

2014 年度

学士論文

自立支援政策の形成から見える生活保護行政の変化

—ワークフェア化を規定しているアクターの存在

一橋大学社会学部

4111089u

酒井 亮

田中拓道ゼミナール

序章 問題の所在

第1節 問題の所在	4
第1項 新しい社会的リスクと未対応のセーフティネット	4
第2項 ワークフェアと劣化した労働市場	5
第3項 生活保護のワークフェア化	6
第4項 問題の所在と本論文の意義	8
第2節 リサーチクエスションと仮説の提示	9
第1項 リサーチクエスションの提示	9
第2項 仮説の提示	10
第3項 本論文の構成	10

第1章 政党の社会保障イデオロギーは自立支援政策を規定するか？

第1節 本章の目的	10
第2節 自民党の社会保障イデオロギー	11
第1項 構造改革時における自民党のイデオロギー	11
第2項 構造改革後の自民党のイデオロギー	13
第3節 民主党の社会保障イデオロギー	14
第1項 民主党の方針①；対抗構造改革	14
第2項 民主党の方針②；構造改革への回帰	15
第3項 民主党の社会保障イデオロギー；包摂の政治	15
第4項 民主党政権下の自立支援政策	16
第4節 政党イデオロギーによる自立支援政策形成の考察	17

第2章 地方自治体を実施機関化したことによる生活保護行政の変容

第1節 本章の目的	19
第2節 従来の生活保護行政	19
第3節 一連の地方分権改革	21
第1項 自民党の地方分権改革	22
第2項 民主党の地域主権改革	23
第4節 自立支援政策形成過程に見える地方の存在感	25
第1項 地方の登場「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会」より	25
第2項 地方優位に進む協議の制度化 「生活保護制度に関する国と地方の協議」より	28

第3項 地方が勝ち取った法案化	
「生活困窮者の在り方に関する特別部会」より	32
第5節 考察	34
第1項 厚生労働省の選好整理	34
第2項 地方の意見が反映されるプロセス整理	35
第3項 法案までのプロセス比較	37

終章 本論文で明らかになったこと、及び本論文の限界

第1節 本論文で明らかになったこと	40
第2節 本論文の限界と今後の展望	40

参考文献リスト	42
---------	----

序章：問題の所在

第1節 問題の所在

本節では、本論文で扱う自立支援政策における問題の所在を明らかにする。

第1項 新しい社会的リスクと未対応のセーフティネット

新しい社会的リスク

今日の日本社会に生きる人々は、従来の社会保障制度が想定して来なかった「新しい社会的リスク」に晒されている。例えば、若年層における非正規雇用とワーキングプア層の拡大や、親から子への貧困の世代間連鎖等が新しい社会的リスクの例として挙げられる。新しい社会的リスクは、井堀・金子・野口(2012: 2)によると、①共働き家族における労働と家庭生活との非調和性、②家族構造の揺らぎによるひとり親の増加、③子供や高齢者に対する保育・介護サービスをアウトソーシングする必要性、④脱工業化社会における低技能労働者に課された調節弁としての役割、グローバル化による非正規雇用の拡大や、若年層の失業などの雇用形態の不安定化、⑤これら新しい社会的リスクに対し不十分な社会保障そのもの、として紹介されている。これらは日本だけでなく、ヨーロッパをはじめとする先進国に広く見られる現象である。日本の社会保障政策は、男性稼得者モデルに強く依存し、稼ぎ手の終身雇用を前提として形成されてきた。つまり、家族や親族による相互扶助と、稼ぎ手の終身雇用の両方がある初めて機能する制度だったのである。しかし、近年では家族の在り方・雇用の在り方の両方に変化が見られ、制度の根幹が揺るがされている。核家族化や女性の社会進出によって家族形態は多様化し、加えて未婚率の増加などが示すように家族形成能力そのものが低下した¹⁾。非正規雇用の増加は雇用の流動化を促進したが、同時に正社員になれない若年層を多く生んだ。家族の扶助や、男性稼ぎ主に依存した日本のセーフティネットは、新しい社会的リスクの影響を強く受け、その結果社会的排除と呼ばれる、セーフティネットで救済されない人々が出てきた。

迫られる新しい社会的リスクへの対応

新しい社会状況において、特に問題となる現象は「個人化」と呼ばれるものである。藤

¹⁾ 厚生労働省によると、平均世帯人員は、2012年度で2.57人であり、20年前の2.99人から大きく数字を落とした。核家族化の進行や、単身世帯の増加などが原因として見られる(厚生労働省「国民生活基礎調査の概況」2013年7月4日)。

²⁾ 2012年の婚姻数は年間約67万組で、最も多かった1972年の約110万組と比べると、約43万組少ない6割程度となっている(厚生労働省『平成25年度版厚生労働白書』2013年9月)。

村(2013: 13-15)は、個人が階級やエスニシティ、家族などの様々な所属カテゴリーから解き放たれた状態のことを「個人化」と呼んでいる。藤村によると、個人化の進んだ社会で問題となるのは、稼げない人がそのまま弱い人、とみなされてしまうことである。何らかの要因により自力で稼ぐことの出来ない若年者は、親族の助けが得られなければセーフティネットから制度的にも、また実質的にも排除されてしまう³。

第2項 ワークフェアと劣化した労働市場

個人化を背景としたセーフティネットの揺らぎを解消するべく議論される政策がワークフェア政策である。ワークフェア政策とは、「work (労働)」と「welfare(福祉)」の合成語であり、英米の「福祉から就労へ」政策代表されるような労働と福祉を連携させる政策のことを指す。就労支援を施すことにより社会的孤立者を包摂しようという政策である。日本においてもワークフェアのような政策が議論され、給付型の生活保護制度に加え、就労自立をメインとした自立支援プログラムが組まれている。戸田(2009: 110-111)や桜井(2013: 82-83)は、ワークフェア政策が2種類に分けられることを指摘している。1つ目はソフトなワークフェアである。公的扶助受給者のために職業訓練や福祉就労の整備を行うといった、労働政策と福祉政策を広く連携させる政策群のことをソフトなワークフェアと言う。ソフトなワークフェアは、公的扶助受給者が行動を変えること⁴で給付上のメリットを得る。もう1つがハードなワークフェアである。公的扶助受給者が就労しない場合に、扶助の停止や制裁的な措置をとるもの、受給期間に期限を設けるもの、受給にあたりボランティア活動などの必須要件を貸すものがこれに当たる。ハードなワークフェアは、公的扶助受給者が行動を変えないと給付上のデメリットを負う⁵。

日本でもワークフェアの議論は見られるが、日本においてワークフェア型の政策が社会的孤立者の包摂に繋がるかは疑問である。武川(2012: 111-113)は雇用の流動化と日本の社会保障制度の非対応性を指摘し、制度から排除されている非正規雇用などを、いかに制度に包摂するかが課題である、と指摘している。厚生労働省の調べによると、25歳～34歳という働き盛りの年代での非正規雇用者割合は平成25年時点で27.4%となっており、平成5年時点での12.0%と比べると、ここ20年で大きく上昇した⁶。また、正社員であることを希望しつつも、望まずに非正規社員となった25歳～34歳の人の割合は、30.3%となっている

³ 藤村(2013: 15)が、個人化の進んだ社会の問題点として指摘しているのは、次の3つである。①非正規雇用者や障害者、母子家庭などの稼ぎが得にくい人が、周りの助けを得られず、労働市場の中で弱い立場に置かれてしまうこと。②市場によって介護サービスが提供され得るかが未知数であること。③個人化が非婚、少子化、人口縮小と連動し、購買者が一定規模存在するという、市場存立の条件そのものを崩しかねないこと。

⁴ 例えば、ハローワークに通って求職活動を行う、といった行為のことである。

⁵ 例えば、求職活動を行うことを指示されたにも関わらず、ハローワークに通わない場合に、生活保護が給付されなくなる、などのことである。

⁶ 厚生労働省資 HP 『「非正規雇用」の現状と課題』より(2015年1月22日最終閲覧)。

7. 非正規雇用では、雇用が不安定、賃金が低い、能力開発機会が乏しい、セーフティネットが不十分等の課題が指摘されるが、各種制度割合については、図表 1 のような統計が出ている。

図表 1.正社員と非正規社員の待遇格差

%	雇用保険	健康保険	厚生年金
正社員	99.5	99.5	99.5
非正規社員	65.2	52.8	51

出典：厚生労働省 HP 『「非正規雇用」の現状と課題』を元に筆者作成

武川が、「21 世紀の新しい社会政策は、社会的包摂と個人化という理念の上に構成されるべき」とも指摘しているように、制度的にも不安定な非正規雇用者の増加が見られている中で、ワークフェア政策が望ましいとは、必ずしも言えない。今の日本の劣化した就労市場下では「就労＝社会的包摂」という考え方も危うい。ワークフェアのような就労支援以外にも、新しい社会的リスクと向き合い、社会的包摂を達成するための政策を考えていくことが今の日本に求められている。以下、「ソフトなワークフェア」、「ハードなワークフェア」、「社会的包摂」の 3 概念についてまとめたものを図表 2 に提示する。

図表 2.ワークフェアと社会的包摂

	内容	備考
ソフトなワークフェア	労働政策と福祉政策を連携させる。公的扶助受給者を労働市場へと誘導する。	公的扶助受給者は、求職活動を行うことでメリット(給付・支援)を得る。
ハードなワークフェア	労働市場への参加活動を、公的扶助支給の条件とする。	公的扶助受給者は、求職活動を行わないとデメリット(給付・支援の打ち切り)を負う。
社会的包摂	社会保障制度から排除された社会的孤立者を、社会保障政策の中に包摂する。	雇用の流動化、非正規雇用の増加により、労働市場への復帰が社会的包摂に繋がるとは限らない。

出典：筆者作成

第 3 項 生活保護のワークフェア化

⁷ 厚生労働省資 HP 『「非正規雇用」の現状と課題』より(2015 年 1 月 22 日最終閲覧)。

日本において、ワークフェアによる社会的包摂政策は、自立支援政策という形で推進されてきた。自立支援政策の議論では、就労を支援することによって制度脱却を促す就労自立に加え、日常生活自立、社会生活自立についても論じられてきた。「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」⁸の報告書によると、それぞれは以下のように定義される。日常生活自立は「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・生活管を行うなど日常生活において自立した生活を行うための支援」であり、社会生活自立は「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」とされた⁹。3つの自立観が確立された背景には社会的排除への対応があった。2005年以降は3つの自立に基づいた自立支援プログラムが実施されている。具体的には、就労自立支援のプログラムの例として「資格取得の支援」、「職業適応訓練の実施」、日常生活自立支援のプログラム例として「母子世帯の日常生活を支援するもの」、「多重債務者の債務整理等の支援を行うもの」、そして社会的自立支援のプログラム例としては「元ホームレスに対して支援を行うもの」、「引きこもりの者や不登校児に対して支援を行うもの」等が挙げられる(桜井 2013: 80-82)。自立支援政策によって、生活保護を利用する人の中でも、就労できる人は労働市場へと包摂することが推進された。また、今日では生活保護の受給者は多様な困難を抱えていると認識される¹⁰が、様々な自立支援プログラムを通して対策が講じられている。

生活困窮者自立支援政策法案

自立支援政策について、法案として整備したものが、2013年度に成立した生活困窮者自立支援法案である。生活困窮者自立支援法案は、給付型の生活保護だけでは対応できない生活困窮者を、包括的な支援により救済することを試みる法案である。自立相談支援事業として、訪問支援等を行い、生活保護に至る前の段階から早期に支援するため、「第二のセーフティネット」と呼ばれる。実施機関は福祉事務所設置自治体であり、必須事業と任意事業の二種類が規定されている。必須事業は「自立相談支援事業」¹¹、「住居確保給付金の支給」¹²があり、共に国庫負担分が4分の3となっている。任意事業は「就労準備支援事業」

⁸ 「骨太の方針 2003」で、生活保護制度の見直しが必要であると指摘されたことを受け、2003年8月、社会保障審議会福祉部に「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が設置された。詳しくは第1章の第2節で扱う。

⁹ 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。

¹⁰ 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日より。詳しくは第1章の第2節を参照。

¹¹ 窓口での相談や支援訪問を行い、生活保護に至る前の段階から早期に対応する事業である。一人ひとりの状況に応じ、自立に向けた支援計画を作成する。

¹² 就職活動を支えるための家賃費用を有期で給付する。

13 「一時生活支援事業」¹⁴(ともに国庫負担が 3 分の 2)等があり、他にも様々な事業が用意されている¹⁵。厚生労働省社会・援護局地域福祉生活困窮者自立支援室長の熊木正人は、この法案に対して、「生活困窮者の支援は一時的な景気の問題ではなく、社会の問題であると考え、抜本的な改革が必要との意識を持っている」と説明している¹⁶。加えて、自立支援事業に所得要件が設けられていないことについては、「複合的な課題を抱える生活困窮者が制度の狭間に陥らないよう、出来る限り幅広く対応することが必要である」とも述べている¹⁷。つまり、生活保護制度や他の社会保障制度では対応の出来ない者も救済する、社会的包摂を目指した法案であることが見て取れる。しかし一方で、対象者となる生活困窮者は、法案成立にいたる審議において、紆余曲折を経て「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者」とされた。法案の対象は、実は経済的な困窮者と限定されているのである。生活困窮者自立支援法案は、自立支援事業の集大成といえる法案であるが、社会的排除にどのような政策で向き合うのか、未だに多くの課題が残っている。

第 4 項 問題の所在と本論文の意義

2013 年に生活保護法が改正され、同時に生活困窮者自立支援法が成立した。近年、新しい社会的リスクとして、しばしば個人化に由来する問題や社会的排除が挙げられるが、今回の生活保護法改正は、新しい社会的リスクに対応できないものとして批判する議論もある。具体的には、親族の扶養義務強化等が批判の対象となっている¹⁸。しかし、今回の法改正に当たって新しい社会的リスクに対処しようという動きが皆無だったわけではない。生活困窮者自立支援法は、社会的包摂を目指している一面を持ち、形成過程で包摂実現のため多くの議論が積み重ねられてきた。しかし、法案成立時には、社会的孤立や社会的包摂に対処するため、という方向性が失われ、就労支援を強調したものとなっていた¹⁹。就労支援のようなワークフェア政策で社会的包摂を達成することは、日本の劣化した労働市場を考慮すると難しいと考えられる。なぜ労働市場の劣化が指摘されるにも関わらず、生活保

