

〈論文〉

生活保護制度における自立助長の変遷と今日的課題

戸 田 典 樹

1 研究の目的と方法

生活保護法は、生存権を保障する理念に基き生活困窮するすべて国民に対し「最低限度の生活を保障する」(以下、「最低生活保障」という。)とともに、「自立を助長する」(以下、「自立助長」という。)ことを目的としている。

本研究の目的は、生活保護制度の自立助長の取り組みが政策動向に伴いどのような変遷をたどったのかを概括し、現在の生活保護制度改革において導入された自立支援プログラムが持つ今日的課題を明らかにすることである。

まずは、自立助長の「保護適用の適格性を重視する考え方」と「多様な可能性を認める積極的な考え方」に着目し時期区分を行う。次に、自立支援プログラムが持つ「保護適用の適格性を重視する考え方」による支援策を克服し積極的な支援策を進めるための問題点と課題について検討を加えたい。

2 研究の背景及び視点

2003年以降、生活保護制度改革は、社会福祉基礎構造改革の最終仕上げとして、物価水準の引き下げや低所得者世帯との消費支出比較を理由とした基準の見直し、高齢加算・母子加算などの削減・廃止を進めた。生活保護制度改革は、基準の見直しなどとともに、①経済的な給付のみでは様々な問題への対応できないこと、②保護の長期化を防ぐための取り組みが必要であること、③個人の経験に依存する実施体制に限界があること、を理由として地方自治体による自立支援プログラムの計画・実施を提示した⁽¹⁾。「自立支援プログラム」は、戦前の所得保障制度が持っていた「保護適用の適格性を重視する考え方」から日常生活

自立や社会生活自立を含めた「多様な可能性を認める積極的な考え方」へと転換をはかるという側面を持っていた。保護受給者の最低生活保障とともに積極的に生活再建をすすめる生活保護制度への再構築を図るという視点を持つ。

3 自立助長の変遷

生活保護行政の政策動向は、施行事務監査により福祉事務所を統制し、現業職員による自立助長の取り組みにより保護受給者に指導・指示してきた歴史を持つ。訪問活動の充実、自立助長推進ケースの選定、自立計画書の作成など、多くの自立助長の取り組みが実施されてきた。戦前から続く惰眠養成排除思想に基づく「保護適用の適格性を重視する考え方」と傷痍軍人対策にみられる「多様な可能性を認める積極的な考え方」とを、どのように使い分けてきたのか、現在の生活保護制度改革における取り組みにどのように影響を与えたのか、自立助長の変遷をたどり考察する。

ア 自立助長誕生前期 1945年～1949年

戦時下の傷痍軍人対策は、救護法とは大きくことなるものだった。傷痍軍人対策には、医療保護、職業保護及びその他待遇措置の三種類があった。これらのうち、自立助長を重視するのは職業保護である。生活の保護(恩給の支給)を行うばかりでなく、職業訓練などによる社会的経済復活を目標にすえた自立への取り組みだった⁽²⁾。一方、救護法は、対象者を65歳以上の者や13歳以下の幼者等とし、働ける者を対象から除外している。同様に、旧生活保護法も欠格条項をもうけ生計の維持に努めない者、素行不良な者などを対象から除外している。

