

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 18 日現在

機関番号：27401

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23530066

研究課題名(和文) 所得保障における最低生活保障と社会的統合に関する研究

研究課題名(英文) The Research for the Work-incentive Program to welfare recipients

研究代表者

石橋 敏郎 (ISHIBASHI, Toshiro)

熊本県立大学・総合管理学部・教授

研究者番号：60151403

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,300,000円、(間接経費) 990,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、最近実施された生活保護受給者に対する就労自立支援プログラムについて、その内容、問題点、生活保護法上の根拠、生保法4条1項の能力活用要件との関係、プログラム参加への意欲が見られない場合の保護の停止・廃止の根拠、自治体における具体的運用と実施状況、求職者支援制度や生活困窮者支援制度の意義と問題点、諸外国の制度(ワークフェアやアクティベーション)との比較などの点について検討し、日本における最低生活保障給付と雇用促進の望ましいあり方及び生活保護制度だけでない第2、第3のセーフティネット構築も含めた重層的最低所得保障制度の再構築について提言を行おうとするものである。

研究成果の概要(英文)：In 2007, The Labor and Welfare Department of Japan enforced the work-incentive program to the welfare recipients. The work-incentive program is a work program designed to help move adults receiving public assistance into the labor market while reducing public assistance costs. It provides education job search and workfare for participants. The work-incentive program combines liberal elements such as employment training, education with punitive repressive components such as sanctions for noncompliance. It is a part of a new wave of welfare reform. Whether or not these programs will actually benefit recipients rests in the specifics of the program design. In our studies, we have discussed the meaning and issues of the work-incentive program, comparing U.S. policy (workfare) with European policy (activation).

研究分野：社会保障法

科研費の分科・細目：基盤研究(C)一般

キーワード：自立支援プログラム ワークフェア 最低生活保障

1. 研究開始当初の背景

最近、世界的な傾向として、経済不況、非正規雇用労働者の増加、長期失業、社会的孤立などの原因により、生活保護受給者が急増している。生活保護急増による財政窮迫に悩む各国は 20 世紀後半より、稼働能力のある生活保護受給者を就労へと向かわせ、保護から脱却させるための就労促進政策（アメリカだとワークフェア政策）をとり始めた。しかし、就労促進政策の内容次第では、たとえば、熱心に求職に努めない者は生活保護給付を停止するといった政策がとられることになると、所得保障の最後の砦といわれる最低所得保障（生活保護）を受ける権利さえも侵害されてしまうことにもなりかねない。生活保護財政の抑制策とともに、従来の最低所得保障と新しく登場してきた就労促進政策との関係のあり方を各国が模索しているという共通する社会的状況がこの研究の背景にあった。

また、欧州では、これまでの最低所得保障（生活保護）給付一辺倒の考え方では、生活保護受給者は社会的に排除されたままであり、むしろこれからは労働市場への統合をはかることに力を入れて、生活保護受給者を社会の一員として迎え入れ、社会的統合を果すことの方へと重点を移そうとの主張が強くなってきている（Social Inclusion）。さらに、生活保護制度 = 最後のセーフティネットというこれまでの仕組みに依存するのではなく、第二のセーフティネットの創設も含めて、年金、社会手当、雇用保険などの他の所得保障制度とを組み合わせた重層的最低所得保障制度の構築も強くなってきている次期であった。

2. 研究の目的

これまででは、生活保護給付は、貧困に陥った理由を問わず、最低生活を営むことができない者には、無差別に支給される（日本を始め大部分の国ではそうである）社会保障給付であると考えられてきた。また、生活保護給付は最後の砦としての最低所得保障給付たる性格を有していた。しかし、生活保護受給者の急増とともに、その支出増加を抑えるために、稼働能力を有する受給者に就労を求めて自立へと向かわせるための政策がとられるようになってきた。わが国においても、平成 16 年 12 月の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」が自立支援プログラムを提唱して以来、その政策が進められている。平成 23 年の求職者支援法もその一種であろう。しかし、就労自立支援政策は、やり方次第では、受給者の意思を無視して、とにかく非正規の低賃金労働でもいいから就労するように強制し、それに従わなければ、保護を打ち切るといった方向に向かう危険性も持っている。このような点に関して、日本及び諸外国が、就労促進と最低生活保障との関係を理論的にどのようにとらえ、具体的政

