

A Study of “Qusai-Markets” in the Public Assistance

— Program to Promote Independence Life was proposed by
Public Assistance Reform —

Noriki Toda

ABSTRACT

Fundamental Reform of Social Welfare introduced so-called “Qusai-Markets” in Social Welfare to relieve burden. So, Social Welfare Service are purchased in terms of commodity of “Welfare Service”. “Qusai-Markets” are introduced in Frail Elderly care service, child care service and disability care service. In the area of Public Assistance, Program to Promote Independence Life is going to open the door of “Qusai-Markets”.

Qusai-Markets and commissioning have been a central element in the governments overall strategy, which is designed to promote grater efficiency by encouraging more competition and to promote a greater diversity of service providers and consequently more recipient responsibility. As for Program to Promote Independent Life, local authorities, working within cash-limited budgets, now impose low unit costs on the non-regular and part-time service staff. As a result, they are faced with the Increase of recipient, causing the closure of Public responsibility, and eventually overall the Public Assistance in Our country is retreating.

“Qusai-Markets” of Program to Promote Independence Life is not carried out enough to means fully competitive at this stage. We have the room that can still add public regulation to “Qusai-Markets”. The welfare system is incompatible with a market mechanism. Program to Promote Independence Life is art to support the development and sovereignty, is not commercialized. The sovereignty of the person is bring by making much of individual necessity, is not bring by making much of the Market Mechanism. Market Mechanism is bring a loser and a rich person by promoting competition and is not support the splendid life in each. But the government is going to develop a program to Promote Independence Life as an article which had a competition principle.

Program to Promote Independence Life is pushed forward commercialized. This study shows the process of and status quo of “Qusai-Markets” in the Public Assistance.

〈論 文〉

生活保護制度改革による準市場整備の問題点と課題

ー 自立支援プログラムや自立助長は、商品なのか ー

戸田 典樹

はじめに

社会福祉基礎構造改革について「利用者民主主義を促進する施策としての側面と、社会保険技術を媒介とする福祉サービスの準市場化を支え、促進するためとしての側面を併せ持っている」¹⁾という指摘がある。社会福祉基礎構造改革は、社会福祉に市場原理を導入し、財政抑制政策を進めている。社会福祉制度における支援策を「福祉サービス」という商品にして契約による売買を進めている。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、生活保護制度改革を進めるという任務を持ち自立支援プログラムという自立支援策を提案した。

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、生活保護制度に市場原理を導入すること、財政抑制政策を進めることを目的としている。社会福祉基礎構造改革は、公的規制を伴う契約による保育サービス・高齢者介護サービス・障害者福祉サービスの提供システムとして準市場を整備した。生活保護制度改革も、社会福祉基礎構造改革の進める方針に基づき自立支援プログラムという支援策を用意し、準市場への整備を進めている。

本稿の目的は、生活保護制度改革において準市場の整備がどのように展開をされているかを分析、考察することである。そして、生活保護制度改革がすすめる「準市場」による自立助長の取り組みが、真に「利用者民主主義を促進する」ことを目的とするよう検討を加えたい。

1 生活保護制度改革とは何か

① 生活保護制度改革は、どのようにして生まれたのか

生活保護制度改革は、1990年代の六大改革を背景とする。第二次橋本内閣²⁾は、社会保障構造改革を含む行政改革、財政構造改革、経済構造改革、金融システム改革、教育改革などの六大改革³⁾を提唱した。六大改革は、細川内閣⁴⁾による規制緩和政策、村山内閣⁵⁾による構造改革を原型としている。1993年8月に細川内閣が成立した。経済政策では、自民党政権下で長年の懸案でもあった日本のコメ市場の部分開放を決断し、さらに94項目を対象とした規制緩和策を実施した。消費税⁶⁾を3%から7%に引き上げる「国民福祉税構想」を提起したが失敗に終わっている。

1994年3月に、厚生大臣の私的諮問機関「21世紀福祉ビジョン懇談会」が「21世紀福祉ビジョン」を発表し、「自助、共助、公助」の重層的な地域福祉システムの構築により年金・医療・福祉の財政支出割合を5：4：1から5：3：2へと変更することを提言した。同年6月に成立した村山内閣は、「構造改革のための経済社会計画」⁷⁾を閣議決定し、「高コスト構造是正・活性化の促進」、「自助、共助、公助の適切な組合せによる安心の確保」、「行政改革や地方分権の推進」という構造改革実施を宣言した。

1996年1月に、第一次橋本内閣⁸⁾が成立した。第二次橋本内閣⁹⁾下における社会保障関係審議会は、1996年11月「社会保障構造改革の方向（中間まとめ）」を発表している。社会保障の分野を介護・医療・年金・福祉に区分けし、(1)高齢化のピーク時において国民負担率を50%以下にとどめる、(2)サービスを選択し決定できる仕組みと在宅重視の仕組みを創る、(3)規制緩和等を進めることにより民間活力の導入を促進する、という税財源の上限設定、在宅重視、民間活力導入という財政抑制方針を打ち出した。1997年4月、橋本内閣は既に村山内閣で内定していた地方消費税1%に、消費税4%を加え合計5%となる増税を実施した。そして、同年6月に、「今世紀中の3年間を『集中改革期間』と定め、その期間中は、『一切の聖域なし』で歳出の改革と縮減を進める」¹⁰⁾と構造改革断行を閣議決定している。

