

誰のための自立支援プログラムか？

——生活保護制度改革と「自立支援」の混乱——

山田 壮志郎

1. 課題の設定
2. 専門委員会における「自立支援」をめぐる論点
 - (1) 専門委員会の論点・その1——「利用しやすく」をめぐる——
 - (2) 専門委員会の論点・その2——「自立しやすく」をめぐる——
3. 「自立支援」の混乱
 - (1) 自立支援プログラムは「現場」にどう受け止められたか
 - (2) 専門委員会以降の生活保護制度の動向
 - (3) 「自立支援」の混乱と生活保護制度改革の課題

1. 課題の設定

日本の中心的公的扶助制度である生活保護法は、第1条で、法の目的が生活困窮者の最低限度の生活保障とともに自立の助長にあることを規定している。生活保護制度の実施機関である福祉事務所にはケースワーカーが配置され、要/被保護者の自立を助長するためのケースワークが行われてきた。しかし、生活保護法の自立助長機能は、法の制定当初から論争の対象ともなっていた。1953年から54年にかけて雑誌『社会事業』で展開され、公的扶助におけるケースワークの位置づけをめぐる論争のさきがけとなったいわゆる「公的扶助サービス論争」の背景を、河合幸尾(1979: 42-49)による整理に即して振り返ってみよう。河合によれば、論争の背景には新生活保護法の成立

(1950年)があった。旧生活保護法改正の最大の課題は、法に抑圧的権力的規定を導入することと、専門性の向上や人権尊重規定の導入などによって公的扶助を近代化することという二律背反の規定を同時に盛り込む点にあった。前者に関しては、保護対象の変化、すなわち「ドッジ不況」が現役労働者を生活保護の対象者として新たに加えたことによって引き起こされた保護の集団申請等に対して、旧生活保護法を改正してそうした新しい事態に対応することが課題となったことがあり、後者に関しては、激しいインフレーションによる保障水準と国民生活の実態との乖離、あるいはGHQの「民主化」政策を背景に、実施機関の第一線に民生委員を配置するなど救済的色彩の貫徹を図っていた旧法を近代化することが求められたことがあった。そして、厚生省による生活保護法改正案では、法の目的が最低生活保障に限定されると同時に保護受給者に対する権力的抑圧的規定が直接盛り込まれていたのに対して、成立した改正法は、権力的抑圧的規定を削除する代わりに法の目的として「自立の助長」を加えた。また、生活保護法における自立助長の位置づけは、厚生官僚の内部でも混乱して捉えられており、現場での混乱を招くのは当然であった。「公的扶助ケースワーク論争」は、公的扶助におけるサービスの位置づけをめぐる現場の混乱を交通整理することを契機にスタートした。

以上のような現行生活保護法制定当初の混乱は、生活保護制度改革が急速に進む今日状況においても、やや形を変えて生じているように思われる。つまり、90年代以降の「平成不況」が生活保護受給者を激増させたことから、保護費の削減・適正化が主として財務省・財界サイドから要請される一方で、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が提起し2005年度から導入された自立支援プログラムが、ケースワークの質の向上を目指すという2つの生活保護制度改革が同時に進行していることから生じる混乱である。

2003年の財政制度等審議会建議(6月19日)は、生活保護受給者の急増を受け「保障水準やその執行状況によっては、モラルハザードが生じかねず、

かえって被保護者の自立を阻害しかねないという面も指摘される」ことから、「執行の適正化とそのための方公共団体の積極的な取り組みの促進」および「生活扶助基準・加算の引下げ・廃止、各種扶助の在り方の見直し、扶助の実施についての定期的な見直し・期限の設定など制度・運営の両面にわたり多角的かつ抜本的な検討が必要」と指摘した。また、同年6月27日に閣議決定されたいわゆる「骨太の方針2003」も、ほぼ同様の指摘を行った。さらに、そもそも社会福祉法の成立（2000年）に際しての衆参両議院の附帯決議にも、介護保険制度の施行5年後（2005年）の見直しの際に「生活保護の在り方について、十分検討を行うこと」との文言が盛り込まれていた。これらの「外圧」による生活保護制度改革の要請を背景に、2003年8月に社会保障審議会福祉部会に設置されたのが、学識経験者等で構成される「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）であった。

専門委員会は、18回の会議を経て2004年12月に報告書を発表した。その際の生活保護制度の見直しの視点は、「利用しやすく自立しやすい制度へ」という方向、すなわち「生活保護制度の在り方を、国民の生活困窮の実態を受けとめ、その最低生活保障を行うだけでなく、生活困窮者の自立・就労を支援する観点から見直す」（報告書）という視点であった。今日の生活保護制度改革の契機となった専門委員会では、こうした言わば「自立支援型」生活保護制度改革を目指した議論が行われた。専門委員会の議論は、保護基準のあり方を議論した前半（第6回まで）と、自立支援のあり方を議論した後半（第7回以降）とに分けることができる。前者の保護基準に関しては、専門委員会の中間取りまとめ（2003年12月）による提言に沿って、2004年度より老齢加算が段階的に廃止されることとなったこと、および2005年度から母子加算の支給対象者が制限されたことなどが社会的関心と呼んだ¹⁾。また、後者の自立支援に関しては、報告書で提言された「自立支援プログラム」が2005年度より導入されたことが一つの象徴として注目を集めている。

自立支援プログラムとは、「実施機関が管内の被保護世帯全体の状況を把

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な内容及び実施手順等を定め、これに基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」であり、「個々の担当職員の努力により培われた経験や他の実施機関での取組の事例等を具体的な自立支援の内容や手順等に反映させていくことにより、こうした経験等を組織全体として共有することが可能となり、自立支援の組織的対応や効率化につながる」とされる²⁾。また、厚生労働省は、自立支援プログラムによって目指される「自立」を、「就労による経済的自立」のみならず、「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こと＝日常生活自立」、および「社会的なつながりを回復・維持し、地域社会の一員として充実した生活を送ること＝社会生活自立」の3つの面から捉え、それぞれに対応するプログラムを幅広く用意するよう実施機関に求めた。とはいえ、厚生労働省は、2005年度より実施された生活保護受給者等就労支援事業（公共職業安定所と福祉事務所が連携し、被保護者等に対して就労支援メニューを提供しながら就労自立を図るもの）を活用したプログラムの優先実施も実施機関に同時に求めたため、自立支援プログラムは、当初、就労による経済的自立を図るプログラムを中心に展開されてきた。いずれにせよ、自立支援プログラムの導入は、「自立支援型」生活保護制度改革の一つの「目玉」と位置づけることができる。

以上のように、今日の生活保護制度改革は、「公的扶助サービス論争」が行われた当時のように、保護受給者の急増による保護の引き締め・適正化と、自立支援プログラムの導入による自立支援の質の向上という、ある意味二律背反的な目的を同時に達成しようとしているようにも見える。そして、自立支援プログラムに対しては、「これまで個人の単位で実践されてきた具体的な『就労支援』の内容が……多くの関係者に紹介され、共有され、吟味されていくことは、大変望ましいこと」（新保2006：281）などとしてそれを肯定的に捉える意見と、プログラムが「制度利用者の自由な意思を尊重した、

自発的なプログラムが作られる保証はな」く、「福祉事務所側から強引に押し付けられる可能性を危惧」（日比野 2005：16）するなどとして否定的に捉える意見とがある。我々は、この新たに導入された自立支援プログラムをどのように捉えればよいのであろうか。また、冒頭に述べたように、生活保護法はその目的の一つとして生活困窮者の自立助長を掲げており、それはケースワーカーによってこれまでも実践されてきた。であるならば、近年の生活保護制度改革の中で改めて「自立支援」を強調せざるを得なかったのは、現状の「自立支援」の実施体制に何らかの問題があり、それを克服するために改革が行われたと考えるのが妥当である。では一体、現在の生活保護制度の「自立支援」の実施体制にはどのような問題があった（と認識された）のだろうか。これらのことを慎重に検討することなしには、今日の生活保護制度改革が目指した自立支援や、その「目玉」と位置づけられる自立支援プログラムを適切に捉えることはできないと考えられる。

