

1 1 生活保護・生活困窮者政策

1. はじめに 貧困と格差の時代としての 2000 年代

1990 年代半ばから、ホームレスの増大、非正規労働者の増大、貧困率の持続的な上昇がはじまり、貧困の可視化が進んでいった。また、大手企業においても 1997 年から中高年齢者の解雇が増大し「リストラ」が流行語になり、いわゆる「日本的雇用慣行」が適用される労働者が減少していった。2006 年 7 月発表の OECD の『対日経済審査報告書』”OECD Economic Survey of Japan 2006”において、相対的貧困率が OECD 加盟国のうち 5 番目に高いこと、ジニ係数が OECD 平均を上回ったことなどが指摘され、「平等社会」、「中流社会」という戦後日本の社会イメージを解体させることになった(OECD (2006),p.30-31,p.97-120)¹。同年に刊行された橋本俊詔『格差社会』(岩波書店)も広く読まれた。これ以後「格差社会」は流行語となった。2007 年 1 月にテレビ放映された NNN ドキュメント『ネットカフェ難民』(水島宏明ディレクター)は、社会的に注目され、以後、定まった居所がなく、ネットカフェやファーストフード店、図書館などで休息をとる人々を「〇〇難民」と呼ぶことが一般的となった。2008 (平成 20) 年 9 月に発生したいわゆる「リーマンショック」により「派遣切り」などで非正規労働者の失業が激増し、年末に「年越し派遣村」が設けられるなど、深刻な社会問題となった。また、後述する 2003 年設置の 「生活保護制度の在り方に関する専門家委員会」で既に「貧困の連鎖」「貧困の再生産」が議論されていたが、阿部彩『子どもの貧困』(岩波書店、2008 年)は日本の所得再分配政策が母子家庭の貧困を増幅させることを実証するなど、子どもの貧困を詳細に描いて社会に衝撃を与えた。こうして 2000 年代の日本は「貧困と格差の時代」を迎えた。他方、2009 年 3 月群馬県渋川市の老人施設「たまゆら」で他都県から移住させられた生活保護自給者が 10 人死亡した火災が発生した。これをきっかけに生活保護受給者を対象とした「貧困ビジネス」の闇が明るみになった。2012 年に有名芸能人の親が生活保護を受給していることがマスコミで報道されると、生活保護の「不正受給」問題として、生活保護行政および受給者に対する批判が強まった。

2. ホームレス政策の強化

いわゆる「ホームレス」—「路上生活者」「野宿者」「野宿生活者」「屋外生活者」「住所不定者」「浮浪者」など様々な呼称で呼ばれていた—については、山谷やあいりん地区(かつての釜ヶ崎)といった簡易宿泊街を抱える東京都や大阪市などは自治体独自に「ホームレス」対策を実施していた。「バブル経済」崩壊後、増大に転じ、1994 年には新宿駅西口の段ボールハウス撤去に伴う衝突事件やホームレス襲撃事件が発生し、社会問題として衆目を集め

¹ このほかに、日本を含む OECD 加盟国の所得格差・貧困について取り上げた OECD の報告書として、OECD (2004) "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the second half of the 1990s"、OECD (2008) "Growing Unequal?"、OECD (2011) "Divided We Stand"がある。

るに至った。1998年大阪市が政府にホームレス対策を要望し、1999年2月ホームレス問題連絡会議が設置され、5月に「ホームレス問題に対する当面の対応策」²が策定された。これに基づき、2000年にホームレス自立支援事業が実施された。以後もホームレスが増大し、「現下の厳しい雇用失業情勢のもと、ホームレスの数は今後も増加傾向が続く」ことが予測され、「ホームレスを含め社会的に排除された人々の市民権を回復し再び社会に参入することができるように」することを目的として（衆議院厚生委員会 2002年7月17日）、2002年8月議員立法として「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が制定された。同年8月7日生活保護法では社会・援護局保護課長が「ホームレスに対する生活保護の適用について」（社援保発第0807001号）³を通知し、住居がないことや稼働能力があることのみを理由とした生活保護の拒否を禁じた。この通知は翌2003年7月31日「ホームレスに対する生活保護の適用について」（社保援発第0731001号）⁴に置き換えられた。特別措置法に基づき「ホームレスの実態に関する全国調査」⁵が実施され2003年3月に取りまとめられた。2003年7月社会保障審議会は「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」⁶をまとめた。2004年4月には大阪府が「大阪府ホームレスの自立の支援等に関する実施計画」⁷を取りまとめ、2004年7月には東京都が「ホームレスの自立支援等に関する東京都実施計画」⁸を、兵庫県が「兵庫県ホームレスの自立の支援等に関する実施計画」⁹を取りまとめた。この他にも千葉県¹⁰、杉並区¹¹など、いくつかの市区がこの年に実施計画を取りまとめている。

