

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ことが、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）
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）

平成17年度～平成19年度 総合研究報告書

目次

I. 総合研究報告	
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	
(論稿) 生活保護における社会生活・日常生活自立支援ニーズの検証	9
－高齢・母子加算をめぐる議論から－	
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	16
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	18
武田公子	
(論稿) 生活保護・自立支援の財源問題—交付税交付金制度を軸に—	21
4. 社会参加の受け皿と就労先の創出	33
上田真理	
(論稿) 生活保護の実施過程における自立支援	36
5. 効果的な動機付け手法に関する研究	54
嵯峨嘉子	
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	57
嶋田佳広	
(論稿) 生活保護における自立支援の展開とその法的課題	60
－自立支援プログラムの法的位置づけをめぐって－	
7. アセスメントの手法と体制	75
庄谷怜子	
(論稿) 生活保護における自立支援プログラムの展開とワーカー・クライアント 関係の変化と再編成	77
III. 研究成果の刊行に関する一覧表	81
IV. 研究成果の刊行物・別刷	83
布川日佐史	
(論文) 生活保護改革論議と自立支援、ワークフェア	85

(論文) 自立支援の到達点と課題—次の段階に向けて議論を	-----	97
(編著書の一部) 生活保護自立支援プログラムの活用 1-策定と援助	---	100
木下秀雄		
(論文) 社会保障法における行政の助言・教示義務	-----	105
— 永井訴訟控訴審判決を手がかりに		
(論文) 「権利の体系としての社会保障」の意義	-----	111
武田公子		
(論文) 生活保護と自立支援をめぐる財政問題	-----	113
嵯峨嘉子		
(論文) 「高齢者施策と生活保護」 (八田和子と共著)	-----	121

平成17年度～平成19年度 総合研究報告書

I. 総合研究報告 (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）
総合研究報告書

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。

先進的取組を一般化させるには、(1) 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す必要があり、(2) 生活保護として自立支援のためのサービス給付を行なうという規定を生活保護法上明確にする必要がある。そのうえで、自立支援サービスの実施体制を構築するために、(3) 財源の確保、専門性を有する人の配置・養成、業務評価基準の変更が必要であり、(4) ケースワーカーが、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。

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。

理論的には、最低生活保障における自立支援サービス給付を生活保護法上に位置づけることと、権利としての自立支援のための理論構築を目的としてきた。

B. 研究方法

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・実施過程と、その成果を検討してきた。

生活保護法第 1 条が規定する「自立の助長」については理解が多様に異なっている。それが自治事務だとされ自治体の裁量が一層大きくなってからは、なおさらである。自立支援プログラムに対する現場ケースワーカーの受け止めも多様である。一般的には、多忙なもとでさらに仕事を増やすものであると受け止められている。また、ケースワークの再構築の手段であるという積極的な受け止めもあれば、「生活保護適正化」の手段であるとか、ケースワークの外部化の手段であるとの批判的な受け止めもある。

それゆえ、生活保護自立支援プログラムの

策定・実施を分析するにあたっては、プログラムの数や文面だけを見るのではなく、自治体の担当者から現場の実施状況を聞くことが必要である。本研究では、直接出向く形で、30以上の福祉事務所でヒアリングを行い、さらに、現場職員が集まる場で70以上の福祉事務所の実施状況の聞き取りを行った。なお、それだけでは一面的になる危険性があるので、あわせて、自治体に協力するもしくは自治体と意見を異にするNPOや生活保護受給者団体からの意見聴取も行った。

(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、個人情報管理に特に留意した。

C. 研究結果

「生活保護の在り方に関する専門委員会」は、自立は経済的自立に限らないとして、就労自立支援、日常生活自立支援、社会生活自立支援と3つの自立支援を提起したが、実際には、就労自立支援が先行する形で自立支援プログラムの策定が始まった。ハローワークに配置されたコーディネーターやナビゲータを活用する「職安連携型自立支援プログラム」の策定・実施である。これの支援対象者はいわゆる「4要件」をクリアした就労阻害要因のない受給者であり、対象となったうち4割から5割が就労につながったとのことである。ただし、このプログラムがうまく機能しているかどうかは、地域ごと、福祉事務所ごとの格差が大きいことがわかった。

