

200701010A-B

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17年度～平成19年度 総合研究報告書

平成19年度 総括・分担研究報告書

主任研究者 布川 日佐史

平成20年(2008)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」へ改革すべきであるとの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自治体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。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。

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してきた。各地でのヒアリングをもとに、①就労支援プログラムにおいてニーズに応じた重層的支援メニューを準備した福祉事務所、②就労支援プログラムと、就労支援以外、すなわち日常生活支援プログラム及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、③就労支援を優先するのではなく、就労支援と日常生活支援及び社会生活支援それぞれに重点を置いて取り組んでいる福祉事務所、これら三つの積極的モデルが生まれていることを明らかにしてきた。こうした積極的な実践を一般化するためには何が必要なのか、本総合研究報告書に収めた各自の論稿が詳細な提言を行っている。ぜひお目通し頂きたい。

その上で、今後課題としなければならないことを二点、ここで問題提起をしておく。

第一は、保護を受給する前に自助をし尽くせという自助原則の濫用が、自助の土台を奪っていることである。「自立しやすい」生活保護にするには、「利用しやすい」生活保護にしなければならないのである。

第二に、自助をしようにもできる状態にない人や、自助努力ができない人を、生活保護の要件に欠けるとして保護から排除したまま放置してはならない。こうした人が生活保護を受給できるように援助し、生活保護給付の対象者とするのが、自立支援の第一歩なのである。

今後、生活保護制度は新たに大きな改革を迎えることになるかもしれない。自立支援プログラムがどのように展開していくか、自立支援を権利として保障するという立場で、引き続き検討を続けたい。

2008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)
武田 公子 (金沢大学経済学部教授)
上田 真理 (福島大学行政政策学類准教授)
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講師)
庄谷 怜子 (仏教大学・社会福祉学部特任教授)

平成19年度 総括・分担研究報告書

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	-----	131
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	-----	137
布川日佐史		
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	-----	139
木下秀雄		
3. 実施体制と自治体への財源保障に関する研究に関する研究	-----	142
武田公子		
4. 社会参加の受け皿と就労先の創出	-----	144
上田真理		
5. 効果的な動機付け手法に関する研究	-----	146
嗟峨嘉子		
6. 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	-----	148
嶋田佳広		
7. アセスメントの手法と体制	-----	150
庄谷怜子		
III. 研究成果の刊行に関する一覧表	-----	152
IV. 研究成果の刊行物・別刷	-----	153
布川日佐史		
(論文) 社会格差是正のための最低生活保障	-----	155
(論文) 生活保護改革論議と自立支援、ワークフェア	-----	158
木下秀雄		
(論文) 社会保障法における行政の助言・教示義務		
——永井訴訟控訴審判決を手がかりに	-----	170
(論文) 「権利の体系としての社会保障」の意義	-----	176
(論文) 「要保護世帯向長期生活支援資金」(リバースモーゲージ制度)の問題点	-----	178
武田公子		
(論文) 税源移譲の積み残し課題	-----	181
(論文) 『貧困との闘い』と地方財政	-----	185
嗟峨嘉子		
(論文) 「高齢者施策と生活保護」(八田和子と共著)	-----	188

平成 19 年度 総括・分担研究報告書

I . 総括研究報告

厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）
総括研究報告書

生活保護における自立支援プログラムの検討

主任研究者 布川日佐史 静岡大学 教授

研究要旨

生活保護における自立支援プログラムの策定・実施によって、「使いやすく、自立しやすい」生活保護制度に改善するための手がかりがどのように生み出されているかを明らかにし、それを一般化させるための提言を行うことを目的としてきた。方法としては、自治体の担当職員へのヒアリングをもとに、自立支援プログラムの策定・実施過程を検討した。

研究3年目、最終年度として、本年度は、自立支援の積極的な成果をもとに、自立支援を定着させるのに必要な課題である自立支援サービスの法的位置づけの確定など、生活保護制度改善に関する提言の精緻化に向けた理論的検討を進めた。

分担研究者・所属機関名及び所属機関における職名

木下秀雄 大阪市立大学大学院法学研究科教授
武田公子 金沢大学経済学部教授
上田真理 福島大学行政政策学類准教授
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
庄谷怜子 仏教大学社会福祉学部特任教授

A. 研究目的

生活保護制度を「使いやすく、自立しやすい」制度へ改革すべしとの「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年度から生活保護における自立支援プログラムの策定・実施が進んでいる。本研究は、生活保護における自立支援プログラムの策定・実施によって、「使いやすく、自立しやすい」生活保護制度に改善するための手がかりがどのように生み出されているかを明らかにし、それをもとに政策提

言をすることを目的としている。

B. 研究方法

最終年度として、本年度は、自立支援の積極的な成果のヒアリングを続けつつ、自立支援を定着させるのに必要な課題である自立支援サービスの法的位置づけの確定など、生活保護制度改善に関する提言の精緻化に向けた理論的検討を進め、外部の研究者を招いたシンポジウムや研究会を積み重ねた。

