



第6回

布川 日佐史氏

自立支援法と生活保護法の関係

取材担当：執行治平、瀬戸崇志、谷口太郎 (RJIFインターン)

Photo : RJIF

略歴：群馬県館林市出身。法政大学現代福祉学部教授。1988年静岡大学人学部助教授、1998年静岡大学人文学部教授を経て2013年4月より現職。専門は労働経済論、公的扶助論。2003～2004年にかけて厚生労働省「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」に関わる。2015年より「貧困研究会」代表を務める。

生活保護制度に関する研究を始めたきっかけをきかせてください。

もともと労働経済論を専門としていて、失業対策に関心を持ってドイツへ留学したことです。1992年のことです。東西統一後の産業の衰退や難民の流入で、当時のドイツは失業率が10%に達するほどでした。私が行ったブレーメンはドイツの他の街と比べて失業率がとても高く、そうした状態が長期間にわたって続いていました。そこで問題になっていたのは、失業保険によるセーフティネットでは、失業者とその家族を生活困窮から守れないということでした。

そのような状況に対して、ドイツでは生活保護制度——当時「社会扶助」と言っていました——が大きな役割を果たしていたのが驚きでした。労働行政だけでなく自治体福祉行政が、生活の支援と同時に就労の場の提供を行っていたのです。

もう一つの驚きは、ドイツの生活保護受給者の継続調査で示されたダイナミズムです。ブレーメン大学の調査によって、生活保護制度が利用しやすいドイツでは、長期に亘って制度に依存している人は

少ないこと、ほとんどは一時的に受給している人であり、出たり入ったりを繰り返している人も多いことが明らかになったのです。

当時の日本の福祉事務所は、就労可能な人の生活保護を拒否するのが当たり前だったため、リストラされ失業した人はサラ金に頼り、多重債務に陥ることが多かったのです。全てを失って体を壊してから生活保護、受給期間は長期化、という運用でした。そこで、ドイツのように生活保護制度を利用しやすくして、「生活費を給付しながら、同時に自立を支えていく」という方向を日本の生活保護行政もとるべきではないか、と思ったのです。

その後、厚生労働省の生活保護の見直しに関する議論へ関わっておられますね。

2003年から2004年にかけて行われた「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」ですね。当時、失業者の急増、雇用の不安定化、ワーキングプアや住居喪失者の増加を背景に、最低限度の生活を保障する最後のセーフティネットとしての生活保護の在り方が改めて問われていました。委員会では、生活保護を利用しやすくすると同時に、生活保護利用者の広い意味での自立を支える仕組みを作ろうという議論をしました。

ただしリーマン・ショック後の生活保護受給者急増を背景に、受給者へのバッシングが煽られ、生活保護抑制へと方向が転換してしまいました。生活保護の受給要件を厳しくする代わりに、生活保護の手前で生活困窮者を支援する制度を別に作ることになりました。それが生活困窮者自立支援法です。

布川氏が語る生活保護制度・自立支援制度をめぐる議論状況の変容

2000年代前半の議論

生活保護の利用しやすさの向上 + 生活保護における広義の自立支援の仕組み作り

リーマン・ショック後の議論

生活保護の受給要件の厳格化 + 生活困窮者に対する生活保護の手前での制度作り

法律の条文の面では、両者の関係はどのようになっているのでしょうか。また、そのことによってどのような問題が生じているのでしょうか。

まず重要なのは、生活保護法と生活困窮者自立支援法の対象規定の関係性です。自立支援法は、生活に困窮しているけれど、生活保護を受給する要件を満たすには至っていない、生活保護「手前」の人を対象にします。生活保護の受給要件が厳しくなる、または緩くなれば、「手前」の人の範囲が変わります。誰が自立支援法の対象となるかは生活保護法の側が決めているのです。

生活困窮者支援の窓口の担当者が、相談を受けた時点で、生活保護の受給要件を満たす人か、満たさない人かきちんと判断できるかが非常に重要になってきます。保護の受給要件については誤解が多いです。扶養義務の履行が保護の要件だとの思い込みも広がっています。そのため**実際には要件を満たしているにもかかわらず、担当者の判断の誤りによって生活保護制度へつながらないことが起こりかねない**のです。