日常生活自立支援、社会生活自立支援の取り組みについては、プログラムを策定した自治体の数は増えたが、実態が伴わないところがまだまだ多いことがわかった。そうした中で、受給者のニーズにそった独自の援助に取組みはじめた福祉事務所もでてきていることを明らかにした。

これらの実践からわかるのは、日常生活と社会生活に関する潜在的ニーズがとても高いということである。先進的な取組みを通じ、どのようなニーズが顕在化してきたか、ど

のようにすればニーズが顕在化するのかを検討し、体系的把握の前提を作ることが課題である。

D. 考察

我々が着目した就労支援プログラムは、職安連携型就労支援プログラムではなく、自治体が独自に就労支援員を配置して実施している就労支援プログラムである。それは「4要件」を満たさない受給者、つまり、何らかの就労阻害要因を抱えた人を対象にした就労支援である。こうした自治体独自の就労支援プログラムこそが、受給者の実態に即したものであり、援助メニューの多様性と援助の質の高さが求められるのである。

自治体独自の就労支援プログラムが成果をあげている福祉事務所に共通するのは、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抱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ある。自立支援プログラムが就労支援という困難な課題から始まったことの、逆説的帰結をここに見ることができる。

日常生活自立支援・社会生活自立支援の取り組みについても、先進的福祉事務所の取り組みの分析を深めた。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が進んでいることを明らかにした。こうした先進事例を全国に広げるには、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を作ることが重要であり、ケースワーカーと受給者の間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鍵であることを明らかにした。

E. 結論

先進事例が全国に一般化するためには、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、見直しが必要である。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おり、誤った理由による文書指示・保護廃止が頻発しているのが現状である。本研究では、結論として、稼働能力活用要件は保護の要否判定の際の要件であり、保護受給中の不利益変更と直結できないこと、指示等への不服従を理由とする不利益変更には援助が伴う必要があること、制裁の適法な手段などを提起した。

第二に、生活保護として自立支援のためのサービス給付を行なうという規定を、生活保護法上に明記する必要がある。そのため、本研究は、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や、「人的サービス」の定型化可能性と権利性について検討し、問題を提起した。

第三に、自立支援サービスの実施体制を構築するには、財源の確保が課題となる。本研究は、交付税・基準財政需要額の分析を行い、現状でも自治体が財政不足を口実にでき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。

第四に、支援の複合化が課題である。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では、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。

なお、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。これによって、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。

F. 健康危険情報

特記事項なし

G. 研究発表

1. 論文発表

※以下、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。

(書籍)

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

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、2007 年

(論文)

布川日佐史「自立支援の到達点と課題 - 一次の段階に向けて議論を」

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』

武田公子「生活保護と自立支援をめぐる財政問題」

嵯峨嘉子「高齢者施策と生活保護」
(八田和子と共著)

2. 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)

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)

布川日佐史「生活保護制度と社会的排除」(日本家族社会学会第 16 回大会シンポジウム報告、2006 年 9 月 10 日、上智大学)

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)

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「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)

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「『ホームレス状態』をめぐる公的扶助行政の展開と課題 - 大阪を中心に -」福祉社会学会、2006 年 6 月、大阪市立大学)

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

厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）
総合研究報告書（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ニーズがどのように顕在化してきているか、先進的な取組をもとに検討した。

また、自立支援ニーズについては、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の側面から検討した。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、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

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、金銭給付と、対人援助サービスの両方を提供し、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。

本研究は、こうした自立支援ニーズを生活保護制度としてどう把握し、それに対応するかについて検討することを目的としている。

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。

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を行ない、援助対象者の側から、自立支援サービスを要請する動きがどのように

(2) 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である。

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の問題点を整理した。

(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

(1) 就労支援プログラムの展開によって、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ことを明らかにした。

(2) 日常生活・社会生活自立支援プログラ

ムとして、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ところがある。そこでは、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という経験を作り出している。

