

SURE: Shizuoka University REpository

<http://ir.lib.shizuoka.ac.jp/>

Title	最低生活保障基準の確定に向けて
Author(s)	布川, 日佐史
Citation	静岡大学経済研究. 11(4), p. 79-90
Issue Date	2007-02-28
URL	http://hdl.handle.net/10297/3806
Version	publisher
Rights	

This document is downloaded at: 2012-09-07T22:56:40Z

論 説

最低生活保障基準の確定に向けて

布 川 日 佐 史

はじめに

好況がかつてないほど続いている現代日本において、貧困の拡大が注目されるようになった。きっかけは、日本の相対的貧困率が1994年の13.7%から2000年には15.3%に上昇し、他の先進諸国を上回るレベルとなったというOECDのワーキング・ペーパーである¹。ただし、貧困そのものを問題にし、改善を図るべきだという方向に議論が向かっているわけではない。90年代からの格差拡大をめぐる論争では、格差の拡大は高齢化に伴う自然現象であるとの論調が主流であった。格差は正はテーマにならなかった。貧困の拡大についても人口構造や世帯構造の変化による避けられない現象であるかのような議論が続いている。貧困の広がりや認めつつも、それへの政策的対応の必要性を認めないという展開になりかねない。

現代日本における公認の貧困基準は生活保護基準である。貧困の測定基準としては上にあげたOECDの貧困基準（「等価可処分所得の50%」）が趨勢の分析や他国との比較に使われているが、実際の貧困対策において意味を持っているのは生活保護基準である。生活保護基準が現代日本にあってはならない状態としての貧困の境界線を確定している。ただし、この基準の妥当性について社会的な合意ができていない。それが貧困への具体的対応が進まない原因である。生活保護は最後のセーフティネットであるが、受給要件としてまずは資産や稼働能力を活用することをもとめている。この要件が過度に強調され、福祉事務所の窓口では申請拒否という法に反する運用さえ一般化してきた。それによって本来生活保護を受けるべき人さえも保護を受けられないでいる。生活保護が捕捉している貧困世帯の割合を捕捉率というが、先行研究によれば20%に達していない²。生活保護基準以下で暮らす人が多くなればなるほど、生活保護基準そのものが高すぎるという声が強まり、福祉事務所は生活保護の入り口を一層狭めるといふ悪循環が進むのである。

生活保護基準の妥当性及び基準の決定方式については20年間ちゃんとした議論がされてこなかった。現行の生活保護基準の妥当性への社会的合意を高め、現代日本においてそれ以下の暮らしを放置しないことを明確にしなければならない。本稿の第一の課題は、この点に関する問題を整理することである。

¹ Förster & Mira d'Ercole, "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second-Half of the 1990s," OECD Working Paper 22, 2005

² 駒村康平「セーフティネットの再構築—低所得世帯の状況」（『週刊社会保障』No.2208, P.24-27, 2002年11月）

貧困基準＝最低生活保障基準を確定する上で、所得や消費というフローの側面だけでなく、自立の社会的基盤としての資産・ストックのミニマムの確定や、ソーシャル・インクルージョンを支援する対人サービス給付のミニマムを検討する必要がある。

対人サービスのミニマムを確定する上で、昨年度から全国の福祉事務所が取り組み始めた自立支援プログラムが重要である。貧困が質的に深化し福祉事務所として生活保護受給者を援助しあぐねている状況のなかで、自立支援プログラムの導入を仕事の見直しのきっかけと位置づけ、ケースワークそのものを再構築し、生活保護受給者を援助する手段としてプログラムの活用を始めた福祉事務所が出てきている。これによって従来放置されてきた対人サービスニーズが顕在化してきた。本稿の第二の課題は、対人サービスのミニマムを確定する準備作業として、ニーズをどのように掘り起こしてきたかという視点から、自立支援プログラムの取り組みの現状を整理することである。

1 現代の貧困と生活保護基準

1-1 相対的貧困と生活保護基準

貧困を生きるか死ぬかという絶対的貧困ではなく、相対的貧困と捉えるのが現代社会である。その社会、その時代の規範的標準的な生活から一定以上距離ができ、規範的標準的な生活ができなくなっている状態を貧困と捉え、その社会にあってはならない状態と判断するということである。それゆえ、そもそも規範的標準的な生活レベルとはどういうものか、また、それからどれだけ乖離したら貧困と判断するのかは、その社会において、その時代ごとに、合意をつくりあげる必要がある。

