

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

庄谷 怜子

1 ケースワーカーとクライアント関係の変化について

ワーカーは困難な福祉現場の状況認識を踏まえて、クライアントの生活困難の歴史的経過をじっくり聞いて理解しなければならない。長年の病気の苦しみや難しい対人関係による肉体的・精神的疲労、貧しい暮らしや栄養不足の毎日の生活のつらさを理解しなければならない。その結果、家族や親しい人間関係がばらばらに崩れていく中で、子供たちとの分かれや断絶の経験の積み重ねもあるだろう。この重い悩みをじっくり受け止めることで、ようやく次への一歩に踏み出すことが期待できる。

(1) 近年 10 年間の被保護者の急減少と阪神淡路大震災後の反転増加と多問題化

オイルショック後、被保護者数はじわじわと増加傾向にあったが、1985年から95年まで10年間は、あまりにも急激な受給者数の減少があった。が、その後1996年からは被保護者数は反転急増し、今度は2007年を超えても増え続ける状況にある。予想される継続的な保護受給者の増加については、被保護者の多問題化も考慮しなければならない。

65歳以上の保護受給者55万6千人のうち52.9%（29万4千人）が無年金者である。

さらに今後とも保険料を払い続けても納付期間が25年に足りないため、確実に無年金者になる人が70万人以上いることが厚労省の別の調査で判明しているという。無年金の高齢者は今後118万人まで増える見通しとされている。（日経新聞08年1月22日）

ケースワーカー1人に被保護者80人という生活保護法実施以来の運用が、2000年以降の保護受給者増の中で、ケースワーカー1人が約100人のクライアントを担当するほどに増加している。1人で100人以上の相談にのるということでは、生活問題をじっくり聞くことは困難になる。近年、要保護層の増加が続いている上に、抱える問題も複雑・困難化している。クライアントは離婚など家族崩壊の問題・居住不安定（家賃滞納・野宿化）・就労困難・多重債務問題もかかえている状況にある。

(2) ワーカーの専門性の低下と過重労働

1990年代から10年選手のベテラン中堅係長クラスが次々に異動させられて、現状ではワーカーの平均経験年数は2、3年に短くなっている。異動の時期になると、「この仕事からはできるだけ早く逃げたい」というワーカーも少なくない。要保護者の数が増加し、抱えている生活問題は複雑・困難化している状況の中で、ケースワーカーの専門性はむしろ低下し、負担が重くなっていることもあると思われる。

(3) ワーカー・クライアントの対等性・平等性を求める

ワーカーにとっても上下のライン一本型でなく、複線構造のチームワークで仕事をする時期にきているのではないだろうか。ワーカーは地域のNPOとも連携をとり、多様なネットワークを張るようになる。（ドイツで、ケースワーカーは社会資源NPOとの連携のため、軽腰ででかける）そのためにもケースワーカーは、福祉事務所として生活保護法の正しい認識をもって地域住民を指導できることが必要である。

クライアントも生活保護法について全体的な知識を持つことが必要であり、ワーカーと平等の発言ができるようになることも必要となる。また外部の非専門職の就労支援員とも

対等に話できることが必要になると思われる。ワーカー・クライアントの関係は、対等平等でなければならないのであるが、対等に話し合えないとすれば何故だろうか。神戸市に対するわれわれ NPO 法人 からの要望書（2008 年 1 月）からも問題点が推測できる。

神戸市長宛要望書

(NPO) 生活保護改革を考えるひょうごネットワークより (要約)

