

みの差が、自立支援プログラム自体はほぼ普及したなかで、改めて浮かび上がってきている。予算や職員配置の問題が、自立支援（プログラム）を推進していく上での大きな課題であるが、これは逆にいえば、こうした課題の解消が、自立支援の定着と権利性・安定性にとって欠くべからざるものであることを示している。

D. 考察およびE. 結論

以上をまとめると、以下のようになる。

「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が、こうした「自立支援プログラム中心の自立支援」が定着していくなかで、第一に、プログラム型自立支援の構造が分析されなければならない。しかし第二に、生活保護法そのものにおける自立支援の枠組みをどう考えるのかも大きな課題である。これは認識のレベルにとどまらず、例えばドイツ法が制度全体を就労支援型に切り替えるなかで、我が国が今後現行法を最大限活用して自立支援を図っていくのか（図っていけるのか）、はたまた抜本改革なるものがあり得るのか、という選択の予備作業として重要なものである。

プログラム実践の行方はこの問題と深く関連しているが、いずれにしても、まずプログラムを現行法の動きのなかに定着させて

いくことが重要である。その意味で、実施機関と要保護者・被保護者の関係を規律する現行法の幾つかの枠組みを、自立支援プログラムにおいても活用すべきである。その一つは、意に沿わない処遇の押し付けは現行法でも禁止されているが、これを一步進めて、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、二つは、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、ということが求められることになる。このように被保護者を全体のプロセスに丁寧に位置づけていくことで、結果として、プログラムの妥当性・正統性が確保されるものと思われる。

G. 研究発表

1. 論文発表 なし
2. 学会発表 なし

H. 知的財産権の出願・登録状況

1. 特許取得 なし
2. 実用新案登録 なし

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 アセスメントの手法と体制
分担研究者 庄谷 怜子 仏教大学

研究要旨

貧困者の著しい増加傾向と背後に隠された財政難というこの国全体の困難な問題を、集中的に被る生活保護制度は、本来のあるべき姿が問われている。被保護世帯数は1996年以後再び増加に転じ、ケースワーカー1人あたり被保護世帯数はほぼ100世帯に増加、今後もさらに増えると予想される。

2005年以後、国は職安連携型の自立支援プログラムを導入して、就労支援の体制をすすめ、横浜・釧路・八尾などの自治体も独自に就労支援相談員を配置して支援を進めている。

今までのケースワーカーとの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「一緒ががんばろう」と思うことができれば、共働の意識も育つ。隣の同僚と話し合い、さらに共通のテーマで意見交換し、ケースワーカーとも自然に対等に話し合えるのではないか。

A.研究目的

生活保護法における自立支援プログラムをめぐって、解決すべき問題がある。

ワーカー・クライアント関係における問題を指摘したい。いま、両者が対等平等に話し合えないのはなぜだろうか。

○一方で被保護者の増加が長期化している。その抱える問題が複雑・困難化し（就労・病気、特に精神・アルコール依存）、対人関係・居住不安定（家賃滞納）多重債務問題も抱えている。

○被保護者も生活保護法の全体的な知識を得ることが必要であり、そのための援助が必要である。（ワーカーと平等の知識）。

○ワーカー・クライアント関係の背景には生活保護受給者のさらなる増加に対応できない職員整備の問題がある。職員の不充足。支援の困難化でワーカーの事務量が増加し、結果としてのワーカーの過労、苛立ちが高じて

○高いレベルのケースワーカーを配置すると共に（とりわけ社会福祉専任の長には福祉専門職を配置すること）。他方で課題別に横断的な集団援助体制をとるための整備を行う。日常生活援助・職業訓練など専門別担当制で、指導や多様な支援を可能にする。それによってワーカーの活動は柔軟性をもち、活性化すると思われる。

○福祉事務所の立地は各自治体の中心部にある場合が多いと思われる。対象者の住居を定めるにも、就労の範囲を考えるにも、現在より広域で農林業や人口減少地域の農山間地にも生活や仕事の拠点を広げるという視野で考える必要がある。

○地域のNPOとも連携をとり、多様なネットワークを張る。そのためにも福祉事務所としては生活保護法の正しい理念をもって地域住民を指導できることが必要となる。

福祉専門職員は生活保護の専門家としての見識を持つことが求められる。

B. 研究方法

○いくつかの自治体で自立支援プログラムに関して見学とヒヤリング・資料収集をすることができた。(東京都、新宿区、大阪市、八尾市、神戸市、尼崎市、釧路市、東大阪市、堺市、北九州市、京都府山城北福祉など)

○神戸市における指導指示関係の3年分の情報開示資料を参照してワーカー・クライアント関係の問題点について検討した。

○兵庫県における不服申し立て資料10年分の「裁決書」(開示資料)及びその他地区の個別の裁決書も参照する。

(倫理面への配慮) 研究会で共有された資料やヒヤリングで得た情報のうち個人情報にかかわる資料については、細心の注意を払い情報流出のないように心がけた。

C. 研究結果

○ワーカー・クライアントが対等に話し合えるようにすることが必要である。不満があっても反論できない雰囲気では、信頼関係が成り立たないで、反目し対立する。被保護者同士の相互交流を広げることが必要である。

(近年、就労支援員や日常生活支援員らが福祉事務所に臨時的または恒常的に採用されるようになってきているが) それに応じて被保護者にも保護の基礎知識が必要になる。

○保護受給者の恒常的増加に対応する職員体制を検討する。これまでの地区担当のマンツーマン体制と並んで自立支援プログラムの運用になじむ横断的グループ担当制を併用し、その枠組みを今後、恒常化する必要がある。

○「指導指示」の使い方に問題があると思われる。某市の「稼働年齢層に対する就労指導の徹底について」の文書によれば「若年稼働年齢層に対してプログラムへの取り組み状況に改善が見られない場合、「指導指示」を以って最終的には保護の変更・停止または廃止を検討する」とあるが、指導指示は自立支援プログラム参加者の保護廃止や保護費削

減に使うべきでないことを明らかにすべきである。

D. 考察 及び E. 結論

生活保護法の中で社会的に最も困窮した生活を余儀なくされている人々が、行政窓口の厳しい対応や市民からの蔑視により、必ずしも正当な扱いを受けていない。その扱いの厳しさゆえに、多数の漏救層を抱えていることは、先進国として問題である。漏救の調査をすることが必要である。

この問題は生活保護法以外の社会保障制度全体を改革することなしには困難な課題ではあるが、自立支援プログラムは扱い様によっては、改善への可能性を十分はらんでいると思われる。職員の条件を改善し、要保護状態の人を正当に救済・援助し、予算を投じて支援の枠組みを拡大して、10年を目標にすれば活性化の流れを達成できるかと思われる。

F. 研究発表

1. 論文発表 なし
2. 学会発表 なし

G. 知的財産権の出願・登録状況 なし

※ 平成19年度のみ単年度の分担研究者である。そのため、総合研究報告書での研究報告と内容は同じである。

Ⅲ. 研究成果の刊行に関する一覧表

平成 19 年度 総括・分担報告書

書籍

著者氏名	論文タイトル名	書籍全体の編集者名	書籍名	出版社名	出版地	出版年	ページ
布川日佐史	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	京都	2007年	195～216

雑誌

発表者氏名	論文タイトル名	発表誌名	巻号	ページ	出版年
布川日佐史	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
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	賃金と社会保障	1457号 1458号	25～34	2008
木下秀雄	「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	2007
木下秀雄	「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	2007
武田公子	税源移譲の積み残し課題	地方税	第57巻 第7号	11～17	2007
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	4～9	2007
嵯峨嘉子	「高齢者施策と生活保護」(八田和子と共著)	都市問題研究	60巻3号		2008(掲載予定)

IV. 研究成果の刊行物・別刷

●特集 生活保護基準の検討

社会格差是正のための最低生活保障

●静岡大学教授

布川 日佐史

*本稿の目次

はじめに

1 低所得世帯との比較という手法の克服

- (1) 厚労省の検証手法
- (2) 批判の論点と拒否したことの意味
- (3) 社会格差を是正する方式へ

2 最低生活の保障と社会的格差の是正

- 次のステージに向けて —
 - (1) あらためて消費水準均衡方式とは
 - (2) 生活保護受給世帯の生活実態の分析を
 - (3) 社会格差を是正する生活扶助基準へ
- おわりに

はじめに

生活扶助基準引き下げをめぐる昨年末の攻防は、厚労省が二〇〇八年度からの引き下げを見送り、〇九年度で対応するという結果に終わった。〇三年、〇四年の生活扶助引き下げ、〇五年からの老齢加算の縮減・廃止、〇七年からの母子加算の縮減・廃止と続いてきた生活保護引き下げの流れに初めてストップがかかった。反貧困運動の画期的成果である。今回の攻防の成果はそれだけでない。生活扶助基準をめぐる論争の次のステージに向けて、二つの重要な手がかりがつけられた。