（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 D. 考察

布川は、最低生活を保障するという観点から、生活扶助基準に関わる政策動向を批判的に分析し、自立支援ニーズの検証手法の問題点を明らかにした。また、高齢加算と母子加算の縮減廃止によって、従来保障していた自立支援ニーズに対する金銭給付がなくなり、自立支援ニーズが潜在化してしまったことの問題性を明らかにした。

結論として、自立支援ニーズ、とりわけ社

会生活自立に関するニーズは従来、特定世帯の特別需要として位置づけられてきたが、それを加算という形態で保障するのか、標準的なニーズとして生活扶助本体で対応するのか、金銭給付において答えを出すことが求められていることを指摘した。

木下は、自立支援プログラムにおけるケースワークの新たな展開が、要保護者を「対等の人間として、尊厳な人格の主体として遇する態度」をとるという側面と、もう一つ、公的扶助におけるサービスないしケースワークの強調が貧困者を惰民視する側面との二つの側面を持ちうるという視点から、要保護者などが生活保護行政との「対等性」の確保が必要不可欠であることを明らかにした。この場合の「対等性」とは、要保護者が、生活保護行政の枠外から助言と支援を受けるシステムが必要であるということ、具体的処遇過程において納得がいかないことが生じた場合に、生活保護行政外での判断を求める手段を持つ、ということである。こうしてエンパワーされることによって要保護者の「自発性」と「自立性」が発揮されることになるのである。

武田は、地方財政統計年報および地方交付税等関係計数資料を用いて、生活保護費への一般財源充当状況と交付税交付金における基準財政需要額算定上の生活保護費との比較を行い、大都市圏の自治体においては多くがほぼ基準財政需要額に相当する一般財源充当を行っているのに対し、地方都市ではほとんどの場合基準財政需要額を大幅に下回る一般財源充当しかなされていなかったことを明らかにした。

それゆえ、地域の貧困問題に取り組むには、また、潜在的な生活困窮者を発見し早期に支援を行うという貧困予防に取り組むには、自治体がこの分野に積極的な財政資源投入を行うためのインセンティブが必要なのである。

上田は、受給者が自立できるように支援する枠組みを整備する際に、就労なしには自立ができないというように狭く自立をとらえるのではなく、人格権の展開として自立を位置づけるという視角から、保護の実施過程に

において被保護者の自立支援を具体化する法的論点を析出した。

その上で、困窮した受給者に対して創出すべき就労先の質と、それへの就労期待可能性について検討した。

嶋田は、被保護者の自立を組織的に支援するための道具（手段）として導入された自立支援プログラムが、一応の想定通り、就労支援のほか社会生活支援・日常生活支援も含めて、ようやく全国的に広がりを見せているなかで、第一に、保護の過程に本人の意思を積極的に吸い上げていくこと、第二に、各種の調査義務を、保護実施のため必要のあるときという要件をより精密化し、ケースに応じたプログラム形成のためのものとして捉え直す必要があることを明らかにした。被保護者を全体のプロセスに丁寧に位置づけてこそ、プログラムの妥当性・正統性が確保されるというのが結論である。

嵯峨は、大阪府にある「A市」における行政基礎資料に基づく生活保護の動向分析、福祉事務所職員アンケート調査、被保護高齢者実態調査をもとに、被保護者の社会参加が乏しく社会的に孤立している状況を明らかにした。

低所得世帯の生活のフロー部分との単純比較によって生活扶助給付額の引き下げが行われてきたが、被保護高齢者の生活状況を見るなら、預貯金、住環境等のストック、人間関係等の質的な側面において課題が見られることを明らかにした。生活保護受給者のセーフティネットについては、改めて、総合的に生活全体を把握するなかで評価をすることが求められているとの結論である。

庄谷は、ケースワーカーとクライアントの関係に着目し、今までのケースワーカーによるマンツーマンの援助システムから、利用者を分散し、多資源多方向なネットワークで被保護者同士も対面で話し合い、共通テーマに参加して一緒に協同するというシステムを作り出すことの重要性和その可能性を明らかにした。

E. 結論

自立支援プログラムの先進事例を一般化させる上で、本年度着目した課題は、支援の複合化という課題である。一人のケースワーカーが 80 人を越える受給者を担当するのは時間をかけて相談にのることはできない。横断的なグループ、または集団援助体制で受給者を支援するシステムを並行して展開する必要がある。自立支援プログラムの展開が、図らずもこうした複合化した支援体制作りの手がかりを生み出している。

