

### 【特集】生活保護における自立支援の成果と 今後の課題：福祉事務所の現場から：生活 保護自立支援プログラム導入時の議論と到達 点：三つの自立が生活保護行政に与えた影 響

IKETANI, Hideto / 池谷, 秀登

---

(出版者 / Publisher)

法政大学大原社会問題研究所

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

Journal of Ohara Institute for Social Research / 大原社会問題研究所雑誌

(巻 / Volume)

717

(開始ページ / Start Page)

29

(終了ページ / End Page)

45

(発行年 / Year)

2018-07-01

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00021398>

# 生活保護自立支援プログラム導入時の 議論と到達点

——三つの自立が生活保護行政に与えた影響

池谷 秀登

---

はじめに

- 1 自立支援プログラム導入時の福祉事務所の状況
- 2 生活保護行政における自立の意味の沿革
- 3 社会生活自立，日常生活自立の導入による福祉事務所の課題
- 4 就労支援をめぐる課題

おわりに——自立支援の拡大と新たな検討課題

はじめに

生活保護行政における自立支援プログラム（以下，自立支援プログラム）は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）報告を経て，2005年度より厚生労働省社会・援護局長通知により実施が始まり既に10年を経ている。自立支援プログラムの実施状況については，福祉事務所ごとにかかなりのバラツキがあるように感じられるが，これは福祉事務所の実施体制とともに自立支援プログラムに対する理解，評価の違いの反映と考えられる。しかし，自立支援プログラムにより提起された就労自立，社会生活自立，日常生活自立の概念は現在の生活保護行政に定着しつつあるように思われる。

本論では，自立支援プログラムの導入時とその後の議論を振り返るとともに，現在の到達点を見ることが自立支援プログラムが生活保護行政に与えた影響について検討を行うこととしたい。

## 1 自立支援プログラム導入時の福祉事務所の状況

### (1) 自立支援プログラム導入時の認識

専門委員会報告が2004年12月に出され，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）が2005年3月に示された。その当時，都内A自治体の福祉事務所にいた筆者は，自立支援プログラムを提起した専門委員会報告や通知に対して同僚ケースワーカーと議論を行う中で，不安と期待が入り混じった感情を持っていた。

自立支援プログラムに関わる厚生労働省による通知等によりその実施が避けられない中で、筆者は自立支援プログラムをめぐる職場の雰囲気と被保護者の状況について次のように述べた<sup>(1)</sup>。

「自立支援プログラムについて「就労強要プログラムの危険性が高い」「新たな適正化ではないか」という批判的な意見を聞きます。また、生活保護ワーカーの現状から「これ以上の新たな業務はやり切れない」との意見も聞きます。いずれの意見についても、生活保護行政の現状では否定できないと思う一方で、2005年度よりの実施を動かさないならば、自立支援プログラムによって福祉事務所の現状を改善することが出来ないだろうかと考えました。」

「多くの被保護者は経済給付があれば市民社会での生活が十分できる人たちであり、福祉事務所の余計な「指導」等は無用といえます。しかし、一方で経済給付だけでは生活を維持できない人たちもいるのです。前者は他法、他施策が充実すればあえて生活保護を受給しなくともよい人たちです。後者は生活保護の対人援助がなければ生活を維持することが困難な人たちです。現在生じている生活保護実施の困難性とは「経験者がいない」とか「ワーカー、査察指導員の配置が不十分」というレベルだけではなく、従来の福祉事務所の対応では、後者の人たちに現れている現代の深刻化した貧困に対応すること自体が困難になっていることなのです。」

その上で、自立支援プログラムの疑問点と評価できる点について、次のように検討を行った。

疑問点の第一としては自立支援プログラムの述べる被保護者観である。これは自立支援プログラム実施の前提として全ての被保護者を「何らかの課題を抱えているもの」と述べ、被保護者があたかも一般国民とは異なる「課題のある人々」ばかりであるかのような位置づけをしている。このことは自立支援プログラムの実施により、被保護者に強いスティグマを与える危険性が生じかねない。

第二に厚生労働省からは個別支援プログラムの例として11件示されているが、就労支援の割合が多く、自立支援プログラムが「就労支援マニュアル化」している点である。就労支援、就労自立が中心に据えられるならば、社会生活自立、日常生活自立は就労自立のための手段となり、就労できない人や、就労の可能性が低い人たちへの自立支援は副次的なものとしてされる可能性が高い。場合によっては、社会生活自立、日常生活自立は「お飾り」となりかねない。

第三に生活保護の評価を「経済的給付を中心」としたことである。被保護者の増加にもかかわらずケースワーカーの人員措置が不十分なため担当世帯数が多く、ケースワーカーの業務は扶助費計算に追われている実情はある。しかし、これは福祉事務所の実施体制の問題であり、生活保護制度の問題ではない。また、ケースワーカーの業務実態としても経済給付だけを行えば済むような状況ではなく、十分不十分の評価はあっても相談援助を行っていないケースワーカーはいないと見てよい。

このように、自立支援プログラムの実施にあたっての被保護者観、就労の重視、生活保護制度の現状に対する評価に対しての疑問点を指摘した。

評価できる部分としては次の三点を挙げた。

第一に生活保護行政における自立概念を就労自立、日常生活自立、社会生活自立に整理し、生活保護廃止だけが自立ではないことを明らかにしたことである。生活保護の目的には最低生活保障と

---

(1) 池谷秀登「現場から見た自立支援プログラムのあり方（その1）——生活保護援助のあり方と自立支援プログラムを考える」『季刊公的扶助研究』199号、2005年10月、16～20頁。

ともに自立の助長が掲げられているが、自立については生活保護行政の中ではこれまで明確な定義がなく、生活保護を受給しないこと（保護廃止）だけが自立であるかのような考えが、生活保護行政の多数であったからである。

第二に組織的支援を図ったことである。これは貧困状況の中で被保護者に生じる複雑な生活課題の解決に、福祉事務所では支援が困難な場合があり、ケースワーカーはその支援に苦慮する状況が生じていた。このような現状をケースワーカー個人の力量や判断だけではなく、組織的な対応で解決する方向の妥当性である。

第三に自立支援プログラムの参加に被保護者の同意を前提としたことである。生活保護行政ではこれまで、ケースワーカーから被保護者への「指導・指示」としての一方的な対応が行われがちであった。同意を得るということは被保護者本人の理解、納得が前提となることから、被保護者に生じる生活課題の改善にはこれらが無ければ難しいとことが明らかとされている。