生活保護基準は相対的貧困の立場から、1984年以来、「消費水準均衡方式」にもとづいて決定されている。消費水準均衡方式とは、1983年の中央社会福祉審議会意見具申が当時の生活保護受給世帯の消費水準を「一般国民の消費実態との均衡上ほぼ妥当な水準」であるとし、この均衡（格差）をそのまま維持せよとしたのをうけて導入されたものである。妥当とされたのは、被保護労働者世帯一人当たりの消費額が一般勤労者世帯一人当たり消費額の61.2%という格差であった（表1、C/A）。

1983年までの生活保護基準額の決定方式は「格差縮小方式」と呼ばれたものである。この方式に基づき、1965年以来、低所得世帯（具体的には、全国勤労世帯第1・10分位階級等の世帯）の消費水準と生活保護世帯の消費水準との格差（表1、C/B）を狭めることを課題としてきた。具体的には、最低生活費改善の目標を低所得世帯の消費水準との格差是正に置き、そのため毎年の生活保護基準額の改定にあたっては国民一人当たり消費水準伸び率や消費者物価指数というマクロ指標だけでなく、格差縮小率という指標を加えて基準額の引き上げを図ったのである。この

格差縮小方式によって給付水準を改善してきた結果、被保護労働者世帯の一人当たり消費支出と低所得勤労者世帯の一人当たり消費支出の格差（C/B）は1970年までに縮小し、70年代半ば以降83%台となった。

1983年の消費水準均衡方式への転換とは、被保護労働者世帯一人当たりの消費額と一般勤労者世帯一人当たり消費額の格差（C/A）61.2%、被保護労働者世帯の一人当たり消費支出と低所得勤労者世帯の一人当たり消費支出の格差（C/B）83.8%を、それぞれ維持するということを意味していたのであった。

なお、消費水準均衡方式にもとづく生活扶助基準の改定は、具体的にはそれまでの格差縮小率という指標をなくし、政府経済見通しの民間最終消費支出の伸びだけを基礎として毎年の基準額を改定するというものである³。

表1 1人1月当たり消費支出と格差（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：厚生省保護課『生活保護の動向解析』（社会福祉調査会、1984年、P.69）をもとに作成。

1-2 専門委員会における基準の妥当性の検証

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、1年半にわたった審議の前半を生活扶助基準の妥当性の検証にあてた。専門委員会は生活扶助基準について、モデルとなる勤労3人世帯の生活扶助基準額が妥当かどうか、低所得世帯との比較をもとに検討した。また、生活扶助の展開、すなわち、モデルである勤労3人世帯の生活扶助基準額を第1類費と第2類費にわけ、第1類費は年齢ごとに、第2類費は世帯人員ごとに、それぞれの基準額を決めていく現行の方法と乗率などについて検討した。さら

³ 「改定の考え方

○生活扶助基準の改定は、政府経済見通しの民間最終消費支出の伸びを基礎とし、国民の消費動向や社会経済情勢を総合的に勘案して決定することとしている。

○具体的には、この民間最終消費支出の伸びを基礎とし、生活扶助以外の扶助の対象となる家賃等を除外するとともに、人口増減の影響を調整して改定率を設定している。」（「第五回生活保護制度の在り方に関する専門委員会説明資料」）

<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/11/s1125-7.html#setsume>

政府経済見通しの民間最終消費支出の伸びは実際の伸びよりも高めに見積もられがちであり、この誤差を反映して保護基準が高めに改定されてきたとの意見がある。

に加算の在り方を検討し、それらの結果を2003年12月に「中間とりまとめ」として提出したのである。「生活扶助基準の評価」としては、基本的には均衡が図られており妥当であるが、勤労控除額を入れると高いとも言えるとした⁴。これを要約した最終報告（2004年12月）は「その水準は基本的に妥当」と結論付けた。その上で、「今後、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が適切に図られているか否かを定期的に見極めるため、全国消費実態調査等を基に5年に一度の頻度で検証を行う必要がある。なお、生活扶助基準の検証に当たっては、平均的に見れば、勤労基礎控除も含めた生活扶助基準額が一般低所得世帯の消費における生活扶助相当額よりも高くなっていること、また、各種控除が実質的な生活水準に影響することも考慮する必要がある。」との但し書きを付け加えた⁵。