(3) 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をしたのである。

E. 結論

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、潜在化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知されてきたことが重要である。また、日常生活自立・社会生活自立プログラムの具体化によって、受給者側からのニーズ充足要望が顕在化し始めていることを生かしていくことも重要である。

逆に、老齢加算・母子加算の廃止は、従来保障していた自立支援ニーズに対する金銭給付の廃止を意味しており、自立支援ニーズを潜在化させてしまった。加算という形態ではなく、生活扶助本体としてこうしたニーズを保障すること、また、金銭給付とは別に自

立支援サービス給付を体系化することが求められているのである。

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)

- ・「生活保護改革論議と自立支援,ワークフェア」
- ・「自立支援の到達点と課題一次の段階に向けて議論を」

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13日、龍谷大学)

「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)

「生活保護制度と社会的排除」(日本家族社会学会第 16 回大会シンポジウム報告、2006年9月10日、上智大学)

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

生活保護における社会生活・日常生活自立支援ニーズの検証 －老齢・母子加算をめぐる議論から－

布川 日佐史

はじめに

2003年8月に設置された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）は「生活保護基準について」の中の課題として、特別需要の一部としてではあるが、自立支援ニーズの検証を行った。加齢に伴う社会参加・社会生活自立支援ニーズに対応する老齢加算については「中間取りまとめ」において、一人親世帯の就労支援ニーズ、日常生活支援ニーズ、養育に関わるニーズに対応する母子加算については「中間取りまとめ」及び「報告書」において、専門委員会での議論を集約した。本稿は、そこでの議論の到達点と問題点を整理する。それをもって、金銭給付の側面において、自立支援に関わるニーズがどのように検証されてきたかを明らかにする。

1 加齢に伴う社会生活自立支援ニーズについて －老齢加算の検証－

(1) 専門委員会の検討結果

専門委員会は、生活扶助基準についての妥当性の検証に続き、老齢加算について検証し、その結果を「中間取りまとめ」として明らかにした。そもそも、老齢加算で対応すべき特別需要は以下のものである。

「老齢者は、咀嚼力が弱いため、他の年齢層に比し消化吸収がよく良質な食品を必要とするとともに、肉体的条件から暖房費、被服費、保険衛生費等に特別な配慮を必要とし、また、近隣、知人、親戚等への訪問や墓参などの社会的費用が他の年齢層に比し余分に必要となる。」(昭和55年12月中社審生活保護専門分科会中間的とりまとめ)¹

「中間取りまとめ」における老齢加算に関する記述は以下のとおりである。

「(1) 老齢加算

- 単身無職の一般低所得高齢者世帯の消費支出額について、70歳以上の者と60歳～69歳の者との間で比較すると、前者の消費支出額の方が少ないことが認められる。
- したがって、消費支出額全体でみた場合には、70歳以上の高齢者について、現行の老齢加算に相当するだけの特別な需要があるとは認められないため、廃止の方向で見直すべきである。ただし、高齢者世帯の社会生活に必要な費用に配慮して、生活保護基準の体系の中で高齢者世帯の最低生活水準が維持されるよう引き続き検討する必要がある。
- また、被保護世帯の生活水準が急に低下することのないよう、激変緩和の措置を講じるべきである。」

専門委員会での議論をもとに言葉を補うなら、結論は以下のとおりである。

- ・ 今回の検証で、現行の老齢加算という形の定額に見合う特別需要は認められなかった。

¹ 第4回専門委員会説明資料、p.8。

- ・ そのため、老齡加算という形態は廃止の方向で見直すべきである。
- ・ ただし、高齢者の社会生活に必要な費用に配慮して、生活扶助1類費の見直し、単身世帯基準や社会生活扶助の創設などを検討し、生活保護全体の制度として高齢者の最低生活水準を維持するようにする。
- ・ また、加齢に伴う特別需要がないわけではないので、老齡加算廃止が被保護者世帯の生活水準を急激に低下させないように、激変緩和措置をとる。