リーマンショック後の2009年3月には社会・援護局保護課長名で「職や住まいを失った方々への支援の徹底について」¹²が通知された。同年10月の「緊急雇用対策」¹³が策定され、それに基づき「緊急雇用対策における貧困・困窮者支援のための生活保護制度の運用

² http://www.jil.go.jp/jil/kisya/syokuan/990526_01_sy/990526_01_sy_betten.html 参照。

³ <http://www.kobe-fuyu.sakura.ne.jp/gyousei-siryou/sha-enn-ho0807001.pdf> 参照。

⁴ <http://kamamat.org/nen-pyou/2000/2000-img/2003-0731-tuchi.pdf> 参照。

⁵ http://www.kobe-fuyu.sakura.ne.jp/gyousei-siryou/zenkoku_tyousa_houkokusho.PDF 参照。

⁶ <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/12/s1216-5v.html> 参照。

⁷ <http://www.kobe-fuyu.sakura.ne.jp/jissikeikaku/osaka-pref.pdf> 参照。

⁸ <http://www.kobe-fuyu.sakura.ne.jp/jissikeikaku/tokyo.pdf> 参照。

⁹ <http://www.kobe-fuyu.sakura.ne.jp/jissikeikaku/hyogo.pdf> 参照

¹⁰

<https://www.pref.chiba.lg.jp/kenshidou/keikaku/kenkoufukushi/homeless/jiritsushien.html> 参照。

¹¹

https://www.city.suginami.tokyo.jp/res/projects/default_project/page/001/013/635/jirituhokusyo_s.pdf 参照。

¹² <http://kobekoubora.life.coocan.jp/20090318hogokatyoutuuti.pdf> 参照。

¹³ <http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/employ/dl/taisaku1g.pdf> 参照

改善について」¹⁴が通知された。同年12月には「失業等により生活に困窮する方々への支援の留意事項について」¹⁵が通知された。

10年間の時限立法であった「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が、2012年8月に失効することに対処するため、厚生省は2011年10月「ホームレスの実態に関する全国調査検討会」¹⁶を設置し、同法の10年間の成果について検討し、2012年3月に厚生労働省は「ホームレス対策について」¹⁷としてまとめている。2012年6月に同法の5年間延長が国会で決定された。

3. 生活保護の動向

1999年にいわゆる「地方分権一括法」により、生活保護行政において機関委任事務が廃止され、法定受託事務となった。また、いわゆる「社会福祉基礎構造改革」により、2000年に、社会福祉事業法が社会福祉法に改正され、福祉地区が廃止され、福祉事務所職員の配置人数は法定数から標準数に置き換えられ（第16条）、自治体の判断で配置数を調整できることになった。

2000年以降の生活保護と低所得者政策は、大きな変化を遂げた。1991年に保護率7.6%と戦後初めて8.0%を割り、1995年に7.0%と戦後最低を記録した後、微増に転じたが、2000年に8.4%と8.0%を超え、2005年11.6%、2010年15.2%と急増していった。

2003年8月6日社会保障審議会福祉部会のもとに「生活保護制度の在り方に関する専門家委員会」¹⁸が設置された（座長：岩田正美）。その設置の趣旨はやや曖昧であるが、2003年6月の閣議決定「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」¹⁹（いわゆる「骨太の方針2003年」）において「生活保護においても、…（中略）…年金制度改革などとの関係を踏まえ、高齢加算等の扶助基準など制度、運営の両面にわたる見直しが必要である」と謳われたことが大きいと考えられる。同委員会は、精力的に審議を行い、2004年12月「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」²⁰を取りまとめた（以下「専門委員会報告書」と略称）。それは50年を超える生活保護法の歴史において、画期をなす様々な提言を含むものであった。おそらく、その最大のものは、生活保護における自立概念を三つに定式化したことであろう。この他、生活保護基準について「5年に一度の頻度で」定期的に検証すること、高齢加算の段階的廃止、母子加算の見直しについても提言した。

¹⁴ <http://kobekoubora.life.coocan.jp/091030tuuti.PDF> 参照。

¹⁵ <http://kamamat.org/nen-pyou/2000/2000-img/2009-1225-tuchi.pdf> 参照。

¹⁶ <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syakai.html?tid=141317> 参照。

¹⁷ <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002611j-att/2r9852000002617o.pdf> 参照。