専門委員会の結論は、現行基準及び決定方式は一応妥当であるというものであるが、社会的合意作りの基盤となるほど確固としたものではなく力強さはない。結論の歯切れ悪さは、専門委員会が行なった検証手法に起因する。

専門委員会の検証手法は1983年に消費水準均衡方式を導入した当時の手法をもとに格差を再検証するというものではなかった。すなわち、専門委員会は“生活扶助基準給付額は、低所得世帯の生活扶助に相当する消費支出額と等しくなければならない”を原則として生活扶助基準額の妥当性を検証したのである。一般国民全体との比較なしに低所得世帯だけと比較したのであり、比べる中身も、低所得勤労者世帯の「生活扶助相当支出額」⁶と生活扶助給付金額そのものとを比べたのである。前者の生活扶助相当支出額は低所得世帯の消費支出の一部であるが、低所得世帯ゆへの消費構造の特徴を踏まえることなしに、金額だけ抜き出したものである。後者の生活扶助給付額は被保護世帯に給付される金額そのものであり、実際の消費額とは異なる⁷。被保護世帯の消費実態の分析をするのではなく、給付額（収入）で代替してしまったのである。被保護勤労世

⁴ 「第1/10分位の勤労者3人世帯の消費水準について詳細に分析して3人世帯（勤労）の生活扶助基準額と比較した結果は次のとおり。（中略）

・第1/10分位のうち、残りの第3～第5/50分位の消費水準（結果として第1/5分位の消費水準に近似）と勤労控除額を除いた生活扶助基準額とを比較すると均衡が図られている。しかし、被保護世帯の消費可能額である勤労控除額を含めた生活扶助基準額と比較すると、後者が高い。」

<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/01/s0127-7L.html>

⁵ <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/12/s1215-8a.html>

⁶ 「生活扶助相当支出額とは、消費支出額の全体から、生活保護制度中の生活扶助以外の扶助に該当するもの（家賃・地代等、教育費、医療診療代）、生活保護制度で基本的に認められない支出に該当するもの（自動車関連経費等）、被保護世帯は免除されているもの（NHK受信料）、最低生活費の範疇になじまないもの（家事使用人給料、仕送り金等）を除いたもの。」（第三回専門委員会説明資料）

被保護世帯は、生活扶助基準額として受け取った金額全部を消費するわけではない。耐久消費財を購入するため、子供の進学のため、また、急な出費に備えて一定の蓄えをしている。また、勤労収入があれば勤労控除分が消費可能となるので、被保護世帯の消費水準は、生活扶助の給付額より高くなる。いずれにせよ、被保護世帯の消費水準と生活扶助の基準額（給付額）が一致するわけではない。

⁷ 被保護世帯は、生活扶助基準額として受け取った金額全部を消費するわけではない。耐久消費財を購入するため、子供の進学のため、また、急な出費に備えて天井が低いとはいえ一定の蓄えをしている。また、勤労収入があれば勤労控除分が消費可能となるので、被保護世帯の消費水準は、生活扶助の給付額より高くなる。いずれにせよ、被保護世帯の消費水準と生活扶助の基準額（給付額）が一致するわけではない。

帯一人当たりの消費額と一般勤労者世帯一人当たり消費額の格差（表1のC/A）と、被保護勤労世帯の一人当たり消費支出と低所得勤労者世帯の一人当たり消費支出の格差（表1のC/B）との二つがそれぞれ現在どのような水準になっているかは明らかになっていない。その格差の妥当性を検討したわけでもない⁸。まず必要な作業は、一般勤労者世帯や低所得勤労世帯と対比するために、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。

1-3 標準モデル世帯の基準額検証の困難さ

問題は、標準世帯である被保護勤労3人世帯の生活実態を検証することが事実上困難になっていることにある。標準世帯の設定は時代に応じて変化してきた。1961年までは勤労5人世帯（64歳男、35歳女、9歳男、5歳女、1歳男）を標準世帯としていた。61年以降、モデル世帯は勤労4人世帯（35歳男、30歳女、9歳男、5歳女、1歳男）となった。夫婦間及び親による未成年子に対する扶養義務だけが生じる家族形態であり、老親扶養は前提されなくなった。消費水準均衡方式に転換した当時のモデル世帯はこれである。1986年には子どもの数を減らし、勤労3人世帯（33歳男、29歳女、4歳子）に変更している。

