

未定稿ですので、引用しないでください。

社会的排除に対する地域福祉の現状と課題

2009年2月14日

五石 敬路¹

¹ 東京市政調査会 主任研究員。goishi@timr.or.jp

はじめに

バブル期における繁栄の後、日本経済は長期の不況に陥った。1990年代の前半には東京や大阪等の都市部においてホームレスの数が目立って増加し、1970年代以来低下を続けていた生活保護の被保護世帯は1995年以降増加に転じた。小泉政権下では不良債権の処理を中心に果敢な改革が断行され、この後経済はしばらく回復軌道に乗った。しかし、この頃から若者における「ニート・フリーター」が社会問題化し、2005年頃には市場経済原理の徹底ともなう格差の拡大が議論されるようになった。2006年には、「格差」はやがて「貧困」へと焦点を変えていった。同年7月23日に放映されたNHKスペシャル「ワーキングプア ～働いても働いても豊かになれない～」はそれを象徴するものであった（NHKスペシャル『ワーキングプア』取材班 2007）。2007年には、「ネットカフェ難民」が注目され、その年の流行語大賞に選ばれるほどになった（水島 2007）。そして、2008年には国際的な経済危機の発生により、日本では年末から「派遣切り」が深刻化した。年末には、住居を失った人々が都心の日比谷公園に集まり、「派遣村」としてマスコミに大きく報道されたのである。

「ニート・フリーター」や「ネットカフェ難民」のほとんどは、既存の福祉制度による支援を受けていない。また、近隣のつきあいもなく、職場や学校とのネットワークにも属さないため、社会的に孤立する傾向が強い。ヨーロッパではこうした状況を、貧困とは区別して「社会的排除（social exclusion）」と呼び、社会的排除に対する政策も、従来型の貧困を念頭に置いた制度の改革が志向され、これを「社会的包摂（social inclusion）」と呼んでいる。排除のあり様が多样であるだけに、その包摂の仕方も多样であり、そのため、従来型の福祉が中央集権体制を前提としていたのに対し、より地方分権的でNPO等の民間を巻き込んだ多様なプログラムが組み立てられている。

日本においても、近年社会的排除に関する研究が進展し²、福祉制度においても、市町村を受け皿とした地方分権化とともに、若者の自立支援等ではNPO等への事業委託が積極的に試みられるようになってきた。本稿の目的は、現行の地域福祉制度において、社会的排除に対する政策がどのように展開しているのか、その現状を分析し、課題を提示することにある。

以下の構成は次のとおりである。第1章では、現行の社会保障・福祉制度における「排除」の様相の一端をデータにより検討する。第2章では、福祉行政における地方分権の進展を整理するとともに、地域福祉において社会的排除がどのように位置づけられているかを見る。第3章では、いくつかの先進的な事例を整理することにより、現行制度の課題を照らし出したい。ここで扱うのは海外では韓国やヨーロッパの事例であるが、日本においても、地域で社会的排除を積極的に扱おうとする動きがあることを紹介する。最後に、以上の分析よ

² 岩田・西澤（2005）、『季刊 社会保障研究』43巻1号（2007）の特集「社会的排除と社会的包摂—理論と実証—」等。

り得られる示唆についてまとめたい。

1. 社会保障・福祉制度からの排除

貧困の多様化、ワーキングプアの顕在化のなかで、公的な社会保障・福祉を受けていない、あるいは受けることが認められないケースが頻繁に報告されるようになった。

図表1は、生活保護を受けていない貧困世帯数の推計値を表したものである。ここで、「貧困」とは、世帯所得が法定の最低生活費を下回る場合を意味している。また、被保護世帯における「稼働世帯」とは、世帯主あるいは世帯員が実際に就労している世帯のことである。生活保護を受給するためには、所得が最低生活費以下であるばかりでなく、扶養義務、資産等の活用が求められる。そのため、所得が最低生活費以下の世帯のうち、実際に被保護世帯となるのはその一部でしかない。駒村（2003）等の推計によれば、この比率（補足率）はおおよそ20%前後を推移しており、ここでもこの推計値を利用した

図表によれば、被保護世帯が日本における総世帯に占める比率は2.1%だが、貧困世帯は11.9%を占めている。したがって、所得が最低生活費以下であるにも関わらず、生活保護を受給していない世帯は502.5万戸あり（図表中のC-A）、総世帯の1割近くがこれに該当していることが分かる。

また、被保護世帯のうち稼働世帯は0.3%を占めるに過ぎない。これを見ると、日本における貧困は、非稼働世帯を中心としているかのように思われる。しかし、所得が最低生活費以下で、世帯主・世帯員のうち何らかの勤労収入がある世帯は294.6万戸も存在し、全世帯の5.7%を占めている。このうち、生活保護を受けているのは0.3%に過ぎないということであり、残りの280.4万戸（図表中のD-B）は、生活保護を受けていないのである。

次に図表2は、非正規労働者における労働・社会保険の加入状況を表したものである。どの保険とも正社員が100%近い加入率を示しているのに対し、非正社員の加入率が一様に低い。特にパートタイム労働者については、健康保険・厚生年金の加入率が約3割と低い。これらは、配偶者が健康保険・厚生年金に加入している場合には問題にならないが、単身世帯や母子世帯の場合、保険料の高い国民健康保険・国民年金への加入しか認められないのは、家計にとり大きな負担となるに違いない。また図表では、「ネットカフェ生活者」の労働・社会保険の加入率も示しているが、これらは極端に低い。「ネットカフェ生活者」の多くは一定の住居を持たず、日雇派遣により生計を得ている。そのため、食生活も不安定で、健康の維持に大きな不安を抱えている（五石 2008b）。それにも関わらず、こうした人々は、現行の社会保障・福祉制度は支援からは実質的に排除された状況に置かれているのである。

未定稿ですので、引用しないでください。

図表1： 生活保護を受けていない貧困世帯数の推計^{注1)} (2007年)

(単位： 万戸)