第一の手がかりは、低所得世帯の消費支出の一部に生活扶助基準を合わせるといふ厚労省の従来の手法を世論が拒否したことである。厚労省が「生活扶助基準に関する検討会報告」をもとに、低所得世帯の消費水準に合わせて生活扶助基準を下げようとしたのに対し、それは適止めのない生活扶助引き下げのスパイラル現象をもたらすという批判が高まり、この批判が社会的な合意となった。次のステージの議論においては、新たな発想の、違った手法による検討が求められるのである。第二の手がかりは、生活保護が果たしている役割が広く認識されたことである。生活扶助基準の引き下げは、地方税の非課税基準や

介護保険料・保育料・障害者自立支援法応益負担・医療費月額上限・就学援助などの所得基準の引き下げをもたらす。また、改正最低賃金法が「生活保護との整合性に配慮する」と明記したばかりだが、最低賃金の引き上げを骨抜きにするだけでなく、生活保護基準が下がれば最低賃金も引き下げられかねない。生活扶助基準は社会の諸基準の始点である。言葉を変えれば、次のステージで、生活保護が社会全体の格差是正に果たす役割を積極的に論じる手がかりができたということである。

今後、生活扶助基準を検討する上で、この二つの社会的合意を無視することはできない。貧困を防ぐことと社会の格差を是正することの両方が生活保護の役割である、という理解につながるからである。次のステージでは、生活保護が最低生活保障機能と社会格差是正機能の二つの機能を実際に果たしているのか、現状をしっかりと検証し、社会格差の是正を明確に掲げた生活扶助決定方式を導入することが求められている。

*1 第1・十分位とは、全世帯を所得階級に一〇等分したうち、所得が一番低い世帯である。より細かく所得階級を五〇に分けるなら、第1・十分位には、第1・五十分位から第5・五十分位が属する。第1・十分位は、第1・五十分位から第5・五十分位の平均である第3・五十分位に代表されるということである。

なお、一般的に低所得世帯とは、五十分位でいえば、第10・五十分位まで、より広くは第20・五十分位までをいう。

*2 この検証の問題点については、布川日佐史「ワーキング・プアと最低生活賃(貧困)基準」『ポリティック』第10号、旬報社、二〇〇五年九月、八二―九八頁参照。

1 低所得世帯との比較という手法の克服

(1) 厚労省の検証手法

生活扶助基準に関する検討会(以下、「検討会」と略)は、生活扶助基準の妥当性を検証する手法として、低所得世帯の消費支出額の一部(生活扶助相当支出額)に、生活扶助基準額を合わせるといふやり方をとった。

ここでいう低所得世帯とは、所得階級第1・十分位の世帯、正確には、第3・五十分

位世帯である。第3・五十分位世帯とは全世帯を所得階級で五〇に分けたうちの、下から二番目ということであり、低所得世帯のなかできわめて所得の低い世帯の消費水準が文化的な最低生活水準としたのである。この手法は、先行する「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」(二〇〇二年から二〇〇四年、以下、「専門委員会」と略)における検証手法でもある。

専門委員会以来、厚労省はこの手法こそ消費水準均衡方式によって決定されている現在の生活扶助基準の妥当性を検証する手法であるとしてきた。しかし、格差の拡大、さらに餓死や孤独死という絶対的貧困さえ社会問題になっているなかで、あまりにも所得の低い世帯と比較する検証手法へ疑義が高まるのは当然である。その結果、この手法は世論によって拒否されたのである。

帯の消費に合わせて生活扶助基準を設定する
なら、社会の格差を是正するどころか、逆に
格差をいつそう拡大させてしまうのである。
それに代わって社会格差を是正するための

2 最低生活の保障と社会的格差の是正

—次のステージに向けて

次のステージの議論を始めるにあたって、
課題となっていると思われる点をまとめてみ
る。

(1) あらためて消費水準均衡方式とは

まず、議論の前提を共通しておかねばな
らない。それは、消費水準均衡方式とは何か
ということである。この点に対する理解の相
違からボタンのかけ違いが始まっている。低
所得世帯との比較で生活扶助基準の妥当性を
検証するのが唯一無二の手法だ、という厚労
省の主張は、消費水準均衡方式そのものに対
する一面的理解がもとになっているのである。

消費水準均衡方式とは、普通は、平均的な
一般勤労世帯の一人当たり消費支出額と、生
活保護受給世帯の一人当たり消費支出額の格

生活扶助基準の設定・検証手法を導入しなけ
ればならない。これが次のステージの課題な
のである。

差が六〇％台の水準を維持するように、生活
扶助基準額を設定することと理解されてきた。
しかし、厚労省(専門委員会以来、厚労省が
示している見解)によれば、いわゆる消費水
準均衡方式は、上記のような平均的・一般世帯
との消費格差を六〇％台に保つということでは
ない。厚労省によれば、水準均衡方式とは、
民間最終消費の伸びにあわせて生活扶助基準
を改定するという改定方式を意味するだけで
あり、生活扶助基準の検証は、格差縮小方式
を取り入れた昭和三九年以来、第3・五十分
位との比較で行うということである。

*4 副田毅也「生活保護制度の社会史」
(東京大学出版会、一九九五年)二九三頁など。

*5 第七回社会保障審議会福祉部会、二
〇〇三年二月一六日)「資料2 生活保護制

た低所得世帯の消費水準を最低生活水準とし
て良いと立証したわけではない。他方で、最
低生活で暮らしている生活保護受給世帯の生
活実態は分析されていない。生活扶助を引き
下げたら受給者にどんな生活を強いることに
なるのか、配慮がまったくされていない。

以上の批判に加え、第三に、今回の攻防で
何よりも大きな意味を持ったのが、こうした
低所得世帯との比較は漏給層との比較ではな
いか、という批判である。第3・五十分位の
世帯の多くは、実は生活保護を受けられるの
に生活保護を受けないでいるか、または、わ
ずかな預貯金や中古自動車保有を理由に生活
保護を受ける権利がないとされ、生活保護基
準以下の生活を余儀なくされている世帯(漏
給世帯)である。まずは、こうした低所得世
帯への生活保護適用こそ課題にすべきである。
逆に、こうした漏給世帯の水準に生活扶助基
準を引き下げると、生活扶助基準はらせん
階段をとめどなく駆け落ちてしまう。

最低生活水準以下で暮らす人が声を上げ、
自らの過酷な生活実態を世に訴えるなかで、
この批判が世論となった。生活扶助基準の引
き下げを阻止することと、生活保護を利用し
やすくすることが、一つになったのである。

(3) 社会格差を是正する方式へ

では今後、もう少し上の低所得層と比べれ
ばよいのか、または、漏給層を除いた低所得
世帯と比較すればよいのかということ、そうで
はない。

格差縮小方式および水準均衡方式のいずれ
も、一般国民の平均消費水準に比較して低所
得層の消費水準の上昇が大きく、消費水準
の階層別格差縮小の傾向が見られるのを前提
できた時代のものである。当時は低所得層へ
のキャッチアップ、もしくは低所得層との均
衡が、生活保護受給世帯の生活水準の向上を
意味しており、かつ、社会内の格差是正に資
することができたのである。生活扶助基準が
まだまだ低く、他方で低所得世帯の消費が一
般世帯の消費以上に伸びていたことを背景に、
低所得世帯との比較によって生活扶助を引き
上げ、社会の格差是正ができたのである。

しかし、所得の低下により低所得層が肥大
化し、所得分布も変化してきた現在において、
生活扶助基準をきわめて低い特定分位の低所
得世帯の消費水準に縛りつける手法は、格差
是正に逆行する。第3・五十分位の低所得世

帯の在り方についての中間取りまとめ、関係
資料を参照。

この解釈は、消費水準均衡方式に対する一
面的な理解である。水準均衡は一般世帯と被
保護世帯の間の均衡であり、かつ、低所得世
帯と被保護世帯の間の均衡である。三者の格
差を比較検証した上で、導入が合意されたも
のである。けつして低所得世帯との均衡だけ
を課題にしているのではない。

これは水準均衡方式の導入当時の保護課の
文書から明らかである。中央社会福祉審議会
が一九八三年(昭和五八年)一二月に消費水
準均衡方式を意見具申した直後の八四年三月
に、厚生省社会保険局保護課が監修した「生
活保護の動向解析」(社会福祉調査会発行)
は、三つの格差を見ている(表)。