策の中でどのように調整しているのかについて検討を加えてみたいと考えた。

また、これと同時に、最近では、最低生活保障だけでは不十分であり、労働市場への復帰によって人間の尊厳を回復させ、社会的排除から救済できるとする社会的統合（ソーシャル・インクルージョン）の思想も欧州で普及してきている。さらに、生活保護制度だけで支えてきた最低所得保障の仕組みを改め、年金、雇用保険、各種手当、税などの各種所得保障給付を組み合わせる重層的な最低所得保障制度を構築しようとする動きも見られる。「所得保障における最低生活保障と社会的統合に関する研究」というテーマは、上記 3 つの課題（生活保護制度と就労自立支援、社会的統合、最低所得保障制度の再構築）に答えることができないかという意図で設定されたものである。

3. 研究の方法

本研究に関する 3 つの課題（生活保護制度と就労自立支援、社会的統合、最低所得保障制度の再構築）について、特に生活保護受給者に対する就労自立支援プログラムの在り方に関する研究を中心にして、まず国内のこれに関する論文、著作などの文献を集め、そこに書かれている論点の整理と議論の内容、現在までの到達点を明らかにすることにした。外国の文献についても最低限度必要なものについては収集することにした（文献による論点、課題、到達点の整理）。

つぎに、国内において就労自立支援プログラムが県・市に義務付けられてからやがて 10 年程度が経過しようとしているが、そのやり方・内容については各自治体に任されているので、自治体ごとにかかなりの格差や温度差があるのではないかと考えられた。そこで、いくつかの自治体を回って、その実態を調査しようと考えた（各自治体における就労自立支援プログラムに対する実態調査）。具体的には、中間的就労などの先駆的試みを行っていた釧路市、比較的財政が豊かなため独自の就労自立支援員等を配置していた板橋区、横浜市、あるいは、地域経済の停滞で就労そのものが困難な中での取り組みの事例として、小樽市、苫小牧市、那覇市、大牟田市などを訪問し、生活保護担当者から、その実情を聞き取り調査することにした。

最後に海外の状況についての調査を行なうことにした。当初、アメリカではカリフォルニア州 UCLA の Handler 教授を訪問し、アメリカでのワークフェアの最近の状況をうかがう予定にしていたが、高齢のために遠慮することとし、結局、NY の JETRO の Pension and Welfare Dpt. を訪問し、最近のアメリカの改革の様子を聞き取り調査することにした。欧州については、ベルギー・ルーバン大学の Jef VanLangendonck 教授を訪問して、社会的統合の意義と現状についてお聞きする予定であったが、予定がたたないた

め断念し、代わりにフランス・パリの OECD 本部を訪問して、「最低所得保障、雇用促進、医療制度」に関する日欧共同研究会を開催することにした。このように理論と実践と、両面から、上記 3 つの課題（生活保護制度と就労自立支援、社会的統合、最低所得保障制度の再構築）に取り組むことを本研究の方法にした。

4. 研究成果

(1) アメリカにおける就労促進政策（ワークフェア）との出会い。

研究代表者の石橋が、生活保護受給者に対する就労促進政策に初めて出会ったのは、昭和 63（1988）年、アメリカ・ノースカロライナ州デューク大学ロースクール客員研究員であったときに、「要扶養児童を有する家庭に対する扶助（AFDC）」の改正法である家庭援護法（Family Support Act）に接したときからであった。保護を受けている母親は、就労促進プログラムに参加することと引き換えに保護を受給できるという内容であり、就労への積極的取り組みがなされない場合には保護を停止・廃止するという制裁も課されていた。それ以前に、アメリカでは、従来の社会保障制度が給付を一方向的に与えるばかりであり、受給者に何も義務を課さないことに対する反省が指摘されていたが（例えば、Lawrence Mead, Beyond Entitlement, 1986）これを法制度上で実現した法律であった。