第二次世界大戦敗戦後、連合軍は、SCAPIN⁽³⁾

表1 自立助長の時期区分

時期区分		自立助長	時代背景
自立助長誕生前期	1945 年 ～1949年	自立の支援を積極的に打ち出した考え方	傷痍軍人対策及び戦後の傷痍者保護対策
		占領政策による無差別平等原則	SCAPIN 404「日本の救済計画」、SCAPIN 775「社会救済（公的扶助）」
		「保護適用の適格性を重視し支援に対しては消極的な背後にひかえた考え方」	救護法，旧生活保護法
自立助長整備期	1950 年 ～1959年	「助長という以上そういう内在的可能性を有っている者に対し，その限度において云われるものであつて，そのような可能性の態様や程度を考えず，機械的画一的に一つのことを強制するものでない」	「生活保護法の解釈と運用」 小山進次郎
		「本法制定の目的が，単に困窮国民の最低生活の保障と維持にあるだけでなく，進んでその者の自力更生をはかることにあることは，国の道義的責務によりしても当然のことであるが，改正法においては第一条にその趣旨を明言してこの種の制度に伴い勝ちの惰眠養成を排除せんとするものである」	「改正生活保護法の解説」 木村忠次郎
現業活動の管理強化により保護適用の適格性を重視した自立助長推進期	1960 年 ～1968年	「被保護者世帯名簿の作成」	国民皆年金法成立，福祉六法体制，医療事務担当者
		ケース訪問基準の明確化，「被保護世帯名簿」整備による「問題ケース」の類型化	生活保護行政第二次「適正化」化政策
対象ごとに自立助長を区別した時期	1969 年 ～1977年	(1) 高齢者等は社会的，身体的ハンディキャップのため日常生活を営むうえで，特殊なニードを有することを考慮し，資産の保有や勤労収入について特別な配慮を行うとともに，他の福祉施策等とあいまって高齢者等が生きがいのある生活をおくれるよう行政全般を運用すべきである	中央社会福祉審議会「国民生活の変化等に対応した生活保護制度のあり方」
		(2) 労働能力のある者については，自立意欲をそこなわないよう配慮し自立の促進を図るべきである	
		要看護ケースの処遇充実	監査方針の主眼事項
挙証資料により保護適用の適格性を重視した自立助長推進期	1978 年 ～1984年	123 号通知による包括同意書などの導入	「生活保護の適正実施の推進について」
		和歌山県下の暴力団員による不正受給事件	不正受給排除キャンペーン
「分権化」により自立助長の実施責任を曖昧にした時期	1985 年 ～2002年	すべて身体障害者は，社会を構成する一員として社会，経済，文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会を与えられるものとする	身体障害者福祉法第 2 条第 2 項
		福祉関係国庫補助金負担率の見直し	臨時特例措置
		現業員の配置基準が法定数から標準数，第 27 条の 2「相談及び助言」の自治事務化	地方分権一括法による機関委任事務の見直し
市場原理の導入により自立助長の提供主体を多様化した時期	2003 年 ～現在	自立支援プログラム，非正規職員，アウトソーシング	生活保護制度の在り方に関する専門委員会

404「日本の救済計画」を發表し、敗戦により生活困窮者が町にあふれ暴動が起り飢餓から病人がでる可能性があること、数百万人の失業者に対して物資の配給を割り当てる方法を持たないにもかかわらず日本政府が計画を作成しないこと、そればかりか計画作成に対する確信的な敵対心があること、計画作成を要求しない限り問題を解決する手立てをとらないことを示している⁽⁴⁾。このような状況認識の下で、連合軍は、SCAPIN 775「社会救済（公的扶助）」（Public Assistance）を発令し、無差別平等原則などを提示した。

旧生活保護法制定における審議過程において、無差別平等原則を拒否できないと考えた審議委員達は、稼働年齢層に対する保護適用の適格性を重視する惰眠養成排除論を主張した⁽⁵⁾。この結果、旧生活保護法は、第一条に無差別平等の原則を掲げながらも第2条に欠格条項をもうけ、さらには生活上の義務、届出の義務、指示等に従う義務といった義務を強調し、「保護適用の適格性を重視し支援する考え方」を温存させるものとなった⁽⁶⁾。

イ 自立助長整備期 1950年～1959年

現行生活保護法は、立案過程において7段階の法案が作成されている。「自立を助長する」という規定は、1950年2月に第5案で追加されている⁽⁷⁾。「日本の公的扶助制度の持ち味」として「絶えず立ち上がるという方向」の「育成発達」を期すという意味を持っていたとも言われている⁽⁸⁾。

現行生活保護制度の導入時に厚生省社会局保護課長であった小山進次郎は、生活保護制度において、最低生活保障が社会保障機能を担い、自立助長が社会福祉機能を担うという制度枠組みを併せ持ち立案されたと説明している⁽⁹⁾。自立助長を「公私の扶助を受けず自分の力で社会生活に適応した生活を営むことのできるように助け育てて行くこと」という経済的自立を前提としながら、「助長という以上そういう内在的可能性を有っている者に対し、その限度において云われるものであつて、そのような可能性の態様や程度を考えず、機械的画一的に一つのことを強制するもので