¹⁸ http://www.kaigoseido.net/seiho/seiho_document/iinkai/iinnkai_index.htm 参照。

¹⁹ <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/030627f.html> 参照。

²⁰ <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/12/s1215-8a.html> 参照。

4. 生活保護自立支援プログラム

「専門委員会報告書」は、生活保護法の目的として掲げられていた「自立」について、「日常生活自立」「社会的自立」「就労自立」として拡張し、整理したことで、「生活保護法自立支援プログラム」の実現をもたらした。

2005年度から生活保護自立支援プログラムが実施された他、高校就学費用が生業扶助として認められることになった。これに先立ち、2005年3月に厚生労働省は「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針(案)」²¹において、その具体化を図った。同年3月「セーフティネット支援対策事業の実施について」²²として、社会福祉の国家事業において初めて「セーフティネット」という用語が使用された。2007年3月東京都は「生活保護を変える東京提言―自立を支える安心の仕組み」²³を提言した。そこでは「就労自立促進の更なる強化」「保健・医療面での自立促進」「早期自立のための新たな仕組み」「自立を促進する体制の整備」の4点が提言された。2008年3月に厚生労働省は「自立支援の手引き」²⁴を発表し、自立支援プログラムの具体化を図った。

5. 保護基準の検証と見直し

生活保護の在り方に関する専門委員会報告書の提言を受けて、2007年10月に「生活扶助基準に関する検討会」²⁵が設置され、同年12月に「生活扶助基準に関する検討会報告書」²⁶を取りまとめた。高齢加算は段階的に廃止され、母子加算は2009年3月末にいったん廃止されたが、同年12月、民主党政権のもとで復活した。さらに2011年4月には社会保障審議会に生活保護基準部会²⁷が設置され、恒常的に生活保護基準について検証と見直しが行なわれることになった。同委員会は2013年1月に「生活保護基準部会報告書」²⁸を取りまとめた。これを受けて2013年5月に生活保護基準の見直し案が可決され、同年8月から3年間をかけて段階的に見直すことになった。2013年12月に生活保護法が改正された。さらに生活保護基準部会は2015年1月にも「生活保護基準部会報告書」²⁹を取りまとめた。そこでは住宅扶助と冬季加算について詳細な検証を行った。

²¹ http://www.kobe-fuyu.sakura.ne.jp/gyousei-siryou/050302/050302_jiritusien_001.pdf 参照。

²² <http://www.mhlw.go.jp/topics/npo/03/dl/10-09.pdf> 参照。

²³ http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/seikatsu/hogo/teigen.files/tokyo_teigen.pdf 参照。

²⁴ http://www.kobe-fuyu.sakura.ne.jp/080304_siryou/006_jiritu-sien-tebiki/080304_jiritu-sien-tebiki_001.pdf 参照。

²⁵ <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syakai.html?tid=141304> 参照。

²⁶ <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/11/dl/s1130-10a.pdf> 参照。

²⁷ <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho.html?tid=126702> 参照。

²⁸ <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002szwi-att/2r9852000002t006.pdf> 参照。

²⁹ http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/kijun.pdf 参照。

6. 第2のセーフティネットの整備—求職者支援制度および生活困窮者自立支援法の制定

2000年7月、「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」³⁰が設置され、12月に「報告書」³¹を取りまとめた。そこにおいて「ソーシャル・インクルージョン」をキーワードに「社会的なつながりを創出」することが提案されていたことは注目に値する。生活保護自立支援プログラムの実施や様々な地域における「伴走型支援」の試みは、行政とNPO協働の形で展開され、様々な経験を蓄積した。リーマンショックにより雇用保険に加入できなかった非正規労働者の生活問題が一举に顕在化し、既存の社会福祉・社会保障制度の綻びと不備が指摘され、社会保険と公的扶助の中間に新たなセーフティネットを作る必要性が社会の共通認識になっていった。

リーマンショック後の2008年12月「与党新雇用対策に関するプロジェクトチーム」が「新たな雇用対策に関する提言」³²を行い、その中で「緊急雇用創出事業」とそれを活用するための「総合的就業・生活支援事業」が掲げ、後の求職者支援制度の萌芽を提供した。与党新雇用対策に関するプロジェクトチームは2009年3月に「さらなる緊急雇用対策に関する提言」³³において「緊急人材育成・就職支援基金（仮称）」の創設を提言した。2009年7月「緊急人材育成支援事業」³⁴として雇用保険の受給資格がない離職者に対して、職業訓練の受講を条件に訓練・生活支援給付金が支給されることになった。この事業は3年間の時限措置であったが、2009年の政権交代後の2010年6月に閣議決定された「新成長戦略」³⁵において「失業をリスクに終わらせることなく、新たな職業能力や技術を身につけるチャンスに変える社会を構築することが、成長力を支えることとなる」とうたい、「第2のセーフティネットの整備」として「求職者支援制度」の創設が提言された。求職者支援制度については、労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会で審議された。2011年3月労働政策審議会は「求職者支援制度について（建議）」³⁶において求職者支援制度の創設を建議した。こうして、2011年5月「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律（求職者支援法）」が制定され、同年10月より求職者支援制度として実施された。