標準であるはずの被保護勤労3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、勤労世帯は生活保護の中から消えてしまった。生活保護受給世帯の9割が非稼働世帯である。勤労世帯は母子世帯の一部などに限られている。また世帯の7割以上が単身世帯というのが実態である。3人世帯が標準だとはいえない。2004年の生活保護受給世帯99.9万世帯のうち37.2万世帯は単身高齢者世帯である。生活保護受給者の世帯の実態からすれば、単身高齢者世帯こそが標準世帯類型なのである⁹。父・母・子からなる勤労3人世帯は実態からするとレアケースに過ぎない。年齢別の基準額（1類費）や世帯人員別基準額（2類費）を決定するおもととなる標準としての勤労3人世帯が現実にはほとんど存在しないという奇妙な事態になっている。それゆえ、現在の標準世帯である勤労3人世帯の生活実態の検証は事実上困難なのである。あえて少ないケースをもとに検証したとしても、それで生活保護受給者の標準的な生活実態を明らかにしたことはないし、それをもとにモデル世帯の生活保護基準を検証したり、決定したりすることはできない。

標準世帯を現行のままとするなら、現行生活保護基準の妥当性を検証するには、標準世帯である勤労3人世帯を生活保護の中に取り戻さなければならない。生活保護の入り口での運用の改善、とりわけ稼働能力の活用要件に関する運用の見直しが必要となる¹⁰。

⁸ 拙稿「ワーキング・プアと最低生活費（貧困）基準」（『ポリティーク』第10号、2005年9月）参照。

⁹ 厚生労働省「被保護者全国一斉調査（基礎調査）」より。

¹⁰ 詳しくは、拙稿「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6』東信堂2006年4月）参照。

標準とされた世帯が存在しないもとは、現状に即して可能な検証を行わなければならない。専門委員会は単身世帯について別途のモデルを作るべきと提起している。その具体化が求められる。まず単身被保護世帯の生活実態の分析から始めなければならない。その際、生活保護受給単身世帯のほとんどが高齢者であることに留意が必要である。高齢者の消費水準・生活スタイルと若年層のそれは質的に異なる。単身高齢者の生活実態をもとに単身世帯の基準額を決め、それを若い稼働世代に適用するというものになってはならない。

家族や雇用の変化に即した標準世帯の設定が求められている。将来的な改革の方向として、“標準世帯の基準額を決め、それを第1類費・第2類費に展開する”という現行方式ではなく、個人ごとに基準額を設定する基準額算定方式を検討する必要もあろう¹¹。また、日本社会の不平等度が増してきたもとは、生活保護受給世帯と一般世帯との格差、生活保護受給世帯と低所得世帯との格差それぞれを見直す必要もでてきている。

1-4 最低生活における社会サービスニーズ

生活保護基準を確定する際、上に述べた金銭給付額の算定単位や手法の検討だけでなく、社会参加や自立の基盤を回復するためのサービス給付を最低生活保障の新たな内容として組み入れ、保障すべきサービス給付の水準を確定することが求められている。所得や消費というフローの側面だけでなく、ソーシャル・インクルージョンを支援するサービス給付のミニマムを検討する必要がある。

生活保護受給世帯は、消費行動において、社会的つながりや将来の生活設計に関わる支出を抑えざるをえない傾向がある¹²。その背景には先を見通すことと豊かな人間関係を持つこと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¹³。自立の基盤を回復するに

¹¹ 例えばドイツの社会扶助は、日本のように第1類費、第2類費に分けるのではなく、栄養や日常生活上家庭生活上の需要に対するものとして扶助基準額（Eckregelsatz）を決めている。その上で、子供に対しては年齢によって基準額に50～90%を乗じた額を、パートナーには基準額に80%を乗じた額を給付している。拙稿「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、2006年3月）

¹² 第二回専門委員会に提出された「社会生活に関する調査結果・社会保障生計調査結果」から実態は明らかになっている。<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/09/s0930-7b.html>

¹³ 「生活保護受給母子世帯には、通常、必需品と考えられている財やサービスに関しては、低所得母子世帯よりも高い消費水準を実現する一方で、社会活動や将来設計に向かう支出を抑える傾向がある。その主な動機は、社会活動や将来設計に向かう支出は、一般的に必需品と考えられていないからであり、必需品と考えられていないものへの支出は、社会的な抵抗感を強く伴うからである。（中略）

