

生活保護制度における障害者就労支援の現状と課題

金 仙玉

はじめに

I 理論的背景

1. 障害認識の変化とワークフェア
2. 障害者就労環境とワークフェア

II 生活保護制度と障害者受給者

1. 生活保護とは
2. 被保護受給世帯と障害者受給者の状況

III 生活保護制度における障害者就労支援の現状と問題

1. 自立支援プログラム成立と実施現状
2. 自治体独自の就労支援プログラム
3. 事例からみる自治体独自の就労支援プログラムの成果
4. 自治体独自の就労支援プログラムの諸問題
 - 1) 生活保護原理に関する問題
 - 2) 最低賃金と生活保護基準との整合性問題
 - 3) 稼働能力阻害要因把握に関する問題
 - 4) ケースワーカーの専門性に関する問題

おわりに ―今後の就労支援の方向性―

キーワード：生活保護制度、障害者、ワークフェア、自立支援プログラム、自治体独自の就労支援プログラム

はじめに

1980年代以降、西欧先進国の福祉改革は福祉給付と就労を積極的に連携させるという共通点がみられる一方（Taylor-Gooby 2001）、障害者を対象とする福祉給付プログラムにおいても類似の変化がみられてきた。このような福祉と就労の連携を通じた自立を強調するワークフェア⁽¹⁾（就労連携福祉）政策への志向は、日本にも影響をもたらした。とりわけ公的扶助の受給者等を対象とした就労支援・自立支援策が強化されている。

2005年に導入された生活保護の自立支援プログラムは日本的ワークフェア⁽²⁾の代表的な形態であり、就労の義務と生計給付の結合を通じて低所得層の自立を目指している。自立支援プログラムは、生活保護受給者の現状と自立を阻害する要因を把握し、それぞれ類型化したうえで組織的に支援を行うために福祉事務所が策定するものである。そのうちのひとつとして策定さ

(1) 本稿では「ワークフェア」概念を福祉受給者の就労活動に参加させるための政策プログラムと定義する。障害者を対象とするワークフェアプログラムを意味する用語として「障害者ワークフェア」を使用する。

(2) 山本久（2004）は日本を救うブレイクスルーとして日本型ワークフェアを提唱し、ワークフェアは、

福祉給付者やその予備軍の就労インセンティブを高め多くの就労を促すものであり、税・社会保険の受給者を負担者へ転換し、社会保障財政の基盤を強化することにつながる福祉国家の財政危機対応策への効果を期待する。また、長期的な受給依存による福祉受給者への社会的排除や疎外に対して、就労を通じた社会的包摂をすすめることができるとしている。

れる就労支援プログラムに基づき生活保護における就労支援が行われる。就労支援プログラムとして、すぐに就労可能な受給者を対象としたハローワーク連携型の就労支援プログラム⁽³⁾と病気や障害など何らかの就労阻害要因を抱えた受給者を対象者とした自治体独自の就労支援プログラムが実施されている。施行4年目に入っている自治体独自の就労支援プログラムは一部の自治体では積極的な成果をあげているものの、様々な面から問題点が指摘されている。

そこで本稿では生活保護の自立支援プログラムにおける自治体独自の就労支援プログラムに焦点を当て、障害者受給者の就労支援の現状と問題点を明らかにし、今後の障害者受給者の就労支援の方向性を提示することにする。

I 理論的背景

就労無能力者として認識されていた障害者に対してもワークフェアが強調される現象は障害を眺める社会認識の変化に起因したと考えられる。1990年代以降多くの先進国では精神的、身体的損傷の程度が深刻になればなるほど就労活動が制約されるという従来の障害観から脱した。重度の損傷がある場合も社会的、物理的環境改善を通して就労参加が可能だという観点に変化しながら (Marin 2003; Social Health and

Family Affairs Committee 2002)、障害者の就労活動が生計を得るための経済的意味とともに、障害者福祉が追求する社会への統合を可能にする手段として認識されている。

本節では先行研究と先進国の経験を通して障害認識と就労環境改善によるワークフェアの出現背景を考察することで、障害者ワークフェアがどのような脈絡で行われるのかを理解し、日本の生活保護制度の障害者就労支援の示唆を得ることとする。

1. 障害認識の変化とワークフェア

障害政策で規定する障害概念⁽⁴⁾は、その社会が障害をどのように認識するのかに対する共通された価値を意味する。これをもとに政策の目標と具体的な対象、内容が決定される。したがって、障害政策の形成と変化を説明するのに非常に重要な部分を占める。

1990年代以降、国際社会で障害に対する認識は個別的、医療的次元から権利と自立を強調する社会的次元に転換される傾向を見せている。これはアメリカ、イギリス、オーストラリアなど国連189ヵ国の中25%以上の国々で障害者差別禁止法の制定 (Thornton 2004) と障害運動の拡がり、自立生活サービスモデルの強調など障害者福祉を実現する手段にも大きな変化をもたらした。

(3) 対象は、生活保護受給者の中で「稼働能力を有する者」「就労意欲がある者」「就職にあたって阻害要因がない者」「事業への参加に同意している者」の4要件を満たす人である。支援の内容としては、一般の職業相談・紹介の実施のほかに「ハローワークにおける就労支援ナビゲーターによる支援」「ハローワークにおける公共職業訓練の受講あっせん」「生業扶助等の活用による民間の教育訓練講座の受講勧奨」「トアリアル雇用の活用」のメニューが用意されている。

