

「自立支援プログラム」で 福祉事務所現場はどう変わったか

大川 昭博

はじめに——自治労の組合運動から

- 1 三つのテーマ
- 2 生活保護現場の危機を救う？——専門委員会報告以前の福祉事務所の状況
- 3 専門委員会報告その後——自立支援プログラムの展開と福祉事務所の実施体制
- 4 生活困窮者自立支援法

おわりに

はじめに——自治労の組合運動から

2003年8月から2004年12月にかけて行われた厚生労働省社会保障審議会「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）の委員の末席に連なった時、私は、自治労社会福祉評議会福祉事務所部会の部会長でもあった。この部会では毎年、自治労の組合員であり、全国の生活保護現場で働くケースワーカーたちが一堂に会し、生活保護制度の在り方や現場が抱える課題について、様々な意見交換が行われていた。

この時点では、1981年の臨調行革路線に始まる生活保護のいわゆる「適正化」を問題視する私たち（部会幹事）に対し、参加組合員の大半からは、受給者が働こうとしない、不正受給が多い、もっと厳しくすべき、という意見が相次ぎ、私たちは、制度の在り方論議と現場の意識や要求とのギャップに、いつも頭を抱えていた。何とか現場の意見や見方を変えていこうと、私たちと考えが近い（そして、冷静な論議ができる）研究者の方を助言者に迎えて話してもらうなど、様々な問題提起を試みたが、過酷な現実を目の前にしながら、現場で日々苦勞しているケースワーカーたちには全くといっていいほど通用しなかった。

こういった流れを変えたのは、そして私たちの頭にこびりついていた「適正化」対「権利擁護」という二律背反する概念の対立の構図を根底から覆したのは、北海道富良野市で働く一人の若いケースワーカーの、自治労全国福祉事務所集会での発言だった。

「僕は、生活保護は『最後の砦』だから、生存権保障のためには、やはり生活保護制度は『入りやすい』制度にするべきだと思います。でも、働いて自立できるはずの人がずっと保護を受け続けていくのはやはりよくないし、世間の理解も得られない、だから生活保護を『出やすい』制度にする、つまり（生活保護制度の中に）自立を支援する仕組みを作る必要がある、と思います。」

出口の見えない洞窟の先に、光が差した瞬間だった。

「入りやすく、出やすい生活保護」、私がこの言葉を耳にしたのは、これが最初である。いや、おそらくこの発言が出るまでは、行政にも研究者にも、こういったことを言葉にした人はいなかったのではないかと。現場で、そして自治労運動の中で生まれたこの言葉を、絶対に手放すまい、という思いから、私たちはこの言葉を自治労の論議の中心に据えることとした。

光が見えれば、話は早い。私たちは自治労の中でプロジェクトを作り、現場の組合員や研究者の方にも参加してもらって、自治労として生活保護改正論議にどう向き合うか論議を重ねた。

入りやすくするためには、出口を整える。しかし、制度から抜けるためには、あるいは再度困窮状態に落ち込まないためには、個人の努力にゆだねるのではなく、生活保護以外の低所得者対策を充実させる必要がある。しかし今の制度体系は、生活保護制度以外の低所得対策が極めて乏しい。厳しい要否判定と資産調査をクリアした低所得者しか、制度の恩恵にあずかれない構造になっている。貧困問題の解決のすべてを生活保護制度に負わせるのは、あるいは生活保護行政が生み出す問題のすべてを、生活保護制度の中だけで語るのももうやめにしよう。そういった発想から次に出てきたのは、「生活保護制度に過度の負担をかけない」という考えだった。

そして、生活保護世帯の権利が守られるためには、それを支える福祉事務所で働く者の権利が守られなければならない。制度運用を巡っては、理念と実態の乖離に悩んでいた自治労も、ここでは「労働組合」という性格上、社会福祉法に定められた標準配置数すら守れない各自治体の人事当局と、適正化対策だけを押し付け、制度の抜本的な改革を行わない厚生労働省に対する不満では一致団結していたことが「幸い」し、すんなりと最後に出てきたのが、「実施体制の充実を図る」という考えだった。

生活保護制度を、①入りやすく出やすい制度にする、②生活保護に過度の負担をかけない、③実施体制の充実を図る、この三つのテーマを背負って、私は専門委員会に参加することとなった。

