

論文

## 生活保護と生活困窮者自立支援法の行方<sup>1)</sup>

岩 永 理 恵

### The Fate of Public Assistance in Japan and the “Law on Self-Reliance Support For Poor and Needy People”

Rie Iwanaga

本稿では、2000年代に入ってから生活保護制度の動向、変化の過程を3つの年表・資料により検証した。2013年に改正された生活保護法に対しては反対の声が大きく、2015年4月から全面施行された生活困窮者自立支援法の行方の不透明さが危惧された。困難な状況ではあるが、これらが貧困救済政策として意義あるものに発展するには、生活困窮者自立支援法を積極的に運用することが必要であることを指摘した。それが貧困の定義・概念、そして人びとの貧困観の刷新に繋がるのでは、と考える。

キーワード：生活保護法、生活困窮者自立支援法、貧困、セーフティネット、ホームレス、派遣村、住宅手当、求職者支援、パーソナル・サポート

#### 1. はじめに

戦後に築かれた福祉国家体制には就労や家族の存在といったさまざまな前提がある。これらが、社会の変化のなかで崩れ、その状況に対応した社会政策の再構築が求められている。日本も同様の状況にあり、戦後直後に作られた生活保護を軸とした生活困窮者対策についても、新たな方向性が模索されている

本稿では、2000年代に入ってから生活保護制度の動向、変化の過程を検討する。2015年4月から全面施行された生活困窮者自立支援法についても言及する。これがどのように実施されるのか、いまだ定かではないため、生活保護の動向との関連でどういう見通しが得られるのか、検討したい。

#### 2. 研究の視点と手順

2000年代に入ってから生活保護の展開は目

まぐるしい。トピックを抑えるだけでも骨が折れ、検証すべき事柄が多数あり、現在進行形でもある。そのような中で、無謀とは思いますが、生活保護の2000年代を俯瞰し、生活保護と2015年4月実施の生活困窮者自立支援法の行方を考察してみたい。

この作業について、本稿では、次の二つの視点を用いる。

まず、生活保護の2000年代の展開を、日本の貧困救済政策の変化として捉える。貧困救済政策とは、ひとまず岩田（2005）に依拠して、貧困の予防政策によって貧困を防止し得なかった人々や地域への、国家や公的機関の介入、とする。生活保護制度は、戦後に一般救済施策として成立し、日本の貧困救済政策の柱として機能してきた。今のところ、この事実が変わりはなく、生活保護の変化とは、貧困救済政策の変化とも言い換えられる。他方、生活困窮者自立支援法という新たな貧

困救済政策が創設され<sup>2)</sup>、生活保護が貧困救済政策の一部という認識も重要と考える。本稿では、生活保護が中心であり一部である貧困救済政策の展開、について検討するものである。

もう一つは、生活保護が「抜本的」に見直されようとしていることへの注目である。今回の生活保護法改正（2013年12月成立・2014年7月施行、以後2013年改正とする）について、厚生労働省は「制度が開始されて以来60年ぶりの抜本的な見直し」<sup>3)</sup>であると説明した。抜本的とは「物事の根本から改めること」（広辞苑 第6版）を意味し、文字通りに捉えれば、生活保護の根本が改められた。政策は、策定者の意図通りに実現するわけではないので、この意図が実現するかはまだ分からない。それだけに、このような意図をもって、生活保護が改正されたという事実を注視し、最近の生活保護そして貧困救済政策の動向を検討したい。

本稿は、次の手順で進める。「抜本的」と称される2013年改正を最近の変化の集大成と捉え、3節では、2013年改正の中身をおさらいし、関連する先行研究に言及する。4節では、年表・資料から、改正法に到る経過を俯瞰する。経過の論じ方はいろいろあろう。本稿で網羅することは到底できない。試論として、今後の議論の一つのステップになることを願って、年表を作成した。まずはこれらの資料を眺めることから、貧困救済政策の変化、生活保護や生活困窮者自立支援法の行方を議論できればと考える。

### 3. 2013年改正の中身

#### (1) 厚生労働省の説明

2013年改正の中身について、政策主体である厚生労働省はどのように説明しているのだろうか。ここでは厚生労働省による二種類の資料を紹介する。一つは、国会への法案提出にあたって作成さ

れた『『生活保護法の一部を改正する法律案』について（説明要旨）』という資料①である。二つは、「新たな生活困窮者自立支援制度に関する説明会及び生活保護制度の見直しに関する説明会」（2013年12月10日開催）の資料②である。

#### 資料①

本法律案は、保護の決定に際してのより実効ある不正の防止、医療扶助の実施の適正化等を図ることにより、国民の生活保護制度に対する信頼を高めるとともに、被保護者の就労による自立の助長を図るため、保護の決定に係る手続の整備、指定医療機関等の指定制度の整備、被保護者が就労により自立することを促進するための給付金を支給する制度の創設等の措置を講ずるものであります。

（参考）本法律案の概要

#### 1. 生活保護の不正受給対策の強化等

- (1) 保護の実施機関は、保護の決定及び実施等のために必要があるときは、要保護者、扶養義務者等に報告を求めることができることとする。
- (2) 保護の実施機関及び福祉事務所長が保護の決定及び実施等のために行う調査に係る調査事項及び対象者を拡大するとともに、官公署は、当該調査に対して必要な情報を提供するものとする。
- (3) 不正受給に係る返還金について、不正受給を行った額に上乗せした額を徴収することができることとする。不正受給に係る罰則の引き上げを行う。
- (4) 不正受給に係る返還金について、保護の実施機関は、あらかじめ被保護者が申し出ている場合であって、被保護者の生活の維持に支障がないと認めるときは、保護金品を交付する際に当該返還金を徴収することができることとする。