(4) 障害は医療的、経済的、社会政治的、行政的観点など多様な視角で定義されている。Oliver(1990)は、従来の障害者福祉の根幹になった医療的障害概念と対比して社会的障害概念を理論的に発展させ、二つ

の障害概念モデルが障害政策を説明するのに主に使われている。医療的障害概念モデルは、障害が個人の医療的条件によって決められ障害者を欠陥がある存在として見なされてきた。反面、社会的障害概念モデルは障害という現象を障害者の社会統合という観点で定義されている。比較的最近までも大部分の国々で個別的、医療的障害概念が主導したが、1980年代以降から社会的障害概念が浮上し始め1990年代以降さらに強化される傾向である。このような傾向は障害に対する公式的な定義として広く使われる世界保健機構の障害分類体系が障害に対する社会的観点を包括したICFの変化過程でよく現われている (WHO2001)。

このような障害認識パラダイムの転換は、障害者を就労無能力者として認識し現金給付方式を展開してきた既存の所得保障制度にも就労参加を支援する方案を導入する変化をもたらした(Marin 2003; Oorschot&Hvinden 2000)。すなわち個人的、医療的観点から定義される障害は就労能力の脈絡で就労遂行能力の限界と同一視され、これに基づいた所得保障制度においては身体的、精神的損傷が就労活動を制約することと認識し、就労能力を喪失した障害者を一方的に保護するかまたは生計を支援する現金給付のみを強調してきた。反面、障害に対する社会的観点に基づいた所得保障制度においては障害者に対する政策の目標は障害者を社会から分離させる環境の改善と反差別、機会平等などに置くようになる。重度の医療的損傷がある場合にも障害者の参加を制限する環境を改善することによって社会での就労参加が可能であると評価し、就労参加を通して社会統合が行われるように制度的措置の用意に重点を置いている。

Marin (2003) は、何十年間続けていた障害に関するパラダイム転換が損傷に対する公共の認識と政策反応、特に所得保障政策を変化させたという。OorschotとHvinden (2000) の研究でも障害者の所得保障政策での就労連携改革の主要原因として障害を眺める視角の変化を挙げている。

したがって、障害者ワークフェアは福祉国家危機に対処するための福祉改革の一環として受給者の給付脱却と就労参加を支援するための政策手段でありながらも、このような政策理念が障害に対する社会的認識変化に基盤している点において一般的なワークフェアとは区別される特性を持っている。

2. 障害者就労環境とワークフェア

アメリカのワークフェアプログラム⁽⁵⁾は、自由主義的人的資本論に即して福祉受給者の技術向上と主観的な就労働機強化を貧困脱却のための主な戦略としている(박능후 2001)。しかし、このような戦略はすべての個人が労働市場に均等に接近する機会を持っていて労働市場が完全競争的な方式で作用すると仮定しているが、労働市場にも市場失敗があり労働市場に近付くことさえ難しい脆弱階層が存在している。

このように、未就労原因を供給側面ではない需要側面と関連している社会的排除の結果として理解する場合は、直接的に雇用創出に介入する戦略が導き出される。労働市場で脆弱階層を支援することで、彼らが排除される否定的な結果を与えないように政策的介入が重視される。これにより多くのヨーロッパ諸国は、職業斡旋、職業指導などの雇用安定サービス、職業訓練はもちろん就労者と雇用主に対するインセンティブ提供を通して働き口を創出する積極的労働市

(5) 先進諸国の福祉改革過程で登場したワークフェアの概念は、福祉受給者を就労活動に参加させるための試みとして各国の経済的危機状況と政治的、制度的背景によって多様に定義されている。ワークフェアは、アメリカ式ワークフェア(workfare)、就労福祉プログラム(welfare-to-work program)、積極的労働市場政策(active labour market policies)など代表的な三つの政策類型内で相違に定義される。早くから公的扶助受給者に就労関連活動に対する参加を義務化させたアメリカ式ワークフェアでは、就労関連活動に参加しない場合制裁を強く行う懲罰的な意味が強調される。すなわち、個人の就労責任および義務

が強調されている反面就労を支援する訓練が不十分である。イギリスの就労福祉プログラムは、アメリカ式ワークフェアに比べて受給者が選択する労働の種類が多様で、労働条件が劣悪ではない。これによってアメリカとヨーロッパ諸国の中間に位置すると評価されているが、ワークフェアと同じく就労に対する要求あるいは強制的な要素の内在が政策の特徴である。スカンジナビア福祉国家を中心とする積極的労働市場政策でのワークフェアは就労義務を履行しない受給者に懲戒や統制よりは権利と機会の性格を持って求職動機を付与して能力を培うことに重点を置いている(박능후 2001)。

場政策を強調してきた。受給者の福祉依存を強調するアメリカでも低所得勤労者のための税額控除や福祉受給者を含んだ脆弱階層を雇う雇用主に税額控除を提供させ、就労脆弱階層の就労参加と給付脱却を促している。

Marin (2003) は、障害者の就労参加を促す十分なりハビリテーションプログラムや雇用政策の不足が現金給付を中心とした障害政策を強化させたと指摘している。障害者就労環境改善が障害者の所得保障政策をワークフェア政策へ転換させる重要な要因になったことを示唆している。