ない」と個々に応じた多様な方法により自立を支援する積極的な取り組みの必要性を説いている⁽¹⁰⁾。

だが、一方で小山の上司で厚生省社会局長だった木村忠次郎は、「本法制定の目的が、単に困窮国民の最低生活の保障と維持にあるだけでなく、進んでその者の自力更生をはかることにあることは、国の道義的責務によりしても当然のことであるが、改正法においては第一条にその趣旨を明言してこの種の制度に伴い勝ちの惰眠養成を排除せんとするものである」と保護適用を行うことによって怠け者をつくらないこと、保護適用の適格性を重視した自立助長の取り組みの必要性、を説いている⁽¹¹⁾。二人は、同時期に現行生活保護制度制定に携わった厚生省官僚でありながら自立助長の持つ意味を一方では「機械的画一的に一つのことを強制するものでない」と多様な可能性を持つ人間に対する自立への支援として、一方で「惰眠養成を排除せんとするものである」と保護適用により惰民となることを避けるための自立への支援として、捉えている。まさに、現行生活保護法の自立助長には、「傷痍軍人対策及び戦後の傷痍者保護対策」による「多様な可能性を認める積極的な考え方」と「救護法及び旧生活保護法」による「保護適用の適格性を重視する考え方」の共存を見ることができる。

ウ 現業活動の管理強化により保護適用の適格性を重視した自立助長推進期 1960年～1968年

1950年代に進められた産業構造の転換は、石炭産業「合理化」による多くの失業者を生み出している。1959年には、三井鉱山三池炭鉱において大量指名解雇が行われ、無期限長期ストが行われた。多くの炭鉱離職者が、政府の経済政策転換により生活困窮に陥り生活保護適用を受けた。1964年の監査方針は、「不正受給者の一掃、稼働収入、資産等事実把握の正確化」など、筑豊などにおける集団陳情対策としての「適正」実施を掲げた。1964年度より「被保護世帯名簿」の整備によって「問題ケース」を重点的に把握するケース類型化が図られ、査察指導員による現業活動へ

の管理強化を進めている。「問題ケース」とは、働けるにもかかわらず「働けない」と主張し、集団陳情を行う労働能力のある者達だった。自立助長の取り組みは、「保護適用の適格性を重視する考え方」へと偏重し、1965年を境にして稼働年齢層の保護適用を減少させていった⁽¹²⁾。

エ 対象ごとに自立助長を区別した時期 1969年～1977年

1969年厚生省は、中央社会福祉審議会に対して「国民生活の変化に対応した保護基準の引上げの方向及び被保護階層の質的变化に対応した処遇の充実改善」について諮問している。諮問理由には、最低生活水準の見直し問題とともに、生活保護制度の対象となる階層が過去10数年間において著しい質的な変化をみせているとし、雇用機会の増大、賃金水準の上昇等を要因として「労働能力のある者は自立している」という認識を示している。中央社会福祉審議会は、1971年に「国民生活の変化等に対応した生活保護制度のあり方」により、(1)高齢者等は社会的、身体的ハンディキャップのため日常生活を営むうえで、特殊なニーズを有することを考慮し、資産の保有や勤労収入について特別な配慮を行うとともに、他の福祉施策等とあいまって高齢者等が生きがいのある生活をおくれるよう行政全般を運用すべきである、としたうえで、(2)労働能力のある者については、自立意欲をそこなわないよう配慮し自立の促進を図るべきである、と提言を行っている。「国民生活の変化等に対応した生活保護制度のあり方」は、稼働能力保持者に対する就労自立の徹底を課題であるとしながらも、一方では、障害者、高齢者、母子家庭など身体的なハンディキャップを持つ者への基準の引き上げと福祉五法を活用し支援していくことの必要性を指摘している。

また、1970年より1974年までの間、厚生省社会局監査指導課は、監査方針の主眼事項に「要看護ケース」の充実をあげている。高齢者、障害者、傷病者などの「要看護ケース」に対する処遇充実の動きは、一方では労働能力のある者に対する「保護適用の適格性を重視した考え方」を徹底させる役割を持っていた。福祉三法体制から福祉

六法体制への社会福祉制度の整備は、生活保護制度内においては身体的ハンディキャップを持つ者に対する「多様な可能性を認める積極的な考え方」を進めながらも、一方で労働能力のある者に対する「保護適用の適格性を重視した考え方」を進め、両者の支援を明確に区別する自立助長の取り組みを生んだ。

