

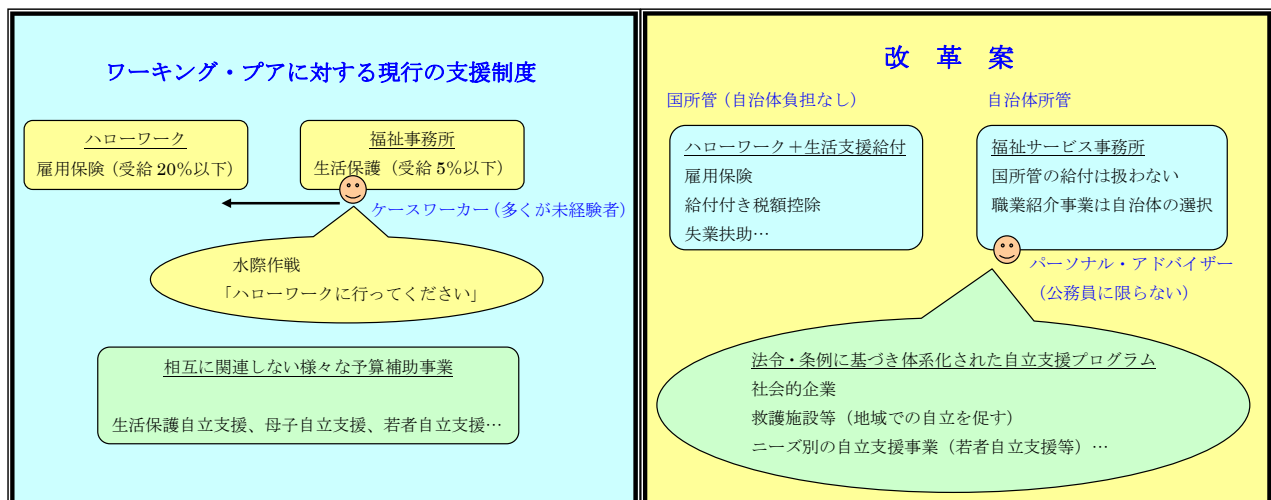
2009年11月27日

ワーキング・プアの生活保障と雇用創出

特別研究員 五石 敬路^{*}

<概要>

現在の日本経済をおおうデフレ現象の背景にはセーフティネットの機能不全がある。現行制度のもとでは、ワーキング・プアの9割以上は生活保障を、8割以上は雇用保険を受給できない。この要因として、非正規雇用の拡大とともに、長期失業者がヨーロッパの水準並みに増加している点を指摘できる。従来のワーキング・プアへの支援策は基本的に行政の裁量に依存し、国民の不安を払拭するものではなかった。本稿で提示する改革案としては、生活保障制度の解体・再編を通じ、ワーキング・プアに対する生活支援として失業扶助と給付付き税額控除を導入する。その際、給付の基準や実施等は国の事務、自立支援等の福祉サービスは自治体の事務とし、両者を明確に区分する。前者の機関はハローワークと統合し、雇用と福祉の連携を図る。ワーキング・プアに対する給付実施中は担当のアドバイザーを継続してつけ、その自立支援に際しては、社会的企業の設立・育成を通じ、雇用創出を積極的に支援する。また、若者自立支援等における現行の予算補助事業の統廃合、既存の生活保障施設等の福祉施設に係る基準の見直し等を通じ、法令や条例に基づいた自立支援事業を地域福祉の枠組みのなかで体系的に実施する必要がある。



^{*} 東京市政調査会・主任研究員

はじめに

国連統計によれば、日本の1人あたりGDPは1995年の約4万1,833米ドルから、2008年には逆に約3万8,578米ドルに下がってしまった。この間、たとえばノルウェーは1995年には約3万4,163米ドルと日本より低かったが、2008年には約9万4,791米ドルと日本の2.4倍に達した。既に日本は、2008年にシンガポールに抜かれ(3万9,423米ドル)、アジアで最も豊かな国とは言えない状態に置かれている。

こうした日本経済の長期的な停滞は、デフレーションという現象に端的に示されているように、供給に対し需要が小さいことに起因している。つまり、消費者が消費を抑制しているのであり、その背景には将来に対する不安感が根強く横たわっている。平成21年版『経済財政白書』も、経済学における「予備的貯蓄」という概念を用い、将来の所得や支出の不確実性に直面した場合、家計は現在の消費を抑制し、貯蓄を積み増すものと考えられることを説明し、実際、世帯主が非正規雇用者である家計は貯蓄率が高い傾向にあるとした。

筆者は、こうした日本における家計の将来に対する不安感の主な要因が、セーフティネットの機能不全にあると考えている。ここでいうセーフティネットとは、社会保障・福祉政策に限らず、雇用政策とも関連しており、主にワーキング・プアを対象にした支援制度を指している。日本におけるワーキング・プア対策は非常に貧弱と言わざるを得ない。

現在、日本では、非正規雇用やワーキング・プアの増加が社会問題化しているが、そもそもこうした問題は、その背景に経済のグローバル化とそれにとまなう脱製造業化という産業構造の再編が関係しており、1970年代から80年代にかけて欧米諸国が、そして1990年代以降は韓国等の東アジア諸国が同様に直面してきたのである。これらの諸国では、ワークフェア、積極的労働市場政策、第3の道などと呼ばれる新しい政策思潮が登場し、それに基づいた改革が実施されてきた。しかし、日本にはいまだそうした動きが見られず、これまでのワーキング・プアに関連する政策や事業は、法令あるいはルールに基づくものではなく、行政の裁量に依存し進められてきた。

本稿で改革案として提示されるのは、まず、ワーキング・プアのための雇用を創出するという考え方である。これまでの政策は基本的に、労働市場における求人の量は所与とし、それらの情報を求職者に提供し、相談にのり、必要な場合に教育・訓練を行うというパターンを基本としてきた。しかし、現在の求人の量を前提としたままでは、いつまでたってもワーキング・プアは安定した雇用を望めない。そこで、社会的企業という公的な支援を受けた事業体の設立・育成により、雇用そのものを創出しようというのである。それは地域再生にも寄与するに違いない。

次に、社会保障・福祉政策の改革である。現在、ワーキング・プアに対するセーフティネットはほとんど底が抜けてしまった状況にある。ひとたび失業者となれば、8割以上の確率で雇用保険の基本手当を受給することができず、生活保護を受給することもできない。そこで、生活保護制度の解体、再編を中心に社会保障制度を改革し、同時に、ハローワークと福祉事務所の統合等、関連する行政組織も再編されるべきである。このためには、国と地方の事務配分の見直しが求められる。

最後は、福祉施設と地域福祉の見直しである。国・自治体の財政がひっ迫するなか、社

会保障・福祉に投入可能な予算もまた限られている。そこで、希少な資源をいかに効率的に配分するかということが問題になる。たとえば、若者自立支援は、法令に基づかない予算補助により、一見どこが違うのかよく分からない類似した事業がいくつも実施されている。また、省令等の基準により設置された福祉施設の多くには多額の補助金が交付されているが、その有効性には疑問を持たざるを得ない。こうした「無駄」を洗い出し、新たな政策や事業に予算を再配分すべきである。また、地域福祉の領域においては、共同募金等、有効に活用されていない資源もあり、事業の改善が求められる。

本稿の構成は以下のとおりである。第1章で、主にワーキング・プアに対する社会保障・福祉が底抜けしてしまった状況とその理由を、具体的なデータにより説明する。第2章では、ワーキング・プアに対する自立のための様々な支援事業が、行政の縦割りや行政の裁量に依存していることによって有効に機能していないことを明らかにする。第3章では、本稿の提言を「社会的企業による雇用の創出」、「雇用と福祉の連携」、「福祉施設や地域福祉の見直し」の3点に分けて説明したい。

第1章 底抜けしたセーフティネット

生活保護

現代の日本には餓死者がいる。2005年から2007年にかけて、北九州市では、立て続けに3件の餓死事件が起きた。2007年7月10日、餓死状態で発見された52歳の男性は、日記の最後に「オニギリ食いたーい」と書き残していたと言う。実はこの男性は、アルコール性肝障害、糖尿病により、2006年2月より生活保護を受けていたが、所管の福祉事務所は就労指導し、亡くなる直前の2007年4月に男性は保護の辞退届けを提出していた。同じく2007年11月には、浜松の路上で飲まず食わずの状態にあった70歳の女性がなくなった。救急車を呼ぶよう求めたホームレス支援のボランティアによれば、この時女性の周りには数人の福祉事務所職員が心肺停止となっている女性を取り囲み、ただ見下ろしているだけの状態にあったと言う。

