

大阪市立大学大学院創造都市研究科  
博士学位論文

# 日本型ワークフェアとしての 自立支援施策の研究

— 「自立支援」概念の批判的検討—

**【Study for Japanese Workfare Policy】**

2015年3月  
桜井 啓太  
(SAKURAI, Keita)

# 目次

|  |           |
|--|-----------|
| はじめに .....   | 1         |
| <b>第1部 「自立支援」がもたらす影響—労働と福祉の領域において— ..</b>                | <b>4</b>  |
| <b>第1章 ワーキングプア化する生活保護「自立」世帯 .....</b>                    | <b>6</b>  |
| <b>第1節 本章における分析対象とその目的（問題の所在） .....</b>                  | <b>7</b>  |
| 1-1 生活保護「自立」世帯に着目する意義                                    |           |
| 1-2 生活保護の開始から廃止までの動態的研究という視座                             |           |
| <b>第2節 生活保護の現状と先行研究 .....</b>                            | <b>9</b>  |
| 2-1 生活保護の動向  |           |
| 2-2 生活保護自立支援プログラム  |           |
| 2-3 先行研究（生活保護における調査研究）                                   |           |
| <b>第3節 研究の方法 .....</b>                                   | <b>19</b> |
| 3-1 研究方法   |           |
| 3-2 大阪府の動向とP自治体の特徴                                       |           |
| <b>第4節 分析結果 .....</b>                                    | <b>24</b> |
| 4-1 基礎的な調査結果   |           |
| 4-2 生活保護「自立」世帯の所得水準                                      |           |
| 4-3 収入の内訳（他法による現金給付の影響）                                  |           |
| 4-4 雇用形態   |           |
| 4-5 まとめ  |           |
| <b>第5節 考察 .....</b>                                      | <b>50</b> |
| 5-1 “Welfare to Working Poor”～Welfare-to-Work 政策がもたらすもの～ |           |
| <b>第2章 最低賃金と生活保護 .....</b>                               | <b>59</b> |
| <b>第1節 本章の目的 .....</b>                                   | <b>59</b> |
| 1-1 最低賃金に着目する意義  |           |
| 1-2 問題の所在  |           |
| 1-3 最低賃金に関する先行研究   |           |
| <b>第2節 最低賃金と生活保護制度 .....</b>                             | <b>63</b> |
| 2-1 最低賃金と生活保護制度  |           |
| <b>第3節 最低賃金と生活保護の比較計算方法 .....</b>                        | <b>65</b> |
| 3-1 最低賃金と生活保護の比較計算方法                                     |           |
| 3-2 比較計算方法における問題点  |           |
| <b>第4節 生活保護水準の妥当性について .....</b>                          | <b>67</b> |
| 4-1 生活保護水準の具体的計算過程                                       |           |
| 4-2 生活保護水準の妥当性について                                       |           |
| 4-3 小括（「誰」の最低限度の生活を代表しているのか？）                            |           |
| <b>第5節 生活保護と最低賃金の逆転現象発生メカニズム .....</b>                   | <b>78</b> |
| 5-1 逆転現象発生メカニズム  |           |
| 5-2 4つの生活保護水準（採用された水準(A)と破棄された3つの水準(B～D)）                |           |

|  |            |
|--|------------|
| <b>第 6 節 逆転現象を巡る 2 つの言説とその効果（生活保護基準の引き下げ）</b>    | <b>82</b>  |
| 6-1 逆転現象を巡る 2 つの言説                               |            |
| 6-2 対置されるワーキングプアと生活保護受給者、解消方法としての生活保護引き下げ        |            |
| 6-3 自立を求める生活保護と自立できない最低賃金（勤労控除を除外したことによる効果とその影響） |            |
| 6-4 総括   |            |
| <b>第 3 章 自立助長を放棄した生活保護制度</b>                     | <b>89</b>  |
| <b>第 1 節 はじめに</b>                                | <b>89</b>  |
| 1-1 本章の目的  |            |
| 1-2 2013 年生活保護改革の衝撃                              |            |
| <b>第 2 節 勤労控除の見直しと要否判定の運用変更</b>                  | <b>90</b>  |
| 2-1 2013 年 8 月の各種見直し（勤労控除の見直し）                   |            |
| 2-2 保護申請・廃止の際の要否判定                               |            |
| 2-3 2013 年 8 月の運用変更                              |            |
| <b>第 3 節 運用変更による実際の影響</b>                        | <b>95</b>  |
| 3-1 運用変更による影響①（東京都の場合）                           |            |
| 3-2 「貧困」の判定と「自立」の判定を同一にすること（自立助長の放棄）             |            |
| 3-3 運用変更による影響②                                   |            |
| <b>第 4 節 雇用と失業のあいだにおける支配の戦略</b>                  | <b>98</b>  |
| 4-1 自立助長の放棄は何を意味するのか？                            |            |
| 4-2 第Ⅰ部の小括と第Ⅱ部へ向けて                               |            |
| <b>第Ⅱ部 「自立支援」の誕生と発展</b>                          | <b>101</b> |
| <b>第 4 章 「自立支援」のテキスト分析（国会会議録の分析から）</b>           | <b>103</b> |
| <b>第 1 節 本節の目的と方法論について</b>                       | <b>103</b> |
| 1-1 本章の目的と方法論                                    |            |
| 1-2 先行研究   |            |
| <b>第 2 節 「自立支援」の初出</b>                           | <b>107</b> |
| 2-1 「自立支援」の初出について（各種データベースより）                    |            |
| 2-2 分析に使用するデータ（国会会議録）について                        |            |
| 2-3 テキストマイニングという手法について                           |            |
| 2-4 対象データについて（データの抽出方法、概要）                       |            |
| <b>第 3 節 分析（1）（量的視点から）</b>                       | <b>113</b> |
| 3-1 「自立支援」の時系列分析                                 |            |
| 3-2 関連語探索  |            |
| 3-3 共起ネットワーク                                     |            |
| 3-4 コーディングルール作成                                  |            |
| <b>第 4 節 分析（2）（発言の分析）と考察</b>                     | <b>119</b> |
| 4-1 「自立支援」という言葉の多義性                              |            |
| 4-2 「自立支援」の特徴、機能と役割（1）                           |            |

4-3 考察（政策テンプレートとしての「自立支援」）

|   |     |
|---|-----|
| 第5章 「自立支援」を巡る政策史 .....                    | 127 |
| 第1節 本章の目的 ー自立支援施策の背景ー .....               | 127 |
| 第2節 中国帰国者と自立支援（自立支援の誕生） .....             | 127 |
| 第3節 高齢者と自立支援 .....                        | 131 |
| 第4節 障害者と自立支援 .....                        | 133 |
| 第5節 児童と自立支援 .....                         | 136 |
| 第6節 母子家庭と自立支援 .....                       | 137 |
| 第7節 生活保護と自立支援 .....                       | 140 |
| 第8節 ホームレスと自立支援 .....                      | 141 |
| 第9節 若者（ニート、ひきこもり）と自立支援 .....              | 143 |
| 第10節 小括（政策言語としての自立支援） .....               | 144 |
| 第6章 「自立支援」の使用法、その特徴と機能 .....              | 147 |
| 第1節 使用する資料と分析枠組について .....                 | 147 |
| 1-1 本章の趣旨                                 |     |
| 1-2 分析に使用する資料、関係法                         |     |
| 1-3 研究の方法                                 |     |
| 第2節 分析における5つの視点 .....                     | 149 |
| 2-1 分析枠組                                  |     |
| 2-2 5つの視点                                 |     |
| 第3節 自立支援の類型化 .....                        | 152 |
| 3-1 自立と自立支援の類型化                           |     |
| 3-2 それぞれの自立と非自立                           |     |
| 第4節 自立支援の特徴 .....                         | 154 |
| 4-1 自立と自立支援の特徴                            |     |
| 4-2 特徴1～6について                             |     |
| 4-3 「自立」「自立支援」の問い直し                       |     |
| 第7章 「自立支援」の拡大と生活保護の変容ー〈生〉に介入する自立支援ー ..... | 168 |
| 第1節 はじめに .....                            | 168 |
| 1-1 本章の目的                                 |     |
| 第2節 自立支援の導入と拡大 .....                      | 169 |
| 2-1 如何にして公的扶助において自立支援が語られるようになったか？        |     |
| 2-2 拡大する自立支援プログラム                         |     |
| 2-3 就労自立以外の自立支援                           |     |
| 第3節 変質する生活保護制度 ー生活保護を巡るいくつかの提案ー .....     | 186 |
| 3-1 変質する生活保護制度                            |     |
| 第4節 考察 .....                              | 188 |
| 4-1 就労自立支援の問題点                            |     |
| 4-2 〈生〉に介入する自立支援                          |     |

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| 第Ⅲ部 「自立支援」の理論的考察 .....               | 193 |
| 第8章 自立と依存 .....                      | 194 |
| 第1節 自立・支援・自立支援 .....                 | 194 |
| 1-1 第Ⅱ部の振り返り                         |     |
| 1-2 自立・支援・自立支援                       |     |
| 1-3 終着駅としての「自立」を崩すもの                 |     |
| 第2節 自立支援がもたらした分断の構造 .....            | 200 |
| 2-1 「自立支援」をラベリング理論で読みなおす             |     |
| 2-2 終わりなき「自立」の追求（永遠の参加者、どこにも安定しない誰か） |     |
| 2-3 依存の地位低下、「廃棄される生」                 |     |
| 2-4 「自立／依存」を分け隔てるもの                  |     |
| 第3節 依存の復権は可能か？ .....                 | 211 |
| 参考文献 .....                           | 214 |
| 初出一覧 .....                           | 223 |

## はじめに

本研究は「自立支援」という名のあるイデオロギーを題材としている。この言葉（自立支援）が登場する場所、対象とする領域は多岐に渡るが、そのなかでも特に「公的扶助（生活保護）」における「自立支援」を中心に分析を行う。筆者は日本の公的扶助である生活保護制度の現場に身をおき、日常的に「自立支援」という言葉に触れてきた。本研究の端緒となったのは、筆者が「自立支援」という言葉に対して抱えてきた2つの違和感（疑問）である。それは、「(1) 現代の日本は貧しい人々が本当の意味で自立できるような社会なのか」、「(2) そもそも『自立』や『自立支援』はなぜこれほどまでに重視されているのか」、という違和感である。この2つの違和感に沿って、研究を進めてきた。たとえば(1)については、実際に「生活保護から自立（≒就労による脱却）した人々」の実態を調査することで、そこで達せられる「自立」の内実を捉えることを試みた。また労働による「自立」の水準を最低限のところで担保する最低賃金制度について、「生活保護」との逆転現象といった観点から分析も行った。(2)については、「個人の自立を支援する」ことが強調されるようになった1980年代から現在までの日本の特殊な四半世紀に焦点をあて、政治言語としての「自立支援」について分析している。

社会福祉の研究領域では、現在「自立支援」はホットイシューである。ただし、そこで語られるのは「(対象者の)自立をどのようにして達成するか」に焦点が絞られているようにみえる。ただし、「自立」を漠然と良いものと捉え、それに至るテクニカルな手段を模索するだけでは、より大きな構造上の問題を捉え損なってしまう。なによりまず、「自立」の具体化とその多面的な問い直しこそが必要とされているのではないだろうか。

ある場面で使われている「自立」とは具体的にどのような状態・水準なのか。そして「そこ」に送り込む「自立支援」とは何に寄与し、貢献しているのか。その価値は、何との対立として生まれ出てきたのか。「自立支援」はいかなる歴史的経緯を経てきたか。その発展は社会福祉にどのような影響を与えたか……。以上を問うことは同時に、そもそも誰が「自立」しているのか。それは（政策）目標として目指さなければならないものなのか。「自立」という価値は「福祉」という理念をどう変容させるのか。「自立／依存」は何によって隔てられるのか。といった原理的で根源的な問いにまでさかのぼりうる。もちろん、本研究はそれらすべてを網羅するものではなく、すべての解を与えるものではない。ただし、その幾つかの問いの契機となることを目指している。

「自立支援」という概念は、「自己決定（措置から契約へ）」「自己責任（論）」「自己啓発」という言葉が今日的な意味で使われるようになったのとほぼ同時期（主に1990年代以降）にあらわれている。これらはいずれも「個人化社会」、「後期近代」、「福祉国家の衰退と新自由主義の台頭」といった事態と深く関係し、「権利」も「責任」も全てが「自己（個人）」に還元され、それらは自由に選択可能なものと考えられるようになった近代におけるイデオロギーの一種という側面をもつ<sup>1</sup>。本稿の意義はこの「自立支援」のイデオロギー性を明らかにすることであり、その権力性を疑うことにある。また「自立の先」について実態を一部なりとも明らかにすることで、現行の「自立支援」が引き起こす「貧しい人々を『低位な自立』へと投げ出す可能性」について、わずかながらでも問題提起することを目的としている。

---

<sup>1</sup> 土井 2009, 牧野 2011 を参照。

## 本論文の構成と要旨

本論文は3部8章で構成される。第I部では自立支援の「現実(実証)」を、第II部では自立支援の「歴史」を、そして第III部では自立支援の「理論」という観点からそれぞれ記述し、読み解くことを目指した。第I部(第1~3章)では「自立支援」概念の導入と強調が、実際の日本の福祉制度や労働政策に及ぼした影響について、主に生活保護制度を題材に実証的な研究を行う。続く第II部(第4~7章)では、価値言説としての「自立支援」の歴史的経緯について、テキスト分析や政策史などから複層的に分析している。最後の第III部(第8章)では、これまでの分析を踏まえた「自立支援」の理論パートを担う形であり、社会構築主義の観点から「自立支援」概念の考察を行っている。

以下、本論文の章別の要旨を述べる。

### 第1章 ワーキングプア化する生活保護「自立」世帯

筆者が大阪府内で行った生活保護廃止台帳を利用した調査結果をもとに、生活保護からの就労を理由とした保護脱却世帯についての把握と分析を行う。P市調査データを「国民生活基礎調査」や「就業構造基本調査」と比較することで、福祉からの脱却を行った「就労自立世帯」と呼ばれる人々が、実際にはその大半が著しく低位な所得水準かつ劣悪な就労条件により福祉からの「自立」を果たしている実態を明らかにしている(福祉が生み出すワーキングプア(welfare to working-poor))。

### 第2章 最低賃金と生活保護

第1章で「発見」した「生活保護から脱却(自立)したワーキングプア」という問題意識から、彼らをワーキングプアに押しとどめる要因としての最低賃金に着目し、「最低賃金と生活保護の逆転現象」を題材に分析を進める。厚生労働省の業務統計(被保護者調査)等を用いて、最低賃金と生活保護の逆転現象発生メカニズムを解明し、その妥当性の検証を行った。また、逆転現象の毎年の繰り返しと近年の生活保護バッシングの組み合わせが、最低賃金の引き上げではなく、生活保護受給者を攻撃し生活保護基準の引き下げを引き起こすに至った言説構造を明らかにしている。

### 第3章 自立助長を放棄した生活保護制度

2013年8月に実施された生活保護基準引き下げと、その4か月前に行われた生活保護制度における勤労控除と要否判定の見直しを取り上げ、これら制度改正が生活保護の就労自立支援に与えた影響を論じている。これらの制度改正は現代日本の労働市場の不安定化を踏まえ、ワーキングプアを安定的な労働市場へ自立させる仕組みではなく、不安定なワーキングプアのままだに生活保護から「自立」できる仕組みに変容したというのが筆者の分析である。

### 第4章 「自立支援」のテキスト分析(国会会議録の分析から)

「自立支援」という概念の誕生とその拡大についての分析が第4章の目的である。「自立支援」の初出を辿るために、各種データベース(新聞記事、図書・学術論文、行政資料、国会会議録など)を活用し、この言葉の初出が1980年代後半にあることを確認した。実際の政策形成の場面における「自立支援」概念の拡大を分析するために、1980年代後半~2010年までの国会会議録のテキストデータを解析し、量的視点(テキストマイニング)及び質的視点(個々の発言内容の類型化)による分析から、「自立支援」という言葉自体の特徴を明らか

にし、政策テンプレート（鋳型）として、政治的立場にかかわらず、時々の政策推進のために都合よくこの概念が利用されてきたことを示した。

## 第5章 「自立支援」を巡る政策史

「自立支援」概念が社会福祉各領域で導入された政策史について概観することが第5章の主な目的である。社会福祉各領域とは、中国帰国者援護、高齢福祉、障害福祉、児童福祉、母子福祉、生活保護、ホームレス施策、若者対策（ニート、ひきこもり）である。これらの領域ごとの「自立支援」概念による政策変容（「自立支援の20年」）を辿ることで、この概念が徹底して「政策のための言葉であったこと」、「政策言語としての自立支援」としての側面を明らかにした。

## 第6章 「自立支援」の使用法、その特徴と機能

第5章の政策史分析の成果を踏まえて、社会福祉各領域で「自立支援」概念導入に大きな役割を果たしたとみられる審議会報告書を領域ごとに取り上げ、「自立支援」の特徴と機能について分析を行った。分析枠組として5つの視点を設定し、各領域の自立と自立支援の類型化を図っている。対象領域によりその使用法が異なることから、自立・自立支援の3類型を設定し、また各領域の自立支援の差異と共通点を浮かび上がらせるために、自立支援の特徴を6つ（特徴1～6）に分けてそれぞれの機能を分析した。

## 第7章 「自立支援」の拡大と生活保護の変容—〈生〉に介入する自立支援—

第4～6章までの知見（特徴1～6）を用いて、近年の生活保護施策への「自立支援」概念の導入とその制度変容を読み解くことを目的としている。2005年度から導入された自立支援プログラムが「3つの自立概念」により就労自立支援のみならず日常生活自立、社会的自立についても範囲を拡大した。これにより生活保護における自立支援は対象者の〈生〉全般に介入する性質を持つようになる。「自立支援」概念の拡大によるワークフェア化、そして支援の名の下に〈生〉全般に干渉するように変質する生活保護制度とその問題点の構造を考察した。

## 第8章 「自立支援」の理論的考察

本研究の理論部分を担うのが最終章となる第8章である。利用する分析枠組は「ラベリング理論 (H.S.Becker)」、「『他者化 (悪魔化)』のツールとしての「自立支援」(R.Lister)」、「『福祉依存』言説とフェミニズム理論からの応答 (N.Fraser, M.A.Finemanら)」などである。

第1節では「支援」から「自立支援」へ言葉が変更した時に成し遂げられた社会福祉の性質の変容について、英訳された厚生労働省白書比較を用いて述べる。続く第2節では、ラベリング理論により「自立支援」という概念をレッテルとして捉え直し、「自立支援」は自立を支援するものではなく、ある特定の生の様式を、「自立／依存」に区別する行為であるという特徴（「自立支援」の強調がもたらす分断の構造）を考察し、また「自立／依存」を分け隔てる行為の背後に存在する権力の問題について、N.Fraserらの論文を用いて展開する。第3節ではこれまでの分析を踏まえ、また新たに障害当事者やフェミニズムのケア理論に着想を得て、通常状態としての「依存」に目を向ける重要性について言及し、その可能性について論じる。



# 第1部 「自立支援」がもたらす影響—労働と福祉の領域において—

## 第1部の目的

第1部は、ワークフェアの影響が日本ではどのようにあらわれているのかという点について考察している。就労と福祉を結びつけるワークフェア（workfare 勤労型福祉）は、日本の社会福祉分野では1990年代以降徐々にアメリカ・イギリスから政策移転されてきた。その際に「ワークフェア」という言葉ではなく、「自立支援」という言葉とともに政策導入されたという点に日本の特殊性がある（この点は第2部で考察）。「福祉と労働」の問題は古く、新しい問題である。近年のワークフェアの潮流に代表されるように、公的扶助受給者に対する就労支援は世界的に大きな政策課題となっており、日本の生活保護制度においてもそれは同様である。

まず第1章では、大阪府内のある自治体において実施した調査をもとに就労により生活保護から脱却を果たした世帯の「自立の内実」を分析する。保護からの脱却という意味で、「福祉離脱世帯」（welfare leaver）と呼ぶことのできるこれらの人々は、これまで政策や制度の「成果」とみなされていてもその実情が詳しく分析されたことはなかった。本章では、この福祉離脱世帯を「層」として捉えて、一定の知見を得ることを目指した。現行の就労自立支援の成功モデルの1つとして「就労自立」世帯が存在する以上、その層の実態を探ることが就労自立の効果や可能性を最も明らかにできると考えたからである。続く第2章では、最低賃金と生活保護、その逆転現象について分析している。第1章の成果から、生活保護の自立世帯は急激な階層上昇を果たすわけではなく、その大部分は最低賃金労働者と変わらない所得水準で、保護からの自立（脱却）を果たしている。保護「自立」者の労働の大部分は、最低賃金とほとんど変わらない水準で、非正規中心で非常に不安定である。生活保護制度が、労働により生計維持できない人々の所得保障のための制度（公的扶助）である一方で、最低賃金制度というのは労働者の最低限度の生活を維持するための規制であると言える。労働と福祉を結びつけるというワークフェアが説得力をもって成り立つためには、福祉が保障する水準よりも質の高い生活が労働により達成・維持可能であることが求められる<sup>2</sup>。このことが現実の労働施策、福祉施策では成り立っているのかについて考察する。第3章では第2章で分析した「最低賃金と生活保護の逆転現象」が、「最低賃金の低水準」の問題視から「生活保護受給者が貰いすぎている」と言説構造が変化したことに着目し、これが2013年の生活保護基準の見直し（実質大幅引き下げ）を補完するものであり、また最低賃金・生活保護の両方を抑制し、引き下げるような効果を持っていたことを明らかにする。

第1章から3章に共通しているのは、「自立支援」という価値が社会福祉の制度変容を引き起こしているという現状を浮かび上がらせ、それがどのような現実をうむのか、それは何を隠して何を強調しているのか、そこからこぼれるものはなにか、ということを問うことである。「自立」を「貧困ではない」という形でみなすことは（それが2013年8月に生活保護制

---

<sup>2</sup> これは福祉給付が労働による所得水準よりも低くあるべき、とした「劣等処遇」とは当然ことなる。ただし、福祉給付よりもよりよい生活を保障するといったロジックが、劣等処遇に回収されていく言説構造となっている点について、第2章、第3章で述べている。

度で起こった改革の真相でもある)、貧困の隠蔽であり自立の偽装である。これら一連の動きは「自立」というイデオロギーを用いて、ナショナル・ミニマムのライン上で繰り広げられている「境界線上の攻防」であるといえる。「貧困状態」からとりあえず「貧困でない」と呼ばれるラインの向こう側におしやること(第1章)、ワーキングプアを固定化する原因の1つであり、貧困な人々の自立を阻むような賃金水準をあえて生活保護との対立図式に落としこむことで、逆に公的扶助受給者を責め立てる口実になっている点(第2章)、そしてこれまで「貧困」と認めてきたものを「自立」と言い切り、「自立／貧困」のライン自体の引き下げが政策として実行された行為(第3章)。これらを分析することで、生活保護における「自立支援」の強調の影響を考察する。

# 第1章 ワーキングプア化する生活保護「自立」世帯

## 目次

- 第1節 本章における分析対象とその目的（問題の所在）
  - 1-1 生活保護「自立」世帯に着目する意義
  - 1-2 生活保護の開始から廃止までの動態的研究という視座
- 第2節 生活保護の現状と先行研究
  - 2-1 生活保護の動向
    - (1) 被保護世帯数、被保護人員、保護率の推移
    - (2) 生活保護世帯の世帯構成
    - (3) 生活保護の開始及び廃止状況、保護受給期間
    - (4) まとめ
  - 2-2 生活保護自立支援プログラム
    - (1) 自立支援プログラム導入から現在までの経緯
    - (2) 自立支援プログラムの定義・内容
    - (3) 策定・実施状況
    - (4) まとめ
  - 2-3 先行研究（生活保護における調査研究）
    - (1) 官庁統計について
    - (2) 大学等研究機関による調査
    - (3) 生活保護廃止世帯に対する研究
    - (4) 本研究との相違点
- 第3節 研究の方法
  - 3-1 研究方法
    - (1) 調査対象
    - (2) 調査の方法
    - (3) 倫理上の配慮
    - (4) 調査の限界と本研究の意義
  - 3-2 大阪府の動向とP自治体の特徴
    - (1) 大阪府の動向
    - (2) P自治体の特徴
- 第4節 分析結果
  - 4-1 基礎的な調査結果
  - 4-2 生活保護「自立」世帯の所得水準
    - (1) 「自立」の水準
    - (2) 「収入」と「所得」について
    - (3) 「国民生活基礎調査」との比較1（世帯所得）
    - (4) 「国民生活基礎調査」との比較2（等価所得）
    - (5) 「国民生活基礎調査」との比較（貧困線）
    - (6) 生活保護基準（最低生活費）との比較
  - 4-3 収入の内訳（他法による現金給付の影響）
  - 4-4 雇用形態
  - 4-5 まとめ
- 第5節 考察
  - 5-1 “Welfare to Working Poor”～Welfare-to-Work 政策がもたらすもの～
    - (1) 就労支援政策とワーキング・プアの拡大
    - (2) ワークフェアの「本来的な」機能、「本来的な」困難性
    - (3) Welfare to Working Poor（福祉が生み出すワーキングプア）
    - (4) 日本の特色（更なる困難性）
    - (5) 処方箋を考える前に

## 第1節 本章における分析対象とその目的（問題の所在）

### 1-1 生活保護「自立」世帯に着目する意義

近年、欧米の先進諸国を中心に公的扶助受給者に対する就労圧力が高まっており、それは「welfare（福祉）」と「work（仕事）」を掛けあわせた造語「ワークフェア（workfare）」と呼ばれる。この言葉は後述するように非常に広義な概念であるが、ここではワークフェア＝「雇用志向社会政策」として、公的扶助受給者に対して労働を通じて福祉への依存を軽減させる政策事業一般として捉える<sup>3</sup>。

ワークフェアは先進国の中でもその重点の違いによっていくつかのタイプが分かれるが、日本では「自立支援」という言葉で社会福祉の様々な分野で強調されることとなった。生活保護においては2005年度より生活保護自立支援プログラムが策定・実施されており、就労支援としてハローワークと福祉事務所の連携による自立支援プログラムなどが実施されている。

公的扶助受給者に対して就労を促そうという動きは、①増大する福祉財政の削減、②フリーライダー、福祉依存に対する批判、③長期的な失業状態から労働市場への包摂、などの点からその必要性が訴えられる。日本の生活保護における自立支援の強調を布川は以下のように分析している。「1.新自由主義的構造改革の自助・自己責任という流れ、2.生活保護受給者は保護に依存しているというモラルハザード言説に対するわかりやすいアンチテーゼ、3.受給期間が長期化するのを防ごうという財政縮減対策、4.社会への再統合をはかるソーシャル・インクルージョンという福祉改革の流れ」（布川 2009：123）、これらに加え日本の長期的な経済不況と少子高齢化の急速な進展、被保護世帯数の急激な増加が「自立支援」をクロージアップさせる背景となったと考えられる。

このように「自立支援」という言葉を通じてのワークフェア的な政策が貧困・低所得問題への対応として主流化している一方で、公的扶助受給者が「自立」した際の所得水準や生活状況については十分に研究がなされていない。本来であれば「自立」と、その「自立」を「支援」ということ自体が注意深く多面的に検討されるべき事柄である。現状では肝心の「自立」とはどのような状態・水準を表すのかについて議論が深められぬままとなっている。

仮に「自立」を単に賃労働による「就労自立」に限定したとしてもなお、①「自立」とはどのような状態・水準を意味するのか（十分な収入を得ること、安定的な仕事に就くこと、それとも単に福祉に依存していない状態を指すのか）、②「自立」を阻害している要因は何なのか（個人の属性、周囲の環境、社会的な構造）の2つは明らかにされなければならないし、その上で③「自立」を支援すること（私たちの働きかけは誰を、何の目的で、どのような場所へ移動させているのか）自体について明らかにする必要がある。

実際のところ、②については、最近の貧困研究の成果でかなりの部分が明らかになってきている（青木 2003、道中 2009 など）。生活保護受給母子世帯の貧困は中卒層がかなりの割合を占めるという点では低学歴の問題ともいえるし、貧困の文化論や再生産の視点、また母子家庭の多くが低賃金労働を担わされているというジェンダー的な観点からも説明される。彼らを貧困・低所得な状態におしとどめているのは、個人の属性、周囲の環境、社会的な構造のそれらすべてであり、複合的な要因であるといえる。

---

<sup>3</sup> 埋橋編（2007）。なお、ワークフェア政策については小林勇人の一連の研究（小林 2007 など）や Peck（2001）などが詳しい。

このように貧困・低所得層の実態とその階層上昇の困難性については、近年相当に研究が進んできているが、一方で何度も述べるように、①の「自立」の状態や水準については十分に研究がなされていない。支援するその（支援）対象については注目されるが、彼らが自立したその先については関心が薄いという状況である。しかし、もし「自立」を支援することを真剣に考えるのであれば、支援の目的である「自立」の水準が現時点ではいかなる状態を意味するのかについて、振り返ってでも明らかにしておくべきだろう。

雇用自体が細分化・流動化している現在の状況で、福祉受給者の就労状況に関心を払わずに、就労施策を推し進めることは「福祉から労働へと問題を投げ返す（埋橋 2007）」結果を生む恐れがある。すなわち、不安定な労働市場や景気悪化が原因で福祉分野に流れ込んでいる福祉受給層が、当の福祉によって不安定なままの労働市場に押し戻される。それはソーシャル・インクルージョンではなく、安定的な労働市場からの社会的な排除であるし、貧困が持続的で固定化してしまう可能性を伴う。

本章では生活保護世帯のなかから就労によって生活保護が廃止となった世帯（＝就労自立世帯）に着目し、福祉離脱世帯の離脱時の所得水準・雇用条件について分析することで、福祉から「自立」した彼らがどのような場所にいるのかについて一定の視座を得ることを目的とする。これらを通して、埋橋のいう「ブラックボックス化された労働」の一端を少しでも見えるものにし、今日の自立支援型施策がもたらす危うさを問うことを試みる。本章では、そしてこれは本論文を通じてのテーマでもあるが、「自立」を漠然と良いものと捉えるのではなく、「自立」を多面的に問いなおすことを目的としている。「自立」と呼ばれた状態の内実（所得や雇用の質）を問い、そのなかで「自立支援」がもたらすものを描き出したい。

## 1-2 生活保護の開始から廃止までの動態的研究という視座

生活保護世帯の就労による自立支援への要請が強まる背景として、被保護世帯の「保護の長期化」、「貧困の罨」といった福祉依存の問題が指摘されることが多い。しかし被保護世帯の多くが低学歴や離死別経験、親族との不和、疾病といった様々な不利な状況に置かれていることは明らかであり、被保護世帯の福祉依存やモラルの崩壊を強調するのではなく、そうした「不利な人々（岩田 2007a）」がこれら負の要因を克服して、貧困からの脱却に至るまでの動態的な視点での詳しい研究が必要である。

本稿では研究対象として「就労により生活保護が廃止となった世帯」を対象としている。その理由は次の通りである。そもそも被保護世帯のなかで、保護からの「自立」が見込まれやすいとされる「母子世帯（7.6%）」、「その他世帯（17.0%）」は全体の構成比の中では小さく、逆に「高齢者世帯（42.6%）」、「障害者世帯（11.4%）」（数値はいずれも平成 23 年度）<sup>4</sup>といった長期に渡る継続的な保護が必要な世帯（＝生活保護からの「自立（廃止）」の見込みが極めて薄い世帯）が全体の半分以上を占める。実際に保護の廃止理由は「死亡（29.8%）」と「失そう（11.0%）」で全体の 40.8%を占めており、被保護世帯のおよそ 3 割が生活保護を受けたまま人生を終えている<sup>5</sup>。

---

<sup>4</sup> 平成 23 年度福祉行政報告例より。

<sup>5</sup> 平成 23 年度福祉行政報告例より。一方でいわゆる就労による保護廃止を意味する「働きによる収入の取得・増加」による廃止は全体の 16.0%に留まる。

このことから被保護世帯は①就労阻害要因が除去されれば「就労自立」が見込まれるグループ、②長期的に生活保護を受けることが予測され、保護からの離脱が困難なグループの2つに分類できることがわかる。それぞれ①稼得収入の少ない母子世帯、傷病や疾病により働けない傷病者世帯、②無年金の高齢単身世帯、比較的重度の障害者世帯などが代表例としてイメージされる。この2つのグループは本来全く違った性質（流動的か固定的か）を持っており、自立をテーマに保護の廃止世帯を研究する際には一律に扱うべきではない。自立の要因や自立を阻害する要因について検討する際には、世帯分類での対比ではなく保護の廃止理由の「働きによる収入の増加・取得」によって廃止となった世帯の中の内的差異（具体的には保護の受給期間、正負の要因）に着目するべきであろう。

本稿では、保護「自立」世帯を、世帯が抱えていた負の要因からいくつかのパターンに分けて「何が・どのように保護世帯の自立を妨げているのか」、「何が・どのように作用して保護世帯は自立に至ったのか」について検証する。またその比較は保護受給中の世帯と廃止した世帯とではなく、廃止の受給期間といった尺度の長短から分析を行う。生活保護世帯は様々な不利な要因を抱えている場合が多い。本章では「不利な人々」に対して何が負の要因として作用しているのか、そしてそれが取り除かれて自立するには、何が必要でどの程度時間がかかるのか、それは現行制度とどれくらい整合性があるものなのか、についても1つの視座を得ることを目的としている。

## 第2節 生活保護の現状と先行研究

### 2-1 生活保護の動向

#### (1) 被保護世帯数、被保護人員、保護率の推移

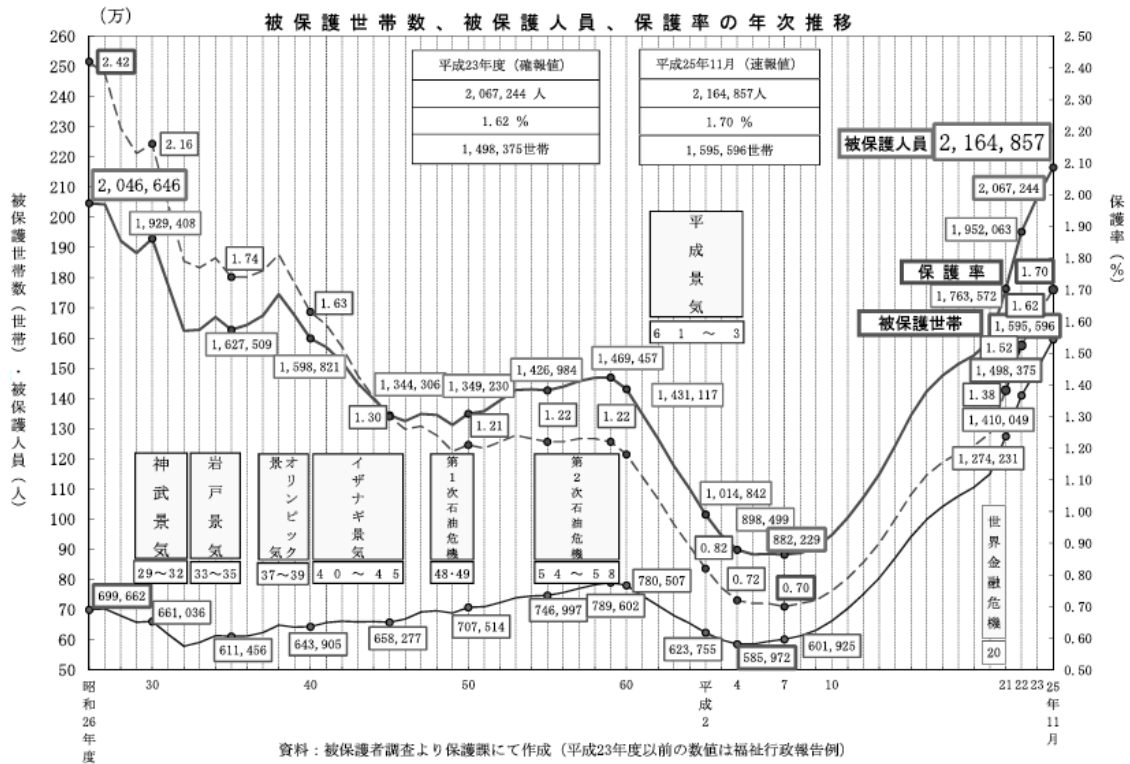
生活保護受給者数、生活保護世帯数の直近30年の動きとしては、まず84年度の1,469,457人、789,602世帯をピークに減少に転じていたが、95年度を底に再び上昇に転じている<sup>6</sup>。2011年度の被保護人員は2,067,244人、保護率は16.2%。世帯数は核家族化と高齢単身世帯の増加による影響で、年々最高値を更新しており、1,498,375世帯となっている(図1-1)<sup>7</sup>。

---

<sup>6</sup> 1984年からの減少傾向は1.好調な経済状況と2.生活保護行政第三次適正化と言われる「123号通知」(運用にあたって厳格な審査がなされた)の影響が言われている。また1995年以降の増加要因としては、バブル経済崩壊以降の景気低調と雇用悪化、高齢化の進行、離婚率の上昇などが挙げられる。

<sup>7</sup> 数値の出典は厚生労働省が実施している各年度「被保護者調査」または「福祉行政報告例」に基づく。以下同様。

図 1-1 被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移



出所：厚生労働省社会・援護局保護課（資料の数値は各年度「被保護者調査」（平成23年度以前は「福祉行政報告例」））

## (2) 生活保護世帯の世帯構成

平成23年度福祉行政報告例をもとに、世帯類型別に構成割合をみると、高齢者世帯（42.6%）、障害者世帯（11.4%）、傷病者世帯（21.4%）、母子世帯（7.6%）、その他の世帯（17.0%）。単身世帯の割合が増加しており、単身世帯75.7%、2人以上の世帯24.3%と、単身世帯の占める割合が非常に大きい。

上記の通り、保護世帯は4割強が65歳以上のみで構成される高齢者世帯であり、また障害・傷病によって働けないと認定される障害者・傷病者世帯を合わせると少なくとも全体の4分の3を稼働困難層が占めている<sup>8</sup>。このことから生活保護において就労支援施策を導入しても効果が限定的になるだろうという指摘がある（橋木・浦川 2006、布川 2009 など）。ただし、稼働能力がある者を多く含む「その他世帯」の95年以降の伸び率は他類型の世帯と比較しても顕著であり、この点には注意する必要がある（95年度6.9%→08年度17.0%）。一方で伸び率が著しい「その他世帯」も実態としては50代後半～60代前半の単身世帯が大半を占めており、また就労不可能とはいえなくても何らかの疾病を抱え、就労能力が限定的な世帯が数多く含まれていることは補足しておく。

<sup>8</sup> さらに、世帯類型については、湯澤・藤原（2009）の指摘の通り、世帯の世帯主を中心に分類されており、世帯の配偶者の傷病や障害は顕在化されにくいという問題がある。そのため、一概に高齢、障害・傷病世帯以外の世帯がイコールで就労可能な世帯と言えるわけではない。たとえば母子世帯の場合、母子という分類で一括りになっており、母親の傷病や障害の状況が統計上は現れにくいという点は留保しておくべきであろう。

また世帯の労働力類型別（表 1-1）によると、世帯主が働いている世帯は 11.2%（常用勤労者 7.9%、日雇労働者 1.6%、内職・その他 1.6%）、世帯主が不就労だが世帯員が働いている世帯 2.5%、働いている者のいない世帯 86.3%であり、保護世帯の大半が不就労の状態にいる。ただし世帯類型別に分類すると、高齢者世帯では「世帯主あるいは世帯員が就労している世帯」3.5%、「非稼働世帯」96.5%）、母子世帯やその他世帯では「世帯主あるいは世帯員が就労している世帯」は母子：42.8%、その他：34.7%、「非稼働世帯」は母子：57.2%、その他：65.3%となっており、世帯類型ごとに大きく異なる点に注意する必要がある。

表 1-1 労働力類型×世帯類型別

|                            | 総 数    | 参考(高齢者、母子、その他世帯) |        |        |
|----------------------------|--------|------------------|--------|--------|
|                            |        | 高齢者世帯            | 母子世帯   | その他の世帯 |
| 総 数                        | 100.0% | 100.0%           | 100.0% | 100.0% |
| 世帯主が働いている世帯                | 11.2%  | 3.1%             | 40.1%  | 29.8%  |
| 常用勤労者                      | 7.9%   | 1.6%             | 35.0%  | 21.6%  |
| 日雇労働者                      | 1.6%   | 0.6%             | 2.8%   | 5.2%   |
| 内職者                        | 0.5%   | 0.2%             | 0.8%   | 0.8%   |
| その他の就業者                    | 1.1%   | 0.7%             | 1.5%   | 2.3%   |
| 世帯主は働いていないが<br>世帯員が働いている世帯 | 2.5%   | 0.4%             | 2.7%   | 4.9%   |
| 働いている者のいない世帯               | 86.3%  | 96.5%            | 57.2%  | 65.3%  |

出所：平成 23 年度福祉行政報告例より作成

### (3) 生活保護の開始及び廃止状況、保護受給期間

平成 23 年 9 月の生活保護開始世帯の世帯類型別構成比は高齢 26.1%、母子 8.5%、傷病 26.1%、障害 5.5%、その他 33.8%。廃止世帯は高齢 34.6%、母子 5.3%、傷病 22.9%、障害 7.3%、その他 23.3%である。また表 1-2 は平成 23 年度の開始・廃止の理由別構成割合であるが、開始の主な理由は「働きによる収入の減少・喪失 (27.8%)」、「傷病 (27.6%)」、「貯金等の減少・喪失 (25.4%)」…と続く。廃止の主な理由は「死亡 (29.8%)」、「働きによる収入の増加 (16.7%)」、「失そう (11.0%)」、「社会保障給付金・仕送りの増加 (5.8%)」…となっている。死亡が 3 割（失そうも合わせると 4 割）を占めており、開廃止時の構成比の変化（特に高齢者世帯の増加）からもわかるように、生活保護を受給したまま高齢者になり、受給中に死亡する世帯が少なくない。

就労自立をあらわす「働きによる収入の増加」によって廃止となった世帯は全体の 16.7%に過ぎないが、これは生活保護制度自体が高齢・障害・傷病者世帯といういわゆる非稼働世帯が大部分を占めており、また稼働能力のある者がいる世帯を申請時点で排除してきたという過去の経緯があることが一番の要因である。現に世帯類型別に廃止の理由別構成割合を見ても、高齢者世帯（死亡 59.9%、働きによる収入の増加・取得 2.4%）に対し、母子世帯では（死亡 0.7%、働きによる収入の増加・取得 37.3%）と世帯類型ごとに大きな差があることがわかる。また近年の傾向として労働理由による生活保護の開始・廃止が増えているのも大きな特徴である。失業などを理由とした「働きによる収入の減少・喪失」による保護



開始は 18.2% (H19) →31.6% (H21) →27.8% (H23) とリーマン・ショック以降の景気悪化などにより激増している。保護廃止についても、就労自立である「働きによる収入の増加」による廃止は 13.2%→16.7%と年々増加傾向にある。

生活保護世帯全体の平均受給期間（2011 年度）は 7.01 年。世帯類型別に分類すると、高齢者世帯（9.05 年）、母子世帯（4.05 年）、障害者世帯（7.10 年）、傷病者世帯（5.08 年）、その他の世帯（3.09 年）となっている。

表 1-2 開始・廃止理由別（構成比）

| 開始理由              | 総数(%)  | 構成比(%) |        |        |
|-------------------|--------|--------|--------|--------|
|                   |        | 高齢者    | 母子     | その他    |
| 傷病による             | 27.6%  | 15.8%  | 17.7%  | 15.6%  |
| 急迫保護で医療扶助単給       | 5.2%   | 3.6%   | 0.7%   | 0.9%   |
| 要介護状態             | 0.6%   | 1.8%   | 0.2%   | 0.2%   |
| 働きによる収入の減少        | 27.8%  | 29.1%  | 43.6%  | 39.4%  |
| 社会保障給付金・仕送りの減少・喪失 | 4.9%   | 7.7%   | 4.2%   | 4.1%   |
| 貯金等の減少・喪失         | 25.4%  | 33.1%  | 25.1%  | 29.5%  |
| その他               | 8.4%   | 8.9%   | 8.5%   | 10.3%  |
| 総数                | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% |

| 廃止理由            | 総数(%)  | 構成比(%) |        |        |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|
|                 |        | 高齢者    | 母子     | その他    |
| 傷病治癒            | 1.7%   | 0.6%   | 0.3%   | 0.9%   |
| 死亡              | 29.8%  | 59.9%  | 0.7%   | 5.2%   |
| 失そう             | 11.0%  | 4.8%   | 2.7%   | 18.0%  |
| 働きによる収入の増加・取得   | 16.7%  | 2.4%   | 37.3%  | 36.6%  |
| 社会保障給付金・仕送りの増加  | 5.8%   | 5.4%   | 4.6%   | 5.7%   |
| 親類・縁者等の引取り・施設入所 | 5.3%   | 7.1%   | 12.3%  | 3.1%   |
| 医療費の他法負担        | 0.8%   | 1.1%   | 0.5%   | 0.4%   |
| その他             | 28.9%  | 18.7%  | 41.5%  | 30.1%  |
| 総数              | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% |

出所：平成 23 年度福祉行政報告例より作成。

#### (4) まとめ

(1) ～ (3) でみてきたように、生活保護世帯は全体でみると「1.廃止の理由として「死亡」が 3 割を占めている。2.働いている者のいない世帯が全体の 9 割弱。3.平均受給期間が 7 年を超えている」などの理由から、制度の趣旨である最低生活保障・自立助長の 2 つの機能の特に前者の役割を大きく担っていることがわかる。ただし、生活保護制度自体がこれまで稼働能力を持つ者に対して審査の段階で厳しく対応してきたといった経緯もあり、結果的に高齢・障害者世帯といった非稼働者の多い構成となっていることは留意するべきである。また他分類に比べ、稼働能力を持つ者が多く含まれると言われている母子世帯・その他世帯については、労働力類型分類、廃止時の理由別構成割合、受給期間などからもわかるように就労による廃止へと繋がる世帯も一定数存在する。

以上より、生活保護制度を「(経済的)自立」といった観点から考える際には、①(将来的に)「就労自立」が見込まれるグループ(母子、その他世帯、あるいは傷病者世帯)、②長期的に生活保護を受けることが予測され、保護からの離脱が困難なグループ(高齢者、障害者世帯)の 2 つに分類して、それぞれの特性・特徴を十分に考慮した上で検討する必要があることがわかる<sup>9</sup>。

<sup>9</sup> 一方の特性ともう一方の特性が異なったものである時、全体で考えると数が多い方の特性に偏るが、それらが考慮されず全体の特性から物事の主張がなされることはありうることである。例えば(就労)自立支援のターゲットは A であるのに、B を含めた全体の特性(長期化・依存化)からその必要性が言われるなど。

## 2-2 生活保護自立支援プログラム

ここでは日本型ワークフェアの一つともいえる生活保護自立支援プログラム（以下、自立支援プログラム）について述べる。「自立支援プログラム」自体については、他の章で再度取り上げるため、ここではその導入経緯等について簡単に触れるに留める。なお就労自立により生活保護が廃止となった世帯の特徴を捉えるという研究の目的から「自立」「自立支援」については「就労自立」「就労自立支援」に特に注目して論を進めることとする。

### (1) 自立支援プログラム導入から現在までの経緯

1990年代より社会福祉・社会保障の分野で基礎的な構造改革が進められる中、生活保護制度についても見直しの必要性が指摘されてきた<sup>10</sup>。これらを背景に2003年に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）」が設置された。

専門委員会は、生活保護制度について「利用しやすく自立しやすい制度へ」を目標に、「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こと、つまり、被保護世帯が安定した生活を再建し、地域社会への参加や労働市場への『再挑戦』を可能とするための『バネ』としての働きを持たせること」<sup>11</sup>を重視した。具体的には、これまでの生活保護制度が抱える問題を「(1)現在の生活保護の制度や運用の在り方で生活困窮者を十分に支えられているか、(2)経済的な給付だけでは被保護世帯の抱える様々な問題への対応に限界があるのではないか、(3)自立・就労を支援し、保護の長期化を防ぐための取組が十分であるか、(4)組織的対応を標榜しつつも、結果的に担当職員個人の努力や経験等に依存しやすくなっている実施体制に困難があるのではないか」という点に整理し、その解決策として「(1)被保護世帯が抱える様々な問題に的確に対処し、これを解決するための「多様な対応」、(2)保護の長期化を防ぎ、被保護世帯の自立を容易にするための「早期の対応」、(3)担当職員個人の経験や努力に依存せず、効率的で一貫した組織的取組を推進するための「システム的な対応」」を可能とする「自立支援プログラム」の策定・実施することを提起した。

2004年12月の専門委員会の最終報告書を受けて、厚生労働省は社会・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（社援発第0331003号）」を全国の福祉事務所に通達した。これにより2005年度から全国の福祉事務所は「自立支援プログラム」の策定・実施を始めた。

また2007年2月に政府が策定した「成長力底上げ戦略」及び同年12月に厚生労働省がとりまとめた「『福祉から雇用へ』推進5か年計画」は、生活保護受給者に対して福祉及び雇用の両面にわたる総合的な取組を進めることとした<sup>12</sup>。「『福祉から雇用へ』推進5か年計画」<sup>13</sup>は2007年度から2011年度の5年間にかけて「障害者、生活保護世帯、母子家庭世帯等公

<sup>10</sup> 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など。

また厚生労働省は2000年「社会的な援護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」報告書を打ち出し、低所得者の社会保障負担について提言している。この報告書の中で「まず就労で生活できるように支援し、それができない場合に社会保障給付が補うという政策は、諸外国でも大きな流れになっている（同報告書）」ことを述べ、イギリスの「福祉から就労へ（Welfare-to-Work）」政策・アメリカの「就労第一（Work first）」政策を紹介している。

<sup>11</sup> 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（2004）。

<sup>12</sup> 平成21年度厚生労働白書 第2章第6節。

<sup>13</sup> 「福祉から雇用へ」は、字面からも内容からも Welfare-to-work 政策の和製版であることがわかる。

的扶助を受ける者」を対象に「可能な限り就労による自立・生活の向上を図る」ことを目的とした。生活保護世帯においては、具体的に平成 19（2007）年度までに生活保護の就労支援プログラムを全自治体で策定する<sup>14</sup> とともに、当該プログラムの一環である生活保護受給者等就労支援事業の支援対象者の就職率を平成 21（2009 年）年度までに 60%に引き上げること等により、生活保護の被保護者の就労を推進する、としている<sup>15</sup>。

## （2）自立支援プログラムの定義・内容

厚生労働省は自立支援プログラムを次のように定義している。

「自立支援プログラムとは、（1）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、（2）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、（3）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る」<sup>16</sup>

専門委員会は報告書の中で「自立」の定義について、就労による経済的自立（以下、「就労自立」）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（以下、「日常生活自立」）、及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（以下、「社会生活自立」）を含むものであるとしている<sup>17</sup>。そのため、それぞれの「自立」について自立支援プログラムが策定されることとなった。

就労自立支援には、①自治体や福祉事務所が地域性を考慮し、独自で作成する「就労自立支援プログラム」と、②ハローワークが福祉事務所と連携して行う「生活保護受給者等就労支援事業<sup>18</sup>」活用プログラムがある。①は福祉事務所に配置された就労支援専門員によるハローワークへの同行訪問、面接指導やケースワーカーによる助言などを主とし、②は厚生労働省が「早急かつ優先的に」取り組むことを求めたプログラムであり、福祉事務所は国が定めたマニュアルにそって選定された対象者<sup>19</sup>を職安に送り、職安では国が配置した専門スタッフ（就労支援コーディネーター、ナビゲーター等）が支援<sup>20</sup>を行うといった形である（布川 2009：137）<sup>21</sup>。また、2009 年度から創設された「就労意欲喚起等支援事業」は、これま

<sup>14</sup> 就労支援プログラムを策定する自治体の割合は平成 18 年度時点で全自治体の 59.8%であった。

<sup>15</sup> 「福祉から雇用へ」推進 5 か年計画～誰でもどこでも自立に向けた支援が受けられる体制整備～（2007）。

<sup>16</sup> 平成 21 年度厚生労働白書 第 2 章第 6 節。

<sup>17</sup> この「自立、自立支援」定義については岩永（2009）が詳しい。岩永は「仲村・岸論争」にも触れながら専門委員会での「自立」概念についての論議を丁寧に辿っている。

<sup>18</sup> 同事業は、平成 23 年度から「福祉から就労」支援事業、平成 25 年度から「生活保護受給者等就労自立促進事業」に名称を変更している。

<sup>19</sup> 厚生労働省のマニュアルによると、支援対象者は「稼働能力、就労意欲を有し、就労の開始又は継続を阻害する家庭環境上の要因等がなく、就労が可能である者」としている。

<sup>20</sup> 支援メニューの内容は「ハローワークの就職支援ナビゲーターによる支援」、「トライアル雇用」、「公共職業訓練の受講斡旋」、「生業扶助の活用による民間教育訓練の受講」、「一般の職業相談・紹介の実施」とされている。

<sup>21</sup> 「就労支援」以外の自立支援プログラムの例として東京都板橋区福祉事務所では「高校進学支援プログラム」、「不登校児支援プログラム」、「ひきこもり改善支援プログラム」、「若年者社会生活支援プログラム」、「精

で就労自立支援プログラムが対象としていた「就労意欲のある者」ではなく、「就労意欲の低い者」に対して①就労意欲喚起のためのカウンセリング、②生活能力（生活習慣・社会マナーなど）向上のための訓練、などの支援を行い、被保護者に対し更なる就労支援の充実を図るとしており、就労自立支援は職業紹介にとどまらず、対象者の意欲喚起や生活習慣の改善といった面にも手を広げている。

### (3) 策定・実施状況

丹波（2006）は福祉事務所の自立支援プログラム実施状況を把握することを目的に、都道府県・政令市・中核市に対してアンケート調査を実施している（配布数 98 件、有効回収数 94 件（有効回収率 95.9%））。報告書によると、初年度（=2005 年度）の実施状況は 1.「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラムはほぼ全ての自治体で実施（96.8%）、2.次いで高かったのは福祉事務所における「就労自立支援プログラム」（37.2%）、3.相対的に高い「就労自立支援プログラム」に比べ、「日常生活自立」、「社会生活自立」に関する自立支援プログラムの実施率は全て 1 割に満たなかった（表 1-3）。

表 1-3 個別支援プログラムの実施率（2005 年度）

|                             |                          | (%)  |      |               |
|-----------------------------|--------------------------|------|------|---------------|
|                             |                          | 全体   | 都道府県 | 政令指定都市<br>中核市 |
| 就労支援<br>プログラム               | ①「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラム | 96.8 | 97.8 | 95.8          |
|                             | ②福祉事務所における就労支援プログラム      | 37.2 | 23.9 | 50            |
|                             | ③福祉事務所における若年者就労支援プログラム   | 5.3  | 2.2  | 8.3           |
| 日常生活<br>社会生活<br>支援<br>プログラム | ④精神障害者就労支援プログラム          | 2.1  | 2.2  | 2.1           |
|                             | ⑤社会参加活動プログラム             | 2.1  | 4.3  | 0             |
|                             | ⑥日常生活意欲向上プログラム           | 1.1  | 2.2  | 0             |
|                             | ⑦高齢者健康維持・向上プログラム         | 0    | 0    | 0             |
|                             | ⑧生活習慣病患者健康管理プログラム        | 1.1  | 2.2  | 0             |
|                             | ⑨「精神障害者退院促進支援事業」活用プログラム  | 7.4  | 8.7  | 6.3           |
|                             | ⑩元ホームレス等居宅生活支援プログラム      | 4.3  | 2.2  | 6.3           |
|                             | ⑪多重債務者対策プログラム            | 0    | 0    | 0             |
|                             | ⑫独自に実施する個別支援プログラム        | 5.3  | 2.2  | 8.3           |

出所：「自立支援プログラムに関するアンケート調査報告書」（2006）自立支援プログラム開発研究会

就労自立に関するプログラムに比べ、他の日常生活自立、社会生活自立プログラムが低調であった原因は、1.厚生労働省が「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラムを優先

---

神障がい者在宅生活支援プログラム」、「精神科等受診支援プログラム」、「精神障がい者退院支援プログラム」、「在宅要介護（支援）高齢者等支援プログラム」、「介護サービス利用支援プログラム」、「人工透析患者支援プログラム」、「居宅生活移行支援プログラム」、「住宅情報提供支援プログラム」、「成年後見制度利用支援プログラム」、「多重債務解消支援プログラム」などを策定・実施している（岡部編 2007）。

実施するように促した、2.厚生労働省は専門委員会の審議と並行して職安連携型の支援体制を準備してきた、3.自立支援プログラムの策定実施通知が2004年度末であり各自治体の当初予算に間に合うものでなかった点などが挙げられるが、厚生労働省を始め現場の福祉事務所の中に「自立＝就労自立」という意識が根強く残っていた点も否定できない。専門委員会は「自立は就労自立に限らない」点を強調していたが、以上のように初年度は就労支援プログラムが優先的に実施されることとなった。しかしながらその後、厚生労働省からの「就労自立」以外の自立支援プログラム策定に対する助言、各自治体単位での取り組みによってその他の自立支援プログラムも多数策定・実施されるようになっていく。

#### (4) まとめ

専門委員会は、「自立」を広義に定義し、「自立＝保護からの廃止」を意味するものではないことを強調したが、実際には就労自立支援が優先されて開始される結果となった。また「『福祉から雇用へ』推進5か年計画」で就労自立支援プログラムの策定目標が数値化されたことも「就労自立支援」重視にいつそう拍車をかけることとなった。

自立支援プログラムは、被保護者の取組状況が不十分な場合、または参加を拒否した場合は、口頭での指導指示、文書による指導指示を経て保護の変更、停止又は廃止を行う旨を明記している。このことで自立支援プログラムは、自立支援と勤労義務強制の二面性を持つものとなり、布川はここにワークフェア的側面、問題性を指摘している（布川 2009）。自立支援プログラムの導入はこれまで「経済的給付」中心と言われてきた生活保護の運用を自立支援型に転換させる大きなきっかけとなった<sup>22</sup>。近年の生活保護行政において大きな制度改革が起こったと言える。ただし「自立支援プログラム」はその多くが布川が指摘している通り（比較的狭義の）ワークフェア型の政策モデルである。

日本では欧米の動きからおおよそ10～20年遅れて、公的扶助制度に就労支援を組み込み強調するワークフェアが導入され、自立支援はその潮流の主軸となるものとして理解できるだろう<sup>23</sup>。

### 2-3 先行研究（生活保護における調査研究）

#### (1) 官庁統計について

被保護世帯についての政府統計は「社会福祉行政業務報告（福祉行政報告例）」と「被保護者全国一斉調査」がある（実施担当部局は厚生労働省統計情報部社会統計課（福祉行政報告例）と厚生労働省社会・援護局保護課（被保護者全国一斉調査）<sup>24</sup>。福祉行政報告例は毎月の月報と毎年の年度報（調査月は6月1日）により公表。調査対象は都道府県、政令市、中核都市であり。生活保護行政に関わる統計数値（保護人員、保護率、開廃止状況）の動向を

---

<sup>22</sup> ただしこのこと自体はとりたてて新しいものではなく、生活保護制度発足以来「自立助長」、「適正化」という形で何度も議論は繰り返されてきた。

<sup>23</sup> 生活保護の分野では自立支援プログラムの導入であるが、同様に母子施策では児童扶養手当の法改正、障害者施策では障害者自立支援法の成立、ホームレス施策ではホームレス自立支援法が「自立支援」をキーワードに社会保障の制度改革を行っており、ワークフェア的な色合いが強いものとなっている。

<sup>24</sup> なお平成24年度より福祉行政報告例のうち生活保護関係について被保護者全国一斉調査と統合され、あらたに「被保護者調査」と名称変更されている。

詳細に知ることができる。被保護者全国一斉調査は毎年実施され、調査時点は各年7月1日。被保護世帯の全数調査である「基礎調査」と10分の1を無作為抽出した「個別調査」に分かれる。「個別調査」では、生活保護受給世帯の受給状況（世帯人員や受給年数、就労形態等）について調査している<sup>25</sup>。なおどちらも保護廃止世帯については調査対象から除外している（廃止世帯の数と廃止理由のみ把握している）。

## （2）大学等研究機関による調査研究

### ＜生活保護受給世帯に対する調査＞

保護受給層に対する実態調査は、青木（2003）の生活保護受給母子世帯を対象とした聞き取り調査、杉村（2003）の福祉事務所職員への聞き取り調査、道中（2009）の福祉事務所の業務統計・個別ケースファイルを利用した一連の研究、などが挙げられる。いずれも生活保護受給母子世帯の貧困の連鎖・再生産や世帯の抱える様々な問題を浮かび上がらせる重要な研究である。なかでも道中の一連の研究は、生活保護受給母子世帯の貧困誘因（離死別経験、子どもの数、低位学歴など）や疾病構造の特徴、貧困の世代間継承について豊富な数量データに基づく統計資料、質の高い分析で明らかにしている。

### ＜アメリカの離脱者調査＞

またアメリカでは公的扶助である TANF（Temporary Assistance for Needy Families）からの福祉離脱者の追跡調査が州単位で一定の規模で行われている。久本がこれらの離脱者調査を元に、アメリカの福祉離脱者（Welfare leaver）が離脱後高い割合でワーキングプア化している例を報告している（久本 2007）。

### ＜生活保護受給者とワーキングプアに対する研究＞

ワーキングプアについての研究は豊富であるが、就労している生活保護受給者とワーキングプアをからめて検証している研究は意外に少ない（代表的なものに福原 2008、道中 2009）。

福原は「稼働能力を持つ貧困者」をアクティブ・プア（active poor）と定義し、アクティブ・プアは「働く貧困者＝ワーキング・プア」と失業貧困者から構成されるとした。その上で、日本のワークフェア政策はアクティブ・プアをボーダーライン就業者（低所得で不安定な雇用労働者）に移行させ、この層を拡大することにしか寄与しないと発言している。また道中は「就労支援事業」の効果についてある地方自治体で実態調査を実施し、事業対象者の中で仕事を見つけたほとんどの者が低収入で非正規雇用のワーキングプア化していることを明らかにしている。

## （3）生活保護廃止世帯に対する研究

これまで生活保護の「自立」廃止世帯は、保護されるべき存在から「自立」した存在へと階層上昇したものと捉えられており、そのための支援の必要性が強調されることはあっても、「自立」した世帯のその後の調査や状況把握というのは官民ともにほとんど行われておらず、

---

<sup>25</sup> 厚生労働省HP「厚生統計調査一覧」（<http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/gaiyo/k-fukushi.html>）。

見過ごされてきた<sup>26</sup>。実際に官庁統計である「社会福祉行政業務報告（福祉行政報告例）」と「被保護者全国一斉調査」では、廃止世帯についての項目は「廃止世帯数」、「世帯類型」、「廃止理由」を集計しているに留まる。生活保護廃止世帯の調査は、プライバシーの問題や、対象世帯の把握自体が困難という理由から調査研究自体は非常に困難である。そのようななかで、近年、地方自治体と大学等研究機関が協力して、保護廃止世帯に着目し生活保護廃止台帳を用いた調査研究が行われるようになった。福岡県立大学附属研究所（2008）、湯澤・藤原（2009,2010）がそれである。福岡県立大学附属研究所、湯澤・藤原の調査はそれぞれ廃止世帯に対し、管轄の福祉事務所の全数調査を行っており、前者は被保護世帯の自立要因の分析、後者は被保護世帯の開始から廃止までの動態的な分析を行っている。

＜福岡県立大学附属研究所による生活保護自立阻害要因の研究 福岡県田川地区調査＞

2004年度から2005年度に同地区で生活保護廃止となった502世帯に対して、生活保護廃止台帳から調査分析を行っている。分析の枠組みとして、「就労による自立（110世帯）」と「親族の援助やその他の社会保障制度の利用による廃止（95世帯）」、「世帯主の死亡や収監、あるいは不正受給の発覚による廃止（297世帯）」の3グループに分別して、自立阻害要因と自立要因の分析と自立支援のあり方について検討している。

研究成果として「就労による自立」には、世帯主の年齢、学歴、家族構成、職歴、保護の開始理由といった要因と強い連関があり、薬物・アルコールなどの何らかの依存症を抱えている人は就労による自立が困難となる傾向が強いことを明らかにしている<sup>27</sup>。

＜生活保護受給母子世帯の自立過程に関する研究：データベース構築によるパネル調査分析(平成18～20年度科学研究費補助金（課題番号18330055）)<sup>28</sup>＞

2005年度にA自治体において生活保護廃止となった全483世帯に対して、福祉事務所の職員からの聞き取りと生活保護廃止台帳を利用した調査を行い、さらにA自治体において生活保護受給している母子世帯、過去に受給していた母子世帯、一度も受給したことのない母子世帯を対象に面接インタビューの実施を行っている。

調査内容は(1)世帯構成・年齢・健康状態・学歴・就労歴といった世帯条件、(2)保護開始理由・保護受給歴・保護受給期間・保護廃止理由・廃止時世帯構成といった受給動向をデータ化し、生活保護受給母子世帯と他世帯の特性を比較検討することを目的としている。また生活保護受給母子世帯については、受給期間中の職業と賃金の変遷、賃金・社会保障費・養育費等の収入充当費の変遷についてデータ入力し、受給期間中の自立プロセスを分析することを目的としている。

湯澤・藤原（2009）によると、①障害者世帯・傷病者世帯以外でも傷病や障害を有する者が世帯の中に一定数存在すること（母子世帯・その他世帯を一律に稼働能力のある世帯とは

<sup>26</sup> このことの原因はいくつか考えられるが、主要な理由に次の2つが考えられる。①生活保護制度は非常にスティグマが強く、以前に受給していた世帯に対してアクセスすることが難しい。プライバシー上の問題からも調査を行うことが著しく困難。②日本の福祉制度の問題であるが、ファイナルセーフティネットとして包括的で比較的手厚い生活保護制度がある一方、準貧困層ともいえる低所得者施策として利用可能なものがほとんど存在しない。その結果、行政側としても保護廃止世帯をフォローする必要もなく、元受給者側としても申告の必要・メリットがない。実際にアメリカではTANF（公的扶助）受給世帯に対しEITC（給付付き税額控除）の利用を促す政策的な流れもあって、州ごとに福祉離脱世帯（TANF受給をやめた世帯）に対し雇用形態や所得状況などのフォロー調査を行っている（久本 2007：88-107）。

<sup>27</sup> 「生活保護自立阻害要因の研究」（福岡県立大学附属研究所 2008）。

<sup>28</sup> <http://kaken.nii.ac.jp/ja/p/18330055>

見なせないこと)、②世帯主および配偶者の学歴構成は、一般同一世代の学歴構成と比べて低い方に偏りがあることなどが確認されている。また藤原・湯澤(2010)では、保護世帯の開始状況と廃止水準に着目しており、生活保護世帯の廃止が「死亡」「失そう」「指導・指示不履行」「逮捕・拘留」などといった世帯の生活場面からはひどく不安定な状況での廃止が多く見られること。またいわゆる就労自立による廃止世帯についても、廃止月に最低生活費を超える収入認定額があった世帯はわずか2割にとどまるという衝撃的な結果となっている。

#### (4) 本研究との相違点

前述した2つの研究と同様に、本研究に用いる調査データもある地方自治体の福祉事務所の生活保護廃止台帳を利用したものであり、「自立」の要因分析として世帯の世帯構成や年齢、学歴、傷病の状態に着目している点は同様である。また就労自立に注目し、廃止時の所得水準を重視している点で、本研究は基本的には藤原・湯澤の調査研究と同様の視点を持ち、彼女らの研究を補強・補完するものとなっている。

藤原・湯澤の研究が保護廃止後も依然として低所得な状態におかれている母子世帯の窮状を明らかにしているのに対し、本研究では対象世帯を「母子世帯」から「全世帯」に広げ、逆に「廃止世帯全体」から「就労廃止世帯(就職・稼働収入増による廃止)」に絞ることで生活保護の「自立」のモデルケースと呼ばれる「就労自立世帯」の所得水準・就労状況について一定の視座を得ることを目的としている。

本研究が2つの調査と異なる点をまとめると、①「就労による自立(廃止)」を果たした世帯のみを研究対象としている点、②世帯の「自立」要因のみならず「自立水準」として<sup>29</sup>「就労による自立」を果たした世帯の予想される所得水準に着目している(この点について藤原・湯澤(2010)と同様)、③開始時・廃止時という2時点比較による動態的な側面を重視している、という3点が挙げられる。データサンプル数としては、他の2つの調査に比べて少ないが、これは「働きによる収入の増加・取得による廃止」世帯を対象に研究するという当初の目的から調査段階上で対象世帯が限定されているためである。

### 第3節 研究の方法

#### 3-1 研究方法

##### (1) 調査対象

本稿で用いるデータは、2006～2008年度の間にP市にあるP福祉事務所において生活保護廃止となった世帯全1,145世帯の内、廃止理由が「働きによる収入の増加・取得」によるもの(いわゆる「就労自立世帯」)である<sup>30</sup>。該当する世帯は146世帯であり、今回の調査において生活保護廃止台帳からデータ収集を行うことができたのは115世帯である<sup>31</sup>。

<sup>29</sup> 就労により生活保護から自立した世帯の廃止時の収入・所得水準を本稿では「自立水準」と呼ぶ。

<sup>30</sup> なおP自治体を含め一般の行政管理上の記録である世帯廃止数は、期間内(各年度内)に「廃止の決裁手続きを行った世帯」を意味するため、本研究で用いた2006年4月1日～2009年3月31日に廃止となった世帯数とは若干の異同がある。

<sup>31</sup> 本調査で収集したデータは該当する146世帯の内、78.8%(115世帯)となった。全数調査でない理由として、本調査はP市福祉事務所の承諾の上で行った調査であったが、生活保護廃止台帳は業務資料のため、決裁業務に使用している等の理由で調査期間中に閲覧できないものが存在したことによる。



「平成 19（2007）年度福祉行政報告例」による全国調査では「働きによる収入の取得・増加」を理由とする廃止は廃止事由全体の 12.2%であり、特に P 自治体（12.8%）と全国的な傾向の間に大きな違いは見られない（表 1-4）。

表 1-4 保護廃止理由別（P 市（2006-2008）、全国（2007））

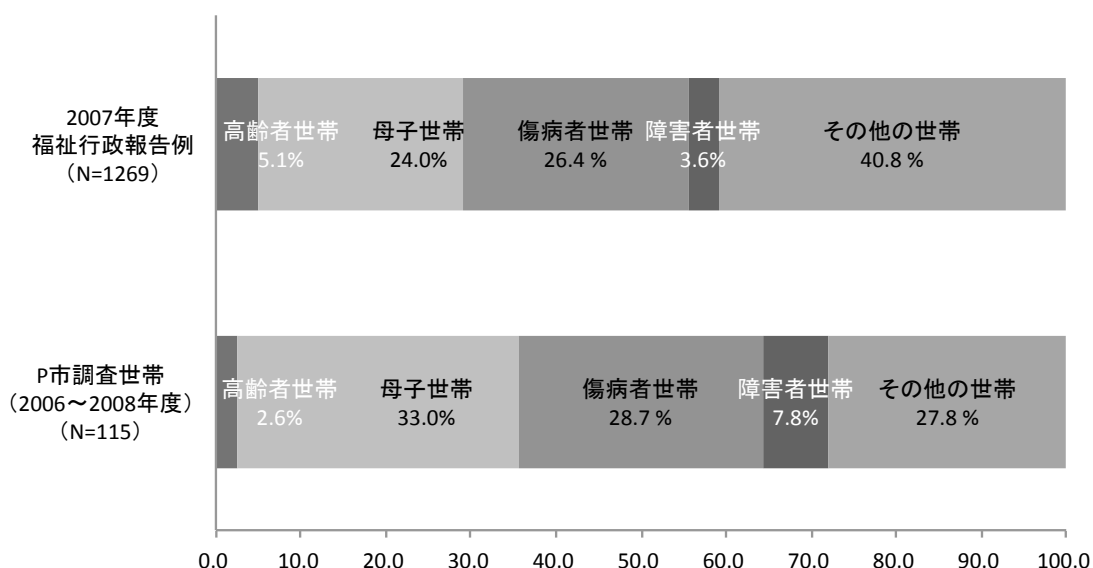
|                    | 構成比(カッコ内は実数)    |                   |
|--------------------|-----------------|-------------------|
|                    | P市(2006～2008年度) | 全国(2007年度福祉行政報告例) |
| 傷病治癒               | 0.4%(5)         | 12.6%             |
| 死亡                 | 28.9%(331)      | 29.7%             |
| 失そう                | 19.2%(220)      | 15.0%             |
| 働きによる収入の増加・取得      | 12.8%(146)      | 12.2%             |
| 働き手の転入             | 1.2%(14)        | 1.0%              |
| 社会保障給付金<br>仕送りの増加  | 6.4%(73)        | 4.7%              |
| 親類・縁者等の引取り<br>施設入所 | 4.1%(47)        | 5.1%              |
| 医療費の他法負担           | 0.0%(0)         | 0.5%              |
| その他                | 12.6%(144)      | 19.2%             |
| 他管内への転出            | 14.4%(165)      |                   |
| 計(総数N)             | 100.0%(1145)    | 100%(10404)       |

出所：2007 年度福祉行政報告例、P 市調査より作成

P 市調査世帯の世帯類型（廃止時）は高齢者世帯 3（2.6%）、母子世帯 38（33.0%）、傷病者世帯 33（28.7%）、障害者世帯 9（7.8%）、その他世帯 32（27.8%）世帯である。世帯類型の構成割合は全国調査と P 市調査では母子世帯（全国:24.0%、P 市:33.0%）、その他世帯（全国:40.8%、P 市:27.8%）と「P 市調査世帯」において若干母子世帯が多く、その他世帯の比率が少なくなっている（図 1-2）。これは大阪府の保護受給世帯の構成比を反映していると考えられる（3-2（1）及び（2）参照）。

廃止事由の「働きによる収入の取得・増加」とは、世帯主あるいは世帯員の就職または増収によって生活保護が廃止となったことを意味し、具体的には就労収入・他法収入（恩給、年金、児童手当、児童扶養手当等）・仕送り収入（養育費含む）・その他収入（財産収入等）の合計が世帯の生活保護基準（＝最低生活費）を上回った状態である。生活保護基準を上回ったことによる廃止事由は、その他に「社会保障給付金の増加」、「仕送りの増加」が考えられるが、本研究の目的である「就労による生活保護からの「自立」を果たした世帯」の状況を検討するために、「働きによる収入の取得・増加」による廃止世帯に絞って調査を行った。

図 1-2 保護廃止世帯の世帯類型別構成比（全国（2007）、P市（2006-2008））



出所：2007年度福祉行政報告例、P市調査より作成

## (2) 調査の方法

P自治体での調査対象世帯について必要なデータを収集するために、調査票(A)~(D)を作成し<sup>32</sup>、個々の廃止世帯の生活保護廃止台帳から研究目的に関わるデータのみを抜き出した。この際、廃止世帯の中から対象世帯を抽出するためにP自治体の業務統計を一部利用した。

収集作業は主に対象のケース記録及び編纂された関係資料を読み込み、記載内容を精査した上で調査票に必要事項の記入を行った。一連の作業は調査担当者が主に行い、抜き出したデータについてはP福祉事務所の情報管理者でもある共同研究者がそのチェックを行った。調査実施期間は2009年6月~11月であり、この間計9回にわけてデータ収集を行った。

なおデータ集計・データ解析にあたっては以下の表計算ソフト・統計解析ソフトを利用している。

データ集計：Microsoft Office Excel 2007

統計解析：R version 2.9.1

## (3) 倫理上の配慮

今回の調査において、調査研究の目的及び趣旨、情報収集の方法・公表方法等についてP自治体と慎重に協議を重ね、個人情報及びプライバシー保護に細心の注意を払う旨誓約した調査依頼書を提出している。また調査対象となった個人を同定することができないように、匿名化されたデータベースの形で情報収集を行い、結果についても集計値としてのみ公表し

<sup>32</sup> 各調査票の特徴は次の通り。保護廃止世帯の基本属性項目を中心に開廃止時の収入状況を記した調査票(A)。「就労自立阻害要因」と「就労自立要因」の2つに着目した調査票(B)。それぞれの世帯を構成する世帯員をも対象とした個票のある調査票(C)。またH20年度分のみを対象に「生活保護開始に至った経緯」と「保護開始から廃止までの世帯状況の概略（エピソード記述等）」を把握するための調査票(D)である。

ている。以上により本調査における個人情報及びプライバシー保護には細心の注意を払っている。なおプライバシーに関わる事項については、日本社会福祉学会研究倫理指針・大阪市立大学倫理綱領に準拠している。

#### (4) 調査の限界と本研究の意義

今回の調査はある福祉事務所での特定期間の調査であり、調査対象数も統計処理を行う上で十分な数があるとは言えない。すなわちこの調査のみから被保護層全体の特徴や一般性について語ることはできない。また被保護層は捕捉率の問題からも日本の貧困層全体の特徴を反映しているとは言えず、特に稼働年齢層（母子世帯や若年層）ではこの傾向が顕著であるため、「生活保護から自立した元生活保護受給世帯」という今回の調査対象はある意味では非常に限られた対象であると言える。加えて本調査では対象世帯の半年後、1年後、3年後…と離脱後のフォロー調査をしているわけではなく、あくまで生活保護からの離脱時という単一時点で調査しているため、流動性やその後の状態を明らかにするものでもない。

しかしながら、被保護世帯の急増とそれに伴う「自立支援」の必要性が強調されている中、肝心の「自立」後の水準については関心が薄く、ほとんど把握がなされていないという現実があることは事実である。今回の調査によりたとえ一部でも、世帯の「自立」時の所得水準や「自立」世帯の属性を明らかにすることは、「ワークフェア」や「自立支援」をしっかりと見つめ直す上で必要なものであると考える。それは今回のP自治体のみで起きていることではなく、全国の福祉事務所で起きている可能性が高いからである。

「貧困状態に陥り公的扶助を受給した人々が、支援によって、公的扶助から労働による収入を中心とした生活に移行する」。このことが現在の日本の雇用情勢・労働市場のなかで政策的にすすめられている。こうした現状を踏まえて、公的扶助に依存した状態から就労によって自立した人々は「どのように自立して、自立後にはどういった場所にいるのか」について一つの視座を提供することを本研究は主な目的としている。

### 3-2 大阪府の動向とP自治体の特徴

#### (1) 大阪府の動向

調査期間の大阪府の基礎的なデータ（人口、世帯数、世帯規模、完全失業率、有効求人倍率、生活保護率等）は表1-5の通り。全国平均と比べると、最低賃金はやや高く、有効求人倍率は同程度。世帯規模が小さく（単身・核家族世帯が多い）、完全失業率が高いといった都市部の傾向が大きく表れている。

大阪府の保護率は全都道府県の中でも高く、全国平均の2倍を超える。なかでも特に都市中心部の保護率は際立っており、保護率40%を超える大阪市を含めて保護率30%以上の自治体が府内に4市を数える。平成19（2007）年度における被保護世帯の世帯類型構成比は高齢者世帯46.8%、母子世帯10.7%、障害者世帯12.0%、傷病者世帯22.4%、その他世帯8.0%となっており、全国平均（高齢者世帯45.1%、母子世帯8.4%、障害者世帯12.0%、傷病者世帯24.4%、その他世帯10.1%）と比べると、母子世帯の割合が高くその他世帯の割合が低いことが特徴である<sup>33</sup>。

<sup>33</sup> 「大阪府の生活保護」（大阪府健康福祉部社会援護課 2009）。

表 1-5 大阪府の基礎データ

|                         | 大阪府                |           |           | 全国     | 出所        |
|-------------------------|--------------------|-----------|-----------|--------|-----------|
|                         | 2006年度             | 2007年度    | 2008年度    | 2007年度 |           |
| 人口(人)                   | 8,822,241          | 8,828,402 | 8,833,777 | —      | 統計局「人口推計」 |
| 世帯数(世帯)                 | 3,701,077          | 3,741,252 | 3,784,465 | —      |           |
| 世帯規模(一世帯当たり人員)          | 2.38               | 2.36      | 2.33      | 2.63   | 国民生活基礎調査  |
| 完全失業率                   | 5.7                | 5.3       | 5.3       | 3.9    | 労働力調査     |
| 有効求人倍率                  | 1.06               | 1.04      | 0.94      | 1.04   | 職業安定業務統計  |
| 最低賃金(円)                 | 712                | 731       | 748       | 687    |           |
| 保護率(%)                  | 25.1               | 25.6      | 26.5      | 12.1   | 福祉行政報告例   |
| 所得                      | 近畿 I (京都府・大阪府・兵庫県) |           |           | 全国     |           |
| 平均所得金額(万円/世帯)           | 530.9              | 567.4     | 513.7     | 566.8  | 国民生活基礎調査  |
| 世帯人員1人当たり<br>平均所得金額(万円) | 207.6              | 214.7     | 197.5     | 207.1  |           |
| 有業人員1人当たり<br>平均稼働所得(万円) | 328.2              | 343.8     | 306.3     | 319.9  |           |
| 平均世帯人員(人)               | 2.56               | 2.64      | 2.60      | 2.74   |           |
| 平均有業人員(人)               | 1.17               | 1.26      | 1.28      | 1.36   |           |

## (2) P 自治体の特徴

P 自治体は大阪府内の大都市近郊に位置する人口 10 万人以上の都市である。人口は 1970 年代前半をピークに減少傾向を示しており、全国平均・大阪府平均と比較しても、高齢化率、完全失業率、離婚率は高く、世帯規模、有効求人倍率は低い。P 自治体の保護率は全国平均の 2 倍以上ある府内平均よりも更に高く、府内でも有数である。また開始世帯数が廃止世帯数を大幅に上回っており、全国の動向と同じく 1995 年を底に急激に増加している。被保護世帯の約 95%弱が障害・傷病・高齢・母子等何らかのハンディを有する世帯構成となっており、特に高齢者世帯の増加、単身世帯の増加が顕著である。なお P 自治体の被保護世帯の特徴として、全国平均と比べて①母子世帯が多くその他世帯が少ない（それぞれ 5%程度）、②稼働世帯が多い（3%程度）点が挙げられる。

P 自治体の管轄している福祉事務所は P 福祉事務所 1 箇所であり、ケースワーカーの担当ケース数は平成 18～20 年度において一人当たり 110～130 世帯程度。P 自治体では高齢ケース担当と長期入院ケース担当を別に設置しているため、実際には通常の地区担当ケースワーカー、高齢ケース担当、長期入院ケース担当でそれぞれ順番に 80 後半～100 世帯、170～200 世帯、150～170 世帯程度を担当している。これは国が定めている市部の基準（ケースワーカー一人当たり 80 世帯程度）を常時上回っている計算となる。ただし府内のほとんどの他自治体が国の基準を上回っている状態であり、実施体制としては府内において特筆すべき差異ではない。

また 2006～2008 年度にかけて、生活保護廃止世帯の廃止件数、世帯類型別構成比、平均受給期間等について、全国・大阪府・P 市いずれも年度毎に大きな違いはなく、対象自治体や各年度による特有の事情や変化はないと考えられる。

## 第4節 分析結果

### 4-1 基礎的な調査結果

「P市調査」の調査結果（以下、本調査結果）による主要な基礎データを以下に列挙する。

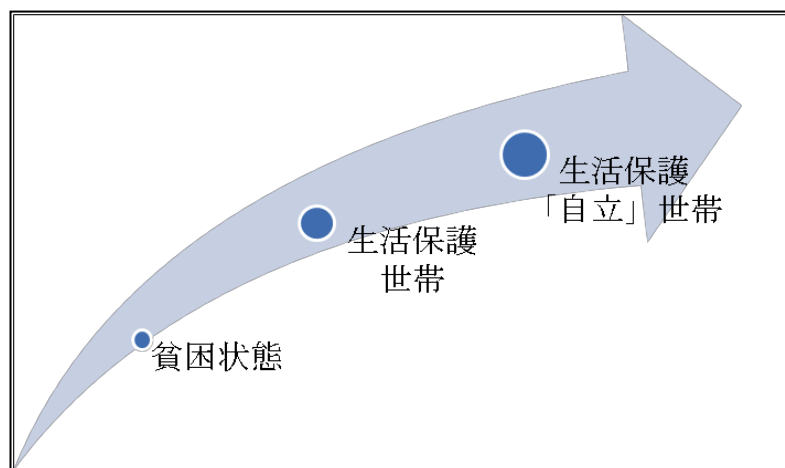
- ・ 調査世帯数は計 115 世帯 (N=115)。すべて 2006 年度～2008 年度の期間に「就労による収入の取得・増加」によって P 市生活保護廃止となった世帯を対象としている。
- ・ 調査世帯人員は延べ 298 人（開始時 291 人。廃止時 248 人）。平均世帯人員は開始時 2.53 人、廃止時 2.16 人。
- ・ 世帯類型は開始時（高齢者世帯 2 (1.7%)、母子世帯 58 (50.4%)、障害者世帯 4 (3.5%)、傷病者世帯 41 (35.7%)、その他世帯 10 (8.7%)）、廃止時（高齢者世帯 3(2.6%)、母子世帯 38(33.0%)、障害者世帯 9(7.8%)、傷病者世帯 33(28.7%)、その他世帯 32 (27.8%)）。
- ・ 世帯主個人属性として、性別構成比は男性 42 人 (36.5%)、女性 73 人 (63.5%)、平均年齢は 44.0 歳。
- ・ 平均受給期間 51 月 (4.25 年)。廃止時所得額（平均値）219,647.8 円。

### 4-2 生活保護「自立」世帯の所得水準

#### (1) 「自立」の水準

今回の研究では、「働きによる収入の増加・取得」で生活保護が廃止となった世帯を対象にしている。就労収入の増加により生活保護から脱却した世帯であるため、基本的に廃止時の所得水準は生活保護基準額を上回ることとなる。前向きに捉えれば、このことは貧困状態に陥った人々が生活保護制度により「最低生活の保障」を受け、その後貧困状態・要保護状態からの離脱を果たしたことを意味する（図 1-3）。まさに生活保護・貧困状態からの「自立」を果たした人々である。

図 1-3 望ましいとされる「自立」モデル



しかし単に「自立」といえば聞こえはよいが、その中身である自立の水準はどのようなものであるのだろうか。具体的に生活保護から「自立」した世帯の人々はどのような職につき、どの程度収入を得て、どういった階層に位置するのであろうか。もし「自立世帯」が生活保護状態からの離脱後、全体の中位所得層にまで階層上昇しているのであれば、生活保護において「自立」施策を推し進めることは、貧困世帯の階層上昇・貧困の固定化防止にも効果的であることがわかる。反対に「自立世帯」の大部分が、生活保護基準とそう変わらない所得水準で不安定な働き方をしているのであれば、「自立」世帯がワーキングプア化している可能性が高いことを意味する。以下では、これらの問題意識に基づきP市調査を用いて生活保護「自立」世帯の所得水準について推計を試みる。

## (2) 「収入」と「所得」について

論を進める前に次の点を確認しておく。

P市調査の「廃止時の収入」は可処分所得ではなく、課税前所得である。

本来「収入」と「所得」は税法上での定義が異なり、課税前の「収入」と収入から必要経費を控除した「所得」に分けられる。橋木・浦川（2006：62-63）が用いている定義によれば、次の通りである<sup>34</sup>。

1. 当初所得＝雇用者所得＋事業者所得＋家内労働所得＋農耕・畜産所得＋利子・配当金＋家賃・地代＋企業年金等＋仕送り＋雑収入
2. 修正当初所得＝当初所得＋公的年金・恩給
3. 税・社会保険料控除前所得＝修正当初所得＋その他の社会保障給付金（※）
4. 可処分所得＝税・社会保険料控除前所得－直接税－社会保険料
5. 再分配所得＝可処分所得＋現物給付（医療など）

※ その他の社会保障給付金は、生活保護法による扶助、医療保険による傷病・出産手当金・分娩費、雇用保険・労災等による給付金、児童手当等が含まれる。

P市調査による「収入」は「3.税・社会保険料控除前所得」を用いている。その理由としては、主に国民健康保険・国民年金の加入、納付状況を本調査では把握できないという点による。生活保護の受給期間中は、医療費は全額生活保護の医療扶助にて現物給付で賄われ、国民年金の納付分については全額免除（法定免除）がなされる。一方、生活保護廃止後は勤め先の勤務条件により厚生年金保険（他に共済年金）・健康保険（職域保険）に加入している場合と、勤務先での保険がなく個人で国民年金・国民健康保険に加入している場合がある。前者であれば給与明細から年金保険料・健康保険料を把握することができるが、後者の場合実際の保険料や納付状況を確認することは調査の性質上困難であった。そのため直接税や社会保険料を控除した実際の手取り収入である「可処分所得」ではなく、額面収入としての「当

---

<sup>34</sup> 語の定義（所得の種類など）は国民生活基礎調査の定義に準拠している。

初所得」に公的年金・恩給・その他の社会保障給付金を加えた「3.税・社会保険料控除前所得」を用いることとなった。

貧困調査ではしばしば実際の手取り分である等価可処分所得の中央値の50%に満たない世帯を「貧困世帯」として定義する場合が多いが、今回の調査で使用した「課税前所得」は可処分所得に比べ、直接税・社会保険料の拠出減少分については考慮していないため、可処分所得での所得水準に比べると所得が全般的に高くなる点には注意が必要である<sup>35</sup>。

また収入額の調査にあたって、調査段階ではいくつかルールを定めている<sup>36</sup>。なおP市調査では、生活保護廃止世帯について廃止時点の世帯収入を調査しているため、廃止後の期間においての世帯状況や収入の変化に対応するものではない。

### (3) 「国民生活基礎調査」との比較 1 (世帯所得)

それでは生活保護自立世帯の収入は具体的にどの程度の金額にあり、一般世帯と比べてどのような水準にあるのだろうか。表1-6、図1-4は「平成20(2008)年国民生活基礎調査」<sup>37</sup>と「P市調査(2006年～2008年の保護「自立」世帯)」<sup>38</sup>の所得金額(どちらも課税前所得)を階級別に比率で記している<sup>39</sup>。「国民生活基礎調査」ではどの階級でも1～7%で比較的なだらかな分布であるが、「P市調査」では非常に左側に偏った分布となっている。特に150～300万円台へ集中している。年収200万円以下の世帯は「国民生活基礎調査」では全世界帯の18.4%に対し、「P市調査」では31.3%。年収300万円以下の世帯では「国民生活基礎調査」では

<sup>35</sup> 橘木・浦川(2006:108)。

<sup>36</sup> 収入額の調査にあたって用いた基準は次の通り。

1. 「就労に伴う収入」については、原則として廃止月に該当世帯から提出のあった給与明細・収入申告書を元にその税・社会保険料の控除前所得を「収入」とした。
2. 廃止月の給与明細の提出がない場合で、数か月に渡って世帯の就労収入の状況が安定しており、福祉事務所が前3か月の平均金額によって就労収入を認定していた場合は、その3か月収入を参考にしている。
3. 給与明細の提出がなく、3か月平均の収入認定も困難な場合は、本人申告による収入申告書に記載された収入額を用いている。
4. 生活保護の収入認定において適用される各種控除(実費控除、勤労控除、その他の控除)については廃止時点の収入水準ということで本調査では考慮していない。
5. 「就労に伴う収入以外の収入」は「他法収入」と「仕送り収入」、「その他の収入」にわけている。「他法収入(いわゆる生活保護法以外の社会保障給付金(\*1))」については、受給している実額を一月単位に計算し直して換算している(生活保護における収入認定額の方法と同様)。仕送り収入は、前夫からの養育費や両親・兄弟などからの仕送り費用であり、福祉事務所での収入として認定していた実額を認定している(\*2)。「その他の収入」は財産収入などが挙げられるが、今回のP市調査では認定している世帯は存在しなかった。

(\*1) 一般に公的年金、恩給、児童手当、児童扶養手当など。厳密には厚生事務次官通知(以下次官通知)第8の3の(2)の(ア)による「恩給、年金等の収入」として認定される収入額。

(\*2) 次官通知第8の3の(2)の(イ)による「仕送り、贈与等による収入」に基づいて認定される収入額。

<sup>37</sup> 2008年国民生活基礎調査のデータは前年の所得を調査しているため、所得データについては実際の調査対象年は2007年のものとなる(以下同様)。

<sup>38</sup> P市調査での調査総数は115世帯であったが、廃止時の所得が明確でない世帯が19世帯あり、NA値を取り除いたN=96世帯としている(以下(3)(4)も同様)。

<sup>39</sup> P市調査との比較という目的からは、国民生活基礎調査の「近畿I(京都府・大阪府・兵庫県)」のデータを使用することも検討したが、「近畿I」のデータについては公開されているデータが少なく、中央値・平均値に加え、所得五分位値が明らかになっている全国(総数)の調査データを比較資料として用いた。なお同調査(全国)の総数と近畿Iの分布は非常によく近似している。このことから地域性については今回考慮しないこととした。

31.2%に対し、「P市調査」では69.8%となっている（表1-6の累積度数を参照）。生活保護から「自立」した世帯の3割が年収200万円以下、およそ7割が300万円以下の収入で生活していることとなる。