13 就職に向けた日常・社会的自立のための訓練を行う。具体的には、履歴書の書き方の指導などである。

14 居住喪失者に対し、支援方針が決定するまでの間衣食住を提供する。

15 他には、家計再生の支援を行う「家計相談支援事業」や、生活困窮者の子どもに対する学習支援を行う「学習等支援」等がある。

16 週刊社会保障 2767 号 2014 年 3 月 10 日 30 頁。

17 同上。

18 稲葉(2013: 94-96)は、親族の扶養義務強化のせいで生活保護の受給ハードルが高くなることを指摘している。

19 稲葉(2013 :184)は、生活困窮者自立支援法が「社会的孤立者」を対象から外したことは、就労自立が可能な層に絞って支援を行うことになる、と指摘する。また、西田(2014 :53)は、実務レベルで生活困窮者＝経済的困窮者、と対象が限定的に捉えられてしまう、と指摘している。

護制度のワークフェア化が起こったのであろうか。従来の生活保護行政においては、厚生労働省が政策形成において主要な働きをすることで、時代に合う制度を模索してきた。しかし近年、必ずしも厚生労働省が生活保護行政を規定できるとは限らなくなった。生活困窮者自立支援法案の形成にあたって、厚生労働省は法案の目的を、「生活困窮者・社会的孤立者に対処する」と設定することに失敗した。今回就労支援を強調した法案が出来あがった背景には、厚生労働省の持つ生活保護行政の主導権が弱まっている実態があるのではないか、と推測できる。厚生労働省が生活保護制度を形成する力が弱まっていると予想する時、どのアクターが生活保護行政で強い影響力を発揮しているのかについて考察することは意義のあることと思われる。

生活保護行政のアクター

生活保護制度を形成する担い手は、主に政党、厚生労働省²⁰と、実施機関である地方自治体が挙げられる。法案形成時には、予算分配の議論もあるため財務省も関与してくる。民主党が一時期政権を運営していたことは記憶に新しいが、民主党はマニフェスト等を通じて包摂の政治を強く打ち出していた。政党は、このように社会保障政策に対する方向性を提示できる。また、厚生労働省は、法案作成に直接携わるアクターである。地方自治体は、かつては総務省が代表して生活保護制度の形成に関わっていたが、近年の地方分権改革、地域主権改革を経て、制度形成に関わるようになってきた²¹。例えば、社会保障審議会福祉部等に設置される委員会等では、厚生労働省主導の下、地方自治体の関係者や専門家たちが集められて議論をしている²²。

第2節 リサーチクエスションと仮説の提示

第1項 リサーチクエスションの提示

日本において劣化した労働市場への包摂が必ずしも社会的包摂の達成にならないと考えた時、日本の生活保護政策及び自立支援政策に関して、政策をワークフェアへと向けていく要因が何かを考察することが本論文の目的である。生活困窮者自立支援法案は、生活保護制度だけでは救済することのできない、社会的排除や社会的孤立への対処も視野に入れた政策となるよう議論されてきた。しかし実際に打ち出された法案は、就労自立を重視した、ワークフェアの要素が強いものであった。そこで、本論文は、なぜ今回の法案において、近年問題視されてきた社会的孤立や社会的排除への対策という要素が薄れていったのかについて考察する。

²⁰ 2001年度以前は、厚生省であった。

²¹ 2000年代の地方分権改革が進められる前は、総務省(2001年以前は自治省)が地方自治体の代わりに制度形成に一部携わっていた。

²² 地方自治体が生活保護行政に関与することについては、第2章で触れる。

第2項 仮説の提示

日本の生活保護制度形成には上記のアクターが存在することを認識した上で、本稿では、リサーチクエスションに対する二つの仮説を提示する。1つ目の仮説は、「政党の社会保障イデオロギーが自立支援政策を規定する」というものである。社会的排除や社会的包摂という考え方そのものが比較的新しい議論であり、特に民主党が強く主張してきた²³。そこで、以下のように考えられる。それは、「社会保障に関する自民党と民主党のイデオロギーの差が、自立支援政策の内容を決定し、結果としてワークフェアの要素を強くしたものになった」ということである。また、2つ目の仮説は、「実施機関である、地方自治体が自立支援政策を規定する」というものである。自立支援政策がワークフェアに誘導されてきた原因として、「地方分権改革により地方は生活保護行政への発言力を強め、厚生労働省からも譲歩を引き出せるようになった」ことが考えられるのではないだろうか。つまり、国が社会的包摂の政治を推進させようとしても、財政難を抱えた地方自治体は反発し、自立支援政策をワークフェア化させていった、という仮説が設定できる。本論文では党派イデオロギーの仮説を否定し、地方が政策形成の重要なアクターとなっていることを明らかにする。

第3項 本論文の構成

本論文では、第1章で政党社会保障イデオロギーと自立支援政策形成の変遷をまとめ、1つ目の仮説である「政党の社会保障イデオロギーが自立支援政策を規定する」という仮説について検証する。政党からのトップダウン形式の影響を考察した後、第2章では地方自治体というアクターに注目し、事例分析を行うことにより、2つ目の仮説である「地方自治体が自立支援政策を規定する」という仮説について検証する。

第1章 政党の社会保障イデオロギーは自立支援政策を規定するか？

第1節 本章の目的

本章では、社会福祉政策に関する政党イデオロギーの差異が、自立支援政策の形成において影響を及ぼしたかどうかについて考察する。自立支援政策が生活保護において議論されるようになった後、政権交代が二度起こっている。選挙時には、自民党と民主党の社会保障政策の違いなどが重要な論点として取り上げられていた²⁴。特に民主党は「コンクリー

²³ 三浦・宮本(2014: 66-67)は、鳩山首相と菅首相は、所信表明演説や新成長戦略の作成によって社会的包摂を訴えてきたことを指摘している。具体的には、鳩山首相が2009年10月の所信表明演説で「出会いと居場所」のある社会という考え方を打ち出したことや、菅首相の、「様々な関係機関や社会資源を結び付け、支え合いのネットワークから誰一人として排除されることのない社会、すなわち、『一人ひとりを包摂する社会』の実現を目指します」という所信表明での発言等である。

²⁴ 2009年の総選挙時には、年金の記録、後期高齢者医療制度、介護報酬などが論点となっ

トから人へ」というスローガンを掲げ、社会的包摂の実現を訴えていた。社会保障審議会の「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」²⁵では、民主党政権時の2012年7月5日に生活支援戦略中間まとめが発表された。中間まとめでは、「生活困窮者・社会的孤立者を早期に把握し、必要な支援につなぐ」ことが強調された。しかし、自民党に政権が戻った2013年1月25日、特別部会は「4つの基本的視点と3つの支援のかたち」という報告書をまとめ、社会的孤立者という文言を削除している。自立支援政策の方向性は、就労支援中心である、と再確認された。法案の対象が定まらなかったことを考慮すると、政党イデオロギーの差異が自立支援政策に影響を及ぼしたのか否かは検討する意義があると思われる。

第2節 自民党の社会保障イデオロギー

自民党の生活保護政策の方向性は、一貫してワークフェア化を強める方へと動いている。自立支援政策が形成されたのも自民党政権下である。就労支援を通して生活保護からの脱却を促すものとして生活保護に導入された²⁶。第2節では、主に政権の中核を担ってきた自民党について考察する。

第1項 構造改革時における自民党のイデオロギー

自民党は、2006年度の政権公約で「過度の公的援助体質からの脱却」をうたった。小泉政権下の自民党は、三位一体改革を初めとした地域主権改革や財政改革を進め、生活保護の見直しや就労自立にも着手した。この頃自立支援政策に関して行われた議論は、就労意欲の喚起により、自助・自立を目指すといった、ワークフェア要素を取り入れようとするものがメインであった。それは生活保護以外の社会保障分野からも見てとれる。例えば、「ホームレスの自立の支援などに関する特別措置法」は、自立意欲の認定を条件として自立支援を実行するものであった。自立支援政策のワークフェア化の背景には、強い財政制約がある。この頃の財政支出削減の方針は、果たして自立支援政策の形成に影響を及ぼしたのだろうか。

社会保障審議会と自立支援政策

自民党は財政再建のため、生活保護の在り方を見直しに着手した。2003年に打ち出された「骨太の方針2003」では、生活保護制度の見直しが必要であると指摘されている²⁷。同

た(「読売新聞」2009年7月30日朝刊)。

²⁵ 生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会については、本章の第3節で詳しく述べる。

²⁶ 就労を促進するためのものであり、この時点ではソフトなワークフェアであった。

²⁷ 内閣府「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003について」。

年8月には、生活保護制度見直しのため、社会保障審議会福祉部に、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」(以下、専門委員会と記述)が設置された。専門委員会では「利用しやすく、自立しやすい制度へ」という方針が打ち出され、生活保護への自立支援導入が決定づけられた²⁸。就労支援の強化が目的の委員会であったが、被保護者が抱える多様な問題についても議論された。桜井(2013: 77-78)や戸田(2009: 108)は専門委員会で自立論に大きな方向転換があったことを指摘し、高く評価している。専門委員会で議論される以前、自立の定義は、概ね経済的な自立を指し、保護の廃止と同義であった。しかし専門委員会において、自立の定義が拡張され、就労自立・社会生活自立・日常生活自立の3つの自立概念が確立された。加えて、生活保護に関して「利用しやすく」という方針が立てられたことも重要である。従来は、公的扶助に頼ることが好ましくない、と考えられていたからである。構造改革によって生活保護の在り方が議論されたが、その議論内容は財政削減を全面に打ち出したものではなく、個人が抱えた多様な問題と向き合い、解決につなげようとしたものであった。専門委員会における制度見直しの視点は、「最低生活保障を条件として、生活困窮者の自立・就労を支援する観点から見直す」、「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もたせる」、という2点であることが示されている²⁹。利用しやすく、自立しやすい制度という方針を立てたと同時に、保護利用者の自立論にも変化が求められた。保護利用者は、「能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、その他生活の維持、向上に努める義務」や、「労働市場への積極的な参加を目指すとともに、地域社会の一員として自立した生活を送る」といった、能動的な役割を与えられた³⁰。専門委員会の報告を受け、厚生労働省は「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」を通知した。その通知では、専門委員会で議論された、①自立概念の拡張、3つの自立について、②自立支援プログラムという、自立支援のための方法論について、の2つに加え、新たに③自立支援の対象について通知されている。具体的には、「全ての被保護者は自立に向けて克服すべき何らかの課題を抱えているもの」と記載され、自立支援政策が、社会的排除に対応することも目的とすることが明確になった³²。構造改革を引き継いだ安倍政権期には、内閣府から「若者の包括的な自立支援方策に関する検討報告」が出され、ここに社会的排除観が示されている³³。新自由主義的構造改革を担った政権は、生活保護の

²⁸ 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。

²⁹ 同上。

³⁰ 引用元は同上。

³¹ 戸田(2009: 108)は、従来の「自立=保護廃止」論と専門委員会で提示された自立論を比べて、自立支援を「新たな自立論」と呼んだ。

³² 桜井(2013: 78)は、厚生労働省のこの通知を持って生活保護の「自立支援政策」が始まった、と述べている。

³³ 内閣府によると、2002年時点における15歳から34歳、独身で通学も仕事もしていない者は213万人に及び、1992年からの10年間で約80万人もの増加を見せていた。内閣府は、その対策として、若者の社会的孤立の対策として、社会的自立の促進を上げていた。

見直しを求めつつも、実は社会的排除に対応しようとしていたのである。

第2項 構造改革後の自民党のイデオロギー

構造改革漸進路線

2005年頃までに小泉・安倍政権下で構造改革が進められたが、結果として地方に大きな負担がかかり、次政権では改革の見直しが求められた。そこで福田・麻生両政権は、構造改革によって生じた矛盾と向き合い、解決しようとしながら諸政策を進めようとした。井上・後藤・渡辺(2011:26)は、この姿勢を構造改革漸進路線と呼んでいる。構造改革漸進路線の原動力として用いられた手段が、「税と社会保障の一体改革」である。以下、自民党期の「税と社会保障の一体改革」について見ていく。

福田政権・麻生政権下の税と社会保障の一体改革

自民党期の税と社会保障の一体改革について議論された場合は、福田政権が立ち上げた社会保障国民会議であった。国民会議での議論の結果は、小泉政権の社会保障構造改革により、「社会保障制度と経済財政との整合性、制度の持続可能性は高まった」と構造改革を肯定した上で、社会保障制度の強化の必要性を認めるものであった。社会保障制度の劣化や機能不全を指摘し、改善のために消費税の増税を求めたのである³⁴³⁵。

漸進主義的構造改革下の自立支援政策形成

生活保護と自立支援政策も、福田・麻生政権下の、漸進主義的構造改革の影響を受けることになる。漸進主義的構造改革の、構造改革で生じた矛盾・歪みと向き合う、という性格は、生活保護・自立支援の両方に現れる。具体的には、この頃に「有期保護制度」が議論され始めることになる。構造改革により格差社会が広まり、非正規雇用の増加に伴い生活保護世帯は急増し、地方行政の疲弊を招いた(井上・後藤・渡辺 2011: 18-19)。2006年10月、全国知事・全国市長会は「新たなセーフティネット検討会」(以下、検討会と表記)を設置し、報告書「新たなセーフティネットの提案—『保護する制度』から『再チャレン

若者の社会的自立をめぐるのは、就業による職業的自立という課題と、親からの精神的・経済的自立という課題とがみられ、若者が日々の生活において自立しているかどうか、社会に関心を持ち公共に参画しているかどうかなど、多様な課題を含む、という見解を内閣府は示していた(内閣府「若者の包括的な自立支援方策に関する検討会報告」2005年6月)。

³⁴ 福田政権が立ち上げた社会保障国民会議の「最終報告書」によると、社会保障制度は以下の問題点に直面していた。少子化対策への取り組みの遅れ、高齢化の一層の進行、医療・介護サービス提供体制の劣化、セーフティネット機能の低下、制度への信頼性の低下である(社会保障国民会議「最終報告」2008年11月)。

