

生業扶助に関するメモ

岡部卓

1 生業扶助の位置づけ

○生活保護制度は、最低生活保障と自立助長を目的としている。そこで生活保護受給者に対し最低生活保障を行うと共に生活再建に向けた援助・支援をどのように図っていくかが重要となってくる。

○生業扶助は、生活保護法の中で最も自立助長の促進に寄与する扶助である。

○自立助長並びに生業扶助について生活保護法制定に関与した木村忠二郎（当時、厚生省社会局長）、小山進次郎（当時、厚生省社会局保護課長）は、それぞれの著書（木村忠二郎『生活保護法の解説』時事通信社、1950、小山進次郎『生活保護法の解釈と運用』中央社会福祉協議会、1950）で次のように述べている。

・生活保護法の目的に最低生活保障とともに自立助長を入れたことについて

△「～国民の最低限度の生活の保護と維持に当たるだけではなく、進んでその自立を助長するという自立更生を図ること～」（木村 p112）

△「～凡そ人はすべてその中に何等かの自主独立に意味において可能性を包蔵している。この内容的可能性を発見し、これを助長育成し、而して、その人をしてその能力に相応しい状態において社会生活を適応させることこそ、真実の意味において生存権を保障する所以である～」（小山 p92）

・また生業扶助について

△「～生業扶助は、要保護者の自立を助長するという本法の目的に最も適応した種類の保護であるから、他の六種類の扶助に比べて、その困窮度について多少上まわる対象についても、防貧という適用することが望ましい～」（木村 p142）

△「～生業扶助は、多少なりとも残されている要保護者の労働能力を引き出し、これを育て上げることによって現在の生活資料を得させると共に窮極的にはそれによってその要保護者が自立できるようにするものであって、生活保護の七つの扶助の中でも最も社会福祉的色彩の強いものである。」（小山 p274）

○以上のように生活保護法において最低生活保障とともに自立助長が図ること必要であること、また生業扶助は自立助長の促進を図る上で最も有効な扶助であると述べている。

<参考資料1> 自立についての考え方

○自立助長、すなわち要保護者の生活再建をどのように考えたらよいかは、その目的である自立をどのようにとらえたらよいかに関わってくる。自立(=「自立」・「自律」)には、公私の援助・支援を受けない状態を指す「自立」と、自分の生活は自分で選択・決定する「自律」の二つがある。社会福祉法並びに生活保護制度の在り方に関する検討委員会において、自立・自律概念の整理が行われ、広く地域の中で公私の社会資源を活用し自立・自律した生活を行うことを指し、使用している。依存から自立へ、他律から自律への方角で、生活再建に向け、相談者・利用者とともに援助・支援していくことが求められているとよい。

[図 1-1] 自立と自律

1. 自立と自律の考え方

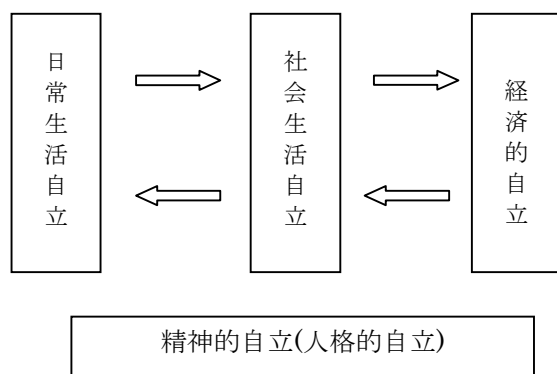
- A 自立—依存 a 依存から自立へ
- B 自律—他律 b 他律から自律へ

2. 類型

O 自立・自律(Aa)	P 依存・自律(Ab)
Q 依存・自律(aB)	R 依存・他律(ab)

(岡部卓 作成)

[図 2-2] 生活保護制度のあり方に関する専門委員会における自立概念 (3つの自立)



自己選択／自己決定
前提となる社会福祉法

(岡部卓 作成)