このように、職場の受け止め方と自立支援プログラムによる支援を必要とする被保護者の現状、疑問点と肯定すべき点を検討し自立支援プログラムの作成、実施に進むこととした。

## （2）自立支援プログラムに対する不安と不信の理由

自立支援プログラムの両面を検討した上で作成、実施を図ったが、自立支援プログラムに対して福祉事務所現場では根強い不安があった。その理由として、第一に自立支援プログラムを提起した専門委員会に対する不信である。これは自立支援プログラムが、被保護者を保護から排除するための手法とされる可能性が否定できないからであった。また、ケースワーカーの業務過重の現状で、さらなる業務が増加するのではないかという不安は極めて大きなものがあった。

### ①専門委員会報告に対する不安

専門委員会の設置理由は、被保護者が増加する中で社会福祉基礎構造改革関連法案の附帯決議に生活保護のあり方の検討がうたわれていることや、閣議決定の骨太の方針等で生活保護についての検討や見直し指摘があることから、保護基準の妥当性や自立助長の機能を検討するものとされている<sup>(2)</sup>。

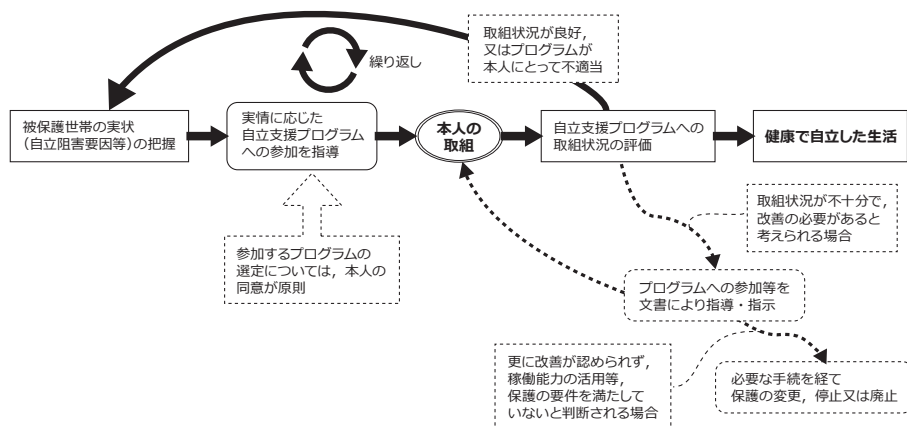
専門委員会報告では加算の見直しなどの生活保護基準の問題などとともに、自立支援プログラムの提起がされている。これは表層的に見ると、被保護者が増加する中で、基準引き下げと就労指導の強化による被保護者の削減を図るものとも考えることができる。

専門委員会報告書にも「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もおこなう。」「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。」と述べられていた<sup>(3)</sup>。

(2) 第1回専門委員会における川村社会・援護局長の挨拶。「2013年8月6日第1回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議事録」。

(3) 『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』7頁。

図 自立支援プログラムに基づく自立・就労支援の流れ



また、厚生労働省による自立支援プログラムの説明資料<sup>(4)</sup>では、「自立支援プログラムに基づく自立・就労支援の流れ」のチャート図において、保護の変更、停止又は廃止が示されており、自立支援プログラムの実施によっては保護の停止や廃止が行われることが説明されていた（上図参照）。

つまり、被保護者に対して自立支援プログラムへの参加を促し、拒んだ場合や取組状況が不十分な場合には保護の停止や廃止を行うなど、自立支援プログラムの参加が「踏み絵」とされる可能性が示されていたのである。このような経過から、専門委員会の本音は保護の抑制にあるのではないか、そのための自立支援プログラムではないかという不信感が生じていた<sup>(5)</sup>。

## ②ケースワーカーの業務過重の状況

この時期は、バブル崩壊以降の経済状況から被保護者の増加によりケースワーカーの担当世帯数が増加していた時期であった。

次頁表 1-1、次々頁表 1-2 はバブル崩壊直後で被保護者が激増する直前の 1994（平成 6）年と、

(4) 厚生労働省社会・援護局保護課課長補佐・生活保護自立助長専門官川久保重之「生活保護の見直しと自立支援プログラム」——生活保護業務の改善」厚生労働省社会・援護局保護課『厚生労働省説明資料』4頁。

(5) 背景として、この頃は国と地方の間で国庫負担率をめぐる激しいやり取りがあり、また平成 18 年には市長会より有期保護の創設などが提案（全国市長会「生活保護制度改革に関する意見」平成 18 年 11 月 16 日）されている時期であった。平成 17 年 3 月 1 日開催の社会・援護局関係主管課長会議の保護課資料には重点事項として自立支援プログラムが掲げられ、参考資料として専門員会報告書が掲載されている（社会・援護局保護課『社会・援護局関係主管課長会議資料』1～9、47～59 頁）一方で、総務課 指導監査室資料では、不正受給の増加を指摘し適正実施を求めている（社会・援護局総務課 指導監査室『社会・援護局関係主管課長会議資料』5 頁）。ただし、平成 11 年度から平成 15 年度の比較を見ると不正受給の件数、金額は増加しているものの、1 件当たりの金額は減少しており（同 76 頁）、その内容の精査は必要である。また、翌年度には適正化通知である「生活保護行政を適正に運営するための手引について」（平成 18 年 3 月 30 日社援保第 0330001 号）、「暴力団員に対する生活保護の適用について」（平成 18 年 3 月 30 日社援保第 0330002 号）が出されている。適正化とは、保護の漏給・濫給をただすのではなく被保護者を減少させることを目的としたものと理解されている（大友信勝『公的扶助の展開 公的扶助研究運動と生活保護行政の歩み』旬報社 2000 年、228 頁。杉村宏『人間らしく生きる 現代の貧困とセーフティネット』放送大学叢書 2010 年、162 頁）。

自立支援プログラム実施の前年である2004（平成16）年の10年間の東京23区と東京市部の被保護世帯数、ケースワーカー数、ケースワーカー担当世帯数の比較である<sup>(6)</sup>。

1994年時点では、ケースワーカー一人当たりの担当世帯数は、区部の平均は66.5世帯、市部では68.9世帯であり、区市を合わせた担当世帯数平均は67世帯である。社会福祉事業法が規定する「定数」である80世帯を超えている自治体は7自治体（台東区94世帯、八王子市80.2世帯、府中市80.2世帯、東村山市82.1世帯、狛江市82.3世帯、清瀬市86.7世帯、多摩市80世帯）であった。