『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、心身の健康の他に、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、さらにはさまざま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』）がより高めであったとしても、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」（後藤玲子「正義と公共の相互性—公的扶助の根拠」『思想』2006年3月号、pp.87-88）。

は、金銭給付だけでなく社会参加支援や、対人サービスが必要なのである。

生活保護における対人援助サービスには、本来多様な内容がある。生活保護の申請を援助するサービスから始まり、上で述べた受給者の日常生活・社会生活のニーズに応じた最低生活保障としてのサービス給付や、就労支援としてのサービス給付などである。ただし、従来こうしたニーズは放置され、潜在化していた。

次章で見るように2005年度から実施されている生活保護における自立支援プログラムが、こうしたニーズを顕在化させ始めている。

2 自立支援サービスへのニーズの顕在化

2-1 自立支援プログラムの導入

生活保護における自立支援プログラムは、2004年12月の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告」を受ける形で導入された。専門委員会の問題提起の内容は多岐にわたり、性格も多面的なものであるが、注目すべきは生活保護制度を「利用しやすく自立しやすい制度へ」改革するという基本方向を提起したことである。最後のセーフティネットである生活保護は「補足性の原理」を定めている¹⁴。この原理が過度に強調され、本来保護を受けるべき人が保護を受けられないという状況を生み出してきたことは先に述べたとおりである。専門委員会は、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、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、長期的に見れば財政支出の節約にもなるだろうとの合意にもとづき、「利用しやすく」という方向を示したのである。「入り口で徹底的に絞る」という従来への運用からの転換を意味している。

専門委員会は「自立しやすく」という改革の目玉として、生活保護において自立支援に積極的に取り組むことを提起した。生活保護は生活扶助や住宅扶助などの所得保障給付だけでなく、自立支援のためのサービス給付との2本柱であり、今後軸足を後者に移していくとの方向性を示したのである。なお、自立とは就労自立・経済的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持ち社会的に生活することが自立なのだ、生活保護で言う自立を社会福祉法に合わせて定義し直したのである¹⁵。

¹⁴ 生活保護法第4条「保護は、生活に困窮する者が、その利用しうる資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。②民法に定める扶養義務者の扶養及びその他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする。③前2項の規定は、急迫した事由がある場合に、必要な保護を行うことを妨げるものではない。」

¹⁵ 「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。」（前掲「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」）

これを受け2005年度より各地の福祉事務所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福祉事務所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、これにもと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。生活保護制度の発展方向として、金銭給付だけでなく、要扶助状態にある人それぞれに応じて福祉事務所が重層的かつ多様な対人サービス給付のメニューを整備し、段階的に支援していくシステムをつくりあげることを目指すものである。

2005年度はハローワーク連繋型の就労支援プログラムを優先するという形で全国実施が始まった。2006年度は、就労支援以外の自立支援、すなわち日常生活支援、社会生活支援の個別支援プログラムも含め、全ての自治体が独自のプログラムを策定・実施することとなっている。

2-2 ハローワーク連携型就労支援プログラムと自治体独自の就労支援

全国的には、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」）を活用し、就労支援を優先するという形で自立支援プログラムが導入された。これは職安に新たに配置された専門職と福祉事務所の担当者が連繋し、生活保護受給者への就労支援を行なうものであり、労働政策と公的扶助が交錯する局面での新たな取り組みである。

現時点ではこのプログラムの対象者は限定されている。厚労省のマニュアルによれば、生活保護受給者のなかで「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要件を満たす生活保護受給者である。全国の福祉事務所がこの要件に従って対象者とした人の数は6万人弱である（表2）。2006年3月までにこのプログラムに参加したのは全国で7,309人である。

表2 自立支援プログラム実施状況

ハローワークにおける生活保護受給者等就労支援事業※1	対象者(人)	支援開始者(人)	支援終了者(人)	就職者(人)
生活保護受給者等就労支援事業活用プログラム	56,288	7,309	4,553	3,007
自治体による自立支援プログラム策定状況※2	プログラム数	対象者(人)	参加者(人)	達成者(人)
就労支援プログラム（就労支援員等活用）	156	69,897	19,776	5,940
就労支援プログラム（職場適応訓練、他）	155	47,578	2,593	982
日常生活自立支援プログラム計	214	9,378	5,497	854
社会生活支援プログラム計	60	1,278	226	104