これをより一般化させるために、第一に、生活保護における受給者の権利と義務、指導指示、制裁・不利益変更について見直しや、個別処遇の重要性の強調と受給者の私的世界への介入を制限する法理との調整、さらには「人的サービス」の定型化可能性と権利性について、課題を整理した。また、第二に、自立支援サービスの実施体制の構築が難しいことの口実に財源問題を挙げられないことを明らかにした。さらに、一般財源投入のインセンティブをどう高めるか、また、国庫負担金への制度化の必要性を課題として提起した。

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「社会格差是正のための最低生活保障」

同 「生活保護改革論議と自立支援、ワークフェア」

木下秀雄「社会保障法における行政の助言・教示義務——永井訴訟控訴審判決を手がかりに」

同 『権利の体系としての社会保障』の意義

同 『要保護世帯向長期生活支援資』（リバースモゲージ制度）の問題点

武田公子「税源移譲の積み残し課題」

同 『『貧困との闘い』と地方財政』

嵯峨嘉子「高齢者施策と生活保護」

(八田和子と共著)

※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。

3. 学会発表

布川日佐史「わが国の生活保護改革論議とワークフェア」(社会政策学会第 115 大会分科会報告、2007 年 10 月 13 日、龍谷大学)

上田真理『『若者』と社会保険』(社会保障法学会、2007 年 5 月 19 日、法政大学)

嵯峨嘉子「都市部における生活保護実施体制の課題」日本社会福祉学会第 55 回全国大会(2007 年 9 月 23 日、大阪市立大学)

嵯峨嘉子「生活保護制度と居住支援の課題」都市住宅学会第 15 回大会(2007 年 12 月 2 日、日本女子大学)

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

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

最低生活を保障するという観点から、生活扶助基準に関わる政策動向を批判的に分析し、そこでの自立支援ニーズの検証の問題点を明らかにした。

具体的には、生活扶助基準本体の検証における問題点と、生活扶助における老齢加算・母子加算が保障してきた特別需要に関する検証における問題点の二つを整理した。とりわけ、高齢者の社会生活自立支援・社会参加ニーズの把握については、加齢に伴う特別需要の一部としての金銭給付の側面と、対人サービス給付の側面との両面から検討した。ひとり親世帯の自立支援ニーズについても、ひとり親世帯の特別需要の一部として、金銭給付の側面と対人サービス給付の側面の両面から検討した。

A. 研究目的

従来、生活保護において、自立支援に関わるニーズは世帯カテゴリ別に認識され、加算という金銭給付の中で対応されてきた。すなわち、高齢者世帯に対する老齢加算、ひとり親世帯に対する母子加算、障害者世帯に対する障害者加算等である。

本年度は、老齢加算及び母子加算の見直しをめぐる「生活保護の在り方に関する専門委員会」の審議を振り返り、自立支援ニーズの検証手法の問題点を整理することを目的とした。

B. 研究方法

(1) 専門委員会の議事録やそこに提出された説明資料を検討した。

(2) また、1980年代の中央社会福祉審議会生活保護専門分科会の議事録と説明資料を検討した。

(3) 高齢生活扶助受給者及び生活保護受給母子世帯の当事者へのヒアリングを行い、老齢・母子加算の廃止によって、自立支援ニーズが潜在化してしまった様子を確認した。

(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 及び D. 考察

金銭給付の側面からの自立支援ニーズの検証としては、専門委員会は、加算という形態に見合う自立支援ニーズの存在を立証できなかった。専門委員会の検証手法では、当該世帯の消費支出として顕在化している特別需要を正確に把握できなかったからである。しかし、専門委員会は、自立支援ニーズが潜在化してしまっている状態を放置すべきではないという問題提起もしている。加算という形態ではなく、生活扶助本体の中にそうしたニーズを「溶かし込む」か、もしくは、金銭給付とは別に自立支援サービス給付を体系化すべきという問題提起である。

しかるに、実際に行なわれたのは老齢加算の廃止であり、母子加算の縮減廃止である。これは従来保障していた自立支援ニーズに対する金銭給付の削減を意味しており、自立支援ニーズを潜在化させてしまった。

E. 結論

自立支援ニーズ、とりわけ社会生活自立に関するニーズは従来、特定世帯の特別需要として位置づけられてきた。それを加算という形態で保障するのか、標準的なニーズとして生活扶助本体で対応するのか、金銭給付にお

いて答えを出すことが求められている。

今後の方向としては、生活扶助の体系の中に、世帯類型を反映した特別需要に対する給付を位置づけるか、または、特別な生活ニーズに対応する給付体系を別枠で作し、給付要件を緩めつつ、金銭給付とサービス給付を併せてそこに括入するというような二つの可能性があるように思われる。

F. 研究発表

1. 論文発表

・「社会格差是正のための最低生活保障」『賃金と社会保障』1459号、4～9、2008年

・「生活保護改革論議と自立支援,ワークフェア」埋橋孝文編著『ワークフェア—排除から包摂へ?』法律文化社、2007年、195～

216

2. 学会発表

・「わが国の生活保護改革論議とワークフェア」(社会政策学会第115大会分科会報告、2007年10月、龍谷大学)