本稿では、生活保護制度改革の契機となった専門委員会の議論、特に自立支援のあり方に関する後半の議論を中心に、自立支援をめぐる生活保護制度改革の動向を検討しながら、自立支援プログラムが導入されたことの意味を確認する。その上で、筆者らが 2005 年に地方公共団体を対象に実施した自立支援プログラムに関する全国調査をもとに、この制度改革がどのように「現場」で受け止められたのかを検討し、また専門委員会以降の生活保護制度改革の動向を簡単にレビューすることを通して、自立支援プログラムをめぐるやや混乱した状況を明らかにしてみたい。

ところで、「自立支援」というキーワードは、近年の日本の福祉政策全体の動向の中でも強調されているものである。高齢者福祉分野では、2005 年に行われた介護保険制度改革が「予防重視型システムへの転換」によって、介護保険法の目的である高齢者の「自立した日常生活」の支援をより一層推進することを目指した。また、障害者福祉分野でも、2005 年に「障害者自立支援法」が制定された。一方、諸外国では、就労と福祉の結びつきを強化

するワークフェアの流れが強まり、それは日本の福祉政策においても導入されつつある。例えば、2002年に改正された児童扶養手当法と母子及び寡婦福祉法では、母子家庭等就業・自立支援センターの設置など就労支援策を強化することと言わば引き換えに、ひとり親家庭の所得保障制度である児童扶養手当の引下げが行われた（丹波2004）。また、ホームレス支援の領域では、同じく2002年にホームレスの自立の支援等に関する特別措置法が制定され、従来ホームレス支援の中核を担っていた生活保護をはじめとする「福祉的アプローチ」からの施策が後退し、自立支援センターなどでホームレスの就労による自立を支援する「就労自立アプローチ」からの施策が強調されるようになってきている（山田2003）。

こうした動向に鑑みるならば、今日の生活保護制度改革も、一方で老齢加算や母子加算を引き下げながら、他方で自立支援プログラムに象徴される自立支援のための施策を拡充しようとしていることから、「日本版ワークフェア」の動きと見ることもできる。もちろんそうした見方は生活保護制度改革の一面を表しているものの、自立支援ないし自立支援プログラムの位置づけをめぐる混乱した状況があるとすれば、この間の生活保護制度改革をワークフェア政策としての側面から評価するためには、もう少し慎重な検討が必要であると思われる。その意味で、本稿の作業は、日本の福祉政策全体における自立支援のあり方を考察することにもつながるものであることを付言しておきたい。

2. 専門委員会における「自立支援」をめぐる論点

前述の通り、専門委員会は、「利用しやすく自立しやすい制度へ」をスローガンに、「自立支援型」の生活保護制度に転換すべく、制度全般にわたる見直しのための議論を行った。言い換えれば、現在の制度は「利用しにく

く自立しにくい」ものであるとの認識があったといえる。では、何が「利用しにくく」、何が「自立しにくい」と捉えられていたのであろうか。以下では、「利用しやすく」と「自立しやすく」に分けて、専門委員会の議論における主な論点を整理し、その論点が、報告書および実際の制度改正にどのように反映されたのかを検討する³⁾。

（1）専門委員会の論点・その1——「利用しやすく」をめぐる——

「利用しやすく」をめぐるのは、専門委員会の議論の当初から問題提起がなされていた。第1回の専門委員会では、生活保護制度の現状に対する各委員の問題意識が述べられたが、例えば、麻生委員は「福祉事務所が生活保護の申請をなかなか受け付けてくれない……社会的なセーフティネットとしての役割を果たしていくためには本当に困った人が気軽に利用できる制度にしていくことが必要」であると発言しており「利用しやすい」制度にしていくことの必要性を指摘している。つまり、生活保護を利用するためには、補足性の原理（生活保護法第4条）によるいくつかの要件をクリアしなければならず、そのことが制度を「利用しにくく」しているのではないかという問題意識である。具体的に専門委員会の中で議論された主な論点としては、① 資産活用要件、② 稼働能力活用要件、③ 扶養の問題などがあった。

① 資産活用要件

生活保護法第4条1項は、「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、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」と規定し、土地・家屋等の資産に関してはそれを処分し最低生活の維持に活用した上で不足分を生活保護によって補うことが原則になっている。また、自動車の保有は「社会通念上処分させることを適当としない」場合を除き認められず（実施要領：事務次官通知第3-5）、

一般的な生活用品についても当該地域の全世帯の70%程度の普及率を下回る場合は、処分価値の小さいものを除いて保有が認められない(実施要領:保護課長通知第3の15)。さらに、保護開始時の手持ち金については、当該世帯の1カ月の最低生活費の5割までしか保有が認められていない(実施要領:保護課長通知第7の10-2)。

こうした資産活用要件に関しては、基本的に保有を緩和すべきとする意見が早くから出されていた。例えば、「利用しやすく出やすい仕組みとなると、資産要件というものをどう考えるかという問題がでてきます。現制度の要件である収入や資産……はハードルとして少し高すぎるのではないかと思います。そのため、結果的に対象となる層が絞られてきて、また出にくくなるという構造にもなっています」(第1回・岡部委員)といった問題意識である。生活用品に関しても、「地域の人たちが持っていないし、しかもこれは使っていないから持っていてもしようがないから売りましょうといったときに、例えば10万円で売れたとする。でもそのことによって得られるのは自立ではなくて、保護費の減額だけです」(第11回・大川委員)といったように、土地・家屋、車などを除き、原則としてすべて保有を容認すべきだとの意見もあった。特に、保護開始時の手持ち金に関しては、かなりの時間を割いて議論が交わされた。「資産については、一度、最低生活費の3カ月分ぐらいの保有を容認するということで意見の一致を見たかなと私は思っています」(第15回・岩田委員長)との発言にあるように、現在0.5カ月分とされる保有基準を緩和する方向で大筋まとまりつつあったが、事務局(厚生労働省)などの反対意見もあった。

結局、報告書では「……最低生活費の3ヶ月分までは保有可能とすることも考えられる。しかし、一般世帯との均衡や国民感情、自治体の財政負担などの理由からこれに反対する意見もあった」と表記されることになり、この点に関する制度改正は行われていない。また、一般的な生活用品についても、原則として活用すべき資産の範囲に含めないこととすべきである旨報告

書には明記されたが、この点に関しても制度改正は行われていない。

なお、資産活用に関しては、不動産の取り扱いについて「生活福祉資金貸付制度の長期生活支援資金の積極的な活用を考えてはどうか」（第11回・説明資料）との意見が事務局からあり、この点に関しては、貸付という手法に対する不安を示す意見などがあったものの、報告書では同制度の積極的活用の推進が提起され、2007年度から「要保護世帯向け長期生活支援資金」が創設された（後述）。

② 稼働能力活用要件

生活保護法第4条1項の規定は、資産だけでなく自らの稼働能力を活用することも保護の要件として定めている。ただし、失業したホームレスに対して稼働能力の不活用を理由に生活扶助の適用を認めなかった処分の是非をめぐって争われたいわゆる林訴訟では、一審、二審ともに、稼働能力のある申請者がそれを活用する意思があり、かつ活用しようとしても実際に活用できる場がなければ、「利用し得る能力を活用していないとはいえない」、すなわち保護の要件を満たすとした⁴⁾。