本稿は、自治体職員として専門委員会に参加し、国の生活保護政策の展開と地方自治体の現場を見ていた立場から、「自立支援プログラム」の導入で福祉事務所現場はどう変わったかを振り返り考察するものである。なお筆者は、現在も管理職として生活保護現場に身を置いているが、ここで述べた内容は、所属する組織の方針や見解に基づくものではなく、あくまでも一個人としての意見表明であることを、あらかじめお断りしておく。

1 三つのテーマ

2004年12月15日、専門委員会は18回の審議を経て、報告書*をまとめた。では、この三つのテーマ設定は、専門委員会の報告にどのように反映されたのか。以下、報告書の記述をもとに確認する。

* 厚生労働省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報告書」2004年12月15日。
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/12/s1215-8a.html>, 2018年4月12日閲覧。

(1) 入りやすく出やすい制度にする

まず、「入りやすく出やすい保護」という考え方は、専門委員会の方向性にそのまま反映されている。

本委員会は、「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。すなわち、生活保護制度の在り方を、国民の生活困窮の実態を受けとめ、その最低生活保障を行うだけでなく、生活困窮者の自立・就労を支援する観点から見直すこと、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いう視点である。

画期的だったのは、生活保護法第1条の「自立助長」の概念に、新たな風を吹き込んだことにある。

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。

ここで生活保護制度50年の歴史の中で初めて、「自立助長」の考え方の中に、就労による経済的自立の支援だけではなく、日常生活自立支援、社会生活自立支援が、新たに加えられることとなった。報告書の表現が「自立しやすい」となったのも、「出やすい（保護廃止による自立）」のみならず、「生活保護を受けながら自立した生活を送る」ことが目的とされており、この点では私たちの先の問題提起よりも、さらに進んだものとなった。

(2) 生活保護に過度の負担をかけない

次の、「生活保護制度に過度の負担をかけない」についてはどうか。前半に次のような一文がある。

他方、生活保護制度の「最後のセーフティネット」としての独自の役割は、自らの能力・資産の活用及び他法他施策を優先してもなお最低生活を維持できない者に対して保護を適用するという生活保護法上の「補正性の原理」と表裏一体である。また、生活保護は、日常生活のほか、住宅や医療等の各分野を一体的に最低生活として保障する制度である。このことから、保護の適用前や保護からの脱却直後の低所得者が、個別の分野の支援を必要とする場合については、他の低所得者施策の充実強化に依るべきところが大きいと考える。

それを受けて、自立支援プログラムの項目には、以下の一文がある。

なお、生活保護の適用に至らない低所得者や保護の廃止直後の者等、経済的に不安定な状態の者に対しては、これまで自立・就労に向けて具体的に活用できる支援メニューが体系的にまとめられていなかったことから十分な支援が行われなかった点も否定できない。自立支援プログラム導入後は、これらの者に対しても同プログラムへの参加を助言し、効果的な自立・就労支援を行うことができることとなるものであり、その積極的な活用が望まれる。

そして、後半に以下の記述がある。

生活保護制度は、他の社会保障制度や社会福祉サービス等を補完する位置にあり、したがって他の制度の保障水準が上昇すれば、生活保護がカバーすべき範囲が縮小し、逆の場合は拡大するという性格を持っている。このため、一般の低所得者対策が十分でない場合、被保護世帯の増加や受給の長期化につながるおそれがある。

また、生活保護制度においては、生活保護の適用により、保護費の給付以外に様々な減免・免除規定が適用される一方、保護から脱却することによってこれらの措置も同時に失われることにより、自立にむけたインセンティブが醸成されないという指摘がある。

このため、特に生活保護の適用前及び保護脱却後の低所得者への対応については、住宅等に関する低所得者対策や、多様な生活課題に対応する福祉サービスの一層の充実を図るとともに、これらの施策との密接な連携を図っていくことが求められる。

生活保護制度の在り方の検討、という性格上、他の制度の内容にまで深く踏み込めないのは、やむを得ないのかもしれない。しかし、生活保護が低所得者全般に有効に機能しているかどうかの検証の在り方については、この専門員委員会で論議ができたはずである。報告書は主として現行基準の妥当性に多くを費やし、上述のような記述しかできなかった。そして、わずかに盛り込まれたのが以下の一文のみであった。