これによれば、被保護労働者世帯の一人当
たり消費支出と、低所得労働者世帯の一人当
たり消費支出の格差(C/B)は七〇年まで
に縮小し、七〇年代半ば以降八二％台で推移
している。すでにこの時点で低所得世帯への
キャッチアップを達成したということになる。
他方、被保護労働者世帯の一人当たり消費支
出と、一般勤労者世帯の一人当たり消費支出

表 一般世帯と被保護世帯の消費支出と格差の推移 (1人1月当たり、東京)

	1960年	1965年	1970年	1975年	1980年	1982年
A: 一般勤労者世帯	9,039円	14,636円	24,659円	49,071円	71,530円	76,416円
B: 低所得勤労者世帯	-	11,246	15,982	33,994	50,497	55,829
C: 被保護労働者世帯	3,437	7,351	12,648	28,421	42,274	46,758
格差 C/A	38.0%	50.2%	51.3%	57.9%	59.1%	61.2%
格差 C/B	-	65.4	79.1	83.6	83.7	83.8
格差 B/A	-	76.8	64.9	69.3	70.6	73.1

出所: 厚生省社会局保護課「生活保護の動向概観」(社会福祉調査会、1984年、P.69) をもとに作成。

の格差 (C/A) については、七〇年代は五〇%台だったのが、八二年には六一・二%へと改善したことを確認している。これを持つたうえでの八三年意見具申である。

保護課は、「今後の一般世帯に対する被保護世帯の消費支出格差については、五八年一月の中央社会福祉審議会の意見具申にあるように、少なくとも現状を維持する必要があるため、一般世帯の平均とともに、低所得世帯の消費水準の動向に常時留意し、比較検討を続けなければならない。」とまとめている。

*6 厚生省社会局保護課監修「生活保護の動向概観」(社会福祉調査会、一九八四年)、七〇頁。

消費水準均衡方式における基準の妥当性の検証は、平均的・一般世帯の消費支出、低所得世帯の消費支出、被保護世帯の消費支出、この三つの間の格差の均衡に留意するということである。けつして、第1・十分位の低所得世帯の消費支出に生活扶助基準をあわせるというものではない。

*7 ここでいう低所得勤労者世帯は、第

1・十分位などというきわめて所得の低い階層ではなく、それよりずっと高めの第1・五分位と第2・五分位の世帯である。これが当時の保護課が保護基準の妥当性を検証する前提であった。

意見具申は、一般世帯と被保護世帯の間の格差を六〇%台に保つと明記しているわけではない。当時の認識としては、六〇%台を超えて七〇%台になる可能性を認めていたということかもしれない。いずれにせよ、消費水準均衡方式は低所得世帯にべりつくものでなく、被保護世帯と一般世帯との格差に留意する方式なのは確かである。

(2) 生活保護受給世帯の生活実態の分析を

生活扶助基準の妥当性を検証する上で、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。厚生省はこの作業に対して消極的である。厚生省は、毎年発行される「保護のてびき」に「一般勤労者世帯の消費支出額」と「被保護勤労者世帯の消費支出額」とを比較した数値を公表していたが、現在、その数値さえ公表していない。

標準世帯たる「被保護勤労三人世帯」の生活実態の検討が事実上困難になっていることは確かである。標準であるはずの被保護勤労三人世帯は、実際にはほとんど存在しない。稼働能力のある要扶助者に対する生活保護適用が厳しく制限されてきたため、夫婦一人という勤労世帯は生活保護のなかから消えてしまった。生活保護受給世帯の九割が非稼働世帯である。勤労世帯は母子世帯など一部に限られている。また、世帯の七割以上が単身世帯というのが実態である。標準とされた世帯が存在しない。

現状に即して可能な検証を行わなければならない。そうすると、高齢者世帯、障害者世帯、母子世帯を取り上げることになるが、こうした世帯は、特別需要を持った世帯である。数年前までは、特別需要に対しては、加算という形で需要額を一律だとみなし、定額を給付していた。老齢加算及び母子加算は制度として縮減・廃止されたが、対象世帯が特別な需要を持っている事実そのものが否定されたわけではない。加算が廃止・縮減されたので、現在では特別需要を個別に測定し、個別に給付せざるを得ないことになっている。生活扶助の水準を検討するには、特別需要の個別性

に留意しなければならない。

(3) 社会格差を是正する生活扶助基準へ

低所得層との比較で最低生活基準を決めるという社会的格差を拡大させる方式ではなく、社会格差の縮小・是正につながる新しい最低生活保障水準設定方式が必要になっている。その検討を始めなければならない。それには、九〇年代後半から日本社会の格差構造がどう変わってきたか分析した上で、「相対的剥奪」、「社会的排除」、「貧困のダイナミクス分析」など貧困研究の新たな知見を取り込み、社会的な合意をつくりながら、進めるべきである。

なお、現在の生活保護基準には、文化的社会的最低生活に必要な対人援助サービス、社会的に自立した生活を送るのに必要な自立支援サービスが反映されていない。二〇〇五年から実施されている自立支援プログラムは、潜在化していた日常生活支援・社会生活支援サービスを顕在化させてきた。社会的排除をなくし、文化的社会的な最低生活を保障し、社会格差を是正するには、金銭給付だけでなく、金銭給付と対人サービス給付の両面での検討が必要である。

おわりに

「社会格差是正方式」と位置づけられるような基準の設定方式が求められている。再分配によって、社会格差を是正していくことを明示することである。かつての格差縮小方式は、あくまで低所得世帯との格差縮小であった。水準均衡方式も、厚生省の理解によれば低所得世帯との水準均衡に過ぎない。そうではなく、生活保護制度が、社会の格差を是正する役割を果たすことを宣言したい。これは、他の施策との連動を明確にすることでもあり、生活保護の捕捉率の向上を明確にすることでもある。

貧困が社会問題として語られている現在、それに応える議論が始まることを祈ってやまない。

(ぶかわ・ひさし)

研究] 4 : 163-182。

内閣府 (2005) 『障害者白書 (平成17年版)』国立印刷局。

—— (2006) 『障害者白書 (平成18年版)』東京コロニー。

日本障害者協議会 (2006) 『障害者生活実態調査 第1回調査の報告』

<http://www.jdnet.gr.jp/jittrail.pdf> (2006.10.21)。

福祉士養成講座編集委員会 (2005) 『社会福祉士養成講座 3 障害者福祉論 第3版』中央法規出版。

松井亮輔 (2005) 『第6章第3節 雇用・就業』福祉士養成講座編集委員会 『社会福祉士養成講座 3 障害者福祉論 (第3版)』中央法規出版。

松矢勝宏 (2006) 『障害者と就労——これまでの変遷と今後の方向性』『月刊福祉』89 (13), 12-17。

丸山一郎 (2001) 『障害をもつ人の雇用・就業』三ツ木任一編 『障害者福祉』放送大学教育振興会。

森隆男 (2002) 『わが国における障害者の所得保障制度の現状と課題』『海外社会保障研究』140 : 62-71。

OECD (2003) *Transforming Disability into Ability: Policies to promote work and income security for disabled people*, OECD. (岡部史信訳 (2004) 『図表でみる世界の障害者政策——障害をもつ人の不可能を可能に変えるOECDの挑戦』明石書店。)

第8章

生活保護改革論議と自立支援、ワークフェア

はじめに

2005年度から全国の福祉事務所は生活保護における自立支援プログラムを策定・実施し始めた。これは、生活保護を「利用しやすく、自立しやすい」制度に改善すべきであるとの社会保障審議会福祉部会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」(以下、専門委員会)の提起を受けたものである。自立支援プログラムの対象者の範囲や特性、支援内容は福祉事務所ごとに多様である。この実践が投げかけている課題も多様であるが、本章は以下の2点に着目する。

第1に、「就労のための福祉」という位置づけの経験がくり出されている。「仕事を選ばず就労せよ」と指導指示するのではなく、就労可能な要扶助者の生活をまずは安定させ、日常生活・社会生活支援を行う、それと並行して長期的な視点から就労能力を高め、就労につなげていく援助が成果をあげている。

第2に、生活保護に先立つ自助・自己責任の追求には一定の限界をおくべきであり、いわゆる保護の補索性原則の見直しが必要になっている。保護の補索性原則は生活保護の受給要件を規定する原則であるが、それだけでなく、自助の限界を規定する原則であり、自助を援助すべきと規定した原則でもあるとらえなおす必要性が示されている。自助を援助するという自立支援プログラムを展開は、保護の補索性原則のとらえ方の変更をも必然とする。

生活保護における就労支援が一定の成果をあげてきたとの評価に基づき、「成長力底上げ戦略」において厚労省は「福祉から就労へ」をテーマとした5カ年計画なるものに取り組みようとしている。生活保護における自立支援の現状および成果からすると、「福祉から就労へ」ではなく、「就労のための福祉」