しかし、この点に関しては、法で稼働能力を活用することを保護の要件としながら、運用で失業している人（事実上稼働能力を活用できていない人）を保護の対象にしようとするものの論理的矛盾が、「活用していないとはいえない」という、立証が困難な状態を保護の要件にするという無理な解釈をもたらしていることから、能力活用を保護の積極的要件としてではなく自立の手段として見直すことが提起された⁵⁾（第9回・布川委員）。

結果的に、報告書では、稼働能力活用要件に関して、3つのことが明記された。第1に、「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」とし、「稼働能力を活用していないとはいえない」という立証困難な状況を客観的に評価するための指針の策定が提起された。第2に、後述する自立支援プログラムの導入に伴って、「就労していない者から保護申請があった場合……稼働能力を活用する意思がある旨表明されればこのプログラムの適用を積極的に進めるべきである」とし、保護適用に至る前の要保護者に関しては、能力活用要件を満たすかどうかの判断を待たずに自立支援プログラムを適用できるようにすべきであることが示された。第3に、さらに踏み込んで、「稼働能力活用の要件自体を見直し、就労していない者についてはとりあえず保護の対象とすることも考えられる」ということも、付記意見として明記された。これらの課題に関する具体的な制度改正としては、第1の点に関して、2007年度より「稼働能力判定会議」が設置されることとなった(後述)。

③ 扶 養

生活保護法第4条2項は、「民法に定める扶養義務者の扶養及び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」として、いわゆる私的扶養の優先を規定している。したがって、生活に困窮した者が保護を申請した場合、親族等による扶養の有無についての調査が行われることになるが、その調査の範囲は、絶対的扶養義務者(夫婦相互、未成熟子に対する親、直系血族相互、兄弟姉妹相互)のすべてと、相対的扶養義務者(3親等以内の親族)のうち、現に扶養している、あるいは過去に扶養していた者などに及ぶ(実施要領：社会・援護局長通知第4-1)。

しかし、「時代とともに扶養の実態と、また扶養の意識というもの随分変わってきている」ため扶養調査の対象となる「親族の範囲をもう少し限定して考えるべきである。基本的には、夫婦間及び未成熟な子供との関係〔生活保持義務関係一引用者〕に限定すべきではないか」(第8回・岡部委員)といった意見が出され⁶⁾、大きな反対意見もなかった。ただし、「地域事情、法定相

続の問題、その他いろいろな実務的な問題があり、夫婦と未成熟の子以外について、扶養の実務を生活保護から全く外してしまうのは、ちょっと困難」なため、「一つの方法としては、地域性、自治体の判断に任せていくという考え方」と、「もう一つの方法としては、経済的援助ではなくて、日常の交流や緊急時の対応、関係性の回復というところを主眼にした運用に切り替えるという考え方」（第9回・大川委員）も提起された。

結果として、報告書は、現行の扶養調査は実効性が低いと指摘し、民法上の扶養義務が優先するという基本原則は維持しつつ、生活保持義務関係以外の扶養義務者については、各地方自治体が調査の必要性を判断するとともに、親族との関係に対しては精神的な支援等を期待すべきであるとした。実施要領上も、2005年度より、① 扶養の内容には金銭的な援助のほか、精神的な支援も含まれること、② 生活保持義務関係にある者及び社会通念上扶養の履行が強く求められる者を「重点的扶養能力調査対象者」として現行と同様の扶養能力調査を実施する一方、それ以外の扶養義務者については必要最小限の調査に簡素化することとされた（実施要領：社会・援護局長通知第4-2-(2)）。

(2) 専門委員会の論点・その2——「自立しやすく」をめぐる——

「自立しやすく」をめぐるは、「生活保護を入りやすく出やすい制度にする……働ける可能性のある人については、世帯や資産の要件は思い切って緩和して、自立の余力を残して、職業訓練や職業紹介システムを十分活用して、早めに自活してもらおう。本人に『働きなさい。職安行って仕事を探してください。』と指導するだけではなくて、積極的に就労を支援する。こういうシステムをきちんとつくらなければいけない」（第2回・大川委員）といったように、会議発足当時から各委員が問題意識を持っていた。「出やすい」という言葉に象徴されるように、当初は経済的自立を念頭に置いて、就

労支援を中心に「自立支援」ないし「自立しやすい」制度への見直しの必要性が指摘されていたが、本格的な議論が始まる第7回以降は、就労支援にとどまらない多岐にわたる論点が示されるようになる。主な論点としては、① 勤労控除、② 教育扶助、③ 生業扶助、④ 保護費を原資とした貯蓄、⑤ 自立支援プログラムなどが挙げられる⁷⁾。

① 勤労控除

被保護世帯に収入があった場合、世帯の最低生活費から当該収入を差し引いた不足分を保護費として支給することが基本であるが、勤労に伴う必要経費の補填及び勤労意欲の増進の観点から、勤労収入のうちの一定部分を収入認定額から控除する措置が取られている（実施要領：厚生労働事務次官通知第7-3-(4)）。

しかし、「働くことにもう少しインセンティブを与えるような制度にしていくということが非常に重要」であり、「働いても差額を引かれてしまうということで勤労意欲をそぐということではまずいと思う」（第3回・京極委員）などとして、控除額を引き上げることなどが提案された。専門委員会の議論は、勤労収入の取り扱いを就労インセンティブを高めることにつなげていくという基本的な方向では概ね一致していたが、その具体的な方法については、① 福祉的就労に関しては通常よりも高い控除額を設定する、② 手持ち金や資産の保有を大きく認めて実質的な控除にする、③ 新規就労控除を拡大する（以上、第10回・大川委員）、④ 期間を区切って全額控除する（同・布川委員）、⑤ 稼働収入を収入認定から除外し累積金を認め、自立支援資金にする（同・岡部委員）などの多様な提案があった。

しかし、結果としては勤労控除の問題についての提言は報告書に明記されず、関連して、保護脱却に向けたインセンティブを醸成する（いわゆる貧困の罟を解消する）ため、低所得者対策の充実が提言されるにとどまった。具体的な制度改正も行われていない。

② 教育扶助

教育扶助は、被保護者が義務教育を受けるにあたって必要な学用品、通学用品等にかかる費用を給付するものである（生活保護法第13条）。被保護者の高校就学は、奨学金等によって教育費が賄われ、かつ、就学が世帯の自立助長に効果的であると判断される場合に認められていた（実施要領：社会・援護局長通知（旧）第1-3）。しかし、高校進学のため保護費を原資として積み立てた学資保険の返戻金を収入認定し、生活費に充てるように指示した処分は是非をめぐって争われたいわゆる中嶋訴訟の最高裁判決では、「近時においては、ほとんどの者が高等学校に進学する状況であり、高等学校に進学することが自立のために有用であるとも考えられる」とされ⁸⁾、被保護世帯の高校進学の見直しが目ざされていた。

この点に関しては、「貧困の再生産防止の能力開発として、教育扶助の見直しが必要」（第9回・岡部委員）との意見に見られるように、教育扶助を義務教育までに限定していることが貧困の世代的再生産につながっているため、被保護世帯の高校進学を認めるべきであるという提案があった。この認識は、ほとんどの委員の間で共通しており、① 高校進学率が高まっていること、② 高校進学は最低生活保障としても位置づけることができること、③ 貧困の再生産の防止や自立助長につながるということから、「高校進学は認めていくという方向が妥当ではないかということで、この委員会としては少しまとめていくというふうにしたいと思います」（第10回・岩田委員長）と、ほぼ合意していた。

結果的に、報告書では「教育支援」のあり方として、高等学校への就学費用について、生活保護制度において対応することを検討すべきである旨明記された。実際の制度改正では法改正は行われず、したがって、教育扶助ではなく生業扶助で高校就学費用に対応することとなった（2005年度より、生業扶助の技能修得費に高等学校就学費の給付に関する規定を創設）。

