

それぞれが、それぞれの自己は、並列の関係として自立している。自立の目的は、日常生活自立、社会生活自立にあるのではない。日常生活自立、社会生活自立が果たされていなければならないことを意味しています。それぞれの人々が置かれている状況のなかで、日常生活レベル、社会生活レベル、就労レベルで自分の可能性を追求していくこと、被保護者が決定、選択し自らが切り開くことを支援していくことが大切であると考えます。

**生活保護における個人援助**

生活保護の実施機関である福祉事務所は、最低生活を保障しながら、被保護者の経済的自立のみならず、広く社会的自立に向かつての相談援助、支援活動を行っています。

この相談援助、支援活動は、生活保護の実施過程ともいわれ、受付→申請→資料調査→要否判定→決定(開始、却下)→支給変更・停止→廃止、という各段階を経ます。これら一連の過程は、福祉事務所からみれば生活保護給付過程、逆に、利用者からみれば生活保護受給過程となります。

同時に「ソーシャルワーク(生活保護法においては「指導、指示」及び「相談、助言」など)を通して行われる相談援助、支援活動を通して利用者の生活全体を援助、支援していく社会福祉実践過程であるといえます。

生活保護実施過程が、単に経費給付過程を行う過程にとどまらず、経費給付を通して要、被保護者の社会的自立に向けての相談援助、支援活動になるかは、実際にどのような活動が行われるかにかかっています。

また、生活保護における相談援助、支援活動の範囲と内容は、生活保護の対象となる利用者に対するこれら一連の援助、支援活動をさしているだけでなく、生活相談、支援ということでも福祉事務所にかかわってくるすべての相談を含めて考えられており、またそこでの相談援助、支援活動はそれぞれに相談に応じて問題の解決に寄与する内容をもつていなければなりません。

そのため、ここでは、①生活困窮ということで直接、間接にかかわってくるすべての相談を含めていること、②生活保護の対象とならない相談者の相談援助、支援活動も含まれていること、③生活保護廃止後の相談援助、支援も含まれていること、となります。

活動は、生活保護法第二十七条を法的根拠とする。

③被保護者の選択と決定に基づき支援活動は第二十七条の二(相談及び助言)を法的根拠とする。

そのため、被保護者が自立支援プログラムを選択しない、あるいは自立支援プログラムが不調に終わったことにより指導、指示違反として保護の廃止を行うことができないことに留意する必要があります。

**ソーシャルワークとしての援助(相談援助活動)と支援(支援活動)**

援助(aid)と支援(support)とはどう違うのでしょうか。

援助とは、援助者であるソーシャルワーカー(生活保護ワーカー)が主体となり対象者である利用者に働きかけ、生活課題を緩和、解決を図っていくことをさします。それに対し支援とは、利用者が主体となり、生活課題の緩和、解決を図り、支援者であるソーシャルワーカー(生活保護ワーカー)はそれを側面から支援していくことをさします。

援助の主体はソーシャルワーカー(生活保護ワーカー)、支援の主体は利用者です。

しかしながら、実践としては、援助においても支援においても、共に利用者の意向の尊重あるいは採用者主体という考え方のもとに、相談援助活動あるいは支援活動が展開されており、支援という言葉を使用することで、よりその考え方を表明しているといえます。

自立支援プログラムに取り組みつつも、福祉事務所の現場では、プログラムに対する理解がまだまだという現実があるようです。

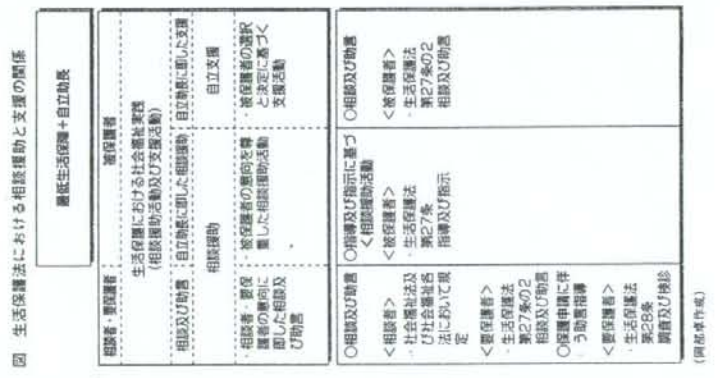
**相談援助と支援の関係**

生活保護法のなかで、相談援助と支援はどのように位置づけられているのでしょうか。

平成十二年の地方分権一括法に伴う生活保護法の改正において、最低生活保障と最低生活保護に伴う指導、指示にかかわる業務は法定受託事務、被保護者への相談、助言と、利用者への相談、助言にかかわる業務は自治事務として位置づけられるようになりました。自立支援プログラムの導入により支援活動も自治事務と位置づけられました。

そこで、生活保護法における相談援助と支援の関係は、次のように理解しておく必要があります。

- ①相談者(要保護者を除く)及び要保護者の意向に即した相談助言は、相談者(要保護者を除く)に対して社会福祉法及び福祉手続法を法的根拠に、また、要保護者に対して生活保護法第二十七条の二(相談及び助言)及び生活保護法第二十八条保護申請に伴う助言指導を法的根拠とする。
- ②被保護者の意向を尊重した援助相談援助



ここでは従来の相談援助活動と、自立支援プログラムの違いをアロセスから解説します。

**【参考文献】**

- ① 岡部卓「福祉事務所ソーシャルワーカー必携―生活保護における社会福祉実践―」全国社会福祉協議会、二〇〇三年
- ② 東京都板橋区/首都大学東京法律 岡部卓著者 代表「生活保護自立支援プログラムの導入―官庁連携による個別支援プログラムの活用―」Do & Co. 2007年
- ③ 生活保護自立支援の手引き編集委員会 生活保護 自立支援の手引き 中央法規、二〇〇八年

# 「第2回」 基礎② プロセスで見る、相談援助活動と自立支援プログラム

首都大学東京 教養 関部 卓也

全国の福祉事務所では、さまざまな方たちで自立支援プログラムに取り組んでいます。しかし、そのプログラムに対する理解がまちまちであるという現実があるところから、この連載「基礎」の第2回は、このことについて、今回は従来の相談援助活動と自立支援プログラムの違いをプロセスから解説します。

## 自立支援のプロセス

従来の生活保護における相談援助のプロセスは、次のように分けて考えることができます。それは、①相談援助の導入に当たる受付段階(インターク)、②調査や要否判定を行う生活保護申請段階(アセスメント)、③生活保護の決定とこれからの相談援助の

方向性づけ(相談援助計画の作成、プランニングともいう)とその実施(介入、インターベンションともいう)並びに相談援助活動の見直し(モニタリングと評価)を行う生活保護受給段階、そして④経費給付と相談援助が終了する生活保護廃止段階(終結、ターミネーションともいう)の各段階です。そして生活保護における相談援助活動の範囲は、受付段階の相談者、申請段階の要保護者、受給段階の被保護者、そして廃止段階の元被保護者のすべてに関わる相談援助活動を指しています。

一方「自立支援プログラム」ですが、こちらは現に生活保護を受給している被保護者を対象に被保護者の選択と決定に基づき行われる支援活動を指します。

「自立支援プログラムは、次のように大きく四つの支援プロセスに分けて考えるこ

とができます。

(1)「アセスメント(事前評価)」と「説明と参加の段階」

「アセスメント」では、①被保護者の意向の確認、②被保護者と被保護者のめぐる状況(環境)に関する情報収集、整理、検討(分析)、③事前評価、を行います。

いままでもなく相談援助活動の導入に当たる「インターク」段階から被保護者とワーカーとの信頼関係が構築され相談援助活動が展開されています。そこで支援活動においては、その関係性を保持、強化していくとともに、「アセスメント」として被保護者がどのような支援の意向をもっているのか、また被保護者本人並びに被保護者がどのような状況(環境)に置かれているのかを、さらに本人と状況(環境)の関係について、アセスメントシートを使用し被保護者

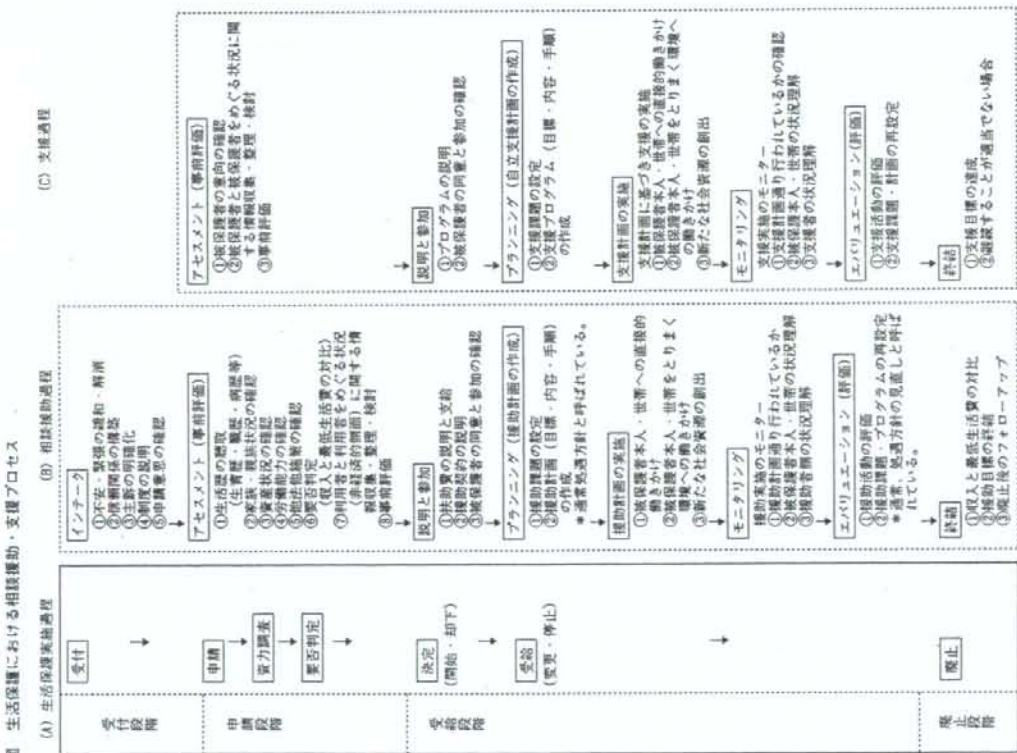


図 生活保護における相談援助・支援プロセス (A) 生活保護実施プロセス (B) 相談援助プロセス (C) 支援プロセス (関部卓也作成) 全国社会福祉協議会、2003年、p.21を修正