#### 2. 医療扶助の実施の適正化

- (1) 医療の給付のうち医療を担当する医師又は歯科医師が医学的知見に基づき後発医薬品の使用をすることができるものと認められたものについては、被保護者に対

し、可能な限りその使用を促すことによりその給付を行うよう努めるものとする。

- (2) 指定医療機関制度について、指定及び指定の取消しに係る要件をより具体的に規定するとともに、指定の更新制を導入する等の整備を行う。

### 3. 被保護者の就労による自立の促進

- (1) 被保護者の就労による自立を促進するため、安定した職業に就いたこと等により保護を必要としなくなった者に対して給付金を支給する制度を創設する。
- (2) 保護の実施機関は、就労の支援に関する問題につき、被保護者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行う事業を実施するものとする。

### 4. 健康、生活面等に着目した支援

自ら、健康の保持及び増進に努め、また、収入、支出その他の生計の状況を適切に把握すること被保護者の責務として新たに規定する。

### 5. 施行期日

平成26年7月1日（一部平成26年1月1日又は平成27年4月1日施行）

### 資料② 生活保護法の一部を改正する法律について

必要な人には確実に保護を実施するという基本的な考え方を維持しつつ、今後とも生活保護制度が国民の信頼に応えられるよう、就労による自立の促進、不正受給対策の強化、医療扶助の適正化等を行うための所要の措置を講ずる。

#### 【主な改正内容】

#### 1. 就労による自立の促進

- 安定した職業に就くことにより保護からの脱却を促すための給付金を創設する。

#### 2. 健康、生活面等に着目した支援

- 受給者それぞれの状況に応じた自立に向けての基礎となる、自ら健康の保持及び増進に努め、また、収入、支出その他生計の状況を適切に把握することを受給者の責務として位置づける。

#### 3. 不正・不適正受給対策の強化等

- 福祉事務所の調査権限を拡大する（就労活動等に関する事項を調査可能とするとともに、官公署の回答義務を創設する。）。○罰則の引上げ及び不正受給に係る返還金の上乗せをする。

- 不正受給に係る返還金について、本人の事前申出を前提に保護費と相殺する。

- 福祉事務所が必要と認めた場合には、その必要な限度で、扶養義務者に対して報告するよう求めることとする。

- 福祉事務所が必要と認めた場合には、その必要な限度で、扶養義務者に対して報告するよう求めることとする。

### 4. 医療扶助の適正化

- 指定医療機関制度について、指定（取消）に係る要件を明確化するとともに、指定の更新制を導入する。

- 医師が後発医薬品の使用を認めている場合には、受給者に対し後発医薬品の使用を促すこととする。

- 国（地方厚生局）による医療機関への直接の指導を可能とする。

当然のことながら、資料①と②の内容はほぼ同じである。注目したいのは、書かれた順番が異なることである。資料①は国会に提出されたもので、ひいては国民全体への説明と捉えられる。これに対し資料②は行政担当者に対する説明である。つまり、国会・国民向けの説明と、行政担当者に対する説明では、重点の置き方が違う。

国会・国民向けの説明は①であり、不正・不適正受給の防止、そのための調査権限の強化に重点があると考えられる。不正・不適正受給対策は、言ってみれば、「非」生活保護受給の国民に向けたアピールであり、生活保護受給に対してはけん制と捉えられる。行政担当者には、就労による自立の促進が第一項目であり、これを推進せよというメッセージと受け取れる。生活保護の重要な当事者である受給世帯に向けては、自らの健康の保持増進に努め、生計管理をせよ、というものである。

翻って、これらの厚生労働省の資料には、アピールすべき重要な対象を忘却している様子も読み取れる。それは、未来の生活保護受給者である。この人々は国民の一部に存在しているわけだが、資料①、そして②によっても、積極的に保護していくというメッセージは受け取れないであろう。この危惧は、すでにさまざまところで論じられており、(2) で言及する。

## (2) 2013年改正に関する先行研究

2013年改正の成立には紆余曲折があった。2013年5月の第183回国会に「生活保護法の一部改正法案」と「生活困窮者自立支援法案」が提出され、両法案は衆議院では可決されたものの、参議院で審議未了の上、廃案となる。両法案は2013年10月の第185回国会に再提出され、同年12月に成立した。2013年改正は最近の出来事であり先行研究はそれほど多くないが、国会で一度廃案になり再度提出される過程で、いくらか議論の蓄積がなされた。

その特徴は、何と言っても反対意見の大きさである。日常から活動している生活保護問題対策全国会議(2013)をはじめ、日本弁護士連合会会長名での声明(2013年5月17日)、反貧困ネットワークの声明(2013年5月20日)、NPO法人POSSE(2013)、さらには生活保護法の改悪に反対する研究者の緊急共同声明(2013年6月)として、法学者らが中心となった研究者による署名活動も行われた。これらの声明等や吉永(2013)が、改正法の問題点について網羅的に論じているように問題は多い。特に注目されたのは、①生活保護の申請手続きの変更(「水際作戦」の実体化)、②扶養義務の強化、である(伊藤2014、村田2014、大西2013)<sup>4)</sup>。

各所の働きかけがあって、国会審議の過程で改正法24条一項が修正され、附帯決議が附された<sup>5)</sup>。

これらは根本的な変更とはいえず、濱畑(2013)、普門(2014)には、懸念が示された論点の審議経過がまとめられている。これらの文献で取り上げられたことから奇妙に感じるのは、厚労省が審議過程においては、法成立後の抜本的改正という説明とは裏腹に、さまざま懸念が示される改正事項について、従来の取扱いを変えるものではないと説明していることである。

この矛盾を読み解くには、2013年改正に関する議論の第二の特徴でもある、改正法以外の生活保護制度の変化、2013年改正とセットで成立した「生活困窮者自立支援法」にも目を向けなければならない。次節でみていくように、改正法が従来の取扱いを変えるものではないといいつながら、抜本的改正となりうるのは、運用上の措置や他法との相互作用ゆえと考えられる。