障害者の就労活動を支援する政策介入として、障害者職業リハビリテーションプログラムは以前から強調されてきた。同時に、未熟練障害者の就労働機と雇用を高めようと就労補助金を提供する方式が活用されてきた。最近では低所得世帯の就労意欲を阻害せず、世帯の仮処分所得を増大させる税額控除方式が障害者就労者を対象とする場合、非障害就労者より大きい給付を提供することで、障害者所得保障および就労誘引により大きい効果があると評価されている。

BaldwinとJohnson (1995) は、雇用主の偏見や先入観が強く受けている障害者がそうではない障害者より就労可能性や賃金が相対的に低いと分析した。障害者就労問題の主要要因として就労による福祉恩恵喪失に対する憂慮と雇用主の否定的態度を指摘している。

このように障害者の就労能力増進および就労意欲を高めるためのリハビリテーションサービス拡大と低所得障害者就労者に対する賃金支援、障害者の雇用創出のための差別禁止措置と雇用主に対するインセンティブ導入など障害者就労環境の向上は障害者の就労活動参加を支援することによって公的扶助制度においても給付と就労活動を積極的に連携させることが可能になる。

Ⅱ 生活保護制度と障害者受給者

1. 生活保護とは

生活保護制度は、日本国憲法第25条に規定する理念に基づき、「すべての国民は健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。国はすべての生活部面において社会福祉、社会保障および公衆衛生の向上および増進に努めなければならない」と規定されており、現行の生活保護制度はこの理念のもと、戦後の混乱下の生活困窮者を背景とした1946年制定の旧生活保護法を基礎に日本国憲法施行後の1950年に制定された(河本 2007)。

生活保護を受けるためには自己のあらゆる資産や能力を最低限度の生活を維持するために活用してもなお生活が維持できないという条件が求められる。また各種の社会保障施策による支援や不動産等の資産、扶養義務者による扶養、稼働能力等の活用も保護実施の前提である。

保護の実施機関は、都道府県知事および市町村長により設置される福祉事務所が定められており、生活保護受給の要否を決定する過程は、申請による場合と職権による場合の二通りがある。申請による場合は、生活福祉資金や障害者施策等各種の社会保障施策活用可否を検討してから要保護者による保護の申請が行われた後、福祉事務所による預貯金、保険、不動産等の資金調査、扶養義務者による扶養可否の調査、年金等の社会保障給付、就労就労収入等の調査が行われ、生活保護費受給の要否が決定される。職権による場合は急迫(職権)保護した要保護者に対し、医療機関への入院や保護施設への入所措置を行った後、福祉事務所により預貯金、保険、不動産等の資金調査、扶養義務者による扶養可否の調査、年金等の社会保障給付、就労収入等の調査が行われ、生活保護費受給の要否が決定される(河本 2007)。

保護適用となった後も、福祉事務所は世帯の実態に応じて年に2～12回の訪問調査を行い、

被保護者に収入・資産の届出を義務付け定期的に課税台帳との照合を実施する他、就労の可能性のある者への就労支援も行う（河本 2007）。

受給者世帯に対する給付方式は、受給者の所得認定額と世帯別最低生計費の不足分について給付が行われる補填給付方式による。給付の種類は生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助及び葬祭扶助の8つから構成されており、受給者の必要性に応じて障害者加算、介護保険料加算、在宅保険料加算などが支給される。

2. 被保護受給世帯と障害者受給者の状況

1952年度の被保護世帯は70万2,450世帯であったが、1957年度には57万9,037世帯にまで減少した。その後、1984年の78万9,602世帯まで増加した後、再び1992年度には58万5,972世帯まで減少する。しかし再度、被保護世帯数は急増し、2005年度にははじめて被保護世帯が100万世帯を突破した。2006年度現在107万5,820世帯で、被保護世帯数が法施行後最高値となった（池田 2009）。

被保護世帯の動向の特徴として、①非稼働世帯化、②世帯人員の小規模化、③長期受給世帯の多さである。1960年度から1975年度までの間、稼働世帯数が33万3,744世帯から16万767世帯へと半減する一方、非稼働世帯数は27万1,008世帯から54万4,017世帯へ倍増した。稼働世帯と非稼働世帯の構成比についてみると、1960年度には稼働世帯55.2%、非稼働世帯44.8%と、稼働世帯が大きく上回っていたが、1965年度を境に逆転し1975年度には、非稼働世帯が8割近くまで増大した。その後も非稼働世帯化は進み2001年度には、88.1%を占めた。その後、稼働世帯数が微増したものの、2006年度現在、稼働世帯は12.7%（11万687世帯）、非稼働世帯は87.3%（93万7,650世帯）となっている（池田 2009）。

世帯類型別の被保護世帯の動向は2006年度現

在、被保護世帯数が最も多いのは、高齢者世帯で、47万3,838世帯（44.1%）、ついで傷病者世帯が27万2,170世帯（25.3%）、障害者世帯で12万5,187世帯（11.7%）、その他世帯で10万9,847世帯（10.2%）、母子世帯で9万2,609世帯（8.6%）である。このように高齢者世帯や傷病・障害世帯など非稼働世帯が多く占める世帯類型が全体の8割を超えているのが特徴である。