このような財政抑制方針の下、「社会福祉事業等の在り方に関する検討会」は、1997年11月に「社会福祉の基礎構造改革（主な論点）」を発表した。主な論点とは、(1)対等な関係の確立、(2)個人の多様な需要への地域における総合的支援、(3)サービスの質と効率性の確保、(4)多様な主体の参入促進、(5)住民の参加による福祉文化の土壌の形成、(6)事業運営の透明性確保、である。さらに、1998年6月に「中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会」が、「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」を発表し、主な論点の他に「増大する費用の公平かつ公正な負担」という項目の検討がつけ加えられている。「高齢化の進展等により増大する社会福祉のための費用を公平かつ公正に負担する」という費用負担の適正化を提起している。さらに、同年12月に「中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会」は、「社会福祉基礎構造改革を進めるに当たって（追加意見）」を発表している。追加意見とは、中間まとめの具体策として(1)権利擁護のための相談援助事業の創設と多様なサービスを提供するための経営主体の見直し、(2)第三者機関によるサービスの評価、外部委託制限の緩和、専門職の養成・確保、などによる質と効率性の確保、(3)地域福祉の確立を目的とした地域福祉計画の策定、福祉事務所等の実施体制の確立、社会福祉協議会の役割の明確化、民生委員・児童委員の機能強化、共同募金の透明性の確保など、である。このような政策提言を受け、政府は1997年6月の児童福祉法改正、1997年12月の介護保険法制定、2000年3月の社会福祉事業法改正、などを実施した。

2000年5月、「社会福祉基礎構造改革法案に対する国会附帯決議」が採決され「社会福祉基礎構造改革を踏まえた今後の社会福祉の状況変化や規制緩和、地方分権の進展、介護保険の施行状況等を踏まえつつ、介護保険の施行後五年後¹¹⁾を目処とした同制度全般の見直しの際に、介護保険サービスを行う社会福祉事業や養護老人ホーム等、今回法改正の対象とならなかった社会福祉

事業の在り方、障害者に対するサービスの在り方及び生活保護の在り方について、十分検討を行うこと」と積み残された課題、生活保護制度改革についても最終期限を設定した。

2001年4月から始まる小泉内閣は、内閣発足後に「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（骨太の方針2001）」を発表した。2003年度まで（のちに2004年度まで）を「成長なしの集中調整期間」とし、公共業務に対する規制緩和と構造改革を実施した。すなわち2001年「児童福祉法改正」による無認可保育園に対する監督強化や保育士の名称独占化と2002年「母子寡婦等福祉法の一部改正」による児童扶養手当の見直し等である。

2003年6月、「社会保障審議会意見書」は、「疾病や失業等の若年世帯の生活リスクについて、年金、医療、介護等の制度と生活保護、手当、雇用施策、住宅施策等を組み合わせ総合的に対応していくことも重要な課題」とし、「なお、生活保護については、今後、その在り方についてより専門的に検討していくことが必要」と生活保護制度改革実施を示唆した。同年同月、財政制度等審議会建議も①モラルハザード、②可処分所得の逆転現象、③福祉依存を助長し自立を疎外している、④地域における保護率格差、という具体的な検討課題を提示した。また、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針（骨太方針2003）」の作成過程における第1回専門委員会の配布資料「生活保護制度の見直しに関する指摘」では、「生活保護その他福祉の各分野においても、制度、執行の両面から各種の改革を推進する」とし、「年金・医療・介護・生活保護などの社会保障サービスを一体的にとらえ、制度の設計を相互に関連づけて行う」、「物価、賃金動向、社会経済情勢の変化、年金制度改革などとの関係を踏まえ、老齢加算等の扶助基準など制度、運営の両面にわたる見直しが必要」と具体的な見直し項目を提示した。

2003年7月「在り方専門委員会」が、2000年の「社会福祉基礎構造改革法案に対する国会附帯決議」、2003年の社会保障審議会意見、財政制度等審議会建議等による提言を踏まえ設置された。生活保護制度改革のタイムスケジュール・見直し項目を忠実に守るものだった。生活保護制度改革は、「社会保障構造改革の方向（中間まとめ）」で示されたような「高齢化のピーク時において国民負担率50%以下にとどめる」という財政抑制方針を踏まえて「老齢加算等の扶助基準など制度、運営の両面にわたる見直し」を行うことを任務としていた。

② 生活保護制度改革は、準市場整備を進めている

「介護保険法制定」や「児童福祉法改正」は、高齢者介護や保育における「福祉サービス」の利用方法を措置方式から契約・利用方式に見直した。利用者の自由な選択と決定を保障するために情報の開示と多様な供給主体を確保した。さらに、介護支援専門員（ケアマネージャー）制度の導入や保育士の名称独占を特徴とする資格化により、「福祉サービス」の質と効率的な運用を確保しようとした。社会福祉基礎構造改革は、利用者と提供者との間で成立した「福祉サービス」利用契約に基づき、市町村と提供者との間の高齢者介護や保育における「福祉サービス」利用の仕組みを大きく変えた。このような「福祉サービス」利用の仕組みは、イギリスにおける教育改革法による教育バウチャー方式や国民保健サービス（National Health Service、以下「NHS」

という) 及びコミュニティケア法による医療・パーソナルケア供給システムに見られる準市場の仕組みだった。

生活保護制度においても、自立助長への支援が「福祉サービス」として位置づけられている。生活保護法第27条「指導及び指示」は、2000年の地方分権一括法の制定によりが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。第一号法定受託事務が「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」として区別されている¹²⁾。生活保護法第27条「指導及び指示」は、第一号法定受託事務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」とされている。また、生活保護法第27条の2「相談及び助言」は、自治事務として位置づけられ「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」¹³⁾とされ、「助言または勧告、資料の提出の要求、是正の要求、協議」¹⁴⁾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ったときは、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」と規定している。社会福祉法第5条の「福祉サービスの提供原則」である「利用者の意向を十分に尊重」するという規定を踏まえたものとなっている。

