存在することである。規範・標準から外れた現代の相対的貧困の代表的なイメージは、低賃金で就労と失業を繰り返す人たちである。

① 非正規就労でホームレス状態の単身若者

日雇労働と宿舍提供が一体となった「レストボックス」という人材派遣システムに組み込まれた単身の若者たちがいる。若者に一定の収入を確保させ、若者の支払能力を「産出」した上で、宿泊料や紹介料など様々な名目で若者の収入を吸い上げ、自らの利潤を生み出すマーケットが出来上がっている^④。

② ひとり親世帯

多くの場合、親自身は学歴格差のため不安定就労を抜け出せない。また、貧困が子どもに再生産されていく（詳しくは第11章：岩田美香論文を参照）。

③ 時給ベースの派遣や請負形態で、フルタイム就労をする共稼ぎ世帯

製造業で広がっている新しい貧困である。時給は1200円になる場合もあり、残業、休日出勤により週60時間以上就労するなら、月30万円ほどの収入となる。そのため貧困には見えないが、時給ベースであり、生涯昇給はない。ボーナスも、家族手当・住宅手当も、退職金もない。公的医療保険や厚生年金にも包摂されていない。労災が多発する職場環境で無理して働いているため、30歳を過ぎると心身ともに健康でなくなっていく。他方で教育費などの負担は大きくなっていく。このままでは子どもを早期に就職させるしかなく、子どもたちが学歴格差による就労・低所得状態にとどまることが予想される。さらに本人も老後は無年金もしくは低年金になるのが予定されている。

①、②は雇用だけでなく、家族形態も規範的標準的なものから乖離している。それと比べ③の家族形態は規範的標準的なものであるが、雇用形態と労働条件は規範的標準的なものから乖離している。③も相対的貧困の中に含めて対応を検討する必要がある。これらは現代日本において放置できない状態としての貧困なのである。

おわりに

就労可能な生活困窮者を社会保障の外に排除しているのが日本の現状である。「失業による貧困」を社会保障制度がカバーしてこなかった。そうした中、非正規雇用の増大を要因とする格差の拡大が社会問題になりつつある。「雇用の非正規化による貧困」(ワーキングプア)として問題が認識され始めたのである。ワーキングプアへの補足給付(低賃金+社会給付)と、断続的にやってくる失業時の生活保障およびよりましな仕事に就くための就労支援対策を具体化することが課題となろう。

その際、相対的貧困の基準を確定する必要がある。さらに、ワーキングプア対策を雇用の在り方の見直しにつなげるには、ワーキングプアのうちの就労時間が一定時間以下の人を失業状態にあるとらえ直す必要がある¹⁾。統計上の失業の定義とは別に、雇用労働政策上の失業を定義しなければならない。週1時間だけでもともかく就業しているなら失業ではないと見るのではなく、まっとうな仕事に就いていないのだから失業状態なのだと見て、公的な雇用政策と生活保障対策の対象とする必要があ

る。これにより、ワーキングプア対策の進捗と生活困窮者と雇用システムそのものの見直しを行わせて課題とすることができるようになる。

【注・文献】

- (1) 布川日佐史「ドイツにおける最低生活保障制度とその改革動向」(栃本一三郎・連合総研編『積極的な最低生活保障の確立——国際比較と展望——』第一法規、2006年3月)。
- (2) 「全国福祉事務所長会議 社会・援護局長説明資料」(2006年5月15日)より。
- (3) 摩擦的構造的失業率ともいう。定義や推計方法および推計結果については一致していない。北浦・原田・篠原・坂村「UV分析による構造的失業率の推計」『構造的失業とデフレーション』(PR-Discussion Paper Series, OZA-27, OZA-28, 2002年9月)や、「特集・構造的失業とその対策」(『日本労働研究雑誌』2003年7月号)などを参照。
- (4) 「第36回経済財政諮問会議 坂口厚生労働大臣提出資料」(2002年11月20日)。
- (5) 八代尚宏・二上香織「雇用保険制度改革と高齢者就業」(八田達夫・八代尚宏編著『社会保険改革——年金・介護・医療・雇用保険の再設計——』日本経済新聞社、1998年)など。
- (6) 労働政策研究・研修機構『若者の包括的な移行支援に関する予備的検討』2006年8月、18ページ。
- (7) 布川日佐史「ワーキングプアと最低生活費(貧困)基準」(『ポリティック』第10号、2005年9月)。
- (8) 生活保護基準以下の収入であり、保護の受給要件を満たすのに、生活保護を受給していない人たちのこと。
- (9) 生活扶助基準の改定は、勤労3人世帯(33歳男、29歳女、4歳子)を標準世帯とし、まず3人世帯の最

低生活費を決め、それを一類費と二類費にわけ、単身世帯や多人数世帯に展開している。実際には、こうした標準3人勤労世帯は受給者の中から消えてしまっている。何を標準世帯とするか、そこからどう展開するのも、実態をもとに見直さなければならない。

(10) 湯浅誠「生活困窮フリーターたちの『賃金と社会保障』」(『賃金と社会保障』1416号、2006年4月)。

(11) 労働力調査は「月末1週間に、仕事を探していたのに、1時間も仕事をしなかった就労可能な人」を完全失業者としている。雇用労働政策上は、雇用保険加入義務が生じる就労が雇用されているということであり、雇用保険加入義務以下の就労は失業と見るべきである。雇用保険加入義務が生じるのは、週20時間以上の就労である。それ未満の短時間就労は失業となる。この点については、布川日佐史「若年貧困と社会保障の課題」(『社会政策学会誌』13号、法律文化社、2005年3月)参照。

第4章

障害：交錯する「貧困」と「障害」

——障害者福祉は貧困問題にどう対応してきたか

藤原里佐

1 日本の障害者福祉の動向

日本の障害者福祉は今、大きな転換期を迎えている。2003年に施行された支援費制度は、障害者の潜在的ニーズを掘り起こし、財政的に持続できない状態に陥ったとされるが、それは当事者のサービス利用に対する意識を変え、家族に依存していた障害者ケアの限界を可視化する契機ともなった。制度を利用できるのならば、それを活かして社会参加をしたい、家族中心のケアを分散させたいという意向が表れ、ホームヘルパー制度やデイサービスの利用に弾みがついた。

支援費制度は3年足らずで制度疲労し、2006年に自立支援法が施行されたが、障害種別に分断されていた制度・サービスが一元化されることによる「実利」がどこにあるのかは曖昧なまま、応