しかし、2004年にはケースワーカーの担当世帯が80世帯未満の自治体は3自治体（千代田区74世帯、東久留米市74.7世帯、多摩市74.9世帯）に過ぎず、区市を合わせた平均世帯数は96.5世帯となった。ケースワーカーの担当が100世帯を超えている自治体も生じており（区部6区、市部12市）、八王子市のように134世帯という自治体もあった。

表1-1 都内自治体別ケースワーカー担当世帯一覧  
1994（平成6）年

自治体名	被保護世帯数	ケースワーカー数	担当世帯数	自治体名	被保護世帯数	ケースワーカー数	担当世帯数
千代田	182	3	60.7	八王子	2,166	27	80.2
中央	303	8	37.9	立川	1,213	18	67.4
港	682	13	52.5	武蔵野	578	10	57.8
新宿	2,492	38	65.6	三鷹	1,026	15	68.4
文京	754	10	75.4	青梅	276	6	46.0
台東	3,572	38	94.0	府中	1,203	15	80.2
墨田	1,867	32	58.3	昭島	599	10	59.9
江東	2,213	34	65.1	調布	825	11	75.0
品川	1,566	24	65.3	町田	1,110	15	74.0
目黒	1,295	21	61.7	小金井	327	6	54.5
大田	4,303	62	69.4	小平	709	10	70.9
世田谷	2,566	52	49.3	日野	448	7	64.0
渋谷	731	18	40.6	東村山	739	9	82.1
中野	2,146	28	76.6	国分寺	258	5	51.6
杉並	1,577	24	65.7	国立	232	4	58.0
豊島	1,971	29	68.0	田無	271	5	54.2
北区	2,499	39	64.1	保谷	225	4	56.3
荒川	1,805	25	72.2	福生	375	5	75.0
板橋	4,473	64	69.9	狛江	247	3	82.3
練馬	3,598	59	61.0	東大和	394	6	65.7
足立	5,809	88	66.0	清瀬	520	6	86.7
葛飾	2,930	40	73.3	東久留米	336	5	67.2
江戸川	3,425	44	77.8	武蔵村山	522	7	74.6
区部計	52,759	793	66.5	多摩	320	4	80.0
(出所) 東京都福祉局『東京都における福祉事務所の現況平成6年度』（東京都福祉局生活福祉部保護課、1996年3月）を基に筆者作成。				稲城	163	4	40.8
				秋川	94	2	47.0
				羽村	128	3	42.7
				市部計	15,304	222	68.9

(6) ここでは東京都所管の町村、島部の福祉事務所は外した。

このような状況が生じた原因の一つに社会福祉法改正が挙げられる。これは、2000年の改正によりケースワーカーの担当する被保護世帯数の法的位置づけが「定数」から「標準」にされたため、担当世帯数は各自治体の判断とされたことである。しかし、それ以上に大きな原因はこの10年の間に被保護世帯が倍以上増加していることが挙げられる。その上で、全国で行われている公務員の定数削減の影響により、ケースワーカーの増員が多くの自治体で十分に行えなかったことが大きい。この傾向はその後も続き現在に至っている。

また、ケースワーカーの負担の増加は担当世帯数という数量面だけではない。生活保護の補足性の原理から、他法他施策の新設、改正等が行われる都度、生活保護行政の実施内容が変化することになる。この時期の例としては介護保険が挙げられる。2000年より実施された介護保険により、生活保護法（以下、法）では介護扶助が新設され、実務上も介護保険料加算や介護扶助の給付、介護扶助と他法との調整など介護保険に関わる業務が純増となった。

表 1-2 都内自治体別ケースワーカー担当世帯一覧  
2004（平成 16）年

自治体名	被保護世帯数	ケースワーカー数	担当世帯数	自治体名	被保護世帯数	ケースワーカー数	担当世帯数
千代田	370	5	74.0	八王子	4,299	32	134.3
中央	603	7	86.1	立川	2,432	24	101.3
港	1,549	14	110.6	武蔵野	1,185	13	91.2
新宿	5,812	54	107.6	三鷹	1,884	17	110.8
文京	1,245	13	95.8	青梅	860	8	107.5
台東	6,073	52	116.8	府中	2,197	19	115.6
墨田	3,990	40	99.8	昭島	1,072	12	89.3
江東	4,512	46	98.1	調布	1,461	15	97.4
品川	3,111	36	86.4	町田	2,920	23	127.0
目黒	1,934	22	87.9	小金井	754	6	125.7
大田	8,351	97	86.1	小平	1,544	13	118.8
世田谷	4,441	53	83.8	日野	1,105	13	85.0
渋谷	1,776	17	104.5	東村山	1,492	13	114.8
中野	3,944	44	89.6	国分寺	567	6	94.5
杉並	4,046	41	98.7	国立	425	4	106.3
豊島	3,534	42	84.1	西東京	1,276	12	106.3
北区	5,485	64	85.7	福生	672	8	84.0
荒川	3,501	33	106.1	狛江	568	6	94.7
板橋	8,447	92	91.8	東大和	718	8	89.8
練馬	7,592	79	96.1	清瀬	963	8	120.4
足立	11,886	138	86.1	東久留米	672	9	74.7
葛飾	6,039	53	113.9	武蔵村山	713	8	89.1
江戸川	7,292	79	92.3	多摩	824	11	74.9
区部計	105,533	1121	94.1	稲城	443	5	88.6
				羽村	275	3	91.7
				あきる野	360	4	90.0
				市部計	31,681	300	105.6

（出所）東京都福祉保健局『東京都における福祉事務所  
の現況平成 16 年度』（東京都福祉保健局生活福祉部  
保護課，2005 年 10 月）を基に筆者作成。

日常の業務に追われるケースワーカーの視点では、担当世帯の増加と他法・他施策の新設、改正等による業務の複雑化が進んでいるときに、厚生労働省から自立支援プログラムの作成、実施が通知されたと見たのである。

### （3） 社会生活自立支援、日常生活自立支援と福祉事務所の状況

#### ① 就労指導の強化を強調する福祉事務所

生活保護行政では法制定時よりケースワークの重要性は述べられ<sup>(7)</sup>、ケースワーカーによる被保護世帯への相談援助や生活上の支援は専門委員会報告以前から行われており、ケースワーカーも保護費の給付のみを行っていたわけではない。しかしその判断や支援方法は、体系的、組織的なものは少なく、ケースワーカー個人に委ねられていた傾向が強かったように思われる。