(2) 「中間取りまとめ」の到達点

専門委員会の早い時期に、生活保護を受給している高齢者の社会生活に困難がある状況が報告された(第2回専門委員会への「社会生活に関する調査検討会」「概要報告」)。第4回、第5回、第6回専門委員会に厚労省が提出した資料からは、老齡加算に見合う特別需要を立証することはできず、また、加算という形態を維持することは相応しくないとの意見もあり、老齡加算を廃止の方向で見直すということになった。

しかし、専門委員会として、加齢に伴う特別需要がないという結論に達したわけでもなかった。老齡加算の金額に見合う特別需要があるということを、与えられた資料からは立証できなかっただけのことである。

老齡加算の廃止だけをすれば、高齢者が社会的に孤立している状態をさらに悪化させ、文化的社会的な最低生活を困難にしまうという危惧が多くの委員から指摘された²。そのため、専門委員会は、老齡加算の代替措置として、年齢区分を大きく括り直して高齢者への給付を改善すること、単身世帯については別途の生活扶助基準を設定することなどを検討した。さらに、新たに社会参加扶助を創設すべきとの意見や、自立支援のための社会サービス給付との関わりについても論じた。しかし、専門委員会として、老齡加算に代わって高齢者の最低生活水準を維持する具体的提案をまとめるまでには至らなかった。与えられた資料と限られた時間内で、後に引き継ぐべき多くの論点を出したというところまでが「中間取りまとめ」の到達点である。

重要なのは、「中間取りまとめ」は、加齢に伴う特別需要が無いとしたわけではないことである。自立支援ニーズとのかかわりで、とりわけ、加齢に伴う特別需要として社会参加ニーズが大きいことが強調されていたのである。加齢に伴う特別需要のうち、「近隣、知人、親戚等への訪問や墓参などの社会的費用が他の年齢層に比し余分に必要となる」という社会生活・社会参加に関するニーズが存在することと、それが未充足状態であることを認めたのである。

² 「(根本委員)

.....

それから加算につきましては、これもはっきりと需要論の立場で特別需要という形で出ております。先ほど岡部委員のほうから言われました資料8ページの母子加算、あるいは老齡加算のこういう需要相当が想定されていて、果して現在においてこの需要がきちんとあるのかないのか確認ができるもの、あるいは、できないものという区分けが必要かなと思うのです。

老齡加算について、先ほどの御説明の中で、確かに咀嚼の問題に関する食料費とか、あるいは暖房費、被服費、保健衛生費等についての妥当性はないのかもしれませんが、しかし、社会的費用等についてはまだ相当程度の妥当性があるのではないかと、もう少しそのところをきめ細かく見る必要があると思います。場合によっては、特別需要という加算的な形での需要相当額がないとしても、今言った社会的費用等については第1類費の中に溶け込ませるといふような手法も大いにあると思います。その辺りについては、もう少しきめ細かさが必要かなと思います。」(第4回専門委員会議事録より)

(3) 検証の問題点

しかし、専門委員会の検証手法は以下のような問題を抱えており、高齢者の自立支援ニーズを把握し切れなかった。

専門委員会には、「60歳～69歳」の高齢者と「70歳以上」高齢者の生活扶助相当支出額を比較した資料が出されたが、これは特別需要の把握につながらないデータである。

第1に、加齢に伴う特別需要をもった高齢者どうしの消費支出を比較しても特別需要は正確に把握できない。例えば、放射線障害者加算の検証で、被爆された方どうしの消費支出を比較しても特別需要の程度の違いがわかるだけで、特別需要の有無やその大きさをそこから検証することはできない。同様に、「60歳～69歳」の高齢者と「70歳以上」高齢者を所得階層間の比較データも出されたが、これも特別需要の検証にはならない。また、障害者加算の検証で、同程度の障害をもつ低所得の方と所得の高い方の消費支出を比較しても、やはり特別需要の大きさやその有無をつかめないのである。

第2に、消費支出全体を見るのではなく、生活扶助相当支出額に限定した分析では、加齢に伴う追加需要を正確に検出できない。加齢に伴う追加需要は、家賃のところに反映したり、社会参加サービスへのニーズとして現れたりするからである。