- 1) 扶養義務等を理由にして申請権を侵害するような行為をしないこと。
- 2) 「保護辞退届け」「保護申請取り下げ書」などの違法性は、広島高裁判決、全国係長会議でも指摘されている。
- 3) 「指示書」の運用については、自由を尊重し必要最小限にとどめる。27 条の指示として不適切な指示はしない。(本人の努力では不可能な内容や、疾病や障害に無理解な内容では運用しない。)
- 4) 根拠のない違法な取り扱いを根絶するための取り組みとしても、適正な行政手続きがなされること (現実には違法な運用といわざるを得ない事例が多い)。
法の規定に反した取り扱いは、保護費がなければ生活できない保護利用者の弱みに付け込んだとしかいいようのない違法な取り扱いである。違法な取り扱いを確認したときは誤りを繰り返さないように、職員間で情報を共有すると共に情報を公開して下さい。
- 5) 住居がない場合の保護申請受付について、厚労省通知やホームレス自立支援の基本方針にあるように、またとりわけ DV 被害者についても、福祉事務所で相談を受け、要保護状態であれば保護を適用し、住居を確保できるように援助すること。
- 6) 職員の資質低下が著しい。実施要領不知、保護費の計算誤り、ケースワーク能力のなさ、面接技術の不足、法律的に誤ったアドバイス、大声で脅すような「指導」、責任放棄の公言など受給者への権利侵害の恐れがある。職員の資質向上のための研修を行うこと、職員不足には庁内公募や人員増の実施をすること。

以下は「被災地と被災者を考える懇談会」が 07 年 11 月 8 日に神戸市保健福祉局で生活保護問題に関して保護課と話し合いをしたものの最後の一部である。

「神戸市では 9 箇所の福祉事務所の窓口には 25 人の面談員がいる。就労指導員は 15 人で民間人が採用されている。相談員 7 人には県警 OB が採用されている」という。課長は「県警は案内業務で、問題が起きないための配置だ」と発言している。

2 自立支援プログラムによる支援の複合化の試み

今後とも一人に 100 人を越えるクライアントを担当する場合には、今までのように時間をかけて 1 対 1 で相談にのることには限度があると思われる。他方で横断的なグループづくり、または集団援助体制でクライアント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は、図らずもその支援の複合化を担うことのできる条件を持っていると思う。

現在展開している自立支援プログラム作成のプロセスでも、その課題に応えることができるであろう。これまでの先進的福祉事務所で実践された、自立支援プログラムの作成とチームワークについて検討しよう。たとえば 10 組の自立支援プログラムを作成するに当たって、ワーカー全員が日常的な援助において、何に困っているかをリストアップして、その 10 組の課題をプログラム化したという。その課題にそれぞれが取り組み、チームを組んで問題を分析し解決する方法を相談・検討し、チームで答えを出すということをしている。

10 組の支援プログラムを作成するメンバーは、たとえば 1 組について 3, 4 人が担当する。共に広く社会資源を開拓し、専門的な知識を持った指導的援助者も探し出して、解決への方法を探ることもできると考えられる。

それによって多様な指導や支援が可能になり、ワーカーも活性化して、活動も柔軟性を持つと思われる。

3 日常生活支援や社会生活支援プログラムの活用

自治体のこれまでの経験からも、就労支援プログラムを活用する自治体は多く、ほとんどいいが、日常生活支援や社会生活支援プログラムは、すぐに就労につながらないことで消極的になる自治体が多いようだ。

しかし NPO やボランティアの協力も得て、クライアントにとっても関心のある催し、やりたいこと、たとえば料理教室や手芸、パソコン教室その他、多種多様な催しが企画され、そこへ希望者が参加する。ここではワーカーではないメンバーが課題に沿って催しを進行し、時には一口お味を見たりすることもできる。クライアントと催しの主催者の設定で、お互いの交流が始まり、自由に質問したり、隣の同僚と確かめ合ったりする。参加したワーカーとの会話も自然に行われる。今までに欠けていたその複線的プロセスが極めて重要であると思う。クライアントは就労の意欲や動機付けについて、スタンバイに状況にはないことが多いだけに、このプログラムは重要である。こういった催しはクライアントにとって柔軟で効果的な感触を与えると思われるが、ワーカー・クライアントの関係にもショックを与えるように思う。