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

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の法的位置づけを、ケースワークないしソーシャルサービスといわれる具体的な処遇過程（以下ケースワークという）との関係から検討することが課題である。社会事業あるいは公的扶助におけるケースワークの位置づけをめぐっては、日本でも、生活保護法制定以来 1950 年代、60 年代に理論的にも実践的にも盛んに議論されてきた。自立支援プログラムにおいても直接の処遇過程はケースワークそのものであると考えられるが、そうしたケースワークの内容や性質をどのように把握するかという問題と、自立支援の法的位置づけとの関連を明らかにすることが、自立支援プログラムを要保護者・被保護者の「自立」に資するものにする上で、極めて重要である。

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、ケースワークとの関係で、法的枠組みの明確化が、要保護者ないし被保護者（以下要保護者等、という）の「自立」達成にどのような役立つか、換言すれば、自立支援プログラムの具体的実施過程に対する法的枠組みの明確化がどのような機能、役割を担うのか、という点を、自治体の生活保護行政実態を踏まえて明らかにする。

B. 研究方法

①自立支援プログラムに取り組んでいる自治体の経験を担当者からの聞き取り調査などから明らかにして、そこにおける具体的処遇過程をケースワークの実践という視点から整理し、その法的問題点を析出する。

②日本のこれまでのケースワークをめぐり議論を整理し、現在の自立支援プログラムの実践過程での問題点を析出する。

③この間新たに作られてきたリバースモゲージなどの制度の法的分析も含めて、社会保障行政の実施過程を法的に分析する作業を行い、そこにおける要保護者などの権利構造とその意義について分析する。

（倫理面への配慮）

研究会で共有された、ヒアリング等で得た個人に関わる情報に関しては、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就労支援など保護受給者に対する個別処遇を懇切丁寧に行っていると自他共に評価していた北九州市における生活保護行政の「不適切な」対応が、北九州市に設置された検証委員会報告で明らかにされた。自立支援プログラム実施においても「懇切丁寧な処遇」といわれるものが、要保護者等の権利を侵害することは多々生じることであり、生活保護行政サイドから見た処遇過程の評価と、

保護受給者サイドから見た処遇過程の評価との「すれ違い」をどのように見るか、そこにおけるケースワークの役割をどのように見るかが問われることになる。つまり、ケースワークといわれるものが、(ア) 要保護者の自立意欲と自立の力を涵養・促進する方向で機能するのか、あるいは(イ) 生活保護行政サイドから見て、単に保護受給者でなくなったという意味で「自立」を実現するために機能したのか、が問われなければならないことが、明らかになっている。そして、そうしたケースワークを評価する視点として、法的枠組みの重要性が、前記北九州市検証委員会報告書でも強調されており、この間の各地の自治体の経験、実態から明らかになった。

②ケースワークをめぐる議論は、すでに1950年代に、社会事業サービス論争として始まっている。そこで、たとえば小川政亮は、社会事業をサービスとして捉えることは、要保護者などを「対等の人間として、尊厳な人格の主体として遇する態度」をとることであって、公的扶助におけるサービスないしケースワークの強調が、最低生活保障という公的扶助の基本的課題をごまかし「貧困者をもって怠惰視する」ことになってはならない、と指摘している。自立支援プログラムにおけるケースワークの新たな展開の意味をこのような二つの側面を持ちうるという視点から分析する必要がある。そして、ケースワークが前者の側面で機能するようにするためには、ケースワーク理論の展開、財政的支援の確保、とともに、ケースワークを位置づける法的枠組みの議論の展開が重要であることが明らかになっている。

③法的枠組みの重要性を論じる際、具体的な生活保護制度の分析が必要不可欠であり、そうした制度分析を踏まえた法的枠組み構築が求められる。そこで、2007年度から実施されることとなったリバースモーゲージの法的分析を行うなど、具体的制度の法的分析を行った。

D. 考察 および E. 結論

①自立支援プログラムの実施自治体は増

加しており、その実施プログラムの数も増えている。重要なことは、その実績評価に際して、生活保護行政実施のサイドからのみ見るのではなく、要保護者などの視点からの評価が不可欠であるということである。

