

生活保護における自立支援と統治

——インセンティブ、コンディショナリティ、産福複合体（貧困－産業複合体）

桜井 啓太

はじめに

- 1 要件化という統治
 - 2 率を通じた統治
 - 3 私営化／民営化による統治
- まとめにかえて

はじめに

本稿の狙いは、生活保護における自立支援という統治のテクノロジーのラフ・スケッチを描くことである。

1 要件化という統治

(1) 就労圧力の強化

2013 年は生活保護において特別な年である。同年 8 月から戦後最大規模となる生活扶助基準の引き下げが行われ、12 月には就労自立の促進、受給者の責務強化、福祉事務所の調査権限拡大や罰則の引き上げといった厳罰化志向の法改正が成立した。

自立支援という点からは同年 5 月の通知「就労可能な被保護者の就労・自立支援の基本方針について」（以下、「就労・自立支援の基本方針」という。）⁽¹⁾ が挙げられる。地方自治法上の処理基準であるこの通知は、それ以前の生活保護自立支援プログラムの根拠通知（技術的助言）⁽²⁾ に比べると格段にワークファースト色が濃い内容となっている。

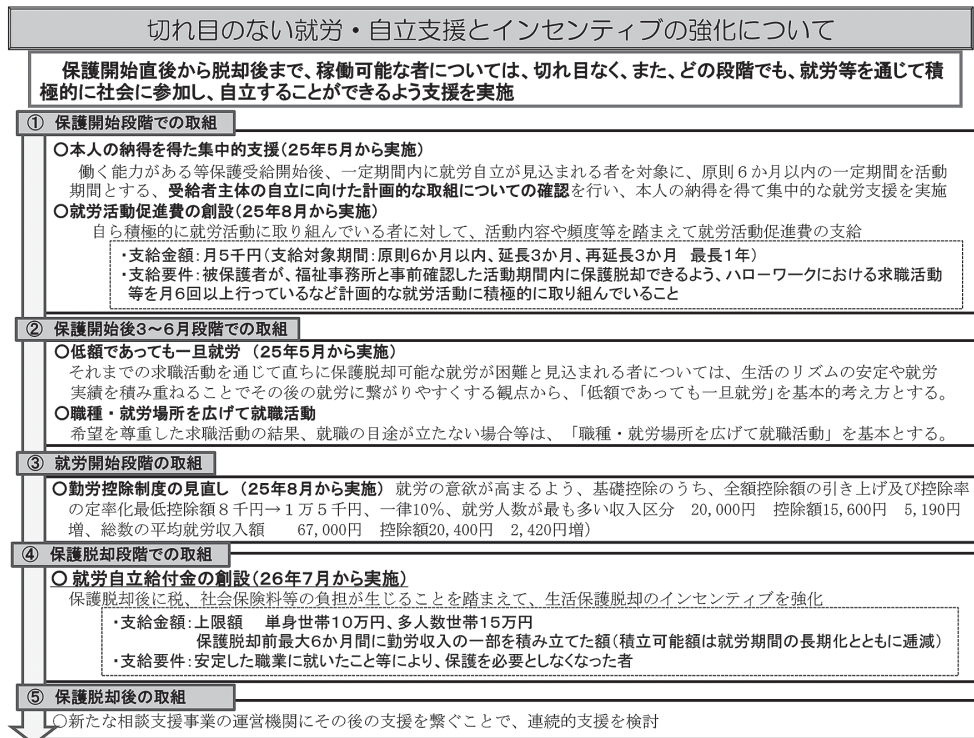
「就労・自立支援の基本方針」と新設された「就労活動促進費（2013 年 8 月～）」、「就労自立給付金（2014 年 7 月～）」を合わせた政策パッケージを「切れ目のない就労・自立支援とインセンティブの強化」（次頁図 1）と呼ぶ。それは生活保護受給者を以下の 1. ～5. の手法で自立へと導く。

(1) 2013 年 5 月 16 日付社援発 0516 第 18 号厚生労働省社会・援護局長通知（2019 年 5 月 27 日社援発 0527 第 1 号による改正まで）。

(2) 「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」2005 年 3 月 31 日社援発第 0331003 号厚生労働省社会・援護局長通知。

1. 被保護者主体の計画的な取組（自立活動確認書の策定）
2. 求職活動へのインセンティブ強化（就労活動促進費）
3. 「低額であっても一旦就労」
4. 就労へのインセンティブ強化（勤労控除の見直し）
5. 保護脱却へのインセンティブ強化（就労自立給付金）

図1 切れ目のない就労・自立支援とインセンティブの強化について



出所：厚生労働省社会・援護局保護課（2014）「就労支援等の実施状況について」（第16回社会保障審議会生活保護基準部会資料1）：13頁。

ポイントは、①インセンティブ、②期間（段階）の明示、③責任化の3点である。

①給付や控除という就労による金銭的なメリットを大きくする（または不就業のダメージ（損益）を増やす）ことによって個人を「動かす」。②保護開始から脱却までを単線的な流れとして区分することで、「人」ではなく「段階」（開始後〇〇月段階）によって取組を定める。そしてその履行を受給者個人とケースワーカーに遵守させる。③「主体的に参加」「本人の納得」という用語で自発性をアピールする一方で、同時に基本方針（低額であっても一旦就労）を掲げて誘導する。それは本人の「同意の上」として回収されるため選択した側に責任が生じる。以下、詳しくみていく。

（2）自立支援と福祉コンディショナリティ

生活保護における自立支援は、三つの自立論（就労による経済的自立・日常生活自立・社会生活自立の三つから構成される）をベースにしており、従来型の支援のバージョンアップとして捉えることが一般的である⁽³⁾。

ここではまったく逆の見方を提示する。自立支援とその一連の政策群を「支援や保障の仕組みを制限する条件」と捉える。「自立のために支援する」は、自立を目的としない支援や保障を暗に排除する。自立への意欲を保持し、自立という目的を定め、自立に資する活動を行うことを要請する。それはしばしば自立への努力が支援や保障の前提条件となる。ゆえに自立支援は支援の拡張というよりは、支援の条件づけの一種であり、それは支援や保障を「要件を満たすことで駆動するもの」へと変容させる。

これを福祉コンディショナリティ Welfare Conditionality（福祉の条件化）と呼ぶ。福祉コンディショナリティとは、福祉給付へアクセスするにあたって人びとへ特定のふるまい（行動・行為）を求める要件／要件化を指す。英米圏を代表に世界の社会福祉の再編をリードするのがこの福祉コンディショナリティであるが、思想的基盤にあるのが福祉の契約主義である。福祉の契約主義とは貧困救済における国家の義務を個人の責務へと反転させる思想を指す（原 2018）。本来、生存権は保障の履行を国家に義務づけるが、福祉の契約主義はその義務を国家ではなく個人へ付与しなおす。「自立のために役立つ／自立を目指して活動する」という個人の責務（条件）を果たす限りにおいて保障や支援は適用されることになる。「自立支援」という一見すると親身で福祉的な語感をもつこの概念は、福祉制度を一層厳しく条件化する社会福祉の再編過程における日本的なあらわれといえる。