同時に、捕捉率（生活保護の受給要件を満たす世帯がどれだけ実際に生活保護を受けているか）についても検証を行う必要があるとの指摘があった。

「生活保護に過度の負担をかけない」という問題提起は、専門委員会報告ではある程度意識されたものの、その後の具体的な制度策定につなげるまでには至っていない。唯一低所得者の生活支援にかかる人的給付策については、その後の「第2のセーフティネット」、すなわち雇用の安定を図る雇用保険と、最低限度の生活を保障する生活保護という二つのセーフティネットの間を補完する施策の構築に向けた論議を経て、2015年の「生活困窮者自立支援法」に引き継がれていく。

一方、金銭給付策については、2009年の民主党による政権交代に伴い創設された「平成22年度等における子ども手当の支給に関する法律」（「子ども手当」）、および「住宅手当緊急特別事業」（現、住宅確保給付金）、そして2011年の「国民年金及び企業年金等による高齢期における所得の確保を支援するための国民年金法等の一部を改正する法律」（年金確保支援法）が行われた。しかし、子ども手当は、2012年に元の児童手当に戻され、住宅確保給付金は生活困窮者支援法における唯一の金銭給付として引き継がれるが、期間限定ということもあり、十分な普及を見ていない。年金確保法は、消費税増税論議の混乱から10年短縮措置は延期に次ぐ延期を重ね、実施は2017年10月を待たなければならなかった。生活保護が低所得者対策の多くを引き受けなければならない構造はほとんど変わっておらず、捕捉率の調査も行われないうまま、一般低所得者の消費水準の低下を理由とした生活保護基準の引き下げが、2018年10月から行われようとしている。

(3) 実施体制の充実を図る

3番目の問題提起である「実施体制の充実を図る」はどうか。報告書は、被保護世帯の抱える問題の複雑化に触れた後で、以下のように述べる。

他方、地方自治体における生活保護担当職員の不足数が近年大幅に増加している、査察指導員のうち現業員経験が

ない者が4分の1以上を占めるなど、職員の量的確保や質的充足の面において、地方自治体の実施体制上の問題も見られる。

このような状況の中、(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、という現在の生活保護制度の問題点が浮き彫りとなってきている。

自立支援の在り方についての項では、このように述べている。

生活保護制度を「最後のセーフティネット」として適切なものとするためには、(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」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。

このためには、被保護世帯と直接接している地方自治体が、被保護世帯の現状や地域の社会資源を踏まえ、自主性・独自性を生かして自立・就労支援のために活用すべき「自立支援プログラム」を策定し、これに基づいた支援を実施することとすべきである。具体的には、

(1) 地方自治体が、地域の被保護世帯の抱える問題を把握した上で、自主性・独自性を生かして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

就労による経済的な自立を目指す就労自立支援のみならず、被保護世帯が地域社会の一員として自立した生活を営むことができるようにするため、日常生活自立支援、社会生活自立支援の観点からのメニューも十分に整備することが重要である。(後略)

実施体制の充実は、主として自立支援プログラム構築の文脈で語られている。各自治体の実情に合わせたきめの細かいプログラムを策定することが想定されており、通知や指導監査等を通じて国が様々な指示をしていた従来の姿勢からすれば、大きな転換である。ケースワーカー個人の努力に依存し、保護の廃止件数しか「評価基準」のなかった「就労指導」が、組織全体で取り組む課題として位置付けられた。能力活用の実現のための体制整備の責任は、ワーカー個人ではなく実施機関の側にあることが、初めて明確にされた。

一方で、報告書はケースワーカーの人員不足を認める内容にはなっているが、実施水準確保の最低限度であるべき標準配置数の充足までは、踏み込めていない。適正実施を担保するために質量ともに増加していくケースワーカー業務の在り方についても総合的な検討を行うまでには至らなかった。このことが、「適正実施」も「自立支援」も、という、容易に相いれない二つの使命を背負われ、その結果として現場の業務が極度に複雑化、多忙化していくことにつながっていく。

2 生活保護現場の危機を救う？——専門委員会報告以前の福祉事務所の状況

あらためて、自立支援プログラムが導入されるに至った背景について考えてみたい。

専門委員会が開かれた当時は、「小泉改革」に象徴されるように「小さな政府」論が流行し、社

社会保障政策についても総枠抑制の流れが主流であった。その中で生活保護基準が、一般低所得者に対して高い、という論調や、毎年のように増加を続けていた被保護世帯の増加を危惧する傾向も強かった。