表 1-6 P市調査・国民生活基礎調査 所得金額階級別

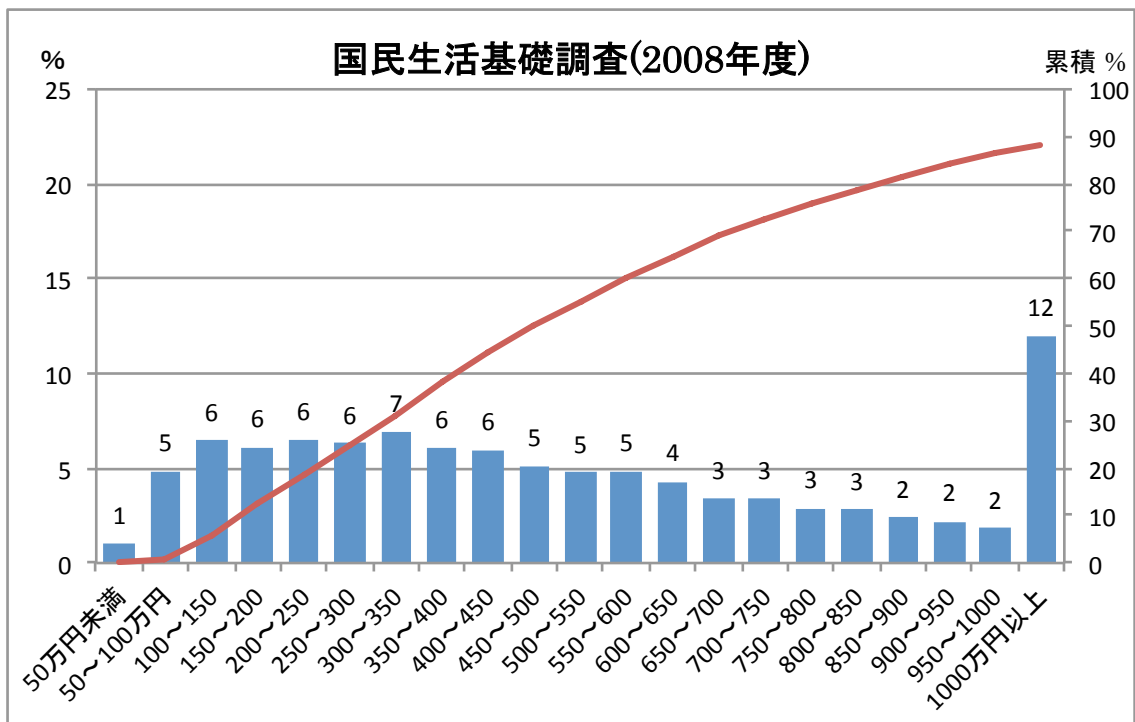
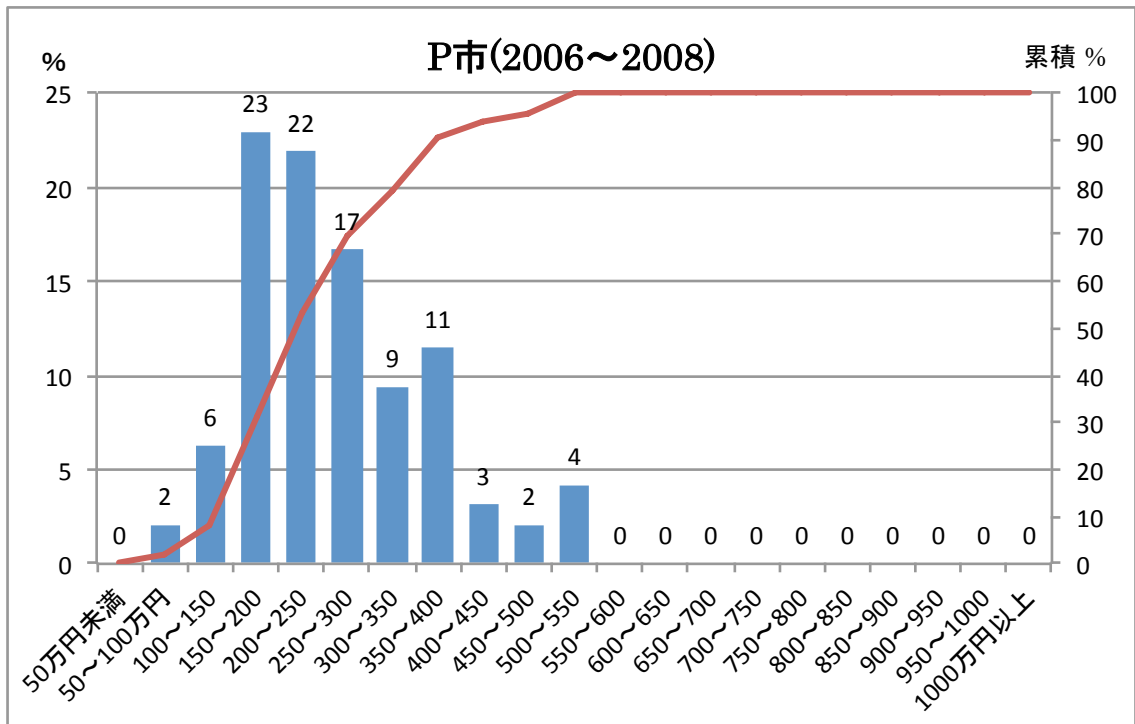
| 年収       | P市(2006～2008) |       |       | 国民生活基礎調査(2008) |       |       |
|----------|---------------|-------|-------|----------------|-------|-------|
|          | 世帯数           | %     | 累積 %  | 世帯数            | %     | 累積 %  |
| 50万円未満   | 0             | 0.0   | 0.0   | 64             | 1.0   | 1.0   |
| 50～100万円 | 2             | 2.1   | 2.1   | 308            | 4.9   | 5.9   |
| 100～150  | 6             | 6.3   | 8.3   | 410            | 6.5   | 12.3  |
| 150～200  | 22            | 22.9  | 31.3  | 388            | 6.1   | 18.4  |
| 200～250  | 21            | 21.9  | 53.1  | 412            | 6.5   | 24.9  |
| 250～300  | 16            | 16.7  | 69.8  | 399            | 6.3   | 31.2  |
| 300～350  | 9             | 9.4   | 79.2  | 438            | 6.9   | 38.1  |
| 350～400  | 11            | 11.5  | 90.6  | 385            | 6.1   | 44.2  |
| 400～450  | 3             | 3.1   | 93.8  | 379            | 6.0   | 50.1  |
| 450～500  | 2             | 2.1   | 95.8  | 326            | 5.1   | 55.3  |
| 500～550  | 4             | 4.2   | 100.0 | 301            | 4.7   | 60.0  |
| 550～600  | 0             | 0.0   | 100.0 | 308            | 4.9   | 64.9  |
| 600～650  | 0             | 0.0   | 100.0 | 274            | 4.3   | 69.2  |
| 650～700  | 0             | 0.0   | 100.0 | 216            | 3.4   | 72.6  |
| 700～750  | 0             | 0.0   | 100.0 | 214            | 3.4   | 75.9  |
| 750～800  | 0             | 0.0   | 100.0 | 184            | 2.9   | 78.8  |
| 800～850  | 0             | 0.0   | 100.0 | 177            | 2.8   | 81.6  |
| 850～900  | 0             | 0.0   | 100.0 | 152            | 2.4   | 84.0  |
| 900～950  | 0             | 0.0   | 100.0 | 140            | 2.2   | 86.2  |
| 950～1000 | 0             | 0.0   | 100.0 | 115            | 1.8   | 88.0  |
| 1000万円以上 | 0             | 0.0   | 100.0 | 759            | 12.0  | 100.0 |
| 計        | 96            | 100.0 | —     | 6349           | 100.0 | —     |

「P市調査(2006～2008)」(N=96,NA=19) Mean:263.6 Median:239.2

「国民生活基礎調査(2008)」(N=6349) Mean:556.2 Median:448



図 1-4 国民生活基礎調査・P市調査 1世帯当たり平均所得金額 所得金額階級別



「国民生活基礎調査」での平均世帯所得は 556.2 万円、中央値 448 万円。所得五分位値（境界値）<sup>40</sup>はそれぞれ第Ⅰ分位値：210 万円、第Ⅱ分位値：361 万円、第Ⅲ分位値：549 万円、第Ⅳ分位値：814 万円。所得五分位階級別に平均世帯所得が公表されており、それぞれ第Ⅰ分位（0～20%層）：129.1 万円、第Ⅱ分位値（20～40%層）：287.6 万円、第Ⅲ分位値（40～60%層）：449.6 万円、第Ⅳ分位値（60～80%層）：666.8 万円、第Ⅴ分位値（80～100%）：1247.6 万円（表 1-7）。

表 1-7 1 世帯当たり平均所得金額－所得五分位値－世帯人員 1 人当たり平均所得金額、年次・所得五分位階級別

(単位:万円)

| 調査年度                    | 2004年     | 2005年     | 2006年     | 2007年     | 2008年     |
|-------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|                         | H15(2003) | H16(2004) | H17(2005) | H18(2006) | H19(2007) |
| 1 世帯当たり平均所得金額(所得五分位階級別) |           |           |           |           |           |
| 総数                      | 579.7     | 580.4     | 563.8     | 566.8     | 556.2     |
| 第Ⅰ分位                    | 131.4     | 123.9     | 129       | 129       | 129.1     |
| 第Ⅱ分位                    | 305.4     | 291.7     | 289.8     | 289.8     | 287.6     |
| 第Ⅲ分位                    | 478.1     | 465.8     | 459.5     | 455.1     | 449.6     |
| 第Ⅳ分位                    | 710.5     | 725.4     | 679.7     | 682.3     | 666.8     |
| 第Ⅴ分位                    | 1272.9    | 1295.1    | 1261.4    | 1277.8    | 1247.6    |
| 所得五分位値(境界値)             |           |           |           |           |           |
| 第Ⅰ五分位値                  | 219       | 209       | 206       | 214       | 210       |
| 第Ⅱ五分位値                  | 390       | 372       | 368       | 365       | 361       |
| 第Ⅲ五分位値                  | 582       | 574       | 557       | 554       | 549       |
| 第Ⅳ五分位値                  | 862       | 893       | 832       | 838       | 814       |

出所：平成 20 年国民生活基礎調査より作成

「P 市調査」の平均世帯所得は 263.6 万円であり、国民生活基礎調査の平均所得（556.2 万円）の 47.4%という水準である。これは「国民生活基礎調査」第Ⅱ分位層の平均世帯所得（287.6 万円）よりもなお低く、「P 市調査」世帯の 83.3%が第Ⅱ分位値（40%境界値、361 万円）未満である。同様に中央値は「P 市調査」239.2 万円であり、「国民生活基礎調査」448 万円の 53.4%という水準となっている。所得金額階級「200～250 万円」、「400～450 万円」の項の累積度数から分かるように、国民生活基礎調査（≒全世帯）の所得層の下位 25%のなかに、保護「自立」世帯の約 50%が、全世帯の下位 50%のなかに約 95%が分布している。保護自立世帯の大部分が国民全体の世帯所得で見た時に、下位 10～40%層のなかに位置していることがわかる。

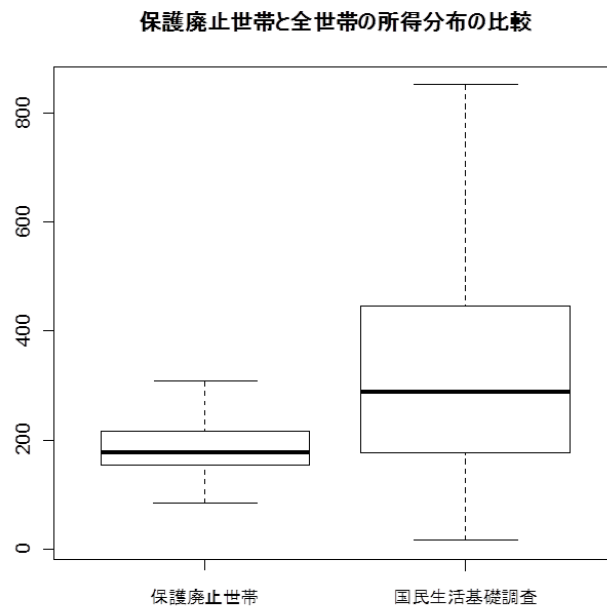
<sup>40</sup> 「所得五分位階級」は、全世帯の所得を低いものから高いものへと順に並べて 5 等分し、所得の低い世帯群から第Ⅰ・第Ⅱ・第Ⅲ・第Ⅳ及び第Ⅴ五分位階級とし、その境界値をそれぞれ第Ⅰ・第Ⅱ・第Ⅲ・第Ⅳ五分位値（五分位境界値）という（国民生活基礎調査「用語の説明」より引用）。

#### (4) 「国民生活基礎調査」との比較 2 (等価所得)

(3) では世帯所得から「国民生活基礎調査」と「P市調査」の比較を行った。1世帯当たりの世帯所得では年収150～300万円程度に集中しており、世帯単位所得では低所得な階層に位置していることがわかった。しかし世帯単位の所得では世帯構造や世帯人員の違いが反映されないという問題がある。実際に「国民生活基礎調査(2008年)」によると単身世帯(22.0%)に比べ2人以上の世帯(78.0%)。平均世帯人員は2.69人。対して「P市調査」では単身世帯(33.0%)、2人以上の世帯(67.0%)。平均世帯人員2.15人と単身世帯が多く、世帯規模が小さい。そのため世帯規模の小ささがそのまま世帯所得の小ささに影響している可能性が考えられる。他にも世帯類型や世帯の年齢構成も違うため、世帯所得のみで保護「自立」世帯が低所得状態にあると断ずるのは早計であろう。

例えば単身世帯の年収300万円と2人以上世帯(=複数世帯)の世帯所得が300万円では生活水準に大きな違いが表れる。複数世帯では食費を含め生活費に出費が重なる一方で、家賃や高熱水費などは世帯人員が多いほうが一人当たりは割安に抑えられるという利点もある。これら世帯人員による規模の経済性を考慮して、以下では「等価所得」による比較を試みる。なお等価尺度は所得・貧困関連の報告書で用いられることの多い「 $e=0.5$ 」とする<sup>41</sup>。

図 1-5 P市調査・国民生活基礎調査の1世帯当たり等価所得(分布状況:箱ひげ図)



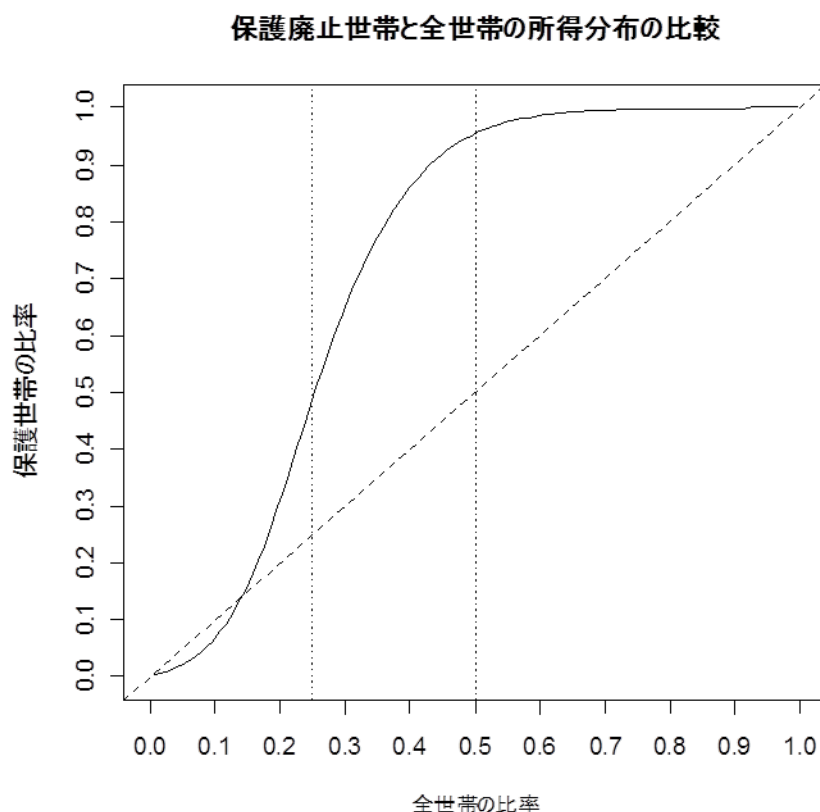
P市調査(2006～2008) (N=96.NA=19) Mean:185.3 Median:178.7  
国民生活基礎調査(2008) (N=6349) Mean:340.5 Median:285.7

<sup>41</sup> これより用いる「世帯当たりの等価所得」とは、世帯の総収入(課税前)を世帯人員の平方根で割った値を意味する。

図 1-5 は「P 市調査」と「平成 20（2008）年国民生活基礎調査」の等価所得を推定し分布状況を箱ひげ図で表している<sup>42</sup>。「P 市調査」では平均値 185.3 万円、中央値 178.7 万円。「国民生活基礎調査」は平均値 340.5 万円、中央値 285.7 万円となっており、両グループの等価所得は平均値・中央値ともに大きな差があることがわかる。「P 市調査」の等価所得（平均値・中央値）は「国民生活基礎調査」の 54.4%・62.5%の水準であり、前項で述べた世帯所得（等価でない）の比率に比べると等価所得になったことで 7.0%・9.1%上昇している。これは先に述べた世帯人員による規模の経済性が影響していると考えられる<sup>43</sup>。

図 1-6 では 2 つの調査の所得分布を累積分布関数（Cumulative Distribution Function(CDF)）で表している。一般世帯（国民生活基礎調査）の所得分布の下位 25%に保護廃止世帯の約 50%が、全世帯の下位 50%に約 95%が位置している。これらから保護「自立」世帯の大部分が全体の所得分布の中では、中位所得層以下の低所得層に位置していることがわかる。世帯所得、等価所得のいずれの結果からも、保護「自立」世帯の所得は通常世帯（国民生活基礎調査）の半分程度（50%前後）という非常に低い所得水準にあり、分布状況からも大半が低位な所得状況に置かれていることがわかった。

図 1-6 P 市調査・国民生活基礎調査の 1 世帯当たり等価所得（分布状況：累積分布関数）



<sup>42</sup> 「国民生活基礎調査（2008）」所得表第 16 表から等価所得を推計している。「P 市調査」は廃止時総収入に 12 を乗じて年収換算とし、世帯人員の平方根で除した値である。

<sup>43</sup> 保護「自立」世帯は単身世帯が多く、平均世帯人員が僅かに少ないため、等価所得として世帯人員の平方根で割った影響が「国民生活基礎調査」に比べると小さかったことが原因であろう。

## (5) 「国民生活基礎調査」との比較（貧困線）

日本はこれまで公式の貧困線・貧困率について公表されることがなかったが、2009年10月に始めて厚生労働省より日本の貧困線と貧困率が公表されることとなった<sup>44</sup>。公表された貧困線・貧困率は、OECDによる基準に準拠しており、「国民生活基礎調査」を基に等価可処分所得（世帯所得を世帯員数の平方根で割ったもの）の所得中央値の50%を貧困線と定め、貧困線を下回る所得しか得ていない者の割合を「相対的貧困率」としている（表1-8）。

表 1-8 等価可処分所得世帯の中央値と貧困線

(単位：万円)

| 調査実施年度<br>調査対象年度 | 1998年<br>(1997) | 2001年<br>(2000) | 2004年<br>(2003) | 2007年<br>(2006) | 2008年<br>(2007) |
|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 等価可処分所<br>中央値    | 298             | 274             | 260             | <b>254</b>      | 250             |
| 貧困線<br>(1人世帯)    | 149             | 137             | 130             | <b>127</b>      | 125             |

出所：平成 22 年国民生活基礎調査より作成

等価可処分所得により算出しているため、本稿で用いている「課税前所得」よりも全体の値が小さくあらわれるため、単純な比較には注意が必要であるが、貧困線 127 万円（2007 年）を基準値 1.0 としたときに P 市調査の平均等価所得 185.3 万円は 1.4。P 市での保護「自立」世帯は平均して 1.4 倍程度の所得があり、全体の 87.5% が貧困線を上回る所得水準であった。なお等価可処分所得の中央値（254 万円：基準値の 2 倍）を上回ったのは P 市調査の世帯では 11.5% に留まり、全体の 88.5% が中央値以下の所得水準であった。

貧困線の値は条件にもよるが現在の値は生活保護基準よりも低くなっている。このため貧困を「貧困線以下の所得水準」としてのみ捉えるのであれば、保護「自立」世帯は生活保護の適用によってまず「貧困状態」から脱し、最低限度の生活を安定させ、その後就労による「自立」を果たした世帯であるとも言える。

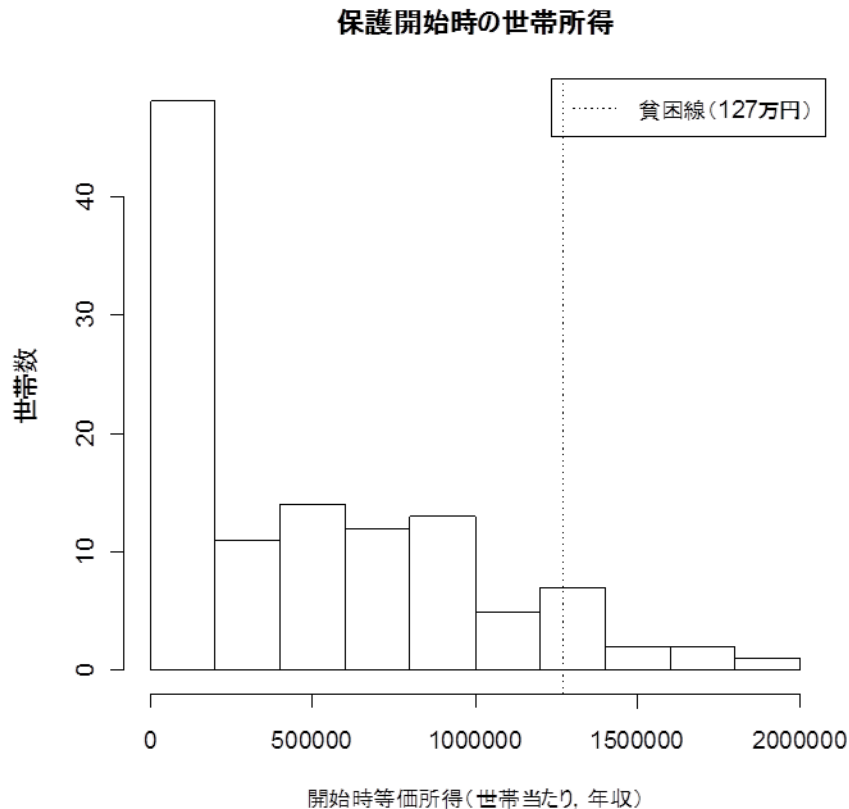
実際に「P 市調査」の保護「自立」世帯（N=115）の生活保護開始時点（＝保護申請時点）「世帯当たりの等価所得（就労収入+他法収入+仕送り収入+その他収入）」は年収換算で平均所得 46.9 万円、中央値 39.6 万円。貧困線 127 万円以下<sup>45</sup>の世帯が全体の 93.9%（「収入なし」世帯が全体の 35.7%）であった（図 1-7）。貧困線以下で困窮状態にあった世帯が生活保護により貧困状態から抜け出し（最低限度の生活保障を受け）、就労により貧困線水準から平均し

<sup>44</sup> 厚生労働省,2009,「相対的貧困率の公表について」(<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/10/h1020-3.html>)。「子どもがいる現役世帯の世帯員の相対的貧困率の公表について」（2009年11月13日）(<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000002icn.html>)。

<sup>45</sup> 貧困線 127 万円は「国民生活基礎調査（2007）」を基に算出された数値であり、年度ごとに実質値、名目値ともに変化するため、世帯の開始時点の貧困線と必ずしも同一ではない。ただし保護開始時期は世帯ごとに大きく異なるため、今回は一律に 2007 年度の基準を用いた。

て1.4倍程度の収入を得られるようになったことは、生活保護制度が貧困削減に効果を持っている実例である。しかし(1)対象が非常に限定的であること、(2)1.4倍水準がOECDの定義するところの「相対的貧困」ではないが、依然「低所得」状態にある可能性は高いことには注意すべきである。

図 1-7 P市保護「自立」世帯の「保護開始時」世帯所得（等価所得、年収換算）



ただし注意点として、この「貧困線」は国単位での算定であり、地域間の格差などを考慮するものでないということを付言しておきたい。後にも述べるように（特に第2章（最低賃金と生活保護の項））、貧困基準を考える上で都市と地方との格差や、住宅状況（特に持ち家の有無）については、人々の実際の生活が成り立つか／成り立たないかというレベルで大きなインパクトを持つ。

例えば、地方で持ち家がある世帯の年収200万円と、都市部で民間賃貸物件に居住している世帯の年収200万円は実際の生活レベルにおいて雲泥の差があるだろう。貧困線というのは、国単位での明示的な1つの水準ではあるが、あくまで所得水準のみで算定されている。世帯の状況を細やかに把握し、世帯状況に応じた比較を検討するのであれば他の指標や推計値を用いる必要がある。

## (6) 生活保護基準（最低生活費）との比較

(3)～(5)では廃止時の収入を「国民生活基礎調査」による平均世帯所得や等価所得による比較を行った。次に生活保護基準との比較を行う。比較基準に生活保護基準を用いることは、収入・所得額との比較に比べ、特に「世帯の実情に応じた比較が可能である」といえる。生活保護基準は対象地域や世帯員の年齢、障害の有無、家賃額といった対象世帯の状況に応じて基準額が変化するため、所得との比較に比べ「世帯の実情に応じた比較が可能である」というメリットがある。

所得や貧困線による把握では、世帯人員に応じて貧困線が決まっており、個々の世帯の具体的な状況には触れずに大まかな所得水準によって世帯が貧困かどうかを見分ける。一方、生活保護基準の場合は対象地域や世帯員の年齢、障害の有無、実際の家賃額といった世帯の状況に応じて最低生活費が変化する。このことは大規模調査を利用した際の推計をしばしば困難にするが、今回のP市調査では全世帯の最低生活費を把握している。このためより世帯の実情に応じた比較検討が可能となる。

例えば、持ち家があり公的年金がある高齢単身者が生活費の足しとして、月収8万円程度稼いでいることと、借家住まいで2人の子どもを抱えるシングルマザーが児童扶養手当以外には月収15万円の収入しかないときに、どちらが貧困でどちらがワーキングプアと呼ばれるべきだろうか。前者は条件次第では必ずしもワーキングプアと言えないかもしれないが、後者はワーキングプアに分類される可能性が高いだろう。

このように本来収入額の多寡のみでは貧困やワーキングプアといった判断はできない。貧困線による推定からでは資産や家賃額、世帯構成員の年齢等や世帯員の障害の有無などは十分に反映されているとは言えない。そこで今回世帯が廃止前まで受けていた生活保護の金額と廃止時点での収入との比較を行った。

生活保護は生活・住宅・教育・医療・介護・生業・出産・葬祭の8つの扶助から成り立っており、本調査では現物支給である医療・介護扶助と一時的性質を持つ生業・出産・葬祭扶助を除いた生活扶助・住宅扶助・教育扶助によって最低生活費（以下では生活保護基準（額）と同義として扱う）を定める<sup>46</sup>。

生活扶助は個人別経費の第1類経費、世帯経費の第2類経費に加え、障害など個別の特別需要を補てんする目的で各種加算が計上される。住宅扶助は居住している住宅の家賃・間代・地代に充てるべき費用が一定の基準額の範囲内で支給される。住宅扶助基準は1級地及び2級地では13,000円以内、3級地では8,000円以内（2007年度）に定められているが、都道府県・指定市・中核市ごとに特別基準として厚生労働大臣が別に定める範囲内の額が定められている。P市は大阪府内の1級地-1区分であり、家賃等特別基準は表1-9の通り。

表 1-9 住宅扶助特別基準設定額（大阪府下の1級地-1の例（P市））

| 区分    | 家賃等特別基準 |
|-------|---------|
| 単身者   | 42,000円 |
| 2人～6人 | 55,000円 |
| 7人以上  | 66,000円 |

2006～2008年度基準額変更なし。

<sup>46</sup> 以下は杉本・道中2006「生活保護制度の基礎知識」小林出版 P104～P109を参考としている。

表 1-10 最低生活保障水準（月額）の具体的事例（2007年度）

（単位：円）

|            |        | 夫 婦 子 2 人 世 帯             |         |         |         |         |         |
|------------|--------|---------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
|            |        | 35歳男, 30歳女, 9歳子(小学生), 4歳子 |         |         |         |         |         |
|            |        | 1級地-1                     | 1級地-2   | 2級地-1   | 2級地-2   | 3級地-1   | 3級地-2   |
| 世帯当たり最低生活費 |        | 216,480                   | 207,870 | 199,270 | 190,640 | 177,040 | 168,430 |
|            | 生活扶助   | 191,330                   | 182,720 | 174,120 | 165,490 | 156,890 | 148,280 |
|            | 第1類    | 133,920                   | 127,890 | 121,870 | 115,830 | 109,810 | 103,780 |
|            | 第2類    | 57,410                    | 54,830  | 52,250  | 49,660  | 47,080  | 44,500  |
|            | 児童養育加算 | 10,000                    | 10,000  | 10,000  | 10,000  | 10,000  | 10,000  |
|            | 教育扶助   | 2,150                     | 2,150   | 2,150   | 2,150   | 2,150   | 2,150   |
|            | 住宅扶助   | 13,000                    | 13,000  | 13,000  | 13,000  | 8,000   | 8,000   |

|            |      | 老 人 2 人 世 帯 |         |         |         |         |         |
|------------|------|-------------|---------|---------|---------|---------|---------|
|            |      | 68歳男, 65歳女  |         |         |         |         |         |
|            |      | 1級地-1       | 1級地-2   | 2級地-1   | 2級地-2   | 3級地-1   | 3級地-2   |
| 世帯当たり最低生活費 |      | 134,940     | 129,460 | 123,960 | 118,480 | 107,990 | 102,500 |
|            | 生活扶助 | 121,940     | 116,460 | 110,960 | 105,480 | 99,990  | 94,500  |
|            | 第1類  | 72,200      | 68,960  | 65,700  | 62,460  | 59,200  | 55,960  |
|            | 第2類  | 49,740      | 47,500  | 45,260  | 43,020  | 40,790  | 38,540  |
|            | 住宅扶助 | 13,000      | 13,000  | 13,000  | 13,000  | 8,000   | 8,000   |

|            |        | 母 子 3 人 世 帯         |         |         |         |         |         |
|------------|--------|---------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
|            |        | 30歳女, 9歳子(小学生), 4歳子 |         |         |         |         |         |
|            |        | 1級地-1               | 1級地-2   | 2級地-1   | 2級地-2   | 3級地-1   | 3級地-2   |
| 世帯当たり最低生活費 |        | 197,860             | 190,840 | 182,660 | 175,640 | 162,470 | 155,440 |
|            | 生活扶助   | 155,970             | 148,950 | 141,930 | 134,910 | 127,900 | 120,870 |
|            | 第1類    | 100,690             | 96,160  | 91,630  | 87,090  | 82,570  | 78,030  |
|            | 第2類    | 55,280              | 52,790  | 50,300  | 47,820  | 45,330  | 42,840  |
|            | 母子加算   | 16,740              | 16,740  | 15,580  | 15,580  | 14,420  | 14,420  |
|            | 児童養育加算 | 10,000              | 10,000  | 10,000  | 10,000  | 10,000  | 10,000  |
|            | 教育扶助   | 2,150               | 2,150   | 2,150   | 2,150   | 2,150   | 2,150   |
|            | 住宅扶助   | 13,000              | 13,000  | 13,000  | 13,000  | 8,000   | 8,000   |

|            |            | 重 度 障 害 者 を 含 む 2 人 世 帯 |         |         |         |         |         |
|------------|------------|-------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
|            |            | 65歳女, 25歳男(重度障害者)       |         |         |         |         |         |
|            |            | 1級地-1                   | 1級地-2   | 2級地-1   | 2級地-2   | 3級地-1   | 3級地-2   |
| 世帯当たり最低生活費 |            | 192,400                 | 186,730 | 179,170 | 173,490 | 160,950 | 155,270 |
|            | 生活扶助       | 126,110                 | 120,440 | 114,760 | 109,080 | 103,410 | 97,730  |
|            | 第1類        | 76,370                  | 72,940  | 69,500  | 66,060  | 62,620  | 59,190  |
|            | 第2類        | 49,740                  | 47,500  | 45,260  | 43,020  | 40,790  | 38,540  |
|            | 障害者加算      | 26,850                  | 26,850  | 24,970  | 24,970  | 23,100  | 23,100  |
|            | 重度障害加算     | 14,380                  | 14,380  | 14,380  | 14,380  | 14,380  | 14,380  |
|            | 重度障害者家族介護料 | 12,060                  | 12,060  | 12,060  | 12,060  | 12,060  | 12,060  |
| 住宅扶助       | 13,000     | 13,000                  | 13,000  | 13,000  | 8,000   | 8,000   |         |

- (注) 1. 第2類は、冬季加算（Ⅵ区×5/12）を含む。  
 2. 住宅扶助は、住宅費が上記の額を超える場合、地域別に定められた上限額の範囲内でその実費が支給される。P市の特別基準設定額は表4-2-7の通り。  
 3. 上記の額に加えて、医療費等の実費相当が必要に応じて給付される。  
 4. 勤労収入のある場合には、収入に応じた額が勤労控除として控除されるため、現実に消費しうる水準としては生活保護の基準額に控除額を加えた水準となる。（就労収入が10万円の場合：23,220円）
- 出典：平成19年度、平成20年度版『保護のてびき』（第一法規）



教育扶助は義務教育での就学に必要な費用である。毎月の保護費に組み込まれる基準額（2007年度：小学校2,150円、中学校4,180円）に加えて、教材代や学校給食費など実費分が支給される。今回の最低生活費（生活保護基準額）の算出では基準額（月額）のみ計算している。

なお就労収入についての基礎控除・実費控除を含めた各種諸控除は認定していない。他に冬季加算は加算が適用される11月から3月の期間に廃止となった世帯についてのみ認定し、期末一時扶助は被保護者に対する越年資金という性質上今回は計上していない。各モデル世帯の最低生活費は表1-10の通り。

以上より求められた最低生活費（＝該当世帯の生活保護基準額<sup>47</sup>）を（C）とする。P市調査で得られた対象世帯（保護「自立」廃止世帯）の廃止時世帯総収入（B）を先の最低生活費（C）により除することで、求められる値が「保護基準倍率（A）」である。

$$\text{保護基準倍率 (A)} = (\text{総収入 (B)}) / (\text{最低生活費 (C)})$$

「保護基準倍率 $\leq$ 1.0」であれば収入が生活保護基準以下の要保護状態。「保護基準倍率 $>$ 1.0」であれば要保護状態でないことを表す<sup>48</sup>。本研究で対象としている「働きによる収入の増加・取得」で生活保護が廃止となった世帯は、就労収入の増加により生活保護から脱却したため、廃止時の収入額は基本的に最低生活費を上回った状態となっていると考えられる（保護基準倍率 $>$ 1.0）。国が定める生活保護基準を貧困の水準とするのであれば、そこから上回っているという点で保護「自立」世帯は「貧困」状態にあるとは言えないだろう。しかし単に保護基準を上回っているというだけではなく、どの程度の水準で保護基準を上回っているのかという視点で「P市調査」の結果を見てみたい。

生活保護基準や保護基準倍率を貧困・ワーキングプアの推計に利用することは過去の研究でも試みられおり、濱本（2005）、江口・川上（2009）、後藤（2010）はそれぞれ保護基準の1.2倍、1.0倍（0.0～3.0倍）、1.4倍を用いて貧困量推計を行っている（表1-11）<sup>49</sup>。

表 1-11 保護基準倍率を用いた貧困・ワーキングプア推計

| 研究者         | 調査名                        | 貧困水準として設定した保護基準倍率 | 備考                      |
|-------------|----------------------------|-------------------|-------------------------|
| 濱本(2005)    | 「消費生活に関するパネル調査」            | 1.2倍              | 最低生活費の1.2倍を貧困倍率1.0として利用 |
| 江口・川上(2009) | 「中野区調査」                    | 1.4倍              |                         |
| 後藤(2010)    | 「就業構造基本調査」<br>「被保護者全国一斉調査」 | 1.4倍              | 計3種類の貧困基準を利用            |

<sup>47</sup> 以下では、最低生活費と生活保護基準額を同義として扱う。

<sup>48</sup> 勤労控除など各種控除を認定の対象としておらず、実際の保護の実施適用下では異なる。

<sup>49</sup> それぞれの研究は最低生活費の算出方法が少しずつ異なり、使用する調査データも異なるため、厳密に全く同じ金額・基準とはいえない。

濱本は最低生活費の1.2倍を貧困基準収入として上記数式の分母(C)に当てはめ、得られた値を「貧困倍率」として貧困倍率1.0未満(本稿の「保護基準倍率」1.2倍とほぼ同値)を貧困世帯として、パネル調査(「消費生活に関するパネル調査」)を用いて貧困動態研究を行っている。

江口・川上は「中野区調査」をはじめ、いくつかの自治体の課税台帳・住民基本台帳を用いた調査を行い、「保護基準倍率」による手法で倍率0.0~3.0までを0.2刻みに集計し、所得分布や所得水準から貧困量推計を行っている。

後藤は①.生活保護世帯最低生活費全国平均値、②.①×1.4、③.①+給与所得控除という3種類の貧困基準を用意して、「就業構造基本調査」「被保護者全国一斉調査」を用いて、ワーキングプア推計を行っている。

江口・川上、後藤はともに保護基準の1.4倍を保護基準とほぼ同等程度の保障基準として捉えるべきとしている。その理由として後藤は「勤労世帯の場合、通常はこれに公租公課分、交通費などを含む勤労必要経費、医療費などを考慮した上乘せを加え」(後藤 2010)、また江口・川上はA.スミス、P.タウンゼントの「"The Poor and the Poorest"(1967)」を引用して「国家扶助は「パスポートベネフィット」であり、さまざまな特典サービス給付があるため(\*日本も同様)、その付加部分を考慮すると1.4倍程度になるため、国家扶助基準の1.4倍を基準以下の保障基準と同等と考えるべき」としている(江口・川上:138-139,195)。

表 1-12 他法・他施策の生活保護世帯に対する措置(主なもの)

(平成19年度)

| 区分     | 事業名                | 生活保護世帯            | 低所得世帯   | 一般世帯                   |
|--------|--------------------|-------------------|---|------------------------|
| 老人     | 介護保険               | 介護扶助              | 一割負担  | 一割負担                   |
|        | 老人医療               | 医療扶助              | 一割負担  | 一割負担                   |
| 障害者(児) | 自立支援給付             | 無料                | 原則一割負担<br>(※減免措置あり)                               | 一割負担                   |
| 母子     | 母子家庭等日常生活支援事業      | 無料                | 市町村民税非課税世帯=無料<br>児童扶養手当支給水準世帯=1割                  | 2割                     |
|        | 保育所徴収金(3歳児)        | 無料                | 市町村民税非課税世帯<br>=6,000円/月                           | 所得に応じて負担               |
| その他    | JR運賃の割引            | 通勤定期=3割引          | 対象外   | 対象外                    |
|        | 放送受信料              | 免除                | 1,395円/月<br>(カラー訪問集金額)                            | 1,395円/月<br>(カラー訪問集金額) |
|        | 生活福祉資金<br>(元金等の償還) | 元金等を必要経費として認定     | 元金および利子(3%/年)                                     | 対象外                    |
|        | 所得税                | 課税される場合、必要経費として認定 | 課税最低限=3,250,000円<br>(夫婦2人世帯(注))<br>(課税対象所得は平成18年) | 所得に応じて納税               |
|        | 住民税                | 非課税               | 課税最低限=2,700,000円<br>(夫婦2人世帯(注))<br>(課税対象所得は平成18年) | 所得に応じて納税               |

(注) 夫婦2人世帯のうち子ども1人が特定扶養親族(16歳以上23歳未満)の場合。

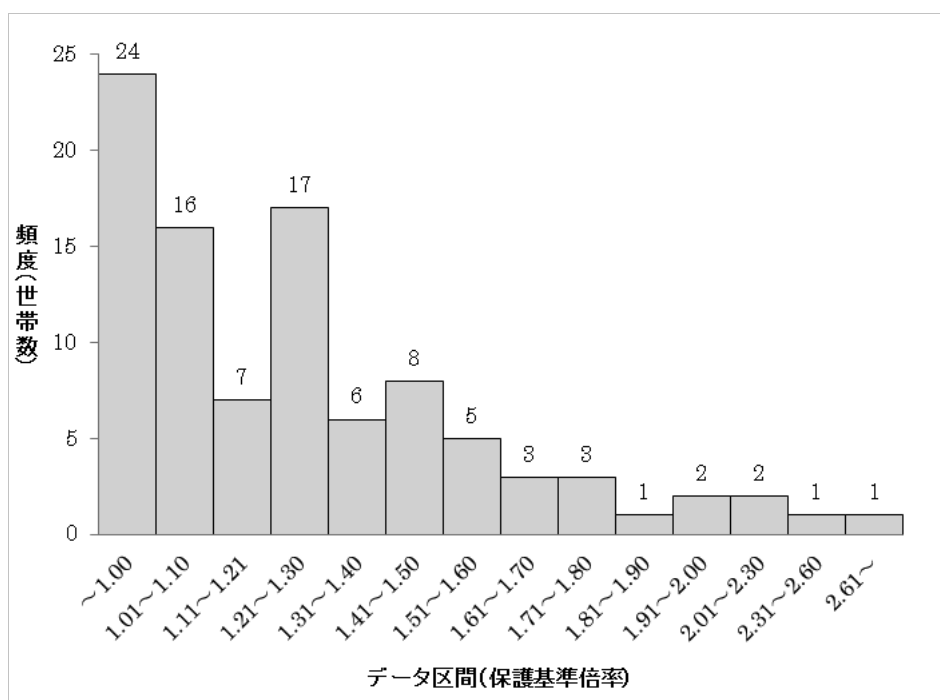
出典:平成20年度版『保護のてびき』(第一法規)

上記の通り国家扶助（この場合の生活保護）を適用になることで、現金給付以外にさまざまな特典サービス給付がある（表 1-12）。生活保護受給時は無料であった医療費・介護費の実費負担分が加わり、特典サービス給付が削減される。また生活保護では収入認定から控除されていた勤労控除や実費控除（所得税・社会保険料など）といった各種控除が無くなることから、実際の生活保護受給世帯の生活水準を考慮すると、1.2～1.4 倍程度の収入であれば医療・介護を除いた消費水準の面では生活保護世帯とほぼ同等程度であると考えられる。

また国・都道府県・市町村段階で低所得者向けの対策（公営住宅、国民健康保険料・国民年金保険料の減免・減額、住民税の非課税対象、就学援助、公立高校の授業料減免、福祉資金の貸付…）などで生活保護基準が用いられることが多く、大抵は保護基準と同程度か保護基準の 1.15～1.4 倍程度（貸付制度は 1.5～2.0 倍）が設定されている<sup>50</sup>。行政の低所得者向けの対策に用いられていることから 1.2～1.4 倍水準が「低所得層」に位置するとして大きな問題はないと考えられる。以上から本分析では保護基準倍率 1.2～1.4 を「低所得・ワーキングプア水準」として扱う。

以上を踏まえた上で、図 1-8（表 1-13）「P 市廃止時所得の保護基準倍率」が保護基準倍率のヒストグラム（度数分布表）である。

図 1-8 P 市 保護廃止時世帯所得の保護基準倍率（ヒストグラム）



縦軸：世帯数（主軸：実数、第 2 軸：累積 %）

横軸：保護基準倍率 = 世帯の総収入（保護廃止時） / 最低生活費（= 該当世帯の生活保護基準額）

小数点第 3 位で四捨五入

<sup>50</sup> 市区町村ごとに条例で設定されていることが多く、各地方自治体によって設定額は異なる。

表 1-13 P市 保護廃止時世帯所得の保護基準倍率（度数分布表）

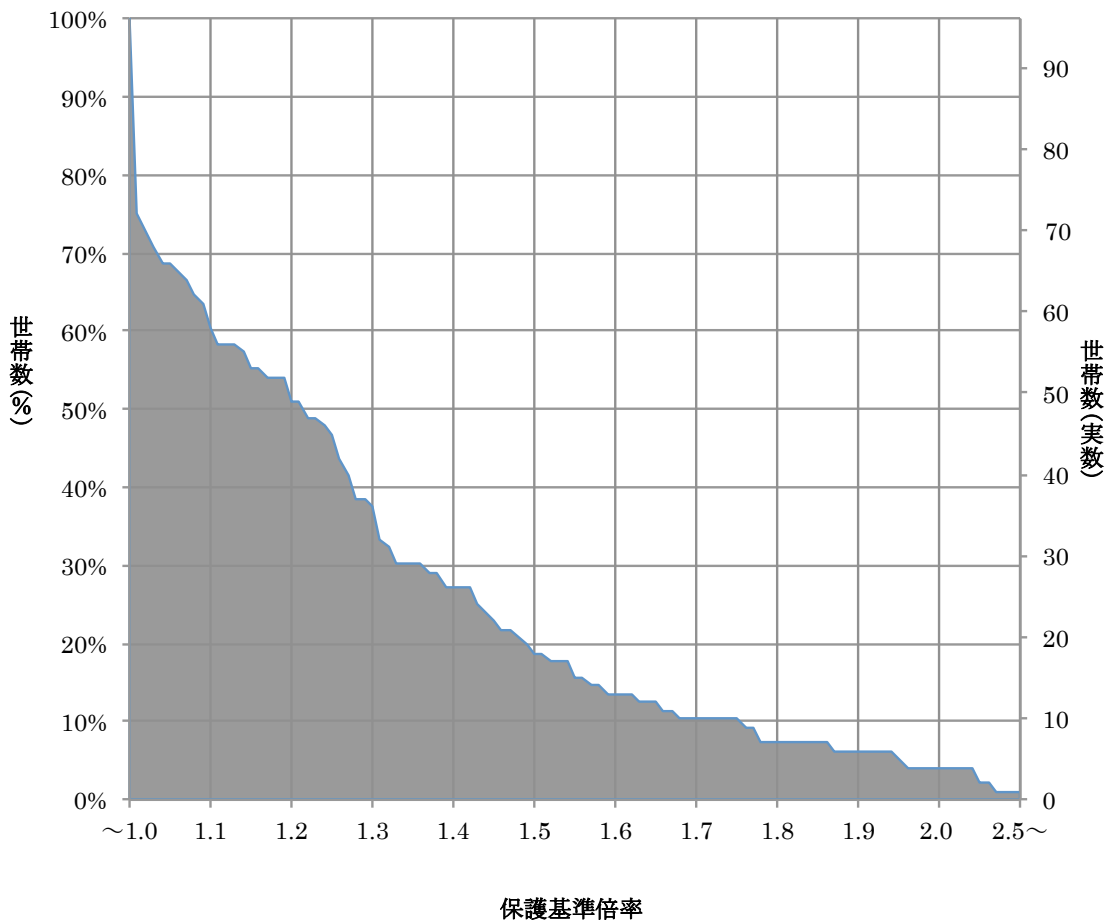
| 倍率  | ～1.00 | 1.01～1.10 | 1.11～1.20 | 1.21～1.30 | 1.31～1.40 | 1.41～1.50 |
|-----|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 世帯数 | 24    | 16        | 7         | 17        | 6         | 8         |
| 累積% | 25%   | 42%       | 49%       | 67%       | 73%       | 81%       |

| 倍率  | 1.51～1.60 | 1.61～1.70 | 1.71～1.80 | 1.81～1.90 | 1.91～2.00 | 2.01～ |
|-----|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|
| 世帯数 | 5         | 3         | 3         | 1         | 2         | 4     |
| 累積% | 86%       | 90%       | 93%       | 94%       | 96%       | 100%  |

N=96, NA=19, Median:1.208, Mean:1.232, Max:2.755

また図 1-9「P市廃止時所得の保護基準倍率（到達率（逆累積度数）」は、廃止時の世帯総収入が当該世帯の任意の保護基準倍率に達している世帯の割合を到達率（逆累積度数）として表している。

図 1-9 P市 保護廃止時世帯所得の保護基準倍率（到達率（逆累積度数））



縦軸：世帯数（主軸：%，第2軸：実数）

横軸：保護基準倍率＝廃止時世帯の総収入／最低生活費（＝該当世帯の生活保護基準額）

小数点第3位で四捨五入

保護基準倍率の平均値は 1.23、中央値は 1.21。到達率から「P 市調査世帯(保護廃止世帯)」の中で保護基準倍率 1.2 倍を満す世帯は全体の 51%、1.4 倍を満す世帯は全体の 27%となっている。これは逆にいえば、全体の 49%が保護基準倍率 1.2 倍未満、全体の 73%が保護基準倍率 1.4 倍未満の収入で生活保護から「自立」しているということである。これは先のワーキングプア水準未満の世帯であり、生活保護から「就労自立」した世帯のおよそ 5 割～7 割が低所得・ワーキングプア状態にあることが判断できる。

このことから生活保護から「自立」した世帯の大半(5 割～7 割)が保護基準の 1.2～1.4 倍程度の収入しか得られておらず、地方自治体の低所得者施策が利用可能な低所得状態にいることが明らかとなった。また特筆すべき点として、保護基準倍率 1.00 以下の世帯が全体の 25%占めていることが挙げられる。これは最低生活費以下の所得水準での保護からの離脱を意味しており、藤原・湯澤(2010)による調査(以下、藤原・湯澤調査)でも同様のケースが数多く存在していることが指摘されている。

藤原・湯澤調査は調査対象を生活保護「母子」世帯に限定しているものの、本調査と同じく保護廃止世帯の廃止水準(廃止時収入認定額)を明らかにしており、生活保護廃止世帯 104 世帯の内、「働きによる収入の増加・取得」により廃止した 41 世帯(就労自立世帯)においては、収入認定額が最低生活費の 100%以上であるのは 2 割(8 世帯、19.5%)にとどまっている、という衝撃的な調査結果を発表している(藤原・湯澤 2010:57)。藤原・湯澤はこの結果を「働きによる収入の増加・取得」を理由とする廃止の定義が「就労収入の増加により最低生活費を上回ったこと又はその見込みがたったこと」とされており、実際に世帯収入が最低生活費を上回っただけでなく、「見込みがたった」場合も含まれていることが主な原因としている(藤原・湯澤 2010:57-58)。

藤原・湯澤調査が指標として扱った収入認定額は、生活保護制度における各種控除(勤労・実費控除等)を適用した後の金額であり、本稿の世帯収入とは異なる。そのため単純な比較は出来ないが、実際の保護の要否判定においては勤労・実費控除の適用や医療・介護扶助の積算により保護基準倍率 1.2～1.4 倍程度の所得水準であれば要保護状態と見なされる場面も多いことから、本調査における対象世帯にも「見込み自立」による廃止世帯が一定数含まれているものと考えられる。

### 4-3 収入の内訳(他法による現金給付の影響)

表 1-14 は「P 市調査」と「2008 年国民生活基礎調査(雇用者世帯)」の収入内訳(月収換算)である。特徴的なのが「社会保障給付金」の項目である。「国民生活基礎調査」では社会保障給付金が占める割合は全体の 8.8%。その大半が社会保険による「年金・恩給(8.3%)」、「雇用保険(0.2%)」で占められており、所得制限のある無拠出給付が主な「社会手当・公的扶助(0.3%)」は僅かである。一方「P 市調査」では「社会保障給付金」が占める割合は全体の 14.2%と「国民生活基礎調査」と比べて大きい。しかも「年金・恩給(3.7%)」、「雇用保険(0.0%)」よりも「社会手当・公的扶助(10.4%)」<sup>51</sup>が占める割合が大きく、収入全体のおよそ一割を占める。社会保険と公的扶助の中間的領域にある社会手当制度が保護廃止世帯の廃止後の収入を底上げするような役割を果たしていると判断できる。

<sup>51</sup> P 市調査世帯は生活保護廃止世帯であるため、公的扶助は受給しておらず全て社会手当である。

表 1-14 P市調査・国民生活基礎調査（雇用者世帯） 1世帯当たり平均収入内訳

|                | P市世帯(N=96) |        | 国民生活基礎調査<br>雇用者世帯(H20)*1 |        |
|----------------|------------|--------|--------------------------|--------|
|                | 円          | %      | 円                        | %      |
| 就労収入(課税前所得)    | 185,129    | 84.3%  | 497,250                  | 89.0%  |
| 社会保障給付金        | 31,081     | 14.2%  | 49,333                   | 8.8%   |
| (再)年金・恩給       | 8,231      | 3.7%   | 46,583                   | 8.3%   |
| (再)雇用保険        | 0          | 0.0%   | 1,167                    | 0.2%   |
| (再)社会手当*2・公的扶助 | 22,850     | 10.4%  | 1,583                    | 0.3%   |
| 仕送り収入          | 3,442      | 1.6%   | 2,833                    | 0.5%   |
| 財産収入           | 0          | 0.0%   | 7,000                    | 1.3%   |
| その他            | 0          | 0.0%   | 2,583                    | 0.5%   |
| 総収入            | 219,648    | 100.0% | 559,000                  | 100.0% |
| (参考)最低生活費*3    | 183,474    | 83.5%  | —                        | —      |

\*1 2008年国民生活基礎調査(2所得表第033表)より作成。作成にあたり年収表示を12で除して月換算としている。内訳は就労収入＝「雇用者所得＋事業所得＋農耕・畜産所得＋家内労働所得」、社会保障給付金＝「(公的年金・恩給＋企業年金・個人年金)＋雇用保険＋その他の社会保障給付金」、その他の収入＝「仕送り＋財産所得＋その他所得」として作成した。

\*2 社会手当は児童手当、児童扶養手当、特別児童扶養手当、特別障害者手当など。国民生活基礎調査の場合、生活保護による現金給付もこの項に含まれる。

\*3 P市調査世帯の最低生活費(廃止時保護基準)の平均値。

なおP市調査世帯(N=96)の「社会保障給付金」受給状況は「受給あり(57世帯)」「受給なし(39世帯)」。全体の約6割(59.4%)の世帯が保護廃止後も生活保護制度以外の「社会保障給付金」を受給している。社会保障給付金の内訳は「年金・恩給(10世帯、平均79,016円)」、「児童扶養手当(47世帯、平均42,276円)」、「児童手当(21世帯、平均8,571円)」、「特別障害者手当(1世帯、平均26,620円)」。「年金・恩給」などの社会保険型に比べ、「児童扶養手当」「児童手当」などの社会手当受給世帯が多い。これは調査世帯における母子世帯の割合が多いことが影響している。

社会保障給付金(特に社会手当)が保護廃止世帯の収入を底上げしていることがはっきりと読み取れるのが図1-10、図1-11である。図1-10は表1-14を基にP市調査世帯の世帯収入(平均値)を「(A)就労収入のみ」、「(B)就労収入＋仕送り収入」、「(C)総収入(就労収入＋仕送り収入＋社会保障給付金)」に分類し、各類型の収入(棒グラフ)と保護基準倍率(折れ線グラフ)を表したものである。例えば「(A)就労収入のみ」であれば世帯収入は保護基準倍率1.05倍と最低生活費とほぼ同等の水準にまで落ち込む。世帯収入が「(B)仕送り収入」と「(C)社会保障給付金」により生活保護基準の1.2倍程度まで上昇していることがわかる。

実際にP市調査において「総収入」が保護基準倍率1.0を上回っている世帯(N=72)に対し「社会保障給付金」を除いた「世帯収入(就労収入＋仕送り収入＋その他収入)」で保護基準倍率を再計算した結果、それまで保護基準を上回っていた世帯の26.4%(19世帯)が保護基準倍率1.0未満(＝最低生活費未満)の所得水準となった。これは「社会保障給付金」がなければ生活保護からの自立が困難であった層と言える。

図 1-10 P市調査世帯 平均収入内訳別

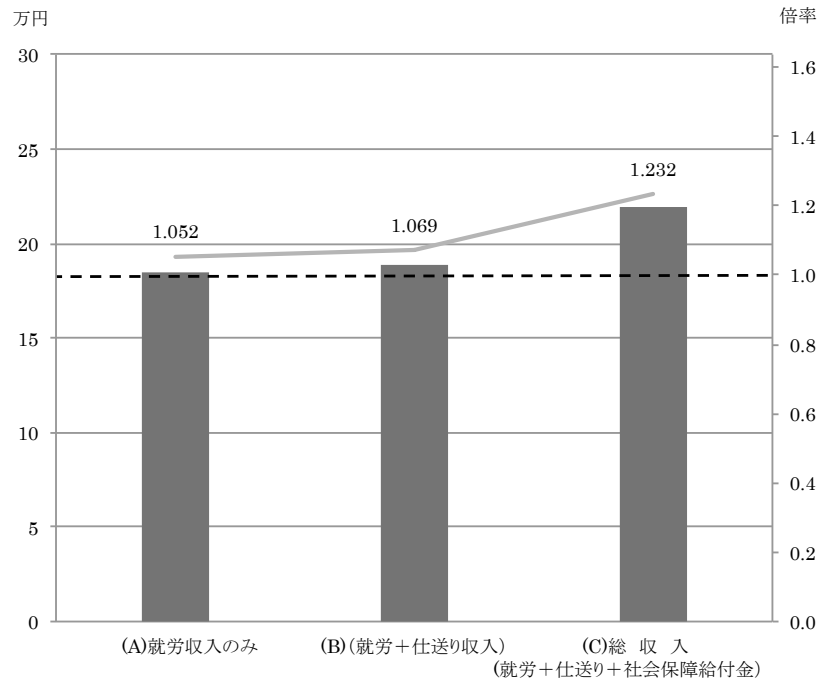
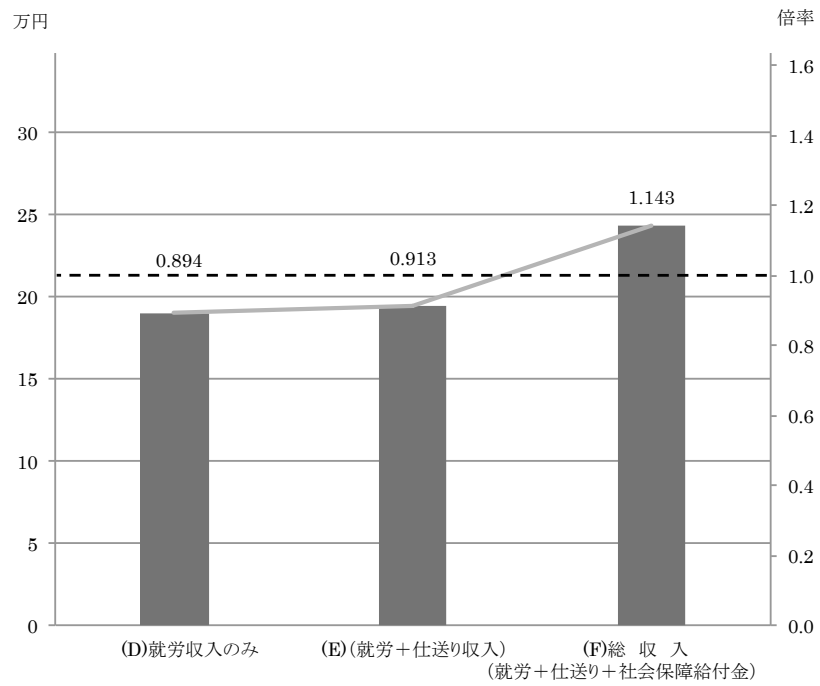


図 1-11 P市調査（児童扶養手当受給世帯） 平均収入内訳別



このことは「児童手当」「児童扶養手当」という社会手当制度が存在する母子世帯の場合により顕著であった（図 1-11）。「P 市調査」の中で「児童扶養手当受給」を受給している世帯は 47 世帯。「(F)総収入」は最低生活費の 1.14 倍。一方「(D)就労収入のみ」は保護基準倍率 0.89 倍、「(E)就労収入+仕送り収入」は保護基準倍率 0.91 倍であり、いずれも最低生活費を下回る結果となっている。母子世帯の大半は「社会保障給付金」が世帯収入に占める割合が多く、「社会保障給付金」を除いた「就労収入+仕送り収入」ではほとんどの世帯が生活保護基準以下の所得水準に落ち込む。生活保護から自立した母子世帯にとっても給料・賃金だけで生活に必要な支出を賄うことがいかに困難であるか、そしてまた児童扶養手当や児童手当などの現金給付制度が家計に及ぼす影響がいかに大きく重要度が高いかを如実に物語っているといえる。

またこの結果から逆に母子以外の世帯、とりわけ就労している低所得者層（ワーキングプア）が抱える問題点として、彼らの低収入を底上げするような「社会手当」が現在の我が国では存在しないという点が考えられる。図 1-11 で見たように通常母子世帯であれば、就労収入が必ずしも最低生活費に達していなくても「子ども手当」「児童扶養手当」の底上げにより生活保護からの自立を目指すことが出来る。一方で、稼働年齢層にある母子・障害以外の世帯であれば基本的には自身の就労収入のみで最低生活費を超える収入を得ることを目指さなければならない。収入のほぼすべてが自身の就労収入に拠るため、必然的に家計は労働市場の影響を受けやすく不安定なものとなる。

#### 4-4 雇用形態

「平成 19 年就業構造基本調査（全国）」では雇用者（役員を除く）に占める「パート」や「アルバイト」などの非正規就業者<sup>52</sup>の割合が過去最高の 35.5%となり、雇用者の「非正規化」や「3 人に 1 人が非正規労働者」という現状が大きく報じられた。低所得の問題と同じく「雇用形態」もワーキングプアを決める大きな指標である。雇用の流動化・労働環境の激変（過労死に至るほどの長時間労働やブラック企業の問題など）により今や正規労働者が必ずしも安定的とは言えないが（熊沢 2008 など）、それでも非正規労働者は賃金の差、契約期間、労働保護基準などの面においてとりわけ不安定な地位に在ることは間違いない。前節では生活保護から「自立」した人びとが低所得水準に在ることを明らかにしたが、単に「低所得」なだけではなく不安定な雇用条件に在るのであれば彼らがワーキングプア化している可能性は一層高くなる。4-2 では生活保護から「自立」した人びとが低所得水準に在ることを明らかにしたが、単に「低所得」なだけではなく、不安定な雇用条件に在るのであれば彼らがワーキングプア化している可能性はより高くなる。以下では生活保護「自立」世帯の就労人員単位でみた雇用形態について「就業構造基本調査」「被保護者全国一斉調査」と比較分析を行う。

「P 市調査」の調査世帯総数は 115 世帯、世帯人員は延べ 298 人となる。出生・死亡・世帯員の転出など世帯内の入れ替わりが激しく、保護開始時点は 115 世帯 291 人。廃止時点は 115 世帯 248 人（出生 2、死亡 6、転入 2、転出 33、世帯分離 11）。世帯内就労人数 1 人が

---

<sup>52</sup> 「非正規就業者」、「非正規労働者」、「非正規雇用者」の 3 つの言葉が現状では充分定義されないまま乱用されている。本稿では主に「非正規労働者」を使用し、「就業構造基本調査」を用いた資料の一部に「非正規就業者」を用いている。

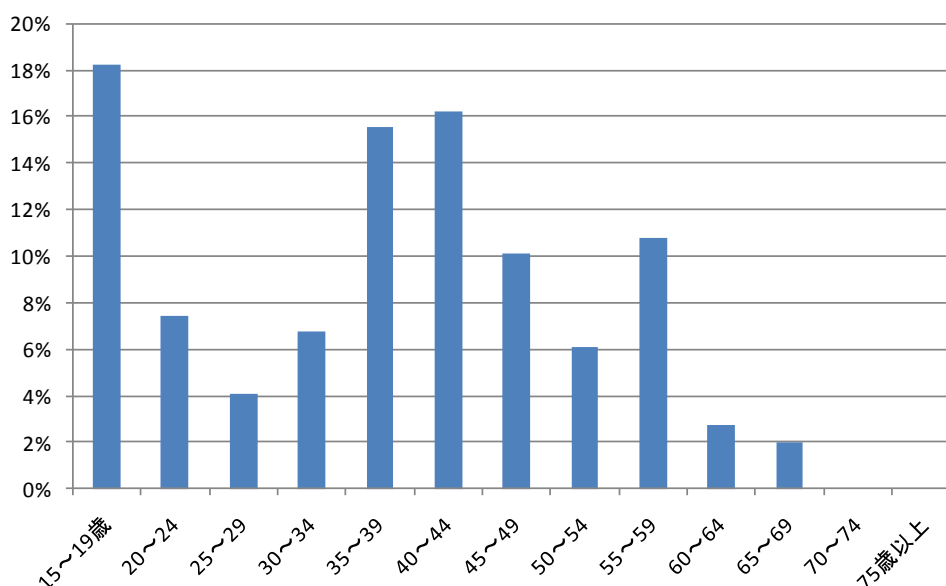


88世帯（76.5%）、2人：21世帯（18.3%）、3人：6世帯（5.2%）となっている。廃止時世帯人員248人の内、15歳以上世帯人員計188人の就労状況の内訳は表1-15の通りである。

表 1-15 15歳以上世帯員の就労状況（P市調査世帯）

|        |             | 続柄           |     |    |    |     |       | 総計     | %     |
|--------|-------------|--------------|-----|----|----|-----|-------|--------|-------|
|        |             | 世帯主          | 配偶者 | 子  | 親  | その他 |       |        |       |
| 就<br>労 | 雇<br>用<br>者 | 正規の職員・従業員    | 22  | 1  | 7  | —   | 1     | 31     | 16.5% |
|        |             | パート          | 38  | 4  | 2  | —   | —     | 44     | 23.4% |
|        |             | アルバイト        | 11  | 1  | 9  | —   | —     | 21     | 11.2% |
|        |             | 労働派遣事務所の派遣職員 | 4   | —  | 2  | —   | —     | 6      | 3.2%  |
|        |             | 契約社員・委託      | 3   | 1  | —  | —   | —     | 4      | 2.1%  |
|        |             | その他(日雇い)     | 1   | —  | —  | —   | —     | 1      | 0.5%  |
|        |             | 雇用者計         | 79  | 7  | 20 | 0   | 1     | 107    | 56.9% |
|        | 就<br>労<br>者 | 自営業主         | 3   | —  | —  | —   | —     | 3      | 1.6%  |
|        |             | 家族従業者        | 2   | —  | —  | —   | —     | 2      | 1.1%  |
|        |             | 不明           | 22  | —  | 14 | —   | —     | 36     | 19.1% |
| 就労者計   | 106         | 7            | 34  | 0  | 1  | 148 | 78.7% |        |       |
| 不就労    |             | 9            | 4   | 26 | 1  | —   | 40    | 21.3%  |       |
| 総計     |             | 115          | 11  | 60 | 1  | 1   | 188   | 100.0% |       |

図 1-12 就労有の世帯員 年齢階級別（P市）

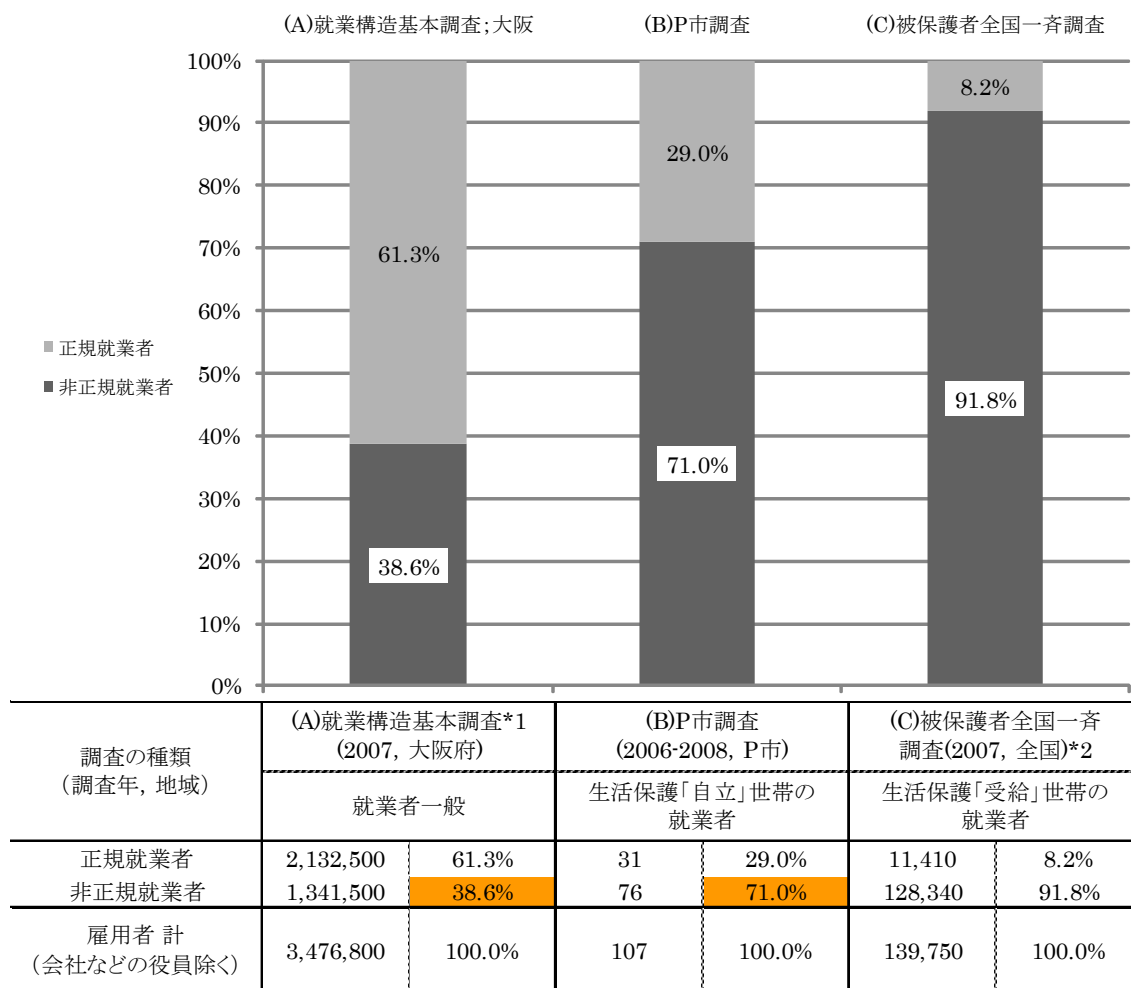


就労している148人の性別は男性55人（37.2%）女性93人（62.8%）。雇用者107人の場合、男性28人、女性79人、平均年齢38.4歳。年齢階級は図1-12の通り。世帯員の高校

卒業・就職をきっかけに保護からの自立となる世帯が多く、18歳の世帯員が15人(10.1%)いたことが特徴的であった。

「雇用形態(呼称)」について正規・非正規別に「平成19年就業構造基本調査(A)」、「P市調査(B)」、「平成19年被保護者全国一斉調査(C)」を比較したものが図1-13である。この図はそれぞれ「就業者一般(A)」、「生活保護「自立」世帯の就業者(B)」、「生活保護受給世帯の就業者(C)」を代表することを意図して作成している<sup>53</sup>。

図 1-13 就業構造基本調査・P市調査・被保護者全国一斉調査 「就業の雇用形態(呼称)」



\*1 平成19年就業構造基本調査(大阪府)(第6表)より作成。いずれの調査も15歳以上世帯員で就業の状況有のものだけを集計対象としている。

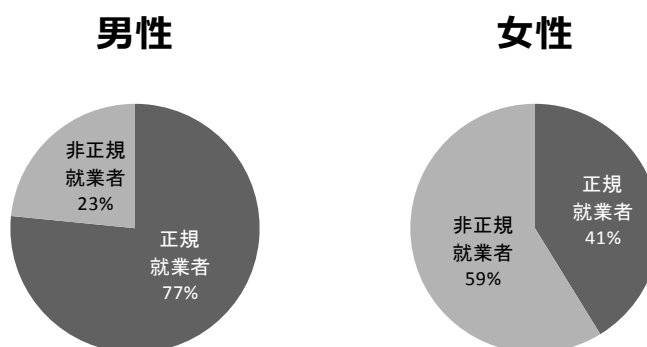
\*2 平成19年被保護者全国一斉調査(第16表(3-1), 第17表)より作成。

\*3 いずれも雇用者(会社などの役員を除く)の中から「正規の職員・従業員」を「正規就業者」、「パート・アルバイト・派遣職員・契約社員・嘱託・その他」を「非正規就業者」として集計。

<sup>53</sup> ただしP市調査(B)は他の2つの調査に比べると調査母数が極端に少なく、このデータのみからは生活保護「自立」世帯を代表しているとはまでは言えない。また調査対象も(A)大阪府、(B)大阪内P市、(C)全国とそれぞれ別であるため、本来単純な比較は困難である。この表では大まかな傾向のみ読み取ることを目的としている。

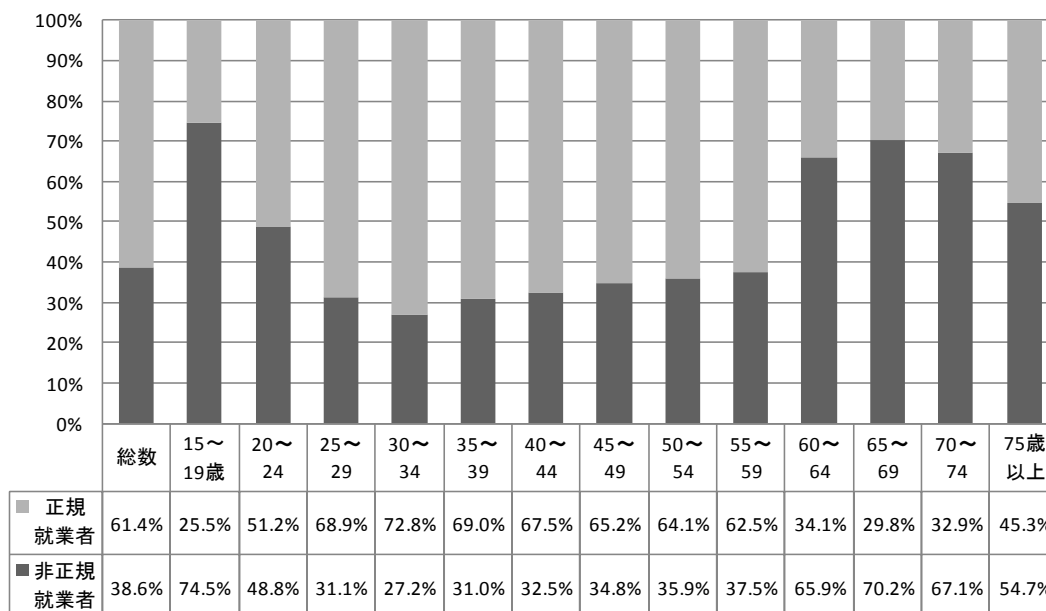
「非正規労働者」の割合は「就業構造基本調査 (A)」38.6%、「P市調査 (B)」71.0%、「被保護者全国一斉調査 (C)」91.8%と順々に高くなっている。「被保護者全国一斉調査 (C)」は生活保護受給中の世帯員を対象としており、他2つの調査対象と比べても傷病・障害や高齢など何らかの要因によりフルタイムでの完全就労が困難な世帯員が多数含まれていると考えられる。しかし、「P市調査 (B)」の非正規率71.0%は「就業構造基本調査」36.8%に比べて非常に高い数値である。この高すぎる「非正規就業者率 (以下、非正規率)」はどのような要因によるものだろうか。

図 1-14 平成 19 年就業構造基本調査 男女別正規就業者・非正規就業者割合



出所：平成 19 年就業構造基本調査より作成

図 1-15 平成 19 年就業構造基本調査 年齢階級別正規就業者・非正規就業者割合



出所：平成 19 年就業構造基本調査より作成

雇用形態の「非正規化」は一般に「女性」と「若年者」に傾向が強いと言われている。「平成19年就業構造基本調査（大阪）」によると正規：非正規の比率は男性の場合77：23、女性の場合41：59（図1-14）。また年齢階級別では非正規の割合が最も大きい15歳～19歳では正規：非正規の比率は26：74。対して非正規の割合が最も小さい30歳～34歳では73：27とほぼ逆転している（図1-15）。

図 1-16 雇用者（会社などの役員を除く）の性別割合

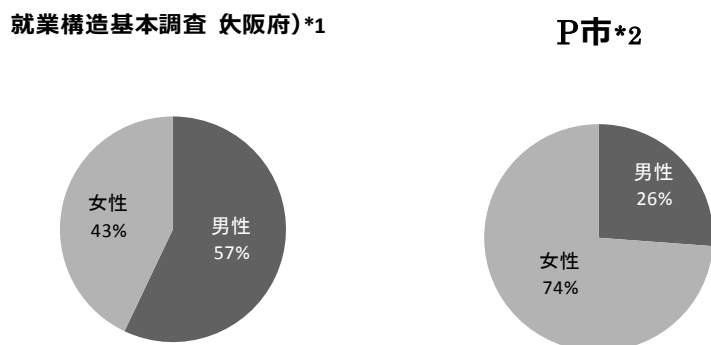
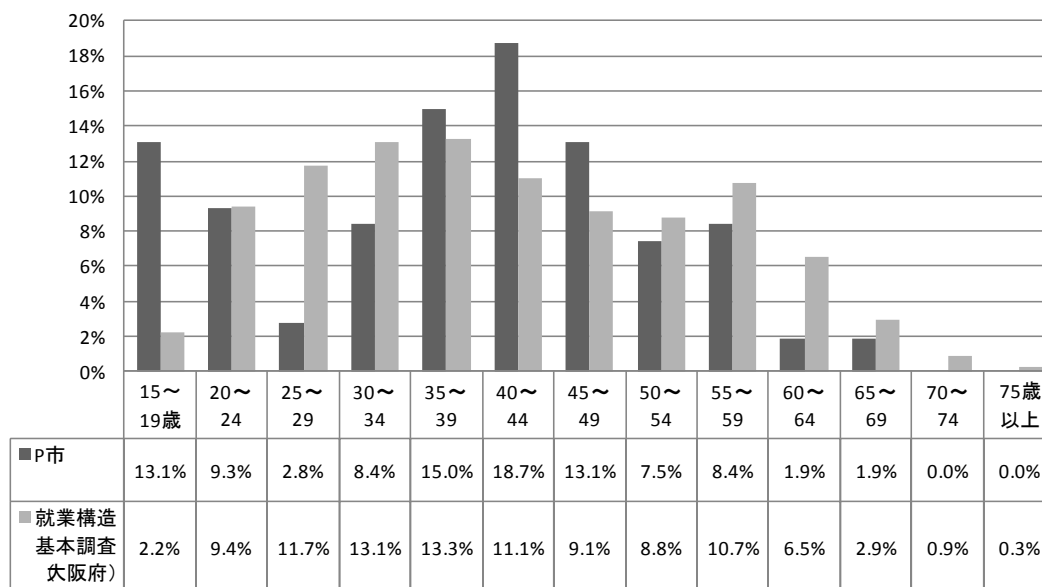


図 1-17 雇用者（会社などの役員を除く）の年齢階級別割合



\*1 「平成19年就業構造基本調査」より作成。「雇用者（会社などの役員を除く）」から作成。N=3,474,000。  
 \*2 「P市調査」より「就労有」の世帯員148人の内「自営業3」「家族従業者2」「不明36」を除いたN=107。  
 図4-4-6も同様。

図1-16と図1-17は「P市調査」と「就業構造基本調査」についてそれぞれの「雇用者（会社などの役員を除く）」の性別と年齢階級について比較している。「性別」では確かに「P市調査（男性：女性＝26：74）」は「就業構造基本調査（男性：女性＝57：43）」に比べ「女性」

の割合が多く、このことが「P市調査」の高い「非正規化」の一因になっていることは考えられる。一方、年齢階級別では非正規労働者の最も多い「15～19歳」では「就業構造基本調査(2.2%)」に比べ「P市調査(13.1%)」と高いものの、一般に「非正就業者」の少ない「25～59歳」までの比率は「就業構造基本調査(77.7%)」「P市調査(73.8%)」と大きな差はなく、若年者と同様に「非正規率」の高い「高齢者(60歳以上)」での比率は「就業構造基本調査(10.7%)」が「P市調査(3.7%)」を上回るという結果になっている。

上記から「就業構造基本調査(A)」と「P市調査(B)」の「非正規率」の違いについて、「年齢階級」の構成比の違いは充分にこれを説明する要因とは言えないが、「性別」の構成比の違いは「P市調査」の「非正規率」のある程度の押し上げ要因となっている可能性が示唆される。しかしながら「平成19年就業構造基本調査(大阪府)」女性の雇用者(会社などの役員を除く)について正規、非正規の割合は正規労働者(41.2%)に対し非正規労働者(51.8%)であり、「P市調査」の非正規労働者(79.0%)という高すぎる「非正規率」を全て説明できるだけの要因とは言えない。これらから「P市調査」の高い「非正規率」は調査世帯の性別・年齢階級といった構成比の違いだけでは充分に説明できないレベルであり、保護から「自立」した人々の雇用形態は「非正規」が多く、「低所得」と合わせて不安定な雇用形態に押しとどめられている可能性が高いことがわかった。

#### 4-5 まとめ

今回の「P市調査」の結果、生活保護「自立」世帯の廃止(自立)時の所得水準・雇用形態について次のことが明らかとなった。

- I. 廃止(自立)時所得(年収換算)
  - ・ 世帯所得(年収)は150～300万円台に集中しており、年収200万円以下の世帯は31.3%、年収300万円以下の世帯は69.8%とおよそ7割が年収300万円以下の世帯収入であった。
  - ・ 平均世帯所得(263.6万円)は「国民生活基礎調査(2008)」の平均世帯所得(556.2万円)の47.4%の水準であった。所得分布で見ると「自立」世帯の大部分が全体(国民生活基礎調査)の下位10～40%に位置していた。
- II. 廃止(自立)時所得(世帯当たりの等価所得)
  - ・ 平均等価所得(185.3万円)は「国民生活基礎調査(2008)」の平均等価所得(340.5万円)の54.4%の水準であった。所得分布では「国民生活基礎調査」の所得分布の下位25%に「P市調査」世帯の50%が、下位50%に「P市調査」世帯の約95%が位置していた。
- III. 貧困線との比較
  - ・ 「国民生活基礎調査(2007)」を基に算出された貧困線(年収127万円：等価可処分所得)と比較すると、「P市調査」の平均所得185.3万円は貧困線のおよそ1.4倍程度。「P市調査」世帯全体の87.5%が貧困線を上回る所得水準であった。ただし等価可処分所得の中央値(254万円：貧困線の2倍)を上回った世帯は11.5%に留まり、全体の88.5%は中央値以下の所得水準であり、大部分(76.0%)が貧困線以上中央値以下の世帯であった。

- ・ 「P市調査」世帯の内、開始時所得が貧困線（127万円）以下の世帯は全体の93.9%であり、貧困線以下で困窮状態にあった世帯が生活保護により貧困状態から抜け出し、平均して1.4倍程度の収入で「自立」を果たしたことは、生活保護制度が貧困削減に効果を持つ実例であると言える。

#### IV. 生活保護基準との比較

- ・ 「P市調査」世帯の廃止時所得の「保護基準倍率（＝総収入／最低生活費）」は平均値1.23（中央値1.21）。全体の49%が保護基準倍率1.2倍未満。全体の73%が保護基準倍率1.4倍未満の収入で生活保護から「自立」しており、自立後も地方自治体の低所得者施策が利用可能な程度の低所得層に位置している。

#### V. 廃止時の収入の内訳

- ・ 「P市調査」世帯の廃止時収入の内訳（平均）は就労収入（84.3%）、社会保障給付金（14.2%）、仕送り＋その他収入（1.6%）の比率であった。「その他社会保障給付金（社会手当・公的扶助）」の占める割合が「2008年国民生活基礎調査（雇用者世帯）」（0.3%）と比較して、「P市調査」世帯は10.4%と大きく、生活保護廃止後も生活保護以外の社会保障給付金（社会手当）が各世帯の収入を底上げし、家計を安定させる上で重要な役割を果たしている。
- ・ 最低生活費（＝生活保護基準額）と比較した場合、「就労収入」だけでは生活保護基準とそう変わらない水準であり、「社会保障給付金（＝他法収入）」や「仕送り収入」をあわせることにより保護基準を上回ることに成功している世帯が一定数存在することがわかった（児童扶養手当受給世帯はこの傾向がより顕著であった）。

#### VI. 雇用形態

- ・ 「P市調査」世帯の就業者の「非正規率（＝非正規就業者の割合）」は71.0%であった。なお「平成19年就業構造基本調査（大阪府）」の非正規率は38.6%。
- ・ 「P市調査」のデータは「就業構造基本調査」データと比べて性別構成比が異なり、一定程度「P市調査」世帯の高い非正規率を押し上げる要因となっている可能性が考えられる。ただし非正規率の高さは性別・年齢階級といった構成比の違いだけでは説明できないレベルであり、多数の保護「自立」世帯が一般就業者と比べて不安定な「非正規」での雇用に従事している可能性が高い。

「ワーキングプア」という語は厳密に定義されているわけではない。ワーキング (working) の定義は「フルタイムかそれに準じた水準で働いていること」であるが、プア (poor) については研究者の間でもその基準や使われ方は曖昧である。4-2の(3)(4)で行ったように年収や月収といった所得金額で測る場合は年収200万円（浦川 2008）といった指標が多く用いられるし、4-2の(6)での生活保護基準との比較の場合は、生活保護基準以下（駒村 2003）、生活保護基準の1.0～1.4倍以下（後藤 2008a など）といった尺度がよく使われる。

それぞれの基準には一長一短があり、調査方法や対象の違いもあるため、一概にどういった世帯・人々を「ワーキングプア」と呼ぶのかは難しい。しかし、いくつかの尺度を基にした今回の調査結果（I～VI）から、P市生活保護「自立」世帯の多くが低い所得水準と不安定な雇用状況で、ワーキングプア化している可能性が非常に高いことが明らかになった。

## 第5節 考察

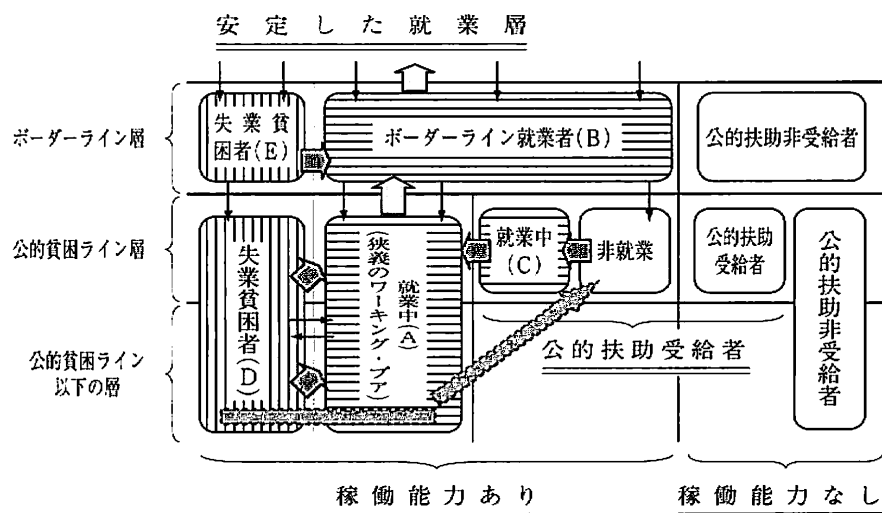
### 5-1 “Welfare to Working Poor”～Welfare-to-Work 政策がもたらすもの～

前節までの分析により、就労によって生活保護から「自立」した人々の保護廃止時の所得水準や雇用形態を調査することで、生活保護から自立した人々が非常に低い所得水準と不安定な雇用条件で生活している可能性が高いことが明らかとなった。本節ではこれまでの分析を踏まえて、就労と福祉を結びつける「ワークフェア」について考察を行う。

#### (1) 就労支援政策とワーキング・プアの拡大

福原（2008）は就労支援政策の分析において福祉受給者への就労政策、失業貧困者とワーキングプアへの政策の効果を描き（図 1-18）、「政府が目指している政策の効果は、〈公的扶助受給の非就業者→公的扶助受給中のワーキング・プア（C）→ボーダーラインにいるワーキング・プア（B）→安定した就業層〉という方向性であるが、実際には、〈公的扶助受給の非就業者→公的扶助受給中のワーキング・プア（C）→就業中（A）の狭義のワーキング・プア〉に留まる事が多い。しかも、ハードな支援策のため〈公的扶助受給の非就業者→公的扶助受給中のワーキング・プア（C）〉への移行の段階でつまずく可能性が高い」ことを指摘している（福原 2008：12）。福原は図の（A）～（C）までをあわせて「広義のワーキング・プア」、（A）～（C）に加えて稼働能力のある失業貧困者（D）（E）を加えた「アクティブ・プア」と名づけている。

図 1-18 ワーキング・プア、失業貧困者とワークフェア政策



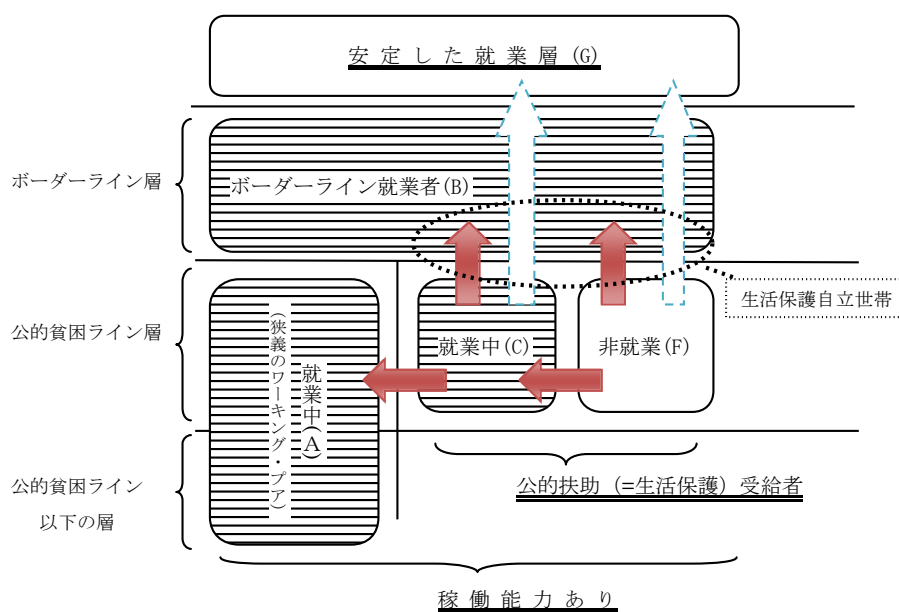
注：図の中の矢印は以下のことを表す。  
 → は、さまざまな支援策の利用がない中で、ワーキング・プア、失業貧困者、公的扶助受給者が増加していく流れを示している。  
 ⇨ は、数は少ないが、ワーキング・プアや失業貧困者が、公的扶助の受給につながるケースもあることを示している。  
 ⇨ は、これに対し、実際の日本における支援策が機能しているその方向性を示している。  
 ⇨ は、就労支援政策がめざす方向を示している。

注 2：(A)～(C)：「広義のワーキングプア」、(A)～(E)：「アクティブ・プア」

出所：[埋橋 2007：6]図表 1 を参考に、福原が作成（[福原 2008：12]図 2）

福原の図を一部改変したものが図 1-19 である。公的扶助受給者に対し就労支援を行い福祉からの自立を目指すという「自立支援型ワークフェア」の流れを表している。本研究の対象であり、P 市における調査対象でもある「生活保護自立世帯」は、公的扶助を受給中の「就業者 (C)」あるいは「非就業 (F)」から「就業中 (A) の狭義のワーキング・プア」か「ボーダーライン就業者 (B)」あるいは「安定した就業層 (G)」に移動した世帯であると考えることができる。

図 1-19 自立支援、生活保護「自立」世帯 (図 1-5-1 を参考に筆者作成)



注：矢印は公的扶助受給者に対して就労支援が目指す方向性を示す。

第 1 章で行ったいくつかの分析結果から、生活保護から自立した P 市調査世帯のうち「安定した就業層 (G)」にまで上昇していた人々は僅かであり、大部分は「ボーダーライン就業者 (B)」に流入し、広義のワーキング・プアを形成している可能性が高いと考えられる。このことは福原が予想した「ワークフェアは本来ならば、安定した就業層を多くつくり出すものとして機能しなければならない。しかし、それらの政策は、「狭義のワーキング・プア」と「ボーダーラインにいるワーキング・プア」を拡大することにしか寄与していないように思われる (福原 同上: 12)」を裏づける結果となっており、本来貧困状態から救われ生活保護から抜け出したはずの人々がワーキングプア化している状況を示唆している。このような状況は「福祉から仕事へ (Welfare-to-Work)」ではなく、「福祉からワーキングプアへ (Welfare-to-Working Poor)」とでも呼ぶべき事態である。