の事前評価を行います。

次いで「説明と参加」においては、①プログラムの説明、②被保護者の同意と参加の確認を行います。それははじめに、被保護者の支援課題に即して生活保護の実施機関である福祉事務所がどのような自立支援プログラムを提供できるのかについて被保護者への提示とその説明を行い、次いでそれが被保護者の同意と参加のもとに行われることを確認する場面として設定しています。

#### (2) アラニング(自立支援計画の作成)段階

「アラニング(自立支援計画の作成)」段階では、①支援課題の設定、②支援プログラム(目標・内容・方法・手順)の作成があります。

アセスメント結果を踏まえ、はじめに、被保護者がどのような支援課題があるのかを確認し、またその中で優先的に取り組むべき支援課題はどれかを、被保護者の参加のもとに設定します。

次いで、支援目標・内容・方法・手順を定める自立支援計画を策定します。これは支援課題を緩和・解決するために具体的な支援目標・内容の設定を行い、それらの目標達成のために、被保護者と環境への働き

かけを、いつ、どこで、誰が、どのような方法や手順で行つたらよいかを提示する、いわば、支援活動の全体的見取り図にあたります。

#### (3) 「自立支援計画の実施」段階

この段階には、①自立支援計画の実施、②モニタリング、③エバリエーション(評価)があります。

①自立支援計画の実施においては、(1)被保護者本人、世帯への直接的な働きかけ、(2)被保護者本人、世帯をとりまく環境への働きかけ、(3)支援課題に対して既存社会資源の調査・調整が難しい場合、新たな社会資源を創出していくこと、があります。

②モニタリングにおいては、支援活動の振り返りが行われます。それは、(1)支援計画どおり行われているかの確認、(2)被保護者本人、世帯の状況理解、(3)支援者の状況理解、があります。

③エバリエーション(評価)は、事前評価にあたるアセスメントに対し、事後評価を行うことを指しています。それは、(1)支援活動の評価、(2)支援課題・計画の再設定があります。(1)においては、支援目標がどの程度達成されているのか、また支援が適切に行われているのか、を評価します。(2)

においては、実施されている支援が達成されていない状況、具体的には被保護者の支援課題に変化が生じた場合、支援課題に支援内容・方法等が十分対応していない場合、引き続き再評価(再アセスメント)を行い、再アラニング、実施、モニタリングと支援を継続します。

#### (4) 「終結」

「終結」の段階には、①支援目標の達成、②支援継続が適当でない場合、の二つがあります。

①自立支援プログラムにおいては、被保護者が支援目標を達成した場合、支援が終了します。これは、支援目標が達成され、今後は被保護者自身が自分の力で対応が可能であると判断された場合です。この場合、生活保護ワーカーは再発あるいは予防のために一定の見守り(状況の把握や、場合によっては相談・助言等)をしていく必要があります。

②また、自立支援プログラムの継続が適当でない場合にも支援が終了します。これは、被保護者の状況が変わり利用しているプログラムが必要ない状況にあると判断される場合、被保護者からプログラム継続の意思がないとの申し出があった

場合が考えられます。前者の場合、生活保護における相談援助活動や新たな別の自立支援プログラムの活用が考えられます。後者の場合、継続意思のない理由等の確認と今後の生活再建をどのように図っていくかについてその方法等を検討していくことが必要です。場合によっては、新たな場(機関・組織)で支援を行うことが適当なこともあります。支援課題の緩和・解決のための情報提供や新たな場へ引き継ぐことも視野に入れてください。

#### 自立支援プログラム到達レベル(評価)の確認——必然性と循環——

自立支援プログラムではプログラムを活用することにより、それが被保護者(利用者)の自立にどの程度貢献(効果)のある、または満足しているのかを明らかにする到達レベル(評価)の確認を行うことは大事な作業の一つです。

評価には、生活保護ワーカー自身による「支援者評価」、被保護者による「利用者評価」、そして自立支援プログラム関わる当事者(被保護者、福祉事務所)以外の第三者による「第三者評価」があります。

それは、生活保護ワーカーは、被保護者

およびその世帯を支援するに当たり、どのように支援課題を把握しているのか、どのような支援計画(支援目的・内容・方法・手順)を立てているのか、どのようにして自立支援プログラムを実行しているのか(自己点検することであり「支援者評価」、またそれが被保護者自身の自立に貢献するものになっているのかどうか(利用者評価)、さらには、当事者から離れた第三者からみて自立支援プログラムが効果的に運用されているのかを点検していく必要があります(第三者評価)。

このプログラムの評価には、支援する前と、支援することによってもたらされた結果を分析(解釈)する「アウトカム評価(効果測定)」と支援経過を観察し、被保護者及びその世帯の課題解決にどのように寄与しているか支援過程を分析(解釈)する「プロセス評価」があります。

これらには、外形的に効果があつたのか客観的側面に焦点化する評価と、被保護者が満足したものであつたのか主観的側面に焦点化する評価があります。

これまで生活保護の相談援助活動における評価は、長らく量的指標である廃止(生活保護廃止率)一つと考えられてきました。評価指標の一つと考えられてきました。

それ以外の明確な指標は、十分作成されてこなかったといえます。それ以外の評価指標についても、自立支援プログラムの導入に伴い、積極的に作成していただきたいと考えます。

自治体によっては、すでに個別自立支援プログラムごとに評価指標を作成し、支援によりどの程度、被保護者の自立が達成されているのか、を明らかにしているところが出てきています。

このように自立支援プログラムにおいて「評価」を行うことは、具体的実践に裏打ちされた実践を反映することであり、また直接支援を行う生活保護の実施機関である福祉事務所が被保護者(もろろんのこと)、行政内外に対して説明責任(アカウンタビリティ)を果たすことでもあるのです。

#### 【参考文献】

- ①国野早記訂 福祉事務所ソーシャルワーカー 各埠 生活保護における社会福祉実践 全国社会福祉協議会、二〇〇三年
- ②東京都福祉区/有明大学東京共済 福祉実習者代表「生活保護自立支援プログラムの構築と実践」による個別支援プログラムの「Do・Do・Sei」とよむ、二〇〇七年
- ③生活保護自立支援の手引き(標準委員会「生活保護自立支援の手引き」中央法規、二〇〇八年

# 生活扶助基準引き下げ問題をどう考えるか

福沢大学東京都市政策学部

教授 岡部 卓

小欄は、生活扶助基準引き下げ問題を考えるに当たり、はじめに、生活保護基準の考え方、生活扶助基準の現状、生活扶助基準の基準点となっているか解説する。次いで、生活扶助基準をめぐる近年の政策動向に触れる。そして最後に、生活扶助基準をどう考えたらよいかを述べる。

## 1 生活保護基準の考え方

生活保護制度によって保障される生活水準は、最低生活水準として設定される。それは生活保護制度の保障水準を表しているだけでなく、国民にどの程度の生活レベルを国家が保障していくのかという、すくモナルミニムム（国民最低限、いわば社会保障制度の根幹にかかわる機能を有している）といつてよい。

この水準は、憲法第二十五条に明

記されているように「健康で文化的な最低限度の生活水準でなければならない」とされ、単に生理的生存が可能水準ということではなく、人間としての尊厳と体統が維持できる社会的文化的な生活が充足される水準でなければならない。

この最低生活水準（生活保護基準）は、生活困窮（貧困）であるかどうかを判断する貧困線の役割を果たしている。また、要保護者の生活需要に応じて八種類の扶助（生活、住宅、医療、教育、介護、出産、生業および葬送）のそれぞれに基準を設けている。これらの基準は各扶助の事情により、年齢別、世帯人員別、所在地別に設定されている。

## 2 生活扶助基準の構成

八つの扶助のなかで最も基本と

なる扶助は、生活扶助である。生活扶助は、第一類（第一種の基準生活費および各種加算等）により構成されている。第一類費（個人的経費）とは、扶養物質や経費などと個人単位に消費する生活費について定められた基準であり、年齢別、所在地別に表示されている。第二類費（世帯共通の経費）とは、電気代、ガス代、水道代など世帯共通の家族世帯費など世帯全体としてまとめた支出される経費であり、世帯人員別に表示されている。また年金においては、業種の別などにより調整費などの必要額が異なっているためこうした事情も考慮し、郡連府県を単位として地域別に冬季加算額が表示されている。加算とは、特定の状況にある人には特別の経費を必要とするので、特定の層だけに限って第一類費、第二類費のほか、さらに一定額が上積みされることになる。このような特別の需要がある者だけに上積みすることが認められている特別経費分の基準を加算という。上記は要保護者の衣食住経月の通常の最低生活費のすべてを満たすための費用と

して認定するもので、経常的最低生活費と呼ばれる。また、経常的最低生活費のなかで必要な物資が確保できない場合に限って、一時的に一定ものの支給を認めている。たとえば、出産、入学、入院などの場合や新しく生活保護を開始する場合、主として被服費（布団、被服、新生活被服、寝巻、おむつ等）、入学準備金、家具什器、配膳設備、水道等設備、期米一時扶助がある。これらは臨時的（一時的）に認定することから臨時的最低生活費（一時扶助費）と呼ばれる。

## 3 生活扶助基準の算定

### (1) 算定方式

最低生活費の算定方式には、大きくは理論的計算方式と実態生計方式の二種類がある。前者は、ある世帯が最低生活を維持するために必要な費目別消費量を理論的に計算し、それを金額換算しその合計額を最低生活費とする方式であり、また後者は、現実に営まれている世帯の消費構造（家計）を分析し、最低生活費を算定する方式である。



ことを前提に設計された方式であり、九〇年代以降のわが国の経済・労働環境下では、生活保護基準の低下傾向が免れない。そのため新たな算定方式または既算定方式の組み合わせが必要である、とも主張した。