オ 挙証資料により保護適用の適格性を重視した自立助長推進期 1978年～1984年

1978年の監査方針からは、「被保護者の届けで義務の履行」という項目が加えられた。さらに、1979年の監査方針からは、「事実把握の徹底」として①稼働収入の把握、②能力活用の状況、③生別母子世帯等における扶養義務調査、という項目があげられている。この時期から、保護適用の適格性を挙証資料により検証する動きを読みとることができる。

1981年11月、厚生省社会局保護課長・監査指導課長名による「社保第123号」「生活保護の適正実施の推進について」という通知が出された。いわゆる「123号通知」である。「123号通知」の制度運用にあたり「生活保護法施行規則の一部改正及び生活保護法施行細則の一部改正について」⁽¹³⁾と「生活保護法施行細則準則の一部改正の運用について」⁽¹⁴⁾という見直しが行われ、保護申請者に資産申告書、収入申告書、包括同意書などを提出させる仕組みができあがった。

「123号通知」の出された背景には、第2次臨時行政調査会の発足に見られる財政抑制政策、とりわけ地方自治体に対する国庫負担金の見直しをにらんだ制度改革への動きがあった。さらに、1980年、和歌山県下の暴力団員による不正受給事件が大きくマスコミに取り上げられ、厚生省は不正受給排除キャンペーンを積極的に進めてきた経緯もあった。「123号通知」は、保護申請者や受給者に徹底的な挙証責任を求め、資産申告書、収入申告書などとともに包括同意書を提出させ、金融機関などに保護申請者や受給者の預貯金調査を行う仕組みを作り上げた。そして、資産や収入の申告内容と調査結果とが異なる場合、「不実の申請」による申請却下や保護費の返還を求めた。世帯主

のみならず世帯員である高齢者、障害者、子供に対しても包括同意書を提出させるという運用を生み出した。さらには、元暴力団関係者である申請者に対して、暴力団との関係が断ち切れていることを挙証するための書類や申立書を提出するように指導した。働いていない労働能力のある者には、働けないことを挙証する医師の意見書や今後どのようにして保護適用から脱却するのか記載した自立更正計画書を提出させた。申請者が保護の適格性を挙証することが出来ない場合、申請書を受け付けることなく面接相談だけに止める、いわゆる「水際作戦」という行政運用を生み出していった⁽¹⁵⁾。そして、申請者は、挙証責任を求められる過程で、自らの力で生活できないことに対する屈辱感やプライバシーの赤裸々な公開による辱めを受けることとなった。

「123号通知」は、稼働能力の活用、扶養義務の履行、資産の活用など、挙証書類による保護適用の適格性を重視した自立助長の取り組みを推進した。

カ 「分権化」により自立助長の実施責任を曖昧にした時期 1985年～2002年

1970年代後半の自立生活（Independent living）運動は、アメリカにおいて実践され、わが国における自立への取り組みに大きな影響を与えた。国は、1981年の国際障害者年および1983年からの「国連・障害者の十年」を契機にして障害者に対する福祉政策の転換を図っている。1984年に身体障害者福祉法が改正され、「すべて身体障害者は、社会を構成する一員として社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会を与えられる」という条文がつけ加えられ、障害者に対する福祉政策の自立概念が広がりを見せた時期である。

だが、一方では1981年に第2次臨時行政調査会が立ち上げられ、第一次、第二次オイルショックによる景気後退の対処策として社会保障制度における財政抑制政策が進められていた。1985年、国は臨時特例措置として福祉関係国庫補助金負担率の1割引き下げを実施した⁽¹⁶⁾。さらに、1986年度から1988年度までの3年間、国庫補助

金負担率の特例を7割から5割へと引き下げる⁽¹⁷⁾とともに、1986年には福祉五法における入所措置等を機関委任事務から団体委任事務へと見直すという権限委譲、「分権化」を進めた⁽¹⁸⁾。最終的には、1989年、生活保護法における国庫補助金負担率は、7割から7割5分へ復元されている⁽¹⁹⁾。ただし、その他の国庫補助金負担率は、7割から5割へと臨時特例措置を恒久化する措置がとられた。権限委譲、分権化という名の下に、国庫補助金の削減が行われている。