³⁵ 麻生政権下に日本経団連が提示した「税・財政・社会保障制度の一体改革に関する提言」は、社会保障費を消費税で賄うことが不可欠と述べていた(日本経団連「税・財政・社会保障制度の一体改革に関する提言」2008年10月)。

ジする人に手を差し伸べる制度』へ」において、有期保護制度が提唱された。有期保護制度とは、稼働世帯の生活保護に期限を設けることに加え、社会貢献の参加を生活保護や自立支援プログラムの受給要件とする制度のことである³⁶。つまり、生活保護にハードなワークフェアの要素を強く取り入れることが地方側から要求された。具体的に、新たなセーフティネットの提案は以下のようにになっている。それは、稼働世帯に対して経済給付の条件として「プログラムに真剣に参加すること」を義務付け、また、保護適用を生涯で 5 年間に限定すること等である³⁷。

以上のように、自民党の社会保障イデオロギーは構造改革の推進とセットで構成されてきた。その結果、生活保護の見直しが提案され、自立支援政策という形でワークフェア化が推進された。福田・麻生政権の時期になると、構造改革維持のために「税と社会保障の一体改革」が議論されたが、地方自治体の要望により、生活保護にハードなワークフェアが要求されるようになった。

第 3 節 民主党の社会保障イデオロギー

本節では、民主党の社会保障政策について整理する。民主党は、社会保障政策に関して二つの方針を持つ(井上・後藤・渡辺 2011: 13-16)。1つ目は自民党の構造改革に対抗し、政権奪取を目的として展開してきた「対抗構造改革」と呼ばれる社会保障路線である。政権奪取時にマニフェストで反構造改革を主張し、政権獲得後は主に鳩山政権下で対抗構造改革路線の社会保障政策が見られた。もう1つは、「社会保障と税の一体改革」を中心とした、構造改革の路線を継承した社会保障政策である。しかし、社会保障イデオロギーに関しては、包摂の政治を一貫して主張してきたという一面も持つ³⁸。以下、複雑な民主党の社会保障の方針とイデオロギーについて見て行く。

第 1 項 民主党の方針①；対抗構造改革

民主党は、結成時は構造改革を目指し、軍事大国化のイデオロギー等を持った、保守の枠内に収まった政権であった(井上・後藤・渡辺 2011: 13)。しかし、自民党の構造改革路線の失敗を受け止める受け皿となるべく、政権奪取のためにイデオロギーを変換させていった。すなわち、対抗構造改革は、反自民党として生まれた路線である。対抗構造改革の特徴は、大企業の負担を軽減するために福祉支出の削減を続けた構造改革から脱し、福祉支出の大幅増加を試みることである。小沢一郎代表の下で戦われた 2007 年参院選のマニフ

³⁶ 有期保護制度は、18 歳以上から高齢者に達するまでの者を対象に、制度適用の期間を最大 5 年に限定するものとされた。

³⁷ 新たなセーフティネットの提案については、次章でより詳しく触れる。

³⁸ 序章の第 2 項、及び脚注の 23 番を参照。

エストから福祉支出増加の方向性が明確となり、鳩山政権下では、子ども手当、高校授業料無償化、農家個別所得保障などの政策を実行に移した。

第2項 民主党の方針②；構造改革への回帰

民主党は、鳩山政権の時期こそ対抗構造改革路線を公約通りに歩もうとし、福祉支出の増大を目指したが、すぐに方向転換を迫られる。2010年の参院選マニフェストでは、福祉支出の抑制と法人税率引き下げ等を主張し、構造改革路線へと回帰した。失敗の背景には、民主党議員たちが反構造改革という方向性で意志統一されていたわけではなかったこと、加えて構造改革に代わる理念と原則を有するような体系的代案を持っていなかったことがある(井上・後藤・渡辺 2011: 14-15)。選挙に勝つため、構造改革に反対する国民の受け皿になったのはいいものの、福祉支出を増加させる傍らで構造改革も維持してきた。しかし、無駄を省くことだけで財源を確保できるはずも無く、民主党の福祉政策は転換を迫られる。鳩山政権を継いだ菅政権は参院選以降、いっそう構造改革路線にシフトさせていった。参院選マニフェストの内容に加え、TPP参加の打ち出しや消費税引き上げの再提案を行ったことが構造改革への路線変更を如実に表している。そして構造改革路線に回帰した結果たどり着いた方針が、「税と社会保障の一体改革」であった。

第3項 民主党の社会保障イデオロギー；包摂の政治

菅政権の頃には社会保障が構造改革へと回帰したが、社会的包摂の達成、スタンスまで変換したのであろうか。菅政権下で構造改革は進められたが、自民党の構造改革と異なる側面として、社会保障の強化を図ろうとしたことが挙げられる。菅内閣は「強い社会保障」という考え方を打ち出し、消費増税によって社会保障と経済成長の連動を達成しようとした(三浦・宮本 2014: 56)。2010年12月には社会保障改革推進部に「社会保障改革に関する有職者検討会」の報告書が提出され、「参加保障」、「普遍主義」、「安心に基づく活力」という3つの方向性を打ち出している。三浦・宮本(2014: 61-70)によれば、民主党の社会政策は、レジーム転換の試みと失敗であった。

民主党はそもそも社会保障の持続性と公平性に強い関心を持っている部分があると同時に、社会保障政策や雇用政策の転換によって国民からの支持を調達しようとしている部分があった。社会保障に関するレジーム転換の一要素として、社会的包摂の概念も登場する。実際、民主党は政権獲得以降、社会的包摂の可能性を模索してきた。政権交代後の鳩山首相の所信演説で、社会的包摂を目指すことが示唆され、菅首相の所信表明演説では、「一人ひとりを包摂する社会の実現を目指します」と、方向性を明確に示した。さらに、包摂の政治を実現すべく、「パーソナル・サポート事業」を打ち出している。具体的には、排除された人々への「伴走的な」支援を行う、という文言を度々提示し、新成長戦略でパーソナ

ル・サポートの導入を明記した。加えて、2010年7月に、内閣府に「パーソナル・サポート・サービス検討委員会」が設置され、パーソナル・サポートのサービスを各自治体で実現していくためのモデル事業を準備した。もっとも注目されるのは、2011年1月に設置された、「一人ひとりを包摂する社会」特命チームである。社会保障や雇用、住宅など諸分野の政策を横断的に連携させるべく、各省の実務担当者を集めて設置された。特命チームより、社会的包摂推進のための緊急提言が提出されている。民主党は、鳩山政権から菅・野田政権へと変わるにあたり、税と社会保障の一体改革による構造改革路線へと回帰したが、社会的包摂への関心は一貫して強く、推進する方向性を理念レベルでは維持していたのである。民主党の打ち出した社会的包摂の理念は、どこまで実行されたのであろうか。社会的包摂を達成しようとしたパーソナル・サポート・サービスはモデル事業としていくつかの自治体で行われ、高い評価を受けた³⁹。しかしながら、2011年度をもって終了している。社会的包摂を目指すパーソナル・サポート・サービスの、伴走的な支援事業の制度化は、「生活支援戦略」に託された。

生活支援戦略

パーソナル・サポート・サービスは、民主党の関心が高かった包摂の政治を実行に移そうとしたものであった。多様な困難を抱え、労働市場から排除された人々に伴走的な支援を施して対処しようとした事業であるが、この事業を恒久的、かつ体系的制度に整えようと試みたのが「生活支援戦略」である。2012年に閣議決定された「社会保障・税一体改革大綱」の中で打ち出され、その後、生活支援戦略の中身を議論すべく、社会保障審議会に「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」(以下、特別部会と表記)が設置される。特別部会において、相談支援事業や就労準備支援事業、住宅支援事業などを総合して支援することが提案されており、後の生活困窮者自立支援法案の核となる議論が展開されている。

第4項 民主党政権下の自立支援政策

上記までで民主党の包摂の政治に対する選好の強さを確認できた。本節では、生活支援戦略に至るまでの、民主党の自立支援政策の形成過程についてみていく。なお、地方自治体との議論については次章で詳しく見て行くことになるため、ここでは概略に留めることとする。

包摂の政治を推進しようとした民主党政権だが、実際には自立支援政策にハードなワー

³⁹ パーソナル・サポート・サービスは、就労支援をメインとしたモデル事業が5つの地域で開始され、その後全国19の地域に拡大された。2011年8月に「一人ひとりを包摂する社会」特命チームから「社会的包摂政策に関する緊急政策提言」が出された後は、就労条件の無い人々も含めて幅広く対象としていくことが定められた(三浦・宮本 2014: 69)。

クフェアの要素が入り込むこととなっていく。最初にワークフェアの議論が全面に出てきたのは、2010年10月に、指定都市市長会から「社会保障制度全般の在り方を含めた生活保護制度の抜本的改革の提案」が厚生労働省大臣へ提出された時である。この提案は、生活保護に期限を設定した、集中的かつ強力な就労支援制度を求めたものであった。またこの提案は、生活保護制度に期限を設けることと、保護受給のために条件を設けることを要求した、ハードなワークフェアの提案でもあった。指定都市市長会の提案は、2011年5月に開催された「生活保護に関する国と地方の協議会」で実を結んだ。同年12月には「中間とりまとめ」が発表されたが、とりまとめには「期限を設定した集中的かつ強力な就労・自立支援政策について」と記されており、指定都市市長会の意向を受けた内容となっている。次に自立支援政策のワークフェア化が議論されるのは、前の項で触れた「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」(以下、特別部会と表記)においてである。2013年4月に学識経験者や地方自治体関係者、現場の実践者たち等で議論する場として設置された。前項で触れた通り、生活支援戦略の一環として設けられた。特別部会における議論が、後の生活困窮者自立支援法案の核となっていくが、民主党時代に開始された特別部会は、途中で政権交代が起こるため、政権交代の影響を受けることになる。特別部会は民主党政権下の2012年7月5日に、厚生労働省から生活支援戦略中間まとめが提出されたが、そこでは「生活困窮者・社会的孤立者を早期に把握し、必要な支援につなぐ」ことが強調された内容となっており⁴⁰、社会的孤立者への対処を目指そうとした点では、民主党のイデオロギーを法案に反映させようとさせたことが垣間見える。

自民党に政権が回帰した後も特別部会は継続され、2013年1月25日、「4つの基本的視点と3つの支援のかたち」という名の報告書が提出された。しかし、そこでは生活困窮者の対象者が再定義されており、現に経済的に困窮している者、とされた⁴¹。そして、特別部会の報告書を元に、生活保護法の改正と、生活困窮者自立支援法案の成立がなされた。

第4節 政党イデオロギーによる自立支援政策形成の考察

前項までで各政党の社会保障政策に関するイデオロギー及びやその変遷、また、自立支援政策とその変遷も見てきた。それらを大まかにまとめると、図表3のように整理できる。

⁴⁰ 社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」『生活支援戦略』中間まとめ 2012年7月17日。

⁴¹ 社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」報告書 2013年1月25日。

図表 3.政党の社会保障のイデオロギー、及び自立支援政策の比較

	自民党 (2001-2007)	自民党 (2007-2009)	民主党 (2009-2010)	民主党 (2010-2012)
政策の方針	構造改革	構造改革漸進路線	対抗構造改革	構造改革回帰
社会保障政策のスタンス	財政削減、切り詰め	税と社会保障の一体改革	福祉支出増大	税と社会保障の一体改革
社会保障に関するイデオロギー	生活保護等の見直し	生活保護等の見直し	包摂の政治推進	包摂の政治推進
自立支援政策の展開	社会的排除への対応→3つの自立推進(ソフトなワークフェアの導入)	地方との協議→有期保護制度の議論(ハードなワークフェアの要求)	地方との協議→ワークフェア化の強化(ハードなワークフェアの導入を議論)	生活支援戦略→伴走的支援で社会的包摂推進の試み(ハードなワークフェアへ)

出典：筆者作成

この表を見て得られる疑問は、各政党の社会保障政策の変遷と自立支援政策の展開が一致しないということである。自民党は、構造改革による財政削減を目指したが、一方で社会的排除への対応を真摯に受け止めてきた。自立支援政策が、自立の概念拡張という最も大きな転換を遂げたのは2003年8月以降の、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」における議論においてなのである。また、包摂の政治をマニフェストや所信表明等で訴え続けた民主党が、自立支援政策を進化させてきたかと言うとそうも言いきれない。鳩山政権は福祉支出の増大路線を取っており、この頃に自立支援政策や生活保護が強化されるかと思われたが、むしろワークフェアの要素を強化している。さらに、構造改革に回帰した後の方が民主党は強く自立支援政策を進めようとした形跡がある。つまり、2013年度の生活保護困窮者自立支援法案の形成にあたって、政党の社会保障イデオロギーが直接政策を規定してきた事実はないと考えられる。政党は社会保障について一定のスタンスを持ち、「議題に挙げる」ことまでは出来る。自民党は過度の公的援助依存体質からの脱却をうたい、「骨太の方針2003」以降、生活保護制度の適正化に向けた見直しを行った。適正化に向けた見直しが、生活保護制度における自立支援政策を形成した。厚生労働省も「全ての被保護者は自立に向けて克服すべき何らかの課題を抱えているもの」と通知し、3つの自立の考え方に基づいた自立支援プログラムが組まれた。加えて、安倍内閣は「若者の包括的な自立支援方策に関する検討会」で、若者の疎外の問題を取りあげており、セーフティネット政策からも外れてしまう社会的排除を問題視した。自民党政権下での自立支援政策形成は、実は構造改革下に形成されたのである。その後保護の条件や有期化といったワークフ

フェア化が図られた。構造改革漸進主義政策下の自民党時代に地方自治体から「新たなセーフティネット提案」という形でワークフェア化を求められ、包摂の政治を掲げた民主党政権下で生活保護制度や自立支援政策のハードなワークフェア化が議論された。民主党の生活支援戦略として、生活困窮者自立支援法案を形成しようとした際に、法案の目的を経済的困窮者と社会的孤立者への対処にしようとする議論までは起こったが、法案成立時には経済的に困窮する者に限られることとなった。