両検討会で出された方向は、国

生活扶助基準の算定方式は、これまで①マーケット・バスケット方式（一九八八―一九六〇年度）→②エンゲル方式（一九六二―一九六四年度）→③格差縮小方式（一九六五―一九八二年度）→④水準均衡方式（一九八四年度）現在）といわれる算定方式を採用しこんだに至っている。それぞれ算定方式は、次の内容をもつ。①は、最低生活を維持するのに必要な食料費、被服費、光熱水費、家具什器費などの個々の費目を具体的に積み上げ、最低生活費を算定する方式であり、ラウンダリー方式、金物量方式、あるいは理論生計費方式ともいう。マーケット・バスケットとは、マーケットで買物かこに必要な品物を入れていくところから由来している。もともと、ラウンダリー（Roundare）が家庭調査を基礎とするにあたり設定した貧困線算定方式にその根拠がある。②は、家計に占める食料費の割合により生活程度が測定できるというエンゲルの法則をもとに生活水準を算定する方式をいい、理論生計費方式という。衆議院で提出している日

本人の標準栄養所要量を満たすことのできる食料費を理論的に計算し、それと同額の食料費を現実に支出している低所得世帯を家計調査から抽出し、そのエンゲル係数で逆算して総生活費を計算している。③は、一般世帯と被保護世帯の消費水準格差を縮小する観点から、生活扶助基準改定算を決定する方式である。具体的には、水準の伸び率（民間消費支出）を基礎とし、これにいわゆる格差縮小分を加味して生活扶助基準の改定算を決定している。④は、格差縮小方式により算定した基準額が、一般国民の生活水準との均衡上おおむね妥当になったとの理由から、現在の格差水準を維持するために一般国民の生活水準の変動に即した改定を行うことを趣旨とする。具体的には、政府経済見通しによる当該年度の民間最終消費支出の伸び率を基礎とし、さらに前年度までの一般国民の消費水準との調整を行うとされている。

#### (2) 地域別算定

生活保護基準の設定にあたり、被保護者の所在地域を考慮し「級地」という概念が導入されている。

生活扶助、住宅扶助および障害扶助それぞれ別の基準生活費は、所在地域の物価や気候等を参照し地域格差をつけている。現在、全国市町村を一級地から三級地に分類（三級地制）し、さらに生活扶助の基準生活費においては、一級地―一級地―二級地―三級地を二区分している。最も高い基準生活費は一級地―一であり、以下、級地の数が増えるに従って低くなる。基準の適用は、原則として世帯の居住地または現在地によっている。

#### 4 生活扶助基準引き下げ問題をどう考えるか

##### (1) 政策動向

二〇〇三年八月社会保障審議会審議部会に「生活保護制度の在り方に関する検討委員会」が設置され、一年余にわたり生活保護基準など生活保護制度の在り方に関して検討が行われた。それを受け二〇〇四年度から生活保護基準の老齢加算の段階的廃止、二〇〇五年度から生活保護基準の第一期年齢区分の簡素化、人工栄養費の廃止、母子加算の見直し、また生活扶助による高等学校等就学費の

支給が行なわれることとなった。また二〇〇七年一〇月から一二月にかけて生活保護基準の妥当性を検証する「生活扶助基準に関する検討会」（厚生労働省社会・援護局民生的研究室）が開催され、見直しの方向が提示された。これら二つに共通することは、生活扶助観点からは、一般世帯の均衡の観点から抑制の方向へ進むということである。

(2) 生活扶助基準引き下げをどう考えるか

この点に関して、筆者は、上記二つの検討会に委員として出席した。そこで水準均衡方式が前提としている生活保護基準と低所得世帯の比較検討し「妥当性を持っている」という考え方に対して、次のような異議申し立てを行なった。

生活扶助基準を低所得世帯との均衡で考える相対化したらえ方ではなく（だけでなく）、もう一つのとらえ方、すなわち健康で文化的な最低限度の生活を保障するための絶対水準で（も）考えらるべきである。また、水準均衡方式は、所得、消費水準が上昇する

福祉国家において、生活保護基準は、ナショナルミニマム機能と所得再分配機能、とりわけ格差平等と貧困の是正、解消に関わる。そのための国民的議論の高まりを強く願っている。

生活とは何か、という「問い」を改めて突きつけている。

また、これらを検討することは、最低賃金制度の「底上げ」扶給や年金・手当制度の「低位」性を手こにまだは期上げし生活保護基準のさらなる引き下げを行なう考え方を阻止することにつながる。

民、住民にとって生活保護制度の理念である生存権保障、すなわち「健康で文化的な生活」とは何か（最低生活およびそのコストの問題）を直し、一般世帯との均衡だけに偏らず社会にとって容認できない最低限度の生活とは何か、さらには新たな生活再建の基盤となる

# 問題・課題と制度

京都大学京都市区 岡部 卓

## 1. 意義

これからの地域福祉を構築するうえで、報告書は、以下の点から大きな意義を有している。

1つは、現行の福祉課題に地域社会はどう立ち向かえばよいかを地域福祉の観点から解していることである。

2つには、報告書のタイトルにもあるように、地域における新たな支え合いが住民と行政の協働により構築されることを強調している点である。3つには、地域福祉についての全面的な検討が厚生労働省が設置した研究会でなされたことである。

## 2. 問題・課題の設定

くにおなり、具現した問題・課題を地域福祉の観点で再整理・分類したものと解釈できよう。

## 3. 制度の位置・内容

報告書では、以上のように地域の生活問題・課題に対応する方針が必要であるとし、「地域における『新たな支え合い』(共助)を推進する」(Ⅱ-1)で、次のような考え方を示している。「地域におけるすべての生活課題に対し、公的な福祉サービスだけでは対応することはできない」そこで「基本的なニーズは公的な福祉サービスで対応する」という原則を踏まえつつ、地域における多様な生活ニーズへの的確な対応を図るうえで、成熟した社会における自立した個人が、主体的に関わり、支え合い、地域における『新たな支え合い』(共助)の領域の拡大、進捗することが求められている」というのである。

それは「行政だけでなく多様な民間主体が担い手となり、これらと行政が協働しながら、従来行政が担ってきた活動に

報告書では、社会福祉の対象とする生活問題と「社会の老化」(採報告書Ⅱ-1)すなわち「少子高齢化の進行と従来の安心システムの衰微」と「地域社会の老化」の両面から起きるものとしている。そして、これら諸問題に対応するための方策の充実化を図らされている(Ⅱ-2)が、それにもかかわらず、出現している問題・課題として、次の4つをあげている。

すなわち、①制度では抱ききれない軽易なニーズ、既存の給付条件に該当しない「制度の穴」によるニーズ、問題解決が十分でなくサービス提供・活用が難しくかつ身近に支援をしてくれる人々の手助けが期待できない状態にある者の生活課題②最急的な問題を抱えている世帯に対す

に加え、きめ細かな活動により地域の生活課題を解決する」という意味で、地域に「新たな公」を創出するものとする。また「地域の生活課題に対応する」(Ⅱ-3)では、報告書の冒頭で述べた生活課題(Ⅱ-3)に対応するためには、「幅広い福祉概念」の設定が、その対応(方法や対象を明らかにし、決めず生活課題に対応する)「予防・早期発見・早期対応」を提示している。そして「行政や事業者・専門家と住民の関係」(Ⅱ-5)においては、「住民は地域で生活している人しか見えない地域の生活課題を」「行政や事業者・専門家は、地域で発見された生活課題で、困難な事例や専門的な対応を要する課題について、公的な福祉サービスによって対応することができる。行政や事業者・専門家と住民とは、互いに相手の特性を活かしながら、地域の生活課題を発見、解決という共通の目的のために協働する相手である」としている。

## 4. 今後に向けて

### 一方向性と課題

る対応、③社会的階層・地域の無理解、偏見・差別、新たな矛盾を含む些所等問題、④障害のある人の施設・病院から地域への移行とそれを支える地域システムの構築である(Ⅱ-3)。

これは、人口高齢化・核家族化・都市化・産業化の進展、経済・雇用環境の変化を通して登場してきた福祉課題と、差異や多様性、エンパワメント等の新たな価値・理念の浸透により浮上してきた福祉課題である。

そしてこれは、地域社会での「つながり(関係性)」に言及している「社会的な課題を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書」、社会福祉基礎構造改革のもとでの議論、そして地域福祉計画という地域福祉のデザインを描

きさまざまな福祉課題を住民に最も身近な「公民協働」というコンセプトのもと、住民とともに民間、行政の名セクターがそれぞれ手を携えて対処していくことは、住民に最も身近な場である地域において、共同で課題解決を図ることであり、人間の豊かな生活の営みを追求していくという地域福祉の目的ともいえる。

ここで、問題と制度を専門とする者として気になつた点にふれる。それは、報告書は、問題・課題の種類・程度を市町村をベースにした公的なサービスの関係の対応関係をコンパクトに整理しているが、市町村、都道府県、国の関係、すなわち中央・地方、地方・地方関係、また市町村と福祉専門機関(福祉事務所、児童相談所、更生相談所、婦人相談所)や関連機関・施設・専門職等との関係への言及がほとんどとされていないことである。今回の報告書の範囲を超える事項かもしれないが、地域福祉を考えるうえで、重層的な対応について検討することも必要と考える。今後の検討を待たたい。

特集：福祉改革と福祉事務所—新時代における役割・機能を問う—

《総論》

## 福祉事務所のゆくえ

—成立・展開・変容—

岡部 卓

首都大学東京都市教養学部教授



## 特集：福祉改革と福祉事務所—新時代における役割・機能を問う—

## 《総論》

## 福祉事務所のゆくえ

## — 成立・展開・変容 —

岡部 卓  
たかくら  
 首都大学東京都市教養学部長教授

## I 政策・運営の方向性

わが国の社会福祉政策・運営は、戦後の緊急対応とこれからの社会福祉システムづくりに努めた「形成・確立」期（占領期における緊急認識と社会福祉事業法・福祉三法制定）から、1955年から1960年代にかけての高度経済成長下における福祉「展開・拡大」期（国民皆保険普及による福祉六法整備）、そして1970年代以降の低成長下における福祉「変容・再編」期（福祉見直しと在宅福祉等福祉の展開）期、1980年代後半から高齢社会を射程にいれた社会福祉システムづくり、そして1990年代後半からは社会福祉基礎構造改革とそれに伴う制度改革へ向かう「転換・改革」期へと移行している。