生活保護は障害者を特に対象とする制度ではないが、それを受給する障害者は多い。例えば、厚労省「身体障害児・者実態調査」（2006）では、調査項目の一つとして生活保護の受給状況が設けられているが、それによれば、身体障害者の3.6%は生活保護を受給している。また、地域が限定されるものの、知的・精神障害者も調査対象とする東京都「障害者の生活実態」（2008）では、生活保護を受給していると回答した者の割合が身体障害者7.0%、知的障害者2.7%、精神障害者31.0%となっている。これらの数値は全体の保護率に比べればはるかに高く、生活保護を受給する障害者が多いことを示している。一方、世帯ベースで見ると、上記で述べたように被保護世帯約107万世帯（2006年）のうち、約12万世帯は障害者世帯となっている。定義上、障害者世帯とは「世帯主が障害者の世帯」であるため、障害者のいる被保護世帯はこれ以上に多いと推測される。分母となる障害者世帯の世帯数（全国）が把握できないため、高齢者世帯や母子世帯のように世帯保護率を推計することはできないが、障害者世帯の世帯保護率は高くなっていると考えられる。特に精神障害者では就業率が圧倒的に低く、同居者無しがやや多いだけでなく、年金未受給の割合が高いため、生活保護に依拠せざるを得ないケースが少なくない（百瀬 2008）。

Ⅲ 生活保護制度における障害者就労支援の現状と問題

1. 自立支援プログラム成立と実施現状

生活保護の抜本改革を目指して2003年8月、社会保障審議会福祉部会「生活保護制度のあり方に関する専門委員会」が設置され、「利用しやすく自立しやすい制度へ」という方向の下に、生活保護制度に関する全面的な見直しの論議が行われ、2004年12月には最終報告書が出された。

本報告書において、自立に向けた支援では、①現在の生活保護の制度や運用のあり方で生活困窮者を十分支えられているか、②経済的な給付だけでは被保護世帯の抱えるさまざまな問題への対応に限界があるのではないかと、③自立・就労を支援し、保護の長期化を防ぐための取組が十分出るか、④担当職員個人の努力や経験等に依存しやすくなっている実施体制に困難があるのではないかと等の理由から、「生活保護制度のあり方を、国民の生活困窮の実際を受け止め、その最低生活保障を行うだけでなく、生活困窮者の自立・就労を支援する観点から見直すこと」が要請され、「被保護世帯が安定した生活を再建し、地域社会への参加や労働市場への『再挑戦』を可能とするための『パネ』としての働きを持たせることが特に重要であるという視点」が強調されている。この報告書では、「自立支援」について「利用者が心身ともに健やかに育成され、又その有する能力に応じ自立

した日常生活を営むことができるように支援するもの（社会福祉法3条）」を意味すると確認し、内容を①就労自立支援、②日常生活支援、③社会生活自立支援の3つに整理した。これを受ける形で2005年度より各地の福祉事務所は自立支援プログラムを実施している。自立支援プログラムとは、生活保護の実施機関である福祉事務所が管内の被保護者全体の状況を把握した上で、被保護者の状況や自立阻害要因について類型化を図り、それぞれの類型ごとに取り組むべき自立支援の具体的内容および実施手順等を定め、これにもとづき個々の被保護者に必要な支援を組織的に実施するものである。自立支援プログラムは受給者が主体的に参加するものであり、同意を前提すると確認している。他方で、自立支援プログラムは被保護者が就労・生活向上の義務を果たすための手段であり、受給者の取り組みが不十分な場合もしくは、参加を拒否した場合には、文書による指導をへて保護は停止又は廃止されると明記している。2007年度における自立支援プログラムの策定・実施状況は表1の通りである。

2. 自治体独自の就労支援プログラム

自立支援プログラムの全体像は上記のように多様なものであるが、2005年6月から就労支援の部分のみが先行的に実施された。就労支援プログラムとして、すぐに就労可能な受給者を対象とした職安連携型の就労支援プログラムとは別に何らかの就労阻害要因を抱えた受給者を対

表1 2007年度における自立支援プログラム策定・実施状況

種 別	策定済みプログラム数	参加者数(人)	達成者数(人)
就労自立に関する自立支援プログラム	1,360	61,728	20,997
日常生活自立に関する自立支援プログラム	1,269	36,814	22,580
社会生活自立に関する支援プログラム	240	2,690	1,591
合 計	2,869	101,232	45,168

※策定状況は、2008年3月末。実施状況は、2007年度実績
出所：社会福祉士養成講座編集委員会2009、『就労支援サービス』

表2 就労支援に関するプログラム策定状況

	2006年12月		2007年12月	
就労支援に関するプログラム策定済自治体数	422	49.2%	730	84.1%
就労支援に関するプログラム未策定自治体数	435	50.8%	138	15.9%
就労支援に関するプログラム数	620		1,143	

出所：布川2009、『生活保護の論点』p141

表3 就労支援の成果（2006年度実績）

	新規就労	増収	合計
1 福祉事務所による就労支援プログラム	9,237	3,043	12,280
2 ハローワークとの連携事業（生活保護受給者等就労支援事業）	4,222	1,180	5,411

注1：福祉事務所による就労支援プログラムの参加者数は、34,000人。

注2：同一人物が就職と退職を繰り返した場合、ここでは実人員でカウントしている。

出所：布川2009、『生活保護の論点』p141

象者にした自治体独自の就労支援プログラムが実施されている⁽⁶⁾（表2）。このプログラムは自治体がセーフティネット補助金を活用して、就労支援専門員を福祉事務所に配置し、地域にある求人の掘り起こしや、対象者の動機付け、日常生活の支援が行われている。支援した受給者の数は、職安連携型の就労支援よりも多くなっている（表3）。