それから約 15 年後、平成 15（2003）年、石橋は厚生労働省社会保障審議会「活保護制度の在り方に関する専門委員会」の委員として、日本版「自立支援プログラム」の策定に携わることになった。このときに、当然のごとく、ワークフェアの先駆国であるアメリカの事例が参考にされることになった。しかし、アメリカのワークフェアを参考にするとしても、日本において、自立支援プログラムを創設するに当たり、検討しておかなくてはならない課題もいくつかあった。生活保護受給者には高齢者や障害者が大多数であり、「就労自立」だけでなく「自立」ということの意味を確定しておくこと、稼働能力のある受給者に就労を求めるとしても、どのようなシステムでそれを実現していくのか、もし就労自立に熱心に取り組まなかった場合、生活保護給付を停止・廃止できるとしたら、それは何を根拠に行えるのか、最低生活保障給付（生活保護給付）と雇用（労働市場への復帰）との関係をどのように理解するのか（社会的統合の問題）、生活保護制度だけがセーフティネットになるのでは無理が生じてきているので、第二、第三のセーフティネットを含めて、なるべく生活保護受給に至らない段階で救済できるような新たな最低所得保障制度を構築する必要があるのではないか、といった論点である。この論点は、上記「活保護制度の在り方に関する専門委員会」の課題であると同時に、本研究でも柱と

なる重要な課題であった。

(2) 就労促進政策の理論的問題

ワークフェアとアクティベーション

両者ともに生活保護受給者に対する就労促進政策という点では共通しているが、就労促進と社会保障給付たる生活保護受給とを結び付けて考えるか、別のものとして考えるかの差がある。アメリカで実施されているワークフェアは、受給者の就労への意欲や積極的取り組み姿勢が見られないときは保護を停止・廃止するという意味で、就労への努力が生活受給の条件となっている。これに対して、デンマークで行われているアクティベーションは、最低生活保障給付（生活保護給付）と就労促進政策とは別なものと考え、就労促進に関する受給者の様子がどうであろうとも、生活保護給付はこれとは別に継続して給付していくというやり方である。1998 年のデンマーク「積極的社会政策法」（Consolidation Act on Active Social Policy）では、その目的を、社会扶助（生活保護）受給者に対して、本人の希望や地域のニーズに合わせた形で支援を行うことで社会への統合を図ることであるとしている。アクティベーションは、ボランティア活動や職業教育等を通じて、生活習慣を整え、労働習慣を身に付けさせることで、受給者のかかえている個人的な問題や就労阻害要因を取り除くことに力を入れようとしている。受給者に自尊心を与えることや労働意欲を高めることで就労へと結び付けようとしている点で、保護の停止・廃止といういわば制裁措置を背景に、受給者を就労へと向かわせようとするワークフェア政策よりもすぐれているのではないかという OECD、Social Policy Division の Mr. Stephane Carcillo の発言は印象に残った。

就労立支援プログラム参加を強制できる根拠（保護の停止・廃止ができる根拠）

アメリカのワークフェアに関しては、就労促進プログラムへの参加を強制される理由、別な側面から言えば、就労への努力をしない場合の保護の停止・廃止ができる法的根拠については、大きく 2 つある。1 つは、「平等」や「市民権」で説明するもの、つまり、保護受給者にも市民が持っていると同じような「権利と義務」を果させることであり、義務のなかには就労の義務が含まれているとする考え方である。2 つ目は、行政庁と保護受給者との間に契約関係を認め、その契約によって、行政庁には必要な者に保護給付を与える義務が、一方、受給者には、保護受給と引き換えに就労に向けて真摯な努力をする義務が課されているとする考え方である。従って、受給者がその義務を果さなければ、当然、行政庁からの保護給付は停止・廃止されることになる。研究代表者（石橋）は、憲法上の生存権の実現形態である生活保護給付を契約関係でとらえることに対しては否定的であるが、生活保護法 27 条 1 項「指導及び指

示」の規定を根拠に、正当な理由なく就労支援プログラムに参加しない者に対しては、生活保護の停止・廃止ができるものとする。この点で、生活保護自立支援プログラムは法27条の2の「相談及び助言」を根拠にしているので、プログラムへの取り組み姿勢によって保護の停止・廃止をすることはできないとする説とは意見を異にする。