③ 生業扶助

生業扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者又はそのおそれのある者に対して、生業に必要な資金、技能修得費などを支給するものである（生活保護法第17条）。これは、就労支援をはじめとする自立支援の推進に直結する扶助であり、「なかなか要件を外して自由に使えるようにしても、やはり自治体としてこれを本当に使ったら、ちゃんと自立してくれるのか。言葉は悪いですが、費用対効果みたいなものをどうしても考えざるを得ない」（第10回・岡田保護課長）という慎重論も事務局から提示されたが、「自立しやすい」制度に転換させるために積極的に活用すべきであるという意見が多く出された。

具体的な議論としては、「資格取得等の生業扶助の拡大を是非お願いしたい。……例えば求職活動において自動車運転免許の所持が条件となる場合が多いので、こういったものは支給要件を緩和して、是非入れていただきたい」（第9回・麻生委員）といったように支給項目に関する意見もあったものの、生業扶助をめぐるのは、ややそれとは異なった論点を中心に議論が展開されたように思われる。すなわち、扶助の支給方法に関して、「……ある項目を、例えばこういう資格はいいとか悪いとかいうふうに置いてしまいますと、ケース・バイ・ケースなことがあると思います。ですから、むしろ支援計画をきちんとつくった上で、生業扶助の表現はもうちょっと抽象的にしておいた方が実際には利用しやすいような感じもします」（第10回・岩田委員長）というように、支給項目は抽象的にした上で支援計画をもとに柔軟に生業扶助を活用するという考え方である。また、現行の生活保護法が、生業扶助を「現に生活保護を受けていらっしゃる方以外にそのおそれのある者という、要するに要保護性のある方に対して適用する」と規定しているため、「現行制度の中でもそのおそれのある者という予防的なものと、現在は生活保護を受けていらっしゃる方が就労をするという2つのレベルで制度を分けて考えるということが必要なのではないか」（同・岡部委員）という意見もあり、「お

「そのある者」に対しては、ぎりぎり生活扶助にかかるまでではない場合、「就労のところだけ支えてあげる」、あるいは、「出口のところまで生活保護が廃止した後、少し生業扶助でフォローしていくというようなことができます」と、貧困のわなみたいなものが非常に少なくなるという可能性がある」（同・岩田委員長）として、入口と出口の場面で単給することも提案された。

結果として報告書では、生業扶助に関しては、後述する自立支援プログラムをより実効性のあるものにするためのものという視点から、支給要件を見直すことが提案された。また、「おそれのある者」への適用について整理することの必要性も付記意見として明記された。制度的には、2005年度より、具体的な技能修得に結びつくものではなくとも、実施機関が特に必要と認めた場合に、パソコンの基礎的操作などの段階的に就労を目指す取り組みについても生業扶助による技能修得費の対象として拡大され、自立支援プログラムに基づく技能修得費については複数回の支給が認められることとなった。

④ 保護費を原資とした貯蓄

前述の中嶋訴訟の争点は、被保護世帯の高校進学の問題と、保護費を原資として貯蓄することが認められるかどうか、という点にあった。後者について最高裁判決は、「生活保護の趣旨目的にかなった目的と態様で保護金品等を原資としてされた貯蓄等は、収入認定の対象とすべき資産には当たらないというべきである」とした。前述した保護開始時の資産活用要件の問題とも大きく関連するが、「自立しやすい」制度にするためにも、保護費を原資とした貯蓄を保有することを認めるべきであるという意見が専門委員会でも多く見られた。ただし、事務局側は「いったん支給した保護費等については、一定のやりくりが認められるとすれば、保護費等を原資とする資産について趣旨や使途、金額等を限定の上、保有を容認することが考えられるのではないか」（第11回・説明資料）とした。これに対して、「趣旨や使途の制限は……も

う判例上も不可能ですし、技術的にも無理だろう……むしろ、金額の上限と期限を決めるという形で、つまり解釈の余地がない形ですっきりさせておかないと、また訴訟が起きたときによるしくない結果になっていくと考えています」(同・大川委員)、あるいは「一たん生活保護に入ったら、何カ月の貯金を持っていいかという基準は、私は無制限でいいと思うのです」(第15回・八田委員)などの意見があった。

しかし、結果として報告書には、「生活保護法の趣旨目的にかなった目的と態様での保護金品等を原資としたもの」について保有を容認すべきとの記載がなされた。また、「自立助長に資する用途・使途に支出されることが担保されるよう」、預託制度等の活用を考慮する必要性も指摘された。実施要領上も、2005年度より、保護費のやり繰りにより生じた預貯金の保有容認が明記されることとなったが、それは保護の趣旨目的に反しないと認められるものに限定された。したがって、保有の認められない物品の購入など、使用目的が生活保護の趣旨目的に反すると認められる場合には保有が認められないとされ、「解釈の余地」が残される結果となった(実施要領：保護課長通知第3の18)。

⑤ 自立支援プログラム

「自立支援型」の生活保護制度改革で、「目玉」の一つと位置づけられるのが自立支援プログラムの導入である。こうしたプログラムを導入する必要性については、後半の議論の初期の段階で「もっとプログラム主義というか、あるいは計画化といいますか、これは福祉の部分ではかなり進みつつあるわけです。またルーチンでやっていく部分と、短期目標をきちっと定める部分とに分け、その機能をどうやって評価するのかができていないわけです」(第8回・岩田委員長)というように、計画的な援助を図る手段として示唆されていた。この発言は、「……現場では貧困と闘うよりもむしろケース数との闘いと言いますか、増えれば大変になりますし、減れば少し楽になるという

現実で、実は生活保護の運用とか価値観が左右されてしまうという現実があります」（同・大川委員）との発言への応答であり、業務負担の軽減が「自立助長」のケースワークにとって重要であるという問題意識があったように思われる。

その後、第9回の会議で大川委員が提出した「能力活用と自立支援についての論点整理（メモ）」という資料の中で、「自立支援プログラム」という言葉が初めて登場することになった。そこでは稼働能力の判定基準および機関を設置するとともに「実施機関が就労を積極的に援助する自立支援プログラム」を新設することが提案されており、主として就労支援の文脈で自立支援プログラムが提案されていた。しかし、自立概念をめぐる、経済的自立のみで捉えるべきではないとする意見（第9回・岡部委員）や社会福祉法で示される自立の観点が必要であるという意見（同・根本委員）もあり、第10回の会議で自立支援プログラムに関する議論があった際には、就労支援を中心としつつも、健康管理や借金問題も含めた幅広いメニューがイメージされるようになった。

その後しばらく自立支援プログラムに関する議論は行われていなかったが、第16回の会議に事務局から提出された説明資料の中で、自立支援プログラムについての具体的なモデルが提示された。この資料では、被保護世帯の抱える問題の多様化および保護受給期間の長期化に対応するためには、① 経済的給付のみでは限界があるため「多様な対応」を図ること、② 保護の長期化を防ぐための取り組みが不十分であるため「早期の対応」を図ること、③ 担当職員個人の経験に依存した体制には限界があるため「体系的な対応」を図ることを目指して自立支援プログラムを導入するという、その後の報告書につながる導入の趣旨が示されていた。こうした問題意識は、「生活保護の個別援助は、そのステップが一通りではない……ただし、それがどこまでも個別的であると、福祉事務所のワーカー個人個人によって援助の仕方が違った場合には、すばらしい援助もあるが、もしかしてそうでない

援助もあるかもしれないし、どこまでどう努力していいかわからない……
そういう環境に今までいなかったという人たちをどうするかという意味で、
積極的なこういうプログラムの位置づけがある」(第16回・岩田委員長)とい
う発言にも共通していると思われる。