日本の社会保障制度のもとでは、理念的には、労働者が失職すれば、雇用保険制度により、次の職を見つけるまでの生活費として基本手当が支給される。高齢者、障害者、遺族の場合には社会保険が、病気や怪我をした場合には医療保険や労働災害保険等が用意されている。そして、これらの社会保障でも十分でない場合、最後のセーフティネットとして生活保護制度がある。生活保護制度のもとでは、世帯の所得が最低生活費を下回れば、誰にでも生活保護が適用され、生活扶助等として金銭や物品が給付されるのである。

社会保障が整備されているなかで餓死者が出るのは、このセーフティネットが底抜けしているからに他ならない。餓死はごく一部の例外ではない。2009年10月20日、政府ははじめて日本の貧困率を公表した。これによれば、2006年の貧困率は15.7%だったが、世帯総数が5038.2万なので、貧困世帯数は791.0万となる。同年の生活保護受給世帯は107.4万だったので、日本の貧困世帯のうち生活保護を受給しているのは13.6%に過ぎない計算になる。つまり、残りの8割以上は貧困に陥っていても生活保護を受けていないのである。

表1は、慶應義塾パネル調査（2005年）をもとに、貧困世帯を政府の定義と同様、世帯所得¹が中位所得の50%以下の世帯と定義し、さらに、この貧困世帯のうち、世帯員に1人以上就労者がいる世帯をワーキング・プアと定義し、その全世帯に占める割合を算出したものである。

表1 生活保護を受けていない貧困世帯数の推計^{注1)} (2005年)

(単位： 万戸)

総世帯	生活保護受給世帯		貧困世帯		C-A	D-B
	全世帯 (A)	稼働世帯 (B)	(C) ^{注2)}	ワーキング・プア (D)		
5,038.2	104.0 (2.1%)	13.1 (0.3%)	584.4 (11.6%)	372.8 (7.4%)	480.4 (9.5%)	359.7 (7.1%)

(注1) 図表中、括弧内は、総世帯に占める比率。

(注2) 貧困世帯およびワーキング・プアの世帯数は、慶應義塾パネル調査2005年による筆者の推計により、貧困世帯/総世帯=11.6%、ワーキング・プア/総世帯=7.4%として算出した。

(資料) 総務省『住民基本台帳に基づく人口・人口動態及び世帯数』、厚生労働省『平成17年度 社会福祉行政業務報告』、慶應義塾パネル調査2005年により、筆者作成。

表1によれば、2005年時点で、生活保護受給世帯は全世帯の2.1%、そのうち稼働世帯は0.3%を占めていた。すなわち、生活保護受給世帯のうち稼働世帯は12.6%に過ぎない。また、貧困世帯に占める生活保護受給世帯の比率を一般に「捕捉率」と言うが、日本においては17.8%である。英国、米国、ドイツ、フランスの捕捉率が37~78%であるのに比べ(図1)、かなり低い。貧困世帯のなかでワーキング・プアは63.8%を占めており、生活保護受給世帯における稼働世帯の比率(12.6%)と比べ、各段に高いことが分かる。つまり、ワーキング・プアのほとんどは生活保護を受けておらず、生活保護から漏れたワーキング・プア世帯は全世帯の7.1%を占めた。

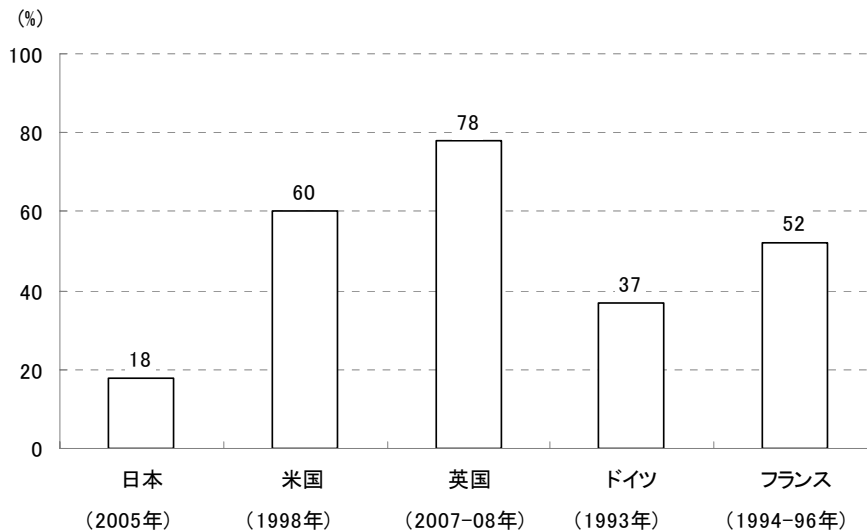
このように日本の捕捉率が低い理由として、ここでは3点を指摘しておきたい。

まず、生活保護における「補足性の原理」である。生活保護法によれば、たとえ生活が困窮していても、持っている資産や稼働能力を十分に活用していなければ、保護が開始されない。合理的な制度のように思われるが、実際には過酷な運用の一因となっている。

1995年には、生活保護を受けていた79歳の女性に福祉事務所がクーラーの取り外しを求め、これに従ったところ脱水症状を起こし入院してしまうという事件が起きた。現在でも、現金保有や預貯金は最低生活費の半月分しか認められていない。また、生活用品としての自動車は原則として売却を迫られる。つまり、失職あるいは病気や怪我で所得がなくなった場合でも、預貯金を使いきり、自動車を売却するなどして、丸裸の状態にならなければ生活保護を受けられないということである。

¹ 世帯所得を世帯員数の平方根で割った等価所得。

図1 生活保護捕捉率の国際比較



(注) 日本の生活保護に対応する制度として、Supplemental Security Income (米)、Income Support (英)、Sozialhilfe (独)、Revenu Minimum d'Insertion 及び Allocation de Parent Isolé (仏) を取り上げた。このうち米国は 65 歳以上のみを対象としている。また、英国の数値は予測される中の最低値であり、最高値は 88% と予想されている。

(資料) Hernanz et al (2004)、Daly and Burkhauser (2003)、Department of Work and Pensions (2009)、Riphahn (2000)、Terracol (2002)。

次に捕捉率が低い理由は、生活保護制度自体の問題というよりも、生活保護受給者を増やしたくない自治体の姿勢に問題がある。生活保護の申請がひとたびなされれば、福祉事務所は国によって一律に定められた法令や基準に沿って、申請のあった日から 14 日以内に決定か却下の通知をする義務を負う。したがって、なるべく生活保護受給者を増やしたくない自治体や福祉事務所は、申請を前に、申請をあきらめさせようとするのである。これを一般に「水際作戦」と呼ぶ。

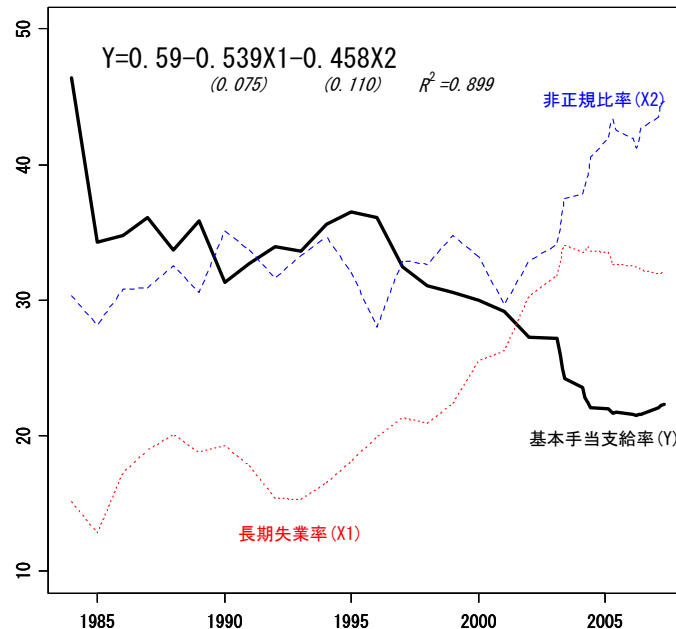
捕捉率が低い最後の理由は、生活保護を受けることに負い目を感じてしまうというスティグマの問題である。生活保護を十分に受けることができるような状態にあっても、「生活保護だけは受けたくない」という人は少なくない。このようなスティグマが生じるのは、丸裸になることを求めるなど非常に制限的に運営されている生活保護制度のイメージに起因するところが多いと考えられる。