2 生業扶助の対象とする「働くこと」(労働)に関する考え方

○人びとは、「働くこと」(労働)を通して自分たちの生命や生計、人や社会とのつながり、やりがいや達成感などをもつことができる。

○その中で生業扶助は、労働を通し積極的に働きかける扶助である。その目的は、能力活用と能力開発を通して労働市場に参加促進をしていくことにある。

○生業扶助において能力活用は生業費や就職支度費を、また能力開発は技能習得費や高等学校等修学費がそれに当たる。

○子どもへの支援は、将来の生産(労働)の担い手として労働の質の向上(ひいては納税者、社会保障の負担、生活保護費の圧縮)のにつながり、未来への投資として考えられる。また、稼働年齢層に対し生業費・就職支度費の提供や技能習得費を提供し雇用の促進を図っている。

○生業扶助は、「福祉から就労へ」の結節点となる扶助である。「就労」に向けた支援や貧困の世代間継承(再生産)を防止する子ども・若者の学習・進学支援などに貢献している。

○また稼働年齢層において、失業が長期間に及ぶと労働意欲が減退しかねないだけに、就労意欲を喚起する支援や就労支援の中身についても柔軟に対応し一般就労のほかに「半福祉半就労」のような中間的な就労の場を提供することも重要である。この点については、自立支援プログラム等の充実化を図られつつある。

<参考資料2> 生活保護における「働くこと」(労働)について

○「働くこと」(労働)について

私たちは、一般的に、「働くこと」(労働)を通して社会に必要なモノ・サービスをつくりだし、それらを消費(購入)することによって個人の生命や生活、そして社会を支えている。すなわち、私たちは食べるモノや着るモノから医療や文化的サービスまで、人びとの労働によって担われている。また、「働くこと」(労働)を通して、人と人、人と社会のつながりをもっている。さらに、「働くこと」(労働)を通して自己実現(やりがい、達成感、創造)を図っている。このように、人びとは、「働くこと」(労働)を通して自分たちの生命や生計、人や社会とのつながり、やりがいや達成感などをもつことができる。

そして、それは、大きくは、次の二つに分けられる。一つは、「働くこと」(労働)を通して給与(賃金)を得ることである。それは有給労働(ペイドワーク)と言われるもので自営・被用者を問わずに「働くこと」(労働)の対価として報酬(賃金)が支払われている労働を指して使用している。もう一つは、無給労働(アンペイドワーク)と言われる賃金にも留意する必要がある。それは、次の二つに分けられる。一つは、家事・育児・介護といった家庭内で営まれる労働であり、二つには、ボランティア活動やNPO等の社会貢献やサークル活動等に参加する社会参加や心身の機能回復を図る日常生活の回復・維持・向上を図っていく諸活動がある。このように、大きくは前者の労働市場を経由し労働に参加するもの(ペイドワーク)と、労働市場を経由せずに労働に参加するもの(アンペイドワーク)に分かれる。

これらの労働を生活保護における生活再建(自立支援)に引きつけて考えるならば、生命・生活を支える日常生活に関わる労働、社会生活に関わる労働、経済生活に関わる労働とあってよいであろう。有給労働(ペイドワーク)に繋がる労働としてとらえるならば経済的自立、無給労働(アンペイドワーク)のうち身体を支える労働であるならば日常生活自立、社会参加に繋がる自立でならば社会生活自立の範疇でとらえることができる。

○「働くこと」(労働)と労働環境

要保護者は多くの生活課題を抱えており、労働市場で働くことがなかなか難しい状況にある。それは、労働市場において、雇用者側にとって、よりよい労働力となる人たちを選別し雇用する傾向がある。中高年者よりも若者を、熟練度が低いひとよりも高い人を、定時の勤務時間帯よりもどの時間帯でも働いてくれる人を、心身に障がいがある人よりも健常者を、病者よりも健康な人を、といった具合にである。そのため、年齢、労働の熟練度、時間の融通性、性差、障がいの有無、心身の状況等によっては労働市場から遠ざけられ有給労働(ペイドワーク)への参加を困難にしている。生活保護を受給する人の一定数はこれらの人たちによって占められている。これら課題のある人は、生活保護をはじめ各社会福祉領域や関連専門職・関係機関施設の連携・協働においてさまざまな援助・支援を行うことにより、就労への道筋をつけることが可能である。生活場面を通して生活課題の緩和・解決を図ることにより労働場面の障壁(バリアー)を乗り越えることができる。また労働場面において、労働場面の障壁(バリアー)をできるだけ低くさらには除去し、これら生活課題を抱えた人たちが労働場面において能力を発揮できるよう労働環境の整備に努