稼働能力活用要件(生活保護法4条1項)と就労自立支援プログラム

従来、生保法4条1項の稼働能力活用要件は、生活保護受給開始要件でもあり、保護継続要件でもあるというのが通説であり、行政解釈もそのような立場をとっていた。そして、稼働能力活用要件の判断基準としては、判例により確立された基準、すなわち、稼働能力を有するかどうか、活用する意思があるかどうか、活用の場が実際にあるかどうかの3つの要件が用いられてきた。しかし、石橋は、稼働能力の活用の意思があるかどうかは、内面的な問題であり、受給の開始の段階では判断が難しいこと、もし開始の段階でこの意思が厳格に判断されると必要な給付が受けられないという不当なケースが生じる危険があることなどの理由により、以前から疑問を感じていた。そこで、就労自立支援プログラムが法的に実施されたいまの段階では、能力活用要件は、保護開始要件ではなく、保護継続要件というふうに解釈を変更し、最低生活を営めないと思われる者にはまず保護を支給し、その後、就労自立支援プログラムに参加してもらおう中で、その取り組み姿勢によって就労の意思を判断すればいいのではないかという新しい立場をとることにした。そして、活用の意思がないと判断される場合には、生保法60条「生活上の義務」の「被保護者は、能力に応じて勤労に励み…」の条項に違反するとして、62条「支持等に従う義務」に基づき保護の停止・廃止ができるとするものである。この稼働能力活用要件に関する新しい説は、前述の生活保護給付の停止・廃止の要件と並んで、本研究の継続によって見出されてきたものである。

最低生活保障給付と雇用促進政策の関係

この点については、石橋敏郎「最低所得保障給付と雇用促進政策 - 荒木理論を手がかりにして」(荒木誠之先生米寿祝賀論文集、法律文化社、2013年1月)に詳しく述べたところである。いまや雇用と社会保障を結びつけて、しかも、雇用に比重を置いたかのように見える「生活保障」という概念の登場(宮本太郎『生活保障 - 排除しない社会へ』岩波書店、2009年)や、生活保護法の目的規定(1条)のうち、「最低生活の保障」よりも「自立助長」の方が第一義的であるという主張(菊池馨実「公的扶助の法的基盤と改革のあり方 - 自由基底的社会保障法理論の視角から」季刊・社会保障研究39巻4号、2004年)が現れてきている。このような時期に、

最低生活保障給付たる生活保護給付が、雇用促進という労働法が受け持つべき価値によって、どこまで影響を受けることが許されるのかについては、社会保障法学の立場からは、より慎重な配慮も必要なのではないかという問題意識のもとに書かれたのが、上記、石橋敏郎「最低所得保障給付と雇用促進政策」という論文である。手がかりとして、荒木誠之氏が、書いた「労働法と社会保障法」との関係に関する論文のうち、社会保障法の「法的独自性と機能的協働関係」と社会保障法の対象たる「生活人」「生活主体」という法主体という2つの概念をもとに、雇用促進が最低生活保障に優先されるような政策に対する警鐘の意味を込めて、現在の雇用促進政策を批判的に検討したものである。

(3) 地方自治体における就労自立支援プログラムの実際とその課題について。

生活保護受給者に対する自立支援プログラムは策定されたものの、実際にはどのように運用されているのか、受給者が経済的に自立したケースはどれくらいあるのか、就労意欲の欠如を理由に保護を停止・廃止されたケースはどれくらいあるのか、自治体ごとに格差が生じているのではないかと、こうした実態を知る必要があると考え、釧路市、板橋区、横浜市、小樽市、苫小牧市、那覇市、大牟田市を訪問し、生活保護担当者から話を聞くことにした。もちろん、地域特性があるために自治体ごとに施策や重点項目が違っていたのは当然のことであろう。例えば、板橋区や横浜市では、市区独自の予算で就職支援指導員を雇用し、履歴書の書き方から面接の受け方まで決め細かな支援体制をとっているところや、地域経済の落ち込みのために雇用の機会そのものがない釧路市では、中間的就労に力を入れている例や、那覇市では、かなり自立支援プログラムの段階で、稼働能力活用要件を判断して、保護の廃止に至ったケースがいくつか見られることなどの事例を知ることができた。子どもが多い生活保護受給世帯にとっては、生活保護から完全に脱却して経済的に自立する例は極めて困難であり、保護を受けながら非正規雇用に従事するケースがほとんどであること、生活保護受給が長期化すればするほど就労意欲が阻害されていく傾向にあること、貧困の連鎖を断ち切るために子どもの学習・教育支援が重要であることなど、自治体における実務的な課題がいくつも挙がってきて、研究を進めていく上での良い示唆を得られる機会となった。