雇用保険

労働者が失業者した場合、雇用保険により給付がなされるが、近年そのカバリッジは大きく低下している。図 2 は、全失業者のうち雇用保険の失業等給付（基本手当）を受け取った者の比率を「基本手当支給率」として、その推移を示したものであるが、1990 年代後半から大きく落ち込んでいることがわかる。「基本手当支給率」は、1960 年代には 8 割以上だったが、最近では 2 割を切ってしまった（18.6%、2008 年 3 月）。この原因として考えられるのは、よく指摘されるように、パートや派遣等の非正規雇用の増加が考えられる。

図 2 では、前職の従業上の地位が正規職員・従業員でなかった者の比率を「非正規比率」として示しているが、確かに、2000 年以降比率が大きく上昇していることが分かる。しかし、「基本手当支給率」はこれより早く 1990 年後半から低下傾向にあり、「非正規比率」だけでは十分に説明ができない。

図 2：雇用保険受給率低下の要因（1984年～2007年第3四半期）



(注) 基本手当支給率＝受給者実人員（基本手当基本分）／全失業者数。

長期失業率＝失業期間1年以上／全失業者数。

非正規比率＝（全失業者のうち前職の従業上の地位が役員および正規の職員・従業員を除いたもの）／全失業者数。

1984～2003年までは年次データ、2003年以降は四半期データ。四半期データは移動平均法により季節調整をした。

(資料) 厚生労働省『雇用保険事業年報』、『労働力調査』、『労働力特別調査』

図にはないが、実は「基本手当支給率」は失業率の動きと反比例している。一般的に考えれば、失業率が増えれば雇用保険の給付を受ける人は増えるはずであり、反比例しているというのは理屈に合わない。結論から言えば、これを説明するのは「長期失業率」である。図では、失業者のうち失業期間が1年以上の者の全失業者に占める比率を「長期失業率」として示した。これを見ると、「長期失業率」は1990年代前半から既に上昇傾向にあったことが分かる。また、「基本手当支給率」が2003～2004年以降下げ止まりを見せている一方、「非正規比率」は依然として上昇を続けているのに対し、「長期失業率」はほぼ同じ時期に若干の下落傾向に転じている。「基本手当支給率」を従属変数、「非正規比率」と「長期失業率」を独立変数として回帰分析を行うと、両変数の係数とも1%の水準で有意であり、決定係数も0.899と高かった。

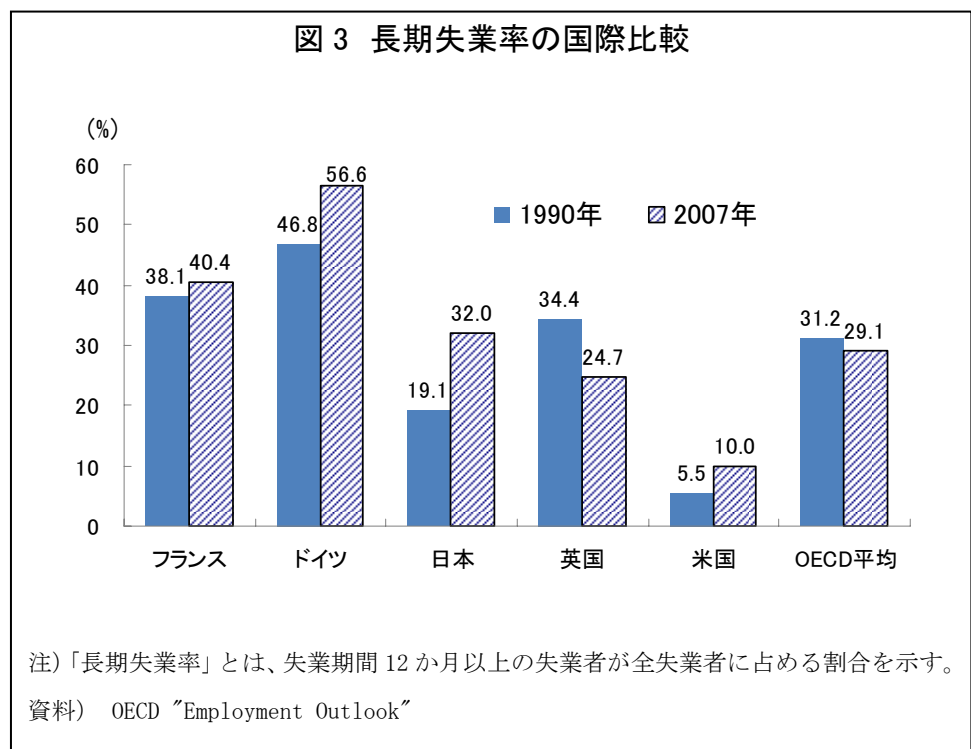
非正規雇用と長期失業者が増えるにつれ、雇用保険の給付を受けることができる失業者の比率が減るのは、制度上も説明することが可能である。すなわち、現行の制度運用においては、短時間就労者²は雇用見込みが6カ月未満であれば被保険者として取り扱われないのである。

実はこのような規定は、雇用保険の法令のどこにも書かれていない。雇用保険法上は、労働者が雇用される事業であれば適用事業となり³、この適用事業に雇用される労働者は、船員保険の被保険者等の一部の適用除外を除き、被保険者として取り扱われる。では、なぜこのような運用がなされているかと言えば、法令ではなく、「行政手引き」と呼ばれる一般には公開されていない行政の内部文書に規定されているのである。後に見る厚生年金保険および健康保険における短時間労働者の扱いと合わせて、法令に基づかないこのような運用は改善が求められる。

次に、長期失業者に関しては、雇用保険では一般の受給資格者が失業等給付（基本手当）を受給できる日数（所定給付日数）は最大でも150日、倒産や解雇等により失業をした特定受給資格者の所定給付日数は最大でも330日、障害者等の就職困難者の所定給付日数は最大でも360日と規定されており、失業期間が1年以上続いた場合には受給が打ち切られてしまうことになっている。

派遣労働者等の非正規労働者に注目が集まったことにより、この長期失業者問題にはあ

まり関心が寄せられていないが、日本は、既に国際的にも長期失業者が多い国のひとつである。すなわち、OECDのデータによれば、1990年まで日本の「長期失業率」は19.1%とOECD平均の31.2%を大きく下まわっていた。しかし、2007年になると日本のそれは32.0%となり、



OECD平均の29.1%を追い越してしまっている⁴ (図3)。

² その者の1週間の所定労働時間が、同一の適用事業に雇用される通常の労働者の1週間の所定労働時間よりも短く、かつ、40時間未満である者。

³ 暫定任意適用事業（雇用が常時5人未満で個人経営の農林水産業）を除く。

⁴ 1990年、2007年とも、データが利用可能な21カ国の数値に基づく。

社会保険

国民年金や国民健康保険には低所得者に対する免除、減免制度がある。しかし、厚生年金や健康保険は、事業者の保険料支払いがあるため、もともと保険料が安い。また、厚生年金の受給資格要件を得れば、国民年金と比べ、年金額も高い。したがって、ワーキング・プアにとって、厚生年金や健康保険の被保険者となることは一般的に生活上利するところが大きいと考えられる。

表 2 は、非正規労働者の労働・社会保険加入状況を見たものである。表によれば、正社員は各保険ともほぼ 100%に近い加入率となっている一方、非正社員は雇用保険が約 6 割、健康保険と厚生年金が約 5 割となっている。ネットカフェ生活者に至っては、どれも 1 割以下の状況である。

なぜ、非正社員はこのように低い加入率となっているのだろうか。そもそも、厚生年金保険法においては、一部の適用除外を除き⁵、常時 5 人以上の従業員を使用する適用業種の事業所に使用される 70 歳未満の者は被保険者となる。また、健康保険法においても、一部の適用除外を除き⁶、常時 5 人以上の従業員を使用する事業所に使用される者は被保険者となる。つまり、少なくとも法令上は、非正社員が加入を排除されているわけではないのである。

表2: 非正規労働者の労働・社会保険加入状況

(単位: %)

	雇用保険	健康保険	厚生年金
厚生労働省『就業形態の多様化に関する総合実態調査』2003年版			
正社員	99.4	99.6	99.3
非正社員	63.0	49.1	47.1
登録型派遣労働者	77.7	70.8	68.8
パートタイム労働者	56.4	36.3	34.7
パートタイム労働者(2006年) ^{注1)}			33.2
ネットカフェ生活者(東京、2007年) ^{注2)}	4.0	9.8 ^{注3)}	6.3 ^{注4)}