めていく必要がある。

○就労の三条件

有給労働（ペイドワーク）としての「働くこと」（労働）を行うには、次の3つの条件を備わることが必要である。

一つは、働きたいという気持ちを持っていること。これは一般的に就労意欲や労働の意思といわれるものである。しかしながら、働く気持ちは、すべての人にはじめから備わっているわけではない。働くことが自分の生活や将来にどのように関わってくるのか、社会とどのように関わっているのか、やりがいや達成感などが持てるのかを理解しなければならない。また、持っていたとしても、心身の状態や家庭状況、就労経験の有無等から就労への戸惑いや不安、ためらい、自信のなさ等を持つ人がいる。そこで、どのように意欲を形成・助長していくのか、その働きかけが必要となってくる。

二つには、働く力（稼働能力）を持っていること。働くに当たってはそれに見合った能力が必要となる。多様な労働形態・職種があり、そこではさまざまな稼働能力が要求される。軽労働から重労働、軽易な労働から高度な知識・技術が要求される難易な労働がある。それは、年齢、性別、健康状態、資格の有無、これまでの職歴等から総合的に判断される。そして、現有の稼働能力を活用する場合と職業訓練や教育による能力開発を行うことに就労に結びつく。

三つには、働く場があるということ。働く意欲や働く力を持っていても、働く場所がなければ働くことができない。働くことは、働く場所があることによって実現される。それぞれの要望や能力に見合った場を見つけることが重要である。そこで、就労の場がどの程度確保されているのか、また就労の場が十分でない場合、雇用の場の創出に向けて働きかけていかなければならない。

これら三つの条件が揃い、はじめて「働くこと」（労働）が可能となる。

【図 2-1】 就労成立の三条件

意思	能力	場
稼働意思	稼働能力	稼働場所
a 就労意欲形成 b 就労意欲助長	a 能力開発(技能訓練・教育) b 能力活用	a 就労場所の創出 b 就労場所の確保

(岡部卓 作成)

○就労意移行への三段階

就労に当たっては、次の三段階を考える必要がある。「働きたくない」（労働忌避）→「働けない」→「働く」である。

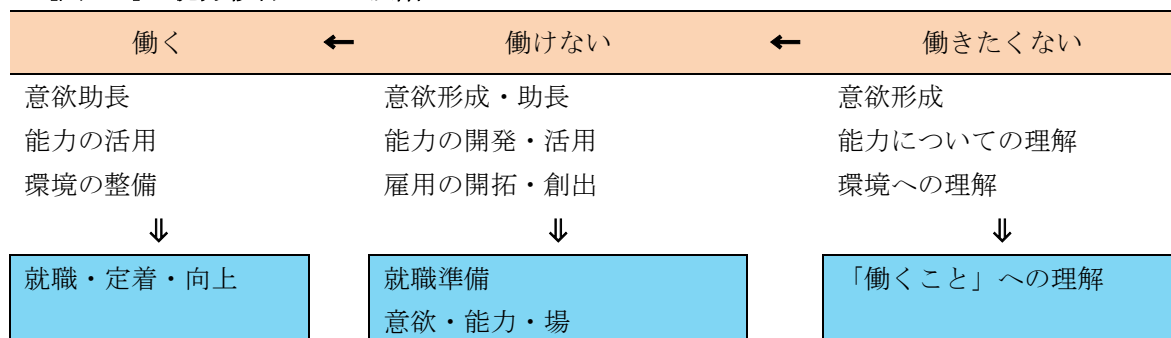
「働きたくない」は、「働くこと」が個人にとって、社会にとってどのような意味を持っているのか本人が合意していない、また働くことへ準備を行うまでの日常生活ならびに社会生活上の生活訓練・支援が必要な段階である。このことは、理解、心身状態や社会的関

わりが十分でない状態とってよいと考える。

「働けない」は、ある程度就労意欲があるが、就労するための能力や場が十分でない状態でない、そのための支援を行う段階であると考えられる。

最後に「働く」段階である。就職、職場への定着、仕事への意欲・能力の向上を図ると共に個人が働きやすいよう環境の整備に努めることがある。

【図 2-2】 就労移行への三段階



(岡部卓 作成)