（3）条件化の実際

Watts and Fitzpatrick (2018) は、福祉コンディショナリティの技術を「①行動要件 (Behavioural requirements)」「②監視と検証 (Monitoring and surveillance processes)」「③懲罰 (Sanctions)」「④インセンティブ・報酬 (Incentives)」の四つに分類している。以下この分類を用いる。

ここでは「切れ目ない就労・自立支援とインセンティブの強化」の「就労活動促進費」を例に取り上げる。就労促進費とは、就労活動のインセンティブを高める目的で創設された生活保護の扶助の一種である。この扶助の支給には、以下の活動要件⁽⁴⁾が定められている（①行動要件）。

- a 「自立活動確認書」に基づき、以下の b～d に定める求職活動を行っていること
- b 月 1 回以上求職先の面接を受けている又は月 3 回以上求職先に応募していること
- c 月 1 回以上保護の実施機関の面接を受けること
- d (a)～(c) までは組み合わせて週 1 回以上の活動を月 6 回以上行っていること
 - (a) ハローワークでの求職活動（職業相談及び職業紹介）又は履歴書・職務経歴書の作成や面接等の各種セミナーへの参加。
 - (b) 保護の実施機関が行う就労支援プログラムへの参加。
 - (c) 生活保護受給者就労自立促進事業への参加。

(3) これらの一般的な自立論に対する批判として桜井（2017, 2020）などを参照。

(4) 『生活保護手帳 2020 年度版』（中央法規）：312-313 頁。

上記の要件をすべて満たした場合、月額 5,000 円が本人に支給される（④インセンティブ）。求職活動の報告が必要であり、保護の実施機関（福祉事務所）での月 1 回以上の面接時に本人は「求職活動状況・収入申告書」を提出する（②監視と検証）。報告やセミナー等のプログラム参加状況が適切でないと判断されれば支給は取り消される（③懲罰）。

就労活動の開始時に「自立活動確認書」を作成する。自立活動確認書は「就労・自立支援の基本方針」により導入された。生活保護受給者の自立に向けた主体的な取組を推進するため、福祉事務所は保護開始後速やかに本人と面談を行い、求職活動の具体的な目標、内容、活動期間を定め、具体的な就労支援方法についても、「本人の同意」のもとで策定する（①行動要件）。確認書は本人の署名後に、原本を福祉事務所が保管し、写しが本人に手交される。

これらは対象者の義務であり、確認書の作成や求職活動状況の申告を怠れば、福祉事務所の指導・指示の対象となる。従わなければ保護の変更、停廃止が検討される（③懲罰）。被保護者主体の取組であることから「確認書」と銘打っているが、その内容は明らかに福祉事務所が被保護者に「一筆書かせる」（誓約させる）ものでしかない。「本人の同意を得て」「本人の意向を尊重し」という表現をいくらちりばめても、拒否することが保護の廃止（≒餓死）を意味するなかで「主体」も「自発性」もありえない。

まさに福祉契約主義的な発想であり、生存権・社会権が保護の実施機関と被保護者個人の間で交わされる個人契約として処理される。ここで生じるのが責任の個人化である（平野 2012）。たとえ実質的に拒絶困難なものであっても、その取組を約束したのは自分なのであり、約束した活動を実施しなかったのも自分なのである。誓約が懲罰を正当化させ、約束を果たせなかった後ろめたさが本人に罰を受忍させる。そのすぐとなりでは、従順に就労活動に励んだ者に報奨が与えられる。

（4） 分断統治

就労活動促進費の創設は 2013 年 8 月であり、これは生活扶助基準引き下げとセットであった。アメとムチを抱き合わせるのは福祉削減の批判を逸らす常套手段であるが、分断統治の効果もある。生活保護受給者というひとかたまりの集団に分断線を引くことで「漫然と保護に依存する者」と「保護からの自立を目指す者」の対立図式を描き出し、後者への施しをもって前者の保障の撤退（切り下げ）の免罪符とする。さらに分断統治は何重にも作用し、「保護からの自立を目指す者」のなかにも分離線を引き、「熱心に就労活動に励んだ者」「就労自立に成功した者」がより優れて上等だと褒め称えられる⁽⁵⁾。

桜井（2019）は、生活保護制度の再編を「押し出し（push）」「引き寄せ（pull）」「引き下げ（down）」により説明している。求職活動の誓約など集中的に就労活動を活性化させることで保護からの押し出しをはかり、就労自立給付金などのインセンティブ（誘因）設計により労働市場への引き寄せを狙った。そして全体の生活保護基準を押し下げることで自立の水準、保護の要否水準自

(5) 「〇〇促進費」を用いて、生活保護の基準を下げるのはこれがはじめてではない。2005 年から生活保護の母子加算を廃止した際にも「ひとり親世帯就労促進費」を創設して非稼働のひとり親と就労世帯の分断統治をはかった。

体を引き下げる⁽⁶⁾。それらすべてが生活保護から「自立しやすい」制度への再編となっている。

（５） 低額であっても一旦就労

就労活動促進費の支給期間は原則 6 か月以内となっているが、これは「就労・自立支援の基本方針」に準拠している。基本方針では「就職できないという状況が長く続くと、就労による自立が困難になってくる傾向がある」と「保護の依存性」に言及し、切れ目のない期間を定めた集中対応を要請する。そのため、自立活動確認書で定める活動期間は、原則 6 か月以内となっている⁽⁷⁾。

6 か月以内の活動期間の中間地点（3～6 か月）に中間評価の機会が設定される。それまでの活動では保護脱却に十分な収入のある仕事に就くことが困難と判断された場合、「低額であっても一旦就労」するための活動へと見直しがなされる。低額でも就労を優先する理由として、生活リズムの安定や就労実績の積み重ねがその後の就労に繋がりやすくさせるとされるが、福祉事務所が就労支援における基本方針を「低額であっても一旦就労」と定めることは、福祉受給者をワーキングプア化するおそれがきわめて高い（桜井 2017）。

（６） 小 括

ここまで 2013 年からの就労・自立支援の強化政策をまとめた。いずれも自立支援の萌芽期（2005 年～）にみられた三つの自立論ベースのある種マターナルな支援プログラムは影を潜め、入れ替わりにパターン化された介入とあからさまな規律の強化が幅をきかせていることがわかる。それは生活保護におけるコンディショナリティを一層強化している。