(4) OECDにおける「日欧最低生活保障と雇用・医療問題研究会」

平成25(2014)年2月24日、10:00より18:00まで、パリのOECD本部にて「日欧最低生活保障と雇用・医療問題研究会」が開催された。日本側からは、研究代表者石橋敏郎、共同研究者天野拓、研究協力者坂口昌宏(熊

本県立大学大学院博士後期課程)、笠木映里九州大学法学部准教授、丸谷浩介佐賀大学経済学部教授の5人が出席した。OECD側からは、伊藤洋平一等書記官、Health DivisionのMr.Kees von Gool, Mr.Ankit Kumar, Social Policy DivisionのMr.Stephane Carcillo, その後、医療課のMrs.Caroline Berchetが参加した。日本側からは、事前に以下のような質問項目を提示しておいて、それに対してOECD側からの回答を受けて、質疑を始めるとい形式で行った。時間も限られている上に、通訳を介しての質疑ゆえに、すべての項目にわたって質疑をすることができず、また、質疑できた項目についても深く突っ込んで議論することができなかつたのが残念であった。しかし、欧州各国で上向いてきたとはいえ失業がいまだ深刻な事態であること、それに対してどのような政策が打たれているか、社会扶助(生活保護)受給者の増大についてどのような対策がとられているか、社会的統合についての考え方、最低生活保障制度についての最近の改革の現状など、幅広い分野にわたって、最新の状況を知ることができて有意義な研究会であった。

また、2014年4月にOECD調査団が日本の医療制度について訪問調査するのでその予備知識が欲しいということで、上記研究会のあとに、日本側に対して質問と討議が行われた。そのため時間を大幅に超過したが、欧州諸国の医療制度との比較ができて、日本側にとって有意義のある討議ができた。

本研究は、生活保護制度の在り方に関する政策的論議、生保法4条1項の稼働能力活用要件に関する判断基準、自立支援プログラムの将来についていくつかの示唆を与えることができるのではないかと考えるので、これを機会に引き続き研究を進めて行きたいと思う。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 2 件)

石橋敏郎・木場千春・河谷はるみ・坂口昌宏「生活保護制度における就労自立支援の問題点」アドミニストレーション第18巻3・4合併号(熊本県立大学総合管理学会、2012年3月)17頁から92頁。

石橋敏郎「地方分権と所得保障 生活保護制度を中心として」社会保障法第27号(法律文化社、2012年5月)査読有、65頁から78頁。

〔学会発表〕(計 1 件)

石橋敏郎「地方分権と所得保障 生活保護制度を中心として」日本社会保障法学会第59回大会(沖縄大学、2011年5月)

〔図書〕(計 2 件)

石橋敏郎「所得保障法制とナショナルミニマム」新・社会保障法講座第3巻『ナショナル

ミニマムの再構築』(法律文化社、2012年6月)査読有、69頁から86頁。

石橋敏郎「最低所得保障と雇用促進政策 荒木理論を手がかりとして」荒木誠之先生米寿祝賀論文集『労働関係と社会保障法』(法律文化社、2013年1月)149頁から193頁。

〔産業財産権〕
出願状況(計 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織

(1)研究代表者

石橋敏郎(ISHIBASHI Toshiro)
熊本県立大学総合管理学部・教授
研究者番号：60151403

(2)研究分担者

天野拓(AMANO Taku)
熊本県立大学総合管理学部・准教授
研究者番号：20572746
木場千春(KOBACHIHARU)
西九州大学・健康福祉学部・専任講師
研究者番号：60369098

(3)連携研究者

()

研究者番号：