(注1) 厚生労働省(2006)『パートタイム労働者総合実態調査』

(注2) 厚生労働省(2007)『住居喪失不安定就労者等の実態に関する調査報告書』

(注3) 健康保険あるいは国民健康保険に加入していると答えた比率。

(注4) 厚生年金あるいは国民年金に加入していると答えた比率。

(資料) 筆者作成。

しかし、残念なことに、実際の運用においては、厚生年金・健康保険は労働時間が週 30 時間未満の短時間就労者は加入できないとされている。その根拠は、1980 年当時、厚生省保険課長らが都道府県担当課(部)長宛てに出した「拝啓 時下益々御清祥のこととお慶び申し上げます」で始まる手紙(内翰)である⁷。

⁵ 共済組合の組合員、臨時に使用される者(日々雇い入れられる者等)、季節的業務に使用される者等。

⁶ 船員保険の被保険者、臨時に使用される者(日々雇い入れられる者等)、季節的業務に使用される者等。

⁷ 1日又は1週の所定労働時間及び1月の所定労働日数が当該事業所において同種の業務に従事する通常の就労者の所定労働時間及び所定労働日数のおおむね4分の3以上である就労者については、原則として健

従来、パートタイマーと言えば主婦であり、主婦は国民年金では第3号被保険者として、健康保険では被扶養者として、保険料を納付する必要がなかった。この手紙は、そうした時代背景において出されたものに違いない。しかし、派遣労働の増加等により、短時間労働者は必ずしも第3号被保険者や被扶養者とは言えなくなっており、それにも関わらずこうした制度運用が依然としてなされているのは問題と言わざるを得ない。

本稿において「行政の裁量」と言うのは、こうした労働保険や社会保険の運用実態を指している。行政の裁量により、国民の権利を制限すべきではない⁸。ただ、短時間労働者を被保険者とする場合には、健康保険法の標準報酬月額最低額が5万8千円となっているのに対し、厚生年金保険の標準報酬月額最低額が9万8千円となっており、企業側が保険料を支払う際、厚生年金保険が割高になり、その分企業側の損失が大きくなる。この点は改善が必要である。

第2章 福祉における「出口」政策の欠如

東京・池袋のあるネットカフェでは、毎晩夜9時になると、宿泊を目的とした人々がどこからともなく集まり列をなす。この時間から料金が割安なナイトパックが利用できるからである。集まった人々の年齢は、若者だけでなく、20歳代から50歳代まで多様で、朝は出勤のために5~6時にネットカフェを出る。ネットカフェで生活する人々の多くは、ネットやゲームをするためではなく、出勤場所が近くにあるからという理由でネットカフェを利用している。そうしたひとりの46歳の男性は、建設現場の日雇い派遣で毎日の生計を得ているが、「仕事があるかどうか直前に決まるので先が見えない」。彼は、仕事のない日が続くこともあり、月給制の仕事に就くことを望んでいる。しかし、月給にした場合は給料日まで収入がなく、それまでの生活費に困るため難しいと言う。

現在の日本には、こうしたワーキング・プアを支援するためのセーフティネットがない。前章では、社会保障・福祉における、いわば「入口」の議論をしたが、本章では「出口」の議論をする。たとえば、雇用保険法の目的は、第1条で「労働者の生活及び雇用の安定を図る」こととともに、「求職活動を容易にする等その就職を促進」することが記されている。また、生活保護法の第1条では、「最低限度の生活を保障する」こととともに、「その自立を助長することを目的とする」と規定されている。社会保障や福祉の対象者は、単純に言って、高齢者や障害者のように、「出口」よりもむしろ、安心して支援を受け続けられることを望むケースと、ワーキング・プアの多くに見られるように、自立して生活を送ることを望むケースに分かれるが、本章はこの後者のケースを検討するものである。

近年、政府・厚生労働省は、「自立支援」として、生活保護、母子世帯、若者、ホームレ

康保険及び厚生年金保険の被保険者として取り扱うべきものであること。

⁸ 社会保険審査会も、従来の主婦型のパートタイマーとは性格が異なる短時間労働者に対し、厚生年金や健康保険の被保険者としての資格取得を認める旨の判断を示している。2001年、この内翰を理由に健康保険及び厚生年金保険の被保険者資格取得を認めなかった福岡県社会保険事務所長および社会保険審査官の処分に対し再審査請求がなされ、社会保険審査会はその裁決で、「法定の適用除外者に当たらないパートタイマーが保険加入を希望する場合には、保険者としてこれに応ずるのが法の趣旨に沿った措置であり、内翰はこのような取扱いを禁ずる趣旨を含むものではない。このように解釈することによってこそ、内翰の法適合性が肯定される可能性も生ずると言えよう」として、同処分を取り消した。『社会保険審査会裁決集平成十四年版』、19-22。

ス等を対象とし、様々な事業を実施してきた。これらは、従来はあまり考えられてこなかった「出口」政策として、事業が開始されたこと自体は評価される。しかし、どの事業も、基本的に法令に基づかない予算補助事業であり、小規模かつ不安定で、相互の連携を欠いているという問題を指摘できる。すなわち、ここにおいても、行政の裁量に依存した政策実施という特徴が認められるのである。

以下では、生活保護の自立支援、若者自立支援事業をケース・スタディとして取り上げたい。

生活保護

生活保護の「出口」に関連しては、近年、生活保護における「自立支援」が盛んに強調されている。しかし、実は、生活保護法には「自立」に関する条項としては、先述した第1条と、地方分権に伴い新設された第27条の2⁹しかない。生活保護は、開始の決定・廃止等、基本的に法定受託事務であるが、この後者の条項は自治事務となっている。したがって、本来、地方分権、地方自治の理念としては、この第27条の2に基づき、地方自治体は自らの創意工夫により多様な自立支援が実施されるべきだが、実際には、残念ながらそうならず、各地の自立支援は非常に貧弱なものにとどまっている。以下、その理由を3点指摘する。

まず、直接的な理由として、多くの自治体は、人材と予算の不足から、厚労省による通知と補助金に依存せざるを得ない状況に置かれている。通知としては、2005年3月、厚生労働省が都道府県等に対し「自立支援プログラムの基本方針」を示した。また、同年以降、「セーフティネット支援対策等事業費補助金」（2008年度予算195億円）が各自治体に交付されている。

自立支援プログラムのうち自治体により最も多く実施されているのは、「就労支援事業活用プログラム」だが、総務省による行政評価・監視結果によれば、同プログラム実施のためにハローワークに配置された職員が支援した対象者数の実績は目標値を大幅に下回っている¹⁰。筆者のヒアリングによれば、同プログラムの担当として非常勤で配置されたある職員は、対象者が1カ月に1人いるかないかというあり様であり、そのため普段は他の窓口業務に配置されるという状況にあった。

なぜ、このような事態に至るかと言えば、厚生労働省による通知に示された基準が実態と乖離しているからである。すなわち、通知によれば、同プログラムの対象者は、①稼働能力があること（働いて収入を得られること）、②就労意欲があること、③就労阻害要因がないこと、④事業への参加に同意していること、の4要件を満たさなければならない。しかし、前章で見たように、生活保護受給者のなかには稼働層がそもそも少なく、そのような現状に照らせば、この4要件は現実に沿っていないとすることができる。

次に、自治体における生活保護担当の人材面における問題である。そもそも日本では、生活保護受給者を支援するケースワーカーには素人が多く、生活保護とはまったく性格の

⁹ 保護の実施機関は、要保護者から求めがあつたときは、要保護者の自立を助長するために、要保護者からの相談に応じ、必要な助言をすることができる。

¹⁰ 総務省『生活保護に関する行政評価・監視結果に基づく勧告—自立支援プログラムを中心として—』2008年8月、60—61。

異なる業務を担当していた一般の職員がローテーションでケースワーカーになるケースが一般的である。そのようななかで、充実した「自立支援」などできるはずがない。東京都の調査によれば、生活保護を担当するケースワーカーについて、「経験年数1年未満の者」（初めて福祉事務所に配属になった者）が全体の4分の1を占めていた。また、ケースワーカーを指導する査察指導員について、「ケースワーカーの経験が無い者」が約4割を占めるという結果であった¹¹。

最後に、生活保護制度の設計自体の問題として、受給者が保護を脱しようというインセンティブが与えられない仕組みとなっている点を指摘できる。日本の生活保護は、「入口」を極めて狭くする一方、ひとたび開始決定されると、多様な生活上の需要に対応できるよう設計されている。