それに合わせて、社会保障予算の削減圧力が強まる中で、「自立支援」がキーワードとして注目されるようになった。「措置」から「利用」へ、「施設」から「在宅」へ、「指導」から「支援」へ、というように、総枠抑制の流れと平行に、社会保障・福祉政策におけるパラダイムシフトが進んでいく。その流れに符合するかのように、「自立支援」という言葉が、社会保障制度のあらゆる局面で頻繁に利用されるようになる。制度とかかわる現場の側にも、総枠抑制の流れの「危機」を、「自立支援で乗り切ろう」という空気があった。自治体政策サイドも同様で、金銭給付によって直接所得保障を行うことよりも、就労場所の提供や技能習得の機会を提供する施策のほうが、「納税者受け」しやすいということもあった。

このように、自立支援プログラムの導入の背景には、「福祉から就労へ」というワークフェアの思想が色濃く反映していた。社会保障予算総枠抑制の中で、最低生活保障と自立助長という法の目的を効果的に達成するために自立支援プログラムは導入された、と言っているだろう。

また、被保護世帯の増加に伴い、市民の監視の目が生活保護行政にも及ぶようになり、法定受託事務でありながら、扶助費の4分の1を自治体予算で賄っている関係から、自治体は、市民に対し「適正実施」の説明責任を果たすことを迫られていた。「いつまでも働こうとしない被保護者を漫然と保護し続けている」、あるいは「実態を無視した強引な就労指導で、保護受給者を追い詰めている」といった批判に対し、自立支援プログラムは、「稼働能力活用」要件の明確化とともに、被保護者の能力活用に関する具体的な手立てを提供することによって、受給者にとっても、稼働能力の活用の意思があるが、それを活用する具体的なチャンスが得られない現実にあることを福祉事務所に示すことができる、すなわち被保護者にとっても、自身の要保護性を明確にしやすくなる、というメリットをもたらすことが強調された。自立支援プログラムは、被保護世帯の増加および長期化に悩む自治体にとって、いわば助け舟としての期待を抱かせるに至ったのである。

自立支援プログラムは、自治体の悩みの種でもあった人事政策にも影響を与えた。対人業務の中でもストレス性が高く、保護の廃止は「死亡」と「失踪」が多数を占めることから達成感が乏しく、また被保護世帯への市民の冷たい視線や、複雑な課題を抱える被保護者の「ふるまい」の影響もあって他の部署や市民からのリスクも得られず、そして世帯の急増にもかかわらず人員が確保されず、超過勤務が慢性化している生活保護現場は、社会福祉職採用を行っている大規模の一部自治体を除いては、「行きたくない職場」の筆頭となっていた。その結果、短期間の人事異動が繰り返され、生活保護業務への配属を希望しない職員と新採用職員で職場が構成されるようになり、複雑な生活保護制度の運用の習熟ができず、実施水準と士気の低下に悩むという悪循環に陥っていく。人員確保と質の担保に苦しむ生活保護現場にとって、ケースワークサービスの組織的な提供は共通の課題となっていた。自立支援プログラムは、それを実現するための、「ドリルのキリ」の役割を果たすことが期待された。このように、ワークフェアの思想を色濃く反映して打ち出された自立支援プログラムであったが、生活保護現場の危機を救う、という意味では、時宜にかなった施策でもあった。

3 専門委員会報告その後——自立支援プログラムの展開と福祉事務所の実施体制

(1) 自立支援プログラムの展開

①就労支援プログラムがもたらした現場への刺激と効果

さて、専門委員会の報告から10年以上の歳月が流れた。自立支援プログラムのうち就労支援プログラムについては、一部から「被保護者を保護の廃止に追い込むためのものではないか」という批判もあったが、すでに先行して行われていた自治体から効果が報告されていたこともあり、福祉事務所現場にはおおむね好意的に受け止められた。就労支援プログラムが各地で実施に移されていく中で、生活保護における自立は、経済的自立だけではなく、日常生活自立や社会的自立も法の目的に含まれており、「生活保護を受けながら自立した生活を送っていく」という価値観は、確実に定着していった。のちに国が、貧困問題への対応を求める世論に押されるかのように、福祉事務所における「申請権の侵害」を問題視し、申請意思の確認と申請意思を表示した時の申請受理の徹底を自治体に通知していくことになるが、自立支援プログラムが用意されていることにより、「稼働能力不活用」と思われるケースであっても、保護の開始における抵抗感が少なくなった、という意見が、先に述べた自治労福祉事務所集会でも数多く表明されるなど、就労支援プログラムの存在が、申請権侵害の抑制にもつながるという効果も生み出している。「出やすい」を期待してスタートした就労支援プログラムであったが、同時に「入りやすい」制度にするという課題についても、一定の効果を生み出している。