総世帯	被保護世帯		貧困世帯 (C) ^{注2)}	貧困稼働世帯 (D)	C-A	D-B
	全世帯 (A)	稼働世帯 (B)				
5,171.3	110.3 (2.1%)	14.2 (0.3%)	612.8 (11.9%)	294.6 (5.7%)	502.5 (9.7%)	280.4 (5.4%)

(注1) 図表中、括弧内は、総世帯に占める比率。

(注2) 駒村 (2003) を参考に、補足率 (被保護世帯数/要保護世帯) を20%として推計した。

(資料参照) 総務省『住民基本台帳に基づく人口・人口動態及び世帯数』、後藤 (2008)、121、厚生労働省『平成19年度 社会福祉行政業務報告』により、筆者作成。

図表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。

(参考資料) 筆者作成。

2. 地方分権化と社会的排除への対応

本章では、社会的排除の問題に対し、現行の福祉制度がどのように対応しているのかを検討したい。日本の福祉制度は1980年代以降分権化が進み、その多くは市町村の事務となっている。したがって、市町村は福祉サービスの提供において大きな役割を担っているのであり、そのために社会福祉法では、2000年の改正により、地域福祉計画 (市町村地域福

祉計画・都道府県地域福祉支援計画)が法定化された。そこで、現行の地域福祉における社会的排除の位置づけを見る前に、まず1980年代以降の福祉行政における地方分権化の推移を整理したい。

2.1 福祉における地方分権化

福祉における地方分権化が進んだのは、1980年代からである。当時、財政再建の一環として実施された高率国庫補助金の補助率削減の対象が社会福祉関係に集中するなかで、1987年に福祉関係事務の一部(身体障害者福祉法、老人福祉法、児童福祉法、精神薄弱者福祉法³の4法律における17事項)がそれまでの機関委任事務から自治体の団体事務に変更された。続いて1990年には福祉八法(老人福祉法、身体障害者福祉法、精神薄弱者福祉法、児童福祉法、母子および寡婦福祉法、社会福祉事業法、老人保健法、社会福祉・医療事業団法)の改正が行われ、市町村重視の原則が徹底された。また、ホームヘルプ、デイケア、ショートステイ等の在宅福祉サービスが法定化され、それまで都道府県の権限とされていた老人福祉法・身体障害者福祉法における施設への入所措置が町村に移管された。これに対応して、1989年に「高齢者保健福祉推進10ヶ年計画」(ゴールドプラン)、1995年に新ゴールドプランが策定され、在宅介護用の公共施設やヘルパーの養成が実施され、地域福祉におけるインフラの整備が目指されたのである(新藤 1997)。

1997年には社会福祉事業の在り方に関する検討会が設置され、同年に「社会福祉の基礎構造改革について」がまとめられた。その後、中央社会福祉審議会の審議を経て、2000年には社会福祉事業法が改正され社会福祉法の制定へと至った。ここでは、福祉サービスの提供における従来の行政処分による措置制度から選択・契約への移行とともに、地域福祉の推進が規定され、その中心に市町村が位置付けられた。

図表3は、現在の自治体における福祉関連行政の事務配分の概況を示したものである。ここに掲載した福祉六法のうち、生活保護法を除いては、基本的に自治事務として規定されている。都道府県の設置する郡部福祉事務所の所管は、生活保護、児童福祉法、母子及び寡婦福祉法の3法のみであり、老人福祉法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法は町村に移管され、郡部福祉事務所は広域連絡調整のみを扱うこととされている。そのため、職員に関しても、老人福祉法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法については、郡部福祉事務所には、老人福祉指導主事、身体障害者福祉司、知的障害者福祉司が配置されていない。一方、各種の相談所については、依然として都道府県の所管となっているものの、児童相談所のように、基本的な相談業務が既に市町村に移管されたものもある。

³ 1999年の法改正により、知的障害者福祉法と改称された。

未定稿ですので、引用しないでください。

図表3： 自治体における福祉関連行政の事務配分

		郡部福祉事務所	市部福祉事務所
福祉六法の所管			
生活保護法	法定受託事務	○	○
児童福祉法	自治事務 ^{注1)}	○	○
母子及び寡婦福祉法	自治事務	○	○
老人福祉法	自治事務	広域連絡調整	○
身体障害者福祉法	自治事務	広域連絡調整	○
知的障害者福祉法	自治事務	広域連絡調整	○
職員配置			
査察指導員		必置	必置
現業員		必置	必置
老人福祉指導主事			必置
身体障害者福祉司			任意
知的障害者福祉司			任意
相談所			
児童相談所		必置	(政令市、中核市) ^{注2)}
身体障害者更生相談所		必置	
知的障害者更生相談所		必置	
婦人相談所		必置	

(注1) 第56条第1項に定められた都道府県の事務は法定受託事務。

(注2) 児童改正法の改正にともない、2005年より、児童相談は市町村の業務とされ、都道府県の業務は専門的な知識及び技術を必要とする事例への対応や市町村の後方支援に重点化された。

(資料参照) 京極 (2008)、132-139、社会福祉の動向編集委員会編集『社会福祉の動向 2008』、により筆者作成。

なお、生活保護法に関しては、2000年における地方分権一括法の施行にともない従来の機関委任事務から法定受託事務に変更され、自治事務として要保護者に対する相談及び助言の事務が設けられた(第27条の2)。続く三位一体改革のなかで、政府は生活保護にかかる国庫負担の割合を現行の4分の3から引き下げる等の主張を行い、これについて政府と自治体の代表が議論するため、2005年4月から「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会」が設置された。全国知事会、全国市長会等の地方側は、生活保護における政府の責任を主張し、これに強く反発した。結果的に、生活保護の国庫負担率は現状のままとされ、政府と自治体は生活保護の適正化に取り組むことが確認された。