生活保護制度改革を進める「在り方専門委員会」は、「被保護世帯と直接接している地方自治体が、被保護世帯の現状や地域の社会資源を踏まえ、自主性・独自性を生かして自立・就労支援のために活用すべき『自立支援プログラム』を策定し、これに基づいた支援を実施することとすべきである」¹⁵⁾と提言した。経済的な自立を目指す就労自立支援だけに止まらず、日常生活自立支援や社会生活自立支援の観点からの「メニューも十分に整備することが重要である」¹⁶⁾とし、多様な「選択」を可能にするためにメニュー整備の必要性を説いている。さらに、プログラムの選択については、内容及び手順を明確に提示した上で、「被保護者の同意を得ることを原則とする」ことにより、「自立支援プログラムは被保護者が主体的に利用するものである」という手続きにおいて保護受給者の自己決定を前提とする仕組みをつくり上げた¹⁷⁾。「自立支援プログラム」利用については、従来の「指導及び指示」による行政による処分行為ではなく、「同意」という自己決定による選択である。さらに、自立支援プログラムの策定・実施に当たり、個別の自立支援メニューを所管する他の部局との調整を図り、ハローワーク、保健所、医療機関等の関係機関との連携を深めるとともに、「(1)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、(2)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、(3)救護施設等の社会福祉施設との連携等、地域の様々な社会資源を活用することにより、その独自性を生かした実施体制を構築することが必要である」¹⁸⁾と提言している。つまり、効率性を追求した他部門との協働、プログラ

ムの質を確保するための管理者の設置、多様なプログラム提供主体の導入、地方自治体が営利企業を含めた外部組織からプログラムを購入する仕組み、の構築である。これらの状況を勘案すれば、生活保護制度改革も社会福祉基礎構造改革の財政抑制方針を踏まえ準市場整備を進めていると考えられる。

2 生活保護制度改革による準市場整備の問題点

① 準市場とは何か

準市場は、イギリスにおける民営化政策に源流を見ることができる。サッチャー政権は、電話会社（1984年）やガス会社（1986年）、空港（1986年）、航空会社（1987年）、水道事業（1990年）などの各種国有企業の民営化や規制緩和、金融改革などを断行した。さらに1990年にはじまるメージャー政権は、サッチャー政権を引き継ぎ、民営化に馴染みにくい業務である公共施設の建設や運営を民間に委ねる PFI¹⁹⁾手法を打ち出した。市場原理の重視、顧客志向、組織内分権化、業績重視といった原理に基づく NPM²⁰⁾理論を全面的に取り入れた。その後、ブレア労働党は、1997年に保守党から政権奪取に成功した。サッチャー政権によって廃止された地方公共団体や公企業が復活し、民営化によるサービス低下への対策が図られた。医療予算は大幅に増額され、サッチャー政権のもとで機能不全に陥った NHS の立て直しが図られた。ブレア政権は、「第三の道」と呼ばれる自由経済路線を取り入れながらも福祉サービス部門などに公的規制を導入する準市場（Quasi-Markets）整備を図った。準市場では、行政機関は、サービスを提供するのではなく、サービスの財政を制御する役割にとどまる。そして、「潜在的な利用者にサービスを購入するヴァウチャー（原文のまま）を渡す、あるいは情報の非対称を克服して、利用者のためにサービスを購入するためにある種の代理人を指名したり資金を提供したりする」²¹⁾という役割を担う。それぞれ独立した提供者（independent provider）²²⁾が利用者（消費者）へのサービス提供をめぐる競争を行う。所得差などによってサービスの分配に差ができないよう、平等に分配されるよう、公的規制が行われる。

準市場の成立条件として五要因をあげることができる。第一は、「競争原理の導入」である。既存の社会福祉の仕組みに市場原理を導入するためサービス提供者を多様化し、小規模化・分散化し競争を促進させる。準市場システムにおいてはサービスに「公定価格」が設定される。利用

表1 高齢者介護サービスにおける措置方式と契約方式との違い

	条件整備主体 (enabler)	運営主体	サービス提供者 (provider)	サービス管理者 (agency)	購入者 (purchaser)	利用者
措 置	国	県、 市町村	市町村、社会福祉法人	市町村のケースワーカー、社会福祉法人の施設指導員等	—	要援護者、 被保護者
準市場	国、県	市町村	市町村、社会福祉法人、 NPO、民間事業者	介護支援専門員（ケアマネージャー）	市町村、利用者 （一部負担金）	消費者、 契約者

者（消費者）は、認定を受けた予算の範囲内でよりよいサービス提供者と契約を結ぶ。サービス提供者は、「公定価格」の範囲内で利益を出し、よりよいサービスを提供し利用者（消費者）を確保しようとする。利用者（消費者）側からの「最小限の支出でよいサービスを得よう」という動機とサービス提供者側からの「顧客を得るために最小限のコストでよりよいサービスを提供しよう」という動機とが従来の行政機関が持っていた非効率性や無駄を排除するというのである。第二は、「情報の共有化」である。準市場では、適切な契約締結のためにサービス提供者と購入者における情報の共有化を図る。情報の共有化は、適切な価格設定とサービスの質の確保を目的とした提供者による原価計算と購入者によるサービス低下に対する監視を強化させる。「情報の共有化」は、施設の収支決算の公表や第三者機関を含めた監査により確保されている。第三は、「サービス提供者によるリスクマネジメント」である。取引過程の複雑化は、不測の事態を招く原因をつくる。サービス提供者は、不測の事態への対処や未然防止策などのリスクマネジメントに対して、利益から対処することを強えられる。「公定価格」には、提供者の破綻など提供体制の不安定化を未然に防ぐ手立てとしてリスクマネジメントコストを織り込む。適正な「公定価格」の設定には、サービス購入者と提供者間でのリスクシェアリングが必要であるというのである。第四は、「異なる動機による緊張関係の生成」である。サービス提供者とサービス購入者は、それぞれ異なる動機を持つ。サービス提供者は、利潤追求という動機を持つ。それに対しサービス購入者（行政機関と利用者）は、利用者の福祉追求という動機を持つ。これら双方の動機の違いが、緊張関係を生み、利用者（消費者）のニーズに対応したサービス提供へと落ち着くというのである。第五は、「クリームスキミング（いいとこどり）の防止」である。複雑で多義にわたる問題を抱える低所得層に対して費用の軽減や減免を行い、サービス提供者にクリームスキミング（いいとこどり）をさせない、自らの利益追及のため利用者を選別させない、ことを確保する。クリームスキミング（いいとこどり）は、サービスの質を落とし、公定価格をつりあげる。第三者評価機関などによる適正なチェック体制が必要となる。