②これは、個別処遇過程においても、ケースワーク担当者の視点だけではなく、ケースワークの対象者の視点が必要不可欠である、ということの意味する。

③そして、自立支援プログラムが、要保護者等自身の自発性の喚起につながるためには、自立支援プログラムの内容の充実や、そこにおけるケースワークの高度化、さらにそれらを支える財政的基盤の確保とともに、要保護者などが生活保護行政との「対等性」の確保が必要不可欠であるということが明らかになる。この場合の「対等性」とは、要保護者等が、生活保護行政の枠外から助言と支援を受けるシステムが必要であるということ、具体的処遇過程において納得がいかないことが生じた場合に、生活保護行政外での判断を求める手段を持つ、ということの意味する。つまりは、自立支援プログラムをはじめとして、生活保護行政実施過程において要保護者等の権利構造を明確にして、そうした「権利」を武器に、保護行政外からの支援と助言が受けられるようにし、また要保護者等自身も自らの主張を保護行政に対して主張できるようにすることである。このように要保護者等がいわゆるエンパワーされることによって要保護者等の「自発性」と「自立性」が発揮されることになるのである。

F. 研究発表

1. 論文発表

・「要保護世帯向長期生活支援資金」(リバースモーゲージ制度)の問題点、(賃金と社会保障1443号、4～9ページ)。

・「権利の体系としての社会保障」の意義、(法律時報79巻8号、131～134ページ)。

・社会保障法における行政の助言・教示義務

—永井訴訟控訴審判決を手がかりに（賃金と社会保障1457・1458号、25～34ページ）。

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

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 実施体制と自治体への財源保障
分担研究者 武田 公子 金沢大学

研究要旨

生活保護および自立支援をめぐる国と地方の役割分担・費用負担関係をめぐって、以下の三点について調査研究を行った。①交付税交付金による財源保障を中心とする、自治体における生活保護財源の充当状況分析、②自治体における自立支援プログラムの実施状況に関するヒアリングや関係者との意見交換。

A. 研究目的

本研究における武田の分担は、生活保護および自立支援プログラムをめぐって、中央政府と地方政府の役割分担と費用負担のあり方に関して検討を行うことを目的としている。この目的に沿って、本年度は以下の三つの側面から検討を行った。①生活保護・自立支援に関する財源保障のあり方、特に交付税交付金の充当状況に関する分析、②自立支援プログラムの実施状況に関するヒアリングと意見交換。

B. 研究方法

以下、研究目的に記した点に則して記述する。

①地方財政統計年報および地方交付税等関係計数資料を用いて、生活保護費への一般財源充当状況と交付税交付金における基準財政需要額算定上の生活保護費との比較を行った。また、個別の状況を大都市圏と地方都市圏とについて比較するために、大阪府下自治体と石川県内自治体とについて、交付税算定台帳等を利用して分析を行った。

②シンポジウム「自立支援プログラムの到達目標を考える」に出席し、東京都板橋区での実施状況についての報告を聞くとともに、下村幸人氏、岡部卓氏ら研究者と意見交換を行った。また、石川県加賀市の生活保護部局でヒアリングを行い、温泉地という特殊性の

もとでの生活保護の状況と自立支援プログラムへの取組状況などを調査した。

（倫理面への配慮）

ヒアリング等で得た個人に関わる情報に関しては、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

①生活保護費に関する基準財政需要額と一般財源充当額との比較においては、大都市圏の自治体と地方都市との間に大きな相違が見られた。大都市圏の自治体においては多くがほぼ基準財政需要額に相当する一般財源充当を行っている状況が明らかとなった。これに対して地方都市ではほとんどの場合基準財政需要額を大幅に下回る一般財源充当しかなくないなかった。

②各自治体における実施状況に関しては、自治体間の取り組みに依然大きな格差があることがヒアリングを通じて明らかとなった。大都市圏の先進自治体ではNPO等の地域的な人的資源を活用しつつ自立支援に積極的に取り組む事例が現れている一方で、こうした地域資源に欠ける地域では行政が多くを担わざるを得ず、限られた行政資源のもとで困難を抱えている状況がみられた。経済の地域間格差が指摘され、地方都市でも潜在的な生活困窮は多いものと推察されるが、にもかかわらず生活保護に対する予算配分

が十分に行われない状況下でこの分野への予算配分や職員の配置や専門性確保が十分でなく、自立支援への取組についても限定的である状況がうかがえた。

D. 考察 および E. 結論

以上の研究経過から結論づけられることは以下の通りである。

①自治体の財政状況が厳しい中で、一般財源充当の配分については政策的プライオリティの如何が大きく関わっているものと考えられる。ほとんどの自治体で基準財政需要額を下回る一般財源充当しか行われていないのは、自治体における生活保護の位置づけの弱さに規定されるものと考えられる。地域の貧困問題への取組、また、潜在的な生活困窮者を発見し早期に支援を行うという貧困予防への取組みという点からも、自治体がこの分野に積極的な財政資源投入を行うためのインセンティブが必要と考えられる。