2015年春の『季刊 社会保障』は、「生活保護制度の法的課題：判例・裁判例の分析と2013年改正の意義」の特集を組んだ。社会保障法学の研究者たちが、最近の生活保護をめぐる法解釈をいくつかの論点を立て議論している。笠木(2015)は、特定求職者支援法・生活困窮者自立支援法をいずれも「第二のセーフティネット」に分類しているが、両者の目的・機能の異同や、これらの制度と生活保護法との関係は必ずしも明確にされていないという。この点を整理するには、就労を定義して就労が困難な者の法的位置づけを明確にし、27条、27条の2といったケースワークに関する法的基礎・枠組みの整理が必要と主張する。黒田(2014)も、生活困窮者自立支援法に規定する各事業及び生活保護制度の被保護者就労支援事業は、その事業の内容についても明確に定められているわけではなく、各自治体に委ねられている部分が多いので、施行後の経過を慎重に見守る必要があると述べている。

上記の論文と異なり、通知上ですすである方向

が示されているという主張もある。木下（2013）は、稼働能力不活用に理由として保護廃止された場合、3度目の申請においては、当該申請者については、そうした事情のない申請者と違う形で簡便に保護申請却下決定を行うようにとする通知が出されており、稼働能力活用義務を中心に、行政通知段階で生活保護利用を抑制する方向が様々な形で強まっていると指摘する。渡辺（2013）は、改正法の施行以前において、捕捉率の低さから、最低生活保障という本来の役割を果たせていないこと、就労支援により就職しても必ずしも最低生活以上の生活の獲得＝経済的自立に結びつかないこと、といった問題を指摘している。また、川村・大西（2013）は、2013年改正法と生活困窮者自立支援法を問う文脈で、生活保障が貸付という手法をとっていた求職者支援の仕組みは「第二のセーフティネット」ではなく、「二流のセーフティネット」だと批判している。

以上の議論は、2013年改正の意義について、法改正以外の生活保護制度の変化、生活困窮者自立支援法の成立、これ以前の生活困窮者対策を含む貧困救済政策の動向、「第二のセーフティネット」の流れ、社会保障制度改革の展開といった広い文脈のなかで理解すべきものであることを示唆している。

#### 4. 2013年改正の過程の検討

4節では、次の年表・資料から、2013年改正への過程を三つの観点から眺めてみよう。

##### ■年表・資料一覧

- 資料Ⅰ 生活保護年表（2001 - 2015年）
- 資料Ⅱ 生活保護・生活困窮者対策関連委員会一覧
- 資料Ⅲ 派遣村設置前後・貧困関連社会運動に関する年表

「資料Ⅰ 生活保護年表（2001 - 2015年）」は、全体の流れに関する年表であるが、関連する委員会が多数にのぼるため、年表には一部の委員会以外は、第1回目の開催日と報告書のみ掲載し、それ以外の開催状況は「資料Ⅱ 生活保護・生活困窮者対策関連委員会一覧」にまとめた。また、先に述べたような反対運動に加え、貧困を社会問題化する運動が生活保護を含む貧困救済政策に与えた影響は大きい（岩永2013b）。貧困を世間に知らしめたといえる派遣村の設置や貧困問題の言説化に着目して出来事を年表にまとめたのが「資料Ⅲ 派遣村設置前後・貧困関連社会運動に関する年表」である。なお、資料Ⅰに掲載しきれていない、改正法に関する詳細な経過は、中村亮太氏が作成されたウェブ上で閲覧可能「生活保護・改正法年表（2012 - 2014）」に詳しいため、そちらを参照されたい<sup>6)</sup>。

まず資料Ⅰをみて、あらためて気づかされるのは、生活保護の変化は、社会保障制度改革の一部であり、国全体の政治的動向の中で生じている点である。特に2000年代半ばからは、政府の経済政策や社会保障政策等の基本方針や政党の政権公約で言及されることで、制度変更が加速された印象を受ける。他方、今から振り返れば、その変更点、すなわち制度のどの部分をどのように改正するかは、これ以前に論点整理する段階があった。生活保護の在り方に関する専門委員会や関係者協議会などの開催である。

ただし、生活保護の在り方に関する専門委員会が設置される以前の2003年に、生活保護制度創設以来はじめての生活扶助基準の引き下げが実行されており、「専門委員会を受けて」と前置きされる最初の改正は、高齢加算の段階的廃止であったことを思い起こしたい。2000年代の生活保護の変化は、まずなにより基準の引き下げであった<sup>7)</sup>。

次に、2003年頃がどのような時期であったか、

資料Ⅲにより少し異なる角度でみてみよう。資料Ⅲによると、2003年は、すでにホームレス問題が社会問題とみなされていた時期とみてとれる。1990年代後半から都市で出現したダンボールハウス村、そこに住む人やホームレスの人への生活保護の適用が争われた。これらの問題への対策は2002年ホームレスの自立等に関する特別措置法（いわゆる、ホームレス自立支援法）に一応結実した。ホームレス支援を担った支援者・活動家たちは、労働問題への着目＝派遣村によってさらなる貧困の可視化に成功し、住宅手当緊急特別措置事業、求職者支援制度、パーソナル・サポート事業といった「第二のセーフティネット」に位置づけられた一連の対策を引き出した。

ここで注意したいのは、ホームレス自立支援法が、就労をゴールとしたステップを施策化したものであり、生活保護に優先する他法他施策ではなかった、という点である。このホームレス自立支援法や住宅給付など資料Ⅲに登場する施策の一部を吸収する形で策定されたのが生活困窮者自立支援法である<sup>8)</sup>。それゆえ、生活困窮者自立支援法は、ホームレス自立支援法と同じ位置づけと捉えることも可能ではないか。つまり、3(2)に述べた『季刊 社会保障』の先行研究に対し、生活困窮者自立支援法は生活保護に優先すべき他法他施策ではなく、「第二のセーフティネット」とはいえない、ということである。

ときに、自立支援という概念は、2003年以降の生活保護の変化を表す重要な語句である。資料Ⅰに戻ろう。2005年より自立支援プログラムが導入された。自立支援には三つの種類があると整理され、さまざまなプログラムが開発された。資料Ⅰでも登場し、最も推進されたのが、「就労支援」であるが、これに関する通知の変化により自立支援が変質しつつあるという。