生活保護受給者の支出構成を見ると、住居に関する費用（家賃）の占める比率が大きくなっている³。また、住宅扶助では共益費などの費用がカバーできず、その負担が最低生活を圧迫していることは夙に指摘されている。加齢に伴う特別ニーズは、居住に関することに大きく出てくる。急な階段を上り下りしないといけないアパートやクーラーのない部屋ではなく、エアコン付きでバリアフリーの部屋に住むなら、住宅扶助給付額を超える家賃を支払うことになる。その分、生活扶助費分に家賃・共益費が食い込む。そのため、実際には低家賃の生活しづらい住宅を選択することになり、住宅に関わる特別需要は潜在化している。生活扶助相当支出額だけをみるのではなく、家賃に反映する特別需要の検証が必要である。

社会参加に関わる特別需要は、金銭給付だけでなく、サービス給付に対する需要でもあり、やはり生活扶助相当支出額の中には含まれない場合がある。高齢生活保護受給者の社会参加の特別需要が潜在化している現状は、専門委員会の早い時期に問題提起されていたが、専門委員会としては潜在化しているゆえにそれを把握できなかった。特別需要を把握するには、需要を顕在化させなければならないが、その術がなかったのである。現在、生活保護における自立支援の取り組みが具体的に進むことによって、一部の福祉事務所においてはではあるが、高齢者の社会参加の特別需要が顕在化し始めている⁴。新宿区の事例を例にあげよう⁵。新宿区福祉事務所は、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

³ 第3回専門委員会説明資料、p.14。

⁴ 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11月）を参照のこと。

⁵ 新宿区では、できるだけ多くの保護受給者が利用できるように、「美味しい食事支援、住環境整備支援」、「楽しい生活支援」、「良好な人間関係作り支援、社会資源活用支援」を内容とする「新宿らいふさぼーとプラン」を策定、実施している。その特徴は、多様なプログラムを作り、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ことである。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、需要が顕在化しやすいという経験を作り出している。

田中義一（新宿区生活福祉第二係長、当時）「NPOを活用した基本的な生活習慣確立のための支援」（『同上書』所収）より。

として、単身高齢生活保護受給者が集まり、楽しめる多彩な講座を開いてきた。こうした先進的取り組みを見ると、高齢者の潜在的な社会参加の特別需要が大きいこと、それを具体化することが高齢生活保護受給者を活性化していることがわかる。潜在化したままの社会参加の特別需要を放置するのではなく、先進的取り組みをもとに社会参加の特別需要の量を推計し、最低生活保障施策の対象として量的に明確化する可能性が出てきたのである。

(3)小括

専門委員会においては、高齢者の社会参加ニーズが満たされていないとの現状認識はほぼ共通認識となっていた。しかし、専門委員会に提出された資料は、加齢に伴う社会参加の特別需要の把握に資するものではなく、加齢に伴う特別需要、とりわけ社会参加・社会生活自立支援の需要がどれだけあるのかは検証できなかった。

2 ひとり親世帯の自立支援ニーズ —母子加算の検証

(1) 専門委員会の検討結果

専門委員会は、母子加算の検証作業において、ひとり親世帯の自立支援特別ニーズについて検討した。そもそも母子加算が対応するのは以下の特別需要である。

「母子については、配偶者が欠けた状態にある者が児童を養育しなければならないことに対応して、通常以上の労作に伴う増加エネルギーの補填、社会的参加に伴う被服費、片親がいないことにより精神的負担をもつ児童の健全な育成を図るための費用などが余分に必要となる。」(昭和55年12月中社審生活保護専門分科会中間的取りまとめ)⁶

このように、従来、ひとり親世帯に関しては、就労に関わるニーズ(増加需要と就労支援ニーズ)、社会参加ニーズ、養育に関わるニーズ・日常生活支援ニーズにおいて、特別需要の存在が認められてきたのである。専門委員会はそれらを検証し、その結果を「報告書」の中に以下のようにまとめた。