また、被保護世帯の増加とケースワーカーの業務量が増大する中で、自治体財政に直接結び付く就労支援のみを強調し、生活上の課題解決のための支援を否定的に捉える意見もあり、被保護世帯をどのように減少させるのかの議論に関心が向かう傾向が生じていた。

例えば、自立支援プログラム実施通知の前年に、東京都庁や区・市役所を対象とした自治体紙に次のような区部の福祉事務所管理職（生活福祉課長）の意見が述べられている<sup>(8)</sup>。

「生活保護行政は昭和 20 年代からの歴史を持ち、子供の勉強を見たとか、料理を作ったとか、献身的なケースワーカーの話が美談として取り上げられるなど、古い体質を持っています。けれど、受給者が、1 人の社会人として自立していくためには、ワーカーによる援助は不用意にすべきではありません。」

「当区は、1 人の民間人として解決すべき問題は、受給者も自分でやるべき、という基本的な立場に立っています。」  
「就労支援は自立支援の最重要な方法ですが、受給者が通常の社会生活をする上での活動ですから、民間支援になじむものです。また、変化の激しい時代に、一年ごとにフレッシュに事業を見直していく姿勢を堅持するためにも、事業委託は有用です。」

「委託による就労支援事業の開始により、生活保護の現場に、民間職員が入り緊張感が走り」「税金の支出が減るのであれば、区として大きな成果となるでしょう。」

ここでは、一部の福祉事務所で行われていた被保護世帯の子供の支援を「美談」「古い体質」と揶揄し、被保護者の自己責任を強調している。また、就労支援員のあり方も一年単位の事業委託を述べ、就労の成果が見られないと委託打ち切りがほのめかされている。これは就労支援の結果を短期に求めることを意味し、成果として自治体の財政支出の削減を述べている。

このような意見の管理職やケースワーカーが多数の職場の中では、自立支援プログラムが実施されても、財政支出減を求める就労自立のみが強調され、社会生活自立支援や日常生活自立支援を進めることの難しさは予想された。

この時期の福祉事務所の現場状況からは、自立支援プログラムを実施することで就労自立が強調され、就労指導により被保護者を保護から排除することが目的とされる危険性は大きかったのである。

(7) 小山進次郎『改訂増補生活保護法の解釈と運用』中央社会福祉協議会、1951年、95～96、107頁。

(8) 「福祉就労支援員は今日もでかけます！」『都政新報』2004年2月17日号。



## ②支援困難の大変さとケースワーカーの要望

自立支援プログラムの実施はケースワーカーが行うことから、有効な支援のためにはケースワーカーが自立支援プログラムを理解することが必要である。そのためにはケースワーカーが中心になり作成することが重要と考え、A自治体福祉事務所ではケースワーカーを中心としたプロジェクトチームを作り、ケースワーカー全体の意見を聞きながら作成することを試みた<sup>(9)</sup>。

ここでは、ケースワーカー等から被保護世帯の支援が困難で困っている事例や自立支援プログラムでの体系的・組織的支援が望まれる事例等についての意見聴取を5回行い、延べ228件の意見が出された。その結果、2005年度の導入時の自立支援プログラムは10件であったが、2007年度には16件の自立支援プログラムを作成、実施するに至った(表2)。

作成した自立支援プログラムの特徴としては、社会生活支援、日常生活支援のプログラムが多い。これは、ケースワーカーからは日常生活自立の支援や社会生活自立の支援についての困難さとともに、その支援の必要性の意見、要望が多く出されたからである。

この傾向は全国でも同様であった。厚生労働省によると自立支援プログラムの件数、参加者ともに2005年度当初では就労自立に関するものが多いが、その後全国の情報共有が進み、2007年12月には日常生活自立、社会生活自立に関わる自立支援プログラムの件数の伸びが著しい。参加者についても同様ではあるが、その伸びはさらに大きくなっている。(次頁表3-1, 3-2)。

表2 A自治体福祉事務所2007年度自立支援プログラム参加者数

プログラム名	参加者数
①高校進学支援プログラム	151
②不登校児支援プログラム	5
③ひきこもり改善支援プログラム	2
④若年者社会生活支援プログラム	3
⑤精神障がい者在宅生活支援プログラム	72
⑥精神科等受診支援プログラム	2
⑦精神障がい者退院支援プログラム	12
⑧在宅要介護(支援)高齢者等支援プログラム	98
⑨介護サービス利用支援プログラム	10
⑩人工透析患者支援プログラム	31
⑪居宅生活移行支援プログラム	21
⑫住宅情報提供支援プログラム	31
⑬成年後見制度利用支援プログラム	2
⑭多重債務解消支援プログラム	6
⑮就労支援プログラム	224
⑯「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラム	72
計	742

(9) このことについては池谷秀登「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」布川日佐史編著『利用しやすく自立しやすい生活保護自立支援プログラムの活用』山吹書店、2006年。池谷秀登「生活保護自立支援システムをどのように構築するか」東京都板橋区・首都大学東京共編、岡部卓著者代表『生活保護自立支援プログラムの構築』ぎょうせい、2007年。

表 3-1 策定済み自立支援プログラムの数

	2005年12月		2006年12月		2007年12月	
経済自立に関するもの	311	100%	675	217%	1,183	380%
日常生活自立に関するもの	214	100%	808	377%	1,165	544%
社会生活自立に関するもの	60	100%	155	258%	244	406%

表 3-2 自立支援プログラム参加者数

	2005年12月		2006年12月		2007年12月	
経済自立に関するもの	22,485人	100%	29,347人	130%	40,195人	178%
日常生活自立に関するもの	5,497人	100%	29,853人	543%	34,288人	623%
社会生活自立に関するもの	226人	100%	1,355人	599%	2,212人	978%
合計	28,208人	100%	60,555人	214%	766,95人	271%

(出所) 厚生労働省社会・援護局保護課「厚生労働省社会・援護局関係主管課長会議資料」2008年3月3日、16頁。  
掲載資料から筆者が2005年を100としたときのプログラム数および参加人員の増加割合を計算した。