まず、基本的な扶助は8種類あり、生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助が用意されている。このほか、特別の需要に応じる加算として、妊産婦加算、障害者加算、介護施設入所者加算、在宅患者加算、放射線障害者加算、児童養育加算、介護保険料加算¹²があり、さらに、家具什器費等の一般生活費や住宅費等、生活上の多様な需要に応じる特別基準が利用できる。

ところが、いざ生活保護を抜け出すと、これらの支援は一切受けられない。その場合、生活レベルがむしろ低下するリスクを負うことになり、受給者は保護を脱しようというインセンティブを持たない恐れがある。

若者自立支援

「ニート」や「フリーター」と呼ばれる若者たちは本人にやる気がないだけだ、というイメージが根強い。政府が実施した若者自立支援策は、このイメージを色濃く反映している。つまり、若者が働かないのは若者のやる気がないからであって、やる気を起させるように心を鍛えなおし、生活のリズムをつくらせようというのである。「若者自立支援塾」はその典型的な施策と言える。「ニート」や「フリーター」と呼ばれる者の中には実は相当数が発達障害を抱えていると言われ、その場合、働くよう無理に促すことは逆効果が懸念される。

こうした考え方を反映してか、若者自立支援策には福祉的な要素は入っておらず、就労支援策に偏ったメニューとなっているのが特徴である。たとえば、若者自立支援とは多少異なるが、先述したネットカフェで生活する人々を、厚労省は「住居喪失不安定就労者」と呼んでいる。住居を喪失している以上ホームレスに違いないが、ホームレスとすれば福祉における支援策が必要となるので、あくまで「就労者」と呼ぶことにこだわっている。若者自立支援策が就労支援策に偏っている背景には、行政の縦割の弊害も見られる。若者自立支援策には、厚生労働省、経済産業省、独立行政法人雇用・能力開発機構、自治体など様々な役所や公的機関が関わり、若者自立支援策のほか、ジョブカフェ、地域若者サポートステーション、ヤングジョブスポット（2008年3月末に廃止）等、外部者から見れば一体どこか違うのかよく分からない施設が全国に設置されている。問題なのは、事業を委

¹¹ 東京都『【生活保護制度改善に向けた提言】～安心と自立を支える仕組み（セーフティネット）の構築に向けて～ <試案>』2004年、19。

¹² 老齢加算は廃止された。母子加算は一度廃止されたが、復活する予定である。

託した NPO 等ではなく、事業のスキームである。

行政の縦割りのほか、もうひとつの重要な問題は、これらの事業のどれもが法令に基づくものではなく、行政が裁量的に立案した補助事業だという点である。他の行政機関との連携が十分に整備されておらず、また、事業は単年度予算のため次年度にまた継続できるかどうか予測できず、事業の委託を受けた NPO は不安定な運営に悩まされている。

第3章 ワーキング・ペアの雇用を創出する

提言1: 社会的企業による雇用の創出

生活保護の就労支援に見られるように、基本的に日本の自立支援は一般市場への就労を目的としたものになっている。しかし、現実には、たとえ就労できたとしても、低賃金の非正規雇用というケースが多く、安定した生活を獲得するには至らないケースが多い。そこで、ここでの提言は、公的な支援により職そのものを創出しようというものである。ただし、行政による直接雇用や、行政による業務委託によるのではない。NPO 等が社会的企業を設立・運営し、この社会的企業が雇用を創出するのである。

社会的企業は一般的に 2 種類に分類される。イタリアと韓国では社会的企業を支援するための法律が既に制定されているが、そのうちイタリアの「社会的協同組合に関する法律」381 号によれば、社会的企業は「社会サービスの供給 (A 型)」と「労働参加の促進 (B 型)」に分類される (田中 2005, 69)。また、韓国の「社会的企業育成法」においても同様の分類が見られ、同法によれば、社会的企業は「脆弱階層に社会サービスまたは仕事を提供し、地域住民の生活の質を高めるなどの社会的目的を追求し、財貨及びサービスの生産、販売等の営業活動を行う企業」と定義される。つまり、社会的企業には、社会サービスを供給するタイプと、雇用を創出するタイプに分類されるというのである。

本稿で注目したいのは、後者の労働参加型あるいは雇用創出型の社会的企業である。日本で社会的企業と言え、もうひとつの社会サービスを供給するタイプを中心にしており、雇用創出型の社会的企業はこれまであまり関心が持たれていなかったと言える。

ヨーロッパでは、このような雇用創出型の社会的企業が広範に見られる。当初は、身体障害者の雇用創出を目的として、ベルギー (1960 年代)、フランス (1970 年代)、フィンランド (1980 年代)、ポルトガル (1980 年代)、スペイン (1980 年代) 等で創設されたが、その後の発展は国の状況により様々である。イタリアや韓国のように法制化した国もあれば、まったくそのような法律上の規定もない国もある。ヨーロッパ 12 カ国の社会的企業をサーベイした Spear and Bidet (2005) によれば、雇用創出型の社会的企業 (work-integration social enterprise) は、1 万 4,209 企業あり、そこで 23 万 9,977 人が就労している。雇用の対象としては、身体障害者の他、アルコール中毒患者、長期失業者、若年者や女性で就労の困難な者、外国人労働者等のマイノリティ等、多様である (表 3)。

表3 ヨーロッパにおける雇用創出型社会的企業の分類

	雇用創出の形態			
	仕事を通じた社会参加	自立経営による仕事づくり	一時的な雇用もしくはオン・ザ・ジョブ・トレーニング	補助金による仕事づくり
対象者				
身体・精神障害者等		社会的企業・協同組合(独)	市営社会的企業(独) 福祉団体社会的企業(独)	保護雇用(アイルランド、ポルトガル) 保護ワークショップ(スウェーデン)
アルコール・薬物中毒患者等	リサイクルを通じた統合企業(ベルギー)		統合企業(仏、ポルトガル)	保護ワークショップ(スウェーデン)
就労困難者、長期失業者等		社会的企業・協同組合(独) 統合企業(ベルギー) 長期統合企業(仏) 労働者協同組合(英) コミュニティビジネス(英)	市営社会的企業(独) 福祉団体社会的企業(独) 臨時職統合企業(仏) 地方主導社会的企業(独) 労働者協同組合(フィンランド)	保護ワークショップ(スウェーデン)
若年就労困難者		社会的企業・協同組合(独) 労働者協同組合(英) コミュニティビジネス(英)	市営社会的企業(独) 福祉団体社会的企業(独) 臨時職統合企業(仏)	
マイノリティ(外国人労働者等)		労働者協同組合(英) コミュニティビジネス(英)		
女性就労困難者		労働者協同組合(英) コミュニティビジネス(英)	市営社会的企業(独)	

(資料) Davister et al. (2004)をもとに筆者作成

また韓国では、1999年における公的扶助制度の抜本的な改正により、国民基礎生活保障法が制定され、ワーキング・プアに対する支援を積極的に位置づけた。すなわち、就労可能な者が同法の支援を受ける場合は、自立支援事業に参加することを法律で義務づけたのである。この自立支援事業の業務の多くは、自治体が直接実施するよりも、NPOや社会福祉法人に委託された。自立支援事業の内容としては、清掃や看病等の事業を受給者が自分たちでグループを組んで行い、次第に自立していくことが目標とされた。そのため、行政はこれらに対し、設立・運営費用の補助、不動産の無料賃貸、事業の優先委託等の支援を行わなければならない。

今日ではその一部が社会的企業として発展している。韓国では、2007年に「社会的企業育成法」が制定され、国(労働部長官)により認証された社会的企業は、経営コンサルティングや情報の提供、施設購入や施設費等の支援や融資、公有地の賃貸、生産される財やサービスの優先購買等の支援を受けることができる。2009年5月現在で252企業が認証を受け、その業務内容は、リサイクル、保育、看病、清掃など多様である。なかには従業員100名を超える中堅企業に成長したケースも見られるようになったが、従業員の多くは、かつて公的扶助受給者であったのである。

これらの社会的企業の利点は、雇用創出という点にとどまらず、労働環境の違いにも求められる。たとえば、非正規雇用として就労した場合、職場では正社員との差別待遇や、過酷な労働条件に悩まされるケースが多い。一方、社会的企業の多くはNPOや協同組合等の組織形態をとり、差別待遇もなく、経営に参画し、個人の事情にあった労働環境づくりが目指されているのである。

日本においても、釧路市等で、こうした欧米や韓国の動きと類似したものが既に見られるようになってきた(コラム1参照)。また、現在緊急雇用対策として実施されている「ふるさと再生事業」は、雇用をNPOに委託し、京都府や島根県等、自治体によっては企画自体を提案募集するなど、地域の雇用を創出する社会的企業を育成する制度の可能性を秘めている。しかし、事業から得られた収益は返還しなければならない等¹³、事業を持続、成長