さて、この資料によって自立支援プログラムの具体的なモデルが示された
ことで、第16回と第17回の会議では自立支援プログラムに関する議論に時
間が割かれた。そこでの議論は多岐にわたるが、本稿の問題関心に沿って、
① 制裁、② 契約、③ 位置づけの3つの論点を簡単に検討する。第1に、
制裁についてであるが、事務局が提示したモデルに「被保護者の取組が不
十分であると認められる場合には、最終的に保護費の減額又は保護の停廃止も
考慮」と記述されていたことに対して、「自立支援という枠組みでそれを考
えるというのは、安易にできるものではない」(第16回・布川委員)、
「もしかしたら保護の停廃止は難しいのではないか」(同・岩田委員長)とい
った懸念が早々に示されていた。「減額も考えるというようなこともやらなき
やいかなぬ」(同・松浦委員)といった制裁に肯定的な意見もあったものの、
最終的には「新しい罰則制度を取り入れるのではない」(第17回・事務局)こ
とが確認され、また、保護の停廃止を行う場合にも慎重な手続きを踏むべき
ことを明記することが確認された上で、報告書に保護の停廃止に関する記述
が盛り込まれることになった。

第2に、制裁の問題とも関連するが、プログラムの利用について、行政と
利用者間で契約を結ぶ形で実施するかどうかという論点があった。この点
に関しては、「民法上の契約などとは趣旨が違うと思っていまして、契約と
いう言葉になじむかどうかについては若干の違和感がございます」(第17
回・事務局)という消極的な意見や、「こういうプログラムは見直しを図りな
がらやらざるを得ないところもあるので、今の社会福祉全般の流れの中で、
いろいろな自立支援計画を作っては見直し、作っては見直ししていく方法
に近い方が現実的なのではないか……法律論から言えば、契約という形がむし

ろ正当ではないか」（同・岩田委員長）といった積極的な意見があった。結果としては、利用制度、すなわち「自立支援のために積極的に福祉事務所が提供できるサービス」（同・大川委員）を「自主的に利用する」（同・京極委員）ものと整理された。

第3の「位置づけ」とは、「生活保護制度という枠の中でプログラムそのものを制度の中に開発していく」のか「生活保護制度の外のサービスと……どういうふうにジョイントアップしていく」のか（第10回・岩田委員長）という論点である。この点については明確な結論が得られたわけではないが、「……労働行政あるいは生活保護以外の全体の就労支援行政の中に、生活保護の方を意識してシステムの中に入れていく」（同・大川委員）、「……具体的な問題解決のためには、例えば、アルコール依存の問題とか……精神的ないろんな問題とかという場合は、福祉事務所が直接対応することは不可能ですし、借金の問題とか、そういうような問題があったときには、むしろそういうのに適切なプログラムに結び付ける」（同・岩田委員長）といったイメージで議論されていたと思われる。

自立支援プログラムの捉え方については後述するが、ここでは、「自立助長」として従来行われてきたケースワークを、業務負担の軽減ないしは担当職員個人の努力に依存しない組織的な対応といった観点から、福祉事務所の外にあるサービスと結びつく形でプログラム化し、それを利用者が自主的に利用するもの——したがって保護の停廃止等の制裁は例外的・限定的なもの——として、自立支援プログラムが提起されたことを確認しておきたい。

以上のように、「利用しやすく自立しやすい」という「自立支援型」生活保護制度改革に向けた専門委員会の提言は、多様な論点を含むものであった。資産・能力等の活用要件や扶養調査を緩和・簡素化して生活に困窮した際に生活保護制度を「利用しやすく」する。と同時に、勤労控除や生業扶助、教育扶助、保護費を原資とした貯蓄など、ともすれば利用者の自立を妨

げている制度設計を見直すとともに、従来の自立助長ケースワークを組織化・効率化するための自立支援プログラムを導入することで、生活保護制度を「自立しやすく」する。「入口の論議無くして、出口の論議なし」（第9回・大川委員提出資料1）という表現に象徴されるように、入口と出口の諸課題を一体的に見直すことが、専門委員会における「自立支援型」生活保護制度改革の趣旨であった。しかしながら、実際の制度改革では、専門委員会の提案が十分反映されたものになったとは言い難い。「出口」の問題については、勤労控除のようにまったく採用されなかったものや、保護費を原資とした貯蓄のようにきわめて不十分な形でしか採用されなかったものがあるものの、高校進学費用、生業扶助の拡大、自立支援プログラムなどでは一定の反映が見られた。しかし、「入口」の問題については、扶養調査の簡素化を除き、資産活用要件の見直しや稼働能力活用要件の見直しについてはほとんど制度改革に反映されていない。専門委員会が入口と出口の一体的見直しを目指した「自立支援型」生活保護制度改革は、実際の制度改革では、出口の問題に焦点化されることとなったといえる。

3. 「自立支援」の混乱

(1) 自立支援プログラムは「現場」にどう受け止められたか

「自立支援型」生活保護制度改革の一つの「目玉」として2005年度から導入された自立支援プログラムは、実際にそれを策定・実施する「現場」としての地方公共団体にどのように受け止められたのだろうか。筆者らは、導入当初の各地方公共団体の自立支援プログラムへの対応状況を把握することを目的に、「自立支援プログラムに関するアンケート」を実施した。

調査は、2005年8月3日から1月20日にかけて、都道府県（47団体）、政

令指定都市（14団体）、中核市（37団体）を対象に、郵送法によって実施した。有効回収率は95.9%であった⁹⁾。調査項目は、① フェイスシート（現業員数、現業印の平均経験年数、新人現業員数、査察指導員数、現業員経験のない査察指導員数）、② 厚生労働省が示した11の個別支援プログラムの例¹⁰⁾に関する実施状況、③ 「日常生活自立」「社会生活自立」に関わるプログラムの実施状況、④ 「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラムの内容、⑤ 自立支援プログラムに対する所感（自由回答）から成るが、ここでは、⑤の自由回答から、各地方公共団体の自立支援プログラムの受け止め方を検討する¹¹⁾。この設問では、「厚生労働省が示している自立支援プログラムについて、その必要性あるいは意義や課題など、貴都道府県（市）が感じておられることを自由にご記入ください」という質問をした。

① 自立支援プログラム導入の趣旨について

厚生労働省は、自立支援プログラム導入の趣旨を、① 今日の被保護世帯の抱える問題が多様化・複雑化し、また、保護受給期間が長期にわたる場合も少なくない中、② 担当職員個人の努力や経験等に依存した取り組みだけでは、十分な支援が行えない状況となっているため、③ 経済的給付を中心とする現在の生活保護制度から、実施機関が組織的に被保護世帯の自立を支援する制度に転換することを目的として、自立支援プログラムの導入を推進していくこととしたと説明している¹²⁾。こうした趣旨に関しては、以下のように、各地方公共団体においても概ね理解され、意義や必要性は感じているという意見が多くを占めた。

現在の被保護世帯が抱えている問題は、複雑化・多様化しており、また、保護期間も長期化している傾向から、被保護世帯の自立を支援するための対策を強化する必要性を感じている。

従来より就労による保護からの自立（脱却）を始めとして、被保護者の日常

生活や社会生活の自立に向けて福祉事務所は処遇に努めてきたが、厚労省の指摘のとおり、それはケースワーカーの資質やSV〔査察指導員一引用者〕のマネジメント機能に依存することが大きく、体系的な対応となっていなかった。その意味では、今回の自立支援プログラム導入は、処遇の均一化を図る上で効果的なものと考えられる。

本県でも、全国的な傾向と同じく生活保護世帯が増加しているが、その対策として、旧来の経済給付中心の保護制度から自立に重点を置いた自立支援の重要性は感じている。そのため、自立支援プログラムは必要だと考えており、プログラムの実施に向け準備中である。

また、厚生労働省は、専門委員会の提言を受け、自立支援プログラムの導入にあたって、被保護者の「自立」の概念を、「就労自立」のみならず「日常生活自立」「社会生活自立」にまで拡げて捉えるべきとした。この点についても、賛意を示す団体が少なかった。