「2 加算の在り方について

加算は、被保護世帯の特別の需要に対応する方策の一つとして、歴史的な経緯で設けられてきたものであり、必要即応の観点、実質的最低生活の確保の上から検討する必要があるが、国民生活を取り巻く状況の変化の中で、その必要性を検証した上で廃止や要件等の見直しを行う必要がある。高齢加算については、既に中間取りまとめにおいてその廃止の方向での見直しを提言したところであるが、母子加算について全国消費実態調査等による一般母子世帯の消費水準、消費実態との比較検証を行った結果は以下のとおりであった。

(1) 消費水準

- 母子加算を加えた被保護母子世帯の生活扶助基準額は一般母子世帯の消費支出額よりも高い。また、母子加算を除いた生活扶助基準額は、一般勤労母子世帯の生活扶助相当消費支出額と概ね均衡している。

(2) 消費実態

- 一般勤労母子世帯の消費支出額と一般勤労夫婦子供世帯の消費支出額の比較においては、

⁶ 第4回専門委員会説明資料、p.8。

外食費や被服及び履き物費等について母子世帯の方が支出額が多い。

- ひとり親勤労世帯の消費支出額とひとり親勤労以外世帯の消費支出額との比較においては、外食費、洋服費等に関し勤労世帯の支出額の方が多い。

これらの結果より、一般母子世帯の消費水準との比較の観点からは、現行の母子加算は必ずしも妥当であるとは言えない。しかし、母子世帯は一般的に所得が低いことや（１）の統計調査における一般母子世帯の客体数の少なさから、一般母子世帯の消費支出額との単純な比較により被保護母子世帯の基準の妥当性を判断することはできないのではないかという指摘があった。また、一般勤労母子世帯において、勤労しているが故に生じる追加的な消費需要があることにも留意する必要がある。

これに関し、社会生活に関する調査及び全国母子世帯等調査等により把握された一般母子世帯の生活実態として、家計、子の教育やしつけ等の悩みを抱える世帯が少なくなく、暮らし向きの意識についても、多くが何らかの形で就労しているにもかかわらず、約８割が苦しい状況にあると回答しており、このように、一般母子世帯も苦しい生活状況にあることから、養育のための追加的支出にも対応する必要がある、との意見も見られた。また被保護母子世帯においては交際費や子供との外出等の充足が低いなどの特徴もあったことから、これらの点も考慮する必要があるとの意見もあった。

以上を考え合わせれば、母子加算の見直しの方向性としては、現行の一律・機械的な給付を見直し、ひとり親世帯の親の就労に伴う追加的な消費需要に配慮するとともに、世帯の自立に向けた給付に転換することとし、これに沿って支給要件、支給金額、名称・支給名目等を見直すことが考えられる。これに際し、特に職業訓練等就労に向けた取組や、母子世帯の就労以外の地域的活動への取組の必要性に配慮する必要があるとの意見があった。

ただし、この見直しに当たっては、（１）子供が大きくなるにつれ、養育に係る手間が減少し、また子供が家事を行うことが可能になることから、就労可能性や就労可能時間が拡大するとともに、勤労しつつ子育てをすることに伴う支出（外食費等）も減少し、世帯としての自立の可能性が増すこと、（２）後述のとおり、生活保護制度において高等学校の就学費用への対応を検討することとすることなど、子供の成長に伴って養育に必要な費用が変化すること、（３）後述の自立支援プログラムの実施状況、（４）前述の生活扶助基準設定方法の見直しなどの要素をも十分勘案して検討する必要がある。」

（２）検討の到達点

専門委員会は、

①ひとり親の就労に関わって、就労に伴う追加需要への対応や、就労へのインセンティブを考えるべきという点や、

②ひとりで子どもを養育することの困難に配慮すべきという点を、引き続き検討すべきとし、さらに、

③就労の前提条件の整備や子育て支援のためには、サービス給付として自立支援プログラムが展開し始めるのでそれとの関連を図ることも重要だ、と確認した。

「報告書」は、こうした多様な意見を「列挙」したものに過ぎない⁷。専門委員会「報告書」

⁷ 第14回専門委員会における岩田委員長および根本委員等の発言や、第17回専門委員会における岩田委員長まとめから、こうした位置づけが確認できる。

「(岩田委員長) (中略)