本章は、政党のイデオロギーが自立支援政策を規定する、という仮説を検証することを目的していた。自立支援政策は、自民党の、しかも構造改革下に最も議論が進められて大枠が形成され、その後少しずつワークフェアの要素が議論される、という形になっている。包摂の政治を掲げた民主党も、生活困窮者自立支援法案の形成より、自立支援政策の拡充を促進出来たとは言い難い。政党の社会保障イデオロギーが自立支援政策を形作っているのであれば、何が自立支援政策を規定しているのだろうか。生活保護制度や自立支援政策にワークフェアの要素をもたらしている正体は何なのであろうか。自民党の構造改革以降、生活保護の議論が盛んに行われてきた場合は、国と地方の協議であった。したがって次章では、国と地方の協議が増えた理由や、地方というアクターの重要性に対する考察を行う。

第2章：地方自治体を実施機関化したことによる生活保護行政の変容

第1節 本章の目的

本章では、仮説の二つ目である、「地方が自立支援政策を規定してきた」ことについて考察する。考察は、厚生労働省が従来行ってきた生活保護行政と、近年の生活保護行政の展開を比較することによって行う。

第2節 従来 of 生活保護行政

本節では、従来 of 生活保護行政が概ね厚生労働省主導で行われてきたことを明らかにする。生活保護に関する議論で地方の意見がより強く反映されるようになったのは、2000年代の地方分権改革を経た後であることを第3節以降で述べる。まずは、地方分権改革を経る前の生活保護行政が、どのような形式で行われていたかを確認する。近年の地方自治体の台頭は、国庫負担金の削減に国と地方の考えについて相違があり、折り合いがつかなかったことが1つの要因である。しかし厚生労働省は、1980年代では国庫負担金削減を成功させている。以下、当時の生活保護行政を考察する。

1980年代 of 生活保護行政①-国庫負担金

1980年代に、国の財政難から生活保護の国庫負担割合をめぐる議論が行われた。当時の国庫負担金の議論は、補助金問題検討会や、補助金問題閣僚会議において行われた。1985年5月、国と地方の、社会保障における役割分担及び費用負担のあり方が、補助金問題検討会で扱われた。生活保護制度の事務が今後も機関委任事務とすることが適当であると判断されたが、国庫負担金に関しては意見がまとまらなかった。議論の結果、補助割合について、「体系的な見直しの観点から3分の2とするのが適当とする意見」と、「国の責任の度合いを考慮して、従来通り10分の8とするのが適当」という意見が併記された⁴²。議論は補助金問題閣僚会議に引き継がれた。閣僚会議では、大蔵省、厚生省、自治省による議論が行われ、妥協により10分の7となった⁴³。結果、元々10分の8であった国庫負担金の引き下げが「補助金一括法案」として法案化された。1980年代は生活保護の適正化に関する議論が盛んになされたが、国庫負担金の引き上げに成功した場面もある。1989年に公布された「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例に関する法律」によって、生活保護の国庫負担割合は10分の7から4分の3に引き上げられた⁴⁴。大蔵省、自治省、厚生省が、生活保護における国の責任を重視したためである。

1980年代の生活保護行政②—制度運営の決定

生活保護制度の運営方法の決定は、中央福祉審議会の生活保護専門分科会に委ねられていた⁴⁵。生活保護基準の改定方式や、保護水準等が議論された。1984年度より導入された、「水準均衡方式」の保護基準も、生活保護専門分科会で議論されものである⁴⁶。厚生省は、生活保護専門分科会で国の財政に即した制度を策定して財務省と合意を図り、国庫負担金の削減に踏み切れた。自治省とは、生活保護臨時財政調整補助金を創設することにより合意をとることに成功した。

生活保護の適正運営

厚生省は、生活保護臨時財政調整補助金を用いて生活保護の適正運用を達成しようと試みた。この補助金は国庫負担金の削減と引き換えに地方自治体に給付されるものであるが、

⁴² 補助金問題検討会「補助金問題検討会報告」1986年12月20日。

⁴³ 岩永(2011: 236)は、当時の決定を、竹下総理、大蔵省、厚労省による政策判断だったと指摘している。

⁴⁴ 1986年に暫定的に生活保護の国庫負担金が10分の7とされた際に、大蔵省、自治省、厚労省の3省協議の中で、国の責任から見て生活保護の国庫負担金割合は最高水準にあるべきだという意見の一致があった(岩永 2011: 242)。

⁴⁵ 生活保護専門分科会は、1980年代に生活保護制度の方針について議論してきた審議機関である。1990年代には、委員の多くの入れ替わりをうけて開催されなくなっていった(岩永 2011: 241)。

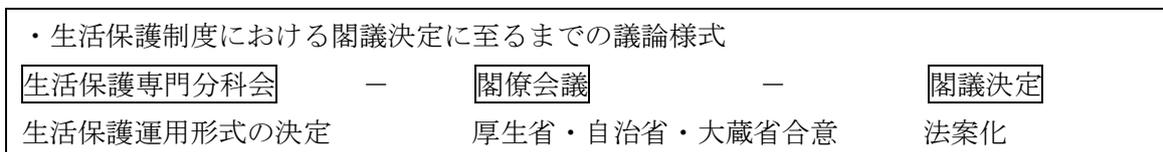
⁴⁶ 1984年以降に用いられている生活扶助基準の算出方法である。一般国民の消費水準と生活扶助基準を連動させ、生活扶助基準を上下させるという方法。1984年以前は、一般国民の消費水準の伸び率以上に生活扶助基準を引き上げ、一般国民と被保護世帯間の格差を縮小させようとした「格差縮小方式」が採用されていた。

交付基準が設けられた。交付基準は、各地方公共団体の財政への影響に加え、「生活保護の適正運営」に努力しているか否かであった。岩永は、当時の厚生省と実施機関との座談会記録から、適正運営を次のように捉えている。適正運営は、保護開始時の指導、保護開始時の面接対応、病状把握の方法、被保護者の権利と義務の徹底、年金受給の問題、就労指導の問題、等から検討されていた。申請者が実施機関に出された指示に従わない場合、生活保護受給の却下もあり得る。例えば、病気により生活保護を申請した人がいた場合、申請者主治医と連絡をとり、就労可能か否かを見極める。就労可能であれば、就労を促す。実施機関は、生活保護給付の前に就労指導といった様々な指示・指導が求められる。厚生省は、要保護者の保護申請前の実態把握と、ケース指導によって保護申請時の要件を満たすためにどれだけ努力しているかを判定する仕組みを整えた⁴⁷。地方公共団体は、ケース指導の努力具合の判定により、財政措置が受けられる。補助金というインセンティブにより、厚生省は自治省との財政的合意を得ただけでなく、生活保護制度を必要以上に使わせないようにする適正化をも達成したのである。

当時の生活保護政策形成

岩永(2011: 248)は、当時の生活保護の政策形成において支配的な決定力を持つ要素は、「行政運用上の行政的判断」であったという。以下、当時の生活保護行政を図式化したものを提示する。

図表 4.1980年代の生活保護行政



出典：筆者作成

当時の生活保護行政は、閣僚会議によって国庫負担金が決定され、厚生省と自治省の間で適正化様式が確立されるという、極めてトップダウン要素の強いものであった。

第3節 一連の地方分権改革

本節では、一連の地方分権改革を整理し、地方に財政負担と権限が移行したこと、国と地方に協議する場が与えられたことを確認する。

⁴⁷ 生活保護の制度上、初めて保護実施の実績に応じた財政措置が導入された。厚生省が予算執行上で地方自治体による保護の実施を操作できると想定していたことを、岩永(2011: 235)は指摘している。

第1項 自民党の地方分権改革

構造改革と社会保障

地方自治体の発言力を高めた背景には、明らかに小泉政権下の構造改革推進の影響がある。そこで、第1節では構造改革で地方と国の権限がどのように変わったかを整理していきたい。

地方分権改革

小泉・安倍両政権下で進められた地方構造改革は、地方分権の推進を図るべく、多くの制度を整備した。特に影響の大きかった法律が「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」(以下、地方分権一括法と表記)である。一連の改革により、機関委任事務が廃止され、地方公共団体の事務は法定受託事務と自治事務に、国の事務は直接執行事務にまとめられた。これにより、生活保護事務の指揮系統は変更を迫られた。国の地方公共団体に対する指揮監督と、都道府県の市町村に対する指揮監督が廃止された。他の法律についても、必要最小限の助言、関与にとどめることが求められた。また、福祉事務所に対しては、設置数に関する規制が廃止された。加えて、福祉事務所職員数についても変更が求められた⁴⁸。様々な規制や制度を変更した地方分権一括法は、国と地方の関係について大幅な変化をもたらした。制度面のみを見ると、地方自治体の裁量を広げた改革とみてとれる(池田・砂脇 2009: 170)。

三位一体改革

地方分権改革を進める中で、財政面の改革を進めたのが三位一体改革である。国庫補助負担金改革、地方交付税見直し、税源移譲の3つを一体的に改革し、地方に対する国の関与を縮小しようとするものである。社会保障の諸領域においても諸々の財政改革が進められた。児童関連手当や介護保険など、様々な制度に関して、国庫負担分と地方負担分の割合が変更されている。社会保障費に関する三位一体改革全体の傾向について言えることは、従来の国庫負担分の地方への転嫁に成功していることである。地方側は負担転嫁を受け入れられるはずも無かった。2006年までに地方負担額は6兆5000億円も増したのである(池田・砂田 2009:171)。行政面の権限譲渡の代理として引き渡された財政負担は、あまりにも荷が重いものであった。実質的に地方は歳出削減を選択させられた。具体的には、地方は「自主的裁量」で医療や介護を削るか、開発費用を削るかを決めさせられた(井上・後藤・渡辺 2011: 18)。本稿では社会保障を中心に構造改革について記載しているが、実際は公共事業費等も大幅な抑制を余儀なくされている。地方の財政悪化は顕著に表れ、「駆け込み」市長村合併などが相次いだ。

⁴⁸ 福祉事務所の設置数に関する規制が廃止された他、福祉事務所職員数の配置基準についても法定数から標準数に改められた。

構造改革漸進路線下の地域主権改革

福田・麻生政権下でも、地方分権改革は継続された。第 1 章で触れた通り、構造改革で地方の負担が増したことに配慮し、構造改革を継続させる方法として「税と社会保障の一体改革」が採用された。福田・麻生政権下では、他にも地方への配慮が見てとれる。その 1 つが、地方分権改革推進委員会の第 1 次勧告を経て作成された、地方分権改革推進要綱(第 1 次)である⁴⁹。道州制の導入へと筋道を立てるべく、社会保障や労働問題、公共事業等の様々な観点で地方自治体と国の役割分担が議論された⁵⁰。生活保護制度については、「国と地方の協議の場を早期に立ち上げ、地方公共団体が主体となった自立支援の取組みの推進や医療扶助の在り方など生活保護の制度全般について、国が責任を持つべき部分と地方が責任を持つべき部分との役割分担を踏まえた総合的な検討に着手」と記載された⁵¹。地方分権改革推進要綱(第 1 次)を元にした、生活保護制度の関する国と地方の協議が 2008 年度より開催されている。なお、2008 年度の協議については、第 4 節で考察する。

第 2 項 民主党の地域主権改革

民主党は、社会保障に対してこそ支出増大政策を掲げ、対抗構造改革と呼ばれる政策をとろうと試みていた。しかしながら、地域戦略に関しては、自民党の構造改革を引き継ぎ、「地域主権」を実現しようとする。民主党の 2009 年度マニフェストでは、「地域主権の確立」が挙げられている(北村 2014: 91)。地域主権の目的は、地方政府が地域の実状にあった行政サービスを提供する、ということである。民主党が 2009 年マニフェストで掲げた地域主権の目的と、当時の理念として抱えていた包摂の政治に対する考え方は矛盾するものではない。その結果として、民主党は構造改革の地域主権部分に関しては引き継いでいくこととなったのである。平岡(2013: 227)によると、民主党は、自民党時代の「骨太方針 2006」や総務省地方財政プログラムから、地域主権改革の方向性を引き継いでいる。自民党時代に「骨太方針 2006」を受ける形で地方分権推進法が成立し、その後地方分権改革推進委員会による検討が進められ、その答申から民主党の地域主権改革が進められた。民主党は地域主権改革に取り組むにあたって、まずは「国と地方の協議の場」の法制化と、国庫負担金に関する改革の二点を重視した。鳩山政権は極めて地域主権改革への意欲が高く、「一丁

⁴⁹ 地方分権推進委員会は、前年度に成立した地方分権改革推進法を受けて 2007 年 4 月 1 日に設置された。基礎自治体の自治権の拡充を模索することが目的であった。49 回もの会合を経て、第一次勧告が提出された(地方分権改革推進委員会「第 1 次勧告」2008 年 5 月 28 日)。

⁵⁰ 平岡(2013: 229)はポスト小泉政権下において道州制導入に向けた議論が本格化したことを指摘している。道州制基本法の制定をした上で、2018 年までに本格的に導入しようとしていた。

⁵¹ 内閣府「地方分権改革推進要綱(第 1 次)」2008 年 6 月 20 日。

目一番地」と呼び、最重要課題に位置づけていた。北村(2014: 109)は、鳩山政権が目指した地域主権改革が、小泉政権の地方分権改革に類似していることを指摘している。直前の麻生政権までは、国が地方自治体全体を擁護する方向性であったのに対し、再び地方の自立性を高めようとする方針へ回帰したのである。しかし、自民政権下の一連の地方分権改革で財政的な圧迫を強いられていた地方は、鳩山政権のこの改革を支持しなかった。2度の「地域主権戦略会議」もむなしく、焦点を見失ったまま菅内閣に引き継がれている。菅政権は鳩山政権の議論を「地域主権戦略大綱」としてまとめ上げ、地域主権改革を急ごうとしたが、当時の政治情勢がそれを許さなかった⁵²。「地域主権大綱」の法案化は、国政選挙が予定されていない時期、つまり選挙対策として地方の支持を取り付ける必要が薄れる時期に進められる⁵³。2010年12月に「アクション・プラン～出先機関の原則廃止に向けて～」が閣議決定されると、2011年4月には「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」(以下、第1次一括法)、「国と地方の協議に関する法律」、「地方自治法の一部を改正する法律」の地域主権関連3法案が成立した。注目すべきは二番目の「国と地方の協議の場」の成立であり、2009年度マニフェストで示していた改革をここで推進した⁵⁴。2011年8月には第2次一括法が推進され、一層の地域主権改革が進む。なお、民主党の地域主権改革は自民党に政権が戻った後も進められ、引き継がれている。2013年6月には「第3次一括法」が成立し、「国と地方の協議の場」の法制化も継承されている。