## (2) ワークフェアの「本来的な」機能、「本来的な」困難性

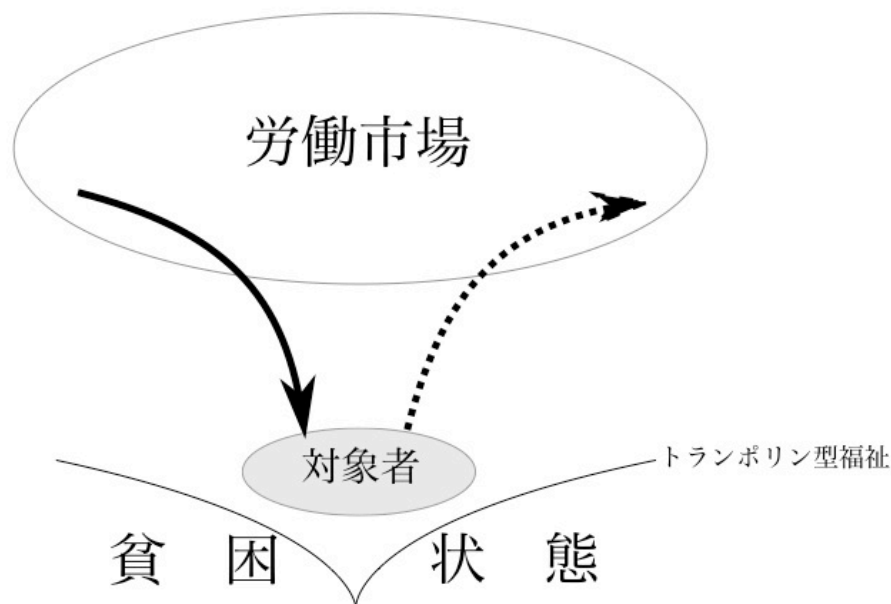
先に述べた福原の予想には一点注意が必要である。そもそもワークフェア政策が安定した就業層を多く創り出すこと自体が「本来的」に可能かどうかという点である。仮に理想的な



ワークフェアの形というものがあって、それが適切に作用すれば貧困に陥った人々は再び安定した就業層に戻ることが出来るのかもしれない。実際にワークフェア的な政策を擁護する論者はこのことをたびたび強調する。

ワークフェアの代表例であるイギリスの「Welfare-to-Work 政策」はその最たるものと言われる。当時ブレア首相の下で進められた「Welfare-to-Work 政策」の一つに「若年失業者ニューディール」がある。一定期間失業給付を受けている若年失業者(18~24歳)が対象で、対象者は最長4か月の間でカウンセリングやガイダンス、職業能力評価を受けながら就職を目指し、この期間で就職に至らぬ場合は民間企業での助成金付き就労やボランティア活動、最長12か月間の教育訓練等を受ける。ニューディールへの参加を拒否した場合や途中でドロップアウトした場合は失業給付の受給権を失うこととなる<sup>54</sup>。これらの政策は労働市場から脱落した失業者を「ネット」で救うのではなく、すぐにまた労働市場に跳ね戻すことを目的としていることから「トランポリン型福祉」と呼ばれている(図1-20)<sup>55</sup>。

図 1-20 トランポリン型福祉のイメージ図



出所：筆者作成

<sup>54</sup> 「平成15年版 国民生活白書『付論欧米の若年雇用対策：イギリスニューディール政策』」。

<sup>55</sup> なお「トランポリン型福祉」は近年日本でも重視されるようになってきている。例として「明日の安心と成長のための緊急経済対策」(2009.12.8)〈II-1-(1)雇用・生活保障システムの確立〉の項で「トランポリン型の「第2のセーフティネット」の確立」が主張されている。

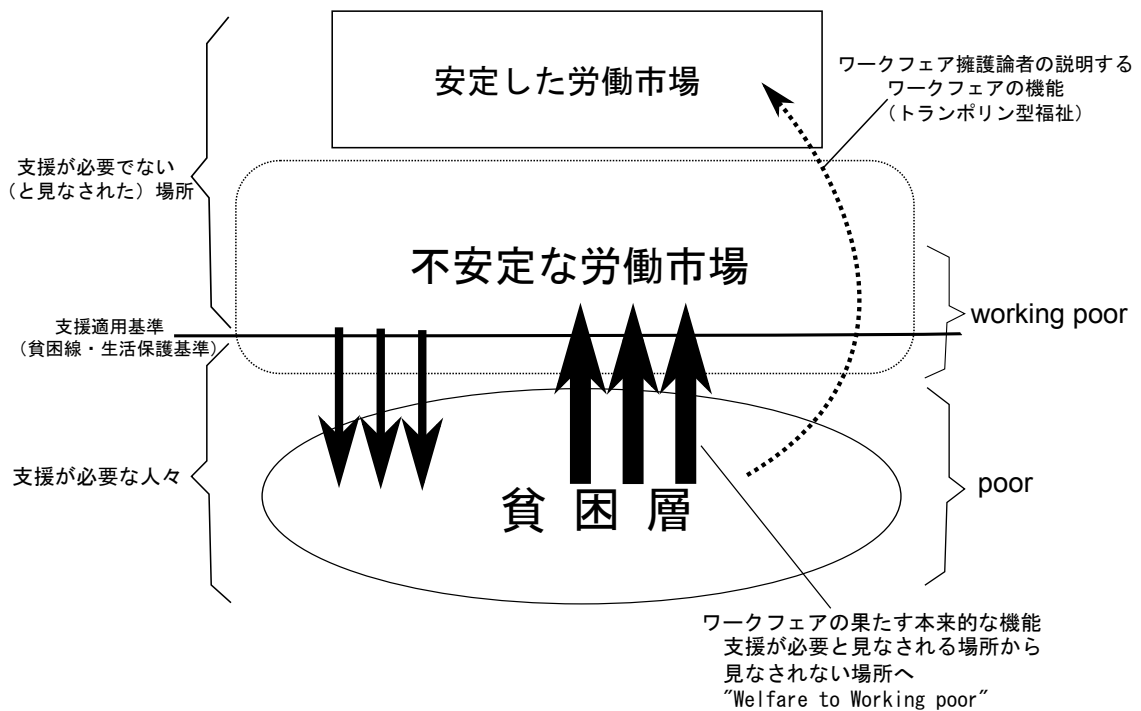
(<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2009/1208kinkyuukeizaitaisaku.pdf>)

また生活保護制度の「自立支援プログラム」導入のきっかけとなった「生活保護制度の在り方研究会」報告書では、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こと、つまり、被保護世帯が安定した生活を再建し、地域社会への参加や労働市場への「再挑戦」を可能とするための『バネ』としての働きを持たせることが特に重要である」としており、この「バネ」論はトランポリン型福祉と同様の目的と考えられる。

それではP市の例は、生活保護を受給していた人々に対しワークフェアがうまく機能していなかったためにワーキングプア化していったのか、それとも彼らがワーキングプアになったのは、就労と福祉を結びつけるワークフェアという試み自体が引き起こす必然であったのだろうか。

もちろん生活保護世帯の「不安定な自立」はワークフェア概念が広まる以前からも起こっていた事象であろうし、ワークフェアに全て原因があるとは言えない。しかしP市調査結果から一つ言えることは、「ワークフェア」というアイデア自体がある困難性を抱えているということである。社会福祉（公的扶助）制度は制度によって規定されているという点で、一つのシステムといえる。システムとは定められた対象に対して定められたパターンで働きかけを行う。良くも悪くもシステムとは定められた働きかけだけを遂行するプログラムの集合である。生活保護制度の目的は「生活に困窮するすべての国民」を対象に「その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに（最低生活保障）、その自立を助長する（自立助長）」<sup>56</sup>といった働きかけを行う。

図 1-21 ワークフェアの本来的な機能



出所：筆者作成

一方、福祉と就労を強く結びつけるという「ワークフェア」をシステムの新たなプログラムとして捉えた場合、それは「稼働能力のある貧困層」を対象に「能力を高め、意欲を喚起し、福祉依存から就労を目指させる」といった働きかけを行う。このことを純化すれば「ワークフェア」とは、「支援が必要と認められた人々」を「支援が必要でないと認められる場所」

<sup>56</sup> 生活保護法 第1条。

へと送りこむ機能を持つ。「支援が必要と認められた人々」とは公的な貧困線や生活保護基準、あるいは公的制度・各種施策の適用基準を下回る人々であり、「支援が必要でなくなる場所」とは、それら基準の上であり、それがどれくらい上かは問われない。そうすると当然、適用基準とそう変わらない範囲で少しでも基準の上に至った時点で支援が終了する運びとなるだろう。これは公的扶助制度（システム）の持つ本来的な困難性であるといえるし、ワークフェアはこの困難性を助長する機能を持つのではないだろうか（図 1-21）。

適用基準が何らかの理由で切り下げられたり、もしくは適用基準より少し上の状況が悪化（例えば雇用の非正規化など）したとしても、システムは関係なしに適用基準を上回った人々を「自立」を果たしたものとして労働市場へ押し返す。公的扶助制度やワークフェアは労働市場の劣化を押しとどめる機能は持たない。

社会福祉と就労支援を強く結びつけることは「福祉が必要な人々」を必要とみなされる基準の「ぎりぎり少し上」に押し上げる結果になり、社会福祉がワーキングプアを生み出す「福祉からワーキングプアへ（Welfare to Working Poor）」に繋がるのではないだろうか。

### **(3) Welfare to Working Poor（福祉が生み出すワーキングプア）**

イギリスと並んで大胆な福祉改革を行ったアメリカのワークフェアについても多数の研究者がその検証を行っている<sup>57</sup>。なかでも Frances J. Riemer は、公的職業訓練を受けて福祉から離脱した 23 人の元福祉受給者をエスノグラフィーの手法で研究し、その成果を“From Welfare to Working Poor”という論文に著している。

Riemer の研究によると、雇用を見つけて福祉依存から抜け出した「成功者」であるはずの彼らは、そのほとんど全てが仕事の保障面で充分でなく、依然として経済的にプレカリアス（不安定）な状態に押しとどめられていた。Riemer は Dixon の「ウェルフェアマザーから最低賃金労働者へ、フードスタンプから助成金付き雇用へ」（Dixon 1994）という言葉を引用して、「仕事を得るということは必ずしも貧しい人々の問題を解決せず、単に彼らを社会福祉の場所から移しているに過ぎない」ことを強調する。また公的職業訓練についても「初めのとっかかり（foot in the door）にはなるかもしれないが、その後追加的な能力開発の機会が得られず、それ以上登っていくことができない。ジョブラダー（job ladder）というのは、内的にも外的にも幻想にすぎず、（公的訓練の）卒業生の多くは同じところをぐるぐると回る」と痛烈に批判する（Riemer 1997）。

Riemer の研究成果と「P 市調査」での生活保護「自立」世帯の状況は驚くほど似通っている。福祉から自立したはずの彼らの状況は、安定とは程遠く低所得な状態のままであった。もちろん職業訓練を含めた就労支援そのものを否定するわけではない。しかし現在の雇用情勢・労働市場が変わらずに、社会福祉の分野で自立支援、特に就労支援を強化するということは、福祉を受けている人々を不安定な労働市場に押し戻し、結果的に大量のワーキングプアを生むことになる可能性を有している。

### **(4) 日本の特色（更なる困難性）**

---

<sup>57</sup> 日本の文献では阿部（2004）、藤原・江沢（2007）、久本（2007）など。

公的扶助制度はその対象を「支援を要すると認められるもの」に限定するという性質から、現在の雇用情勢・労働市場で公的扶助制度が就労支援を過度に強調することは、不安定な労働市場に福祉受給者を押し返す（Welfare to Working Poor）結果となる可能性が高いことを述べた。次に日本特有の困難性について触れる。

公的扶助制度はその種類や給付水準、受給資格に多少の違いはあれ、先進国に共通の制度である。埋橋は公的扶助制度の国際比較を行い、日本の公的扶助制度が他国（OECD24カ国）と比較すると「①公的扶助の規模は対GDP比で見ると低グループに属する。②給付水準は上位3分の1ぐらいの位置に属する。③受給要件が比較的厳しいグループに属する」ことを分析している（埋橋 1999）。

日本の公的扶助は個々の給付水準が比較的高いグループに位置するにも関わらず（②）、公的扶助支出額がGDPに占める割合が低い（①）。このことから他国に比べて公的扶助の捕捉率が低い可能性が考えられる。実際に複数の研究者の推計によると日本の生活保護制度の捕捉率は20%以下であり、他国の公的扶助制度に比べると捕捉率が著しく低いことが指摘されている（駒村 2003, 橋木・浦川 2006 など）。捕捉率の低い理由として、スティグマが強い制度であること、受給要件が厳しく厳格なミーンズテストが課されていること（③）、加えて稼働年齢層の人々に対して制度の適用を絞ってきたという経緯があること、などが考えられるが、もう一つ制度自体の硬直性も挙げられる。

生活保護制度は生活・住宅・教育・医療・介護・生業・出産・葬祭の8つの扶助からなるパッケージで機能しており、制度利用者にとっては必要な範囲で生活上のニーズに応える内容となっているが、反面ばらばらに個々の扶助だけを利用することが著しく困難という性質を持つ。例として、家賃手当として住宅扶助だけを単給で受給することや、高齢の両親を養えなくなった場合に両親にだけ生活扶助を適用するといったことが原則認められておらず、必要な分だけ「制度の部分利用」ということが困難である<sup>58</sup>。このことは制度へのアクセスを困難にし、同時に生活保護廃止後の所得面でのフォローの乏しさの原因にもなっている。日本の貧困・低所得施策は一番下の部分に生活保護制度という給付内容が広範囲で比較的安定した水準の制度が存在するが、その制度はオールオアナッシングな制度であり、一方生活保護以外の低所得者支援施策が極めて脆弱であるという特色を持つ。

ワークフェアが一足先に起こったアメリカやイギリスなどのアングロサクソン諸国では、福祉からの「移転先」として就労を条件とした「給付付き税額控除（米：EITC, 英：WFTC, WTC）」<sup>59</sup>という所得保障制度が整備されていたが、日本では同様の制度がようやく検討の段階に至ったところであり、現状では保護「自立」後の保障はないに等しいと言ってよいだろう。

4-3で見たとおり、生活保護以外の他法による社会保障給付は生活保護「自立」世帯にとって家計に大きな影響を与えており、特に母子世帯にとっては保護基準を上回り生活を安定させるために重要な役割を果たしている。しかしながら、児童扶養手当の削減に代表されるように、日本の自立支援型ワークフェア政策の潮流は「社会保障給付」をできる限り少なくし、就労収入を上げることによって人々を「自立」させることに重点が置かれている。社会保障給付の削減は、社会保障給付込みで保護基準をなんとか上回っている世帯を再度貧困状

---

<sup>58</sup> 岩田は生活保護制度の改革の方向性として、ある程度給付（各扶助）をばらす必要性を指摘している（岩田・八田 2004）。

<sup>59</sup> 通常の「税額控除」は住民税非課税世帯などの低所得世帯に対して再分配効果が薄いという性質を持つ。「給付付き税額控除」は基準以下の所得の世帯に対して税の還付を現金給付として認める形式の税額控除である。

態に招きかねないし、就労支援のみに頼った福祉改革は結局のところワーキングプアを増やすだけかもしれない。逆に生活保護以外の社会保障給付を充実させることは、従来の就労支援政策以上に、本当の意味での生活保護「自立」世帯を増やすことができるかもしれない。

また、貧弱な社会保障給付にくわえて、ワーキングプアを増やす大きな要因として、他国に比べて非常に低い日本の最低賃金基準がある。日本は西欧諸国（アメリカを除く）に比べて最低賃金の水準が非常に低い（表 1-16）。実際に P 市での保護「自立」世帯も最低賃金に近い水準で就労している人々が多数存在した。なお、生活保護基準と最低賃金の逆転現象は議論のあるところであり、第 2 章で詳しく取り扱う。仮に生活保護からの就労による自立を強調するのであれば、少なくとも現状の低すぎる最低賃金は解消されなければならないだろう。

表 1-16 主要先進国の最低賃金

|            |        | 最低賃金額(時給)  |
|------------|--------|------------|
| アメリカ       | 連邦最低賃金 | 590円       |
|            | 州別最低賃金 | 202～799円   |
| カナダ        |        | 729～855円   |
| ニュージーランド   |        | 911円       |
| イギリス       |        | 1,115円     |
| フランス       |        | 1,321円     |
| オーストラリア    |        | 1,281円     |
| ベルギー       |        | 196,983円／月 |
| オランダ       |        | 206,058円／月 |
| ルクセンブルク    |        | 245,686円／月 |
| 日本(全国加重平均) |        | 687円       |

○法定最低賃金がなく労働協約等による国  
ドイツ、イタリア、オーストリア、スイス等

注)各国の最低賃金額は2008年3月の為替レートによる日本円換算額

出所：成長力底上げ戦略推進円卓会議 第 6 回会合（2008）資料より作成

以上から日本のワークフェアの困難性は、貧困・低所得問題を、労働市場や社会保障制度にほとんど手を加えずに、「就労」（それも質を問わない「仕事」）だけで乗り越え、「自立」（同じく質を問わない「自立」）へ向かおうとしているところにあると言えるだろう。

## （5）処方箋を考える前に

ここでは「Welfare to Working Poor」を防ぐための 2 つの方向性を整理しておく。第一に Making Work Pay 政策、労働規制・ディーセントワーク論である（埋橋 2007）<sup>60</sup>。Making Work Pay は「就労することが報われる・得になる」ように、税制と所得補償制度の制度間

<sup>60</sup> 以下（埋橋 2007）を参考とした。

調整・制度設計を行うこと（田中 2007）」であり、就労を条件とした「給付付き税額控除」などが代表例である。主に税制を通じて、低所得者の就労収入・勤労所得を補い、控除の幅に傾斜を付けることで就労インセンティブを増加させることを目的としている。「福祉から就労へ」を主張するのであれば、「働いているほうが得である」という価値観は重要である。日本においては所得再分配後に母子世帯の貧困率が増加しているというデータや（阿部 2005）、公租公課が貧困を拡大しているという指摘もあり<sup>61</sup>、脆弱な低所得者支援を一定補完する形にはなるだろう。

ディーセントワーク論は、Making Work Pay が低所得・不安定労働者の所得面での補償を目的としているのに対し、彼らの労働の内実を問題にしている。埋橋が Ghai (2006) を用いて、ディーセントワークの特徴を以下の4点にまとめている（以下、埋橋 2007）。

- ① 「仕事における諸権利」の保障——ディーセントワークのすべての構成要素に対して「倫理的および法的枠組みを構成するもの」
- ② 「雇用やその他の働き方」の提供——「仕事を望む人に対して適切な (adequate) 雇用機会が提供されなければならない」
- ③ 「社会保障制度」の整備——「ディーセントワークの目的は多様な事故 (contingencies) と脆弱性 (vulnerabilities) に対する保障を提供することである」
- ④ 「社会的対話」の促進——「生産活動の参加者に対して発言と代表 (voice and representation) を提供する」

安い賃金と不安定な雇用で働くマクドナルド・プロレタリアートの問題は、それら労働を担う人々の低位な学歴や技能が強調されるきらいがあるが、実際にそのような不安定で劣悪な条件の仕事が世の中には溢れている。ディーセントワーク論はこのこと自体を問い、仕事というものをディーセント（公正）なものにしようとする試みである。派遣労働やパート・アルバイトなど非正規雇用を中心とした雇用条件の悪化や低い水準の最低賃金などの問題、同一労働同一賃金などの対策がこの項に入る。

第二に、よりラディカルな提案として Z.Bauman が C.Offe (1996) の言う「個々人の所得資格（権利 (income entitlement) を、実際の収入取得能力 (income-earning capacity) と切り離すことができる」を用いて主張する「労働の倫理から生活の倫理への転換」という考え方である (Bauman 2008: 220-228)。これはワークフェアの概念と真っ向から対立するものである。ワークフェアや従来の福祉国家は、失業や疾病、離別など何らかの要因で貧困状態に陥った人々に対し必要な保護を提供することと同時に、稼働能力があると認められる人々全てに、その能力に応じて労働することを要請している。

一方、この考え方は、なによりも賃労働を重視する労働の倫理と、人間としての基本的権利を保障する生活の倫理とを切り離し、生活の倫理を優先することを主張する<sup>62</sup>。それは「働

---

<sup>61</sup> 後藤 (2008b)。日本においては一部の世帯においては、生活保護基準程度の所得水準の場合、公租公課が発生する。これは公租公課の非課税基準が保護基準よりはるかに下回る収入水準に置かれているためであり、このため公租公課が貧困をより悪化させているといえる。大抵の制度が生活保護制度利用者に対して免除・減額・非課税対象としているが、一方低所得層が保護基準を下回らないように配慮するような制度設定には多くの場合なっていない。

<sup>62</sup> 「人間としての基本的権利を保障する生活の倫理」とは、一般にいうベーシックインカム理論と親和的である。

いている／いない、働ける／働けない、働く気がある／ない」の判断を脇において、無条件に人間の衣・食・住の権利を保障することを目指している。確かに賃労働を何よりも重視する視点からは容易に「公的扶助受給者よりもワーキングプアの方が偉い」といった言説をまねく。労働によって生計を立てることは、たとえその労働がどれほど不安定で劣悪なものであっても、公的扶助に依存しているよりはよっぽどましである、と賛美される。しかしそれでは、格差は固定化され、ワーキングプアという名の福祉予備軍が増加する一方となるだろう。Goodin (2001) はこの点について、ワークフェアをアングロサクソン型「福祉よりも就労 (Work, not Welfare)」、大陸ヨーロッパ型「就労を通しての福祉 (Work through Welfare)」、北欧型「福祉と就労 (Welfare and Work)」に分類して、これらはいずれも福祉国家の受給者となる要件として就労を強く求めるという点で「生産主義的」であると指摘している。むしろ、「就労を要件としない福祉 (Welfare without Work)」に「脱生産主義的」な福祉の可能性があるとしている (宮本 2013)。

注意が必要なのは、就労支援の努力そのものを否定するということではない。この考え方はあくまで「就労と福祉を結びつけること」を否定しそれらを切り離すことを目指している。ただし、そもそも貧困に陥った人々に対して、教育や訓練を施し、自らの手で十分に稼げるように育て上げるというモデル自体が構築されたものではないのか、という疑問は検討に値するものであろう。

岩田も同様の内容で「労働とは別の次元で、今日的な意味での最低生活保障を編みなおす方向」を主張している。岩田は「①家賃補助などの住宅政策、②学び直しの機会の提供、③日常生活費保障」の3点セットを保障する必要性を示し、その理由を次のように述べている。

これら (注: 3点セット) は貧困の「抵抗力」を強化するほか、非正規労働をワーキングプア問題へ直結させないという効果をもつ可能性がある。つまり、どのような働き方をするか、ということ貧困問題から解放し、それ自体の問題として議論しうる途を開くのではなかろうか。

(岩田 2008: 5)

Make work pay 政策やディーセントワーク論と「労働と生活保障の分離」という2つの考え方は相対立するものではなく、あくまで異なる視点での枠組みである。前者は「まじめに働いていけば食べられる」社会にしていく試みであり、後者は「働いている／いない (働ける／働けない) に関わらず、人間の権利として食べられることを保障する」社会を主張している。前者は「自立」という概念を大切にしているし、後者は前者ほど「自立概念」そのものにとらわれていない。

現在の状況では前者を重視するには労働市場は劣化しすぎているし、後者をうち出すには社会保障給付は削減される一方という結果になっている。しかし、2つの枠組みを取り入れずにワークフェアをこのまま進めることは、福祉からの質の悪い「自立者」を大量に生み続ける結果となるだろう。

## 第2章 最低賃金と生活保護

### 目次

#### 第1節 本章の目的

##### 1-1 最低賃金に着目する意義

- (1) 生活保護「自立」者と最低賃金労働者の関係（前章から）
- (2) 労働と福祉の視点から（最低賃金と生活保護の逆転現象に着目する意義）

##### 1-2 問題の所在

##### 1-3 最低賃金に関する先行研究

#### 第2節 最低賃金と生活保護制度

##### 2-1 最低賃金と生活保護制度

- (1) 両制度の概略
- (2) 改正最低賃金法
- (3) 制度設計、法的関係の整理

#### 第3節 最低賃金と生活保護の比較計算方法

##### 3-1 最低賃金と生活保護の比較計算方法

- (1) 背景と経緯
- (2) 比較計算方法

##### 3-2 比較計算方法における問題点

- (1) 5つの問題点
- (2) 最低賃金と生活保護の計算方法におけるダブルスタンダード

#### 第4節 生活保護水準の妥当性について

##### 4-1 生活保護水準の具体的計算過程

- (1) 本研究の意義について
- (2) 研究の方法（使用する統計資料について）
- (3) 最低賃金と生活保護の比較計算過程

##### 4-2 生活保護水準の妥当性について

- (1) 比較指標の妥当性
- (2) 生活扶助人口加重平均の影響
- (3) 住宅扶助実績値の影響
- (4) 住宅扶助実績値の計算方法（「家賃なし世帯」の影響）
- (5) 勤労控除の除外について

##### 4-3 小括（「誰」の最低限度の生活を代表しているのか？）

#### 第5節 最低賃金と生活保護の逆転現象発生メカニズム

##### 5-1 逆転現象発生メカニズム

- (1) 本節の目的
- (2) 逆転現象の発生要因

##### 5-2 4つの生活保護水準（採用された水準（A）と破棄された3つの水準（B～D））

#### 第6節 逆転現象を巡る2つの言説とその効果（生活保護基準の引き下げ）

##### 6-1 逆転現象を巡る2つの言説

- (1) 本節の目的
- (2) 新聞記事から見る「逆転現象」言説
- (3) 2つのアプローチ（「インセンティブ論」と「ナショナル・ミニマム論」）

##### 6-2 対置されるワーキングプアと生活保護受給者、解消方法としての生活保護引き下げ

##### 6-3 自立を求める生活保護と自立できない最低賃金（勤労控除を除外したことによる効果とその影響）

##### 6-4 総括

- (1) 最低賃金裁判
- (2) 本章のまとめと考察

### 第1節 本章の目的



## 1-1 最低賃金に着目する意義

### (1) 生活保護「自立」者と最低賃金制度の関係（前章から）

前章では、就労により生活保護を廃止した世帯に着目し、その仕事の内容や所得水準について分析することで、福祉から「自立」した彼らの大部分が低所得で劣悪な労働条件のもと、生活保護水準とほとんど変わらないような水準で生活している可能性が高いことを明らかにした。前章の最後で触れたように、現在の日本では生活保護から脱却した層に対して所得面で底上げするような制度はほぼ存在しない。生活保護制度というフルパッケージで、受給層に必要な扶助が提供される公的扶助がある一方で、その捕捉率は低くまた受給にあたってのハードルは高いとも言われている。欧米の例をみれば、たとえば「給付付き税額控除」であったり、低所得世帯に対する住宅手当などの制度が存在する。日本とは異なり、貧困層だけでなく低所得層の所得を下支えするような制度の構築が一定考慮されているといえるだろう。

給付型の社会保障給付制度の乏しさに加えて、ワーキングプアの固定化に寄与していると考えられるのが、日本の最低賃金の水準である。日本の最低賃金制度は大陸ヨーロッパ諸国に加えて非常に低い水準であると言われている。実際にP市調査結果からも、生活保護「自立」世帯の多くが、最低賃金やその周辺にあたる非常に低廉な賃金水準の仕事につきながらぎりぎりの生活保護からの自立を果たしていた。現金給付型の社会保障給付と同様に、最低賃金水準の上昇もこれら生活保護水準と変わらないようなワーキングプアの所得上昇に繋がる可能性がある。

貧困の克服に向けて最低賃金制度が果たす役割の重要性については一部の研究者も指摘するところであるが(橋木・浦川 2006)、日本では最低賃金制度への関心が必ずしも高くなく、そもそも貧困克服手段としての制度理解も希薄である。くわえて、日本では最低賃金制度と生活保護について非常に捻れた理解が横行している(本章第6節)。本章ではこの捻れた理解に分析の主眼を置くこととする。

### (2) 労働と福祉の視点から（最低賃金と生活保護の逆転現象に着目する意義）

最低賃金と生活保護制度はともに、低所得層の生活保障という制度目的を持っている。一方は低賃金労働者の労働を通じた生活保障を、もう一方は労働の有無は問わず貧困層、低所得層の健康で文化的な最低限度の生活を保障するというのが目的である。就労による福祉からの自立を目指すという方向性が説得力を持つためには、就労による所得の獲得が少なくとも福祉給付水準以上であることが必要だろう<sup>63</sup>。

実際には、最低賃金と生活保護は現在いくつかの都道府県において逆転状態にあると言われ、このことは毎年の最低賃金額改定の際に問題視されている。2009年の最低賃金法改正により、最低賃金は生活保護の基準を下回らないこととして「生活保護との整合性に配慮する」との文言が追加された。生活保護も最低賃金も基準が伴う制度である。生活保護基準は、単に制度利用者に対して給付する保護費だけの話ではなく、日本におけるナショナル・ミニマムを代表している。対象者が「貧困か否か」を判断しうる基準ということである。そのナシ

---

<sup>63</sup> もちろん、ワークフェアとは異なる別の道（たとえばベーシック・インカムのような）を目指すのであれば、稼得収入と個人の生活に必要な保証水準を別に設定し、それを切り離すというのであれば話は別である。

ヨナル・ミニマムを下回るような基準の最低賃金というのが、もし存在するのであれば、つまるところそれは働いてもなお貧困、ワーキングプアを助長するような基準であるといえる。

第1章でも述べたように、「福祉から労働へ (welfare to work)」としてワークフェア政策が影響力を持つなかで、肝心の福祉の先である労働の側が低賃金により劣悪なままに放置されているのであればそれは大きな問題である。生活苦にある人々を働かせる圧力が強化される一方で、働く人々を貧困のままに閉じ込めておくような仕組みとなっている可能性がある。

## 1-2 問題の所在

2012年は最低賃金が生活保護を下回る「逆転現象」が新たに8都府県で生じ、従来から下回っていた3道県とあわせて合計11都道府県でその発生が確認された。この「逆転現象」は、2012年秋の金額改定により5府県で解消されたものの、残る6都道府県については2013年以降も継続することとなった<sup>64</sup>。「最低賃金と生活保護の逆転現象（以下、逆転現象）」とは、最低賃金による収入が生活保護の給付水準を下回るという事態を意味する。2007年11月に成立した改正最賃法は、この「逆転現象」解消を目的として同法9条3項が新設され、それ以来「逆転現象」の発生とその解消は大きな注目を集めるようになってきている。

2008～2012年の「生活保護基準・最低賃金額・逆転現象」を表2-1にまとめている。

表 2-1 2008年以降の生活保護基準・最低賃金額・逆転現象（乖離）の発生状況

|                      | 2008年                               |   | 2009年   |   | 2010年  |                                       | 2011年  |                                | 2012年                                    |                                  |
|----------------------|-------------------------------------|---|---|---|--|---------------------------------------|--|--------------------------------|--|----------------------------------|
|                      | 夏                                   | 秋改定   | 夏   | 秋改定   | 夏  | 秋改定                                   | 夏  | 秋改定                            | 夏  | 秋改定                              |
| 生活保護基準               | 据え置き<br>(2004年基準と変更なし)              |   | 据え置き<br>(2004年基準と変更なし)                                |   | 据え置き<br>(2004年基準と変更なし)                               |                                       | 据え置き<br>(2004年基準と変更なし)                               |                                | 据え置き<br>(2004年基準と変更なし)                   |                                  |
| 最低賃金額<br>(全国加重平均)    | 687円                                | 703円  | 713円  |   | 730円   |                                       | 737円   |                                | 749円                                     |                                  |
| 逆転現象が発生している都道府県数     | 12                                  |   | 12  |   | 12   |                                       | 9  |                                | 11                                       |                                  |
| 新たに乖離が生じた都道府県(②)     |                                     |   | 3<br>青森、秋田、<br>千葉                                     |   | 2<br>秋田、千葉   |                                       | 4<br>埼玉、京都、<br>大阪、兵庫                                 |                                | 8<br>青森、埼玉、<br>千葉、東京、<br>京都、大阪、<br>兵庫、広島 |                                  |
| 改定後も乖離が継続している都道府県(①) |                                     | 9<br>北海道、宮城、<br>埼玉、東京、<br>神奈川、京都、<br>大阪、兵庫、<br>広島 |   | 10<br>北海道、青森、<br>宮城、埼玉、<br>東京、神奈川、<br>京都、大阪、<br>兵庫、広島 |  | 5<br>北海道、宮城、<br>東京、神奈川、<br>広島         |  | 3<br>北海道、宮城、<br>神奈川            |  | 6<br>北海道、宮城、<br>東京、神奈川、<br>大阪、広島 |
| 改定により乖離が解消した都道府県     |                                     | 3<br>青森、秋田、<br>千葉                                 |   | 2<br>秋田、千葉  |  | 7<br>青森、秋田、<br>埼玉、千葉、<br>京都、大阪、<br>兵庫 |  | 6<br>埼玉、東京、<br>京都、大阪、<br>兵庫、広島 |  | 5<br>青森、埼玉、<br>千葉、京都、<br>兵庫      |
| 乖離解消までの目標期限          | 原則2年以内。<br>例外として3年以内。<br>特例として5年以内。 |   | ①H20年度の解消予定<br>期限に1年延長する。<br>②原則2年以内。<br>(例外として3年以内)。 |   | ①H21年度の解消予定<br>期限を原則とするが、<br>例外として1年延長可。<br>②原則2年以内。 |                                       | ①H22年度の解消予定<br>期限を原則とするが、<br>例外として1年延長可。<br>②原則2年以内。 |                                | ①解消予定期間を1年<br>延長する。<br>②原則2年以内。          |                                  |

出所：各年度の中央最低賃金審議会の答申をもとに筆者作成

改正最賃法成立の翌年2008年夏、12都道府県での逆転現象発生が判明し、中央最低賃金審議会（以下、中最賃審）では、この逆転現象を原則2年以内（例外として3年、特例5年）

<sup>64</sup> 2013年7月には、2012年秋に解消された5府県すべてが、新たに逆転状態となっていることが判明し、逆転現象発生県は2012年と同様11都道府県にのぼっている。

に解消するとした。同年秋の最低賃金改定は、前年度に引き続き異例の2ケタ増（全国加重平均16円増）であり、これにより3県（青森、秋田、千葉）で逆転現象が解消した。しかし2009年夏に最新の統計資料をもとに再計算したところ、前年度解消した3県で新たに逆転現象が発生し、発生県は2008年度と同様12都道府県となった。このように「逆転現象」は毎年いずれかの地域で発生し、最低賃金の引き上げにより一部解消するものの、翌年度になるとまた新たに発生するという「いたちごっこ」が繰り返されている。「原則2年以内に解消する」としていた中最賃審の目標は、毎年目標期限の1年延長を繰り返し、改正最賃法成立から5年を越える現在においても解消のめどはついていない。

不思議なのは、2008～2012年の5年間で全国加重平均62円（687円→749円）の増額がなされた最低賃金に比べ、同じ期間の生活保護基準額には1円の変化もないということである。保護基準は2004年度に一部減額して以来、2012年度に至るまで据え置き状態が続いていた。「最低賃金と生活保護の逆転現象」は、毎年増額し続ける「最低賃金」と、据え置き状態が続く「生活保護基準」の間で毎年逆転が生じている（＝生活保護が上回る）というきわめて奇妙な現象なのである。

以下では、この逆転現象発生メカニズムを明らかにするとともに、この「逆転現象」を巡る言説が結果として「生活保護の引き下げ」を後押しする構造になっていたことを論ずる。

### 1-3 最低賃金に関する先行研究

最低賃金は、経済学の領域で理論・実証の両側面から多くの研究蓄積がなされている<sup>65</sup>。そこでは主に最低賃金という規制が労働市場に及ぼす影響に注目する。最低賃金引き上げが結果的に雇用量の減少に繋がるのであれば、非熟練の低賃金労働者にとっては所得改善よりも失業のリスクが高まる。このような場合、最低賃金の引き上げは貧困削減効果としては限定的とされる（大竹 2013）。もっとも逆の見解を示す実証研究も数多く存在しており、OECDやILOの近年のレポートでも両論併記するケースが多い。最低賃金と雇用量の増減関係はいまだ定説のない状況であると言える。

経済学の他に、労働法学の分野における最近の成果として、神吉（2011）の研究が挙げられる。最低賃金と生活保護の逆転現象は、法的には改正最低賃金法9条にまつわる問題である。神吉によれば、2007年改正は9条3項により、それまでの労使交渉による最低賃金設定（手続的正当化アプローチ）から、生活保護との整合性という絶対的な要素を取り入れ、労働者の最低生活保障の役割を担うことが意図された（実体的正当化アプローチ）。一方で、最低賃金の決定方法については従前どおり労使の交渉を前提とした審議会方式が維持された点に問題を指摘している（神吉 2011）。9条3項により、生活保護を上回る水準の最低賃金が目標とされているものの、両者を測定する指標（その計算方法）や改定額、解消までの期限については、審議会方式（事実上の労使交渉）で定められており、労使双方の思惑や妥協が大きく反映されたものとなっている。そのため、最低賃金と生活保護の整合性を測定する指標自体について、両者の計算方法、特に生活保護の水準が低く見積もられているとの指摘がある（吉永 2008、金澤 2009）。この点については「逆転現象発生メカニズム」とも大きく関連するものであり、後述する。

---

<sup>65</sup> アメリカにおける代表的な研究に Card and Krueger（1995）、Neumark and Wascher（2008）など。日本における同様の研究として川口・森（2009）など

## 第2節 最低賃金と生活保護制度

### 2-1 最低賃金と生活保護制度

#### (1) 両制度の概略

最低賃金と生活保護制度の基本的性質を踏まえておく（表 2-2）。なお最低賃金は地域別最低賃金と特定（産業別）最低賃金の2種類存在するが、本稿では「最低賃金と生活保護の逆転現象」において通常扱われる「地域別最低賃金」について以降の論を進める。

表 2-2 最低賃金と生活保護制度の特徴

|            | 最低賃金  | 生活保護   |
|------------|---|--|
| 根拠法        | 最低賃金法   | 生活保護法  |
| 目的         | <ul style="list-style-type: none"> <li>・労働条件の改善と労働者の生活の安定</li> <li>・労働力の質的向上</li> <li>・事業の公正な競争の確保</li> <li>・国民経済の健全な発展</li> </ul>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>・生活困窮する者(国民)に対する最低生活の保障</li> <li>・自立の助長</li> </ul>                            |
| 基準の決定権者    | 厚生労働大臣又は都道府県労働局長  | 厚生労働大臣   |
| 基準の検証と算定方式 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・最低賃金審議会(労使公の各代表委員で構成)の審議意見を基に決定</li> <li>・(1)労働者の生計費、(2)賃金、(3)通常の事業の賃金支払能力を考慮して決定((1)の労働者の生計費は生活保護との整合性に配慮する)。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・水準均衡方式(一般世帯の前年度消費実態や当該年度の消費動向を踏まえて調整)</li> <li>・全国消費実態調査等の統計資料を利用</li> </ul> |
| 金額の単位      | 時間単位  | 月単位  |
| 適用単位       | 個人単位  | 世帯単位(年齢や世帯構成により変動。各種加算や住宅扶助あり)   |
| 適用地域       | 都道府県別   | 市町村別に6段階の級地区分を適用   |

出所：筆者作成

最低賃金は毎年、中央最低賃金審議会（労働者と使用者、公益代表の同数の各委員にて構成）が調査審議を行い、関係労使の意見聴取の上、地方最低賃金審議会に対し金額改定のための目安を提示する。都道府県別の地方最低賃金審議会は目安を参考にしながら地域の実情に応じた最低賃金額の改正の審議を行う。最低賃金の決定基準は「(1)労働者の生計費、(2)労働者の賃金、(3)通常の事業の賃金支払能力の3点を考慮する」とされている（最賃法9条2項）。2007年改正により9条3項（労働者の生計費の算定に当たって生活保護施策との整合性に配慮する）が新設され、それ以降は最低賃金の目安審議にあたって生活保護との整合性が重視されることになっている<sup>66</sup>。

生活保護制度は生活・住宅・教育扶助など合計8種類の扶助で構成される。最低賃金との比較に用いられるのは生活・住宅扶助である。生活扶助は食費、被服費等の個人単位の経費を想定した第1類費（年齢に応じて変動）と、光熱費等の世帯単位の経費を想定した第2類費（世帯員数に応じて変動）の合計による。住宅扶助費は家賃等において定められた範囲内

<sup>66</sup> ここでの整合性とは「最低賃金は生活保護を下回らない水準となるよう配慮すべき」という趣旨である（労働調査会出版局 2009：49）。

で実費分が支給される。地域の物価や消費水準などを踏まえ、生活扶助費は市町村別に1級地-1から3級地-2までの6区分が定められ、住宅扶助費は都道府県ごとに特別基準（上限額）が設定されている。生活扶助費の基準は諸説あるものの、現行の「水準均衡方式」は厚労省の最近の見解では「一般低所得世帯（第1・十分位世帯）の消費実態との均衡」を目安にしているとされている（布川 2009、岩永 2011）。

## （2）改正最低賃金法

2007年11月におよそ40年ぶりに改正された改正最低賃金法の日玉の一つは、「生活保護以下の収入しか得られないワーキングプアの解消」であった。同法9条3項「労働者の生計費を考慮するに当たっては、労働者が健康で文化的な最低限度の生活を営むことができるよう、生活保護に係る施策との整合性に配慮するものとする」が新設され、最低賃金決定の三原則の一つである「労働者の生計費」（残る2つは「労働者の賃金」と「通常の事業の賃金支払能力」）に生活保護との整合性が含まれること、すなわち「最低賃金は生活保護を下回らない水準となるよう配慮すべきである」という趣旨が明記された（労働調査会出版局 2009：49）。

法改正以降、最低賃金は生活保護との乖離状況が常に意識されることとなり、最低賃金が生活保護水準を下回る状態は、「最低賃金と生活保護の逆転現象」と呼ばれ、メディアの報道も手伝って世間の注目を浴びるようになっていく。

## （3）制度設計、法的関係の整理

最低賃金と生活保護は、両制度とも低所得者の生活保障を目的とする制度であるが、「労働」との関係において両者は異なる。最低賃金は賃金の下限を決定することで、労働者の生活安定を目指す制度である。一方で、生活保護制度において「就労の有無」は問われない。「働いている／いない」にかかわらず、生活が困窮する全国民に対して最低生活の保障を行うことが制度の趣旨であり、生活保護制度が日本のナショナル・ミニマムを担うといわれるゆえんでもある。

両制度は基準・金額の決定要素も異なる。生活保護基準は一般低所得世帯の消費実態との均衡により決定される。基準額の決定において最低賃金との整合性は意識されないし、そのような根拠法ももちろん存在しない。一方、最低賃金は改正最賃法9条3項規定がある通り、金額決定において生活保護との整合性が配慮される。そのため、最低賃金の増減は生活保護基準に影響を与えないが、生活保護水準の増減は最低賃金の金額改定に影響を与える。最低賃金と生活保護の関係は非対称的であり、それゆえ互いに影響を与え、金額が際限なく上がったたり下がったり続けることはない。一般世帯の消費水準を目安に決定する生活保護と、そうして決められた生活保護水準をナショナル・ミニマムの代理指標として、最低賃金決定の要素とするというのが制度的位置づけである。

現実には「最低賃金と生活保護の逆転現象」を巡る言説において、「最低賃金に比べて生活保護が高すぎる」という意見は珍しくない。しかし、生活保護の基準額の妥当性を検証することと、「最低賃金の方が低いので生活保護が高すぎる」という議論は全く別物である。後者は両制度の制度設計を無視した議論である。

改正最賃法の本来の趣旨は、最低賃金決定において考慮すべき「労働者の生計費」を測定する指標として、日本のナショナル・ミニマムである生活保護制度（基準）を用いるという

ものである。最低賃金における生活保護の役割は、「対立」ではなく「ナショナル・ミニマム指標としての利用」として捉えられなければならない。

### 第3節 最低賃金と生活保護の比較計算方法

#### 3-1 最低賃金と生活保護の比較計算方法

##### (1) 背景と経緯

最低賃金は都道府県単位に時給換算で金額が決定され、労働者個人に適用される。生活保護は市町村別に6段階の級地区分が適用され、年齢や世帯構成により基準額が異なる。住宅扶助や各種加算も存在し、支給は月単位である。最賃法改正により「生活保護との整合性に配慮する」ことが決まった際に問題となったのは、それぞれ異なる両制度をどのように比較するかという点であった。同法成立の翌年(2008年)に、中央最低賃金審議会の下部委員会「目安に関する小委員会」にて、最低賃金と生活保護の比較指標の計算方法が議論された。労働者と使用者、公益代表の各委員にて構成される最低賃金審議会は、労働者保護の立場から最賃額の引き上げを迫る労働者側と、経営者保護の立場から最賃額を可能な限り抑制しようとする使用者側の対立図式の中で展開される(神吉 2011:71~75)。比較指標の計算方法についても、使用者側は最低賃金の水準が大きく、生活保護の水準が小さく見えるような計算方法の採用を主張し、労働者側は逆の見解を示した。最低賃金と生活保護の乖離幅が大きく算定されれば、その分最賃額の引き上げが必要とされるためである。

労使の見解には大きな隔たりがあり一致を見なかったことから、審議の末、最終的に公益委員見解が採択され、労働者側委員・使用者側委員が共にそれに異を唱えつつも同意するという通常の最低賃金額の目安審議と同様の流れをたどることとなった。表2-3は小委員会の労使公の各代表委員の計算方法に関する見解である。最終的に決定した公益委員見解による計算方法は、期末一時扶助を除き全て使用者側の見解に沿うものであった。

表 2-3 最低賃金と生活保護の比較指標計算方法に関する各代表委員の見解

|        | 最低賃金     |                 | 生活保護        |           |        |
|--------|----------|-----------------|-------------|-----------|--------|
|        | 労働時間     | 可処分所得比率         | 生活扶助        | 住宅扶助      | 期末一時扶助 |
| 労働者側見解 | 所定内実労働時間 | 都道府県の違いに配慮      | 県庁所在地の基準    | 県庁所在地の上限額 | 含める    |
| 使用者側見解 | 法定労働時間   | 全国最低県(沖縄県)の値を適用 | 都道府県内人口加重平均 | 実績値       | 含めない   |
| 公益委員見解 | 法定労働時間   | 全国最低県(沖縄県)の値を適用 | 都道府県内人口加重平均 | 実績値       | 含める    |

出所：「2008(平成20)年度中央最低賃金審議会 目安に関する小委員会報告」をもとに筆者作成

##### (2) 比較計算方法

最低賃金審議会で最終的に決定した比較計算方法は次の通りである。

(A) 最低賃金 = 最低賃金額 × (a) 173.8 (1ヶ月の労働時間) × (b) 0.864 (可処分所得比率、2012年度時点では0.849)

(B) 生活保護 = (c) 若年単身世帯 (12~19 歳<sup>67</sup>) 生活扶助基準 (1 類費 + 2 類費 + 期末一時扶助費) の人口加重平均 + (d) 住宅扶助実績値

この計算方法により 2008 年当時 12 都道府県で最低賃金と生活保護の逆転現象が生じており、その乖離幅は時給換算で 9~89 円となることが判明した。なお、この計算式自体について、審議会の労働者側委員や一部の研究者 (吉永 2008、金澤 2009、金井 2010 など)、労組団体などから「生活保護水準が低く見積もられている」などとして複数の問題点が指摘されている<sup>68</sup>。そして、2011 年に起こった最低賃金裁判において、原告側は計算式の次の 5 点について問題としている。

### 3-2 比較計算方法における問題点

#### (1) 5 つの問題点

2011 年 6 月、神奈川県 of 労働者ら 50 人が「最低賃金額が生活保護を下回っているのは違法」として国を相手に横浜地裁へ提訴を行った。この「最低賃金裁判」(2014 年 7 月時点でいまだ係争中)では、最低賃金と生活保護の比較指標の計算式についても争点となっている。前節で決定した最低賃金と生活保護の比較計算方法について、2011 年に起こった最低賃金裁判で原告側が主張している計算式の 5 つの問題点が以下である。

##### (a) 1 ヶ月の労働時間

週 40 時間 (法定労働時間の上限値) × 52.14 週 (365 日 / 7 日) ÷ 12 か月 = 173.8 時間として得た値である。労基法で定める法定労働時間の上限週 40 時間を 365 日間適用することで得られる値であり、祝日や夏期休暇、年末年始の休暇は全く考慮されていない。フルタイムの一般労働者の所定内労働時間 (平均 153~157 時間)<sup>69</sup>と比較しても著しく長く見積もられている。

##### (b) 可処分所得比率

生活保護は公租公課が免除されるため、最低賃金についても税や社会保険料を控除した可処分所得として取り扱う目的で、この係数が充てられている。この値は、当時全国最低の沖縄県の前々年度最低賃金 (610 円) をもとに、税・社会保険料の負担率が計算された値である。

##### (c) 生活扶助の人口加重平均

都道府県単位の最低賃金と、市町村別に 6 段階の級地区分が適用される生活保護との比較のため、生活扶助の人口加重平均値を採用している。ただし平均値を採用したことで、級地区分の高い都市部を中心に多くの地域で、実際の生活扶助基準を下回る水準が採用される結果となった (桜井 2013c)。

<sup>67</sup> 通常の賃金分布で最も賃金が低くなる若年層に最低賃金の影響が強くあらわれるという前提のもと、生活扶助においても若年世帯の基準として、12~19 歳の 1 類費が採用されている。

<sup>68</sup> 吉永 (2008)、金澤 (2009)。他に神奈川県が発行した「最低賃金裁判パンフレット」や、全労連ホームページ ([http://www.zenroren.gr.jp/jp/housei/2010/100608\\_01.html](http://www.zenroren.gr.jp/jp/housei/2010/100608_01.html)) に詳しい。

<sup>69</sup> 厚生労働省「毎月勤労統計調査 全国調査」。

#### (d) 住宅扶助実績値

生活保護費のモデルを示す際は、通常は住宅扶助特別基準の上限値を取り上げる。例えば、生活保護基準の検証を行った厚生労働省の審議会（生活保護基準部会）の部会資料において、生活保護モデル世帯の住宅扶助額は、「1級地1：53,700円」として全国で最も高い東京都区部の上限額を例示している。しかし、最低賃金との比較の場合は、上限値ではなく「住宅扶助実績値」という新たな指標が採用された。この「実績値」とは、管内の生活保護世帯の最低生活費における住宅扶助相当分を集計し、管内の生活保護世帯数で平均をとった値となっている。

#### (e) 勤労控除の不算入

生活保護基準は世帯の構成（年齢や人数）により増減するが、他に障害者や母子世帯に対しては特別の需要を認め、加算制度を設定している（障害者加算、母子加算）。同様に生活保護制度は就労による特別の需要の存在を認め、それらに「控除」という形で対応している。これは就労することにより、仕事をしていない場合に比べて、余分に需要が発生するとみなし、その需要に対する補填分として、通常であれば収入として生活保護費から差し引かれる就労収入の一部を控除する、というものである。例えば10万円の就労収入がある世帯であれば、仕事をしていない世帯に比べて、23,220円の勤労控除が認められ<sup>70</sup>、その分手取りの収入が多くなる。最低賃金との比較指標における生活保護の計算式にはこの「勤労控除」が省かれている。

## (2) 最低賃金と生活保護の計算方法におけるダブルスタンダード

5つの問題点はすべて「最低賃金と生活保護の計算方法におけるダブルスタンダード」、すなわち各要素の計算方法が、2つの異なる判断基準のもとに採用されていると説明できる。最低賃金においては、労働時間の法律上の限界値と、全国最低県の可処分所得比率を適用することで導き出された理論上の最高値が算定されている。生活保護は、地域差や保護世帯の住宅状況の違いを理由に平均値を採用している。一方では制度上の最高値を採用し、もう一方では平均値（実績値）を用いる。理屈上可能な最高値である最低賃金の水準と、特殊な処理で平均値として見積もられた（しかも勤労控除が省かれた）最低賃金の比較が、現在の「最低賃金と生活保護の乖離」の実態である。次節では、生活保護水準の妥当性について（(c)～(d)）より詳しく見て行きたい。

## 第4節 生活保護水準の妥当性について

### 4-1 生活保護水準の具体的計算過程

#### (1) 本研究の意義について

前節まで見たように、最低賃金と生活保護の比較計算方法には複数の問題が指摘されている。研究者などから複数の指摘がある一方で、抜本的な計算方法の見直しはなされていない。

---

<sup>70</sup> 勤労控除は2013年8月の生活保護基準見直しに伴い金額変更している。本稿での数値は2013年7月まで。



「最低賃金と生活保護の逆転現象」は、全国の最低賃金改定目安額を決定する中央最低賃金審議会において、厚生労働省が提出する資料をもとに毎年発表されている。同省の提供資料では、「逆転現象（最低賃金<生活保護）が発生している都道府県名」と「時給単位の乖離額」は公表されるが、比較指標である生活保護水準の具体的な詳細は判別できない。時給ベースでの逆転現象が発生しているという結果はわかるものの、最低賃金が目標とすべき「低賃金労働者に保障される健康で文化的な最低限度の生活」をあらゆる水準自体の詳細はこれまでべールに包まれていた。各指標の計算式は過去の審議会で定められていたが、例えば具体的な計算過程や使用する統計資料などはこれまで不明であった。このことが当該分野での研究を遅らせ、問題の明示を妨げている一因になっていると考えられる。

そこで本節では、まずこれまで一般には明らかにされていなかった最低賃金の金額改定における参考指標（生活保護水準）を、具体的な計算方法とともにその金額の詳細を明らかにする。月換算での各指標の詳細とその計算方法は、今後の同分野における研究の発展において必ず有意義なものになるだろう。同時に、生活保護水準の、指標としての妥当性について、統計資料を利用した分析により検証し、その問題の一端について原因を含めて明らかにする。

## （2）研究の方法（使用する統計資料について）

先述した「最低賃金裁判」において、被告である国が2012年8月8日に提出した準備書面のなかで<sup>71</sup>、「最低賃金と生活保護の比較方法」として、2011年度神奈川県最低賃金・生活保護水準の具体的な計算方法を明らかにした。筆者はこの資料により判明した計算方法を用いて、2012年度全国47都道府県の「最低賃金と生活保護の比較指標」の算出を試みた。使用した統計調査は「国勢調査（2010年）」と「被保護者全国一斉調査（2010年）」である。両者とも集計表がインターネット上で公開されているが、算出にあたり必要となる一部の未公開資料については、厚生労働省に行政文書開示請求を行い入手した<sup>72</sup>。本稿の知見はこれら官庁統計を二次利用しながら分析して得られたものである。

論を進める前にいくつかの語句の定義を行う。まず本稿の「最低賃金」とは「地域別最低賃金」を意味する。最低賃金には地域別最低賃金と特定（産業別）最低賃金の2種類が存在するが、「最低賃金と生活保護の逆転現象」として通常語られるのは、全ての労働者と使用者に対して適用される地域別最低賃金であることがその理由である。本稿で単に「最低賃金」と記す際は制度上の意味合いを、他に各地域の具体的な最低賃金の金額をあらゆる場合は「最低賃金額」、そして生活保護との比較指標についてあらゆる場合は「最低賃金水準」と記す。同様に全国の市町村ごとに設定されている「生活保護基準」と、最低賃金との比較の際に用いる指標である「生活保護水準」とを本稿では区別して用いている。

## （3）最低賃金と生活保護の比較計算過程

---

<sup>71</sup> 神奈川県労連最低賃金裁判事務局により「最低賃金裁判サイト（<http://kanarou.blog.fc2.com/>）」が運営されており、サイト上に裁判資料が公開されている。本稿の分析では「被告準備書面（4）」を利用している。

<sup>72</sup> 行政文書開示請求により入手した統計資料は「2010年被保護者全国一斉調査」（厚生労働省）の集計表「一世帯当たり保護の決定状況額、世帯人員・都道府県-指定都市-中核市・保護の決定状況別」、「借家・借間世帯数、住居の状況・都道府県-指定都市-中核市・実際家賃間代階級別」の2点である。

ここでは先の計算方法にもとづき、実際の統計資料を利用して、2012年度の最低賃金水準と生活保護水準の算出を行う。最低賃金額は2011年度改定額を、生活保護の住宅扶助実績値は2010年度の数値を利用する（実績値は前々年度分しか把握されないため）。なおここでは「神奈川県」のケースを例として記載する。

① 県内の保護級地別人口（比率）

神奈川県内の全19市13町1村を保護級地別に分類し、2010年国勢調査（第1次基本集計）を基に各級地別人口を集計する。1級地-1（横浜市、川崎市、鎌倉市ほか3市1町）6,017,510人。1級地-2（横須賀市、平塚市、小田原市ほか6市）2,402,410人。2級地-1（伊勢原市、海老名市、南足柄市ほか1市9町）561,089人。2級地-2なし。3級地-1（足柄上郡中井町・山北町、愛甲郡愛川町・清川村）67,322人。3級地-2なし。

② 生活扶助基準の人口加重平均

級地別の生活扶助基準額は、表2-4の通りである。例えば1級地-1の場合、第1類費42,080円、第2類費44,718円（冬季加算込み）、期末一時扶助1,182円の合計87,980円となる。先に集計した級地別の人口を用いて、人口加重平均値を算出したものが同表の下部であり、神奈川県の場合86,321円となる。

表 2-4 級地別生活扶助基準（神奈川県 2010年）

| 生活保護級地区分 | 人口(人)              | 生活扶助基準(円) |                   |                 |                   | 生活扶助合計(円) |
|----------|--------------------|-----------|-------------------|-----------------|-------------------|-----------|
|          |                    | 第1類費      | 第2類費<br>(冬季加算は別掲) | 冬季加算<br>(1か月平均) | 期末一時扶助<br>(1か月平均) |           |
| 1級地-1    | 6,017,510          | 42,080    | 43,430            | 1,288           | 1,182             | 87,980    |
| 1級地-2    | 2,402,410          | 40,190    | 41,480            | 1,229           | 1,128             | 84,027    |
| 2級地-1    | 561,089            | 38,290    | 39,520            | 1,171           | 1,075             | 80,056    |
| 2級地-2    | 0                  | 36,400    | 37,570            | 1,113           | 1,023             | 76,106    |
| 3級地-1    | 67,322             | 34,510    | 35,610            | 1,054           | 969               | 72,143    |
| 3級地-2    | 0                  | 32,610    | 33,660            | 996             | 916               | 68,182    |
| 人口加重平均   | 9,048,331<br>(総人口) | 41,287    | 42,612            | 1,263           | 1,159             | 86,321    |

出所：生活保護手帳 2010年度版（中央法規）、2010年国勢調査を基に筆者作成

③ 住宅扶助実績値の算出

「2010年被保護者全国一斉調査（個別）」の集計表「一世帯当たり保護の決定状況額、世帯人員・都道府県-指定都市-中核市・保護の決定状況別」を用いる。表2-5に神奈川県内の被保護世帯数と住宅扶助実績値を示している。後節にて詳述するが、住宅扶助の「実績値」とは、被保護世帯の最低生活費における住宅扶助相当分を集計し、その平均をとったものである。県内の政令・中核市4市、4市を除いた神奈川県内の各データを基に被保護世帯数による加重平均を行い、得られた住宅扶助実績値は39,669円であった。神奈川県内の生活保護

水準は、先の生活扶助人口加重平均値（86,321 円）と住宅扶助実績値を加えた 125,990 円となる。

表 2-5 被保護世帯数、住宅扶助実績値

|                | 被保護世帯数<br>(単身世帯) | 住宅扶助(円)  |
|----------------|------------------|----------|
| 横浜市            | 34,800           | 42,314.6 |
| 川崎市            | 15,750           | 41,821.6 |
| 横須賀市           | 2,590            | 30,112.6 |
| 相模原市           | 4,740            | 36,598.3 |
| 上記を除く<br>神奈川県内 | 14,480           | 33,684.0 |
| 合計／加重平均        | 72,360           | 39,669.0 |

出所：2010 年被保護者全国一斉調査を基に筆者作成

#### ④ 全国 47 都道府県で実施

上記の計算方法にて、全都道府県の最低賃金水準と生活保護水準を算出したものが表 2-6 である。最低賃金水準は「地域別最低賃金額×173.8×0.849」として得られた値である（神奈川県の場合 836 円×173.8×0.849=123,357 円）。最低賃金と生活保護の水準の乖離状況（最低賃金水準が生活保護水準を下回る度合い）は時給換算され、最低賃金額改定の目標とすべき目安となる。2012 年時点に 11 都道府県で生じていた最低賃金と生活保護の「逆転現象」は、同年秋の最低賃金額改正により 5 府県（青森・埼玉・千葉・京都・兵庫）で解消し、残る 6 都道府県（北海道・宮城・東京・神奈川・大阪・広島）で乖離が持ちこされることとなった。

表 2-6 生活保護水準と最低賃金水準

| 単位(円) | 生活扶助<br>基準(A) | 住宅扶助<br>実績値(B) | 生活保護<br>水準<br>(C=A+B) | 最低賃金<br>水準(D) | 2011年度<br>最低賃金額 | 差額<br>(C-D) | 差額<br>(時給換算) | ※2012年度<br>改定最賃額 |
|-------|---------------|----------------|-----------------------|---------------|-----------------|-------------|--------------|------------------|
| 北海道   | 86,434        | 21,972         | 108,406               | 104,027       | (705)           | 4,379       | 30           | (719)            |
| 青森県   | 80,071        | 16,073         | 96,144                | 95,469        | (647)           | 675         | 5            | (654)            |
| 岩手県   | 78,039        | 14,005         | 92,044                | 95,174        | (645)           | △ 3,130     | △ 22         | (653)            |
| 宮城県   | 80,071        | 22,211         | 102,282               | 99,600        | (675)           | 2,682       | 19           | (685)            |
| 秋田県   | 81,061        | 14,390         | 95,451                | 95,469        | (647)           | △ 18        | 0            | (654)            |
| 山形県   | 77,989        | 15,100         | 93,089                | 95,469        | (647)           | △ 2,380     | △ 17         | (654)            |
| 福島県   | 75,080        | 15,053         | 90,133                | 97,092        | (658)           | △ 6,959     | △ 48         | (664)            |
| 茨城県   | 72,178        | 19,445         | 91,623                | 102,109       | (692)           | △ 10,486    | △ 72         | (699)            |
| 栃木県   | 74,985        | 20,903         | 95,888                | 103,289       | (700)           | △ 7,401     | △ 51         | (705)            |
| 群馬県   | 75,945        | 19,896         | 95,841                | 101,814       | (690)           | △ 5,973     | △ 41         | (696)            |
| 埼玉県   | 80,158        | 33,540         | 113,698               | 111,995       | (759)           | 1,703       | 12           | (771)            |
| 千葉県   | 79,381        | 31,799         | 111,180               | 110,372       | (748)           | 808         | 6            | (756)            |
| 東京都   | 87,751        | 38,570         | 126,321               | 123,505       | (837)           | 2,816       | 20           | (850)            |
| 神奈川県  | 86,321        | 39,669         | 125,990               | 123,357       | (836)           | 2,633       | 18           | (849)            |
| 新潟県   | 80,057        | 18,092         | 98,149                | 100,781       | (683)           | △ 2,632     | △ 18         | (689)            |
| 富山県   | 79,541        | 12,512         | 92,053                | 102,109       | (692)           | △ 10,056    | △ 69         | (700)            |
| 石川県   | 77,399        | 17,653         | 95,052                | 101,371       | (687)           | △ 6,319     | △ 43         | (693)            |
| 福井県   | 76,542        | 13,509         | 90,051                | 100,928       | (684)           | △ 10,877    | △ 74         | (690)            |
| 山梨県   | 73,978        | 15,693         | 89,671                | 101,814       | (690)           | △ 12,143    | △ 83         | (695)            |
| 長野県   | 77,352        | 15,221         | 92,573                | 102,404       | (694)           | △ 9,831     | △ 67         | (700)            |
| 岐阜県   | 74,882        | 20,440         | 95,322                | 104,322       | (707)           | △ 9,000     | △ 61         | (713)            |
| 静岡県   | 76,126        | 25,810         | 101,936               | 107,421       | (728)           | △ 5,485     | △ 38         | (735)            |
| 愛知県   | 79,874        | 25,075         | 104,949               | 110,667       | (750)           | △ 5,718     | △ 39         | (758)            |
| 三重県   | 74,944        | 17,764         | 92,708                | 105,798       | (717)           | △ 13,090    | △ 89         | (724)            |
| 滋賀県   | 75,240        | 20,573         | 95,813                | 104,617       | (709)           | △ 8,804     | △ 60         | (716)            |
| 京都府   | 83,053        | 28,916         | 111,969               | 110,815       | (751)           | 1,154       | 8            | (759)            |
| 大阪府   | 86,698        | 31,447         | 118,145               | 115,979       | (786)           | 2,166       | 15           | (800)            |
| 兵庫県   | 82,769        | 27,709         | 110,478               | 109,044       | (739)           | 1,434       | 10           | (749)            |
| 奈良県   | 75,178        | 22,754         | 97,932                | 102,256       | (693)           | △ 4,324     | △ 30         | (699)            |
| 和歌山県  | 74,302        | 18,866         | 93,168                | 101,076       | (685)           | △ 7,908     | △ 54         | (690)            |
| 鳥取県   | 74,835        | 17,565         | 92,400                | 95,321        | (646)           | △ 2,921     | △ 20         | (653)            |
| 島根県   | 74,622        | 15,080         | 89,702                | 95,321        | (646)           | △ 5,619     | △ 39         | (652)            |
| 岡山県   | 79,185        | 20,675         | 99,860                | 101,076       | (685)           | △ 1,216     | △ 9          | (691)            |
| 広島県   | 80,709        | 25,754         | 106,463               | 104,765       | (710)           | 1,698       | 12           | (719)            |
| 山口県   | 76,270        | 14,934         | 91,204                | 100,928       | (684)           | △ 9,724     | △ 66         | (690)            |
| 徳島県   | 73,080        | 12,888         | 85,968                | 95,469        | (647)           | △ 9,501     | △ 65         | (654)            |
| 香川県   | 74,447        | 18,144         | 92,591                | 98,420        | (667)           | △ 5,829     | △ 40         | (674)            |
| 愛媛県   | 73,830        | 19,533         | 93,363                | 95,469        | (647)           | △ 2,106     | △ 15         | (654)            |
| 高知県   | 73,515        | 18,001         | 91,516                | 95,174        | (645)           | △ 3,658     | △ 25         | (652)            |
| 福岡県   | 79,111        | 20,417         | 99,528                | 102,552       | (695)           | △ 3,024     | △ 21         | (701)            |
| 佐賀県   | 72,415        | 16,401         | 88,816                | 95,321        | (646)           | △ 6,505     | △ 45         | (653)            |
| 長崎県   | 74,343        | 16,542         | 90,885                | 95,321        | (646)           | △ 4,436     | △ 31         | (653)            |
| 熊本県   | 73,222        | 17,673         | 90,895                | 95,469        | (647)           | △ 4,574     | △ 31         | (653)            |
| 大分県   | 74,410        | 16,865         | 91,275                | 95,469        | (647)           | △ 4,194     | △ 29         | (653)            |
| 宮崎県   | 73,421        | 16,221         | 89,642                | 95,321        | (646)           | △ 5,679     | △ 39         | (653)            |
| 鹿児島県  | 74,219        | 15,355         | 89,574                | 95,469        | (647)           | △ 5,895     | △ 40         | (654)            |
| 沖縄県   | 72,769        | 21,306         | 94,075                | 95,174        | (645)           | △ 1,099     | △ 8          | (653)            |

出所：「国勢調査（2010）」「被保護者全国一斉調査（2010）」をもとに筆者作成  
 （中央最低賃金審議会目安に関する小委員会の2010年第2回会議資料を一部参考にしてている）

## 4-2 生活保護水準の妥当性について

### (1) 比較指標の妥当性

前節にて算出した最低賃金水準(表 2-6 (D))は、「最低賃金労働者の1か月分の手取り額」を想定しており、生活保護水準(表 2-6 (A)～(C))は、最賃法9条が規定する「労働者が健康で文化的な最低限度の生活を営むための生計費を考慮するにあたり配慮すべき水準」であることに注意したい。この「生活保護水準」は、実際のところ「誰の」「どのような」最低生活を保障する水準なのだろうか。

生活保護制度の周知を目的に毎年発行されている『保護のてびき(第一法規)』や、2011～2013年にかけて生活保護基準の検証を行った「生活保護基準部会」の資料のなかで、生活保護モデル世帯として高齢者単身世帯(68歳)の生活保護基準額が挙げられている(表 2-7)。高齢者(60～69歳)の生活扶助額は、若年者(12～19歳)に比べて4,500～6,000円程度低いにもかかわらず、級地による違いはあるものの、前節で得られた生活保護水準よりもモデル世帯の基準の方が全体的に高くなっている(表内注4の勤労控除を考慮するとこの差は更に拡大する)。国民への周知を目的として発行される冊子や、保護基準の妥当性について検証する審議会において、「生活保護基準」「最低生活保障水準」として提示されている情報と、最低賃金決定における「生活保護水準」として算定されている金額は大きく異なっていることがわかる。本節では最低賃金の決定にあたり採用されているこの「生活保護水準」という指標の妥当性について検証を行う。検証の方法として、計算方法の問題点に加え、水準に満たない地域や世帯の特徴に注目する。

表 2-7 最低生活保障水準の具体的事例(2011年度)

#### 高齢者単身世帯【68歳】

|                | 1級地-1   | 1級地-2   | 2級地-1   | 2級地-2   | 3級地-1  | 3級地-2  |
|----------------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|
| 生活扶助           | 80,820  | 77,190  | 73,540  | 69,910  | 66,260 | 62,640 |
| 住宅扶助(単身世帯・上限額) | 53,700  | 45,000  | 41,000  | 35,400  | 31,000 | 26,200 |
| 合計             | 134,520 | 122,190 | 114,540 | 105,310 | 97,260 | 88,840 |

注2 住宅扶助の額は、1級地-1:東京都区部、1級地-2:千葉市、2級地-1:高松市、2級地-2:日立市、3級地-1:輪島市、3級地-2:八代市とした場合の上限額の例である。

注3 上記の額に加え、医療費等の実費相当が必要に応じて給付される。

注4 就労収入のある場合には、収入に応じた額が勤労控除として控除されるため、現実に消費しうる水準としては上記の額に控除額を加えた水準となる。(就労収入10万円の場合:23,220円)

出所:第1回社会保障審議会生活保護基準部会資料

### (2) 生活扶助人口加重平均の影響

生活扶助の人口加重平均処理について、吉永(2008)や全労連・神奈川労連らが問題点を指摘している。主な内容は「人口加重平均を採用することで、級地の高い地域に住む対象世帯は生活保護基準以下の生活を送ることになる」というものである。確かに平均値を採用することは、その値を上回る級地地域に住む人々にとって、最低限度の基準が満たされない事態を意味する。先の神奈川県の場合(表 2-4)、生活扶助の人口加重平均値(86,321円)は1級地-1の基準値(87,980円)よりも低く、1級地-2(84,027円)よりも高い水準になっている。1級地-1の人口(6,017,510人)は総人口比の66.5%であり、人口加重平均値の採用は、神奈川県内の33.5%の人々が住む地域では最低限度の生活基準を上回る水準であるが、残る66.5%の人々が住む地域では最低限度が満たされないような水準であると言える。

表 2-8 生活扶助人口加重平均と住宅扶助実績値

|      | (1)生活扶助<br>(※)＝「人口加重平均値＜在住地域の生活扶助基準額」となる地域 |             |           |                      | (2)住宅扶助<br>(特別基準額は県庁所在地)     |              | (3)生活保護借家世帯(単身) |                 |           |
|------|--|-------------|-----------|----------------------|------------------------------|--------------|-----------------|-----------------|-----------|
|      | 総人口(A)                                     | (※)地域の人口(B) | 比率(B)／(A) | (参考)比率(65歳未満単身世帯の場合) | 住宅扶助実績値(C)<br>(カッコ内は(C)／(D)) | 住宅扶助特別基準額(D) | 生活保護借家世帯総数(E)   | 「実績値＜実家賃」世帯数(F) | 比率(F)／(E) |
| 全国   | 128,057,352                                | 72,612,633  | 56.7%     | 72.2%                | 27,122円[加重平均]                | —            | 845,120         | 589,855         | 69.8%     |
| 北海道  | 5,506,419                                  | 3,635,839   | 66.0%     | 74.9%                | 21,972円(61.0%)               | 36,000円      | 65,614          | 47,168          | 71.9%     |
| 青森県  | 1,373,339                                  | 299,520     | 21.8%     | 26.6%                | 16,073円(51.8%)               | 31,000円      | 11,884          | 8,391           | 70.6%     |
| 岩手県  | 1,330,147                                  | 298,348     | 22.4%     | 40.9%                | 14,005円(45.2%)               | 31,000円      | 4,946           | 3,608           | 72.9%     |
| 宮城県  | 2,348,165                                  | 1,045,986   | 44.5%     | 72.5%                | 22,211円(60.0%)               | 37,000円      | 10,734          | 7,556           | 70.4%     |
| 秋田県  | 1,085,997                                  | 323,600     | 29.8%     | 49.3%                | 14,390円(46.4%)               | 31,000円      | 4,651           | 3,786           | 81.4%     |
| 山形県  | 1,168,924                                  | 254,244     | 21.8%     | 38.0%                | 15,100円(48.7%)               | 31,000円      | 2,523           | 2,096           | 83.1%     |
| 福島県  | 2,029,064                                  | 292,590     | 14.4%     | 19.4%                | 15,053円(48.6%)               | 31,000円      | 7,333           | 4,993           | 68.1%     |
| 茨城県  | 2,969,770                                  | 858,364     | 28.9%     | 35.2%                | 19,445円(54.9%)               | 35,400円      | 8,506           | 6,667           | 78.4%     |
| 栃木県  | 2,007,683                                  | 666,269     | 33.2%     | 44.5%                | 20,903円(54.9%)               | 38,100円      | 7,482           | 5,757           | 76.9%     |
| 群馬県  | 2,008,068                                  | 833,297     | 41.5%     | 48.0%                | 19,896円(58.2%)               | 34,200円      | 5,484           | 3,875           | 70.7%     |
| 埼玉県  | 7,194,556                                  | 2,689,658   | 37.4%     | 47.9%                | 33,540円(70.3%)               | 47,700円      | 31,185          | 24,317          | 78.0%     |
| 千葉県  | 6,216,289                                  | 4,553,035   | 73.2%     | 81.6%                | 31,799円(70.7%)               | 45,000円      | 29,239          | 21,993          | 75.2%     |
| 東京都  | 13,159,388                                 | 12,725,531  | 96.7%     | 98.6%                | 38,570円(71.8%)               | 53,700円      | 129,125         | 83,205          | 64.4%     |
| 神奈川県 | 9,048,331                                  | 6,017,510   | 66.5%     | 72.7%                | 39,669円(73.9%)               | 53,700円      | 62,143          | 41,987          | 67.6%     |
| 新潟県  | 2,374,450                                  | 1,094,575   | 46.1%     | 60.6%                | 18,092円(51.0%)               | 35,500円      | 7,082           | 4,976           | 70.3%     |
| 富山県  | 1,093,247                                  | 598,014     | 54.7%     | 68.7%                | 12,512円(40.6%)               | 30,800円      | 1,465           | 1,216           | 83.0%     |
| 石川県  | 1,169,788                                  | 570,794     | 48.8%     | 64.7%                | 17,653円(51.9%)               | 34,000円      | 3,285           | 2,527           | 76.9%     |
| 福井県  | 806,314                                    | 266,796     | 33.1%     | 46.5%                | 13,509円(42.2%)               | 32,000円      | 1,399           | 1,010           | 72.2%     |
| 山梨県  | 863,075                                    | 198,992     | 23.1%     | 35.9%                | 15,693円(55.3%)               | 28,400円      | 2,271           | 1,443           | 63.5%     |
| 長野県  | 2,152,449                                  | 888,186     | 41.3%     | 52.3%                | 15,221円(40.5%)               | 37,600円      | 4,148           | 2,764           | 66.6%     |
| 岐阜県  | 2,080,773                                  | 933,357     | 44.9%     | 52.5%                | 20,440円(63.9%)               | 32,000円      | 5,053           | 3,530           | 69.9%     |
| 静岡県  | 3,765,007                                  | 1,830,415   | 48.6%     | 54.8%                | 25,810円(64.7%)               | 39,900円      | 11,415          | 8,625           | 75.6%     |
| 愛知県  | 7,410,719                                  | 4,498,094   | 60.7%     | 71.5%                | 25,075円(70.0%)               | 35,800円      | 35,568          | 23,565          | 66.3%     |
| 三重県  | 1,854,724                                  | 901,819     | 48.6%     | 53.8%                | 17,764円(50.5%)               | 35,200円      | 5,826           | 4,191           | 71.9%     |
| 滋賀県  | 1,410,777                                  | 468,508     | 33.2%     | 43.4%                | 20,573円(50.2%)               | 41,000円      | 3,733           | 2,539           | 68.0%     |
| 京都府  | 2,636,092                                  | 1,797,796   | 68.2%     | 83.3%                | 28,916円(68.0%)               | 42,500円      | 22,378          | 15,461          | 69.1%     |
| 大阪府  | 8,865,245                                  | 7,158,726   | 80.8%     | 89.9%                | 31,447円(74.9%)               | 42,000円      | 133,218         | 94,921          | 71.3%     |
| 兵庫県  | 5,588,133                                  | 3,979,305   | 71.2%     | 84.0%                | 27,709円(65.2%)               | 42,500円      | 42,381          | 27,578          | 65.1%     |
| 奈良県  | 1,400,728                                  | 610,309     | 43.6%     | 55.9%                | 22,754円(53.5%)               | 42,500円      | 7,035           | 4,548           | 64.6%     |
| 和歌山県 | 1,002,198                                  | 370,364     | 37.0%     | 49.3%                | 18,866円(53.9%)               | 35,000円      | 6,334           | 4,222           | 66.7%     |
| 鳥取県  | 588,667                                    | 197,449     | 33.5%     | 43.6%                | 17,565円(48.8%)               | 36,000円      | 2,292           | 1,795           | 78.3%     |
| 島根県  | 717,397                                    | 194,258     | 27.1%     | 42.2%                | 15,080円(43.1%)               | 35,000円      | 1,879           | 1,344           | 71.5%     |
| 岡山県  | 1,945,276                                  | 1,185,097   | 60.9%     | 77.4%                | 20,675円(55.9%)               | 37,000円      | 9,135           | 6,581           | 72.0%     |
| 広島県  | 2,860,750                                  | 1,925,615   | 67.3%     | 73.9%                | 25,754円(61.3%)               | 42,000円      | 18,793          | 13,060          | 69.5%     |
| 山口県  | 1,451,338                                  | 477,575     | 32.9%     | 38.8%                | 14,934円(48.2%)               | 31,000円      | 6,890           | 4,707           | 68.3%     |
| 徳島県  | 785,491                                    | 264,548     | 33.7%     | 54.5%                | 12,888円(44.4%)               | 29,000円      | 5,019           | 3,704           | 73.8%     |
| 香川県  | 995,842                                    | 419,429     | 42.1%     | 55.1%                | 18,144円(44.3%)               | 41,000円      | 4,675           | 2,701           | 57.8%     |
| 愛媛県  | 1,431,493                                  | 517,231     | 36.1%     | 52.2%                | 19,533円(61.0%)               | 32,000円      | 9,402           | 6,835           | 72.7%     |
| 高知県  | 764,456                                    | 343,393     | 44.9%     | 61.0%                | 18,001円(56.3%)               | 32,000円      | 7,833           | 5,768           | 73.6%     |
| 福岡県  | 5,071,968                                  | 2,742,991   | 54.1%     | 75.3%                | 20,417円(55.2%)               | 37,000円      | 46,711          | 30,865          | 66.1%     |
| 佐賀県  | 849,788                                    | 237,506     | 27.9%     | 42.6%                | 16,401円(54.1%)               | 30,300円      | 2,862           | 2,043           | 71.4%     |
| 長崎県  | 1,426,779                                  | 736,043     | 51.6%     | 63.6%                | 16,542円(55.1%)               | 30,000円      | 10,393          | 7,671           | 73.8%     |
| 熊本県  | 1,817,426                                  | 789,795     | 43.5%     | 63.2%                | 17,673円(56.8%)               | 31,100円      | 8,148           | 6,167           | 75.7%     |
| 大分県  | 1,196,529                                  | 599,479     | 50.1%     | 65.9%                | 16,865円(54.4%)               | 31,000円      | 8,304           | 6,145           | 74.0%     |
| 宮崎県  | 1,135,233                                  | 400,583     | 35.3%     | 49.3%                | 16,221円(55.0%)               | 29,500円      | 6,455           | 4,778           | 74.0%     |
| 鹿児島県 | 1,706,242                                  | 605,846     | 35.5%     | 49.0%                | 15,355円(48.6%)               | 31,600円      | 11,153          | 8,139           | 73.0%     |
| 沖縄県  | 1,392,818                                  | 315,954     | 22.7%     | 30.8%                | 21,306円(66.6%)               | 32,000円      | 11,736          | 9,037           | 77.0%     |

出所：「国勢調査（2010）」「被保護者全国一斉調査（2010）」をもとに筆者作成

表 2-8-(1)は生活扶助人口加重平均値の採用により、従来の生活保護基準よりも低位な水準値が採用された地域の人口集計である。総人口に加えて、65歳未満の単身世帯の人口比も集計している。稼働年齢層の単身世帯は、都市部に居住する傾向があることから影響は一層強

くあらわれる。最も影響の大きい東京都では、総人口の 96.7%が居住地の生活保護基準よりも低位な水準値が採用された地域に居住している。

### (3) 住宅扶助実績値の影響

住宅扶助「実績値」についても先の吉永（2008）や労組団体らが「通常の賃貸物件に要する家賃額を適切に反映しておらず低位な水準である」可能性を指摘している。しかしこれまで実績値の具体的な金額や、計算方法について国は公表しておらず、研究が進んでいなかった。以下では本稿で詳細が明らかになった実績値について、それがどのような意味をもつ「値」であり、どのような世帯の最低限度の生活を満たす水準なのかについて検証する。

表 2-8-(2)に住宅扶助実績値と住宅扶助特別基準額を記した。住宅扶助特別基準とは、地域の家賃物価指数を基に都道府県・政令都市・中核市ごとに厚生労働大臣が定めた限度額であり、この範囲内の家賃、間代、地代等（以下、家賃等）の実額が住宅扶助費として支給される。「特別」とされているが、全市町村にこの特別基準が設定されており、実質上の上限額となっている。表内の特別基準額は県庁所在地の金額であり、都道府県内の他地域に比べて金額が高くなる傾向にあるが、それでもなお実績値と特別基準額の差は大きいことがわかる。最も比率差の大きい長野県では、特別基準額 37,600 円に対し実績値 15,221 円であり、特別基準の 4 割程度という水準である。この差は大都市部において小さく、地方で顕著にあらわれている。関東・関西都市圏を除いた 40 県の実績値は 12,000 円～26,000 円の水準にあり、関東・関西圏でも通常の家賃相場からは著しく低位である。単身用物件とはいえ実際にこの家賃水準で賃貸物件を確保するのは困難が予想される（神奈川県の実績値は 39,669 円であるが、神奈川県内の借家を利用する一般世帯（単身）の平均家賃額は 60,076 円である）<sup>73</sup>。

住宅扶助実績値は生活保護世帯の家賃をどの程度反映した水準なのであろうか。図 2-1 は、神奈川県内の生活保護を受給している借家・借間世帯（以下、借家世帯）の実際家賃分布である。実績値より家賃が安価な住宅に居住する世帯を「実家賃<実績値」世帯、実家賃が実績値を上回る住宅に居住する借家世帯を「実績値<実家賃」世帯としている<sup>74</sup>。神奈川県の実績値水準（39,669 円）では、県内の生活保護借家世帯の 67.6%が「実績値<実家賃」世帯となる。この割合は、家賃の安価な公営住宅を利用する世帯（借家世帯全体の 12.2%）では、5.2%にまで減少するが、民間住宅等に居住する借家世帯（借家世帯全体の 87.8%）の場合 76.2%にまで上昇する。このことは、実績値が示す住宅扶助の水準では、県内の賃貸住宅を利用する生活保護世帯の約 7 割が居住を続けることができないことを意味する。表 2-8-(3)では、全国の都道府県における「実績値<実家賃」世帯の割合を記している。他県においても、「実績値<実家賃」世帯は全体的に高い割合を示しており、全国の借家世帯のおよそ 7 割（69.8%）は、各地域の実績値の水準では家賃をカバーすることができないことが判明した。

そもそも住宅扶助特別基準とは、地域の家賃物価指数を基に設定されており、特別基準額自体が該当地域の低所得者の家賃水準の実態に近い金額となっている。生活保護世帯の実質家賃が特別基準額の 90～99%の水準に集中していることは厚生労働省も指摘しており<sup>75</sup>、それら事情も踏まえて『保護のてびき』や生活保護基準部会資料のモデル世帯では各地域の特

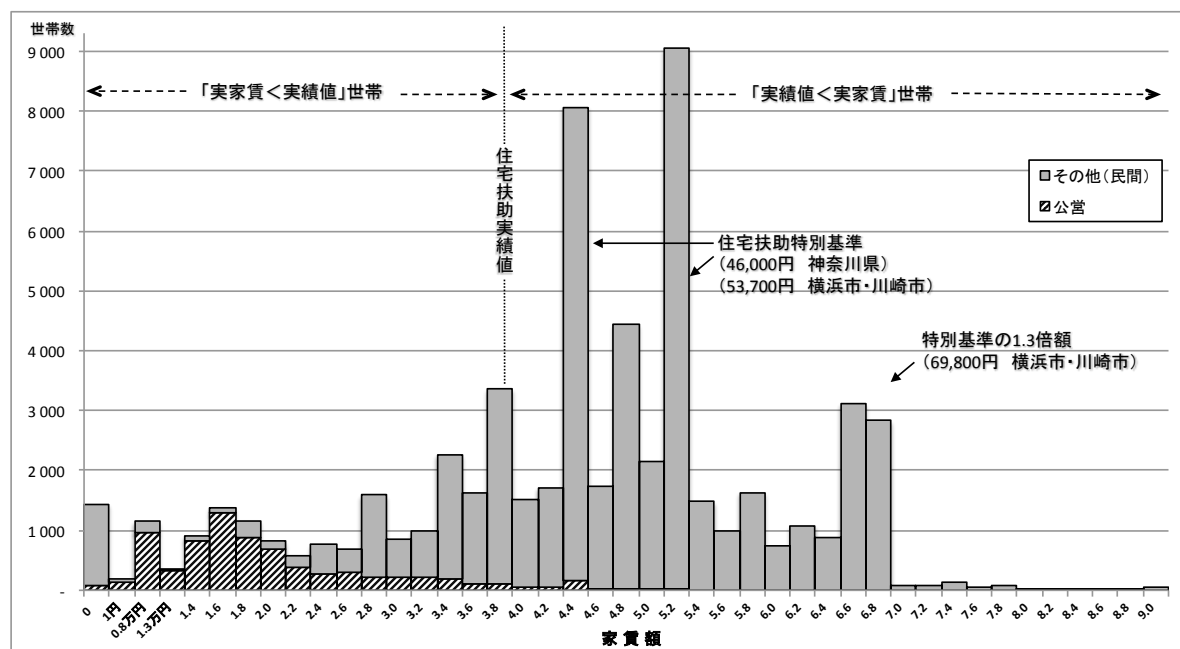
<sup>73</sup> 「2008 年住宅・土地統計調査」（総務省）。

<sup>74</sup> 集計表の階級区分が 2,000 円単位であるため、実績値を含む階級区分以下の世帯を「実家賃<実績値」世帯としている（例えば神奈川県の場合は「家賃 3.8～4.0 万円」以下の世帯）。

<sup>75</sup> 第 4 回社会保障審議会生活保護基準部会（2011 年 7 月 12 日）。

別基準額（上限値）を事実上の住宅扶助費として例示している（表 2-7）。仮に特別基準額の 4～7 割の水準である実績値を採用すれば、保護世帯の大半を占める民間賃貸住宅に住む借家世帯の家賃水準を適切に反映した水準とならないことは当然であると言える。

図 2-1 借家・借間世帯の実際家賃分布（神奈川県 2010 年）



出所：「被保護者全国一斉調査（2010）」をもとに筆者作成

#### （4）住宅扶助実績値の計算方法（「家賃なし世帯」の影響）

なぜ「住宅扶助実績値」はそれほど低位な水準となっているのだろうか。これは主に「実績値」の算定が、「家賃が必要ない世帯」を分母に含めていることに起因する。「家賃が必要ない世帯」とは「持ち家」世帯と「長期入院・入所世帯」（以下、持ち家・入院入所世帯）である<sup>76</sup>。住宅扶助実績値とは、被保護世帯の最低生活費における住宅扶助相当分を集計し、管内の被保護世帯数で平均をとった値である。「持ち家・入院入所世帯」は住宅扶助の支出がない一方<sup>77</sup>、合計の被保護世帯数には含まれるため、実績値を大幅に「薄める」効果をもつ。

全国的生活保護単身世帯の居住状況（2010 年）は、「持ち家、長期入院・入所」17.9%、「公営住宅」13.9%、残る 68.2%が「その他（民間賃貸住宅等）」となっている<sup>78</sup>。

神奈川県の基準（特別基準額：53,700 円（横浜市））を例に、10 人の生活保護世帯をモデルに考えてみよう。生活保護世帯 10 人の内、1 人は持ち家に居住しており、1 人は病院に長期入院（あるいは保護施設へ入所）しており、いずれも家賃は必要ない。公営住宅に入居している 1 人は家賃が 1.8 万円。残る民間借家住まいの 7 人の家賃は若干のバラつきがあるも

<sup>76</sup> 入院世帯とは病院で長期入院している世帯。入所世帯とは救護施設、更生施設、養護老人ホーム若しくは特別養護老人ホーム又は介護施設に入所している世帯。

<sup>77</sup> いわゆる借地持ち家世帯の地代は除く。

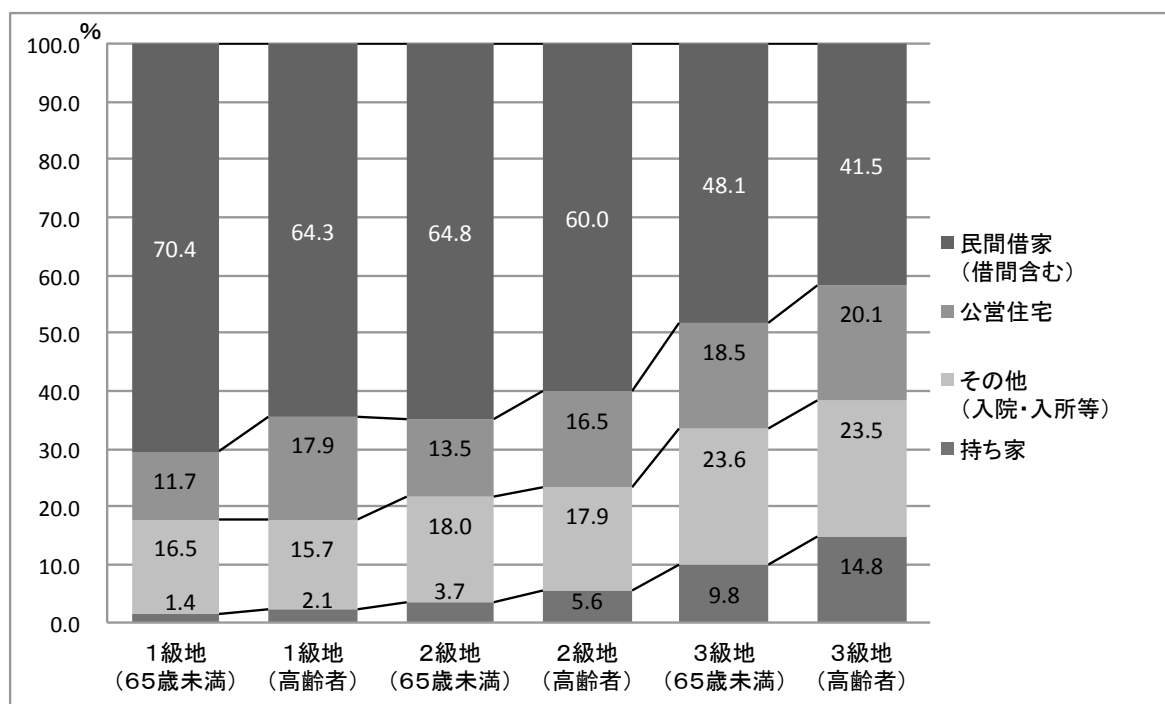
<sup>78</sup> 「2010 年被保護者全国一斉調査」（厚生労働省）。



ののいずれも4~5万円強であり、平均家賃は5.2万円となっている。この場合、住宅扶助実績値は $((0円 \times 2人) + (1.8万円 \times 1人) + (5.2万円 \times 7人)) / 10人 = 3.82万円$ となる。こうして得られた実績値は、「持ち家」世帯や「長期入院・入所」世帯、「公営住宅」世帯に必要な住居費を上回るものの、民間賃貸住宅へ居住している大部分の世帯の必要とする住居費を下回る水準となる。

このように「持ち家・入院入所」世帯の存在は、実績値の決定に大きな影響を与える。実はこのことから本節の(3)において述べた「実績値と特別基準額の都道府県の比率差」も説明できる。比率差の大きい都道府県は全国的にも持ち家率が高い県となっており、反対に比率差の小さい関東・関西圏は、地価が高く持ち家率が低い地域である。また長期入院患者の多い療養型病院や保護施設(救護・更生施設など)は、都市部よりも郊外や地方に設置される。これに地方の高齢化が拍車をかける。「持ち家」「長期入院・入所」世帯は、その特性から若年層よりも高齢者世帯に多い。図2-2は級地別生活保護世帯の住宅状況(2006年)<sup>79</sup>である。