そして、1990年の老人福祉法等福祉関係八法改正と1992年の社会福祉事業法の一部改正は、高齢者や障害者等の入所施設への措置権を市区町村に委譲し、在宅と施設サービスを市町村に一元化した。福祉四法を所管する都道府県の郡部福祉事務所、福祉六法を所管する市部福祉事務所、老人福祉・身体障害者福祉法の二法を所管する町村、という地方自治体間での福祉事務所の機能再編、実施体制の見直しが行われた。福祉事務所が従来から担っていた国家責任は、地方自治体責任とりわけ基礎自治体責任へと責任の所在を移していった。分権化は、国家責任を曖昧にする消極的な側面も持ち合わせていた。

さらに、生活保護制度における自立助長にも分権化が進められた。生活保護法第27条「指導及び指示」は、1999年の地方分権一括法の制定により行政処分を伴う法定受託事務と保護受給者の求めに応じて行う自治事務に分割された。生活保護法第27条「指導及び指示」が法定受託事務としてそのまま残り、第27条の2「相談及び助言」が自治事務として新しくつけ加えられた。法定受託事務は、第一号法定受託事務と第二号法定受託事務に分かれる。生活保護法第27条「指導及び指示」は、第一号法定受託事務⁽²⁰⁾として位置づけられ、「被保護者の意に反して」、「強制し得るものと解釈してはならない」と規定している。生活保護法第27条の2「相談及び助言」は、自治事務⁽²¹⁾として位置づけられと規定され、「助言または勧告、資料の提出の要求、是正の要求、協議」⁽²²⁾という国の関与が少なく、地方自治体の判断と責任で行う事務とされている。「要保護者から求めがあつたときは、要保護者の自立を助長す

るために、要保護者からの相談に応じ、必要な助言をする」と規定されている。国は、「分権化」を進め、社会福祉制度における国庫補助金負担率を少なくし、財政負担を地方自治体へと転嫁していった。つまり、生活保護制度における自立助長の取り組みに見られるように社会福祉の公的責任を国から地方自治体へと移している。権限委譲や分権化は、国の責任を地方自治体の責任へと転嫁させた。国は「分権化」により自立生活運動の成果を自立助長の取り組みに活かすという実施責任を曖昧にした。

キ 市場原理の導入により自立助長の提供主体を多様化した時期 2003年～現在

1997年11月、「社会福祉事業等の在り方に関する検討会」は、「社会福祉の基礎構造改革（主な論点）」を発表し、措置制度を利用契約制度へと見直すこと、サービス供給主体の多元化や応能負担から応益負担制度への転換などを提言している。既存の福祉サービス提供体制が見直され、高齢者介護サービス・保育サービス・障害者福祉サービスなどへ市場原理を導入し新たな仕組みがつくられていった。いわゆる社会福祉基礎構造改革である。2003年、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「在り方専門委員会」という。）は、社会福祉基礎構造改革を踏まえ生活保護制度改革を進めるという使命を持っていた。そして、2004年、在り方専門委員会は、自立助長の取り組みとして自立支援プログラムを提案した。生活保護制度においても「自立支援」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」⁽²³⁾とした。

自立支援プログラムは、地方自治体の責任において就労自立、日常生活自立、社会生活自立という個々人が持つ「多様な可能性を認める積極的な考え方」を進めるものだった。地方自治体は、国が策定した生活保護受給者等就労支援事業を実施し、さらに、自らもプログラムを策定実施し、保護受給者の主体的な利用促進、プログラムへの評価、合理的理由なしに参加を拒否した場合の制裁措置など、を行う仕組みとなっていた。実施体制整備については、専門職員の活用、多様な組織との連携や業務委託など、地域の独自性を生かすよう提言している。

生活保護制度における自立支援プログラムは、社会福祉基礎構造改革で進められた準市場整備を進める側面を持っている。自立支援プログラムは、高齢者介護、保育サービス、障害者福祉サービスのように自立助長の取り組みをプログラム化し、契約制度を導入した。自立支援プログラムのメニューを整備し、保護受給者の選択を促進する。営利団体等の参入を図り、保護受給者獲得をめぐる競争によりサービスの質を向上させる。自立支援プログラムは、保護受給者が参加（利用）について同意（選択）し、地方自治体がプログラムを購入し、営利法人など多様な提供者がプログラムを提供する。三者による自立支援プログラムの売買システムが成立する。このような売買システムが成立すれば、公的規制がかけられた準市場として整備される。