② 生活保護制度改革による準市場整備

国は、社会福祉基礎構造改革により準市場整備を進めることにより、運営責任・財政責任・管理監督責任を国から地方自治体に移してきた。生活保護制度改革における準市場整備における、責任体制について、現状説明を行う。

ア) 自立支援プログラム策定の停滞

「在り方専門委員会」の提言を受け、厚生労働省は、2005年3月31日付けで2種類の技術的助言を出している。まず、社会・援護局長通知「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について」では、自立支援プログラム導入の趣旨、策定の流れ、運用方針を示している。次に、社会・援護局保護課長事務連絡「自立支援プログラム導入のための手引（案）について」では、自立支援プログラムを運用するに当たっての留意事項や参考事項を示している。2005年度におい

ては、「自立支援プログラムによる自立支援に積極的に取り組むよう指示している。さらに、全国福祉事務所長会議等を通じて、2006年度においては、すべての福祉事務所において年度内に自立支援プログラムを少なくとも一つは策定するよう指示している。2007年度においては、自立支援プログラム未実施の自治体名を公表し、全自治体で就労支援プログラムを実施するよう指導している。また、就労支援プログラムの策定・実施に伴い、要保護者の稼働能力について、「より客観的な判定が必要である」という認識から「稼働能力判定会議」を設置し、稼働能力の判定、適性職種の検討、就労支援プログラムの選定等を行うことを指導している。さらに、2008年度では、全自治体で、①債務整理に関するプログラムを策定すること、②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連動させた仕組の構築、③稼働能力判定会議の設置・運営の積極的な取組、④自立支援業務に関する研修の充実、を指導している。国は、全国の地方自治体が自立支援プログラムに取り組むよう計画的な誘導を行っている。

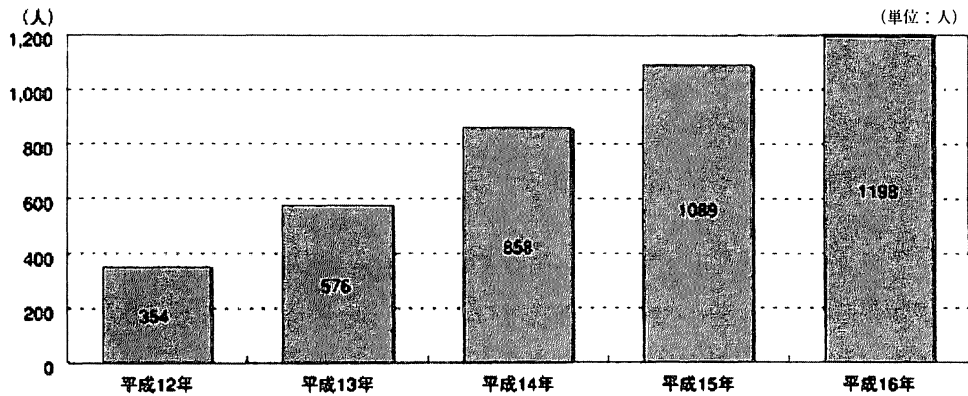
だが、自立支援プログラムへの取り組みは、必ずしも十分なものとなっていない。2008年8月、総務省は、「生活保護に関する行政評価・監視結果に基づく勧告―自立支援プログラムを中心として―」を発表した。全国1,233箇所の福祉事務所のうち東京、大阪、福岡など20都道府県と55市区の74事務所を調査したところ、2福祉事務所がプログラム未策定で、横浜市や宮崎市などの計40の福祉事務所では1分野しか策定していないという結果がでた。また、2006年度に就労支援事業活用プログラムの支援を受けた被保護者9,129人のうち、事業主が短期間試行的に雇い、常用雇用に移す「トライアル雇用事業」の支援を受けた人はわずか22人で、そのうち常用雇用への移行は5人だけだった。

イ) 実施体制の未整備という課題

国の思惑に反して、地方自治体が自立支援プログラムへの取り組みを進めない理由は職員体制の問題である。「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について」では、プログラムの運営方法として「専門的知識を有する者の非常勤職員や嘱託職員等としての雇用、地域の適切な社会資源（民生委員、社会福祉協議会、社会福祉法人、民間事業者等）への外部委託（アウトソーシング）等により、実施体制の充実を積極的に図る」という新たな人材や社会資源を活用するよう指導している。この方針では、現行の実施体制を強化するという方針は見られない。現業員の配置数は、社会福祉法第16条により市部で80世帯に対して1人、郡部で65世帯に1人と規定されている。2000年の地方分権一括法施行に伴い現業員の配置数が「法定数」から「標準数」に改正された。規定数は、変更ないものの、その位置づけが大きく変えられてしまった。現業員の配置数は、「法定数」として国が決めていたものを、目安としての「標準数」と変更し、最終的には地方自治体が裁量により決定するという見直しである。「法定数」の見直し後、現業員数は公務員制度改革の影響を受け、図1のとおり減少している。

さらに現業員や査察指導員の専門職化も進まない。表2のとおり現業経験1年未満の現業員が23.8%、現業員未経験の査察指導員が27.7%となっている。生活保護世帯が増加し、保護受給者

図1 現業員（ケースワーカー）の不足数の年次推移



資料：平成17年度版厚生白書

表2 現業員及び査察指導員の業務経験の状況

(単位：%)

年 度	1983 (昭和58)年	1988 (昭和63)年	1994 (平成5)年	1998 (平成10)年	2002 (平成14)年
現業経験1年未満の現業員の割合 (現業経験1年未満の現業員数／ 現業員数)	18.9	19.4	21.8	22.0	23.8
現業員未経験の査察指導員の割合 (未経験者数／査察指導員数)	23.5	26.5	26.6	27.0	27.7

資料：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 第7回（平成16年1月27日）資料

表3 専任面接相談員の配置状況（14年度）

区 分	市 部	郡 部	合 計
事 務 所 数	865事務所	333事務所	1,198事務所
配置事務所数	216事務所	4事務所	220事務所
配 置 率	25.0%	1.2%	18.4%