と「福祉を受けつつ就労する」システムづくりをテーマにすべきであるというのが本章の政策的含意である。

欧米において「福祉から就労へ」が語られたのは、就労可能な人を福祉（公的扶助）が受け入れ、生活保障金銭給付をしてきた前提があったことである。就労可能な要扶助者の最低生活を保障してきたという歴史のうえで、就労可能な要扶助者に対しては「まずは福祉を」という対応から「まずは就労へ」に転換すべきという流れが出てきた。就労可能な人を生活保護が受け入れてこなかった日本においては、ワーキング・プアが社会問題となっている現在、「福祉から就労へ」ではなく、早期に生活保障給付を開始し、「就労のための福祉」拡充することこそが、具体的な政策課題たるべきである。

なお、就労したとしても低賃金の不安定職がほとんどというのが現実であり、保護から抜け出せるわけではない。働いているにもかかわらず貧困であるという状態が長期化せざるをえない。生活保障の給付期間を限定することはできない。生活保障を補完的に利用しながら暮らしていくという「福祉を受けつつ就労する」システムの整備拡充が必要なのである。

1 「利用しやすく、自立しやすいい制度へ」——専門委員会の提起

生活保護法は第1条で「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」としている。最低生活を保障しつつ、自立を援助するというのが生活保護本来の目的である。これまで最低生活の保障が十分かどうかという視点から生活保障制度は論じられることはあっても、自立支援の視点から生活保障制度は検討されなかつた。専門委員会は、自立支援という視点から最低生活保障のあり方と自立支援のあり方の双方を総合的に検討し、改善を提起したのである。

自立支援が制度見直しの前面に出たのは、新自由主義的構造改革の自助・自己責任という流れに沿ったものである。また、生活保護受給者は保護に依存しているというモラルハザード言説に対するわかりやすいアンチテーゼとしてでもある。受給期間が長期化するのを防ごうという面では財政縮減対策でもある。

もちろん、社会への再統合を図るソーシャル・インクルージョンという福祉改革の流れでもある。これらの多様なベクトルが絡み合っている。

専門委員会がどのような提起をしたのか、内容とその性格を確認しておこう。

(1) 自立の再定義

専門委員会報告で最も重要なのは、生活保護でいう自立を明確に再定義したことである。

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「利用者が心身共に健やかに育成され、又は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回復・維持するなど社会生活における自立の支援（社会生活自立支援）をも含むものである。

〔専門委員会 2004〕

専門委員会は生活保護が目標とする自立は経済的自立（就労自立）だけを意味するのではないとした。生活保護を利用しつつ、日常生活そのものを営むこと、地域とのつながりをもち社会的に生活することが自立なのだ、生活保護でいう自立を定義しなおしたのである。自立支援が強調されるに至った背景に先進国に共通するワークフェアの流れがあるのは確かだが、専門委員会として、就労を促進し生活保護から脱却させるといふ就労自立を前面に押し出したわけではない。生活保護における自立支援は、「まずは就労（ワークファースト）」とは異なる。

(2) 保護の補足性原則（自助原則）の運用の見直し

生活保護は保護に先立ち本人自身および家族内での自助を求める。いわゆる保護の補足性原則である。この原則が生活保護受給要件と結びつき（生活保護法第4条1項）、過度に強調されている。保護が受けられるのは、現金・預金を使い尽くしてから、お金に代えられる資産は売却してから、売るにも売れない

中古車であろうと自動車は処分してから、つなごりの切れた親族であろうと援助の可能性を追求してから、病気が重くなって働けなくなってきたらなどという運用が慣習となっている。

専門委員会は、貧困状態に陥った人が生活保護をなるべく早めに利用できるようにしたほうが生活再建も早く、長期的にみれば財政支出の節約にもなるだろうとの合意に基づき、「利用しやすく」という制度見直しの基本方向を示した。内閣府や財務省から生活保護財政の削減を図れという強い外圧を受けつつも、ソーシャル・インクルージョンという福祉改革の流れを背景に、「保護の入り口で徹底的に絞る」という従来の運用から「利用しやすいつい制度へ」の転換を提起したのである。自立支援のためには自助の範囲を縮小する必要があるとの認識をここから読み取ることが重要である。

(a) 資産活用の範囲の限定

専門委員会は早期の生活再建と自立支援の視点から、保護に先立ち自助努力として売却し生活資金にあてるべき資産の範囲に限度をおくことを提起した。

最低生活の維持に活用すべき資産の範囲は預貯金、土地、家屋、自動車に限定し、一般的な生活用品については早期の生活再建の観点から原則として含まないこととすべきである。

事業用車や生業のための機械道具等については、自立促進の観点から必要な範囲で保有を認めることが妥当である。

保護開始時に保有可能な預貯金等の額については、早期の自立につなげるために、現行の最低生活費の0.5ヶ月分という運用を改め、3ヶ月分までは保有可能とするという考えを示した。自立支援のためには、すべてを活用し尽くして「まるはだか」になってから保護を開始するのではなくすること、すなわち、自助努力として活用すべき資産の範囲を限定することが必要なのである。²⁾

(b) 扶養調査の対象の限定

扶養義務者による私的扶養が保護に優先する（生活保護法4条2項）。福祉事務所は生活保護の認定に当たり、申請者と親族関係にある人に対し、経済力や申請者との人間関係に関係なく扶養が可能かどうかを問い合わせ、扶養を求め

てきた。これは扶養義務の履行が保護の要件であるとの誤解と重なり、保護の申請を抑制する効果をもたらしている。

生活保護に優先する扶養は保護を受ける要件ではない。すでに生活保護法制定時から、「単に事実上扶養が行われたときにこれを被扶助者の収入として取り扱うものである」とされてきた[小山 195]。現実には、扶養調査をしても親族内の自助には限界があり、扶養が可能となるケースは稀である。専門委員会は、“自治体の判断で、夫婦・親子以外の扶養義務者に対する扶養調査は必要ないとしてよい”とした。家族・親族間における自助を迫る範囲を、夫婦・親子に限定したのである。

(c) 稼働能力活用要件の見直し

稼働能力（稼働能力）のある人は、当然の自助努力として自分の能力を活用して（＝働いて）収入を得るべきであり、稼働能力があるのにそれを活用していない場合は保護の受給要件に欠けると判断される。この稼働能力活用要件については現場において“稼働能力のあることをもって保護の対象としない”という誤った運用さえ行われている。専門委員会は、就労の意志・意欲がある就労可能な要扶助者には生活扶助を適用すること、そのために総合的評価の指針をつくる必要があるとした。

稼働能力の活用状況については、年齢等に加え、本人の資格・技術、職歴、就労阻害要因、精神状態等に関する医師の判断等と、これを踏まえた本人の就職活動の状況や地域の求人状況等の把握による総合的評価が必要であり、その客観的評価のための指針を策定することが必要である。

[専門委員会 2004]

稼働能力があるのにそれを活用できないでいる要扶助状態の人については、「稼働能力を活用していないから、保護の要件に欠ける」と機械的に対応するのではなく、「稼働能力を活用するにも活用する場がなく、稼働能力を活用してはいないとはいえない」と判断し、保護を適用するというのがこの含意である[布川 2006b]。自分で働いて自助しようにも、仕事そのものがなければ自助しようがない。“努力しても自助ができてきかない状態”を、積極的に容認したのである。

以上のように専門委員会は生活保護の受給要件を自立支援という観点から見直し、自助の範囲を縮小すべきこと、また、自助をしようにも自助のしようがない状態を認めるべきと提起した。

(3) 自立支援と受給者の権利・義務

生活保護は受給要件として稼働能力の活用を求めただけでなく、受給者の義務として、「被保護者は、常に、能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、その他生活の維持、向上に努めなければならない」(第60条)と「生活上の義務」を規定し、さらに、「保護の実施機関が、……被保護者に対し、必要な指導又は指示をしたときは、これに従わなければならない」(第62条)と「指示等に従う義務」を定めている。保護の実施機関(福祉事務所)は、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(第27条)、受給者が指示に従う義務に違反した場合、制裁として保護の不利益変更(保護の停止又は廃止)ができる(第62条3項)。

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これまでその性格や内容は十分検討されてこなかった。受給者が義務を果たしていないという判断基準、指導指示の根拠と指導指示の内容、不利益変更の程度などは、現場の運用に任されてきた。こうした指導指示が「ケースワーカー」として行われてきたのである。しかも、生活保護を受給してからの指導指示の機能が、受給前の申請時にも拡張されてきた[明石 2001]。自己責任、自助努力を徹底すべきという政策基調のなかで、受給者が果たすべき義務をいっそう強化せよとの声は高い。