民主党の社会保障戦略と地域主権戦略

三浦・宮本(2014: 57)は民主党の地域主権戦略が、社会保障戦略との連携を欠いたことを指摘している。社会保障戦略は、実施機関を地方に移譲し、伴走的支援を施すことによって包摂の政治を達成しようというものであった。しかし社会保障政策には地方の意見が反映されているとは言い難く、「社会保障改革に関する集中検討会議」では、片山総務大臣により厳しい批判を受けている⁵⁵。第1章で民主党のレジーム変換の頓挫について、形成過程の面から触れたが、地域主権改革との連携がとれなかったことも頓挫の大きな要因となった。

⁵² 北村(2014: 110-111)によると、当時衆議院で与党が3分の2以上の議席を占めていなかったことと、2010年の参院選で惨敗して「ねじれ国会」が再来したことの2点が、民主党の地域主権改革を鈍化させた。

⁵³ 2010年の参院選の後、国政選挙がしばらく予定されていない時期に入った。地方擁護的な地方分権改革を推進しうる数少ない機会であり、菅政権はこの機会を活かした(北村 2014: 111)。

⁵⁴ 国と地方の協議の場については、第2章の第5節で詳しく触れる。

⁵⁵ 民主党の社会保障改革は、支援型の公共サービスに力点を置いたものであり、地方自治体がその担い手となるのは明らかであった「社会保障改革に関する集中検討会議」の最終盤で、片山総務大臣は地方の声が反映されていないことを批判した(三浦・宮本 2014: 57)。

第4節 自立支援政策形成過程に見える地方の存在感

本節では、度重なる国と地方の協議の中で、地方が優位に協議を進めていたことを明らかにする。加えて、地方が発言力を強めていく過程についても整理する。

自立支援形成

上記までで自民党政権下の地方構造改革、地方分権改革、民主党政権下の地域主権改革について整理した。次は一連の地方への権限譲渡が、生活保護行政や自立支援政策形成にどのような影響を及ぼしているかを検討したい。

第1項 地方の登場「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会」より

「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会」

地方自治体が最初に生活保護行政で強烈な存在感を発揮したのが、2005年4月度に開催された、「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会」（以下、2005年協議会と表記）においてである。次に提示する図表5は、2005年協議会について整理したものである。

図表5. 生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会の論点整理

2005年協議会	国	地方	備考
論点	<ul style="list-style-type: none"> ・国庫負担金の削減 ・生活保護の適正化 	<ul style="list-style-type: none"> ・国庫負担金維持 ・生活保護の適正化 	自民党構造改革下 ⇒生活保護制度の法定受託事務化
参加者(発足時)	麻生太郎 総務大臣 谷垣禎一 財務大臣 尾辻秀久 厚生労働大臣	谷本正憲 石川県知事 岡崎誠也 高知市長	※実務、議事運営は厚生労働省
経過	<ul style="list-style-type: none"> ・国庫負担金削減の強行を試みる ・議事運営の立場→打ち切りへ 	<ul style="list-style-type: none"> ・法定受託事務返上へ ・生活保護統計情報の報告拒否 	
開催趣旨	三位一体改革後の生活保護等のあり方模索のため、国主導で開催		
結果	国庫負担金の削減は白紙に、適正化推進の約束(確認書)		

出典：筆者作成

自民党政権の地方構造改革の推進に伴い、生活保護や児童扶養手当てに関する国庫負担金の在り方をめぐって国と地方の間で議論された。構成員は全国市長会から二名、厚生労働大臣、財務大臣、厚生労働大臣、学識経験者2名となっている。林(2012: 273-274)は協

議会において「失業率等の経済・雇用情勢や高齢化等の社会的要因が、生活保護の実施に極めて大きな影響を与えている」という結論以外においてはほぼ全面的に国と地方の意見が対立していることを指摘している。2005年協議会では、生活保護費の国庫負担金削減が議題に上がり、厚生労働省側は一貫して削減する姿勢を示していた。国庫負担金をめぐる議論の妥協点は見えず、同年11月に、厚生労働省によって一旦打ち切られた形になっている⁵⁶。しかし、同省の強硬姿勢は、自治体の反発を招いた。協議中の2005年11月18日、全国知事会代表委員の岡崎市長は、「厚生労働省の所管の中で、生活保護は最も地方分権になじまない。(中略)現在、同省の姿勢に抗議する決議が各地方で毎日のように行われており、見直し案の強行は、これまで国と地方が築き上げてきた信頼関係を崩壊しかねない」と意見表明を行っている⁵⁷。この文書より、生活保護は地方分権改革の中でも、特に重い負担として地方側にのし掛かろうとしていたこと、加えて、生活保護に関する議論では、地方と国の議論が不十分であり、厚生労働省の強引な姿勢が批判の対象となっていたことが指摘できる。厚生労働省は最後まで生活保護国庫負担金削減の強行姿勢をくずさず、議事運営の主導権を握り、協議会を打ち切ろうとしたが、地方自治体も実施機関の立場から反対姿勢を示す。地方自治体は、生活保護統情報についての国への報告拒否や、法定受託事務である生活保護事務の返上も辞さない、と反発したのである(吉永 2007: 46)。こうした地方の猛烈な抵抗により、最終的に4分の3という国庫負担率は維持された。この一連の地方の抵抗は、構造改革により生活保護の地方裁量が広がっていたからこそ可能となったことであった。逆に厚生労働省側は、生活保護改革を推進できなかった。見直し案には度々の反対声明を出され⁵⁸、生活保護費の国庫負担率変更も失敗に終わった。この2005年協議会以降、生活保護制度改革は、地方が主導していくようになる。その背景に、協議会決着時に結ばれた「確認書」の存在がある。確認書は、知事会長、市長会長、厚生労働大臣、内閣官房長官の4者による文書確認である。確認書には「生活保護の適正化について、国は、

⁵⁶ 協議会は、当時厚生労働大臣を務めたが三位一体改革に対する政府全体のスケジュールを理由に9回目で議論がまとまらないまま打ち切り終了という形式とった。それに対して谷本石川県知事は、「打ち切るということであれば、多少言葉はきつくなります。けれども、是非今の厚労省の提案は撤回をしていただきたいということを申し上げたいと思います。是非協議は継続すべきだということを最後に申し上げたいと思います。」と不満を述べ、協議の継続を要求する形で2005年協議会は終了した(生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会議事録 2005年11月25日)。

⁵⁷ 全国市長会 HP「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会において、厚生労働省の見直し案に対し、岡崎・高知市長が改めて強く反論(平成17年11月18日)。

http://www.mayors.or.jp/p_action/a_mainaction/2005/11/171118index.php
2015年1月22日最終閲覧。

⁵⁸ 後日、全国知事会・市長会は、協議の再開を求める声明を出している。(全国市長会 HP「生活保護制度に関する協議の再開について(要請)(全国市長会、全国知事会)(平成18年2月14日)。

http://www.mayors.or.jp/p_opinion/o_teigen/2006/02/h180214seiho-yousei.php
2015年1月22日最終閲覧。

関係者協議会において地方から提案があり、両者が一致した適正化方策について速やかに実施するとともに、地方は生活保護の適正化について真摯に取り組む」と記載されている。吉永(2007: 47-48)によると、地方自治体は、生活保護の国庫負担金削減にこそ強靱に抵抗したものの、その後の適正化政策については国をリードしていく。確認書では、まず国と地方が生活保護の適正化について真摯に取り組むことが合意され、地方が積極的に適正化政策に取り組んでいくきっかけとなったのである。協議会において厚生労働省は、国庫負担金削減を地方に阻まれただけでなく、地方に適正化の主導権を渡す準備までしてしまった。この協議会にて、生活保護行政における地方自治体というアクターの重要性が確認された。

適正化をリードする「新たなセーフティネット提案」

確認書の内容を受けて、全国知事会・市長会は「新たなセーフティネット検討会」を2006年1月に共同設置した。適正化の合意を受けたため、新たな適正化案を作成してきたのである。全国知事会・市長会のメンバーを中心に構成され、有期保護制度等を準備した。そして国に提案したものが「新たなセーフティネットの提案—『保護する制度』から『再チャレンジする制度』へ—」というものである。最終報告書では、有期保護制度を中心として、生活保護に就労自立支援を取り入れることを提案している。砂脇・池田(2009: 192)は新たなセーフティネット提案により提示された自立論に批判的な見解を示している。自立支援政策に関する議論は、2004年の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」で自立支援政策が議論された際には、自立支援プログラムへの参加は本人の同意を原則とするものであった。つまり、この時点で議論されていたのは生活保護制度にソフトなワークフェア要素を取り込むことである。しかし、新たなセーフティネット提案は、「被保護者は、有期保護期間中においてはこのようなプログラムに参加しなければならない」⁵⁹と記載されている。専門委員会の内容が真っ向から否定され、プログラムの参加が給付の条件であるという、非常にハードなワークフェアを要求した。全国知事会・全国市長会は、実施機関の立場から、財源問題の解決を優先したため、ワークフェアのハード化が要求された。吉永(2007: 48)は2005年協議会の設置目的が保護費抑制にあったことを指摘している。吉永によると、協議会における国庫負担金削減の議論には、ナショナルミニマム保障の観点が外れていた。日本の生活保護制度は、30%代という低い捕捉率⁶⁰、水際作戦、利用者勝訴率が他の行政訴訟と比べて際立って高い、等の多くの問題点を抱えている。現行の生活保護が、ナショナルミニマム保障を実現し得るか否かを議論する前に、協議会は増大する生活保護費をいかにして抑えるかを最重要議案にしてしまった。また、吉永によると、協議会にお

⁵⁹ 全国知事会・市長会「新たなセーフティネットの提案」2006年10月25日より引用。

⁶⁰ 捕捉率とは、本来生活保護を受給できる人のうち、実際に受給している人の割合を指す。稲葉(2013: 69)によると、2011年の時点で日本の補足率は高く見積もって32.1%であり、ドイツの64.6%やフランスの91.6%など、他の先進国の数字と比べると極めて低い。

いて国と地方の意見対立は、保護費抑制の方法論に過ぎなかった。具体的には、国の示した生活保護の方向性は、国庫負担金の削減と、保護基準設定権限の地方への付与をセットとし、地方自らに適正化を推進させるものであった。それに対して、地方が示した方向性は国庫負担金削減には反対だが、適正化推進そのものには異論が無い、というものであった。したがって、地方自治体による国庫負担金削減阻止という結果は、ナショナルミニマム保障の観点において議論された結果では無かった。したがって、国庫負担金削減を阻止したにも関わらず、提案において適正化推進が述べられることとなった。

第2項 地方優位に進む協議の制度化「生活保護制度に関する国と地方の協議」より

「生活保護制度に関する国と地方の協議」2008-2009

自民党政権下の地方分権改革推進要綱を受けて、制度として正式に「国と地方の協議の場」が設けられた。そして2008年11月4日、「第1回生活保護制度に関する国と地方の協議会」（以下、2008年協議）が開催された。次に提示する図表6は、2008年協議を整理したものである。

図表6. 生活保護制度に関する国と地方の協議(2008-2009)の論点整理

2008年協議	国	地方	備考
論点	・ハローワークとの連携強化	・ハローワークとの連携強化	・自立支援の運営方法について議論された。
参加者(発足時)	舛添要一 厚生労働大臣 大村秀章 厚生労働副大臣	谷本正憲 石川県知事 阿部孝夫 川崎市市長 岡崎誠也 高知市長	※実務、議事運営は厚生労働省
経過	適正化が合意済みであり、ハローワークとの連携強化の確認が進められた。		
開催趣旨	「地方分権改革推進要綱（第1次）」に沿って開催		
結果	ハローワークとの連携強化、就労意欲喚起の方法等、ワークフェア要素を強化していく方向で合意		

出典：筆者作成

生活保護制度に関しては、前述の通り、2005年協議会で地方が実施機関としての存在感を示し、国と地方自治体が協議していく必要性が確認されている。2008年協議は、地方分

権改革による協議の制度化を経て設置されたものであるが、実質的には今までの協議の続きを、地方分権の流れを受けて制度化したものと言える。2008年協議では、国のプレイヤーは厚生労働省、地方のプレイヤーは全国知事会・全国市長会とされ、実務、議事運営は厚生労働省に委ねられた。今回も議事進行権は厚生労働省にあったため、2005年協議会と同じ轍を踏まないよう、地方側はしつこく議会の趣旨を確認しながら議論をすすめている⁶¹。2008年協議では、3つの自立に沿った自立支援プログラムの策定が進んでいることを確認した上で、就労自立推進のため、窓口のワンストップ化等が議論されている⁶²。2008年協議の意義は、国の制度として開催された国と地方の協議会が、生活保護に関しては2005年協議会を引き継ぐ形で行われたことである。議事録によると、舛添厚生労働大臣は、協議の初めに、2005年協議会とは異なる趣旨で、新たな制度として2008年協議が開催されたことを述べている⁶³。しかし舛添厚生労働大臣の発言を受け、谷本石川県知事や岡崎高知市長は、2005年協議会で地方が勝ち取った国庫負担金の維持と、適正化の合意を引き継ぐことを前提して議論を進めていくことを宣言している。つまり、国と地方の議論に際して、制度化を試みる前に行われていた、2005年協議会が大きな意義を持っていると言える。つまり、地方自治体との妥協無くして生活保護の議論は成立しえない、という教訓を国側が得ており、2008年協議より、地方自治体が主導権を握る場面が見られるようになった。

「指定都市市長会」

2010年10月には、指定都市市長会が「社会保障制度全般の在り方を含めた生活保護制度の抜本的改革の提案」(以下、2010年提案と記載)を厚生労働大臣に提出している。背景として、リーマンショックによる生活保護受給者急増が挙げられる⁶⁴。指定都市市長会は

⁶¹ 谷本石川県知事が「国庫負担割合の引き下げを今回はやるものではないということが、議論の前提だということを是非確認をさせていただきたい。そこのところの確認できないと、また議論をやっていきますと、3年前のようなおかしな方へ、三位一体の議論とは違うというお話がありましたけれども、また議論がおかしな方向へ行きかねない。」と発言し、国庫負担金の議論を行わないことを確認した後で会議が始まった(生活保護制度に関する国と地方の協議 議事録 2008年11月4日)。