資料：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
第7回（平成16年1月27日）資料

が抱える問題も複雑化している。専任面接相談員の配置についても、表3のとおり市部の事務所に集中している。郡部の多くの事務所では、現業員や査察指導員が面接相談員を兼任しながら業務をすすめている。

国は、職員不足や非専門職員の増加という基本問題に対して、対策をとっていない。生活保護制度の業務を担う現業員、査察指導員、面接相談員などの根幹的な実施体制における課題を現状のまま放置している。このような状況が自立支援プログラムの取り組みを進められない要因となっている。

ウ) サービス提供主体への規制という課題

2004年2月の第8回「在り方専門委員会」では、アメリカの貧困家庭一時扶助（TANF）²³⁾におけるアウトソーシングの事例、イギリスの就労プログラム（ニューディール政策）²⁴⁾におけるアウトソーシングやインソーシングの事例を紹介している。わが国での事例として「退院促進個別援助事業」という社会的入院患者の退院に向けた支援活動を、専任の嘱託職員を雇用し保健所や医療機関等の関係機関との連携を図り実施する事例を説明している。さらに、東京都新宿区の「宿泊所入所者等相談援助体制強化事業」という路上生活者を対象とした取り組み²⁵⁾を紹介している。また、診療報酬明細書（レセプト）の内容点検の状況など福祉事務所における定型的事務のインソーシングやアウトソーシングの事例を紹介している。扶養義務調査等の各種調査の郵送・資料整理等の定型的事務については、福祉事務所の嘱託職員に行わせることにより、「保護の適正実施を推進するとともに、ケースワーカーがその本来業務を重点的に行えるようにする」²⁶⁾としている。確かに、現在の生活保護業務においてアウトソーシングやインソーシング可能なものは少なくない。

しかし、新たなサービス提供主体に対して業務を任せることには課題がある。大阪市は、2004年度より「大阪市被保護者就労支援事業」を人材派遣会社へのアウトソーシングしている。人材派遣会社は、自立支援の取り組みの報酬として着手金、就労達成金、就労定着金をそれぞれの段階で受け取っている。このため保護受給者の稼働能力を評価すること、就職可能な仕事を斡旋すること、仕事を続けること、という成果を重視した業務となりがちである。就職を達成できない保護受給者は顧客にはならない。また、単年度で業者選定が行われるため年度を越えるような長期的な視点にたった支援は難しくなる。東京都は、社会参加活動支援や健康増進支援、就労支援などについて独自予算（2005年度10億円）を「被保護者自立促進事業」として補助している。新宿区は、生活保護受給者全員を対象に「新宿らいふさばーとプラン」事業を実施した。ホームレス生活者に対する支援団体が業務を請け負っており、基本的な生活習慣の習得（規則正しい生活、掃除、かたづけ）、食事作りや金銭管理、社会的資源の活用方法などに関するセミナー、などの日常生活自立支援・社会生活自立支援を主に実施している。自立支援プログラムのアウトソーシングは、業務委託した組織に支援を任せがちとなる。保護受給者の状況把握がおざなりになり、支援方法に業務受託した組織の意向が強く反映する。また、大都市では、多くの保護受給者と多様なサービス提供主体が存在するため営利法人やNPO法人などへの業務委託が成立する。だが、地方都市では対象者が少数で、サービス提供主体もなく、財源もないため自治体自らがサービス提供を行うという状況である。

国は、自立支援プログラムだけではなく、住宅提供についても法定受託事務から自治事務へと見直し、アウトソーシング化・準市場化を検討している。2005年11月の国と地方の国庫負担割合の見直し問題において、国は生活・住宅扶助の給付基準の権限委譲とあわせて、「住宅扶助」全額を地方負担とし、その他の生活保護費負担金の国庫負担割合を1/2、都道府県負担を1/4、市負担を1/4にするという提案を行っている。住居を提供するという業務については、住宅提供者と

なる賃貸住宅提供者と保護受給者との間で契約関係が成立する。ただし、住宅扶助基準という公定価格により賃貸住宅供給市場をどのように統制しうるかが課題となる。だが、簡易宿泊所と労働者派遣業とを組み合わせた就労斡旋業、によるレストハウス、ケア付住宅・サポーターハウスという低所得者専用の住宅斡旋業など、社会的企業を装い暴利を得る「貧困ビジネス」が増加している。準市場の仕組みは、「貧困ビジネス」を業とするサービス提供主体に対して一定の公的規制をかける手法として検討に値する。

エ) 非正規職員や嘱託職員によるサービス管理体制という課題

国や地方自治体では、非正規職員・嘱託職員・派遣社員など、「官製ワーキングプア」と呼ばれる低賃金の職員が増えている。「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針」は、「専門的知識を有する者の非常勤職員や嘱託職員等としての雇用」を進めるとし、「官製ワーキングプア」を活用している。2005年度、就労支援員や自立支援員が137自治体で247人配置された。また、公共職業安定所は全国で就労支援コーディネーター100名と就職支援ナビゲーター67名を配置した。多くが非常勤職員や嘱託職員として雇用されており、低賃金、不安定雇用に甘じている。

2006年、旧地方自治法第172条、第173条が改正され事務吏員と技術吏員を職員とする見直しが行われた。この改正は、社会福祉法第19条の、社会福祉主事の資格等の見直しにつながり、都道府県知事又は市町村長の補助機関の要件が「吏員であること」から「職員であること」にされた。つまり、社会福祉主事は、正規職員である「吏員」でなくても非常勤職員や嘱託職員という正規職員以外の「職員」であれば任用されることとなった。非常勤職員や嘱託職員が、社会福祉主事として福祉事務所に従事し、生活保護法第27条「指導及び指示」による行政処分を伴う業務を担当できるようにした。稼働能力の不活用を理由に保護廃止業務を担当することも可能である。