## 2 生活保護行政における自立の意味の沿革

自立支援プログラムが提起されたことで、生活課題の支援が社会生活自立支援、日常生活自立支援として生活保護行政の支援として認められることとなった。この社会生活自立と日常生活自立の内容を厳密に区分することは難しいものがあるが、生活保護から脱却することを目的とした就労自立（経済自立）以外の自立も生活保護の目的とされたのである。

それでは、生活保護行政ではそれまで自立をどのように理解していたのか、そして就労自立以外の自立を認めることで、生活保護行政ではどのような変化が生じたのだろうか。

### (1) 生活保護法制定時の自立の考え方

自立助長は旧生活保護法にはなく現行法において新設されたものである。自立助長の意味を法制定時の国会資料では次のように述べている。

「本法による保護の目的が、単に生活に困窮する国民の最低限度の生活の保障と維持に在るだけでなく、進んでその者を自力更生させるにあることは、国の道義的責務よりしても当然のことであって、このような制度に伴い易いわゆる惰民醸成を避けるためにも必要である。」<sup>(10)</sup>

また、生活保護法制定時の厚生省社会局長木村忠二郎も自立助長の意味を、国会資料と同様に「改正法においては第一条にその趣旨を明言してこの種の制度に伴い勝ちの惰民養成を排除せんとするものである。」と述べている<sup>(11)</sup>。

ところが、法制定時の保護課長の小山進次郎は次のような説明をしている。

「法一条の目的に「自立の助長」を掲げたのは、この制度を単に一面的な社会保障制度とみ、ただこれに伴い勝ちの惰民の防止をこの言葉で意味づけようとしたのではなく「最低生活の保障」と対

(10) 第7国会生活保護法案提案説明資料「生活保護法案逐条説明」3～4頁（「第7国会生活保護法案説明資料7 生活保護法案逐条説明」岩永理恵・寺脇隆夫解説『資料集戦後日本の社会福祉制度Ⅰ生活保護基本資料第5巻』柏書房、2012年、305～306頁）。

(11) 木村忠二郎『改正生活保護法の解説』時事通信社、1950年、49頁。

応し社会福祉の究極の目的とする「自立の助長」を掲げることにより、この制度が社会保障の制度であると同時に社会福祉の制度である所以を明らかにしようとしたのである。」<sup>(12)</sup>

これらの説明を見ると、自立助長について法制定時の社会局長と保護課長が異なる説明をしているように思われる。このことについて小山は木村との違いを「一条なんかについては、正確に読んでみりゃ、若干食い違いのあるような説明が多分出たはずですよ」等と述べており<sup>(13)</sup>、法制定時から生活保護行政での自立助長の意味には不明確なものがあつたのである。

しかし、小山は自立助長について「公私の扶助を受けず自分の力で社会生活に適応した生活を営むことのできるように助け育てていくことである。」<sup>(14)</sup>とも述べており、自立を生活保護からの脱却（保護廃止）と考えている。つまり、両者とも生活保護の自立とは経済的な自立であり、保護からの脱却（保護の廃止）と考え、木村はこの規定を生活保護受給することによる惰民養成の防止と考え、小山は「助長」を社会福祉と考えて就労自立を図つたものと考えられる。

つまり、木村と小山の「自立助長」の理解は異なっているものの、生活保護における「自立」自体の考え方は保護から脱却するという点で同様であつた。この自立の考えがその後の生活保護行政に引き継がれてきたのである。

## (2) 自立の考え方の転換となつた自立支援プログラム

専門委員会報告では自立支援を「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」を意味するものとして、就労自立支援、日常生活自立支援、社会生活自立支援を提起した。この報告を受けて社会・援護局長通知ではこの三つの自立を示した。このことにより、生活保護行政における自立の意味が明確にされ、従来の自立の考え方から転換されることとなつたのである。

社会生活自立や日常生活自立の考えが生活保護行政に必要であつたのは、複雑で困難な生活課題を有する被保護者が増加する中では、最低生活の保障（経済的給付）だけでも、保護からの脱却への支援だけでも不十分であり、これらとは異なる生活上の課題解決を図る支援が必要であつたからである。

専門委員会報告は被保護者の状況と支援の限界を次のように述べている。

「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おり、また相談に乗ってくれる人がいないなど社会的なきずなが希薄な状態にある。さらに、被保護者には、稼働能力があつても、就労経験が乏しく、不安定な職業経験しかない場合が少なくない。これが就労への不安を生じさせ、また雇用の機会を狭めるなど、就労に当たつての一つの障害となつている。」その上で「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

(12) 小山進次郎『改訂増補生活保護法の解釈と運用』中央社会福祉協議会、1951年、84頁。

(13) 厚生省社会局保護課編『生活保護30年史』社会福祉調査会、1981年、119～120頁。

(14) 小山・前掲注(12)94頁。

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。」

これは、筆者の職場で多くのケースワーカーが複雑な生活課題を有する被保護者への支援の必要性を理解するからこそ悩み、自立支援プログラムに期待したものと同様のものである。つまり、最低生活の保障と自立を就労自立だけとする生活保護行政では被保護者への支援としては不十分であるとの認識が、ケースワーカーを中心に生活保護行政の現場では進みつつあったのである。

### 3 社会生活自立、日常生活自立の導入による福祉事務所の課題

#### (1) ケースワーカーの負担の増加

社会生活自立、日常生活自立を生活保護行政の目的である自立とすることは、ケースワーカーの負担が増加することにもなる。

就労自立だけが生活保護の自立であるならば、就労に関わる問題は保護要件（法第4条の稼働能力の活用）であることから、指導、指示のあり方の問題となるが、指導、指示を求める被保護者は一般には考えられないことから、その適用の有無は福祉事務所内部の議論によることとなる。また、これまでは保護要件に関わらない生活上の課題については、支援を行うか否か、どの程度どのように行うのかは、ケースワーカーの負担と業務量などを背景にケースワーカー自身が恣意的に判断してきた。

しかし、社会生活自立、日常生活自立を生活保護行政で求められることとなると、この支援を必要とする被保護世帯は、複雑・困難な生活課題が生じていることが多いことから、ケースワーカーの業務量の増加とともに精神的負担も大きなものとなる。また、これらの生活上の課題は自立支援プログラムを実施すれば直ちに解決するほど容易なものではなく、その課題の困難性から自立支援プログラムの作成自体ができない場合もありうる。