生活保護における就労支援で着目すべきは、就労阻害要因がなく就労意欲も高い人を対象とするハローワーク連携型の就労支援プログラムではなく、自治体独自の就労支援プログラムである。自治体独自の就労支援が対象とする人の中には、就労可能とはいえ、病気や障害などの就労阻害要因を抱えているため一般のフルタイム求人に応募し、採用されるのが難しい人たちである。こうした人たちを対象とする自治体独自の就労支援プログラムこそ、支援メニューの多様性と支援の質の高さが求められる（布川2007）。

3. 事例からみる自治体独自の就労支援プログラムの成果

ここでは、自治体独自の就労支援プログラムの成果に注目し、その意義を検討する。大阪市では、受給者の実態にあわせた体系的なメニューを提供している。就労支援員はもとより精神保健福祉士、臨床心理士などの専門職が対象者に寄り添い、就労阻害要因を明らかにし、それを取り除くために日常生活援助と社会生活援助に時間をかけて取り組んでいる。受給者の就労阻害要因に着目するのではなく社会的なつながりに視点をおいた実践も行われている（向井2007）。

釧路市は、地域福祉、コミュニティとかわりがあることこそ自立であるとのアプローチから、図1のように生活保護受給者の自尊意識、自己肯定感重視に根ざした生活型の取り組みを体系化している。対象者の職歴、生活歴、意識を踏まえ働くとは社会的、地域的に有用な労働であると定義し直し、一般就労ではなく、人と

(6) 2005年度に、国は、地方自治体が自立支援プログラムの策定やさまざまな自立支援サービスを総合的、一体的に実施することにより、地域社会のセーフティネット機能を強化するため、従来の生活保護費補助金と他の補助金を統合し、「セーフティネット支援

対策等事業費補助金」を創設した。自治体はこの「セーフティネット支援対策費補助金」を使い、支援専門員の配置、協力事業者への委託など自治体独自の取り組みをしている。2008年度予算額は195億円である（布川2009）。

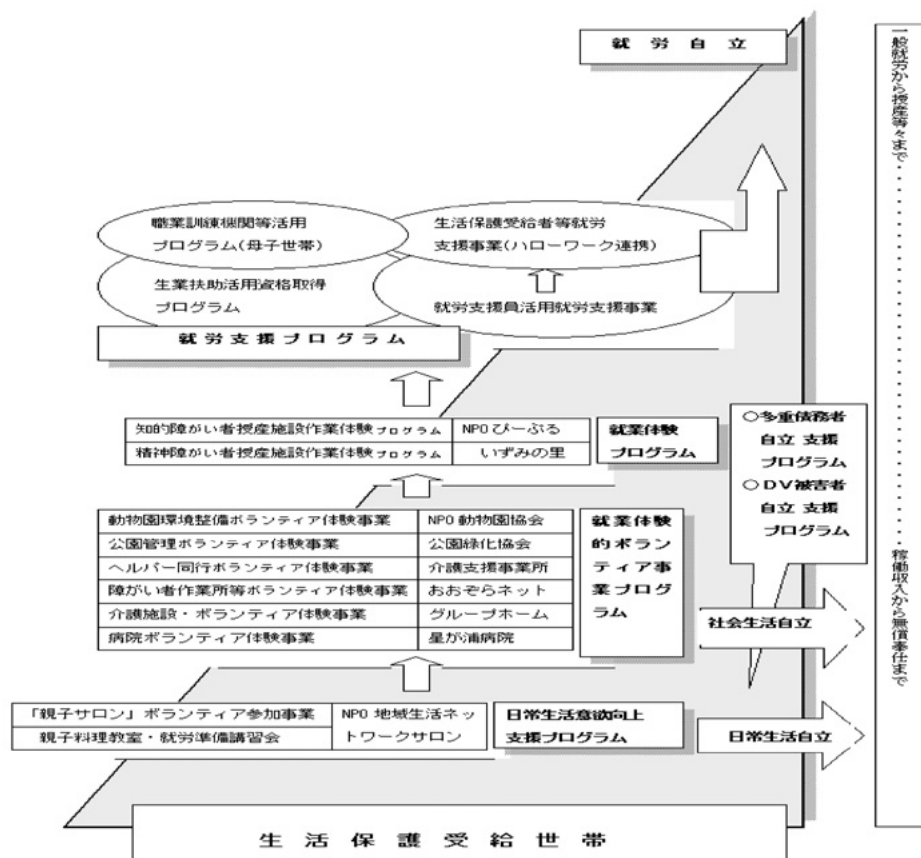


図1 釧路市生活保護自立支援プログラム全体概況

のかかわりを重視したボランティア的就労体験を含んだ中間的就労を提供している。就労の意味を捉え直し、受給者の人としての発達や社会貢献への要求・欲求に気づき、地域における社会関係資本の形成を目指す支援をしている。

京都府山城北福祉事務所は、就労支援の目標を生活保護から脱却することにおいて5年、10年先を見越した長期的な視点からの援助に取り組んでいる。山城北福祉の特徴は、できるだけ高い水準での就労（自立）を目指すことである。5年先、10年後の生活はどうなっていると思うか、どうなっていたらいいと思うかをケースワーカーと話し合い今何に努力するかを明確にする。こうした支援の中で支援対象者の抱える課題がケースワーカーにより深く理解され、生活

保護の生活水準を超えたいという意欲と就職活動に打って出る力を高めている。資格取得の援助手段として生業扶助を積極的に活用している。

これらはそれぞれアプローチは異なるものの、いずれもいきなり稼働能力を活用せよと生活保護受給者に目先の就労支援を迫るのではなく、就労の前提として生活保護受給者が抱える多様な問題を解決する必要性を認識し、生きる力、社会的つながりをつけることを目的に、日常生活自立支援、社会生活自立支援に取り組むという就労のための福祉を重視している点で共通している（布川2007）。