生活保護制度における非常勤職員や嘱託職員の役割は、行政処分を伴う業務にも従事できる点において、保育サービス・高齢介護サービス・障害者福祉サービス分野に比べて非常に責任のある業務を担うものだと言えるだろう。保育サービスにおける保育士は、保護者に対する保育指導や情報提供により、保育所選択を促すとともに、保育に伴う受益者負担に見合うサービスを提供する。高齢介護サービスにおける介護支援専門員は、ケアマネジメントという手法により要介護者が認定された予算の範囲内で福祉サービスを選択し利用することを支援する。それに対し、生活保護制度の就労支援員や自立支援員は、自立支援プログラムの提供・参加促進・効果的利用・終了後のフォロー、などの役割を担っている。生活保護制度における非常勤職員や嘱託職員は、相談や助言を行う社会福祉主事の代替型役割、サービス提供を行う保育士型役割、サービス提供者と利用者との関係を調整するという介護支援専門員型役割などさまざまな役割を担っている。それにもかかわらず、低賃金や雇用が不安定な状態にあり事務所内での立場も弱く、過重な負担を抱えているといえる。

オ) 保護受給者の選択と決定を軽視する仕組みという課題

「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について」では、「全ての被保護者が自立に向けて克服すべき何らかの課題を抱えている」という認識に立つ。このため「プログラムを幅広く用意し、被保護者の抱える多様な課題に対応できるようにする」ことを目標としている。国は、全ての保護受給者が「何らかの課題」²⁷⁾を抱えているという問題意識を持っているため保護受給者の稼働能力の判定、適性職種の検討、就労支援プログラムへの参加、を強いる傾向にある。生活保護法第27条の2「相談及び助言」は、保護を必要とする人から「求めがあったとき」に、「相談に応じ、必要な助言をすることができる」と規定している。だが、自立支援プログラムへの参加は、「選択」²⁸⁾ではなく「同意」²⁹⁾に基づくものである。「選択」とは、「良いものを取り、悪いものをすてること」という意味を持つ。「同意」とは、「他人の行為を肯定する意思を示すこと」という意味を持つ。生活保護制度は従来、「職権」と「申請」に基づく措置制度による行政処分行為を実施してきた。措置制度はそもそも、緊急性の高いニーズを優先的に配分する行政調整のために生まれたものである。措置は、実施機関の裁量により実施する「職権」による措置と「一定の行為を求める」³⁰⁾という意味を持つ「申請」による措置とに大別できる。生活保護自立支援プログラムへの参加のための「同意」は、「他人の行為を肯定する意思を示すこと」という消極的な意思表示であり、「選択」や「申請」という主体的な意思表示ではない。「職権」とまでとは言えないが、多分に実施機関の意向を反映するものだといえる。

「稼働能力判定会議」が、2007年度から導入され、保護受給者の稼働能力の判定、適性職種の検討、プログラムの選定を行う仕組みが出来上がった。さらに「在り方専門員会」報告書は、保護受給者が「合理的な理由なくプログラムへの参加を拒否している場合については、文書による指導・指示を行う」と地方自治体の役割を説明している。そして、「それでもなお取組に全く改善が見られず、稼働能力の活用等、保護の要件を満たしていないと判断される場合等については、保護の変更、停止又は廃止も考慮する」としている。自立支援プログラムへの「同意」に基づく参加は、社会福祉法第5条「福祉サービスの提供の原則」である「提供する多様な福祉サービスについて、利用者の意向を十分に尊重」するという原則に反している。表面上では「同意を十分に尊重」しているが、旧態然とした「指導及び指示」という行政処分としての役割を持つ。

カ) 量的な成果と効率的な運営を指向するという課題

2007年度、厚生労働省は「自立支援の手引き」を作成し、面接の技術や態度、自立支援の開始から終結までの流れ、支援に関する思考の方法、支援対象者への関与の仕方などを示している。そして、2008年度においては、「自立支援の手引き」を活用した対人援助技術やケースワーク等に関する研修を実施している。「自立支援の手引き」は、自立支援を「支援対象者が主体的に自立に向けて取り組むことを念頭に、支援対象者の意思を尊重して、支援対象者個々の状況に即した自立を目指して行う援助活動」と規定している。支援対象者が持つ、強さやよいところを見いだしていく、「ストレングスの視点」の必要性を強調している。「ストレングスの視点」³¹⁾とは、

①「問題点・できないところ」ばかりを指摘されたときに、物事に前向きに取り組む力を失い自尊心をなくす、②自尊心を失った状態に置かれると、誰かに対する怒りや反発をする、③自分自身が弱い状態になっているときには、自分自身のよいところが見えないから、支援する者がよいところを伝えていくことが必要、④自分のよいところ、頑張っていることに対して共感的に受けとめてもらえることで、物事をポジティブにとらえ前進していく力が与えられ、自分で自分の強さを見いだすことが可能になる、と説明している。

しかし、たいへん厳しい社会情勢の中で、さまざまな問題を抱え、生活困窮に陥った保護受給者への支援は一筋縄ではいかない。単に、「ストレングスの視点」だけでは、解決できない。「江戸川中3勉強会」の取り組みは、私たちに示唆を与える。1987、年江戸川区区役所職員が大学生の協力を得て生活保護受給世帯の中学生を対象に高校進学を目指した勉強会を主催した。江戸川区のケースワーカーW氏は、「中学3年生の中には、自分だけが進路が決まらないことに自暴自棄になる子が必ずいる」、「前向きにならない子にぶつかって行く、そこを乗り越えると違うところが見えてくる」という。ところが教師の中には、こうしたケースワーカーの思いと相反する者もいる。保護者に対して子どものことを「本当は10の力しかないのに、70の力があると勘違いしている、進学なんて絶対に無理です」と説明した。それに対して、ケースワーカーと教師とが会議を持ち、中学3年生が「どのような家庭で暮らし、今どんな精神状況であるかを話しあい、諦めさせることよりも、努力することを大切にしよう」という共通認識をつくった。確かにストレングスの視点は必要だが、ケースワーカーは、福祉事務所の面接室の机を挟んで、語りかける、話し合う、ことだけでは有効な取り組みをつくれな。時には、感情的になっても、関係機関と継続して話し合いができ、協力していける関係をつくる必要がある。