このように、被保護者の生活課題の解決、改善を日常生活自立、社会生活自立として明記されたことで、ケースワーカーの負担は増加したのである。

#### (2) 機能が増加する福祉事務所と課題

ケースワーカーの負担が増えないように、支援方法を非常勤職員による支援員の雇用や、福祉事務所外部事業者への委託等で行う自立支援プログラムも増えてきた。

委託や非常勤職員（就労支援員をはじめ〇〇支援員など）による支援は、公務員の定数削減が続く一方で被保護世帯の増加が進み、被保護者の複雑困難な課題が生じている中では、自治体行政の現実的選択肢としてとられたものと思われる。この就労支援員、委託による支援方法については、2015年4月から改正生活保護法により被保護者就労支援事業（法第55条の6）として、法の中に

取り入れられ制度として確立することとなった<sup>(15)</sup>。

しかし、生活保護行政で支援の委託や非常勤化が進むことで、支援員等とケースワーカーとの間での支援のあり方や両者の関係が整理できない場合、ケースワーカーによる委託事業者や支援員等への「丸投げ」が起きることや、支援員、委託先の質の確保を福祉事務所が保証できない場合が生じる不安も生じていた。

さらに、相談援助部分がケースワーカーから支援員、委託事業者により行われることにより、ケースワーカーが相談援助を担う機会が減少することで、ケースワーカー自身の相談援助能力が育たず不十分となる問題も懸念された。つまり、福祉事務所が被保護者の生活課題の支援を委託事業者や非常勤職員へ移行することで、福祉事務所の機能は大きくなり支援の幅は広がるが、ケースワーカーの力量が空洞化する可能性が生じたのである。

## 4 就労支援をめぐる課題

### (1) 自立支援プログラムと就労支援

#### ①保護要件と自立支援プログラム

法第4条第1項では「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。」とされていることから、就労支援と保護要件の関係は密接とならざるを得ない。このため就労支援に熱心に取り組まない場合には、保護の要件に欠けるものとして指導指示等の手続きを経て、保護の停止、廃止などの不利益処分が行われることもある。これが前述の専門委員会報告や厚生労働省の説明資料等での廃止等へ向けてのチャートである。

被保護者本人が稼働能力を有し、就労意欲がある場合は既に就労していることや、求職中の場合でもハローワーク等の労働行政を中心とした求職活動を行っている場合が多い。

ケースワーカーが就労支援、就労指導を行う場合の多くは、就労意欲が低いと思われる被保護者が対象となり、その支援には時間と「手間」がかかることも少なくない。就労支援、就労指導を進めることで、稼働能力が不活用と判断されれば、保護の廃止や停止等となることもあるが、稼働能力は他の保護要件である資産や収入のように客観的な数値で計れるものではなく、「怠けている」のか「稼働能力がない」のかの判断も難しい。したがって、適正な手続きを経て保護の廃止をしても、確実に就労する（できる）のか否かはわからず、就労できない場合はより厳しい生活状態に陥る可能性も生じかねない。このように就労支援、就労指導はケースワーカーにとり支援の負担とともに精神的負担が大きいことから、就労支援を苦手とするケースワーカーは少なくない。

ケースワーカーの負担を減らし、効果のある就労支援を進めるために、自立支援プログラムを活

---

(15) 被保護者就労支援事業の説明として「就労支援員を活用した被保護者就労支援事業で恒久的に実施することにしていきます。就職支援の内容として、相談、助言、求職活動への支援といったこれまで取り組んできたことに加え個別の求人開拓や定着支援も明確な事業内容として位置付けています。」厚生労働省社会・援護局保護課課長補佐川久保重之「特集平成26年度「全国厚生労働関係部局長会議」「厚生労働省社会・援護局関係主管課長会議」から保護課」『生活と福祉』709号、2015年4月、8～9頁。

用した就労支援の議論とはなるが、保護要件の問題がある以上、自立支援プログラムにおける就労支援でも保護廃止等の不利益処分の可能性は否定できない。もちろん、適切なケースワークや支援により就労しない（できない）被保護者に対して不利益処分を行わない対応も十分ありうるが、生活保護制度の問題として考えるならば不利益処分自体を否定することはできない。そこで、保護要件に関わる就労指導と本人同意や社会生活自立支援、日常生活自立支援を持つ自立支援プログラムとの関係性をどのように考えるのかが問題とされた。

## ②生活保護法第 27 条と第 27 条の 2 の関係

この問題については、保護要件に基づく就労指導と自立支援プログラムによる就労支援を分離することの可能性が検討された。

自立支援プログラムが被保護者の同意による参加を基にしており、保護要件に関わらない項目の多い日常生活自立、社会生活自立を目指す内容を含み、自治体ごとに地域事情に合わせて実施されることから、自立支援プログラムによる支援の法的性格は自治事務と考えられる<sup>(16)</sup>。

自立支援プログラムの根拠が自治事務であることから、自立支援プログラムによる支援は法第 27 条の 2 の助言とされ<sup>(17)</sup>、就労支援に取り組む姿勢が不熱心であっても不利益処分は行えないこととなる<sup>(18)</sup>。

このように自立支援プログラムの支援根拠を法 27 条の 2 の助言と位置づけることで、法第 27 条の指導、指示と区分し、仮に稼働能力があるにもかかわらず能力活用を忌避する被保護者には、自立支援プログラムでは不利益処分は行わず、自立支援プログラムを中止して不利益処分もありうる法第 27 条による就労指導へ移行することとした。

このことで、稼働能力活用要件による就労指導と自立支援プログラムによる就労支援を分離する整理は形式的にはできた。しかし、就労意欲の低い被保護者、稼働能力があると思われるが就労しない被保護者への支援のあり方は曖昧なままであった。また、どのような被保護者を自立支援プログラムから法 27 条の指導、指示の対象に移行するかについては明確にすることはできなかった。

## (2) 2008 年稼働能力活用通知と裁判例

法第 4 条の稼働能力の活用については、保護要件であるにもかかわらず生活保護行政ではその判断基準は示されていなかった。稼働能力は資産や収入のように数値化することができるものではないため、稼働能力の活用の有無については客観的な判断基準が設けにくく、ケースワーカーの恣意的な判断となりがちであった。しかし、2008 年度に社会・援護局長通知「稼働能力の活用について

(16) 自立支援プログラムの法的根拠の議論としては、菊池馨実『社会保障法』有斐閣、2014 年、207～208 頁。

(17) 法 27 条の 2 は 2000 年 4 月 1 日に施行された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」により被保護者の自立助長のための相談助言等の援助事務については自治事務とされ 27 条の 2 が新設された。田中敏雄「生活保護行政の運営にあたって」『生活と福祉』521 号、1999 年 8 月、5 頁。