専門委員会は、受給者の義務、指導指示、不利益変更について、自立支援という視点からの総合的な検討はしなかった。自立支援プログラムは、自立支援としての援助的側面と、就労の義務づけをいっそう強化する側面との二面性をもつことになった[森川ほか 2006]。報告書は、自立支援プログラムは受給者が主体的に参加するものであり、同意を前提すると確認している。他方で、自立支援プログラムは被保護者が勤労・生活上の義務を果たすための手段であり、受給者の取り組みが不十分な場合もしくは、参加を拒否した場合には、文

書による指導をへて保護は停止又は廃止されると明記している。「権利としての自立支援」よりも、「義務としての自立」を強調しているといえよう。制裁に至る過程は慎重にとの但し書はあるが、自立支援プログラムへの参加義務が、指導指示、制裁・不利益変更と直結している。ワーキングプアの側面をここにみることができ(石橋 2007)。

とはいえ、指導や指示ではなく支援という言葉を使ったこと、自立支援プログラムへの参加には当事者の同意が必要だとしたこと、主体的に参加するものだとしたことだけでも、現場への影響は大きい。従来どおりの指導指示ではなく、福祉事務所単位で支援を始める可能性を提供したのである。

2 就労支援プログラムの積極的成果

専門委員会は自立を就労自立に限らないとしたが、実際には就労支援が優先されて始まった。厚労省は専門委員会の審議と並行してハローワーク連携型の就労支援プログラム(「生活保護受給者等就労支援事業活用プログラム」)の準備を進め、全国の職安に生活保護受給者の就労支援に携わるコーディネーター、ナビゲーターを配置した。これと福祉事務所の就労支援というかたちで生活保護における自立支援プログラムの全国実施が始まった。日常生活・社会生活の支援プログラムは数の上では多く策定されてきたといえ実施は遅れており、専門委員会による自立の再定義が生かされているとはいえない。

支援という位置づけも曖昧である。先に述べた二面性が反映して、多くの現場では就労支援プログラムは受給者を援助するためというより、受給者の稼働能力活用要件をチェックするため、受給者としての義務を果たさせるための手段であり、従来の就労指導を補う道具であると理解されてしまっている。

対象者のニーズに応えるのが援助の本来の姿である。たとえば、高齢単身受給者もつ日常生活・社会生活支援に対するニーズは高い。受給者の目線に立ち、ニーズに即した支援をするなら、対象者を活性化させる効果はめざましい。日常生活支援や社会生活支援と異なり、就労支援は受給者のニーズに応えた優先順位の高い援助とはいえない。しかも、就労支援の成果は対象者本人や支援

する側の努力だけでなく、結局は対象者を採用する事業所がその地域にあるかどうかにか左右される。就労支援を優先したということは、あえて困難な課題から始めたということである。

(1) 就労困難層の活性化

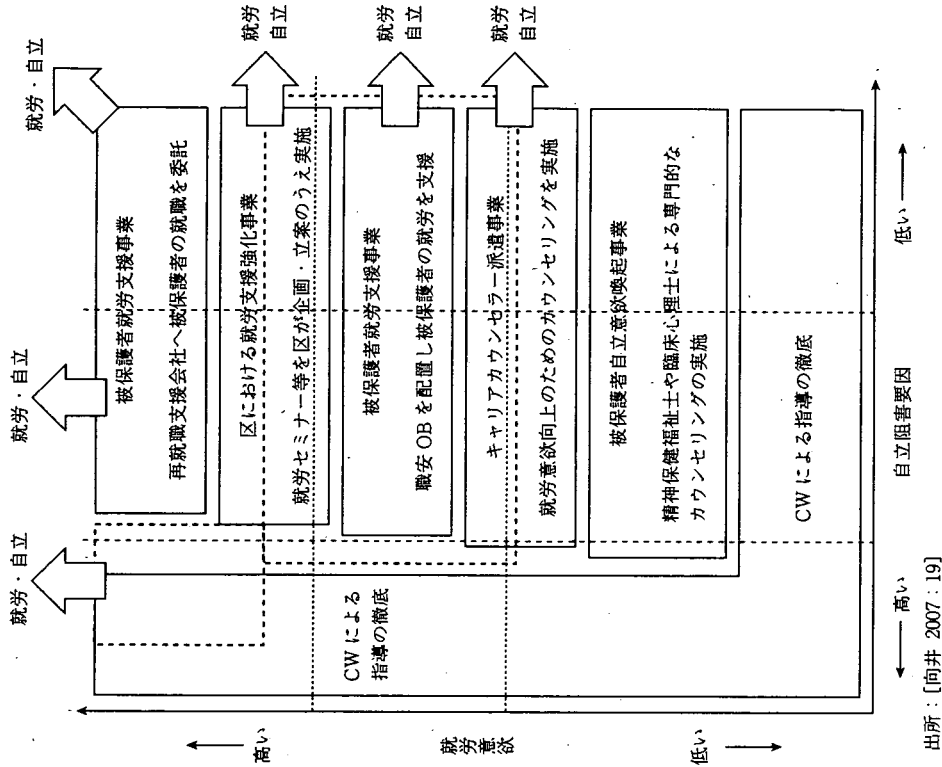
就労支援プログラムとして、すぐに就労可能な受給者を対象としたハローワーク連携型の就労支援プログラムとは別に、自治体独自に就労支援員を福祉事務所に配置するなどして、何らかの就労阻害要因をかかえた受給者も対象者にした自治体独自の就労支援プログラムが策定され、実施されている。

生活保護における就労支援で着目すべきは、就労阻害要因がなく就労意欲も高い人を対象とするハローワーク連携型の就労支援ではなく、自治体が独自に取り組みだした就労支援である。生活保護における就労支援が対象にするのは、就労可能とはいえ、多くは病氣や障害などの就労阻害要因をかかえているため一般のフルタイム求人に応募し、採用されるのが難しい人である。また、一部は福祉事務所がこれまで就労指導を繰り返してきたが効果があげなかつた人たちである。こうした人たちを対象とする自治体独自の就労支援プログラムこそ、援助メニューの多様性と援助の質の高さが問われるのである。

<大阪市の事例>

受給者の実態に合わせた体系的な取り組みをめぐらしているのが大阪市である(図表1)。①精神保健福祉士や臨床心理士による専門的なカウンセリング、②保護受給期間が2年を越えた人を重点にしたキャリアアカウンセラによる就労意欲向上のためのカウンセリング、③就労意欲のある人にはハローワークOBの就労支援員による就労支援、④アットホームなパソコン教室、携帯電話や面接服の貸出など、各区ごとの現状に即した支援、⑤すぐに就労できる人への有料職業紹介企業による常用雇用限定の職業紹介、⑥雇入れ企業への補助金給付を、対象者に合わせて段階的に提供している。キャリアアカウンセラは、稼働能力があっても就労意欲が低い人を次の段階につなげるのに効果をあげている。依存症などで生活基盤に問題がありキャリアアカウンセラまでに至らないケースに対する精神保健福祉士・臨床心理士によるカウンセリングでは、家

図表1 被保護者にかかる就労支援施策のイメージ図(大阪市)



庭訪問を含めその人に寄り添った支援が行われている。

就労支援員による援助では3ヶ月までに50%以上が就労に結びついており、3ヶ月で結果が出ない場合は、結果が出ないのは生活上の問題などまざまみえ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ているとのことである[向井 2007]。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く。

〈釧路市の事例〉

受給者の就労阻害要因に着目するのではなく、「社会的なつながり」に視点をおいた実践も行われている。釧路市は、地域福祉、コミュニティとかかわりがあったこそ自立であるとのアプローチから、生活保護受給者の自尊意識、自己肯定感重視に根ざした「生活型」の取り組みを体系化している（図表2）。重要なのは、国や福祉事務所サイドから始まった自立支援プログラムだが、生活保護受給者の顔がみえるものになっていることである。対象者の職歴、生活歴、意識を踏まえ、「働く」とは「社会的、地域的に有用な労働」であると定義しなおし、一般就労ではなく、人とかかわりを重視した「ボランティア的就労体験」を含んだ「中間的就労」を提供している。