図 2-2 級地・世帯類型別 被保護世帯の住居の種類



出所：「被保護者全国一斉調査(2006)」をもとに筆者作成

1級地の「65歳未満」世帯では「民間借家」が70.4%と高い割合を占めている一方で、「持ち家・入院入所」は17.9%に留まる。3級地の「高齢者」世帯の場合、「民間借家」41.5%であるが、「持ち家・入院入所」は38.3%と4割近い値を示している。地方の生活保護世帯は、都市部に比べて高齢者世帯の割合が高く、持ち家比率や長期入院・入所世帯の比率が高い。

<sup>79</sup> 「2006年被保護者全国一斉調査(個別調査)」を利用した(2007年以降の同内容の集計表は作成時点では公開されていないため)。2010年時点では全ての級地において借家世帯の割合が若干低くなっていると予想される。

このことが住宅扶助実績値を大幅に低く見積もる要因となり、連動して最低賃金の比較指標としての生活保護水準が低くなる。最低賃金の目安額が抑制され、その結果、最低賃金が都市部に比べて更に低く抑えられる一因となっていると考えられる。

### (5) 勤労控除の除外について

第3節で触れた通り、最低賃金決定における生活保護水準の計算式からは「勤労控除」が省かれている。この勤労控除が算入されていない生活保護水準はどのような最低生活を意味しているのだろうか。

岩永は、行政資料をもとに丹念な歴史分析の手法により戦後から生活保護制度が構想してきた「最低生活（ここでは生活保護基準）」の内実を明らかにした。岩永は著書のなかで、生活扶助基準と勤労控除について、「マーケット・バスケット方式以来、標準世帯を構成する成人の基準は、子育てや労働に従事しない『無業』という意味の『軽労作』の栄養基準を根拠としている。生活扶助基準本体では労働に対する費用は見ず、単に『日常生活の起居動作』を保障するのみである」（岩永 2011：290）、「必要に応じたものとして多岐に渡る加算や特別基準、勤労控除の措置をしてきた。生活扶助基準本体以外で子育てや労働に対する費用を見て、稼働世帯の基準は勤労控除を含めて初めて算出される」（同：291）と述べている。現行の算定方式（水準均衡方式）においても、生活扶助基準本体は労働を想定した基準ではない。勤労控除を省いた生活保護水準と最低賃金の比較は、無業の成人が日常生活を送るために最低限必要な栄養基準を根拠とした水準でしかない<sup>80</sup>。

### 4-3 小括（「誰」の最低限度の生活を代表しているのか？）

本稿では「最低賃金裁判」の裁判過程で明らかとなった資料をもとに、最低賃金決定において重要な役割を果たす生活保護の比較指標を実際に算出し、その妥当性について検証を行った。検証の結果、「生活扶助の人口加重平均」と「住宅扶助実績値の採用」という2つの特殊処理により、多くの地域で実際の生活保護基準未満となる生活保護水準が採用されているという事実が明らかとなった。必要生活費の指標としての「生活扶助額」は、全人口の56.7%が居住している地域（この地域は最低賃金が主な対象として想定している65歳未満単身世帯の72.2%が居住する地域でもある）において、最低賃金の比較指標として用いられる「生活扶助水準」が、実際に居住している地域の「生活扶助基準額」を下回っていた。また、住居

---

<sup>80</sup> 最近の厚生労働省の勤労控除についての見解が分かる資料として、社会・援護局保護課が第4回社会保障審議会生活保護基準部会（H23,7.12）に提出した「生活保護制度における勤労控除等について」が挙げられる（資料では勤労控除の概要やこれまでの改正内容についてまとめられている）。資料内で言及されているように、勤労控除とは（1）勤労に伴う必要経費を補填、（2）勤労意欲の増進・自立助長、という2つの異なる目的を合わせもつ制度である。

一方で、最低賃金との比較のなかで、勤労控除を省いている理由について、「ただいま御指摘がありました勤労控除を考慮しない理由は、勤労控除は生活保護法に規定する他の扶助とはその趣旨が異なりまして、生活保護受給者の自立を助長する観点から設けられた制度でありまして、直接的に衣食住の水準に関連するものではないことから、公益委員見解におきましてこれを考慮しないこととしたものと考えております」（第186回国会参議院厚生労働委員会5号（平成26年03月27日）小池晃参議院議員による質疑に対する政府参考人（中野雅之厚生労働基準局長）による答弁）として、説明している。本論で何度となく強調しているように、生活保護基準単体で論じる場面と、最低賃金との比較を行う場面ではダブルスタンダードが横行している代表例といえる。

費の指標としての「住宅扶助実績値」は、「持ち家」「長期入院・入所」世帯といった「家賃なし世帯」を含めて算定した値であり、実際の居住地域の民間賃貸住宅の家賃水準よりも極めて低い水準となっている。これは借家を利用する生活保護世帯の69.8%が、実際の家賃をまかなうことができない水準である。

それでは実際にどのような世帯であれば、最低賃金にて「最低限度の生活」が可能となるのであろうか。本稿で得られた知見から最低賃金で働くある単身の労働者像を描くことができる。まずその労働者は、県庁所在地など都市部へ居住していないことが前提である。級地の高い都市部では物価が高く、採用されている生活保護水準では必要な生活費をまかなうことができない。県内の級地が低い地方に住まねばならない。そして持ち家を所有しているか、公営住宅へ入居している（あるいは入院・入所している）ことが重要である。住宅扶助実績値の水準では、民間の賃貸住宅の家賃を支払うことができないためである。少なくともこれら2つの条件を満たした上で、毎週40時間、祝日もお盆や年末年始の休暇もなく1年間を通して働き続けた場合にのみ<sup>81</sup>、その労働者の月収は「健康で文化的な最低限度の生活」を満たす水準となる。しかしそれでもなお「最低賃金と生活保護の逆転現象」が発生しているいくつかの都道府県では、このことは成り立たない。

この労働者像は実際のワーキングプアの実態とはかけ離れていると言わざるを得ない。多くの低賃金労働者にとって、「持ち家」など夢のまた夢であるし、若年の単身世帯の公営住宅入居は実質的に著しく困難である。そして彼らは仕事を求めて都市部へ集まる。

個々のケースで居住地域や住宅事情の違いにより、必要となる生活費が異なることはよく見られることである。持ち家があれば家賃は抑えられるし、地方に住んでいれば都心部よりも物価は低いかもしれない。同一県内の異なるニーズや水準をどのように調整するのかというのは確かに悩ましい問題である。しかし「最低限度の生活」を規定するにあたり、「人口加重平均」や「実績値」という方法を採用したことにはやはり問題があると言える。この方法は（母）集団が著しく偏った分布であるという事実を無視している。

生活扶助の場合、低賃金の単身労働者は級地の高い都市部に集中する傾向があり、分布は著しく片方に偏る。ゆえに（加重）平均値の採用は、最も対象とすべき層が集中している高い級地の地域を取り漏らす結果になっている。住宅扶助では保護世帯は「家賃なし～極めて低額」の「持ち家・入院入所・公営住宅」世帯と、家賃が特別基準額の上限付近に集中する「民間借家」世帯の両極端に集中して分布している。前者の影響を大きく受けた住宅扶助実績値は、「民間賃貸物件への居住」というワーキングプアの一般的な住居事情を許容しえないような低位な水準に抑えられている。

比較指標の計算方法は審議会での議論を経て変更が可能なものである。例えば、生活保護水準を「県庁所在地の生活扶助基準＋住宅扶助特別基準（上限値）」とするだけで、最低賃金を巡る状況が劇的に変化する可能性はある。「ワーキングプアの解消」を真に求めるのであれば、低賃金労働者の実情を十分に配慮した上で、「取りこぼさない指標」の策定とそれに応じた最低賃金の早急な改定が求められるだろう。

## 第5節 生活保護と最低賃金の逆転現象発生メカニズム

### 5-1 逆転現象発生メカニズム

<sup>81</sup> 労働時間月173.8時間という値は祝日や夏季・年末年始休暇を全く除外した法定上限値である。

## (1) 本節の目的

第3節では、最低賃金と生活保護の比較計算方法における5つの問題点を「最低賃金と生活保護の計算方法におけるダブルスタンダード」として整理を行った。両者の計算式に採用された各要素は、2つの異なる判断基準のもとに採用されている。最低賃金においては、労働時間の法律上の限界値と、全国最低県の可処分所得比率を適用することで導き出された理論上の最高値が、生活保護は、地域差や保護世帯の住宅状況の違いを理由に平均値を採用している。

一方では、制度上考えうる限りの最大の水準を採用し（最低賃金）、生活保護においては第4節で見てきたように明らかに実際の大多数の生活保護単身世帯に保障されている基準値を下回る水準を採用し、「平均」という名の下に正当化している（しかも勤労控除が省かれている）。毎年話題になっている「最低賃金と生活保護の逆転現象」の発生も、実はこの計算方法にその根本的な原因がある。問題を抱えた計算方法によるひずみが「毎年発生する逆転現象」としてあらわれている。本節では、「最低賃金と生活保護の逆転現象」に焦点を絞り、逆転現象が毎年発生するメカニズムを明らかにする。本節において明らかにした逆転現象の発生メカニズムは、次節以降で取り上げる「逆転現象が引き起こす効果とその影響」の理解の助けとなるだろう。

## (2) 逆転現象の発生要因

「最低賃金と生活保護の比較計算式」における5つの問題点の内、「逆転現象」を毎年もたらす直接の要因が (b) 可処分所得比率と (d) 住宅扶助実績値である。

### ① (b-2) 可処分所得比率の減少

可処分所得比率の「0.864 (2008年時点)」という値は、当時全国最低であった沖縄県の前々年度最低賃金をもとに、月173.8時間就労したという仮定で税・社会保険料の負担額を推定した値である。例えば当時の東京都の基準で算定すると「0.844」と2%程度低い値となる<sup>82</sup>。税・社会保険料は累進性をもつため、低い最低賃金で算定すれば負担率も低く（係数値が大きく）なり、最低賃金水準を過大に見積もらせる。目安として可処分所得比率が0.01上がると、最低賃金水準は時給換算で約7～10円程度高く積算される。この係数は、最低賃金最低県の前々年度の最低賃金を基準に算定しているため、次のような問題が生じる。税・社会保険料は累進性をもつため、最低賃金が引き上げられると翌年度の税・社会保険料も増加する。また年金制度改革により2004年から年金保険料の負担割合（額）引き上げが定められているなど、税・社会保険料の国民負担額は基本的に年々増大傾向にある。最低賃金の賃上げと、税・社会保険料の国民負担額の増加により、可処分所得比率は0.864 (2008年) から毎年じりじりと値を下げ、2012年時点では0.849となっている（表2-9）。全国最低県の前々年度の最低賃金を基準にしているがゆえに、翌年度には必ずといってよいほど可処分所得比率が低下して更新されることとなり、最低賃金の金額も翌年度になれば前年度改定時の水準よりも低く算定される事態となっている。

---

<sup>82</sup> 2008年度 第3回目安に関する小委員会議事録。

表 2-9 可処分所得比率の年次推移 (2008～2012 年)

|                  | 2008年                  | 2009年  | 2010年  | 2011年  | 2012年  |
|------------------|------------------------|--------|--------|--------|--------|
| 可処分所得比率          | 0.864                  | 0.859  | 0.857  | 0.857  | 0.849  |
| 比率作成における<br>目安時給 | 時給610円<br>(H18年沖縄県最賃額) | 時給618円 | 時給627円 | 時給629円 | 時給642円 |

出所：各年度の中央最低賃金審議会の答申をもとに筆者作成

表 2-10 被保護単身世帯の住宅扶助額の推移について (全国加重平均)

|                | 2001年  | 2002年  | 2003年  | 2004年  | 2005年  | 2006年  | 2007年  | 2008年  | 2009年  | 2010年  |
|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 住宅扶助<br>実績値(円) | 20,507 | 21,248 | 22,104 | 22,794 | 23,586 | 24,245 | 24,776 | 25,164 | 26,019 | 27,122 |
| 対前年比<br>増加率    | 3.9%   | 3.6%   | 4.0%   | 3.1%   | 3.5%   | 2.8%   | 2.2%   | 1.6%   | 3.4%   | 4.2%   |

出所：審議会資料より一部抜粋 (2009,2010 年の数値は筆者が補筆)

## ② (d-2) 住宅扶助実績値の増加

表 2-10 は 2001～2010 年の住宅扶助実績値を記している。過去 10 年間、住宅扶助実績値は一貫して増加傾向にあり、平均すると年 3.2%の増加率である。しかし一方で、住宅扶助の上限額 (特別基準) は、細かな例外はあるものの、基本的には生活扶助と同じく 5 年以上の間その金額に変化はない。生活扶助と同様、保護の基準額に変化がなく、計算式に採用した実績値のみが増加している。住宅扶助実績値の増加要因については、中最賃審でも問題視されており、次のように分析している。

「生活保護の住宅扶助の実績値の変動については、被保護単身世帯における住宅事情の変化、即ち、被保護単身世帯総数において、住宅扶助額が相対的に低い持ち家等及び公営住宅等に居住する世帯の割合が低下を続けている一方、住宅扶助額が相対的に高い民間住宅に居住する世帯の割合が増加を続けていることが寄与していると考えられる」。

(中央最低賃金審議会目安制度のあり方に関する全員協議会報告 2011)

近年の生活保護世帯の住居状況の変化は著しい。2001 年生活保護単身世帯の 43.0%を占めていた「持ち家 (入院入所世帯含む) + 公営住宅世帯」は、2006 年には 37.2%に、そして 2010 年には 31.8%にまで低下している。反対に「民間住宅に居住する保護世帯」の割合は 57.0%(2001 年)から 62.8%(2006 年)を経て、68.2% (2010 年) に上昇している。生活保護世帯において、家賃の安価な (もしくは発生しない) 「持ち家等 + 公営住宅世帯」の割合が低下し、「民間賃貸住宅」を利用する世帯の割合が増えた。このことが住宅扶助実績値の増加要因であるとの中最賃審の指摘に間違いはないだろう。ただしこの要因分析は表面的なものである。

まず住宅扶助実績値の増加傾向は、過去 10 年以上に渡るものであり、最賃法改正以降特に目立った変化があるものではない。むしろ、最低賃金と生活保護の比較計算方法に、使用者

側・公益代表委員の意見により「住宅扶助実績値」を採用したために、生活保護基準に変化がなくとも生活保護水準が上昇を続けるという奇妙な状況が起こった。仮に労働者側委員が主張した「住宅扶助特別基準額」を採用すれば、生活保護水準の住居費相当部分が翌年度に自然増することはない。「住宅扶助実績値」増加の理由は「保護世帯の住居事情の変化」として説明できるが、毎年増加する「住宅扶助実績値」を計算式に採用したこと自体が「逆転現象」の毎年の発生を招いているといえる。

また前節で明らかにしたように、そもそも2万円台の「住宅扶助実績値」を、最低賃金労働者の住居費とすることが適切かという問題がある。「住宅扶助実績値」は、一軒家等を保有する持ち家世帯や、長期入院・施設入所世帯という「家賃ゼロ」世帯が、一定程度含まれる生活保護世帯のなかで平均をとった、いわば「薄められた」値である。実際に民間賃貸住宅に居住する保護世帯では、実績値の2倍以上の家賃が必要な場合も決して少なくない。このように「住宅扶助実績値」の採用は、「生活保護水準」を大幅に低く見積もることに成功し、同時に毎年上昇する生活保護水準の元凶ともなった。

「逆転現象の発生」は、個々の要因は「1.最低賃金の賃上げと税・社会保険料の国民負担額の増加による可処分所得比率の低下」と「2.保護世帯の住居状況の割合変化による住宅扶助実績値の上昇」である。この2点により翌年度最新の統計資料で再計算すれば、最低賃金水準が下がり、生活保護水準が上がったように算定される。しかし、根本的な原因は比較指標の計算式そのものにある。現在の計算式は、翌年度に必ず逆転現象が発生する計算方法であるといえ、計算式自体が逆転現象を引き起こしている以上、毎年起こる逆転現象を現在の枠組みの中で改善することは困難である。

## 5-2 4つの生活保護水準（採用された水準（A）と破棄された3つの水準（B～D））

毎年発生する「逆転現象」は、そもそも翌年度には逆転が必ず発生するような計算式のもとで生じている。その計算式は、法定最大限の労働時間と都道府県中最低の税・保険料負担により算定される最低賃金と、都市部の保護基準を明らかに下回る生活保護の「平均値」といったダブルスタンダードとなっている。仮に生活保護水準の計算式を、最低賃金と同じく都道府県内の限度額（上限値）で算定した場合、両者の乖離はどのようにあらわれるだろうか。既にこれらは吉永（2008）、金澤（2009）、労連団体らにより試みられており、最低賃金と生活保護の比較計算方法を決定した中最賃審においても、厚生労働省から同様の指標による比較が参考資料として提出されている<sup>83</sup>。

上記の先行研究や資料にいくつかの修正を加え、2012年度最低賃金改定後の各指標を算定したものが図2-3である。それぞれ（A）現在の生活保護水準、（B）労働者側委員が主張した計算式による水準、（C）生活保護要否水準、（D）生活保護自立水準となっている<sup>84</sup>。

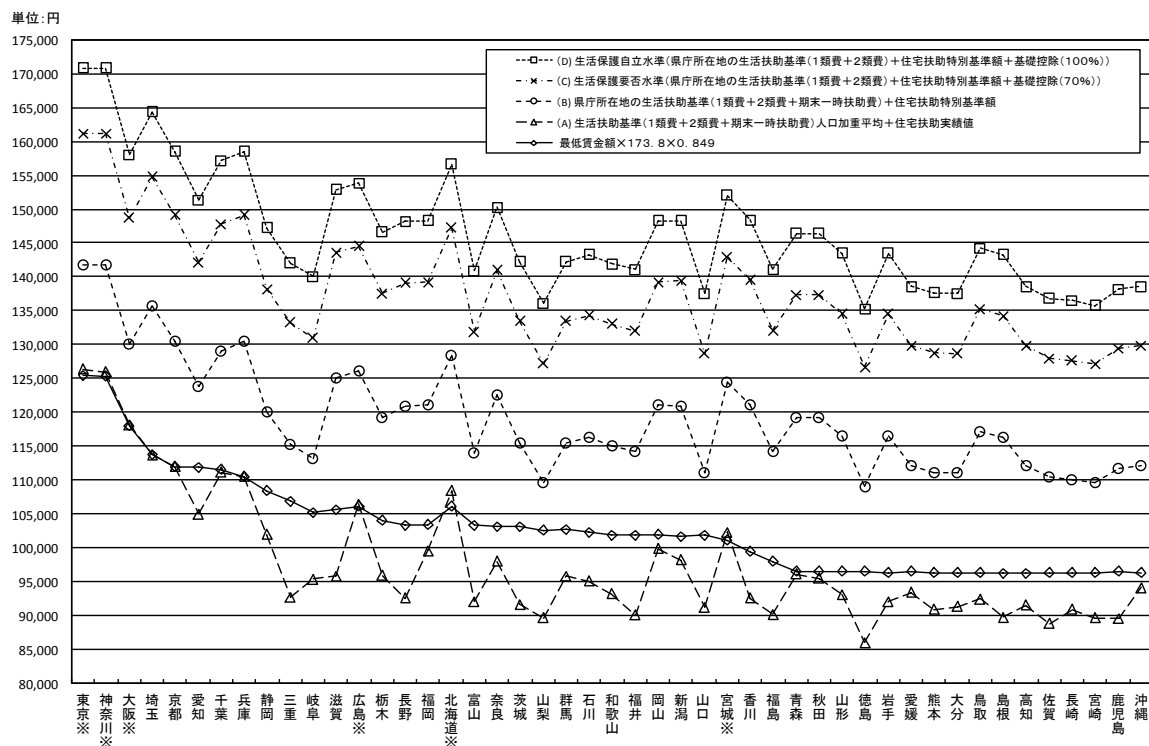
2012年10月に6都道府県で発生・継続している「最低賃金と生活保護の逆転現象（最低賃金<（A）」は、（B）、（C）、（D）の水準を採用した場合、いずれも47都道府県すべてで逆転現象が確認できる。仮に両者の乖離額をゼロにする最低賃金が全国で適用された場合、

<sup>83</sup> 2008年度 第1回目安に関する小委員会 資料No.3 「生活保護と最低賃金」1頁。

<sup>84</sup> （C）、（D）基礎控除は、申請時要否判定では基礎控除の70%が適用され、保護期間中の程度決定及び保護廃止時要否判定は基礎控除の100%が適用されるため（この取扱いは2013年7月まで）。

2012年時点で全国平均749円の最低賃金額は、(B) 858円、(C) 1159円、(D) 1233円となる<sup>85</sup>。

図 2-3 最低賃金と生活保護の比較（生活保護の4つの比較水準）



注1) 生活扶助基準(1類費+2類費(冬季加算含む)+期末一時扶助費)は12~19歳単身である。なお(C)、(D)において期末一時扶助は算入していない。

注2) 生活保護のデータは2010年度、最低賃金のデータは2012年度のもの。

注3) 0.849は時間額642円で月173.8時間働いた場合の2010年度の税・社会保険料を考慮した可処分所得の総所得に対する比率。

注4) ※印は2012年最低賃金改定後も逆転現象(最低賃金<(A))が継続している都道府県。

出所:中央最低賃金審議会資料等を参考に、「2010年被保護者全国一斉調査」を用いて筆者作成

(B)、(C)、(D)の水準は、2008年から2012年までの5年間、金額に変化がなく固定された水準である。それは2004年~2012年まで基準額に変化がない生活扶助基準と住宅扶助特別基準にあわせて作成した水準であり、都市部での保護世帯の増加や住居状況の変化といった影響に左右されないためである。毎年発生を繰り返す逆転現象は、最も低く、そして毎年微増する(A)水準と最低賃金を比較するという枠組みのなかでのみ発生していることがわかる。

## 第6節 逆転現象を巡る2つの言説とその効果（生活保護基準の引き下げ）

<sup>85</sup> いずれも経済センサス等の調査結果に基づいた都道府県別適用労働者数による全国加重平均額。

## 6-1 逆転現象を巡る2つの言説

### (1) 本節の目的

ここまで「最低賃金と生活保護の逆転現象」について、その発生のメカニズムを分析した。本節では次に「逆転現象の影響（効果）」について考察を行う。考察の対象は本節で詳しく説明するが、「逆転現象」を語る言説に注目し、言説がどのように政治的に利用され、現実の政策に影響を及ぼしたかについて考察する。ここでは特に2013年度からの生活保護基準の引き下げの経過を取り上げる。まずその前に、逆転現象の言説構造には2つのアプローチが存在することを確認する。

### (2) 新聞記事から見る「逆転現象」言説

表 2-11 「最低賃金と生活保護の逆転現象」の社説比較

|                     | ①見出し ②逆転現象について ③今後の解決策について  |
|---------------------|---|
| 毎日新聞<br>7月26日<br>朝刊 | ①「最低賃金引き上げ 共働きでも貧困の現実」<br>②これでは働く意欲がそがれ、モラルハザードが起きる。最優先して改善すべき課題である。<br>③今年度での解消が無理な場合は「原則2年以内に生活保護との逆転現象の解消を目指す」とされたが、もっと深刻に考えるべきではないか。  |
| 朝日新聞<br>7月28日<br>朝刊 | ①「最低賃金 底上げは社会全体で」<br>②かつて最低賃金は、おもに主婦パートや学生アルバイトが対象とみられていた。今はそれに近い水準で生計を立てている人も多い。逆転解消は不可欠だ。<br>③最低賃金は引き上げていきたい。ただ、低い賃金で働く人が多い中小・零細企業ばかりにコストを負わせるのは酷だろう。社会全体で取り組むべきだ。  |
| 読売新聞<br>7月25日<br>夕刊 | ①「逆転現象 最低賃金のみで対応 限界」<br>②働く人の意欲をそぎ、生活保護受給者の増加を招かないためにも解消は急務だが、最低賃金の枠内での対応は限界が見え始めた。<br>③（「就労支援策強化とセットで生活保護費を引き下げる」という識者意見の後に）国は、最低賃金の引き上げだけではなく総合的な手当てを講じるべきだ。  |
| 日経新聞<br>7月26日<br>朝刊 | ①「最低賃金上げより生活保護の脱却を促せ」<br>②仕事に就くより、生活保護を受ける方が暮らしに余裕があるというのでは、働く意欲を失いかねない。逆転現象はできる限り是正すべきだ。<br>③無理な賃金の引き上げは、円高など日本経済を取り巻く厳しい環境からみても現実的ではない。企業の収益を圧迫し、採用減を招いて労働者の雇用機会そのものが失われてしまっは本末転倒だ。生活保護の給付総額を抑えることは急務だ。       |
| 産経新聞<br>7月29日<br>朝刊 | ①「最低賃金上げ 中小企業への影響心配だ」<br>②最低賃金で働くよりも生活保護を受けた方が収入が多ければ労働意欲を失う人も出てこよう。生活保護の不正受給も相次ぎ、逆転の解消が急務であるのは確かだ。<br>③むしろ、生活保護支給額との逆転を最低賃金引き上げだけで解消するのは、もはや現実的でないことを認識しなければならない。不正受給は論外だが、支給水準や支給方法など制度全体の問題としてメスを入れるときがきている。 |

\*1 各記事とも東京本社発行最終版。いずれも2012年。

\*2 毎日・朝日・日経・産経については社説記事であるが、読売新聞のみ社説で取り上げていなかったため解説記事。

出所：各新聞紙社説記事から筆者作成

表 2-11 は「最低賃金と生活保護の逆転現象」に関する全国紙5紙の社説（解説）記事をまとめている（いずれも2012年7月）。例年7月下旬から8月上旬にかけて、中最賃審から最低賃金額改定の目安が発表される時期であり、新聞社は逆転現象の継続や解消の状況を記事として取り上げる。ほとんどの新聞社が社説として取り上げていることから、この問題に対する世間の注目度の高さが伺える。ここでは新聞の社説記事を資料として「逆転現象」の言説を分析する。

毎日・読売・日経・産経の4社は、逆転現象を「働く意欲がそがれ、モラルハザードが起きる（毎日）」、「働く人の意欲をそぎ（読売）」、「働く意欲を失いかねない（日経）」、「労働意欲を失う人も出てこよう（産経）」というように、就労（労働）意欲の低下を招くとして問題



視している（ワーキングプアの低賃金の原因として問題を取り上げているのは一紙（朝日）のみである）。

「（働く人々の）就労意欲の減退、不公平感の増大、モラルハザードの発生」を含めた、最低賃金と生活保護の逆転状態が、人々の労働に対する心理や行動に多大な影響を及ぼすという考え方を、経済学用語を用いて「インセンティブ論」と呼びたい。インセンティブ論は以前から一部の経済学者や政治家を中心に語られていたが、最賃法改正以後、毎年新たな「逆転現象」発生とその持ち越しが判明する時期に、メディアのニュースやその解説の場面で頻繁に取り上げられるようになった<sup>86</sup>。

### （3）2つのアプローチ（「インセンティブ論」と「ナショナル・ミニマム論」）

インセンティブ論の一種である「働いて得る収入よりも生活保護の方が多ければ、人々の働く意欲がそがれる」という問題設定は、「逆転現象」を「意欲」や「不公平感」のみの問題として捉え直すことに貢献している。そしてこの「問題の捉え直し」は、①最低賃金と生活保護の問題を「ワーキングプア」と「生活保護受給者」というある属性を持つ存在（個人）の問題に移すこと、②ワーキングプアと生活保護受給者を繋がりではなく対置させて論じることの2点を可能にしている。

本来「逆転現象」は、低賃金労働者の労働条件を下支えする最低賃金法（そしてその法律が定める基準）が、「健康で文化的な最低限度の生活」に足る賃金水準に達していないという、「最低賃金の側の不備」という問題であった。生活保護は、最低賃金が保障すべきナショナル・ミニマムをあらわす代理指標として用いられているにすぎない（このように最低賃金の低水準を問題とした問題設定を、本稿では「インセンティブ論」に対して「ナショナル・ミニマム論」と呼ぶ）。法改正時にもインセンティブの低下やモラルハザードの問題は指摘されていたが、問題の根幹はあくまでも「低水準の最低賃金」であった。しかしながら現在の逆転現象を巡る言説は、新聞記事に代表されるように「最低賃金の低水準」ではなく、「働く人々の不公平感」が中心に語られている。

## 6-2 対置されるワーキングプアと生活保護受給者、解消方法としての生活保護引き下げ

問題を「意欲」や「不公平感」として設定するのであれば、意欲を減退させたり、不公平に憤る「誰か（対象）」が必要となる。こうして「生活保護受給者に怒るワーキングプア」という存在（個人）が生み出される。「基準」の問題を「感情」の問題へ、「制度の不備」が「不公平感の発生」へと問題の位相が移り変わり、「生活保護を下回る最低賃金」という逆転現象は「ワーキングプアと生活保護受給者との対立」として描かれる（図2-4）。両者は「働く／働かない（あるいは勤勉／怠惰）」というレベルで分断され、対立図式のなかに落としこまれる。問題の構図が「（働く）ワーキングプア」と「（働かない）生活保護受給者」のインセン

<sup>86</sup> ワーキングプアを含めた低所得層が、生活保護受給者へのバッシングの担い手となったり、スティグマを強めているという見解は専門家の間でもみられる（杉村 2008、後藤 2011、鈴木 2012\*）。またそれらに対する批判として川野（2012）の研究がある。川野は、大阪市民の貧困観の分析に基づき、貧困を自己責任として捉えているのは貧困層ではなくむしろ「生活の安定した層」であることを指摘し、貧困層の対立を生活保護制度改革の根拠とすることは困難と述べている。

タイプを巡る対立問題として整理された際に、ようやく「ナショナル・ミニマムを満たしていない最低賃金」という問題設定では決して語りえなかった、「生活保護基準の引き下げ」という解決方法が提示されるようになる。

図 2-4 「最低賃金と生活保護の逆転現象」への2つのアプローチ

|     | ナショナル・ミニマム論   | インセンティブ論   |
|-----|---|--|
| 対象  | 法・制度(特に最低賃金法)   | ワーキングプアと生活保護受給者  |
| 問題点 | <ul style="list-style-type: none"> <li>最低賃金が健康で文化的な最低限度の水準を満たしていない</li> <li>違法(違憲)状態(最賃法9条, 憲法25条)</li> <li>働いても生活保護から抜け出せない</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>働く意欲が失われる(働き損)</li> <li>不公平感が増大する</li> <li>モラルハザードが起きる(働かずに生活保護に流れる)</li> </ul> |
| 概念図 |   |  |
| 解決策 | 最低賃金の引き上げ   | 最低賃金の引き上げ<br>あるいは、生活保護の引き下げ  |

出所：筆者作成

逆転現象を問題視するという点において、全紙共通であった社説記事(表2-11)も、その解決策においては正反対の2つの立場にわかれる。最低賃金引き上げに積極的な2紙(毎日、朝日)がある一方で、読売・日経・産経の3紙は企業への影響から最低賃金の引き上げに否定的であり、むしろ生活保護引き下げに言及している<sup>87</sup>。「ナショナル・ミニマム論」では、逆転現象解消は「最低賃金の引き上げ」以外にありえないが、「インセンティブ論」では「生活保護の引き下げ」も考えうる選択肢となる。このような言説はマスコミだけにとどまらない。むしろ政治の場面で「インセンティブ論による対立図式」は積極的に用いられ、それに派生した「生活保護の引き下げ」は現実のものとなった。2011年11月に民主党政権下で行われた「行政刷新会議(提言型政策仕分け)」では、「最低賃金や国民年金を上回る生活保護基準」という問題設定のなかで、「生活保護基準(支給額)については、自立の助長の観点を踏まえ、基礎年金や最低賃金とのバランスを考慮し、就労インセンティブを削がない水準とすべき」<sup>88</sup>との提言を行った。また2012年12月の政権交代後の自公政権により2013年8月

<sup>87</sup> これは先の注で触れた専門家の意見においてもみられる態度である。ワーキングプア層と生活保護受給者による貧困層同士の対立があるとした杉村や後藤は、解決策として生活保護の適正運用や最低賃金の引き上げを提案している。一方で、同じく貧困層の対立説を共有する鈴木は生活保護費の削減や生活保護受給者への最低賃金除外といった提案を行う(川野 2012)。

<sup>88</sup> 行政刷新会議「提言型政策仕分け」ワーキンググループ B B5-6 社会保障：生活保護の見直し(生活保護医療の見直し等)提言より一部抜粋。

からの保護基準の段階引き下げが決定した<sup>89</sup>。自民党は以前より政権公約として「生活保護給付水準の10%引き下げ」を掲げており、引き下げの理由を次のように記している。

「東京都の生活保護費は、標準3人世帯で約24万円（月額）となっています。他方、最低賃金で働いた場合の月収は約13万円ほどであり※、国民年金は満額で65,541円というのが実情です。こうした勤労者の賃金水準や年金とのバランスに配慮して、生活保護給付水準を10%引き下げます。

※（試算）東京都の最低賃金840円×8時間×20日＝134,400円」

（自由民主党広報本部 「The Jimin NEWS H24.4.16」 No.160）

これらの言説において、最低賃金と生活保護の制度的位置づけや法的関係、特に両者の非対称性についてはまったく考慮されていない（第2節 2-1 (3)）。「逆転現象を理由にした生活保護の引き下げ」は、際限なく両者の基準を下げ続ける可能性を含有している。

### 6-3 自立を求める生活保護と自立できない最低賃金（勤労控除を除外したことによる効果とその影響）

「インセンティブ」が強調される「逆転現象」言説とその効果（生活保護の引き下げ）についてみてきたが、逆に現在の「逆転現象」を巡る文脈では語られていない影響というものも存在する。「最低賃金と生活保護の計算方法」により省かれ、「ワーキングプアと生活保護受給者の対立図式」のなかで見えなくされているその影響について次に述べる。

「勤労控除」については、すでに4-2の(5)において、その性質から稼働世帯の最低生活水準を測る上で本来除外してはならないものである旨を述べた。岩永（2011）の通り、勤労控除を省いた生活保護水準は、無業の成人が日常生活を送るために最低限必要な栄養基準

---

<sup>89</sup> 2013年度からの「生活扶助基準の引き下げ」について、厚労省の説明では①生活保護基準部会における検証結果を踏まえた年齢・世帯人員・地域差による影響を調整した分（3年間の削減効果額：90億円）、②平成20年以降の物価動向を勘案したデフレ調整分（同効果額：580億円）をその根拠としている。削減の大半を占める②のデフレ調整は、従来の水準均衡方式とは明らかに異なる取り扱いであり、基準部会では審議もされていない内容である（①についても基準部会報告は必ずしも保護費の引き下げという結論のみを下しているとはいえ、他に例えば部会委員からの「最低生活費算定報告」については無視されている）。今後手法の妥当性、利用データや指標など具体的に検証される必要があるだろう（この点について布川ら（2013）参照）。もう1点見逃してはならないのが、今回の引き下げが紛れもなく政治的な産物であるという事実である（保護費の10%削減を唱えていた自民党が政権与党になったことが大きく関係している）。デフレ論による引き下げは、いってみればあるべき結論に至るための後付けの理由でしかない。ゆえに「なぜ保護基準の引き下げが語られるようになったか」、「だれが／どのように、それを語っていたのか」を検証することも重要であろう。本稿で取り上げたのは後者である。法制度上は、低水準の国民年金や最低賃金の存在をもって保護基準引き下げの根拠とすることはできない。しかし、政治的なテーマとすることは十分に可能であるし、実際に政党の公約やマスコミによる言説においてそれはなされてきた。

を根拠とした水準でしかない。厚生労働省の現在の見解は、現行の基礎控除の70%は「必要経費」分、残る30%は「自立助長」分としている<sup>90</sup>。

計算式から勤労控除を除外した結果、実際の生活保護の現場において、次のような事態を引き起こす。通常の逆転現象が起こっていない都道府県においても、(X) 最低賃金 < (C) 生活保護要否水準（以下、要否水準）、(X) 最低賃金 < (D) 生活保護自立水準（以下、自立水準）という事態が起こりうる（実際には現在47都道府県すべてで生じている）。「(C) 要否水準」とは資産要件を別にすれば、その水準以下の収入であれば生活保護が必要な世帯であることを示す水準である。「(X) < (C)」とは、「フルタイムで働いていても生活保護を受けざるを得ない状況」とも言える。同様に「(D) 自立水準」とはその水準以下の収入であれば、生活保護から脱却（≒自立）のめどが立たない水準である。「(X) < (D)」とは「フルタイムで働いていても生活保護から抜け出すことができない状況」を意味する。これにより、生活保護の申請者が、仮にフルタイムで働いていても、その時給が最低賃金であれば、生活保護の要否判定の結果は要となり、生活保護による支えが必要となる（(X) < (C)）。失業して生活保護を利用するようになった人々が、求職活動の結果、週5日フルタイムの仕事が決定したとしても、その時給が最低賃金であれば、生活保護から脱却することはできない（(X) < (D)）。勤労を強調し福祉からの自立を繰り返し唱えるこの社会の最低賃金は、そもそも自立できない水準になっている。

ただしこの「基準（水準）の問題」は対立図式により隠蔽されている。最低賃金で働くワーキングプアにとって、生活保護受給者は憎悪の対象とされ、自らを助ける制度だとは考えない。政策の側も、最低限の生活水準を満たしていない人々の存在に触れながら、その人々を生活保護で一旦保障するというような話にはならない。「インセンティブ論による対立図式」として描かれた「ワーキングプア」と「生活保護受給者」は、同じ「貧困・低所得問題」として繋がりをもって論じられることはなく、生活保護への流入と滞留は人々のモラルハザードと福祉依存により説明されている。

## 6-4 総括

### (1) 最低賃金裁判

「逆転現象を根拠とした生活保護の引き下げ」へと流れている政治状況のなかで、これに抗する動きとして「最低賃金裁判」について最後に触れておきたい。

2011年6月に神奈川県労働者ら50人が「最低賃金額が生活保護を下回っているのは違法」として国を被告に横浜地裁へ提訴した。この「最低賃金裁判(2013年4月時点で係争中)」は、インセンティブ論が支配的な最低賃金と生活保護の逆転現象を巡る状況のなかで、「最低賃金の低水準」に正面から取り組む試みである。現在の国の基本的考え方は、仮にある年度で最低賃金の水準が生活保護の水準を下回っていても、最低賃金審議会が、この乖離を認識した上で、生活保護以外の要素も総合的に勘案して当該年度の最低賃金額を定め、更にこれを解消するための中長期的な道筋を示しているのであれば、特段の問題は生じない、としている（労働調査会出版局 2009：50）。

---

<sup>90</sup> この基礎控除額は、2013年7月より変更されている。この変更は金額のみならず、基礎控除に対する根本的な考え方や廃止時の要否判定における運用などにも関係するものであり、非常に重要な変更である。これについての第3章にて詳述する。

しかし、はじめに触れたように、法改正時に原則2年で解消するとした逆転現象は、すでに5年経過した現在においても一向に改善のきざしは見られない。そしてそれは、翌年度には逆転現象が必ずいずれかの地域で発生するような計算方法自体に問題がある。現行の仕組みのなかで、毎年期限を1年延長して約束される「原則2年以内の解消」を、「解消の道筋」として主張すること自体に限界があると言わざるを得ない（表2-1）。先述したように、同裁判では最低賃金と生活保護の計算方法における5つの問題点についても言及しており、今後の展開が注目される。

## （2）本章のまとめと考察

本稿では、上がり続ける最低賃金と据え置き状態の生活保護の間で、なお毎年発生する奇妙な「逆転現象」のメカニズムの解明を試みた。逆転現象は「可処分所得比率の低下」と「住宅扶助実績値の増加」により、翌年度に再計算すると最低賃金水準は低く、生活保護水準は高く算定されるため、解消したはずの「逆転現象」が再びあらわれる。発生の要因は「可処分所得比率」と「住宅扶助実績値」であるが、そもそも計算式にこれらの要素を組み込んだ時点で、現在の事態は想定可能なものであった。毎年発生する逆転現象は実は奇妙な事象ではなく、逆転現象が毎年発生するような計算方法を採用しているのが、今の「最低賃金と生活保護」を取り巻く現状であると言える。この計算式の採用は、改正最賃法によりナショナル・ミニマムを下回らない水準との目標を掲げた一方で、手続き面においては労使の思惑と妥協が絡む審議会方式が継続したため、最低賃金の大幅な増額を嫌った使用者側の意向が強く反映された結果となっている。最低賃金と生活保護の乖離額が小さく見積もられている現行の計算方法は、それゆえに毎年の逆転現象発生を引き起こす原因ともなった。

この毎年発生する逆転現象は、逆転現象が判明するたびにメディアで大きく報道されている。ただしその捉え方は、「最低賃金の低水準」や「計算方法の問題点」としてではなく、「ワーキングプア」と「生活保護受給者」というある属性を持つ個人の「不公平感」や「モラルハザード」のみに問題が矮小化されており、結果的に2013年度からの「生活保護の引き下げ」を後押しすることとなった。「最低賃金と生活保護の逆転」は、本質的にはナショナル・ミニマムの実現にかかわる問題である。今後の議論の前提として、両者の指標の妥当性を再検討することが急務であり、同時に「インセンティブ」に偏らない問題の捉え方、たとえば本稿で提示したような「生活保護から抜け出ることができない最低賃金」といった視点での研究の進展が一層重要となるだろう。

## 第3章 自立助長を放棄した生活保護制度

### 目次

#### 第1節 はじめに

##### 1-1 本章の目的

##### 1-2 2013年生活保護改革の衝撃

#### 第2節 勤労控除の見直しと要否判定の運用変更

##### 2-1 2013年8月の各種見直し（勤労控除の見直し）

##### 2-2 保護申請・廃止の際の要否判定

##### 2-3 2013年8月の運用変更

#### 第3節 運用変更による実際の影響

##### 3-1 運用変更による影響①（東京都の場合）

##### 3-2 「貧困」の判定と「自立」の判定を同一にすること（自立助長の放棄）

##### 3-3 運用変更による影響②

###### (1) 全国の影響

###### (2) 最低賃金へ及ぼす影響

#### 第4節 雇用と失業のあいだにおける支配の戦略

##### 4-1 自立助長の放棄は何を意味するのか？

##### 4-2 第I部の小括と第II部へ向けて

### 第1節 はじめに

#### 1-1 本章の目的

前章では「最低賃金と生活保護の逆転現象」に焦点をあて、毎年新たに発生しては解消する人たちごっこを繰り返す逆転現象のカラクリを「最低賃金と生活保護の比較計算方法」から精査し、現在の枠組みでは抜本的な逆転現象解消は不可能であることを明らかにした。同時に、毎年マスメディアで大きく取り上げられ、世間の注目を集める「逆転現象」は「最低賃金の低水準」の問題視ではなく、「生活保護受給者の貰いすぎ（それによる意欲低下・依存の発生）」として言説構造が変化している。ナショナル・ミニマムとして「健康で文化的な最低限度の生活」を維持しうる水準の是非を論ずるのではなく、「働かずして貰うことのできる金銭のあるべき姿」という形で問題設定され、それは政治の動きのなかで、現に2013年からの生活保護基準の見直し（実質大幅引き下げ）を招く結果となった。

低所得者の最低限度の生活水準を担保する最低賃金と生活保護というような両制度を対立させ、（僅かばかりの最低賃金を上昇させつつ）結果的に生活保護の引き下げが行われた。これが意味しているのは、「自立（とみなされるもの）の水準を下げる」ということである。本章ではこのことが公に行われた2013年の生活保護制度の制度変更を取り上げ、「自立の水準を下げる」ということの意味と目的、その影響について述べる。

#### 1-2 2013年生活保護改革の衝撃

戦後60年以上続く現在の生活保護制度にとって、2013年の衝撃はまさしく歴史的なものとなった。8月より制度始まって以来の大幅な保護基準引き下げが実施され、6月に一旦廃案になったものの、10月にはこれまた制度始まって以来の大改正と言われる「生活保護法の一部を改正する法律案」が閣議決定され、12月6日第185回国会にて成立した（施行は2014年7月1日から（一部は同年1月1日より））。

改正法の内容は、保護申請の厳格化や不正受給の罰則強化、扶養義務の強化など多岐に渡る。保護申請権を侵害するいわゆる「水際作戦」の合法化につながるという指摘など<sup>91</sup>、当事者を含めた支援団体、研究者らの警鐘もあったものの、生活保護制度の厳格化という傾向は今後も続くと思われる。2013年8月からの保護基準引き下げについても激変緩和措置による3年間の段階引き下げの1年目であり、3年間で最大10%の引き下げとなる世帯もあるといわれている。

生活保護法改正と保護基準の引き下げのなかで、実は表向きには問題とされず、ひっそりと実施された裏の制度改正があった。その制度改正は実に巧妙に水面下で行われた。本章では2013年の狂乱ともいえる生活保護制度を巡る騒ぎのなかで、世間の注目を浴びることなく、ただし制度の根本を揺るがすような影響をもつことになった、その制度変更の内実を明らかにする。

## 第2節 勤労控除の見直しと要否判定の運用変更

### 2-1 2013年8月の各種見直し（勤労控除の見直し）

2013年8月、生活扶助基準の見直しとともに、他にいくつかの制度変更がなされている。主な変更点は①生活扶助基準の見直し、②「自立活動確認書」の導入、③就労活動促進費の創設、④勤労控除の見直しの4点である。ここで問題としているのは「④勤労控除の見直しに伴う保護廃止時の要否判定の運用変更」である。

論を進める前に、生活保護制度における「勤労控除」について説明を行う。勤労控除は基礎控除、特別控除、新規就労控除、未成年者控除、そして通勤費や社会保険料などの必要経費に対応する実費控除の5種類存在する。年間勤労収入額の1割を目安に、年間を通じて一定限度額の範囲内で控除する「特別控除」については2013年8月を持って「すでにその役割を終えた」として廃止されている。中学・高校卒業した者や長期入院患者などに対して新たに就労した際に6か月を限度に一定額控除する「新規就労控除」や、未成年者に適用される「未成年者控除」は2013年8月にそれぞれ「新規就労控除：10,300円→10,400円」「未成年者控除：11,600円→11,400円」と100～200円の増減があるものの運用上の大きな変更はなかった。

金額においても運用においても最も大きな変更が加えられたのは「基礎控除」であった。基礎控除とは「勤労に伴う経費の補填とともに就労収入の一部を手元に残すようにすることにより勤労意欲を助長するものである」<sup>92</sup>。従前の取扱いによると生活保護利用者が就労収入を得た場合、8,000円までは全額控除される（＝収入認定されない）。8,000円を越える額については収入金額比例方式により別に定める表に従った控除額が適用される（上限額 月額33,190円（1級地））。控除適用後の収入が収入認定額として認定され、世帯の最低生活費との差し引き分が生活保護費として支給される。結果として、就労している生活保護利用者は就労収入と生活保護費の一部を受給することから、両者をあわせた「可処分所得」は、就労していない生活保護利用者のそれに比べて、ちょうど控除額分だけ上回る計算となる<sup>93</sup>。この

<sup>91</sup> 日本弁護士連合会（2013）「改めて生活保護法改正案の廃案を求める会長声明」

<sup>92</sup> 「生活保護関係全国係長会議資料（平成25年5月20日）」（厚生労働省社会・援護局保護課 2013：31）。

<sup>93</sup> 「生活扶助基準は、非稼働世帯を前提として定められており、稼働に伴う生活需要の増大分は収入との関連で勤労控除の方式で対応することになっている」（生活保護手帳 別冊問答集（2013）：163）。本来、勤労控除

控除額分（手元に残った額）が、勤労により新たに生じた需要（勤労に伴い必要となる被服、身の回り品や、知識・教養の向上のための経費、職場交際費など）を補填する（＝（a）必要経費）と同時に、生活保護利用者の勤労意欲増進、自立の助長を図る役割（＝（b）自立助長）を併せ持つとされている。基礎控除の2つの異なる役割は、これまで控除額の70%が「必要経費」、残る30%が「自立助長」に相当すると定義されていた。

2013年8月の勤労控除の見直しにより、全額控除水準が「8,000円→15,000円」に引き上げられ、全額控除水準以上の収入については控除率が一律10%定率化され、全体的に引き上げとなった。

今回の「基礎控除」の見直しについて、厚生労働省は「引き上げ分は勤労意欲を助長することを目的として行われる」として、今回の引き上げ分は（a）必要経費分ではなく、全て（b）自立助長分に対応すると説明している。基礎控除引き上げの趣旨を説明した後に、厚生労働省の説明ではこのような一文が付け加えられている。

そのため、保護の要否判定においては、引き上げ分は勤労意欲を助長するためのものであって、最低限度の生活を営むに必要な需要ではないので、要否判定には用いない取扱いとする。（中略）なお、別冊の生活保護実施要領等（案）の要否判定に用いる勤労控除の額は、保護の開始時、停廃止時も同じであるので念のため申し添える。<sup>94</sup>

この一文の意味と、その及ぼす影響について次より解説を行う。

## 2-2 保護申請・廃止の際の要否判定

先に触れた厚生労働省の「申し添え」は、一見してもよくわからないだろう。これは実務を担う福祉事務所の職員が手引書として利用している「生活保護手帳」の中で、想定問答という形で記載されている（これについては後述する）。業務に携わる職員でもなければ、これだけ見てもほとんどよくわからないような内容になっている。この「申し添え」の意味を読み解く前に、生活保護の申請時と廃止時の要否判定における2013年8月以前と以降の運用の違いを説明せねばならない。

生活保護が利用できるかどうかは、単に「仕事の有無」により判断されるのではない。仮に仕事をしていても、それによる所得が一定の基準未満であれば、生活保護を利用することは可能である。保護の要否を測るためのそのラインを「生活保護基準」と呼ぶ。生活保護基準は、保護の「①要否の判定基準」と「②程度の判定基準」に区別されている。①の要否基準は、生活保護を申請した場合に、該当世帯に対して保護が必要かどうかを判断する保護要否の基準として、②は現に生活保護を利用している者に対して、生活保護費の支給額の程度を決定する判定基準として用いられる。①よりも②の方が範囲・程度が広く定められており、たとえば生業扶助は①では算定されず、通常②でのみ適用される。仕事をしている場合の「基礎控除」については、①の要否判定では（a）必要経費分として基礎控除の70%のみを適用

---

なしの生活保護基準とは仕事をしていない世帯の最低限の生活水準を満たすものでしかなく、「稼働世帯の基準は勤労控除を含めて初めて算出される」（岩永理恵 2011：291）。

<sup>94</sup> 「生活保護関係全国係長会議資料（平成25年5月20日）」（厚生労働省社会・援護局保護課 2013：31）。



し (b) 自立助長分は含まない。一方で②の程度決定の際には (a) (b) を合わせた基礎控除額の100%が算定される。

ここで注意しなければならないのは、①の要否判定はあくまで保護申請時における要否判定であり、廃止時の要否判定とは異なる、ということだ。保護脱却時の要否判定は、原則として「②程度の判定基準」を用いる。基礎控除は (a) (b) を合わせた基礎控除100%が適用され、控除適用後も収入認定額が最低生活費を上回る場合にのみ、生活保護の廃止が決定される (図3-1)。

図 3-1 要否判定における基礎控除の取扱 (厚労省提供資料)

**要否判定における基礎控除の取扱**

保護の要否の判定は、当該世帯につき認定した「最低生活費」と「収入充当額」との対比によって決定される。

○保護開始時の要否判定(原則)

|                            |      |  |      |      |
|----------------------------|------|--|------|------|
| <b>最低生活費</b>               |      |  |      |      |
| 生活扶助                       | 住宅扶助 | 教育扶助                                       | 介護扶助 | 医療扶助 |
| <b>総収入</b>                 |      |  |      |      |
| 収入充当額                      |      | 控除額  |      |      |
| 判定を行う日の属する日までの<br>3か月間の平均  |      | <b>基礎控除の70%、<br/>出稼ぎ等の実費、<br/>託児費、公租公課</b> |      |      |
| <b>最低生活費 - 収入充当額 = 要保護</b> |      |  |      |      |
| <b>保護必要</b>                |      |  |      |      |

※ なお、保護の脱却時においては、控除額が多いほど可処分所得は増えることとなり、被保護世帯が脱却後に安定的に自立した社会生活を送れるよう保障する必要があるため、控除額全体を判断に用いている。

保護の要否の判定は、当該世帯につき認定した「最低生活費」と「収入充当額」との対比によって決定される。

※ なお、保護の脱却時においては、控除額が多いほど可処分所得は増えることとなり、被保護世帯が脱却後に安定的に自立した社会生活を送れるよう保障する必要があるため、控除額全体を判断に用いている。

出所：厚生労働省社会・援護局保護課 (2011) 第5回社会保障審議会生活保護基準部会資料。

申請時と保護脱却時の要否判定の基準が異なる、前者よりも後者のハードルが高く設定されている、ということは「最低生活保障」と共に並ぶ生活保護制度の基本理念の1つ、「自立助長」を体現するものと理解できる。すなわち、申請時には対象者が「生活困窮しているか否か」を判断する。ゆえに判定基準は最低限度の生活が維持されているかどうかという非常に厳しい基準で保護の要否を測る (そのため基礎控除の適用は必要経費分の70%に限られる)。

一方、保護脱却時は、一度は困窮状態に陥った生活保護利用者が「自立しているかどうか」により判断する。ゆえに脱却時の判定基準は、申請時の生活困窮を測るそれではなく、自立助長がなされたかどうかを測るものとして、申請時の基準を上回る判定基準が用いられてお

り、例えば基礎控除についても、(b) 自立助長分を含めた基礎控除全てを認定した上で保護の要否を判断することとなっていた<sup>95</sup>。

実際に生活保護利用者に支給されている程度の基準よりも申請時にはより厳格な基準が適用されているという意味では「入りにくい」。申請時の生活困窮状態よりも、一段高い基準（自立基準）を満たさなければ保護の廃止とならないという意味では「出にくい」制度であったと言えるかもしれない。しかしそのような制度にはそれなりの理由があったのである。

結果的にこれは、福祉事務所の運用を縛るものとして一定機能していた。申請者が就労していたとしても、定められた勤労控除を適用した上で収入が最低生活費を満たしていなければ「要保護」と判断しなければならず、生活保護利用者が就労開始した場合も、申請時の基準を上回る「自立基準」を満たさなければ保護の廃止は行うことができない。福祉事務所は、困窮状態に陥った人びとを、生活保護を適用することで「最低生活保障」し、就労支援などの「自立助長」によって困窮時を上回る安定的な生活を送れるようになったことをもって、ようやくその役割を終える。

岩永はこのような「勤労控除」の役割（これは1963年度に当時の必要即応原則から自立助長も含み込むとして勤労控除の運用変更がなされた故であるのだが）を次のように述べている。

それは、生活保護の現金給付のしくみに、「社会福祉制度」の機能を介在させることを明確にしたという変化である。

自立助長の費用を保障する実施要領の改正は、社会保障の制度であると同時に社会福祉の制度であった生活保護を、より社会福祉の制度よりに転換させていったと考える。運用上で自立助長の費用が措置されるとは、現金給付のしくみの中で、生活保護を受ける人を社会生活に適応させるようにしていくという社会福祉制度の機能が作用することを意味している。

(岩永 2011 : 128-129)

岩永のいう「社会福祉制度の機能が作用する」、すなわち、生活困窮状態に落ちいった人々を、要保護とみなした人々を、生活保護の基準にまでひっぱりあげ（社会保障の制度）、自立助長により生活保護が必要ない状態にまでもちあげる（社会福祉の制度）。「勤労控除」は、その両方を併せ持つ制度としての役割を期待されていたといえる。

以上、これが2013年7月までの生活保護制度の要否判定における運用である。

### 2-3 2013年8月の運用変更

2013年8月、先に示した厚生労働省の申し添えと同時に、社会・援護局保護課長通知（問・答）に2つの修正がくわえられた。

---

<sup>95</sup> 「被保護世帯が脱却後に安定的に自立した社会生活を送れるよう保障する必要があるため、控除額全体を判断に用いている」（図3-1下部注）を参照。

〔要否判定で行う収入認定の際の必要経費〕

問（第10の5）保護開始時の要否判定を行う際、次官通知第10にいう「第8によって認定した収入」を算定するときには、いかなる経費を必要経費として認定すべきか。

答 次官通知第8の3により、勤労（被用）収入、農業収入、恩給年金等の収入等、収入の種類ごとに定められた当該収入を得るための必要経費の実費及び同第8の3の(5)その他の必要経費のうちア、イ、オに掲げる費用の実費並びに勤労に伴う必要経費として局長通知第10の2の(1)に定める別表2に定める額のうち、局長通知第8の3の(1)によって認定された基礎控除額に70%を乗じて得た額（世帯員が2人以上就労している場合には、それぞれの基礎控除額に70%を乗じて得た額の総額）を認定するものであること。

〔保護廃止の際の要否判定〕

問（第10の6）保護受給中の者の収入が保護開始時の要否判定に用うべき最低生活費をこえるに至り保護の廃止を必要とする際には、最低生活費及び収入については開始時と同様の取扱いによって認定して保護の要否判定を行うものであるか。

答 保護開始時と異なり、現に保護受給中の者については、保護の実施要領の定めるところに従い、当該時点において現に生じている需要に基づいて認定した最低生活費と収入充当額（第10の5と同様の方法により算定した収入認定額）との対比によって判定するものであること。

※下線部は新たに加筆された箇所。取り消し線部は削除された箇所<sup>96</sup>。

2つの問答の改変部分を読み解くと、「問第10の5」は、保護申請時の要否判定は、基礎控除の70%を適用するという変更前の運用の根拠となっていた。基礎控除額の引き上げに伴い、引き上げ前の基礎控除の70%相当にあたる金額を別表にしたため、それを必要経費として認めるというのが変更後の運用である。今回の基礎控除の改定は全て勤労意欲を助長することを目的としており、改定分は全て要否判定に用いないとされた。

「問第10の6」はより巧妙で難解になっている。これまで保護廃止時の要否判定は「当該時点において現に生じている需要に基づいて認定した最低生活費」すなわち「②程度の判定基準」と、基礎控除の100%を適用した収入充当額を対比させて判定していた。変更後は保護申請時と同様に廃止時においても、先の「問第10の5」で触れた控除額引き上げ前の基礎控除の70%相当の「必要経費」のみを認めるという運用に変更した。

この2つの問答を組み合わせた時、今回の運用変更の実態がようやく明らかになる。就労インセンティブの向上を掲げ「基礎控除の引き上げ」を大々的に打ち出していた2013年8月の勤労控除の改正は、実は廃止時の要否判定から（b）自立助長分を取り除くこと、すなわち「自立しているか」ではなく、申請時と同じ「困窮していないか」という判定基準で、保護からの廃止を判定しようというものであった。

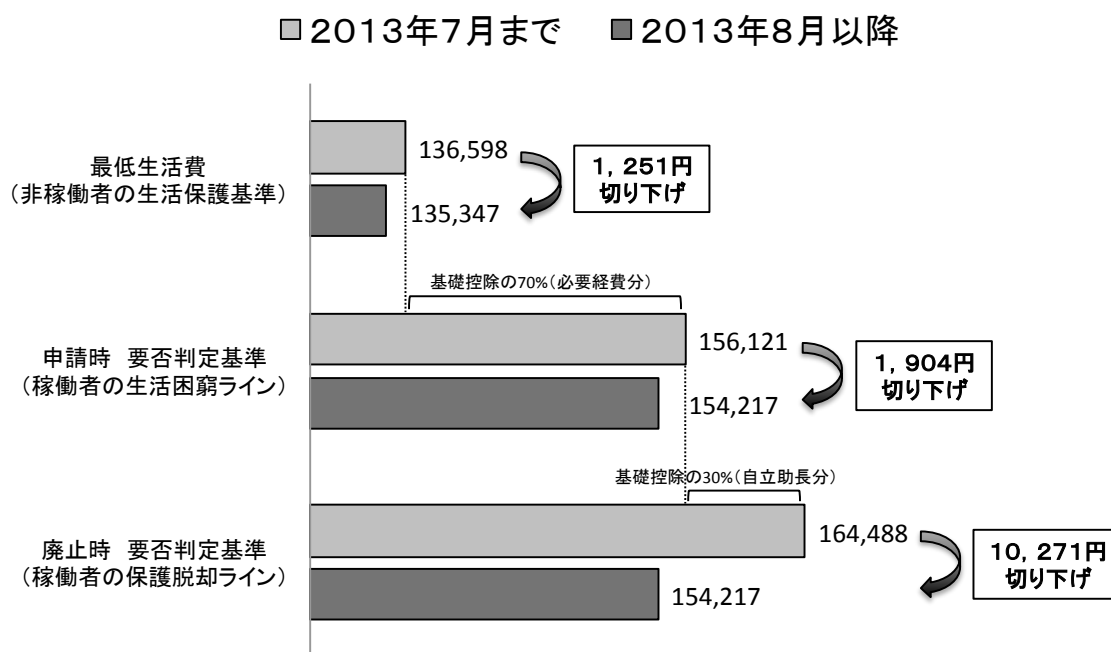
<sup>96</sup> 「生活保護関係全国係長会議資料（平成25年5月20日）別冊 平成25年8月生活保護基準及び生活保護実施要領等（案）」（厚生労働省社会・援護局保護課 2013：68）

### 第3節 運用変更による実際の影響

#### 3-1 運用変更による影響①（東京都の場合）

図3-2に東京都の単身勤労世帯の保護申請・廃止時の要否判定基準を示した。それぞれ上から「最低生活費（非稼働者の生活保護基準）」、「申請時の要否判定基準」、「廃止時の要否判定基準」となっている。

図 3-2 2013 年生活保護基準・勤労控除の見直しによる影響（東京都の例）



出所：「生活保護手帳 2012 年度版、2013 年度版」（中央法規）に基づき筆者作成

2013年8月からは生活扶助基準の見直し（実質引き下げ）が始まっており、図のモデル世帯では最低生活費が1,251円切り下げされている。非稼働の生活保護受給世帯の保護費が1,251円下がった（0.9%減）といえる。なお2013年8月の見直しは、3年間に渡る段階引き下げの1年目であり、2014年と2015年の4月にも同程度の見直しが予定されている。

上から2番目の「申請時の要否判定基準」の説明に移ろう。何度か説明しているように稼働者の場合、就労による必要経費等の控除が適用される。都内に住むワーキングプアの単身世帯を想定すると、彼（もしくは彼女）が生活保護を申請する際に保護が認められる要否判定基準が、2013年8月の見直しにより156,121円→154,217円に1,904円引き下げられた（1.2%減）。

生活保護基準の削減とは、単に生活保護世帯の保護費を削減するという話ではない。国が人々を生活困窮とみなして対応するための施策を実施する（また制度による扶助を適用する）ための、判定ライン自体を引き下げるということを意味している。これまで貧困として、生

活困窮状態にあると認めていたラインを 1,904 円引き下げることが、生活扶助基準の見直しで行われていたことである<sup>97</sup>。

「廃止時の要否判定基準」が、2013 年 8 月に最大の引き下げ幅となっている。164,488 円→154,217 円に下がっており（6.2%減）、基礎控除の自立助長分（30%）の除外だけでなく、生活扶助基準の引き下げも加わり、廃止時の要否判定基準の引き下げ額は 10,271 円にまで至った。これは福祉事務所にとって、保護廃止のハードルが大幅に引き下げられたことを意味する。福祉事務所はこれまでよりも 10,000 円以上低い判定基準で、従来は「要保護」と認定していた低所得の生活保護世帯を「自立」とみなして保護を打ち切ることが可能となった。

### 3-2 「貧困」の判定と「自立」の判定を同一にすること（自立助長の放棄）

先の「申請時の要否判定基準」の切り下げが、国が「貧困（生活困窮）」とみなすラインを引き下げたことを意味すると述べた。同様に廃止時の要否判定基準の切り下げとは、国が「自立」としてみなすラインを引き下げたことを意味する。都内に住むモデル世帯のような単身世帯について、これまで国は 164,488 円の収入を就労により得られるようになったことをもって、「自立」しているとみなした。言うならば「自立助長」とはこの基準を上回ることであった<sup>98</sup>。2013 年 8 月にこの「自立」を判定するラインが 10,000 円以上引き下げられた。このことはこれまで「自立」ではないとみなしていた水準が「自立」とみなされ、「もはや援助は必要ない」とみなすという宣言している。

この「自立」の判定ラインは、基礎控除の自立助長分（30%）が省かれることにより、「貧困（生活困窮）」という申請時の要否判定ラインと同一のものとなった。「貧困」かどうかという基準と、その少し上に「自立」かどうかという基準を二重に設けること。「貧困状態」ととりあえず対応し、より高い自立の達成を目指すこと。「最低生活保障」と「自立助長」を組み合わせることによる社会保障と社会福祉の機能を併せもつそれまでの生活保護制度（第 2 節）が、大きく変わる事となる。2013 年 8 月の運用変更により、「自立」の判定とは「貧困」でないという判定のみとなり、「自立した」ということは「生活困窮状態にない」という、ひどく不安定な状態で保護の廃止がなされる事となる。

---

<sup>97</sup> 生活扶助基準の見直しの際に、他制度への影響についても話題となった（たとえば、就学援助の基準が扶助基準見直しにより引き下げられる可能性があること）。厚生労働省は、今回の生活扶助基準見直しによる影響が他制度へ及ばないように自治体へ依頼したが、実際には自治体ごとに対応が大きくわかる事となった（朝日新聞 2014 年 4 月 4 日「就学援助、縮小増駆出 生活保護に連動、基準下げ 9 市区」）。

ただし、これは生活扶助基準の見直しにあたって当然想定されるべきことであった。生活保護基準というのは、単に生活保護世帯が受け取る保護費の多寡を表しているのではなく、日本におけるナショナル・ミニマムを代表している。

この間の政治の迷走は、保護基準の見直しが、ナショナル・ミニマム（貧困ライン）の多寡を検証したのではなく、「生活保護世帯が保護費をもらいすぎている」というような印象論先行で実施された弊害であったと言えるだろう。

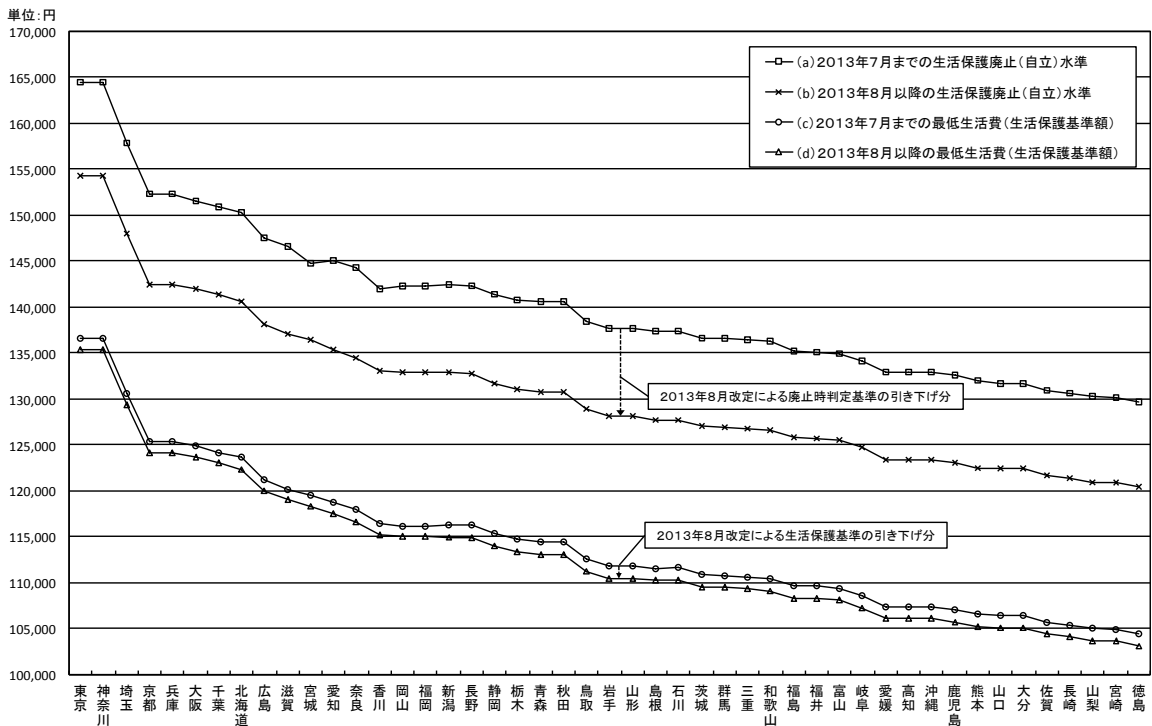
<sup>98</sup> もちろん、自立＝保護廃止と単純に捉えてよいということではない。ただし、本稿では就労による保護からの自立を主に取り扱っており、それによる保護の要否に重点をおいているため、あえてこのように表現している。

### 3-3 運用変更による影響②

#### (1) 全国の影響

東京都だけでなく、全国 47 都道府県の「保護廃止時の要否判定基準と最低生活費」の変化を確認するため、図 3-3 を作成している。2013 年の生活保護費の下げ幅は 1,141～1,425 円という範囲であり、約 1.1% (0.9～1.3%) の引き下げであったのに対して、生活保護廃止時の要否判定基準については 8,365～10,271 円、約 6.8% (5.8～7.2%) の引き下げとなっている。いずれの都道府県においても保護廃止時の要否判定基準の引き下げの影響は、金額面では明らかに保護費引き下げのそれよりも大きい。なお、この要否判定基準は生活保護費の引き下げに連動して低下するため、3 年に渡る保護費引き下げが確定している現段階では 2014 年以降も下がり続けることが予測される。

図 3-3 2013 年生活保護基準・勤労控除の見直しによる影響（全国の例）



注1) (a)生活保護廃止水準 = 基礎控除額(Z) = (c)2013年8月改定前の最低生活費(生活保護基準)  
(b)生活保護廃止水準 = 必要経費額((Z)の70%) = (d)2013年8月改定後の最低生活費(生活保護基準)  
注2)最低生活費は、生活扶助費(1類費(41～59歳単身)+2類費(冬季加算含む))+住宅扶助費。  
※住宅扶助費は県庁所在地の特別基準上限額を用いた。冬季加算は級地・地区別に5/12を適用して月換算している。  
注3)実際の保護廃止時の要否判定においては、各種税・保険料、医療費の一部なども考慮した上で判定する。  
出所:「生活保護手帳 2012年度版、2013年度版」(中央法規)に基づき筆者作成。

出所:「生活保護手帳 2012年度版、2013年度版」(中央法規)に基づき筆者作成

#### (2) 最低賃金へ及ぼす影響

図 3-3 と非常に似た図を第 2 章で用いていた。図 2-3 「最低賃金と生活保護の比較 (生活保護の 4 つの比較水準)」である。図 2-3 では中央最低賃金審議会が無視された 3 つの比較水準について提示した。2008 年から 2012 年までいたちごっこを繰り返していた最低賃金(X)と (A) 水準に比べて、この間全く基準額に変化のなかったこの 3 つの水準が、生活保護基準の見直しと運用変更により大きく引き下げられることはまず間違いない。3 つの水準いず

れもが引き下げられることとなるだろうが、特に (D) 生活保護自立水準は「消滅」することになる（基礎控除の自立助長分（30%）を要否判定に用いないという運用変更のため）。

図 3-3 の「(a) 2013 年 7 月までの生活保護廃止（自立）水準」から「(b) 2013 年 8 月からの」生活保護廃止（自立）水準」にまで引き下げられた影響というのが、図 2-3 で「(D) 生活保護自立水準」が消滅し、さらに「(C) 生活保護要否水準」が保護費見直しにより引き下げられた影響をあらわしている<sup>99</sup>。2013 年 8 月の運用変更は、それまで最低賃金を巡る語りのなかで無視されていた、生活保護からの自立の基準となる比較水準 (D) を全く消し去ることに成功した。

第 2 章で検証した通り、最低賃金と生活保護の逆転現象は結果的には 2013 年 8 月からの生活保護基準の引き下げに寄与した。また、2013 年夏のこの運用変更は、生活扶助基準の引き下げだけでなく、生活保護制度が持つ自立助長機能の実質的な取り外しをも行った。生活保護基準の見直しの副次的な効果として、2014 年度以降の最低賃金と生活保護の乖離（逆転現象）はゆるやかなものになる可能性は高く、今後の最低賃金上昇によりいつそう歯止めがかかることとなるだろう。

## 第 4 節 雇用と失業のあいだにおける支配の戦略

### 4-1 自立助長の放棄は何を意味するのか？

雇用と失業のあいだ（足立 2004）、働いてなお貧困であるというワーキングプアの問題が顕在化し、その数が無視できないほど増大した現代において、困窮状態に置かれた人びとに保護を適用し、申請時の条件を一定程度上回る収入を得られるまでに「自立助長」して、保護の廃止（≒自立）を目指すというこれまでの制度の仕組みはひどく時代遅れなものとなった。それは労働市場全体の不安定化のなかで、現に保護世帯の滞留を招くこととなる。

ゆえに、求められているのはワーキングプアを安定的な労働市場へと自立させる仕組みではなかった。そうではなく不安定なワーキングプアのままだに保護を廃止できる仕組み。2013 年から始まった生活保護改革の舞台裏にはそうした理念がある。自立支援の強調と同時に起こる自立助長の放棄。

この「自立助長の放棄」ともとれるような重大な変更は、国会を通す必要がある法改正ではなく、厚生労働大臣の権限が必要な保護基準引き下げでもなく、厚生労働省社会・援護局の保護課長通知によりひっそりと遂行された。「就労インセンティブの向上」、「自立支援」のために見直されたこれらの運用変更は、実際には全国の福祉事務所で 1 万円近く低い基準で生活保護利用者を制度から押し出すことを可能とするものであった。

生活保護基準の引き下げが、ナショナル・ミニマムの引き下げを意味していたのと同じように、保護廃止時の要否判定における運用変更は、国が自立と認める基準を大幅に低めたことを意味している。「自立した」と認めるのではなく、「もはや困窮状態ではない」と認めることによる保護の打ち切り。生活保護制度が「利用しやすく」なったかどうかはともかく「出しやすく」なったことは確かである。ただしそれは、決して生活保護利用者が「出やすく」なったわけではない。単に福祉事務所が「出しやすく」なったのである。

「利用しやすく自立しやすい制度へ」とは、一連の生活保護改革の嚆矢となった「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」のキーワードである。趣旨は違えど本稿で述べた制

<sup>99</sup> 計算方法が異なるため（生活扶助第 1 類費の対象年齢など）金額が同一ではない。

度変更も、間違いなく「自立しやすい」制度への運用変更であることに注意したい。「自立助長」の機能を放棄してしまえば、数の上では、ライン上では、「自立」はたやすく達成できる。これまで「貧困」とみなしてきたものを、自立していると読み替えることができる。ただしそれは「自立の偽装」、「貧困の隠蔽」に他ならない。問題なのは「自立支援」という論理では、この「境界線上の攻防」が可視化されづらいということである。貧困対策において今必要なのは「自立支援」の模索だけではない。支援の是非は、そこで語られ成し遂げられる「自立の内実」をどこまで明らかにするかにかかっている。問われるべきなのは、私たちの社会の規範（どこまでを貧困とみなし、何を自立とするか）であろう。

#### 4-2 第Ⅰ部の小括と第Ⅱ部へ向けて

足立（2004）は、「雇用と失業のあいだ」として、主に派遣労働について、その特殊性を交えながら、雇用というものが崩れ、失業というわけでもなく、どろどろに融解した労働市場のなかに放り込まれている労働者の抵抗の戦略の可能性について述べた。ケインズ・ベヴァリッジ型の福祉国家というものについて、福祉の対象となる「彼ら」が高齢や疾病、離婚や失業など、人生における「一時的な困難」に陥った場合に、それを助け、そこから抜け出した時には、他の人を助ける役に回ってもらうという助け合いのシステム、いわゆる社会保険を中心とした社会保障システムを構築した。しかし、ベヴァリッジらが構想したそのシステムにおいて、「雇用と失業のあいだ」や、「働いてなお貧困」という現代のワーキングプアの存在はまったくもって想定外であった。フルタイムで働いていれば、いわゆる「普通の」生活ができる、それは福祉国家や近代社会を成り立たせる「神話」の一つであった。もちろん「神話」であるから、太古の昔より働いてなお普通の幸せが享受できない人びとはごまんといたわけであるが、そうではなくシステムが成り立つために、その社会の成員みな共通理解として、建前として「働ければ食っていける」と信じていけることは社会の存続に不可欠なものであった。

ワーキングプアの存在はその嘘を暴き、グローバル化・雇用市場の流動化により従来は女性に押しつけていた「都合の悪い労働」（パート労働）が一般化する。年齢に関係なく、性別に関係なく、「非正規」な労働という形式が一般化する過程で、最低賃金による労働が当たり前のようになり、それは結果として、男一人が家族を養うどころか、自分一人も十分に食べていけない水準の所得で一日中働き続ける人びとの層を形成する。従来ははねつけてきたような「男性の、若く、健康で」という人びとが生活保護が必要な状態にまで落ち込んできたのである。それは生活保護受給者の増大という事態をもたらしたし、またそこに落ち込んだ彼らに再び与えられる仕事は、やはり最低賃金によるパート労働であった。

そうした「雇用と失業のあいだ」という時代において、そこで成される支配の戦略こそが、この第Ⅰ部で明らかにしようとしたものである。まず生活保護から自立した人々を待ち受ける過酷な労働市場の実態を明らかにし、彼らをワーキングプアという状態で制度から押し出す welfare to working-poor を第Ⅰ章で取り上げた。そして、もはやフルタイムで働いても生活保護基準から抜け出することは明らかにできない最低賃金を、そのような状況においてなお、生活保護受給者をバッシングする道具として用いて、逆に生活保護水準を下げる口実に利用している対立図式を第Ⅱ章で描き、第Ⅲ章では第Ⅰ、Ⅱ章を踏まえて、「自立」として認めていた水準、「貧困」として認めていた水準自体を下げたしまい、それまで「困窮」「貧困」と認めてきたライン（貧困ライン）を、「自立」に満たないとしてきていたライン（自立ライ



ン)を引き下げること、もはや「困窮していない(自立している)」とみなして、制度から締め出すことを実現した2013年のプロジェクトを述べた<sup>100</sup>。

最低賃金と生活保護の対立図式に代表されるように、いま問われているのは「生活保護費が多い／少ない」というような単純な「基準(保障)」の話ではないようである。あえて言うならば「(働いていない人間が、私たちの税金で)これだけもらえるのはおかしい」というような規範の話が拗れて入り込んでいる。「働いていない人間が」、「私たちの税金で」という人々の意識、それはこれまでの貧困や社会政策における研究分野でほとんど見過ごされてきた面でもある。この規範や意識の問題は「自立／依存」という形で社会福祉のいたるところで見られるようになる(「働いていない(=自立していない)人間が、私たちの税金に「依存」している)。「自立」という言葉は、第1章から第3章にわたるテーマでもある。

第1章では、「自立支援」強調されている現在において、現場では質の悪い「自立」者を生み出していること。第2章では、そのような「自立者」を生み出す最低賃金の規定要因が、逆に生活保護受給者を「依存」しているとして攻撃していること。第3章では、「自立」の水準自体を下げ、ワーキングプアとして押し出す行為を「自立」としてしまおうということ。以上を踏まえ、続く第II部ではこれらの行為の背景にある「自立」、とくに「自立支援」という理念を取り上げる。

---

<sup>100</sup> これら「支配の戦略」に対して、「抵抗の戦略」はなにがあるのだろうか。足立は、その講演のなかで最もラディカルな戦略として労働と生存を切り離す、ベーシック・インカムについて述べている。ベーシック・インカムは確かに一つの可能性ではある。労働市場の劣化、働けば食べられるという神話の崩壊のなかで、「働く」ということと、「生きる(生活する)」ということの繋がりを断ち切るような可能性を考へるという点で、それは十分に検討しうる課題であると言える。ただし、現在の社会においてベーシック・インカムが成し遂げられている例はない。本研究の視点も「ありうる一つの可能性」ではなく、その前段階としての「現状の分析と批判」に主軸をおいている。「ありうる可能性」については今後の研究の課題とすると、ここでは足立が(批判的に)述べたもう一つの「抵抗の戦略」、それは現代の先進国を中心に採択が進んでいるワークフェアやアクティベーションと呼ばれている、その方向性について、「自立支援」という理念をカギとして第2部以降で検証したい。

## 第Ⅱ部 「自立支援」の誕生と発展

### 第Ⅱ部の目的

第Ⅰ部は、すべて「自立」や「自立支援」というものの強調が、制度や政策にどのような変容を起こすか、という視野に立っている。第Ⅰ章では、「自立支援」の強化により就労による生活保護脱却が強調される。結果として、福祉からの押し出しが進む状況を踏まえ、保護離脱世帯の保護離脱時の状況を調べることで、自立支援の成果としての「自立」の内実の一端を明らかにした。「自立支援」は確かに、生活保護からの脱却を促し、それを一定程度押し進めるのかもしれないが、本質的には雇用市場の劣化を変えるものではない。ゆえに、雇用市場の劣化が著しい場合、就労支援による福祉からの押し出しは、生活保護「自立」者をワーキングプアに仕立て上げる行為となるような可能性を持つ。第Ⅱ章は、第Ⅰ章の知見をもとに、生活保護「自立」者がワーキングプア化する一因として「最低賃金」「最低賃金と生活保護の逆転現象」に注目した。なぜ「自立」した人々の収入が非常に貧しい状態におかれているのか、なぜ自立支援を強調している世の中に自立できない賃金水準が存在するのか、について考察を行った。「自立」を強調する行為は潜在的に（あるいは顕在的にも）「依存」を敵視している。「頑張っている最低賃金労働者」と「怠惰な生活保護受給者」という対立構図は、いってみれば「生活保護以下の所得でもとりあえず働け。福祉に頼るな」ということを言っているにすぎない。「自立」できない労働市場を前に、福祉の側が「自立支援」を強調し、世論もそれに同調するとき、その流れは反転し、「生活保護受給者」がバッシングされ、ナショナル・ミニマムが引き下げられるという構造が出来上がってしまっている。第Ⅲ章では、第Ⅱ章での問題点を引き継ぎながら、生活保護と最低賃金がお互いに足を引っ張りあい、「自立／依存」が巧みに政治利用され、結果的に両者の水準（ライン）を切り下げる結果となった生活保護における2013年改革の趣旨を中心に述べた。3つの章とも、「自立」、「自立支援」という言葉が大きなキーワードになっている。第Ⅰ章では、「自立支援」強調されている現在において、現場では質の悪い「自立」者を生み出していること。第Ⅱ章では、そのような「自立者」を生み出す最低賃金の規定要因が、逆に生活保護受給者を「依存」しているとして攻撃していること。第Ⅲ章では「自立」の水準自体を下げ、ワーキングプアとして福祉から押し出す行為を「自立」としてしまおうということ。以上を踏まえ、第Ⅱ部ではこれらの行為の背景にある「自立」、とくに「自立支援」という理念に焦点を当てたい。

第Ⅰ章の後半部で少し述べたが、Young (2007=2008) は包摂を唱えながら、実際は排除しているような社会の仕組みを「過剰包摂（過食嘔吐）<sup>101</sup>」と呼んだ。「自立」のための支援が強調される一方で、その「自立」は低賃金で不安定な労働に従事すると限りなくイコールであった。第Ⅱ部では、包摂の側の言説として「自立」「自立支援」に光を当てる。この言葉の誕生と変遷の歴史的経緯。言葉のもつ特徴、機能、そして社会福祉におけるこの概念が果たした役割をテキスト分析や政策史的視点を絡めて分析する。そういうわけで第Ⅱ部のテーマは「自立支援」である。

なお、ここでの試みは、そもそも「自立とは何か?」、「自立支援とは何か?」という問いに直接解を与えるようなものではない。そうではなく「自立支援」という試みがどのような

---

<sup>101</sup> 訳書では、bulimiaを「過剰包摂」と訳しているが、筆者はこの期の本来の意味である「過食症」「過食嘔吐」の方が適切だと考えている（食べ吐きする後期近代社会）。

状況のなかで生まれ、広まるようになったか。そしてこの言葉、価値が広まることが社会福祉の諸分野にどのような影響をもたらしたかについて、1つの見地を示すことが目的である<sup>102</sup>。

---

<sup>102</sup> 「ワークフェア、自立支援」について、本研究は立岩（2006,2007a,2007b）や笹沼（2008）から多くの示唆を得ている。

# 第4章 「自立支援」のテキスト分析（国会会議録の分析から）

## 目次

### 第1節 本章の目的と方法論について

#### 1-1 本節の目的と方法論

- (1) 本章の目的
- (2) 方法論について

#### 1-2 先行研究

### 第2節 「自立支援」の初出

#### 2-1 「自立支援」の初出について（各種データベースより）

- (1) 新聞記事
- (2) 図書・学術論文
- (3) 行政資料など
- (4) 国会会議録

#### 2-2 分析に使用するデータ（国会会議録）について

#### 2-3 テキストマイニングという手法について

#### 2-4 対象データについて（データの抽出方法、概要）

### 第3節 分析（1）（量的視点から）

#### 3-1 「自立支援」の時系列分析

#### 3-2 関連語探索

#### 3-3 共起ネットワーク

#### 3-4 コーディングルール作成

### 第4節 分析（2）（発言の分析）と考察

#### 4-1 「自立支援」という言葉の多義性

- (1) 国会会議録での「自立」「自立支援」の定義に関する答弁

#### 4-2 「自立支援」の特徴、機能と役割（1）

- (1) 領域ごとの自立、自立支援
- (2) 対立する「自立概念」の隠れた共通点

#### 4-3 考察（政策テンプレートとしての「自立支援」）

## 第1節 本節の目的と方法論について

### 1-1 本章の目的と方法論

#### (1) 本章の目的

第II部のテーマは、「自立支援」である。この言葉、この概念がどのように生まれ、どのように扱われてきたのか。自立支援という言葉が生まれた1980年代後期以降の日本において、どのような役割を果たしてきたのかを研究の対象とする。「自立支援」という言葉自体は、まぎれもない「政策言語」（中西 2007）である。それは政策的な特定の意図をもって取り扱われており、常に政治とともに発展した言葉であるからである。本章ではこのことを取り上げたい。「自立支援」という言葉の誕生と拡大の経緯、言葉が一般化するまでに至った経緯と、この理念の登場が社会福祉に与えた影響を検証する。

分析の方法として、まず本章では国会会議録を対象データにテキストマイニングの手法を取り入れ、主に数量的な視点から分析する。次章以降では、自立支援に関連する法律、制度の成立状況を分野ごとに追いながら、制度歴史的な背景について補足する。

## (2) 方法論について

貧困問題の研究において言説に着目する重要性を、R.Lister は次のように表現している。

言説に焦点をあてることは、貧困の物質的次元と関係的・象徴的次元との関係を浮かび上がらせるうえで、そしてそこを貫いて、『権力の糸』がどのように絡み合っているかに光をあてるうえでも、有効なのである。

(Lister 2004=2011 : 152)

貧困や社会的排除に対する政治の側からのアプローチは、社会政策や福祉行政という形であらわれる。政策の中身や効果はもちろん重要なものであるが、その政策の名称・表現も同じように実は重要なものである。政治の側で語られる言葉や表現は、対象とされた人びとへの政治や社会の側のまなざし・捉え方をあらわす。ここでは「自立支援」という言葉が政策の側でどのように生まれ、増減してきたかを測ることでこの言葉に対する社会の距離のとり方を分析したい。

さて、言葉を数え上げるというシンプルな方法は、言説分析の一つの方法として今なお有効な方法である。ある言葉の多寡（頻度）というのは、その言葉や概念に対する私達の社会の「こだわり」の大小を判別する一つの方法といえる。

Google 社が開発・公開しているサービスに「Google Books Ngram Viewer」がある。これは Google 社がデジタル化した図書のデータを基に、ある単語が対象期間内にどのように表れているかを時系列で返すことができる。利用できるデータセットは英語、フランス語、ドイツ語、中国語などがあるが日本語については、2013 年 11 月時点では対応していない。

図 4-1 では「welfare dependency（福祉依存）」という言葉の 1800 年～2000 年までの出現状況を表している<sup>103</sup>。過去に登場することのなかった「welfare dependency」という言葉が 1960 年代後半～1970 年代にかけて急上昇し、1980-90 年代と上昇を続けていることがわかるだろう。これらはいわゆる「アンダークラス」論争とその後の福祉改革の時期にあたる。「welfare（福祉）」と「dependency（依存）」が結びつけて語られるようになったということが視覚的にわかる好例といえよう。この時期に「Welfare Queen（福祉女王）」という非常に差別的な言葉が流行したように、アメリカでは保守党のキャンペーンによって、いわゆる福祉受給層というのが世論から批判の対象となる。それまで顕在化していなかった世論が、名前をつけられ、ネガティブキャンペーンを打たれることで、福祉受給者へ暗いイメージを持つこととなる。

---

<sup>103</sup> 「Google Books Ngram Viewer」では 1500 年～2008 年までの期間を対象としている。「welfare dependency」という言葉は 1500～1800 年までの期間の出現回数がいずれも 0 であったため、ここではグラフの見やすさを考慮して、1800 年以降としている。

図 4-1 「welfare dependency (福祉依存)」という言葉の発生と増減



出所：Google books Ngram Viewer (<https://books.google.com/ngrams>) より筆者作成（作成日：2014/05/05）

このように英語圏（特にアメリカ）における「福祉依存」という言葉の増加と、この時期のアンダークラス論争、保守政権における福祉改革時期が密接に絡み合っていることがわかる。本章では、同様に「自立支援」という言葉の多寡を測り、また次章以降の歴史的なコンテキストを押さえることで、この概念の分析を試みる。

## 1-2 先行研究

本稿では、「自立支援」の増減を測る媒体として「国会会議録」を用いる（媒体選定の理由は本章第2節の2-1、2-2参照）。「国会会議録」を利用したテキストマイニングの手法は、たとえば丸山（2008）は「カウンセリング」、丸山・山崎・橋本（2009）では「専門職」という語句・概念に注目し、その変遷を辿る目的で試みられている。本研究においても、丸山らの研究手法の多くを参考にしており、利用している解析ツールも同じ「KHCoder」である<sup>104</sup>。

テキストマイニングの手法によるものではないが、「自立支援」概念の近年の社会福祉政策への影響を論述している先行研究はいくつかみられる。「自立支援」という言葉に着目し、特に1990年代以降の障害者、生活保護や若者施策における政策変遷から、「社会的包摂」と「自

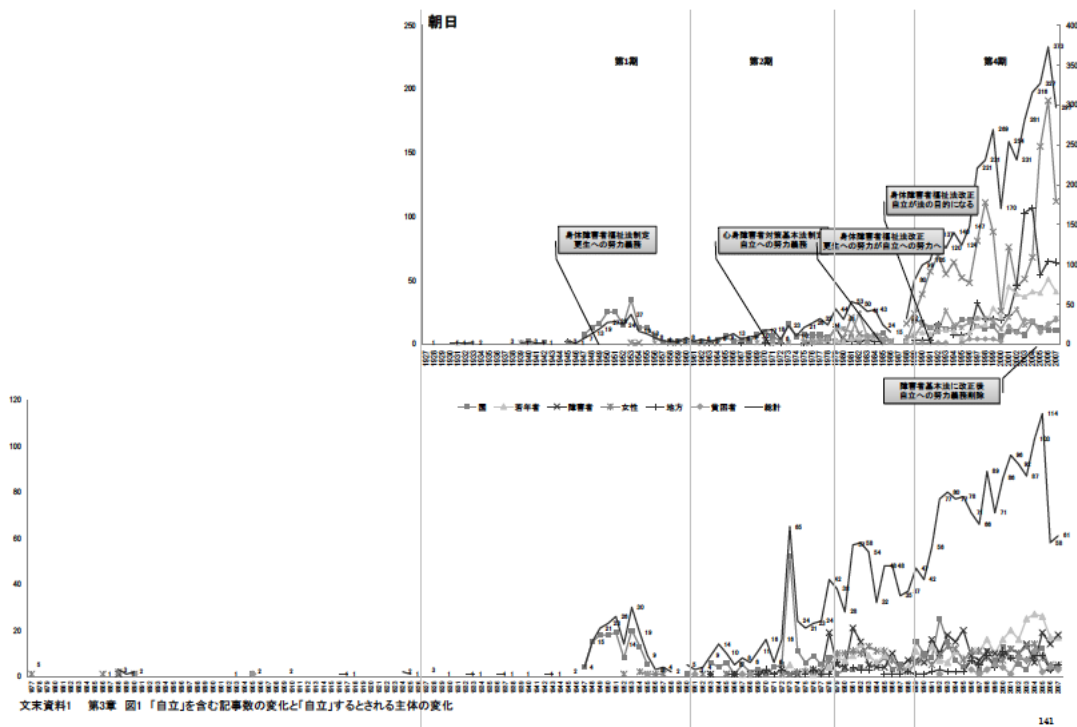
<sup>104</sup> KHCoderについては樋口（2012, 2013）参照。

自立支援」の関連性と相違について検証した福原（2005）や中西（2007）、生活保護制度における「自立助長」「自立支援」概念の意味や今日的課題について考察した大友（2006）、池田（2007）、戸田（2009a, 2009b）などが挙げられる。