②自立支援の取組みに関する地域格差の背景には、生活保護部局における職員配置の量的質的不十分性があるものと考えられる。特に地方都市では福祉専門職の採用もままならず、専門性が培われない状況下で、地域の社会的資源の活用も困難であり、セーフティネット補助金を申請するだけの情報や企画力にも欠けるといった状況が見られる。地域の貧困問題が地方都市において一層深刻化している状況のもとで、生活保護の間口を拡げて予防的な生活支援を行う潜在的ニーズは高まっているはずである。自治体行政がこうした地域ニーズを捉え政策を展開していく上で、国や県による何らかの支援策が必要と考えられる。

F. 研究発表

1. 論文発表

・武田公子「税源移譲の積み残し課題」『地方税』第57巻第7号、2007年7月（11～17頁）。

・武田公子「『貧困との闘い』と地方財政」『地方財政』第46巻第12号、2007年（4～9頁）。

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

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 社会参加の受け皿と就労先の創出

分担研究者 上田 真理 福島大学

研究要旨

生活保護の実施過程における自立支援の法的枠組みを次の二点に留意して明らかにする。①就労支援の実施過程において、就労にかかわる合意形成、自立支援プログラムの同意の意義を明らかにする上でも、従来の生活保護の実施過程における要保護者の希望・意見表明権、申請などの主体的な行為に注目し、法的枠組みを明らかにすることである。②保護の実施機関の他法他施策活用義務を踏まえ、被保護者が自立できる就労関係の創出が優先されるべきである。

A. 研究目的

本研究の目的は、自立支援プログラムをめぐって、受給者が社会的に排除されることを予防し、社会生活への橋を架ける役割を検討することである。今年度は、受給者に対する自立支援のなかでも就労支援のあり方を明らかにした。この目的にそって、第1に生活保護法1条に掲げられた自立助長を目指した保護の実施過程の検討をすること、第2に、2005年からの自立支援プログラムの現状を認識し、実施過程における受給者の希望表明権や参加を位置づけることを検討した。

B. 研究方法

①受給者が自立できるように支援する枠組みを整備する際に、就労なしには自立ができないというように狭く自立をとらえるのではなく、人格権の展開として自立を位置づけてきた。今年度は、このような視角から保護の実施過程において被保護者の自立支援を具体化する法的論点を析出した。

②各自治体における自立支援プログラムの展開をケースワーカーの立場からの取り組み状況を調査した。

（倫理面への配慮）

ヒアリング等の記録など個人情報に関しては、取り扱いに細心の注意を払った。

C. 研究結果

以下、研究結果を概括する。

①自立支援プログラムの展開を評価するには、自立助長が目的の1つである生活保護法においてそもそも自立支援がどのようになされてきたのかを確認し、その問題点を分析するのが前提になる。そこで、次の点を分析した。まずは、生活保護の開始段階において稼働能力のある人の申請を抑制してきたことが問題視されてきた。さらに、健康状態が改善されると、要保護状態の消滅を確認することなく保護を廃止してきた。そうすると、そもそも自立支援をする前提として、対等で信頼に基づく法的関係が実施機関と被保護者間に成立していないことがまず問題になる。

第2に、それでも被保護者が長期にわたり保護を受給する事例に対して、自立支援を積極的に起こすことが自立支援プログラムの導入の背景にある。被保護者に対して、自立について説明し、個別事情に応じて必要な援助をおこなう過程を法的にとらえることが重要な課題になる。第3に、従来から注目されてきた生活保護法27条の枠内でなされる「就労指導」と62条による制裁的不利益変更がなお論点になる。

稼働能力の活用を拒否した者に対しても、他の方法で最低生活が保障されない場合には、生活保護法 62 条 3 項による廃止ではなく、援助の観点から裁量権が適切に行使されなければならない。

②わが国でも、失業者や低所得者が若者を含めて増加し、労働関係に原因がある貧困が大きな問題になっている。本研究では、生活保護が生存権を具体化する目的をもつことから、実施機関の管轄ではない社会保障制度についても生存権の実現に必要な助言・援助義務を負うことを検討した。生存権は保護を直接に支給するだけではなく、他法他施策活用義務の履行によっても具体化されなければならないからである。

他法他施策の活用義務をおっている生活保護の機関は、医療保険はもとより、年金保険のあり方を問題提起するきっかけになると思われる。将来的に無年金者の増加も危惧されている。また、本来は生活保護ではなく、医療保険で医療が保障されているはずであるが、保険料の滞納により保険証がないとか、保険関係が不明である層が若年層にも多くうみだされている。ワーキングプアの医療保障等のありかたを根本的に検討するには、生活保護で困窮者を捕捉することが不可欠である。

その上で、生活保護受給者に対して就労を創出する際には、被用者保険の適用される雇用関係を優先的に提供することが要請される。

D. 考察 および E. 結論

以上の経過を基に、次の点が帰結できる。

第一に、保護の実施過程において、要保護者は自己の保護請求権を具体化するために 2 つの局面に関与する。1 つは、自己の保護請求権の内容を確定するための手続に届け出・調査に必要な共働が求められる。これは、補足性原則により収入資産、能力の活用が求められるからである。同様に、開始後に被保護者に対して、要保護性の変動・消滅が生じた場合には同様の手続がすすめられる。