就労には収入を得るという意味だけでなく、社会的つながり、人間関係の場という意味

もあり、自治体独自の就労支援プログラムの就労については、収入面だけではなく、この意味も位置付ける必要がある。作業所や短期間労働しか行えない稼働能力の人であっても、これらの就労を行うことが社会参加であり、社会生活自立を得る契機という評価ができる（布川2006）。

4. 自治体独自の就労支援プログラムの諸問題

1) 生活保護原理に関する問題

生活保護の原理的な問題として、生活保護制度のなかに最低限度の生活を保障するプログラムと就労支援プログラムが共存している点である。

株本千鶴論文「韓国の自活事業」は、公的扶助による就労支援の可能性を検討したものであり、公的扶助制度のなかで行われる就労支援プログラムは社会全体の雇用政策、労働政策、失業政策の影響を受けやすくなり、経済の沈滞や少子高齢化の波動を受けて、生産性向上が政策の前面に押し出されてくると、自治体独自の就労支援プログラムの福祉的な効果よりも生産的な効果がより強く追求される可能性がある。最低限度の生活保障という基本原理が見えにくくなることも考えられる。そうすると受給権者の制度理解にも影響が及び、スティグマが膨張されるかもしれない。生活保護制度の原理と就労支援プログラムの原理の両者を生かすため、プログラムをなんらかの形で別立ての制度として運営することは検討されてもよいだろうという知見は生活保護制度の生活保障と就労支援の融合を考える上でも、示唆点が多いと思われる。

2) 最低賃金と生活保護基準との整合性問題

現行生活保護制度の給付は、受給世帯収入が最低生計費を下回るとその不足分について金銭給付が行われる補填給付方式をとっている。補填給付方式は、基礎控除等により就労収入が上昇しても可処分所得が一定に保たれるように設

計されており、就労収入増に応じて就労費用を差し引いた分だけ支給額が減額されているため、多くの被保護世帯では総収入が変わらない場合がほとんどである。

障害者受給者の就労意欲を高めるためには、最低賃金と生活保護水準の均衡が重要である。生活保護受給障害者は、障害による追加費用、医療保険や国民年金の免除、各種租税公課・公共サービスの利用料の減額が行われることから実質的には最低賃金と生活保護の逆転現象が発生していることになる。こうした逆転現象は貧困のスパイラルを形成し被保護世帯の自立を阻害することになる。この点については、平成18年12月の労働政策審議会答申「今後の最低賃金制度の在り方について」においても社会保障政策との整合性や最低賃金水準の決定要素の一つである労働者の生計費として生活保護に関わる施策としての整合性が必要であると指摘されている。

3) 稼働能力阻害要因把握に関する問題

生活保護自立支援の手引き（2008）によれば、就労支援支援プログラムは就労阻害要因について以下のように分類している。

精神障害は、精神の疾病等の状態が固定化しており、精神障害者福祉手帳が等級に関わらず交付されている者である。精神傷病は、うつ、パニック症候群、アルコール依存症などの精神の疾病で病状の固定化を見ないものである。身体障害は、身体の障害で病状が固定化しており、身体障害者手帳が等級に関わらず交付されている者、及び知的障害により療育手帳が交付されている者である。ただし該当障害が就労する上で影響がないものは就労阻害要因と取り扱わない。身体傷病は、身体の傷病であり、手術後の経過観察、リハビリを含む。完治後は当然に就労阻害要因とはならないとしている。

また病状調査は、障害、傷病を有する稼働年齢層（18歳から64歳及び18歳未満であって就労

させるべきもの)の被保護者に対し医師による病状調査を行い、職種を限定せず就労可能か、就労する上で条件が生じるか、福祉作業所などでの作業程度が妥当かを判定する。就労に関する病状調査とは身体的な状況のみから、就労について判断するものであり、能力上の問題を調査するものではない。能力的に見て不可となっているケースがあるが、これは心身に異常がないのであれば就労は可能であるが就労阻害要因となるものであるとしている。

ここでわかるように障害別に就労阻害要因の定義はしているものの、具体的にどの身体の障害状態が就労活動を妨げるのかをより詳細に規定する就労能力判定マニュアルがないことと、医学的に生じた身体的、精神的損傷がい就業能力と同一視されているため稼働能力の喪失の度合いが大きい人ほど、現実に関わなくなっているという問題がある。

医学的に生じた身体的、精神的損傷を就業能力の喪失という認識の改善と障害者の就業能力を判定できる審査体系確立の一環として障害者の就業能力判定マニュアル開発が求められる。

4) ケースワーカーの専門性に関する問題

上記に述べた問題を制度上の問題とすると、もう一方で以下のような支援機関側の問題がある。就業支援プログラムの実施において、ケースワーカーとの間の信頼関係の回復や受給者同士の関係性の構築などを具体的に進めることが、自立支援が効果をあげる鍵になっている(布川2007)。生活保護制度においてケースワーカーの担当世帯数の基準については、社会福祉法第16条で1人あたり被保護世帯80と定められている。ケースワーカーは、認定業務と自立支援業務が主な業務であるが、とくに前者は資産認定等現状では非常に困難な業務を含み、被保護世帯の増加に伴って負担が大きくなっている。また、精神疾患やアルコール等の依存症、多重債務、ドメスティックバイオレンス被害