2013年5月に出された「就労可能な被保護者

の就労・自立支援の基本方針について」は、これまでの自立支援プログラムの性質を変えるものとして注目されている。従来行われてきた自立支援プログラムは、生活保護法第27条の2「相談及び助言」にもとづくものであったが、この基本方針は全体の枠組みが法27条「指導及び指示」となっている、つまり支援の先に保護の停・廃止がありうるのだという（奥森ほか2013）。

このようにみていくと、いったい貧困救済政策の動向を追っているといえるのか、疑問に思われてくる。基準の引き下げは、対象者の範囲を狭め、生活水準の低下を意味する。自立支援はできるだけ、生活保護を受給せずに生活できるようになることを目指しているかのようである。これらの動向と影響し合って、2013年改正が「抜本的」に制度の方向性を変えるなら、反対意見に示された危惧が実現してしまう。

しかし、逆に、このような状況ゆえに、「生活保護しかない」（岩永2013b）という状況は変わっておらず、生活保護は最後のセーフティネットとして重要とも考えられる。生活保護も生活困窮者自立支援法も、貧困救済政策として意義あるものに発展する可能性をどのようにして見出せるのだろうか。

## 5. おわりに

本稿では、2013年改正に注目してきたが、同程度に重要かつ即座な変化をもたらしているのは法改正以外の、運用面でのさまざまな改変である。2000年代の生活保護、そして貧困救済政策について、根本的な検証を必要とする事項は山ほどある。

- ・国会や委員会で何が議論され、実現したか
- ・新聞、テレビ、マスコミで何が報道され、制度にどのような影響を及ぼしたか
- ・制度改正によって、現場はどう変化しているのか

- ・生活保護受給世帯の生活はどう変わったか。
- ・なにより、生活に困窮した人たちの生活がどう変わったか。
- などなど、いくつも挙げられる。

本来であれば、これ等の検証のうえで生活保護・生活困窮者自立支援法の行方を議論すべきである。この不十分な検証のなかで示唆されるのは、生活保護・生活困窮者自立支援法の行方の不透明さ、というくらいである。

ただし、生活困窮者自立支援法には潜在力があるとも考えられる。岩永（2011）では、生活保護が守るべき最低限を担保する意義は大きい、最低生活の概念の内実は貧しく、これを変えていく契機が、現行の生活保護制度の枠内には見出し難いと論じた。そのような中で、生活困窮者自立支援法を積極的に運用することが、貧困の定義・概念そして人びとの貧困観の刷新に繋がるのでは、と考える。

その効果により貧困救済政策が充実し、生活困窮者自立支援法が「生活保護しかない」状況を変えることに寄与する可能性があると考ええる。生活困窮者自立支援法、そして生活保護の運用という実践が、制度の行方を決める。研究者には、その過程を検証し、新たな方向性を引き出していくことが求められると考える<sup>9)</sup>。

#### 【付記】

本研究は、平成25～27年度科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金）「災害・事故に対する脆弱性の高い『社会的弱者』の生活を支える制度の在り方の探究」（課題番号25780339）（研究代表 岩永理恵）による助成を受けている。

#### 註

- 1) 本稿は、「社会政策学会第130回大会（2015年6月27日）日本・東アジア部会東アジアにおける

公的扶助の再構築—日本と中国の新たな模索」で報告した内容（フルペーパー）について、当日頂いたコメントを踏まえ、加筆修正したものである。

- 2) ここでは、生活困窮者自立支援法の中身は詳述しないが、法第2条の生活困窮者の定義は引用しておきたい。「この法律において『生活困窮者』とは、現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者をいう。」3(2)で触れるように、これが具体的にどのような中身かは定かでないが、この定義により、生活困窮者自立支援法が貧困救済政策であることは明らかと考える。
- 3) 生活保護の見直しに関する説明会（2013年12月10日）「資料2 運用の留意事項について」（[http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/seikatsuhogo/topics/tp131219-01.html](http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/topics/tp131219-01.html) 2015年5月11日アクセス）
- 4) 筆者も同様の点に着目し、2013年改正への反対意見を述べた（岩永2013d）。
- 5) なお、成立した改正法及び生活困窮者自立支援法に関する政府の説明をまとめたものとして中央法規編集部（2014）、改正法を踏まえた法解説として森川（2014）、同じく改正法を踏まえたソーシャルワーカーのための制度解説として岡部（2014）などが発刊されている。
- 6) 立命館大学生存学研究センターのHP（<http://www.arsvi.com/d/i03j01h1.htm>）参照。同HPには、他にも生活保護に関するデータが蓄積されつつあり参考になる。
- 7) 岩永（2013a）で最近の基準引き下げについて論じた。
- 8) 資料Iに記したように、生活困窮者自立支援法には、それ以前に設置された様々な関連事業が統合された。どのような過程を経て法成立に至ったか、詳細な検討が必要であるが、ここでは、どこ

の省庁・部局がどの事業を担当するか、不透明で流動的であったことを指摘しておきたい。民主党政権下で首相官邸に設置された緊急雇用対策本部推進チームが推進してきたパーソナル・サポート事業についてみると、第1次パーソナル・サポート・モデルプロジェクトの実施に関する通知は、厚生労働省職業安定局長通知（2010年9月10日）であったが、その後、第3次のモデルプロジェクトに関する通知は、厚生労働省社会援護局長通知（2011年11月）である。この間に、パーソナル・サポート及びその機能を所管する部局が、生活困窮者自立支援法の所管部局である社会・援護局に変わったことが分かる。これが、民主党政権下での出来事であることを付言しておく。