生活保護制度が、これまでの経済的自立に重点をおいた制度から、経済的自立とともに「日常生活自立」「社会生活自立」をも含んだ自立を支援する制度へと転換されたことには大きな意義があると感じている。

② 自立支援プログラム実施の困難性

以上のように、自立支援プログラムを導入すること自体には、多くの団体がその意義や必要性を積極的に認めていた。しかし、それを具体的に実施に移していくことに関しては、逆にほとんどの団体が否定的な見解を述べていた。その理由はまさに多岐にわたるが、大まかな分類を試みるならば、実施機関の外部に関わる理由（外在的理由）と、実施機関の内部に関わる理由（内在的理由）とに分けることができよう。

ア) 外在的理由

最も多くの団体が記述していた理由の一つが、自立支援プログラムを実施

していく上で必要不可欠な、外部の社会資源の確保が困難であるというものである。

精神障害者の受給者が増加し、ケースワーカーの大きな負担となっています。退院促進は、退院後の地域生活を支える資源が圧倒的に不足しているため、取組が進んでいません。現場の声として、一般施策（精神障害福祉）の充実に先にやるべきで、生保施策の中で展開するのは不合理という意見もあります。

また、社会資源の確保とも関連するが、福祉事務所と関係機関との自立支援プログラムに対する姿勢の温度差などから、その調整が順調に進まないという意見も少なくなかった。

関係機関との新しい協働体制構築については、ニーズの掘り起こしや関係機関との間での調整等にかかなりの時間が必要と思われる。現状では早期の着手は困難である。

また、財政状況が厳しいことは、いずれの自治体でも同じであろうが、自立支援プログラムを導入し具体的な事業を実施していくためには、担当職員の配置をはじめ少なくない額の財源の措置が必要となると受け止められており、費用対効果も含め、そうした財源措置を講じることの困難性への言及も少なくなかった。

自立支援プログラム導入の意義や必要性について理解ができますが、費用対効果の問題もあり、取り組めるプログラムには限界があります。担当者を増やすのも、民間団体へ事業委託するのも、予算が必要になります。国の補助金があるからと〔は〕言え、何でも OK ではありません。各市が就労支援を中心に取り組んでいるのは優先順位が高い所から取り組んでいるからです。

さらに、そもそも、被保護者の就労自立を進めていく上では、現在の厳しい雇用状況の回復が求められるが、それがなかなか見込めない現状では、プログラムを導入しても効果が期待できないとする意見もあった。こうした意見を実際に調査票で述べた団体は決して多くはないが、同様の思いは、多く

の団体に共通しているものではないかと思われる。

就労自立に関しては、まず雇用状況の更なる改善が必要。職業訓練しても飛躍的なスキルアップは困難であり、適切な就労先がなければ意味がない。

イ) 内在的理由

内在的な理由としては、まず、職員数が不足している現状では、きめ細かい対応が求められる業務を新たに実施していくことは困難であるという意見を、多くの団体が記述していた。

自立支援プログラムの必要性等は認めるが、各福祉事務所においては日々の通常業務に追われ、プログラム策定に係る十分な検討時間や人員を確保することが困難なようである。

また、職員不足に加えて、近年の被保護世帯数の増加などから膨大な業務に追われている現状を訴える声も少なくなかった。

申請ケースや処遇困難ケースの増加により日常業務に支障を来している実施機関が多く、プログラム策定の作業は過重な負担である。現体制では時間的に策定できない実施機関もあると思われる。

さらに、不足する職員数に加えて、経験年数の短さなどから担当職員の専門性が低下している現状の中で、高度な専門性が要求される自立支援プログラムを実施していくことが困難であるという意見もあった。

〔自立支援プログラムを〕実施するにはまず、ケースの抱える問題を理解することから始める必要があり、より専門的な対応が求められることから、現業員の職務能力の向上が喫緊の課題と認識している。その一方で、現業員の経験年数が低下してきている現状から、専門的知識やノウハウを有する人材を外部から確保する必要性を痛感している状況である。

以上のように、自立支援プログラムを実施する「現場」としての地方公共団体の意見の大勢は、導入の趣旨には賛同するものの、実施していくことには、外在的あるいは内在的な理由によって不安があるというものであった。

そうした不安の多くは、プログラム導入によって新たな業務が増大することへの抵抗感からくるものであると考えられる。このことは、自立支援プログラムが効率的・組織的な対応を目指したことからすると皮肉なことであるとも言える。

（2） 専門委員会以降の生活保護制度の動向

これまでの議論は、主として専門委員会の開催と報告書の発表、そして自立支援プログラムが導入された初期の段階までに、時期的な焦点をあててきた。しかし、生活保護制度改革は、専門委員会終了後もさらに進められようとしている。

専門委員会の終盤にあたる 2004 年 11 月 26 日に政府・与党が合意した「三位一体の改革について」は、「生活保護費負担金及び児童扶養手当の補助率の見直しについては、地方団体関係者が参加する協議機関を設置して検討を行い、平成 17 年秋までに結論を得て、平成 18 年度から実施する」とした。これは、三位一体改革における税源移譲の議論の中で、生活保護費の国庫負担率を引き下げることが国側から提案されたことに対して地方が強く反発し、結果としてそれが見送られたことの「見返り」として盛り込まれたものであった。この合意に従って、2005 年 4 月より、国と地方および学識経験者で構成される「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会」が開催され、計 9 回の会議が開催された。同協議会では、国庫負担率の問題のみならず生活保護の制度運営、とりわけ保護率の上昇を抑えるための「適正化」に関する広範な議論がなされた¹³⁾。結局、国庫負担率および具体的な制度改革に関する国と地方の意見は合意に至らず、保護費の国庫負担率の引下げも見送られた¹⁴⁾。その際、「……国は……適正化方策について速やかに実施するとともに、地方は生活保護の適正化について真摯に取り組む。その上で、適正化の効果が上がらない場合には、国と地方は必要な改革について

早急に検討し、実施する」との「確認書」も取り交わされた¹⁵⁾。その後、国と地方の双方から「適正化」に向けた動きが加速されることになる。

国側は、2006年3月30日に「生活保護行政を適正に運営するための手引について」（社援保発第0330001号）を通知し、収入状況等に関する関係先調査についての申請者からの同意書の提出を徹底させるなど、「適正化」を図るためのマニュアルを提示した。この通知は、1981年に通知されたいわゆる「123号通知」を強化するものであると言われている（全国生活保護裁判連絡会2006）。「123号通知」は、申請者に対して資産活用や収入状況に関する関係先への照会についての「白紙委任」を求めるものであり、それは「生活困窮者や生活保護申請者を頭から疑ってかかることになる」ものであり「人間として信用されていないという屈辱と、どこを調査されるかわからないという恐怖感を与えるだけにすぎない」と批判された（杉村2002：154-155）。こうした生活困窮者・要保護者のスティグマ（恥の烙印）が日本の捕捉率の低下を招いているとも指摘されており、いわば「利用しにくい」制度の象徴であるとも言える。その意味では、「123号通知」を強化する性格を持った同「手引」は、「利用しやすい」生活保護制度を実現するものではなく、むしろ「利用しにくい」現在の生活保護制度の性格を強めるものであると言えよう。

一方、地方側は、前記協議会終了後に全国知事会・全国市長会によって「新たなセーフティネット検討会」を立ち上げ、2006年10月に報告書「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——」を発表した。同報告書は、稼働年齢層に対しては、「制度適用の期間を最大限5年間に限定」し、「プログラムに真剣に参加することを条件として」給付を行うことを提案した。専門委員会および厚生労働省が自立支援プログラムを利用者が「自主的に利用」することで合意したのとは逆に、給付の条件としてプログラムへの参加を位置づけた¹⁶⁾。