⁶² 具体的には、ハローワークと福祉事務所の連携システムの構築が議論されている。生活保護受給希望者が窓口相談に来たら、まずハローワークを紹介したい、という意向が入っており、ワークフェア要素の強化が議論された、と捉えることができる。

⁶³ 舛添厚生労働大臣は、「いわゆる三位一体の改革の際にも、この生活保護制度の協議を行いましたけれども、今回はいわゆる三位一体改革の際の協議とは目的が全く異なるものでございます。これは5月の地方分権改革推進委員会の第1次勧告を受けまして、6月に決定した地方分権改革推進要綱に基づいて、生活保護制度について議論するために開催するのでありますので、重ねて、三位一体のときとは違いますよということを申し上げておきたいと思っております。」と発言している。2008年協議が、2005年協議会と開催趣旨を異にしていることを初めに強調している(生活保護制度に関する国と地方の協議 議事録 2008年11月4日)。

⁶⁴ 2010年提案には、「とりわけ、一昨年のリーマンショックに端を発した急激な景気の後退により、生活保護受給者は大幅な増加を続けており、保護率の高い大都市においては、

2010年提案により、生活保護の有期化と自立支援のワークフェア化を求めた。具体的には、稼働世帯の生活保護に3~5年の期限を求めることを提唱した。加えて、ボランティアなどの社会貢献活動の参加を保護の受給や継続の要件にする、「社会自立参加プログラム」の構築を提唱した。ここで確認すべきことは、当時の地方自治体の選好もやはり生活保護制度をよりハードなワークフェアへとすることであったことである。加えて、2010年提案において、ナショナルミニマム達成のために生活保護の費用を全額国が支給することを求めている。指定都市市長会による2010年提案は、三度目の国と地方の協議の中で反映されることになる。

「生活保護に関する国と地方の協議」2011

2011年5月、三度目の「生活保護制度に関する国と地方の協議」（以下、2011年協議、と記載）が開催された。以下に示す図表7は、2011年協議について整理したものである。

図表7. 生活保護に関する国と地方の協議(2011)の論点整理

2011年協議	国	地方	備考
論点	<ul style="list-style-type: none"> 生活保護の適正化 制度見直し 	<ul style="list-style-type: none"> 生活保護の適正化 生活保護制度の有期化 	
参加者(発足時)	細川律夫 厚生労働大臣 大塚耕平 厚生労働副大臣 岡本充功 厚生労働大臣政務官	谷本正憲 石川県知事 平松邦夫 大阪市長 岡崎誠也 高知市長 吉田隆行 広島県坂町長	※実務、議事運営は厚生労働省
開催趣旨	急増する生活保護受給者対策として、制度見直しのため開催		
結果	<ul style="list-style-type: none"> 指定都市市長会の提案が、大筋で通る形に 期限を設定した、集中的かつ強力な就労支援制度へ 		

(出典)筆者作成

2011年協議が開催された背景には、リーマンショック後に生活保護受給者が急増していたことに加え、東日本大震災がさらに追い打ちをかけたことがある⁶⁵。2011年協議のメン

生活保護に要する負担の増加が財政全体を圧迫し、行政運営に支障をきたしている。」と記載されている(指定都市市長会「社会保障制度全般のあり方を含めた生活保護制度の抜本的改革の提案」2010年10月20日)。

⁶⁵ 細川厚生労働大臣は初めに以下のように発言している。「協議の開催の趣旨につきまして私の方から申し上げます。現在、直近の生活保護の受給者は約200万人と、過去最大であった戦後直後の水準に迫る勢いでございます。(中略)このような現状に対して、昨年10月

バーは、細川厚生労働大臣を初めとし、その他に厚生労働副大臣、厚生労働政務官が国側代表として出席している。地方側の代表は、高知市長、石川県知事、広島県坂田町長の 3 名に加え、指定都市市長会の推薦を受けた平松大阪市長の 4 名から構成されている。2011 年協議も、国側は初めに細川厚生労働大臣が協議の趣旨を確認することから始めている。また、地方側は 2008 年協議と同様、国庫負担金削減の議論を行わないこと、適正化の議論を行うことを前提として協議の席についている⁶⁶。2011 年協議は、運営の在り方において限界を迎えていた生活保護制度を見直すべく、就労支援、自立支援等が議論された⁶⁷。2011 年協議が 12 月に提出した中間とりまとめは、指定都市市長会の影響を強く受けた内容であった。具体的には、「期間を設定した集中的かつ強力な就労・自立支援策について」の項目において、ハローワークとの提携を模索し、自立支援の受給要綱としていく方針が定められた。生活保護の実施を前提としながらも、出来るだけ制度の利用に陥らない「第二のセーフティネット」の構築が急務であるという前提が国と地方の間で共有され、非常にハードなワークフェアの導入が議論された。2011 年協議で議論された非常にハードなワークフェアの例として、求職者支援制度が挙げられる⁶⁸。2011 年協議では、求職者支援制度と生活保護の関係について議論され、中間とりまとめでは以下のように報告された。

求職者支援制度と生活保護制度との関係整理

今般、求職者支援制度の創設に伴い、一定年齢以下で稼働能力及び一定の就労意欲を有する生活保護受給者であって、職業訓練による就職実現が期待できると判断された者について、合理的理由なく訓練の申込みをしない、又は訓練に出席しない場合には、稼働能力不活用として、保護の実施機関は事前説明や指導指示等所定の手続の上で保護の停廃止を検討することが適当であり、地方自治体の意見も踏まえつつ、国は取扱いの明確化を図る

には指定都市市長会から、11 月には全国市長会の皆さんから、制度改革に向けました具体的な提案もいただいたところでございます。」(生活保護制度に関する国と地方の協議 議事録 2011 年 5 月 30 日)。

⁶⁶ 谷本石川県知事は、以下の発言をしている。「平成 17 年の協議は誠に不毛な議論でございました。国と地方の不信感を増幅させるだけの協議でありましたので、当時は国庫負担割合を引き下げる、そして保護事務の設定権限を地方に移譲するというとんでもない提案が出てきて、11 回ほど協議しましたけれども、最後はけんか別れのようなことになってしまいました。(中略)生活保護は法定受託事務であると、この基本的な枠組みは維持をしていただきたい、国庫負担の引き下げは今回は課題にはしないと今、お話がございましたので、その点を踏まえてこれから中身のある協議になっていけばと思う次第であります。」(生活保護制度に関する国と地方の協議 議事録 2011 年 5 月 30 日)。

⁶⁷ 2011 年協議では、①稼働能力者に対する就労、自立支援、②医療扶助と住宅扶助等の適正化、③生活保護費の適正支給の確保、不正受給対策の確保、④求職者支援制度の推進という 4 つの議題が細川厚生労働大臣より提示された(生活保護制度に関する国と地方の協議 議事録 2011 年 5 月 30 日)。

⁶⁸ 雇用保険を受給できない求職者を対象に職業訓練の受講を支援する制度。一定の支給要件を満たせば、訓練期間の生活費として月額 10 万円の職業訓練受講給付金を受給でき、第二のセーフティネットとしての役割が期待されている(桜井 2013: 84)。

必要がある。

出典：生活保護制度に関する国と地方の協議に係る中間とりまとめ 2011年12月12日

この報告が示唆することは、職業訓練への申し込みの有無や参加状況が生活保護の受給要件に直結する、ということである。つまり、労働政策と福祉政策の連動(ソフトなワークフェア)だけでなく、「労働施策の参加を要件にした制裁的措置」が政策保護制度に登場した。生活保護に非常にハードなワークフェアの要素が求められたと言える(桜井 2013: 84)。

また、中間とりまとめには、「生活保護費の全額国庫負担について検討する必要がある」という自治体からの意見があった。費用負担のあり方は中長期的な課題である。」とも記載された⁶⁹。生活保護費の全額国庫負担化も指定都市市長会の提案であった。2005年協議会のときは国庫負担金削減が議論されていたにも関わらず、中間とりまとめでは真逆の全額国庫負担金負担が盛り込まれていることを考慮すると、地方自治体の影響力の強さが見て取れる。

第3項 地方が勝ち取った法案化「生活困窮者の在り方に関する特別部会」より

「生活困窮者の在り方に関する特別部会」2013.1.25

度重なる国と地方の協議を受け、2013年4月、社会保障審議会に「生活保護の在り方に関する特別部会」(以下、特別部会と記載)が設置された。特別部会の目的は、「生活困窮者と生活保護受給者の増大が問題となり、生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しを一体的に検討するため」とされている。また構成員は、地方自治体関係者(指定都市市長会、全国知事会、その他市長等)、学識経験者、現場の実践者(NPO 法人等)らで構成されている。審議会における生活保護制度の見直しの方向性は、2012年8月に成立した、社会保障制度改革推進法の附則の第2条によっても示された⁷⁰。附則の2条の内容は以下の通りである。

生活保護制度の見直し

第2条 政府は、生活保護制度に関し、次に掲げる措置その他必要な見直しを行うものとする。

一 不正な手段により保護を受けた者等への厳格な対処、生活扶助、医療扶助等の給付水準の適正化、保護を受けている世帯に属する者の就労の促進その他の必要な見直しを早急

⁶⁹ 生活保護制度に関する国と地方の協議「生活保護制度に関する国と地方の協議に係る中間とりまとめ」2011年12月12日。

⁷⁰ 社会保障制度改革推進法は2012年8月22日に公布・施行。民主党時代の、税と社会保障の一体改革において議論されてきた社会保障政策の方向性が示されている。また、社会保障制度改革推進法の議論にあたって、民主党が設立した国と地方の協議の場が用いられていたことを第5節の2項で指摘する。

に行うこと。

二 生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しに総合的に取り組み、保護を受けている世帯に属する子どもが成人になった後に再び保護を受けることを余儀なくされることを防止するための支援の拡充を図るとともに、就労が困難でない者に関し、就労が困難な者とは別途の支援策の構築、正当な理由なく就労しない場合に厳格に対処する措置等を検討すること。

出典：社会保障制度改革推進法案

社会保障制度改革推進法の附則の第2条より、生活保護法制度の改革には以下の2つの目的があったといえる。1つ目の目的は、生活保護の適正化を一層進めることであり、従来の「自立助長論」通り、就労による保護の脱却を促すというものである。附則の2条の第1項は適正化を示唆したものである。2つ目の目的が、自立支援政策等の活用による生活困窮者対策である。それも、附則の二条の第二項は、ハードなワークフェア要素を採用することを示唆している。第1章の1項で、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が生活保護制度に自立支援政策を導入し、ソフトなワークフェア化が見られたことを指摘した。2005年協議会では生活保護の適正化について国と地方が合意に至り、2008年協議はワークフェア政策の導入方法が議論された。そして2011年協議ではハードなワークフェア要素を取り入れることで国と地方の合意が形成された。附則の第2条は、その結果を如実に反映したものとと言える。3度に渡る国と地方の協議の結果が、いよいよ法案化に向けて動き出したのであった。

特別部会は全12回ものヒアリングを経て報告書作成に至るのだが、報告書に至るまでに自立支援の目的が右往左往したことを稲葉(2013: 184)は指摘している。2012年7月5日、厚生労働省は特別部会の審議結果を生活支援戦略の「中間まとめ」として発表した。「包括的」かつ「伴走型」の支援態勢の構築を目指すなど、当時の民主党政権の意向も強く反映されている。また、自立支援プログラムの実施について「早期の集中的な」支援を行うことが示されており、生活保護基準の見直しが提唱されたことと合わせて地方自治体の意見も十分採用されたと見なすことができる。しかし、稲葉が問題視したのは生活支援戦略委の支援対象であった。「中間まとめ」では、支援対象の生活困窮者について、「経済的困窮者・社会的孤立者」と記載されている⁷¹。しかし、全12回のヒアリングを終えた後に厚生労働省がまとめた報告書では、「社会的孤立者」の文言は削除されている⁷²。社会的孤立者が削除された理由は、「中間とりまとめ」が提示された後、地方自治体から対象を経済的困

⁷¹ 社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」『生活支援戦略』中間まとめ 2012年7月17日。

⁷² 社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」『報告書』2013年1月25日。

窮者に統一するよう求められたことを受けたためである⁷³。審議会においても地方自治体へ譲歩し、支援の対象の変更がなされている。

生活困窮者自立支援法案の成立へ

国と地方の協議、地方自治体からの提案、審議会等、様々な経緯を得て2013年に生活困窮者自立支援法案が成立した。生活困窮者の定義については、特別部会での議論が採用され、「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者」とされた。生活困窮者自立支援法案の成立に際して、地方自治体は、新たなセーフティネット提案や指定都市市長会の提案を通じて一貫して主張してきた自立支援のハードなワークフェア化を勝ち取った。加えて、法案の対象を経済的困窮者に絞り込むことも達成した。

第5節 考察

本節では、厚生労働省が生活保護行政において、主導権を一部地方に委ねたことを明らかにする。

第1項 厚生労働省の選好整理

厚生労働省は、2000年代に入ると、社会保障制度の支出を改善すべく、生活保護制度の見直しへと舵を切った⁷⁴。一層の適正化を目指す中で、国庫負担金のさらなる削減案が議題にあがったが、地方自治体の激しい抵抗にあい挫折したのは、第4節の1項で確認した通りである。厚生労働省は、生活保護制度を適正化させる一方で、新しい社会的リスク、特に社会的孤立への対応策として、自立支援プログラムを構築し、拡充させようとしてきた⁷⁵。厚生労働省社会・援護局地域福祉生活困窮者自立支援室は、2012年度の政府広報紙「生活と福祉」の中で、生活支援戦略について次のような見解を示している。それは、生活支援戦略が「生活保護の見直し」と「生活困窮者支援体系の確立」の二本立てであり、「生活困

⁷³ 全国知事会の井手之上氏は以下の発言をしている。「支援対象につきまして、以前は経済的困窮者、それから社会的孤立者という2本立てになっていたと思うのですがけれども、知事会としては経済的困窮者を中心とすべきではないかと考えておりました。ただ、今回の報告書(案)ではそういう形にさせていただいたと理解しております」。地方自治体の意見が通ったことが示唆されている(社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」議事録2013年1月16日)。