その辺りをこの報告書では、ある程度書いた上でどういうふうに加算を存続させ、あるいは

は、母子加算を廃止せよという提案ではない。老齢加算と違い、「廃止の方向で見直す」でもない。「慎重に検討を継続すべき」という結論である。専門委員会として、そうした位置づけを確認している。

(3) 検証の問題点

専門委員会に出されたデータは、特別需要を保有する母子世帯どうしを比較したものであり、老齢加算について述べたのと同様の不備がある。

さらに、母子加算についてのデータは、客体数が少なくかつ不安定なものであることが専門委員会において繰り返し指摘されている。「報告書」も、「統計調査における一般母子世帯の客体数の少なさから、一般母子世帯の消費支出額との単純な比較により被保護母子世帯の基準の妥当性を判断することはできないのではないかと指摘があった。」と明記している。このデータをもとに施策の変更はできないというのが、専門委員会としての判断であった。専門委員会は、施策を根拠づけるには不十分なデータだとみなしたということである。

(4) 新設された給付はひとり親の自立支援特別需要に対応したものか？

2005年から高校就学費用が給付されることとなったが、これは高校生をもつ生活保護受給世帯全般に向けた施策である。ひとり親世帯の特別需要に対応するという位置づけではない。なお、15歳から18歳の子を持つひとり親世帯であっても、その子が高校に進学していなければ、当然のことながらこの給付対象にはならない。いずれにせよ、高校就学費用の給付は、母子加算に代わるひとり親世帯の特別需要を満たすための施策とはいえない。

また、2007年から「ひとり親就労促進費」が新設された⁸。これは母子加算廃止の代替措置なのか、就労や職業訓練へのインセンティブなのか、性格が不明である。もし前者なら、ひとり親の就労に伴う追加需要をどのように検証し、この金額に給付額を決めたのかを厚労省は説明する責任がある。もし後者の就労へのインセンティブとしての位置づけならば、ひとり親の特別需要に対応するものではない。ひとり親の就労に伴う特別需要は満たされないままということになる。

問題は、母子加算の廃止によって、子の養育に関わる特別需要に何ら配慮がなくなったことである。「片親がいないことにより精神的負担を持つ児童の健全な育成を図るための費用」は全く満たされていない。養育に関わる特別需要が放置されているのは大きな問題である。子ど

どの程度の額が妥当かということは、さっき言ったようなもう少し専門的な委員会で精査する。あるいは保護課の方で精査されて、提案されるということではいかがでしょうか。この委員会ではこれ以上のことはできないのではないかと思います。」(第14回専門委員会議事録より)

「(根本委員)

京極委員に続きまして、委員長の先ほどのまとめに賛成なのですが、今のこの委員会で、非常に限られた時間の中で、今のこの段階において、決定的な判断をするだけの材料がまだそろっていないのだらうと思います。

先ほど委員長が言われたように、非常に多くの意見が、しかも多彩な意見が、ある意味から言うと仮説的な形で出されてきているわけですから、それをあるところできちんと集約をするという確認をここでして、次に進んでいただいた方がよろしいのではないかと思います。」(第14回専門委員会議事録より)

⁸ 2007年度より、15歳以下の子どもを育てるひとり親生活保護受給世帯のうち、就労している場合は、月額10,000円または5,000円、職業訓練に参加している場合は、5,000円の「ひとり親世帯就労促進費」が支給されている。

もに貧困が再生産されることはなんとしても避けなければならない。

就労に伴う特別需要と、子の養育にかかる特別需要の双方を、しっかりした手法と、信頼に足るデータをもとに再検証する必要がある。

(5) 日常生活自立支援ニーズと社会生活自立支援ニーズの把握を

就労促進が優先され、“何でも良いから取り敢えず就労しろ”という姿勢の「自立支援」は、先を見通した支援にはならず、当事者の自立にもつながらない。非正規雇用が増大する労働市場の現状を見ると、不利な条件での無理した就労が親の負担を増やし、子どもの養育を困難にしまい、貧困の再生産につながりかねないことが危惧されている⁹。