出所）※1：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）

※2：生活保護関係主管課長会議資料（2006年2月28日）

これ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、独自の就労支援プログラムに取り組んできた自治体がある。2005年4月時点で、全国100自治体が合計250名ほどの就労支援員を福祉事務所に配置している¹⁶。現在、250を越える自治体が独自の就労支援体制の整備をしている¹⁷。

先進的な自治体は、対象者の生活状況や就労意欲に応じた段階的な就労援助プログラムを作り上げてきた。大阪市の事例をあげるなら、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カウンセラー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行なっている。

自治体独自の就労支援プログラムは、ハローワーク連繋のプログラムと異なり、何らかの就労阻害要因を抱えた人も対象としてきた。表2からわかるように、自治体独自の就労支援プログラムへの対象者は、就労支援員活用と職場適応訓練の両者を合わせると14万人を越え、参加者も2万人以上が参加している。こちらの方がハローワーク連繋型の就労支援よりも規模が大きくなっている。

重要なことは、規模が大きいことだけでなく、自治体独自に就労支援に取り組むことを通じて対象者が抱える様々なニーズが明らかになってきたことである。

2-3 「働くための福祉ニーズ」の掘り起こし

自立支援プログラムを援助の手段と位置づけ、就労支援に実際に取り組むなかで受給者の生活実態に目がとどくようになる。それによって、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。

支援対象者に就労意欲が出ない、「結果」が出ないのは、まだ見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、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る。

また、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

¹⁶ 嘱託等の形態で雇い入れた職員の人件費は国からの補助金（「セーフティネット支援対策等事業」）によっている。

¹⁷ 以下紹介する事例は、厚生労働科学研究費補助金・政策科学総合研究事業（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】（主任研究者・布川日佐史 H17-政策一般-022）によるヒアリング調査結果まとめの一部である。

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。京都府山城北福祉は、目先の稼働能力活用を対象者に迫るのでなく、長期的視野を持つことで対象者の日常生活自立支援、社会生活自立支援に関するニーズの掘り起こしと、意欲の喚起に成功している。

就労支援により、日常生活自立支援、社会生活自立支援に関するニーズが掘り起こされている。目先の稼働能力活用に固執するのではなく、働くための福祉ニーズの掘り起こしに自覚的に取り組んでいるところこそ、就労に結びつき、就労の成果も高くなっている。こうした成功事例が広まれば、就労支援の対象者そのものを拡大させ、日常生活自立支援、社会生活自立支援に関するニーズを顕在化させることこそが就労支援の重要課題として取り組むことになろう。

2-4 日常生活自立支援・社会生活自立支援ニーズの掘り起こし

日常生活自立支援、地域生活自立支援という広い意味の自立支援への取り組みについては、まだ数は少ないとはいえ、受給者のニーズにそった独自の援助に取り組みはじめた福祉事務所がでてきた。

板橋区赤塚福祉事務所は、就労支援を優先するのではなく、日常生活支援、社会生活支援と就労支援は並列のものだとして取り組んでいる。ここで特徴的なのは、福祉事務所のケースワーカーとして生活保護受給者との関係で日ごろ職務上困難を感じていることを集団で整理したところ、ケースワーカーの立場から対応が必要な問題が実は生活保護受給者が抱えている日常生活・社会生活上の困難でもあるということを確認にした点である。こうしてニーズを明らかにし、現在、高校進学プログラムなど独自に16種類の自立支援プログラムを具体化している。潜在的ニーズの掘り起こしを、ケースワーカーの仕事の見直しという視点から行なったという点が特徴である。

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に取り組んできた。できるだけ多くの保護受給者が利用でき、自立支援の下支えとなる支援として、「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（表3）。

表3 新宿らいふさぼーとプラン実施状況

年度	知って得する 社会資源活用講座 (導入面接)	ところを伝える 講習会	ところを記す 講習会	お金の勉強会	食のセミナー	食事づくりま Show	一緒に片付け隊	パソコン教室	自己表現教室	東京再発見教室
17	216名	30名	27名	33名	53名	58名	12名	94名	56名	90名

※平成17年9月1日から18年3月31日まで

年度	知って得する 社会資源活用講座 (導入面接)	ところを伝える 講習会	パソコン広場	お金の勉強会	食のセミナー	食事づくりま Show	一緒に片付け隊	パソコン教室	自己表現教室	東京再発見教室
18	106名	59名	242名	51名	62名	40名	13名	175名	44名	69名