「自立支援の手引き」は、単に、「就職」、「進学」、「債務整理」という単一の課題解決のプログラムを有効に、効率的にすすめる、という視点に立っている。保護受給者の状況を見てみると、単に「物事をポジティブにとらえ前進していく力が与えられ、自分で自分の強さを見いだすこと」を支援するだけでは、不十分である。関係機関をまきこみ保護受給者をバックアップするための势力的な取り組みが必要である。事務所の面接室での語りかけでは、うまくいかない。江戸川区の実践は、現業員が粘り強く、ともに歩むこと、の大切さを教えてくれる。子どもが自暴自棄になったとき、怒ったり、励ましたり、こどもの学校にも働きかけ、いつでも子どもを迎え入れる場所がある。こどもと、一緒に歩んでくれるケースワーカーがいる。単に、プログラムをこなすのではなく、子どもの状況にあわせた支援、効率的でなくても、回り道であっても、いつでも応援してくれる人がいるということが必要なのではないだろうか。視点を変えることだけによって、好転する人は、そんなにもいない。

3 準市場整備の方向転換を考える

佐橋克彦は、保育サービス・高齢者介護サービス・障害者福祉サービスにおける準市場から脱

市場への取り組みの必要性を強調し、「『分権化』が有効である」³²⁾と提言している。サービスのナショナル・ミニマムを確保した上で、民主的統制を行うことにより各自治体（都道府県レベルから市町村まで）の「ローカル・オプティマム」（地域ごとの最適状況）を上乗せしていくことが重要であると指摘している。だが、生活保護制度においては、問題が複雑である。国と地方は、2007年度の予算編成方針をめぐり生活保護費国庫負担金の負担割合をめぐる論争を展開した。国は、地方分権の必要性を主張し、地方は、生存権保障という国家責任を主張した。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、高齢者に対する所得保障の創設や保護適用期間を生涯5年に限定するという「有期保護制度」などを提案した。国と地方は、財源問題を解決する手段として、両者の負担割合の適否という問題を棚上げし、受給者への負担転嫁策を打ち出している。生活保護制度改革における分権化は、財源問題を伴い、安易に議論を進めることは非常に危険だ。国の財政負担転嫁をかわすために、地方自治体が保護受給者への「しめつけ」を強化するからだ。生存権保障のための理念が危うい状況のもと、現段階では、ナショナル・ミニマムの確保を最優先すべきだ。

次に、準市場は、規制主体である国や地方自治体がサービス提供主体に対して「サービスの水準や質」の向上を求める仕組みである。生活保護制度は、監査という名目で「適正化」政策が実施され、稼働年齢層を排除してきた。規制主体は、何を方針として規制を行なうのか。何を指標として評価し、監査するのか、この点を明確にする必要がある。質の向上を掲げた自立支援プログラムに対する規制は、一層の「適正化」政策を進めかねない。保護受給者の権利の保障、長期的展望に立った支援を、真に中立で公正なオンブズマン制度の導入や法律家による代弁機能の制度化によって「当事者主権」のための規制が必要である。

さらに、保育サービス・高齢介護サービス・障害者福祉サービスでは利用者の選択による契約によりサービス提供が行われるのに対し、自立支援プログラムでは地方自治体の方針に保護受給者が「同意」して就労支援プログラムへの参加が進められる。自立支援プログラム参加についての「選択」は、保護受給者ではなく地方自治体主導である。保護受給者の「主体性」が、軽視されたものとなっている。準市場に対する公的規制は、保護受給者による主体的な選択を促がす仕組みに作り変える必要がある。

最後に、国は、生活保護業務を行なう全地方自治体に対して、自立支援プログラムを実施するように指導している。地方自治体の中には、現業員不足のため保護受給者の抱える問題に対して十分な検討や分析を行わず、安易に先進地のプログラムを模倣したり、業務委託を行なったりする事例が見受けられる。だが、自立支援プログラムの策定は、保護受給者が何に困っているのか、どのような機関との関係が希薄なのか、どのような支援を必要としているのかというような分析を必要とする。福祉事務所の実施体制の充実や住民団体や支援団体との協力関係の構築など、地道な取り組みを前提とする。

準市場における規制主体・提供者・当事者などの相互牽制が福祉サービスの質を高めるのでは

ない。「江戸川中学3勉強会」のような「当事者主権」を保障する公的機関、専門職員、民間団体、住民のネットワークこそが、「社会」による福祉サービスを提供できる。準市場を、市場原理ではなく「当事者主権」の理念のもとで公的規制することが重要である。

おわりに

現段階においては「生活保護制度改革による準市場は十分整備されている」とは言えない。だが、生活保護制度における自立支援プログラムは、徐々にメニューを増やし、選択を可能にする仕組みをすすめている。アウトソーシングやインソーシングによるサービス提供の手法が蓄積されている。非正規職員・嘱託職員がサービス管理者として活用され、プログラムの効率的運用や見直しが図られている。保護受給者が、「物事をポジティブにとらえ前進していく力」を獲得し、個人が社会に適用しようとするのが重視されている。社会は、保護受給者のために、変わってくれない。非正規職員・嘱託職員を活用する仕組み、ワーキングプアを増やす仕組みには、メスは入らない。だが、自立支援プログラムの取り組みが、地道な現場実践へと発展することで新たな公的規制、社会福祉を生みだすことができると考えている。