他方で、パーソナル・サポート事業について、単純に生活困窮者自立支援法に統合されたとはいえない。同事業を先導してきた湯浅（2012）は、生活困窮者支援戦略に統合される方向であることを示し、奥田他（2014）には、生活困窮者自立支援法を先取りするものとして、第1次パーソナル・サポート・モデルプロジェクトの「福岡絆プロジェクト」及び、北九州における厚生労働省セーフティネット支援対策等事業費補助金（社会福祉推進事業）の成果を報告している。ただし、より詳細にみると、パーソナル・サポート・モデルプロジェクトの補助金終了後の対応は事業者によって異なる。資料Iに記載したNHKの「ハートネット」（2013年3月）の取材に基づけば、事業を継続する道を模索した事業者もあるが、廃止を決めたところもある。

- 9) その際、中川（2011）が論じている「最低生活自体の直接的な保障と、それを可能にする生活条件との区別」は重要と考える。

## 参考文献

普門大輔（2014）「施行目前！どうなる？生活保護——

生活保護法「改正」と現場の課題」『公的扶助研究』76：3-17頁。

濱畑芳和（2013）「若手研究者が読み解く〇〇法 Part2（10）社会保障法「水際作戦」の合法化：生活保護法改正と民主主義・生存権保障の行方」『法と民主主義』484：52-55頁。

伊藤周平（2014）「生活保護制度改革と改正生活保護法の諸問題」『法学論集』48（2）：35-56頁。

岩永理恵（2013a）「生活保護基準引き下げについての『解説』」SYNODOS <http://synodos.jp/welfare/497>

岩永理恵（2013b）「生活保護しかなかった——貧困の社会問題化と生活保護をめぐる葛藤」副田義也編集『闘争性の福祉社会学 ドラマトゥルギーとして（シリーズ福祉社会学2）』東京大学出版会：7-86頁。

岩永理恵（2013c）「生活保護の歴史を概観する」埋橋孝文編集『生活保護（福祉+α）』ミネルヴァ書房。

岩永理恵（2013d）「生活保護法改正案への反対意見」SYNODOS <http://synodos.jp/welfare/4071>

岩永理恵（2011）『生活保護は最低生活をどう構想したか——保護基準と実施要領の歴史分析（現代社会政策のフロンティア）』ミネルヴァ書房。

岩永理恵（2009）「生活保護制度における自立概念に関する一考察——自立支援及び自立支援プログラムに関する論議を通して」『社会福祉学』49（4）：40-51。

岩田正美（1995）「政策と貧困——戦後日本における福祉カテゴリーとしての貧困とその意味」岩田正美・西澤晃彦編著『貧困と社会的排除——福祉社会を蝕むもの』15-41頁。

笠木映理（2015）「関連諸法との関係からみる生活保護法——近年の改正・立法の動向と残された課題」『季刊社会保障研究』50（4）378-88頁。

川村遼平・大西連（2013）「生活保護政策とほくらの支援（改正生活保護法と生活困窮者自立支援法を問う）」『POSSE 新世代のための雇用問題総合誌』

- 20：130-39頁。
- 木下秀雄（2013）「生活保護法改正案について」『法律時報』85（11）：1-3頁。
- 黒田有志弥（2014）「生活困窮者に対する支援の現状と課題：2013年生活保護法改正及び生活困窮者自立支援法について」『論究ジュリスト』（11）：65-72頁。
- 森川清（2014）『改正 生活保護法 新版・権利としての生活保護法』あけび書房。
- 村田悠輔（2014）「『改正』生活保護法の検討：申請権と扶養の問題を中心に」『賃金と社会保障』（1613）：4-20頁。
- 中川清（2011）「最低生活の性格変化と直面する課題——公的扶助と最低生活の関係史から」埋橋孝文・中川清編著『生活保障と支援の社会政策』明石書店、18-44頁。
- NPO法人POSSE（2013）「緊急声明 生活保護法「改正」案の廃案を求めます」『POSSE：新世代のための雇用問題総合誌』19：16-22頁。
- 岡部卓（2014）『新版 福祉事務所ソーシャルワーカー必携——生活保護における社会福祉実践』全国社会福祉協議会。
- 奥田知志・稲月正・垣田祐介・堤圭史郎（2014）『生活困窮者への伴走型支援——経済的困窮と社会的孤立に対応するトータルサポート』明石書店。
- 奥森祥陽・河村直樹・布川日佐史（2013）「座談会 就労・自立支援の『基本方針』と就労支援のあるべき姿：法改正を待たずに始まっている生活保護の就労・自立支援の変化」『賃金と社会保障』1596：12-30頁。
- 大西連（2013）「『いのち』を軽視した生活保護法改正案の問題点」『POSSE：新世代のための雇用問題総合誌』19：4-15頁。
- 生活保護問題対策全国会議（2013）「違法な「水際作戦」を合法化し、親族の扶養を事実上生活保護の要件とする「生活保護法改正法案」の撤回・廃案を求める緊急声明」『賃金と社会保障』1588：32-37頁。
- 中央法規出版編集部（2013）『改正生活保護法・生活困窮者自立支援法のポイント——新セーフティネットの構築』中央法規出版。
- 吉永純（2013）「生活保護法改正法案の検討：『水際作戦』の法制化、扶養の復古的強化、ワークファースト、不正受給対策の強化等による、最後のセーフティネットの弱体化」『賃金と社会保障』1591：4-17頁。
- 湯浅誠（2012）「パーソナル・サポート・サービスについて」『ホームレスと社会』7：12。
- 渡辺寛人（2013）「生活困窮者自立支援法で自立は可能か？——本当に必要な自立支援とは何か」『POSSE 新世代のための雇用問題総合誌』20：140-51頁。

資料 I 生活保護年表 (2001-2015 年)