とりわけ1990年代以降のわが国の社会福祉政策・運営は、これまでの国主導の集約型から地域に密着した地方自治体主導の分権型へと移行しつつある。さらに、国・地方自治体主導で行われてきたサービス供給システムが利用者主体の公民協働のシステムへと転換されつつある。これらの動向を反映した主要な制度改革としては、老人福祉法等八法改正、児童福祉法改正、介護保険法制定、社会福祉基礎構造改革とそれを具体化した社会福祉法改正、障害者自立支援法の制定等が挙げられる。こうした制度改革を踏まえ今後の社会福

祉政策・運営は、次の方向に向かっている。

第1に、措置から利用契約へ向かう。これは、従来の措置制度に代表されるような行政機関を介したサービス供給システムから、利用者とサービス提供者が直接利用契約を結ぶシステムへの転換を意味する。この結果、サービス提供機関の種類は著しく多様化している。社会福祉法人や社会福祉事業団といった従来型組織に加え、生活協同組合、農協同組合、NPO法人および営利団体等、多様な形態の組織が出現・増加している。特に2000年から実施された介護保険制度においては、民間事業者の参入が積極的に促されたこともあり、NPO法人と営利団体による事業者数が急増している。こうした動きは、利用者の主体性と選択を保障するシステム構築と連動している。

第2に、個別的政策から総合的政策へ向かう。これは、福祉・保健・医療あるいは保健・扶助・福祉の各領域が連携・統合し、総合調整するシステムへの移行を指している。介護保険事業計画は高齢者保健福祉計画と切り離すことではできない。地域福祉計画のような、各分野で規定する個別計画を包含する総合福祉計画の策定なども、その典型と言える。

第3に、中央から地方へ向かう。これは、国が主導で政策決定・サービス提供する仕組みから、国民・住民に最も身近な地方自治体・地域を基盤とした福祉システムの構築へと志向されている。

地方分権一括法とそれに伴う社会福祉各法の改正や三位一体改革などの動きは、中央・地方の新たな役割分担の提示として見ることができ、

さて、このような中で、福祉事務所はこれまでのような役割・機能を果たしてきたのか。またどのような役割・機能を果たすべきなのか。また今後の福祉事務所のあり方をどのようなように考えたいか。言うまでもなく、福祉事務所は、「福祉行政の中核的な第一線の現業機関」として、また「地域福祉の推進機関」として、国民・住民・利用者の生活課題の解決・緩和を図る機関として位置づけられている。

そこで、上記の問題関心のもと、小稿では、はじめに、福祉事務所が成立した経緯について述べて（II-1）、次に、福祉事務所の取組・変容過程（II-2、III、IV）、これらのまとめとして福祉事務所がどのような経緯を経て現在に至っているかを概観する（V）。そして最後に、福祉事務所は今後どのような役割・機能が求められているのかについて言及していく（VI）。

## II 福祉事務所の成立・展開

## 1. 福祉事務所の成立

福祉事務所は、連合国軍最高司令官部（以下、GHQという）の指導のもとに日本政府が戦後社会福祉の基本枠組みをつくる一連の過程の中で編みだされたものである。

GHQの基本的な考えは、GHQ憲書（SCAPIN 775）「社会経済」（1946年）に示されている。同憲書は、日本政府に対して、都道府県ならびに地方自治体に差別なく徹底的な取り扱いは、公平・平等に国民に対して適当な措置を講ずるべく、単一の全国政府機関を設立すること、財政的援助ならびに実施責任体制を確立すること、そのための私的または準政府機関に対し委任または委託をしないこと、教育の起原になんら制限を設けないこと、などを要求している。この要求で出されている内容は、無差別平等の原則、国家責任の原則、公私分離の原則とも言われ、公的扶助における考

え方や扶助の実施責任は政府のもとに行われるべきであることを示している。当時の社会福祉政策の中心は生活困難者対策であり、公的扶助制度の整備を図る上で、専門的知識を備えた有給専門職員の設置、福祉地区や行政組織としての福祉事務所の創設が必然化してきているのである。

行政機構の整備の具体的な動きとして、厚生行政に關して、日本政府とGHQの間で、次の6項目で合意がなされた。その内容は、①民生委員を公的扶助責任から排除すること、②社会福祉主事官を創設すること、③福祉地区と福祉事務所の設置を行うこと、④公私分離、責任分離の措置をとること、⑤社会福祉協議会を創設すること、⑥有給専門吏員の現任訓練と基幹指導の実施、である。

戦後社会保障・社会福祉の枠組みを方向づけた社会保険制度審議会の勧告（1950年）においては、生活保護にあたる国家扶助については市町村が行い、また社会福祉サービスの分野については都道府県および人口10万人以上の市に、保健所の区域に準じて民生安定所を設置する案を提出している。

その後、福祉事務所の設置主体をめぐり、地方自治庁（現・総務省）、厚生省（現・厚生労働省）でそれぞれ次の提案がなされる。地方自治庁は基本的に市町村に福祉事務所を設置することを提案した。厚生省は都道府県および人口10万人以上の市において効率的運営を行うべきであるとし、その案を案として、原則として人口10万人に限定するという留保をつけ、市においては必要、それ以外については必要とするならば設置することができると主張した。その両者を妥協する形で、都道府県、市において必要、町村においては任意設置となった。

以上の経緯をたどり、1951年10月、社会福祉事業法の成立に伴い、福祉事務所が創設されることになった。

## 2. 福祉事務所の展開

1953年に、福祉三法体制のもとで福祉事務所



表1 福祉事務所の創設と展開に関する略年表

1	1940年代 後半	福祉三法体制	GHQ, 6項目提案 (1949) 社会保険制度審議会勧告—民生安定所 (1950) 社会福祉主事の設置 (1950) 福祉事務所の創設 (1951) 福祉事務所運営指針 (1953)	旧生活保護法 (1946) 児童福祉法 (1947) 身体障害者福祉法 (1949)
2	1950年代 前半	福祉三法体制		現行生活保護法 (1950)
3	1950年代 後半 1960年代 前半	福祉三法体制	家庭児童相談室の設置 (1964)	精神障害者福祉法 (1960) 老人福祉法 (1963) 母子及び寡婦福祉法 (1964)
4	1960年代 後半 1980年代 後半	福祉六法体制	福祉五法現業員増員指針 (1968～1970) 新福祉事務所運営指針 (1971) 実務福祉事務所 (1973～1975)	障害者福祉法 (1960) 老人福祉法 (1963) 母子及び寡婦福祉法 (1964)
5	1990年代 前半 2003年3月	福祉六法体制 (1993.4～)	福祉五法現業員増員指針 (1968～1970) 新福祉事務所運営指針 (1971) 実務福祉事務所 (1973～1975)	福祉六法等四国国庫補助率変更 (1985, 1986, 1987) 福祉五法の団体委任事務化 (1985) 社会福祉士及び介護福祉士法 (1987)
6	2003年4月	福祉三法体制 (2003.4～)		老人福祉法等八法改正 (1990) 介護保険法 (1998) 地方分権一括法 (1999) 社会福祉士法等改正 (2000) 障害者自立支援法 (2005)

出典：四郎京「これからの福祉事務所『改革』の動向と今後の展開」『社会福祉研究』第59号、放送講義  
会、1994年、40ページ）の一部を改定。法律は新定年、それ以外は発行・発令・発布年で表している。

出されている。その後、町村合併促進法により町村が減少し市が増加するに伴い、その所管である福祉事務所の数が減少し、市部福祉事務所が増加している。1950年代から1960年代前半においては、福祉事務所の業務は生活保護法を中心として、福祉問題、福祉等の生活保護法を中心として、福祉問題の実施内容に関することや、人的体制の整備（嘱託医、生活保護指導員、医療技術吏員の設置）を中心として議論があり、福祉事務所のあり方をめぐるといえる。

が、児童相談所との役割分担を明確にしつつ、関係調整や連携強化を図った。

さらに福祉五法体制を充実するために、厚生省は、1968年から3か年計画で社会福祉五法担当現業員の増加措置を行い、人口110万人の標準団体につき6人、全国で約6,000人の増員措置を地方交付税算出基礎に組み入れ、充実を図った。引き続き、1975年、1976年にも増員措置がとられ、標準団体の市部福祉事務所には8人、郡部福祉事務所には7人とした。しかし現実には、国の基準とおりの社会福祉五法体制の人員配置は行われず、社会福祉五法体制の本整備は現在まで続いている。

1971年には、厚生省は『新福祉事務所運営指針』を提示し、福祉事務所の機能を「従来の生活保護から、しだいにその他の社会福祉施策へと重きを移し、同時に、福祉に関する総合福祉センターとしての機能を十分発揮できるように、職員・職員を含めて、その体制を変えていく必要がある」として、標準組織機構図を示し、実施体制の改革を図った。そこでは、現業員としての3つの条件（特色）、すなわち、迅速性、直感性、技術性を備えることが必要であるとしている。また福祉五法の充実と単法化、さらには「地域福祉計画の立て方」「関係機関の連携」などの考え方を示している。

その後、厚生省は『新福祉事務所運営指針』が企図している総合福祉センター化を指向するために実施福祉事務所を指定した。1973～1975年度の3年間で計22か所を国の指定を受けたモデル福祉事務所とし、小池建設担当副、市岡担当副などの実験を行った。厚生省は、その実験結果を集約したものの、発表せず、福祉事務所機構については、小池建設担当副と市岡担当副のいづれが適切かについての評価を明らかにしていなかった。ただし、福祉事務所問題検討会（厚生省内閣府会）において、福祉事務所関係者のアンケート結果において、単法化（事項別担当制）の意向が強くあったとし、単法化の方向をとっている。

なお同じ時期に、民間レベルで、全国社会福祉協議会から「福祉事務所の将来はいかにあるべき

### III 福祉事務所のあり方をめぐる「改革」構想

1960年代後半から、福祉事務所についていくつもの構想が出された。そこには、①機能の偏重—福祉六法体制となったが、事実上「生活保護事務所」としての機能しか果たして110万人に1か所の設置となっていたが、実態として小規模事務所から大規模事務所まで人口のバラツキがあり、住民のアクセス上の問題があること、②専門性の問題—職員の質的確保、質的充足がされていないこと、③福祉五法サービス充実など課題解決を図ること、④福祉五法体制と事項別担当制のいづれが適切かについて、評価を明らかにしていなかった。厚生省（現・厚生労働省）は、まず児童福祉部門の強化を図り、福祉事務所の内部機構として家庭児童相談室を設置し（1964年）、専門職員（家庭児童福祉主事、家庭相談員）を配置することによって、福祉事務所で児童福祉問題に専門的に対応できるようにした。従来は児童相談所の児童福祉司が福祉事務所に駐在し対応していた