また自治体によっては、トップダウンではなく、ケースワーカーが中心となってプログラムを作成し実施していくところもあり、対人支援業務の質の向上と人材育成につながるといった効果も報告された。政府の政策を忠実に実行する「役人」ではなく、住民生活の向上につながる施策を積極的に作り出していくという使命感を持った多くの自治体職員によって、様々な取り組みが進められていく。就労支援プログラムは、現場における「人づくり」「職場づくり」にも寄与するという効果をもたらしている。そして、それは自治体職員内部ではなく、他の社会福祉法人やNPOも巻き込み、新たな福祉サービスを地域に創造していくという流れも生み出している。

生活保護行政における就労支援プログラムの展開は、労働行政にも影響を及ぼした。プログラム発足当初、ハローワークは、事業利用者を就労実現性の高いケースに限定する等、被保護世帯に対する職業紹介に消極的な傾向が強かったが、2008年末の「年越し派遣村」をきっかけとする反貧困運動の高まりを受けて、その姿勢が大きく変化し、ワンストップ窓口を設けるなど独自の取り組みを始めるとともに、就労支援に関する自治体との協定締結や、被保護世帯等を対象とし、市区町村役場に直結した出先機関としての「ジョブスポット」開設などにつながっていく。

そして、2013年の法改正により、就労支援員による就労に関する相談・助言等の支援が「被保護者就労支援事業」として位置付けられ、すべての福祉事務所での実施が義務付けられることとなった。

②子どもの貧困対策の先駆けとなった学習支援プログラム

就労支援プログラム以外の自立支援プログラムはどうだったか。残念ながら「日常生活自立支援」「社会的自立支援」につながるプログラムは、スタート当初から取り組む自治体が少なく、現在でも全国化しているとは言えない。この中で、就労支援以外のプログラムの中で例外的に発展を見せ、被保護世帯のみならず低所得者施策全般に広がっていったのが、「学習支援プログラム」である。

このプログラムについても、当初は「利用する子どもが被保護世帯であるということがわかってしまう」「高校進学支援を必要とする子どもは、被保護世帯だけではない」「学習支援費を認定しているのに、そんなものを作る必要はあるのか」という消極的意見を耳にしたが、待機者も出るほどに被保護世帯の高校進学支援に対するニーズは高く、また子どもの貧困問題が政策課題となる中で事業拡大が進み、また首長はじめ市民の評価も高く、いまや自治体の生活保護行政における「目玉」にもなっている。何よりも「公平性」「普遍性」にこだわる自治体行政の中で、被保護世帯という限られた層のニーズに着目し、そこに戦略的に予算を投じることで、一定の効果と社会的な評価を獲得し、その結果被保護世帯以外の層にも、事業対象を拡大、開放していくという、「行政らしからぬ」姿勢が、多くの市民の支持を得、その後の子どもの貧困対策の先駆けをなすに至った。

学習支援プログラムは、就労支援プログラムと違い、費用対効果の期待、すなわち就労実現⇒収入認定による扶助費削減ではなく、高校進学率の向上⇒貧困の世代間連鎖の防止、つまり「将来投資」に政策目標が置かれている。学習支援プログラムの全国的な「成功」は、自立支援プログラムの評価が、費用対効果＝扶助費削減という効果測定だけではなく、貧困問題の解決や、地域全体の貧困問題に対する市民意識の形成の視点からも可能である、ということを示している。