未定稿ですので、引用しないでください。

2008年5月には、地方分権改革推進委員会が第1次勧告において生活保護をとりあげ、「地方自治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あ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」すべきだとした。自立支援は、先述したように地方分権一括法の施行にともない条項が新設されたものだが、厚生労働省は三位一体改革の際にも、地方分権改革のなかで生活保護における自治体の裁量が拡大されたことを強調するにあたり、この自立支援の存在を指摘している⁴。これに全国知事会・市長会は強く反発し、自立支援は従来から自治体が独自に実施しているもので、裁量の拡大には当たらないと主張した⁵

こうした政府と自治体の相容れない対立を受け、委員の一人である京極高宣は、「生活保護を機関委任事務的発想で「国の責任」とみなして、地方自治体の福祉施策と切り離して考えることは、他法他施策を活用して自立支援を促進する観点からマイナスである」と、むしろ全国知事会・市長会の姿勢を批判した⁶。一方的に自治体側を批判したことの是非はともかく、ここで注目したいのは、「生活保護と他法他施策を一体的、総合的、整合的に動員してこそ、地域福祉の充実が図れるし、「自立助長の支援」、「被保護からの脱却」という生活保護の目的も達成される」と、自治体による総合的な地域福祉政策の重要性を指摘した彼の主張である。

地方分権化のながれのなかで、市町村による地域福祉が福祉行政における重要な役割を担うものとして期待されるようになった。地域福祉計画は、「地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想」（地方自治法第4条第2項）の一つである。そこで、現行の地域福祉において、社会的排除がどのように位置づけられているのか、地域福祉は「総合的かつ計画的」に運営されているのか、次に検討したい。

2.2 地域福祉における社会的排除の位置づけ

地域福祉計画を新設した社会福祉法改正の翌月（2000年7月）、厚生省社会・援護局に「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」が設置され、当時の炭谷茂社会・援護局長は、この検討会の趣旨として、次のように述べた⁷。

「なぜこのような検討会を設けたのか」というと、社会福祉の基礎構造改革の議論の中で、福祉関係者、中央社会福祉審議会や国会の中から、どうも忘れていた分野があるのではな

⁴ 第3回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ける厚生労働省の提出資料「生活保護及び児童扶養手当に関する問題提起」を参照（<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/07/s0706-3.html>、2009年1月27日閲覧）。

⁵ 第4回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ける全国知事会及び全国市長会の提出資料を参照（<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/09/s0915-7.html>、2009年1月27日閲覧）。

⁶ 第8回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ける京極高宣の提出資料を参照（<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/11/s1118-13.html>、2009年1月27日閲覧）。

⁷ 2000年7月31日付「第1回 社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会議事概要」より（http://www1.mhlw.go.jp/shingi/s0007/s0731-1_16.html、2009年1月19日閲覧）。

いかといった指摘を受けていた。その一番大きいものは生活保護の問題だが、これを含めて、どうも最近、社会福祉制度の網の目から落ちてくる層が大変目立つようになってきているのではないかと、こういうところに我が国の社会福祉制度の中で忘れられている部分、十分に対応し切れていない部分があるのではないかとといった問題意識を持つようになった。したがって、一つは貧困者を中心とした生活保護的な面、もう一つは社会福祉のサービス・制度から脱落しているという部分の二つの問題意識からこのような検討会を設置するに至った」

この検討会では、今後の福祉行政における課題として、社会的排除が真正面から取り上げられていた。実際、同年12月にまとめられた報告書では、「社会の構成員として包み支え合う（ソーシャル・インクルージョン）ための社会福祉を模索する必要がある」とし、「特に、地方公共団体にあつては、平成15年4月に施行となる社会福祉法に基づく地域福祉計画の策定、運用に向けて、住民の幅広い参画を得て「支え合う社会」の実現を図ることが求められる」と、地域福祉計画において社会的排除が的確に位置づけられることが期待されていた。

これを引きついたのが、2007年に厚生労働省社会・援護局長のもとに設置された「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」である。同研究会が2008年3月にまとめた報告書は、検討課題として、制度の外にある生活ニーズへの対応、制度の谷間にある者への対応、「孤独」への対応、制度から排除された者を社会としていかに受け入れるかというソーシャル・インクルージョンの問題をあげているが、率直に言って、いかにも具体的な内容に乏しい。

そもそも、2002年に厚生労働省社会保障審議会福祉部会により地域福祉計画の策定指針が示されたが⁸、冒頭の背景説明において「青少年や中年層においても生活不安とストレスが増大し、自殺やホームレス、家庭内暴力、虐待、ひきこもり」等といった新たな社会問題の台頭が指摘されているものの、本文に示された指針は抽象的な内容にとどまっていた。全国市区町村における地域福祉計画の策定状況を見ても、2007年度末までに策定が終わっている市区は57.2%、町村は23.5%、全体として38.4%にとどまっている⁹。

2000年における「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」が、当時の炭谷局長の個人的な熱意に支えられていたという面は否定できないだろう。しかし、地域福祉の現場において、その活動自体が全般的な沈滞傾向に陥っていることも大きな要因のように思われる。「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」の報告書では、地域福祉計画の担い手もしくはメニュー・ツールとして、「民生委員」、「社会福祉

⁸ 市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）。

⁹ 厚生労働省「全国の市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画等の策定状況について（2000年3月31日時点の状況調査結果）」
<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/syakai/c-fukushi/kekka0504.html>、2009年1月19日閲覧。

未定稿ですので、引用しないでください。

協議会」、「生活福祉資金貸付制度」、「共同募金」等が挙げられているが、これらの多くが近年活動あるいは活用が低迷しているものばかりである。たとえば、民生委員は世代交代が進まず高齢化が進展し、生活福祉資金貸付や共同募金の貸付額、募金額は低下傾向にある（図表4及び5）。こうした低迷の大きな要因の一つとして、地域福祉の業務が社会福祉協議会、民生委員、NPOに委ねられてしまい、政府や自治体における他の社会保障・福祉施策との連携があまり図られていない点が考えられる。後述する若者自立支援はその典型的な事例と言える。若者自立支援においては、若者サポートステーションや若者自立支援塾等の業務が地域のNPOに委託されているケースが多いが、業務はいわば「丸投げ」の状態にあり、他の行政部署との連携が制度化されていない。また生活保護は、福祉六法のなかで唯一法定受託事務として残されており、地域福祉としては意識されていない。