資料：新宿区「被保護者自立促進事業実績表」より

人気の高いパソコン広場、パソコン教室は、就職に役立つ技能実習ではなく、パソコンにふれる場に来るといふ社会参加を目的としたものである。この特徴は、出来るだけ多くの人々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、ニーズが顕在化しやすいという経験を作り出している。

尼崎市福祉事務所は、精神長期入院患者の退院促進に取り組み始めている。対象としたのは居宅がなく生活保護法73条にもとづいていわゆる「県費」で市外の病院に長期入院している生活保護受給者である。こうした人たちは、尼崎市内に居宅があるわけでもなく、また、尼崎市が保護費の負担をしないでも済む人たちである。こうした長期入院患者を福祉事務所は従来放置してきた。退院促進をし、福祉事務所の管内にアパートを構えたとすると、今度は福祉事務所のケースワーカーの負担が増えてしまうし、自治体はそれまで県が肩代わりしていた保護費の負担分を負担しなければならなくなる。

尼崎市は放置状態を解消することこそが自立支援全体の底上げにつながるという位置づけで、「県費」の長期入院生活保護受給者の退院促進プログラムを始めた。それまでデータも整理されていなかった状態だったが、480名の対象者を把握し、すでに300名近くと面接を行なった。退院促進はそれだけで終わるのでなく、アパートを構え地域で暮らすのを支える日常生活・社会生活支援サービスが必要になる。いままで放置されていたニーズがこうして顕在化しつつある。

取り組みの課題や位置づけはそれぞれ異なるが、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。だが、現時点ではニーズを量的に把握したり、推計することはできない。先進的な取り組みを通じ、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現時点の課題である。

2-5 小括

自立支援のためのサービス給付は、決してプラスアルファのおまけのサービスではない。最低生活を保障するために欠くことのできない対人サービスである。自立支援を受給者の権利として定着させるには、それぞれのサービスの内容を豊富化した上で生活保護法に明確に位置づけなければならない。国と自治体との間の事務及び財源の分担関係を確定し、自立支援サービスの財源を保障する必要がある¹⁸。自治体がその地域や対象者の特性に合わせて必要と認めた対人サービ

¹⁸ 現在は、就労指導の延長として就労支援が行なわれているので、それにかかる人件費には予算上の配慮がされている。また、社会生活自立支援においては、医療扶助支出を削減するために精神長期入院患者の退院促進が優先的に取り組まれており、予算上の配慮もされている。こうした背景のない一般的な日常生活自立支援や社会生活自立支援は国及び自治体双方にとってモチベーションがなく、それに財源をあてる根拠もないのが現状である。

ス給付を提供できる裁量とそのため財源を自治体に保障しなければならないのである。

自立支援プログラムが掘り起こしてきたニーズをまずは整理分析しなければならない。

おわりに

最低生活保障の金銭給付の側面では、生活保護受給世帯の生活実態にもとづいた保護基準の妥当性そのものの再検証が必要なことを確認した。対人サービスの最低保障の側面では、ニーズが多様な形で掘り起こされてきた段階であることを確認した。

以上から、金銭給付及び対人サービスの両面での検討が早急に必要であること、それを同時にこなうことが必要であるといえる。逆に言うなら、こうした点が確定されないまま、金銭給付の引き下げが先行されるようなことがあってはならないということである。

参考文献

- 阿部彩「貧困の現状とその要因－1980-2000年代の貧困率上昇の要因分析」小塩・田近・府川編『日本の所得分配』東京大学出版会、2006年
- 岩田正美「バスに鍵はかかってしまったか？－現代日本の貧困と福祉政策の矛盾」『思想』2006年3月号、岩波書店
- 駒村康平「低所得世帯の推計と生活保護制度」『三田商学研究』46巻3号、2003年
- 後藤玲子「正義と公共的相互性－公的扶助の根拠」『思想』2006年3月号、岩波書店
- 中川清「貧困の性格変化と社会生活の困難さ－『社会生活に関する調査』の意義－」『季刊社会保障研究』39巻4号、2004年
- 布川日佐史「若年貧困と社会保障の課題」『社会政策学会誌』No13、法律文化社、2005年
- －「ワーキング・プアと最低生活費（貧困）基準」『ポリテイク』第10号、旬報社、2005年
- －「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6』東信堂、2006年
- －（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