話を戻すと、やはりパソコンの希望者が一番多くて、順番待ちになっているそうである。パソコンは就職のためにだれでも関心が強いのであるが、自分ではとても買えないと思っているようである。(こういう話を聞くと、他にも少し工夫をして、幾種類かの職業訓練機会を準備できないかなと思う。) 就労への関心も高まるのでないか。それに伴って資格付けのコースも考えられる。このコースに参加した女性の一人がついに、何処かからパソコンを手に入れてスキルアップし、就職に結びつきそうだということであった。

諸外国での例によれば、引越しや死亡された人の不用になった家具や遺品などを、大型トラックで回収し、それを素材にして、木工の職業訓練をする施設が稼働していた。新しく再生された家庭用新製品は、価格が安いので一般市場と競合しないように、低価格にして受給者のための自家用家具として販売されていた。同様に単純な金属関係の加工を教える訓練施設もあった。農林業関係の簡単な仕事も視野に入れてもよいのではないか。衣類の洗濯関係の一連の仕事も職業訓練の一環に取り込まれていた。

こういった職業訓練や資格付けの指導などは地域のボランティアグループの人たちによっても行われている。これらは企画し、プログラム化する過程に工夫と専門性が必要である。軌道に乗せるまではプロセスに人手や費用が必要かもしれない。ドイツでは都市の

中央にある地域ボランティアグループの人たちの工夫で事業化されている例もある。

おわりに

約2年間の自立支援プログラムの主な状況について、全国各地の福祉事務所が実施されてきた、プログラムの内容や実施手順についての報告を聞かせていただいた。またこの問題に関して東京で主催された合同報告研究会にも参加することができた。

貧困が増大し、福祉事務所への申請がますます増加する近年、一方で景気動向は低迷し、社会保障制度も後退して、生活保護への負担はますます重みを増している。

関西でも神戸市、尼崎市、大阪市、堺市その他で話をうかがったり、資料を見せていただいた。今回十分な時間が取れなかったので、神戸市の3年分の指導指示書や兵庫県の10年分の裁決書などについては残念ながら分析しきれなかった。次の機会に報告させていただきたい。

Ⅲ. 研究成果の刊行に関する一覧表

総合研究報告書

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
布川日佐史		布川日佐史	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	東京	2006年	全234

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	自立支援の到達点と課題—一次の段階に向けて議論を	賃金と社会保障	1456号	12～16	2007
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
武田公子	生活保護と自立支援をめぐる財政問題	賃金と社会保障	1431号	4～19	2006
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

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/jittail.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繰り返し出されている。「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、いわゆる保護の補正性原則の見直しが必要になっている。保護の補正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きと規定した原則でもあり、自助を必要と示されている。自助を援助するという自立支援プログラムを展開は、保護の補正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なら、「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。生活保護の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。

1 「利用しやすく、自立しやすい制度へ」——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護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護制度は検討されてこなかった。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点である。

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。自立支援があるのは確かだが、専門委員会として、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) 保護の補正性原則（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。いわゆる保護の補正性原則である。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しまう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く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、ソーシヤル・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めないこととすべきである。
[専門委員会 2004]

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。
[専門委員会 2004]

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 1951〕。現実には、扶養調査と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追及する範囲を、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。“努力しても自助できない状態”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「ケースワーク」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・生活向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。ワークフェアの側面をここに見ることができ[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。これと福祉事務所が連携する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は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度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よって左右される。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