さて、専門委員会以降の生活保護制度改革の動向についてさらに付け加えておくと、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」（2006年7月7日、以下「骨太の方針 2006」）が、① 生活扶助基準の見直し、② 母子加算の廃止、③ 級地の見直し、④ リバースモーゲージの優先について、「可能な限り 2007 年度に、間に合わないものについても 2008 年度には確実に実施する」ことを求めた。また、財政制度等審議会による「平成 19 年度予算の編成等に関する建議」（2006年11月22日、以下財政審建議）も、「平成 19 年度及び 20 年度に」、① 生活扶助基準の見直し、② 生活扶助基準の設定及び算定方法の見直し、③ 生活扶助基準の改定方式の見直し、④ 加算の見直し（母子加算の廃止、児童養育加算の廃止を含む見直し、すべての加算に関するゼロベースでの検証・見直し）、⑤ 級地制度の見直し、⑥ リバースモーゲージの優先と稼働能力判定の仕組みの検討、⑦ 保護からの早期脱却の促進、⑧ 医療扶助の見直しといった生活保護制度の見直しを行うことを求めた。こうした新たな「外圧」を受け、2007 年度からいくつかの制度改革が行われることとなった¹⁷⁾。基準に関しては、母子加算の段階的廃止と「ひとり親世帯就労促進費」の創設という重大な制度改革があったほかは、2007 年度はさしあたり見送られることになった。しかし、保護の要否判定をめぐって、注目すべき制度改革があった。第 1 に、要保護世帯向け長期生活支援資金制度の創設である。いわゆるリバースモーゲージとして「骨太の方針 2006」等でも要請されていたものであるが、同制度は、65 歳以上で居住用不動産を保有する要保護者については、当該不動産を担保に社会福祉協議会から貸付金を受けるものであり、これを利用することを生活保護に優先させ、同制度の利用が可能な場合には生活保護を適用しないこととされた。同制度の評価はもちろん今後の動向を待つしかないが、生活保護制度の入口を狭める結果にならないとも言えない。第 2 に、「稼働能力判定会議」の設置・運営に対する補助金の交付である。これは、専門委員会が稼働能力の活用状況の客観的評価のための指針の策定を提起したこと、ならびに、財政審建議も稼働能力を適正

に判定するための仕組みを検討すべきである旨要請したことを受けたものであると思われる。そもそもこの提起は、専門委員会で能力活用問題について中心的に発言してきた布川（2006：70-71）が言うように、「稼働能力の活用」を保護の要件とする限り、「稼働能力があるにも関わらず就労していない要扶助者の中で、就労意欲があり就労に向けた努力をしている要扶助者」は事実上稼働能力を活用できていないために保護を受けることができないという論理的矛盾を解消し、「稼働能力を活用していないとはいえない」ことを客観的に判断することで、そうした要保護者が「生活保護を受けられるようにする」という立場から提起されたものであり、まさに「利用しやすい」制度改革のための提案であった。しかし財政審建議におけるこの提案は、「実際には働けたり、条件を付けての勤務が可能であるにもかかわらず、生活保護を受けているケースも指摘されている」ことから「資格をもった医師による判断に統一し、基準を一定にする必要があるとの意見」から盛り込まれたとの報道もあり¹⁸⁾、運営のあり方によっては、やはり入口を狭めるものになる可能性もある。

このように、専門委員会が、入口と出口の双方における諸課題を一体的に見直すことによる「自立支援型」生活保護制度改革を提言したにもかかわらず、そこで提起された多くの課題はその後の制度改正で手が付けられないまま、入口を狭める可能性を持った、専門委員会の提起に逆行する形的生活保護制度改革が行われようとしている。

ところで、前述した「新たなセーフティネット検討会」の報告書は、「制裁の明文化・法定化（例）」として、「正当な理由なしに、被保護者が労働、あるいは就労活動を拒否する場合には、その程度に応じて受給額を一定額、一定期間減額する（100%減額も含む）」と述べている。筆者らのアンケートでは、次のような意見も「現場」から少なからず表明されていた。

……稼働能力を有しながらもその能力を不活用のまま、長期にわたり保護受給する者が残念ながらいるため、就労支援の制度的な仕組みの整備による強力

な就労支援体制が必要であるとする。現場における経験の積み重ねや努力だけでは限界があるため、厚生労働省による人的資源及び財政的支援に加えて、実施要領だけではなく、自立支援プログラムへの参加についてある程度の拘束力を持たせるような法制度の裏付けが必要である。

さらに、財政審建議では「効果的な支援プログラムの下でも被保護者の取組状況が十分とは言えない場合等は保護の停止又は廃止を行うことをルール化するなど、保護からの早期脱却に向けた取組みを強化していくべきである」と示されている。このように、新たな罰則制度を創設するものではないとの合意の上で、業務負担の軽減ないしは担当職員個人の努力に依存しない組織的な対応といった観点から従来のケースワークをプログラム化し、それを利用者が自主的に利用するものとして専門委員会が提起した自立支援プログラムは、新たな制裁の装置として利用されようとしている。

(3) 「自立支援」の混乱と生活保護制度改革の課題

以上のように、自立支援ないし自立支援プログラムは、専門委員会の本来の提起を離れ、やや混乱した状況に置かれている。一つは、自立支援をどう捉えるかということに関わる混乱である。つまり、繰り返して述べてきたように、専門委員会が提起した「自立支援型」生活保護制度改革とは、入口と出口の双方における諸課題を一体的に見直すことで、「利用しやすく自立しやすい」生活保護制度を目指すものであった。しかし、その後の政策動向では、入口を狭める可能性すら持ちながら、出口のみに焦点をあてる形で自立支援が進められている。

もう一つは、自立支援プログラムに関する混乱である。当初から自立支援プログラムに関しては、生活保護のワークフェア化を懸念する指摘があった（鈴木 2005 など）。しかし、既に述べてきたように、自立支援プログラムはケースワーカーの業務負担を軽減するための議論の中から生まれ、担当職員

個人の努力に依存しない組織的な対応を可能にすることを目的に導入されたものであった。また、そこで目指される自立は就労による経済的自立だけでなく、日常生活自立や社会生活自立をも含むものであったことから、自立支援プログラムの導入そのものはワークフェア化を意図したものではなかった。もっとも、「3つの自立」の中でも就労自立を支援するプログラムが優先的に実施されたことから、これをワークフェア政策として捉えうる現実の動向はあった。ただし、その場合も、参加が保護受給の条件となっていないこと、また新たな制裁を伴わないことから、自立支援プログラムのワークフェア政策としての性格は、就労を福祉の条件とすることを重視した「労働力拘束モデル」よりも、受給者の就労可能性を高めることを目指す「人的資本開発モデル」に近いものであったはずである¹⁹⁾。しかしながら、専門委員会後の自立支援プログラムをめぐる政策動向の中で、保護受給の条件としてこれを位置づけるとともに、制裁のための装置として利用しようとする提案がなされるようになるなど「労働力拘束モデル」としての性格に変えようとする提案がなされてきている。これらも、自立支援ないし自立支援プログラムの捉え方に関する混乱の表れであると言える。

以上のように、自立支援ないし自立支援プログラムをめぐるいくつかの混乱が見られる中で、池谷(2006:4)は、自立支援プログラムの捉え方に関して、次のように述べている。

自立支援プログラムの検討は、ケースワーカーの負担をどのくらい減らすかということとセットで行う必要があり、新たな業務の増加だけでなく、既存業務の削減も同時に行う必要があると思います。援助方法の体系的整理と、組織的援助を行う自立支援プログラムを策定する過程で、業務の見直しを行い、必要性の薄いもの、効果の乏しいものを整理し、関係機関との具体的な連携方法を明らかにすることで、ケースワーカーの負担が軽減され、より有効な自立援助が可能になるのではないのでしょうか。