いくつかの自治体で民間事業者との間に自立支援プログラムの業務委託契約が成立している。だが、保護受給者の選択の自由を保障するだけの多様な提供主体やメニュー整備が出来上がっていない点、保護受給者の主体性な自己決定ではなく同意によるメニュー選択が行われない点、顧客の獲得競争を形成するほどのサービス提供主体が参入していない点で、いまだ準市場整備は未成熟である。

また、在り方専門委員会が「多様な可能性を認める積極的な考え方」による自立助長を提示した一方で、「保護適用の適格性を重視した考え方」による自立助長も推進されている。2008年8月に実施された総務省の調査によれば、経済自立分

表2 従来の自立助長と自立支援プログラムとの相違点

	従来の自立助長	自立支援プログラム
事務の種類	機関委任事務	自治事務
財源	国庫負担金	セーフティネット補助金
目的	就労自立	就労自立, 日常生活自立, 社会生活自立
利用者の範囲	被保護者（保護受給者）	要保護者（保護受給者と保護適用に至らない低所得者や保護廃止直後の者等, 経済的に不安定な状態の者）
稼働能力の判定	要否意見書（医師の診断） 医学モデル	稼働能力判定会議, 生活モデル
支援の決定	措置（行政処分）	保護受給者の同意
供給主体	社会福祉主事	ハローワーク, 保健所, 医療機関, 社会福祉法人, 民間事業者等や, 民生委員, 社会福祉協議会等, 多様な供給主体
アウトソーシング （業務委託）	なし	社会福祉法人, 民間事業者等や, 民生委員, 社会福祉協議会等との協力強化及びアウトソーシングの推進
業者選定方法	なし	プロポーザル方式（大阪市）, 随意契約（新宿区）
インソーシング （自治体内調達）	なし	就労支援, カウンセリング, 多重債務問題, 日常生活支援等に関する経験や専門知識を有する人材の活用
雇用形態	なし	非常勤職員, 嘱託職員, 業務請負, 派遣職員
報酬体系	なし	成功報酬方式, 定額方式, 時間給方式, 出来高方式

野のプログラムに偏重している⁽²⁴⁾。2007年度より稼働能力判定会議の設置・運営を行い⁽²⁵⁾, そして, 労働能力のある保護受給者を「生活保護受給者等就労支援事業」に参加させ, 明確な理由なしに参加を拒否した者の保護の停廃止を指示している⁽²⁶⁾。結果として, 地方自治体による自立支援プログラムの運用は, 保護適用の適格性を重視した考え方へと偏重してきている。

さらに, 国と地方自治体は, 2007年度の生活保護費国庫負担金の負担割合について予算編成方針をめぐる論争を展開した。生活保護の財政負担は, 国による地方分権の必要性についての主張, 地方による生存権保障という国家責任についての主張, によって争われた。全国知事会と全国市長会は, 「新たなセーフティネットの提案—『保護する制度』から『再チャレンジする人に手を差し伸べる制度』へ」を発表し, 保護適用期間を生涯のうち原則5年に限るという「有期保護制度」⁽²⁷⁾などを提言した。「有期保護制度」は, 対象除外者として「乳児を持つ親, 重度の障害・慢性病を持つ者, 重度の障害・慢性病を持つ子の親, 全く稼働できない等重篤な疾患を持つ者, そのほか稼働できない者」をあげている。対象除外規定に当て

はまらない保護受給者は, 自らが策定した自立計画に基づき, 「育児や介護等の家族的支援, 基本的生活訓練, 各種のセラピー, 求職活動, 職業経験活動, 短期の教育訓練等を通じて, できるだけ早く福祉依存から抜け出し, 就労できる」⁽²⁸⁾よう就労支援プログラムを利用する。ただし, 有期保護期限が過ぎても就労自立できない人に対しては, 「5年間の保護の期限が切れた後再申請を行い, 一定の条件を充たす困窮状態にあるものについては, 適用が認められる」という例外規定を設けている。福祉事務所は, 保護受給者が就労支援プログラムを利用した結果として, 働けなければ保護の廃止を行う。「有期保護制度」は, 保護適用の適格性を重視したものとなっている。就労支援プログラムは, 保護受給者の求めに応じて「福祉事務所が自立支援を用意した」という機会の提供という役割を担うこととなる。