○多様な働き方

有給労働（ペイドワーク）へつながり就労支援だけでなく、無給労働（アンペイドワーク）につながる社会生活支援、日常生活支援がある。これは、個人にどのような支援が望ましいか、個人の状態・必要（ニーズ）と資源配置によって決まってくる。

図 2-3 は、労働市場を労働市場、準労働市場、非労働市場に分け、そこでのそれぞれの支援について記している。図 2-3 の下段の、日常生活支援→社会生活支援→就職前支援→就職支援→定着支援→向上支援という流れは、就労支援を通して経済的自立を目指すことを前提としている。社会生活自立に向けた支援、日常生活自立に向けた支援においても、それぞれのプロセスがあり、必ずしも経済的自立に向けた就労支援とは同じではないことに留意する必要がある。

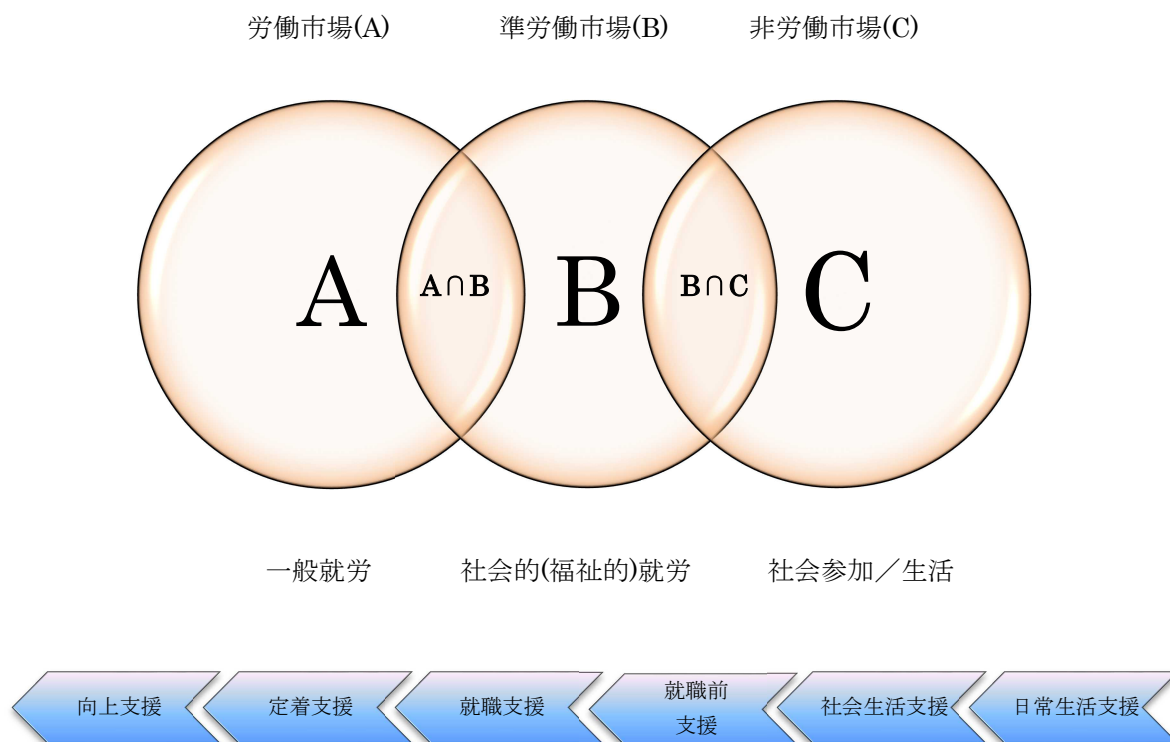
○福祉から雇用へ

「福祉から雇用へ」の方向は、「働くこと」（労働）を通して、生命、生活、社会的つながり、やりがいをもつことになる。そして、有給労働（ペイドワーク）においては、次の二つの方向で考えることができる。一つは、現存の能力（稼働能力）を活用し、有給労働（ペイドワーク）へ結びつけていくこと。二つには、能力開発（技能訓練や教育）を行い、有給労働（ペイドワーク）へ結びつける方向。これは、経済的自立に向けた「就労支援」がその役割を果たす。