表2 福祉事務所「改革」構想：対照表

	社会保障制度審議会	福祉事務所運営指針	新福祉事務所運営指針	福祉センター構想
時期	1950年(昭和25年)10月16日	1953年(昭和28年)4月30日	1971年(昭和48年)10月20日	1971年(昭和46年)5月20日
主体	社会保障制度審議会	厚生省社会局庶務課	厚生省社会局庶務課	全国社会福祉協議会・社会福祉事業法改正研究作業委員会
構想意図	わが国の社会保障制度の基本的方向性を示す社会福祉の章で運営実施体制について提示。	社会福祉三法時における運営体制のあり方について提示。	福祉事務所制度創設20周年を記念し、今後の福祉事務所を提示。	多様化した福祉ニーズに対応できる運営実施体制の構築。
設置主体 福祉地区	都道府県および人口10万以上の市に、保健所の地域に準じて人口おおむね10万の地域ごとに民生安定所を設ける。	社会福祉事業法記載どおり。 ・都道府県 地方事務所または市庁(道にあっては、市庁出張所を含む)ごとに1。 ・都 区のある地域または地方事務所または市庁の所管区域外の地域におおむね人口10万ごとに1。 ・五大市 おおむね人口10万ごとに1。 ・五大市以外の市および町村 その区域を所管区域とする市は義務設置。町村は任意設置。一部事務組合を設けて設置することができる。	社会福祉事業法記載どおり。 ・都道府県 地方事務所または市庁(道にあっては、市庁出張所を含む)ごとに1。 ・その他 おおむね人口10万ごとに1。 ・指定都市、特別区 おおむね人口10万ごとに1。 ・市 当該市の区域(ただし、政令で指定する人口20万以上の市にあっては、当該市の地域に福祉地区を設け、2か所以上設置することができる) ・町村 当該町村の区域は任意設置。一部事務組合を設けて設置することができる。	・人口10万人以上の市 単独の設置義務。 ・それ以下の市町村 一部事務組合を設立し設置。 ・人口10万人程度の地域を単位として設置。 ・地域内の福祉に関する総合センターとして、住民の身近なところで、質の高い専門的な福祉サービスを保障する機関とする。 ・現在、都道府県の児童相談所その他各種相談所による措置の権限など直接サービスの機能は、この福祉センターに集中する。 ・軽易な判定業務などは、この福祉センターに集中する。
特徴・機能	「被扶助者、身体障害者、児童その他保護育成を要する者の面接相談、訪問指導その他ケースワークおよびこれに必要な調査、統計ならびに生活資金、生業資金の貸付、生活相談などの業務を担当するほか、市町村(人口10万以上の市を除く)の行う社会福祉事業の査察指導、連絡および調整」。	組織 A型-独立設置として社会福祉三法のみ。 B型-社会福祉三法と他関連業務。 C型-一部福祉事務所設置が困難な場合は地方事務所の内部組織として社会福祉三法のみ取り扱う。 B型を理想型とする。	福祉事務所は、「公的扶助と社会福祉の総合センターとして一元的に運営されるべきである」ことを志向。 ・福祉事務所を住民に直結した現業機関として位置づける。 3つの要件提示 ①迅速性 ②直接性 ③技術性	(機能) ・福祉サービス ・相談(インフォメーションサービス、インテーク) ・計画(地域福祉計画の策定、調整、福祉広報) ・集団活動育成援助 ・経済給付

			・地域福祉計画の策定 ・社会福祉五法の充実と単法化	
人的構成	専門職員の養成および充実 1. 社会福祉業務の専門化と技術化に伴い、専門の知識技能を有する社会福祉主事の養成確保につとめ、これら専門家をして社会福祉事務に従事せしめる制度を確立することが必要である。 2. 社会福祉主事が行う業務の全きを期するために社会福祉主事に対する現任訓練制度および査察指導制度を確立することが望ましい。	〈専門職員〉 社会福祉主事必置 〈人的配置〉 社会福祉事業法記載どおり。	〈専門職員〉 社会福祉主事必置 〈人的配置〉 社会福祉事業法記載どおり。	(職員構成) ・コンサルタント、チーム(児童、老人、障害者等各分野の専門家、精神科医その他の医師、心理判定員等) ・地域担当の専門ソーシャルワーカー、スーパーバイザー、インテークワーカー、地域福祉計画の専門職員、専門的な訓練を受けた広報担当職員、コミュニティ・オーガニゼーション・ワーカー、経済給付を行う非専門的事務職員
所掌事務	a. 社会福祉三法関連 ・生活保護法 ・身体障害者福祉法 ・児童福祉法 b. その他 ・主たる事務 16項目列挙 ・民生委員(児童委員)に関する事務等	a. 社会福祉六法関連 ・生活保護法 ・身体障害者福祉法 ・児童福祉法 ・知的障害者福祉法 ・母子及び寡婦福祉法 ・老人福祉法 b. その他 ・主たる事務 14項目列挙 ・婦人保護に関する事務等	a. 公的扶助 補助給付化 ・対象別の各種所得維持制度へ-生活保護制度の解体 ・経済給付とケースワーク ・サービスの機能の分離 ・手続きの簡素化 ・資産調整から所得調整へ	
特記事項	福祉事務所問題 ①職員の質と量の充実 ②現業機関としての性格の明確化	福祉事務所問題 ①福祉地区問題 ②専門職制 ③変動する社会に対応して	社会福祉判定指導センター設置 ・都道府県段階で設置されている各種相談所等に統合し、「社会福祉判定センター」とする。 ・都道府県に1か所ずつ設置。 ・広域段階で可能となる非常に高度な水準での専門的判定診断(医療、心理、教育、職能等)業務あるいはセラピー的指導や治療を行う機関とする。 ・実践的、臨床的な実証研究機関としての性格をもつ。 ・利用者のための宿泊設備の設置。	

出典：岡部直「福祉事務所「再編」の意義と課題」『日本社会事業大学研究紀要』第38集、1992年、168～171ページ(一部改変)。



か一昭60年を目標とする福祉センター構想]

(1971年5月、社会事業法改正研究作業委員会、いわゆる「福祉センター構想」が提示されている。この構想は、「高度経済成長期における経済的発展、国民生活の変化に伴う福祉ニーズの多様化の中にあって、公的扶助の比重は相対的に低下している。しかし、福祉事務所は生活保護が中心であり、「生活保護事務上の色彩を脱していない。これでは『将来ますます進行するであろう人口構造の変化、都市化の進行、経済水準の向上に伴う社会福祉ニーズの高齢化・多様化』に対応できなくなるであろう」とし、1985年を想定して、①公的扶助を高齢者・母子・障がい者の対象別に分け、経済給付とケア・ワークを分離する、②人口10万人以上の市に「福祉センター」を設置し、住民の身近なところで質の高い専門的サービスを確保する、③各種相談所の機能の権限などの直接的サービス機能を福祉センターに集中する、などの内容となっている。

この「福祉センター」構想は、その後の高度経済成長から成長へと移行する状況にあって、福祉事務所のあり方を根拠から問い直す局面には向かわなかったが、その後、東京都西部や地方都市の再編の動きが顕著となった。ここでは、生活保護と社会福祉五法を分離し、対象別の担当課を設置して単法（事項別）制を導入し、厚生部・課（福祉部・課）の部・課長等が福祉事務所長を兼ね二枚看板の職務に改組している。このように、形式的には福祉事務所の形態を保持しつつ、実質は事項別に所管課が異なるという組織体制が広く全国に普及していくことになる(表2)。

## IV 福祉事務所の変容

1970年代以降、社会福祉政策・運営をめぐめる動向・風潮にかかわる大きな変化はその後(1970年代、1980年代)現れてきた。福祉事務所(1970年代に開示した変化が現れてくるのは、1990年代以降になってからである。その中で福祉事務所を取り巻く状況の変化により、福祉事務所の役割・機

能が変更されてきている。

1990年代以降の主要な改革としては、福祉事務所再編成の起点となった社会福祉関係合同企画分科会「今後の社会福祉のあり方(意見見聞)」(1989年)を受けて行われた社会福祉事業法等八法改正により、それぞれ福祉事務所を支えてきた水のようなシステムが変わったことが挙げられる。従来の福祉六法体制が福祉四法体制(都道府県)・福祉六法体制(市)・福祉三法体制(町村)の3体制に分かれたこと、従来より福祉事務所の中心機能であった現業機能は、ニーズ把握、計画、関係調整機能の追加や明確化が図られたこと、また町村移譲に伴って生じた福祉事務所の職員体制の変更、すなわち五法担当職員の配属基準である人口別算定標準の見直しや、社会福祉主事設置の変更(福祉事務所必要、町村任意)等が行われた。そして福祉事務所が所管する地域について、従来、町村を所管していた都道府県福祉事務所は市町村を含む広域圏を、また市部福祉事務所は管轄する福祉地区を、そして町村においては当該町村区域を所管するという所管地域の再編が行われた。

そしてそれ以降、福祉事務所は、次の一連の法改正により変更されている。

1つには、高齢者の医療・保健・福祉にかかわる介護保険法の制定(1998年)に伴い、老人福祉法が、老人福祉法で行う措置部分と介護保険法で行う利用契約部分の業務に分立した(2000年)。

2つには、地方分権推進委員会報告とそれを受けて成立した地方分権一括法(1999年)に伴う社会福祉事業法(現・社会福祉法)改正により、生活保護担当職員(現業員)配属基準である「法定数」が「標準」に改められた(法定数から標準へ)。指揮監督を行う所員および現業を行う所員は、その職務の遂行に支障がない場合、ほかの事務を兼ねることができるとした(曾任規定から兼任規定へ)。福祉事務所の設置基準(人口10万人に1か所の設置)の撤廃(配属基準の基礎となる「福祉地区」という法定規定がなくなり、自治体の判断へ任される)が行われた(2000年4月)。