2 率を通じた統治

（１） 人口を対象とした統治

前節では、福祉コンディショナリティの強化である自立支援政策が、個人（主体）にどのように作用するかについて微視的に論じた。フーコーは「生政治」や後期の「統治性」研究において、統治の対象が責任主体としての個人から人口としての集団やリスクに拡大する様を描いた（Foucault 2004 = 2008）。集団（人口）を対象とした統治術は「率（rate）」が大きな意味をもつ。本節では、生活保護受給者への個別対応から焦点を移し、「就労率」を通じた統計・データ管理と指標化について取り上げる。

ここでは統治の対象は、受給者ではなくケースワーカー、福祉事務所の側へとうつる。インセンティブや監視・測定といった統治技術もまた支援主体（集団）がターゲットとなる。

（６） 勤労控除の見直しでとくに顕著であり、就労の意欲を高める制度改革と表向きは言われているが、実際の機能は生活扶助基準の引き下げ以上に、自立廃止水準の引き下げを高めた（桜井 2013）。

（７） ただしこれは保護の有期化を主張する右派の要請への現行法におけるギリギリの応答という側面もある。

(2) 就労支援促進計画

2015年4月から全国の自治体において「就労支援促進計画」を策定することが定められた⁽⁸⁾。その内容は、自治体ごとの就労支援に関する現状と課題を把握し、それらに基づく取組事項と目標を設定した計画を策定することで、生活保護受給者の就労支援事業（就労支援プログラム）⁽⁹⁾を効果的・効率的に実施していくというものである。

就労支援促進計画は「1. 指標の定義」「2. 目標の設定」「3. 非参加者の把握」「4. 評価と見直し」から構成される。

「1. 指標の定義」と「2. 目標の設定」：取組の事後の定量的な評価のために、次の指標が定義され、自治体はそのすべてについて目標設定を行う。

【指標】

①事業対象者数、②事業参加者数、③事業参加率、④達成者数（就労した者及び就労による収入が増加した者の数）、⑤達成率（就労・増収率）、⑥就労・増収による生活保護費削減額、⑦生活保護廃止者数、⑧生活保護廃止率、⑨その他世帯数。

「3. 非参加者の把握」：「就労支援事業に参加していない者等の割合の状況」を把握し、非参加者の就労状況や求職活動状況を詳細に類型化する。

「4. 評価と見直し」：目標数値に対する達成状況、事業成果、事業の費用対効果を評価し、達成状況が不十分な場合は次年度以降の事業内容の見直しを行う。

これはある集団（人口）に対する統治テクノロジーの典型的な形態である⁽¹⁰⁾。企業の業績管理のようであるが、実際には中央政府の官僚が作った枠組みに則って、福祉事務所の現場を管理する新しい規律のシステムといえる。そして評価（業績管理）において指標を定める権限をもつ者はゲームを支配することができる。

就労・増収率や生活保護費の削減額、保護廃止率といった数値目標を上級官庁（＝国）へ報告する行為自体が、就労支援や保護の削減、廃止に対する現場での心理的圧力をより一層強める。目標数値は自治体が独自の裁量で定めることになっているが実情は別である。あらかじめ国がKPI（重要業績評価指標）の目標値を設定しており⁽¹¹⁾、この目標値と一緒に計画策定の依頼文書が自治体へ毎年通知される。そうして上級官庁から暗に（むしろ明示的に）望ましい水準が示されるなかで計画が策定される。

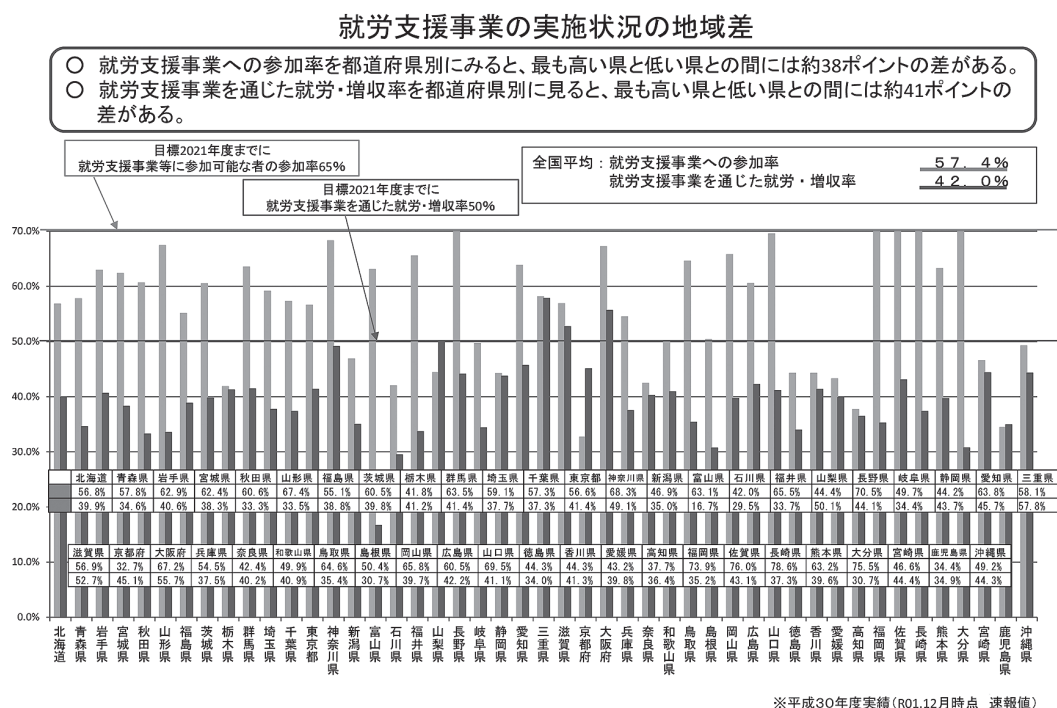
(8) 「就労支援促進計画の策定について」2015年3月31日社援保発0331第22号厚生労働省社会・援護局保護課長通知（2020年3月25日社援保発0325第1号による改正まで）。

(9) 対象事業は以下のとおり。1. 生活保護受給者等就労自立促進事業（ハローワークとの連携事業）、2. 被保護者就労支援事業、3. 被保護者就労準備支援事業、4. 上記以外の就労支援。

(10) 以降は重田園江の大学改革における分析を参考としている（重田2018：109-152）。

(11) 本稿執筆時点（2021年4月）では、2021年度までの達成目標（KPI）として、①就労支援事業の事業参加率65%、②就労・増収率50%、③「その他の世帯」の就労率45%とされている（出所：「経済・財政再生計画改革工程表2018改定版」2018年12月20日経済財政諮問会議）。

