## 序:なぜ就労自立支援の再考なのか

**埋橋孝**文 (同志社大学社会学部教授)

## 1 経済給付とサービス給付

本書が扱う第1のテーマは、就労自立支援活動の立脚点や意味合いを再検討することです。就労自立支援「サービス」がもつ意義や問題点を、一方の現金給付=経済給付との対比で浮き彫りにすることを課題としています。

現在、法の整備もあって全国各地で活発に取り組まれている就労自立支援活動のこれまでを簡単にまとめると次のようになります。

2002年 ホームレス自立支援法成立 (2012年5年延長, 2017年10年延長)

2004年 「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」最終報告書(3つの自立論を提唱)

2005年 生活保護自立支援プログラムの導入、障害者自立支援法成立

2010年 パーソナル・サポートモデル事業の開始

2015年 生活困窮者自立支援法施行

生活困窮者自立支援法は就労自立支援活動の画期となったもので、その全国 的な普及に大きく貢献しました。ただし、周知のように同法の現金給付は必須 事業のなかの住居確保給付金しかなく、所得保障面が手薄なものとなっていま す。

したがって、生活困窮者自立支援法=自立支援サービスの提供、生活保護=経済給付というように2つの制度はある意味画然と区別されるようになっています。もちろん、①生活保護に至る一歩手前の困窮層に対する施策はそれまで存在せず、いわば死角、空白地帯となっていたこと、②従来の生活保護行政では「自立助長」が生活保護法に謳われていたにもかかわらず実際には自立支援サービスの提供が手薄であったこと、を考えると生活困窮者自立支援法の制定は十分意義あるものといえます。

しかも、市役所など市民に身近なところに設置される生活困窮者自立支援の窓口が実質的に要保護者にとって生活保護適用の入り口(gateway)になっていくケースがこれまで以上にみられるようになれば、捕捉率が低いという問題点の是正につながる可能性もあります。捕捉率が低いということは、要保護者でも実際には生活保護の適用を受けていない人が存在していること、したがって、生活困窮者自立支援の相談に訪れた人の何割かには生活保護の受給資格があることを意味しているからです。

ただし、その一方で、生活保護が担当する経済給付は、以下のように、この間、廃止や削減が相次いでいます。

2004年 生活保護老齢加算の段階的削減

2006年 生活保護老齢加算の廃止

2009年 4月生活保護母子加算の廃止, 12月復活

2013年 生活扶助基準の3年間の段階的引き下げほか

2015年 住宅扶助基準の引き下げ開始

2018年生活扶助基準の引き下げ、母子加算の段階的な減額実施(2018年10月、2019年10月、2020年10月の3段階を想定)

そこで次のような論点が浮かび上がってきます。上記のようなこれまでの2つの流れ、つまり、一方における就労自立支援サービスの充実と、他方における経済給付の削減が同時に進行するという現実を直視しつつ、「両者の関係をどうみるか」、という論点です。この問題については立場によって捉え方が変わってくることが予想されます。大まかには次の3つの異なる捉え方があります。①経済的な給付の削減が是正されるべき第1の問題と考える、②2つが同時並行的に進行していることを問題視する、あるいは③就労自立支援サービスの展開そのものに欠陥や問題点を見出すという、互いに重なることもありますが、一応区別される3つの見解です。

本書の第2章(堅田香緒里)は、新自由主義的再編の「ロールバック型」と「ロールアウト型」を区別しつつ、「多様な自立支援」が後者にあたること、および、「再分配と承認の取引関係」=「『経済給付』を通した『最低生活保障』は抑制していき、代わりに『自立支援』を重視していく」ことが進行していることに警鐘を鳴らしています。「『貧困』とは一義的には『経済的困窮』を指す

ものです。その意味で、対貧困政策においては、貧者のエンパワーメントにつながる『承認』も確かに大事ですが、それ以上に、困窮状態を直接解消する『再分配』の方が重要であるはずです」と主張しています(本書44頁)。