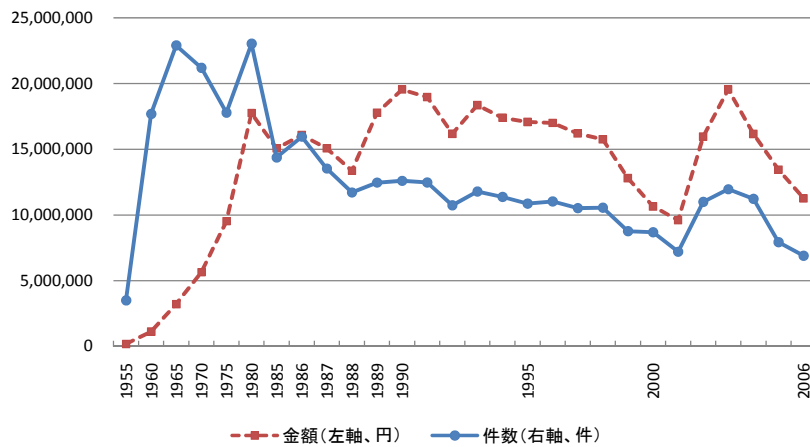
もっとも全ての地域における地域福祉が低迷しているわけでは決してない。民生委員、社会福祉協議会、住民らの自主的な活動が有機的に結合し、介護保険等の制度の枠内にはおさまりきらない福祉サービスの提供が積極的に実施されているケースもある。

たとえば、大阪府豊中市では、市社会福祉協議会の内部組織として、概ね小学校単位区ごとに校区福祉委員会が設けられ（市内41区域）、そこで住民主体の多様なボランティア活動が実施されている¹⁰。このようなコミュニティ組織の活動は、東京都区内では1970年代に中野区や目黒区で活発に見られたが、現在は既がない。また、町内会による福祉活動も東京ではあまり考えられないことである（川手・神長 2007）。しかし、全国社会福祉協議会の調査によれば（全国社会福祉協議会 2006）、2005年4月1日時点で、回答のあった2,249市区町村社協のうち、地区社協を設置しているのは708社協（31.5%）、地区社協とは別に、町内会等における組織を設置しているのが789社協（35.1%）であった。すなわち、豊中市に見られるような地域単位での福祉活動を行う潜在的な機能を有している社協は1,240社協（55.1%）と全体の半数を超えていることになる。

また、豊中市では2004年に地域福祉計画が策定され、そこでコミュニティ・ソーシャルワーカー（CSW）の設置が定められた。CSWは市内7圏域（2～6校区で構成される）に一人ずつ配置され、地域のニーズを発掘するとともに、市の関係部局との連絡・調整も担う。その結果、たとえば、一人暮らし高齢者世帯の把握、引きこもり世帯へのアウトリーチ活動、高齢者虐待の発見と支援等に取り組むことが可能になったと言う（豊中市社会福祉協議会 2007）。他にも、豊中市社協では、40名のボランティアを介護相談員として委嘱している。介護相談員は、介護保険施設や在宅介護サービスの利用者の相談業務を実施し、事業者と利用者の橋渡し役として活動している。

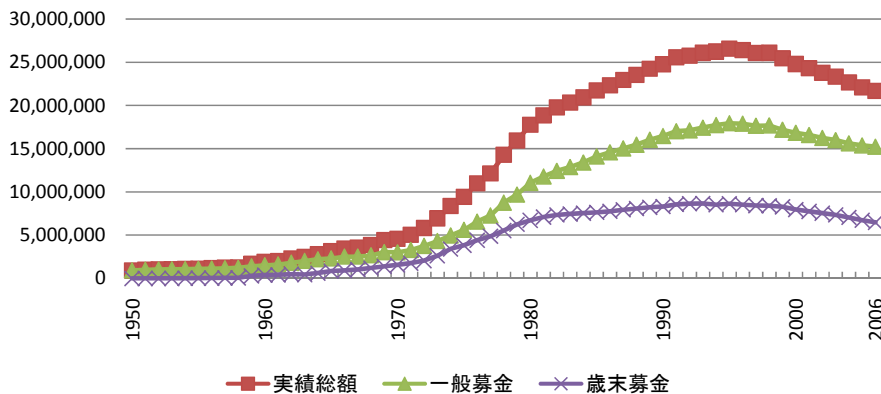
¹⁰ これらは、「小地域福祉ネットワーク活動」と呼ばれている。その内容としては、声かけ・見守り等による予防・予知・ニーズの発見活動、買物や通院介助等のボランティア活動、ミニデイサービス等のグループ援助活動等。

図表4： 生活福祉資金の貸付決定件数及び金額の推移（1955～2006年）



(資料出所) 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日開催)

図表5： 共同募金実績額推移（1950～2006年）



(資料出所) 中央共同募金会HP (<http://www.akaihane.or.jp>、2009年1月19日閲覧) より筆者作成。

2.3 硬直的な福祉行政： 若者自立対策を事例に

「ニート・フリーター」と呼ばれる若者に対する自立対策は、NPO等に業務を委託することにより、地域の多様性を生かし、個別に柔軟な対応を行うという点で画期的であった。しかし、金銭給付の回避、就労支援の強調、法令改正をとまなわぬ補助金事業中心、縦割り行政による類似事業の乱立という面もあり(樋口 2008)、必ずしも期待された効果を挙げていないのが現状である。