本稿の研究の基本的な視点の多くは青木（2009）の研究成果に依っている。障害者労働を巡る言説分析を行った青木の研究は、そのなかで「自立」言説の日本における歴史の変遷の検証や新聞記事を資料として言説分析を行っている。青木の研究成果と本稿における試みは、対象とする語句を「自立」ではなく「自立支援」に限定したこと、しかし対象とする領域においては「障害者福祉」ではなく「社会福祉全般」に拡大したという点が最も大きな違いがあり、これには次のような理由がある。

青木は戦後から現在まで一貫して続く「自立」言説の増加を朝日・読売新聞の記事の増減から、「第1期:1926～1959年、第2期:1960～1977年、第3期:1978～1987年、第4期:1988～2007年」の4つの期間に分け、それぞれの期間における時代背景を踏まえながら、「自立」の主体や複合語の分析を行っている（図4-2）。青木によれば、第4期は「障害者の自立支援」「支援による自立」と呼ぶことのできる時期であり、「自立」という言葉が急増し、概念が固定した時期であることを指摘している。本稿が主に分析する期間は、この青木が指摘した第4期にほぼそっくり当てはまる。

図 4-2 「自立」を含む記事数の変化と「自立」するとされる主体の変化



出所：青木（2009）第3章 図1より引用

筆者は青木が指摘したこの第4期を従来の「自立」ではなく、新たに「自立支援」概念が登場したものと読み解き、分析を行うこととした。それは青木自身が指摘しており、後述するようにこの時期の社会福祉政策を中心に「自立支援」語句が氾濫していることが大きな理由である。「自立」ではなく、「自立支援」という言葉が社会福祉政策のトレンドの一つとして

大きく変貌を遂げた経緯に注目し、その詳細を明らかにするには、障害者領域を超えた社会福祉全般を踏まえる必要があったことが、青木との研究の相違点であろう。

## 第2節 「自立支援」の初出

### 2-1 「自立支援」の初出について（各種データベースより）

まず「自立支援」という言葉の初出について調べるため、複数のデータベースを使用して、この言葉の最も古い初出を調べた。利用した資料は新聞記事、図書・雑誌、学術論文、政府刊行物や各種報告書などである。

#### (1) 新聞記事

全国紙の新聞記事全文データベース（聞蔵Ⅱ、ヨミダス文書館、毎日 News パック、日経テレコン 21）をそれぞれ利用し、「自立支援」で記事の全文検索を行った。朝日新聞、読売新聞、毎日新聞、日本経済新聞（以下ではそれぞれ朝日、読売、毎日、日経と略す）の「自立支援」という語句を含む記事の初出時期と、記事内容のテキストデータをまとめたものが表 4-1 である。

全国紙のなかで「自立支援」初出は、日本経済新聞である（日経 1987 年 2 月 9 日朝刊「対南ア放策一段と明確に、政府、周辺国の輸送網整備に協力—9 カ国の自立支援」）。これが今回の調査でも最も古い時期に「自立支援」があらわれたものであった。

日経、朝日、毎日の記事の例から、「自立支援」という言葉が発展途上国に対する資金援助や難民支援などの文脈が元になっていることが推察される。初出の日経記事では、南アメリカ周辺諸国の輸送網整備により（南アメリカからの）経済的な自立のための支援のため、欧米各国や日本が経済的援助を行うという内容。朝日記事では、ソマリアにきたエチオピアからの難民に対する日本国際ボランティアセンターの活動を紹介する記事。毎日新聞はベトナム戦争時の難民のその後を紹介する記事となっている。読売新聞は「中国残留孤児」を扱っている。

毎日新聞を除き、各社とも 1987～1988 年が初出時期となっており（毎日は 1991 年）、またいずれの記事も日本国外の発展途上国や難民（又は中国帰国孤児）を取り上げているという共通した特徴を持つ。

表 4-1 「自立支援」の初出一覧（新聞記事）

|                                | 上段: 見出し                               | 下段: 本文記事  |
|--------------------------------|---------------------------------------|---|
| 日本経済新聞<br>1987 年 2 月 9 日<br>朝刊 | 対南ア放策一段と明確に、政府、周辺国の輸送網整備に協力—9カ国の自立支援。 | 政府はモザンビークなど南アフリカ周辺諸国が進めている大規模な輸送網整備プロジェクト「ベイラ回廊システム計画」に協力する方針を決め、六十二年度から具体策の立案に入る。同プロジェクトは南アのアパルトヘイト(人種隔離)政策に反対する周辺九カ国が南アからの経済自立を目指したもので、米欧各国も積極的な協力姿勢を示しているため、日本としても資金拠出など応分の支援に踏み切る。政府は昨年九月、銑鉄や鋼材の輸入停止など四項目の南ア制裁措置を実施しているが、同プロジェクトへの協力を通じて黒人国家の自立を促すことで、南アに対しアパルトヘイト撤廃を求める姿勢をさらに明確にする狙いがある。 |
|                                |                                       | ベイラ回廊システム計画への協力に関しては、既に外務省が一月末に現地調査団(団長・久米邦貞中近東アフリカ局審議官)を派遣。また同プロジェクトが鉄道、港湾の整備を柱としていることから、運輸省も今夏に調査団を送る予定で、これらの調査を通じ具体的な協力策を詰めていく考えだ。   |



|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| <p>朝日新聞<br/>1987年7月7日<br/>夕刊</p>    | <p>読者の基金が2万人救った ソマリア救援ボランティアがお礼</p> <p>飢饉救援のため、朝日新聞のアフリカ救援基金から6000万円を受け、84年11月から東アフリカ・ソマリアの難民キャンプに入って活動を続けていた日本国際ボランティアセンター(JVC、本部・東京)が、このほど無事に任務を終了した。今後、難民の自立支援に目的を切り替えて残留するが、活動報告のため一時帰国した調整員の島紀晶さん(25)は「あの6000万円がなかったら、何人が死んでいたかわかりません。本当に助かりました」。</p> <p>ソマリアでは1984年6月以来、隣国エチオピアのオガデン地方から、飢えに追われた約2万4000人が、南西部国境の町ルークに流入して来た。JVCはこの難民に対する医療・食料配給の緊急救援を計画。84年11月、朝日新聞に寄せられたアフリカ飢饉救援基金から6000万円を受け、看護婦、栄養士、現地調整員の島さんの計3人を、ルークの町に隣接したマグドール臨時難民キャンプに派遣した。ここでJVCは、国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)の救援事務の支援をするはずだった。</p> <p>ところがマグドール・キャンプでは、政府とUNHCRの意見調整がつかず、難民はほり出されたまま。このためJVCスタッフは、独自に救援活動を開始。国連キャンプが設立された翌85年2月まで約3カ月、食料配給・医療などの緊急援助を続けた。</p> <p>難民は、健康状態が安定した85年8月、2つに分けられ、1万3000人はルーク周辺の他のキャンプに、1万1000人は約600キロ離れたジャボレ定住キャンプに移された。JVCはジャボレに参加した。定住キャンプといっても、全くの原野。まずスタッフの小屋作りから始めなければならなかった。それでもJVCは、保健センター2棟、給食センター2棟、結核医療センター1棟を現地に完成させた。</p> <p>ことし6月17日、難民の状態が安定したため、医療と食料配給の部門をサウジアラビアの「赤新月」に引き継ぎ、緊急援助の任務をひとまず終了した。この間、現地で働いた日本人スタッフは延べ11人。かかった費用は建設資材や4輪駆動車など約6500万円。うち6000万円が朝日の読者からの寄金だった。</p> <p>JVCでは、この活動の報告書、写真集などを用意している。申し込みは送料(切手350円)同封のうえ、〒113、東京都文京区湯島3ノ1ノ4、会田ビル5階、JVCソマリア担当あて。電話03-834-2388。</p> |
| <p>読売新聞<br/>1988年9月29日<br/>東京朝刊</p> | <p>「15番めの中国帰国者自立センターが千葉に開所へ」</p> <p>永住帰国した中国残留孤児家族の自立支援のため「中国帰国者自立研修センター」の設置を進めている厚生省は二十八日、千葉市内に来月一日、十五番目のセンターを開所すると発表した。これで、今年度内に設置を予定していた十五都府県の自立研修センターがすべてオープンとなる。</p>   |
| <p>毎日新聞<br/>1991年5月18日<br/>大阪朝刊</p> | <p>「インドシナ 明日への願い」</p> <p>缶詰やセメント工場、造船所が建ち並ぶベトナム第三の都市、ハイフォン。かつてベトナム戦争時、北爆の重点目標になった港町から、二、三年前は多くのボートピープルが暗夜の中を船出した。ホー・トゥー・フエンさん(21)もその一人。「両親の死後、残った四人の姉妹のうち二女の私が国を出て行くことになった。生活ができなかったから」</p> <p>やみの送り出し業者に支払う三百五十ドル(当時のレートで約四万六千円)は親類がかき集めた。「欧米の国へ行けば、仕送りだってできるはず」。八九年四月、粗末な木造船に乗り込んだ。約五十日かけてやっと着いたのが香港。欧米どころか、第三国定住の可能性はほとんどないと知らされた。</p> <p>鉄条網が張られたキャンプ生活が始まった。挫折感、追い打ちをかける原因不明の頭痛。「みんな寂しがつている」と姉からの手紙で心は決まった。「帰ろう」。UNHCR(国連難民高等弁務官事務所)が進める自主帰還に申請、昨年八月帰国した。</p> <p>フエンさんは今、小さな美容院を営む。元手は国連から支給された自立支援の三百六十ドル。午前中は技術の習得、午後から営業。妹二人を夜間学級に通わせ、百ドルの借金も返しつつある。「将来どうなるのかわからない。でも、早く立ちたい」。再起にかけるフエンさんの指のマニキュアが、陽光に映えた。</p> <p style="text-align: center;">× × ×</p> <p>自主帰還者は全土で八千人を超えた。その一方で、今年も既に四千人余りが香港に漂着した。九割以上は南部からだ。香港・啓徳空港。フエンさんと会って一週間後、五十三番目の帰還便にベトナム人五十人が乗り込んだ。国外での豊かな暮らしの夢が消え、どの顔にも不安感がにじむ。旅客ターミナルから遠く離れた臨時スポット、オレンジ色の機体を見下ろす超高層ビル群…。</p> <p>去るも、残るも、苦難との闘いが待っていることに変わりはない。<br/>(おわり)文・神田 和則写真・阿佐部伸一</p>   |

出所：各社新聞記事全文 DB (聞蔵Ⅱ、ヨミダス文書館、毎日 News パック、日経テレコン 21) を用いて、「自立支援」を含む語句を抽出して作成 (作成日：2014年2月13日)

## (2) 図書・学術論文

図書では「CiNii Books」によるタイトル検索では、1995年2月に出版された「新たな高齢者介護システムの構築をめざして：高齢者介護・自立支援システム研究会報告書」(ぎょうせい)<sup>105</sup>。雑誌では「NDL-OPAC(国立国会図書館蔵書検索・申込システム)」によると、「時の法令」(雅粒社編)の「高齢者と障害者の自立支援と介護負担の軽減にむけて--福祉用具の

<sup>105</sup> CiNii Booksで「自立支援」をタイトルに持つ図書・雑誌を検索すると出版年の最も古い順では1番目に「福祉・自立支援」(ぎょうせい)が「出版年1984.11-」として出てくる(「高齢者介護・自立支援システム研究会報告書」は2番目)。

ただし、これについては都市経営総合研究所が編集している「自治体ユニーク先進事例」というシリーズ全集の出版であり、実際に「福祉・自立支援」というタイトルの書籍が同シリーズより出版されたのは2008年に改版された「新自治体ユニーク先進事例」においてであるため、今回は省いている。

研究開発及び普及の促進に関する法律(平成 5.5.6 公布,平成 5.10.1 施行,法律第 38 号)[含 資料]」(著者:東修司)という 1994 年 2 月 28 日付の雑誌記事が初出となっている。

学術論文では「CiNii Article」によると「月刊福祉」(全国社会福祉協議会)の 1990 年 1 月号の記事「高齢者の自立的な生活システム形成に関する調査報告-3 完-高齢者の自立支援に向けて」(著者:中島 誠,竹内 英二)が初出となっている<sup>106</sup>。

### (3) 行政資料など

行政資料については、資料が膨大かつ統一されたデータベースが存在しないため、その初出を探ることは困難であるが、ここでは例として国立社会保障・人口問題研究所が刊行している『日本社会保障資料IV(1980-2000)』をデータベースに代用した。同資料は、日本の社会保障制度に与えた影響の大きい政府資料や、審議会等の報告書などが整理・収集されており、その資料数は群を抜いている。またすべて PDF 化されているため、全文検索が可能であるという利点もあった。

収集した同資料をもとに「自立支援」という語句を全文検索したところ、最も古いものは 1991 (H3) 年 12 月に全国社会福祉協議会が行った「福祉施設職員,ホームヘルパー,社会福祉協議会職員等福祉従事者確保に関する緊急提言」であった。

### (4) 国会会議録

図書・雑誌、学術論文、行政資料では「自立支援」の初出はいずれも 1990 年代以降であり、新聞記事における 1987 年 2 月が最も古い時期となる。国会での発言を全文検索できる「国会会議録検索システム」での「自立支援」の初出を調べたところ、1987 (S62) 年 5 月 26 日、第 108 回通常国会参議院社会労働委員会 6 号での糸久八重子参議院議員による発言のなかにそれは見られた。

○糸久八重子君 生活保護が支給されている間に何とかして自立できるよう面倒を見るという姿勢だけではなくて、帰国者自身の自立の努力も必要ではないかと思えます。

これは昨年の審議の際にも申し上げたのですけれども、千葉県では養父母に感謝する実行委員会というのがございます。これは県も自治体も一員として参加をしております、もう既にこの実行委員会ではハルビンに老人保健奉仕センターの建設だとか養父母の招待だとか、それからマイクロ検診卓の贈呈などを行ってまいりましたけれども、一応運動は一段落いたしました、今後は帰国者の自立支援に重点を移すことを考えまして現在千葉県中国帰国者自立互助会の設立を準備中でございます。国もこの帰国者自身の自立に向けて努力をする、このことのために指導をしていただきたいと思うのですが、その点はいかがでしょう。

翌年 1988 (S63) 年に衆参両院で木戸政府委員から「中国帰国者の自立支援体制」の説明がなされ、同年より当時の厚生省で「中国残留邦人等に対する定着自立支援事業」が始まる

---

<sup>106</sup> CiNii Article のデータベース上では出版年が登録されていない論文があり、「出版年:古い順」のみでは不備がある。そのため、出版年ごとの論文を辿り、そのなかで最も出版年が古い論文をここでは挙げている。

こととなる。読売新聞の先の記事は、この中国帰国者に対する政府支援を紹介する記事である。

新聞記事含め、その他の資料・文献のなかではこれより古い時期に「自立支援」という言葉はみられない<sup>107</sup>。新聞記事と国会会議録の記録から、1987年が「自立支援」誕生の年といえるだろう。日本国外の発展途上国や難民の「自立支援」という形で最初にあらわれたこの言葉は、ほぼ同時期に政治の場面で、中国帰国者の文脈で取り扱われるようになる。そして、この自立支援はこれ以降「政策」形成のなかで発展していくことになる。

## 2-2 分析に使用するデータ（国会会議録）について

2-1の最後でみたように、「自立支援」の最も古い初出は新聞記事であるが、その数ヶ月後には国会会議録でもこの言葉があらわれていた。この点以外にも今回の分析において、国会会議録を対象データに選定したのは幾つかの理由がある。ある概念についてテキスト分析を行う際に、その概念の特性や分析したい視点というものは、資料の選定において非常に重要である。世論（非常に定義の難しい言葉であるが）における概念の変容を調べるのであれば、新聞記事や雑誌記事は有効な選択肢だろう。学問分野での取り扱われ方を調べるのであれば学術論文での使用法を調べるという方法もありうると考えられる。

今回分析の対象としている「自立支援」という言葉は、自然発生した言葉ではなく、その発生から伝播し一般化するに至るまで終始、政治的・政策的な背景をもった言葉であった。ここに対象データとして「国会会議録」を選んだ最大の理由がある。政策用語としての「自立支援」が現れる場。とりわけ2000年代以降から急速に増大する「自立支援」を導入した社会福祉関係法の成立・改正<sup>108</sup>、その過程を追うには国会会議録を分析することが最も適切と考えた<sup>109</sup>。

## 2-3 テキストマイニングという手法について

テキストマイニングという手法は、あるテキスト（文字で記述された情報）の山のなかから、価値ある情報をマイニングする（掘り出す）ことを意味する。これは1990年代以降、解析ソフトの進化や低額・無料のソフトの普及、テキストデータへのアクセスの向上などの要因により急速に広まっている手法である。もっとも、テキストを分析するという研究手法自体は以前から存在するものであり、とりわけ目新しいものではない。また言説分析となると、これは社会科学の分野では社会的構築主義と呼ばれる思想を背景に持つ一大方法論である。今回テキストマイニングの手法を一部取り入れたのは、後述するように対象とするテキスト量が多く、また多岐に渡ることから、量的視点を取り入れて、データを概観するためである。ゆえにテキストの詳細にまで立ち入って検証する3節以降では、特にテキストマイニ

---

<sup>107</sup> もちろん、このことについては、筆者があくまで調査した範囲であり、今後中国帰国者を巡る文脈よりも古い「自立支援」の初出が見つかる可能性はないとはいえないだろう。

<sup>108</sup> 自立支援を含んだ法案の例として、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法(2002)」、「児童扶養手当法の改正(2004)による『自助努力義務の明記』」、「生活保護自立支援プログラム(2005)」、「障害者自立支援法(2006)」など。

<sup>109</sup> 言語資料としての国会会議録の特徴、利用法等については松田（2004）など。

ングの手法にこだわっているわけではない<sup>110</sup>。本節では、最初は個々のテキストの詳細には立ち入らず、国会会議録において「自立支援」という単語が発生し、増減した経緯（どのようにたちあられ、推移しているのか）、その量的な時系列の変化を概観する。また同一文章内で他にどのような単語と関連しているのか、共起しているのかという点についても分析する。その上で、いくつかの注目すべき発言を紹介しながら「自立支援」概念の広まった経緯について検証を行う。

今回テキストマイニングに用いたソフトウェアは「KH Coder」<sup>111</sup>である。KH Coderはフリーのテキストマイニング用ソフトウェアである。近年脚光を浴びつつあるテキストマイニング・計量テキスト分析の分野において、大きな存在感を示しているソフトウェアであり、KH Coderを用いた学問研究も急速に増えている。なお、ソフトの基本設計については樋口（2014）が詳しい。フリーソフトウェアであるが、基本的なテキストマイニングに必要な機能は十分に備えており、誰でもアクセス可能なことで再現可能性の問題もクリアしている。

## 2-4 対象データについて（データの抽出方法、概要）

分析対象の資料の抽出方法等について以下に記す。まず、国会会議録検索システム（<http://kokkai.ndl.go.jp/>）（図4-3）で、「自立支援」を検索語に指定し、第1回国会から最も古い記録を辿ったところ、先に挙げた1987（S62）年5月26日、第108回通常国会参議院の発言が検索された。

図 4-3 国会会議録検索システム



出所：国会会議録検索システム HP（<http://kokkai.ndl.go.jp/>）

<sup>110</sup> テキストの内容分析、計量テキスト分析の分析手法の整理については、樋口（2014）が詳しい。

<sup>111</sup> KH Coder の HP： <http://khc.sourceforge.net/>  
ソフトのバージョンは Ver.2.b.30d を用いた。

図 4-4 国会会議録検索システム 検索結果表示（上部）、検索結果一覧（下部）

国会会議録検索システム [トップ画面へ](#) [ヘルプ](#)

## 詳細検索 - 検索結果表示

[検索条件変更画面](#) [検索条件入力画面](#)

検索件数・・・1146件

検索件数が制限値を超えました。検索条件を見直し、再度検索してください。（制限値=1000）

検索条件

開会日付：西暦1987年05月26日～西暦2010年12月31日  
 院名：すべて  
 検索語(&)：自立支援

国会会議録検索システム 詳細検索 検索結果一覧

国会会議録検索システム [トップ画面へ](#) [ヘルプ](#)

## 検索結果（一覧表示）

[検索条件変更画面](#) [検索条件入力画面](#)

[一覧印刷用画面表示](#) [発言者一覧表示](#)

会議名によるグルーピング： する  しない  
 日付による並び替え： 新しい順  古い順

1/49 [前ページ](#) [次ページ](#) [ページ選択](#) 会議録本文を表示する場合は、会議名をクリックしてください。

= 発言者情報表示

| No  | 回次  | 院名  | 会議名                                       | 号数  | 開会日付        |
|-----|-----|-----|---|-----|-------------|
| 001 | 108 | 参議院 | <a href="#">社会労働委員会</a>                   | 6号  | 昭和62年05月26日 |
| 002 | 112 | 衆議院 | <a href="#">予算委員会第四分科会</a>                | 1号  | 昭和63年03月09日 |
| 003 | 112 | 参議院 | <a href="#">予算委員会</a>                     | 10号 | 昭和63年03月18日 |
| 004 | 112 | 衆議院 | <a href="#">社会労働委員会</a>                   | 10号 | 昭和63年04月21日 |
| 005 | 114 | 衆議院 | <a href="#">社会労働委員会</a>                   | 3号  | 平成01年05月19日 |
| 006 | 114 | 衆議院 | <a href="#">社会労働委員会</a>                   | 5号  | 平成01年05月25日 |
| 007 | 114 | 参議院 | <a href="#">社会労働委員会</a>                   | 3号  | 平成01年06月16日 |
| 008 | 114 | 参議院 | <a href="#">社会労働委員会</a>                   | 4号  | 平成01年06月20日 |
| 009 | 114 | 参議院 | <a href="#">本会議</a>                       | 16号 | 平成01年06月21日 |
| 010 | 118 | 衆議院 | <a href="#">社会労働委員会</a>                   | 2号  | 平成02年04月17日 |
| 011 | 118 | 参議院 | <a href="#">社会労働委員会</a>                   | 1号  | 平成02年04月17日 |
| 012 | 118 | 衆議院 | <a href="#">社会労働委員会</a>                   | 8号  | 平成02年05月31日 |
| 013 | 118 | 参議院 | <a href="#">社会労働委員会</a>                   | 7号  | 平成02年06月12日 |
| 014 | 120 | 衆議院 | <a href="#">社会労働委員会</a>                   | 2号  | 平成03年02月14日 |
| 015 | 120 | 衆議院 | <a href="#">予算委員会第四分科会</a>                | 2号  | 平成03年03月12日 |
| 016 | 120 | 参議院 | <a href="#">社会労働委員会</a>                   | 9号  | 平成03年04月23日 |
| 017 | 120 | 参議院 | <a href="#">社会労働委員会</a>                   | 10号 | 平成03年04月24日 |
| 018 | 120 | 参議院 | <a href="#">大蔵委員会、土地問題等に関する特別委員会連合審査会</a> | 1号  | 平成03年04月24日 |
| 019 | 121 | 衆議院 | <a href="#">予算委員会</a>                     | 1号  | 平成03年08月20日 |
| 020 | 121 | 衆議院 | <a href="#">災害対策特別委員会雲仙・普賢岳火山災害対策小委員会</a> | 2号  | 平成03年08月29日 |

1/49 [前ページ](#) [次ページ](#) [ページ選択](#)

出所：国会会議録検索システム HP (<http://kokkai.ndl.go.jp/>)

そのため期間を「1987（昭和62）年5月26日～2010（平成22）年12月31日」、会議を「院名：すべて」に指定し、検索語「自立支援」で抽出したところ1146件が該当した（図4-4）。この1146件という数字は該当する国会会議毎の件数であり、ある日付の国会会議において、複数人の発言者から複数回の「自立支援」を含んだ発言がなされる場合もある（国会会議録はすべて発言者の発言毎に分類されている）<sup>112</sup>。該当した1146件の発言をすべてテキストデータで保存し、今回の分析における基礎資料とした。

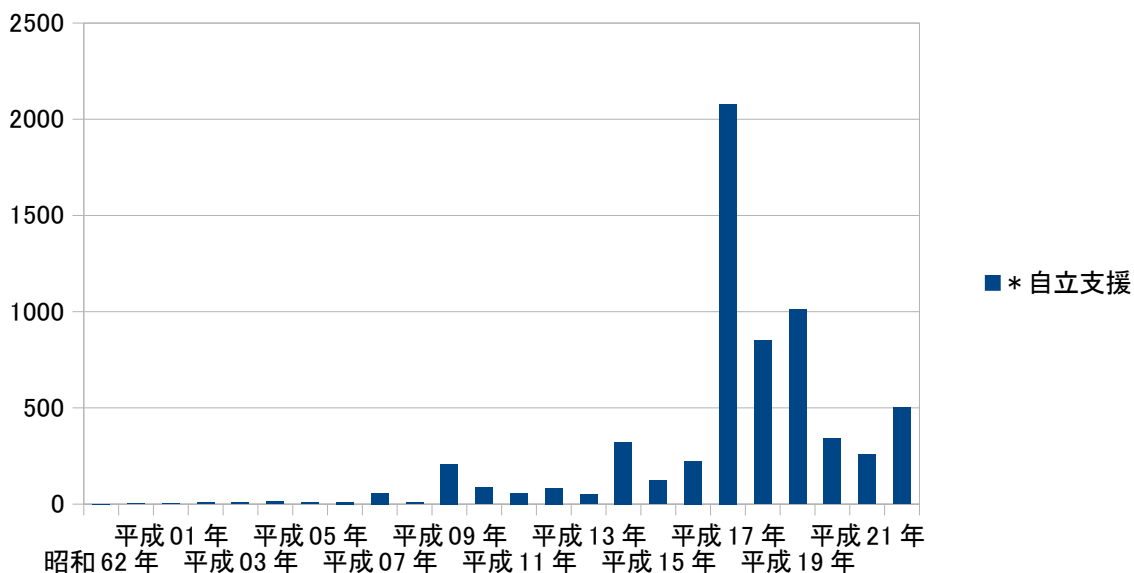
### 第3節 分析（1）（量的視点から）

まず国会会議録において「自立支援」という単語の発生と増減などの量的推移、時系列変化を概観したい。同時に「自立支援」が出現している同じ文章内で他にどのような単語が関連して出現（共起）しているかという点についても分析する。

#### 3-1 「自立支援」の時系列分析

「自立支援」を含む発言量の推移を図4-5に示す。発言量を量的に集計する場合は、数え上げにあたって、単語／文／段落といった単位をどのように区切るかという点で集計数に違いが出てくる。国会会議録は国会議員等の発言のテキストデータであるため、1つの発言のなかに複数の段落があり、複数の段落は複数の文から、文は複数の単語から構成される。1つの文の中に「自立支援」という単語が複数回出現することも考えられる（例：「障害者の自立支援を目的に、障害者自立支援法を制定します」）。

図 4-5 「自立支援」の発言量推移



出所：筆者作成

<sup>112</sup> 該当期間で「自立支援」を含んだ発言をしたのべ発言者数が最も多かった会議は、平成17年10月11日「第163回国会参議院厚生労働委員会2号」であり、この際にはのべ90回を越えている。



単語単位での集計の場合、上記の例は2回としてカウントするが、句点（「。」）で区切る文単位での集計では1回としてカウントする。ゆえに、集計数の多寡は「単語>文>段落>発言数>会議数（検索数）」というような順序となる。「自立支援」の発言量はいずれの単位においても、推移などのおおまかな傾向は変わらない。ここでは、「単語」単位では同じ文中でのダブルカウント・トリプルカウントの影響が大きくなることを考慮して、「文」単位の延べ回数を発言量として集計している。

「自立支援」を含んだ発言がはじめて見られるのは1987年（昭和62年 年間1回）のことである。その後、年を経るごとに徐々に「自立支援」登場の機会は増えていくが、最初5年間（1987～1991年）はいずれも年間10件未満であり、多用されているとはいえない状況にあった。1995年（平成07年）に、年間15件未満であったそれ以前までと異なり、年間58件という最初のピークを迎える。翌年1996年（平成08年）は年間9件と大幅に減少するも、初出から10年後の1997年（平成09年）に年間209件という2回目のピークを迎える。

その後1998（平成10年）～2001年（平成13年）の4年間は年間50件以上100件未満といった件数にまで減じるが、2002年（平成14年）に一転して年間323件の発言が見られ（3度目のピーク）、その後は年間100件を下回るものがなくなり、高止まりした状態で推移している。2005（平成17年）～2007年（平成19年）の3年間は調査期間における頻出年トップ3であり、この3年間の出現回数の合計数は、本分析の調査期間における「自立支援」を含んだ全発言総数（1987～2010年 全6321件）のうち、6割以上（62.33%）を占めている。

前年に比べて増加が著しいピーク時期として、H07年、H09年、H14年、H17-19年、H22年の5つの時期がある。それぞれ自立支援と密接に結びついた政策があり、この点は次章以下にて後述する。

### 3-2 関連語探索

「自立支援」という単語と、共起（「共起は、任意のいくつかの単語、文節、あるいは語句が同時に文内、あるいはテキスト内に使用されていることを指す」（石田・金 2012:5）している単語を抽出し、その経年変化をみる。

1987年以降、3年区分ごとに「自立支援」と共起している語（関連語）を集計し、Jaccard係数（該当する語と共起する度合いを表す）が大きい上位10語を抽出した<sup>113</sup>（表4-2）。

各期間で取り上げられている個々の「単語」やそれに関連する政策 이슈の詳細は後述するためここでは大まかな傾向を取り上げたい。「1987 (S62) -1989 (H01)」では、「帰国」、「中国」、「定着」。「1990 (H02) -1992 (H04)」では「体制」、「定着」という言葉が「自立支援」と共起の度合いが強い。「1993 (H05) -1995 (H07)」には一転して、「中国」、「帰国」、「孤児」という言葉が外れ、「高齢者」や「介護」という高齢者福祉に関する単語が出現し、「1996 (H08) -1998 (H10)」には「児童」、「教護」、「施設」と児童福祉の単語が抽出されている。

---

<sup>113</sup> KHCoderで「名詞、サ変名詞、固有名詞、組織名、人名、地名、未知語、タグ、名詞B（実際はなし）、名詞C」で「表示する語の数」を上位50に設定。

表 4-2 「自立支援」の関連語 Best10

|    | 1987(S62)-<br>1989(H01) |         | 1990(H02)-<br>1992(H04) |         | 1993(H05)-<br>1995(H07) |         | 1996(H08)-<br>1998(H10) |         |
|----|-------------------------|---------|-------------------------|---------|-------------------------|---------|-------------------------|---------|
|    | 抽出語                     | Jaccard | 抽出語                     | Jaccard | 抽出語                     | Jaccard | 抽出語                     | Jaccard |
| 1  | 帰国                      | 0.6154  | 体制                      | 0.3019  | 研究会                     | 0.4176  | 施設                      | 0.3154  |
| 2  | 中国                      | 0.6000  | 定着                      | 0.3000  | 高齢者                     | 0.2899  | 児童                      | 0.2888  |
| 3  | 定着                      | 0.4615  | 自立                      | 0.2979  | システム                    | 0.2600  | 教護                      | 0.1795  |
| 4  | 体制                      | 0.4286  | 研修                      | 0.2439  | 基本                      | 0.1818  | 入所                      | 0.1213  |
| 5  | 促進                      | 0.3529  | 孤児                      | 0.2222  | 介護                      | 0.1810  | 対象                      | 0.0982  |
| 6  | 孤児                      | 0.3333  | センター                    | 0.2200  | 理念                      | 0.1778  | 改正                      | 0.0901  |
| 7  | センター                    | 0.2778  | 帰国                      | 0.2128  | 報告                      | 0.1467  | 家庭環境                    | 0.0881  |
| 8  | 日本語                     | 0.2727  | 促進                      | 0.1964  | 報告書                     | 0.1075  | 理由                      | 0.0800  |
| 9  | 習慣                      | 0.2500  | 就労                      | 0.1707  | 厚生省                     | 0.1071  | 中高年                     | 0.0747  |
| 10 | 残留                      | 0.2500  | 強化                      | 0.1633  | 学識                      | 0.1026  | 支援                      | 0.0733  |

|    | 1999(H11)-<br>2001(H13) |         | 2002(H14)-<br>2004(H16) |         | 2005(H17)-<br>2007(H19) |         | 2008(H20)-<br>2010(H22) |         |
|----|-------------------------|---------|-------------------------|---------|-------------------------|---------|-------------------------|---------|
|    | 抽出語                     | Jaccard | 抽出語                     | Jaccard | 抽出語                     | Jaccard | 抽出語                     | Jaccard |
| 1  | 施設                      | 0.1423  | 施設                      | 0.1260  | 法                       | 0.4176  | 法                       | 0.4909  |
| 2  | 児童                      | 0.1299  | 児童                      | 0.1213  | 障害者                     | 0.3031  | 障害者                     | 0.3321  |
| 3  | 事業                      | 0.1107  | 母子家庭                    | 0.1110  | 法案                      | 0.1517  | 廃止                      | 0.1061  |
| 4  | ホームレス                   | 0.1000  | 策                       | 0.0938  | 施設                      | 0.1185  | 施設                      | 0.0969  |
| 5  | 自立                      | 0.0974  | 被害者                     | 0.0737  | 児童                      | 0.1065  | 児童                      | 0.0810  |
| 6  | 支給                      | 0.0943  | 保護                      | 0.0735  | 医療                      | 0.0889  | 支援                      | 0.0806  |
| 7  | 金                       | 0.0885  | 自立                      | 0.0731  | 支援                      | 0.0620  | 見直し                     | 0.0672  |
| 8  | 実施                      | 0.0875  | 事業                      | 0.0730  | サービス                    | 0.0601  | 制度                      | 0.0582  |
| 9  | 関係                      | 0.0769  | センター                    | 0.0725  | 負担                      | 0.0596  | 障害                      | 0.0577  |
| 10 | 相談                      | 0.0732  | 母子                      | 0.0720  | 制度                      | 0.0571  | 検討                      | 0.0564  |

出所：筆者作成

「1999 (H11) -2001 (H13)」と「2002 (H14) -2004 (H16)」は、「1996 (H08) -1998 (H10)」と同様「児童」という単語が2位にランクインしているが、「1999 (H11) -2001 (H13)」では新たに「ホームレス」という言葉が4位にあらわれ、「2002(H14)-2004(H16)」では「母子家庭」(3位)、「被害者」(5位)という単語がランクインしている。「2005 (H17) -2007 (H19)」と「2008 (H20) -2010 (H22)」はこれまで一度も10位までに入っていなかった「障害者」という単語がそれぞれ2位になっている。「自立支援」とともに語られる対象(となる「語」)が次々と変化している様子がよくわかる。

### 3-3 共起ネットワーク

上記で概観した「自立支援」とその共起している関連語との関係を視覚化する。視覚化のために、ここでは共起ネットワークを使用する。「自立支援」の関連語検索を行い、先のフィルタを適用し、共起ネットワークを使用。単語はそれぞれの該当期間に「自立支援」と関連が強い上位50語を抽出することとした。図4-6がそれぞれの期間の共起ネットワークである。

共起ネットワークの特徴は、各単語と単語の距離ではなく、両者を結ぶ線の有無で共起について判断をする。近い場所にあっても線でつながっていなければ共起しているとは考えな



い。また左記の上位 10 語の表と比べて、関連語同士の関係性が視覚的に確認できるというメリットがある。たとえば「1987 (S62) -1989 (H01)」の図 4-6-1 では「自立支援」の関連語として「帰国」「中国」「定着」「体制」「促進」という単語が挙がっていたが、「帰国」「定着」「体制」「促進」という言葉はそれぞれが密接に共起している語であることがわかる。おそらく「中国帰国者の定着促進体制」という文脈のなかで「自立支援」が語られたと推測できる。このように相互に関連する単語をグループにわけ、また推測できる複合語を整理したものが次の表 4-3 である。

図 4-6 「自立支援」共起ネットワーク

図 4-6-1 : 1987 (S62) -1989 (H01)

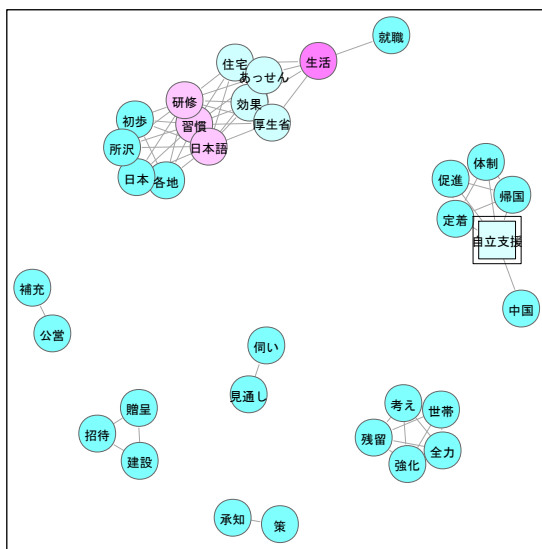


図 4-6-2 : 1990 (H02) -1992 (H04)

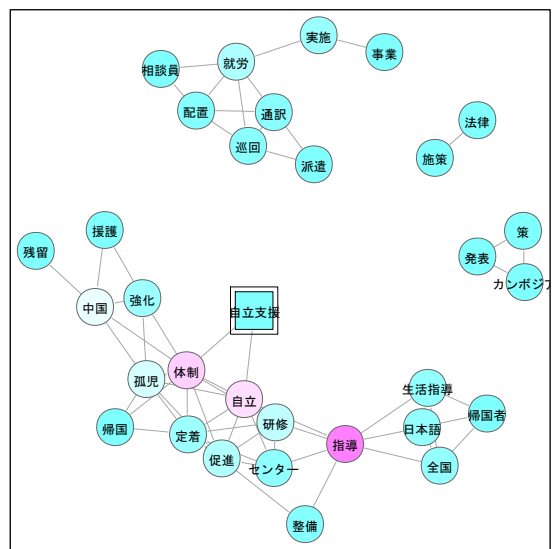


図 4-6-3 : 1993 (H05) -1995 (H07)

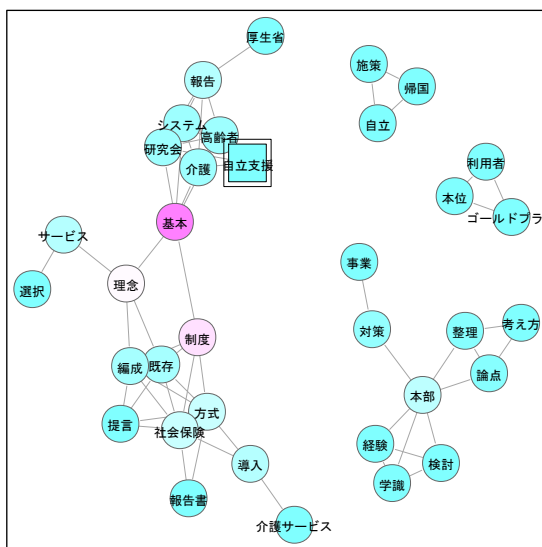


図 4-6-4 : 1996 (H08) -1998 (H10)

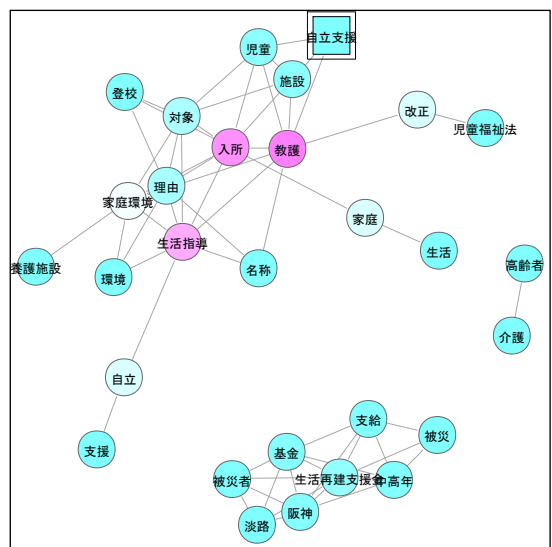


図 4-6 「自立支援」共起ネットワーク（続き）

図 4-6-5：1999（H11）-2001（H13）

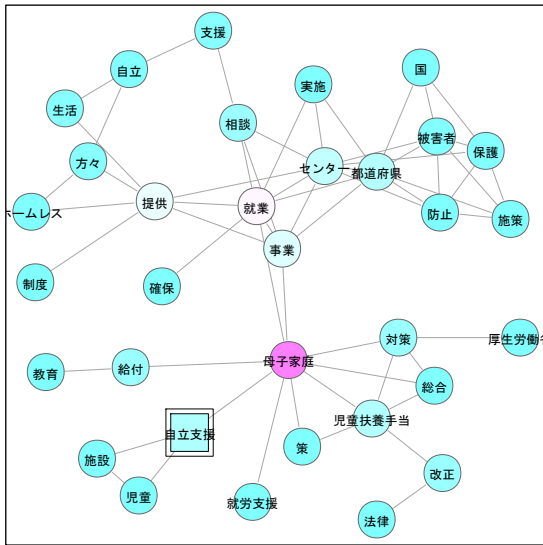


図 4-6-6：2002（H14）-2004（H16）

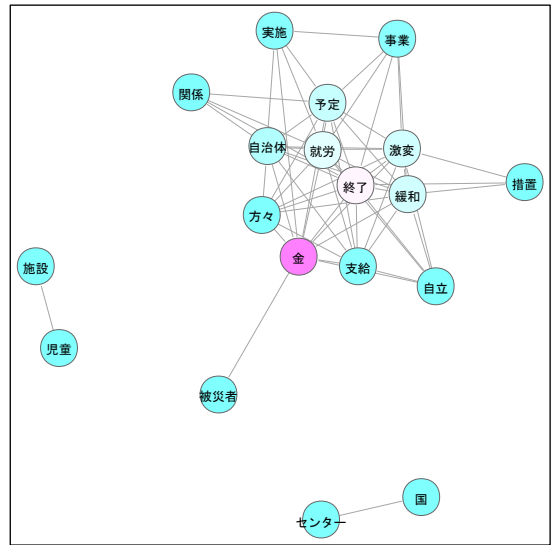


図 4-6-7：2005（H17）-2007（H19）

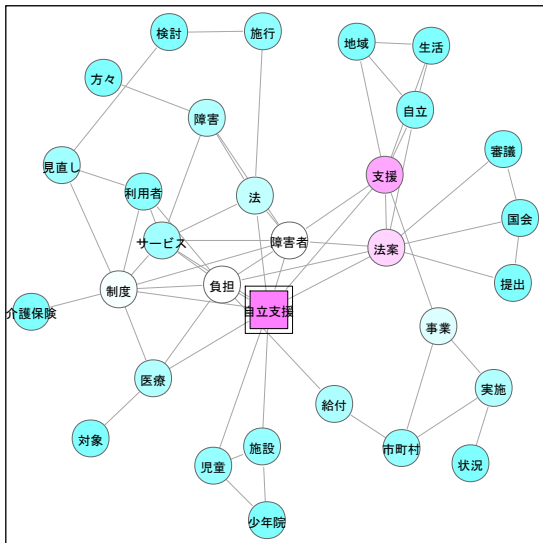
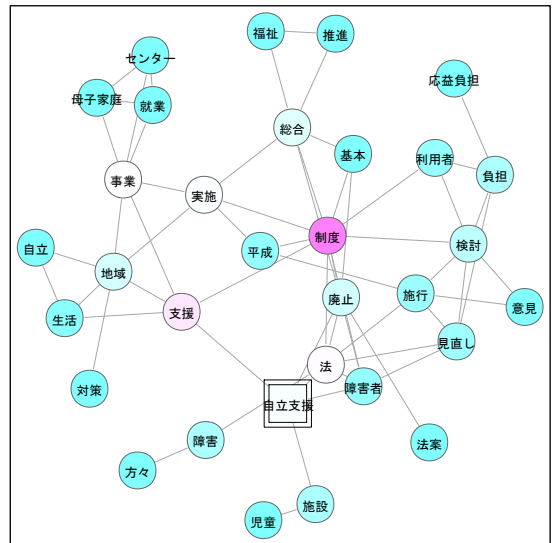


図 4-6-8：2008（H20）-2010（H22）



出所：筆者作成

表 4-3 共起ネットワークから推測できる関連複合語

| 期間                  | 関連する語(推測できる複合語)                         |
|---------------------|---|
| 1987(S62)-1989(H01) | 「中国帰国(者)」、「定着促進」                        |
| 1990(H02)-1992(H04) | 「中国帰国孤児」、「定着促進(センター)」、「自立研修センター」        |
| 1993(H05)-1995(H07) | 「高齢者介護・自立支援システム研究会」                     |
| 1996(H08)-1998(H10) | 「児童自立支援施設(教護施設)」                        |
| 1999(H11)-2001(H13) |   |
| 2002(H14)-2004(H16) | 「児童自立支援施設」、「母子家庭(への就労支援)」、「児童扶養手当改正」    |
| 2005(H17)-2007(H19) | 「介護保険制度」、「障害者自立支援法」、「児童自立支援施設」、「自立支援医療」 |
| 2008(H20)-2010(H22) | 「障害者自立支援法」、「児童自立支援施設」                   |

「自立支援」が国会で取り上げられることが年々増加していること、そしてその関連する語（「自立支援」の対象分野）についても一定期間ごとにその重点が変化していることが上記よりわかる。重点的に挙げられた語を大まかにまとめると、「1987 (S62) -1989 (H01)」、「1990 (H02) -1992 (H04)」は「中国帰国者」、「1993 (H05) -1995 (H07)」は「高齢者（介護）」、「1996 (H08) -1998 (H10)」は「児童」、「1999 (H11) -2001 (H13)」は「児童」と「ホームレス」。「2002 (H14) -2004 (H16)」は「母子家庭」と「児童」、「2005 (H17) -2007 (H19)」は「障害者」と「児童」、「2008 (H20) -2010 (H22)」は「障害者」がそのトレンドとなっている。国会での会議録を対象としているため、当時の対応する期間に論議されている立法内容が中心になるため、分野や対象に偏りが生じるのはある意味では当然といえる。問題は「社会福祉の諸分野」で順番に「自立支援」が語られることとなっていること。あたかもそれが「感染」していくかのようにあらわれている、ということである。

### 3-4 コーディングルール作成

先の共起ネットワーク等の分析から、「自立支援」という単語が、特に社会福祉の各分野において頻出していることがわかった。社会福祉の各分野というのは「高齢者福祉（介護保険）」、「児童福祉」、「障害者福祉」、「公的扶助（生活保護）」、「母子及び寡婦への支援」など多くの領域が存在する。これまでの分析から、ある年に一度に各分野で「自立支援」が取り上げられたわけではなく、その時期や頻度にはそれぞれ微妙に異なりが生じているようである。それらを領域（カテゴリ）ごとにわけ、「自立支援」が該当領域で始めて取り上げられるようになった時期、頻出するようになった時期などを明らかにしたい。

ここでは「自立支援」について、出現する領域ごとのコーディングルールを作成する。コーディングとはテキストマイニングの手法の一つであるが、たとえば本分析では、「自立支援」という単語が出現する一文の中に、「高齢者」「介護保険」という単語が出現していれば、「高齢者福祉」として1カウントとして集計する。コーディングルールを表4-4に記す。

表 4-4 コーディングルール

| コード              | コーディングルール  |
|------------------|--|
| *自立支援(中国帰国者)     | 自立支援 & (( 帰国 & 定着   中国+帰国   中国+帰国者   中国+残留 ))   ( 残留+孤児   残留+婦人   残留+邦人   残留+日本人 )   |
| *自立支援(地域、地方分権)   | 自立支援 & ( 市町村   自治体   地方自治体   地方公共団体   地方   地域   地域社会   地域経済 )  |
| *自立支援(高齢者・介護)    | 自立支援 & ( 高齢者   介護   介護保険   老人   介護保険制度   高齢化   高齢者世帯 )   |
| *自立支援(障害者)       | 自立支援 & ( 障害   障害者   身体障害者   精神障害者   知的障害者   視覚障害者   障害児   発達障害   身体障害   精神障害   知的障害   障害福祉サービス   重度障害者   障害福祉   障害保険福祉   障害保険福祉施策   障害施設   障害当事者 ) |
| *自立支援(災害・被災者)    | 自立支援 & ( 震災   大震災   災害   被災   被災者   復興   復旧   地震 )   |
| *自立支援(中小企業)      | 自立支援 & ( 中小   中小企業   下請 )  |
| *自立支援(医療)        | 自立支援 & ( 患者   入院患者   医療   医療保険制度 )   |
| *自立支援(母子、一人親)    | 自立支援 & ( 母子   母子家庭   母子世帯   児童扶養手当   母子生活支援施設 )  |
| *自立支援(発展途上国)     | 自立支援 & ( 途上+国   開発途上国   ODA )  |
| *自立支援(児童)        | 自立支援 & ( 児童   子供   子ども   子供たち   子どもたち   児童相談所   児童養護施設   感化院   救護+院   児童福祉   児童福祉法   児童家庭支援センター   児童家庭福祉制度 )                                       |
| *自立支援(非行少年)      | 自立支援 & ( 少年院   非行   触法+少年   少年+問題   少年+事件 )  |
| *自立支援(女性)        | 自立支援 & ( 女性   婦人+保護   婦人+相談   DV   ドメスティック   DV被害者 )   |
| *自立支援(生活保護)      | 自立支援 & ( 生活保護 )  |
| *自立支援(中高年)       | 自立支援 & ( 中高年 )   |
| *自立支援(若者)        | 自立支援 & ( 若者   若年   若年者   青少年   青年 )  |
| *自立支援(ホームレス)     | 自立支援 & ( ホームレス   野宿   路上 )   |
| *自立支援(失業者)       | 自立支援 & ( 失業   失業者   求職+者   雇用保険 )  |
| *自立支援(消費者)       | 自立支援 & ( 消費者 )   |
| *自立支援(ニート・ひきこもり) | 自立支援 & ( ニート   ひきこもり   ひきこもる   引く+こもる )  |
| *自立支援(刑務所出所者)    | 自立支援 & ( 刑務所   更生+保護   更生+保護+施設 )  |
| *自立支援            | 自立支援   |

また、該当する領域ごとに経年変化をあわせて集計したものが表 4-5 である。

表 4-5 「自立支援」と各関連語の経年変化

|                  | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005  | 2006  | 2007  | 2008 | 2009 | 2010 | 合計    |     |      |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|------|------|------|-------|-----|------|
|                  | S62  | S63  | H01  | H02  | H03  | H04  | H05  | H06  | H07  | H08  | H09  | H10  | H11  | H12  | H13  | H14  | H15  | H16  | H17   | H18   | H19   | H20  | H21  | H22  |       |     |      |
| *自立支援(中国帰国者)     | 1    | 3    | 4    | 5    | 2    | 4    | 3    | 2    |      | 1    | 3    | 1    |      | 2    |      | 3    | 3    | 2    | 10    | 9     | 5     |      | 1    |      | 64    |     |      |
| *自立支援(地域、地方分権)   | 1    | 1    |      | 1    | 5    | 1    |      | 2    | 4    | 1    | 11   | 10   | 7    | 17   | 5    | 29   | 12   | 48   | 258   | 139   | 81    | 58   | 35   | 55   | 781   |     |      |
| *自立支援(高齢者・介護)    | 1    |      |      |      |      | 1    |      | 6    | 47   | 3    | 24   | 6    | 5    | 9    | 2    | 8    | 5    | 15   | 187   | 57    | 52    | 18   | 13   | 13   | 472   |     |      |
| *自立支援(障害者)       |      |      |      |      | 3    | 1    |      |      | 4    |      | 3    |      | 6    | 8    |      | 9    | 7    | 24   | 1239  | 554   | 386   | 201  | 133  | 250  | 2828  |     |      |
| *自立支援(災害・被災者)    |      |      |      |      | 1    | 2    | 1    |      | 2    | 1    |      | 31   | 7    | 1    | 2    | 4    |      |      | 1     | 1     | 4     | 11   | 1    |      | 1     | 71  |      |
| *自立支援(中小企業)      |      |      |      |      | 1    |      |      |      |      | 2    |      | 2    | 3    |      |      |      |      | 4    |       | 4     |       | 1    |      |      | 17    |     |      |
| *自立支援(医療)        |      |      |      |      |      | 1    |      |      | 3    | 1    | 5    | 1    |      | 1    |      | 4    | 3    | 1    | 351   | 41    | 37    | 14   | 13   | 21   | 497   |     |      |
| *自立支援(母子、一人親)    |      |      |      |      |      |      | 2    |      |      |      |      | 4    | 5    |      | 6    | 9    | 144  | 9    | 14    | 10    | 35    | 63   | 23   | 12   | 39    | 375 |      |
| *自立支援(発展途上国)     |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 1    |      |      |      | 2    | 1    |      |      |      |       |       |       | 1    |      | 1    | 6     |     |      |
| *自立支援(児童)        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 144  | 35   | 16   | 19   | 5    | 40   | 49    | 42    | 53    | 73   | 406  | 24   | 11    | 99  | 1016 |
| *自立支援(非行少年)      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 2    | 3    | 2    | 2    |      | 2    | 12    | 2     | 8     | 11   | 164  | 3    | 4     | 215 |      |
| *自立支援(女性)        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 1    | 1    | 5    | 2    | 6    | 16   | 10   | 16   | 2     | 1     | 25    | 5    | 5    | 5    | 100   |     |      |
| *自立支援(生活保護)      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 1    |      |      |      | 3    | 6    | 6    | 12    | 18    | 15    | 22   | 11   | 12   | 13    | 119 |      |
| *自立支援(中高年)       |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 23   |      |      |      |      |      |      |       | 1     |       |      |      |      | 24    |     |      |
| *自立支援(若者)        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 1    | 1    |      |      | 1    | 8    | 3     | 11    | 19    | 15   | 6    | 23   | 9     | 97  |      |
| *自立支援(ホームレス)     |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 4    | 9    | 13   | 21   | 9    | 17   | 10    | 4     | 12    | 3    | 11   | 14   | 127   |     |      |
| *自立支援(失業者)       |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 1    |      |      | 7    |      | 1    |       | 1     | 1     |      | 1    |      | 12    |     |      |
| *自立支援(消費者)       |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 1    |      |      |      |      | 3    |       | 7     | 2     | 2    | 7    | 4    | 26    |     |      |
| *自立支援(ニート・ひきこもり) |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 1    | 1     | 1     | 12    | 6    | 3    | 8    | 5     | 37  |      |
| *自立支援(刑務所出所者)    |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |       |       | 1     | 1    |      |      | 2     |     |      |
| *自立支援            | 1    | 3    | 5    | 9    | 9    | 14   | 8    | 11   | 58   | 9    | 209  | 86   | 57   | 83   | 50   | 323  | 123  | 225  | 2079  | 851   | 1010  | 340  | 257  | 501  | 6321  |     |      |
| ケース数             | 6    | 23   | 101  | 120  | 137  | 230  | 200  | 608  | 810  | 703  | 2597 | 1309 | 1048 | 1488 | 1086 | 3704 | 1542 | 2143 | 19072 | 10086 | 11499 | 5656 | 3992 | 5319 | 73479 |     |      |

1987 (S62) ~1988 (S63) 年には「中国帰国者」を巡る文脈でしかほとんど出番のなかった「自立支援」であるが、年を経るごとにその対象を少しずつ広めている様子が伺える。たとえば、1991 (H03) ~1992 (H04) 年には「高齢者・介護」、「障害者」、「災害・被災者」などの領域でも「自立支援」が語られるようになり、1997 (H09)~1998 (H10) 年頃からは「母子、一人親」、「児童」、「非行少年」、「女性」、「生活保護」といった領域での発言に自立支援が徐々に取り入れられるようになる。少し遅れて1999 (H11) 年からは「若者」、「ホームレス」の自立支援が、そして5年ほど遅れて2004 (H16) 年付近から「ニート・ひきこもり」の自立支援が目立つようになる。

これまでの分析で見たとおり、「自立支援」という言葉は、1987 (S62) 年に初出してから、少しずつであるが確実に国会会議録のなかで出番を増やしている。そのピークは2005 (H17) 年であり、その後少し落ち着きを取り戻すが、高止まりした状態で現在まで続いている。「自立支援」の出現回数は増加しているが、同じ領域内で取り上げられる頻度が高まっているわけではなく、それがとりあげられる領域がそれぞれ感染し、増殖しているかのように、少しずつその範囲を拡大している（自立支援の感染性）。

## 第4節 分析(2) (発言の分析) と考察

### 4-1 「自立支援」という言葉の多義性

前節では主に量的側面から「自立支援」という言葉の推移と他の語との関連をみた。これにより「自立支援」という言葉の発生と伝播、拡大を続けるその様子が明らかになった。では一体なぜ「自立支援」という言葉は、20年余りでこれほどまでに日本の社会福祉の各分野を中心に登場の機会を増やしたのであろうか。そして、この比較的新しい言葉に対して政治の場面に登場する人々はどのような定義で使用しているのだろうか。

## (1) 国会会議録での「自立」「自立支援」の定義に関する答弁

国会における質疑や答弁において、ずばり「自立支援」や「自立」について具体的内容を尋ねたものに、たとえば次のような例が挙げられる。

(A) 平成09年05月30日 140回国会 - 衆議院 - 厚生委員会 - 31号

○山本(孝)委員 それで、児童福祉法の改正に当たりまして、最初に、大臣に一問お伺いをさせていただきたいと思います。

今回の改正で、児童の自立支援を厚生省としてはお打ち出しになったわけですが、自立した児童とはどのような状態だととらえて今回の法改正に臨まれておられるのか、大臣の考えをお聞きしたいと思います。

○小泉国務大臣 自立とは、読んで字のごとく、みずから立つということでありまして、これは精神的にも経済的にも社会的にもみずからこの社会を生き抜いていこうという気持ちを持ってもらわなければならない。そうした本人の、この世の中で生きていくのだという気持ちを持った上で独立的に、経済的にも社会的にも社会に伍してこれからの世の中を生き抜いていこうという、その自立を支援していこうということでありまして、今までの、児童であるから単に保護すればいいのだ、養育すればいいのだということではない、それだけでなく、自分から積極的に社会に向かって立ち向かっていくのだというような支援をしていくという気持ちにおいて自立という言葉を使っているわけであります。

(B) 平成07年04月27日 132回国会 - 衆議院 - 労働委員会 - 10号

○池田(隆)委員 そこで、厚生省にお尋ねをいたしますけれども、高齢者の自立支援として具体的に何を検討なされているのか、お尋ねをしたいと思います。

○渡辺(芳)説明員 (中略) ちなみに、この高齢者介護・自立支援システム研究会の報告書の主なポイント、すなわち高齢者の自立支援を基本理念とした上で一体何を指すのかということにつきましては、この報告書においては、高齢者みずからがみずからの意思に基づいて利用することのできるサービス、すなわち高齢者の選択ということがいかに確保されるべきであるか、こういう点の一つ。もう一つは、保健、医療、福祉を通じまして、介護サービスの一元化を目指して、サービスの利用手続や利用者負担の格差の解消などわかりやすい介護サービスのシステムにしていくことが求められております。

(C) 平成17年10月21日 163回国会 - 衆議院 - 厚生労働委員会 - 5号

○柚木委員 (前略) さて、まず一番目に、本法の目的に、障害者基本法の目的に明記されている「自立及び社会参加」が文言として明記されていないのは、やはりどう考えても納得できません。いま一度大臣の御認識をお伺いいたします。

○尾辻国務大臣（前略）今改めて、そして自立ということですが、私は、障害者に限らず、今日本の社会保障を取り巻くいろいろな施策、この中でやはり一番肝心な言葉の一つが自立支援だというふうに考えております。

実は、大臣になりましたときに最初に言いましたことが、キーワード二つ、一つが自立支援、一つが予防だと言いましたことを今改めて思い起こしております。したがって、私は、この社会保障の中で、自立、自立支援と言った方がいいのかもしれませんが、このことは大変重要なキーワードだと思っております。そしてまた、障害者の皆さんのことを考えるときも、これは極めて重要なキーワードだと思っておるわけでございます。

先ほども申し上げましたけれども、私が大変記憶に残っております言葉の一つが、障害者の団体の方とお話をいたしましたときに、自分たちはタックスイーターじゃなくてタックスペイヤーになりたいんだとおっしゃった、まさに自立だとおっしゃった言葉もありました。今そのように申し上げておるところでございます。

そこで、自立とは何だということにもなると思しますので申し上げますと、今回私どもが考えております自立というのは、何も経済的なことと言っておるつもりじゃありません。もっと大きく生活をしていかれる上での自立ということを考えておまして、私はその辺のところを、尊厳を持ってその人らしく、人間らしく生きていくことであるというふうに考えておるところでございます。

(D) 平成14年02月27日 154回 - 参議院 - 共生社会に関する調査会 - 2号

○田嶋陽子君 それから、自立支援対策なんですけれども、私は厚生労働省の狩野副大臣にお聞きしたいと思います。自立支援対策の究極のイメージとして、女性がどうあったらいいというふうにお考えになっていらっしゃるでしょうか。

○副大臣（狩野安君） 自立支援のイメージということですか。ごめんなさい。

○田嶋陽子君 恐れ入ります。済みません。

自立支援は具体的だと思うんですが、その具体策を作るに当たっては、まず被害を受けた女性たちが将来どう生きていってほしいかということ厚生労働省がきちんとイメージしていないと対策は立てられないと思うんですね。その意味で、女性がどうあってほしいとイメージされているのか、具体的に考えていらっしゃるのか、教えていただきたいと思っております。

○副大臣（狩野安君） 田嶋議員のおっしゃることは、本当に私自身もよく理解をしております。

やっぱり女性が一番精神的にも、それから自立することがとても大事なことだと思いますので、いろいろな意味で婦人相談所も福祉事務所や母子相談員など関係機関と連絡しながら、就職についての相談とか、それから公営住宅への入居の仕方とか、生活保護などの受給や母子福祉資金の貸付けについての説明などを行いながら自立支援を実施していきたいと、してきておりますけれども、これからもそれを支援をしていきたいと思っております。

経済的にも、それから精神的にも自立するということをいろんな面で理解をしていただけるように私たちも努力をしていくことが一番大事なことじゃないかというふうに考えておりますので、力を入れてやっていきたいと思っております。

(E) 平成11年11月10日 146回国会 - 衆議院 - 商工委員会 - 3号

○中山(義)委員 どちらにしても、今回の中小企業の政策、自立支援という言葉が出ているのですが、この自立というのを一応定義づけてもらえませんか。今までの保護から、育成から、自立支援をするんだと。

これは、逆に言えば、日経なんかにもよく出ていますが、ばらまきはだめだ、保護はだめだと書いてある。これも事実なんですね。だけれども、自立支援と言うならば、では、自立とは何か。大企業はあれで自立しているのか。大企業だって、銀行に債権放棄させたりして、それを税金であがっているじゃありませんか。中小企業だけが惨めな目に遭っているんですよ。

そういう面では、今言った自立支援の自立とは何か、これをはっきりしておいてもらわないと、これから我々も中小企業のところへ行つて、あなた、自立というのはこういうことだから、こういうことをすればお金を借りられるんだよ、それは政府系資金で出してくれるよ、こう言えるのです。

自立というのをはっきり教えてください。

○深谷国務大臣 自立を一つにくくって定義するということはなかなか難しいと思います。しかし、中小企業が意欲を燃やして、みずから経済再生の牽引車になっていくんだという決意、思いを持ち、それぞれの分野において、それにふさわしいプランを立てていくということだというふうに考えます。

(下線、略は筆者による)

いずれも法案制定時の質疑を中心に、政府(行政)側の見解を中心に紹介した。順に(A)児童福祉法改正における児童の自立についての小泉厚生大臣による答弁、(B)高齢者の自立についての渡辺芳樹厚生省保険局保険課長(高齢者介護対策本部事務局次長)による答弁、(C)障害者自立支援法提出時の障害者の自立についての尾辻厚生労働大臣による答弁、(D)DV被害者の自立支援に関する狩野安厚生労働副大臣による答弁、(E)中小企業基本法改正における中小企業の自立、自立支援についての深谷隆司通商産業大臣による答弁、となっている(いずれも役職は当時)。

「自立」や「自立支援」について、(A)「自分から積極的に社会に向かって立ち向かっていくのだというような支援をしていく」、(B)「高齢者みずからがみずからの意思に基づいて利用することのできるサービス、すなわち高齢者の選択ということがいかに確保されるべきであるか」、(C)「タックスイーターじゃなくてタックスペイヤーに(なること)」かつ「尊厳を持ってその人らしく、人間らしく生きていくこと」、(D)「経済的にも、それから精神的にも自立するということをいろんな面で理解をしていただけるように私たちも努力をしていくこと」、(E)「中小企業が意欲を燃やして、みずから経済再生の牽引車になっていくんだという決意、思いを持ち、それぞれの分野において、それにふさわしいプランを立てていくこと」、というように表現している。

「自立支援」という理念について、国会会議録の答弁を中心に読み解くと一つの違和感を感じる。その違和感というのは、「自立支援」の言葉としての「あまりの不確かさ」というよ

うなものである。「あまりの不確かさ」とは、漠然とした表現であり聞こえは悪いが、よく言えば「多義性・多面性」を豊かに持つともいえる。

「自立支援」が目指す状態とは、社会を生き抜くことであり (A)、自己選択できることであり (B)、税喰者でなく納税者になり (かつ、必ずしも経済的ではなく、尊厳をもって生きることでもあり) (C)、また経済的にも精神的に自立することでもある (D)。要するに、単一の定義を行えないほど複雑で多岐に渡るのである。

## 4-2 「自立支援」の特徴、機能と役割 (1)

### (1) 領域ごとの自立、自立支援

ここから2つ、考えることができる。1点目は、各領域ごとに、登場する「場」ごとに、それぞれの「自立」「自立支援」について固有の定義・目標を持つという可能性。たとえば「若者の自立支援」という文脈と、「高齢者の自立支援」における自立とは、全く異なったものであるという考え方である。

これは非常に受け入れられやすい考え方であろう。若者の経済的な自立を求める声がある一方で、高齢者の（介護を受けながらの）生活自立の重要性を訴える。それらが同時に語られることにさして疑問が挟まれないことから、年齢や性別、境遇などを考慮したそれぞれの段階における自立、それに至るための支援というものが存在し、その「自立」や「自立支援」に違いがあることは当然なのだといえる。

ただしこれにも一つ疑問が残る。なぜ1980年代後半から急速に各分野において、自立支援が広まったのか、その推進力は何か、ということの説明が必要があるためである。それぞれの定義や目標が異なる多種多様なこの概念がなぜ同時期に急速に受け入れられたのか、「自立」「自立支援」が総じて良いものだという共通理解、これを明らかにする必要があるだろう。

### (2) 対立する「自立」概念の隠れた共通点

2点目は、逆にこの言葉の「不確かさ」こそが一番の特徴であり、その特徴自体が推進力となったという可能性である。次に挙げているのは、障害者自立支援法の審議における国会質疑である。

(F) 平成17年05月13日 162回国会-衆議院-厚生労働委員会-21号

○山井委員 そういふ方々を前にして、私はこの一時間、この自立支援法案が、本当に名前のおり自立支援する法案なのか、逆に自立を阻害する法案なのか、そのことをこの場で皆さんと一緒に考えていきたいと思っております。

○山井委員 ちょっと私、気になっているんですが、先日の質疑のときから大臣は助け合い、助け合いとおっしゃるんですけども、そもそも最初の助け合いは、それこそ健常でばりばり働けるお金のある人が障害者の方々を支えるというのがまず根本的な助け合いであって、今言っているのは、本当に障害で苦しんでおられる方々からお金を取るという話なわけですよ。



だから、ここで大臣、落差があるんですよ。大臣や厚労省さんは自立支援、自立支援といいながら、利用者の方は自己負担がふえるだけなんですよ。自立阻害なんですよ、利用者の方にとつたら。そこが問題なんです。

そこで、根本的なことをお聞きしたいと思います。この法案で、重度の障害を持つ方がひとり暮らしはしやすくなりますか。大臣、これはもうシンプルな質問です。

(G) 平成17年07月06日 162回国会 - 衆議院 - 厚生労働委員会 - 32号

○横路委員 大臣、昨日、東京に全国の障害者の皆さん、一万一千人を超える方が集まりまして、国会への請願も二時間に及ぶというような、たくさんの方が集まりました。そのときのスローガンは、「このままの”障害者自立支援法案”では自立はできません!」ということで、この審議を見ながら多くの障害者の皆さんが不安を増大させているわけでありませう。

※この問題設定に凝縮されている。「本当に自立支援するか、それとも自立を阻害するか」。どちらかしかなくて、その問題設定は逆に他の可能性、自立支援とか自立をカッコに入れるという可能性や選択肢を不可視にしてしまう。

障害者自立支援法が、政府の説明するように障害者を「自立支援」するものではなく、逆に自立を阻害するものになっているという批判である。障害者の自立を支援するためとして立案した政府側の見解と、このような法律では「自立できない」(むしろ「自立が阻害される」)、もしくは「自立には不十分だ」という批判。お互いが「自立支援」のためにと主張しているにも関わらず対立が生まれている。そしてその対立はそこで想定される「自立」の食い違いに端を発している。立案者が意図している「自立」の状態と、批判する側が想定する「自立」の違いがあり、それが論点となっている。同様の場面は、たとえば児童扶養手当法の改正時にも見られた。

(H) 平成14年11月06日 155回国会 - 衆議院 - 厚生労働委員会 - 3号

○坂口国務大臣 同じことを申し上げるような気もいたしますけれども、どこが一番中心かと言われれば、自立支援というところが一番中心であって、今までの財政支援という問題も、これもおろそかにできません、大事です。大事ですが、財政支援だけをしておりましても母子家庭は成り立っていかない。もっと母子家庭が、お子さんの教育にいたしましても、またふだんの生活にいたしましても、そのレベルを上げていただこうとすれば、それはより多くの就労機会が得られて、そしてより適切な就労機会に恵まれて、より多くの賃金が得られるということが大事でございまして、そのことをまずやらなければならない。

その上がり方によって、現在の状況にとどまるのか、あるいはまたそこが失敗をすれば現状よりも下がっていくということだってあるわけでありまして、それではいけないので、現状を上げるように最大限努力をする、その自立支援のシステムをつくり上げていこう、こういうふうに言っているわけがございまして、それによりまして、その結果によって、私は、財政的な支援の値は変わっていくというふうに思います。

ですから、これから五年間、一つの期間があるわけがございまして、その間に最大限、私たちは、就労機会を中心にしたトータルな支援というものをどう構築していくかということが

国に対して課せられている、そのことをどう果たしていくかが一番大事だということを申し上げているわけでございます。

(I) 平成14年11月07日 155回国会 - 衆議院 - 厚生労働委員会 - 4号

○赤石参考人 (前略) また、法案を見させていただきますと、自立という言葉が非常に強調されています。手当をもらうということが、母子家庭が自立していないことなのではないでしょうか。私は、そうは思いません。手当をもらい、あるいはいろいろな社会資源を活用しながら自分の生活をコントロールしていくことは、自立していることだというふうに思えないでしょうか。手当受給者は自立していないという言葉が、母子家庭への偏見と差別を助長しているのではないかと、生活意欲をなくさせているのではないかと、こういったことがかえってマイナスに働くのではないかというふうに思っております。

また、ことし八月から児童扶養手当は百三十万円の年収から削減されました。八千円とか七千円とか手当が削減されたことは、家計簿を見てもおわかりになるかと思えます。さらに、五年後に児童扶養手当をもう一度削減するという条文がございます。五年後に本当にこれでどうしたらいいんですか、五年後に死ねというのでしょうか、もう必死に働けるだけ働いています、正社員になれたら支給を停止してくださいというような声が大変多く届いています。国や自治体が母子家庭を雇い入れるような枠は一体どれだけあるというのか、ぜひお示しいただきたいと思っております。(後略)

2002 (H14) 年の母子及び寡婦福祉法、児童扶養手当法の改正時の発言より抜粋している ((H) 坂口厚生労働大臣 (当時) による答弁、(I) NPO法人しんぐるまざあず・ふぉーらむ理事赤石参考人による発言)。

「自立支援」型に移行するために「給付制限を見直す (実質削減)」、「支給期間を最大5年間とする」という政府側の説明と、児童扶養手当が削減されることで生活できなくなる、手当を受給しながら生活をコントロールすることが自立ではないか、という当事者側の発言。障害者自立支援法を巡る先の発言と同様、両者の間には「自立」の内容について深い断絶があることがわかる。ただし発言の応酬をみると、どの論理も「自立」や「自立支援」に立脚しており、いずれの立場も両者ともに「自立」に深くとらわれているともいえる。

政策を進める側も、それに反対する側も等しく「自立」や「自立支援」を基に持論を展開する。そこで主張されるそれぞれの「自立」の詳細はさておき、この「自立支援」という言葉の「不確かさ」(「使い勝手の良さ」と言い替えられるかもしれない)、そして、先の第1点で述べた「総じて良いものだという共通理解」<sup>114</sup>、これこそがこの言葉が急速に広まった理由の一つと考えられるのではないだろうか。

#### 4-3 考察 (政策テンプレートとしての「自立支援」)

これまでに確認したように、「自立支援」は、どんな領域にでも、そしてどのような主張にも「くつつく」ことができる。主張の内容はともかく、掲げられる「自立支援」という価値自体には批判がなされない。そのうえで、この言葉の抽象性は提示できる政策の幅をほとん

<sup>114</sup> もしくは、「良い自立」と「悪い自立」があって、「良い自立」をすすめるべきだという信念。

ど狭めることがない。この「自立支援」の特徴は、ほとんど同じことが「社会的排除」概念にもいえる。

社会福祉学者の岩田正美はその著書のなかで、社会的排除概念の変遷を分析したイギリスの社会学者 M.Daly をひきながら、社会的排除概念は EU 政策の中で、なぜ社会的排除が生まれているのかを説明する「理論」や一貫性を欠いていることこそが特徴があり、それはその時々の政策変化に対応して、その政策の鋳型 (policy template) にはめ込むことに意味があったこと (Daly 2006)、ゆえにこの言葉 (社会的排除) はそのような融通性こそが「政策の言葉」としての特徴であり、政策推進の道具として使われてきた点を指摘している (岩田 2008 : 21-22) <sup>115</sup>。

どこにでも便利に使えるテンプレート (鋳型) としての政策用語。「社会的排除」や、それと関連・派生して出てきた「社会的包摂」という概念と同様に「自立支援」という言葉の拡大要因はその使いやすさ自体にあったと考えられる<sup>116</sup>。対立する政党や、意見を異にする当事者団体・官公庁が、相反する内容の政策をともに自立支援という言葉に立脚して策定し、また批判する。この使いやすさ (曖昧さ) は同時にこの言葉を急拡大させる推進力ともなった。このように考えた時に、「自立、自立支援とは何なのか」「政策過程で、この言葉はどのように捉えられているか」という視点で、テキストを読み解くことは得策ではないといえる。「一つに捉えられない」ということを最大の特徴とするこの概念を定義づけようとする試みは徒労に終わるだろう。ゆえに、この言葉のずばりの意味をあたるのではなく、むしろ「周辺」に注目する必要がある。「自立支援」が語られる時に「他に何とともに語られているのか?」、「どのような形式で語られているのか?」、「それは何に繋がっているのか?」を意識しその特徴を分析することが必要である。

次章では、周辺の歴史的背景。すなわち社会福祉の各領域ごとの「自立支援」導入に至った歴史的背景をおさえる。その上で、次々章以降に、「自立支援」の周辺と使用法、この言葉が使用される文脈における特徴を描き出したい。

---

<sup>115</sup> この点で「社会的排除」概念への洞察をより深めた研究として Byrne (2010) などが挙げられる。

<sup>116</sup> 社会的包摂と自立支援の関係性は複雑である。自立支援とは広義の社会的包摂であるという主張、現行の自立支援は社会的包摂を達成できていないという主張、そもそも自立支援と社会的包摂は両立しないものだという主張、社会的包摂概念自体が批判的に捉えられるべきものであるという主張など。これについては、本文で触れたように、そもそも「社会的包摂」「自立支援」という言葉自体が政策テンプレートとしての役割を果たしてきた経緯もあり、そこで行われた政策から離れて定義を検証することを難しくさせている面もあり、混乱の一因となっていると考えられる

## 第5章 「自立支援」を巡る政策史

### 目次

- 第1節 本章の目的 ―自立支援型施策の背景―
- 第2節 中国帰国者と自立支援（自立支援の誕生）
- 第3節 高齢者と自立支援
- 第4節 障害者と自立支援
- 第5節 児童と自立支援
- 第6節 母子家庭と自立支援
- 第7節 生活保護と自立支援
- 第8節 ホームレスと自立支援
- 第9節 若者（ニート、ひきこもり）と自立支援
- 第10節 小括（政策言語としての自立支援）

### 第1節 本章の目的 ―自立支援施策の背景―

前章では「自立支援」という概念の発生と拡大について、量的・質的な両側面から概観した。前章第2節で判明したように「自立支援」という言葉が初めて使われたのは、1987年2月の日本経済新聞の紙面であった。そのおよそ3ヶ月後、1987年5月に今度は国会の場で中国帰国者を巡る文脈のなかで用いられる。以降この言葉は政治の場で徐々に出番を増やし、その後の社会政策の形成のなかで非常に大きな役割を占めることとなる。

量的な拡大の傾向を発見し、その拡大の原因となった性質を推測した前章を踏まえ、本章では自立支援型施策の誕生と発展について主に歴史的な視点から追う。この歴史的な視点とは前章に欠けていた点であり、政策のなかに「自立支援」という概念が入り込む経緯を捉える試みである。具体的には1980年代後半から現在までの社会福祉領域における政策を「自立支援」という言葉に注目して見直すことで、この言葉の影響の大きさを再確認する作業を行う。本章は対象領域ごとに節をわけており、中国帰国者（2節）、高齢者（3節）、障害者（4節）、児童（5節）、母子家庭（6節）、生活保護（7節）、ホームレス（8節）、若者（ニート、ひきこもり）（9節）、最後の10節にて本章の小括を行う。領域が多岐に渡るため個々の内容記載は概括的なものになっている<sup>117</sup>。ただし、各節ともに「自立支援」の導入時点の経緯については特に重点をおいている。

### 第2節 中国帰国者と自立支援（自立支援の誕生）

「自立支援」が初めて政治の場面で取り上げられたのは、「中国帰国者」の領域であった。より厳密に言えば「自立支援」という言葉や概念の政治化が、「中国帰国者」を巡る支援の文脈と密接に関わっている。ゆえに、この領域での「自立支援」概念の発生段階の状況を概観することは、この「自立支援」という言葉のもつ根源的な意味合いに触れることでもある。ここでは「中国帰国者」の状況を踏まえながら、「自立支援」が誕生した「中国帰国者」の状況について記述する。

---

<sup>117</sup> 本章は歴史的な記載が多く、記載の多くを先行文献に依拠している。そのため、各節毎に節尾に参考にした文献を記載している。

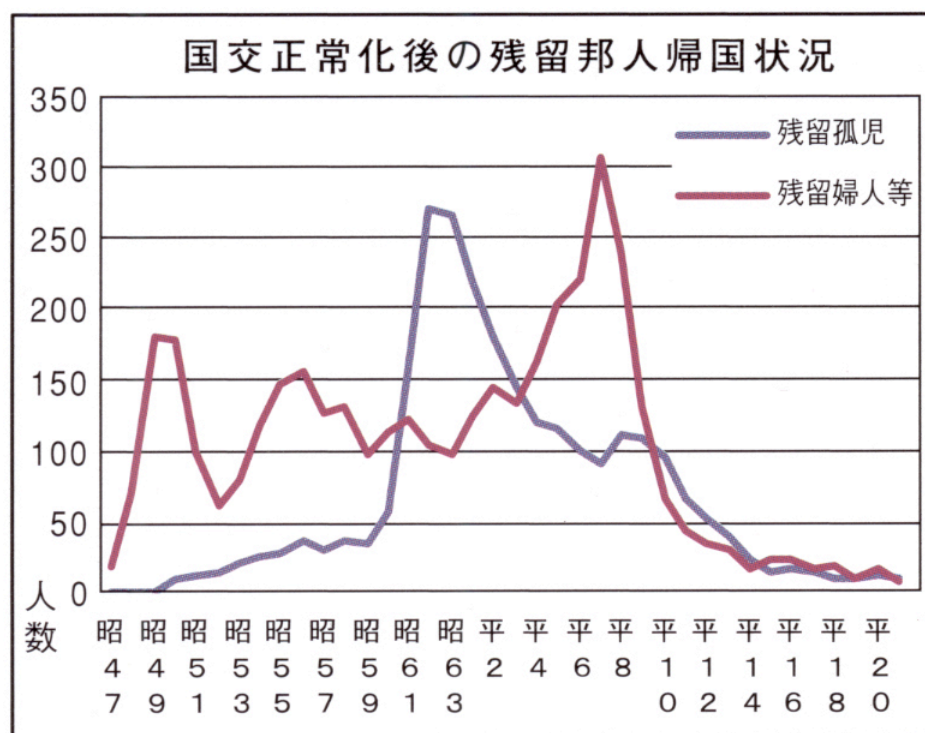
国会会議録で、「自立支援」が初出するのは1987（S62）年5月26日である（第4章第2節）。新聞記事における初出は、全国紙のなかで最も早い日本経済新聞の記事では、1987年2月9日朝刊「対南ア放策一段と明確に、政府、周辺国の輸送網整備に協力—9カ国の自立支援」である。国会会議録よりも4か月弱程度早いものの、ほとんど同時期にこれまで用いられることのなかった言葉が生まれ、使用され始めたのである。

当時の中国帰国者の状況を概説する。まず中国残留邦人について、厚生労働省は現在次のように説明している。

（中国残留邦人）

昭和20年当時、中国の東北地方(旧満州地区)には、開拓団など多くの日本人が居住していましたが、同年8月9日のソ連軍の対日参戦により、戦闘に巻き込まれたり、避難中の飢餓疾病等により多くの方が犠牲となりました。このような中、肉親と離別して孤児となり中国の養父母に育てられたり、やむなく中国に残ることとなった方々を「中国残留邦人」といいます。<sup>118</sup>

図 5-1 国交正常化後の残留邦人帰国状況



出所：「同声・同気（埼玉県所沢市の中国帰国者定着促進センターが運営しているHP）」の「帰国者 > 歴史背景 ご存知ですか（中国残留邦人問題 QA）」より抜粋  
 担当箇所 URL：http://www.kikokusha-center.or.jp/kikokusha/kiko\_jijo/kiko\_jijo.htm

<sup>118</sup> 厚生労働省ホームページ「中国残留邦人などへの支援」  
 (http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/senbotsusha/seido02/index.html) より抜粋。

中国残留邦人とは、終戦当時旧満州地区に居住していた日本人のうち、戦後の混乱の中で日本への引き揚げがかなわず、その後中華人民共和国の成立により国交が途絶えたことから、その後も長期間中国で暮らすこととなった人々である。一定の年齢以上の男子は軍隊に招集されていたことから、中国残留邦人の大半が老婦女子であった。主に婦人を中国残留婦人等と呼び、肉親と別れ中国人養父母のもとで育った子どもらが中国残留孤児と呼ばれている。

1972(S47)年に日中国交正常化し、その後大量に中国残留邦人の帰国が始まる。1987(S62)年という年は、1981(S56)年から始まった残留孤児の訪日肉親調査が15回目を数え、3月に厚生省(当時)により「肉親調査が概了した」と発表された年である。その後4年間、中国残留孤児の帰国がピークを迎える(図5-1)。この1987年という年は、中国にいる中国残留孤児の大まかな調査を終え、その後数年間にわたって、調査で判明した中国残留孤児が大量に日本に帰国する予定となっていた。

厚生省は、中国残留孤児の捜索から、彼らを日本で受け入れるという方向に重点を移しながら施策展開する必要があった。同年には、新たに全国5か所に「中国帰国者定着促進センター」を開所し、また翌年1988(S63)年には全国15か所に「中国帰国者自立研修センター(2次センター)」を開所することになる。この「中国帰国者自立研修センター」の設置において、個人の発言や新聞記事ではなく、政策事業名として「自立支援」という言葉が初めて用いられている(事業名:「中国残留邦人等に対する定着自立支援事業」)。

私ども、今後の課題は、むしろ定着促進センターにおける研修というものを、定着後の帰国孤児とその家族が日本語や生活習慣の習得に努力をしなければいけないわけですが、その努力に対する支援というものを効果的に結びつける、つまり、センター卒業後のフォロー体制というものをしっかりするということが何よりも大切なわけでございますので、厚生省としては六十三年度に設置を予定しております自立研修センター、これは、一たんセンターを出まして地元で住宅をあっせんして住宅に住んでいただく、そこから通っていただく通所の施設でございますが、そういう自立研修センターや、さらにそのセンターを出た後も、あるいはセンターのないところにつきましては、個別指導による自立指導、こういうものを通じて帰国後一年から三年までの間の継続した自立支援体制というものをつくっていきたいというふうに考えているわけございまして、私どもは定着促進センターとその後続くフォロー体制というものをあわせて自立支援体制というものを確立をしていきたいというふうに考えております。

1988(S63)年3月「衆議院(予算委員会第四分科会-1号)」木戸政府委員発言

「自立支援」は、中国に終戦時から40年近く居住し、幼少期より中国人養父母のもとで育ったことから、日本語はもちろん、日本の風習や価値観をほとんど知らない「中国残留孤児」への「定着支援」という文脈で生まれた。彼らを日本で「適応」させ、「自活」できるようにする。

実際にこの時期の厚生省の施策は、中国残留孤児を日本で「自立」させるということに、相当気を使っていたことがうかがえる。1987(S62)年には、それまで「引揚者生活指導員」と呼んでいた専門支援員を「自立指導員」に改称。また残留孤児に対し、帰国後の当座の生活資金として支給していた「帰還手当」を「自立支度金」と改称している。

「自立支援」という言葉の出現は、このように約40年の期間において、日本という共同体の「ソト」からやってくる人々(中国帰国者)を、日本という「ウチ」において「定着(自

立)」させる必要性のなかで生まれた<sup>119</sup>。「自立支援」という言葉に託された意図は、「異質者」としての中国帰国者を、日本語を習得させ、日本の習慣を教え、最終的には自活させようという「日本への同化(定着)」への強い思いがあった。それは同時に、「異質者」としての「彼ら」の「日本社会への依存の警戒」という背景があったということは重要である。具体の例として中国残留孤児が「自立していない」として、当時中国帰国者のその生活保護受給率の高さ、生活保護への依存が問題視されていた。

そこで、この問題の最後ですが、質問したいのは、厚生省が作成した膨大な資料、これを見てまいりましたが、昭和六十三年度には全国十五カ所に自立研修センターをつくるということです。全国六カ所の定着促進センターとあわせて帰国後一年間を通じて自立支援体制を確立しよう、大変結構なことだと思います。帰国孤児の現状を見ると、地域社会に溶け込むのに非常に時間がかかる、苦慮しておる、生活保護に頼る者も少なくない、私はその実態を知っておる。

1988 (S63) 年4月「衆議院(社会労働委員会-10号)」川俣委員発言

帰国者支援の調査については、帰国後の生活保護率、帰国数年後の生活保護率の調査が入念に行われ、その上昇・低下は同時に定着自立支援の成功と失敗を意味していた<sup>120</sup>。

国会において現役閣僚が「自立支援」という文言を用いた発言の最も古い記録は、1989 (H01) 年5月の小泉純一郎(当時厚生大臣)による発言である。

また、中国残留孤児対策につきましては、多くの孤児世帯が帰国していることから、帰国孤児世帯の定着自立の一層の促進を図るため、自立支援体制の強化に全力で取り組んでいく考えです。

1989 (H01) 年5月「114回-衆-社会労働委員会」小泉純一郎(当時厚生大臣)発言

この発言どおり、中国帰国者への定着促進対策として、対策事業や立法措置による整備が進められる。特に「自立支援」の語句を用いた例として、「自立支援通訳」と「中国残留邦人等支援法」が挙げられる。

1989 (H01) 年4月から「自立支援通訳事業<sup>121</sup>」が実施された。厚生省からの都道府県への委託事業であり、永住帰国した中国残留邦人に対して、医療機関受診する等の場合に、通訳を把握するという事業である。第八次までの改正がなされており、通訳派遣できる範囲や要件、期間が緩和されており、最終的には学校での問題や進学時の相談、医療機関のみなら

---

<sup>119</sup> この点について、「自立支援」の初出が発展途上国への援助の文脈(日経新聞1記事)だったことも共通する。発展途上国という先進国の論理からは「ソト」の国々が、自前で経済的な自立を果たすこと、その自立のための支援として援助するという文脈で使用されていた。

<sup>120</sup> たとえば、1989年8月12日の朝日新聞「論壇」に寄せられた投稿で「中国帰国者に特別の援護法を(自立支援に生活保護は不向き) 元福祉事務所査察指導員要望」という記事がある。資料

(<http://www.kikokusha-center.or.jp/resource/sankoshiryo/ioriya-notes/mondaishi/keika.htm>)。

<sup>121</sup> 自立支援通訳派遣事業実施要領(抜粋)(中国帰国者支援・交流センター)  
<http://www.sien-center.or.jp/about/ministry/out2.html>

ず介護保険利用時や、福祉事務所、ハローワーク等の公的機関利用においても利用できる。日本語がほとんどできない中国残留孤児への地域での定着支援のために通訳を派遣するという行いが、「自立支援」として結びつけられたわかりやすい例といえる（ただの「通訳」ではなく、「自立支援通訳」という名称がつけられた）。

中国帰国者への自立支援が法律として結実するのは、1994（H06）年である。「中国残留邦人等の円滑な帰国の促進及び永住帰国後の自立の支援に関する法律」が議員立法により同年4月6日公布、10月1日より施行された。これが自立支援を名称に冠する法律として最初期のものとなる。

#### 参考文献

厚生省引揚援護局, 1987. 中国残留孤児: これまでの足跡とこれからの道のり. ぎょうせい.

### 第3節 高齢者と自立支援

高齢者福祉の領域において、自立支援が導入される象徴的な年は「1994（H06）年」といえる。1994年は高齢化率が14%に達し、1970年から続く「高齢化社会（高齢化率7%以上）」から、わずか24年間という西欧先進諸国に比べると驚異的なスピードで、「高齢社会（高齢化率14%以上）」へ移行した節目となる年であり、日本の少子高齢化という問題が世間のなかでもクローズアップされていた時期である。

高齢者福祉に「自立支援」という理念を導入し、大きく打ち出した公的な審議会の報告書として、1994（H06）年7月から開催された「高齢者介護・自立支援システム研究会」、同研究会が同年12月にまとめた研究報告書（「新たな高齢者介護システムの構築を目指して」）、また同時期（1994（H06）年12月）に策定された「新ゴールドプラン」が挙げられる。「高齢者介護・自立支援システム研究会報告書」は、後の「介護保険」成立の契機となるものである。

研究会の名称に既に、「自立支援」の名が冠されているように、「高齢者の自立支援」という理念が強く打ち出された高齢者介護・自立支援システム研究会であったが、実際に高齢者福祉の分野で「自立支援」が提案されるのは、時代を少し遡り、研究会の前段に旧厚生省内で設置された省内研究会やプロジェクトチーム内での議論がベースになっている。

1992（H04）年に旧厚生省老人保健福祉部内で「高齢者トータルプラン研究会」という省内研究会が設置される。このトータルプラン研究会を発展される形で1993（H05）年11月に「高齢者介護問題に関する検討プロジェクトチーム」が発足し、プロジェクトチームにより1994（H06）年3月「高齢者介護新システム試案」がまとめられた（増田 2001、森・藤沢 2011）。このなかで構想中の介護保険制度を「高齢者自立支援システム」と呼び、検討を進めている（稗田 2005）。

後述する「21世紀福祉ビジョン」を受けて、1994（H06）年4月に厚生省内に事務次官を本部長とする高齢者介護対策本部が設置され、「高齢者介護・自立支援システム研究会」が同年7月に発足、12月に報告書を提出するにいたる。学識経験者を中心に集められた「高齢者介護・自立支援システム研究会」であったが、介護保険制度の基本骨格と同様に、「高齢者の自立支援」という理念についても、研究会発足以前からの厚生省官僚による試案をオーソライズする役割を持っていたといえる（衛藤 1998、原 2007）



ここでの議論がその後の高齢者政策への方向づけとなったことを考えると、「自立支援」が厚生労働省主導の非常に政策的な概念・言葉であること、また「高齢者介護・自立支援システム」が「自立支援」ありきの研究会であったことを証明しているといえるだろう。

「自立支援」という言葉としての初出は、これらの研究会、プロジェクトチームであるが、しかしそれまでも、少しずつ報告書やビジョンの中で、高齢者福祉のなかで「個人の自立」という価値観が徐々に強まってきたという背景がある。

たとえば、1986（S61）年6月に閣議決定された「長寿社会対策大綱」や、1988（S63）年10月に国会に提出された「福祉ビジョン（「長寿・福祉社会を実現するための施策の基本的考え方と目標について）」では、「自立支援」という文言は出ておらず、「自立」という言葉に触れた回数は、「長寿社会対策大綱」で2回、「福祉ビジョン」では3回程度でしかない。

ところが、1994（H06）年3月に発表された高齢社会福祉ビジョン懇談会報告「21世紀福祉ビジョン」（当時の厚生大臣が閣議報告された）では、従前に比べると強烈に「個人の自立」、「利用者の自立」という価値観が打ち出されるようになってきている（ただし、この時点では「自立支援」という言葉はまだ出ていない）。

高齢者福祉に「自立支援」を導入するという大きな役割を果たしたもう1つが、「新ゴールドプラン」（1994（H06）年）である。「新ゴールドプラン（高齢者保健福祉5ヵ年計画）」とは、1989（H01）年に策定された「ゴールドプラン（高齢者保健福祉推進10ヵ年戦略）」について、当初の予想を上回る高齢化の進展のなかで見直しを図ったものである。「自立支援」の取り扱いとして、「自立支援」という言葉自体がなかった1989（H01）年の「ゴールドプラン」に比べて、「新ゴールドプラン」では、プランの柱となる4つの基本理念の一角を占めるまでになっている（基本理念：i 利用者本位・自立支援 ii 普遍主義 iii 総合的サービスの提供 iv 地域主義）。

「自立支援」を基本理念に取り込み、中心に据えるというこの傾向は、「新ゴールドプラン」の後継となる「ゴールドプラン21（今後5か年の高齢者保健福祉施策の方向）」（1999（H11）年）でも引き継がれている。「ゴールドプラン21」が掲げる四つの基本的な目標は、「1.活力ある高齢者像の構築 2.高齢者の尊厳と自立支援 3.支えあう地域社会の形成 4.利用者から信頼される介護サービスの確立」となっている。

「自立支援」の台頭がバブルの崩壊や低迷する日本経済の状態に反比例するように頻出するようになった経緯は無視するべきではない。同時に経済の停滞だけではない、他に類を見ないほど急速に進展する少子高齢化に対する、政府の側の大きな警戒感が背景にあった。急激な経済成長の一方で社会福祉における環境は整っておらず、そのような中で高齢者対策の整備が必要となったのがこの時期である。そのような中で、高齢者に対して「支援」ではなく、「自立支援」を求めるようになった。

高齢者福祉分野における自立支援の取り扱い方の特徴として、その多様性が1つの特徴といえる。高齢者という対象の特性から、他分野に比べて就労や経済的な自立の強調は影を潜め、代わりに生活面でのバラエティに富んだ「自立」が語られている。例として、新ゴールドプランで高齢者の健康自立支援策の1つとして位置づけられた「歯周疾患検診（歯科保健と自立支援）」（1995（H07）年）や、「食の自立支援事業」（2002（H14）年度厚生労働省予算事業）などが挙げられるだろう。高齢者の歯科検診や配食サービスなどの事業が「自立支援」とともに語られるようになる。

高齢者に対する「自立支援」は、介護保険の基本理念とされており、それは介護保険の要介護認定における「自立」という言葉の取り扱い方に象徴的である。いわゆる介護度につい

て、軽度から重度まで順に、自立（非該当）＜要支援 1、2＜要介護 1～5、と 8 区分に分けられている。介護が必要な状態を要介護。介護は必要ではないが、要介護状態なる前に予防するために支援を行う場合を要支援とし、最軽度、すなわち介護度がつかず介護支援が必要ないと認められた状態を「自立（非該当）」という言葉で表現されている。

#### 参考文献

内閣府男女共同参画局, 2008. 高齢男女の自立した生活に関する調査結果.