第3章(桜井啓太)は,障害学やフェミニズムの研究を踏まえて「地域で生活保護を受けることによって自立生活を行う」ことが可能なことを示し,「自分のお金を自分の裁量で使えることが経済的自立」という新しい自立観を提起しています。この自立観は次にふれる「3つの自立」には含まれないものです。と同時に,日本型ワークフェアの3つの特徴を明快な図表を用いて解明し,自立支援の展開を「〈生〉そのものへの統治」として批判的に捉えています。また,第4章で取り上げられる社会的投資論について批判的に検討しています。

## 2 就労支援サービスの成果はどのように測られるべきか

本書の第2のテーマは「貧困に対して就労支援サービスはどのように向き合い,何をすべきか,また,その成果はどのように測られるべきか」というものです。このテーマに関しては2004年の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が提起した「3つの自立」(日常生活自立,社会生活自立,就労自立)論が,それまでと異なる新しい状況をもたらしました。生活保護でも「自立助長」が謳われていますが(第1条),自立をどう捉えるかによってサービスの提供のあり方が大きく変わってきます。というのは,目的あるいは到達点としての「自立」が異なれば,そこに至るサービスの種類やプロセスも異なってくるからです。

釧路での生活保護を舞台にした自立支援サービスでは、「段階論」ではなく 3つの自立のそれぞれが独立した最終的な目的として捉えた上でのユニークな 実践が積み重ねられ、大きな注目を集めました。この点は本書の第1章(畑本 裕介)でふれられていますが、目的とサービスの内容およびその成果(outcome) は相互に密接に関係しており、分断することができません、そのことを踏まえ ると、当然ながら異なる自立観は異なった成果をもたらします。また、それゆ えに、自立支援サービスがどのような成果を生み出しているかという評価、測 定の方法も違った性格のものにならざるをえません。つまり、そもそも違った 自立観のもと異なった目標をもつ自立支援サービスの評価方法については、1 つではなく複数の評価方法があって当然ということになります。

例えば、①就労効果(勤労収入増や就職率)や貨幣に換算しての経済効果、あるいは、②自己肯定感や満足度などの自己評価に基づく評価などが考えられます。行財政当局への説明には①の系統の評価によるデータが必要となることもあるでしょう。また、当事者参加の視点からは②の系統の評価が推奨されるべきでしょう。学術研究面からいえば、いずれの評価方法であっても評価項目は1つではなくて複数のものから構成されますが、それぞれの項目の相互の関連が重要であり、また、異なる評価方法の項目間の相互の関連を明らかにすることが重要です。それを手がかりに、実践面でも政策面でも有益な指針を引き出すことができるからです。

本書では、第1章(畑本裕介)が3つの自立の「段階論」と「並列論」それぞれの主張を検討し、「日常生活自立」や「社会生活自立」に関する成果指標や就労率の指標作成の「実務上の困難」を指摘しています。第3章(桜井啓太)は SROI(Social Return On Investment)を批判的に検討し、第4章(田中弘美)ではやや視点を変えて「社会的投資」による「未来的、予防的な」役割を評価する方法が模索されています。第5章(山村りつ)は、一般的には経済的自立の面から就労が論じられることが多いのですが、そうではなく、一般就労が「社会的自立実現の手段」としての役割を果たすことが強調されています。そうした理解に基づく評価のあり方が問われています。第6章(後藤広史)では、就労支援の効果が「外部環境としての雇用情勢」に影響を受けることが示され、それらを行財政当局への説明資料とする場合の難しさにふれています。

## 3 豊富な就労支援サービスの実践から

本書第II部「実践と成果」の各章ではホームレス支援や中間的就労をめぐる 豊富な取り組み事例が紹介されています。

いくつかを挙げれば、例えば第6章(後藤広史)では「路上生活者」の 55.6%、住居喪失者の86.5%が「働いて稼いで食べていく」点で「自立」して いること、「社会福祉が想定してこなかった『就労自立』の体現」が示されています。また、すでにふれたように、雇用情勢などの「外部環境」という変数の影響があるため就労自立支援の評価が難しいことが明らかにされます。第7章(池谷啓介・簗瀬健二)では、福祉だけでないまちづくりという大きな取り組みのなかでの、参加者の「自尊感情」を高めるような活動が注目されます。このことは支援活動の成果の評価方法にも新しい視点を付け加えるものでしょう。そのほかにも、大阪府の箕面市では、①生活保護の初回相談に生活困窮者自立支援関係のNPO職員が同席していること、②「生活困窮者就労の最大のリソースは市役所」であるという捉え方に基づく「箕面市短期雇用職員登録制度」の活用など、全国的に普及してよい先進的取り組みがあります。