年	月	首相	生活保護・生活困窮者対策・その他 関連の政治・立法事項	生活保護・生活困窮者対策・その他 関連の委員会・通知	生活保護：基準・実施要領・通知
2001	1		1府12省庁の新体制がスタート 厚生省→厚生労働省		
2001	4	小泉(1次)	情報公開法施行		
2002	4				第58次改定 生活扶助基準の据置き ・実施機関において就労可能と判断される者については、就労収入の有無にかかわらず、毎月収入申告を求めることとした。 ・訪問調査の趣旨を明確にするとともに、居宅で生活している被保護者に対する家庭訪問の訪問月の指定及び収入調査のための訪問調査の規定を削除した。
2002	8				社援保発第0807001 厚生労働省社会・援護局保護課長 ホームレスに対する生活保護の適用について
2003	3				社援保発第0331004 厚生労働省社会・援護局保護課長 生活保護制度における福祉事務所と民生委員等の関連機関との連携の在り方について
2003	4				第59次改定 制度創設以来初の生活扶助基準の引き下げ ・生活扶助基準は…国民の消費支出や物価が下落する中で、国民全体の消費水準との均衡を図るため、0.9%引き下げることとした。
2003	6		経済諮問会議「三位一体の改革」を決定		
2003	8			社会保障審議会 生活保護の在り方に関する専門委員会 初会合 生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会 第1回	
2003	11	小泉(2次)			
2003	12			生活保護の在り方に関する専門委員会 「生活保護制度の在り方について」の中間取りまとめ	
2004	4				第60次改定 生活扶助基準の引下げ ・高齢加算の段階的廃止について
2004	12			生活保護の在り方に関する専門委員会 報告書	
2005	3				平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について

2005	4		<p>生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会 第 1 回</p> <p>●「セーフティネット支援対策等事業の実施について」(2005 年 4 月 1 日付 厚生労働省社会・援護局長通知 社援発第 0331021 号)</p> <p>一本通知の施行に伴い「福祉施設経営指導事業の実施について」(平成 2 年 7 月 31 日社施第 104 号本職通知)、「都道府県福祉人材センター運営事業の実施について」(平成 6 年 3 月 24 日社援発第 55 号本職通知)、地域福祉推進事業の実施について」(平成 13 年 8 月 10 日社援発第 1391 号本職通知)及び「ホームレス対策事業の実施について」(平成 15 年 12 月 4 日社援発第 1204001 号本職通知)は廃止する。</p> <p>▼さまざまな事業が入っている。</p> <p>▼この補助金は、2015 年の生活困窮者自立支援法実施、改正生活保護法を踏まえて、新たな予算体系に組み替えられる。</p>	<p>第 61 次改定 生活扶助基準据え置き</p> <p>・母子加算の段階的廃止について (5 年かけて縮減・廃止)</p>
2005	9	小泉 (3 次)		
2006	3			<p>●「生活保護行政を適正に運営するための手引について」(2006 年 3 月 30 日付、厚生労働省社会・援護局保護課長通知 社援発第 0330001 号)</p> <p>●「暴力団員に対する生活保護の適用について (通知)」(2006 年 3 月 30 日付、厚生労働省社会・援護局保護課長通知 社援発第 0330002 号)</p> <p>●「年金担保貸付の審査に用いるための被保護者に関する情報の提供に係る取扱いについて」(2006 年 3 月 31 日付、厚生労働省社会・援護局保護課長 事務連絡)</p> <p>●「生活保護法第 37 条の 2 に規定する保護の方法の特例 (住宅扶助の代理納付) に係る留意事項」(2006 年 3 月 31 日付、厚生労働省社会・援護局保護課長通知 社援発第 0331006 号))</p>
2006	5			<p>第 62 次改定 据え置き</p> <p>・高齢加算の段階的廃止 (平成 18 年度 (本年度) 廃止)</p>
2006	9	安部 (1 次)		

生活保護と生活困窮者自立支援法の行方

2007	2		2007年2月に政府が策定した「成長力底上げ戦略」及び同年12月に厚生労働省が取りまとめた「福祉から雇用へ」推進5か年計画による福祉及び雇用の両面にわたる総合的な取組により、生活保護受給者に対する自立支援は更に推進。「福祉から雇用へ」推進5か年計画では、目標期間を平成23年度までの5年間と定めた。生活保護世帯については、平成19年度までに就労支援プログラムを全自治体で策定し、当該プログラムの一環である生活保護受給者等就労支援事業の支援対象者の就職率を平成21年度までに、60%に引き上げること等により、その就労を促進することを目標に定めた。推進方策としては、自立支援プログラムの導入を一層推進し、平成19年度には、全ての保護の実施自治体において就労支援プログラムを策定すること等と定めた。		
2007	3				●「生活福祉資金（要保護世帯向け長期生活支援資金）の運営について」各都道府県知事、各指定都市市長宛 2007年3月30日付 厚生労働省社会・援護局長通知 社援発第0330025号
2007	5				第63次改定 据え置き ・母子加算の見直し
2007	9	福田			
2007	10			生活扶助基準に関する検討会 第1回	
2007	11			生活扶助基準に関する検討会 第5回（報告書の検討）	
2008	4				第64次改定 据え置き 2007年「生活扶助基準に関する検討会」による検証結果を基礎としつつ、現下の原油価格の高騰が消費に与える影響を見極めるため据え置き ・母子加算の見直し ・住宅扶助、出産扶助、生業扶助の改定 ・他人介護料の改定
2008	9	麻生			
2008	11			生活保護制度に関する国と地方の協議 第1回	
2008	12		年越し派遣村		
2009	3		経済危機対策に対する総理の指示		『生活保護における相談対応の手引き』作成
2009	4		政府与党の協議により、経済危機対策が決定。この中に住宅・生活支援が入っている。新たなセーフティネット（就職安定資金融資の貸付、訓練生活支援給付、住宅手当など）10月実施予定	安心生活創造事業 全国会議（平成21年度から3カ年計画、セーフティネット支援対策等事業費補助金240億円：平成22年度）の内数（生活と福祉657）	第65次 据え置き ・母子加算は、平成20年度で廃止する一方、新たな給付を創設。一つは、高等学校等就学費、もう一つはひとり親世帯就労促進費