補足するなら、**生活保護の受給要件を満たしていない生活困窮者が、最低限度の生活水準を維持できているかという点、そうとは限りません。**生活保護申請の時点で、当座の生活費以上の現金・預貯金や自家用車の保有は認められません。そのため、生活が苦しいにもかかわらず子どもの進学に備えて必死に貯金をしている人や、生活の必要から古い中古車を手放せない人は、収入が生活保護基準以下であったとしても、生活保護の受給要件を満たさないのです。生活困窮者自立支援法は、「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者」（第一条）を対象とするとしていますが、わずかな資産があるために生活保護の「手前」となっているけれど、最低限度の生活が営めていない人、生活保護以下の生活をしている人もいます。

生活困窮者自立支援法は、貧困を防ぐ制度というよりも、貧困を救う制度だということでしょうか。

「現に経済的に困窮し」ている人（第二条）、つまり、もうすでに困窮状態に陥っている人が対象です。第二のセーフティネットが貧困を防止するための制度であるならば、まだ生活に困窮していない人、生活困窮に陥る恐れのある人を対象に含むべきですが、そういう法文にはなってはいません。その意味で、**生活困窮者自立支援制度は、そもそも防貧制度ではありません。すでに生活困窮に陥っている人を対象とした救貧制度です。**

”生活困窮者自立支援法は、 そもそも救貧制度としての役割を果たせていない”

確認すべきは、生活に困窮しているけれど生活保護の対象とならない生活困窮者への支援が可能になった意義の大きさです。この人たちはこれまで放置されてきました。生活保護が届かない人に対する救貧制度としての役割が期待されます。

ただし、その機能には弱点が見られます。生活保護の受給要件は充たさないものの生活保護と同程度もしくはそれ以下の生活状態にある人を対象とすることを踏まえれば、**経済給付が住宅確保給付金しかないのは不十分と言わざるを得ません**。しかも稲葉さんが指摘しているように（稲葉剛氏インタビュー記事参照）、対象が制限され、期間も短くて、実効性がとぼしいのです。

困窮から脱するには、または困窮の度合いを軽くするには、就労してお金を稼ぐ以外ありません。**就労支援しか生活困窮状態を脱するための主な方法が用意されていない**。



その就労支援に関しては、どのようなことがポイントでしょうか。就労支援を行うための訓練を行う場を確保することの難しさが課題とされていますが。（巻口徹氏インタビュー記事参照）

生活困窮者の多くは就職が困難な状況にあります。実践活動に重点を置いた良質な就労訓練の場を提供することが重要になります。支援団体やNPOが居場所の機能を含んだ「中間的就労」の場をつくっていますが、出口を考えると、一般企業の協力を引き出すことが不可欠です。しかし制度上、企業側にインセンティブを与える仕組みがありません。事業立ち上げの際の経費補助はありますが、継続的な運営補助は行われていません。

就労支援が法律の中心にあるにもかかわらず、現在のままでは十分に機能しない可能性があるということですね。救貧制度として力を発揮するうえで、他にどのような点を考えるべきですか。

相談に来た人が抱える生活困窮の根本的原因を確実に解消するための支援を制度的に織り込むことが必要になると思います。

まず、**専門職による支援を、事業の中に取り込む必要があります**。たとえば、依存症が生活困窮の原因である場合は、依存症対策の専門機関による支援が必要になります。精神的、心理的な問題を抱えている人にも専門職による支援が必要です。多重債務や、離婚、虐待などの問題については、法律専門家の支援が必要です。現状では、こうした専門職、専門機関に「つなぐ」ことはできても、支援にかかる費用を負担することはできません。忙しい相手に、相手方のコスト負担で支援をしてもらうということになります。