図2 就労支援事業の実施状況の地域差



出所：厚生労働省社会・援護局（2020）「全国厚生労働関係部局長会議資料」（2020年1月17日）82頁。

さらに国は各種指標を比較可能な形（都道府県別など）で公表する（図2）。図には達成目標とともに「全国平均」「都道府県平均」が示され、自分たちの自治体の各種「率（rate）」の正常／異常が一目でわかるようになっている。より優れた数値の他者（県）と落ちこぼれが晒し出される。これら公表自体が一種のサンクション（懲罰）として作用し、「せめて平均へ」「より高い水準へ」という心理的圧迫と競争を引き起こさせる。

さらにあからさまなインセンティブも設定されている。就労・増収率の達成率が高い自治体に対して、国からの補助率の引き上げ（加算措置）が行われる。反対に就労支援事業等の参加率が著しく低い自治体（落ちこぼれ）は、国による個別の理由聴取の対象となる。

一連の手法のミソはやはり目標を「自己設定させる」点にある。上位者の意にそぐわない目標設定は許されないが、付度して定めた数値目標の履行責任は定めた行為者に帰する（あなたが決めたのでしょうか？）。

しかし、上位者は自ら定めた目標達成に伴うコストを下位役割の行為者に転嫁することができる。内閣府（経済財政諮問会議）の求める KPI（評価指標）を厚生労働官僚が（付度して）定め

る。官僚はそれを自治体に割り振る(就労支援促進計画)⁽¹²⁾。自治体は達成目標を策定し、現場(福祉事務所)の職員(ケースワーカーや就労支援員、査察指導員)にノルマとして伝える。上位から下位に目標がおろされていき、最後には負担をどこにも転嫁できない末端のストリートレベル官僚が残る。指標化と目標設定による統治が現場での就労支援を一層加熱させ、生活保護者との面談場面はさらに緊迫したものとなる。もっとも真の意味での負担(コスト)の最終引き受け先は当事者であろう(ただし当事者の意向が政策目標まで遡上して省みられることは決してない)。

(3) 規律化と専制

同様の改革は日本中の至る領域で行われており、重田園江の近年の日本の大学改革の分析が参考になる(引用部の教育を福祉に置き換えればよい)。

そもそも教育においては、競合する当事者にとって行動の指標となる価格に当たるものが存在しない。そのような本質的に非市場的な場所で、官僚たちは擬似競争の采配者となることを思いついた。それによって、非市場的な「競争もどき」の場を設定し、そこでの言語を支配しまた裁定基準を独占し、教育機関への管理と統制を強めたのである。(重田 2021 : 340)

就労支援促進計画の指標は、生活保護の現場における「自立」の意味を「就労・増収者数(率)」「廃止者数(廃止率)」「保護費削減額」にすり替える(言語を支配し裁定基準を独占する)⁽¹³⁾。そのうえで望ましい目標を誘導し、それを自己決定させ、時には実績を公表し、インセンティブと監視を駆使して競争(ゲーム)を扇動する。重田によればこれらの「改革」で実際に生じているのは「規律化」と「専制」であるという(重田 2021)。

自立や就労に固執する行政官僚の専制的なふるまいが、指標化と目標設定によって加速する(実際は官僚こそが数値に支配されている)。国の関与が強まるほどに現場／当事者の規律は強化される。地方自治体(福祉事務所)やそこで働くケースワーカー(ストリートレベルの官僚)の裁量の余地を奪い(自律性の喪失)、意欲を減退させる⁽¹⁴⁾。さらに、計画策定と実績報告、評価と見直しのための書類作成(paperwork)で、官僚たちは業務の大半を費やすこととなる。

(4) 全面的官僚制化

これはケースワーカーの仕事場面で年々悪化している。自立活動確認書や求職活動の申告は、生

(12) 福祉事務所のみならず、ハローワークでも同じ構造がみられる。生活保護受給者等就労自立促進事業は、福祉事務所とハローワークの連携事業であるが、ハローワーク側も同様の計画策定し、目標設定、実績報告のスキームが課されている(「生活保護受給者等就労自立促進事業協議会の設置について」2010年2月19日職発0219第3号、能発0219第2号、雇発0219第3号、社援発0219第4号厚生労働省職業安定局長、職業能力開発局長、雇用均等・児童家庭局長、社会・援護局長通知(2015年3月31日職発0331第16号、能発0331第29号、雇発0331第22号、社援発0331第30号改正まで)。

(13) 指標(定量)化とは、複雑な現実をシンプルな数値情報へと「質を落とす」行為であり、簡単に数えられるもののしか測らない。そこでは本来の概念、歴史、意味がはぎとられる(Muller 2018 = 2019 : 25)。

(14) 測定への圧力は、プロフェッショナルの意欲をそぐことになる(田尾 2010 : 196)。

活保護受給者への「監視と検証」であるが、それはそのままケースワーカーに膨大な書類仕事と確認作業を発生させる。各種の書類を漏れなく徴収しているかは、国や都道府県知事等が福祉事務所の業務運営をチェックする監査の着眼点にもなっており⁽¹⁵⁾、ここでの「監視と検証」の客体はむしろケースワーカーの側となる。そのため担当者は担当世帯の大量の申告書を揃える仕事に忙殺されて、ケースワークや「自立支援」ができなくなるという倒錯的な事態が生じる。監視コストが非効率なまでに膨張するなかで、管理が自己目的化し、従来の仕事の意味や目的は忘却される（Muller 2018 = 2019 : 46）。

こうしたPDCA サイクルに殺されているのは官僚組織だけではない。Graber（2011 = 2017）はこのことを「全面的官僚制化（total bureaucratization）」として、社会のあらゆる領域を官僚制の論理で覆い尽くす様相を名づけた。この全面的官僚制化は、私営化／民営化（プライバタイゼーション）の領域でとくに顕著にあらわれる。「官から民へ」の掛け声のもとで規制緩和された結果、公共サービスが民間委託されたまさにその領域が官僚制に侵食されていく。

田尾（2010）は、公共サービスの担い手が民営化や民間委託によって増えるほどに、実際はストリートレベル官僚は多くなる。極端な場合、委託先のNPOのボランティアでさえも、最末端のストリートレベル官僚として機能する可能性を秘める、と指摘する（田尾 2010 : 278）。民間委託によって公的権力が分離するのではない。むしろ権力の担い手が増えて統治が行きわたる。その意味でNPOの台頭や地域共生は単なる「公の撤退」ではなく、非営利組織や地域が官僚制の論理に飲み込まれて統治の尖兵と化す肥大化のプロセスでもある。ここでは公と私は対立図式ではない。公が（擬似）市場化していくなかで、民が官僚制化していく。