3つには、自立と連帯、サービスの質の確保、

地域福祉充実に基本とす社会福祉五観構造改革に伴う社会福祉事業法(現・社会福祉法)等の改正により、障害者各法(身体障害者福祉法・知的障害者福祉法)、児童福祉法の障害児関係の措置から利用契約へ移行し、福祉事務所は、相談・判定・支援費支給事務(都道府県)の所管であった併せて都道府県福祉事務所(都道府県)の所管であった知的障害者福祉法業務は町村へ移譲された(2003年4月)。また、児童福祉法で規定される福祉事務所業務のうち助産師施設および母子生活支援施設についても措置から利用契約へ移行となった(2003年4月)。このことにより、従来の福祉事務所体制が福祉三法体制(都道府県)、六法体制(市)、三法体制(町村)に分立、また生活保護は現行どおり、他の福祉各法は利用契約へ移行となった。

## V 福祉事務所の今後

### 1. 福祉事務所の諸変化

福祉事務所は、開設以降、変化している。福祉事務所を、福祉三法下での福祉事務所(以下、①と表記)、福祉六法移行下の福祉事務所(以下、②と表記)、福祉八法改正下の福祉事務所(以下、③と表記)、そして福祉八法改正以降の福祉事務所(以下、④と表記)に分け、福祉事務所を支えるシステムの变化のの流れの中で、いくつかのレベルから簡単にその諸変化を追えば、次の方向へ進んでいることがわかる。

- 1) 福祉事務所体制の変更  
福祉事務所三法体制(①)→福祉事務所六法移行体制(②)→福祉六法体制(③)→福祉事務所体制分立(四法体制・六法体制・二法体制)④→福祉事務所体制分立(三法体制・六法体制・三法体制)⑤
- 2) 福祉事務所機能の変更  
情報・相談・措置・サービス提供などの現業機能と言われる対人サービス機能(①、②、③)→対人サービス機能にアドミニストレーション機能であるニーズ把握・計画策定・評価・

関係調整機能を追加(④、⑤)  
3) 都道府県福祉事務所・市部福祉事務所・町村の所管地域の変更  
所管町村・福祉地区・町村行政区域(①、②、③)→広域圏・福祉地区・町村行政区域(④)→自治体の判断で設定(⑤)

4) 職員(現業員)定数基準の変更  
生活保護「法定」数(①、②)→生活保護「法定」数・五法通知(人口別算定根拠)③→生活保護「法定」数・五法通知(人口別算定根拠の見直し)④→生活保護「標準」数・五法通知(人口別算定根拠の見直し)⑤

5) 社会福祉主事設置の変更  
福祉事務所必要(①、②、③)→福祉事務所必要・町村任意(④)→福祉事務所必要・町村任意、ただし研修の義務づけ(⑤)

このように、福祉事務所を設置する広域自治体(都道府県)・基礎自治体(市町村)がサービス提供する仕組みから基礎自治体(市町村)や民間から対人サービス機能を中心としたサービス生活保護と措置と併置するサービス決定方式か決定方式へ、対人サービス機能を中心とした業務から対人サービス機能+アドミニストレーション機能をもつ業務へ、法定化された職員の量的充足・質的担保を図る人的体制から自治体の判断による弾力的な人的体制へ、それぞれ移行している。また、組織形態については、独立福祉事務所から行政組織に内部化されている大福祉事務所へ、さらに福祉と保健を統合した福祉保健センター、福祉事務所をはじめ各種相談機関を統合した総合福祉センターと、さまざまな形態が現れてきている(表3)。

### 2. 福祉事務所のあり方をめぐめる検討の推移

福祉事務所のあり方をめぐめる検討が行われた時期は、次の3つの時期に集中している。1つは、福祉事務所の成立に向けてどのような福祉事務所を開設したらよいかについて検討する時期であり、GHQと日本政府、社会保険制度審議会勧告、地方自治と厚生省の中で、設置主体、所管業務、





# THE TOSHI-MONDAI KENKYU

(JOURNAL OF MUNICIPAL PROBLEMS)

Vol.60 No.3 (687th Issue), March 2008

## Public Assistance Administration

— Contents —

- Public Assistance System and Social Security System* ▶ 3  
Taku Okabe, Professor, Tokyo Metropolitan University
- Working Poor and Social Assistance Administration* ▶ 14  
Hideo Kinoshita, Professor, Osaka City University
- Can the Big Cities Bear the Burden of the Public Welfare?* ▶ 28  
Yoko Kimura, Councilor, the Local Public Finance Council
- Public Assistance and the Elderly* ▶ 56  
Yoshiko Saga, Lecturer, Osaka Prefecture University  
Kazuko Hatta, Lecturer, Fukuyama Heisei University
- Looking at Decentralized Public Assistance Programs* ▶ 67  
Muneyuki Shindo, Professor, Chiba University
- Employment Securing World City: Strategy and Policy of Gothenburg*  
▶ 78  
You Tsuchida, Professor, Nihon Fukushi University
- Debating Public Assistance Administration Nationally* ▶ 90  
Jun Watanabe, Director-General, The Japanese Association for the Study of Public Assistance
- The Policies and the Present State of Public Assistance in Osaka City* ▶ 106  
Makoto Noda, Director for Public Administration, Public Health and Welfare Bureau, Osaka City
- Information Disclosure and Privacy Protection for Compliance* ▶ 121  
Yukiko Miki, Director, Information Clearinghouse Japan

ISSN 0387-3390

平成20年3月15日発行(毎月1日発行) 昭和30年7月15日創刊

# 都市問題研究

第60巻・第3号・通巻687号

## 特集 生活保護行政のあり方

- 生活保護制度と社会保障制度……………岡部 卓 ▶ 3  
〈京都大学京都市教養学部教授〉
- ワーキングプアと生活保護行政……………木下 秀雄 ▶ 14  
〈大阪市立大学大学院法学研究科教授〉
- 大都市財政は生活保護を担いきれるか……………木村 陽子 ▶ 28  
〈地方財政審議会委員〉
- 高齢者施策と生活保護……………乾帆 嘉子 ▶ 56  
〈大阪府立大学人間社会学部専任講師〉
- 分権型の生活保護制度を考える……………新藤 宗幸 ▶ 67  
〈福山平成大学福祉健康学部専任講師〉
- 雇用保障型世界都市……………榎田 洋 ▶ 78  
— エネボラの都市経営 —  
〈日本福祉大学社会福祉学部教授〉
- 生活保護行政を国民的な議論へ……………渡辺 潤 ▶ 90  
〈全国公的扶助研究会事務局長〉
- 大阪市における生活保護の現状と取組み……………野田 誠 ▶ 106  
〈大阪市健康福祉局生活保護制度担当部長〉
- コンプライアンスと情報公開、個人情報保護のあり方……………三木山希子 ▶ 121  
〈特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス理事〉

平成20年

3

月号

都市問題研究会

TOSHIMONDAI KENKYUKAI

(ASSOCIATION ON MUNICIPAL PROBLEMS)

R70

日本福祉大学出版部発行  
〒565-0871 大阪府吹上区吹上1-1-1

定価650円(本体619円) 雑誌コード 16669-03

## 生活保護制度と社会保障制度

おおか べ たく  
岡 部 卓

(首都大学東京都市教養学部教授)

### 1 現代社会と社会保障制度

#### (1) 社会保障制度の役割・機能

現代社会では、国民・住民の大多数が労働することによって収入を得、それによって生活に必要な物・サービスを購入している。しかし、この労働と生活といった一連の過程の中でさまざまな生活困難が生起する。たとえば、傷病になった場合には治療が必要となり、また、高齢、障害、失業、労災となった場合には、稼働収入の減少・喪失によりそれに代わる収入の途が必要となる。さらには、人によっては身体機能の低下による介助支援や何らかの事由で子どもへの養育支援など個別の生活支援が必要になってくる場合がある。このように人びとが直面する生活上の諸困難に対し、国民・住民生活の維持・安定・向上を図る公的システムを社会保障制度と呼んでいる。

さてわが国における社会保障制度は、日本国憲法(1946年)の第25条1項において生存権保障を規定し、第2項において生存権保障の一環として、社会福祉、社会保障、公衆衛生を挙げその法的根拠としている。そしてそれを具体化する方向で、1950年社会保障制度審議会が「社会保障制度に関する勧告」を発表しその基本的体系を提示している。同勧告は、社会保障、公的扶助、公衆衛生及び社会福祉の4つを体系とし、その後の社会保障制度の指針とした。それは、貧困からの救済(救済)と貧困に陥ること



を予防(防貧)を基調にわが国の社会保障制度の骨格としたものであった。その後の社会保障制度の発展によりその制度的枠組み(理念・目的・機能・範囲・水準)は変容し、今日では、「広く国民に健やかで安心して暮らせる21世紀の社会を目指して」(「社会保障体制の再構築に関する勧告」)として現在では、社会保障の目的は、救貧または防貧という範囲にとどまらず広く国民生活を保障する方向に進んできている。

さて社会保障制度審議会の分類に添い社会保障制度体系をみてみれば、制度別では、社会保険、公的扶助、社会福祉、公衆衛生及び医療、老人保健を狭義の社会保険、それに恩給と戦争犠牲者保護を加えたものが広義の社会保険としている。さらに住宅対策と雇用対策が社会保障関連制度として位置づけている。

狭義の社会保険である5分野は、それぞれ次のような特徴もつ。①社会保険は、生活上の困難がもたらす一定の事由(保険事故)に対して、保険技術を用い、被保険者があらかじめ保険料を提出し、保険事故が生じた場合に保険者が給付を行う公的な仕組みである。②公的扶助は、生活困難(要保護)者に対し、国家が一般租税を財源とし最低限度の生活を保障するため、最低生活費の不足分を扶助費として金品を支給する制度である。生活保護制度がこれに該当する。③社会福祉は、個別の必要(ニード)に対応して主として対面的なサービス(個別的な対人サービス)を提供する仕組みである。④公衆衛生及び医療は、疾病を予防し健康増進を図る公衆衛生制度と、医療従事者の養成や医療機関の整備など医療サービスを支援する医療制度がある。⑤老人保健一高齢者の健康の保持と適切な医療の確保を図るための制度がある。