【注】

- 1) 古川孝順 「基礎構造改革の展望」 仲村優一他監修 「エンサイクロペディア社会福祉学」 P197 中央法規出版(株) 2007年
- 2) 在任期間 第1次橋本(非自民・非共産連立)内閣 1996年1月11日～同年11月7日、第2次橋本(自民党単独)内閣 1996年11月7日～1997年9月11日、第2次橋本内閣改造内閣 1997年9月11日～1998年7月30日
- 3) 六大改革とは、経済構造改革、財政構造改革、行政改革、金融システム改革、教育改革、社会保障構造改革をいう。
- 4) 細川(非自民・非共産連立)内閣 在任期間1993年8月5日～1994年4月25日
- 5) 村山(自社さ連立)内閣 在任期間1994年6月30日～1996年1月11日
- 6) 1989年4月に3%で施行
- 7) 1995年12月に閣議決定
- 8) 1996年(平成8年)1月11日から同年11月7日まで続いた日本の内閣。自由民主党、日本社会党(連立発足直後、社会民主党に党名変更)、新党さきがけの3党による連立内閣(自社さ連立政権)である。
- 9) 1996年11月7日、社会党・新党さきがけが閣外協力に転じて、3年ぶりの自民党単独政権となった第2次橋本内閣が発足。橋本は「行政改革」、「財政構造改革」、「経済構造改革」、「金融システム改革」、「社会保障構造改革」、「教育改革」の六大改革を提唱した。
- 10) 「財政構造改革の推進について」(1997年6月3日閣議決定)

- 11) 筆者注2005年
- 12) 地方自治法第2条第9項
- 13) 地方自治法第2条第8項
- 14) 須藤陽子 「ソーシャルワーカーのための法学」 P238 秋元美世・本沢巳代子編 有斐閣
2002年
- 15) 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
- 16) 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
- 17) 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
- 18) 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
- 19) Private Finance Initiative (PFI) という。PFI では建設から運営まで民間企業に任せるとともに、予想外の事態で負担が増加する場合の負担処理についても、事前にリスク分担をきちんと決める点にある。実際には政府がリスクを負担するケースも予想され、リスクを官民でどう負担するのか、この点を事前に明確にすることが重要である。「第三セクター」方式の問題点である官民のもたれあいをなくすことを、大きな目標としている。
- 20) New Public Management (NPM) NPM とは、1980年代に英国、ニュージーランドなど実践されてきた公的部門に民間企業の経営管理手法を幅広く導入し、効率化や質的向上を図ることを目的とした行政運営理論。
- 21) ジュリアン・ルグラン著、郡司篤晃監訳 「公共政策と人間—社会保障制度の準市場改革—」 P27 聖学院大学出版会 2008年
- 22) independent provider 非政府で独立採算の経営主体を意味する。
- 23) 未成年の児童等がいる世帯に対する扶助制度であり、原則として5年間までの給付とされている。保護受給者は、就労活動等を平均週30時間原則義務づけられる。違反した場合には、保護費の減額や停止という措置がとられる。就労活動は、「通常の雇用」、「助成金が支給される民間又は公共部門での雇用」、「実地職業訓練 (on-the-job training)」、「地域サービス施策 (community service programs)」に分けられる。
- 24) 求職者手当 (資産調査を伴う求職者手当) を支給しながら、失業者の就労能力を向上させ、労働者として市場に送り込む仕組みである。公務員の資格を持つ個人アドバイザーの援助のもと最長4ヶ月の求職活動を行い、就職できない場合は「補助金付き雇用」、「諸外国における民間と連携した公的扶助施策」、「職業訓練ボランティア団体での就労環境保護団体での就労」を義務づけている。障害者対策では、民間の障害者向け就職斡旋組織 (Job Brokers : 入札により就労支援に参加) への紹介も実施している。

- 25) NPO 団体の運営する宿泊所に主任生活援助相談員及び生活援助相談員（３名）を配置し、以下の相談援助活動を委託により行う。日常生活に対する援助（食生活、健康管理、金銭管理等）、地域及び職場での対人関係に関する援助、家族・親族との交流促進、求職活動・就労に関する支援、アパート等の住宅確保に関する支援の実施
- 26) 2004年２月24日、第８回「在り方に専門委員会」資料
- 27) 「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について」「なお、全ての被保護者は自立に向けて克服すべき何らかの課題を抱えているものと考えられ、またこうした課題も多様なものと考えられる。」生活保護手帳 P596
- 28) 広辞苑第５版 P1525「選択」とは、えらぶこと。適当なものをえらびだすこと。良いものを取り、悪いものをすてること。選択科目の略。
- 39) 一般に、他人の行為を肯定する意思を示すことをいう。法律学小辞典〔第３版〕編集代表 金子宏 他 1999年２月 第３版第１刷発行
- 30) 広辞苑第５版 P1384「申請」国家や公共の機関に向かって一定の行為を求めること。願い出で。
- 31) 国立保健医療科学院福祉サービス部 研究員 森川美絵、厚生労働省社会・援護局保護課 自立支援係長 安西慶高平成20年度 第76回市町村セミナー 「「自立支援」の効果的な進め方について～ストレングス視点でのとらえ直しを通じて実践力を高めるために～」平成20年10月15日（水）<http://www.mhlw.go.jp/bunya/shakaihoshoseminar/dl/05-05.pdf> 2008年11月30日閲覧
- 32) 佐藤克彦 「福祉サービスの準市場化」 P236 ミネルヴァ書房 2006年

【参考文献】

- ジュリアン・ルグラン著 郡司篤晃「監訳」「公共政策と人間—社会保障準市場改革—」聖学院大学出版会 2008年
- 京極高宣 『社会保障と日本経済—「社会市場」の理論と実証』 慶応義塾大学出版 2007年
- 佐藤久夫 「障害者福祉政策の検証」 日本社会福祉学会編 「福祉政策理論の検証と展望」 中央法規 2008年
- 佐藤克彦 「福祉サービスの準市場化」 ミネルヴァ書房 2006年
- 横山寿一 「社会保険の市場化・営利化」 新日本出版社 2004年
- 竹下譲、横田光雄、稲沢克祐、松井真理子 「イギリスの政治行政システム」 ぎょうせい 2006年
- 駒村康平 「準市場メカニズムと新しい保育サービス制度の構築」 季刊社会保障 2008年
- 土下洋一 福祉国家における「社会市場」と「準市場」 季刊社会保障 2008年
- アラン・ウォーカー著 青木郁夫、山本隆訳 「ソーシャルプランニング 福祉改革の代替戦略」 光生館 1995年

山本恵子 「英国における擬似市場の展開と高齢者福祉政策」 社会福祉学 Vol 48-2 2007年