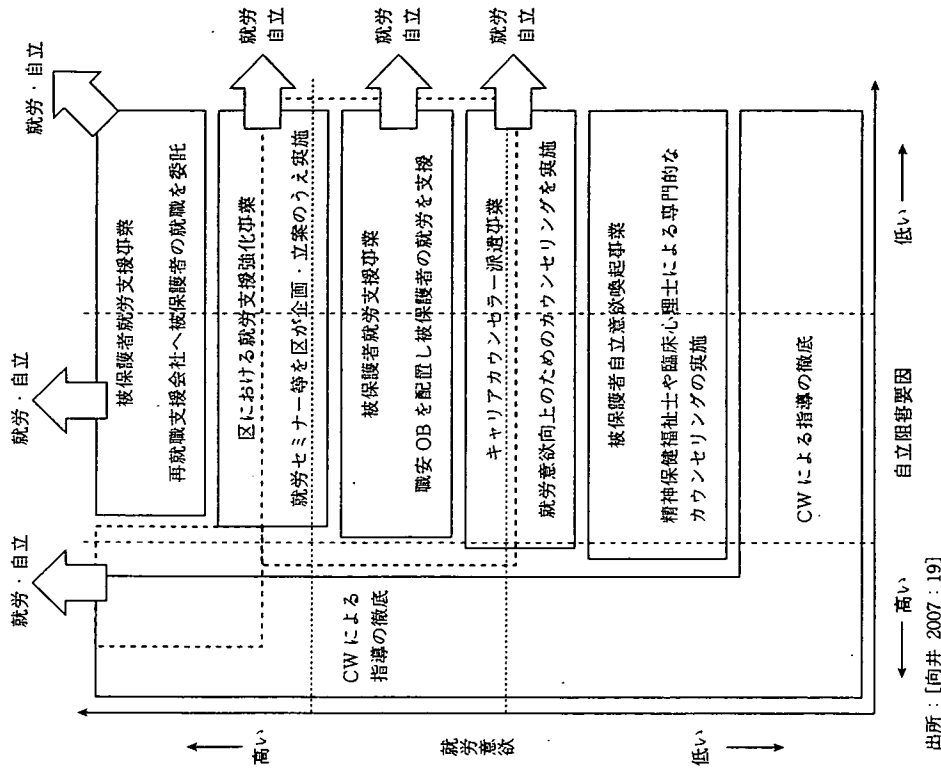
就労支援プログラムとして、すぐに就労可能な受給者を対象としたハローワーク連携型の就労支援プログラムとは別に、自治体独自に就労支援員を福祉事務所に配置するなどして、何らかの就労阻害要因をかかえた受給者も対象者にした自治体独自の就労支援プログラムが策定され、実施されている。

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、多くは病気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がらなかった人たちである。こうした人々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、各区分ごとの現況に即した支援、**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だみえていない問題が隠れているからだという姿勢で援助を継続し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。