さらには、社会保障制度を、国民・住民生活のセーフティネットの観点から見ていけば、次のように位置づけられる。

第1のセーフティネットは、国民・住民の大多数が給与生活者であるこ

とから雇用の確保としての雇用対策、居住の確保としての住宅対策が第一のセーフティネットとして張られている。これは、上記の社会保障関連制度に当たる。第2のセーフティネットは、通常生活していく中で生活の困難が生じた場合に対応するものであり、それは、国民・住民が強制加入する社会保険制度であり、これには、失業・労災に対応する労働保険(雇用保険・労災保険)、障害・高齢・死亡に対応する年金保険、傷病・出産に対応する医療保険、介護に対応する介護保険の5つの社会保険が張られる。この第2のセーフティネットは、雇用されているか自営であるかを問わず、主として稼働者及びその家族を中心に組み立てられている制度であり、社会保障制度の中では貧困を予防する防貧的機能を持つものとして位置づけられる。そして最後の第3のセーフティネットは低所得あるいは貧困であるかどうかという生活困難の事実認定としての経済的要件が課せられるものであり、それは所得調査を課する低所得対策(社会手当制度)、生活福祉資金貸付制度等)と資力調査を課す貧困対策(生活保護制度)に分かれる。

とりわけ生活保護制度は、第3のセーフティネットの中で最後に位置しているだけでなく、社会保障制度全体の中でも最後のセーフティネットとしての役割・機能を担っている。そのため、この生活保護制度の制度的枠組みが今後どのように設定されていくかにより、国民・住民生活がどの範囲でどの程度保障されるかが決まってくる。生活保護制度は、セーフティネットとしての所得保障、医療保障、対人サービスとしての最終的施策として位置づけられており、この国民・住民生活を守るネットがどのような張るかによって国民の信頼と安心をもって生活していかうかの分岐となる。

## ② 社会保障制度の課題

しかし、社会保障制度は、今日、以下の理由から国民・住民の十分な生活保障とはなりえていない。

わが国の社会保障制度は、夫が就労し妻が家事・育児・介護を行うという性別役割分業、フルタイムで雇用されている正規労働者、住民登録や安定した住居をもつ定住者、日本国籍を有する者等を前提に制度設計されている。そのため、家庭外で就労や社会的活動を行う女性、パートタイマー、フリーターなどの非正規労働者、安定した住居を持たないホームレスなどの非定住者、外国人登録や就労のため日本に來ている外国人等に対する生活保障が十分になされない制度構造となっている。

また、わが国における社会保障制度は、家族、企業が制度の前提としてあるいは代替・補完として制度設計がされている。たとえば、家族扶養においては、対人サービスにおける養育・介護機能など、また企業においては扶養手当や保険料の事業主負担などがそれぞれである。しかし、今日では、家族、企業がこれまで果たしてきた役割・機能を行えなくなっている。すなわち、家族、企業が変容する中で、依然として、扶養、企業の役割・機能を制度構造に組み入れていたため国家として国民・住民の生活保障を担うだけの制度構造となっていない。さらには、わが国における社会保障制度は、大きくは職域、地域の二つのチャンネルを通して制度に加入し給付を受ける仕組みとなっている。公務員・一般被用者及びその家族という比較的安定した職域（特殊職域・一般職域）にいる者・家族に対しては給付水準が比較的高いが、不安定な雇用状態にある者や地域にて加入する者・家族については低位あるいは保障されない構造にある。

そして社会保障制度が十分機能しない場合には、国民・住民の生活保障は生活保護制度を中心とする公的扶助制度が対応することになる。上述したように生活保護制度は、国民最低限の生活を保障するナショナルミニマム機能と、本人の収入・資産・労働能力、家族・親族等のインフォーマルな社会資源や他法他策等のフォーマルな社会資源を活用したとしても収入が最低生活以下となる場合、最後のセーフティネット（安全網）としてのセーフティネット機能をもっている。このセーフティネット機能の例示

として、生活保護受給世帯の構成割合からとらえると理解しやすい。現在、生活保護受給世帯は、約5割が「高齢者世帯」、約4割が「傷病・障害者世帯」、そして残りの1割が「ひとり親世帯」と「その他世帯」となっている。その大半が老齢年金、障害年金、児童扶養手当等の対象世帯である。しかし、資格要件、制度運用、給付水準の低位性から他法他策は防衛的機能を果たしていないと読みとることができている。

## 2 生活保護制度の現状・課題

### (1) 構造・運営・世論

しかし、その生活保護制度においても、制度構造及び制度運営（行政）の障壁から「利用しにくく出にくい」制度となっており、国民・住民の最後のセーフティネットとなりにていない。制度設計（理念・目的、原則・原則、扶助の種類・方法、権利義務関係、権利救済等）が貧困に対応する構造になっているのか。また法制度に適った運用がされているのか。法制度を支える運営実施体制になっているのか等を考えてみる必要がある。

制度的制約から生活保護制度の対象となっている貧困層は「制度によって切り取られた」層であり、それ以外は制度から排除されている。生活保護制度では、特定の対象層を「生活保護受給層」とし、制度展開してきている。すなわち、本来の貧困層と制度対象としての貧困層＝「生活保護受給層」は乖離している。これは、一般扶助主義に立つ生活保護制度が、制限扶助主義的傾向を強めているとも解釈できる。具体的には、稼働層等（外国人・ホームレス・稼働層）を排除し非稼働層の中の特定層（高齢・障害・ひとり親等）を被保護層として同定しているのだから。すなわち、制度対象とならない膨大な貧困層が存在していることを認識しなければならぬ。

上記のようないろいろな課題があるにせよ、社会保障制度の展開は、貧困・低所得層を中心とする救済対策（公的扶助制度）から一般階層を中心



に貧困を予防する防貧対策（社会保険制度・社会福祉制度等）へと政策の軸足を移している。

これは、被用者を中心として社会保険・社会福祉制度が一般階層対策として定着していくプロセスでもあり、そのなかで、上記のわが国の社会保障制度の課題（社会保障制度関連制度として位置づけている住宅対策や雇用対策の不備も含めて）について究明・解決することなく、貧困層＝「生活保護受給層」を「自立した市民」から脱した特殊な層としての層」という位置づけがされてくる。その結果、「生活保護受給層」はステイグマ（社会的恥辱感）が付与され、一般市民には生活保護＝福祉依存という世論形成がされていくことにもなってくるのである。

#### ② 問題・課題

ここで、近年、注目されてきている生活保護をめぐる問題を挙げると、①都市部に多く見られるホームレス問題、②国際化の進展に伴う困窮外国人問題、③上級学校進学率の増加に伴う被保護世帯の教育問題、④経済停滞に伴う雇用・失業問題、等がある。

このことに関連してここ数年生活保護の受給者数が、増加傾向にあることを注目する必要がある。このことは、これまで生活を支えてきた裕得者が、失業あるいは収入の低下（経済環境・雇用環境の変化、具体的には経済停滞・雇用悪化）によって十分な所得を得ることができない事態が生み出されていることで挙げられる。またそのことと関連して、世帯内・世帯外の扶養機能、すなわち、子どもの養育・老親扶養あるいは親族に対する経済的な支援がなかなか難しくなってきたことが、稼働世帯、非稼働世帯ともに受給世帯として増加していることになっているのではないかと考える。極端な例では、所得を得られないうえに住居を確保することができず、また親族・地域・職域などのネットワークも十分得ることができないような人が、ホームレス化しているのではないかと考える。

また、外国人については、社会保険に加入し給付を受けることはでき

る。しかし、それが十分機能しない場合には、生活保護制度は国籍要件があり適用できない仕組みとなっている。すなわち、制度の中の問題としてのホームレス問題、制度の外の問題としての外国人問題として挙げることもできる。さらに、生活保護を受給している有子世帯の教育問題は、貧困の再生産（世代間継承）につながるため、教育の機会をどのように保障していくかということが問題となる。

このような状況のなか、生活保護制度においては、以下のような課題が表面化しているといわれてよいであろう。

①制度及び制度運用上の課題として、形式と実態の乖離が問題となっている。それは、制度利用に伴うステイグマ、補給率の低位性、一般生活水準と比較した保護水準の妥当性、保護の要件（失業・居住要件の有無、国籍条項の是非）、資産保有の範囲と程度、扶養意識と扶養範囲・程度などの問題である。このことと関連して、手持金保有、ホームレス等をめぐる訴訟などが起きている。

②実践的課題としては、被保護世帯の中には多様な生活課題を抱える利用者がおり、その対応に苦慮している現状がある。とりわけ、精神障害やアルコール・薬物等の依存症、あるいは多重債務を抱えた利用者地域の中心で孤立しネットワークをもたない高齢者・障害者などが増えてきている。より有効な援助方法と社会資源の開発・活用が望まれる。

これらのことから、生活保護制度の理念、目的、制度の仕組み、それに關わるマンパワー・実施体制についてどのようにするかという生活保護制度及びそれを支える運営実施体制に立ち入った改革が必要であると考える。

### 3 今後の展望

#### (1) 貧困・低所得対策をめぐる政策動向

2002年7月には「ホームレスの自立の支援等に関する特例措置法」が10年の期限立法で成立（8月公布・施行）、さらには2003年8月には社会保

障害者福祉部に「生活保護制度の在り方に関する検討委員会」が設置され、1年余にわたり給付水準・制度の仕組み・運営実施体制など生活保護制度の在り方に関する検討が行われた。その結果、2004年度から高齢加算の段階的廃止、2005年度から生活扶助基準第1類年齢区分の簡素化、人件費の段階的廃止、母子加算の見直し、生業扶助による高等学校等就学費の対立、自立支援プログラムの導入等が実施された。

また三位一体改革における生活保護費の負担金の見直しについては、2004年11月の政府与党の合意を踏まえ、地方団体関係者が参加する協議機関を設置して制度の在り方についての検討を幅広く行い、2005年秋までに結論を得て、2006年度から実施することとされていた。しかし、国と地方との協議で、2005年12月、生活保護負担金の補助率削減は見送りとなった。

その他、〈1〉2006年、国より要保護者において、自宅を保有しているものについてはリバースモーゲージを利用した貸付を優先させるとする要保護者向け長期生活支援資金制度の創設の提案・実施、〈2〉2006年10月、「新たなセーフティネット検討会」(全国知事会・市長会)より稼働世帯に対する有期保護制度、高齢者のための新たな制度、ポータライン層の生活保護移行防止策を柱とする「新たなセーフティネットの提案」報告書を提出、〈3〉2007年10月から12月にかけて生活保護基準の妥当性を検討する「生活扶助基準に関する検討会」(厚生労働省)を開催、〈4〉ホームレスの自立の支援等に関する特例措置法は10年の時限立法であることから、2007年には2度目の全国調査を実施しこれを基にこれまでのホームレス政策の見直しの検討、等が行なわれている。