への対応等、多様な問題を抱える世帯の増加に対応するための経験豊かなケースワーカーの育成とケースワーカー間の連携が求められている。福祉事務所でケースワーカーとして働いているのは、主に一般行政職の職員である。2、3年単位で別部署へ異動しており、経験の浅い新人ワーカーや現場経験のない査察指導員がそれぞれ多い(4分の1程度)ことは問題と考えられる(河本2007)。

さらに河本は、ケースワーカーには全国的な技能研修や一定期間の資格試験(試験に落ちれば資格を剥奪される)を課し、標準化や質の確保をねらうべきで、就業促進指導員を設置することで、認定業務と自立支援業務の役割分担を行いケースワーカーは就業支援に力を注ぐことができ被保護者の自立を促すことが期待されるという。

おわりに—今後の就業支援の方向性—

第一に、I章で考察したように、日本の生活保護制度で障害者受給者の就業を促すためには、どのような政策手段を導入するのかを決める前にまず、障害に対する認識の変化と就業環境の造成が先行されなければならない。その後このような障害認識と就業環境変化の脈絡と一致するように就業インセンティブの適用範囲と規模を大幅に拡大させる必要があると考えられる。

その為の、就業インセンティブについていくつかの方向性を具体的に提案する。まず、給付算定において勤労所得の控除は公的扶助制度の補填給付方式による問題点を補完する代表的な戦略として活用されている。勤労控除方式が障害者の就業復帰を効果的に促すためには適正な控除水準を決定することがなによりも重要で、勤労控除が低い場合は就業能力があっても就業活動を避ける傾向がある。十分に誘引策として作用するほどの水準を保障する必要がある

(변용찬 2003)、単純な定額あるいは定率方式の所得控除は就労働機誘引に大きな影響を及ぼさない (박능후 2001)。

このように就労の際に実所得を高める給付方式にもかかわらず、障害者は一旦定期的に提供される障害年金や公的扶助給付を受給し始めれば就労への復帰は難しくなるということが専門家の共通の見解である (Burkhauser 他1997)。O'Day (2001) は、給付申請者が職務上に困難を起こす障害状態でリハビリテーションまで臨時的な給付を受けなくなると、障害者は永久的な給付を受けるか、何も受けられないという二者択一状況に置かれ、結局長期依存的な受給者に転落されざるをえないという。障害者は非障害者に比べて作業環境の不適切性、対人関係の困難などによって就労状態の継続が難しく (김승아 1995)、障害者の就労参加を誘引できないという限界点が頻繁に指摘された (Atkinson 1993)。デンマークでは就労活動によって所得が資格制限基準より多くなって給付が中断されると安定的な就労が保障されるまで臨時 (部分) 給付を提供し (OECD 2003)、障害者の就労復帰意志を強化させている。

これと類似して不安定な就労状態による就労意欲減少を防止する戦略として、就労所得が資格制限基準より多くなっても就労所得が安定的に維持されるまでカナダでは3カ月間、オランダでは6カ月間給付が喪失されないようにする方案が導入されている (OECD 2003)。イギリスでは、不安定な就労試図の間は給付の維持はもちろん安定的な就労所得によって対象資格から完全に脱した後も一定期間は給付を延長させて (U.K.Department of Work and Pension 2002)、給付喪失の不安感を最小化させている。基本給付を延長させる戦略とともに付加給付の延長戦略も障害者の就労促進に有用である。多くの国々の公的扶助制度では生計保護の他に医療保護、住居保護、児童扶養などの付加給付を含ん

でいる。就労活動による公的扶助制度からの脱却は直ちに付加給付の喪失につながり、ことによって付加給付の喪失が就労復帰の大きな妨げになる (Edin&Lein 1996)。したがって、公的扶助の受給資格と付加給付の受給資格を分離させ公的扶助から脱却してからでも障害特性によって付加給付を延長させることが重要な就労連携要素として重要である (Mashaw 1997)。

第二に、障害者の就労支援の前提となるのは就労訓練である。生活保護給付8種のうち、就労訓練に関係するものは生業扶助であり、生業費、機能習得費、就職支度費から成り立っている。生業費は生業自営業のための設備費、器具費、資料費及び運転資金等、機能習得費は就労のために必要な技能や資格を身につけるための費用であり、就職支度費とは就職に際する衣服や履物等の購入費用である。

実際にこの生業扶助が適用となる世帯は非常に少なく、総被保護世帯のうち、生業扶助を受けている世帯は2004年度平均0.1%、2005年度平均でも2.5%に過ぎない (河本 2007)。障害者に対する就労支援プログラムをより実効性にあるものとするためには、生業扶助を積極的に活用していくことが効果的であることから、その支給要件等を見直す必要がある。例えば、現在特定の技能や資格の保有が就労の条件となっている場合などに限って生業扶助が支給されているが、これを障害者が就労支援プログラムに参加している場合には、就労に結びつく様々な支援メニューへの参加費用等についても支給できることとすることが考えられる。

後に、今回は生活保護制度における障害者就労支援の現状と問題点を文献研究を通して考察した。今後は文献研究の分析から得られた現状と問題点を実践研究を通して検証して行きたい。合わせて、日韓の比較研究を通して公的扶助による障害者就労支援政策を模索することを筆者の今後の課題の一つとしたい。