2009	7		民主党政権政策 Manifesto 2009 生活保護の母子加算を復活し、父子 家庭にも児童扶養手当を支給する		
2009	9	鳩山			
2009	10		閣議決定：緊急雇用対策本部の設置 (10月16日) 住宅手当緊急特別措置事業スタート (2013年から住宅支援給付事業)		
2009	11		ワンストップサービスデー 実施 第1回		
2009	12		閣議決定：明日の安心と成長のため の緊急経済対策 ワンストップサービスデー 実施 第2回		
2010	4			生活困窮者の生活支援の在り方に関 する特別部会 第1回	第66次 据え置き ・子ども手当の支給に伴う児童養育 加算の拡充について ・母子加算について
2010	5			緊急雇用対策本部推進チーム・セー フティ・ネットワーク実現チーム第1 回会合(11日) 緊急雇用対策本部推進チーム・セー フティ・ネットワーク実現チーム第2 回会合(24日) 中間取りまとめを発 表	
2010	6	菅	閣議決定：新成長戦略(2010年6月 18日)「19.「キャリア段位」制度とパー ソナル・サポート制度の導入」		
2010	7			生活保護受給者の社会的な居場所 づくりと新しい公共に関する研究会 報告 緊急雇用対策本部推進チーム・セー フティ・ネットワーク実現チーム第3 回会合(20日) 緊急雇用対策本部推進チーム・パー ソナル・サポート・サービス検討委 員会第1回会合(21日)	
2010	8			緊急雇用対策本部推進チーム・パー ソナル・サポート・サービス検討委 員会第2回会合(4日) 緊急雇用対策本部推進チーム・パー ソナル・サポート・サービス検討委 員会第3回会合(23日)	
2010	9		閣議決定：新成長戦略実現に向けた 3段階構えの経済対策 「パーソナル・サポート・モデルプロ ジェクト事業実施要綱」(2010年9 月10日厚生労働省職業安定局長通 知)：全国5か所で先行的に実施(第 1次分)	緊急雇用対策本部推進チーム・パー ソナル・サポート・サービス検討委 員会第4回会合(27日)	

生活保護と生活困窮者自立支援法の行方

2010	10	<p>閣議決定：円高・デフレ対応のための緊急総合経済対策（2010年10月8日）：「貧困・困窮者の『絆』再生事業」が盛り込まれる。この事業は、平成21（2009）年度第2次補正予算において都道府県に造成された「緊急雇用創出事業基金（住まい対策）」に積み増しを行い、各自治体を実施しているホームレス対策事業を拡充して行うことになっている。</p> <p>▼この補助金は、2015年の生活困窮者自立支援法実施、改正生活保護法を踏まえて、新たな予算体系に組み替えられる。</p> <p>政府・与党は、政府・与党社会保障改革検討本部を設置（その下に、学識有識者を中心とする「社会保障改革に関する有識者検討会」を設け、民主党にも「社会保障と税の抜本改革調査会」を設ける）</p>		
2010	11	11月～12月 住宅・生活困窮者応援プロジェクト	緊急雇用対策本部推進チーム・セーフティ・ネットワーク実現チーム第4回会合（9日） 緊急雇用対策本部推進チーム・パーソナル・サポート・サービス検討委員会第5回会合（29日）	
2010	12	閣議決定「社会保障改革の推進について」	緊急雇用対策本部推進チーム・セーフティ・ネットワーク実現チーム第5回会合（10日）第2次分に応募のあった14地域について実施決定。「現段階では、パーソナル・サポート・サービスは新たに作る特別な仕組みというイメージである」（議事概要より引用） 緊急雇用対策本部推進チーム・セーフティ・ネットワーク実現チーム第6回会合（24日） 緊急雇用対策本部推進チーム・パーソナル・サポート・サービス検討委員会第6回会合（27日）	
2011	1	「一人ひとりを包摂する社会」特命チーム 第1回会合		
2011	2	社会保障・税一体改革に関する集中検討会議 第1回		
2011	4	本年度、「新しい公共」といわれる企業、NPO、社会福祉法人等と行政との協働により、生活保護受給者が社会とのつながりを結び直すための「社会的な居場所」づくりを支援する「社会的な居場所づくり支援事業」を新たに開始しました（従来の補助事業の再編、国10/10補助事業）。 <a href="http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001kwp0.html">http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001kwp0.html</a>	生活保護基準部会 第1回	<p>第67次 据え置き</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・子ども手当の支給に伴う児童養育加算の取扱について</li> <li>●社会福祉法人等による生活困難者に対する介護保険サービスに係る利用者負担軽減制度事業の生活保護受給者への適用～介護保険施設の個室等の利用が可能になる。</li> <li>・医療扶助について、本格的に電子レセプト導入</li> <li>・生活保護業務データシステムを本格的に導入</li> <li>・「福祉から就労」支援事業：地方自治体とハローワークの間で福祉から就労支援事業に関する協定を文書で取り交わす（生活と福祉 665）</li> </ul>

2011	5			生活保護制度に関する国と地方の協議 第1回 緊急雇用対策本部推進チーム・パーソナル・サポート・サービス検討委員会第7回会合(12日)	
2011	6		社会保障・税一体改革成案 生活保護の見直し(成案の工程表) (充実、重点化・効率化) ○生活保護の見直し ・稼得能力を有する生活保護受給者向け自立・就労支援メニューの充実と支援強化・子どもの貧困連鎖の防止・医療扶助等の適正化、不正受給防止対策の徹底 ・客観的データに基づく生活保護基準の検討(工程) ○生活保護基準:基準部会(2011年4月開始)において、2012年末までに検証を実施 ○生保基準以外:国と地方の協議の開催(2011年5月開始)必要に応じて提案提出	生活保護制度に関する国と地方の協議 事務会合 第1回	
2011	8		社会的包摂政策に関する緊急政策提言(平成23年8月10日「一人ひとりを包摂する社会」特命チーム)	緊急雇用対策本部推進チーム・パーソナル・サポート・サービス検討委員会第8回会合(29日)	
2011	9	野田			
2011	10		求職者支援制度スタート		
2011	11		厚生労働省社会・援護局通知「パーソナル・サポート・サービス モデルプロジェクトの実施について」(社援発1122第3号)——「社会・援護局長は、セーフティ・ネットワーク実現チームの選定結果に基づき、モデル事業を実施する地域を指定する。」		
2011	12		閣議決定「日本再生の基本戦略」	緊急雇用対策本部推進チーム・パーソナル・サポート・サービス検討委員会第9回会合(13日)——現在実施されている第1次・第2次分のモデルプロジェクトについては、事業経費が平成23年度末までとなることから、平成24年度まで事業を継続する場合には、新たに措置された予算の交付が必要となる。 ——第1次・第2次分のモデルプロジェクト実施地域の全地域及び新規応募5地域から合計22件(26地域)の実施計画書の提出があった。	
2012	2		閣議決定「社会保障・税一体改革大綱」	「平成24年2月10日 モデルプロジェクト(第三次分)に応募のあった27地域について、パーソナル・サポート・サービス検討委員会での審議を経た上で、セーフティ・ネットワーク実現チームにおいて実施を決定」(パーソナル・サポート・サービス検討委員会第10回資料2に左記の記載があるが、首相官邸HP上に議事資料、議事録なし)	