注目したいのは、大阪市や東大阪市をはじめ大阪のいくつかの自治体で、弁護士による生活困窮者法律相談を事業化して制度に織り込んでいる事例です。自治体として、「その他の事業」（「その他生活困窮者の自立の促進を図るために必要な事業」）もしくは「相談支援事業」に法律相談を位置づけ、予算を付けて弁護士に委託料を払い、法律扶助制度を活用し、債務整理、家賃滞納、離婚などの問題解決にあたってもらっています。大阪弁護士会や日本弁護士連合会としての後押しがあって可能となっています。自治体の中には生活保護の運用を監視されるという思いを持つところもあるようですが、法律専門家を支援に組み込むことで、根が深くしかも切羽詰まった問題に対応が可能となり、自治体も助かるのです。専門職による支援を「相談支援事業」にしっかり組み込み、予算をつけ、法律専門家以外の専門職による支援も確実に実行できるようにすることが課題かと思います。

専門職による支援の制度化に加えて、地域において、必要なだけの時間をかけられる濃密な寄り添い支援を制度化することも考えるべきです。地域のボランティア任せでは、これはできません。京都市

は「地域あんしん支援員設置事業」を、「その他の事業」に位置づけ、予算を付けています。1名の地域あんしん支援員が担当しているのは、6~8件のケースです。生活保護のケースワーカーは、100世帯以上担当しているのが普通です。これでは寄り添うことはできません。本人の立場を徹底した「寄り添い支援」のためには、少ない担当ケースで、じっくり時間をかけた支援を地域で可能にすることが必要なのです。

“現状は、「委託」ではなく「つなぎ」 専門家を支援体制に取り込めていない”

さまざまな専門職や地域での濃密な寄り添い支援が望ましいのに、現状では自治体は予算がつけられず、相談を受けた人を、他の機関に「つないで、あとはお任せする」という状況です。これでは任された側へ負担をかぶせるだけになってしまいます。地域のボランティアを開発して、あとはお任せするというのも無理な話です。

大阪や京都の事例のような専門職による支援や地域における寄り添い支援は事業のメニューに入っていません。既存の6事業をどれだけ実施しているかや、相談件数、就職件数が指標とされて成果が論じられています。そうではなく、自治体が、生活困窮に陥っている原因、生活困窮から抜けられない原因をどれだけつかんでいるか、それを除去、解消する支援にどのように取り組んでいるかが問われるべきだと思います。

今後、自立支援法を見直すうえで、重要となる考え方や方向性はあるのでしょうか。

生活困窮者自立支援法に対する布川氏の提言

① 救貧制度としてのレベルを向上させる

経済給付を拡充する

多様な生活困窮の要因を除くため、専門職や寄り添い支援を制度化する

② 防貧制度としての役割を持たせる

支援対象規定の法文に、「生活困窮に陥るおそれのある人」を加え、
困窮に陥るリスクのある人も利用できる制度に

二つの方向性が考えられます。まず、救貧制度としてのレベルを上げることです。経済給付の拡充が必要なのはいうまでもありません。生活困窮の原因は多様です。困窮の原因や背後にある問題をきちんと見抜き、それぞれの具体的なニーズに合わせてこれに対処するための実効的な援助サービスを設定し、専門職や地域での寄り添い支援を制度化していくことがカギとなります。具体的には、現行法の「その他事業」を活用しつつ、必須事業である「相談支援事業」そのもののなかで、こうした事業ができるように「相談支援事業」のメニューを拡充すべきです。

もうひとつは、生活保護制度との関わりでいえば、防貧制度としての役割をしっかりとさせることが重要になってきます。求められるのは、法律の対象規定に、現に経済的に困窮している人だけでなく、「困窮に陥る恐れのある人」も加えることです。そのうえで、住宅給付確保給付金や就労準備支援事業の運用基準を緩和すれば、防貧制度とすることができます。生活困窮に陥るリスクのある人に対して、困窮に陥る前に支援ができるようになります。

いずれにしても、すでにある支援事業、支援メニューを消化しているかどうか、就労の数があがっているかどうかで評価するのではなく、**実質的に生活困窮の要因をどれだけ解消できたか、そのための支援サービスの担い手をどれだけ配置できたか**という側面に着目してほしいと強く思います。