2010年4月生活保護受給者の生活再建のための援助・支援を検討するために厚生労働省社会・援護局のもとに「生活保護受給者の社会的居場所づくりと新しい公共に関する研究

³⁰

<http://www.wam.go.jp/wamappl/bb16GS70.nsf/aCategoryList?OpenAgent&CT=60&MT=070&ST=020> 参照。

³¹ http://www1.mhlw.go.jp/shingi/s0012/s1208-2_16.html 参照。

³² <http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2008/1209koyou.pdf> 参照。

³³ <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/03/dl/s0324-14w.pdf> 参照。

³⁴ <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/07/dl/s0730-12h.pdf> 参照。

³⁵ <http://www5.cao.go.jp/keizai2/keizai-syakai/pdf/seityou-senryaku.pdf> 参照。

³⁶ <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000011qym-att/2r98520000011rhk.pdf> 参照。

会」³⁷が設置された。同研究会は7月に「報告書」³⁸をとりまとめ、「最後のセーフティネットである生活保護行政に負担が集中している。このため、雇用保険を受給できない人たちに対する第2のセーフティネットをはじめ、他法他施策の整備・充実が必要」であると主張した。

2012年2月「社会保障と税の一体改革の大綱」³⁹が閣議決定され、「重層的セーフティネット」を構築することを目的として、「生活困窮者対策と生活保護制度の見直しについて、総合的に取り組むための生活支援戦略」を策定することになった。これを受けて2012年8月の「社会保障制度改革推進法」の附則第2条において「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むことが謳われた。これと並行して、2012年4月、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」⁴⁰が設置され、2013（平成25）年1月同「特別部会報告書」⁴¹が取りまとめられた。そこでは、生活困窮者に対し、「生活保護受給に至る前の段階で早期に支援を行うとともに、必要に応じて生活保護受給者も活用できる」ようにすることにより、「困窮状態からの早期脱却を図る」新たな生活困窮者支援制度を提言した。こうして、2013年12月「生活困窮者自立支援法」が制定された。2015年4月より実施された。これと並行して2013年度から特別部会の提言に基づき、「生活困窮者自立促進支援モデル事業」が実施され、自立支援法の成立とともに同法のモデル事業となり、本格実施に向けた準備が開始された。2016年6月に厚生労働省社会・援護局のもとに「生活困窮者の自立支援のあり方等に関する論点整理の検討会」⁴²が設置された。

7. 住居喪失者、住宅確保政策

生活困窮者自立支援法では「自立相談支援事業」と「住宅確保給付金の支給」が必須事業とされた。このうち住宅確保対策についてここでは取り上げる。リーマンショック前の2007年8月ホームレス自立支援法に基づき、ネットカフェなどに起居する者を対象とした「住居喪失不安定就労者等の実態に関する調査報告書」⁴³が公表された。この結果、住居喪失者が東京23区、大阪市、名古屋市、横浜市に集中していることがあきらかとなった。2008年4月より厚生労働省職業安定局は、この四地域を対象に住宅喪失不安定就労者を対象とした自立支援相談員を設置することにし、「住居喪失不安定就労者支援センター（チャレンジネット）」⁴⁴を開設した。2008年7月には「社会保障の機能強化のための緊急対策～5つの安

³⁷ <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000000g9dy.html> 参照。

³⁸ <http://www.mhlw.go.jp/stf2/shingi2/2r9852000000g7zj-att/2r9852000000g9t7.pdf> 参照。

³⁹ <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/kakugikettei/240217kettei.pdf> 参照。

⁴⁰ <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho.html?tid=126703> 参照

⁴¹ <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002tpzu-att/2r9852000002tq1b.pdf> 参照。

⁴² <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syakai.html?tid=382987> 参照。

⁴³ <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/08/dl/h0828-1n.pdf> 参照。

⁴⁴ http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/safety_net/challenge.html 参照。