生活保護制度改革は, 自立支援プログラムを媒介とした準市場整備という枠組みの中で, 自立助長の提供主体を多様化し, 一方では保護受給者の「多様な可能性を認める積極的な考え方」という側面と, 他方では「保護適用の適格性を重視した考え方」という側面を持っている。

4 自立助長の今日的課題

現状における地方自治体の自立支援プログラムの実施方法は、業務委託方式と自前方式で実施されている。業務委託方式には、自立支援プログラムの提供を営利企業が担う営利型と元当事者や当事者を支援する人達が担う協働型に区分できる。

営利型は、保護受給者の増加にあわせた現業員体制を確保できない都市で取り組まれていることが多い。営利型は、プログラム実施数を増やすことや成功報酬を得るという利益追求の動機を持つ。このため、利益にならないこと、プログラム内でできないこと、結果が出にくく長期的な取り組みを必要とすること、成功が期待できないこと、については動機づけが薄れる傾向にある。

次に、協働型である。東京都新宿区は、従来からホームレス生活者を支援してきた NPO 法人に業務を委託している。新宿区においてホームレス生活者を支援していた団体が集まり業務を受託した。単に、利益追求を目的として業務を行っているのではないので、定形外の問題についても対処する。新たな課題が見つければ、採算を後まわしにして解決策を検討することもできる。保護受給者を支援するグループが福祉事務所と対立するのではなく、自立への支援を協働で実施する手法として業務委託方式は有効に機能している。

最後に、自前方式である。現状ではほとんどの地方自治体が自前方式で実施している。東京都板橋区の取り組みは、職場づくり、実施体制整備に特徴がある。現業職員と大学とが協働研究を行い自立支援プログラムを策定している。プログラム策定は、現業員が提示した課題を類型化し分析される。東京都の補助金などを活用し徹底した業務見直しにより、効率的で効果的な取り組みを追究している。プログラムの「実施要領」には、関係機関や対応策など具体的な手順を示し、組織的・体系的に質の高い支援を行い、実施体制整備を図っている。このような取り組みは、職員の意識改革にもつながっている。単に与えられた課題や方針を進めるのではなく、現業員自身が考えることによってよりよい支援ができたということだった。

京都府山城北福祉事務所の取り組みは、生活保護制度の持つ機能を積極的に活用しているところに特徴がある。生活保護受給期間を「次の生活を作り出す準備期間」として位置づけている。例えば、一人親世帯の母親には、非常勤職員よりは、正規職員として少しでも条件がよくなるよう、働きやすく賃金の高い職場への転職をすすめている。長期的な展望にたって貧困からの脱却を進めている。利益を追求しない効率性や効果性、成果主義にとらわれない就労支援である。

東京都新宿区、板橋区、京都府山城北福祉事務所は、保護受給者が抱える課題を、自らの実践を通じて考え、自立支援プログラムを策定する中で保護受給者に対する自立への支援について考え出している。関係機関や仲間達と話し合いの場を持つことによって、戦前から続く「保護適用の適格性を重視した考え方」を克服し、「多様な可能性を認める積極的な考え方」へと自立助長の取り組みの改善を図っている。また利益追求ではなく、多様な可能性を追求する取り組みは、実施体制の見直しを図り、資金調達や、新たな人材の確保、他機関との連携や協力関係の構築という実践へとつながることを証明している。生活保護行政における先駆的な自立支援プログラムに学ぶことが多い。そして、先駆的な自立支援プログラムを他の地方自治体へと広げること、そのための財源の確保、リーダーの養成を課題とする。

生活保護制度における自立助長は、国の政策動向に大きな影響を受け、保護受給者の「多様な可能性を認める積極的な考え方」を模索しつつも「保護適用の適格性を重視した考え方」を引き継いできた。そして、生活保護制度改革によって導入された自立支援プログラムも同様に二面性を持っている。自立支援プログラムは、営利型でなく、協働型や自前型により進めることが必要だ。最低生活保障を確保した上で、先駆的な自立支援プログラムを他の地方自治体へと広げることが必要である。

