

# エグゼクティブ・サマリー（本編）

## 第Ⅰ部 都市自治体行政における生活保護・生活困窮者支援に関する諸論点

### 序論 生活困窮者自立支援法と生活保護法改正

首都大学東京大学院人文科学研究科教授 岡部 卓

近年の経済・雇用環境を反映し、生活困窮者・生活保護受給者は増加し続けており、予防策である社会保険制度の機能不全とともに、生活保護制度への負担過多が課題となっている。

こうした状況に対応するべく、2013年には、生活保護受給には至らない低所得者層への対策強化と、生活保護制度の大幅な見直しが行われた。序論では、低所得者対策としての生活困窮者自立支援法の内容について述べた上で、生活保護法の改正及び生活保護基準の見直しについても説明するとともに、関連して、子どもの貧困対策の推進に関する法律についても触れている。

### 第1章 生活保護・生活困窮者対策の現状・課題

慶應義塾大学経済学部教授 駒村康平

バブル経済が崩壊して以降の、貧困や格差の拡大といった社会問題の原因のひとつとして、社会保障の負担や配分に関してゆがみがあることが考えられる。社会保障制度改革国民会議においても貧困や雇用に問題はほとんど議論されず、社会保障制度全体の枠組みにおける貧困対策・低所得者対策の今後の方向性は不透明なものとなっている。

その一方で、子どもの貧困対策の推進に関する法律、生活保護法改正、生活困窮者自立支援法が成立し、自治体や各種の関係団体等が協力・連携しながら生活困窮者への支援を行うこととされてい

る。各種支援の中から、貧困の世代間連鎖防止に関する支援について、形式的な子どもへの学習支援を行うのではなく、子どもの居場所づくりも意識することの必要性について考えている。

## 第2章 生活保護受給者・貧困世帯（経済的困窮者、低所得世帯） の状況と公的扶助制度の評価について

慶應義塾大学経済学部教授 駒村康平

1995年以降増加し続けている生活保護受給者の、受給世帯数・受給者数、世帯構成、年齢構成、受給期間等についての動向を調査し、分析を行っている。また、全国14地域ブロック別の保護率、市部・郡部別の生活保護開始数・廃止数についての動向も調査し、比較分析を行った。

あわせて、広い意味での経済的困窮者・低所得者について、生活保護を受給していない人も含む低所得者数の推計に関する考察を行い、推計の基礎とする資料や条件の設定によって貧困率や捕捉率に幅が生じることを指摘している。そして、生活保護のような公的扶助制度についての政策評価のあり方についての考察を行っている。

## 第3章 都市自治体の対応～横浜市の取組み

横浜市健康福祉局課長補佐

（生活福祉部保護課保護係長） 新井隆哲

横浜市は、生活保護受給者への自立支援プログラムとして、大きく分けて就労支援プログラム、子どもに関する支援プログラム、その他の支援プログラムを策定している。

就労支援は、平成12年度から取組をスタートさせ、現在では全区に複数の就労支援専門員を配置して、ケースワーカーと連携することにより高い支援実績をあげている。また、子どもに関する支援プログラムでは、貧困の連鎖の防止のため、子どもの進学を中心とし

た支援を行う教育支援専門員の配置、個別学習支援や養育支援を行う寄り添い型学習等支援事業などを実施し、さらにその他のプログラムとして、年金相談や債務整理等の支援を行っている。

これらの取組は、現場での創意工夫を事業化したものが中心であり、今後もそうした職員の意識と感性が、横浜市の自立支援を支えていくと考えている。

## 第4章 社会福祉協議会の対応

### ～豊中市社会福祉協議会の取組み～

#### 豊中市社会福祉協議会事務局次長

(地域福祉課長) 勝部麗子

豊中市社会福祉協議会では、早くから地域単位での福祉活動を重視した活動を行っており、阪神・淡路大震災被災時の危機的状況も経験しながら、「支え合い・助け合い」のある地域社会の実現を目指している。

また、2004年からは豊中市地域福祉計画に基づき、中学校区単位に配置されることとなったコミュニティ・ソーシャル・ワーカー(CSW)が中心となって、関係機関や地域社会と連携しながら、様々な問題を抱える人々への支援も取り組んでいる。

こうした実践活動を通じて、地域社会の新たな課題として浮かび上がってきた生活困窮者の問題に、社会福祉協議会与行政が協力しながら「豊中市パーソナルサポート事業」や「暮らし再建パーソナルサポート事業」として支援を行ってきた事例を紹介しながら、今後の生活困窮者支援のあり方について考察を行っている。