(18) 法 27 条 1 項に規定する指導・指示は、福祉事務所は被保護者とその指示に従わない場合には、法 62 条 3 項により保護の変更、停止又は廃止をすることができるため、福祉事務所による必要な指導又は指示等に従う義務に違反したときには不利益処分が行われる場合がある。しかし、法 62 条 3 項は法 27 条、法 46 条の義務に違反したときに適用されるものの、法 27 条の 2 は適用の対象とはされていないため、法第 27 条 2 の助言に従わなくとも不利益処分は行われない。

て」<sup>(19)</sup>が判断基準<sup>(20)</sup>として次のように示された。

#### 第4 稼働能力の活用

1 稼働能力を活用しているか否かについては、①稼働能力があるか否か、②その具体的な稼働能力を前提として、その能力を活用する意思があるか否か、③実際に稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否か、により判断すること。

また、判断に当たっては、必要に応じてケース診断会議や稼働能力判定会議等を開催するなど、組織的な検討を行うこと。

2 稼働能力があるか否かの評価については、年齢や医学的な面からの評価だけではなく、その者の有している資格、生活歴・職歴等を把握・分析し、それらを客観的かつ総合的に勘案して行うこと。

3 稼働能力を活用する意思があるか否かの評価については、求職状況報告書等により本人に申告させるなど、その者の求職活動の実施状況を具体的に把握し、その者が2で評価した稼働能力を前提として真摯に求職活動を行ったかどうかを踏まえ行うこと。

4 就労の場を得ることができるか否かの評価については、2で評価した本人の稼働能力を前提として、地域における有効求人倍率や求人内容等の客観的な情報や、育児や介護の必要性などその者の就労を阻害する要因をふまえて行うこと。

この「稼働能力の活用」通知が生活保護手帳にも登載<sup>(21)</sup>されたことで、生活保護行政ではこの通知に基づき稼働能力の活用の有無が判断されることとなった。

通知では、これまでケースワーカーが稼働能力を有すると判断する際の根拠としがちであった、「稼働年齢層である」とか「医師の診断がある」という理由だけで稼働能力を有するものではないとするなど、より具体的、詳細な検討を要することとなっている。

判断基準が通知されたことにより、稼働能力活用の議論が進み<sup>(22)</sup>、裁判例でもこの通知が判断枠組みとされたものが出ている<sup>(23)</sup>。しかし、裁判例ではこの稼働能力活用要件による稼働能力不活用

(19) この通知を行った理由は次のように説明されている。「稼働能力の活用」については、これまでなら規定は設けられてなかった。この「稼働能力の活用」の要件については、過去の判決例を踏まえると、①稼働能力を有するか、②稼働能力を活用する意思があるか、③稼働能力を活用する場を得ることができるか、により判断することとされている。しかし、実際には、その評価方法や位置付けが必ずしも明確ではなく、ともすれば身体的な稼働能力の有無や年齢のみを持ってこれを判断する傾向も見られるところであり、平成十六年十二月十五日の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」においてもこの点の指摘が行われている。このため、今般次官通知第四として「稼働能力の活用」の規定を新設し、あわせて局長通知においてその判断基準の基本的な事項について示すこととしたものである。稼働能力の活用の判断については、本規定に従い客観的かつ総合的に行うことが求められる。」厚生労働省社会・援護局保護課「特集1平成二十年度の生活保護」『生活と福祉』626号、2008年5月、9頁。

(20) この判断基準は林訴訟（名古屋地判平成8年10月30日『判例時報』1605号、34頁、名古屋高判平成9年8月8日『判例時報』1653号、71頁）の判断枠組みと同様である。菊池・前掲注（16）、213～214頁。

(21) 昭和38年4月1日社発第246号厚生省社会局長通知。生活保護手帳2017年度版（中央法規出版、2017年）228～229頁。

(22) 池谷秀登編著『生活保護と就労支援——福祉事務所による自立支援の実践』山吹書店、2013年、池谷秀登編著『事例から考える就労支援の基礎——生活保護行政とケースワーク』萌文社、2016年。

(23) 東京地判平成23年11月8日（『賃金と社会保障』1553・1554号、63頁）、東京高判平成24年7月18日（『賃金と社会保障』1570号、42頁）、大津地判平成24年3月6日（『賃金と社会保障』1567号、35頁）、大阪地判平成25年10月31日（『賃金と社会保障』1603・1604号、81頁）、静岡地判平成26年10月2日（『賃金と社会保障』1623号、39頁）、東京高判平成27年7月30日（『賃金と社会保障』1648号、27頁）。

を理由とした不利益処分は実質的には難しいものとされた<sup>(24)</sup>。

例えば、岸和田訴訟判決<sup>(25)</sup>では「稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否かは、申請者の稼働能力の程度等も踏まえた上で、当該申請者が求人側に対して申込みをすれば原則として就労する場を得ることができるような状況であったか否かを基準として判断すべきものと解するのが相当」とされ、静岡市稼働能力訴訟判決<sup>(26)</sup>でも「稼働能力活用の場が認められるためには、一般的抽象的な就労可能性があるのみでは足りず、具体的かつ現実的な就労先が存在していることが認められなければならないと解すべきである。」「被告は、原告がその意思のみに基づいて稼働能力を活用することができる具体的な就労先が存在していることを何ら立証しないから、原告が、その意思のみに基づいて直ちにその稼働能力を活用する就労の場を得ることができたと認めることはできない。」とされている。

しかし、このような被保護者（保護申請者）の就労申し込みや、その意思のみで直ちに就労できる就労先を福祉事務所が挙証すること等は極めて困難である。

つまり、これらの裁判例からは局長通知「稼働能力の活用について」に基づき就労指導を行った場合でも、稼働能力活用要件を根拠に不利益処分を行うことは事実上難しいことになる<sup>(27)</sup>。そこで保護要件の議論とは別に、稼働能力があるにもかかわらず就労を行おうとしないと思われる被保護者への対応はどのように考えるかの検討が必要になった。

### (3) 就労意欲がないと思われる人への支援

本来、求職活動はハローワーク等の労働行政で行うことが一般的であり、就労意欲や稼働能力がある人はそれらを利用して求職活動を行っており、これは被保護者であっても同様である。つまり、福祉事務所が担う就労支援とは、就労意欲や稼働能力が不十分な人が対象となり、その支援は就労意欲の向上や適性、能力を高めることなども必要になる。