未定稿ですので、引用しないでください。

政府が「ニート・フリーター」対策に本格的に取り組んだのは、若者・自立挑戦戦略会議が2003年に策定した「若者・自立挑戦プラン」以降である。この後、ジョブカフェ（2004年）、若者自立塾（2005年）、若者サポートステーション（2006年）、ヤングジョブスポット（2008年3月31日に全廃）等の設置が補助事業として行われるが、一見として分かるように、どれも機能が類似しており、区別が容易ではない。その原因は、経済産業省、厚生労働省、文部科学省等が競うようにして補助事業を展開してきたためである。ところが、これらのほとんどは肝心のアウトリーチ機能を持っておらず、また職業紹介業務もできない。基本的には就労支援を主眼とした制度の設計がなされており、福祉的な要素が弱い。

この傾向は、若者自立支援を政策のかなめにそえた安倍内閣でも同様であった。安倍内閣下では、官邸主導により、2007年に成長力底上げ戦略推進円卓会議が設置され、そこで「成長力底上げ戦略」が策定された。この「成長力底上げ戦略」は、同年6月19日に公表された「経済財政改革の基本方針（骨太方針 2007）」で中心的な政策として位置づけられた。その内容としては、「人材能力戦略」として「ジョブ・カード制度」の導入、また、「就労支援戦略」として『「福祉から雇用へ」推進5か年計画』の策定・実施がうたわれた。同計画は、「福祉から雇用へ」の基本的考え方を踏まえ、公的扶助（福祉）を受けている人などについて、セーフティネットを確保しつつ、可能な限り就労による自立・生活の向上を図ろうとするものとされた。しかし、その実績は惨憺たるものである。ジョブ・カード制度は、当初目標はジョブ・カード発行件数が10万件、職業能力形成プログラム受講者が5万4千件であった。しかし、2008年4～8月の実績は、発行件数が約1万3千件、職業能力形成プログラム受講者は約1万4千人に過ぎなかった。なかでも、有期実習型訓練はわずか34人であり、厚生労働省も「極めて低調」と認めざるを得なかった¹¹。

若者自立支援策における政府の対応のまずさは、様々な場所で指摘されている。たとえば、内閣府に設置された「若者の包括的な自立支援方策に関する検討会」が2005年3月にまとめた報告書では、「教育・生涯学習・就労・社会保障・家族・健康医療等に関する包括的な自立支援方策を全政府的に推進すべきである」と述べられた。しかし、2008年に内閣官房教育再生懇談会担当室長のもとに設置された「子どもと若者総合支援勉強会」では、若者自立支援策における行政の縦割りの弊害が依然として指摘されている。たとえば、委員である宮本みちこは、「2003年に始まった若年者雇用対策は、断片的で相互の連携がないため、困難度の高い若者に対して十分な効果があがっていない」として、「ニート・フリーター」の中核が低学歴・低所得出身者であるにも関わらず、経済的困窮者に対する対策の不在を指摘し、「＜社会からの排除＞のリスクを抱えている若者問題として捉えなおすこと」を求めた¹²。2008年10月にまとめられた最終報告書でも、「利用者や地方公共団体等

¹¹ 「ジョブ・カード推進協議会」（2008年9月9日）における厚生労働省説明資料を参照（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/seichou2/job2/dai3/3gijisidai.html>、2009年1月19日閲覧）。

¹² 「子どもと若者総合支援勉強会」（2008年6月6日）における宮本みち子委員資料を参照（<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kids/dai01/01gijisidai.html>、2009年1月19日閲覧）。

の関係者から見て、各府省庁の関係施策の全体像が分かりにくい」として、政府の縦割りの弊害が率直に指摘されている。

3. 地域福祉の新たな可能性

本章では、国内外における地域での社会的排除への対応策として、就労支援に焦点をあて、いくつかの事例を検討したい。

日本の福祉行政に「社会的包摂」という概念を導入した炭谷茂は、社会的排除に対する地域の対応策として「仕事」の重要性を指摘し、退官後も、これを担う社会的企業の育成に積極的に携わっている（炭谷他 2004）。一方、現在日本で実施されている就労支援は、一般労働市場に参加するための職業紹介や職業訓練を中心に考えられ、地域における独自の「仕事づくり」までには至っていない。

ここで検討する事例のうち、釧路市と韓国では、ともに公的扶助制度の枠内において就労支援事業が実施されている。事業の内容としては、一般労働市場への参加のみでなく、就労に至る以前の社会的自立のための施策が準備され、そのために行政や社会福祉士等の専門家のみでなく、NPO等の地域における社会的資源が積極的に活用されている。ヨーロッパでは、就労支援は公的扶助や失業扶助等による基本的な生活支援の保障のもとに行われ、雇用の受け皿として社会的企業の活用が近年積極的に進められている。

日本の現状を考えた場合、これらの事例は「地域福祉」の範疇に入らないかもしれない。先述した厚生労働省による地域福祉計画の策定指針では、社会的包摂の手段として「地域密着型コミュニティビジネスや地域通貨（エコマネー等）制度」が挙げられているが、この規定が、肝心の被保護世帯や母子世帯に対する就労支援と結びつけて考えられることはあまりない。

というのは、日本では、地域福祉の担い手がかつては社会福祉協議会や民生委員と考えられる傾向にあるためである。一方、ここに挙げた事例から言えるのは、社会的排除に対応する地域福祉を充実させていくためには、相互に責任のおしつけあいをするのではなく、政府、自治体、民間が一体となって問題に取り組む姿勢が必要だということである。

3.1 釧路市の事例：社会的資源の活用

生活保護制度における就労支援の一環として、福祉事務所とハローワークの連携事業が各自治体で実施されている。この事業により、ハローワークには、被保護者の就労支援を担当するコーディネーター及びナビゲーターが設置された。しかし、総務省行政評価局は2008年、コーディネーター及びナビゲーターの利用が非常に限られているケースが少なく

なく、その実績が目標を大きく下回っているという行政評価・監査結果を示した¹³。

しかし、その要因として最も重要な点は、総務省の行政評価・監査結果では言及されていない。その要因とは、生活保護受給者のうち働くことができる者がもともと限られている上、さらに実施要綱（「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラム実施要綱）により、支援対象者を制限している点である。すなわち、同実施要綱は、支援対象者の範囲を次のように限定している。