上記の政策動向の特徴としては、生活保護水準においては一般世帯の均等の観点から抑制の方向へ、また給付においては稼働年齢層においては就労支援とセットで考えるワークフェアの方向へ、非稼働層(高齢者)においては資産活用と別制度で、国と自治体の財政負担は今後へ先送り等とい

う形となっている。

## ② 今後の検討課題

このような状況のなかで、社会保障制度・生活保護制度に関し以下の諸点について確認していく必要がある。

① 社会保障制度は、国家責任、ナショナル・ミニマム、無差別平等という考え方のもとで行われなければならないこと。  
 ② わが国の社会保障制度を支える前提や条件が変容しているなかで、これまで通りの社会保障制度の維持・存続は困難であり、新たな制度構築をしていく必要があること。

③ 貧困・低所得問題の究明は経済的側面だけでなく非経済的(文化的)側面も検討していく必要があること。とりわけ、貧困低所得問題に関する認識を、制度利用者、一般市民という二つのチャネルから考えていく必要があること。

その上で、次のような観点から、社会保障制度の根幹をなす生活保護制度の新たな制度構築のための問題提起を行う。

① 国民・住民にとって生活保護制度の理念となっている生存権保障、すなわち「健康で文化的な生活」とは何か(最低生活及びそのコストの問い直し)、生活保護制度の最低生活体系全体からの見直し、一般世帯との均衡だけに偏らず社会にとって容認できない最低限の生活とは何か、さらには新たな生活再建の基盤となる生活とは何かについての検討。この点に関しては、最低賃金制度や年金・手当制度の低位性を看過し生活保護制度が提供する給付水準に疑義を呈する意見もあり、福祉国家としてのナショナル・ミニマム機能をどの制度が担うのかを真剣に議論する必要がある。

② 国民にとって「利用しやすく」また「生活再建につながる」制度の仕組みを構築していくには、制度の資格要件の緩和、スティグマの軽減・払拭の方策、生活基盤確立を図るための生活扶助・住宅扶助をはじめとし



て能力開発・活用支援としての教育扶助・生業扶助等の各種扶助、在宅と並ぶ重要な生活拠点である保護施設の在り方の検討。この点に関して「利用しにくく出にくい」制度構造となっている。国民・住民にとつて「利用しやすい」「生活再建につながる」制度改革をしていく必要があるう。

③利用者・国民が「安心」と「信頼」をもって相談でき「満足」が得られる給付・サービスが得られるような組織・業務・財政・人的体制の確立と地域社会の生活課題の発見・相談・解決に貢献できるソーシャルワークの在り方の検討。この点に関して制度を担う行政において利用を抑制する制度運営が行われていることが問題となっている。また地域のなかで孤立した真に困窮している要保護者へアウトリーチ等の体制を組むことも求められている。

④利用者の自立支援（日常生活自立支援、社会生活自立支援、就労自立支援）の仕組み・運用・体制・方法の構築。この点に関しては、生活保護行政においては、「自立＝経済的自立」という考え方が支配的であった。今日的に非常に強い、支配的な考え方ではないかと考える。では、今でもこういう考え方が妥当性を持つか。今日、自立の考え方は、大きく変わってきている。障害者や高齢者の自立をどう考えるかという議論の中で、自立の考え方の方向性として、「広く、自分の置かれた地域の中で様々な社会資源を活用して、自分が選び取って自分の生活を実現していく」という意味で使われるようになってきている。このように考えることができなければ、例えば、就職の可能性がない、身辺自立が図ることができない状態にある重度の障害者や高齢者の人たちにとつての「自立」について、答えが出ない。すなわち、経済的あるいは身体的支援を受けている彼ら・彼女たちは、経済的自立、身辺自立というゴールにたどりつけない存在としてとらえることになってしまう。そこで、地域の中で経済給付や対人サービスを受けながら自己決定・自己選択に基づき生活を営む

「精神的自立」「援助（支援）付自立」という考え方で自立をとらえ返す必要がある、またその支援を行っていかねばならない。

以上のように、公的扶助制度の中核に位置する生活保護制度が、国民・住民生活のナショナル・ミニマムを保障するとともに最後のセーフティネットとして機能していくことが必要であり、またそのような制度構造や運営実施体制を構築していかねばならない。生活保護の利用が、生活の回復・安定、そして新たな生活意欲と生活再建のステップとなるような制度設計にすべきである。

\*本稿は、拙稿「生活保護行政を考える」(『マッセ大阪 研究紀要 第10号』(株)大阪市町村振興協会おおさか市町村職員研修研究センター、平成19年3月を修正加筆したものである。

#### ＜参考文献＞

- ・岡部卓「貧困問題と社会保障—生活保護制度「再検証」—」『社会福祉研究』83号、鉄道弘済会 2002
- ・岡部卓「求められる新たな「セーフティネット」—生活保護制度を中心として—」『ガバナンス』66号、ぎょうせい、2006
- ・岩田正美・岡部卓・清水浩一編『貧困問題とソーシャルワーク』有斐閣、2003
- ・東京都板橋区・首都大学東京共編 岡部卓 執筆者代表『生活保護自立支援プログラムの構築—官学連携による個別支援プログラムのPlan・Do・See—』ぎょうせい、2007

## 貧困・低所得部門

岡部 卓 首都大学東京都市政策学部

### 1. ワーキングプア問題からなにかみえるか

21世紀に入りわが国において貧困・格差・不平等の問題が1990年代よりいっそう加速している。とりわけ、そのなかでも1990年代から都市問題として可視化されてきたホームレス問題とともにローバリエーションや規制緩和等によってもたらされたワーキングプア問題が、国民・住民の労働生活の両面にわたる問題として社会の関心を集め、その解決の方向が待たれている。

この点、欧米においてワーキングプア問題を1980年代に「貧困の再発見」と積極的に位置づけ、理論的・実証的観点から検証し政策的課題として取り上げた点に比して、わが国は固執遅れでその問題にたどりついた印象を受ける。

新自由主義政策が、貧困・格差・不平等の拡大・深化を促したことは疑う余地のないことであるが、そのことだけが貧困問題を可視化させてきた理由にはあたらない。それまでも、ワーキングプアといわれたような貧困問題がわれわれの前に備わっていた。なぜ「貧困の再発見」が遅れた、あるいは看過されてきたのであるか。

この「問い」に対し、筆者は、さしあたり、次の3つの点からその「答え」としてとらえていく必要があると考え、

1つは、貧困をどのようにとらえるかという貧困認識についてである。それは、貧困問題を考えるうえで最も基底となる、欧米、とりわけヨーロッパにおいて貧困認識は、貧困とは生存すること

てこなかつたこと、このことが、貧困問題解消の取り組みを大きく遅らせさせた一因ではないかと考える。

2つ目は、貧困の重層的・質的な把握について、わが国において、貧困問題を把握する前提としての貧困者・世帯数等をとらえる政府統計がない。この点、欧米においては政府統計等が整備されており、そのデータを通して貧困対策の検討を行うことを可能にしている。このことは、上記に関連する貧困をどう概念化、そして定義づけるのかにも関わることであり、わが国においては、貧困に相当する定義が、政策的基準である生活保護基準があるくらいであり、それは、わが国の貧困者数・世帯の実態を反映するものとはいえない。「制度によって切り取られた」層であり、それ以外の層は排除されている。すなわち、本来の貧困層と制度として切り取られた貧困層＝「生活保護受給層」は乖離しているのである。すなわち、制度対象とはならない拡大貧困層が存在していることと認識しなければならない。そのためにも、貧困を定義づけ、その量や質を正確にまた多面的にとらえる貧困の重層的・質的測定をしていくことが必要不可欠である。政府等が調査を実施するなど、貧困問題の緩和・解決につながる基礎的データの収集・分析に努めなければならないと考える。

3つ目は、貧困問題の緩和・解決に向けての方策についてである。わが国の貧困対策は、欧米の救済法規にみられるような労働能力のある者（労働年齢層）を含めて貧困問題の緩和・解決を図るのではなく、稼働年齢層、扶養義務者のある者、その他貧困救済の対象してきた長い歴史がある。そのために貧困救済の行ってきた長い歴史がある。そのために貧困救済法が制定・施行され、労働能力を有する者、扶養義務者のある者の別なく生活困窮者として保護を適用する一般扶助主義の考え方が、生活保護法第4条の福祉性の原理におきながら、生活保護を保護の要件とし、また扶養を優先して能力活用を保護の要件とし、また扶養を優先す

るという規定をおいた。これらをどう解釈し運用するかにより、生活保護を受給する対象層が大きく変わってくる。この点、現行法で採用された一般扶助主義が、生活保護行政においてきわめて厳格な解釈・運用が行われていたため、旧生活保護法まで長らく採用されていた制度主義と事実上、同じような実態となっていることが指摘できよう。すなわち、生活保護受給世帯では非稼働世帯化が進んでいるのである。現在、約5割が「高齢者世帯」、約4割が「傷病・障害者世帯」、そして残りの1割が「ひとり親世帯」と「他世帯」で構成となっている。このなかには、失業あるいは働いても低賃金で不安定な雇用形態にあるワーキングプアやホームレス状態にある者・世帯が含まれている割合は少ない。非正規化が進行するなかで、「能力の活用」をどのように考えるかは、労働政策と社会保障政策、とりわけ生活保護政策の大きな課題となっている。

### II. ナショナルミニマムへの問いかけ：生活扶助基準引き下げが突きつけたもの

上述のワーキングプア問題と同じあるいはそれ以上のインパクトをもって貧困低所得層を直撃したものに、生活扶助基準の引き下げ問題がある。いうまでもなく生活保護制度によって保障される生活水準は、最低生活水準として設定されており、それは生活保護制度の保障水準を国家だけでなく、国民にどの程度の生活レベルを国家が保障していくのかという、ナショナルミニマム（国民最低限）、いわば社会保護制度の根幹にかかわる機能を有している。この水準は、憲法第25条に明記されているように「健康で文化的な最低限度の生活水準でなければならない」とされ、単に生理的生存が可能な水準というのではなく、人間としての尊厳と体面が維持できる社会的文化的な生活が充足される水準でなければならないとして、この最低生活水準（生活保護基準）は、生活困窮（貧困）であるかどうかを判断する貧困層の役割をもつ。そして、最低生活保護は生活必要