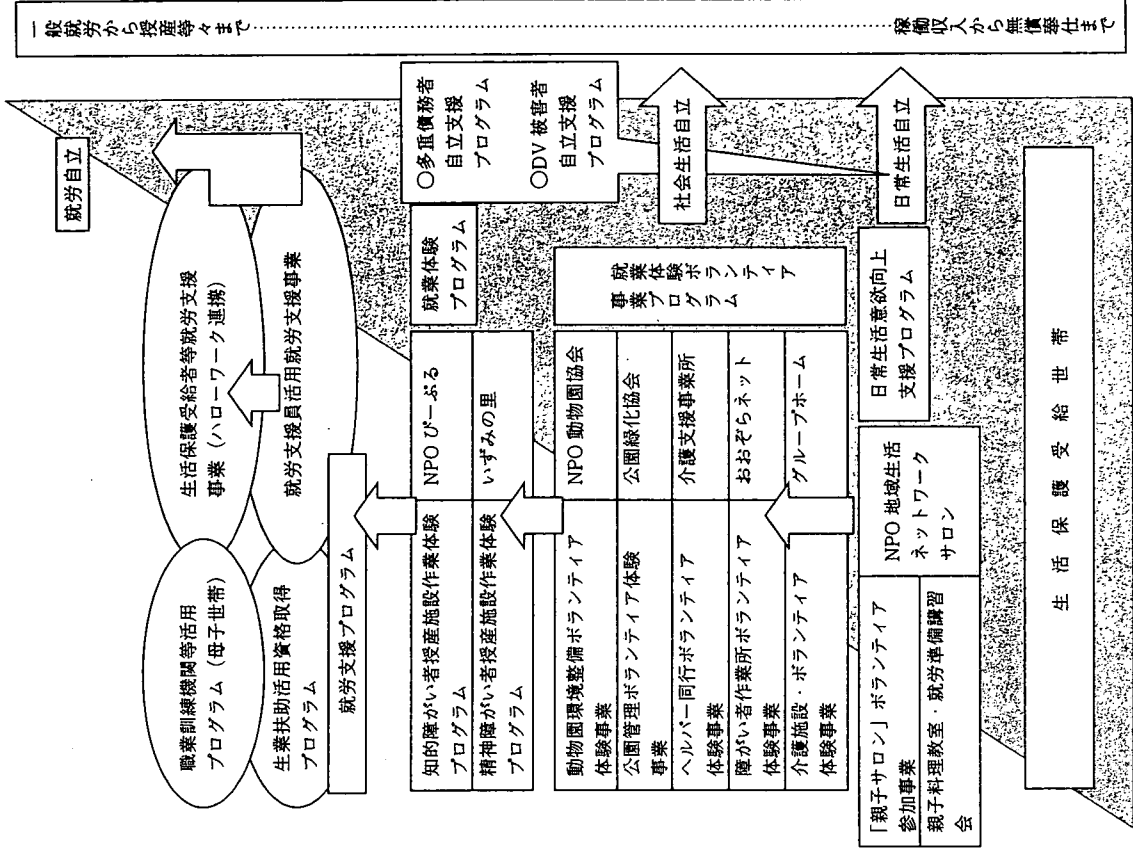
ボランティア体験の場合は、介護事業所、NPO事業所から始まり、「公園管理」や「動物園環境整備」という環境作業型の委託先も加わってきた。参加対象者は、稼働年齢層で長期に働いたことがない人、家において鬱々とした期間の長くなった単身中高年、引きこもりや不登校気味だった人、高校に進学しなかったが進路も決まっていない人などである。NPO等との連携によって、一般就労では生かす機会のない当事者の労働能力を、地域の福祉・環境分野でお金はないが力がほしいところ、地域が必要とされているところへ提供し、地域や社会とつながる機会をつくっている〔榎部 2007〕。

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。きつ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、子どもの保育園さがし、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⁸⁾。就労支援は受給者の多くにとつ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などが連携してこころ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く。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ると、

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) 「ボーター層」への早期支援

困窮して福祉事務所の窓口相談に来た人で、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（「ボーター層」）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」だ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ると、スムーズに保護が開始されれば、早期の自立につなげることも間違いない。

「就労困難層」さらに「ボーター層」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・自助の境界の設定

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処分させたことが、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が徒歩や自転車で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のとなっている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、わずかでも自助の可能性があるならその可能性を使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・自助の境界の設定が必要となる。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く[奥森 2006]。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、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るか？ 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り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げ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、家族内の関係生回復・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おす必要がある。

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ぬ〔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〔中園 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えないし、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。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え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、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: よりまし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きことから、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ない。

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、多様な手がかりが作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ても就労可能だ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/shingi/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」「トライアル雇用の活用」「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に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が弱いのであり、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) 母子加算にかわり、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。

横部武俊 (2007) 「自立支援に取り組んで——当事者と援助者が地域に生きる自立支

援」『賃金と社会保障』(近刊号掲載予定)。

剣路市福祉部生活福祉事務所 (2007) 『平成18年度剣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) 「正義と公共的相互性——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/s1215-8a.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」手を差し伸べる制度へ』。

田中義一「NPOを活用した基本的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) 『分権型の生活保護・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」『賃金と社会保障』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』編著 (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」『資金と社会保障』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キングプア

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、障害者と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々と（本章では、「就職困難者」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。