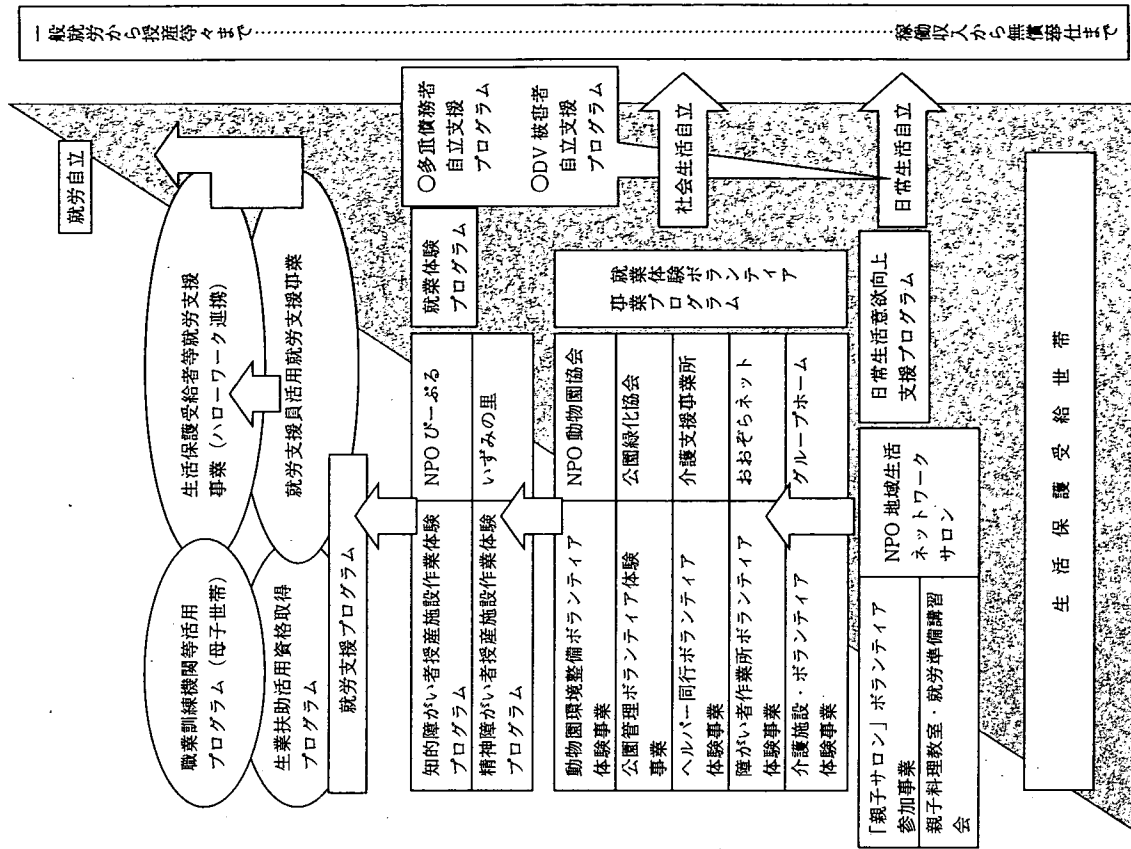
ボランティア体験の場合は、介護事業所、NPO事業所から始まり、「公園管理」や「動物園環境整備」という環境作業型の委託先も加わってきた。参加対象者は、稼働年齢層で長期に働いたことがない人、家において鬱々とした期間の長くなった単身中高年、引きこもりや不登校気味だった人、高校に進学しなかったが進路も決まっていない人などである。NPO等との連携によって、一般就労では生かす機会のない当事者の労働能力を、地域の福祉・環境分野でお金はないが力がほしいところ、地域が必要とされているところへ提供し、地域や社会とつながる機会をつくっている〔齋部 2007〕。

就労の意味をとらえなおし、受給者の人としての発達や社会貢献への要求・欲求に気づき、地域における社会関係資本の形成を目指す支援をしている。

〈山城北福祉の事例〉

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（京都府山城北福祉の実践〔奥森 2006〕）。福祉事務所として無料職業紹介事業の届け出をし、生活保護給付額以上を稼げる正社員求人の開拓とそこへの紹介に力を入れている。対象者本人やその子どもどもの5年後、10年後の姿をケースワーカーとともに

図表2 釧路市生活保護自立支援プログラム全体概況



出所：〔釧路市福祉部生活福祉事務所 2007：2〕

考えることで対象者は先の見通しがもて、生活保護の生活水準を越えたいという気持ちと就職活動にうってでる力が湧くようになってくる。きっかけづくりとして受給者同士の情報交換や経験交流にも取り組んでいる。資格の取得のために援助の手段として生業扶助を積極的に活用している。

以上、それぞれアプローチは異なるが、いずれも、いきなり「稼働能力を活用せよ」と生活保護受給者に目先の就労を迫るのではなく、就労の前提として生活保護受給者がかかえる多様な問題を解決する必要性を認識し、生きる力、社会的つながりをつけることを目的に、日常生活自立支援、社会生活自立支援に取り組むという「就労のための福祉」を重視している点で共通している。

「就労のための福祉」には、対人関係構築への不安の除去、コミュニケーションスキルの向上、基礎学力の取得、生活リズムの改善、病状の安定や服薬管理、多重債務の処理、家庭問題の解決支援、子ども保育園⁸⁾の確保、通勤手段の確保など、就職活動の前段階での多様な支援が含まれている。就労支援は受給者の多くにとっては直接的顕在的ニーズではないとしても、就労支援の過程で対象となった受給者の多様なニーズ・要求が掘り起こされてきたのである。自治体が独自に配置した就労支援員や地域のNPOなどが連携してこうしたニーズに応えたところでは、就労困難とみなされていた人々たちを活性化し、社会関係資本を豊富化するのに成功している。福祉事務所職員と受給者の相互信頼関係が形成され、福祉事務所職員にも仕事のやりがいが生まれている。自立支援が就労支援という困難な課題から始まったこと、逆説的帰結をそこにみることができ。

ただし、就労可能な受給者に対して就労支援が優先されると、日常生活自立支援や社会生活自立支援は、就労可能な人の就労の前提条件づくりに限り限定されかねない。日常生活支援、社会生活支援と就労支援は並列するものだというとらえ方が重要である。福祉事務所として、日常生活支援、社会生活支援は「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、3つの自立支援を並列して追求し始めたところがあるのを確認しておく（東京都板橋区赤塚福祉事務所の実践 [池谷 2006]）。

(2) 「ボーダー層」への早期支援

困窮して福祉事務所の窓口に来た人で、手持ち金や預貯金が規定額以下であるなどのために今すぐに生活保護適用とはならないが、最低生活費以下の収入しかなく、保護の適用は時間の問題というのが明らかな人（「ボーダー層」）への支援を開始したところがある。

金銭給付が始まってから自立助長に取り組むのがこれまでは当然とされてきた。金銭給付の対象にならないうちに自立を援助することはできなかつた。就労支援員を配置したことにより、まだ一定の現金預金や自動車を保有しているうちに、借金を重ねないうちに、親族内の人間関係が壊れないうちに、自立の基盤を一定保っている状態で支援ができるようになった。

早期の就労支援により、収入が増加し保護を受けずに済んだ人もいる。結局のところ生活保護を申請・開始することになる人が多いが、申請前の段階から援助をしていけば、そうした人たちの生活保護への受け入れがスムーズにできるようになる。健康が悪化したり、多重債務などの不利をかかえこんでマイナスの状態になってから生活保護を適用するのではなく、現場の人の言葉を借りれば、「良い状態で生活保護に入ってこられるようになった」のである。

これはまだ小さな経験ではあるが、生活保護申請回避の新たな「水際作戦」と批判するのではなく、生活保護に入る援助として積極的に発展させるべきである。生活保護受給が回避できそうもない状況にある人の生活保護申請を援助し、資産の処分、持ち家や自家用車の保持、家族内の問題の調整、借金の整理などを見通しを立てることができれば、スムーズに生活保護につなげることができ。スムーズに保護が開始されれば、早期の自立につながることも間違いない。

「就労困難層」さらに「ボーダー層」に対し、積極的に自立支援に取り組んだ福祉事務所は以上のような手がかりを作り出している。これらもつ意味を次章で考察しよう。

3 自立支援と自助原則

(1) 自助努力・自助の限界の設定

生活保護における自立支援は、自助原則を強調すればするほど、自助の社会的基盤を奪ってしまってきたこれまでの生活保護の運用との矛盾を顕在化させている。

就労支援プログラムにおいては、保護の申請前に自動車を購入させたことが、保護受給者の求職活動を大きく制限している。地方では求職活動のため職安に行くにも自動車がないと費用と時間の負担が大きい。フルタイム就労の求人者が徒歩や自転車通勤できる範囲にあるのは稀であり、パートなど短時間就労の勤務先にバスや電車を乗り継いで通勤することにになる。就労に伴う時間の拘束度合や精神的肉体的負担が大きく、就労継続に非効率なものとなる。