わが国においては、生活困窮（貧困）状態にある人・世帯に「働くこと」（労働）を条件に給付を行う（働かなければ給付しない）方法をとっていない。生活困窮（貧困）状態にある人・世帯に給付を行い、併せて稼働能力を有する人に対し能力活用や能力開発を行う方法をとっている。稼働能力を有する人にとって柔軟で将来を見通せる対応・方法とい

ってよいと考える。そのため、そこでは、援助・支援する者が、より相談者・利用者に寄り添い、就労支援を通して経済的自立を目指す援助・支援が求められている。

[図 2-3] 多様な働き方

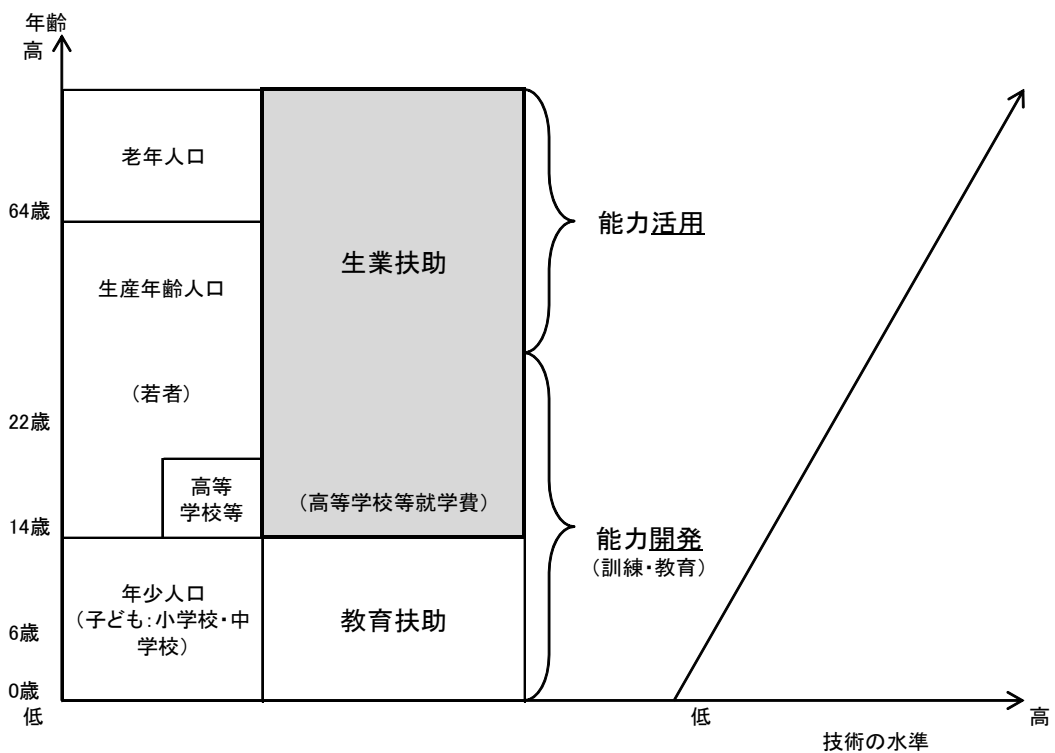


(岡部卓 作成)

3 将来的な生業扶助の在り方に関する提言

- 多様な働き方を視野に入れること
 - ―正規/非正規、フルタイム/パートタイム 一般就労/中間的就労/社会参加
- エイジレス（年齢を超えた）労働を視野に入れること
 - ―高齢者雇用の促進
- 能力活用だけでなく能力開発（技術訓練・教育）を視野に入れること
 - ―労働の質を高め労働市場への参入を促すこと
 - 若者・子どもへの訓練・教育の拡大

<参考資料3> 生業扶助に関する見取り図



(岡部卓 作成)

<参考文献>

- ・木村忠二郎（1950）「生活保護法の解説」時事通信社.
- ・小山進次郎（1950）「生活保護法の解釈と運用」中央社会福祉協議会.