- (1) 稼働能力を有する者
- (2) 就労意欲がある者
- (3) 就職に当たって(1)及び(2)以外の阻害要因がない者
- (4) 事業への参加に同意している者

この4項目により、もともと対象者は限定されている。また、プログラムの実施当初は対象者がいても、そうした場合は比較的速やかに就職できるため、徐々に就職困難な者が残り、時間を経るにつれ、ますます対象者数が減少する傾向にあるのである。

これに対し、釧路市では政府が提示した就労支援策にとどまらず、独自のプログラムを多様に展開し注目を集めている。その最大の特徴は、社会的資源の積極的な活用である（北海道釧路市福祉部生活福祉事務所 2007）。図表6が、その体系を表している。被保護者の多くは就労に関し様々な問題を抱えており、ハローワークにおける就労相談のみではそれらが解決されるわけではない。また、たとえ無理にでも就労したとしても、それが安定する可能性は極めて低いのが実情である。そこで、釧路市では、ハローワークにおける就労相談のまえに、日常的、社会的自立のための多様なプログラムを準備しており、その事業の多くをNPO等の民間団体が受託している。

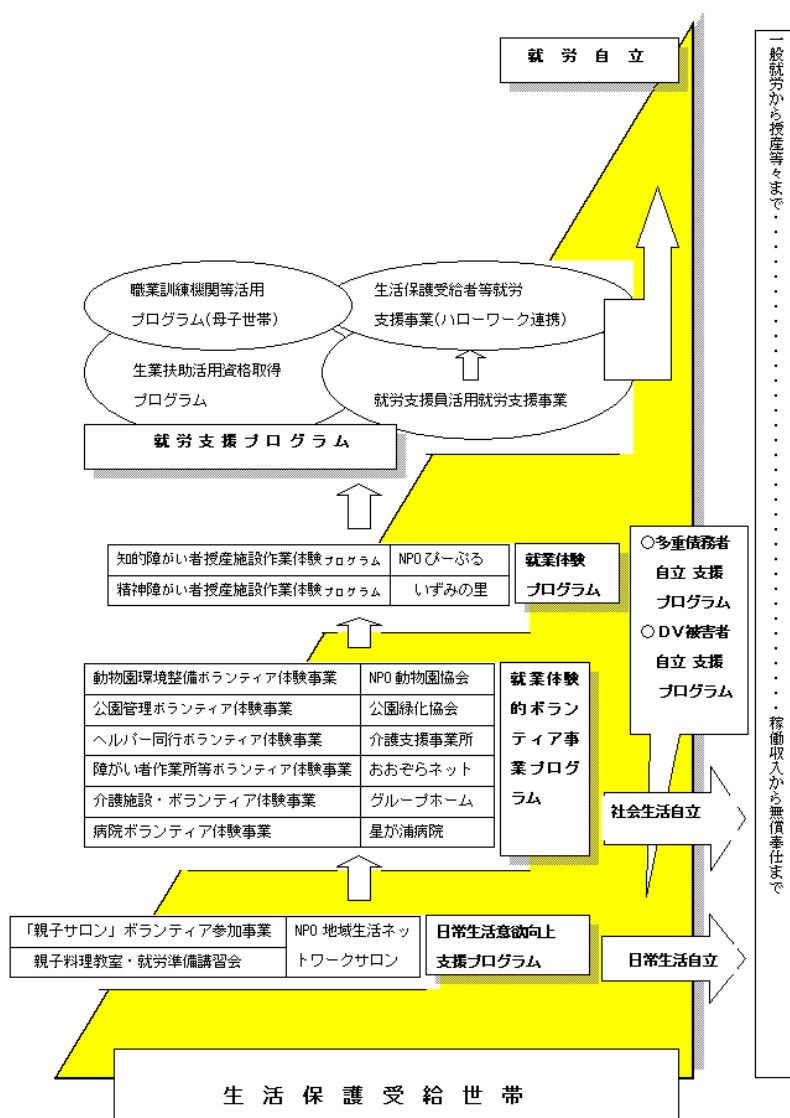
また、釧路市では、生業扶助が積極的に活用されている点も特徴である。そもそも生活保護には8つの扶助があるが、このうち、就労による自立を支援する扶助として「生業扶助」が設けられている。しかし、生活保護全支給額に占めるその額は1%に満たない。この原因は、先述したように、もともと生活保護受給者のうち働くことができる者が限られていたこともあるが、国・自治体ともに、運用上、支給に積極的でなかった点があげられる。

生活保護における自立支援プログラム導入のきっかけとなった「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」の報告書¹⁴では、生活保護を「入りやすく出やすい」制度とすることを理念とし、その方策の一つとして、生業扶助の積極的な活用を提言した。同報告書により、高等学校等就学費が生業扶助として導入されたが、以前からある生業費、技能習得費、就職支度費がほとんど活用されていない点に変化はない。このほか、同報告書で提言された

¹³ 「生活保護に関する行政評価・監視結果報告書—自立支援プログラムを中心として—」
(http://www.soumu.go.jp/s-news/2008/080801_2_2.html、2009年1月19日閲覧) 参照。

¹⁴ <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/12/s1215-8a.html>、2009年1月19日閲覧。

図表 6： 釧路市における被保護者の自立支援



資産活用等、受給者に対する金銭的な保障に関する部分についても、実現されていないものが多い。ちなみに、同報告書では、生業扶助に関する法令上の問題についても言及している。すなわち、生活保護法第 17 条では、生業扶助の支給対象として、「困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者又はそのおそれのある者」（傍点筆者）と規定しており、他の 7 つの扶助とは異なり、最低限度の生活と考えられる水準を上回る場合であっても、将来的にこれを維持できなくなる可能性があると判断されれば、生業扶助を支給することができる」と規定している。しかし、その具体的な実施要綱等がいまだに定められていないため、この規定は有名無実のものとなっているのである。