原清一, 2007. 介護保険制度の導入をめぐる政治過程. 志學館法学 233-278.

森詩恵, 藤澤宏樹, 2011. 介護保険制度における負担と給付のあり方に関する一考察 (上) (人間科学部特集号: 桜井三枝子教授、田中邦夫教授、樽本照雄教授退職記念号). 大阪経大論集 61, 219-233.

増田雅暢, 2001. 介護保険制度の政策形成過程の特徴と課題-官僚組織における政策形成過程の事例 (特集 社会保障の政策安定の特徴と今後の課題). 季刊社会保障研究 37, 44-58.

稗田健志, 2005. 政策ネットワークと社会福祉改革-介護保険法と改正児童福祉法の比較立法過程研究. 大原社会問題研究所雑誌 36-51.

衛藤幹子, 1998. 連立政権における日本型福祉の転回-介護保険制度創設の政策過程 (特集 連立政権下の政党再編と政策決定). レヴァイアサン 68-94.

## 第 4 節 障害者と自立支援

障害者福祉分野での「自立支援」という語句の初出は、1991 (H03) 年「身体障害者自立支援事業」の創設においてである。「身体障害者自立支援事業」とは、重度の身体障害者が、公営住宅や身体障害者福祉ホーム等に居住して地域での自立生活を営むにあたり、専任介護グループ（ケアグループ）により身辺介助、家事援助、夜間における臨時的対応、生活相談などの介助サービスを提供する事業であり、1991 (H03) 年より開始している。

「自立支援」を語る上で、障害当事者による自立生活運動の果たした役割については外すことのできない事柄である。IL 運動は 1970 年代にアメリカを中心に始まり、世界に広がった。日本においては、ほぼ同年代の 1970 年代初頭から実践による運動が始まり、特に神奈川県での青い芝の会の運動などが有名である<sup>122</sup>。「身体障害者自立支援事業」も、「重度」の身体障害者が「地域」での「自立生活」を営む上で必要な支援を受けるためのサービス提供という点で、ここでの「自立」は障害当事者が主張する「自立生活運動」における「自立」に近いものであった。

障害者福祉分野での自立支援の初出は、「身体障害者自立支援事業」においてであるが「中国帰国者」や「高齢者福祉」における「自立支援」の文脈と異なり、分野における利用が単発的である。国会での語られ方についても、ある特定の事業（身体障害者自立支援事業）を創立すると政府委員や厚生大臣の答弁において単発的に紹介されているに過ぎない。実際に 1991 (H03)～1992 (H04) 年に国会会議録においても数回程度登場するに留まっている<sup>123</sup>。先の「中国帰国者」や「高齢者」の自立支援の場合は、「(ある対象)の自立支援」という形式で、いわば施策の方向性をあらわす「理念」として語られていたため、そこかしこで頻出

<sup>122</sup> 自立生活運動について、詳しくは『生の技法』（安積ら 1990=1995=2012）など参照。

<sup>123</sup> 1991 年に 3 回、1992 年に 1 回。

するようになった。単発の事業名としてのみ「自立支援」が用いられたこの時期の障害者福祉領域との違いがここにある。ともあれ、障害者福祉領域での「自立支援」の初出が、障害者のなかでも特に重度の障害者の生活支援を支援するものであったということは重要である。そして、その後障害者領域で「自立支援」が語られることは低調となる。本格的に障害者の自立支援が「理念」として語られるのは、2004（H16）年の障害基本法の一部改正と2005（H17）年障害者自立支援法の成立を待たなければならない。

2000（H12）年に「社会福祉の推進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」の成立により、社会福祉事業法が新たに社会福祉法として全面的に改正される。いわゆる社会福祉基礎構造改革である。「措置から契約へ」のかけ声のもとで、障害者福祉においては、2003（H15）年度から「支援費制度」が施行されることとなった。精神障害者が制度から除外されているなど、当初より指摘されていた制度上の問題を含め、利用者の急増による財源問題など、様々な課題が顕在化した同制度は見直しの必要に迫られ、2006（H18）年度から障害者自立支援法へ移行することとなる。

個人の自立という価値が非常に強く打ち出された社会福祉基礎構造改革であったが、支援費制度の成立に至るまで、障害者福祉領域において、「自立支援」という言葉が語られることはなかった。1997（H9）年12月、身体障害者福祉審議会・中央児童福祉審議会障害者福祉部会・公衆衛生審議会精神保健福祉部会による合同企画分科会「今後の障害保健福祉施策の在り方について（中間報告）」や、1999（H11）年1月「今後の障害保健福祉施策の在り方について」、2002（H14）年12月社会保障審議会障害者部会精神障害分会「今後の精神保健医療福祉施策について」、2002（H14）年12月「障害者基本計画（第2次計画）」、などではいずれも「自立」や「支援」という言葉は出てきても、「自立支援」という語句は出てこない。この言葉は障害施策領域においては、障害者自立支援法の策定にあたって、一躍脚光を浴びるようになる。

支援費制度の見直しのため、2004（H16）年3月2日に第5回社会保障審議会障害者部会が開催され、以降2週間に一度という非常に早いペースで審議会が実施される。2004（H16）年7月13日の第15回同部会で「今後の障害保健福祉施策について（中間的な取りまとめ）」が発表され、この中間報告書において「自立支援」があらわれる（「2 障害者の自立支援のための保健福祉施策の体系の在り方」）。

その後、2004（H16）年10月25日の第19回同部会において「今後の障害保健福祉施策について（改革のグランドデザイン案）」が示された。同案は障害者自立支援法のベースとなったが、ここでは「今後の障害保健福祉施策の基本的な視点」として、4つの基本的視点が示され、「2 自立支援型システムへの転換」として、「保護から自立へ」の掛け声のもと、これまで障害種別に分かれていた給付やサービスを、各障害者共通の自立支援のための給付・サービス体系に統一し、総合的な自立支援システムを構築する、としている。なお同案では20回以上「自立支援」という語句があらわれている。

「グランドデザイン案」をもとに、厚生労働省、政府内で法案調整を行い、法律の呼称についてもめまぐるしく入れ替わっている（「障害者福祉サービス法」（仮称：第20回障害者部会）→「障害者自立支援給付法」（仮称：第23,24回障害者部会）→「障害者自立支援法案」（第25回障害者部会））。2005（H17）年2月10日に小泉内閣で法律案が閣議決定され、第161回国会で衆議院で修正可決されるものの、いわゆる郵政解散により参議院での審議未了により廃案となる。第162回国会で再提出され、10月31日に「障害者自立支援法」が成

立（2006（H18）年度より施行）。なお、民主党政権を経て障害者自立支援法は、2013年4月1日「障害者総合支援法」に名称変更している。

この障害基本法の2004年改正と2005年の障害者自立支援法成立は、国が障害者を支援するにあたり「自立支援」を最重要の理念とすること、そのために従来の「支援」をすべて「自立支援」に塗り替えた画期的な出来事であった。障害者の福祉サービスを自立支援を目的とした共通のサービスに一元化した例として、「自立支援医療」、「自立支援給付」がある。従来、身体障害者福祉法に基づく「更生医療」、児童福祉法に基づく「育成医療」、精神保健福祉法に基づく「精神通院医療費公費」として別々の法律で規定されていた障害者医療費の公費負担制度は、すべて「自立支援医療制度」として一元化された。また介護給付、訓練等給付、自立支援医療、補装具などで構成される障害者福祉サービスの給付は「自立支援給付」と括られた<sup>124</sup>。

なお障害者自立支援法案の審議を行った第5回以降の社会保障審議会（障害部会）で、「自立支援」の語句があらわれるのは、厳密には第15回部会で発表された「今後の障害保健福祉施策について（中間的な取りまとめ）」ではない。実はすでに第6回部会において、厚生労働省からの提供資料においてそれはみられる（資料1「論点整理（案）」、資料4「障害者の自立支援のための基本的な施策体系について」）。

社会福祉関係法の改正や新法制定の場合、通常のプロセスとして厚生労働省が当該部門の専門家や当事者など有識者を集めた審議会を開催し、複数回の審議の結果を元に報告書や法律案を出す。報告書や法律案をもとに政府内で調整を行い、国会で審議し、法案の可決成立を目指すという流れになっている。審議会においては、有識者の意見が最優先であるが、厚生労働省は会議において事前資料を提出し、当日討論される議事内容の方向づけを行い、審議された議事内容をまとめるという点で実は大きな影響力を持っている。「自立支援」という理念や方向性について、そして実はこれは後の生活保護制度の改革等においても同様のことが言えるのだが、「障害者の自立支援」という言葉自体は、審議会に召集された有識者の議論から自然に湧きおこったものではない。これは、厚生労働省からの提供資料に基づき「障害者の自立支援のための基本的な施策体系」というテーマで議論を行ったことから生まれた、厚生労働省主導の理念であるといえる。これまでの障害者福祉に大きな変革をもたらした「自立支援」について、その言葉自体が定義されたり、用語の利用法について審議会で議論されることはなかった。当時振り返られることもなく、当然のように中間報告や法案に導入されているのがこの「自立支援」という概念であった。

コーディングを用いて表した第4章第3節 3-4の表4-5を見るとわかるように、障害者福祉分野での「自立支援」の取り扱い方は、時期によって相当程度差異がある。「障害者&自立支援」については、2003（H15）年までは散発的に年10回程度のペースで推移している。しかし、2004（H16）年に24回、翌2005（H17）年には1239回と激増する。その後も2006（H18）年386回、2007（H19）年201回と下降傾向となっているが、いずれも非常に高い頻度で高止まりしているといえる。これは2004（H16）年の「障害者基本法の一部改正」と2005（H17）年の「障害者自立支援法（現：障害者総合支援法）」の成立が大きく影響している。国会が立法機関である以上、立法の成立・改正過程において該当する語句が大きく取りあがられるのは、その性質上当然のことであるが、2004（H16）年からの障害者福祉分野での「自立支援」の出現数の増加は、バブルといえるような異常なものであった。

---

<sup>124</sup> 障害者自立支援法の第2章部分を参照。

## 第5節 児童と自立支援

児童福祉分野における「自立支援」の国会会議録での初出は、1997（H09）年02月第140回衆議院厚生委員会1号での小泉純一郎厚生大臣（当時）の所信表明演説であった。発言のなかで小泉厚生大臣は、「児童の自立支援施策の充実」を目的に児童福祉法の改正法案提出を行うとした。発言の通り、1997（H09）年に児童福祉法は大幅な改正がなされ、翌1998年4月より施行されるようになる。

この児童福祉法の改正は遡ると、1996（H8）年に発足された「中央児童福祉審議会基本問題部会」での審議内容、答申がベースになっている。同部会は3月13日～同年11月22日まで14回開催され、基本問題部会のほかに児童自立支援専門調査会、母子家庭自立支援専門調査会が各5回開催された。同年12月3日に3つの中間報告①「少子社会にふさわしい保育システムについて」、②「少子社会にふさわしい児童自立支援システムについて」、③「母子家庭の実態と施策の方向について」が提出される。

②「少子社会にふさわしい児童自立支援システムについて」において、「児童を保護し養育するだけでなく、一人ひとりが個性豊かでたくましく、思いやりのある人間として成長し、自立した社会人として生きていくことができるようにすること」を基本理念とし、そのために「児童の自立までの一貫した支援」が重要とした。児童福祉法の1997（H09）年改正を「自立支援」という観点から見ると、以下のような変更があることがわかる。

### ① 名称の変更

- ・教護院 → 児童自立支援施設
- ・教護、教母 → 児童自立支援専門員、児童生活支援員
- ・母子寮 → 母子生活支援施設

### ② 機能・目的の追加

- ・教護院 → 児童自立支援施設（第44条）  
児童を教護する → 単に保護するだけでなく、退所後の支援などを行い、児童の自立を支援。
- ・養護施設 → 児童養護施設（第41条）  
児童を養護する → 単に養護するだけでなく、退所後の支援などを行い、児童の自立を支援。
- ・母子寮 → 母子生活支援施設（第31条第1項及び第38条）  
母子を保護する → 単に保護するだけでなく、その自立促進のための生活を支援。

### ③ 事業の追加（法制化）（第6条の2第1項及び第5項、第27条第9項、第31条第4項）

- ・自立相談援助事業（予算事業） → 児童自立生活援助事業（法制化）

（柏女編 1998：163参照）

「従来の「保護」中心の考え方に「自立の支援」が加えられ、それによって施設・サービス区分、施設名称が変更されたのである」（中 2003）という指摘の通り、1997年の児童福祉法の改正は、「児童福祉」領域に「自立支援」理念の導入を果たしたといえる。そもそも「児童」と「自立支援」という2つの言葉は、両者が結びつけて語られることがそれまでなかった。ある意味では自立していない存在が「児童」であり、児童福祉の目的は「児童の保護・養育」であり、「児童の自立」や「自立支援」がことさらに強調されることはなかった。実際に1997年改正前の児童福祉法において「自立支援」という文言はおろか、「自立」という文言自体存在しない。そのような風潮がこの1997年の抜本改正を契機に一変する。「保護から自立へ」という社会福祉の基礎構造改革の波にのるように、「自立支援」をキーワードに変更が加えられた。

#### 参考文献

柏女霊峰, 1998. 改正児童福祉法のすべて: 児童福祉法改正資料集. ミネルヴァ書房.

厚生省児主家庭局長, 1997. 児童福祉法等の一部改正について.

中典子, 2003. 児童福祉法に関する一考察: 児童の生活環境の変化と児童福祉法改正について. 佛教大學大学院紀要 31, 269-279.

## 第6節 母子家庭と自立支援

行政文書において、「母子家庭の自立支援」があらわれるのは、先の児童福祉法改正を果たした1996（H8）年「中央児童福祉審議会基本問題部会」においてである。この基本問題部会を設けるにあたり、厚生省児童家庭局は1996（H8）年3月31日に「現行の児童家庭福祉体系の見直しについて」を発表した。この文書では、検討課題として「2 母子家庭施策について」があり、「○母子家庭の自立支援システムはどうあるべきか」という一文が見受けられる。

この検討課題に沿う形で、基本問題部会のほかに「母子家庭自立支援専門調査会」が5回開催され、1996（H8）年12月の中間報告「母子家庭の実態と施策の方向について」が提出された。中間報告のなかで、母子家庭の経済的な自立のために「技能習得や職場の確保」、「子育てと就労の両立支援」、「相談体制の整備」という施策の必要性が「自立支援」と絡めて提案されている。

ただし、この「中間報告」以上の濃度で母子家庭の自立支援が語られているのが、翌年1997（H9）年に中央児童福祉審議会児童扶養手当部会により発表された「今後の児童扶養手当制度の在り方について」である。

この「今後の児童扶養手当制度の在り方について」において、児童扶養手当改革の方向性として、4つの考え方を提示し（1.私的扶養を優先する考え方。2.公的扶助により対応する考え方。3.現行の支給要件の適正化と費用徴収を導入する考え方。4.母子家庭の自立を総合的に支援する考え方）、それぞれ長所短所があるものの、「4.母子家庭の自立を総合的に支援する考え方」が最も現実的と結論づけ、今後の児童扶養手当制度を「自立支援手当的性格」とするために見直しを行うこと、同時に母子家庭への自立支援対策を行うように検討することを提案した。

1998（H10）年6月26日に厚生省より「母子家庭等自立促進対策事業について」が通知され、母子家庭への自立支援対策事業が進むことになる。

母子施策における「自立支援」の導入の特徴として、母子家庭への就業支援等と単独で自立支援が語られることは少なく、児童扶養手当との関係（具体的には児童扶養手当の金額削減）の文脈において、代替として「自立支援の拡充」が語られる傾向が強い。1996年～1998年において、母子家庭への自立支援が着目されるようになったが、それが強く語られたのは「児童扶養手当」の改革提案においてであったし、実際に母子施策への自立支援の導入と制度変容が急速に進むようになるのは2001（H13）年以降の児童扶養手当の減額にまつわる文脈である。

2001年12月には当時の与党である自由民主党、公明党、保守党が各党の厚生労働部会等において「今後の母子家庭への対策についての基本方針」をとりまとめ、これを踏まえ厚生労働省は翌2002年3月7日「母子家庭等自立支援対策大綱」を提示した。この大綱には、今後の日本における母子寡婦対策について、「根本的に見直し、新しい時代の要請に的確に対応できるよう、その再構築を目指す」とし、「特に、子どものしあわせを第一に考えて、ひとり親家庭に対する『きめ細かな福祉サービスの展開』と母子家庭の母に対する『自立の支援』に主眼を置いた改革を実施する」としている。母子世帯への支援を、母子となった直後の重点的な支援、また就労による自立、子を監護しない親からの養育費の支払いの確保を重視した、大綱の名前の通り「自立支援」に主眼を置いた改革を行う旨が述べられている。

この大綱以降、母子家庭への支援制度の改革が急加速することになる。以下、概括的に列挙する。

(1) 関連法等の一部改正、成立など。

・「母子及び寡婦福祉法」の改正（2002（H14）年11月）

① 同法第4条（自立への努力）の項目に「職業生活の安定」が追加。

旧：第4条 母子家庭の母及び寡婦は、自らすすんでその自立を図り、家庭生活の安定と向上に努めなければならない。

新：第4条 母子家庭の母及び寡婦は、自ら進んでその自立を図り、家庭生活及び職業生活の安定と向上に努めなければならない。

② 母子相談員（旧：第7条）が母子自立支援員（新：第8条）に名称変更。その支援内容として就労支援の強調（新：第8条2項）。

③ 都道府県等に「母子家庭及び寡婦自立促進計画」の策定を義務づけ（新：第12条）。

④ 「母子家庭自立支援給付金」の創設（新：第31条）。

・「児童扶養手当法」の改正（2002（H14）年11月）

① 同法第2条（児童扶養手当の趣旨）の項目に第2項を追加。

新：第2条第2項 児童扶養手当の支給を受けた母は、自ら進んでその自立を図り、家庭生活の安定と向上に努めなければならない。

② 児童扶養手当の不支給要件として、受給している母が正当な理由なく、「求職活動その他自立を図るための活動をしなかったとき」が追加（新：第14条第4項）。

以上の法改正により「給付（児童扶養手当）中心の支援」から「就業・自立に向けた総合的な支援」に転換がはかられた。

(2) 地方自治体を実施主体とする新事業の創設

- ① 母子家庭等就業・自立支援センター事業（2003（H15）年度～）
- ② 自立支援教育訓練給付金（2003（H15）年度～）
- ③ 母子自立支援プログラム策定事業<sup>125</sup>策定事業（2005（H17）年度モデル実施。2006（H18）年度から全国展開）

先述したように「母子家庭の自立支援」は「児童扶養手当の削減」とセットで語られたという特徴を持つ。2000年初頭からの一連の改革は、児童扶養手当の削減分の予算を「自立支援」にまわすという論理で実行された。給付や手当を削減する際のオルタナティブとして「自立支援」が強調されることは、これ以降他の社会福祉分野でも頻繁に見られるようになる（特に生活保護分野など）。

最後に近年の母子家庭施策の「自立支援」への重点についてよくわかる例をあげよう。厚生労働省雇用均等・児童家庭局は毎年、母子家庭への施策の実施状況について、年次報告という形でペーパーを出している。近年の年次報告のタイトルの変遷は次のようになっている

<sup>126</sup>。

#### ○厚生労働省の母子家庭の年次報告のタイトル変遷

| 該当年度      | 年次報告のタイトル                        |
|-----------|----------------------------------|
| ～2008年度   | 「母子家庭の母の就業の支援に関する年次報告」           |
| 2009～11年度 | 「母子家庭等対策の実施状況について」               |
| 2012年度～   | 「母子家庭の母及び父子家庭の父の自立支援施策の実施状況について」 |

2009～2011年の3年間は、民主党政権の3年間に該当するため、タイトル変更は政権交代が影響している可能性が考えられる。とはいえ年次報告自体の内容はほとんど変わっていないわけではない。「就業の支援」を重視していた2008年までの年次報告。「子どもの貧困」についての世論の関心の高まりに対応するように「母子家庭等」と対象を広げ、「就業」から「対策」へと名称を変更した2009～2011年の年次報告。2012年からは母子家庭だけでなく父子家庭にも対象を広げ、再び「母子家庭等」から「母子家庭の母及び父子家庭の父」へと対象を限定し、「対策→自立支援施策」へと変更した2012年。こうした毎年出される年次報告のタイトルひとつにも政治の側の「自立支援」に対する意識や、対象についての見解を読み取ることができる。

#### 参考文献

- 厚生労働省, 2001. 母子家庭等自立促進対策事業について.
- 厚生労働省, 2002. 母子家庭等自立支援対策大綱.

<sup>125</sup> 児童扶養手当受給者の自立を促進するため、個々の受給者の状況に応じ、自立支援計画書を策定し、ハローワーク等と連携し就業に結びつける。

<sup>126</sup> [http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo\\_kosodate/boshi-katei/index.html](http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/boshi-katei/index.html)



角田芳伸, 2007. ひとり親家庭の自立支援策における諸課題について-母子家庭等就業・自立支援センターの機能と役割に関する考察. 羽陽学園短期大学紀要 8, 39-52.

厚生労働省, 2003a. 母子家庭の母の就業の支援に関する特別措置法.

厚生労働省, 2003b. 母子家庭及び寡婦の生活の安定と向上のための措置に関する基本的な方針.

## 第7節 生活保護と自立支援

生活保護制度が「自立支援」により制度変容を起こしている経緯については、第7章で詳しく述べるため、本節では自立支援の導入について簡単に触れておくにとどめ、自立支援プログラムの導入と同時期に行われた「母子加算の廃止」と「ひとり親世帯就労促進費の創設」を取り上げる。

生活保護制度において、本格的に自立支援が語られるようになるのは、社会福祉の他領域と比べると時期が遅いものであった。ただし、導入時期は遅いものの、その影響は強く、現在に至るまで持続的である。

「自立支援」の導入が図られたのは、2003（H15）年8月に設置された「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」である。2004（H16）年12月の最終報告書の提出まで計18回開催されたこの専門委員会では、特に第9回委員会で生活保護制度への「自立支援の導入」が議論された。経済的自立にとどまらない多様な「自立」という視点を加えた「三つの自立」論と、それぞれの自立に対応する「自立支援プログラム」による自立支援の必要性が報告書に記載されている<sup>127</sup>。

専門委員会の最終報告書を受けて、2005（H17）年3月31日に厚生労働省は「平成十七年度における自立支援プログラムの基本方針について」という通知を出し、2005（H17）年度より全国自治体、福祉事務所で自立支援プログラムが実施されるようになった。自立支援プログラムは、2013年現在に至るまで、毎年のように事業の拡大（支援対象の拡大、支援内容の充実、予算の増大）を続けている（第7章）。

「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」の検討結果が与えた影響として「自立支援プログラム」の導入と「母子加算の廃止」がある。専門委員会の検討結果をもとに、厚生労働省は母子加算の廃止を決定。平成17年度から平成19年まで3年かけて16歳以上の子に係る母子加算を段階的に減額し廃止。その後、平成19年度より15歳以下の子に係る母子加算についても平成21年度まで3年かけて段階的に減額・廃止した。母子加算の廃止の代わりとして、就労している母子世帯等に「ひとり親家庭就労促進費」制度を創設。この「母子加算の廃止」と「ひとり親家庭就労促進費の創設」は、両者とも次のようにその理由が「自立支援」のためであるとされている。

### (1) 母子加算の見直し

母子加算については、自立母子世帯との公平性の確保及び生活保護を受給する母子世帯の自立を促進する観点から、就労する母子世帯等に対して、自立支援を目的とした給付を創設するとともに、現行の母子加算段階的に廃止する。

---

<sup>127</sup> 自立支援の導入と、その拡大の状況については第7章参照。

#### ア ひとり親世帯就労促進費の創設

ひとり親世帯の自立の支援を目的として、18歳以下の子どもを養育しつつ、就労、職業訓練、自立支援プログラムへの参加を行うひとり親世帯を対象に、一時扶助として新たな給付を平成19年度から創設する。

(「社会・援護局関係主管課長会議資料(平成19年3月5日)」 厚生労働省社会・援護局保護課：1)

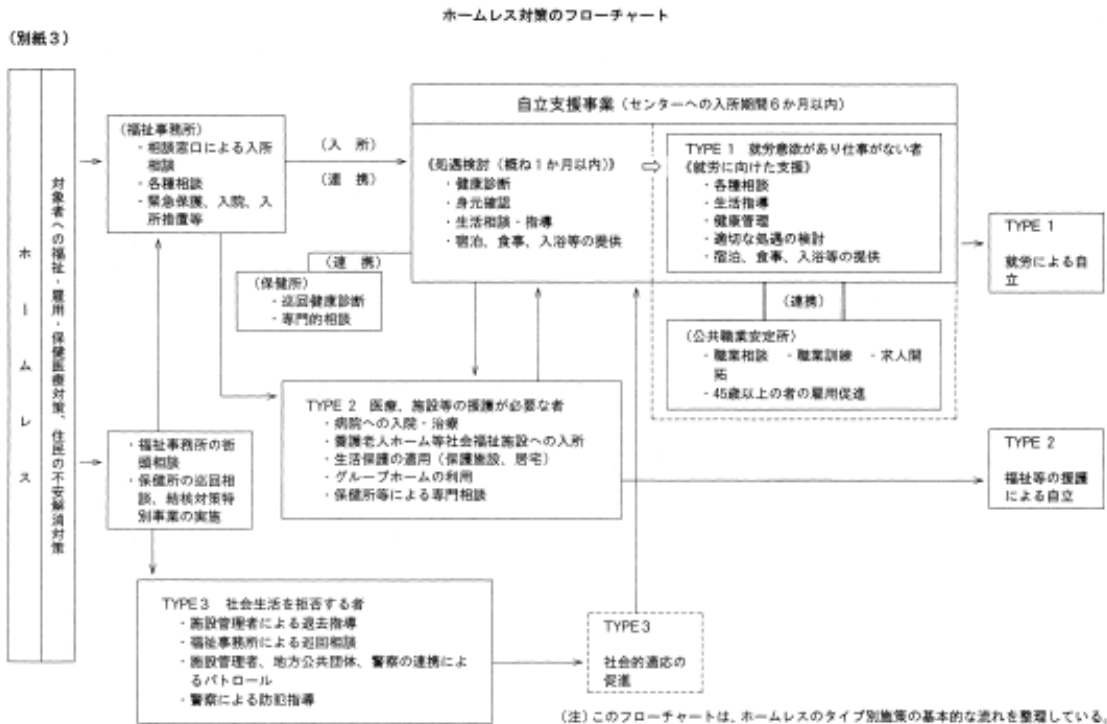
母子加算の廃止の論理構造は、「自立母子世帯」と呼ばれた非生活保護母子世帯と、生活保護母子世帯との消費水準の比較により、公平を図る必要があること。同時に、就労や自立支援プログラムの参加などにより自立に向けて努力していると認められる生活保護母子世帯を選別して、給付を行えるような制度が望ましいとされた。なお、民主党政権への政権交代時に、当時「子どもの貧困」で盛り上がった世論を背景に、平成21年12月より母子加算は復活した(同時に「ひとり親世帯就労促進費」は廃止)。

自立支援プログラム導入は従来の生活保護行政に大きな影響を与え、それには「自立概念の拡張(3つの自立)」という考え方がベースにあった。実際に経済的な就労による自立にとらわれない多様な自立支援の形を探るという方向性自体は肯定的に評価されている(岡部2007、布川2009)など。一方で、同時期に行われた母子加算の廃止の論理は、生活保護を受けている「生活保護母子世帯」と生活保護を受けていない(=非受給)母子世帯である「自立母子世帯」との比較により断行された。この「自立」の捉え方のダブルスタンダードは、前章で分析した「自立」という言葉の「ひつつきやすさ」をあらわす好例である。この言葉自体が何かを意味しているというよりも、ある政策推進の論理を補強する道具の1つとして便利に使われているという事情がある。

## 第8節 ホームレスと自立支援

ホームレス問題に国が本格的に関与するようになるのは、1999(H11)年である。バブル崩壊後の長期にわたる景気低迷のなかで、急増するホームレスが社会問題となり、都市部の自治体から国による対処を求める要望が強まった。国は省庁横断的に中央官庁(内閣官房、厚生省、労働省、警察庁、建設省、自治省)と、都市部の関係自治体(東京都、横浜市、川崎市、名古屋市、大阪市、新宿区)の職員で構成された連絡会を開催する。これが「ホームレス問題連絡会議」である。連絡会議は1999(H11)年2月12日の第1回開催後、月に1回という早いペースで開かれ、4回連絡会議の結果、同年5月26日に「ホームレス問題に対する当面の対応策について」がとりまとめられる。この「当面の対応策について」のなかで、ホームレスを野宿に至った要因別に3つに類型化し、それぞれの「自立支援」対策を体系化(図5-2)している。その上で、今後の具体的な施策の方向性として「総合的な相談・自立支援体制の確立」を打ち出し、「ホームレスの自立支援のための事業の実施」が提案された(これらホームレス対策の中核を占めるのが「自立支援事業」であった(炭谷2004)。

図 5-2 ホームレス対策のフローチャート



出所：ホームレス問題連絡会議（1999）「ホームレス問題に対する当面の対応策について」

「ホームレス問題に対する当面の対応策について」を踏まえて、対応策により提案されていた「自立支援事業」のあり方に焦点をあてて研究することを目的に、厚生労働省が研究会を設置。1999（H11）年7月19日「ホームレスの自立支援方策に関する研究会」第1回が開催された。研究会は1年弱の審議を重ね、翌2000（H12）年3月「ホームレスの自立支援方策について」という報告書を発表する。この報告を受けて、2000（H12）年度から「ホームレス自立支援事業」が予算化される。この事業によりホームレスを対象とした「自立支援センター」が大阪市、東京都をはじめ都市部を中心に設置される。

「ホームレス自立支援事業」が一定の成果をあげるなかで、個別事業ではなく、法制化の必要の声が高まったことから、2002（H14）年7月31日に「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」（10年間の時限立法 同年8月7日施行）が議員立法により成立する。翌年、厚生労働省は特別措置法の趣旨に基づき、2003（H15年）「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」を策定する。

立法や厚生労働省の基本方針などから明らかなように、ホームレスにおける自立支援の特徴は、「支援」から「自立支援」に変節したのではなく、対策が練られた当初から現在に至るまで一貫して、「支援」ではなく「自立支援」が中心命題である点である<sup>128</sup>。

それは問題として浮かび上がった時期（2000年前後）が強く影響しているといえるだろう。1990年代から徐々に高まっていた「自立支援」という福祉改革の潮流のなかで、ホームレス

<sup>128</sup> ホームレスの自立支援に対する政策群の整理として山田(2009)が行った整理、それに刺激を受けた仁平(2013)の3つのアプローチ（「就労自立アプローチ」「所得/住居保障アプローチ」「排除アプローチ」）などが参考となる。

という状態・存在が発見（問題視）され、対策が練られたことから、事業名・法案名・法案や対策・指針における基本的な考え方・目的と、行政文書のあらゆるところに「自立支援」がちりばめられることになった。「支援から自立支援へ」の転換の影響をまともに受けた最たる領域といえるだろう。この点は同時期に同じように発見（問題視）された「若者の社会問題（ニート・ひきこもり）」などにも同じことがいえる<sup>129</sup>。

#### 参考文献

ホームレス問題連絡会議, 1999a. 別添 ホームレス問題連絡会議とりまとめ ホームレス問題に対する当面の対応策について [WWW Document].  
URL [http://www.jil.go.jp/jil/kisya/syokuan/990526\\_01\\_sy/990526\\_01\\_sy.html](http://www.jil.go.jp/jil/kisya/syokuan/990526_01_sy/990526_01_sy.html) (accessed 9.28.13).

ホームレス問題連絡会議, 1999b. ホームレス問題連絡会議開催要綱 [WWW Document].  
URL <http://www.npokama.org/kamamat/bunsitu/minsei99317/youkou.htm> (accessed 9.29.13).

菊池馨実, 2009. ホームレス自立支援をめぐる法的課題 (特集 ホームレスの実態と政策課題). 季刊社会保障研究 45, 107-120.

炭谷茂, 2004. 社会福祉の原理と課題: 「社会福祉基礎構造改革」とその後の方向. 社会保険研究所.

## 第9節 若者（ニート、ひきこもり）と自立支援

若者に対する自立支援に関する政策変遷を語るには、2000年以前に若者を対象とした政策がほとんど存在しなかったことをまず確認しておく必要がある。

西欧の先進諸国や北欧諸国において、この30年あまり追求されてきたような総合的・包括的な（――教育・雇用・住宅・社会保障等にまたがる）若者政策は、日本には存在していなかったといわなくてはならない。

(児美川 2010: 18)

若年失業／無業、半失業としてのフリーター、ニートやひきこもりなどの問題は、ホームレスと同様に長く見過ごされてきた社会問題であったといえるだろう。

なお国会会議においては、1999 (H11) 年4月に「パラサイト・シングル」の名付け親として一躍有名になった山田昌弘（当時東京学芸大学助教授）が参考人として答弁しており、これが国会会議での「若者の自立支援」の必要性を訴えた最初の発言となっている。

フリーターやニート、引きこもりの社会問題化が進む中で、政府は2003 (H15) 年4月に文部科学大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣及び経済財政政策担当大臣の4閣僚で構成される「若者自立・挑戦戦略会議」を発足。同年、6月に取りまとめられた「若者自立・挑戦プラン」は、若者を対象としたわが国における初めての省庁横断的な、総合的な政策といえる

---

<sup>129</sup> 「支援から自立支援へ」、「単なる支援ではなく自立支援を」といった時に何が強調され何が抜け落ちたかという点については、次章以降のテーマとなっているため、ここでは詳しく分析していない。

(児美川 2010)。また同時にこのプランは後に続く「若者の自立支援施策」の端緒ともなった。

「自立」ではなく、「自立支援」にこだわってきた本研究において、「若者自立・挑戦プラン」を説明なく、「若者の自立支援施策」として論を進めるのは問題があるかもしれない。これについては若干の補足が必要であろう。2003 (H15) 年 4 月に「若者自立・挑戦戦略会議」が発足し、同年 5 月に会議のなかで、当時の坂口力厚生労働大臣による私案（坂口私案）として「若年者自立支援プラン」が提案されている。この「若年者自立支援プラン」をたたき台に 6 月に会議の名前を取り入れた「若者自立・挑戦プラン」として取りまとめられることとなる。

これまでに見てきたように、この時期に厚生労働省から発案された施策の大半が「自立支援」という理念が大きく反映される傾向にあった。プランの名称が「自立支援」ではなく、「自立・挑戦」となっている点については省庁横断的なプロジェクトのなかで成立した施策であることも影響していると考えられる。プランの原案が「若年者自立支援プラン」であり、一般的に若者の自立支援施策の一環として理解されていることから、ここでは自立支援施策の 1 つとして取り扱うこととする。

若者に対する支援施策は、内閣府主導によるものも多い。内閣府は 2002 (H14) 年 4 月という早い時期に「青少年の育成に関する有識者懇談会」を開催し、翌 2003 (H15) 年 4 月に「青少年の育成に関する有識者懇談会報告書」を取りまとめている。この報告書のなかで、今後の青少年の「基本的な対応の方向」として 5 項目（1. 青少年観の転換、2. 社会的自立の支援、3. 特に困難を抱える青少年の支援、4. 率直に語り合える社会風土の情勢、5. 施策の総合的な推進）を提案し、「2. 社会的自立の支援」において、「青年期の包括的自立支援方策の確立」のために具体的方策を早急に検討することを求めている。この提案を受け、内閣府は 2004 (H16) 年 9 月に「若者の包括的な自立支援方策に関する検討会」を開催。2005 (H17) 年 6 月に「若者の包括的な自立支援方策に関する検討会報告書」を取りまとめている。

先の「若者自立・挑戦戦略会議」は 2004 (H16) 年には内閣官房長官を加えた関係 5 閣僚となり、その後も会議を重ね、2006 (H18) 年 1 月の第 10 回まで開催される。文科省によるキャリア教育の推進、経済産業省によるジョブカフェ事業（2004 (H16) 年度～）などが成果として挙げられるが、自立支援という観点からの実際の事業においては、厚労省による 2 つの事業「若者自立塾（正式名：若者職業的自立支援推進事業（2005 (H17) 年度～2009 (H21) 年度）」、「地域若者サポートステーション（正式名：地域における若者自立支援ネットワーク整備モデル事業（モデル事業として 2006 (H18) ～2007 (H19) 年度まで。2008 (H19) 年度以降は一般事業として継続）」などが挙げられる。

#### 参考文献

児美川孝一郎, 2010. 「若者自立・挑戦プラン」以降の若者支援策の動向と課題-キャリア教育政策を中心に (特集 若者の『雇用問題』-20 年を振り返る). 日本労働研究雑誌 52, 17-26.

## 第 10 節 小括（政策言語としての自立支援）

以上、「中国帰国者」、「高齢者（介護）」、「障害者」、「児童」、「母子家庭」、「生活保護」、「ホームレス」、「若者（ニート、ひきこもり）」・・・それぞれの領域における「自立支援」理念

の導入に関する政策変遷を追ってきた<sup>130</sup>。本稿は、あくまで「自立支援」による政策変遷を概括するという目的から、それぞれの領域における内容は十分に掘り下げたものではない。また議論を簡略化するためもあって、語られた領域自体も非常に限られたものになっている<sup>131</sup>。十分な内容ではないが、本章の成果を踏まえながら一定の考察を試みたい。

この言葉が各領域の政策に取り込まれる経緯から、あらためて「自立支援」という言葉は政策・施策推進の際に用いられた「政策言語」であるといえる。高齢施策、障害施策、母子寡婦施策、生活保護などの領域で顕著であったように、まず何らかの「研究会」が立ち上がり、その成果がビジョンや報告書としてあげられる。福祉報告書のなかで理念としての「自立支援」が組み込まれ、それらを基に法改正や新法の成立が行われる。研究会やプロジェクトチームにしても、そのなかで「自立支援」という理念の導入の必要性の是非が議論されたのかというと必ずしもそうではない。第3節（高齢者と自立支援）で「高齢者介護・自立支援システム研究会」の役割について触れたように、「自立支援」という方向性の是非が議論されたのではない。それ（導入）はすでに決定しており、むしろ導入のための方法論を議論し、オーソライズするような役割を果たしているに過ぎなかった。また、研究会は有識者等により構成されている場合や厚生労働省などの省庁内のプロジェクトチームにより発足されている場合もあるが、いずれも当事者が参加していないという共通点がある。「自立支援」とは政治の側が発展させた言葉であって、当事者の主張から生まれたり、ニーズを汲み取った結果ではない。徹底して「政策のための言葉」であった。1990年代以降の社会福祉改革の20年は、同時に自立支援の20年でもあったといえるだろう。

「自立支援」導入が各領域で広まった理由として、この言葉が非常に使いやすい言葉であったことは既に述べた。この言葉はある意味では固定の定義がなく、どのような施策にもくつつき、その推進に役立つという特徴を持っていた。一方で各種の研究会や審議会、プロジェクトチームはまったく「自立支援」という言葉の定義を怠っていたわけではない。むしろ「それぞれの領域での自立支援とは何か？」について積極的に定義を試みようとしていた。

本章での歴史的な視点をもとに、次章では社会福祉の各領域において「自立支援」理念導入に大きな役割を果たした法改正・制定時の審議会資料等を分析資料として、「自立」や「自立支援」の定義についてその特徴を分析する。

---

<sup>130</sup> 表5-1に本章で触れた「自立支援を巡る政策史の年表」を作成している。

<sup>131</sup> 例として「女性と自立支援」、「被災者、被災地域、（災害）の自立支援」、「発展途上国の自立支援」、「非行少年と自立支援」といった内容には触れていない。もちろんこれら領域についても「自立支援」の影響は見られており、今回押さえられなかった領域の政策変遷については、今後の研究の課題としたい。

図 5-1 自立支援を巡る政策史 (年表)

|         | 1970年代                            | 1980年代                             | 1990年代                              | 2000年代                              |
|---------|-----------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| 中核施設創設者 | 1972 日本国文芸協会(当時)による「中核施設創設」の計画が開始 | 1987 障害児の自立支援の推進が目的として「自立支援」の計画が開始 | 1988 文部省(当時)による「自立支援」の計画が開始         | 1994 中国残障者福祉法(当時)による「自立支援」の計画が開始    |
| 高齢者     |                                   |                                    | 1992 「一人一人の自立支援」をテーマとした「自立支援」の計画が開始 | 1994 「一人一人の自立支援」をテーマとした「自立支援」の計画が開始 |
| 障害者     | (自立生活活動)                          |                                    | 1991 「身体障害者自立支援法」の制定                | 2004 障害者基本法(自立支援)の制定                |
| 児童      |                                   |                                    |                                     | 1998 中央児童福祉審議会(自立支援)の設置             |
| 母子・高齢   |                                   |                                    | 1997 中央児童福祉審議会(自立支援)の設置             | 2001 「今後の母子自立支援」の計画が開始              |
| 生活保護    |                                   |                                    |                                     | 2003 生活保護法(自立支援)の制定                 |
| ホームレス   |                                   |                                    |                                     | 2000 「ホームレスの自立支援」の計画が開始             |
| 若者      |                                   |                                    |                                     | 2003 「若者の自立支援」の計画が開始                |

## 第6章 「自立支援」の使用法、その特徴と機能

### 目次

#### 第1節 使用する資料と分析枠組について

- 1-1 本章の趣旨
- 1-2 分析に使用する資料、関係法
- 1-3 研究の方法

#### 第2節 分析における5つの視点

- 2-1 分析枠組
- 2-2 5つの視点

#### 第3節 自立支援の類型化

- 3-1 自立と自立支援の類型化
- 3-2 それぞれの自立と非自立

#### 第4節 自立支援の特徴

##### 4-1 自立と自立支援の特徴

- (1) 本節の目的
- (2) 高齢者福祉
- (3) 児童福祉
- (4) 障害者福祉
- (5) 母子福祉
- (6) 生活保護
- (7) ホームレス
- (8) 若者、ニート、ひきこもりの自立支援

##### 4-2 特徴1～6について

- (1) 特徴1：選択（自己決定）、主体性の強調
- (2) 特徴2：「保護救済型から自立支援型へ」、「手当・給付から自立支援へ」
- (3) 特徴3：個の強調と類型化（私事化する社会福祉）
- (4) 特徴4：多様化された「問題」と対象の拡張
- (5) 特徴5：適正利用されていない場合の給付の切り下げ、廃止
- (6) 特徴6：プログラム策定、システム構築

##### 4-3 「自立」「自立支援」の問い直し

### 第1節 使用する資料と分析枠組について

#### 1-1 本章の趣旨

第5章では社会福祉の各領域の「自立支援」理念の歴史的な変遷を中心に概観した。本章では、第5章の成果を基に、各領域での「自立支援」導入に大きな役割を果たしたと考えられる審議会報告書などを取り上げ、「自立支援」の特徴の分析を試みる。

報告書を分析資料として取り上げる理由として、それが単一人物の発言や見解ではなく、その後の政策形成に流れを与えるものとなっていたということがまず第一に挙げられる。前章で取り上げたように、社会福祉に様々な制度改革が行われた1990年代以降、「自立支援」という言葉は至るところにあらわれたものの、「自立」や「自立支援」という理念自体は、そもそも一義的に言い表すことができるものではなかった。むしろ、どんな理念にでもくっつくことができる汎用性こそがこの言葉の特徴であった。一方で、各種の審議会や研究会では、ただ「自立支援」という言葉を便利だからといって用いていたわけではない。徐々に影響力を増すこの言葉・理念について無視できない状況のなかで、当該領域における「自立」とは何か、「自立支援」とはどのような行いか、そしてそれを取り込むすべについて当然検討されていた。ゆえに本章ではそれら資料の中から「自立支援」の使用法と特徴を浮かび上がらせることを目指す。



## 1-2 分析に使用する資料、関係法

社会福祉の各領域において、それぞれ「自立支援」理念の導入の契機となった報告書として、主に次の資料を取り上げる。いずれも各領域において「自立支援」理念の導入に大きくかじを切ることになった研究会や部会、委員会の報告書等であり<sup>132</sup>、矢印の先が報告書が影響して成立した新法や法改正、新制度である。

- ・ 高齢者介護・自立支援システム研究会報告書「新たな高齢者介護システムの構築を目指して」(1994 (H6) 年12月) ⇒ 「介護保険法」(1997成立)
- ・ 中央児童福祉審議会基本問題部会中間報告書「少子社会にふさわしい児童自立支援システムについて(中間報告)」(1996 (H8) 年12月) ⇒ 「児童福祉法改正」(1997改正)
- ・ 中央児童福祉審議会児童扶養手当部会「今後の児童扶養手当制度の在り方について」(1997 (H9) 年12月) ⇒ 「児童扶養手当法改正」(2002)
- ・ 社会保障審議会障害者部会「今後の障害保健福祉施策について(中間的な取りまとめ)」(2004 (H16) 年7月) & 厚生労働省障害保健福祉部「今後の障害保健福祉施策について(改革のグランドデザイン案)」(2004 (H16) 年10月) ⇒ 「障害者自立支援法」(2005成立)
- ・ 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 (H16) 年12月) ⇒ 「生活保護自立支援プログラム導入」(2005開始)
- ・ ホームレス問題連絡会議「ホームレス問題に対する当面の対応策について」(1999 (H11) 年5月) ⇒ 「ホームレス自立支援事業」(2000)、「ホームレス自立支援法」(2002成立)
- ・ 若者の包括的な自立支援方策に関する検討会「若者の包括的な自立支援方策に関する検討会報告」(2005 (H17) 年6月)

## 1-3 研究の方法

「自立支援」の周辺と使用法を分析するための本章の構成は次の3つのプロセスを踏む。まずはじめに視点(5つの視点)を設定し、各分野の「自立支援」導入に大きく貢献することになった上記資料を読み解く。次に先の視点をもとに、主に社会福祉分野を中心に語られている「自立支援」の類型化を試みる(類型Ⅰ～Ⅲ)。1～2のプロセスでは、「自立支援」について各々の領域による「違い」を浮かび上がらせることを目的としていたが、最後に、上記の資料に補足する資料を加えながら自立支援の特徴、効果を浮かび上がらせる(特徴1～6)。以上による社会福祉領域ごとの「自立支援」の差異と共通点、特徴と効果について明らかにする。

---

<sup>132</sup> それぞれの報告書等が自立支援導入にどのように影響したかについては第5章参照。

## 第2節 分析における5つの視点

### 2-1 分析枠組

「自立支援」に関する報告書等の資料はそれぞれ書かれている形式も視点も当然に異なる。「自立支援」導入の契機となったといえ、それらが必ずしも「自立支援」の定義を行っているわけではない。そのため分析枠組となる5つの視点を設定する。

1. 自立支援が必要とされている背景あるいは問題点
2. 自立支援が必要な理由
3. 制度改変における基本理念（自立支援に関するもの）
4. 自立、自立支援の定義
5. 自立支援を実現するための方法

以上を分析枠組として、それぞれの報告書はこの5点についてどのように論じているのかという視点で、資料を読みとく。この分析枠組については、たとえば、「1.必要とされている背景」や「2.必要な理由」はほとんど同様に語られることも多く、明確に区分けすることが困難な場合もある（その際資料を補足することもある）。分析枠組を設定して、各種領域での「自立支援」の用い方を読むことで、各領域に共通する「自立支援」の特徴や各領域における共通点・相違点について示唆が得られるだろう。

表 6-1 5つの視点

|              |  | 視点1<br>1. 自立支援が必要とされている背景あるいは問題点   | 視点2<br>2. 自立支援が必要な理由  | 視点3<br>3. 制度改変における基本理念(自立支援に関するもの)  | 視点4<br>4. 自立、自立支援の定義   | 視点5<br>5. 自立支援を実現するための方法  |
|--------------|--|--|---|---|--|---|
| 高齢者          | 高齢者介護・自立支援システム研究会報告書「新たな高齢者介護システムの構築を目指して」(1994(H6)年12月)   | 高齢社会の到来。措置制度の限界  | 従来の高齢者介護は「お世話」とどまりがち。今後は地域社会の一員として様々な活動に参加するなど、自分の生活を楽しむことができるような、自立した生活の実現を積極的に支援。   | 今後の高齢者介護の基本理念は、高齢者が自らの意思に基づき、自立した質の高い生活を送ることができるように支援すること。つまり『高齢者の自立支援』である。           |  | 「新介護システム」の創設<br>①予防とリハビリテーションの重視、②高齢者自身による選択、③在宅ケアの推進、④利用者本位のサービス提供、⑤社会連帯による支え合い、⑥介護基盤の整備、⑦ |
| 児童           | 中央児童福祉審議会基本問題部会中間報告書「少子社会にふさわしい児童自立支援システムについて(中間報告)」       | 1.児童をめぐる状況の変化(1.児童の最善の利益の尊重、2.少子化がもたらす児童の成長への影響、3.家庭や地域の子育て機能の低下) 2.問題の多様化・複雑化 | 少子化、核家族化の進行・地域社会の希薄化により家庭や地域、社会の自立を支える機能が低下。  | 児童を保護し養育するだけでなく、一人ひとりが個性豊かでたくましく、思いやりのある人間として成長し、自立した社会人として生きていくことができるようにすることを基本理念とする | 一人ひとりが個性豊かでたくましく、思いやりのある人間として成長し、自立した社会人として生きていくこと                       | 児童の自立までの一貫した支援(各施設の役割や対象児童の範囲、名称などについて見直し) 施設退所後も、児童が社会的に自立するまでの間、施設と地域が適切なアフターケアを行う。       |
| 母子(特に児童扶養手当) | 中央児童福祉審議会児童扶養手当部会「今後の児童扶養手当制度の在り方について」(1997(H9)年12月)       | 離婚の急速な増大により母子家庭などひとり親が増大。  | 従前の戦争未亡人対策による母子寡婦対策の見直しが必要。   | 母子家庭の母に対する「自立の支援」に主眼を置いた改革を実施する。母子家庭となった直後の支援を重点的に実施する。                               | 母親の就労等による収入をもって自立できること。  | 児童扶養手当の見直し(有期化や説明義務の強化、支給額の見直し) 貸付制度などの充実化。就労支援の充実。養育費の確保                                   |
| 障害者          | 社会保障審議会障害者部会「今後の障害保健福祉施策について(中間的な取りまとめ)」(2004(H16)年7月)     | 地域移行の必要性   | 地域での自立した生活を支援するため、自己選択と自己決定の下、保健医療・福祉だけではなく、就労、教育、住まいなども含め、幅広く自立と社会参加を進める視点で考えるべきである。 | 自立支援型システムへの転換。保護等を中心とした仕組みから、『障害者のニーズと適性に応じた自立支援』を通じて地域での生活を促進する仕組みへと転換。              | 地域での自立した生活を支援  | 障害者相談支援体制とケアマネジメント制度の導入   |
| 生活保護         | 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(H16)年12月) | 被保護世帯の抱える問題の多様化。稼働可能な保護世帯の保護の長期化。生活保護担当職員の不足数が大幅に増加。                           | 被保護世帯の問題に対応する「多様な対応」、保護の長期化を防ぎ自立を容易にするための「早期の対応」、職員個人の経験や努力に依存せず効率的で一貫した「システムの対応」が必要。 | 利用しやすく自立しやすい制度へ   | 就労自立支援のみにとどまらず、日常生活自立支援や社会生活自立支援も含む。                                     | 自立支援プログラム   |
| ホームレス        | ホームレス問題連絡会議「ホームレス問題に対する当面の対応策について」(1999(H11)年5月)           | 近年、大都市を中心に、道路、公園、河川敷等で野宿生活を送っているホームレスが増加して、大きな社会問題となっている。                      | ホームレスも自立でき、地域住民も良好な環境の中で暮らせる地域社会とするために、国、地方公共団体が一体となって取り組む必要がある。                      | ホームレス対策は、ホームレスが置かれた様々な状況に応じて、それらの人が自らの意思で自立して生活できるように支援することが基本とならなければならない。            | 第3条が象徴的。就労、生活。その後生活保護。<br>1.就労による自立、2.自立能力のない場合、福祉などの保護による自立、3.社会生活への適応。 | 自立支援事業(3類型ごとの対応)  |

## 2-2 5つの視点

表6-1に5つの視点ごとに各々の報告書のなかで該当するとみられる記載を例示している。それぞれみていこう。

### <1.自立支援が必要とされている背景あるいは問題点>

高齢者、母子世帯<sup>133</sup>、生活保護、ホームレスについてはその数（世帯）の「増加」が問題点として指摘されている（高齢社会の到来、離婚の増大、被保護世帯の増加、野宿生活を送っているホームレスの増加・・・）。これらは単純に対象となる世帯の数が増加しており、それ自体社会問題化していると述べられている。一方で、それぞれの世帯の状況と社会のまなざしの変化しているとあるのが、高齢者、児童、障害者、生活保護である。児童をめぐる状況の変化として、たとえば児童福祉の理念の刷新「児童の最善の利益の尊重」、少子化や家庭・地域の子育て機能の低下、虐待・不登校・性非行などの新たな社会問題の発生などが挙げられる。障害者においては、自立生活運動が主張してきた地域生活（＝自立）という歴史的経緯もあり、施設で収容するのではなく、地域移行の記載が多い。この点は、措置制度の限界を述べた高齢者福祉でも同様のことが言える。生活保護世帯については、抱える問題の多様化と、それにより保護が長期化しているとの問題が提起されている。

### <2.自立支援が必要な理由>

戦後から特に抜本改正がなされておらず、社会状況の変化により新たな見直しが必要という記載が多い。特に児童、母子では法律を含め、戦後間もない期間に定められたこれまでの枠組みが通用しないような社会状況になっていることを強調している（「戦後すぐの状況とことなり、経済状況は貧困でなくても、社会的な支援を必要とする児童の割合が増している」（児童）、「戦争未亡人対策による母子寡婦対策の見直しが必要」（母子））。

「地域での自立した生活を支援する」ことが新たな課題となっているという点で、高齢者、障害者は一致している。「お世話」的な介護や支援ではなく、自己決定や地域参加の必要性を強調している。生活保護では、保護世帯の増加、抱える問題の多様化している一方で、担当職員の不足、配置されている職員が経験が少ないという二重の問題を抱える中、「多様な」「早期の」「システムの」対応が必要となっていると述べている。

### <3.制度改変における基本理念（自立支援に関係するもの）>

ホームレス対策は、ホームレスが自らの意志で自立して生活できるように支援することを基本とする。同時に老齢や健康上の理由などから自立能力の乏しい人々に対しては、定説な保護を行う必要がある、としている。この文章から分かるように、少なくともホームレス施策においては「自立」と「保護」というものは相反するものと考えられている。この文面自体に違和感があるというほどではないが、文中の「老齢や健康上の理由などから自立能力の乏しい人々」という点について、高齢者・障害者施策での自立支援との兼ね合いをどのように考えるのかという疑問は残るだろう。老齢や健康上の理由があるはずの「高齢者」や「障害者」であっても、地域で自立した生活を送ることができるようというのが両制度の「自

---

<sup>133</sup> 母子世帯がそのまま児童扶養手当受給世帯につながるわけではないが（児童扶養手当を受給していない母子世帯も存在するし、現在では父子世帯も同手当の対象となっている）、ここでは低所得の母子世帯への施策を代表するものとして、今後特に記載の無い限り児童扶養手当受給世帯を母子世帯として扱う。

立支援」の基本理念であったはずである。このようなダブルスタンダードは以降においても頻繁に見られる<sup>134</sup>。

生活保護や障害者、母子において見られるのが、制度を自立支援のための制度へ転換するというものである（母子家庭の母に対する「自立の支援」に主眼を置いた改革を実施する（母子）、自立支援型システムへの転換（障害者）、利用しやすく自立しやすい制度へ（生活保護））。制度を自立支援重視にするという強い決意が感じられる文面となっている。

#### <4.自立、自立支援の定義>

印象的なのが母子とホームレスである。母子の自立とは「母親の就労等による収入をもって自立できること」として「自立＝制度脱却」と言い切るような表現となっているし、ホームレスの場合「就労による自立」と「(自立能力のない場合)福祉などの援護による自立」へと分類している。

就労による自立が強く意識されている上の2つと異なり、高齢者・障害者の自立の記載は生活面に強く重点が置かれている。障害者は地域での自立した生活を支援することが重要と記載されているし、高齢者についても自らの意思に基づいて自立した質の高い生活ができるように支援することこそが「高齢者の自立支援」であるとしている。地域での生活と自己決定が大きなキーワードとなっている。両者の折衷案のような形で定義しているのが、生活保護の「自立」「自立支援」である。社会福祉法を引用し、「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」を意味していると述べ、有名な3つの自立支援（就労自立支援）（日常生活自立支援）（社会生活自立支援）を展開している。

児童においては内容が特殊で、非常に理念的なものになっている（一人ひとりが個性豊かでたくましく、思いやりのある人間として成長し、自立した社会人として生きていくこと）。

#### <5.自立支援を実現するための方法>

自立支援を行うための方法については、それぞれの領域ごとに記載内容が大きく異なる。この方法について見ることは非常に重要である。先に見たような「自立」「自立支援」の定義などはある意味では理念的な記述に終始することも可能であるが、具体的な方法の場合、その後の政策形成に直結するためそうはいかない。政策が対象者に求める「自立」や提供する「自立支援」の本音を読み取ることが出来るのである。

高齢者では、「新介護システム」を創設し、①予防とリハビリテーションの重視、②高齢者自身による選択、③在宅ケアの推進、④利用者本位のサービス提供、⑤社会連帯による支え合い、⑥介護基盤の整備、⑦重層的で効率的なシステム、を基本的な考え方とするとしている。障害者については地域での自立を助けるため、相談支援体制を構築し、ケアマネジメント制度の導入を検討することとしている。

児童では、「児童の自立までの一貫した支援」をし、施設退所後も児童が社会的に自立するまでの間アフターケアを行うしている。母子においては、児童扶養手当を自立支援的性格へ

---

<sup>134</sup> ただし、「ホームレス対策のフローチャート」においては、生活保護利用は「TYPE2 福祉などの援護による自立」と記載されている。「自立」と対立する「保護」のことを、それもまた自立であるというような文言に訂正されている。生活保護の利用が自立なのか、保護なのかという点については政策的にもブレがある。

見直し、貸付制度を充実化、養育費の確保などと、従来の（それが充分であったかはともかく）給付や手当的な性格を改めるという方向性を強く打ち出している点が象徴的である<sup>135</sup>。

生活保護は視点2で分析した各種問題に対応すべく、「生活保護自立支援プログラム」を策定することを提案。被保護世帯の多様な課題に、組織的に対応することを目指すとしている。ホームレスでは、ホームレスを自立能力の有無や自立への意思などで類型化し（図5-2）、「就労意欲があり仕事がないもの」については「自立支援事業」を行うとした。

## 第3節 自立支援の類型化

### 3-1 自立と自立支援の類型化

5つの視点をもとに、「自立」「自立支援」を類型化したい。これまで「自立」「自立支援」という言葉に着目して論を進めてきたが、そもそもこの言葉は使用される領域、時代などにより意味を大きく変えている。代表的なのが、高齢者や障害者福祉領域における自立観であり、ここでの「自立」とはいわゆる母子福祉やホームレス施策で語られる自立支援とは大きく色合いが異なる（視点4）。自立観の差異や自立支援の目標の違いに着目して、類型化したのが表6-2の3類型である。

図 6-2 自立、自立支援の3類型

|     | 自立、自立支援          | 対象領域                          | 時期     |
|-----|------------------|-------------------------------|--------|
| 類型Ⅰ | 支援・サービスによる自立     | 高齢者、児童、障害者（≒サービス利用層）          | 前期自立支援 |
| 類型Ⅱ | 給付・手当からの自立を支援    | 母子家庭、生活保護世帯（≒現金給付受給層）         | 後期自立支援 |
| 類型Ⅲ | あるマイナス状態からの自立を支援 | ホームレス、若者（ニート・ひきこもりなど）、DV被害者など | 後期自立支援 |

高齢者、障害者福祉の領域では「自立」とは自己決定できること、地域で質の高い生活を送ることを意味する。そのため、このような地域生活を支えることを自立支援と呼ぶ。ゆえにここでの自立とは「類型Ⅰ：支援・サービスによる自立」である。ここでは「自己決定」や「地域生活」という言葉が強調される。児童福祉でも少し異なるが、似た考え方を持っており、すぐに就労などや制度からの自立を唱えるのではなく、子どもが将来的に自立した大人となること、という点で理念的な意味合いが強い。

この自立観は高齢者の措置制度の限界や、施設収容の問題が大きくなったために出てきたものであるという背景は踏まえておかなければならない。「支援・サービスによる自立」は、障害当事者の自立生活運動の影響を大きく受けている。経済的自立に限定しない多様な自立という意味で、拡張されたこの自立観は、しかし政策面で語られ始めるのは1990年代前期であり、後の類型Ⅱに比べると相対的に早い時期となっている。

「類型Ⅱ：給付・手当からの自立を支援」は、母子、生活保護世帯という現金給付制度に特有の自立観である。ここでは就労自立が強調される。視点4の通り、母子家庭にとって自

<sup>135</sup> 給付・手当の削減の一方で就労支援を充実させ、働くために子育てや生活支援を充実するとも打ち出している。

立とは「母親の就労等による収入をもって自立できること」であったし、生活保護においては3つの自立論で自立は経済的自立に限らないと言及されていたものの、実際には就労自立支援が先行しており、就労自立支援と他の自立支援の強度には大きな開きがあった<sup>136</sup>。社会手当や公的扶助制度特有のこの自立観は、いわゆる英米のワークフェアの影響を大きく受けている。単に手当や現金給付を受けるのではなく、就労に対する努力が認められた場合に、それを給付したり、加算することによりインセンティブを高める制度とする。このような制度改革が「自立支援型」として政策的に求められたのが1990年代後期以降の当該領域における自立支援改革であった。

「類型Ⅲ：あるマイナス状態からの自立を支援」が類型Ⅰ、Ⅱと異なる点は、それが新しい社会問題に対応する形で語られるというところである。ここでの「新しい」というのは、いわゆる1960年代から続く福祉六法（生活保護法・児童福祉法・母子及び寡婦福祉法・身体障害者福祉法・知的障害者福祉法・老人福祉法）に該当しないという意味である。もちろんホームレスに代表されるようにいずれの問題も昔から存在しなかったわけではなく、近年ようやく問題視されるようになったにすぎない。ホームレスもニートやひきこもりも、1990年代中後期～2000年代に「発見」され、政策的な対応が行われるようになる。戦後からの社会福祉の枠組みに該当しない領域での自立支援がここにあたる。

この類型の特徴は、（ホームレスやひきこもりなどと）呼ばれる状態自体が自立していない（非自立の）問題状態であるとし、そのマイナス状態からの移行（＝自立）を目指す。ここでは必ずしも就労が求められるわけではない。たとえば、ホームレスであれば定まった住居を持たず野宿状態にあるという問題状態を解消することが自立支援であり、就労であれ施設収容であれ、生活保護受給であれ、ホームレス状態でなくなれば、それは「自立」と呼ばれる。ひきこもりの場合も同様に、家族以外の人と交流をほとんど行わないという問題状態から、就労であれ他の社会参加であれ、外に出るということが「自立」であり、そのための支援が自立支援と呼ばれる。ここで強調されるのは、そのような名称で呼ばれなくなるということが自立であり、そのための様々な方策が自立支援となる。

「自立支援」の使用法について、高齢者、児童、障害者領域（類型Ⅰ）での「支援による自立」が前期自立支援の特徴であった。一方で1990年代後期から政策で取り上げられる母子、生活保護、ホームレス（類型Ⅱ、Ⅲ）などの後期自立支援では「自立を支援する（制度脱却）」という使用法が一般的となる。

### 3-2 それぞれの自立と非自立

「自立」「自立支援」には語られる領域、対象、時期などによりそこで語られる中身は大きく異なる。具体的な例を出そう。

あるDV被害を受けた婦人を婦人保護施設に保護することも自立支援であるし（施設保護は、高齢者と障害者の分野では非自立）、被害者が生活保護を受給して施設から在宅生活に移行することも自立支援（生活保護受給は、生活保護の分野では非自立）、就労収入と児童扶養手当を受給して生活保護から脱却することも自立支援（母子福祉の分野では、児童扶養手当の受給は非自立）と呼ぶ。

---

<sup>136</sup> 第7章参照。

このようにある分野では「自立」と呼ばれる状態が、違う分野では「非自立」と呼ばれるような状態であることがある。代表的なものが生活保護であろう。他の社会福祉の分野（たとえば障害者福祉など）では、生活保護を受けて貧困から脱し、自己決定可能な収入を得ることが「自立」として語られる一方で、生活保護分野では生活保護を受けている状態を「非自立」として「自立支援」を行うとする。

この点について2つの仮説が立てられる。1つめは自立にはそれぞれの段階がある（段階に応じた自立支援）、というものである（仮説1）。階段上になっているため「自立」の高低があり、ある段階での自立が次の段階での非自立に繋がる。仮説2はある状態からの移動、ある制度からの移行自体が制度が想定する自立であり、自立支援である（制度脱却＝自立）というものである。ホームレスやニートなどの類型Ⅲがわかりやすい例である。仮説1も2も両者は対立するものではなく、どのように読み取るかという違いにすぎない。対象者自身に重点を置けば、自身の状態を細かく刻んで段階ごとの自立を達成しているように捉えることができるし、ある1つの制度に重点を置けば制度脱却を「自立」とみなすだろう。先の例の場合、DV被害を受け、住む家がない状態から施設→在宅という形で、あるいは無職→部分就労→完全就労、という風に段階を踏んで、一つ一つ「自立」を達成していったと考えられるかもしれない。一方で、婦人保護、生活保護、母子福祉という制度を適宜利用することで、その制度の対象者でなくなることができた（＝自立）。ゆえにある制度から脱却することが自立支援であったと言えるかもしれない。

制度利用を一時的なものとし、制度脱却を目指すこと自体が望ましくないわけではもちろんない。ただし後者の「制度脱却＝自立」という捉え方には、制度から取りあえず抜け出ればよい、となり、制度から生み出される現実を「自立」という言葉で覆い隠してしまう恐れがある点には注意が必要であろう<sup>137</sup>。

## 第4節 自立支援の特徴

### 4-1 自立と自立支援の特徴

#### (1) 本節の目的

第2節では5つの視点を分析枠組みとし、第3節で自立・自立支援の類型化を試みた。第2、3節の目的は、自立・自立支援という言葉が使われる領域の違いに着目し、この言葉の差異を見つけ、類型化を試みることであった。本節では、それぞれの領域で同じように重なる共通点を探り、自立支援という語が社会福祉の政策領域で語られる時にどのような効果を持ちうるのか、その共通する特徴を探りたい。

方法として、第1節で挙げた各領域の「自立支援」導入に大きな役割を果たした政策文書を中心に、いくつか同時期の他の資料も用いながら特徴となる記載（「自立支援」が用いられる時に語られている点や効果）に注目する。以下は高齢者福祉・児童福祉・・・と分野ごとに概観し、最後に得られた知見（特徴）についてのまとめを行う。

#### (2) 高齢者福祉

---

<sup>137</sup> 第1章で「福祉が生み出す低位で劣悪な自立（welfare to working-poor）」として、制度脱却が自立とイコールとみなされると、自立の内実が問われない恐れがある現実を描いた。

老人福祉、介護保険の領域で「自立支援」導入の端緒となったのは、既に述べている 1994 (H6) 年 12 月の高齢者介護・自立支援システム研究会報告書「新たな高齢者介護システムの構築を目指して」と、もう 1 つ同じ月に発表された「新ゴールドプラン」であろう。「新ゴールドプラン」では「自立支援」は、今後の高齢者施策の基本理念の一つとして、「利用者本位・自立支援」(個々人の意思を尊重した利用者本位の質の高いサービス提供を通じ、高齢者の自立を支援する)として取り上げられている。「利用者本位」という考え方は、高齢者介護・自立支援システム研究会報告書においても見られ、同報告書では「今後の高齢者介護の基本理念は、高齢者が自らの意思に基づき、自立した質の高い生活を送ることができるように支援すること、つまり『高齢者の自立支援』である」として、「高齢者自身による選択(「与えられる福祉」から「選ぶ福祉」へ)」が訴えられた。この「利用者本位」や「選択(選ぶ)」の強調を自立支援の 1 つの特徴として捉え、「特徴 1: 選択(自己決定)の強調」とする。

### (3) 児童福祉

児童福祉法改正につながった 1996 (H8) 年 12 月の中央児童福祉審議会基本問題部会中間報告書では「少子社会にふさわしい児童自立支援システムについて(中間報告)」が提出されている。同報告書では、まず児童を巡る状況の変化として「少子化がもたらす児童の成長への影響(親から過度な干渉を受け児童の自立性が損なわれる。児童自身が兄弟姉妹や近隣の仲間の子どもたちの中で切磋琢磨する機会や思いやりを培ったり、我慢することなどを学ぶ機会が減少し、社会性が育ちにくくなる。高学歴化が進む中で児童が社会的に自立する年齢が上がってきているといった)」について触れ、また児童を巡る問題の多様化・複雑化(虐待、不登校、いじめ、性非行などの問題の深刻化を挙げている。その上で、今後の児童に対する支援として、「児童を保護し養育するだけでなく、一人ひとりが個性豊かでたくましく、思いやりのある人間として成長し、自立した社会人として生きていくことができるようにすること」、「問題の多様化・複雑化に対応して、児童の最善の利益を尊重するため、一人ひとりの児童の問題の発生原因及びその態様、児童の性格、能力、適正に応じた支援を行うべきである」と述べている。従来型の「保護・養育」モデルではなく、「自立」を重視するモデルへの転換という視点を「特徴 2-a: 保護から自立支援へ」とし、多様化する問題対応への個別支援の重要性の強調を「特徴 3: 個の強調と類型化」とする。

### (4) 障害者福祉

障害者福祉分野の「自立」は、何度も述べているように、「自立生活運動」と断絶して考えることはできない。そのため、「自立支援」が厳密にいつの段階から語られるようになったのかについて時期を特定することは容易ではない。ただし、「自立生活運動」で語られた「自立」と、「自立支援」理念が政策導入された際の「自立」は、その内実においてまったく異なるものである、これについては第 9 章で詳しく考察することとしたい。

「自立支援」という言葉が生み出されるわずか前に、「自立」と「支援」が同じ「文」の中で結びついた例として、1987 年 6 月に障害者対策推進本部による『「障害者対策に関する長期計画」後期重点施策』のなかに、すでに「自立の支援」、「自立を支援」という文言が見られる。これは「自立支援」の誕生が 1988 年の中国帰国者の文脈であったと推測すると、「自立」と「支援」が結びつく萌芽となったような例であるといえる。



## 自立の支援

障害者は責任ある個人として主体的に生活設計し、コミュニティへ参加することを通じて、社会開発及び経済発展に貢献する能動的役割を果たすことが期待されている。

このため、障害者福祉対策の目的は、障害者の自立を支援することにあることを明確にするとともに、障害者の自立を可能とする条件の整備に努めるものとする。

『障害者対策に関する長期計画』後期重点施策』より抜粋

その他にも障害福祉行政に影響を与えたと考えられる審議会報告書の例として、身体障害者福祉審議会、中央児童福祉審議会障害福祉部会、公衆衛生審議会、精神保健福祉部会合同企画分科会による「今後の障害保健福祉施策の在り方について（中間報告の要旨）」（平成9年12月）、同「今後の障害保健福祉施策の在り方について」（平成11年1月）、内閣府「障害者基本計画」（平成14年12月）が挙げられる。しかしいずれも「自立支援」という文言ではなく、「自立の支援」、「自立を支援」といった表現に留まっている。

「今後の障害保健福祉施策の在り方について（中間報告）」では、基本的理念として、「①障害者の自立と社会経済活動への参画の支援。②主体性・選択性の尊重。③地域での支えあい」が挙げられており、②については「特徴1：選択（自己決定）の強調」に分類できるだろう。先に挙げた3つの文章ではいずれも「利用者本位」が強く打ち出されている。下記が「障害者基本計画」の記載である。

### 2 利用者本位の支援

地域での自立した生活を支援することを基本に、障害者一人一人のニーズに対応してライフサイクルの全段階を通じ総合的かつ適切な支援を実施する。

「障害者基本計画」より抜粋

これは「特徴1：選択（自己決定）の強調」と同時に、「障害者一人ひとりのニーズに対応」した「総合的かつ適切な支援」といったように、「特徴3：個の強調と類型化」が混ざり合ったような内容になっている。

第4章、5章で既に概観している通り、障害者福祉の分野における「自立支援」強調は、「障害者自立支援法」成立の過程において最も顕著であった。障害者自立支援法のベースとなった社会保障審議会障害者部会による「今後の障害保健福祉施策について（改革のグランドデザイン案）」では、今後の障害保健福祉施策の基本的な視点として、2つめに「自立支援型システムへの転換」を打ち出している。ここにおいて「特徴2-a：保護から自立支援へ」が見られる。

#### I 今後の障害保健福祉施策の基本的な視点

##### 2 自立支援型システムへの転換

障害者施策について、政策のレベルにおいて、保護等を中心とした仕組みから、『障害者のニーズと適性に応じた自立支援』を通じて地域での生活を促進する仕組みへと転換し、障害者による『自己実現・社会貢献』を図ることが重要である。また、これにより、地域の活性化など、地域再生の面でも役割を果たすこととなる。

「今後の障害保健福祉施策について（改革のグランドデザイン案）」より抜粋

## （5）母子福祉

母子家庭への支援施策への「自立支援」理念の導入が象徴的に語られたのは1997（H9）年12月中央児童福祉審議会児童扶養手当部会「今後の児童扶養手当制度の在り方について」である。この報告書の中で、母子家庭への今後の施策として「4.母子家庭の自立を総合的に支援する考え方」が最も現実的と結論づけており、今後の児童扶養手当制度を「自立支援手当的性格」とすることを、同時に母子家庭への自立支援対策を行うようことを提案した。

1998（H10）年6月26日に厚生省より「母子家庭等自立促進対策事業について」が通知され、母子家庭への自立支援対策事業が進むことになる。近年の母子施策で最も影響の大きかったものの一つに、2002（H14）年度の母子及び寡婦福祉法、児童扶養手当法の改正があるが、これについて厚生労働省は、母子支援施策の抜本的な改正として、「『児童扶養手当中心の支援』から『就業・自立に向けた総合的な支援』へと転換した」と説明している（生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会 平成17年4月20日 厚生労働省提供資料「母子家庭自立支援策の現状等について」<sup>138</sup>）。

この一連の改革の方向を説明する「手当・給付（児童扶養手当）から自立支援へ」を「特徴2-b：手当・給付から自立支援へ」とし、実際に行われた児童扶養手当受給の要件として、就労や求職活動への努力、就労できない場合の障害や傷病などの説明義務と、説明がなされない場合の減額・停止処置などについてを「特徴5：適正利用されていない場合の給付の切り下げ、停廃止」とする。

## （6）生活保護

生活保護制度への「自立支援」の本格導入は、2004年12月「生活保護制度の在り方に関する専門委員会最終報告書」である。最終報告書とその後になされた制度改変をもとに、生活保護のなかで語られる自立支援の特徴を分析する。まず最終報告書の「3 制度見直しの基本的視点」において、生活保護制度の今後の望ましい在り方について、「利用しやすく自立しやすい制度へ」という方向の下に検討を進めてきたこと、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こと、つまり、被保護世帯が安定した生活を再建し、地域社会への参加や労働市場への「再挑戦」を可能とするための「バネ」としての働きを持たせることが特に重要であると述べている。これは「特徴2-a：保護から自立支援へ」の視点と考えるとよいだろう。最低生活保障（＝保護）だけではなく、「自立」「自立支援」の強調がこの際の制度改変の基本的視点であった。これが先鋭化した例として、H18年10月に新たなセーフティネット検討会（全国知事会・全国市長会）が出した報告書「新たな

<sup>138</sup> <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/04/s0420-7d.html>

セーフティネットの提案」の副題「『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」が挙げられる。

次に「自立支援」の対象について、分析したい。報告書では、「自立支援」次のように説明している。

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。

「生活保護制度の在り方に関する専門委員会 最終報告書」より抜粋

専門委員会の第9回会議で議論された「三つの自立」論（もとは老人福祉や障害者福祉領域の理論から唱えられた）を色濃く受けた内容であるこの記述は、2005年度以降の、生活保護自立支援プログラムにおいて大きな影響を果たすものとなる。自立支援における「自立」を就労による経済的自立にとどめない、生活の自立や社会参加をも支援するという自立支援の対象拡大を「特徴4：多様化された『問題』と対象の拡張」として捉える。

最終報告書をもとに実際に運用が変化したものに、「母子加算廃止とひとり親家庭就労促進費の創設」、「高等学校等就学促進費の創設」がある。単に母子世帯に対して一律・機械的な給付は廃止し、自立支援を目的とした給付を創設するとして説明され、生活保護世帯の高校進学費用の給付は、生活扶助の8種類の扶助の中で、教育扶助ではなく、「世帯の自立のために有用」として生業扶助として支給されることになった。母子加算廃止とひとり親家庭就労促進費の創設については、児童扶養手当の制度改変と同様「特徴2-b：手当・給付から自立支援へ」といえる。

生活保護の自立支援の在り方として、最終報告書では最大の目玉として「自立支援プログラム」の導入を提唱している。

(1)被保護世帯が抱える様々な問題に的確に対処し、これを解決するための「多様な対応」、(2)保護の長期化を防ぎ、被保護世帯の自立を容易にするための「早期の対応」、(3)担当職員個人の経験や努力に依存せず、効率的で一貫した組織的取組を推進するための「体系的な対応」の3点を可能とし、経済的給付に加えて効果的な自立・就労支援策を実施する制度とすることが必要であると考えられる自立支援プログラムの策定により、自立・就労支援の方法や手段がマニュアル的に整理されるとともに、これに基づく支援や被保護者の取組の評価の実施、利用できる社会資源の拡大等により、担当職員個人の経験等に依存することなく、地方自治体が組織として体系的に被保護世帯の自立・就労支援に取り組むことが期待される。

「生活保護制度の在り方に関する専門委員会 最終報告書」より抜粋

「自立支援」の導入にあたって、「プログラム」、「システム」というのは非常によく語られるタームである<sup>139</sup>。生活保護自立支援プログラムと同時期に、母子家庭に対する「母子自立支援プログラム策定事業」が全国で策定されているし、他にも高齢者福祉・児童福祉の領域で「自立支援」導入のきっかけとなった「高齢者介護・自立支援システム研究会」や、中央児童福祉審議会基本問題部会中間報告書「少子社会にふさわしい児童自立支援システムについて（中間報告）」などのように、「自立支援」はプログラム化されたり、自立支援システム・自立支援体制として語られる。これを自立支援の「特徴6：プログラム策定、システム構築」とする。

プログラムやシステム化は、実は「特徴3：個の強調と類型化」と同時にあらわれるという構造がある。生活保護自立支援プログラムは、被保護者の抱える様々な課題に対応する形で作られ、それら個々のプログラムを「個別支援プログラム」と呼ぶ。高齢者・母子家庭・障害者・生活保護受給者・児童、の諸々の領域に重なる近年の傾向であるが、行政文書を中心に各種報告書では、それぞれの領域で「問題が多様化・複雑化・深刻化」→「従来のやりかたではなく、多様な問題に取り組むことのできる仕組みが必要」→「プログラムの構築」という流れになっており、問題設定とそれに対応する自立支援プログラムによる「問題の個別化（類型化）」が主流となっている。

特徴6の「プログラム策定、システム構築」が特徴3「個の強調と類型化」と親和的であったように、「自立支援プログラム」にはもう2つお互いに密な影響を持つ特徴がある。それが「特徴1：選択（自己決定）の強調」と「特徴5：適正利用されていない場合の給付の切り下げ、停廃止」である。最終報告書では「自立支援プログラム」についてこのように注意づけている。

被保護者の積極的な取組を求めるという観点から、参加すべきプログラムの選定に際しては、その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趣旨を確保する必要がある。

「生活保護制度の在り方に関する専門委員会 最終報告書」より抜粋

そして、この文章のあとには、自立支援プログラムへの参加を拒否した場合について、このように記している。

定期的かつ必要なプログラムの見直し等にもかかわらず、取組状況が不十分な場合や、被保護者が合理的な理由なくプログラムへの参加自体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。

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。

「生活保護制度の在り方に関する専門委員会 最終報告書」より抜粋

---

<sup>139</sup> 本章第2節の視点5参照。

「被保護者が主体的に利用するものである」と被保護者の主体性・選択性（特徴1）を強調する同時に、利用が適正でなければ「保護の変更、停止又は廃止も考慮する」とする（特徴5）。このように特徴1と特徴5がつながりをもって語られる場合もある。

## （7）ホームレス

「ホームレス自立支援事業」を提案した、1999（H11）年5月「ホームレス問題に対する当面の対応策について」（ホームレス問題連絡会議 1999a）では、「3 ホームレス問題の今後の対応」の項で、「ホームレス対策は、ホームレスが置かれた様々な状況に応じて、それらの人が自らの意思で自立して生活できるように支援することが基本とならなければならない」としている（特徴1）。

既に述べたように、「当面の対応策について」では、ホームレスを野宿に至った要因別に3つに類型化し、それぞれの「自立支援」対策を体系化している。これは「特徴3：個の強調と類型化」と「特徴6：プログラム策定、システム構築」といえる。

ホームレス支援にあたって「自立の意思の有無」をその条件にしている点、自立概念が就労自立に重点が置かれすぎており、日常生活や社会生活の自立やそれに基づく支援が軽視されているという点について、以前より研究者や弁護士の一部から指摘がある。たとえば、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」（2002成立）は失効時期の2012年<sup>140</sup>に日弁連より法改正と恒久法化を求める意見書（「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法の改正に関する意見書」<sup>141</sup>）が出されている。意見書のなかでは「『自立の意思』の有無を問わないものとする」と、「自立概念を就労自立だけでなく日常生活自立、社会生活自立を含めた幅広い概念として再構築した上、①当事者主体・寄り添い型の個別的支援、②公的雇用の創出、③社会的居場所作り等の総合的支援策の実施について定めること」といった合計8項目の意見が含まれている。特徴1に対する変更を求め（「自立の意思」の有無を問わない）、特徴4を一層進める（自立概念の拡張）ような意見であると整理できるだろう。

## （8）若者、ニート、ひきこもりの自立支援

参考とする行政資料は、2005（H17）年6月「若者の包括的な自立支援方策に関する検討会報告書」である。報告書では、「問題の背景」として当時社会的に関心が高まっていた「ニート」問題を中心に若者の自立について分析している。若者が自立できない要因は、「1.若年雇用状況の悪化。2.若者自身の問題点（将来に対するビジョンが持てない、職業に関する知識の不足、職業意識や仕事に対する忍耐力のなさ、職を得て親から自立しようとする意欲が乏しい、子どもの頃からコミュニケーション能力が育成されておらず、対人関係を築いたり修復したりする能力が弱いなど）。3.日本における若年者支援の体制不備」の3点を指摘し、若者の自立支援方策には若者の多様な背景や要因を視野に入れる必要があると結んでいる。また「自立の目的」として報告書では以下のように述べている。

---

<sup>140</sup> 2012年にさらに5年間期限を延長することが決まった。

<sup>141</sup> [http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2012/opinion\\_120501\\_3.pdf](http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2012/opinion_120501_3.pdf)

## (自立の目的)

若者の自立を支援する第一の目的は、いうまでもなく「若者自身のため」である。すなわち、若者の自立支援は、若者が独立した個人として社会の中に地歩を築き、自己実現を図り、豊かな人生を送る手助けをすることに他ならない。

「若者の包括的な自立支援方策に関する検討会報告書」より抜粋

報告書では、他に第二の目的として、若者の自立は「将来にわたる我が国社会の活力の維持」であり、社会の持続と発展のために「自立支援」は重要であるとしている。第二の目的はさておき、まず第一の目的として「自立は若者自身のため」という点を掲げている点は「特徴1：選択（自己決定）・主体性の強調」といえる。

次に、報告書では「若者の自立に向けた取組」として、「1.若者の包括的な自立支援方策の推進」、「2.いわゆる『ニート』など自立に困難を抱える若者の支援」について述べている。

自立支援という課題に社会全体で取り組んでいくためには、我が国においても若者の自立に価値を認め、社会的な目標としていくことが必要である。そして、若者を自立させ、次世代を育成するためには、家庭はもちろんのこと、国や地方自治体、企業、民間団体等の社会全体が若者の自立の必要性を認識し、協同していくことが求められる。我が国においても、いわば自立促進型社会の形成に向けた一歩を踏み出すべきである。

そのためには、理念的ではあるが、社会と若者のそれぞれが、若者の自立に向けた責務を負っていることをしっかりと認識する必要があるのではないだろうか。

「若者の包括的な自立支援方策に関する検討会報告書」より抜粋

若者の自立支援には、「包括的な自立支援方策の推進」として、社会と若者自身のそれぞれが若者の自立は重要な課題であるとする社会的なコンセンサスを形成し、若者自身の努力と、それを社会的にバックアップできる体制の整備が必要としている（特徴6）。また、「2」のニート支援の文脈においては、個々の若者の状態を十分に把握し、「若者を個人ベースで包括的・継続的に支援する体制の整備」が必要と提案している。これは生活保護やホームレスにおける文脈と同様、特徴3「個の強調と類型化」と、特徴6「プログラム策定、システム構築」が同時にあらわれている。

## 4-2 特徴1～6について

では最後に、自立・自立支援の特徴（特徴1～6）を再度見直し、分析を加えながら、再度「自立支援」の効果、役割、使用法について検討したい。4-1で分析した特徴1～6を大幅に加筆を加えまとめたものが表6-3である。表を参考にしながら順番にみていこう。

表 6-3 自立支援の特徴 1～6

|              | 特徴1<br>選択(自己決定)・主体性の強調   | 特徴2<br>保護から自立支援へ  | 特徴3<br>個の強調と類型化  | 特徴4<br>問題の多様化・対象の拡張  | 特徴5<br>適正利用されていない場合の給付の切り下げ・廃止   | 特徴6<br>プログラム策定、システム構築          |
|--------------|--|---|--|--|--|--------------------------------|
| 高齢者          | 高齢者自身による選択(「与えられる福祉」から「選ぶ福祉」へ)<br>利用者本位                        | 「与えられる福祉」から「選ぶ福祉」へ  | ケアマネジメント   | お世話にとどまらず、自分の生活を楽しむことができる自立した生活の実現を支援。<br>予防とリハビリテーションの重視(「自立」とみなされた人びとへの自立支援) |  | ケアマネジメント<br>ケアプラン              |
| 児童           |  | 戦災浮浪児の保護救済から一人ひとり個性豊かでたくましく、思いやりのある人間として成長し、自立した社会人として生きていくことができるようにする。 | 一人ひとりの児童の問題の発生原因及びその態様、児童の性格、能力、適正に応じた支援を行うべき。                 | 児童に限定して支援をおこなうだけでなく、その背後にある家庭の問題をも視野に置き、支援を強化。<br>施設退所後の自立をフォロー。               |  | 児童自立支援システム                     |
| 母子(特に児童扶養手当) |  | 手当・給付(児童扶養手当)から自立支援へ  | 自立支援計画書<br>母子自立支援プログラム<br>母子自立支援員                              |  | 児童扶養手当の有期化・要件(就労や求職活動への努力、就労できない場合の障害や傷病などの説明義務と、説明がなされない場合の減額・停止処置)     | 母子自立支援プログラム<br>自立支援計画書         |
| 障害者          | 障害者による『自己実現・社会貢献』を図る。<br>自己選択と自己決定                             | 自立支援型システムへの転換<br>保護等を中心とした仕組みから、『障害者のニーズと適正に応じた自立支援』を通じて地域での生活を促進する     | 「個別給付」(相談支援事業者による事前アセスメントと定期的な再評価)。<br>「自立支援計画」の策定。            |  |  | ケアマネジメント制度。<br>「総合的な自立支援システム」。 |
| 生活保護         | 被保護者の同意を得ることを原則とする。<br>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趣旨を確保する。 | 最低生活保障を行うだけでなく、生活困窮者の自立・就労を支援する制度へ。                                     | 地方自治体は、重層的かつ多様な支援メニューを整備し、被保護世帯の問題に応じた自立支援プログラムを策定(個別支援プログラム)。 | 今日の被保護世帯は、傷病・障害、精神疾患等による社会的入院、DV、虐待、多重債務、元ホームレスなど多様な問題を抱えている。                  | プログラムへの取組状況が不十分な場合や、合理的な理由なくプログラムへの参加自体を拒否している場合については、保護の変更、停止又は廃止も考慮する。 | 生活保護自立支援プログラム                  |
| ホームレス        | 「ホームレスが自らの意思で自立して生活できるように支援する」                                 | 自らの意思で自立して生活できるように支援することが基本だが、年齢や健康上の理由などから自立能力に乏しい人々に対しては、適切な保護を行う。    | ホームレスの3類型と分類別に自立支援対策を体系化。個々のケースごとに適切な対応を図る必要がある。               | 失業、社会生活への不適応、借金による生活破たん、アルコール依存症等の個人的要因、これら社会経済的背景や個人的要因が複雑に絡み合っている。           | TYPE3 社会生活を拒否する者への対応。<br>施設管理者による退去指導。警察による防犯指導。                         | 自立支援事業、ホームレス自立支援プログラム          |

### (1) 特徴 1：選択（自己決定）、主体性の強調

「自立支援」導入の際に、特に言われているのがこの「利用者主体」や「自己決定」というキーワードである。高齢者自身による自己選択、障害者の自己決定と自己実現、利用者本位の福祉制度へといった形で語られる。このことは、従来の措置制度や施設収容の福祉制度のあり方を見直そうというなかで尊重された価値観である。ただし、主体性というものがある程度だけ可能なのかという問題は社会福祉のジレンマとして常に存在している。自己決定できる範囲を広げることが、利用者主体の理念である一方で、利用者は今ある福祉のメニュー（資源）の中から選ばざるを得ない。メニューはいつも自由に無限に選ぶことができるわけではない。しかし、自分で選んだということが、同時に自分に責任があるということに転化する。自己決定と同時にあらわれる自己責任。また福祉プログラムの中に、あるべき高齢者像・障害者像が存在し、誘導されるということもあろう。小沢は、自己決定を尊重する流儀の心理カウンセリングの現場で、患者が精神科医との面談のなかで、自発的に理想の患者を演じるようなふるまいを行うことを述べている（「自由に決めよ、ただし望まれる形で」（小沢 2002：35））。