次節では生活保護の自立支援における委託関係を取り上げ、自治体とその他の組織のなかにあらわれる統治の様相をさらに詳しくみていく。

3 私営化／民営化による統治

(1) プログラムから事業へ

2013年の生活保護法改正において生活保護受給者への就労支援が「被保護者就労支援事業」として法定化された（生活保護法第55条の7）。自立支援の導入時期は、自立支援「プログラム」体系として、各自治体は様々なプログラムの策定を競い合ったが、現在ではプログラムの文字は国の政策文書から急速に姿を消しつつある。入れ替わる形で存在感を増すのが、就労支援「事業」である。当初「就労支援事業」は自立支援プログラムを構成する個別プログラムの一つにすぎなかった

(15) 国・都道府県知事等が実施する監査の着眼点に次の記載がある。

20-5-（1）稼働年齢層の者のいるケースに対する指導援助の状況

イ 就労可能と判断された被保護者であって、集中的な支援が効果的と思われる者に対しては、「自立活動確認書」が徴取されているか。

ウ 就労・求職状況管理台帳は整備されているか。また、対象者には、求職活動状況・収入申告書を毎月提出させ内容を把握し、必要な指導は行われているか。

出所：「生活保護法施行事務監査の実施について」2000年10月25日社援第2393号厚生省社会・援護局通知（2020年3月31日社援発0331第16号による改正まで）。

が、いまでは本体を食う勢いでもっぱら前面にでている。

「プログラム」から「事業」への移行は何を意味するのか。自立支援のプログラム化はケースワークの定型化・画一化・指標化を引き寄せたが、支援の事業化は支援を商品化させ、ケースワークの領域からより巧妙に外部化させる（この「商品化された支援」は純粋な市場ではなく、管理された市場（準市場）のなかで取引される）。支援の商品化と外部化。これにより従来は聖域とされていた領域にも資本の論理が入り込む。単に商品化するのではなく、外部（民間）委託の手法をとることで引き受ける支援主体を下請け化する。この行政による委託関係、下請け構造は「率による統治」をより激しいものにさせる。官の外部に出すのに統治が強化される。以下ではその例を具体的にみていこう。

（2） 刑罰化する地方行政

ここでは大阪市と千葉市の二つの自治体の就労支援事業を取り上げる。この2市を取り上げるのは自立支援の商品化と外部化、それに伴う「率による統治」の激化をもっとも先鋭的に体现しているからである。

両市の共通項は「刑罰国家」（Wacquant 1999 = 2008）的ともいえる不正受給対策と厳罰化傾向である。他都市に比べ高い保護率、被保護人員を有する大阪市は、ケースワーカーの不足も深刻であり、標準数（80 世帯／1CW）換算で 400 名以上のケースワーカーが不足している。その反面「適正化」と称する不正受給対策には並々ならぬ予算と人員を注いでおり、警察官 OB らで構成される不正受給調査専任チームを設置し担当職員を全区の窓口 に 42 名配置。その単年度予算は総額 11.2 億円にのぼる（2020 年度）⁽¹⁶⁾。なお、福祉事務所窓口 に警察官 OB を配置するなどの「警察との連携協力体制強化事業」を採用しているのは、全国の福祉事務所設置自治体の 2 割程度（2018 年時点）であり、千葉市も同事業を実施している⁽¹⁷⁾。

千葉市もまた不正受給に対して特異なまでの厳罰化の様相を呈している。2015 年法改正により不正受給の罰則引き上げと徴収金の加算が創設されたが、「徴収金の加算」は不正受給本体の返還に加えて不正受給額に最大 40% までの金額を上乗せできる措置である。この措置自体が生活保護世帯にとって相当強力な制裁であるため、国は加算の適用は「特に悪質、巧妙である場合等」にのみ行うよう通知している⁽¹⁸⁾。しかしながら千葉市の徴収金の加算措置件数は 2014 ～ 19 年度の 6 年

(16) 大阪市「生活保護適正化にかかる予算措置状況について」

URL: <https://www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushitsu/page/0000516158.html> (2021 年 4 月 5 日確認)。

(17) 警察官 OB 配置問題による「社会福祉の刑罰化」については堅田・宮下（2012）参照。

(18) 具体的には以下の 1. ～ 3. の場合として示されている。1. 書類に意図的な虚偽記載や偽造、改ざんするなど悪質、巧妙性が高い場合。2. 過去に保護費の不正受給を繰り返していたり、必要な調査に協力しないなどの場合。3. 不正受給期間が長期に渡る場合（出所：「生活保護費の費用返還及び費用徴収決定の取扱いについて」2012 年 7 月 23 日社援保発 0723 第 1 号厚生労働省社会・援護局保護課長通知（2018 年 10 月 10 日社援保発 1010 第 1 号による改正まで）。

間で514件と政令市のなかでも突出している。当該年度の政令市合計は1,498件であり、およそ1／3を千葉市が占める計算となる⁽¹⁹⁾。まさに生活保護の刑罰化を牽引する2市といえる。

大阪市・千葉市の保護行政の刑罰傾向を決定づけたのが、市長主導のプロジェクトチーム（PT）の存在である。2009年9月、当時の大阪市長が生活保護行政特別調査プロジェクトチームを設置⁽²⁰⁾。自ら座長となり、チーム内に適正化推進チームを設置するなど不正受給や貧困ビジネスへの対策を強化した⁽²¹⁾。千葉市でも大阪市の動きを参考に、歴代最年少市長として話題になった当時の市長（2009年6月就任）が、就任の翌年2010年5月に市長を委員長とした「生活保護自立支援強化プロジェクトチーム」を立ち上げている⁽²²⁾。

二つのPTが不正受給対策とともに重視したのが「就労支援の強化」（生活保護からの自立）であった。それは具体的には、就労者数に応じた委託企業への成功報酬制度（インセンティブ加算）と委託料減額措置（サンクション）という形であらわれた。

生活保護受給者の就労支援（個別面談、キャリアカウンセリング、就労支援セミナーの開催、求人開拓、定着支援など）を大阪市・千葉市は民間事業者に委託している（大阪市「総合就職サポート事業」、千葉市「被保護者就労支援事業」）⁽²³⁾。受託団体はいずれも大手人材派遣会社であり（大阪市：パソナ、アソウ・ヒューマニーセンター、パーソルテンプスタッフの3社。千葉市：パーソルテンプスタッフ）、事業者の選定を公募型プロポーザル（企画提案）方式⁽²⁴⁾で実施している。