就労支援プログラムの最重要課題は、受給者が失ってしまった自立の基盤や自助の基盤を再建するための「就労のための福祉」である。生活保護受給世帯は、消費行動において必需品と考えられている財やサービスに関しては一定の消費水準を保持している。とはいえ、社会的つながりや将来の生活設計に関わる支出を抑制せざるを得ない。日々の消費活動は自立のための社会的基盤の喪失を反映した枠内のもとなっており⁹⁾。金銭給付だけでなく、自立のための社会基盤の再建を援助することが必要なのである。自助原則が徹底され、わずかも自助の可能性があるならその可能性を思い尽くしてからでないと生活保護が受けられないという運用が強まれば強まるほど、「就労のための福祉」の役割は大きくなり、その課題は複雑かつ深刻化なものとならざるを得ない。一度失った自立・自助の社会的基盤を再建するのは容易ではない。

自立を支援するという立場に立つと、自己責任・自助の限界の設定が必要になる。就労支援プログラムが成果をあげるには、自助の追求をどこで制限するかを明確にしなければならぬ。その際、自助努力としての資産の活用だけでなく、稼働能力の活用にも限界をおかなければならない。就労すれば、社会参加の喜びや生きがいが高まるが、同時に不安定な就労ゆえのマイナスイラスト効果も生

じる。たとえば母子世帯の母親への就労支援で新規就労や増収の成果があがったとしても、他方で無理な就労が子どもにも与える影響へ配慮する必要がある[中園 2006]。就労に伴う負担をどこまで求めることができるのか、限界の設定が必要である。給付を受けるからには、反対給付として何でもしなないといけないということにはならない。自助努力の限界づけは、受給者としてはたすべき義務の制限でもある。

(2) 自助を援助する関係性の構築

積極的な福祉事務所における自立支援プログラム策定・実践の経過をみると、自立支援プログラムは現場のこれまでの援助の実践をベースに、福祉事務所側の強いニーズをもとに生まれている。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携の到達点に応じて、福祉事務所の業務を改善させるものとして策定されてきた[布川ほか 2007]。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。

そうしたところでは、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する仕掛けがつけられている[奥森 2006]。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になっている。これが意味するのは、自助を支援するには、一方的な指導指示ではなく、援助する側にとっても援助者と受給者との関係性の構築が必要だということである。

(3) 自助が可能となるための援助＝保護の要件を満たすことができるようにする援助

自立支援プログラムの積極的な取り組みによって、補正性原則のとらえおしの必要性が顕在化してきた。自助を援助するという自立支援プログラムの展開は、保護の補正性原則のとらえ方の根本的な転換をもたらす。

補足性原則は、保護に先立ちまずは自助努力を求め、自助で満たせない分を生活保護が補完し、最低生活を保障するという規定である。それは、自助努力の範囲を限定する原則でもあるととらえなければならぬ点については先に確認した。では、その範囲内での自助さえできない人は放置せよという規定なのであろうか？ 自助原則を社会に貫徹するには、自助ができないでいる人を自助ができるように援助しなければならぬ。保護の補足性は、自助ができないでいる人への援助を規定した原則ととらえなければならぬ。

自助を援助するには、要扶助状態にありながら保護を受給していない人を保護に受け入れるための援助をしなければならぬ。生活保護適用によって、自助ができている人への援助が可能となり、ひいては自助を可能とするのである。要扶助状態にある人の保護の申請を援助し、保護の要件をクリアできるように援助しなければならぬ。一部の福祉事務所が始まっている要扶助状態の一步手前の「ボーダー層」への援助は、保護受給へスムーズにつながる援助として発展させなければならぬ。

生活保護に参入するための援助としては、資産の活用援助、稼働能力の活用援助、他法他施策の活用援助、家族内の関係回復・調整援助などが課題となる。就労支援プログラムは、実施主体の側が先導してつくってきたものであるが、それは従来の就労指導を補う手段ではなく、要扶助者が稼働能力活用要件をみたく機会を提供し、受給者としての義務を果たすのを援助するためのものであると位置づけなければならない。

こうした援助のためには弁護士・司法書士や専門性をもった諸機関、NPOなどとの連携をいっそう広め、実際の支援サービスを提供できるようにしなければならない[日本弁護士連合会 2007]。

(4) 雇用政策と公的扶助の交錯領域における検討課題

(a) 保護の長期化と就労インセンティブ

生活保護における就労支援プログラムの実践からわかるのは、保護開始後早期の集中的支援が早期の就労に結びつくということである。ただし、たとえ早期に就労したとしても、低賃金の期限つき雇用というのが実態であり、生活保

護の給付額以上の収入を安定して得られるわけではない[中面 2006: 道中 2007]。最低賃金に近い時給ベースの低賃金で、実労働時間も不確定、雇用期間が短期に限定されており、それが終わると失業が待っている働き方では、安定して家賃を払い続け、生活をやりくりするのは困難である。まして子どもの教育費をまかなうことなどできない。これは誰の目にも明らかな現実である。保護開始後の集中した就労支援が有効だとしても、就労可能な人の生活保護受給期間そのものは長期化せざるを得ないし、保護受給の回復も避けられない。就労可能な人への生活保護給付期間を限定することはできない。生活保護を補完的に利用しながら暮らしていくという「福祉を受けつつ就労する」システムの整備拡充が必要なのである。

この点では就労へのインセンティブとして、勤労控除の引き上げが課題である。2007年度より母子加算の縮減・廃止に伴い、「ひとり親世帯就労促進費」が創設された¹⁰⁾。就労自立に向けた新たな更正積立金制度の提案[東京都 2007]と並び、保護受給が長期化せざるを得ない状況にある人全体への改善策を検討する必要がある。

(b) ワーキング・プアのための包括的対策

就労可能な人を生活保護制度だけで長期間支えていくのは望ましいことではない。労働政策と公的扶助が交錯する局面において、一方で雇用労働政策の責任を明確にしつつ、他方で生活保護制度の手前により広範な低所得者を対象とした新たな所得保障制度をつくらなければならない。「利用しやすく自立しやすい」生活保護制度が基盤となり、その手前に、所得保障給付と対人援助サービス給付を組み合わせた以下のようなパッケージを準備すべきである。

A: 恒常的な補完給付

① 住宅費: ホームレス状態に陥ることを防ぎ、安定した居住を保障するための、恒常的家賃補足給付、保証人提供サービス

② 養育・教育費: 親を原因とする社会的不利が子どもへの機会を奪わな

いたため、高校卒業までの学費の保障と大学進学援助

B: 貧困の予防対策

①多重債務の早期解決のための法律専門家によるサービス

②資格取得の機会や小口の創業資金の提供

C：断続的にやってくる失業時の生活保障

(雇用保険制度を非正規雇用者向けに改革)

D：よりまな仕事に就くための早期の就労支援

(一定期間をかけた職業訓練など)

E：生活保護制度による最低生活保障と自立支援

これが意味するのは、生活保護を利用しやすくして、ワーキング・プアの人を広く受け入れることを、雇用労働政策の見直しと、住宅手当や教育手当などの社会保障制度の拡充につなげるということである。

雇用労働政策と生活保護制度との責任分担を明確にするには、就労時間が一定時間以下の人、雇用契約期間が一定期間以下の人を失業状態にあるととらえなおす必要がある。労働力調査における失業の定義とは別に、雇用労働政策における失業を定義し、失業対策を拡充すべきである[布川 2005]。雇用の不安定化による貧困については、労働行政および企業の責任が大きいことから、低賃金短期就労者の失業時の生活保障の財源はそれらが負担すべきことを明確にしなければならぬ。

方向性として、まずは生活保護を利用しやすく自立しやすいものにしたうえで、生活保護の給付の柱である住宅扶助や教育扶助を低所得世帯一般向けの「住宅手当」「教育手当」へ組み替えていくことが望ましい。自治体が生活保護を利用しやすいものにするのが、社会保障制度全体の改革の土台づくりになるのである。

おわりに

生活保護における自立支援プログラムは、実施が始まって3年目を迎えている。その成果と課題について、十分な検討がなされていない。多様な実践のうち、本章ではその一部を取り上げ、それが提起している課題を整理してみた。

全国的な動向を分析したというより、特徴的なモデルを掘りおこしたにすぎない。しかし、現代の日本において、多様な手がかりがくり出されているのは事実であり、まずはそれに着目するのが重要である。