いくつかの自治体・福祉事務所では、ひとり親世帯への日常生活自立支援・社会生活自立支援の画期的な取り組みが始まっている。板橋区では、生活保護を受給している世帯の子どもの高校進学支援として、塾の費用に配慮する施策など多様な取り組みを独自に行ない始めている¹⁰。新宿区では、生活保護を受給している義務教育就学中の子及びその親に対して、基本的な生活習慣を確立し、「生活する力」を育むための支援を始めている。子供が自発的に来所できない場合は、SBSというNPOのスタッフを家庭に派遣し、支援を行っている。ひとり親世帯にとって、子の養育のためには、金銭給付はもとより、対人支援サービスも必要なのである。こうしたニーズをしっかりとつかみ、援助のシステムを作り上げる努力が始まっている。

先進的取り組みをもとに、社会生活自立、日常生活自立、養育に関わる特別需要を推計し、最低生活保障施策の対象として量的に明確化することが求められている。

(6) 小括

専門委員会に出された資料及び専門委員会での検討をもとに、厚労省は母子加算を廃止してしまった。その後、いくつかの施策が実施されてはいるが、それによってひとり親の特別需要が満たせているとはいえない。

ひとり親世帯の自立支援として先進的な実践が生まれている一方で、母子加算が廃止されてしまったことは、体系的なシステム作りを阻害し、当該世帯に悪影響を与えているのではないかとわざるを得ない。

おわりに

自立支援に関わるニーズは、従来は世帯のカテゴリ一別に認識され、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である。専門委員会は、加算という形態で自立支援ニーズに対応することの根拠を立証できなかった。しかし、加算という形態で自立支援ニーズに対応することをやめていいということにはならない。自立支援ニーズが潜在化してしまっている状態を放置できないからである。加算という形態での対応をやめるとするなら、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ることが求められているのである。

⁹ 中園桐代「生活保護受給母子世帯と『自立』支援」布川編著『前掲書』、第5章。

¹⁰ 岡部卓 他『生活保護自立支援プログラムの構築』ぎょうせい、2007年。

厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）
総合研究報告書（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、生活保護行政の実態を踏まえて明らかにすることである。そこでは、①最低生活保障行政の基本的機能が適法に実施されているのかどうかを確認すること。②自立支援プログラムに参加する保護受給者等の生活保護行政過程における意思の法的把握等、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における法的枠組みの意義を検討すること、が課題となる。

A. 研究目的

本研究における木下の分担は、生活保護における自立支援プログラムの、利用・契約システムとケースマネジメントの検討であるが、それは要するに、自立支援プログラムの法的位置づけを検討することである。これは、生活保護行政が適法的に実施されているかどうかの検証と、要保護者等の意思の法的評価など個別解釈上の問題と、生活保護行政におけるケースワークの位置づけ、要保護者等の権利構造の明確化による要保護者等のエンパワーメントの問題を解明することを意味する。

B. 研究方法

①まず日本の生活保護行政の実施実態調査を、個別自治体に対する聞き取り、シンポジウムなどでの議論、あるいは個別自治体の生活保護行政検証のフォローなどを通して行った。
②日本でのケースワークをめぐる従来の議論や生活保護行政の法的分析の議論をフォローし、自立支援プログラムの法的構造分析、つまり利用・契約システムとケースマネジメントの法的分析に活用した。

（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。しかしこうした要保護者等からの「自発的意思表示」とされるものが、生活保護行政から十分な情報提供や助言を踏まえたものでない例が多いことが明らかになった。これは自他共に懇切丁寧な個別処遇を行っているとしていた北九州市での「不適切な」事例が多数明らかになったことから証明された。最低生活保障実施が適法適正に行われることが自立支援プログラム実施の前提であることが明らかになった。
②ケースワークの位置づけも、それが二面性を有する可能性を踏まえて、要保護者等の権利構造を明確にすることによって、要保護者などをエンパワーすることが重要であることが明らかになった。