（3）インセンティブ加算

大阪市は事業開始した2011年度当初から、市と事業者の間で「委託料の加算及び減額等にかかる特約条項」を取り交わし、委託事業者に対して正負のインセンティブを設けている⁽²⁵⁾。

(19) 各年度の生活保護法施行事務監査の実施結果報告集計より筆者が算定した。

(20) ニューヨークのジュリアーニ市政（割れ窓理論を基にゼロ・トレランス政策を実施）を参考にした。

(21) 大阪市健康福祉局生活福祉部 保護課「生活保護の適正化に向けて——生活保護行政特別調査プロジェクトチーム（PT）のこれまでの取り組み」（2011年12月）。同プロジェクトチームは首長の交代に伴い「生活保護適正化連絡会議」に変更するも基本的な方針は維持されたまま現在に至っている。

(22) 千葉市「生活保護自立支援強化プロジェクトの主な取り組み状況 生活保護自立支援強化プロジェクトチーム」URL: <https://www.city.chiba.jp/hokenfukushi/hogo/pt-torikumi.html>（2021年4月5日確認）。

(23) 以降は本稿執筆時（2021年3月時点）で確認した内容となっている。

(24) プロポーザル（企画提案）方式は委託などの事業契約手法の一つ。競争入札と異なりあらかじめ予算額が示され、その範囲内で応募者は自身が提供できる事業内容を逆提案する。民間の柔軟なアイデアが生まれる一方で、「あれもやりますこれもやります」という事業者の企画提案のなかでより自発的に権力に従順する構造を生み出す（際限ない労働強化につながる）。また、受託後も次の企画提案に向けた実績づくりに追われる。

(25) 以下は、大阪市「総合就職サポート委託業務（長期契約）受託事業者募集要項」（2018年12月）を基にまとめた。なお、大阪市のインセンティブ加算は、川久保（2017）が詳しい。

1. 委託料の加算⁽²⁶⁾

(1) 廃止等による加算

①生活保護受給者が支援によって就職し廃止、②保護申請中の者が支援によって就職し、保護受給に至らなかった場合：1人あたり60,000円⁽²⁷⁾。

(2) 職場定着による加算（対象は事業支援就職者）

①就労開始後3ヵ月の職場定着——給与月額5～10万円未満：10,000円、10万円以上：20,000円。

②就労開始後6ヵ月の職場定着——給与月額5～10万円未満：5,000円、10万円以上：10,000円。

2. 委託料の減算

事業の「就職率」が50%を下回った場合は、基本委託料から減額する。a 就職率45～50%未満：基本委託料の1%、b 40～45%未満：基本委託料の2%、c 40%未満：50%から就職率を減じて得た率。

千葉市の事業開始は2010年10月からだが、（おそらく大阪市の事業を参考に）2012年度から就労定着や就労者数の実績に応じた委託料の減額措置・インセンティブ制度を導入している⁽²⁸⁾。

1. 成功報酬（上限1000万円までに設定）

①就労廃止：就労により保護廃止となった生活保護受給者1世帯あたり120,000円

②就労開始：基準就労者数（1,000人）を超えた場合、就労者数1人あたり12,000円を加算。基準に不足する場合、同1人あたり12,000円を減算。

2. 減額措置

全就労者に対する就労定着期間が3か月以上の者の割合（定着率）が目標値（50%）を下回った場合、基本委託料から減額する。①定着率45～50%未満：基本委託料の1%、②40%～45%未満：基本委託料の2%、③40%未満：目標値（50%）から定着率を減じて得た率。

大阪市・千葉市ともに細かな制度条件の違いは存在するが⁽²⁹⁾、就労廃止1件あたり単価設定した報酬（インセンティブ）を支払う点、目標数値（就労率／定着率）を下回った場合に基本委託料から減額（サンクション）する点が共通している。

大阪市と千葉市の試みは先行事例であるが特異事例ではなくなりつつある。生活保護世帯の就労

(26) (1) 及び (2) 双方の要件を満たす場合、加算の請求はいずれか一方に限る。また支援対象者が、複数回就職に至った場合も、加算の請求はそのいずれか1回に限る。

(27) 消費税増税の影響で、現在の加算額には端数が生じている（60,000円→61,111円）が、本稿では省略した。

(28) 以下は、千葉市「令和2年度千葉市被保護者に対する就労支援事業及び就労準備支援事業業務委託仕様書」を基にまとめた。

(29) 両市の違いを列挙すると、①廃止時加算額の差異（1件あたり大阪市6万円、千葉市12万円）、②大阪市は保護申請者の却下・取下げも加算の対象。③千葉市は廃止以外の就労も個別加算／減算の対象（±1.2万円）、④基本委託料の減算対象が、大阪市は事業支援者の「就職率」、千葉市は全就労者の定着率。——どれ一つとっても“細かな”違いとはいえ、慎重な検証を有する内容であるが、これは別稿で論じたい。とりわけ大阪市が成功報酬に保護申請者（の却下・取り下げ）を対象としている点（②）は、同市の申請段階のきわめて特殊な対応（「申請時の就労にかかる助言指導のガイドライン」が背景にあると考えられる（大阪市生活保護行政問題全国調査団編2014））。

廃止の個別単価設定を導入する自治体は筆者の知る限り2市のみであるが、公的機関の委託制度全般であれば、成功報酬を事業の委託料に連動させる「成果連動型民間委託契約方式」(PFS)⁽³⁰⁾は現在、内閣府がもっとも力を入れている政策の一つである⁽³¹⁾。なお、同じ成果連動型の仕組みで、事業者が外部の民間資金提供者（金融機関や投資ファンドなど）から事業資金の調達を行う場合、ソーシャル・インパクト・ボンド（SIB）と呼ぶ（この場合投資家は事業の成否に伴うリスクとリターンを得る）。

生活保護分野でもパイロット事業が実施されており、尼崎市の生活保護受給中のひきこもり若者世帯へのSIB就労支援事業（2015年度）⁽³²⁾、鎌倉市の生活保護受給者の健康管理支援事業（2019～21年度）⁽³³⁾などがある⁽³⁴⁾。

（4）自立支援の商品化、自立支援ゲーム

ここで行われているのは自立支援の商品化である。生活保護受給者の自立を利益（1件〇〇万円）に変える商業活動⁽³⁵⁾。もっとも市場の価格調整メカニズムが働いているわけではなく、それは擬似商品にすぎない。その意味で純粋な商品取引というよりゲームの賭け金と取り分に近い。この自立支援ゲームでは、当事者のあずかり知らないところで、彼／彼女らの自立の達成と失敗が「賭けの対象」としてやりとりされる（実際にSIBの場合、投資家は事業の達成状況（インパクト指標）に応じた報酬を得る）。