これは、専門委員会が提起した自立支援プログラムの趣旨に沿ったものであると言える。3節で見たように、自立支援プログラムを実施する「現場」

は、当初、新たな業務の増大としてこれを受け止めていたが、自立支援プログラムは、ケースワーク業務の簡素化・効率化を目指したものであり、誤解を恐れずに言えば、それは「被保護者のためのもの」というより「実施機関のためのもの」とすら言えるかもしれない。自立助長ケースワークはこれまで行われてきたにもかかわらず新たに自立支援プログラムを導入しようとしたのは、そうした従来のケースワークを組織的・効率的にすることを目指したものであったことを思い返す必要がある。自立支援プログラムは、そうした本来の趣旨に立ち返って実施されなければ、その目的は達成できない。

自立支援ないし自立支援プログラムをめぐる混乱を内包したまま、生活保護制度改革はさらに進められようとしている。今後の改革論議は、改革の契機となった専門委員会が入口と出口の一体的な見直しを提起したことを踏まえて行われる必要がある。東京都板橋区赤塚福祉事務所では、「中学3年生の子どもをもつ親に、子どもの高校進学に対する動機付けを行い、親子の進学意識を高め、貸付資金・就学扶助の情報提供を行う等、高校入学まで支援していくことで、子どもの社会的自立を促す」ことを目的に「高校進学支援プログラム」を策定した²⁰⁾。これは、専門委員会が提起した高校就学費用の支給が制度化されたことによって可能性が広がったものであると言える。自立支援プログラムによって「既存の業務の見直し・整理」を行うにしても、専門委員会が指摘したように、既存の制度そのものが自立を妨げるようなものであっては効果的なプログラムは実現しない。筆者らが行ったアンケートでも、一般施策の充実を求める声が少なくなかったが、これも専門委員会で提起されていたことである。「自立支援」をめぐる混乱を脱し、本来の趣旨に沿った自立支援プログラムを可能にするための、入口と出口の一体的な見直しを進めていくことが、今後の生活保護制度改革に求められる課題である²¹⁾。

（2007年4月16日脱稿）

[注]

- 1) 老齢加算の廃止をめぐるっては、全国各地で訴訟も提起されている。
- 2) 厚生労働省社会・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」(平成 17 年 3 月 31 日, 社援発第 0331003 号)。
- 3) 以下, 専門委員会の議論は, 厚生労働省ホームページに掲載された同委員会の議事録等を参照。
- 4) 名古屋地裁判決(平成 8 年 10 月 30 日), 名古屋高裁判決(平成 9 年 8 月 8 日)。林訴訟の経過については, 藤井(2001)を参照。
- 5) 詳しくは, 布川(2006)を参照。
- 6) なお, 岡部委員は, 申請時の調査業務の煩雑さという面からも調査の簡素化を提案している(第 7 回)。
- 7) その他, 福祉事務所におけるケースワーカーの標準配置数の確保, 研修等による質の向上, 短期受給者と長期受給者のカテゴライズ, 社会参加扶助の創設など, 「自立しやすく」をめぐるって, いくつかの注目すべき提案もなされていたが, 紙幅の制約から省略する。
- 8) 最高裁判決(平成 16 年 3 月 16 日)。中嶋訴訟の経過については林(2004)を参照。
- 9) 千葉県は, 千葉県としての回答ではなく, 政令市・中核市を除いた全実施機関に調査票を照会し, 各実施機関からの回答を返送するという形での回答であったため有効回収数からは除いた。
- 10) 厚生労働省社会・援護局保護課長通知「自立支援プログラム導入のための手引(案)について」(平成 17 年 3 月 31 日)の中で, 実施機関が策定する個別支援プログラムの例が示された。
- 11) 調査全体の詳細な集計結果等は, 報告書(自立支援プログラム開発研究会 2006)を参照。なお, 同報告書は, 研究代表者である丹波史紀・福島大学准教授のホームページでも公開されている。
- 12) 前掲, 厚生労働省社会・援護局長通知。
- 13) 同協議会の議論の詳細については, 厚生労働省ホームページに掲載されている議事録・資料のほか, 京極(2006)の第 4 章や木村(2006)などを参照。
- 14) 政府・与党「三位一体の改革について」(2005 年 11 月 30 日)。
- 15) 2005 年 12 月 1 日, 厚生労働大臣・全国知事会会長・全国市長会会長・内閣官房長官。
- 16) その他, 同報告書に対する包括的な批評については吉永(2007), 戸田(2007)などを参照。
- 17) 社会・援護局関係主管課長会議資料(2007 年 3 月 5 日)。

- 18) 「認定厳しく支給減額」『フジサンケイビジネスアイ』2006年11月8日。
- 19) 宮本（2004：220-221）は、「労働力拘束モデル」のワークフェアの特徴として、失業保険や公的扶助の給付に際する就労義務を最重視すること、理念としては社会的排除との闘いよりも依存の一扫が強調されること、就労をせずペナルティを加えられたときに制度的に代替しうる所得保障はほとんど存在しないことなどを挙げた。一方、「人的資本開発モデル」のワークフェアの特徴として、積極的労働市場政策における職業訓練やリカレント教育を最重視すること、就労に向けた権利拡充や社会的排除との闘いが制度の理念になること、ペナルティがあってもそれは最終のセーフティネットを除去するものではないことなどを挙げた。
- 20) 板橋区赤塚福祉事務所「高校進学支援プログラム実施要領」（平成17年11月1日）。全国福祉事務所長会議資料（2006年5月15日）より。
- 21) 本稿は平成18年度科学研究費補助金（基盤研究（C））「貧困・低所得者層に対する就労支援と社会的自立に関する実証的研究」（研究代表者：丹波史紀，課題番号17530414）による研究成果の一部である。

〔文献〕

- 池谷秀登（2006）「はじめに——いま、なぜ自立支援プログラムか」布川日佐史編著『生活保護自立支援プログラムの活用』山吹書店
- 河合幸尾（1979）『生活保護制度とサービス論争』真田は編『戦後日本社会福祉論争』法律文化社
- 木村陽子（2006）「生活保護の協議会にかかわって」『地方財政』2006年3月号
- 京極高宣（2006）『生活保護改革の視点』全国社会福祉協議会
- 自立支援プログラム開発研究会（2006）『自立支援プログラムに関するアンケート調査報告書』
- 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」『ソーシャルワーク研究』31(4)
- 杉村宏（2002）『公的扶助』放送大学教育振興会
- 鈴木亘（2005）「生活保護の『自立支援プログラム』への不安と期待」『季刊 Shelterles』No.27
- 全国生活保護裁判連絡会（2006）「厚生労働省『生活保護行政を適正に運営するための手引』についての見解」
- 丹波史紀（2004）「わが国におけるひとり親家庭へのワークフェア政策の動向と課題」『総合社会福祉研究』第25号
- 戸田典樹（2007）「地方からの発信、『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」——』を生活保護現

- 場から考える』『総合社会福祉研究』第30号
- 林健一郎 (2004) 「学資保険訴訟」『賃金と社会保障』No.1367 (2004年4月上旬号)
- 日比野正興 (2005) 「専門委員会報告批判と生活保護改革への提言」『総合社会福祉研究』第27号
- 布川日佐史 (2006) 「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
- 藤井克彦 (2001) 「ホームレス生活保護裁判の現段階」『賃金と社会保障』No.1297 (2001年5月上旬号)
- 宮本太郎 (2004) 「就労・福祉・ワークフェア」塩野谷祐一・鈴木興太郎・後藤玲子編『福祉の公共哲学』東京大学出版会
- 山田壮志郎 (2003) 「ホームレス対策の3つのアプローチ」『社会福祉学』44-2
- 吉永純 (2007) 「ナショナルミニマムの後退と生活保護の選別的セーフティネット化」『賃金と社会保障』No.1433・34 (2007年1月合併号)