⁷⁴ 生活保護制度の在り方に関する専門委員会の報告書に、「現在、社会保障全体の在り方の見直しが課題となっており、それらとの関連においても生活保護制度見直しの必要が指摘されてきている」と記載されている(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)。

⁷⁵ 第1章の第1節を参照。

窮者支援体系の確立」の対象は経済的困窮者と社会的孤立者である、という見解である⁷⁶。またこの広報紙の中で、厚生労働省は「生活支援戦略策定の背景に、近年の社会経済環境の変化に伴い、経済的困窮や社会的孤立の状態にある生活困窮者をめぐる問題が深刻化している」⁷⁷とも述べている。しかし、前節で触れた地方自治体との議論の中で、最終的に生活困窮者自立支援法の対象は経済的困窮者に限定された。これに対して厚生労働省社会・援護局地域福祉生活困窮者自立支援室長の熊木正人は、2014年度の「生活と福祉」の中で以下のような趣旨の発言を行っている。法律上生活困窮者が経済的困窮者として定義されたとしても、所得や資産について要件を設けることを予定せず、できる限り幅広く包括的に対応することが必要である⁷⁸。つまり厚生労働省は、自立支援政策の対象を、あくまでも経済的困窮者に限らず、社会的孤立者等、多様な問題を抱えた者へと定めたかったのである。本項をまとめると、次のようになる。2013年度の生活保護法改正・生活困窮者自立支援法案策定までにあたって、厚生労働省は、地方自治体に対して2つの譲歩を迫られることとなった。1つ目は国庫負担金に関する譲歩である⁷⁹。2つ目は生活困窮者自立支援法案の対象についてである。法案の対象は経済的困窮者に限定され、社会的孤立者への配慮をした法案という要素は薄れた。自立支援政策は就労自立がメインであることが確認された。

第2項 地方の意見が反映されるプロセス整理

本項では、2005年協議会以降の、一連の国と地方の協議の結果、地方の影響力が高まり、法案策定にまで影響を及ぼしたことを確認する。以下提示する図表8は、生活保護制度改革までの流れを整理したものである。

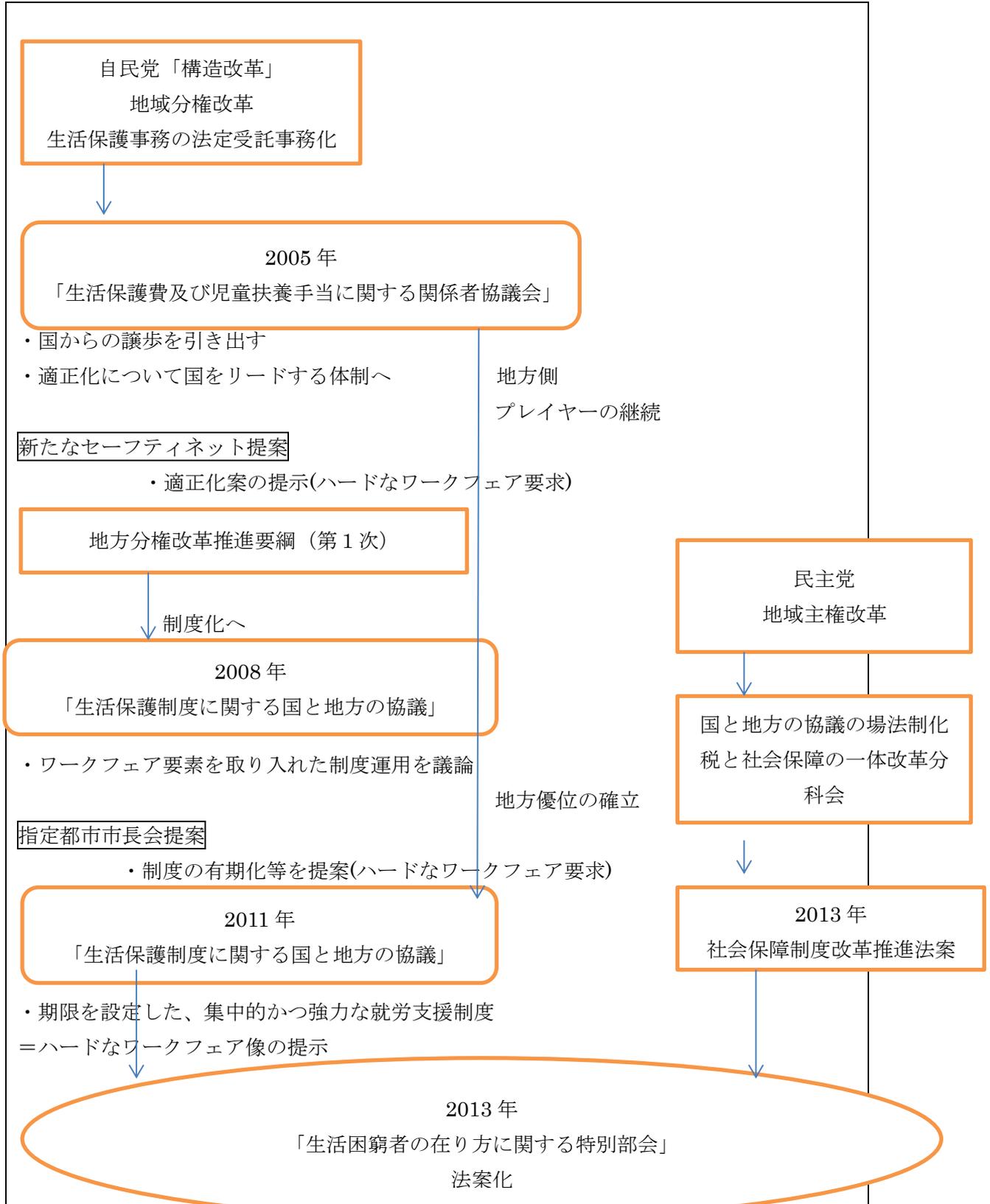
⁷⁶ 「生活と福祉」679号 2012年10月20日 3-5頁。

⁷⁷ 「生活と福祉」679号 2012年10月20日 3頁。

⁷⁸ 「生活と福祉」697号 2013年4月20日 8頁。

⁷⁹ 本章の第1項参照。

図表 8.「2013 年度生活保護法改正において、地方自治体の選好が法案形成に反映したプロセス」



出典：筆者作成

生活保護法は 2000 年代初頭に見直しの必要性が指摘された。1990 年代までの生活保護制運営方式であれば、厚生労働省のトップダウン形式で制度の見直し、法改正が進められるはずであった。しかし、小泉政権下での地方分権改革が、生活保護行政において地方自治体の発言力を強めることとなった。地方の影響力の強さが最初に確認された場が、2005 年に国側が主催した「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会」であった。地方自治体は、地方分権改革で移行された権限を抛り所とし、国側の国庫負担金削減の拒否に成功した。2008 年度の地方分権改革推進要綱(第 1 次)を受けて生活保護に関する国と地方の協議の制度化が試みられた。制度化を受けて実施された 2008 年協議において、地方自治体側からは 2005 年協議会と同一人物が出席した。2005 年協議会で地方が勝ち取った国庫負担金の維持等を確認することを通して、協議を地方優位に進めるよう努めた。2008 年協議の前に、地方は国知事会・市長会を中心に新たなセーフティネット提案を用意しており、地方が率先して適正化を進めていく展開となった。その結果、2008 年協議では、生活保護のワークフェア要素を強化していくという報告書が作成された⁸⁰。続く 2011 年協議ではハードなワークフェアを取り入れることが求められた⁸¹。この適正化提案は、指定都市市長会の提案が一部ベースになるなど、再び地方が適正化政策をリードする形となった。2011 年 11 月に提出された中間とりまとめでは、地方自治体の求めた「期限を設定した、集中的かつ強力な就労支援制度」という方針が採用された他、国庫負担金の中長期視点での見直しまでが記載された。

もう 1 つの国と地方の協議

民主党の地域主権改革により、主に財政面を議論するための「国と地方の協議の場」が創設された。地方分権改革推進要綱(第 1 次)で設置された「生活保護に関する国と地方の協議」が国庫負担金を始めとした財政問題に極力触れないようにする、という前提で、制度設計や運用方針について議論されたことに対し、「国と地方の協議の場」は厳しい財政制約の中、どう社会保障制度を形づくっていくか、ということが議論の対象となった。国と地方の協議の場は、内閣総理大臣、官房長官、各大臣、全国知事会・市長会・町村会等から構成されている。「社会保障・税一体改革分科会」も設置され、社会保障制度全体の大枠が話し合われている。国と地方の協議の場や、社会保障・税一体改革分科会の議論の末、社会保障制度改革推進法案が策定された。社会保障制度改革推進法案では、生活保護制度の適正化と、生活困窮者対策における就労支援の重視という方向性が示された。

第 3 項 法案までのプロセス比較

本項では 1980 年代から 1990 年代にかけて行われた生活保護の制度改正と、2000 年代の

⁸⁰ 本章の第 2 項参照。

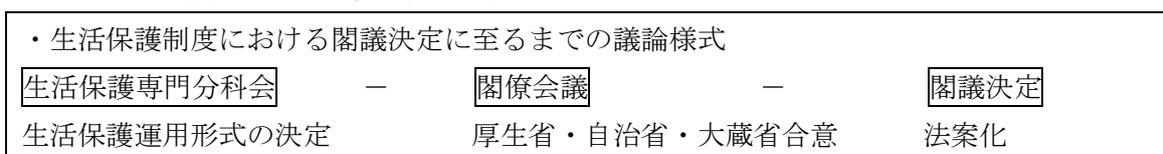
⁸¹ 本章の第 3 項参照。

生活保護行政の動きを比較検証し、地方自治体が制度を規定するアクターと化したことを述べる。

1980年代の生活保護行政

1980年代では、生活保護制度における国庫負担金の変更や、適正化の推進が行われた。当時の生活保護行政の流れをもう1度提示する。

図表 4.1980年代の生活保護行政(再掲)



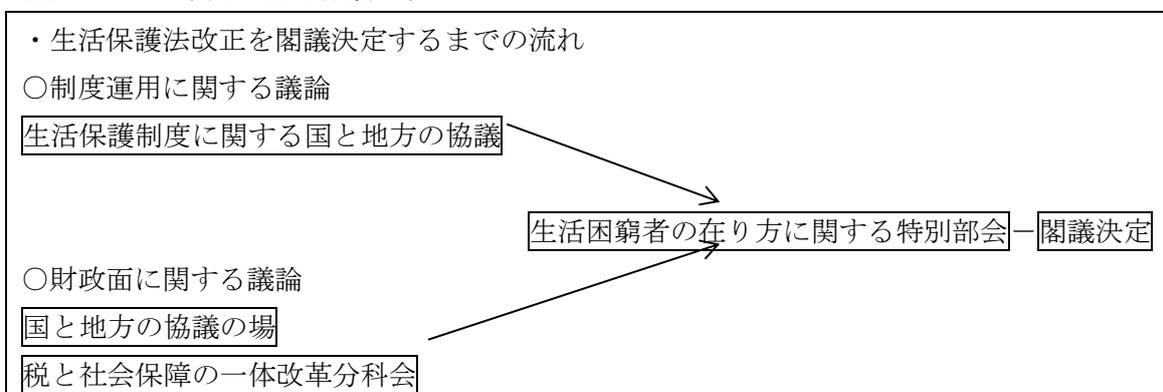
出典：筆者作成

この図式は、国庫負担金削減を達成し、加えて生活保護臨時財政調整補助金を成立させた時の流れを示したものである。生活保護の法案化までに、制度設計や運用方針を議論した場が生活保護専門分科会に当たり、国庫負担金を始めとした財政面を議論した場が閣僚会議にあたる。当時の生活保護行政は、生活保護専門分科会で厚生省中心に生活保護制度の運用方針が規定され、閣僚会議で厚生省・自治省・大蔵省の間で財源が規定されるといふ、トップダウン形式が極めて強く見られるものになっていた。

2013年度の生活保護法改正・生活困窮者自立支援法案形成に見られる生活保護行政

2013年度の生活保護行政改正に向けた議論の中でも、制度運営の議論や国庫負担金を始めとする財政面の議論が行われていた。しかし、2000年代に入ってから生活保護行政は、地方との議論の中で形成されてきた。まず、2013年度の生活保護法改正までの流れを確認する。

図表 9.2013年度の生活保護法改正



出典：筆者作成

国と地方の役割分担の確認を始めとした制度運用の議論は生活保護制度に関する国と地方の協議で行われ、生活保護制度のワークフェア化が議論された。厚生労働省は、2005年協議会で国庫負担金削減を諦め、以降の2008年協議と2011年協議は財政面に触れず、制度運用を議論することを目的として開催された⁸²。2011年協議では、指定都市市長会より、厚生労働省の国庫負担金削減提案とは真逆の、国が生活保護制度を全額負担するべきという案が提示された。しかし、財政面の議論に深くは立ち入らないという了解の下、報告書の最後に「中長期的見直しが必要」という参考程度の記載にとどまった。代わりに地方自治体と財政面を議論する場となったのが、民主党地域主権改革により設置された国と地方の協議の場である。税と社会保障の一体改革分科会も設置され、厚生労働省・財務省・総務省・内閣・地方自治体により、社会保障全体を視野にいたした議論が展開された。税と社会保障の一体改革をとりまとめた社会保障制度改革推進法案により、生活保護制度の大枠が示され、生活保護制度や生活困窮者対策の細かい部分が、生活困窮者の在り方に関する特別部会で議論された。

なぜ自立支援政策におけるワークフェア化が進んだのか

生活保護行政の制度形成の考察により、リサーチクエスションと仮説に対する答えを提示できる。現在の生活保護行政の制度形成は、制度運用面の形成も、財政面におけるコンセンサスも、全て地方との協議の中で行われていた。2005年協議会で適正化の合意をして以来、地方自治体は適正化政策をリードした。2008年度協議では、自立支援政策にワークフェアを導入する方法が検討され、2011年協議では、ハードなワークフェアの導入が議論された。また、民主党の地域主権改革の中設置された国と地方の協議の場は、税と社会保障の一体改革分科会の議論等を通して、社会福祉推進法案の形成という形で生活保護制度改革と生活困窮者自立支援法形成の大筋を示した。厚生労働省は、実施機関である地方自治体との合意が必要であるという点で、生活保護行政において従来のトップダウン形式を発揮することが出来なくなった。地方自治体と国の協議を経て、2013年度の生活保護法改正と生活困窮者自立支援法案が成立した。その結果、生活保護制度では一層の適正化が推進され、生活困窮者自立支援法では、支援対象を規定する文面から「社会的孤立者」という文言が削除されてしまった。