ご多分に漏れずこのゲームも胴元に強い権力がある。地方政府（胴元）は事業の仕様内容（ルール）を決め、目標値や報酬単価（レート）を定めて、入札を仕切り、業者（プレイヤー）を選ぶ。事業実績を管理して、査定したうえで対価を支払う。測定と報酬、インセンティブとサンクションを通じた福祉事業の支配。国が自治体に行っていた目標管理の支配を、今度は自治体が委託システムを通じて民間団体に行う。そこで何が起こるだろうか。

容易に想定されるのが、報酬設定による支援行為の変質である。原（2018）によれば、英国の就労支援事業（ワークプログラム）が、アウトソーシングと競争原理の導入やPbRの設定により、サービス供給に際して「クリーミングとパーキング（Creaming and Parking）」が生じているとい

(30) 英米発であり、アメリカではPay For Success (PFS)、イギリスではPayment by Results (PbR) という。いずれも成果に対する支払いの意。

(31) 「未来投資戦略2018」（2018年6月15日閣議決定）で「成果連動型民間委託契約方式の普及促進」が謳われ、内閣府に成果連動型事業推進室が設置、一般財団法人社会変革推進財団（2019年に社会的投資推進財団と社会変革推進機構が合併）とともに日本におけるPFS、SIBの推進を主導している。

(32) 日本財団が1300万円の資金提供を行い、日本ファンドレイジング協会の中間支援のもと、NPO法人育上げネットがアウトリーチ事業を実施（尼崎市保護課と連携）。事業評価（インパクト評価）を武蔵大学が担っている。

(33) 鎌倉市と株式会社データホライズンが業務委託契約。

(34) ほかに大阪府の地域福祉支援計画に基づき設置された「ソーシャル・インパクト・ボンド（SIB）を活用した大阪独自の生活困窮者自立支援のための新たな仕組みづくり研究会」（2015～2017）など。

(35) 本稿では生活保護受給者の就労という財政効果が比較的描きやすい題材を取り上げているが、PFSやSIBにおける成果・社会的インパクトは非金銭的領域でこそ真価を発揮する。そこでは非経済的活動の商品化を可能にし、評価（統治）の対象とする（釧路市のSROIなど（釧谷ほか2014））。その際に重要なアクターとなるのが評価機関である（大学や民間シンクタンクなど）。尼崎市や釧路市ではいずれも大学が事業評価に参画している。

う。成功報酬があるため、事業者は早く就労しやすい人々にサービスを集中させて（クリーニング：いいとこ取り）、困難層が放置される（パーキング：滞留、放置）。そこで排除されるのは、とくに就労に困難を抱える障害者と幼い子どもを抱えた家庭、若いシングルマザーである（原 2018, Rees et al. 2014）。また、支援対象に選別された側も就労目標率の設定とサンクション（委託料減額）により、成果があがりやすい劣悪な労働へと誘導される。しかもそれは政府のお墨つきなのである（「低額であっても一旦就労」（1 節（5）参照））。

特定層への選別と排除が生じる以外にも、津富（2020）が弊害を指摘するように、成果連動型にすることでプログラム単体（支援行為）の効果が正確に評価できなくなる、ノウハウが民間業者に占有される、事業者が様々な手段で成果を盛る方向へ動機づけられるなど「評価の副作用」が生じる。

（5）産福複合体（貧困－産業複合体）

現在の自立支援の到達点は「公的扶助受給者を労働市場へ送り出す」点にあるのではない。「公的扶助受給者を労働市場へ送り出す行為を市場へ送り出す」点、すなわち自立支援の商品化、ワークフェアのパッケージ化にある。貧困支援の現場に営利目的の私企業が参入し、当事者の人権を軽視するような事業を展開する様をしばしば「貧困ビジネス」と呼ぶが、ここで起きているのはそのような貧困ビジネスとは一線を画す。政官財はもちろん、社会福祉法人、大規模 NPO、大学などの研究機関に民間シンクタンクがそれぞれの役割を發揮しながら参画する。

想起されるのは、アメリカの犯罪・収監政策に応じて、民営化された監獄に巨額の資本が吸い寄せられる様を「産獄複合体」と名づけた状況である（Davis 2003 = 2008）。この枠組みと同じように、一私企業の単なるビジネスではなく、貧者の統治そのものを一つの産業とする。「貧困ビジネス」ではなく、「産福複合体（貧困－産業複合体）」（Hatcher 2016）と呼ぶ方が適切といえるかもしれない。

複合体を構成する個々のアクターの働きを一つずつとってみれば、権力は分散されて縮小しているようにみえる。しかし複合体総体でみれば、統治はより強靱なものとなる。

この複合体にとって、不就労の公的扶助受給者はもはや「問題」ではない。むしろ事業のための貴重な「原材料」である（植民地化）。そしてこれは貧困当事者への給付から複合体へカネが流れる仕組みでもある。

就労支援に関する生活保護受給者への給付と事業支出の費用を比較してみよう。生活保護費等の国庫負担に関する実績報告（2018 年度）によると、生活保護受給者への直接給付である就労自立給付金は 8.0 億円（支給件数 13,351 件）、就労活動促進費 337 万円（同 550 件）である。2018 年度被保護世帯数・人員は約 164 万世帯・210 万人（被保護者調査）であるから、就労自立給付金は保護世帯 1 万世帯あたり 81 世帯、就労活動促進費は保護受給者 1 万人あたりわずか 2.6 人に支給されている計算となる。対して、被保護者就労支援事業費による総事業費は 62.7 億円。両者へ流れるカネの量に大きな違いがあることは明らかである。

大阪市と千葉市を例にさらに詳しくみてみよう（2018 年度）。生活保護者への就労自立給付金は、大阪市：722 件 4179 万円（1 件あたり 5.8 万円）、千葉市：140 件 854 万円（1 件あたり 6.1 万円）

となっている。就労活動促進費は大阪市・千葉市ともに0件（支給実績なし）である⁽³⁶⁾。委託業者には就労廃止のインセンティブ手当を渡す両市が、当事者へのインセンティブ給付であり、求職活動の経費をまかなう就労活動促進費をほとんど支給していないというのは皮肉な話である⁽³⁷⁾。

一方で、被保護者就労支援事業は、大阪市では総事業費5.6億円（基本委託料5.3億円＋インセンティブ加算分2350万円）、千葉市で1.4億円（基本委託料1.3億円＋インセンティブ加算分1000万円）となっている。

事業支出と個人給付を単純に比較できるものではないが、それでもこの結果は自立支援政策によってカネがどこへ流れているかについて我々に示唆を与えてくれる。

まとめにかえて

生活保護における自立支援と統治の現在について述べた。はじめに宣言したとおり、本稿はラフ・スケッチにすぎず今後個人（主体）レベルの、人口（集団）に対する、複合体としての統治テクノロジーとその様相をより詳細に分析する必要がある。ここでは最後にそれらを分析する意味について触れておく。