生活保護改革が、こうした芽を育てる方向に進んでいくことを願うばかりであるが、そのためには包括的な実態分析と理論的な検討が必要になっている。

- 1) 1980年代半ば以降急減した生活保護受給者数は、1995年から増加に転じ、2005年には1980年代の水準を越えた(2006年12月、受給者153万人、保護率1.19%)。ただし、ワーキング・プア層(就労可能な要扶助者)が生活保護の中に入ってきたわけではない。生活保護受給世帯の類型をみると、高齢者世帯(44%)、傷病者世帯(25.4%)、障害者世帯(11.7%)で全体の8割になっている。年齢だけみれば65歳までの稼働年齢の受給者は65万人である。しかしこの多くが疾病や障害などの就労阻害要因をかかえている。全国の福祉事務所が就労阻害要因がなくすぐに就労可能とした受給者の合計は6万人弱である(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)。「福祉から就労へ」への流れに沿って大きな制度改革を行ったドイツの「求職者基礎保障」(社会法典II)が510万人に及ぶ就労可能な要扶助者をかかえている状況とは局面が異なっている[布川 2006a]。
 - 2) 報告書は、居住用不動産を被保護者の扶養義務者が相続するのは社会的公平の観点から問題であると指摘し、リバースモーゲージの活用や相続人からの費用返還について言及している。自立支援の視点とは矛盾する内容である。
 - 3) なお、就労意思の確認さえできれば、生活に困窮している人へ生活扶助(金銭給付)に先立ち、自立支援を開始すべきことも提起している。
 - 4) 受給者の義務と権利について改善すべしとの発言および提起はあった。たとえば、第12回(平成16年6月8日)「資料4 布川委員提出資料」(<http://www.mhlw.go.jp/shing/2004/07/s0714-3d.html>)
 - 5) 厚労省が用意したハローワーク連携型の就労支援プログラム(「生活保護受給者等就労支援事業活用プログラム」)が対象とするのは、生活保護受給者の中で「稼働能力を有する者」「就労意欲がある者」「就職に当たって阻害要因がない者」「事業への参加に同意している者」の4要件を満たす人、すなわち、すぐに就労可能な受給者ということになる。
- 支援の内容としては、「ハローワークにおける就労支援ナビゲーターによる支援」「トリアル雇用の活用」「ハローワークにおける公共職業訓練の受講あっせん」「生業扶助等の活用による民間の教育訓練講座の受講助奨」「一般の職業相談・紹介の実施」の5つのメニューが準備されている。
- このプログラムで援助した人の4割から5割が就労したとのことであるが、うまく機能しているかどうかは地域による格差が大きい。

- 6) 生活保護における自立支援の取り組み全般については、布川編著 [2006c] を参照のこと。日常生活・社会生活自立支援については、田中 [2006] が、新宿区における「受給者の『生活する力』を育む」支援プランとそれが高齢受給者に積極的の受け入れられている様子を紹介している。
- 7) 就労支援員が地域の求人情報を集めたり、企業を回って求人開拓をし、対象者に紹介している。これはそのままでは職業安定法に抵触する行為である。自治体として無料職業紹介事業の届出が必要である。この点は厚労省も認識しているはずだが、自治体に対する具体的な援助はしていない。
- 8) 実際に貧困に陥っている人は、学歴が低いなどの不利を抱えており、貧困に対する抵抗力の弱い「不利な人々」[岩田 2007] である。貧困から抜け出す力も弱いのであり、長期的で多様かつ系統的な援助が必要なのである。
- 9) 「自立」は、その社会的基盤として、安全でディーセントな生活、心身の健康のほか、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、さらには様々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現況は、たとえその自己評価（『生活程度』や『満足感』）がより高めであるとしても、社会活動や将来設計を行うための初期条件の不足——補足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——を挽回するどころか、加速していく結果になりかねない[後藤 2006: 87-88]。
- 10) 母子算にかわり、就労している母子世帯および職業訓練等を受けている母子世帯に対して、自立支援を目的として金銭を給付するというものである。就労している場合、収入に応じて毎月1万円もしくは5000円が給付される。

【参考文献】

- 明石壽美 (2001) 「生活保護における補足性追求の法的展開——適正化の推移と『指導指示』の変容」『静岡県立大学国際関係学部研究紀要』第14号: 138-120。
- 秋元美世 (2006) 「生活保護における『補足性の原理』再考——福祉の欠如と個人責任をめぐって」『週刊社会保障』2382号: 50-53。
- 池谷秀登 (2006) 「日常生活自立、社会生活自立を重視した支援」布川編著 (2006c) 所収、第2章。
- 石橋敏郎 (2007) 「生活保護法と自立——就労自立支援プログラムを中心として」『社会保障法』22号、法律文化社: 41-53。
- 岩田正美 (2007) 「現代の貧困——ワーキングプア/ホームレス/生活保護」ちくま新書。
- 奥森祥陽 (2006) 「五年先、十年先をみすえ、高い水準の就労自立をめざした支援」布川編著 (2006c) 所収、第4章。
- 鶴部武俊 (2007) 「自立支援に取り組んで——当事者と援助者が地域に生きたる自立支

- 援」『資金と社会保障』(近刊号掲載予定)。
- 釧路市福祉部生活福祉事務所 (2007) 「平成18年度釧路市生活保護受給者自立支援プログラムの取り組み報告書」。
- 後藤玲子 (2006) 「正義と公共の相互性——公的扶助の根拠」『思想』983号: 87-88。
- 小山進次郎 (1951) 「改訂増補 生活保護の解釈と運用」(中央社会福祉協議会) 復刻版 (1975) 全国社会福祉協議会: 120。
- 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 (2004) 『報告書』(専門委員会報告書) <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/12/sl215-8a.html>。
- 新保美香 (2006) 「公的扶助のゆくえとソーシャルワークの展望——『自立支援』の流れにおける生活保護実践の展開と課題」『ソーシャルワーク研究』124号: 278-284。
- 全国知事会・全国市長会「新たなセーフティネット検討会」(2006) 『新たなセーフティネットの提案——「保護する制度」から「再チャレンジする人」に手を差し伸べる制度へ」。
- 田中義一「NPOを活用した基本的な生活習慣確立のための支援」布川編著 (2006c) 所収、第3章。
- 東京都 (2007) 「生活保護を変える東京提言——自立を支える安心の仕組み (試案)」日本弁護士連合会編 (2007) 『検証日本の貧困と格差拡大』日本評論社。
- 分権型政策制度研究センター「ナショナルミニマム研究会」(2006) 『分権型的生活保護行政にむけて——選別型サービスからユニバーサルサービスへ』。
- 森川・根本・岡部・新保 (2006) 「生活保護における相談援助過程の評価に向けて」『資金と社会保障』1431号: 20-33。
- 中園桐代 (2006) 「生活保護受給母子世帯と『自立』支援」布川編著 (2006c) 所収、第5章。
- 布川日佐史 (2005) 「若年貧困と社会保障の課題」『若者——長期化する移行期と社会政策』(社会政策学会誌第13号) 法律文化社。
- (2006a) 「ドイツにおける最低生活保障制度とその改革動向」橋本一三郎・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: 105-137。
- (2006b) 「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』105-78。
- 6) 東信堂 (2006c) 『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。
- ほか (2007) 『厚生労働科学研究費補助金政策科学研究推進研究事業「生活保護における自立支援プログラムの検討」平成17年度総括・分担報告書』。

向井順子 (2007) 「大阪市の就業支援の取り組み」『賃金と社会保障』1436号：18-25。
道中隆 (2007) 「生活保護と日本型ワーキングプア——生活保護の稼働世帯における
就労インセンティブ・ディバイド」社会政策学会第114大会自由論題報告。

第9章

就職困難者問題と地域就労支援事業 地域から提案されたもうひとつのワークフェア

はじめに——地域における就労支援の現状と本章の課題

本シリーズ第1巻と第2巻において、ホームレス生活者、若者、母子家庭の母親、障害者そして生活保護受給者など、様々な不利をかかえた就労可能な人びと（本章では、「就職困難者¹⁾」という表現を使う）の諸問題とそれに対する政府の「福祉から就労へ」の政策が検討された。他方、地方に目を向けると、これらの人びとに対する個別施策の実施と並行して、いくつかの自治体では就職困難者をターゲットに支援する新たな施策の構築が進められている。本章では、この取り組みの現状とその意義を明らかにすることを課題とする。

厚生労働省の『社会・援護局関係主管課長会議資料（2007年3月5日）』には、「生活保護受給者等就労支援事業以外の自立支援プログラム」を実施（2006年4月～12月の期間）している地方自治体の一覧が示された。もちろんこのなかには、若者、母子家庭の母親そして障害者などそれぞれの集団に対する個別的就労支援プログラムを実施している自治体が紹介されているが、これらとは別に、広く就職困難者を対象とした就労支援プログラムを策定・実施している（あるいは、目指している）自治体が、近年増えていることが確認できる。この動きは、国が進める「福祉から就労へ」の施策と連動しつつ、地方自治体の新たな独自の取り組みとして注目されている²⁾。

こうした自治体独自の就労支援事業の広がりのなかにあって、大阪府と府内市町村によって推進されてきた地域就労支援事業がもっとも先駆的な取り組みであろう。この事業は、2000-2001年の和泉市と茨木市のモデル事業を踏まえ、2002年に大阪市をはじめとする府内18市町で本格的に開始され、2004年に