他方で、被保護者に対しては、生活保護法の目的から、生活保護費の支給から生じた法律関係を基礎として積極的に自立助長の目的に照らして多様な援助をおこなうことが立法制定時に留意されている（小山進次郎、『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』640 頁）。自立支援プログラムを被保護者に対して活用するにあたり、あらためて生活保護法の旧法との相違点を確認したい。そして、保護の支給により成立する継続的な法律関係において自立の援助のために活用できる措置を検討し、援助を請求する権利主体を実施過程に位置づける法的枠組みの確立が必要である。

さらには、被保護者から自立支援プログラムを利用し、就労先を探したいという希望の表明がなされることもあろう。希望表明がなされれば、変更申請権（24 条 5 項）の行使を実施機関は援助する義務がある。こうして、自立支援プログラムを被保護者が利用できるように整備し、個別状況を踏まえて策定する義務が生じる。

第二に、困窮した受給者に安定した被用者保険法の適用される就労先が創出されるべきであるのは当然であるが、それ以外の就労も期待不可能とはいえない。しかし、被用者保険の適用される就労関係を優先的に提供することが要請される。若年層にも、雇用関係に原因がある貧困者が少なからず確認される。生活保護法は、稼働能力のある若年層にも適用し、最低生活を確保し、生業扶助を積極的に活用するべきである。

F. 研究発表

1. 論文発表 なし

2. 学会発表

上田真理『『若者』と社会保険』（2007 年 5 月 19 日於法政大学）

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

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 効果的な動機づけ手法
分担研究者 嗟峨 嘉子 大阪府立大学

研究要旨

本研究では、生活保護制度改正の動向を把握するとともに、自立支援プログラム策定の際の前提条件となる、実施機関の実施体制および被保護高齢世帯の生活ニーズ調査の実施・分析を行った。被保護高齢世帯の生活ニーズ調査結果からは、生活費の不足に加え、住宅設備等の生活基盤が未整備な状況、社会関係の乏しさなどが明らかとなった。「日常生活自立支援」や「社会生活自立支援」に対する関心も福祉事務所において高まっており、受給者の生活変化等を把握する力がワーカーに要請されている。

A. 研究目的

(1) 生活保護制度改正の動向を把握するとともに、生活保護における福祉的援助のあり方と自立支援プログラムの実施に関する課題を明らかにする。

(2) 自立支援プログラム策定にあたって前提となる、受給者側の生活ニーズと実施機関側の実施体制上の課題を明らかにする。

B. 研究方法

(1) 自立支援プログラムの実施状況に関して、特に関西地域の自治体（奈良県五條市、神戸市、尼崎市、堺市等）を中心にヒアリングを行い、実態把握に努めた。全国的な状況については、生活保護関係職員が多数参加した研究会において、とりわけ「日常生活自立支援」「社会生活自立支援」に関わるプログラムの実施状況の把握を行った。また、堺市においては、ワーカーによって構成される自立支援プログラム策定のWGに数回参加し、課題の抽出と策定プロセスの把握に努めた。

(2) 前年に実施した実施体制および受給者の生活実態の分析を継続した。具体的には、大阪府にある「A市」における(1)行政基礎資料に基づく生活保護の動向分析、(2)福祉事務所職員アンケート調査、(3)被保護高齢者実態調査である。

(倫理面への配慮)

ヒアリングおよび調査等によって得た個人情報等の取扱は、流出等のないよう、細心の注意を払った。

C. 研究結果

ここでは、主に受給者調査について記述する。被保護高齢者に限定して生活実態を調査した（2007年1～2月実施、高齢者世帯担当職員による面接調査、n=113）。調査により、明らかになった点は、(1)生活費のフロー部分の不足(2)生活基盤（ストック部分）の未整備、また(3)社会関係の乏しさであった。

生活費の不足を感じている者は、「よくある」14.2%、「たまにある」31.0%と半数近くが生活費の不足を感じていると回答した。具体的な費目については、臨時的な修繕費用だけではなく、食費・光熱費・被服費など、毎月要する基礎的費目も挙げられている。

生活費のフロー部分に加えて、住宅設備等の基礎的な生活基盤が整備されていない世帯も存在していることが確認された。たとえば、固定電話、携帯電話どちらも有していない世帯が6人(5.6%)、風呂がない世帯は、17人(15%)存在していた。住宅設備等が劣悪なために余分にかかる銭湯代や暖房費などが生活扶助費を割り込んで