## 第5章 生活困窮者に対する「総合的な相談支援」を行うための課題と方向性

立正大学法学部教授 山口道昭

生活困窮者が生活困窮に至る原因には、様々なものがある。そこで、これらに対応し、各生活困窮者の自立の促進を図るためには、行政資源および社会資源を「総合」的に投入する必要がある。そして、「総合性」が求められる領域には、国と自治体間にかかるものと、自治体と関係機関間にかかるものの2つがある。

国は、自治体を実施する事業に対してスタンダード（標準）を示し、自治体は、これをカスタマイズする。このような役割分担の下で、地域でのオプティマム（最適）が達成される。生活困窮者に対し総合的な相談支援を行うには、地域のソーシャル・キャピタルが鍵となる。これが形成されるとき、自治体と関係機関との間で情報共有がなされ、総合的な相談支援が可能になる。

## 第6章 地域福祉としての生活困窮者自立支援

### 第1節 総論

立正大学法学部教授 山口道昭

### 第2節 横浜市取り組み

横浜市健康福祉局課長補佐

（生活福祉部保護課保護係長） 新井隆哲

### 第3節 生活困窮者自立支援の具体化に向けた

いくつかの提案～地域福祉計画との関連で～

豊中市社会福祉協議会事務局次長

（地域福祉課長） 勝部麗子

行政活動は、行政目的に沿って計画的に推進されることが望ましい。地域福祉の分野では、地域福祉法に基づく地域福祉計画がこのような役割を担っている。計画の策定のためには、正確な現状認識

を持ち、現状の課題をどの程度解消・緩和すべきかという目標を持つことである。

生活困窮者対策の課題は、行政機関が関わるべき生活困窮者の把握と、こうして支援の枠内に入れた生活困窮者の出口を考えることである。施策のメニューは、生活困窮者自立支援法に示されている。これらのうち、地域福祉計画との関連で、議会との関係と住民との関係の2点を指摘する。生活困窮者自立支援のような、多くの住民を巻き込んで実施すべき行政分野には、計画策定時の情報提供が不可欠である。このような地道な取組みが、地域のソーシャル・キャピタルを高めることにつながる。

本章では、上記の内容について第1節で総論的な論考を行った上で、各論として第2節では横浜市の事例を、第3節では豊中市社会福祉協議会の事例を、それぞれ取り上げた。

## 第7章 生活困窮者・生活保護支援の今後の展望

首都大学東京大学院人文科学研究科教授 岡部 卓

2013年に成立した生活困窮者自立支援法や、同年に改正された生活保護制度においては、行政には各種関係機関をはじめ地域社会や住民との連携・協働のもとに生活困窮者・貧困者を支援することが求められている。

今後、行政が様々な形での連携・協働により生活困窮者等への支援を行うに当たって、連携する範囲・留意すべき点・連携の方式についての考察を行っている。そして、生活困窮者自立支援法制定、生活保護法改正を契機に、自治体・地域のなかで生活困窮者・貧困層を支援する「セーフティネット」の構築を提言している。

最後に、補論として、「新しい公共」を担う各セクターの特質と課題を分析した上で、今後の生活困窮者支援・生活保護行政における諸課題を提起している。

## 第Ⅱ部 都市自治体における生活保護・生活困窮者支援の取組み ～事例報告～

(公財) 日本都市センター研究室主任研究員 新田耕司

### 第1章 北海道釧路市

### 第2章 千葉県船橋市

### 第3章 大阪府箕面市

### 第4章 熊本県菊池市

本調査研究においては、生活保護・生活困窮者支援の分野で積極的な取組みを進めている都市自治体の状況を把握し、研究会における議論の素材とするとともに全国の都市自治体の参考事例を紹介することを目的として、平成25年10月から12月にかけて4都市自治体を対象に現地ヒアリング調査を実施した。

第1章では北海道釧路市、第2章では千葉県船橋市、第3章では大阪府箕面市、第4章では熊本県菊池市について、それぞれの都市自治体における取組事例を報告している。

## 第Ⅲ部 都市自治体における生活保護・生活困窮者対策の現状に関するアンケート調査結果の概要

(公財) 日本都市センター研究室主任研究員 新田耕司

本調査研究においては、生活保護・生活困窮者支援の分野での都市自治体行政の状況を把握し、研究会における議論の素材とするとともに全国の都市自治体に報告することを目的として、平成25年8月に全国812都市自治体の生活保護担当課を対象にアンケート調査を実施した。

生活保護行政の状況と平成25年度生活困窮者自立促進支援モデル事業の実施状況を中心に、生活困窮者自立支援制度本格実施に向けた課題等についても調査を行った結果の概要を報告している。