ロイック・ヴァカン³⁸は貧困の厳罰化について描いた著作のなかで、あるイデオロギー（＝新自由主義）について次のように言及している。

それは、経済の領域では「商品化」、社会の領域では「個人主義」、そして司法の領域では「貧困の処罰化」として現れる。（Wacquant 1999 = 2008 : 4）

自立も同様のことがいえる。リベラリズム／ネオリベラリズムのなかで——自立は個人化される、自立は商品化される、自立は刑罰化される——。それは日本の文脈では自立支援という特殊な用語を生み出し、そして自立支援は社会福祉を次のように変質させる——自立支援は社会福祉を条件化させる、自立支援は社会福祉を官僚制化させる、自立支援は社会福祉を植民地化させる——。一連の変質により当事者への無条件性、支援組織の自律性、制度の公益性が後退していく。

福祉コンディショナリティも全面的官僚制も産福複合体による貧者の植民地（原材料）化も、世界全体の潮流である。自立支援概念は上記のイデオロギーをうまく稼働させるきわめて日本的な道具であった。ゆえに自立支援は端緒として、むしろそれぞれの場面における統治の様相を描くことが重要になってくる。

統治の様相をつまびらかにすることは、私たちを抑圧している「合理性」が、実はある特定の立場から見たものでしかないことを暴いてくれる。たとえばPFS・SIBに類出する「社会的インパクトによる財政効果」はもっともらしい理屈を捏ねているが、まったく空想の産物にすぎない。事業

(36) いずれも2018年度実績額。平成30年度生活扶助費等国庫負担金にかかる事業実績報告書から筆者が積算した。

(37) もっとも就労活動促進費の2018年度実績は全国で550件であり、大阪市・千葉市が特別出し渋っているわけではない。支給要件が厳しすぎるなど制度設計自体の問題が大きい。

の目標とする達成が、事業による効果のみでなされたという到底ありえない前提のもとで算定されているからである。ある生活保護者が「就労」したときに、その達成に至った効果を「事業による支援」が総取りするのである。現実的に考えてそんなことはありえない。人が仕事を始めたり続けたりすることは、そのような単純なものではない（私たちは支援も成果も極端に個人化して考える奇妙な傾向に蝕まれている）。

他にも、制度を条件でがんじがらめにして必要な人から遠ざけ、監視の仕事でソーシャルワーカーを書類漬けにすることは効率的なのだろうか？ 競争原理とインセンティブを御旗に掲げた結果、私企業にノウハウと公金が流出していくことは効果的なのだろうか？（その原資はたいてい受給者の生活保護費を削って生み出される）。これらを後押しする「合理性」の問い直しとその構造的把握こそが必要であろう。

（さくらい・けいた 立命館大学産業社会学部准教授）

【謝辞】

本研究は JSPS 科研費 JP19K13979 の助成を受けたものです。

【参考文献】

- Davis, Angela Y. (2003) *Are Prisons Obsolete?* Seven Stories Press, New York（上杉忍訳（2008）『監獄ビジネス——グローバリズムと産獄複合体』岩波書店）。
- Foucault, Michel (2004) *Naissance de la biopolitique*, Cours au Collège de France, 1978-1979（慎改康之訳（2008）『生政治の誕生——コレージュ・ド・フランス講義 1978-1979』筑摩書房）。
- Graber, Dabid (2011) *The Utopia of Rules : On Technology, Stupidity, and the Secret Joys of Bureaucracy*, Courtesy of Melville House Publishing（酒井隆史訳（2017）『官僚制のユートピア——テクノロジー、構造的愚かさ、リベラリズムの鉄則』以文社）。
- Hatcher, Daniel L. (2016) *The Poverty Industry: The Exploitation of America's Most Vulnerable Citizens*, New York University Press.
- Muller, Jerry Z. (2018) *The Tyranny of Metrics*, Princeton University Press（松本裕訳（2019）『測りすぎ——なぜパフォーマンス評価は失敗するのか？』みすず書房）。
- Rees, J. et al. (2014) "Support for All in the UK Work Programme? Differential Payment, Same Old Problem", *Social Policy & Administration*, Vol. 48, No. 2, 222-239.
- Wacquant, Loïc (1999) *Les Prisons de la Misere*, Raison D'agir（森千香子・菊池恵介訳（2008）『貧困という監獄——グローバル化と刑罰国家の到来』新曜社）。
- Watts, Beth and Fitzpatrick, Suzanne (2018) *Welfare Conditionality*, Routledge.

大阪市生活保護行政問題全国調査団編（2014）『大阪市の生活保護でいま、なにが起きているのか』かもがわ出版

重田園江（2018）『隔たりと政治——統治と連帯の思想』青土社

重田園江（2021）『フーコーの風向き——近代国家の系譜学』青土社

堅田香緒里・宮下ミツ子（2012）「貧者の統治の質的変容——生活保護への警察官 OB 配置問題を通して」『現代思想』Vol.40-11, 140-154 頁

川久保亮弘（2017）「自治体の生活保護制度運用実態と社会的費用」『資本と地域』12 巻, 28-47 頁

桜井啓太（2013）「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』Vol.21, 98-105 頁

- 桜井啓太（2017）『〈自立支援〉の社会保障を問う——生活保護・最低賃金・ワーキングプア』法律文化社
- 桜井啓太（2019）「就労自立支援サービスの現在——生活困窮者・生活保護の視点から」埋橋孝文／同志社大学社会福祉教育・研究支援センター編『貧困と就労自立支援再考——経済給付とサービス給付』法律文化社, 46-75 頁
- 桜井啓太（2020）「生活保護における「三つの自立論」の批判的検討」『社会政策』11（3）, 91-101 頁
- 田尾雅夫（2010）『公共経営論』木鐸社
- 津富宏（2020）「評価の副作用——成果連動型事業（成果型民間委託契約方式）を例として」『評価クォーター』（55）, 2-18 頁
- 剣谷忠範・徳田康浩・三浦哲裕・金山和生（2014）「SROI を用いた釧路市生活保護自立支援プログラムの事業評価」『社会福祉研究』第 119 号
- 原伸子（2018）「イギリスにおける福祉と家族——「困難を抱えた家族プログラム（Troubled Families Program）」とジェンダー」『大原社会問題研究所雑誌』716, 21-41 頁
- 平野寛弥（2012）「社会政策における互酬性の批判的検討——新たな社会構想としての「多様な互酬性」の可能性」『社会学評論』63（2）, 239-255 頁