こうした自治体独自の就労支援事業の広がりのおかげにあって、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

自立支援の到達点と課題

— 次の段階に向けて議論を

静岡大学 布川日佐史

私は二つの点について、問題提起します。

第一は、自立支援が就労支援プログラム假先で始まったことの評価です。就労支援の対象者が「就労阻害要因を抱えた受給者」へと広がっています。私はこれを積極的に評価し、そこに新たな可能性を見出すことができると考えます。

第二に、自立支援が進み、それによって保護の補完性・自助の追求に限界を置くべきことがあらためて明らかになっています。生活保護を使いやすくし、生活困窮状態にある人への生活保護給付を早めに始めることが、自立を支える第一歩です。また、自助をしようにも、自助ができない状態の人、こういう人は自助努力をしていないので保護の要件に欠けるとされてしまう人たちですが、そうした人々を生活保護に入れるように援助すること

が、生活保護における自立支援の課題となっています。

これらの点について私見を述べたいと思います。

1 就労支援の対象者の広がり

(1) 就労困難層の活性化

— 「就労のための福祉」

「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、三つの自立支援を提起しましたが、就労自立支援が先行しています。

実際には、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ーを活用する「職安連携型自立支援プログラム」の実施が先行

しました。支援対象はいわゆる「四要件」をクリアした受給者、すなわち就労阻害要因のない人で、対象となつたうち四割から五割が就労につながつたとのこと。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、地域により格差が大きいようにみえます。

地方では、電車やバスを乗り継ぎ、時間とお金をかけないと職安にアクセスできません。職安には、受給者にあつた求人はありません。病気を抱えて通院しながら働ける求人とか、子どもがいても働ける近所の求人はありません。このプログラムが成果を上げているところは、福祉事務所に配置された就労支援員が細かな援助をし、背中を押してあげて就労に結びついているというのが実態なのではないかと思ひます。

私が評価したいのは、職安連携型就労支援

プログラムではなく、自治体が独自に行つてい

る就労支援プログラムです。それは「四要件」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す。就労可能とはいえ、病気や障害などの就労阻害要因を抱えているため、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、また、福祉事務所がこれまで就労指導を繰り返してきたけれど効果を上げなかつた人、こうした人々を対象にした自治体独自の就労支援プログラムこそが、受給者の実態にあつてい

介しています。

大阪市は、受給者の実態に合わせた体系的な取り組みをしています。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ます。

受給者の就労阻害要因に着目するのではなく、「社会的つながり」に視点を置いた実践も行われています。釧路市は、地域福祉、コミュニティとかかわりがあつて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ます。対象者の職歴、生活歴、意識をふまえ、「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」を提供しています。就労の意味を捉えなおし、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ます。

京都府山城北福祉は、就労支援の目標を

「生活保護から脱却すること」において、五年、一〇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ます。福祉事務所として無料職業紹介事業の届出をし、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ます。対象者本人やその子どもの五年後、一〇年後の姿をケースワーカーと共に考えることで対象者は先の見通しが持て、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打つて出る力が湧くようになってい

ます。これらはそれぞれアプローチは異なりますが、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共通しています。

「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上昇、基礎学力の取得、生活リズムの改善、病状の安定、服薬管理や通院援助、多重債務

の処理、家庭問題の解決支援、子どもの保育園入所、資格の取得、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ます。

就労支援は、受給者の多くにとっては直接的なニーズにもとづくものではないとしても、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います。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を活性化し、社会関係資本を豊富化するのに成功しています。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生まれています。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の、逆説的帰結をそこに見ることが出来ます。

(2) 就労支援と生活保護申請援助

——「ポーター層」の支援——

生活に困って窓口に来た人で、手持ち金の額や自動車保有などから、今すぐに生活保護適用とはならないけれど、適用は時間の問題ということが明らかな人——ここでは

ーズをもとに、現場のこれまでの援助実践をベースにして策定されています。生活保護受給者のニーズを充足できてこれ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、両者があいまつたところでは、プログラムの策定と具体的な援助実践がうまく進んでいます。