またこの主体性の強調は、他の特徴と一緒に語られやすい。特に「特徴 5：給付の切り下げ・廃止」と一緒に語られた場合、その理念は一転して非常に強権的なものとなる恐れがある。生活保護の例がそうであるし、またホームレス施策の場合でホームレスの自立の意思の有無を要件としている点も同様といえる。その先に給付の切り下げや廃止、制度からの排除が待っているなかで、そこで語られる自己決定、自立の意思は、いったいどこまで担保できるのかという点について留意が必要であろう。

## (2) 特徴 2: 「保護救済型から自立支援型へ」、「手当・給付から自立支援へ」

社会福祉における「自立支援」理念の登場は、白紙の状態から新たに登場してきたわけではなかった。それはこれまで行われていた政策、戦後の社会福祉における理念を部分的にであれ否定することとセットであった。

「特徴 2-a: 保護から自立支援へ」、「特徴 2-b: 手当・給付から自立支援へ」というように、従来型の保護や給付型の制度が否定され、自立支援へ書き換えられることが是とされる。保護「から」自立支援「へ」という語りはそれ自体が両者の相対的な地位を規定する。「○○から△△へ」というスローガンは前者を古びた時代遅れなものとし、後者を新しい理念とする<sup>142</sup>。実際にこの間の社会福祉政策の動きは、「支援」を「自立支援」へ書き換える名称変更は執拗なまでに執着していたのである。

「保護救済型から自立支援型へ」、「手当・給付から自立支援へ」という社会福祉の変容は、世界的なワークフェアの潮流の一環であると捉えることができる。単なる給付は依存を生むため、貸付制度や段階的な給付、限定化・要件付与を持つ制度が良しとされる。このことについて詳しくは第Ⅲ部で取り扱う。ここでは自立支援という理念が、従来の社会福祉の否定から始まり、その切り下げへと繋がった点（特徴 5: 適正利用されていない場合の給付の切り下げ、停廃止）のみ確認しておく。

なお、母子福祉の場合で顕著だが、給付を実際の就労や求職活動の度合いと対応させるというのもここでの特徴である。「インセンティブに応じた（損なわない）制度設計にする」ということが「自立支援型」であり、これには給付にあたっての求職活動や就労、病気などの理由報告の義務づけなども含む。

## (3) 特徴 3: 個の強調と類型化（私事化する社会福祉）

社会保障や社会福祉の構造改革において強く打ち出されているのは、「個人の自立支援」である。今回取り上げた資料においても「個」や「一人ひとり」という言葉は散見される（たとえば児童福祉の「一人ひとりの児童の問題の発生原因及びその態様、児童の性格、能力、適正に応じた支援を行うべき」<sup>143</sup>など）。他にも障害者の「個別給付」、生活保護受給者への「自立支援プログラム（個別支援プログラム）」などもその典型であるし、広義には高齢者へのケアマネジメントや母子家庭への自立支援計画書の策定なども含まれるだろう。

視点 1、2 においても判明したように、自立支援型施策の導入の際に問題視されていたのは、従来の社会福祉が「自己決定」を蔑ろにしていた点、また複雑化した現代社会において、個人が抱える多様な問題に対応できていないという点であった。それゆえに個人、一人ひとりが尊重されること、個人個人の問題に対応した、寄り添い型の自立支援（プログラム）が必要とされている<sup>144</sup>。

---

<sup>142</sup> これに対する根本的で強烈的な批判が岩田（1998）である。「自立した個人」ではなかったがゆえに保護されていた人々を、「自立した個人」として扱うことの根拠を批判的に検討している。

<sup>143</sup> 中央児童福祉審議会基本問題部会中間報告書「少子社会にふさわしい児童自立支援システムについて（中間報告）」（1996（H8）年 12 月）

<sup>144</sup> これら自立支援施策の問題意識と、いわゆるバイスティックの 7 原則の 1 つ「個別化（individualization）」との関係については留意が必要である。バイスティックのいう「個別化」とは、一人ひとりがかげがえのない個人として扱われることであり、そのために類型化を拒否したところに、その真髓がある（分割できない個人）。



これは社会福祉政策における「私事化 (privatization)」(森田 2009) と読み解くことができる。私事化とは、社会の制度や人々の意識が「公」から「私」へと重点がシフトすることである。「公」による保護・救済型の制度から、同じ「公」が担うとはいえ、「個」の自立を支援する制度への転換という点で「私事化」の一形態であるといえる。「私事化」には、個の尊厳に係る問題として、社会問題を従来の方法とは別の角度から照らし直したという点でポジティブな側面がある一方で、社会や集団への関わりを弱め、自己利害が突出するなどというネガティブな一面もまた併せ持つ。「個」の重要性が揺るぎないものとして確立されたがゆえに、「個」の自立が脅かされる社会問題に対して、社会政策は、あくまで「個」の自立をベースにした政策介入を行う。「私事化」によって生じた社会問題に対して、再び「公事化」あるいは「全体化」の流れへと絡め取られていくという状態を、森田は「私事化のパラドックス」と呼んでいる。(森田 2009: 10)

自立支援型施策には、問題が個人に還元されるという恐れがある。個人の影響が過大に評価され、個の自立が政策の目標として設定されるため、背景にある社会構造的な要因が問われにくく、「制度が生み出す排除」のような事態を想定していない。

#### (4) 特徴 4：多様化された「問題」と対象の拡張

「個」の強調により「私事化」した社会福祉のデメリットに対して自立支援型施策が出した1つの回答が、自立の概念拡張である。問題が個人的要因として強調されることで、複雑化した現代社会において、個人が抱える多様な問題に対応した多様な「自立」の有り様と、それに応じた多様な自立支援プログラムによる支援を設定することとなる。第4章において、時代経過により、社会福祉の様々な領域に「自立支援」という概念が用いられることになった経緯を「自立支援の感染性」という言葉で表したが、これは各領域の内部においても見られる。典型が生活保護の分野であり、「自立」を就労・経済的な状態に狭めず、広義の自立観を確立し、多様な自立支援プログラムを策定するとした。これによりプログラムは年を追う毎に拡大し、支援の対象も年々増加している(第7章)。この特徴4は特徴3により個別化(私事化)された様々な問題に対応する形で拡張するため、際限なく広がりを見せるという特徴がある。

高齢者領域では、介護を単なるお世話にとどめず、「自分の生活を楽しむことが出来る自立した生活の実現を支援するもの」と定義し、また予防・リハビリテーションを重視し、要介護判定で「自立」と判定された人々へも「自立支援」を行うという字義だけをとれば皮肉な状況となっている(「自立」とみなされた人びとへの自立支援)。もともと問題を1つに矮小化せず、それぞれの背景にある多種多様な問題を捉え直そうという積極的な側面によるプラスの効果は決して消極的に評価すべきでないだろう(ex.ホームレスや生活保護世帯(「今日の被保護世帯は、傷病、障害、精神疾患等による社会的入院、DV、虐待、多重債務、元ホームレスなど多様な問題を抱えている」など))。

#### (5) 特徴 5：適正利用されていない場合の給付の切り下げ、停廃止

---

一方で、たとえば個別支援プログラムという試みが類型化と距離をおくことが出来るのかという点は議論のあるところであろう。

いかに支援対象者（支援を必要とする人）の抱える多様な問題を強調し、それぞれに対応する「自立」と「自立支援」を編み出しているにもかかわらず、「自立支援型施策」には狭義のハードなワークフェアという側面があることは確かである。母子施策において、「母子家庭への自立支援」が強調されるようになった時には、児童扶養手当の厳格化・有期化が主張されていた。生活保護世帯の自立支援プログラムにも、プログラムへの参加状況が保護の停廃止の考慮要件になることが明記されている。ホームレス施策については「自立への意欲の有無」が制度利用の前提となっており、「(自立への意欲が) なし」とみなされ、社会生活を拒否すると行政に判断されたホームレスは、警察による防犯指導にて対処するものとされている。

「福祉（給付）の切り下げ」という圧力と「自立への支援」は歪に結びついている。また第Ⅰ部で「支配の戦略」として述べたように「(個の) 自立への圧力」が、福祉から劣悪な労働市場への追い出しに繋がる可能性もある。

## （6）特徴 6：プログラム策定、システム構築

児童自立支援システム、高齢者介護・自立支援システム、母子家庭の自立支援システム、母子自立支援プログラム、生活保護自立支援プログラムといったように、自立支援が政策導入される際は、プログラムやシステムという言葉とともにであった。

この理由の主なものとみられる記述が、先にも取り上げたように生活保護自立支援プログラムの導入の契機となった生活保護制度の在り方に関する専門委員会の最終報告書において見られる。報告書では、被保護世帯の増加に伴い、生活保護制度を支える生活保護担当職員の不足数が近年大幅に増加しており、査察指導員についても現業員経験がないものが一定数占めるなど、量的確保、質的充足の両面で問題があることに触れ、「組織的対応を標榜しつつも、結果的に担当職員個人の努力や経験等に依存しやすくなっている実施体制に困難があるのではないか」と実施体制上の問題点を分析している。また現業員を支える組織的支援が不足し、現業員へ過重な負担がかかっていることから、その対応策として自立支援プログラムの策定を掲げている。

自立支援プログラムの策定により、自立・就労支援の方法や手段がマニュアル的に整理されるときともに、これに基づく支援や被保護者の取組の評価の実施、利用できる社会資源の拡大等により、担当職員個人の経験等に依存することなく、地方自治体が組織として系統的に被保護世帯の自立・就労支援に取り組むことが期待される。

「生活保護制度の在り方に関する専門委員会 最終報告書」より抜粋

生活保護自立支援プログラムの1つの役割は、担当職員の配置不足・経験不足という状況において、マニュアル整備やプログラム対応により、担当者の努力や経験等に依存することなく、系統的に対応していこうというものであったと言える。自立支援プログラムによりこれらの狙いが実際に達成されたかどうかについては議論のあるところである（それは、プログラム策定が優先され、現場の人員不足という大本の問題の解決が据え置かれたのではないかという指摘や、特徴3と特徴4により個別具体化され、拡大を続ける自立支援の対象と目標に歩調をあわせる形で、自立支援プログラムは膨張を続け、結果的に担当職員には一層の負担となっているのではないかという可能性などである）。それらの詳細をここで分析す

ることは行わない。実際に、画一的で組織的な対応を規定することは、水準の底上げ、評価実施などの面でメリットも大きいものと推測される。ここでは自立支援の導入が、従来の制度における問題点を「プログラム対応やシステム構築」という形で解決しようと目指したものである点の指摘に留めたい<sup>145</sup>。

### 4-3 「自立」「自立支援」の問い直し

以上、本章では社会福祉の様々な分野で語られるようになったこの「自立支援」の特徴と機能について、まず分析枠組となる視点を設定し、それにより類型化を図り、最後に言葉の特徴を抽出し分析を行った。この試みにより「自立支援」という言葉がどのように用いられているのか、そしてそれはどのような役割と効果を持つのかについて一定の視座が得られたものとする。

「自立支援などというのは語句の上の些細な問題にすぎない、そのような細かいことにこだわってどうなるのだ」という指摘があるかもしれない。その通り「自立支援」は言葉の問題である。しかし、だからこそ徹底的にこだわって考えてみる必要があると考える。社会福祉の理念として、その目的として、「自立支援」という言葉が新しく発明され、伝播普及し、ついには誰も注意しなくなるほどに一般化した経緯について、「自立支援」を「誰が」「どのように」「何とともに」語ったのか。それは何と繋がり、何が達成されたのか。これらについて「こだわる」ことは、この20～30年の社会福祉の変化を総括する一助となるであろう。それは同時に次の10年の社会福祉の展望を占う可能性をもつ。

たとえば、「特徴4：多様化された『問題』と対象の拡張」について、本稿では、自立支援の拡大を単にプログラムの拡大として狭い範囲で取り扱った。しかし実はこれは今日の社会福祉における根本的な問題の1つであるとも言える。

岩田（2007b）は、社会福祉のパラダイム転換として、1970年代半ば以降「救貧型福祉」から「普遍型福祉」（あるいは、保護的な福祉から自立的な福祉へ）という「転形」が行われ、それが高齢者領域にとどまらず、社会福祉の全般に広がっていった経緯を批判的に考察している。

「普遍型福祉」で取り繕いきれない問題が、「多様で複雑な」新しい問題として捉え直される。そのなかで自立支援型施策の果たした役割は、自立の概念拡張とそれぞれに応じたプログラムの策定、という手法であった。しかしながら、岩田は次のように問う。本当の困難は問題それ自体にあるのではなく、それを生み出す近代社会の変貌、「中心なき近代後期」にこそあるのではないか。排除された人々に問題の新しきや困難があるのではなく、彼らを社会の中軸に引き戻すための中軸のイメージ自体が、もはや崩れているのではないか（岩田2007b）。

社会の中軸のイメージの1つとして、「自立」という価値は社会福祉のなかで大きな位置を占めるようになった。ただし、20年かけて「自立」をつぎはぎだらけのパッチワークのように拡大した結果について、私たちは振り返ることができていない。社会の中軸自体がぶれて、揺らいでいる現代において、「自立」の概念拡張は、そこから外れた者たちにとって、ひどく空虚に響く。

---

<sup>145</sup> プログラム化についての、批判的な視点は次の渋谷（2003）がある。

「自立」「自立支援」の実現の方法に精力を注いできた社会福祉において、「自立」「自立支援」という価値への不断の問い直しが必要とされている。その際に、「自立」という価値から少し距離を置くような道を探すことも1つだろう。そしてそれはこれまで十分に検討されてこなかったものである。

次の第7章では、これまでの「自立支援」の分析で得られた成果をもとに、「生活保護」の分野に焦点を絞り、「自立支援」導入と拡大、そして現在について見ていくこととする。

# 第7章 「自立支援」の拡大と生活保護の変容—〈生〉 に介入する自立支援—

## 目次

### 第1節 はじめに

#### 1-1 本章の目的

- (1) 本章の目的
- (2) 自立支援の一層の推進

### 第2節 自立支援の導入と拡大

#### 2-1 如何にして公的扶助において自立支援が語られるようになったか？

- (1) 「自立支援」導入に至る政策的な背景
- (2) 生活保護制度の在り方に関する専門委員会
- (3) 3つの自立
- (4) 厚生労働省通知による変容

#### 2-2 拡大する自立支援プログラム

- (1) 運用方針と補助金つき事業、一貫した自立支援の政策動向
- (2) セーフティネット補助金
- (3) 多様な個別支援プログラム
- (4) 支援メニューの増大と支援対象の拡大

#### 2-3 就労自立以外の自立支援

- (1) 日常生活自立と社会的自立
- (2) 中間的就労、ボランティア
- (3) 日常生活自立と健康・金銭管理

### 第3節 変質する生活保護制度 —生活保護を巡るいくつかの提案—

#### 3-1 変質する生活保護制度

- (1) ワークフェア化する生活保護制度
- (2) 保護の有期化提案
- (3) 求職者支援制度の活用と制裁的措置

### 第4節 考察

#### 4-1 就労自立支援の問題点

- (1) 就労自立支援の問題点
- (2) 劣化した労働市場への自立（福祉が生み出すワーキングプア welfare to working-poor）
- (3) 自立支援のその先

#### 4-2 〈生〉に介入する自立支援

- (1) 拡大する自立支援プログラム
- (2) 個別支援の限界（個人モデルと社会モデル（個別プログラム化の功罪））
- (3) 問われるもの、問われないもの（〈生〉に介入する自立支援）

## 第1節 はじめに

### 1-1 本章の目的

#### (1) 本章の目的

第4章～6章までで得られた知見（特徴1～6）を用いて、実際の日本の生活保護制度における「自立支援」導入と、それによる制度変容（最低生活の保障から自立支援のための制度へ）を読み解いていくのが、本章の目的である。

#### (2) 自立支援の一層の推進

厚生労働省は毎年3月に「社会・援護局関係主管課長会議」「生活保護関係全国係長会議」を開催し、全国の自治体の生活保護担当課職員の代表に対し、翌年度の生活保護行政の方針や保護制度の変更点、新規事業等について説明を行っている。その会議資料のなかで2005年から2014年現在に至るまでの10年間漏れることなく、毎年「一層の推進」「一層強化」「これまで以上に」という言葉とともに「自立支援」が重点事項に掲げられている<sup>146</sup>。生活保護を語る上でいまや避けることのできない「自立支援」であるが、この言葉自体は1980年代末期に生み出された造語であり（第4章）、生活保護のなかで語られるようになるのはせいぜい2000年に入ってからであるということはほとんど知られていない。本章では理念としての「自立支援」が生活保護制度に導入されるようになった経緯と、その政策的な背景についてその詳細を取り上げる。

## 第2節 自立支援の導入と拡大

### 2-1 如何にして公的扶助において自立支援が語られるようになったか？

#### (1) 「自立支援」導入に至る政策的な背景

生活保護法は法の目的として第1条「最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする」をもつ。憲法25条の理念に基づく「最低生活保障」に並ぶ「自立助長」の存在については制度発足時からその意図や根拠が論じられ、また公的扶助における給付とケースワークの関係とともに様々な議論がなされてきた（公的扶助サービス論争、岸・仲村論争<sup>147</sup>）。生活保護制度の「自立支援」もこの「自立助長」から説明されることが多いが「自立支援」を生活保護固有の理念と捉えるのは厳密には正しくない。そもそも生活保護法の中には「自立助長」を示す項目はあっても（法第1条、地方分権に伴い新設された第27条の2）「自立支援」という文言は一文も見られない（五石 2011：62,143）。「自立支援」の導入は従来の「自立助長」から生じたものではなく、近年の社会福祉の制度改革の流れをくむものである（第5章）。

1995年に社会保障審議会が発表した「社会保障体制の再構築（勧告）」はその後の社会保障制度改革の基本的方向を「まず第一に重要なことは、すべての国民が社会保障の心、すなわち自立と社会連帯の考えを強くもつことである」と規定した。勧告を踏まえて設置された中央社会福祉審議会は「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」のなかで「これからの社会福祉の目的は、従来のような限られた者の保護・救済にとどまらず、国民全体を対象として、このような問題が発生した場合に社会連帯の考え方に立った支援を行い、個人が人としての尊厳をもって、家庭や地域の中で、障害の有無や年齢にかかわらず、その人らしい

---

<sup>146</sup> なお、厳密には2013年より「重点事項」という記載はなくなっているが、資料項目自体に大きな変更は加えられていない。

2012年までは「自立支援プログラムの一層の推進について」という項目であったが、2013年は「切れ目のない就労・自立支援とインセンティブ強化について」、2014年は「切れ目のない就労・自立支援策とインセンティブ強化について」（「策」の文字が削除）と少しずつ文言が改訂されている。

その他の変化として、2011年までは「自立支援の充実」、「自立支援の充実・強化」という記載であった箇所が、2012年を境に「自立・就労支援の充実強化」（自立の後ろに「就労」が追加）、2013年には「就労・自立支援」（「就労」が前方に記載）と変化しており、政策の側がいったい「何に」強調点を置こうとしているのか明確に感じ取れるような記載となっている。

<sup>147</sup> 真田編（1979=2005）が詳しい。

安心のある生活を送れるよう自立を支援することにあるとし、社会福祉の目的は「自立支援」にあるとした。

その後、2000年6月の社会福祉法改正を皮切りに社会福祉の各分野（児童・母子・高齢者・障害者・若年者・ホームレスなど）に「自立支援」理念を取り入れた関係法の改正・制定が相次いだ（ホームレス自立支援法（2002）、障害者自立支援法（2005）など）。2001年度厚生労働白書の副題は「生涯にわたり個人の自立を支援する厚生労働行政」であり「自立を支援する社会保障制度」という方向性が強く打ち出されている。同年には「低所得者の新たな生活支援システム検討プロジェクトチーム」という厚労省内のプロジェクトチームが発足し、翌2002年1月の報告書では「働く意欲と能力のある人に対しては、就労支援と福祉貸付といった自立支援策を一層推進する必要がある」と記されている（福原 2005）。

生活保護制度への「自立支援」導入は2003年に設置された「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が直接の契機となった。

## （2）生活保護制度の在り方に関する専門委員会

社会福祉における「自立支援」型への改革が進むなか、生活保護制度についてもその見直しが指摘されることとなった。2002年「社会福祉基礎構造改革法案」に対する衆参両院の国会附帯決議、2003年「骨太の方針 2003」、「社会保障審議会意見」、「財政制度等審議会建議」において生活保護制度の見直しの必要性が指摘され、2003年8月「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）」が設置された。専門委員会は「利用しやすく自立しやすい制度へ」という方針のもとに保護基準の在り方、保護の制度・運用の在り方、そして自立支援の在り方について議論を重ね、その成果はその後の生活保護行政に大きな影響を与えることとなった。

生活保護制度における「自立支援」の導入に大きな役割を果たした専門委員会であるが、実は「自立支援」を制度内に組み込むこと自体の是非はほとんど論じられていない。専門委員会の第一回会議冒頭で当時の厚生労働省社会・援護局保護課岡田太造保護課長は専門委員会の議論の方向性について次のように注文づけている。

（岡田保護課長）：生活保護制度は最低生活の保障及び自立の助長という二つの目的で行われているわけですが、まず最初に最低限度の生活保障ということで生活保護基準の在り方について御議論をいただき、その後、自立支援など生活保護制度、運営の在り方について御議論をいただけたらどうかと思っています。

（専門委員会第1回議事録より抜粋）

この方針に沿って専門委員会は文字通り「自立支援の在り方」について議論を行った。それは「自立支援をどのような形式で実現するのか（生活保護制度の内部にプログラムのような形で用意するのか、外部（機関や他制度）との連携に求めるのか、給付型として新しい扶助や控除を創設するのか、サービス型として支援メニューを提供するのか、保有資産の要件等を緩和するのか、何らかの制裁や罰則を設けるのか、被保護者の義務を強化するのか、権利として規定し直すのか）」といった具体的な運営上の在り方の議論が主であり、「自立支援」の導入そのものについてはその是非が論じられることなく「自立助長」と「自立支援」を同

一のものとした保護課長の一言により前提として処理されていた。専門委員会は「自立支援」を提案したのではなく、生活保護制度のなかでの「自立支援」の方法論を議論したのであった（これが「特徴6：プログラム策定、システム構築」としてその後形作られていく）。理念としての「自立支援」は政策的に作られたものであったが、その自明性が疑われたことは当時から現在に至るまでなかった、と言える。

### (3) 3つの自立

「自立支援」機能の在り方について検討を行った専門委員会にとって目標とすべき「自立」の定義は大きな論点であった。これまで保護の実施機関において「自立」とは「保護廃止」とほぼ同義であり、経済的な手段を得て保護から抜け出すことと捉えられていた。しかし専門委員会は新たな社会福祉の基本理念をもとに自立観の大幅な拡張をはかった。

「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。

（生活保護制度の在り方に関する専門委員会 報告書）

この3つの自立（就労自立、日常生活自立、社会生活自立）は専門委員会の最大の成果の一つと言われている（布川 2009：124）。確かに「自立＝保護廃止」と捉えていた従来の保護行政からするとこの転換は画期的であった。この自立概念の拡張と「自立支援プログラム」が提案されたのが第9回専門委員会である。

第9回専門委員会ではその後の生活保護制度への「自立支援」導入の方向性が形作られた。大川委員の発表のなかで「自立支援プログラム（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の新設）」がはじめて提案され、続く岡部委員の発表では障害者の自立生活運動や高齢者の自立を巡る議論を踏まえた、経済的自立を超えた社会的な「自立」についての概念整理がなされた。その後の議論の結果、最終的に「3つの自立」とそれぞれの自立に対応する「自立支援プログラム」が最終報告書に記載されることとなった。このことは「特徴4：多様化された『問題』と対象の拡張」、「特徴6：プログラム策定、システム構築」を強くあらわしている。経済的自立・就労自立に限定しない、幅広い自立の拡張（特徴4）という考え方と、それぞれの多様な自立を実現するためのプログラム策定とシステム構築（特徴6）。プログラムは被保護者の主体性に委ねながらも（特徴1）、同時にそのプログラムへの参加が保護の廃止の考慮要件となる可能性をもつ（特徴5：適正利用されていない場合の給付の切り下げ・停廃止）。特徴4については、次の厚生労働省通知により一層の拡大と変容をみせる。

### (4) 厚生労働省通知による変容



専門委員会の最終報告書を受けて厚生労働省は2005年3月31日に「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」という通知を出した。通知の中で自立支援プログラムは次のように説明されている。

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。このため、自立支援プログラムは、就労による経済的自立（以下「就労自立」という。）のためのプログラムのみならず、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（以下「日常生活自立」という。）、及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（以下「社会生活自立」という。）を目指す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必要がある。

この通知はその後の生活保護制度の変容を語る上で非常に大きな意味をもつものとなった。専門委員会の「自立支援」にまつわる議論が、①自立概念の拡張（3つの自立）、②自立支援のための方法（自立支援プログラム）を取り決めたのに対し、この通知は専門委員会で十分に論じられていなかった「③自立支援の対象」を定めている。「自立を狭義の経済的自立のみならず広義の自立として捉えること」とした専門委員会の指摘は、厚労省の通知段階では「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」と解釈された。これまで生活保護受給者とは多様な背景はあっても一義的には「経済的」理由による生活困窮者であった。しかしこれからは被保護者である以上「自立に向けた何らかの課題を抱えている」ものであり、実施機関は高齢や傷病・障害などその理由にかかわらず全ての被保護者に対して、多様な自立課題を見つけ出し、プログラムの適用により自立支援を行うべき、とされた。問題や課題を「就労」の枠に収めず、自立課題を広げようとした専門委員会の試みは、厚労省通知による変容を経て、結果的に生活保護世帯の問題世帯化（全ての被保護者は何らかの課題を抱えている）を招くこととなる。こうして就労・日常生活・社会生活という生活保護受給者の「生」全般を（自立のための）支援の対象として規定し、プログラムを用意し干渉する、現在の自立支援型生活保護制度へと転換がなされることとなった。単なる保護から自立支援のための制度へ（特徴2）という意味では、この平成17年3月の通知は、契機となる出来事であったといえるだろう。

## 2-2 拡大する自立支援プログラム

### (1) 運用方針と補助金つき事業、一貫した自立支援の政策動向

先の厚労省通知により2005年度から全国の自治体で自立支援プログラムが策定・実施されることとなった。自立支援プログラムは「就労自立（経済的自立）・日常生活自立・社会生活自立」の3つに分類されるが、初年度は厚労省通知に「早急かつ優先的にハローワークとの連携により就労支援を行う『生活保護受給者等就労支援事業活用プログラム』の実施に取り組むこと」との注意書きがあり、就労自立のためのプログラム策定が先行する結果となった。

自立支援プログラムは実施機関が管内の被保護世帯、地域の社会資源や雇用情勢等の実情を踏まえ、独自に整備するものとされていたが、厚労省は毎年度末に次年度の自立支援プログラムの運用方針を定め、また補助金つきの推進事業（後述）を創設することで運用方針に

沿ったプログラム策定を各自治体に求めた。表 7-1 は 2005 年度～12 年度までの厚労省の示した運用方針と創設された推進事業である。

表 7-1 各年度の自立支援プログラム運用方針と推進事業

|        | 自立支援プログラムの運用方針   | 自立支援プログラム策定実施推進事業                    |
|--------|--|--------------------------------------|
| 2005年度 | 実施機関においては、生活保護受給者等就労支援事業活用プログラムの実施に向け早急かつ優先的に取り組むこと。   | ・生活保護受給者等就労支援事業<br>・健康管理支援事業         |
| 2006年度 | 全自治体において、生活保護受給者等就労支援事業以外の個別支援プログラムを策定・実施いただきたい。   | ・生活保護に関する先駆的・試行的事業                   |
| 2007年度 | 全ての地方自治体において生活保護受給者等就労支援事業以外の就労支援に関する個別支援プログラムを策定・実施いただきたい。  | ・精神障害者等退院促進事業<br>・稼働能力判定会議設置事業       |
| 2008年度 | 平成20年度までに、すべての自治体で、債務整理等の支援に関するプログラムを策定されたい。   | ・自立支援業務に関する研修事業<br>・健康診査及び保健指導活用推進事業 |
| 2009年度 | 各自治体においては、更に幅広い自立支援プログラムの策定に取り組まれたい。特に、①現下の雇用情勢の影響で失業したこと等により新たに保護が開始された者に対する早期の就労支援に関するプログラム、②母子世帯に対する就労支援等に関するプログラムについて、充実・強化をお願いする。 | ・就労意欲喚起等支援事業<br>・子どもの健全育成支援事業        |
| 2010年度 | 各自治体においては、更に幅広い自立支援プログラムの策定・実施に取り組まれたい。特に、現下の経済・雇用情勢を踏まえ、就労支援の充実・強化をお願いする。   | ・居宅生活移行支援事業                          |
| 2011年度 | 各自治体においては、更に幅広い自立支援プログラムの策定・実施に取り組まれたい。特に、現下の経済雇用情勢を踏まえ、稼働年齢層の生活保護受給者に対する更なる就労支援の充実・強化をお願いする。  | ・「福祉から就労」支援事業<br>・社会的な居場所づくり支援事業     |
| 2012年度 | 各自治体においては、これまで以上に就労支援に取り組んで頂くとともに、子どもの健全育成に関する支援や、就労が困難な生活保護受給者に対する社会的自立の支援についてもより一層強化するようお願いする。                                       | ・日常・社会生活及び就労自立総合支援事業                 |
| 2013年度 | 各自治体には就労支援をはじめとして積極的に自立支援に取り組んで頂いているところであるが、今般、就労支援の一層の強化等を行うこととしているので、各自治体においてはこれらの取組を推進できるよう体制整備をお願いする。                              | ・生活保護受給者等就労自立促進事業                    |

出所：厚生労働省「社会・援護局関係主管課長会議資料（2005年～2013年）」をもとに著者作成

運用方針は 2006 年度と 2008 年度を除きすべて就労自立支援プログラムを優先・充実・強化することを求めている。実際のプログラム参加者数の違いからもわかるように（表 7-2）、自立支援プログラムは発足時から現在に至るまでほぼ一貫して就労自立（経済的自立）のための支援が優先されていたといえる。

自立支援プログラムは自民党政権下で開始されたものであったが、政権交代時の民主党政権においてもその基本的な方向性は変わらなかった。「生活保護受給者のうち就労能力がある者の支援対策」として就労支援事業が第 1 回事業仕分けの対象となったが、結果は「個別予算化、増額も含めて検討すべき」というプラスの意味での見直しであった。むしろ生活保護者に対する就労支援については一層の強化が目指されたといえる。

その後、民主党が下野し、自民党が政権奪回してからこの傾向は更に顕著になっている。平成 25 年 8 月には、就労支援の一層の強化として、就労活動促進費の創設、自立活動確認書の作成といった新制度や取組が実施。また勤労控除がより労働インセンティブを強化する形で、また自立（廃止）されやすい形に変更となり、他にも 6 か月間を目途にした集中的な支援、低額であっても一旦就労という基本的な考え方など「切れ目のない就労・自立支援とインセンティブの強化」として、制度変革が行われている。

表 7-2 自立支援プログラムの策定・参加状況

|                     |        | 2010年度  | 2009年度  |
|---------------------|--------|---------|---------|
| (1) 就労支援に関するプログラム   | プログラム数 | 2,174   | 2,087   |
|                     | 参加者数   | 88,631  | 74,519  |
| (2) 経済的自立に関するプログラム  | プログラム数 | 1,614   | 1,549   |
|                     | 参加者数   | 153,415 | 124,210 |
| (3) 日常生活支援に関するプログラム | プログラム数 | 2,048   | 2,008   |
|                     | 参加者数   | 39,874  | 36,246  |
| (4) 社会生活自立に関するプログラム | プログラム数 | 303     | 307     |
|                     | 参加者数   | 20,324  | 16,597  |

注1：東日本大震災の影響により、一部自治体の取組状況は反映していない。

注2：(1)と(2)は一部プログラムに重複あり。(1)は生活保護受給者等就労支援事業分を含む就労支援に関わるプログラム。(2)は同事業分を除いた就労支援に関わるプログラム、中学生の高校進学支援、年金受給に関する支援等を含んだ経済的自立全般に関わるプログラム。

出所：厚生労働省「社会・援護局関係主管課長会議資料(2012年3月1日)」をもとに著者作成

## (2) セーフティネット補助金

自立支援プログラム導入にあたり実施機関の財政的な裏づけとなったのが「セーフティネット支援対策等事業費補助金」であった。この補助金制度は自立支援プログラムを策定・実施するにあたり生じる費用を10分の10で国庫補助するというものである(「日常・社会生活及び就労自立総合支援事業」のみ補助率4分の3)。生活保護費は通常国：4分の3、地方：4分の1の割合で負担されているが、この補助金制度により自治体はプログラム整備に必要な費用(報酬、賃金、委託料、備品購入費等)を全額国の負担で賄うことが可能となった。ただし補助金が適用されるプログラムは厚生労働省が「自立支援プログラム策定実施推進事業(表7-1)」として認めたものに限られていた。またこの補助金は厚労省の運用方針に沿ってプログラム策定している自治体から優先的に補助すると明言されていた。

自立支援プログラムに関する厚労省の運用方針はあくまで「技術的助言」であったが、運用方針に沿わずに指定のプログラムが策定されていない自治体名を公表する、補助金の採択にあたり当該自治体のプログラム策定状況により優先度を決定するといった対応もあり、大部分の自治体は厚労省の運用方針に沿う形で自立支援プログラムを策定することとなった。

## (3) 多様な個別支援プログラム

自立支援プログラムのなかで被保護者の抱える様々な課題に対応する形で作られる個々のプログラムを個別支援プログラムと呼ぶ(特徴3：個の強調と類型化)。厚労省は制度導入にあたり「自立支援プログラム導入のための手引き(案)について」のなかでプログラム例として11種類の個別支援プログラムを紹介している。以下に列挙する。

- ①生活保護受給者等就労支援事業活用プログラム、②福祉事務所における就労支援プログラム、③若年者就労支援プログラム、④精神障害者就労支援プログラム、⑤社会参加活動プログラム、⑥日常生活意欲向上プログラム、⑦高齢者健康維持・向上プログラム、⑧生活習慣病患者健康管理プログラム、⑨精神障害者退院促進支援事業活用プログラム、⑩元ホームレス等居宅生活支援プログラム、⑪多重債務者等対策プログラム

「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」であり、「自立を経済的自立に狭く捉えない」ことから就労支援以外の個別支援プログラムは健康管理、生活習慣の改善、地域生活への適応、ボランティア活動への参加、子どもの健全育成等といった生活保護受給者の「〈生〉の在り方」（生活習慣や社会貢献など）に強く働きかけるものとなった。必然的に個別支援プログラムのリストは網羅的なものとなる（表7-3）。

一方で多重債務問題への債務整理支援プログラム、子どもの貧困に対する学習支援・子ども健全育成支援事業や、新しい公共との連携による社会的な居場所づくり支援事業など、自立支援プログラムは世相に応じて新たな事業を創設してきた。

#### （4）支援メニューの増大と支援対象の拡大

表7-1（2005年度～12年度までの厚労省の示した運用方針と創設された推進事業）で明らかのように、自立支援プログラムは、現在毎年新たな推進事業（プログラム）が作りだされ、その活用が促されている。セーフティネット補助金による財政的な誘引も働き、自治体はこぞって新たなプログラムの作成に乗り出している。当初こそは就労自立支援プログラムが優先実施されていたものの、現在では日常生活自立、社会生活自立に対する支援メニューも多様化している。しかしながら、さまざまな自立支援プログラムのなかで、就労自立支援におけるそれは、当初から一貫して重視されてきたし、年度ごとに支援内容を広げその対象を拡大する傾向にある（特徴4）。

2005年度にまず優先実施された職安連携型の「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラムは「就労意欲が高く、就労阻害要因がない者」を対象とし、2007年度に福祉事務所ごとに策定された「就労自立支援プログラム」は「就労意欲・就労能力を有する者」を対象とした。2009年度の新規事業である「就労意欲喚起等支援事業」は「就労意欲や生活能力・就労能力が低い、就労経験がないなどの就労に向けた課題をより多く抱える者」を対象にキャリアカウンセリング等による意欲の喚起を目指し、2012年度新規事業「日常・社会生活及び就労自立総合支援事業」では「就労意欲の低い者や就職するための基本的な生活習慣に課題を有する者」に対して生活のリズムづくりなど基本的な日常生活習慣の改善支援や基礎技能・基礎能力やビジネスマナーの習得などを総合的かつ段階的に支援する、としている（図7-1）。徐々にしかし確実に、就労自立支援はその対象を広げ、広げた対象に見合う手法を確立しようとしていることがよくわかる例となっている。

表 7-3 自立支援プログラム策定状況・実施状況個別リスト（2009年度実績）

| コード                                  | プログラムの内容  | プログラム策定状況 | プログラム実施状況 |        |
|--------------------------------------|---|-----------|-----------|--------|
|                                      |   | 22年3月末    | 参加者数      | 達成者数   |
| (経済的自立に関する個別支援プログラム)                 |   |           |           |        |
| 11                                   | 生活保護受給者等就労支援事業(平成17年3月31日付け社援発第0331011号による公共職業安定所との連携事業)活用プログラム | 869       | 13,937    | 5,630  |
| 12                                   | 就労支援専門員等の専門職員を活用して就労支援を行うもの                                     | 467       | 44,022    | 13,486 |
| 13                                   | 協力事業所において職場適応訓練を実施するもの  | 25        | 569       | 507    |
| 14                                   | 就職セミナーの開催など、就労意欲を高めることに特化した支援を行うもの                              | 33        | 599       | 292    |
| 15                                   | SV・CWのみで就労支援を行うもの   | 623       | 10,182    | 2,317  |
| 16                                   | 中学生の高等学校等への進学、高校生の在学の継続など、児童・生徒等に対して支援を行うもの                     | 154       | 4,430     | 3,882  |
| 17                                   | 資格取得に関して支援を行うもの   | 29        | 106       | 44     |
| 18                                   | 年金裁定や年金受給権の再確認など、年金受給に関する支援を行うもの                                | 66        | 53,784    | 12,161 |
| 19                                   | その他(コード11～18以外)の経済的自立に関する個別支援プログラム                              | 123       | 8,168     | 2,893  |
| 小計(生活保護受給者等就労支援事業活用プログラム(コード11)を除く。) |   | 1,520     | 121,860   | 35,582 |
| (日常生活自立に関する個別支援プログラム)                |   |           |           |        |
| 21                                   | 入院患者(精神障害者)の退院支援を行うもの   | 291       | 8,704     | 4,623  |
| 22                                   | 入院患者(精神障害者以外)の退院支援を行うもの   | 36        | 923       | 304    |
| 23                                   | 看護師や保健師の派遣など、傷病者の在宅療養を支援するもの                                    | 82        | 1,161     | 314    |
| 24                                   | ヘルパー派遣や介護・障害認定の再確認など、適切な介護サービス・障害福祉サービスの提供を支援するもの               | 157       | 1,614     | 768    |
| 25                                   | 健康管理など、在宅高齢者の日常生活を支援するもの  | 230       | 5,414     | 3,154  |
| 26                                   | 健康管理など、在宅障害者の日常生活を支援するもの  | 141       | 2,841     | 1,072  |
| 27                                   | 母子世帯の日常生活を支援するもの  | 66        | 714       | 160    |
| 28                                   | 多重債務者の債務整理等の支援を行うもの   | 764       | 3,120     | 1,380  |
| 29                                   | その他(コード21～28以外)の日常生活自立に関する個別支援プログラム                             | 198       | 11,409    | 5,784  |
| 小計                                   |   | 1,965     | 35,900    | 17,559 |
| (社会生活自立に関する個別支援プログラム)                |   |           |           |        |
| 31                                   | ボランティア活動(福祉、環境等に関する地域貢献活動、公園清掃など)に参加させるもの                       | 84        | 1,162     | 390    |
| 32                                   | 引きこもりの者や不登校児に対して支援を行うもの   | 91        | 381       | 160    |
| 33                                   | 元ホームレスに対して支援を行うもの   | 50        | 12,661    | 12,008 |
| 39                                   | その他(コード31～33以外)の社会生活自立に関する個別支援プログラム                             | 77        | 2,350     | 860    |
| 小計                                   |   | 302       | 16,554    | 13,418 |
| 合計(生活保護受給者等就労支援事業活用プログラム(コード11)を除く。) |   | 3,784     | 174,314   | 66,559 |

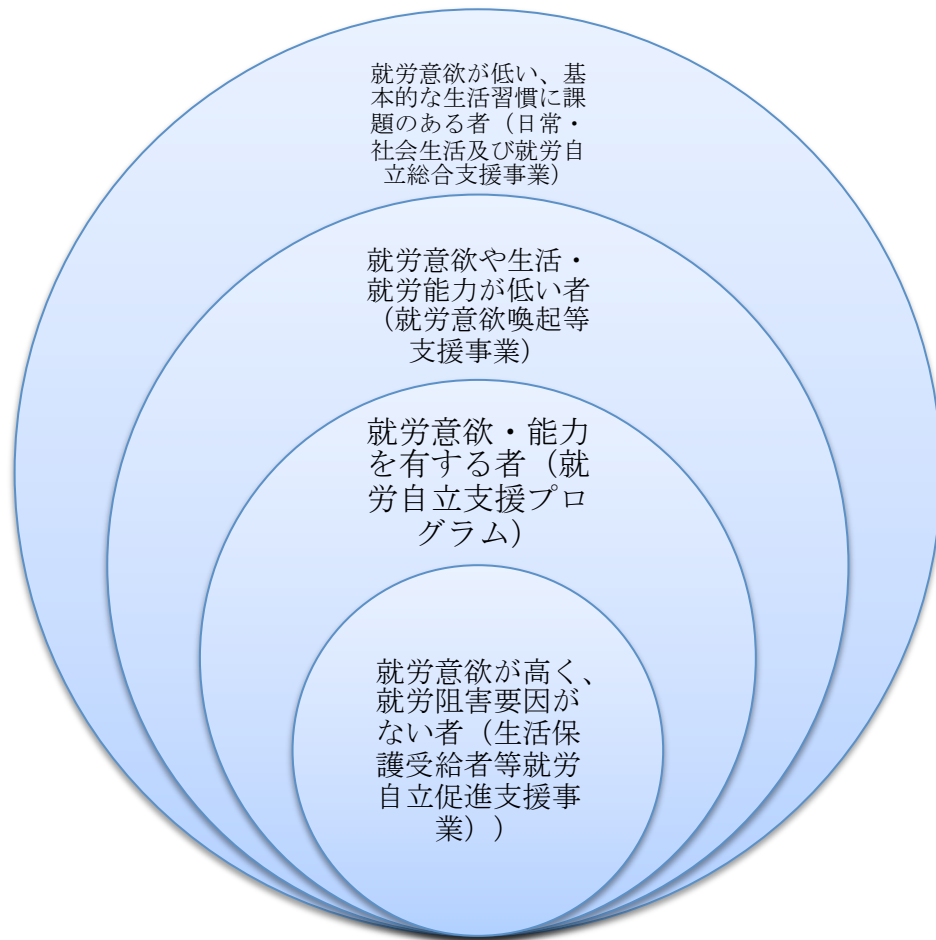
(プログラム)

(人)

注：参加者数・達成者数を把握できない自立支援プログラムが一部あり。

出所：厚生労働省「社会・援護局関係主管課長会議資料（2011年3月3日）」

図 7-1 拡大する就労支援の射程（対象者と支援事業）



出所：筆者作成

## 2-3 就労自立以外の自立支援

### (1) 日常生活自立と社会的自立

就労支援以外の自立支援で現在とくに重視されているのは「社会的自立」である。2012年度から厚労省は「生活保護受給者の社会的自立の強化の促進について」をまとめ、就労による自立が容易でない高齢者等について、個人の尊厳という観点から社会福祉法人やNPO等の協力を得て、職員の手伝い等を行う社会貢献活動や中間的就労の活動の場を提供することにより、社会生活や日常生活の向上等を目指す取組を強化するとしている。具体的な事業内容の例として「①職員の業務手伝活動（社会福祉施設等の利用者の話相手や身の回りの世話、通院・買い物・散歩等の付添い、クラブ活動等での参加指導、食事の配膳や片付け、洗濯・清掃・草むしり等の施設管理業務等）、②その他（地域交流活動への参加等）」が挙げられている。単身の高齢者世帯を中心に「孤立化」が問題視されるなか、社会参加の場を広げるといってこれらの取り組みは肯定的に評価されている。一方で、これらの取り組みがあくまで被保護世帯の「自立」という枠組みで語られる点は印象的である。高齢者施策による「孤立化」対策ではなく、あくまで被保護世帯の「自立」の一形態としての社会参加なのである。また後述するが「社会的自立」に関するプログラムが被保護者の意欲喚起や就労意欲確認の

指標として使われる可能性も出てきている（特徴5）。ボランティア活動への参加を保護の継続要件とする提案もあり、日常生活・社会的自立に関する「プログラムの使われ方」には一定留意が必要である。

## （2）中間的就労、ボランティア

2010年代以降の「自立支援」領域において、おそらく非常に重要な位置を占めることとなるのが「中間的就労」<sup>148</sup>である。「中間的就労」とは、「一般就労（一般労働市場における就労）」と「福祉的就労」の中間領域に位置する形態の就労として捉えられている。「半福祉・半就労」という言葉でも捉えられていたそれは、現在「中間的就労」という言葉で急速に広まりつつある。ここでは一般労働市場における就労以外の就労支援について取り上げる。

生活保護自立支援プログラムにおける国の方針で、一般労働市場への就労の前段階の支援に焦点があたったのは、2009年度の「就労意欲喚起等支援事業」の創設が挙げられる。2008年度までの就労自立支援策が、いわゆる「稼働能力を有する者」「就労意欲がある者」を対象としてきたのに対して、2009年度は更なる就労自立支援の充実として、「就労に向けた課題をより多く抱える被保護者（具体的には就労意欲や生活能力・就労能力が低いなど）」を対象に就労自立支援の拡大を図ることとした<sup>149</sup>。

「就労意欲喚起等支援事業」が当初想定している事業内容は、「①就労意欲喚起のためのカウンセリングなど。②生活能力（生活習慣・マナーなど）向上のための訓練など。③就労能力（パソコン操作・機械操作など）向上のための職業訓練など。④職業紹介。⑤就職活動支援。⑥離職防止支援」となっており、「中間的就労」といった側面はほとんど見られない。ただし、事業の具体的な取組の参考事例として、厚生労働省は釧路市等の実験的な取組を行う先進事例を挙げている<sup>150</sup>。

釧路市における先進的な試みとして、生活保護受給者に対する「就業体験」や「ボランティア」として公園清掃や動物園での餌やり、農作業体験などの社会参加活動を通じた自立支援プログラムが紹介され、就労支援の前段階としての支援が認知されるようになった<sup>151</sup>。釧路市のこれらの試みは、2010年4月～同年7月まで生活保護受給者の新たな自立支援の姿を検討する目的で開かれた「生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会」にて議論が精緻化され、その最終報告書をもとに2011年度より自立支援プログラム推進事業において「社会的な居場所づくり支援事業」が創設される。この事業で初めて「中

<sup>148</sup> 他に「社会的就労」と呼ぶ場合もある。両者については、同じように扱われることも多いが、両者を決定的に違うと捉える立場もある。例えば、筒井編（2014）では「中間的就労」を一般的就労というゴールに辿り着く手前の段階であることを含意しているのに対し、「社会的就労」は一般就労をゴールとしない働き方・生き方があってよい・あるべきだという考え方が基盤にある、としている（筒井編 2014：31）。これについては、後の注で詳述する。

<sup>149</sup> 就労意欲喚起等支援事業実施要項（案）

<sup>150</sup> 「社会・援護局関係主管課長会議資料（平成21年3月2日）（厚生労働省社会・援護局保護課 2009：20～23）。

重要な点であるが、生活保護自立支援プログラムは厚生労働省が主導になって全国の自治体にその策定を呼びかけているが、実は新事業の創設においては、その多くを先進的な自治体が先行実施している事業を参考にして（先進的な自治体としてよく例にあがるのが釧路市や豊中市である）。これら自治体の先進事例から、その効果や意義を認め、厚生労働省が次年度以降の新たな推進事業として提示し、全国の自治体に広がるというのが、自立支援プログラム開始当初からの流れでもある。

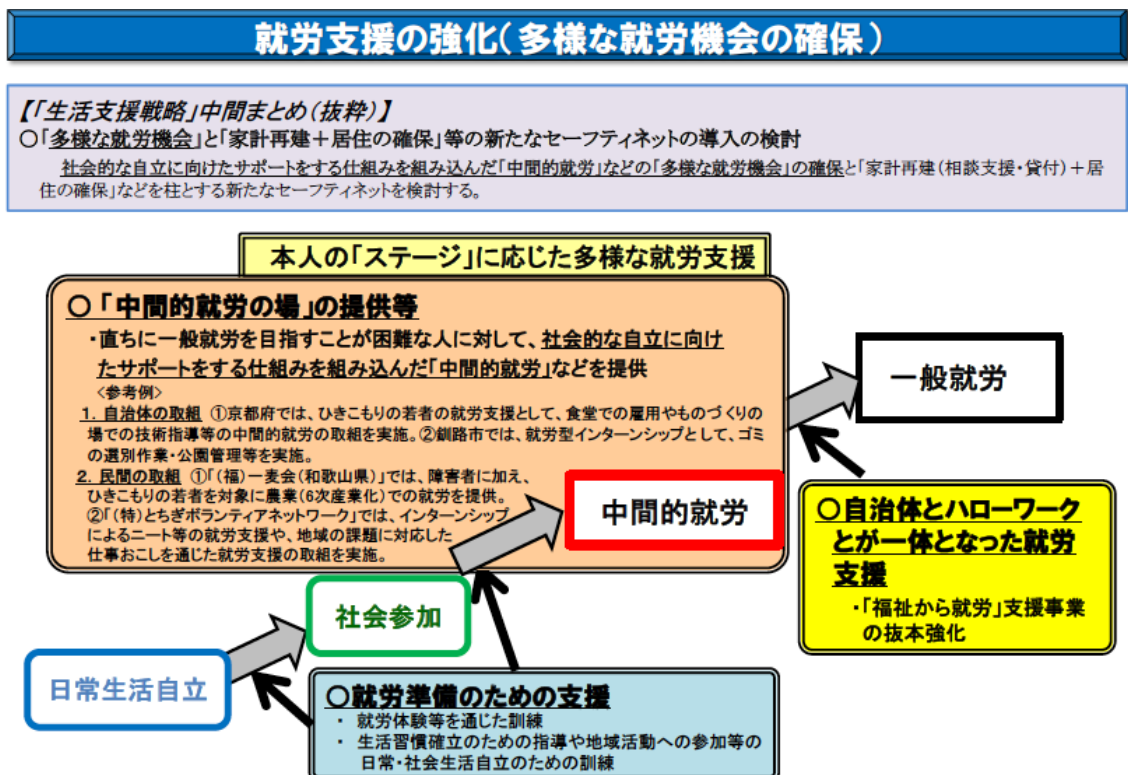
<sup>151</sup> 「自立助ける『中間的就労』」2012年11月26日 読売新聞など。



間的就労」という言葉が実施要領<sup>152</sup>において用いられるようになる。徐々に認知度を高めていった「中間的就労」が大きくクローズアップされる契機となったのが、「生活支援戦略」と「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会(2012年4月～2013年1月)」である。

「参加と自立」をキーワードに生活困窮者への支援戦略を提唱した「生活支援戦略」は、2012年7月5日に発表したその「中間まとめ」における「生活困窮者支援体系の確立」の項で、「社会的な自立に向けたサポートをする仕組みを組み込んだ「中間的就労」などの「多様な就労機会」の確保と「家計再建(貸付・相談支援)+居住の確保」などを柱とする新たなセーフティネットを検討する」ことを提唱している(図7-2)。

図 7-2 中間的就労の概念図(就労支援の強化(多様な就労機会の確保))



出所：厚生労働省「『生活支援戦略』中間まとめ 参考資料」より抜粋

また2012年4月から設置され、2013年1月まで開催された社会保障審議会「生活困窮者の生活支援のあり方に関する特別部会」は、その最終報告書で「生活困窮者の中には、直ちに一般就労を求めることが難しいものもいるので、段階的に、中間的な就労の場や社会参加の場を設けることが必要である」として、中間的就労の必要性を訴えている(厚生労働省2012a,2012b)。2つの提言はともに、生活保護受給者を含めたより広範な「生活困窮者」を対象としていることが、それまで「若者(ニート・ひきこもりや長期失業中の若者を含む)への就労移行支援」や「障害者の福祉的就労」、「高齢者の社会参加」として個別ばらばらに

<sup>152</sup> 社会的な居場所づくり支援事業実施要領(案)



論じられていたそれを統合する役割を果たしたことも、結果的には「中間的就労」が注目を浴びるにあたり大きかったと考えられる。

さて、これまでの経緯から気づくように、「中間的就労」には2つの目的が混在して語られている。「一般就労の前段階としての中間的就労」と「社会参加の場としての中間的就労」である。生活保護自立支援プログラム推進事業においても、「就労意欲喚起等支援事業」は前者によるものであるし、「社会的な居場所づくり支援事業」は後者の要素が強い。「生活困窮者の生活支援のあり方に関する特別部会」の最終報告書では、「中間的就労は、第一義的には就労体験を通じたステップアップの場の提供を行うものであり、対象者としては、一般就労に向けたトレーニングの段階として利用する者を想定する。ただし、中には定期的なアセスメントを講じることなどが前提となるものの、就労のみならず社会参加の場として利用する者も存在することも想定される（最終報告書 P.20）」として、一般就労の前段階のみならず、それがゴールとなるような利用も想定する、としている。

ただし、「第一義的には…ステップアップの場の提供」としている通り、基本的には「中間的就労」は現行の就労支援の強化に資するものとして取り扱われていることは強調しておきたい（この点で、「社会的就労」との違いも出てくるだろう）。先述した「中間まとめ」の参考資料にある図の通り（図7-2）、「社会参加」は就労準備のための支援として、「中間的就労」は一般就労の準備のための支援として、本人の「ステージ」に応じた多様な就労支援として捉えられている<sup>153</sup>。

このことについて興味深い例として、釧路市の「自立支援プログラム第二次ワーキング・グループ報告書」がある。釧路市は先述したように、生活保護自立支援プログラムにおいて「中間的就労」が導入するようになったきっかけとも呼べる先進的な自治体である。釧路市の自立支援プログラムの取り組みは、その先進的な数多くの試みだけでなく、それぞれのプログラムが体系化されているという点にその特徴がある。生活保護受給者の個別性に対応した多様なプログラムは「釧路の三角形」として、当初は図7-3のように整理されていた。

---

<sup>153</sup> 先の「生活支援戦略中間まとめ」と「生活困窮者の生活支援の在り方に関する専門委員会最終報告書」での「中間的就労」の重要性への言及を受け、「中間的就労」について調査・研究を行った2つの報告書がある。両者はいずれも「平成24年度セーフティ・ネット支援対策等事業費補助金（社会福祉推進事業）」を受けた調査・研究であり、1つは三菱UFJリサーチ&コンサルティングによる「生活困窮者の就労支援に関するモデル事業報告書」、もう1つは、みずほ情報総研株式会社による「「社会的就労支援事業のあり方に関する調査・研究事業」報告書」である。いずれも「中間的就労」に対する分析を行ったものであるが、そのスタンスの違いがはっきりわかるのが、中間的就労に対する定義である。前者は「中間的就労」を一般労働市場における自律的な労働と、障害者総合支援法に基づく就労継続支援事業等のいわゆる「福祉的就労」の間に位置づけられるものとしてとらえている。一方で、後者は「中間的就労」を「社会的就労」と表記することをあらかじめ断った上で、次のように定義している。

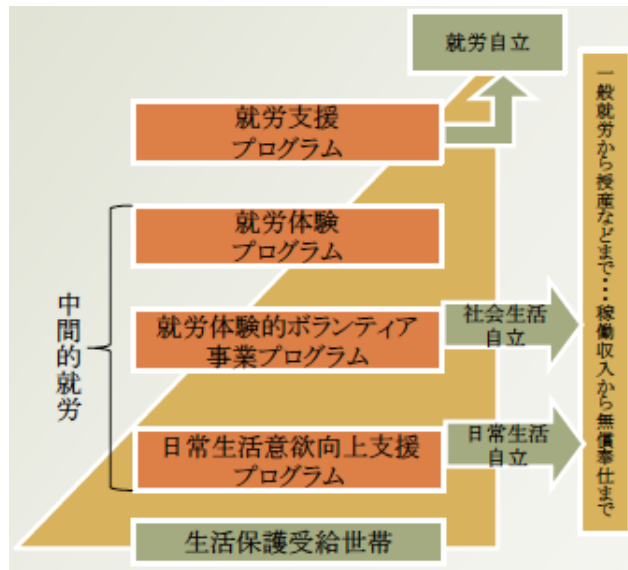
本事業においては、「社会的就労」を「一般就労に困難を抱える人々が、何らかの支援を受けながら働く場/働き方」と定義する。この定義に基づくと、社会的就労の目的は次の二点から整理できる。

① いずれ一般就労に向かうためのトレーニングの場として

② 生活保護や各種年金等を利用しながら、地域社会に参加する場・可能な範囲で働き続けられる場として  
本事業では、重要でありながらこれまでの調査研究や言説であまり注目されてこなかった②についてもその射程に含めた。（「社会的就労支援事業のあり方に関する調査・研究事業」報告書 P.3）

わざわざ「社会的就労」という言葉で置きかえていることからわかるように、後者においてはより「社会参加」や「社会的な居場所」としての役割を重視していることがわかる。このように同時期に行われた調査報告においても、「中間的就労」に対する捉え方には違いがある。

図 7-3 釧路の三角形 イメージ図 (当初)



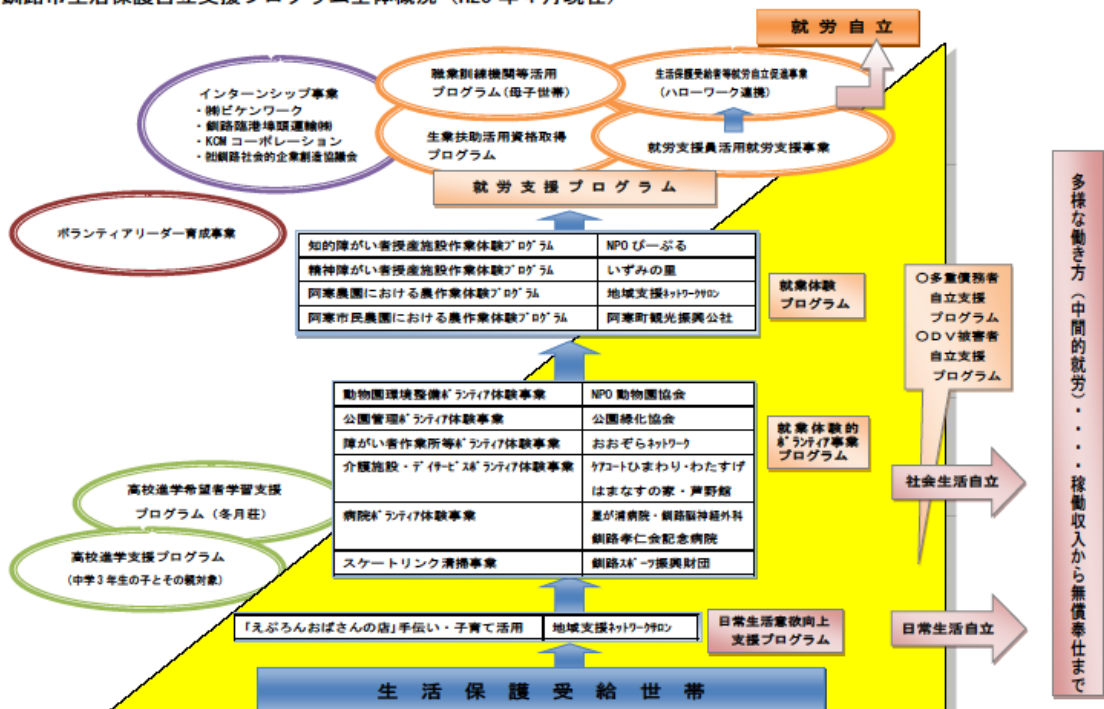
出所：釧路市福祉部生活福祉事務所（2011）

「自立支援プログラム第二次ワーキング・グループ報告書 ダイジェスト版」

図 7-3 釧路の三角形 イメージ図 (当初)

### ①現在の自立支援プログラム及びH24年度実績

釧路市生活保護自立支援プログラム全体概況 (H25年4月現在)



出所：釧路市生活福祉事務所（2014）

「自立支援プログラムと生活困窮者支援事業について～釧路発、自立支援プログラムのススメ～」

2006年度から、生活保護自立支援プログラムの先進地域として、様々な実践を重ねてきた釧路市は、2009年から2010年度に渡り、ワーキンググループを作り、自立支援プログラムの成果の振り返りを行った。その報告書では「釧路の三角形」再考」として、「就労自立」が「日常生活」と「社会生活」による自立よりも上位に位置しているように見える三角形のイメージ図そのものに対して言及している。このイメージ図により「日常生活」や「社会生活」の自立が、「就労自立」の一段下のステップとして捉えられてしまうことについて反省し、その上で、今後は「『中間的就労』をより積極的に『半福祉・半就労』の状態と再定義する」（鈴木 2011：9）。また、就労自立、社会生活自立、日常生活自立の3つを、お互いに上下関係のない並列関係として捉えて、その3つの自立をそれぞれ底辺とした立体的な三角形（三角錐）のイメージで捉えなおすなどの意見が出されている。

皮肉なことに、国の推進事業は釧路市の後追いをしている側面もあり、3～5年ずつ遅れている現状にある。釧路市の事例をもとに、就労自立の前段階として「中間的就労」を打ち出したその時に、当の釧路市では、就労自立への単なるステップとして「日常生活自立」や「社会的自立」を捉えているような見方自体について、批判的に考察し、就労を上位に置くような考え方そのものからの脱皮を試みていることは、いくら強調しても足りないだろう。

「中間的就労」自体は、まだ歴史も浅いので、実践例も少なく、ゆえに先行研究も少ない。その評価は今後の研究の課題となるだろう。ここでは2人の専門家の意見を切り口に、中間的就労に対する視点（枠組み）のみを提示するに留めたい。

生活保護制度の在り方に関する専門委員会の委員でもあった布川は、「権利としての就労支援、出口としての中間的就労」と題するインタビュー記事のなかで、就労の場としての中間的就労は「現実に意味のある仕事をしながら、実質的な職業訓練機能を持たせることが重要（布川 2012：64）」と述べている。単に「何か（作業を）していればよい」というわけではなく、一般就労につながるものが想定された仕事でありながら、その活動自体にも意味がある必要があるという布川の指摘はもつともである。また布川は同じインタビューで、最低賃金が減額されていたり、工賃が低すぎる「福祉的就労」の少し格の高いものとして中間的就労を作り上げることのないようにと注意を促している。いわゆる障害者を対象とした「福祉的就労」の問題点については、布川が述べている点を含め、かねてより指摘されており、そうした福祉的就労の問題点はそのままに、それよりは少しマシといったレベルで「中間的就労」がつけられる可能性は確かに存在する。同じ雑誌で、後藤（2012）は「中間的就労の危うさ」として、1.強制労働の手段となるのではないかと。2.最低賃金法と労働基本法の適用がない「合法的闇労働」とでもいうべき労働領域を増やすことにつながらないか。という2点を危惧している。これら2点については、実際の事例も踏まえながら考えたい。下記は平松元大阪市長が「生活保護の打ち切り提案」を行ったとして話題になった際の新聞記事である。

#### 「生活保護3～5年で打ち切り検討 大阪市長、国に提案へ」

全国市町村最多の生活保護受給者がいる大阪市の平松邦夫市長は25日、「働ける人が大阪市で生活保護を受ける場合は市の仕事をやってもらう」などと述べ、働ける受給者に仕事を提供する一方、一定期間内に市の仕事も就職活動もしない場合は保護を打ち切る「有期保護」の導入を検討していることを報道陣に明らかにした。

(中略) 市によると、働けない事情がなく、仕事が見つからない20～50代の受給者に放置自転車撤去などの仕事を提供する。現行法では、賃金の額に応じて受給者の保護費が減額されるが、賃金の一部は本人の実収入になる。

(中略) 平松市長は「(働けるのに) たばこを吸いながら『この仕事は僕に合わないから』みたいな人は、大阪市から出て行ってくれ」と語った上で、「雇用創出は市の負担になる難しさがあるが、手をこまねいている時ではない。提案を次々突きつけないと、国が本当に生活保護行政を変える気にならない」と述べた。

出所：[asahi.com](http://asahi.com) 2010年1月26日1時5分

平松市長は2011年5月31日にも、当時の厚生労働大臣との協議の場で「受給者のうち稼働可能層には期間を定めた集中的な就労自立や、ボランティアへの参加も検討すべきだ」(出所：時事ドットコム 2011/05/30-19:27))と語っている。これはかなり極端な例だとも考えられるが、ここで主張されている「強制ボランティア」は、後藤が危惧する「強制労働」に繋がる危険性がある好例であろう。「社会的に孤立している生活困窮者」への「社会参加」としての中間的就労と、生活保護をもらうための代償行為としての「労働」や「ボランティア」の両者をどのように区別させるのか、そもそも区別できるのか、それが繋がった際に何が起きるのかという点は十分に意識しておく必要があるだろう。

後藤の2点目の指摘は、「中間的就労」の労働者性の問題として整理できる。「中間的就労」は、訓練や社会参加の一環として雇用契約を結ばないものと、雇用契約を締結した上で支援付きの就労を行うものの2つが想定される<sup>154</sup>。前者については、労働者性が認められないため、労働基準法や最低賃金が適用されることがない。既に外国人研修生制度や、障害者の福祉就労における最低賃金減額等の問題として、労働のダンピングとなり、劣悪な条件で働く最下層の労働市場を増やし、助ける効果をもつのではないかという指摘である。

生活保護受給者の最低賃金減額については、鈴木は導入を提唱しており、次のように言及している。

(筆者注：生活保護に依存してしまい、保護から脱却する意欲を失った生活保護受給者への支援を考える文脈において)。

——そこから立ち直るには、制度をどう変えればいんでしょうか。

鈴木：生活保護を受けている若い人たちに話を聞くと、夢みたいなことばかり言うのです。どんな仕事がしたいの、と聞くと、「IT(情報技術)産業がいい」とか、「真夏でもクーラーが効いている部屋でパソコンを使う仕事がしたい」とか。でもそんな求人、彼らにはないですよ。

鈴木：ただ、彼らが時給500円、600円でもいいと思えるのなら、IT産業も求人を出すかもしれないですよ。クーラー付きのオフィスで働ける仕事の求人も出てくるかもしれない。だから、生活保護受給者に限って、企業から彼らへの求人が出るぐらいまでに最低賃金が下がればいいいわけです。

---

<sup>154</sup> 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング「中間的就労のモデル事業実施に関するガイドライン(案)」

鈴木はこの発言は「中間的就労」について直接述べたものではないが、一般就労の前段階において、最低賃金などの労働法の適用を除外して働けるような仕組みを作り上げようという点においては、両者ともに共通している。これまで述べてきた通り、「中間的就労」は、(長期)失業者が就労するまでの中間的役割として位置づけるのか、ひきこもりや精神障害者の社会復帰なのか、高齢者などの社会参加の一環としてなのか。障害を持つ受給者など賃労働が難しい人々に参加の機会を与える場なのか。捉え方によって性質が全くことなる。

「一般就労の前段階」としての「中間的就労」という考え方は、過酷な「一般労働市場」へ参入する前のトレーニングとして位置づけられている。そのため「中間的就労」の場を民間企業の「負担なく」準備するには、公的部門やNPO、社会福祉法人などが個別に新しく準備するか、最低賃金を減額することで民間に雇い入れてもらうというような発想になるだろう。ただし、前者のように公的部門やNPOなどが準備した「仕事」は、布川が指摘したような「現実に意味のある仕事をしながら、実質的な職業訓練機能を持つ」ものにはなりにくく、後者は、後藤の指摘の通り、劣悪な労働市場を拡大する恐れを持つ。また、一般の労働市場そのものの過酷さを問い直すという視点が欠けている。

「社会参加の一環(社会的な居場所づくり)」としての「中間的就労」の場合においても、「自立支援」における文脈での平松の発言に見られるように、生活保護受給者の参加を義務づける、又は保護継続の要件とする、となれば、とたんに制裁的な性質を帯びる。また「ボランティア」について、行政が認めた行為のみを「社会参加」や「社会的自立」とするのかという、より根本的な問題もある。自分の住んでいるアパートの清掃や、近くの公園のゴミ捨ての手伝いを「自発的に」している場合は「自立」ではなくて、行政が用意した自立支援プログラムによる「公園清掃ボランティア」なら「社会的自立」と認めるのか。他人の子どもをお金をもらって養育したり、高齢者の家に行ってヘルパーとして食事を準備することは就労(自立)であって、自分の子である幼児を世話していたり、近くに住む自分の父母の介護をすることは許されないのか。何が自立していて、どのような状態を自立とは認めないのか、それは行政が用意したプログラムへの参加状況や、行政の側の恣意的な指標によって測定できる類のものなのか。

地域コミュニティの崩壊に伴い、「無縁状態」「社会的孤立」という問題への対処が社会福祉の側に求められる一方で、特定の〈生〉の形式のみを自立と捉える危険性が、現在の「社会的自立」を巡る自立支援の領域には存在する。このことについては、〈生〉への介入としての自立支援という問題系として、次の(4)とあわせて第4節の考察で詳しく述べることにしたい。

### (3) 日常生活自立と健康・金銭管理

社会的自立の支援として、「中間的就労」の提案や「ボランティア」への参加が提案されるようになってきているが、生活保護における3つの自立の内、最後の自立「日常生活自立」の場面においても、新たに生活保護受給者の自主管理とともにそれが強く求められるようになってきている。

これまでも何度か触れてきた厚生労働省が毎年3月に配布する「社会・援護局関係主管課長会議」。2013年度の同会議資料において、新たに「健康・生活面に着目した支援について」として、「①生活保護受給者の健康管理を支援する取組について」、「②家計管理を支援する取組」が提案された。

①は高血圧などの循環器系疾患、統合失調症などの精神関連疾患など、傷病状態が悪化している生活保護受給者が国民健康保険等の利用者に比べて、相対的に多い事情を考慮し、日常生活における健康管理を適切に行うことで改善や重症化予防を目指すというもの。「福祉事務所は、健康増進法に基づく市町村の健康診査の受診などを促す等により自らの健康保持への動機付けを行うなど、受給者自らが健康の保持・増進に努めるための支援を行うことが必要である。」としている。②は、生活保護受給者が保護費のやりくりをするために、自らの家計管理ができるように「福祉事務所が必要と判断した者については、受給者の状況に応じてレシート又は領収書の保存や家計簿の作成など支出内容を事後でも把握できるようにした。

2014年より施行となった改正生活保護法では、上記に該当する第60条（生活上の義務）について、次のように改正された。

改正前：第六十条 被保護者は、常に、能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、その他生活の維持、向上に努めなければならない。

改正後：第六十条 被保護者は、常に、能力に応じて勤労に励み、自ら健康の保持及び増進に努め、収入、支出その他生計の状況を適切に把握するとともに支出の節約を図り、その他生活の維持及び向上に努めなければならない。

厚生労働省は、改正の意図を「受給者の自立に向けて、自ら、健康の保持及び増進に努め、また、収入、支出その他生計の状況を適切に把握することを受給者の責務として位置づける」としている。この具体的な取組みとして、先の①②の取組みに加えて、改正29条に基づき被保護者の健康診査結果を福祉事務所が入手可能にしたこと。本人の適切な家計管理支援のために、福祉事務所が「自立支援」の観点から必要と判断したものについては、レシート又は領収書の保存や家計簿の作成を「求める」ことも可能にしたこと、などが挙げられる。また厚生労働省は、第60条（生活上の義務）の項目を改正し、被保護者の責務とした点について、福祉事務所の指導・支援のみならず、被保護者が自ら「主体的に」取り組むことが重要であると述べている（特徴1：主体性の強調）。

自立支援プログラムの開始当初には、「適切な介護サービス」の利用を薦めたり、「アルコール依存回復プログラム」の策定といった形であったものが、現在では生活保護受給者の健康管理や家計管理全般へ、それも彼らの生活に直接介入するような取組みに変容している。そして、こうした対応全てが「受給者の自立のために」として語られる。

生活保護受給者への過剰ともいえるような生活干渉の代表例として、兵庫県小野市の「小野市福祉給付制度適正化条例」が挙げられる。「パチンコ禁止条例」としてニュースで頻繁に取り上げられ、人口5万人、被保護世帯120世帯程度（児童扶養手当世帯：約420世帯）の小規模な自治体である小野市を一躍有名にした条例である。条例の内容は、生活保護や児童扶養手当制度を利用している世帯は、パチンコその他ギャンブルにて金銭を消費しないこと

を責務とし、また市民は、受給世帯がギャンブルを行い、生活の維持に支障が生じていると判断すれば、市に対して通報しなければならないというものである。

条例の第1条で、条例制定の目的について、このように述べている。「これらの金銭を、遊技、遊興、賭博等に費消してしまい、生活の維持、安定向上に努める義務に違反する行為を防止することにより、福祉制度の適正な運用とこれらの金銭の受給者の自立した生活支援に資することを目的とする」（小野市福祉給付制度適正化条例より一部抜粋）。

小野市の試みは賛否両論があったが、厚生労働省の「健康・金銭管理」という方向性については、明確に否定の声が聞こえない（法60条の改正についても同様である）。しかし、被保護者にレシートを管理して家計簿をつけさせるという形の支援行為は、ギャンブルにより金銭費消の恐れがある世帯について、市民からの通報を募るといった条例と決して遠い距離にあるわけではないことを理解しておく必要がある。それはいずれも「受給者の自立のために」というイクスキューズでなされるのである。もちろん、金銭管理が十分に行えず、生活安定のために第三者による管理が必要なケースが存在することは否定しない。そのような人々にとって、安定した生活が続ける上で、それは必要な支援であるし、やむを得ない場合もあるだろう。問題なのは、ある制度を利用している人々に対して、「自立のために」どの程度までのプログラム（生活干渉）が実施されるべきかという点であろう。自立支援プログラムは、放っておくと、目標と対象が拡大するという性質を持つ。(3)と同様に〈生〉への介入をどこまで推し進めるのかという点について、危険性を踏まえながら検討する必要がある。

### 第3節 変質する生活保護制度 —生活保護を巡るいくつかの提案—

#### 3-1 変質する生活保護制度

##### (1) ワークフェア化する生活保護制度

自立支援プログラムを中心に「自立支援型」への生活保護制度の改革が進むなかで、同時にワークフェア化の流れも強まってきている。ワークフェア(workfare)とは「労働(work)」と「福祉(welfare)」の合成語であり、とくに英米で積極的に取り入れられている welfare to work(福祉から労働へ)政策に代表されるような労働を強調した福祉政策の変容をさす。生活保護自立支援プログラムをワークフェアと捉えるか否かについては議論の分かれるところであるが(都留 2010、布川 2009など)、第2節(2-1(1))で紹介した厚生労働省「低所得者の新たな生活支援システム検討プロジェクトチーム」の報告書ではイギリスの「福祉から就労へ」政策やアメリカの「就労第一」政策を参考にしており、「自立支援」の導入にワークフェアが一定の影響を与えたことは確かである。また自立支援プログラムの一層の推進を重点項目とした『福祉から雇用へ』推進五か年計画は名前から明らかなように英米のワークフェア政策を政策移転したものである。

ワークフェアはその定義に大きな幅があり、狭義の例では公的扶助受給者が就労しない場合に扶助費の減額や停止など制裁的な措置をとるもの、受給期間に期限を設けるもの、受給にあたり労働やそれに準ずる活動(ボランティア活動など)の参加を要件とするものなど、ハード(厳格)な条件を課すものが多い。一方で広義の例では職業訓練や福祉就労の整備といったソフトな内容で労働施策と福祉施策を広く連携させる政策をさす(埋橋 2007:19-21)。

生活保護自立支援プログラムは「プログラムへの参加を拒否した場合に保護の廃止を検討する」としていることからハードなワークフェアの側面が指摘される一方で(石橋 2007)、



多種多様な支援プログラムについてはソフトなワークフェアと捉えられることが多い（同時に日本の自立支援プログラムは「対象者の生の在り方全般に干渉する」という特徴を持つ）。

しかしながら現在更なる生活保護制度の改革案として提案されているものにはハードなワークフェアと見られる提案が多く見られる。そしてその論理の中心に「自立支援」が使用されている。

## （2）保護の有期化提案

生活保護制度は最後のセーフティネットと呼ばれるその性格からこれまで受給期間の設定という議論にはいたって慎重であった。しかしながら生活保護世帯の急増による財政圧迫を背景に地方行政の側から稼働世帯の生活保護に期限を設ける提案がなされている。2006年10月に全国知事会・全国市長会が設置した「新たなセーフティネット検討会」はその報告書（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—）の中で「有期保護制度」の創設を提唱している。これはアメリカのTANFを参考にしており稼働世帯の生活保護を生涯で最大5年とするものである。また2010年10月に指定都市市長会は「新たなセーフティネットの提案」をベースに「社会保障制度全般のあり方を含めた生活保護制度の抜本的改革の提案」を厚生労働大臣に提出した。提案の中で「期間を設定した、集中的かつ強力な就労支援制度（表7-4）」として稼働世帯の生活保護に3年あるいは5年間の期限を設定することが提案されている。

この提案は生活保護の有期設定ばかりが注目されているが、単に期限を設定するだけでなく「社会的自立支援プログラム」の構築とプログラムへの参加状況に基づき保護の停止及び廃止を判断するとした点がこれまでにない踏み込んだ内容となっている。ボランティア活動などの社会貢献活動の参加を保護の受給や継続の要件とするという点でハードなワークフェア政策の一種とみられる。

地方自治体からの抜本改革に向けたこれら提案を受け、2011年5月から「生活保護制度に関する国と地方の協議」が開催された。同年12月の「中間とりまとめ」では「期間を設定した集中的かつ強力な就労・自立支援策について」という指定都市市長会の提案をほぼ丸写ししたような項目が入っている。保護の有期化は文言が省かれているものの、設定した期間内に就労できなかった場合の措置・対応や社会的自立支援プログラムとの関係について今後注視する必要がある。

## （3）求職者支援制度の活用と制裁的措置

2011年10月より緊急人材育成支援事業(基金訓練)が求職者支援制度として恒久化した。同制度は雇用保険を受給できない求職者を対象に職業訓練の受講を支援する制度であり、一定の支給要件を満たした場合、訓練期間の生活費として月額10万円の職業訓練受講給付金を受給でき、第二のセーフティネットとしての役割が期待されている。「国と地方の協議」の中間とりまとめではこの求職者支援制度と生活保護の関係について次のように提案している。



今般、求職者支援制度の創設に伴い、一定年齢以下で稼働能力及び一定の就労意欲を有する生活保護受給者であって、職業訓練による就職実現が期待できると判断された者について、合理的理由なく訓練の申込みをしない、又は訓練に出席しない場合には、稼働能力不活用として、保護の実施機関は事前説明や指導指示等所定の手続の上で保護の停廃止を検討することが適当であり、地方自治体の意見も踏まえつつ、国は取扱いの明確化を図る必要がある。

出所：「生活保護制度に関する国と地方の協議に係る中間とりまとめ」より抜粋

職業訓練への申込みの有無や参加状況が生活保護の継続・停廃止に直結するという点でこの提案は非常にハードなワークフェアと言える（伍賀・西谷ら 2011：139-142）。「労働施策と福祉施策との連携」が「労働施策（職業訓練）への参加を要件にした制裁的措置」という色合いを帯び、自立を支援するための政策が「自立する意志がないと見なされた人々の保障を切り崩す」政策へと変容しながら展開しつつある。

この提案に対しては生活保護問題対策全国会議が緊急声明を出しており、以下の三点の理由により反対を表明している。

- ①求職者支援制度の異常に厳格化された運用と福祉事務所の指導指示が連動し訓練受講者の事情に配慮せずに生活保護の打ち切りに結びつく恐れがある、②求職者支援制度の活用が事実上の保護の要件となりかねず、受給者を不当に生活保護から締め出す動きが強化されかねない、③求職者支援制度の訓練を受けないことが直ちに稼働能力活用の意思がないということにはならず、指導指示違反による保護の停廃止は法理論上も大いに疑問がある。

（生活保護問題対策全国会議 2011）

地方自治体からの改革提案や「国と地方の協議」で提案された生活保護と求職者支援制度の活用でみたように、現在志向されている新たな改革の方向性は、職業訓練やボランティア活動などソフトなワークフェアを利用した制度全体のハード化（厳格化）である。そこには日常生活自立や社会生活自立のための支援が生活保護受給の継続や停廃止を判断するうえでの要件とされる可能性を含有している。

## 第4節 考察

### 4-1 就労自立支援の問題点

#### (1) 就労自立支援の問題点

これまで「自立支援」の生活保護制度への導入経緯と自立支援プログラムとしての発展（第2節）、ワークフェア化する生活保護制度（第3節）として「自立支援」が生活保護に及ぼす影響とその変容についてみてきた。本節では最後に「自立支援」の課題と問題点について検討する。

2005年度より始まった自立支援プログラムは肯定的な立場（新保 2010）も批判的な立場（都留 2010）もあり、いまだに「自立支援」の評価は定まっていない。しかし自立支援プログラム自体はその「質（豊富な支援メニュー）」「量（プログラム数）」ともに充実し、予算規模も支援者数も年を追うごとに増加している。多種多様な自立支援プログラムのなかで「就

「就労自立」が優先されてきた経緯は既に述べたが（第2節）、岩田は労働参加を促す自立支援策の基本的な問題点を次のように整理している（岩田 2008：172-174）。

① 労働能力の有無の判定の困難性。

労働能力の「ある」「なし」は労働する側の「能力」状況だけでなく、労働の内容や方法との関係でしか判断できない。

② 福祉政策の主体は、就労奨励をあくまで間接的にしかなしえないという矛盾。

雇用するかしないかの決定は民間企業にあり、政策はどこまでもそれを傍らから促進する役割しか果たせない。

③ 就労支援の取り入れは、稼働能力による福祉対象者の選別を促進させる。

生活保護受給者が「自立可能な人」「自立できない人」「失敗した人」に分断される。

④ 労働の内実（不安定さ）が問われない。

その労働が不安定であることは後回しにされ、とにかく働いていればよいとされがちである。

⑤ 労働市場や職場での不平等な参加の実態を覆い隠してしまう。

「就労自立（経済的自立）」は他二つの自立（日常生活自立、社会生活自立）に比べ目標達成と生活保護からの脱却が同時になされるという特殊性を持つ。社会保障費の削減に直結し、実施機関としてもメリットが大きいことが「就労自立」が優先される理由でもある。

専門委員会の「利用しやすく自立しやすい制度」というキャッチフレーズは保護の入口・出口問題（水際作戦と保護依存）への対応を意識したものであるが、水際作戦を含めた保護申請段階の排除という入口問題は実施機関の運営に関する問題であり、運営の適正化や制度改善により解決が可能である。一方で出口問題の最終判断は雇用先（民間企業）である。ここに就労支援の大きな限界がある。どれだけ支援内容を充実させようともそれは間接的な援助でしかありえず、最終的な成否は「出口（労働市場）」の状況に左右される（埋橋 2007：15）。そして出口たる労働市場の劣化は当然「自立支援」の結果にも影響する。

## **(2)劣化した労働市場への自立(福祉が生み出すワーキングプア welfare to working-poor)**

五石（2011）は全国の福祉事務所へのアンケート調査により就労自立支援プログラムの実際の成果を検証している。調査結果では就労自立支援プログラムによる対象者数のなかで実際に就職した者の割合が40%以上の自治体の割合は全体の23.1%、20~40%の自治体は40.8%、20%未満の自治体は36.1%であった（五石 2011：163-164、数値はいずれも2008年）。多様な課題を抱えた生活保護受給者に対する支援の結果として、この成果が妥当なものかどうかは判断のわかれるところであるが、五石は同様の調査で就職者数のなかの正規職就職者の割合を調査している。調査結果によると、就職者のなかで正規職就職者の割合が0%の自治体は44.5%、0~30%の自治体は29.3%という値になっている。合算すると

7割を超える自治体では、就労自立支援プログラムによる就職者の中で正規職につけたものが30%未満である。大部分の自治体では就労自立者の7割以上が非正規職での自立を果たしている、と言える。

「就労自立（経済的自立）」は生活保護からの脱却も想定される。それは同時に「自立後の状況」の把握が困難であるということも意味する。「就労自立支援」は支援の効果が生活保護の廃止率や保護費削減率、就職率による評価にとどまり、「自立」世帯が具体的にどのような仕事につき、どれくらいの収入を得て、どういった生活を送っているのか、という点についてはこれまで関心が払われていなかった。

以上のような問題意識に基づく研究結果の一部については、すでに第Ⅰ部が担っている。藤原・湯澤、桜井・中村（第1章）の2つの研究は生活保護廃止世帯の廃止時所得水準を調査しており、保護「自立」世帯の大部分がワーキングプア化して保護から自立していることが判明した。生活保護から自立したにも関わらずワーキングプアであるならば、それは「福祉から就労へ」（welfare to work）というよりも単に「福祉からワーキングプアへ」（welfare to working-poor）と問題の場所を移しているにすぎない（桜井・中村 2011：79-80）。イギリスの犯罪社会学者ジョック・ヤングは、包摂を唱えながら実際は排除している社会の有り様を、激しく飲み込んだあとに吐き出す「過食嘔吐（過剰包摂）」に喩えた（Young 2007=2008）。社会の貧困層に対して就労による自立を唱えながら、実際は不安定な労働市場への放出がなされているのであればそれは包摂ではなく排除の一形態であると言える。

政策面でも就労後のフォローを必要視する向きもあるが、保護廃止後の実態は把握されず問題とされにくい。アメリカでは公的扶助から離脱した世帯を対象に大規模調査が実施されており（久本 2007：99-102）、今後日本でも同様の調査が必要と考えられる。同時に自立後の経済的な支援策（給付付き税額控除など）という所得水準を底上げするような制度の創設も求められるだろう。

### （3）自立支援のその先

生活保護の「自立支援」はしばしばトランポリンにたとえられる。「雇用の網からこぼれ落ちた人々を保護するセーフティネット（安全網）から、労働市場に再び戻すためのトランポリンへ」という構図は視覚的でわかりやすく、大衆の支持も得られやすい。しかし、近年の生活保護改革論議はトランポリンの「跳ね飛ばす」機能の強化ばかりに目をとられ、生活保護から「他の場所」に移す行為に議論が終始しているようにもみえる。生活保護における「自立支援」の強調は今後も続くと思われるが、だからこそ、跳ね飛ばす「行為（支援）」について（たとえば、なぜ単なる「支援」ではなく「自立支援」が強調されるのか）、跳ね飛ばした「その先」について（そこはどのような場所なのか）を含めて、「自立支援という名の放り出し（湯浅・仁平 2007）」にならぬよう一層注意する必要がある。

## 4-2 〈生〉に介入する自立支援

### （1）拡大する自立支援プログラム

自立支援という概念が、徐々に社会福祉・生活保護の現場で浸透していく経緯を追うことが、第Ⅱ部の主要テーマであった。それはこれまでの作業からかなりの程度明らかになった。「自立支援」の導入は直接的に、特定の個人や団体が推進したわけではない。関係者みなが良いとして受け入れた、社会福祉における大きなトレンドの1つとして捉えることができる。

生活保護制度において直接的に「自立支援」が導入されたのは、2003年からの「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」での議論がもとになっている。専門委員会は近年の社会福祉の成果を踏まえ、就労自立に偏らない拡張した「自立」(3つの自立(就労自立・日常生活自立・社会生活自立))を提案した。その上で、専門委員会の報告書を受けて厚労省が出した通知は、拡張した自立概念を更にすべての被保護者を対象としたことで、生活保護制度を変容させる契機となるものであった。結果として自立支援プログラムの導入以降、制度における「自立支援」の強調は年を追う毎に強化されるようになっていく。「自立支援」の強化がどのような影響を持つかという点について、特徴1~6を用いながら、本章では整理を行った。ここでいう「自立支援」政策とは、「個」の自立であり(特徴1)、保護中心の政策からの転換の結果である(特徴2)。個人の問題が強調され、問題の多様化・複雑化に対応する形で膨大なパターン化がなされ(特徴3・4)、それはプログラム化という形であられる(特徴6)。また金銭給付中心の制度(母子施策(児童扶養手当)、生活保護など)では、自立支援の成否やプログラム参加の有無が給付の減額や停廃止へ繋がる恐れを残している(特徴5)。

このような状況のなかで、就労自立のみに囚われている自立支援が偏狭な「悪い」自立支援で、生活自立や社会的自立にも目を配った自立支援が「良い」自立支援、というような理解ではまったく十分ではない。むしろ「自立」概念の拡張とともに、「自立支援」のためのプログラムが拡大していること、そして「自立支援」は「個別支援」中心であることに目を向けなければならない。

## (2) 個別支援の限界(個人モデルと社会モデル(個別プログラム化の功罪))

生活保護受給者の就労・日常生活・社会生活の自立に必要な全てを満たすため、これまで膨大な数の個別支援プログラムが策定された。自立支援プログラムは自治体ごとに策定されており、その策定数には大きな違いがある。2~3つの最低限のプログラムしか用意していない自治体がある一方で、例えば東京都足立区は20を超えるプログラムを策定している。セーフティネット補助金の効果もあり、従来の援助や支援はすべて「自立支援」に名を変えプログラム化された。一つ一つは微細なそのプログラムは生活保護受給者の生活のあらゆる面に張り巡らされ、生の在り方全般に干渉するものとなりつつある(履歴書の書き方を教える、就労意欲を喚起する、就労経験を積む、ビジネスマナーを身につける、資格を取得する、ボランティア活動に従事する、健康を管理する、生活習慣を改善する、介護サービスの利用を勧める、健全な子育てをする、高校に進学させる……)。

「個別支援プログラム」という名称があらわすとおり、生活保護における「自立支援」とは「『個別』に『支援』する『プログラム』の集合」であり、多種多様なプログラムはそのほとんどが個人に能力を付与することで問題を解決する個人モデルである。個人モデルの充実は従来の援助の質を高めてよりよい支援を可能にする。プログラム化することで方法論が確立し、個人の曖昧な経験に頼った支援から組織的で体系だった支援になったことは肯定的に評価されている(池谷 2006)。一方で個人モデルの浸透により社会の側の問題が問われなくなるという問題もある。確かに「自立支援」それ自体は、正規・非正規労働の待遇格差、西欧先進諸国に比べ低すぎる最低賃金など、労働市場に低賃金で劣悪、不安定な仕事が溢れている現状に何らの解を与えるものではない。

「自立とは自分を追い出した社会に戻ることは何か?」(高沢 2006)という真摯な問いかけが投げかけているように、「自立支援」が排除した社会の構造はそのままに、「追い出す社

会」の側は問われず、排除された個人を組み込むことに終始する可能性があることは忘れてはならないだろう。

### (3) 問われるもの、問われないもの（〈生〉に介入する自立支援）

ひとたび制度の対象となったものは、自己責任として本人の失敗が問われ、自発的な再挑戦を強制される（自立への義務）。何もできずにそこに留まることは許されざる怠惰な行為と糾弾される。他方、人の生存を社会が保障するという生存権の思想は薄れ、「社会福祉とは保護するのではなく、自立を支援するための仕組みなのである」ということがたいした振り返りもないままにあたりまえのように語られる。渋谷（2003）は次のように述べている。

しかし、個人の能力や道徳的「資質」によるこのような排除の現実には、ネオリベリズムないしアドヴァンスト・リベリズムの「失敗」として解釈されない。むしろそうした現実の問題は、いつその新たな知やテクノロジーを投入し、プログラムを「よりよい」ものに更新すれば事足りるものと解釈される。つまり、人々が逆境においても「怠惰」や「自暴自棄」にならず、「自発的」に「社会参加」することを促す、そうした知やテクノロジーのさらなる開発が要請されるのである——そしてそのような学問がしばしば「実践的」と形容される。

（渋谷 2003：65）

プログラム化の功罪の1つに、「自立支援」の成功も失敗もすべてがプログラムにより対応され、プログラムのなかで完結する、というものがある。結果が良ければそのプログラムは賛美され、評価が悪ければプログラムの改善が図られる。評価指標の曖昧さが指摘されれば、指標が変更されることもありうる（「もっとよりよいプログラムを！」）。一見、柔軟で漸進的であるように見えて、それは決してプログラムの外に問題を見出そうとはしない。社会福祉学においても、そうしたプログラムによる「知」や「テクノロジー」に寄与することが、「実践的」とされ、排除の現実によりうまく対応するプログラムの開発に傾いていたという現実がある。そしてその時に社会の側の責任は問われない。「自立」や「自立支援」という言葉が、何やらひどくイデオロギー性を帯びた言葉となり、全ての人とその人なりの自立を目指さなければならない、「総自立参加型社会」が生まれる。行政の側から数多くのプログラム（就労自立に限定しない）が対象者に提供されるようになる一方で、人々が提供されるプログラム以外を選ぶ可能性を捨象される<sup>155</sup>。「自立」の概念拡張により万全の体制を備える「自立支援」システムにおいてを「自立」を目指さない生き方は許されざるものとなる（だれでもみんな何かできる。何かしよう）。これらすべてが「自立の称揚と依存の敵視」へと繋がっている。