注

- (1) 生活保護制度の在り方に関する専門委員会 生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書 2004年12月
- (2) 村上貴美子「占領期の福祉政策」P 248 勁草書房 1987年
- (3) Supreme Commander for the Allied Power Index number 連合軍最高司令官番号
- (4) 菅沼隆「被占領期社会福祉分析」P 118 ミネルヴァ書房 2005年
- (5) 菅沼隆「被占領期社会福祉分析」P 118 ミネルヴァ書房 2005年
- (6) 村上貴美子「占領期の福祉政策」P 248 勁草書房 1987年
- (7) 寺脇隆夫 社会事業史学会発表資料 2008年
- (8) 村上貴美子「占領期の福祉政策」P 246 勁草書房 1987年
- (9) 小山進次郎「生活保護法の解釈と運用」P 84 中央社会福祉協議会（初版昭和25年12月15日，改訂再版発行昭和26年12月15日）
- (10) 小山進次郎「生活保護法の解釈と運用」P 94～95 中央社会福祉協議会（初版昭和25年12月15日，改訂再版発行昭和26年12月15日）
- (11) 木村忠次郎「改正生活保護の解説」P 49 時事通信社（昭和25年5月30日発行）
- (12) 但し，50歳から59歳については1966年を境に減少している。
- (13) 1982年3月31日改正，1982年4月1日施行
- (14) 1982年3月31日通知
- (15) 大友信勝「公的扶助の展開—公的扶助研究運動と生活保護行政の歩み—」P 187 旬報社 2000年
- (16) 「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律」昭和60年5月18日公布
- (17) 「国の補助金等の臨時特例等に関する法律」昭和61年5月8日公布
- (18) 「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」昭和61年12月26日公布
- (19) 「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例に関する法律」平成元年4月10日公布
- (20) 地方自治法第2条第9項「国が本来果たすべき役割に係るものであって，国においてその適正な処理を特に確保する必要があるもの」であり，第二号法定受託事務が「都道府県が本来果たすべき役割に係るものであって，都道府県においてその適正な処理を特に確保する必要があるもの」に区

別されている

- (21) 地方自治法第2条第8項「地方公共団体が処理する事務のうち，法定受託事務以外のもの」
 - (22) 須藤陽子「ソーシャルワーカーのための法学」P 238 秋元美世・本沢巳代子編 有斐閣 2002年
 - (23) 生活保護制度の在り方に関する専門委員会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」平成16年12月15日
 - (24) 総務省行政監査「生活保護に関する行政評価・監視—自立支援プログラムを中心として—」2008年8月
- 経済自立分野のプログラムは74福祉事務所のうち59福祉事務所（81.9%）において86プログラム（52.4%），日常生活自立分野は39福祉事務所（54.2%）において61プログラム（37.2%），社会生活自立分野は13福祉事務所（18.1%）において17プログラム（10.4%）が策定されている。
- (25) 2008年度の運用方針では，「全自治体で，債務整理に関するプログラムを策定」，「生活保護受給者等就労支援事業を一層活用し，自治体独自のプログラムと本事業を連動させた仕組の構築」，「稼働能力判定会議の設置・運営の積極的な取組」，「自立支援業務に関する研修の充実」を指示している。
 - (26) 厚生労働省社会・援護局保護課長通知「生活保護行政を適正に運営するための手引き」平成18年3月30日
 - (27) 「新たなセーフティネットの提案」—「保護する制度」から「再チャレンジする人に手を差し伸べる制度へ」— P 15 2006年
 - (28) 「新たなセーフティネットの提案」—「保護する制度」から「再チャレンジする人に手を差し伸べる制度へ」— P 11 2006年

参考文献

- 大友信勝「公的扶助の展開—公的扶助研究運動と生活保護行政の歩み—」旬報社 2000年
- 小山進次郎「改訂増補 生活保護法の解釈と運用」中央社会協議会 平成17年
- 木村忠次郎「改正 生活保護法の解説」時事通信社 昭和25年
- 厚生省社会局保護課編「生活保護30年史」社会福祉調査会 昭和56年
- 菅沼隆「被占領期社会福祉分析」ミネルヴァ書房 2005年
- 村上貴美子「占領期の福祉政策」勁草書房 1987年

佐橋克彦「福祉サービスの準市場化」ミネルヴァ書

房 2006 年

木下武徳「アメリカ福祉の民間化」日本経済評論社

2007 年