(2) 福祉事務所の実施体制

このように、生活保護現場に新たな刺激を与えた自立支援プログラムであったが、生活保護制度を支える実施体制は強化されたのか。最後にこの点を見てみたい。

①業務量

自立支援プログラムの展開と軌を一にして、新たな適正化対策も年々増加していった。現在、ケースワーカーが年間を通して進行管理を求められる項目は、制度本来の中心である訪問調査活動のほか、収入申告書の定期的な徴収、不正受給発見（「防止策」ではない）策であり法改正で廃止ケースにまで拡大された課税調査と徴収決定があるが、近年の不正受給事案の増加に伴い、徴収決定後の債権管理業務も年々増大している。2015年の実施要領改訂では、資産申告書の年1回徴収とそれに伴う扶助費蓄積金に対する処理が新たに加わった。医療扶助に関しては、1970年代に始まり現在は形骸化している長期入院・外来患者実態調査のほか、40歳から64歳までの介護保険被保険者になれない介護扶助受給者に対する障害施策の活用状況の点検、頻回受診、頻回転院に対する指導、後発医薬品利用促進、日常生活支援というよりも医療扶助抑制の色が濃い健康管理支援、といった適正化対策が新たに積み重ねられた。

そして、2013年に行われた年度中途の基準改定、2015年には住宅扶助基準の変更と経過措置適

用ケースの進行管理、2017年には年金受給資格10年短縮措置に伴う裁定手続指導と収入認定、そして2018年には再び年度中途の基準改定が予定されている。現在のケースワーカーの仕事は、標準配置数が定められた、あるいは自立支援プログラムがスタートした時には予想もできなかったほど、膨大な内容となってしまった。そして近年の厚生労働省は、多くが補助金で担われるこれらの対策の実施にあたり、全国の福祉事務所に対して、自立支援プログラムと同様の「PDCAサイクル」による進行管理と、数値目標の設定を求めている。その結果ケースワーカーたちは、あたかも複数の車を同時に一人で運転するような進行管理を日々強いられている。

その結果、本来は被保護者が自らの生活改善と自立を獲得し、ケースワーカーがそれを支援するプロセスであるはずのプログラムが、個々の生活課題のアセスメントがないまま、働く意欲があるかないか、福祉事務所側が用意されたメニューに乗るか乗らないか、就労支援員の「指導」に従って熱心に求職活動を行うかどうか、という視点から「より分け」を行うだけの「手順書」と化してしまう。また、個々の被保護世帯には、就労だけではない様々な課題があるはずだが、日常業務の中でこれだけ進行管理に手が取られると、これは就労支援のケース、これは通院状況の改善が必要なケース、これは不正受給のケース、といったように、被保護世帯の生活課題が、進行管理のテーマごとによつ切りにされ、被保護者の生活課題をトータルにとらえていく視点が失われてしまう。そして、これだけの業務をそつなくこなすことは容易ではない。ここ数年の適正化対策の乱発は、自立支援プログラムが生み出した「仕事の手作り感」を達成する余裕を現場から奪い、ふたたび個人の能力に多くを依存せざるを得ない状況を作り出してしまっている。

②人員配置

実施体制にかかわるもう一つの問題は、職員配置、雇用問題である。自立支援プログラムにおいて、被保護者支援に直接携わる支援員は、ほぼ例外なく非常勤嘱託等の非正規労働者として雇用されている。その多くが1年契約で、次年度の契約が保障されているわけではない。そのため雇用上の身分は不安定であり、自治体によっては毎年雇止めして、再度求人に応募させる、というやり方をしているところもある。継続雇用が保障されておらず、また継続雇用されても、昇給等のシステムが用意されていないことから、スキルアップは個人の努力に完全に依存しているのが現状である。

ここでもう一度、専門委員会報告が組織的取り組みについて述べた部分を見てみたい。

実施機関の体制をみると、第1-2(2)で述べたとおり、担当職員の配置不足や経験不足が見られるなど、量・質の両面で問題が指摘されている。また、組織としての支援が十分でないことなどから、現業員の負担が過重となっている。このため、地方自治体において、担当職員の専門性の確保と向上に努めるとともに、組織として系統的に業務を実施する体制を作っていくことが何よりも求められている。

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。なお、地方自治体における自立支援プログラムの策定・実施には、当然のことながら、組織全体として取り組むことが必須で