¹³ 緊急雇用対策本部が2009年10月23日に公表した緊急雇用対策では、この事業収益の返還について、事

させるためのインセンティブが十分でない。また、事業の継続性を補助の条件としながら、事業継続のための国や自治体による支援策はまだ見られないのが実情である。

コラム1 釧路市の自立支援

人口約 18 万 7 千人の釧路市は、かつては水産、石炭、紙パルプの三大産業が栄えたが、2002 年には太平洋炭鉱が閉山し、かつて水揚量日本一だった水産業も、マイワシの漁獲高の急減により最盛期の 10 分の 1 まで低迷した。有効求人倍率は有効求人倍率 0.2 台にまで落ち込み、人口に占める生活保護受給率は、全国平均が 1.3% であるのに対し、釧路市は 4.6% という高さに達している（2009 年 3 月現在）。これは、実に市民の 21 人に 1 人が生活保護を受給している計算になる。こうした事情を背景に、市の生活保護受給者は、失業を原因に受給に至っているケースが比較的多く、その世帯類型は、高齢者世帯が比較的少なく、母子世帯が多いという特徴がある。

こうしたことから、釧路市は 2004 年度から母子自立支援のモデル事業に取り組み始めたが、現在では、様々な生活保護の自立支援に体系的に取り組んでいることで知られ、全国からの取材や視察が絶えない。釧路市における自立支援の特徴は、市役所あるいは福祉事務所のみで事業に取り組むのではなく、市の様々な社会資源が活用されているという点にある。

たとえば、公園管理のボランティア（財団法人釧路市公園緑化協会に委託）、動物園環境整備のボランティア（NPO 法人釧路市動物園協会に委託）、介護施設・デイサービスでのボランティア（老人保健施設ケアコートひまわり、生活共同組合北海道高齢協わたすげ興津等に委託）等がプログラムとして用意されているが、これらは、他の福祉事務所に多く見られるように、一般労働市場での就職につなげるためのハローワークでの相談や求職へ即座につなげるのではなく、段階をふんで徐々にステップアップさせていくためのものだ。同市の福祉事務所では、これを「中間的就労」と呼んでいる。ケースワークの方法も、従来のように、金銭や健康の管理、生活リズム等を「点検管理」するのではなく、受給者の自尊意識を回復し醸成することに重点が置かれている。つまり、エンパワメントである。

一方、就労型のプログラムとして、自動車免許等の取得のために、失業扶助を積極的に活用している点も同市の特徴である。他の福祉事務所では、失業扶助はほとんど使われていないと言っている状況にある。

釧路市が実践しているような「中間的就労」は成果がなかなか目に見えにくい。しかし、同市では徐々にその効果が現れ始め、生活保護の廃止理由として、従来は他の福祉事務所と同様に「死亡による廃止」が最も多かったが、近年では「就労収入増による廃止」が最も多くなっていると言う。

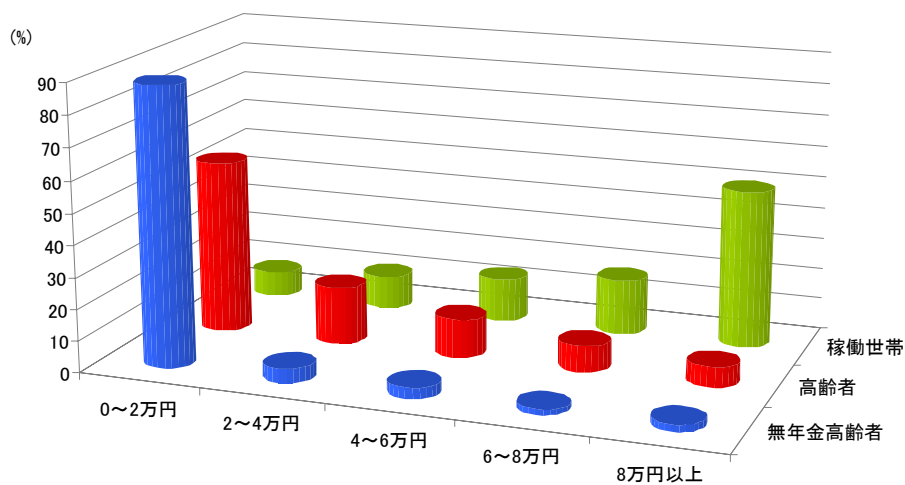
釧路市福祉部生活福祉事務所編集委員会（2009）『希望をもって生きる 生活保護の常識を覆す釧路チャレンジ』CLC。

業が継続され、継続して労働者を雇用する場合、委託元への返還を不要とする要件緩和が盛り込まれている。また同対策では、「地域社会雇用創造」として、雇支援分野に社会的企業を活用している。

提言 2: 雇用と福祉の連携

日本の生活保護は、高齢者、障害者、ワーキング・プア等、多様な特徴を持つ人々を一括して対象としているが、実はこれは先進諸国のなかでは非常に珍しい制度である。図 4 は、生活保護受給者の類型別に世帯所得分布を示したものであるが、図によれば、稼働世帯の所得は 8 万円以上に集中しているのに対し、高齢者世帯や無年金高齢者世帯の所得は 0～2 万円に集中していることが分かる。現行の制度は、このように異質な世帯を同一に扱っているのである。

図 4 被保護世帯の類型別所得分布



(注) 所得は、各世帯別に、就労に伴う収入+就労に伴う以外の収入+各種控除額を求め、これを世帯人員数の平方根で除した等価収入。

高齢者世帯：高齢者（65歳以上）が1人以上いる世帯。

稼働世帯：就労者が1人以上いる世帯。

無年金高齢者世帯：年金収入のない高齢者が1人以上いる世帯。

データは2006年7月1日時点

(資料) 特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター（2009）、『被保護者全国一斉調査』個別調査票をもとに筆者作成。

一方、欧米諸国の状況を見ると、たとえば米国では、働くことができない層に対して「補足的所得補償 (Supplemental Security Income; SSI)」等が支給されるのに対し、ワーキング・プアに対して「貧困家庭一時扶助 (Temporary Assistance for Needy Families; TANF)」が支給される。英国でも、働けない場合には「所得補助 (Income Support; IS)」等が支給され、働ける場合には「求職者給付 (Job Seekers Allowance)」が支給される。また、ヨーロッパにおける社会保障の枠組みの中では、以前から失業保険 (employment insurance)

とは別に失業扶助 (employment assistance) があり、ドイツにおけるハartz改革のように、ワーキング・プアとそれ以外の分離をさらに純化させようとする傾向にある。失業保険制度の視点から見れば、こうしたワーキング・プアに対する生活保障は、失業保険の給付期間を超えた者、失業保険の加入あるいは受給資格を満たさない者、若年失業者等、失業保険の対象とならない層をそのまま放置するのではなく、社会的な支援の枠組みに組み入れることを意味する。

そこで、こうした先進諸国の制度を参考にすれば、日本の現行の生活保護制度は、次のように解体、再編することが考えられる。

まず、高齢者や障害者等の非稼働層を対象とする制度と、稼働層を対象とする制度に分ける。非稼働層を対象とする制度としては、現行の生活保護のうち生活扶助、介護扶助、葬祭扶助、各種加算、特別基準等を残し、ほかは別制度とする。この非稼働層を対象とする制度は、年金改革案である最低保障年金と統合する。

失業扶助は稼働層を対象とする制度に移行する。この制度は、労働所得のない者に対する失業扶助と、労働所得のある者に対する「給付付き税額控除」により構成される。

失業扶助はヨーロッパに多く見られる制度である。実は、2009年度第1次補正予算事業のなかで実施されている「訓練・生活支援給付」は、失業扶助の考えに近い。これは、雇用保険を受給できない者に対し、職業訓練を受けながら生活支援として月10~12万円を支給するもので、30万人を対象に約4,820億円¹⁴の予算が組まれた。ちなみに、失業扶助を制度化した場合に必要な予算額は、対象者を長期失業者とすると、一人あたり月10万円の場合は年8,280億円となる¹⁵。

現行の「訓練・生活支援給付」は、職業訓練のメニューとして事業会社や学校法人によるパソコン等の講座が並んでおり、依然として一般労働市場での就職を前提にしている。失業扶助を実施する際には、社会的企業への参加をメニューのひとつに加え、後述するような各人に固定した相談者あるいはアドバイザーをつけるべきである。