支出されている実態が確認された。

第3に、社会関係の乏しさである。「近所づきあい」がないと回答した人が約3割、「友達づきあい」がない人が37.5%、「相談できる相手」がない人は19.1%、「近所づきあい」「友達づきあい」「相談相手」3項目ともないと回答した人も5.3%存在し、社会参加が乏しく社会的に孤立している状況が明らかとなっている。老齢加算廃止によって冠婚葬祭等の付き合いを控えざるをえないといった声も聞かれ、基準引き下げによって社会的に孤立した状況がいつそう強まる懸念がある。

D. 考察 E. 結論

近年、老齢加算の廃止など保護基準の切り下げが実施されているが、その根拠となっているのは、低所得世帯との主に生活のフロー部分の単純比較である。被保護高齢者の生活状況を見た場合、預貯金、住環境等のストックの部分、および人間関係等の質的な側面などにおいても課題が見られた。生活保護受給者のセーフティネットについては、改めて、総合的に生活全体を把握するなかで評価をすることが求められている。

全国の自治体においては、就労支援プログラム以外の「日常生活自立支援」や「社会生活自立支援」などへの関心も高まりつつある状況が確認された。しかし、その成果を何によって判定するのかわからないなどといった声も聞かれた。ワーカー側には、これまで以上に、受給者のわずかな生活変化（表情や生活意欲など）を把握する力が問われており、それを可能とする実施体制が課題として残されている。

自立支援プログラム策定に関しては、堺市などの取り組みを見た場合、ワーカーを中心とするワーキンググループを組織し、ワーカーに対してニーズ調査を行うなど、ワーカーの声が反映されたプログラム策定につなげる努力をしている。その作業プロセスにおいては、他のワーカーの経験が新人ワーカーに伝達される場ともなっており、事例集が作成されるなど派生効果も出ている。

自立支援プログラムの策定を契機として、これまでの支援のあり方を見直す議論がワーカー同士で行われ、職場の活性化につながることも期待される。

F. 研究発表

1. 論文発表

嵯峨嘉子、八田和子「高齢者施策と生活保護」『都市問題研究』60巻3号（2008年3月掲載予定）

2. 学会発表

嵯峨嘉子「都市部における生活保護実施体制の課題」日本社会福祉学会第55回全国大会（2007年9月23日、於大阪市立大学）

嵯峨嘉子「生活保護制度と居住支援の課題」都市住宅学会第15回大会（2007年12月2日、於日本女子大学）

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

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 指導指示、ケースワーク・ケースマネジメント
分担研究者 嶋田 佳広 札幌学院大学

研究要旨

自立支援プログラムには多種多様な側面があるが、まずはプログラムを生活保護法との関係でしっかりと理解・把握する必要がある。そのアプローチの一つとして、プログラムが具体的に展開していく過程を捉え、現行法で予定されている指導や援助を媒介に、当事者の意思の汲み上げと生活実態の反映が、プログラムによる援助の成否にとってキーになるものであることを指摘した。

A. 研究目的

本研究は、全体の分担に従い、生活保護における指導指示や相談援助といった諸行為の持つ意味を、自立支援プログラムの展開を踏まえつつ、どのように理解し構成していくかという問題を考察するものである。

具体的には、生活保護法に規定されている指導・指示（法 27 条）と相談・助言（法 27 条の 2）それぞれの内容および守備範囲の分析と、あわせて、今般の自立支援プログラムが具体的に展開していくなかでの、これら業務の果たすべき役割を検討するものである。

B. 研究方法

①自立支援プログラムが全国的に展開していくなかで、先進自治体のみならず、いわゆる普通の自治体での運用状況にも目を配らなければならない。そこで、札幌市・仙台市・福岡市など、地域の中核都市として近隣からの流入が多い幾つかの政令市に赴きヒアリング調査をおこなった。

②国内での研究会・シンポジウムに積極的に参加し、動向の把握と意見交換をおこなった。

（倫理面への配慮）

入手資料などの管理に万全を期した。

C. 研究結果

①政令市の特徴として、市の本庁保護課と区の実施機関とが分離している点が挙げられる。これは、区ごとの独自の取り組みを可能にするという利点につながる。例えば札幌市では、白石区および東区をモデル地域として選定し、就労支援プログラムを整備して受給者の就労実現・自立に力を入れており、それなりの成果が上がっているようである。他方、就労支援に効果が出ていない区も少なく、統計上、上記二区が突出した状態になっている（これは、就労支援相談員が職安OB かどうかにも左右される傾向にあることも影響している）。稼働能力判定会議も、全区で取り組みに差が出ることも同時に示している。また、「稼働能力判定会議」を両区に設置し、受給後なかなか就労支援の効果が上がらないケースについて、実際に会議にかかる例が出てきている。しかし実態としては、月2件ほどしか処理の実績がなく、精神疾患などの場合は主治医の判断を尊重する例が殆どのものであった。担当者いわく、係のケースワーカーが積極的にケースを会議にかける状況にまだなっていないとのことである。

②上記とも関連して、自治体ごとの取り組