心プラン〜」⁴⁵を閣議決定し、その第4項で「住居喪失不安定就労者就労支援事業の推進」を掲げた。

リーマンショック直後の2008年12月厚生労働省職業安定局は各都道府県労働局長宛てに「非正規労働者、高齢者、障害者、外国人労働者等の離職等に係る支援等について」⁴⁶を発し、「住居喪失者の的確な把握」と「住居喪失者への支援」を通知した。同月「生活防衛のための緊急対策」⁴⁷で「住宅の継続使用」「住宅・生活支援の資金貸付」「雇用促進住宅の活用」が盛り込まれ、雇用対策として雇止め・解雇が行われた派遣労働者等に対して、引き続き住宅を無償で提供する事業主。同月「住宅確保のための相談支援」⁴⁸を全国の主要公共職業安定所において開始するとともに「雇用促進住宅の最大限活用」⁴⁹と「就職安定資金融資事業」⁵⁰を開始した。この「就職安定資金融資事業」は「ハローワークが就労相談を行いながら、労働金庫との連携によって住宅入居初期費用等の資金を貸し付ける」というものであった。

2009年10月から「住宅手当緊急特別措置事業」が実施された。これは「住宅を喪失又は喪失するおそれのある方を対象として、6月間を限度として住宅手当を支給する」制度であった。この事業は2012年11月閣議決定の「経済対策第2弾」において、一年延長が決まり、2013年に「住宅支援給付事業」⁵¹と改称され、2014年度も実施された。この事業は生活困窮者自立支援法において「住宅確保給付金」として恒久化され2015年度から実施された。

これと並行して地方公共団体における住宅確保支援策が実施されたことは注目すべきである。例えば、2007年度から始められた板橋区の「ホームレス生活サポート事業」における「住宅相談支援事業」、2010年に開始された埼玉県の「生活保護受給者チャレンジ支援事業（通称：アスポート）」の「住宅ソーシャルワーカー事業」、2010年に内閣府パーソナル・サポート・モデル事業として実施された福岡市の「絆プロジェクト」におけるサポートプランの一環としての住宅支援などである。これらは住宅支援だけではなく生活困窮者自立支援法の各種事業内容に大きな影響を与えた。

前述した2015年1月「生活保護基準部会報告書」⁵²では住宅扶助について詳細な検討を行った。そこでは運用による住宅扶助の適正化として「貧困ビジネスの排除」「不動産事業

⁴⁵ <http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2008/0729honbun.pdf> 参照。

⁴⁶ <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2008/12/dl/h1209-1b.pdf> 参照。

⁴⁷ <http://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2008/081219taisaku.pdf> 参照。

⁴⁸ <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2008/12/h1212-4.html> 参照。

⁴⁹ <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2008/12/dl/h1212-4c.pdf> 参照。

⁵⁰ <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2008/12/dl/h1219-8a.pdf> 参照。

⁵¹

http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/topics/dl/tp130315-01-05-01.pdf 参照。

⁵² http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/kijun.pdf 参照。

者等との協働」「代理納付制度の活用」「公的借家の活用」「居住継続のための生活支援の必要性」が提案された。

8. 東日本大震災への対応

東日本大震災に対する生活保護行政としては、2011年3月17日社会・援護局保護課長通知「東北地方太平洋沖地震による被災者の生活保護の取扱いについて」⁵³を発している。そこでは避難先の保護の実施機関が実施責任を負うことを原則とし、「申請権の侵害がないように留意の上、迅速に対応すること」が通知された。同年3月29日に保護課長名で「東北地方太平洋沖地震による被災者の生活保護の取扱いについて（その2）」⁵⁴が発せられている。そこでは、避難先においても必要な保護費を「遺漏なく支給すること」、生活実態が十分に把握できなくても「被災者の特別な事情に配慮し、不足が生じることのないように配慮すること」、保護費の支給が困難な場合は「緊急小口資金の貸付の活用も検討すること」が通知されている。同年5月2日には保護課長名で「東日本大震災による被災者の生活保護の取扱いについて（その3）」⁵⁵が発せられている。そこでは、義援金等については、自立更生のために当てられる額については「収入として認定しないこと」とされ、その際提出される「自立更生計画」では生活基盤の回復に充てられるものであれば自立更生の充てられるものと広く認めた。

(菅沼 隆)

⁵³ https://hodanren.doc-net.or.jp/iryoukankei/jisin/110317seh1_seiho.pdf 参照。

⁵⁴ https://hodanren.doc-net.or.jp/iryoukankei/jisin/110329seh1_seiho2.pdf 参照。

⁵⁵ <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001bd6k-img/2r9852000001be5y.pdf> 参照。