第8章 (中野謙作) では,「地域で原則的に支える仕組みができれば,生活保護を減少できる」という信念のもと,「若者の家庭内困難」に向き合い,また保護者支援なども精力的に取り組んでいる例が紹介されています。「自立への段階」を踏まえた「段階的仕事づくり」が試みられ(京都の事例の「ステップアップ就労」も同じ趣旨のものです),若者たちの「出口」を増やすことの必要性が強調されています。

最後に第9章(高橋尚子)では「あんたら今はまだ何もできひんのやから返事くらい大きな声でしいや」と毎日送り出している中間的就労の実践が紹介されています。ちなみに、本書では大阪の箕面市、栃木県、京都府での取り組みを紹介していますが、そのいずれでも就労支援は「セミナー型」ではなく「体験型」が行われています。京都での取り組みの特徴は、①10日間という、他よりも長期に及ぶ合宿による「体験型就労」、②他では見られないほどの多くの企業や事業所が中間的就労の支援に参加していること、③現在、セルフチェックシートと評価指標をもとに参加者のスモールステップも見逃さない緻密な評価システムを構築中であることです。

本書は下記のセミナーの講演記録と座談会記録をもとに編集されたものです。前著と同じように、研究者と現場第一線の実践家の共同作品であり、研究と実践双方に大きな刺激と有益な示唆を与えるものと確信しています。

- ◆同志社大学社会福祉教育・研究支援センター主催 2018年度連続公開セミナー「貧困問題と就労自立支援サービス再考」:2018年6月23日 堅田香緒里,7月14日後藤広史,7月21日池谷啓介・簗瀬健二,7月28日桜井啓太,9月29日田中弘美,10月13日山村りつ,10月27日中野謙作,12月8日畑本裕介・高橋尚子の各氏
- ◆座談会は生活保護ケースワーカーの現役および経験者併せて3名の参加で行われました(2018年11月2日,於・同志社大学)。①就労自立支援プログラムが現場でどのように受け止められ、どのように行われていたか──「支援の標準化」という意味をもっていたこと、年金や就労に関する「専門性のある外部の人を入れる」ことを伴ったこと──、②生活保護自立支援プログラムと生活困窮者自立支援プログラムとの違い、両者の関係、③生活保護では「半福祉・半就労」が現実としてあること、近年の保護費引き下げによって保護廃止へ押し出す圧力は強まっているものの、逆に給料の水準が低すぎて再び生活保護へ戻ってくる事態も生まれつつあること、など、大変興味深い事例の紹介があります。本論と併せてお読みくださるようにお願いします。
  - 1) やや文脈を異にし、直接「自立」とは関係しないが、以下の離別シングルマザーの発言はこの点に関して示唆に富むように思われます。
    - 「『……アル中・暴力・浪費・生活費を渡さない』前夫から『着の身着のままで』家を出て母子寮に入った。入寮後1か月後に幼稚園の給食調理のパートとして働き始めた(月収9万円)。同時に,福祉事務所で『大阪ではパート収入では子3人抱えて生活できないから申請するように』と勧められ,生活保護手当の支給が開始された。生活保護を受けている時の気持ちは『ありがたい。保護を受けられるのがうれしかった。独身時代に一生懸命高い税金を払ったかいがあった』」(埋橋孝文(1999)「生活と生活意識」財団法人家計経済研究所編『ワンペアレント・ファミリー(離別母子世帯)に関する6か国調査』79頁)。
  - 2) 自尊感情(自己肯定感)に注目した子どもの貧困への対応については、埋橋孝文・矢野裕俊・田中聡子・三宅洋一編著(2019)『子どもの貧困/不利/困難を考えるⅢ—施策に向けた総合的アプローチ』ミネルヴァ書房、第2章を参照してください。北芝の取り組みが紹介されています。
  - 3) 埋橋孝文+同志社大学社会福祉教育・研究支援センター編(2018)『貧困と生活困窮者 支援―ソーシャルワークの新展開』法律文化社。