3.2 韓国の自活支援事業： 地域における市民団体との連携

自活支援事業の概要

韓国の福祉行政における転換期となったのは1997年末の経済危機である。それまで韓国の生活保護の対象は児童及び高齢者に限られていたが、経済危機後に街中にあふれたホームレスは一見して働き盛りの年齢であり、従来の社会保障では対応できないことが明らかであった。そこで1999年に制定されたのが、生活保護法に代わる国民基礎生活保障法である（五石 2007、2008b）。こうした経緯から制定された国民基礎生活保障法では、ワーキングプアに対しても受給の「権利」が認められた。

日本における生活保護受給者（1,377,540人）のうち就労者（123,760人）の比率が9.0%である一方（2004年）¹⁵、韓国における国民基礎生活保障受給者（1,066,780人）のうち就労者（224,761人）の比率は21.1%であった（2003年）¹⁶。図表1によれば、日本における貧困世帯に占める稼働世帯の比率は48.1%だが、韓国では58.7%であり（2003年）¹⁷、もともと韓国では貧困層の稼働率が高いものの、ワーキングプアが公的扶助を受給できる確率は韓国がより高くなっているものと推測される。

しかし、ワーキングプアの受給は自活支援事業に参加することが条件とされ、もし正当な理由なく参加しなかった場合、生活扶助の一部または全部が中止される。自活支援事業のプログラムは多岐に渡り、参加者は、年齢、健康状態、職業履歴・学力等により振り分けられる。その中で最も多いのが「自活勤労」と呼ばれるプログラムである。そこで参加者は、看病、家補修、清掃、廃棄物や飲食物のリサイクル等の事業に従事し、一定額の報酬（自活扶助）を受け取る。最低生計費に満たない部分は、他の扶助により補充される。「自活勤労」により一定の経験を積んだ後、参加者は自分の手で「自活共同体」をつくり、一般の市場で事業に従事することが求められる。無論この時点でも、国や自治体から不動産の優先賃貸や事業の優先委託等の補助が行われるが、基本的に「自活共同体」は自らの生活を賄うだけの収益をあげることが期待されている。つまり、全体的には、受給開始→自活勤労事業→自活共同体→受給脱却、というコースが理想とされているわけである。

この「自活勤労」や「自活共同体」を実施・支援する業務は大部分、「地域自活センター」に委託されるが、この「地域自活センター」の母体には、もともと地域で活動が続けていた市民団体が少なくない。こうした市民団体の代表的な事例として、ソウル城東地域を簡単に紹介する。

¹⁵ 厚生労働省『平成16年度 被保護者全国一斉調査』より。ただし、就労者は15歳以上。

¹⁶ 保健福祉部『2005年 国民基礎生活保障受給者現況』より。ただし、就労者は全年齢。

¹⁷ 五石（2008a）、30、表3を参照。

ケース・スタディ：ソウル市城東地域

ソウルは東西に漢江が流れ、ちょうど南北に分断されている。城東地域は、この北側の中央よりやや東付近に位置するが、丘陵地帯を形成し、1980年代まではそこに「サントンネ（山のまち）」等と呼ばれるバラック建て住居が密集していた。1990年代に入り、この地域にも再開発の波が押し寄せた。十分な補償が認められていなかった借家層は、強制的な立ち退きに対し、仮設住宅の設置等を要求し立ちあがった。ソウルでは、1980年代以降こうした運動が各地で見られ、当時「貧民運動」と呼ばれた。「地域自活センター」の母体である市民団体には、この「貧民運動」に起源を持っているものが少なくない。

城東地域では、こうした運動が功を奏し、仮設住宅に約 250 世帯が入居した。しかし、住民の運動はここにとどまらず、さらに住民の生活を安定させるための様々な事業に取り組むようになった。そうした事業として、信用組合、生協、生産協同組合等が、住民による出資等により発足した。城東地域では、2000年に「地域自活センター」（当時は「自活後見機関」、後に名称変更）が設置されたが、これらの事業の経験がその土台となっている。同地域では「地域自活センター」の他にも、信用組合等が現在でも実施されており、資産は10億ウォン（約10億円）に達している。

このように、城東地域では、「自活支援事業」は従来からあった取り組みの一要素でしかない。したがって、制度の枠に収まりきれない、さらなる発展への要求が当然に出てくる。その一つが、「自活共同体」等を国民基礎生活保障法の枠内から自立させた「社会的企業」である。この「社会的企業」という概念はヨーロッパをモデルにしたものと考えられるが、韓国ではこのように、単なる直輸入でなく、独自の歴史的な文脈のなかで形成されてきた。城東地域の動きは何も特殊なものではない。韓国では既に「社会的企業育成法」が2007年に制定され、自活扶助や住宅扶助を国民基礎生活保障法から独立させる法案（つまり単給化）が国会に提出されている。

3.3 社会的包摂のための課題： ヨーロッパをモデルに

韓国では「社会的企業」という概念の他、金大中政権下では、ギディンズ(Anthony Giddens)の「第3の道」が積極的に紹介された(五石 2003)。また、そもそも韓国の自活支援事業は、フランスにおける公的扶助政策を参考にしたと言われる。一方、ヨーロッパでは、社会的包摂のための多様な政策が展開されており、日本にも参考となると思われるものが多い。ここでは、そのうちでも特にワーキングプアに対する改革を取り上げ、その特徴の概略を次の3点にまとめた。

ワーキングプアに対する生活保障

韓国において、国民基礎生活保障法から自活扶助を分離させようという動きは、ワーキングプアに対する生活保障と、働くことができない階層に対する生活保障を制度的に分離

させるということを意味する。実は、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) として存在しており、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。

たとえば米国では、働くことができない層に対して「一般扶助 (GA)」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 (TANF)」が支給される。英国でも、働けない場合には「所得補助 (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。これらのワーキングプアに対する生活保障の特徴は、就労の努力をしなかった場合には、支援の中止等、ペナルティが用意されているということであり、この点は、韓国の国民基礎生活保障法も同様である (五石 2007)。