そこで就労意欲のない人をどのように見るのが問題となるが、「働けそう」なのに「働かない」ことは不合理に感じられ、なぜ働かないのか、働く意欲がないのかの検討が重要となる。しかし、これまでの生活保護行政では就労意欲の低い人への就労支援の蓄積は少ない。これは生活保護行政では就労を保護要件の議論とすることで、就労意欲が低く就労をしようとする人には保護廃止等により、生活保護から排除することで「解決」してきた傾向があったからである。

就労意欲が低いということは、就労を阻害する様々な生活課題を解決するための意欲自体が低いと考えられる。また、生活保護行政での稼働収入の認定にあたっては各種控除があることから、働いたほうが金額の上では「トク」なのに、日常生活を保護費の金額だけで満足しているようにも感じられる<sup>(28)</sup>。生活扶助費だけでは日常生活を送ることがやっとなであり、趣味や友人等との交際も困難であることから、自らの生活水準の向上を図ろうとしないこと自体に社会生活における課題があ

(24) 池谷秀登『生活保護ハンドブック「生活保護手帳」を読みとくために』日本加除出版、2017年、169～171頁。

(25) 大阪地判平成25年10月31日（『賃金と社会保障』1603・1604号、81頁）。

(26) 静岡地判平成26年10月2日（『賃金と社会保障』1623号、39頁）。

(27) 保護要件としての稼働能力活用をどのように考えるべきかが重要な問題となるが本論では立ち入らない。

(28) 生活保護基準の妥当性の問題であるよりも、控除のある就労を行うことのほうが結果として手許の現金は多くなる。



るようにも思われる。

被保護者が、より多くの収入を得て経済的自立を達成するための就労支援自体に問題はない。しかし、生活保護の自立とは就労自立だけではなく、社会生活自立、日常生活自立も含まれることであった。すると就労とは単に経済的な自立を得ることだけではなく、就労により社会生活自立、日常生活自立を得る側面も含まれていると考えられる。

これは、収入を得るとともに、要保護者一人ひとりがその人にふさわしい就労と社会生活を行うことを支援することが生活保護行政の就労支援であり、そのためには被保護者の納得と合意の上での支援が重要となる。したがって、保護基準以上の収入を得て保護から脱却する場合もあれば、就労ができて保護が継続される場合もありうる。つまり、保護廃止だけが生活保護の自立ではないことから、就労支援の射程には経済的自立だけではなく、社会生活自立、日常生活自立も包含されるものといえる。

### おわりに——自立支援の拡大と新たな検討課題

これまで見てきたように生活保護行政では自立支援プログラムの導入を契機に、三つの自立概念が示され、就労自立とともに、社会生活を送る上での自立支援も生活保護行政の課題として取り組まれることとなった。

一方で、被保護者に生じる複雑で困難な生活課題は、保護受給をしていない低所得者一般にも生じる課題でもあるが、生活保護行政での支援対象は被保護者であり被保護者でない者は支援対象とはならない。そこで2015年より生活困窮者自立支援制度が実施されることとなった。

ここでは、「就労の支援その他の自立に関する問題につき、生活困窮者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言」（生活困窮者自立支援法第2条第2項）の事業が行われることとされ、「就労自立」とともに「その他の自立」も明文化された。このことにより経済的困窮者について「就労自立」以外の「自立」が行政通知だけでなく法律の上でも認められたものと考えられる。また、委託事業者による支援も明記された（同法第4条）。

これらの支援にあたっては、就労支援員をはじめとした各支援員による支援、委託事業者の支援の蓄積<sup>(29)</sup>やその支援のあり方<sup>(30)</sup>が重要になる。特に就労意欲が低いと思われる人たちに本人の納得、同意を前提とした就労支援のあり方が重要な課題となっている。

このことは就労自立支援を含めて、社会生活自立支援、日常生活自立支援などの支援は生活保護だけの課題ではなく、生活困窮者自立支援法による支援にも同様の課題があるということである。この支援のあり方は自立支援プログラムの被保護者支援から、被保護者を越えて現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある生活困窮者（同法第2条第1項）にまで支援の幅が広がってきたが、今後はさらに生活困窮者を越えて、現に経済困窮に陥っていな

(29) 自立支援プログラム導入によるケースワーカーの負担軽減としての非常勤職員等による支援員の配置が進むことで、結果として当該分野での専門性の高い支援が行われる可能性が生じている。

(30) 野崎友輔「就労支援システムの構築と自立概念の具体化」池谷秀登編著『事例から考える就労支援の基礎——生活保護行政とケースワーク』萌文社、2016年。

い人たちへの支援にまで広がることが考えられる<sup>(31)</sup>。

このように自立支援プログラムの大きな成果として三つの自立概念を生活保護行政に定着させたこと、それを基にした支援のあり方と支援対象の拡大が挙げられるが、一方でこれらの支援を拒み、劣悪な環境での生活を継続する人もおり、本人が合意する場合だけを支援対象とすることが妥当かの問題は生じている<sup>(32)</sup>。

自立支援プログラムにより、法の目的が三つの自立であることが明らかとなり、その射程は生活保護行政から生活困窮者支援に至り、さらに生活困窮に至っていない人にまで至る可能性が生まれた。その上で支援を拒む人たちをどのように評価し、社会の一員としての支援を考えていくのが、自立支援のあり方とともに検討課題であるように思われる。

（いけたに・ひでと 帝京平成大学現代ライフ学部教授）

【本稿は JSPS 科研費 JP16K04180 の助成を受けた研究成果の一部である。】

---

(31) この問題は被保護者や生活困窮者に特有のものではなく、親の年金等で生活している引きこもりや就労意欲がない人、就労歴のない中高年者への支援など大きな課題である。

(32) 福祉事務所による扶助の給付や行政の支援を拒み、最低限度の生活以下の生活や不衛生、不健康な生活を送る人もいる。これらの人たちは生活保護等への誤解の他に傷病、障害の可能性もありうるが、支援を拒む場合その判断も困難である。例として、池谷秀登「生活保護ケースワーカーのあなたへ——支援で考えること、ふり返ること」連載第6回（『生活と福祉』740号，2017年11月，22～25頁），連載第9回（『生活と福祉』743号，2018年2月，22～25頁）。