次に、失業扶助とあわせて、働けば働いた分だけ収入が増すように、「給付付き税額控除」を導入する。「給付付き税額控除」とは、社会保障と税制を一体化させた制度で、労働所得の増加にしたがって税額控除額を増やし、控除しきれない低所得者に対しては給付がなされる仕組みである。従来の所得控除と比べ所得再分配機能が強く、就労インセンティブを高めることもできるので、欧米諸国や韓国等、海外では既に広く導入されている。日本でも、以前から政府税制調査会等で検討が行われており、民主党のマニフェストにも採用されている。実際の導入の際には、扶養控除、配偶者控除、配偶者特別控除を廃止あるいは大幅に縮小し、これを財源にあてることとなる。

このほか、住宅扶助、医療扶助、教育扶助、出産扶助なども生活保護から独立させ、それぞれの支給要件を異なるものとすれば、現在のような「全か無か」の状態は改善され、スティグマの解消にも役立つに違いない。このうち、住宅扶助についても、既に2009年度第1次補正予算事業として「住宅手当制度」が実施されており、将来的にはこれを制度化することが考えられる。

¹⁴ 35万人の職業訓練の拡充等も含む。

¹⁵ 2009年9月現在、長期失業者数は推計69万人（完全失業者数363万人の19%）。

また、扶助等の負担は全て国庫の負担とし、保護開始・廃止の決定などは国の事務所が所管する。現在は生活保護費の25%を自治体の負担、人件費を全て自治体の負担としているため、自治体は自分たちの負担が増加することを防ごうとし、「水際作戦」を招く要因となっている。

一方、現行の生活保護におけるケースワークを含めた「自立支援」等の福祉サービスに当たる部分は、自治体の所管とする。ただし、その業務は行政が単独で担うのではなく、NPO等の地域資源を有効に活用できる体制づくりを目指すべきである。すなわち、社会保障・福祉における金銭や物品の給付の基準や実施は国が所管し、ケアワークを含めた福祉サービスは自治体が所管するのである。

こうした制度枠組みのなかでは、ワーキング・プアに対する社会保障・福祉としては、雇用保険、失業扶助、給付付き税額控除が用意されることとなる。これを支給する機関は国が所管するが、同時に現行のハローワークが所管する職業紹介機能をも合わせ持つようにすれば利便性が高まる。実際、近年のヨーロッパでは、職業紹介機関と福祉事務所を統合させる動きが見られ、その典型がイギリスのジョブ・センター・プラス (job center plus) である。ここでは、職業紹介と同時に求職者給付が支給される。ドイツでも連邦の職業紹介機関と自治体の福祉事務所が統合され、ジョブ・センター (job center) として運営されている¹⁶。ワーキング・プアに対する生活保障である「失業給付Ⅱ (Arbeitslosengeld Ⅱ)」はここで支給される。一方、フランスでは、ワーキング・プアに対する生活保障は複数あり、その代表的なものである「参入最低限所得 (RMI)」が支給される機関と、職業紹介を所管する機関は別である。しかし、2009年には職業紹介機関 (ANPE) と失業保険を支給する機関 (Assédic) は統合される予定であり、そこで失業扶助 (ASS等) が支給される。欧米におけるワーキング・プア支援の特徴は、単にこうした手当や扶助の支給や職業紹介がワンストップ化されているだけでなく、一人一人に担当者が付き、自立するまでの間、この同じ担当者が相談に応じているという点である。すなわち、英国においては、求職者給付の支給に際してはパーソナルアドバイザーとの間で求職者協定を結ぶことが条件とされている。ドイツでの「失業給付Ⅱ」が支給される際には個別相談担当者 (Ansprechpartner) が指名され、助言・指導が行われる。フランスでも、失業扶助の各受給者には ANPE における担当官 (conseiller) がつくことになっている。

先述したように、日本においては、こうした福祉サービスの機能は自治体の所管とすべきである。その際、福祉サービスを所管する機関が、同時に公共職業紹介機能を併せ持つことを認めるものとする。これは、公共職業紹介の所管を国から自治体に移譲することを意味するのではなく、自治体の選択により、国と自治体が共同で公共職業事業を行うことを認めるという意味である。この改革案は地方分権改革推進委員会等でも検討され、ILO条約88号の解釈等をめぐり議論はまとまらなかった (コラム2参照)。しかし、同条約を批准している国のなかには、ジョブ・センターを設置したドイツ、職業紹介業務を民営化したオーストラリア、地方分権を進めたベルギー等も含まれており、改革の障害にはならないと考えられる。

¹⁶ ただし、2007年、この統合が憲法違反であるとの判決が連邦憲法裁判所より下され、ジョブ・センターは2010年以降運営が許されず、その見直しがせまられている。cf. Knuth (2008), 18-21.

コラム 2 京都府ジョブ・パーク

京都ジョブパークは、京都府が実施する「総合就業支援拠点」である。現在ジョブパークには、学生・34歳までを対象とした若年者コーナー、35歳以上を対象としたミドル・シニアコーナー、女性を対象とした女性再就職支援コーナーと母子自立支援コーナー、障害者を対象としたはあとふるジョブカフェ等が全てワンフロアに設置されており、相談から就職、定着までワンストップでサービスが提供される。2008年度の1日平均来所者数は152人であり、自治体を実施する職業紹介事業のなかでは例外的と言っていいほどの規模を誇っている。

京都ジョブパークは、もともと経済産業省の委託事業であった若年者就労支援センター（ジョブカフェ）からはじまっているが（2003年）、山田啓二京都府知事がジョブパーク開設をマニフェストに掲げ当選したことにより（2006年）、経営者側の京都経営者協会、労働者側の連合京都の3者共同運営により2007年4月開設された。

京都府は2004年3月から全国第1号の無料職業紹介事業を開始している。無料職業紹介事業は、地方分権改革にともなう職業安定法の改正により、届出のみで自治体に2004年より認められるようになったものである。しかし、実は京都府はジョブパーク開設直前の2007年3月に同事業を廃止してしまっている。したがって京都ジョブパークは職業紹介事業の機能を現在、持っていない。そのため、京都ジョブパークに配属された企業開拓員が求人情報をせっかく開拓してきても、その情報はいったんハローワークを経由し、それをまた京都ジョブパークの職員が相談者に提供するかたちをとらなければならない。

なぜ明らかに非効率な運営を強いられているかと言えば、国がこれを認めないからである。国（京都労働局）によれば、公共職業紹介所（ハローワーク）と自治体の無料職業紹介所は併設することができない。自治体は、無料職業紹介所にハローワークの求人情報端末を置くことさえ認められず、もし置く場合には、無料職業紹介所を廃止しなければならない。その場合、求人情報端末とともに、ハローワークの職員も配属され、自治体は場所だけを提供するというかたちになる。これらの法的根拠は京都府にも示されていない。

提言 3: 福祉施設と地域福祉の見直し

ワーキング・プアに対する福祉サービスが自治体の所管となった場合、これらは、地域福祉の枠組みのなかに位置づけられることとなる。そこで、現行の地域福祉の現状を考えた場合、生活保護施設等の福祉施設のあり方を今後大きく見直すことが求められる。

低所得層においては、就労可能と医師に判断されても、実際には即座に一般企業での雇用は難しい場合が多い。そこで「自立支援」も、ステップを設けて段階的な自立を目指す仕組みが望ましい。たとえば、まずは身体的な健康や精神的な安定を取り戻すことが必要な場合や、社会的なつながりを回復し、維持していくことが必要な場合も考えられる。

生活保護施設は、こうした役割を担うべきものと考えられるが、実際にそれが機能して

いるとは言い難い。介護等の分野では、地域から隔絶した施設ではなく、地域に密着した施設が多く見られるようになったが、生活保護施設はいまだに地域から隔絶したままである。これでは、生活保護受給者の自立も期待できない（コラム3参照）。こうした事態の改善のためには、施設に対する基準のあり方と予算配分の見直しが必要である。そうすることにより、施設をより地域に開かれたものにし、自立支援に積極的に取り組むよう誘導することができる。

現行の生活保護施設の問題は、実は生活保護施設以外のところで見られる。

2009年3月、群馬県渋川市の高齢者施設「静養ホームたまゆら」の火災により、10人の入居者がなくなるという痛ましい事件が起きた。この10人の入居者は、東京都墨田区等から生活保護費を受給しており、都内に適当な受け入れ先がなかったため、ケースワーカーの斡旋により入居させられていたと言う。ところが、この施設は無届け有料老人ホームであり、近隣とも隔絶していた。このような施設は全国に多数見られる。厚生労働省の調べによれば、2009年4月30日までに確認された無届け有料老人ホームは全国に446件あり¹⁷、生活保護受給者が利用している社会福祉各法に法的位置付けのない施設は全国に1,437施設あった¹⁸。東京で多く見られるのは無料低額宿泊所であり、全国でこれを利用する生活保護受給者は1万2,894人であった¹⁹。