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もつくられてきました。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、自立支援が効果をあげる鍵になっています。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す。

援助は個人個人に合わせるべきです。自立支援プログラムは、ある特定の対象者をひとつくりにしたものです。自立支援プログラムを活用するには、個人ごとの援助計画を立て、それを評価し、見直しながら支援していくことが必要です。

「ポーター層」と呼びますが、そうした人を対象に、就労支援専門員による援助を開始した自治体があります。ポーター層の人が自動車を保有しているうちに、健康状態が悪化しないうちに、借金まみれにならないうちに、支援をしています。

支援によつて、保護を受けるのではなく仕事についた人もいます。他方、生活保護を申請し保護開始となる人もいます。評価したいのは、こうした援助によつて、ポーター層の生活保護への受け入れに道筋がついたことです。自立の基盤が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、現場職員の言葉を借りれば、「良い状態で生活保護に入つてこられるようになった」とのことです。

(3) 課題

まず第一に、職業紹介を充実させるために、福祉事務所が無料職業紹介の届出をすることが緊急に必要です。就労支援員が地域の求人情報を集めたり、企業を回つて求人開拓をし、対象者に紹介しています。これが効果を上げていますが、そのままでは職業安法に抵触してしまいます。自治体として無料職業紹介事業の届出が必要です。自治体が手続を早急

3 生活保護制度に投げかけられた課題

(1) 保護の補正性原則（自己責任・自助原則）の適用の見直し

保護を受給する前に、活用できるものはすべて活用しつくせ、自助をしつくせという運用が行われてきましたが、自立支援が始まって、「自助原則の運用が自助の土台を奪ってしまう」という矛盾が顕在化しています。

保護の入り口で自動車を売却させておいて、保護受給が始まってから自立支援をしても、今度は自動車がないので就労先が限られてしまい就労支援の成果が出ない、というのが端的な事例です。それだったら、自動車を保有したまま保護を開始したほうがよほど効果的です。受給者の自立支援の取り組みが進展するにあわせて、保護の入り口において自己責任・自助努力をどこまで求めるべきか、自助努力・自助の限界を設定する必要性が明らかになってきました。

さらに、自助を援助できるようにするための援助が必要なことも、明らかになってきました。自助をしよつ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

に行えるように、都道府県や厚生省が具体的な援助する必要があります。

第二に、就労へのインセンティブを高めなといけません。福祉事務所の中には、当事者に対し、また職安の職員に対し、勤務控除の説明をちゃんとしていないところがあります。受給者だけでなく、職安の担当者の中にも、就労したら保護は切られると思つている人がいます。母子加算の縮減・廃止に伴い、今年度より「ひとり親世帯就労促進費」が創設されました。その効果を分析する必要があります。受給者全体の就労インセンティブを高めるために、制度を改善する必要があります。

第三に、生業扶助の活用がまだまだ消極的です。山城北福祉の奥森洋陽さんが強調しているように、生活保護受給期間はしっかりと職業訓練を保障した時間であると捉えるべきです。生活保護給付と生業扶助の活用を組み合わせることが必要です。

2 自立支援プログラムの策定・実施過程の特徴

自立支援プログラムは、福祉事務所側の二

件に欠けるとして保護から排除したままにするのではなく、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す。こうした人が保護の要件を満たすように援助することが、自立支援の課題だと認識すべきです。

貧困は自己責任ではありません。ただし、たとえ貧困に陥つたのがその人の自己責任だとしても、その人の自立を支援するためには生活保護の受給者となるように援助しなければなりません。

(2) 受給者の義務と権利や、指導指示と

保護の停廃止についての再検討

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きませんでした。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、現場の運用に任ざれており、誤つた理由による文書指示・保護停廃止が頻発しています。

給付を受けるからには、反対給付として何でもしないといけないということではありま