---

<sup>155</sup> 「80年を通じて日本では「社会参加」という言葉は、「自己実現」ないし「生きがい」といった言葉に接合し、フレキシブルな労働と、フレキシブルな福祉供給を同一の平面で語ることを可能にしてきた。この語は個人が就業しようといまいと成し遂げることができる何かを意味している」（渋谷 2003：57）。

「〈参加〉への封じ込め」と題された渋谷の論文の名のとおり、多くの選択肢が提供される一方で、それ以外の〈生〉の在り方が認められなくなっている（封じ込められている）。

### 第Ⅲ部 「自立支援」の理論的考察

## 第8章 自立と依存

目次

第1節 自立・支援・自立支援

1-1 第II部の振り返り

1-2 自立・支援・自立支援

1-3 終着駅としての「自立」を崩すもの

第2節 自立支援がもたらした分断の構造

2-1 「自立支援」をラベリング理論で読みなおす

2-2 終わりなき「自立」の追求（永遠の参入者、どこにも安定しない誰か）

2-3 依存の地位低下、「廃棄される生」

2-4 「自立／依存」を分け隔てるもの

第3節 依存の復権は可能か？

### 第1節 自立・支援・自立支援

#### 1-1 第II部の振り返り

第II部では、日本の現代における社会福祉のなかで、1980年代末期に誕生し、その後支配的な地位を占めるまでに至った「自立支援」という価値の歴史の変遷を追うという作業を行った（第4・5章）。第6章では「自立支援」という語が、社会福祉の各領域で実際にどのようにして論じられ、用いられていたかを追うことで、逆に「自立支援」の機能と特徴を明らかにし、その成果をもとに第7章では生活保護制度の変容を分析した。自立支援は、政治のなかから生まれ、政策とともに発展した、政策上の配慮が常につきまとっていた点からも、やはりこの言葉は「政策言語」である。政策的にそして社会的に構築された言葉であるといえる。

筆者は第II部のはじめにおいて、「自立とは何か?」、「自立支援とは何か?」を問うことは本稿の目的ではないと述べた。ある言葉が、それもその多くの部分が社会的に構築されている概念について、「そもそも何か?」と問うことや「真の自立とは?」について考えることは、端的にいうと困難であると考えた。もちろん、このことはある抑圧された立場にいる人々が、その抑圧からの解放を目指して、支配的な概念である「自立」という言葉の価値を転換させることで、戦略的に用いた事ということ自体を否定するものではない。ここで述べているのは本当のものなど何もないというようなニヒリスティックな姿勢ではなく、ある言葉が使われた時代背景や、主張した人々が抑圧されていた状況、置かれた立場、目指した理念から離れて、その言葉の「真の」意味を語るなどできないし、仮におこなったとしてもそれはひどく空虚な議論となるということである。

筆者が第II部で行ってきた作業は、日本においてどのような経緯で「自立支援」という言葉が生まれ、広がったのか（第4・5章）。そしてこの言葉はどのように使用されていたのか（第6章）についてその一端を述べたにすぎない。政策変遷を中心に追った結果であり、ある程度はやむを得ないとはいえ、本研究は明らかに障害当事者の「自立生活」運動が達成した成果と、フェミニズムが理論構築したような経済的自立に限定しない「自立」概念への配慮が欠けている。そこから見える「自立」や「自立支援」についての景色は、本稿の立場とはまた違ったものであろうし、これについては今後の課題でもありと考えている。ただしこのようにだけ言いおいてしまうことは誤解を生むかもしれない。本研究で分析したように「自

自立支援型施策」の危険性を指摘しておきながら、一方で自立生活運動や経済的自立に限定しない自立論については無批判に受け入れるというようなことを筆者は考えているわけではない。前者はもちろんのこと、後者についても同様に、今一度遡って（それが自立支援型施策からの遡りであろうと、当事者主体の運動や理論からの遡りであろうとも）、単純な地平から問い直す必要があるだろう。では、何をどのように問うべきか。

繰り返しになるが、第Ⅰ部での作業は「自立支援」を謳いながら、実際は非常に劣悪な状態で社会の下層部に人々を吐き出すようなこの社会の排除の仕組みを論じた。続く第Ⅱ部での作業は、包摂の側の言説、すなわち「自立支援」という謳いはどのようにして生まれたのかについて分析した。第Ⅲ部のこの章で論じるのは、私たちが最も無批判に受け入れている領域。自然に行っている行為の不自然さ。特定の人々の生のあり方を「自立している」とあるとか「依存している」と当たり前のようにわけて考えるその欺瞞。そのことで零れ落ちているものはないのか。そもそも「自立と依存の境界をわかつもの（何が自立で、どのような状態が依存とするのか?）」とは何か、という点について考えてみたい。

## 1-2 自立・支援・自立支援

最初に言葉の意味や用法を整理する。「自立支援」という言葉は日本で誕生した言葉であるため、これに対応する英語は存在しない<sup>156</sup>。直訳すると「independence-support」や「self-support」となるがこれでは明らかに意味が通らない。「自立」と「支援」の間に置かれる助詞に何が想定されるのかを考える必要があるだろう。ただし、これについてはひとまずおいておく。

ここでは「自立 (independence)」という言葉で「他からの助けに頼らず自分の力で生活する」という比較的狭義だがそれでいて一般的な用法で捉えている。フェミニズム法学者の M.A. Fineman (2004=2009) はその著書『The Autonomy Myth - A Theory of Dependency-』（邦訳名：『ケアの絆 ―自律神話を超えて』）において、アメリカの家族政策や貧困政策の言説を分析するうえで三つの言葉 (Autonomy (自律)、Independence (独立)、Self-Sufficiency (自活)) に着目し、著書のはじめにおいてウェブスター英語辞典の定義をひきながら次のように整理している<sup>157</sup>。

---

<sup>156</sup> 海外比較をすることが本稿の目的ではないためこれ以上の論の展開は控えるが、欧米諸国で同様の言葉が見当たらない一方、例えば隣国の韓国では、日本の「自立支援」にあたる「自活支援」として同様の政策が行われている（大友 2013 など）。この言葉が非常に日本的な（そして東アジア的な）理念であることの証左といえよう。他に例えばデンマークの例として、「自立」が障害者政策の原則・誘導概念としては利用されていない点を菅沼論文（『自立と福祉』）では指摘している。

<sup>157</sup> ここでは邦訳に従い、Independence を〈独立〉と記したが、筆者は日本の「自立支援型施策」の状況を考えてみれば、これは〈自立〉の方が適切であると考えている。

もっとも、本書の原題が「The Autonomy Myth」であろうことからわかるように、M.A. ファインマンが試みようとしたのは、アメリカの貧困政策で唱えられる「Autonomy (自律)」も「Independence (独立、あるいは自律)」もともに神話 (Myth) にすぎない、という点であり、これは岩田 (1998) の指摘「とりわけ私は、『経済的自立』ではないという意味での『自律』というような矮小化された批判ではなく、(後略)」に繋がるものである。

「自立」を Independence と捉えるか、autonomy と捉えるかは、確かに無視できない論点ではあるが、両者とともに成り立たせている近代社会における「自立 (あるいは自律) 神話」を暴くこと。ひとまずその点に的を絞って論を進めたい。



Autonomy 〈自律〉 ①意思や行動の独立あるいは自由。②自律的である状態、自治、またその権利。独立。

Independence 〈独立〉 ①他から影響や監督を受けないこと。自分で考え、行動すること。②他に依存せず、条件づけられていないこと。③他人の援助や支援をあてにしないこと。④他人に義務を負うのを拒むこと。⑤自活能力があること経済的に独立していること。……

Self-sufficiency 〈自活〉 ①外部からの援助なしに自分の必要が満たせること。②自分の持つものや力に過大な自信があること。

(Fineman 2004=2009 : 5)

日本においても、経済的な自立を中心に語られる「Independence」と区別して「Autonomy (自律)」を強調する主張(「自立支援」ではなく「自律支援」なのだ)も一部では見られる<sup>158</sup>。ただし、障害当事者の自立生活運動は「Independent Living Movement」であり、この点は議論が非常に錯綜したものとなっているといえる<sup>159</sup>。

政策面に目を向けると、非常に興味深い資料がある。図 8-1 は 2009 (平成 21) 年版厚生労働白書の英訳である(下が原文)。この年の厚生労働白書は、1990 年代より拡大を続けた「自立支援」ブームの集大成ともいえるようなものとなっており、前年度(2008 (平成 20) 年版)の白書と比べてみるとその異様さがわかる(図 8-2)。両者の白書の目次において「自立」や「自立支援」という単語を数えあげてみたところ、2008 年版白書では「自立」2 回、「支援」7 回、「自立支援」は 0 回であった。ところが 2009 年版白書では「自立」という単語が 20 回、「支援」が 24 回、「自立支援」は 15 回と大幅に出現回数を増やしており、前年度に「支援」という言葉で表現されていた箇所がみな「自立支援」に変更されている(「障害者に対する支援」→「障害者の自立支援」、「母子家庭に対する支援」→「母子家庭の自立支援」、「生活保護受給者に対する支援」→「生活保護受給者等の自立支援」)。

白書の英訳はどうなっているだろうか。2009 年版厚生労働白書の日英比較(図 8-1)では、白書の「第 1 部 暮らしと社会の安定に向けた自立支援 (Supports for Independence in Order to Stabilize Living and Society)」の第 2 章「第 1 節 若者の自立支援」を「Supporting the youth to be independent」、「第 3 節 障害者の自立支援」を「Self-sufficiency Support for People with Disabilities」、「第 4 節 母子家庭の自立支援」を「Supporting their self-sufficient living of fatherless families」、「第 6 節 生活困窮者の自立支援」を「Self-support of needy person」と表記している。原文(日本語)では一律に「～～の自立支援」として表記されている表現が、若者・障害者・母子家庭・生活困窮者でそれぞれ全て異なった英語の表現で記されている。

<sup>158</sup> 議論の整理をしているという点で、庄司ら(2013)。

<sup>159</sup> もっとも運動の背景を理解すれば、自立生活運動で語られた「自立」は、施設や家族(両親)によるパターナリスティックな恩恵や保護を拒否し、自己決定としての自立(あるいは独立)を求めたという意味で紛れも無く「Independence」であった。

図 8-1 2009（平成 21）年版厚生労働白書の日英比較（上が英訳、下が原文）

英訳版



White Papers & Reports Annual Health, Labour and Welfare Report 2008-2009

| Part 1 Supports for Independence in Order to Stabilize Living and Society |  |
|---|--|
| Chapter 1   | <a href="#">INDEPENDENCE OF INDIVIDUALS AND SAFETY NETS (PDF : 847KB)</a>                    |
| SECTION 1   | THE SAFETY NETS FOR THE ECONOMICAL BASES OF INDEPENDENT LIFE                                 |
| SECTION 2   | THE CHANGES OF ENVIRONMENTS SURROUNDING THE INDEPENDENCE OF INDIVIDUALS                      |
| Chapter 2   | Efforts towards Providing Personal Independence and Sustainable Society in Various Scenes    |
| SECTION 1   | <a href="#">Supporting the youth to be independent (PDF : 966KB)</a>                         |
| SECTION 2   | <a href="#">Support to Stabilize Elderly Life and Employment (PDF : 291KB)</a>               |
| SECTION 3   | <a href="#">Self-sufficiency Support for People with Disabilities (PDF : 472KB)</a>          |
| SECTION 4   | <a href="#">Supporting their self-sufficient living of fatherless families (PDF : 314KB)</a> |
| SECTION 5   | <a href="#">Support for non-regular workers who faced life difficulty (PDF : 726KB)</a>      |
| SECTION 6   | <a href="#">Self-support of needy person (PDF : 530KB)</a>                                   |
| Chapter 3   | <a href="#">Summary (PDF : 63KB)</a>   |

原文

| 第1部 暮らしと社会の安定に向けた自立支援 |   |
|-----------------------|---|
| 第1章                   | <a href="#">個人の自立とセーフティネット (1~16ページ(PDF:1,881KB))</a>             |
| 第1節                   | 自立した生活の経済的基盤のためのセーフティネット  |
| 第2節                   | 個人の自立を取り巻く環境の変化   |
| 第2章                   | 様々な場面における、個人の自立と社会の安定に向けた取り組み                                     |
| 第1節                   | <a href="#">若者の自立支援 (17~37ページ(PDF:2,732KB))</a>                   |
| 第2節                   | <a href="#">高齢者の生活と雇用の安定のための支援 (38~42ページ(PDF:553KB))</a>          |
| 第3節                   | <a href="#">障害者の自立支援 (43~60ページ(PDF:2,317KB))</a>                  |
| 第4節                   | <a href="#">母子家庭の自立支援 (61~75ページ(PDF:1,748KB))</a>                 |
| 第5節                   | <a href="#">非正規労働者で生活困難に直面した人々等に対する支援 (76~91ページ(PDF:1,561KB))</a> |
| 第6節                   | <a href="#">生活困窮者の自立支援 (92~104ページ(PDF:1,674KB))</a>               |
| 第3章                   | <a href="#">まとめ (105~106ページ(PDF:255KB))</a>                       |

出所：<http://www.mhlw.go.jp/english/wp/wp-hw3/honbun.html> (2014/07/08 確認)

図 8-2 厚生労働白書比較（上が 2008（H20）年版、下が 2009（H21）年版）

2008（H20）年版

厚生労働白書  
(平成20年版)  
目次

**第1部 生涯を通じた自立と支え合い  
～暮らしの基盤と社会保障を考える～**.....2

はじめに.....2

**第1章 社会保障と国民生活**.....4

第1節 社会保障に関する国民の意識と社会保障の役割.....4

1 社会保障に関する国民の意識.....4

2 社会保障の役割.....6

第2節 ライフサイクルから見た社会保障.....16

1 出生前.....17

2 出生～就職.....17

3 就職～引退過程.....18

4 引退後.....20

5 ライフサイクル全体を通じて.....20

第3節 社会保障給付の状況と経済・財政との関係.....21

1 社会保障給付の状況と国際比較.....21

2 社会保障と財政.....27

3 社会保障と経済.....28

第4節 社会保障と地域生活.....32

1 社会保障制度が地域の生活に与える効果.....32

2 公的年金が地域の生活に与える影響.....33

第5節 我が国の社会保障の特徴と近年の展開.....37

1 我が国の社会保障の特徴とバブル経済崩壊までの経緯.....39

2 バブル経済崩壊後・本格的な少子高齢社会の到来後.....39

**第2章 近年の社会経済の変化と家計の動向**.....46

第1節 人口構造の変化.....46

1 人口構造の変化.....46

2 労働力人口の減少.....47

3 家族形態や地域社会の変化.....48

第2節 労働環境の変化.....50

1 業績・成果主義的賃金制度の導入など我が国雇用慣行の変化.....50

2 正規従業員以外の雇用の増加.....51

3 若年層の就労・生活状況.....55

4 仕事と生活の調和.....60

第3節 家計の動向.....67

1 家計構造の状況.....67

2 家計から見た所得格差の動向と社会保障による所得再分配効果.....74

**第3章 暮らしの基盤を支える社会保障**.....90

第1節 子ども・子育て期における支援.....90

1 次世代育成支援に関する制度の現況.....90

2 仕事と生活の調和の実現、次世代育成支援の方向性.....96

第2節 現役期における就労と所得確保.....103

1 若年層を始めとする就業形態の多様化に対する対応.....103

2 就業構造の変化等を踏まえた安全網の充実.....107

3 仕事と生活の調和の実現に向けた取組み.....109

第3節 高齢期における所得確保と就労.....110

1 高齢期における所得確保と就労に係る制度の現況.....110

2 高齢期の所得確保と高齢者の雇用確保に関する環境整備の方向性.....115

第4節 社会的支援を必要とする人々の就労と所得確保.....119

1 障害者に対する支援.....119

2 母子家庭に対する支援.....122

3 生活保護受給者に対する支援.....123

**第4章 生涯を通じた自立と支え合いの構築**.....126

第1節 これからの社会保障.....126

1 社会保障制度改革の動向.....126

2 今後の社会保障についての国民の意識.....129

3 これからの社会保障を構築する視点.....131

第2節 長寿社会の暮らし、働き方、人生設計.....135

1 充実した人生のための基礎づくり.....135

2 働き方・働き方の再設計.....136

3 地域社会における共助や交流.....136

おわりに.....138

付図・付表、付注、参考文献.....141

**コラム**

年金制度と地域経済の相関.....36

「ジニ係数」について.....58

「世帯主の年齢階級」と「世帯員の年齢階級」.....82

フランスの家族政策について.....101

社会保障給付と労働者について.....128

人生設計をデザインし直す（リ・デザイン）.....137

2009（H21）年版

厚生労働白書  
(平成21年版)  
目次

**第1部 暮らしと社会の安定に向けた自立支援**.....2

**第1章 個人の自立とセーフティネット**.....2

第1節 自立した生活の経済的基盤のためのセーフティネット.....2

第2節 個人の自立を取り巻く環境の変化.....4

1 中期的に見た環境の変化.....4

(1) 少子高齢化の進行に伴う人口構造等の変化.....4

(2) 企業における変化と働き方の変化.....10

2 定下の厳しい経済情勢.....16

**第2章 様々な場面における、個人の自立と社会の安定に向けた取組み**.....17

第1節 若者の自立支援.....17

1 若者を取り巻く状況.....17

2 若者の自立支援の取組み.....27

(1) 「フューチャー等正規雇用化プラン」の推進等.....28

(2) ニート等の若者の自立支援の充実等.....30

(3) 学校段階からの職業意識形成支援.....30

(4) 採用内定取消し問題への対応.....30

第2節 高齢者の生活と雇用の安定のための支援.....38

1 高齢者を取り巻く状況.....38

(1) 高齢化の進展.....38

(2) 所得の状況.....38

(3) 雇用の状況.....38

2 高齢者の生活と雇用の安定のための支援の取組み.....40

(1) 所得の確保.....41

(2) 雇用機会の確保.....41

第3節 障害者の自立支援.....43

1 障害者を取り巻く状況.....43

(1) 概況.....43

(2) 日々の生活.....44

(3) 就労・雇用の状況.....44

2 障害者の自立支援の取組み.....47

(1) 日々の暮らしを支える障害者自立支援法によるサービス.....47

(2) 地域での生活の支援.....49

(3) 雇用・就労の促進.....50

(4) 障害年金等による所得保障.....55

(5) 障害者自立支援法の見直し.....56

第4節 母子家庭の自立支援.....61

1 母子家庭を取り巻く状況.....61

(1) 増加する母子家庭.....61

(2) 母子家庭の収入の状況等.....62

(3) 母子家庭の就業の状況等.....64

(4) 暮らし向きについての意識.....64

2 母子家庭の自立支援の取組み.....65

(1) 就業支援.....66

(2) 生活支援に関する施策等.....68

(3) 自立を促進するための経済的支援等.....69

第5節 非正規労働者で生活困難に直面した人々等に対する支援.....76

1 非正規労働者を取り巻く状況.....76

2 非正規労働者で生活困難に直面した人々等に対する支援の取組み.....84

(1) 厳しい経済環境の下における非正規雇用者の雇用・生活の安定.....85

(2) 就業環境の整備等.....88

第6節 生活困窮者の自立支援.....92

1 生活保護受給者等の自立支援.....92

(1) 生活保護受給者を取り巻く状況.....92

(2) 生活保護受給者等の自立支援の取組み.....94

2 ホームレスの自立支援.....99

(1) ホームレスを取り巻く状況.....99

(2) ホームレスの自立支援の取組み.....100

**第3章 まとめ**.....105

付表.....107

**別冊**

ジュニア・インターンシップの取組み（ハローワーク豊多方（福島県））.....32

株式会社フレスタ.....33

株式会社 ヤマナカ重機.....34

東京都立区.....35

はるか町福祉（特定非営利活動法人 アンガージュマン よこすが）.....36

特定非営利活動法人 福井県セルフ支援センター.....37

株式会社 大協製作所.....57

すまっぷ（社会福祉法人 東京都知的障害者育成会）と世田谷区就労支援ネットワーク.....58

社協福祉法人 電報神楽川福祉センター.....59

電報社 カフェテリア（特定非営利活動法人 こころん）.....60

マザーズハローワークについて.....71

母子家庭の母の職業の促進を図る優良企業等の表彰（はたらく母子家庭応援企業表彰）について.....72

東京福祉支援センター.....73

神楽川福祉会.....74

特定非営利活動法人 Wink.....75

非正規労働者から正社員へ～東京キャリアアップハローワーク～.....90

いわゆる「年越し派遣村」に集まった人々への支援について.....91

千葉県八千代市.....98

東京都立川市.....99

愛知県.....103

特定非営利活動法人 北九州ホームレス支援機構.....104

出所：2008年、2009年版厚生労働白書

ここから、厚生労働省という国の福祉行政を担う行政機関が、日本語では一律に「自立支援」と表現しているなかに、実際はどのような「自立」を求めているのか、という分析も可能かもしれない（たとえば、若者には independent（独立）を、障害者には Self-sufficiency support（自己充足のための支援）を、母子家庭には Self-sufficiency living（自給自足）を、そして生活困窮者には Self-support（自助）を、とでもいうように）。ただしここではもう1つの重要な点に目を向ける。自立支援に入れ替わる前、障害者の、母子家庭の、生活困窮者の支援は、英語では次のように表現されていた（いずれも2008年版厚生労働白書（英訳）<sup>160</sup>より）。「障害者に対する支援＝Support for persons with disabilities」、「母子家庭に対する支援＝Support for fatherless families」、「生活保護受給者に対する支援＝Support for public assistance recipients」。この違いは「支援（Support）」の目的語が何にあたるのか、それがどのように異なったのかに注目すれば明らかである。

2008年版白書までの「支援（Support）」が対象としていたのは、支援を必要としている人々、不利を被っている人々そのものであった（それは障害者（persons with disabilities）であり、母子家庭（Fatherless families）であり、生活保護受給者（public assistance recipients）であった）。それが2009年版白書の「自立支援」になると、「Support」の対象が、対象者から対象者の自立へと目的を変える。障害者を支援するのではなく、障害者の自立を支援する。母子家庭を支援するのではなく、母子家庭が自立した生活を送れるように支援する。ホームレスの自立を、若者の自立を支援するといったように。

自立支援という言葉の、自立と支援の間にどのような言葉が入るのか。「自立（を）支援（する）」、「自立（へと）支援（する）」、「自立（のために）支援（する）」、「自立（を目指して）支援（する）」。両白書の英訳の違いは、対象者の属性の違いによって、to be independentであったり、self-supportであったり、self-sufficient livingであったりとそれぞれ異なることを浮き彫りにしたが、いずれも社会福祉の対象とした人々そのものではなく、対象者の自立が目的となっていることに違いはない<sup>161</sup>。社会福祉の目的と対象が、人から人でなくなったこと。ただの支援では充分でなく、自立支援が是とされたこと。給付や支援により対象者の状態を改善するのではなく、対象者が給付や支援を利用して自立を目指すこと、それを支えることが強調されること。このことの意味をもう少し深く掘り下げてみよう。

### 1-3 終着駅としての「自立」を崩すもの

長沼（2008）によれば、従来の社会保障の給付とは社会的ニーズに対応する形で何らかの財・サービスが給付されることそれ自体が目的（終着駅）であった。しかしながら現在の自立支援を中心理念とした社会保障は給付が「対象者の行動を変える（＝給付を通じて自立する）」ことを目指している。つまり給付を行うことそれ自体を目的とするのではなく、自立を

---

<sup>160</sup> 厚生労働白書の英訳は「Annual Health, Labour and Welfare Report」として、HP（<http://www.mhlw.go.jp/english/wp/index.html>）で参照可能。

<sup>161</sup> 単なる「支援」と「自立支援」の違いを考える時に次のような例を考えてみよう。

社会的に援助が必要なAさんがいる。必要とする理由や援助の内容は何だって構わない。高齢による認知機能の低下からの介護サービスでもいいし、交通事故に起因する身体障害からの生活介護でも、離婚や失業による生活困窮かもしれない。とにかくAさんは困っていて、援助を必要としている。そんなAさんを想定して先の例を挙げてみる。「Aさんを支援する」か「Aさんの自立を支援する」か、である。するとどうだろう、両者の違いがはっきりとあらわれる。支援の目的が「Aさん」から「Aさんの自立」へと変わっているのである。

目指すための対象者の手段として給付が位置づけられる。社会福祉の性質が変化しているのである。「自立支援型施策」というのは、単に法律名や法文内の表現が変わっただけではない、社会保障の目的そのものが変わってきているのである。不利を被っている人々や社会的な援助を必要としている人々に対して「困窮している」「不利を被っている」という理由それのみで生を保障する社会福祉から、「彼らが自立することに役立つならば」というカッコつきで行われる福祉へと。

従来の社会福祉の役割を「終着駅」とした長沼の隠喩が的を射ているのは、「支援から自立支援へ」とは「終着駅が乗車駅へ変わった」ということを言い当てているからである。社会福祉の目的は、対象者を支援することやありのままの生の保障を行うことではもはやなく、対象者の自立を支援すること（より良き〈生〉を目指させること）に変容した。しかしながらここで語られる「自立（より良き〈生〉）」とは、障害当事者が自立生活運動のなかで目指した「自立」と同じではありえない。自立生活運動が、当時の抑圧された状況で支配的な「自立」という理念に抗うために、あえて「自立」という言説を用いることで、対抗言説を生み出そうと模索した結果であったのに対して、行政権力が目標を定めた終着駅としての「自立」、そしてそこを目指すもののみ切符が配られる乗車駅としての「自立支援」は全くもって意味合いが異なるものである。自立生活運動の「自立」について、深田（2013）は「自立が支配的価値ではなくなる社会を不断に求めながら、なお自らの生の様式を承認する言葉として『自立』の意味内容を組み替えようとしている」と評価し、「自立生活」という言葉を連続体として理論構築し〈自立〉の意味を再考することを試みている。

自立・生活という言葉の、「自立」が政治性を帯びた公的なものの象徴であるとするれば、「生活」は私的なものの固有性を表現しており、「公的なもの」と「私的なもの」のはざまに「自立」・「生活」は存在している。

（深田 2013：602-603）

公的な「自立」と私的な「生活」のはざまに「自立・生活」が存在するならば、行政権力が語る自立支援は、政治的な「自立」と権力的な「支援」が掛け合わさったものであるといえないだろうか。もちろん「支援」をひとえに権力的なものと矮小化させてしまうことは非常に危険なことでもある。「支援」の評価は実際には非常に困難で、だからこそ個々の「自立支援」の現場では、魅力的な支援実践も生まれうる。ただし、あくまで当事者の側の言葉であった「生活」という言葉から離れた「自立支援」が（それはおそらく「自立生活支援」ではない）、従来型の「支援」のオルタナティブとしてあらわれてきたことはいくら強調しても足りない。自立生活運動が目指したのは「自立した生活」であり、現在の自立支援が目標とするものは、個々人の生や生活ではなく、個々人が自立することである。対象者の生の保障から自立の支援へ、社会福祉の本質が変容しているさまを「支援から自立支援へ」というスローガンは巧みに表現している。

## 第2節 自立支援がもたらした分断の構造

ここでは、自立支援がもたらす分断の構造を描き出すことを目的とする。まず「分断の方法（他者化とラベリング）」をラベリング理論を用いて描く（2-1）。次に分断によりわかつた

れた片側（自立支援の際限のない強化）（2-2）と、もう片側（見捨てられた「廃棄される生」）に触れ（2-3）、最後に分断がいったい何にもとづいて行われているかという点について、権力関係に着目して分析を行う（2-4）。

## 2-1 「自立支援」をラベリング理論で読みなおす

第Ⅱ部第4章において、「自立支援」という言葉の変遷を追った。中国帰国者の文脈から生まれたこの言葉は時代とともに様々な場所に広がり、とくに社会福祉の各分野において支配的な地位を占めるようになる。中国帰国者、高齢者、児童、母子家庭、障害者、生活保護世帯、若者…というように、徐々に広がった経緯を含めて、この拡散を本稿では「自立支援の感染性」と呼んだ。

「自立支援」という言葉がこれほどまでに広がった経緯について、この言葉が政策的な意味で非常に使いやすい言葉であること。すなわち、どのような主張にもそれらしく「くつつく」ことができる点を述べた（第4章第4節）。「自立」という言葉が曖昧であればあるほど、また各人が考え、主張する「自立」が多様であればあるほど、「自立支援」は一層「否定できない」という性質を帯びる。

自立の感染性と多義性について踏まえた上で、ここでは別の点について指摘したい。4章で述べたアプローチとは逆のアプローチ、端的に言えば「レッテル」としての「自立・依存・自立支援」である。社会学において「レッテル」という言葉は、H.S.Beckerの功績により特別な意味を持つ。彼の提唱したラベリング理論は次の有名な一文に集約される。

「社会集団は、これを犯せば逸脱となるような規則をもうけ、それを特定の人びとに適用し、彼らにアウトサイダーのレッテルを貼ることによって、逸脱を生み出すのである。」

(Becker 1978 : 17)

「逸脱」を対象が自ら社会集団から飛び出していく経緯としてではなく、社会集団が対象者にレッテルを貼りつけ、「逸脱者」として認定することで、「逸脱」を生み出していると捉え直す。ラベリング理論は従来の社会問題へのアプローチに新たな地平を切り開いた。もちろんこのようなラベリング理論の発想法は『アウトサイダーズ』の訳者である村上直之が指摘するとおり、古くはE.Durkheimによる指摘（「われわれはある行為を犯罪だから非難するのではなく、われわれがそれを非難するから犯罪なのである」(Durkheim 1960=1971 : 82)）にまでさかのぼることができる。ある社会問題に対して、対象者の性質や振る舞いを抜き出すのではなく、対象者を見つめる社会のまなざしの方を問いなおす社会学の伝統的な態度の一つであるともいえる。

ラベリング理論やデュルケームの指摘にならい、「自立支援」の言説をラベリング理論で読みなおしてみよう。逆説的であるが、「自立支援」は二重の意味で「依存（≒非自立）」を前提とする。「自立を支援する」ということは、同時に対象が依存している（自立していない）ことを述べている（自立している対象に自立支援はできないし、自立支援をするからには対象が自立していないこと（=非自立）が前提であろう）。ここから二つ考えられる。「1.対象が依存（非自立）状態にあるから、対象を自立させる必要がある」、「2.自立支援を叫ぶことで、

ある対象の状態を「依存（非自立）と認める」。もちろん後者がラベリング理論によるアプローチである。

「自立」と「依存」は対概念であり、自立も依存も本来単体では成り立ちえない。ある状態や生の有り様を自立と定義づけそれを目標として支援するという一連の行為は、同時にそこに至らない状態を依存と決めることであり、他の生の有り様やその可能性に目をつぶることでもある。これは経済的自立でも身体的な自立でも社会的な自立でも同様である。独力で生計を立てているという経済的自立が強調されれば、金銭面で自活する手段を持たない生の在り方が依存とされる。経済的・身辺自立に矮小化しない「自己決定の自立（自律）」であっても、それがかなわない層（自己決定が困難とみなされる存在）をどこまで射程に入れられるのかという問題が当然発生する。狭義であれ広義であれ自立概念を媒介にする考え方は、それ（自立）を満たさない闇の部分であられる。「自立支援する」と言い出したことによつて、そのように言われるようになった特定の人々の生の在り方が「自立していない（依存）」状態であるとラベリングされる。ある生活様式を依存しているとか、人間のある状態を「自立／依存」とレッテル貼りを行うという意味で、「自立」も「依存」も社会的に構築された概念であり、分け隔てる行為である。

この2つめのアプローチを発展させると、第Ⅱ部で得た「自立支援の感染性」の別の側面が見えてくる。「支援から自立支援へ」として既存の社会福祉制度に「自立支援」という理念を導入した1980年代後半から現在に渡る一連の流れをラベリング理論で読みなおしてみると、政策の成否はともかく、（制度の）対象者の性質やそこで行われる支援を「自立／依存」という軸で分類し、取捨選択しようとした一連の社会の潮流であったととることもできる。たとえば、他に生計の手段がなく制度なしには困窮状態に至る人々が受給している公的扶助制度は「貧困の解消」ではなく「自立のための給付」と強調された。シングルペアレントの所得補助であった児童扶養手当は、離婚による所得減少から抜け出し将来の自立のために支給される「一時的な」手当であるとされた。政策用語・言説としての「自立支援」は、レッテルとしての「自立支援」、「依存（非自立）」のラベリングであった。1980年代末期から続く「自立支援」言説の拡大は、人々の多様な「〈生〉の形」を依存とみなしてラベルづけをする壮大な分断のプロジェクトであった。

整理すると、自立支援の誕生と拡散は、次のように読み替えられる。

自立支援施策を含む現代の社会福祉は、それまで自己決定を蔑ろにされていた人々（障害者や高齢者）のニーズを発掘したという点で大きな価値があった。しかしある生の形を「それは自立である」とレッテル貼りすること、しかも自立支援施策の文脈のなかでラベリングすることは、必ずしもそれ以外の生の有り様を積極的に認めて肯定するものではない。端的に言うと、「自立支援」の誕生により「依存」というレッテル貼りが生じ、ある生き方に対する地位低下が起こってきたのではないかと考える（「それは依存である」）<sup>162</sup>。これは制度を

---

<sup>162</sup> ここに障害当事者の自立生活運動との最大の違いがある。自立生活運動は、障害者が地域で生活すること（それは具体的には周囲の人々や制度の様々な支援により成り立つ）を選ぶこと、この生き方こそが自立であると主張した。施設や親「からの」自立、パターナリズムからの解放であり、そのことで自己決定と地域生活による責任を自らで引き受けてきた。従来まで自立と認められず、「依存」とされていた生の有り様を、当事者たちが発想を180度転換させることにより、それこそが自立なのであると主張されてきたことに「対抗言説」たる所以と価値がある。



利用している人々を異質な〈他者〉とみなす行為でもある (Lister 2004=2011)<sup>163</sup>。社会福祉の領域で自立支援が強調され、流行したことは、自立支援の必要性をあらゆる領域に貼り付ける行為であり、人々の生の様式を「自立／依存」で分け隔てる行為であった。

このことは実は世界的な流れであり、とりわけ他の西欧先進諸国で行われている「労働」を強調した福祉政策の変容を「ワークフェア (workfare)」や「ウェルフェアトゥワーク (welfare to work)」と呼ぶ。イギリスのブレア首相が「われわれは第二世代の福祉を打ち立てたい。……それは失敗のクッションとなるようなセイフティネットというだけでなく、成功へのスプリングボードとなろう」(渋谷 2003 P.52) といったように、アメリカのクリントン大統領が「われわれのよく知る福祉は終わりにしよう (Ending of Welfare as We Know it)」というスローガンを掲げて福祉改革を実行したように、従来型の社会福祉ではなく新しい形の「福祉」が目指された<sup>164</sup>。「依存が生まれている」とネオリベラルな立場に立つ人は言う。「自立に繋がるような福祉施策が必要」とリベラルな人々は言う。それがサッチャーやレーガンであれ、あるいはブレアやクリントンであれ、アンダークラスに対する批判や第3の道、ワークフェアやアクティベーションであっても、ともに「自立支援」を推進するという方向性には限らず、「依存」が敵視された<sup>165</sup>。そのなかで「自立／依存」のラベリングは一層強化された。

## 2-2 終わりなき「自立」の追求 (永遠の参加者、どこにも安定しない誰か)

あえて言い切ろう。自立支援を宣言することは、同時にその対象者を依存状態にあるとみなすことでもある。自立支援の必要性を述べる行為は、ある生の在り方を自立や依存と分類することなしにはありえない。ゆえに依存というものを個人の経済的、心理的な性質として捉えるのではなく、レッテルとして捉えるラベリング理論での「自立／依存」概念の見直しの重要性を前節では論じた。それでは「自立支援」により自立と依存に分断された結果、何が生じたのだろうか。最初に「自立」の側からみてみよう。

まず起こったのは「自立」概念の一層の拡張である。第7章の分析を思い出したい。生活保護の自立支援が導入された生活保護制度の在り方委員会での「3つの自立」、そしてその3か月後に出された厚生労働通知による「自立支援の変容」。生活保護制度の在り方に関する専門委員会では、研究者を中心に経済的自立のみに偏らない多様な自立の重要性が論じられた。それは高齢者福祉や障害者福祉における自己決定としての自立や、日常生活における自立概念の達成を意図してのものであった。自立を経済的自立・日常生活自立・社会的自立の3つの自立に分類し、三者に軽重をつけないこと。「自立=制度『からの』自立」という意味で経済的自立偏重であった生活保護の現場において、多様な自立という考え方を採用することは大きな成果であった。しかし、政策として現場で実践されるときにはそれは変容する。

---

<sup>163</sup> 象徴的な言説によってステレオタイプ化などの負のラベリングが行われ「貧困者」が異質な〈他者〉として生み出されるプロセスを「他者化」や「悪魔化」と呼ぶ (Lister 2004=2011) ,Young 2007=2008) 。

<sup>164</sup> 新しい福祉のキーワードは「自立」と「参加」である。

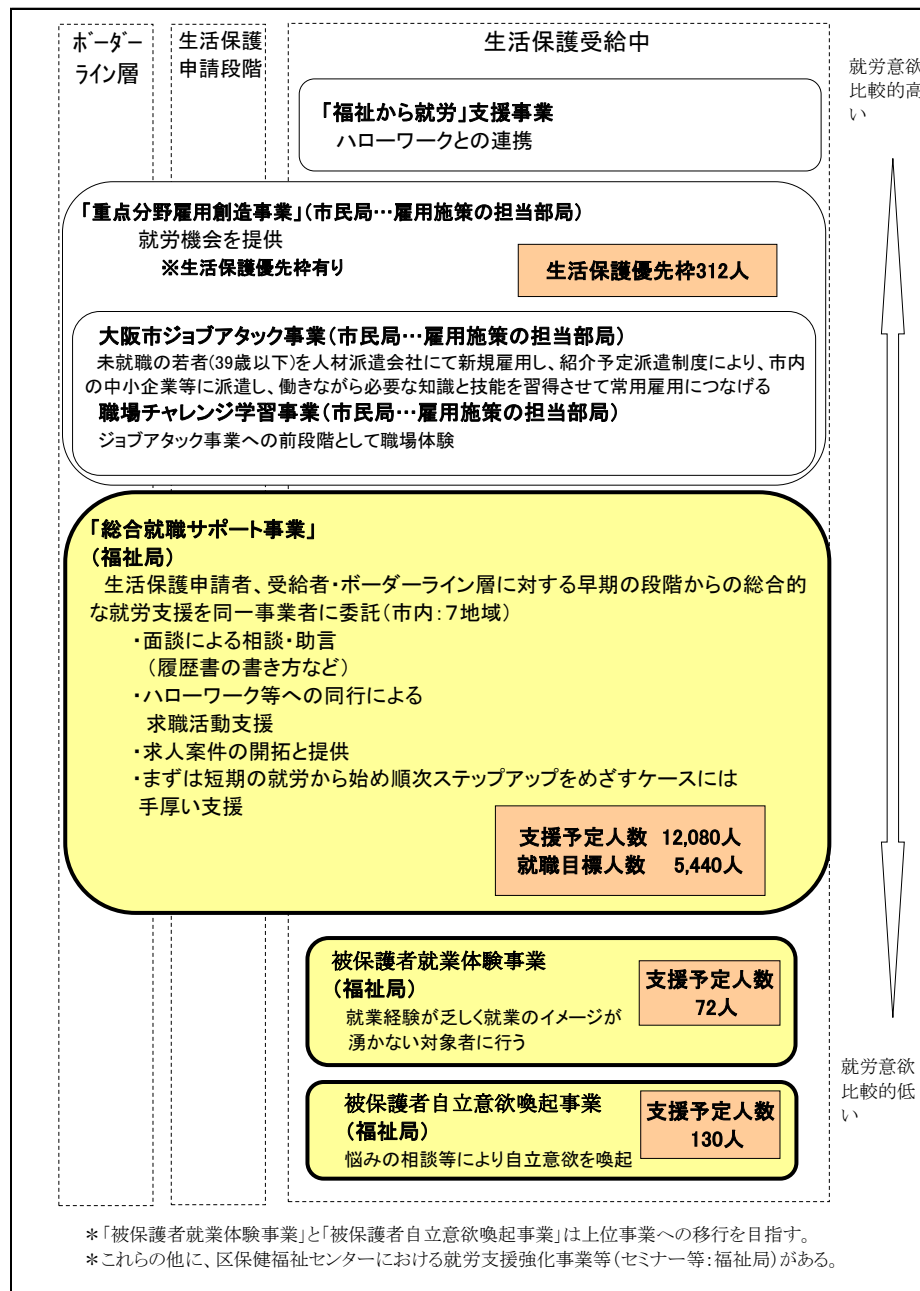
<sup>165</sup> アンダークラス論争に象徴されるように、アメリカでは依存 (dependency) パッシングがあり、ワークフェアが推進されるという経緯があった。日本では欧米の経験を参考に、ワークフェアを政策移転する形で10~20年後に自立支援型施策という形で取り込んだという違いがある。アメリカ・イギリスでは dependency が、日本では「自立支援」が議論の中心となっている点、その違いについては興味深い点であり、今後の研究で補いたい。



「自立を狭義の経済的自立のみならず広義の自立として捉えること」とした専門委員会の指摘は、厚労省の通知段階では「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」と解釈された（第7章）。自立の幅を広げることで、制度脱却ばかりが強調される経済的自立中心の支援を緩めることを目的とした自立概念の拡張は、結果的には、対象者の生のすみずみまで、彼らなりの「自立」を求めるように要請するというより一層厳しい色合いを帯びることとなる。

図 8-3 大阪市における生活保護受給者に対する就労支援（全体像）

平成24年度大阪市における生活保護受給者等に対する就労支援（全体像）について



出所：大阪市第2回生活保護適正化連絡会議資料 (<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000171442.html>)

前章で挙げた図 7-3（釧路市）や、図 8-3（大阪市）は、生活保護受給者に対する就労支援を行っている地方自治体による自立支援の概念図である。それぞれの対象者がそれぞれに見合った自立を達成するために福祉事務所が支援し、対象者が努力するというモデルである。これら概念図は、通常下から上に、少しずつ階段を登っていくように受け取るのが正しい「見方」であろう。ただし、逆にも見る事ができる。ピラミッドを段階的に駆け上がるように、階段上に自立を達成していくというモデルは、行政権力の側からすると、実は下から上にあがるのではなく、上から下に下げていくようにみなしているのである。権力の側は対象者を見定め、バナナの叩き売りのように、少しずつ競り下げていく。

福祉制度に依存せず制度脱却のために経済的自立を達成することは可能か？

↓ (No)

ならば、福祉費用削減のために部分的な就労（半福祉半就労）を行うことは可能か？

↓ (No)

ならば、就労についての心構えや意欲を喚起するためにカウンセリング等を受けることは可能か？

↓ (No)

ならば、社会的に有意義な活動をするためにボランティアなどの社会参加（社会的自立）を行うことは可能か？

↓ (No)

ならば、福祉サービスの利用を抑制するために日常生活の自立を行うことは可能か？

↓ (No)

??????????

階段を少しずつ登るように、小さな自立から少しずつできることを増やしていく（A→B→C）という支援の形式は、やがて一律化されプログラム化される。そして、今度はある対象者を値踏みする形態に変わる（CがダメならB、BがダメならA）<sup>166</sup>。多様な自立に軽重はない、と言うのは正しいコトバであるけれども、それは現実をまったく捉えきれていない<sup>167</sup>。実際にそこで起こっているのは、際限のない自立の強化による生の管理であり、すみずみまで行き届いた自立支援である。

---

<sup>166</sup> 第7章で就労に関する自立支援プログラムが年度を追う毎に充実したことを思い出してほしい。

<sup>167</sup> 生活保護を受給して働かずに育児をしているシングル・マザーと、家事育児を全くしないでケアから逃げる企業戦士の夫に向ける社会の眼差しは本当に一緒だろうか？

自立の概念の拡張と対応するように、自立支援の方法は充実する。そして、あるべき理想の生の様式としての自立へと要請する力は強まる。ただし厚生労働通知が述べていたのは、生活保護を受けている被保護者であるということは、すなわち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であるということである。こうして出来上がるのは、永遠に支援を受け続けなければならない「誰か」であり、永久に自立支援を追求しなければならない「誰か」なのである。

R.Castel はフランスの社会扶助制度（参入支援最低所得：RMI）の分析を行い、それが受給者の生活を確かに支えている現実に踏まえながら、しかしそこで行われる「参入支援」が、多くの場合、実際の職業参入（統合）につながらない現状を「永遠の参入者〔社会に組み込まれ続ける者〕」と表現している。

いったい永遠の参入者〔社会に組み込まれ続ける者〕とはどのような者をいうのか。完全に見捨てられていない誰かであり、現状における「支援」の対象者であって、その周りにはさまざまな活動、新たな創意、さまざまな計画のネットワークが張りめぐらされている。こうしてある種の福祉サービスにおいては、職務にたいするまごうことなき熱狂が沸き起こる。（中略）

しかし、そうした試みには、どこか悲壮なところがある。それが頂上に着くやいなや、またその斜面を転げ落ちる石を押し上げ続けるシジフォスの労働であるのは、結局その石を安定した場所に据えることは不可能だからである。（中略）

多くの者にとって、参入支援はひとつの段階ではなく、1つの状態となってしまったのである。

(Castel 1999=2012 : 489-490)

Castel がいうところの「固定化した移行状態、恒常的臨時状態、あるいは一生涯にわたって参入支援を受け続ける立場」というのは、自立支援施策の本質についている。自立を十全に満たすような仕事はすでになく、一方で自立の達成要因は個人化されている（労働市場の劣化は問われない）。福祉給付を受けているということは、自立に向かって改善の余地がある「何か」が残されているということの意味しており、自立支援の継続が要請される。自立の拡張とそれに対応するように増殖した支援プログラム、そのなかで終わりなく続く恒常的な自立支援。永遠に参入され続ける対象者と先がなくても促し続けなければならない支援者という、お互いにとって過酷で悲惨な構図。これがいまの自立支援の1つの側面ともいえる。

## 2-3 依存の地位低下、「廃棄される生」

社会保障や社会福祉の興味の対象が、個人や社会ではなく「個人の自立」へと移り変わりしていることについて、たとえば、私たちの社会における「失業者」に対する眼差しの変化からもそれは見ることができる。

戦後からおよそ50年間続いた「失業対策事業」が1996年に終了し、その後の2008年の経済危機、いわゆるリーマン・ショックによる戦後最悪ともいえる失業率の悪化を受け、政府は2009年に「緊急人材育成事業」を打ち出し、それは2011年に「求職者支援制度」として恒久化した。「失業者対策事業」の終結からおよそ10年の時を経て創設された「求職者支

援制度」<sup>168</sup>。そこでの雇用・失業者への政策対応について、すでに酒井（2001）は10年も前にN.Rose（1996）やM.Dean（1999）をもとに（特にオーストラリアの失業政策の変容を分析したM.Deanの分析から）、「ネオリベラリズムのもとでの『失業者』をめぐる政策の転換」として「失業者から求職者（ジョブ・シーカー）へ」と表現していた。制度名称が如実に語るように、雇用・失業対策において、単なる失業者（unemployed person）はもはや支援の対象外となった。新しい時代の支援対象は、自発的に職を探し求めるもの「求職者（job seeker）」。職を失った者へ対策することは捨ておかれ、新しい政策は職を探し求める者を支援すると宣言する。失業とは個人の失敗の結果にすぎず、その事自体では施策（救済）の対象にはならない。失業者に直接職を保障するような過去の失対事業の試みは、事業により「守られた」人々の依存を生む。失業から抜けだそうと懸命の努力を行っているものだけが、支援の対象となる。

1983年から96まで政権の座についた労働党政府は失業対策として「ケース・マネジメント」アプローチを導入し、失業者の自己責任を強調しながら市場志向の目標を導入することで、失業者はいまや「求職者（ジョブ・シーカー）」として問題化される。（中略）政府はもはや失業した人間を単純に国の構成員、市民であるから、という理由で保護したりはしない。したがって失業者は、自助支援機関、ケースマネージャーなどなどの助けを借りて、自分自身で活動しなければならない。

（酒井 2001：119-120）

失業というような、その多くが社会・経済的な影響を受けるリスクでさえ個人化され（自己責任の強調）、労働者はアントレプレナー的個人として自ら能動的に有用な資格や技能を身につけエンプロイアビリティ（雇用されやすさ）を高めることが期待され、国家は、再チャレンジしようとする人々については惜しみなく支援を注ぐと訴える。ただし、ここで行われているのは、風邪をひいて一日職業訓練を休むことでさえ、医師からの診断書を提出させる厳しい監視つきの自己統治の要請である<sup>169</sup>。

失業者を雇用サービスを懸命に選択する賢い消費者であれ、と要請する社会統治の枠組みを、酒井は「ネオリベラル（アドヴァンスト・リベラル）による、福祉受給者の主体性（の復活）のイメージの転換」（酒井 2001：122）と評した。この地点において、社会福祉の領域が長年探求し続けていた「主体性」が、全く意味を変えたものとして扱われていることがわかる（主体の個人化）。主体が個人の自主性や自立性のレベルにまで引き下げられ（徳岡 2013）<sup>170</sup>、また主体性の発揮を目指した社会福祉というものが、対象者の「自主性」の有無を条件として注がれるような制限されたものへと姿を変える。終着駅から乗車駅へ。この条

<sup>168</sup> 戦後の失業対策事業について中野（2001）。求職者支援制度について富田（2013）など。

<sup>169</sup> これは自己決定を尊重する流儀の心理カウンセリングの場面によく似ている。評価つき、審査つきの自己決定。「自由に決めよ、ただし望まれる形で」（小沢 2002：35）。また心理カウンセリングが個人に問題を還元しているという次の指摘も重要である。「『心の専門家』は基本的に没社会的・個人還元的で、問題を社会の問題としてではなく、個人の資質や家族のいたらなさ、つまり個人の問題へ閉じこめていく役割を担っている。」（小沢 2002：38）。

<sup>170</sup> 「主体は個々に根付くのではなく、個々が主体へ接続されるのだ。主体は個々に分有されることもあれば、個人を経由しないこともある。そのような動的編成として主体を把握する必要がある。」（徳岡 2013：107）。

件付きで与えられる支援を J.Young (2007=2008) は「代償的救済 (redemption)」と呼んでいる。条件付きで与えられる支援 (代償的救済) という見方は、1990 年代以降特に 2000 年代における日本の労働・福祉政策における有効な枠組みであるし、自立支援型施策の本質を言い当てている<sup>171</sup>。

「代償的救済」の危険性、それは日本の「自立支援」の危険性と重複する。失業対策の例に戻ろう。失業者ではなく求職者 (の自立) を支援するという。仕事を失った「人」ではなく、仕事を探し求めている人の「努力」を支援します、と強調することは裏返すまでもなく、職を失った人をもはや保護しないとやっている。

つまり、失業者は、与えられた機会を活かすことができるかどうかを試されるわけである。失業給付は、失業者がどのようなパフォーマンスを示すかによって左右されるものとなる。「勤労にいたる福祉」(welfare-to-workfare) という標語にも窺われるように、社会権の一部は、どのような振る舞いをするかにかかわりのない権利であることを実質的にやめ、自らを改善しようとする意欲を示すときだけに得られる条件づきのものになり始めている。より深刻なのは、そうした能動性のテストにパスしない人びとに対する処遇の変化である。

(齊藤 2000 : 80)

齊藤が述べる「能動性のテストにパスしない人々」。それは自立支援の文脈では「自立」の意欲や意志がないとみなされた人々、「自立」の能力や可能性がないとみなされた人々を指す。Z.Bauman は、従来の福祉の受給者 (依存者、アンダークラスと呼ばれる人々)、失業者というカテゴリーに含められた存在が、もはや社会にとって「無用な人々 (人間廃棄物)」として処理されるようになった点を指摘している。

「失業者」とは異なり、「余剰」者はあり余っていて、余計ものであり、必要とされていない。

(Bauman 1998=2008 : 133)

努力するものを助ける。自立のために支援する、という美しい言葉の恐ろしい可能性は、努力していないあるいは自立のために役に立たない (とみなされたもの) を切り捨てるということだ。自立支援の役割とは、自立可能と判断したものにどこまでも自立を求め、自立に役立たないとしたものは見捨てられ廃棄される。自立支援のロジックは生存権や社会権というものにまで分断線を入れる可能性を持つ<sup>172</sup>。

新しい福祉 (自立支援型施策) は「(その政策が) どれだけ自立に役立つのか (自立達成度)」に常に関心を払い、「(対象者に) 自立の意志はあるのか (倫理的な義務)」を絶え間なくチェックする。対象者の倫理的義務を強調する態度を、先の Z.Bauman は 20 世紀末に再登場した「労働倫理」と形容している。現代に甦った労働倫理は働いて自立した人々ではなく、賃

<sup>171</sup> たとえば、2013 年 12 月に生活保護法の改正法と同時に成立した「生活困窮者自立支援法」についても同様の枠組みで理解することができる。

<sup>172</sup> この 1 つの極地が、「廃棄される生」はすでに医療領域の一部では現実のものとなっており、それは「死を自己決定させる権力」としてあらわれている。これについて詳しくは児玉 (2013) など。

金にて生活を送ることが出来ない福祉の対象層（失業者、ホームレス、母子家庭、障害者など）へ矛先を向ける。

アメリカにホームレスの自立支援をしている「Back On My Feet（自分の足で戻ろう：以下BOMF）」というNPOがある。BOMFの活動内容はホームレスの人々とともに週3回の早朝ランニングを行うことで、ホームレスの人々の自尊心を回復し、規律を守り、チームワークを大切にする心を養うというものである。ランニングは早朝5時半から6時までの30分間実施され、理由なく欠席することは認められない。最初の一か月のランニングをやり遂げたホームレスだけが無料の職業訓練や住宅の斡旋など次の支援を受けられるようになる<sup>173</sup>。

BOMFのこの活動はまさに労働倫理で塗り固められている。職と家を失いホームレスとなった人々に対し、職の斡旋や住居を保障する前に「まず走れ」と言う。そうして最低一か月は休まずにランニングを続けられたらようやく「救済に値する貧民」に格上げするというわけである。

私たちは「ホームレスの就労自立支援」などという奇妙な文言を抵抗なく受け入れる社会にいる。家がない人間を雇う会社はまず存在しない。寝起きできる住居が確保されないと落ち着いて仕事を探すことができない。そんな当たり前のことを薄々感じながらも、それでも私たちはホームレスの人々が生活保護を受給し、住居を確保することを「依存」と断じて警戒する。何らかの代償行為をもうけずに給付を受けることは、依存を生み「自立」に役立たない、として。

## 2-4 「自立／依存」を分け隔てるもの

従来型の社会福祉が個々人の生存権を保障するものであったのに対し、自立支援型施策というのは、その給付によって対象が自立するのか、自立に役立つのか、ということを強烈に意識する。この「支援から自立支援へ」という流れは明らかに本来の「社会保障」の意味合いを狭めるものである。私たちの社会は困窮している人々の生をただ保障することができなくなっている。「自立のために」と頭につけなければ、津波で家が流された人々にコメを配ることすら満足にできなくなっている<sup>174</sup>。「生の保障の在り方」にこれほどまでに口出しする「自立」とはどのようにして生まれたのだろうか？

N.FraserとL.Gordonは「『依存』の系譜学」という論考の中で「自立／依存」概念の歴史の変遷を分析している<sup>175</sup>。「依存」概念は前近代の時代は必ずしもマイナスの評価を持つものではなかった。前産業主義社会において「依存」とは「従属という関係において結びつけられていること（他人のために働くことによって生計を立てること）」を意味し、「自立」とは「働かずして暮らせるだけの資産を所有していること」であった。国家や教会の会衆、大地主などごく限られた一部のみが「自立的」であり、「依存」は大多数の人々の一般的な在り方であった。産業資本主義の発展とともに、ある特定の形態の男性的自立（賃労働による自立）が創造され称賛されるようになる。賃労働の地位の格上げは、そこから排除された者のあり方（依存）にスティグマを帯びさせた。とりわけ被救済民、現住民族と奴隷、主婦は「依

<sup>173</sup> 日本経済新聞「路上生活者 自立へ助走 一米NPO、『早朝ラン』で支援」2010年7月4日。BOMFの活動はBOMFのHP (<http://www.backonmyfeet.org/>) に詳しい。

<sup>174</sup> 東日本大震災の当時に宮城県南三陸町で行われた「自立支援米」を糸口に「自立支援」による社会福祉の変容を描いたものに、桜井（2013d）がある。これは本章のプロトタイプにあたる論考となっている。

<sup>175</sup> 堅田・山森（2006）が詳しい。

存」を象徴するものと捉えられるようになった。このようにフレイザーらは「自立／依存」概念というものが極めて相対的なものであることを指し示した (Fraser 1997=2003)。

何が「自立的」でどのような状態が「依存的」なのかは極めてイデオロギッシュな問題である。現代では「自立」の象徴と考えられている「労働」が前産業主義の時代までは「依存」的な行為とみなされていたように両者は相対的なものである。しかしここで重要なのは「自立／依存」概念が相対的なだけでなく極めて恣意的なものであるということである。ある時代に支配的な立場にある層がその権威を守るために自己の状態を「自立的」とし、一方で虐げられている立場を「依存的」とみなした。地主の権利が強く小作人達の立場が弱かった時代に「労働」が「依存」と呼ばれたことや、男性の立場が強く女性の立場が弱い時代に男性の賃労働が「自立」とみなされたこと。自立的な白人に対する依存的な黒人奴隷など、その時代に支配的な権力を持つ層が自らの生のあり方を肯定するために「自立」を称し、自らと異なる手段にて生活する「彼ら」のあり方を「依存」と断ずる。そうしたことをこの社会はずっと行ってきた。「依存」のスティグマ化は権力が限られた特権階級から一般大衆へ移行された際の副次的な産物にすぎない。何度か引用している Z.Bauman は先述した現代版の労働倫理の役割を次のように述べている。

今日、労働倫理は「依存」という概念を不名誉なものにするのに貢献している。依存は次第に汚れた言葉になりつつある。(中略) 労働倫理の現代版は、貧しい人々の依存を罪と非難する一方で、富裕な人々の道徳的な負い目に大きな慰めをもたらしている。

(Bauman 1998=2008 : 165)

現在「依存」はまるで病理のように扱われ「自立」は至高の地位におかれている。けれども「自立」と「依存」とを規定するのは、特定の人々の心理的な性質や道徳の欠如ではなく、そして経済的な問題ですらない(生活保護を受け取るシングルマザーの「依存」は非難されるが、夫に経済的に依存している専業主婦の「自立」は問題視されない)。「自立／依存」を分け隔てるのは両者の「権力関係」である。専業主婦は賃労働をする夫に経済的に依存しているが、夫は家事とケアの義務を放棄している点で主婦に依存している。しかしながらこの二人はまず「家族賃金制」という特殊なイデオロギー下での制度に「依存」している(ただしこの「依存」は現代社会では「自立」と呼ばれる)。「自立／依存」の二項対立は「支配／抑圧」、「強者／弱者」、「正常／異常」、「男性／女性」、「仕事／家事」、「帝国／植民地」の読み替えである。

これまでも障害者の運動やフェミニズムの一部からこれらを問題視した真摯な問いかけはなされていた。しかし多くの場合それらは「自立」概念の拡張・多樣的読み替え・価値の転換(経済的自立に身体的・精神的自立、及び社会的自立を加えるといった主張や、自立ではなく自律の強調、「真の自立」論)によるものであった。「自立」を「自己決定」として捉え直そうとした自立生活運動の成果は現在の「自立支援型施策」では全く顧みられず、矮小化された「自立」だけが横行している。「自立」の意味の転換と概念の拡張を目指す試みは、しかし「自立」という言葉を使用することで背後にある権力の側の文脈に回収される。

Fraser らの研究が示唆するように「自立」とはその時々支配層が自分達の行動様式を正当化するために用いた言説にすぎない。であるならば、社会的弱者とされた人々の生のあり方はそれがどのようなものであれ「依存的」であり、そこから抜け出ることのみが「自立」

とみなされる。「自立支援」は強者の論理で弱者を眼差す。それではたとえ個別の成功例はあっても結局のところ今の社会の構造を強化するにすぎないだろう。では私たちが目指すべきなのは真の「自立支援」などというまやかしではないはずだ。むしろ「自立」の徹底的な否定こそが今必要とされているのかもしれない。なぜなら当たり前のことだが、私たちの生のあり方は「依存」が通常の形態だからである。

### 第3節 依存の復権は可能か？

『リハビリの夜』で有名な小児科医で脳性まひの障害当事者でもある熊谷晋一郎は、あるインタビューのなかで「自立とはどういうことでしょうか？」という問いに次のように答えている。

実は膨大なものに依存しているのに、「私は何にも依存していない」と感じられる状態こそが、“自立”といわれる状態なのだろうと思います。だから、自立を目指すなら、むしろ依存先を増やさないといけない<sup>176</sup>。

もっともな指摘であると思う。私たちは誰でも実は膨大なものに依存している。そしてそれにも関わらず「私は何にも依存していない」と感じられることが自立といわれる状態なのだという事。熊谷の提案は、世間一般の「自立」を一定程度引き受けた上で、ならば自立を目指すなら依存先を増やさなければならないと語る。ただしもう1つ、同時に私たち自身のその無自覚な依存に目を向けることも必要だろう。当たり前のようにそこにあり、気がつかないほどに膨大な依存の上に、私たちの〈生〉は成立している。そのなかで、特定の依存の様式だけを抜き出して、何か特別なものであるかのように非難する。そんなフィクションからではなく、私たち一人ひとり誰でも、たくさんのものに依存しているのだという感覚から始めなければならないのではないだろうか。

最近のフェミニズム研究では、このことをケアという立場から取り組んでいる。

依存労働に従事する女性の経験からは、依存批判の洞察が他の理論に対してもさらに広がりを持つことが示唆される。これらの経験は、コミュニティの構成員が相互に依存しあっているあり方を照らし出す。このことは、自律的な個人というのは、そもそも常に、依存者の問題を他者に押しつけることのできる特権を持った男性が創りあげた虚構であるという事実を照らし出す。

(Kittay 1999=2010 : 56)

依存状態とは、病的な避けるべきものでも、失敗の結果などであろうはずはなく、人類のあり方の自然なプロセスであり、本来、人の発達過程の一部である。そう考えれば、発達過程の依存は少なくとも普遍的であると同時に、“避けられないもの”とみなすべきであり、ひとくくり

---

<sup>176</sup> 熊谷晋一郎 TOKYO人権 第56号(平成24年11月27日発行)。



にスティグマをつけるのはまちがいである。私たちはみな子どものときは誰かに依存しており、年をとり、病を得たり、障害を持てばまた依存的になる者がほとんどである。

(Fineman 2004=2009 : 28)

「ケア」の理論は、他者への関心によって形成される関係の倫理として考えられる。どんな人間も、自分だけでは完結できない。個人は、根本的に弱く、お互いに依存している。

(Brugère 2013=2014 : 19)

障害研究の分野でも「自立した自由な個人」同士の契約で成り立つ社会とは異なる社会関係の在り方が再考されている（「ケアをする／される」というようにケア（この場合、介護など）というものを一方的に与えたり与えられたりするものと捉えるのではなく、ケアを行う側（≡与える側）が受けている「贈与」について着目している深田（2013）など）。人と人との関係を「自立」関係ではなく、「依存」関係を通してみるかのような試みがなされはじめている。ただし、そもそも「健常者」や「普通」と呼ばれる側への問題設定はそれ自体新しい試みではない。それは過去に提起され、そして忘れ去られていたものである。たとえば、青い芝の会のもっともラディカルな最後の綱領「われわれは健全者文明を批判する」も、障害者と対置される「自立した健常者」で構成される社会というフィクション自体にまで射程を含めたものであったのではないか<sup>177</sup>。

このように考えたとき、問題は私たち全てに跳ね返る。社会的に排除された人々の「自立」の達成を巡るこれまでの問題は、「依存」が普通であることを無視して人々を「個の自立」へと排除しようとする社会の側の動きとして振り返ることもできるはずだ。そして、これは社会福祉や社会保障、障害領域やフェミニズム研究だけに限る話ではない。個人の自己決定という原則を括弧に入れるという意味では、近代そのものを疑う可能性にまで到達しうる（樋口 2004）。

自立支援施策や自立支援の誕生と拡張による社会福祉の変容を、岩田（1998）は、本来「自立した個人」ではなかったがゆえに保護されていた人々を「自立した個人」と同様に権利義務の体系の中で扱うことの根拠をどう示すか、という問題設定をたて、「一種の擬制適用された権利」<sup>178</sup>として考察している。そのなかで岩田は、経済的自立・身辺自立と自己決定の「自律」との分離にどれほどの意味があるのか、結局のところそれは自己や自己決定の可能性を盲信する「近代社会」をなんの抵抗もなくうけいれた議論でしかないだろうと痛烈に批判する。またさらに続けて「なぜ自立の価値が高く、依存や保護が否定されなければならないのだろうか。権利の擬制適用することなく、それぞれがせいっぱい生きていくことを保障するシステムはないのであろうか」と問いながら、「自立概念などを媒介せずに、さまざまな差異や不可能をそのありのままの姿をまず受け入れるしかないのではないか」と提案する（岩田 1998 : 14-17）。たしかに「『自立のために』とお題目を唱えなければ社会の成員を助けることができないシステムなんて窮屈だ」とわれわれは異議申立てをしてもよいはずである。

<sup>177</sup> 要田（2013）など。

<sup>178</sup> 自立の範囲を拡張して援助や支援によりその「広義」の自立を果たしうる主体に対して適用される権利。自立した個人の権利と義務を、自立を目指しうる個人のその努力のプロセスも含めて認めようとするもの。

自立の定義を拡張し、対象を広げ、支援メニューを増やすことで、肥え太った「自立」概念から少し離れ、その陰でいまやひどく貶められてしまった「依存」の地位を引き戻す作業をしなければならないと思う（社会的な病理とされた「依存」の復権）。その地道で、けれどもラディカルな方法は、境界を越えさせるのではなく、境界自体をなくしてしまうことができる可能性をもつ。「依存」の復権は、自己と他者の、人々と社会との関係をもう一段階豊かにするだろう。

「なぜ困っている人を助けなければならないのか？」という問いに、「その人の自立のため」と返すだけでなく、「人には普通の生活が保障されなければならない」と堂々と答えられるような、そしてまた「ではなぜ『わたし』が助けなければならないのか？」に対して「わたしもあなたも他の会ったこともない誰かも、誰も自己完結などしておらず、他者があって私がいる」という回答が、決して的外れで飛躍したものにとられないような理論構築がこれからの社会福祉の課題となるであろう<sup>179</sup>。

---

<sup>179</sup> たとえば、日本学術会議が2010年に公表した「日本の展望—学術からの提言2010」の個人と国家分科会提言のなかに次のような一文がある。

個人と国家の関係の再編については、個人を「決して自足しえない存在」として捉え直す視点の重要性を考えてみなくてはならない。近代は、諸身分から自立した個人と権力を集中した国家を同時に生み出したのであるが、そのような自立した個人の他者への依存性（自立した諸個人を生みだし、ケアする存在）がそれによって覆い隠されることになった。現代における社会福祉は、「新たな公共」を形成するプロセスにおいて、個人の他者への根源的依存性を原理的なものとして顧慮しなければならない。（日本学術会議 2010：29）

## 参考文献

- Bauman, Z., 伊藤茂, 2008. 新しい貧困: 労働、消費主義、ニュープア. 青土社.
- Becker, H.S., 村上直之, 1978. アウトサイダーズ: ラベリング理論とはなにか. 新泉社.
- Brugère, F., 原山哲, 山下りえ子, 2014. ケアの倫理: ネオリベラリズムへの反論. 白水社.
- Byrne, D.S. (David S.), 深井英喜, 梶村泰久, 2010. 社会的排除とは何か. こぶし書房.
- Card, D., Krueger, A.B., 1995. *Myth and Measurement*. Princeton University Press.
- Castel, R., 前川真行, 2012. 社会問題の変容 一賃金労働の年代記一. ナカニシヤ出版.
- Daly, M., 2006. Social Exclusion as Concept and policy Template in European Union. *Cent. Eur. Stud. Work. Pap. Ser.* 135.
- Dean, M.M., 1999. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. SAGE Publications Ltd.
- Durkheim, E., 田原音和, 日高六郎, 1971. 社会分業論. 青木書店.
- Fineman, M., 穉田信子, 速水葉子, 2009. ケアの絆: 自律神話を超えて. 岩波書店.
- Foucault, M., 田村俣, 1977. 監獄の誕生: 監視と処罰. 新潮社.
- Fraser, N., 仲正昌樹, Gibson, K.M., 2003. 中断された正義: 「ポスト社会主義的」条件をめぐる批判的省察. 御茶の水書房.
- Goodin, R.E., 2001. *Work and Welfare: Towards a Post-productivist Welfare Regime*. *Br. J. Polit. Sci.* 31, 13–39.
- Kittay, E.F., 佐藤静, 岡野八代, 牟田和恵, 2010. 愛の労働あるいは依存とケアの正義論. 白澤社, 現代書館 (発売).
- Lister, R., 立木勝, 松本伊智朗, 2011. 貧困とはなにか: 概念・言説・ポリティクス. 明石書店.
- Neumark, D., Wascher, W.L., 2008. *Minimum Wages*. The MIT Press.
- Peck, J., 2001. *Workfare States*. The Guilford Press.
- Riemer, F.J., 1997. From Welfare to Working Poor: Prioritizing Practice in Research on Employment-Training Programs for the Poor. *Anthropol. Educ. Q.* 28, 85–110.
- Rose, N., 1996. Governing “advanced” liberal democracies, in: A. Barry (Ed.), *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-Liberalism, and* Rose, N., 1996. Governing “advanced” Liberal Democracies, in: A. B. (Ed.), *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-Liberalism, and Rationalities of Government*. The University of Chicag. The University of Chicago Press.

- Young, J., 青木秀男, 伊藤泰郎, 岸政彦, 村澤真保呂, 2007. 排除型社会: 後期近代における犯罪・雇用・差異. 洛北出版.
- Young, J., 木下ちがや, 中村好孝, 丸山真央, 2008. 後期近代の眩暈: 排除から過剰包摂へ. 青土社.
- 阿部彩, 2005. 子どもの貧困—国際比較の観点から—, in: 国立社会保障・人口問題研究所 (Ed.), 子育て世帯の社会保障. 国立社会保障・人口問題研究所, pp. 119-142.
- 足立真理子, 2004. 雇用と失業のあいだ(第5回講演, 「雇用労働」とジェンダー再配置). 女性学連続講演会: より深く掘り下げるために 9, 84-105.
- 青木紀, 2003. 貧困の世代的再生産の現状—B市における実態—, in: 青木紀 (Ed.), 現代日本の「見えない」貧困: 生活保護受給母子世帯の現実. 明石書店, pp. 31-83.
- 青木千帆子, 2009. 障害者労働をめぐる言説の分析. 大阪大学大学院人間科学研究科 博士論文.
- 安積純子, 岡原正幸, 尾中文哉, 立岩真也, 2012. 生の技法: 家と施設を出て暮らす障害者の社会学, 第3版 ed. 生活書院.
- 土井充夫, 2009. 「自律」・「自己責任」・「自立支援」. 大阪経大論集 60, 97-113.
- 江口英一, 川上昌子, 2009. 日本における貧困世帯の量的把握. 法律文化社.
- 衛藤幹子, 1998. 連立政権における日本型福祉の転回—介護保険制度創設の政策過程 (特集 連立政権下の政党再編と政策決定). レヴァイアサン 68-94.
- 五石敬路, 2011. 現代の貧困ワーキングプア: 雇用と福祉の連携策. 日本経済新聞出版社.
- 後藤道夫, 2008a. ワーキングプア急増と最低生活保障. NIRA 政策レビュー 2-3.
- 後藤道夫, 2008b. 国内貧困研究情報 興味深い統計と数字の動きを見る 貧困急増の実態とその背景—いくつかの統計資料. 貧困研究 1, 120-127.
- 後藤道夫, 2010. ワーキングプア急増の背景と日本社会の課題(<特集>ワーキングプア・労働・生活・運動 社会政策学会第117回大会共通論題). 社会政策 1, 14-28.
- 後藤道夫, 2011. ワーキングプア原論: 大転換と若者. 花伝社, 共栄書房 (発売).
- 後藤道夫, 2012. 生活保護の手前に、所得保障と基礎的社会サービスを. POSSE vol.17 50-58.
- 濱本知寿香, 2005. 収入からみた貧困の分布とダイナミックスーパーパネル調査にみる貧困変動—, in: 岩田正美, 西澤晃彦 (Eds.), 貧困と社会的排除—福祉社会を蝕むもの—. ミネルヴァ書房, pp. 71-93.
- 原清一, 2007. 介護保険制度の導入をめぐる政治過程. 志學館法学 233-278.

- 稗田健志, 2005. 政策ネットワークと社会福祉改革-介護保険法と改正児童福祉法の比較立法過程研究. 大原社会問題研究所雑誌 36-51.
- 樋口耕一, 2012. 「社会調査における計量テキスト分析の手順と実際 -アンケートの自由回答を中心に- (第10章)」 「今日から始めるテキストマイニング -計量テキスト分析の環境『KH Coder』- (資料2)」, in: 石田基博, 金明哲 (Eds.), コーパスとテキストマイニング. 共立出版, pp. 119-128, 204-209.
- 樋口耕一, 2014. 社会調査のための計量テキスト分析: 内容分析の継承と発展を目指して. ナカニシヤ出版.
- 樋口陽一, 2004. 国法学: 人権原論. 有斐閣.
- 久本貴志, 2007. 「アメリカにおける福祉離脱者とワーキング・プアーワークフェアとの関連で-」, in: 埋橋孝文 (Ed.), ワークフェア: 排除から包摂へ? 法律文化社, pp. 15-45.
- ホームレス問題連絡会議, 1999a. 別添 ホームレス問題連絡会議とりまとめ ホームレス問題に対する当面の対応策について [WWW Document]. URL [http://www.jil.go.jp/jil/kisya/syokuan/990526\\_01\\_sy/990526\\_01\\_sy.html](http://www.jil.go.jp/jil/kisya/syokuan/990526_01_sy/990526_01_sy.html) (accessed 9.28.13).
- ホームレス問題連絡会議, 1999b. ホームレス問題連絡会議開催要綱 [WWW Document]. URL <http://www.npokama.org/kamamat/bunsitu/minsei99317/youkou.htm> (accessed 9.29.13).
- 藤原千沙, 湯澤直美, 2010. 被保護母子世帯の開始状況と廃止水準. 大原社会問題研究所雑誌 49-63.
- 深田耕一郎, 2013. 福祉と贈与: 全身性障害者・新田勲と介護者たち. 生活書院.
- 布川日佐史, 2009. 生活保護の論点: 最低基準・稼働能力・自立支援プログラム. 山吹書店.
- 布川日佐史, 2012. 権利としての就労支援、出口としての中間的就労. POSSE vol.17 59-67.
- 布川日佐史, 2013. 緊急企画 生活保護基準見直しの動きを検証する. 貧困研究 10, 51-69.
- 福原宏幸, 2005. 日本における自立支援と社会的包摂: 社会的困難を抱える人々への支援をめぐって. 経済学雑誌 106, 59-83.
- 福原宏幸, 2008. 稼働能力を持つ貧困者と就労支援政策: 対峙する二つの政策潮流. 経済学雑誌 109, 1-16.
- 福岡県立大学付属研究所, 2008a. 生活保護自立阻害要因の研究-福岡県田川地区生活保護廃止台帳の分析から-.
- 池田和彦, 2007. 生活保護制度における「自立支援」の意味. 筑紫女学園大学紀要 2, 125-135.

- 池谷秀登, 2006. 日常生活自立、社会生活自立を重視した支援—板橋区赤塚福祉事務所の取り組み, in: 布川日佐史 (Ed.), 生活保護自立支援プログラムの活用〈一〉策定と援助. 山吹書店, pp. 31-68.
- 石橋敏郎, 2007. 生活保護法と自立-就労自立支援プログラムを中心として (「自立」を問う社会保障の将来像) - (第 49 回[日本社会保障法学会]大会 シンポジウム 社会保障法と自立). 社会保障法 41-53.
- 石田基広, 金明哲 (Eds.), 2012. コーパスとテキストマイニング. 共立出版.
- 岩永理恵, 2009. 生活保護制度における自立概念に関する一考察: 自立支援および自立支援プログラムに関する論議を通して. 社会福祉学 49, 40-51.
- 岩永理恵, 2011. 生活保護は最低生活をどう構想したか: 保護基準と実施要領の歴史分析. ミネルヴァ書房.
- 岩田正美, 1998. <個人>と<社会>,その統合としての社会福祉の諸概念-社会福祉学原論ノート. 人文学報. 社会福祉学 14, 1-21.
- 岩田正美, 2007a. 現代の貧困: ワーキングプア/ホームレス/生活保護. 筑摩書房.
- 岩田正美, 2007b. 「パラダイム転換」と社会福祉の本質-社会福祉の 2 つの路線と「制約」をめぐって (特集 社会福祉の制度と実践の総検証-人間の尊厳を基盤として). 社会福祉研究 19-25.
- 岩田正美, 2008. 社会的排除: 参加の欠如・不確かな帰属. 有斐閣.
- 岩田正美, 八田達夫, 後藤玲子, 2004. 対談 所得保障と就労支援:日本におけるワークフェアのあり方 (特集:ワークフェアの概念と実践). 海外社会保障研究 19-28.
- 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.
- 角田芳伸, 2007. ひとり親家庭の自立支援策における諸課題について-母子家庭等就業・自立支援センターの機能と役割に関する考察. 羽陽学園短期大学紀要 8, 39-52.
- 金井郁, 2010. 最低賃金と生活保護の整合性を再検討する. 連合総研レポート DIO 8-9.
- 金澤誠一 (Ed.), 2009. 「現代の貧困」とナショナル・ミニマム. 高菅出版.
- 神吉知郁子, 2011. 最低賃金と最低生活保障の法規制: 日英仏の比較法的研究. 信山社.
- 柏女靈峰, 1998. 改正児童福祉法のすべて: 児童福祉法改正資料集. ミネルヴァ書房.
- 堅田香緒里, 山森亮, 2006. ベーシック・インカム 分類の拒否-「自立支援」ではなく、ベーシック・インカムを (特集=自立を強いられる社会). 現代思想 34, 86-99.
- 川口大司, 森悠子, 2009. 最低賃金労働者の属性と最低賃金引き上げの雇用への影響 (特集 最低賃金). 日本労働研究雑誌 51, 41-54.

- 川野英二, 2012. 大阪市民の貧困感と近隣効果. 貧困研究 9, 16-29.
- 菊池馨実, 2008. 自立支援と社会保障: 主体性を尊重する福祉、医療、所得保障を求めて. 日本加除出版.
- 菊池馨実, 2009. ホームレス自立支援をめぐる法的課題 (特集 ホームレスの実態と政策課題). 季刊社会保障研究 45, 107-120.
- 小林勇人, 2007. ワークフェア構想の起源と変容: チャールズ・エヴァーズからリチャード・ニクソンへ. Core ethics コア・エシックス 3, 133-142.
- 児玉真美, 2013. 死の自己決定権のゆくえ: 尊厳死・「無益な治療」論・臓器移植. 大月書店.
- 駒村康平, 2003. 低所得世帯の推計と生活保護制度. 三田商学研究 46, 107-126.
- 児美川孝一郎, 2010. 「若者自立・挑戦プラン」以降の若者支援策の動向と課題-キャリア教育政策を中心に (特集 若者の『雇用問題』-20年を振り返る). 日本労働研究雑誌 52, 17-26.
- 厚生省引揚援護局, 1987. 中国残留孤児: これまでの足跡とこれからの道のり. ぎょうせい.
- 厚生省児主家庭局長, 1997. 児童福祉法等の一部改正について.
- 厚生労働省, 2001. 母子家庭等自立促進対策事業について.
- 厚生労働省, 2002. 母子家庭等自立支援対策大綱.
- 厚生労働省, 2003a. 母子家庭の母の就業の支援に関する特別措置法.
- 厚生労働省, 2003b. 母子家庭及び寡婦の生活の安定と向上のための措置に関する基本的な方針.
- 厚生労働省, 2007. 「福祉から雇用へ」推進5か年計画.
- 厚生労働省, 2008. 平成20年版 厚生労働白書, ぎょうせい.
- 厚生労働省, 2009. 平成21年版 厚生労働白書, ぎょうせい.
- 厚生労働省, 2012a. 「生活支援戦略」中間まとめ 参考資料.
- 厚生労働省, 2012b. 「生活支援戦略」中間まとめ.
- 厚生労働省社会・援護局保護課, 2011. 生活保護制度における勤労控除等について [WWW Document]. URL <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001ifbg-att/2r9852000001ifii.pdf> (accessed 7.21.13).
- 雇用の安定を軸とする「セーフティネット」のあり方研究会, 伍賀一道, 西谷敏, 鷲見賢一郎, 後藤道夫, 2011. ディーセント・ワークと新福祉国家構想: 人間らしい労働と生活を実現するために. 旬報社.

- 熊沢誠, 2008. ワーキングプアと働きすぎの共存-なぜそうなるのか (特集 つくられた貧困ワーキングプア). 都市問題 99, 44-52.
- 釧路市福祉部生活福祉事務所, 2011. 生活保護受給者自立支援にかかわる第二次ワーキンググループ会議報告書(平成 21 年度～平成 22 年度)及び釧路市福祉部生活福祉事務所関係分資料(平成 21 年度～平成 22 年度分).
- 牧野智和, 2011. 「自己」の文化社会学 —現代における大衆的セルフヘルプ・メディアの実証的分析—. 早稲田大学.
- 丸山和昭, 2008. 戦後の国会会議録における「カウンセリング」のテキスト分析. 東北大学大学院教育学研究年報 57, 65-86.
- 丸山和昭, 山崎尚也, 橋本鉦市, 2009. 国会会議録における「専門職」概念の分布と構造. 東北大学大学院教育学研究年報 57, 49-63.
- 増田雅暢, 2001. 介護保険制度の政策形成過程の特徴と課題-官僚組織における政策形成過程の事例 (特集 社会保障の政策安定の特徴と今後の課題). 季刊社会保障研究 37, 44-58.
- 松田謙次郎, 2004. 言語資料としての国会会議録検索システム. Theor. Appl. Linguist. Kobe Shoin トークス 7, 55-82.
- 道中隆, 2009. 生活保護と日本型ワーキングプア: 貧困の固定化と世代間継承. ミネルヴァ書房.
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング, 2013. 生活困窮者の就労支援に関するモデル事業 報告書.
- 宮本太郎, 2013. 社会的包摂の政治学: 自立と承認をめぐる政治対抗. ミネルヴァ書房.
- みずほ情報総研株式会社, 2013. 「社会的就労支援事業のあり方に関する 調査・研究事業」報告書.
- 森詩恵, 藤澤宏樹, 2011. 介護保険制度における負担と給付のあり方に関する一考察 (上) (人間科学部特集号: 桜井三枝子教授、田中邦夫教授、樽本照雄教授退職記念号). 大阪経大論集 61, 219-233.
- 森田洋司, 矢島正見, 進藤雄三, 神原文子, 2009. 新たなる排除にどう立ち向かうか: ソーシャル・インクルージョンの可能性と課題. 学文社.
- 長沼建一郎, 2008. 自立『支援』のための政策手法の検討, in: 菊池馨実 (Ed.), 自立支援と社会保障: 主体性を尊重する福祉、医療、所得保障を求めて. 日本加除出版, pp. 97-119.
- 内閣府男女共同参画局, 2008. 高齢男女の自立した生活に関する調査結果.
- 中典子, 2003. 児童福祉法に関する一考察: 児童の生活環境の変化と児童福祉法改正について. 佛教大學大学院紀要 31, 269-279.



- 中西新太郎, 2007. 『自立支援』とは何か—新自由主義社会政策と自立像・人間像, in: 後藤道夫, 吉崎祥司 (Eds.), 『格差社会とたたかう—〈努力・チャンス・自立〉論批判』. 青木書店, pp. 177-216.
- 中野雅至, 2001. 戦後日本の失業対策事業の意義: 産業政策との比較の観点を中心にして. 『現代社会文化研究』 21, 89-106.
- 仁平典宏, 2013. ホームレスと社会的排除: 「排除する福祉」の社会学, in: 藤村正之 (Ed.), 『協働性の福祉社会学: 個人化社会の連帯』. 東京大学出版会, pp. 49-71.
- 日本学術会議日本の展望委員会 個人と国家分科会, 2010. 現代における《私》と《公》、《個人》と《国家》—新たな公共性の創出.
- 大阪府健康福祉部社会援護課, 2009. 大阪府の生活保護.
- 大竹文雄, 2013. 最低賃金と貧困対策. RIETI Discuss. Pap. Ser.
- 大友信勝, 2006. 生活保護と自立支援. 『社会福祉学』 47, 104-107.
- 大友信勝, 2013. 韓国における新たな自立支援戦略. 高菅出版.
- 小沢牧子, 2002. 『心の専門家』はいらない. 洋泉社.
- 労働調査会出版局, 2009. 最低賃金法の詳解, 改訂 3 版 ed. 労働調査会.
- 齊藤純一, 2000. 公共性. 岩波書店.
- 酒井隆史, 2001. 自由論: 現在性の系譜学. 青土社.
- 桜井智恵子, 広瀬義徳編, 2013. 揺らぐ主体/問われる社会. インパクト出版会.
- 桜井啓太, 2013a. 「自立支援」による生活保護の変容とその課題, in: 『生活保護』. ミネルヴァ書房, pp. 75-88.
- 桜井啓太, 2013b. 自立助長を放棄した生活保護制度: 2013 年改革がもたらす影響 (特集 “自立” を促す社会のゆくえ). 『Posse: 新世代のための雇用問題総合誌』 Vol.21, 98-105.
- 桜井啓太, 2013c. 最低賃金と生活保護: 最低賃金決定における生活保護水準の妥当性. 『貧困研究 = J. Poverty』 Vol.10, 97-107.
- 桜井啓太, 2013d. 「自立支援」による福祉の変容と課題, in: 桜井智恵子, 広瀬義徳 (Eds.), 『揺らぐ主体/問われる社会』. インパクト出版会, pp. 196-210.
- 桜井啓太, 2014. 最低賃金と生活保護の逆転現象発生メカニズムとその効果. 『大原社会問題研究所雑誌』 No.663, pp.1-16.
- 桜井啓太, 中村又一, 2011. ワーキングプア化する生活保護「自立」世帯: P 市生活保護廃止世帯の分析. 『社会福祉学』 52(1), 70-82.
- 笹沼弘志, 2008. ホームレスと自立/排除: 路上に「幸福を夢見る権利」はあるか. 大月書店.

- 真田是, 2005. 戦後日本社会福祉論争, オンデマンド復刻版. ed. 法律文化社.
- 生活保護問題対策全国会議, 2011. 生活保護問題対策全国会議 -生活保護制度に関する国と地方の協議会・中間とりまとめにあたっての声明 [WWW Document]. URL <http://seikatuhogotaisaku.blog.fc2.com/blog-entry-15.html> (accessed 7.13.13).
- 生活保護制度の在り方に関する専門委員会, 2004. 生活保護制度の在り方に関する専門委員会 報告書 [WWW Document]. URL <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/12/s1215-8a.html> (accessed 7.14.13).
- 渋谷望, 2003. 魂の労働: ネオリベリズムの権力論. 青土社.
- 新保美香, 2010. 生活保護「自立支援プログラム」の検証-5年間の取り組みを振り返る. 社会福祉研究 2-9.
- 杉村宏, 2003. 生活保護受給母子世帯の自立支援課題-生活保護ケースワーカーの役割. 教育福祉研究 71-92.
- 杉村宏, 2008. 生活保護を問うことの意味-低所得層と生活保護層 (小特集 生活保護と扶助基準). 貧困研究 1, 55-64.
- 炭谷茂, 2004. 社会福祉の原理と課題: 「社会福祉基礎構造改革」とその後の方向. 社会保険研究所.
- 鈴木奈穂美, 2011. 釧路市の自立支援プログラムと社会的排除/包摂概念 (特別研究助成「若年・青年層の不安定就労ならびに社会保障制度の現状」2010年度報告(2)). 専修大学社会科学研究所月報 2-24.
- 鈴木亘, 2012. 働けるのに働かない人に、お金をあげてはいけません! [WWW Document]. 日経ビジネスオンライン. URL <http://business.nikkeibp.co.jp/article/interview/20120712/234420/>
- 庄司洋子, 菅沼隆, 河東田博, 河野哲也, 2013. 自立と福祉: 制度・臨床への学際的アプローチ. 現代書館.
- 高沢幸男, 2006. 自立とは自分を追い出した社会に戻る事なのか? (特集=自立を強いられる社会) - (ホームレスと自立). 現代思想 34, 188-195.
- 田中聡一郎, 2007. ワークフェアと所得保障-ブレア政権下の負の所得税型の税額控除の変遷-, in: 埋橋孝文 (Ed.), ワークフェア: 排除から包摂へ? 法律文化社, pp. 65-87.
- 立岩真也, 2006. 家族・性・市場(第15回)ワークフェア、自立支援. 現代思想 34, 8-19.
- 立岩真也, 2007a. 家族・性・市場(第16回)ワークフェア、自立支援(2). 現代思想 35, 8-19.
- 立岩真也, 2007b. 家族・性・市場(第17回)ワークフェア、自立支援(3). 現代思想 35, 8-19.
- 橘木俊詔, 浦川邦夫, 2006. 日本の貧困研究. 東京大学出版会.

- 戸田典樹, 2009a. 生活保護制度における自立論の到達点と今日的課題. 龍谷大学社会学部紀要 35, 106-115.
- 戸田典樹, 2009b. 生活保護制度における自立助長の変遷と今日的課題. 龍谷大学社会学部紀要 34, 55-64.
- 徳岡輝信, 2013. 「国語教育」と主体の構築, in: 桜井智恵子, 広瀬義徳 (Eds.), 揺らぐ主体／問われる社会. インパクト出版会, pp. 94-109.
- 富田義典, 2013. 求職者支援制度の政策的意義について. 佐賀大学経済論集 45, 1-38.
- 東京都板橋区, 首都大学東京, 岡部卓, 2007. 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.
- 筒井美紀, 桜井純理, 本田由紀, 2014. 就労支援を問い直す: 自治体と地域の取り組み. 勁草書房.
- 都留民子, 2010. 「ワークフェア」は貧困を解決できるか?(新連載・第1回)「労働神話」を見直す. 賃金と社会保障 20-27.
- 浦川邦夫, 2008. ワーキングプアの拡大に関する考察. NIRA 政策レビュー 6-8.
- 埋橋孝文, 2007. ワークフェアの国際的席卷—その論理と問題点—, in: 埋橋孝文 (Ed.), ワークフェア: 排除から包摂へ? 法律文化社.
- 埋橋孝文編, 2007. ワークフェア: 排除から包摂へ? 法律文化社.
- 山田壮志郎, 2009. ホームレス支援における就労と福祉. 明石書店.
- 吉永純, 2008. ナショナルミニマムとしての生活保護基準 (特集 生活保護基準の検討). 賃金と社会保障 10-30.
- 要田洋江, 2013. 「排除の差別」を生み出す「障害の個人モデル」との闘い: 「健全者文明を否定する」という「全国青い芝」の主張について. 人権問題研究 12, 5-59.
- 湯浅誠, 仁平典宏, 2007. 若年ホームレス—『意欲の貧困』が提起する問い, in: 本田由紀 (Ed.), 若者の労働と生活世界—彼らはどんな現実を生きているか. 大月書店, pp. 329-362.
- 湯澤直美, 藤原千沙, 2009. 生活保護世帯の世帯構造と個人指標. 社会福祉学 50, 16-28.

# 初出一覧

ただし、一部は大幅に加筆・修正を加えている。

## 第1章 ワーキングプア化する生活保護「自立」世帯

「ワーキングプア化する生活保護『自立』世帯: P市生活保護廃止世帯の分析」. 『社会福祉学』(日本社会福祉学会) 52巻1号, 2011年5月

## 第2章 最低賃金と生活保護

「最低賃金と生活保護: 最低賃金決定における生活保護水準の妥当性」. 『貧困研究 = J. Poverty』(貧困研究会) Vol.10, 2013年6月

「最低賃金と生活保護の逆転現象発生メカニズムとその効果」. 『大原社会問題研究所雑誌』(大原社会問題研究所) No.663, 2014年1月

## 第3章 自立助長を放棄した生活保護制度

「自立助長を放棄した生活保護制度: 2013年改革がもたらす影響」. 『Posse: 新世代のための雇用問題総合誌』 Vol.21, 2013年12月

## 第4章 ～ 第6章

書き下ろし

## 第7章 「自立支援」の拡大と生活保護の変容—〈生〉に介入する自立支援—

「『自立支援』による生活保護の変容とその課題」, 埋橋孝文編『生活保護』(橘木俊詔・宮本太郎監修・シリーズ「福祉+ $\alpha$ 」), ミネルヴァ書房, 2013年3月

## 第8章 自立と依存

「『自立支援』による福祉の変容と課題」, 桜井智恵子・広瀬義徳編『揺らぐ主体/問われる社会』. インパクト出版会, 2013年12月