なぜこのようなことが起きるかと言えば、施設数が足りないからである。しかし、政府や自治体は生活保護施設に予算を投入していないわけではなく、2008年度には国による生活保護費負担金は約2兆円だったが、施設事務費負担金として約276億円を計上している。問題なのは、こうした予算が一部の施設にのみ措置されていて、実際にこのように多くの生活保護受給者を受け入れている施設には全く措置されていないという点にある。

生活保護法に規定される救護施設、更生施設等の施設は、社会福祉法により第1種社会福祉事業とされ、国、自治体、または社会福祉法人による経営が原則とされている。これらの施設には省令により施設や職員配置に関する詳細な最低基準が課せられている一方、生活保護受給者が1人入所すれば、20万以上の事務費等が毎月措置されるのである。一方、受け入れ先に困ったケースワーカーが入所させた無料低額宿泊所等では、国や自治体による補助を受けられないばかりか、要介護認定を受けた者であっても、訪問介護サービスを受けることができない。同じ生活保護受給者であっても、入所先の違いにより、明らかな待遇の差別があるのである。

このような事態は、かつての社会主義国における国営企業を思い起こさせる。つまり、国営企業は潤沢な支援を受けながらも、国の統制により供給される商品の数が限られていた。そこで、消費者は豊富な商品を求めて闇市場に流れた。社会主義国は、これに対し闇市場の取り締まりを図ったが、結局これに失敗したのである。

そこで、本稿における提言としては、現行の生活保護施設にかかる基準等を見直し、基本的にNPO等の参入も認め、施設の面積や職員の配置ではなく、入居者の状態や自立の改

¹⁷ しかし、厚労省の資料によれば北海道の無届け有料老人ホームは17件であったものの、筆者が2009年2～3月に釧路市で調査を行った際には同市だけで12件確認できた。

¹⁸ 厚生労働省「社会福祉各法に法的位置付けのない施設に関する調査の結果について」2009年10月20日。

¹⁹ 厚生労働省「社会福祉法第2条第3項に規定する無料低額宿泊事業を行う施設の状況に関する調査の結果について」2009年10月20日。

善がどれほど進んだか、その実績に従って、予算を配分するのである。

こうした施設や社会的企業を支援する原資として、社会福祉協議会における生活福祉資金貸付（2007年度末の貸付原資は約2,065億円、このうち貸付中の金額は約967億円）や共同募金（2006年の募金総額は約217億円）を活用することなども考えられる。前者は基本的に個人を対象とするものであるが、現在は毎年1市町村につき平均1件程度しか実績をあげていない。1,000億円以上の原資があるのにも関わらず、これを利用しないのは得策ではない。また後者の共同募金については、その存在を多くの国民が知っているのに関わらず、その配分がどのように決定され、どのように使われているかを知っている国民はほとんどいない。これらの眠れる資源を有効活用することにより、地域福祉を活性化し、セーフティネットの再構築を図ることができる。

コラム3 大阪今池平和寮(救護施設)

今池平和寮は、1990年にあいりん(釜ヶ崎)地域に隣接し設置された生活保護法上の救護施設である。同施設は、退所後の居宅保護における敷金支給や通所事業により、多くの入所者をスムーズに対処、アパート自立につなげていく顕著な成果をあげている。逆に言えば、他の多くの救護施設は、この点に深刻な問題を抱えている。たとえば、全国の救護施設における入所者の入所期間は平均して15-20年の長きに達しているのに対し、今池平和寮では平均2年6ヵ月であった。全国の救護施設では、入所期間5年以上が68.4%を占めたのに対し、今池平和寮では28.2%に過ぎず、過半は3年以内に退所している。

入退所の回転が早まった理由は通所事業の採用にあると考えられている。通所事業では、入所者が保護施設から退所した後も、施設に通所させて生活指導・生活訓練、就労指導・職業訓練等を行う「通所訓練」と、職員が対象者の居宅等を訪問して、生活指導や相談を行う「訪問指導」を一体的に行うものである。同施設では「なごみ」と言われるスペースを設け、ここを午前7時から午後7時まで開放することにより、退所者が退所後も施設に戻り交流を図ることができるよう工夫がされている。実際、退所者の多くは施設の近辺に住み、「なごみ」や職員の巡回訪問等により、退所後も孤立することなく人的交流を維持し、地域での生活を可能にしていると言う。

西成区では、毎年の生活保護廃止理由のなかで最も多いのは死亡と失踪で、2004年では死亡が全体の55.1%、失踪が20.8%であった。今池平和寮における生活保護廃止理由を見ると、死亡、失踪とも2.9%に過ぎず、同施設からのアパート自立者では共に0%であった。

生活保護における「自立」とは、多くの福祉事務所では就労による生活保護の廃止を意味している。今池平和寮における試みのように、孤独を解消させ、精神的な安定感とコミュニティのなかでの生活を提供することは、こうした現状では行政的な評価を得ることが難しいかもしれない。しかし、行き倒れや、重症化して病院に担ぎ込まれる者等の数を減らすことは、医療費や、医療扶助が過半を占める生活保護費の削減にもつながるのである。

大阪市役所西成区保健福祉センター（2007）『大阪市西成区の救護施設 今池平和寮の取り組み』（編集協力 大阪就労福祉居住問題調査研究会、大阪市立大学都市研究プラザ）。

《参考文献》

阿部彩ほか編著（2008）『生活保護の経済分析』東京大学出版会。

石井加代子・山田篤裕（2006）「貧困の動態分析－KHPS に基づく 3 年間の動態－」経済学研究科・商学研究科連携 COE ディスカッション・ペーパー2006-037。

五石敬路（2007）「自活支援事業改革の動向と就業貧困層」（奥田聡編『経済危機後の韓国：成熟期に向けての経済・社会的課題』アジア経済研究所、所収）。

——（2008）「現代日本の福祉制度における「貧困の罨」——ネットカフェ生活者調査をもとに——」『都市問題』99（5）。

——（2009）「社会的排除に対する地域福祉の現状と課題」（財団法人東京市政調査会編『日韓の地方分権改革比較——市民自治から見た課題——』都市調査報告⑭、所収）。

田中夏子（2005）『イタリア社会的経済の地域展開』日本経済評論社。

特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター（2009）『低所得者の要介護高齢者のケアと地域支え合いの構築に関する研究報告書』2008年度厚生労働省「社会福祉推進事業」報告書。

Carcillo, Stephane and David Grubb (2006) From Inactivity to Work: The Role of Active Labour Market Policies, OECD Social Employment and Migration Working Papers, No.36.

Daly, Mary and Richard V. Burkhauser (2003) “The Supplemental Security Income Program” in Robert A. Moffitt eds. Means-Tested Transfer Programs in the United States, University of Chicago Press: 79 – 140.

Davister, Catherine, Jacques Defourny, Olivier Gregoire (2004) Work Integration Social Enterprises in the European Union: An Overview of Existing Models, EMES working paper no.04/04.

Department of Work and Pensions (2009) Income Related Benefits Estimates of Take-up in 2007-2008.

Finn, Dan, et.al. (2005) Reinventing the Public Employment Service: The changing role of employment assistance in Britain and Germany, Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society.

Hernanz, Virginia, Franck Malherbet and Michele Pellizzari (2004) Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 17.

Knuth, Matthias (2008) Path Breaking, Path Shifting, and Path Dependence. The new German regime of 'Basic Income Support for Jobseekers' and the Struggle between Centralisation and Devolution, Paper prepared for the Second Biennial Conference of the Standing Group on Regulation and Governance, '(Re)Regulation in the Wake of Neoliberalism'— Consequences of Three Decades of Privatization and Market Liberalization. June 5-7, 2008.

Riphahn, Regina T. (2000) Rational Poverty or Poor Rationality? The Take-up of Social Assistance Benefits, The Institute for the Study of Labor Discussion Paper No. 124.

Spear, Roger and Eric Bidet (2005) Social Enterprise for Work Integration in 12 European Countries: A Descriptive Analysis, *Annals of Public and Cooperative Economics* 76(2): 195-231.

Terracol, Antoine (2002) Analyzing the take-up of means-tested benefits in France, mimeo.