あり、担当職員まかせであってはならないことを特に強調しておきたい。

現状を見る限り、ここで提起された自立支援プログラムへの期待は、完全に裏目に出ている。組織としての自立支援プログラムは構築されたが、相次ぐ法改正に伴う場当たりの適正化対策の乱発により、ケースワーカーの負担は一段と過重になっている。またPDCAサイクルを多重に回すことにより、システムの進行管理がかえって非効率なものとなると同時に、プログラムや支援が「手順化」し、被保護世帯の支援はプログラム（あるいは適正化対策）ごとに細分化され、被保護世帯の課題をトータルにとらえ支援していく視点が持ちにくくなっている。そして、プログラムの直接的な担い手である自立支援員を非常勤職員の身分にとどめている、あるいは事業そのものを外部委託していることにより、事業への長期的取り組みが担保されず、また支援ノウハウの蓄積や支援員のスキルアップが、待遇面で保障されず、支援員個人の力量と努力に依存せざるを得ない構造となっている。多くの関係者の大きな期待を背負ってスタートとした自立支援プログラムであったが、「実施体制の強化」「ケースワーカーの負担軽減」「個人の力量に依存しない組織的体制の構築」について言えば、生活保護制度を取り巻く状況の変化により、「元の木阿弥」になってしまった感がある。

4 生活困窮者自立支援法

2017年、「生活困窮者自立支援法」がスタートした。生活保護法改正と一体の改革として位置付けられ、従来生活保護世帯のみに提供されていた、自立支援のサービスを、「生活保護に至る前に提供する」低所得者全般の支援サービスとして位置付けられた点は、先の「生活保護に過度の負担をかけない」という考えにも沿うものである。

生活困窮者支援制度の対象は、経済的に困窮しているもの、とされているが、利用にあたっては資産調査はなく、また自らの経済状況について申告する義務もない。解決の主体者は利用者自身であり、支援方針を決める「支援調整会議」は利用者参加が前提である。能力活用が求められないため、課題解決の方法は、利用者自身の希望によって設定される。金銭給付を前提としない制度であるとはいえ、生活保護とは真逆の発想で支援が行われている。

専門委員会報告は、自立支援プログラムの在り方について、次のように述べている。

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。

地方自治体は被保護者の取組状況を定期的に評価し、必要に応じて被保護者が参加すべきプログラムや支援内容の見直しを行う。

取組状況が不十分で改善の必要があると評価される場合には、その理由を十分把握し、現在参加しているプログラム自体が被保護者にとって適当か否かについてよく検討する。

ここでは、被保護者には補足性の原理に基づき能力活用義務の達成が求められており、それを具体的に担保するためには、福祉事務所が積極的にプログラムを整備しなければならない、ということ、そして自立支援プログラムは、被保護者の主体的な選択と参加によって進められて行くべきものであること、実施に当たっては、被保護者や地域の実情に即したオーダーメイド型のプログラム設計が展開されるべきこと、被保護者の努力を問うのではなく、プログラム自体が適切なものであったかどうかを常に検証していくこと、が提起されている。

しかし、自立支援プログラムが量的に拡大し、またその後の法改正とそれに伴う適正化対策が打ち出されることにより、専門委員会でイメージされた自立支援プログラムの理念は換骨奪胎され、生活保護制度には、能力活用義務を前提としたワークフェアの側面だけが色濃く残ってしまった。そして、当事者主体、当事者参加、オーダーメイド型の支援、という理念は、むしろ後からできた生活困窮者自立支援制度に引き継がれる、という皮肉な結果となっている。

おわりに

14年たった今、あらためて専門委員会の報告書を読むと、あのとき論議された自立支援プログラムの在り方が、生活保護制度と、生活困窮者自立支援制度という、二つの制度に分かれて継承されてしまったという感を強く持つ。しかし、生活困窮者支援が生活保護制度と一体のものとして運用されるものである以上、両者の支援の方向性が真逆であってはならない。自立支援プログラムが福祉事務所側の「手順」ではなく、自立支援プログラムを利用する被保護者のものである、という位置付けを確保するためには、生活困窮者自立支援法で行われている支援の在り方に、生活保護の支援の在り方が近づいていかなければならない。そして、自立支援プログラムの設計と推進を図るためには、社会保障費総枠抑制策ではなく、貧困問題解決全般の中に生活保護制度改革を位置付けなおし、低所得者全般の施策の充実を図るとともに、生活保護制度の持つ残余性を克服していくことが今後の課題となるであろう。

（おおかわ・あきひろ 元厚生労働省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委員／横浜市職員）