終章：本論文で明らかになったこと、及び本論文の限界

本論文では自立支援政策がハードなワークフェアへと化していく過程について、生活保護行政の変容を見て行くことで考察してきた。その考察方法として、「政党イデオロギーが自立支援政策を規定する」、「地方自治体が生活保護行政を規定する」という二つの仮説を

⁸² 本章の第4節参照。

立て、事例分析によって仮説検証を行ってきた。終章では、本論文で明らかになったことを振り返った上で、本論文が残した課題と、今後望まれる生活保護行政の形について提示する。

第1節 本論文で明らかになったこと

本論文では、自立支援政策のハードなワークフェア化について、以下のことを明らかにした。まず、第1章の事例分析より、政党イデオロギーが生活保護行政に及ぼす役割は、議題の提示までである、ということを示した。民主党は社会的包摂のイデオロギーをマニフェストや所信表明を通して示し続けたが、自立支援政策においては地方との協議の中でワークフェアの要素を帯びていくこととなった。第2章の事例分析では、地方自治体というアクターに注目し、現在の生活保護行政では地方自治体の影響力が大きいことを示した。地方自治体の影響力が増した背景には、自民党の地域構造改革により生活保護事務が法定受託事務となり、制度運用のために地方自治体との合意がより重要となったことが挙げられる。自民党の地域分権改革の一環で生活保護制度に関する国と地方の協議の場も設けられ、地方自治体はこの場を利用して自立支援政策のワークフェア化を牽引してきた。また、民主党の地域主権改革が、もう1つの国と地方の協議の場を設けた。ここでは、国と地方自治体の間で、社会保障の財政問題に関する議論などが行われた。税と社会保障の一体改革分科会も設置され、社会保障制度改革推進法案の策定に至った。社会保障制度改革推進法案は、生活保護制度の適正化と、生活困窮者対策のワークフェア化という方向性を、税と社会保障の一体改革の立場から確定させた。社会保障福祉部に設置された、生活困窮者の在り方に関する特別部会では、今まで議論されてきた生活保護の適正化や生活困窮者対策の推進を法案化するための議論が行われた。厚生労働省側には生活困窮者自立支援法案を、経済的困窮者だけでなく社会的孤立者をも対象とした法案にしようとしていたが、地方自治体の要求に応じて、法案の対象は「経済的に困窮した人」となった。2013年度の生活保護法改正プロセスより、生活保護行政は、地方構造改革以降、地方自治体の意見が強く採用される仕組みに変わりつつあることが示唆される。今後の生活保護行政では、地方自治体との合意無しには制度改革が出来ないと思われる。言い換えれば、地方の選好が生活保護行政に強く反映するため、地方が生活保護適正化の選好を持っている限り、生活保護は適正化へと向かい続ける可能性も示唆される。

第2節 本論文の限界と今後の展望

本論文では、生活保護行政において地方自治体の意見が強く反映されていることを指摘した。しかし、日本の生活保護制度には依然として問題点が多く残っている。例えば、捕捉率の低さが挙げられる。先進国の中でも際立って低い捕捉率は、当然改善されることが

望ましいが、今回の法改正ではむしろ給付のハードルを引き上げていると言われている⁸³。しかし厚生労働省らによるトップダウン式の制度形成から、地方自治体との合意による制度形成が重要になってきた生活保護行政では、地方自治体の選好がより重要になってくる。地方自治体への財源・権限の譲渡を進めた地方構造改革を経た後では、地方の選好が生活保護制度の利用者を増やす方向へ向くことは少ないだろう。自立支援を始めとする生活困窮者対策も、給付を抑制するという動機から今後もワークフェアへと向かう傾向が続くと思われる。包摂の政治を推進させていくためには、まず生活困窮者の定義を広げ、生活困窮者達が抱えている多様なリスクを議題としなければならない。自立支援政策の一層の拡充が求められるが、地方自治体との合意形成が重視される現在の政策形成の下では、自立支援政策のワークフェア化以外に選好が向きにくい。本論文で示唆できることは、生活保護行政が、地方自治体との合意形成の中で形づくられていることまでである。現代の労働市場は劣化しており、ワークフェア背作が必ずしも社会的包摂の推進にならないことを序章で述べた。しかし本論文では、ワークフェア以外の政策を提示できるところまでは立ち入れない。地方自治体に、社会的孤立者を始めとする、多様な困難を抱えた者を支援する政策をより推進させる方策は、今後検討していくべき課題となる。

⁸³ 親族扶養義務の強化などが給付のハードルを引き上げるものとして批判される。(稲葉 2013: 95-96)

参考文献リスト

○一次資料(ウェブサイトは全て 2015 年 1 月 22 日最終閲覧)

厚生労働省(2005)『生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会』議事録

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syakai.html?tid=141296>

厚生労働省(2009)『生活保護制度に関する国と地方の協議』2008-2009 年 議事録

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syakai.html?tid=141310>

厚生労働省(2011a)『生活保護制度に関する国と地方の協議』2011 年度 議事録

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syakai.html?tid=141308>

厚生労働省(2011b)『生活保護制度に関する国と地方の協議 生活保護制度に関する国と地方の協議に係る中間とりまとめ』

<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/12/s1215-8.html>

厚生労働省社会保障審議会(2012)「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会『生活支援戦略』中間まとめ」

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002fjpt-att/2r9852000002fjtq.pdf>

厚生労働省(2013a)『国民生活基礎調査の概況』

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa13/>

厚生労働省社会保障審議会(2013b)『生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会 議事録』

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho.html?tid=126703>

厚生労働省社会保障村議会(2013c)『生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会 報告書』

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002tpzu-att/2r9852000002tq1b.pdf>

厚生労働省(2013d)『平成 25 年版厚生労働白書 -若者の意識を探る-』

<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/13/>

厚生労働省(2014)『「非正規雇用」の現状と課題』

<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000046231.html>

社会保障国民会議(2008)『最終報告』

http://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihosyoukokuminkaigi/saishu/siryou_1.pdf

指定都市市長会(2010)「社会保障制度全般のあり方を含めた生活保護制度の抜本的改革の提案」

http://www.siteitosei.jp/activity/pdf/H22_10_21_01.pdf

社会保障制度改革推進法(2012)

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H24/H24HO064.html>

全国市長会 HP(2005)「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会において、厚生労働省の見直し案に対し、岡崎・高知市長が改めて強く反論(平成 17 年 11 月 18 日)」

http://www.mayors.or.jp/p_action/a_mainaction/2005/11/171118index.php

全国市長会 HP(2006)「生活保護制度に関する協議の再開について(要請)(全国市長会、全国知事会)(平成 18 年 2 月 14 日)」

http://www.mayors.or.jp/p_opinion/o_teigen/2006/02/h180214seiho-yousei.php

全国知事会・市長会(2006)「新たなセーフティネットの提案」

http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/20061025_02.pdf

総務省(2008)『地方分権改革推進委員会第 1 次勧告』

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/keisou/keiso_10s1-1.html

内閣府(2005)『若者の包括的な自立支援方策に関する検討会報告』

<http://www8.cao.go.jp/youth/suisin/jiritu/houkoku2.pdf>

内閣府(2008)『地方分権改革推進要綱(第 1 次)』

<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/080620torimatome2.pdf>

日本経済団体連合会(2008)『税・財政・社会保障制度の一体改革に関する提言』

<https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2008/068/index.html>

補助金問題検討会(1985)『補助金問題検討会報告』

<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/shiryou/syakaifukushi/287.pdf>

株式会社法研『週刊社会保障』

株式会社労働法令『労働法令通信』

共済組合連盟『共済新報』

社会福祉法人全国社会福祉協議会『月刊福祉』

社会福祉法人全国社会福祉協議会『生活と福祉』

旬報社『賃金と社会保障』

新聞各紙

朝陽会『時の法令』

日本弁護士連合会『自由と正義』

○二次資料

阿部和光(2011)『生活保護の法的課題』成文堂

阿部彩、國枝繁樹、鈴木亘、林正義(2008)『生活保護の経済分析』東京大学出版会

池田和彦・砂脇恵(2009)『公的扶助の基礎理論』ミネルヴァ書房

伊藤光利・宮本太郎編(2014)『民主党の挑戦と挫折 その経験から何を学ぶか』日本経済評論社

- 岩永理恵(2011)『生活保護は最低生活をどう構想したか 保護基準と実施要領の歴史分析』ミネルヴァ書房
- 池端亮介(2010)「ワーキングプア問題：不十分な雇用・失業対策と新たな解決策」『香川大学 経済政策研究』第6号 p.5-24
- 稲葉剛(2013)『生活保護から考える』岩波新書
- 井上英雄・後藤道夫・渡辺治(2011)『新たな福祉国家を展望する』旬報社
- 井堀利宏、金子能宏、野口晴子(2012)『新たなリスクと社会保障 生涯を通じた支援策の構築』東京大学出版会
- 埋橋孝文(2007)『ワークフェア ー排除から包摂へ?』法律文化社
- 大山典弘(2008)『生活保護 VS ワーキングプア』PHP 新書
- 川上哲(2013)「現代の『社会保障と税の一体改革』をめぐる二つの道」二宮厚美・福祉国家構想研究会編『福祉国家型財政への転換 危機を打開する真の道筋』大月出版 pp. 177-216
- 北村亘『『地域主権』改革』(2014)「民主党政権下における雇用・福祉レジーム転換の模索」伊藤光利・宮本太郎編『民主党の挑戦と挫折 その経験から何を学ぶか』日本経済評論社 pp. 91-118
- 後藤道夫・吉崎祥司・竹内障郎・中西新太郎・渡辺憲正(2007)『格差社会とたたかう 努力・チャンス・自立論批判』青木書店
- 今野晴貴(2013)『生活保護 知られざる恐怖の現場』ちくま新書
- 今野晴貴(2013)『ブラック企業 日本を食いつぶす妖怪』文藝春秋
- 桜井啓太(2013)「『自立支援』による生活保護の変容とその課題」埋橋孝文編『福祉+α④ 生活保護』ミネルヴァ書房 pp. 73-88
- 桜井啓太(2014)「最低賃金と生活保護の逆転現象発生のメカニズムとその効果」『大原社会問題研究所雑誌』通巻 663 号 pp. 1-16
- 社会政策研究編(2009)『特集 貧困化する日本と政策課題』東信堂
- 武川正吾(2012)「政策志向の社会学 -福祉国家と市民社会」有斐閣
- 都溜民子(2013)「フランスの公的扶助」埋橋孝文編『福祉+α④ 生活保護』ミネルヴァ書房 pp. 201-212
- 所道彦(2013)「イギリスの公的扶助制度の展開と課題」埋橋孝文編『福祉+α④ 生活保護』ミネルヴァ書房 pp. 189-200
- 戸田典樹(2009)「生活保護制度における自立論の到達点と今日的課題」『龍谷大学社会学部 紀要』第35号 pp. 106-115
- 中村直樹(2014)「自立支援と社会福祉：社会福祉の政策と援助に求められていること」『北海道大学紀要.人文科学・社会科学編』第64巻2号 pp. 43-52
- 西田和弘(2014)「生活困窮者自立支援事業と地域における権利擁護活動」『週刊社会保障』第68巻・通巻2784号 pp. 50-55
- 二宮厚美・福祉国家構想研究会編(2013)『福祉国家型財政への転換 危機を打開する真の道

- 筋』大月出版
- 野口定久(2006)『福祉国家の形成・再編と社会福祉政策』中央法規出版
- 濱田江里子(2013)「自立支援から社会的支援の提供へ：自民政権と民主党政権における若年就労支援政策の比較」『上智法學論集』第57巻1-2号 pp. 91-120
- 林正義(2012)「地方は生活保護をどのように実施してきたか 生活保護費に関する関係者協議会をめぐって」井堀利宏、金子能宏、野口晴子編『新たなリスクと社会保障 生涯を通じた支援策の構築』東京大学出版会 pp. 211-244
- 樋口美雄(2013)『若年者の雇用を考える 就労支援・政策対応はどうあるべきか』日本経済評論社
- 平岡和久(2013)「福祉国家型地方自治のもとでの自治体財政の争点と将来」二宮厚美・福祉国家構想研究会編『福祉国家型財政への転換 危機を打開する真の道筋』大月出版 pp. 217-251
- 副田義也(1995)『生活保護制度の社会史』東京大学出版会
- 藤村正之(2013)『協働性の福祉社会学 個人化社会の連帯』東京大学出版会
- 船橋恵子・宮本みち子編著(2008)『雇用流動化のなかの家族 -企業社会・家族・生活保障システム』
- 三浦まり・宮本太郎(2014)「民主党政権下における雇用・福祉レジーム転換の模索」伊藤光利・宮本太郎編『民主党の挑戦と挫折 その経験から何を学ぶか』日本経済評論社 pp. 53-89
- 水野宏明(2007)『ネットカフェ難民と貧困ニッポン』日本テレビ放送網
- 道中隆(2009)『生活保護と日本型ワーキングプア 貧困の固定化と世代間継承』ミネルヴァ書房
- 宮本順子(2009)「生活保護制度における就労支援の有効性と生存権の保障」『香川大学経済政策研究』通巻5号 pp. 99-122
- 宮本太郎(2008)『福祉政治 日本の生活保障とデモクラシー』有斐閣
- 宮本太郎(2009)『生活保障 排除しない社会へ』岩波新書
- 宮本太郎(2011)『働く・雇用と社会保障の政治学』風行社
- 森周子(2013)「ドイツにおける最低生活保障制度」埋橋孝文編『福祉+α④ 生活保障』ミネルヴァ書房 pp. 214-223
- 吉永純(2007)「ナショナルミニマムの後退と生活保護の選別的セーフティネット化 全国知事会・全国市長会『新たなセーフティネットの提案』の検討」『賃金と社会保障』1433・34(合併号)pp. 44-58
- 吉永純(2011)『生活保護の争点 審査請求、行政運用、制度改革をめぐって』高菅出版