一方、日本の場合、長期失業率 (失業者のうち失業期間が1年以上の割合) は既に2007年の時点でOECD平均 (29.1%) を上回っている (32.0%)。1990年の時点では、OECD平均が31.2%であったのに対し、日本は19.1%でしかなかった。しかし、貧困稼働世帯のうち生活保護を受給しているのは4.8%しかない (図表1のB/D)。また、失業者のうち、雇用保険の基本手当を受け取っている比率も年々低下傾向にある (後藤 2008)。日本では、TANF等のペナルティのみが注目されることが多いが、そもそも日本には、ワーキングプアに対する生活保障そのものが存在していない点に注意しなければならない。

制度の統合とケース・マネジメント

先述したように、日本における社会的排除に対する対応は、行政の縦割り等の弊害により極めて硬直的と言える。福祉と雇用の連携はその典型であり、厚生労働省はハローワーク業務について、福祉業務を所管する自治体との連携について非常に消極的である。

一方、ヨーロッパでは、近年、職業紹介機関と福祉事務所を統合させる動きが見られる。その典型がイギリスのジョブ・センター・プラス (job center plus) であり、求職者給付はここで支給される。また、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おり、ケース・マネジメントが徹底されているのも特徴である。また、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¹⁸。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)」もここで支給され、個別相談担当者 (Ansprechpartner) が指名され、助言・指導が行われることとされている。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

¹⁸ 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.

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）も支給される。ここでも、ANPEにおける担当官（conseiller）によるケース・マネジメントが制度化されているのである。

社会的企業による雇用創出

一般的に、社会的企業には二つの種類がある。イタリアの「社会的協同組合に関する法律」381号では、社会的企業を「社会サービスの供給（A型）」と「労働参加の促進（B型）」に分類しており（田中 1997、69）、この点は韓国の「社会的企業育成法」も同様である。ここで注目したいのは、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。韓国の場合、ワーキングプアに対し自活支援事業への参加を義務付けたが、これはあくまで一般労働市場への参入を最終的な目的としていた。しかし、実際には、同時にワーキングプアの雇用創出としても機能しており、「社会的企業育成法」の制定に至ったのには、そのような現状があったからである。一方、日本では、生活保護における就労支援に見られるように、一般労働市場への就労に際し、ハローワークでの相談業務以外、これといった特別なメニューが前提とされているわけではない。しかし、釧路市の事例にも見たように、こうした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ているのも事実である。

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ようになってきている。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（Davister, Defourny, and Gregoire 2004）。

おわりに

日本における社会的排除に対する福祉制度は、中央の福祉行政における硬直性、地域福祉の現場における活動の沈滞により、現在は誠に貧弱というしかない。しかし、本稿で釧路市や豊中市の事例を紹介したように、地域によっては、積極的な取り組みがなされ、その成果も徐々にではあるが上がってきている。日本には、社会福祉協議会の他にも、地域には多様な資源があり、それが十分には活用されているとは言い難い状況にある。

未定稿ですので、引用しないでください。

海外に目を転じた場合、韓国やヨーロッパの事例では、福祉と労働の連携、社会的企業による雇用創出等、従来の福祉行政の枠組みを抜本的に変える試みがなされている。その内容は、ワーキングプアに対する生活保障の導入等、基礎自治体あるいは地域福祉の現場のみでは到底対応できない課題も多い。地域福祉における社会的排除への対応は、地域の社会的資源を活用した現場の努力のみでなく、政府と自治体が一体となった改革を必要としている。

参 考 文 献

- 岩田正美 (2007) 『日本の貧困 ―ワーキングプア／ホームレス／生活保護』ちくま新書。
—— (2008) 『社会的排除 参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣。
——・西澤晃彦編著 (2005) 『貧困と社会的排除 福祉社会を蝕むもの』ミネルヴァ書房。
- 川手撰・神長唯 (2007) 「東京の町内会」(三宅博史・五石敬路編著『膨張する東アジアの大都市 ―その成長と管理』国際書院、所収)。
- 京極高宣 (2008) 『生活保護改革と地方分権化』ミネルヴァ書房。
- 五石敬路 (2003) 「金大中政権下における生産的福祉政策：その特徴と矛盾」(上村泰裕・末廣昭編『東アジアの福祉システム構築』東京大学社会科学研究所研究シリーズ No. 10)。
—— (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)。
—— (2008a) 「韓国における経済危機後の新貧困問題」『アジア経済』49 (1)。
—— (2008b) 「現代日本の福祉制度における「貧困の罍」 ―ネットカフェ生活者調査をもとに―」『都市問題』99 (5)。
- 後藤道夫 (2008) 「貧困急増の実態とその背景 ―いくつかの統計資料―」『貧困研究』1、120-127。
- 駒村康平 (2003) 「低所得世帯の推計と生活保護制度」『三田商学研究』107-126。
- 新藤宗幸 (1997) 「地域福祉」(阿部齊・新藤宗幸編『概説 日本の地方自治』東京大学出版会)。
- 炭谷茂・大山博・細内信孝 (2004) 『ソーシャルインクルージョンと社会起業の役割 ―地域福祉計画の推進のために』ぎょうせい。
- 全国社会福祉協議会 (2006) 『平成17年度 社会福祉協議会基本調査結果』。
- 田中夏子 (2004) 『イタリア社会的経済の地域展開』日本経済評論社。
- 豊中市社会福祉協議会 (2007) 『福祉なんでも相談窓口設置状況及びコミュニティソーシャルワーカー配置事業報告書』。
- 樋口明彦 (2008) 「若年者雇用政策を再考する ―社会サービスの受給をめぐる三つの障壁―」『市政研究』161、48-57。

未定稿ですので、引用しないでください。

北海道釧路市福祉部生活福祉事務所（2007）『平成19年度 生活保護受給者自立支援プログラムの取り組み報告書』。

水島宏明（2007）『ネットカフェ難民と貧困ニッポン』日本テレビ。

NHKスペシャル『ワーキングプア』取材班編（2007）『ワーキングプア 日本を蝕む病』ポプラ社。

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.

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.

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.