参考文献

- 1) 김승아 (キム・スンア) 「就労障害者の離職要因分析と対処方案」、韓国障害者雇用促進公団、1995年、P.2
- 2) 변용찬 (ビョン・ヨンチャン) 『障害者自立のための障害者福祉政策の現況と中長期発展方案』、韓国保健社会研究院、2003年
- 3) 박능후 (パク・ヌンフ) 『就労連携福祉(workfare) プログラム適用モデル研究』、韓国保健社会研究院、2001年
- 4) Atkinson, A. B. 1993. "Have Social-Security Benefits Seriously Damaged Work Incentives in Britain?". In *Welfare And Work Incentives: a North European perspective*. edited by A. B. Atkinson and Gunnar Viby Mogensen. Oxford University Press.pp.187-189.
- 5) Baldwin.M.and W.G.Johnson.1995. "Labor Market Discrimination against Women with Disabilities". *Industrial Relation*. Vol.34.No.4.pp.555-577.
- 6) Burkhauser, Richard V., Andrew J. Glenn, and David C. Wittenburg, 1997. "The Disabled Worker Tax Credit". In *Disability - challenges for social insurance, health care financing, and labor market policy*.edited by Virginia P. Reno, Jerry L.Mashaw & Bill Gradisom. National Academy of Social Insurance.pp.47-77.
- 7) Edin, K. & Lein, L. 1996. *Making Ends Meet: How single mothers survive welfare and low-wage work*. Russell Sage Foundation.
- 8) Marin, Bernd. 2003. "Transforming Disability Welfare Policy. Completing A Paradigm Shift". In *European Disability Pension Policies*. Edited by Christopher Prinz. Ashgate. pp.23-76.
- 9) Mashaw,Jerry L.1997. "Disability Benefits Policy: Is There a Crisis?;Findings of the Disability Policy Panel" In *Disability - challenges for social insurance,health care financing, and labor market policy*.edited by Virginia P.Reno,Jerry L.Mashaw& Bill Gradisom. National Academy of Social Insurance.pp.17-19.
- 10) OECD.2003.*Transforming Disability into Ability:Policy to Promote Work and Income Security for Disabled People*.
- 11) O'Day, Bonnie & Monroe Berkowitz. 2001. "Disability Benefit Programs - Can We Improve the Return-to-Work Record?". *Handbook of Disability Studies*. Edited by Gary L. Albrecht, Katherine D. Seelman, and Michael Bury. Sage Publications.pp.633-641.
- 12) Oorschot, Wim Van & Bjørn Hvinden. 2000. "Introduction: Towards Convergence? Disability Policies In Europe". *European Journal of Social Security*, Vol. 2.Kluwer Law International.pp.293-302.
- 13) Oliver,Micheal.1990.*The Politics of Disablement*. St Martin's Press.
- 14) Social Health and Family Affairs Committee, Council of Europe.2002.*Towards Full Social Inclusion of Persons with Disabilities* Parliamentary Assembly, Doc.9632. For Disability Organisations.
- 15) Taylor-Gooby.2001.*Welfare States under Pressure*. Sage Publications.
- 16) ThorntonP 『国際2004KEPADシンポジウム資料集』 韓国障害者雇用促進公団. 2004年
- 17) U.K. Department of Work and Pension, Social Security Office. 2002. *Permitted Work Procedural Information*.
- 18) World HealthOrganization. 2001. *ICF : International Classification of Functioning, Disability and Health*.
- 19) 池田和彦・砂脇惠著『公的扶助の基礎理論』、

- ミネルヴァ書房、2009年
- 20) 株本千鶴「韓国の自活事業—公的扶助による就労支援の可能性」野口定久編集『福祉国家の形成・編制と社会福祉政策』、中央法規、2007年
- 21) 河本悟一他「生活保護制度は受給者の自立を促しているか—福祉事務所のパネルデータをを用いた実証分析—」、大阪大学経済学部経済経営学科、2007年、p.2
- 22) 河本悟一他、前制論文、p.4
- 23) 釧路市福祉部生活福祉事務所『平成19年度釧路市生活保護受給者自立支援プログラムの取り組み報告書』、2008年
- 24) 佐藤久夫・小澤温著『障害者福祉の世界』、有斐閣マルマ、2006年
- 25) 障害者福祉研究会編集『国際生活機能分類』、中央法規、2008年
- 26) 社会福祉士養成講座編集委員会編集『低所得者に対する支援と生活保護制度』、中央法規、2009年
- 27) —『就労支援サービス』、中央法規、2009年
- 28) 杉村宏、岡部卓、布川日佐史編『よくわかる公的扶助』、ミネルヴァ書房、2008年
- 29) 生活保護自立支援の手引き編集委員会編集『生活保護自立支援の手引き』、2008年
- 30) 布川日佐史『生活保護自立支援プログラムの活用』、山吹書店、2006年、p.65
- 31) —「生活保護改革議論と自立支援、ワークフェア」埋橋孝文編著『ワークフェア—排除から包摂へ?—』、法律文化、2007年、p.202
- 32) —「自立支援の到達点と課題」『賃金と社会保障』、1456号、2007年、p.13
- 33) —『生活保護の論点』、山吹書店、2009年
- 34) 向井順子「大阪市の就業支援の取り組み」『賃金と社会保障』、1436号、2007年、p.18
- 35) 百瀬優「障害者に対する所得保障制度—障害年金を中心に」『季刊社会保障研究』、Vol.44 NO.2.2008年、p.173
- 36) 山本久『ワークフェア』、東洋経済、2007年