生活保護と生活困窮者自立支援法の行方

2012	4			厚生労働省は、生活困窮者対策と生活保護制度の見直しについて一体的に検討するため、平成24年4月12日、社会保障審議会の下に「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」を設置	第68次 据え置き ・児童養育費加算(子ども手当で改め、児童手当と同額に)
2012	7		国家戦略会議「生活支援戦略」中間まとめ——「生活困窮者支援体系の確立と生活保護制度の見直しに総合的に取り組み」 閣議決定「日本再生戦略」		
2012	8		社会保障制度改革推進法(8月10日成立)	緊急雇用対策本部推進チーム・パーソナル・サポート・サービス検討委員会第10回会合(1日)	
2012	11		第1回社会保障制度改革国民会議【重点政策2012自民党(第46回衆議院選挙の政権公約)】 ・最後のセーフティーネットとしての機能は維持しつつも、不正受給者には厳格に対処します。高齢者も含め、就労困難者と就労可能者について別途の仕組みを検討します。 ・「手当より仕事」を基本にした自立・就労促進、生活保護費(給付水準の原則1割カット)・医療費扶助の適正化、自治体における現金給付と現物給付の選択的实施など抜本的な見直しを行います。 【民主党政権政策 Manifesto 2012】 ・生活支援戦略、生活保護の不正受給の防止をすすめる ○「生活支援戦略」により生活困窮者に対する生活支援を充実する。第2のセーフティネットである求職者支援制度の活用、ハローワークや自治体のさまざまな相談機能の縦割りの解消、NPOなどとの連携などにより、社会復帰、早期就労など自立のための再チャレンジを支援する。 ○真に支援が必要な人に適切に生活保護の認定を行う。国や地方自治体の調査権限を強化するなど不正受給を防止する仕組みを再構築し、また医療扶助について電子レセプト点検の強化や後発医薬品使用の促進などの改善をすすめる。 ○現在行われていない受給要件の再確認を一定期間ごとに行い、また不正受給への罰則を強化する。 ○いわゆる「貧困ビジネス」被害を防ぐため、無料・低額宿泊所などを規制する法整備を行なう。		
2012	12	安部(2次)	自民党・公明党による連立政権の発足による政権合意 「生活保護については、不正受給対策を徹底するとともに、自立・就労などの支援施策と併せて、その適正化に向けた見直しを行う。」		

2013	1			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 報告書 社会保障審議会生活保護基準部会 報告書	
2013	3		2012 年度末で、パーソナル・サポート・サービスの終了（NHKのTV番組「ハートネット」シリーズ 貧困拡大社会 どうなる？生活困窮者の支援 2013 年 4 月 16 日（火曜）」の文字おこしによると、番組が、これまでパーソナル・サポートを実施してきた全国 29 か所に対し行った取材により、2013 年度の事業継続について、次の結果であった。同じ規模で支援活動を継続すると答えたのが 17 か所、規模や内容を縮小して支援を継続するのが 9 か所、そして支援事業を閉鎖したのが 3 か所。		
2013	4		住宅支援給付事業スタート（2009 年からの住宅手当緊急特別措置事業を改正）		生活困窮者自立促進支援モデル事業・自立相談支援事業（2013（平成 25）年度開始）
2013	5			2013（平成 25）年 5 月の第 183 回国会に生活保護法の一部改正法案とともに、「生活困窮者自立支援法案」が提出されましたが、両法案は衆議院では可決されたものの、参議院で審議未了の上、廃案となりました。	就労可能な被保護者の就労・自立支援の基本方針について（平成 25 年 5 月 16 日社援発 0516 第 18 号社会・援護局長通知）：自立活動確認書
2013	6		日本再興戦略（成長戦略）閣議決定：社会福祉法人の財務諸表の公表推進、透明性を高める、経営の高度化		
2013	7				「生活保護法による保護の実施要領について」の一部改正について（平成 25 年 7 月 1 日社援発 0701 第 5 号社会・援護局長通知）：就労活動促進費を 8 月から給付
2013	8		社会保障制度改革国民会議報告書		第 69 次 適正化、段階的見直し・引き下げ 平成 25 年度については被保護者への周知や自治体におけるシステム改修に要する期間を考慮して平成 25 年 8 月から実施することとした。
2013	12		持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律	2013（平成 25）年 10 月の第 185 回国会に生活保護法の一部改正法案とともに、「生活困窮者自立支援法案」の両法案を再提出し、同年 12 月に成立	
2014	1		子どもの貧困対策の推進に関する法律 成立	生活保護法の一部改正法 一部施行（7 月 1 日より全面实施）	
2014	4				第 70 次 適正化、段階的見直し・引き下げ、の上で、全世帯+2.9%
2014	7			生活保護法の一部改正法 施行（一部 1 月 1 日）	
2014	8		子供の貧困対策に関する大綱 閣議決定		
2015	1			社会保障審議会生活保護基準部会 報告書	

生活保護と生活困窮者自立支援法の行方

2015	2		社会保障審議会福祉部会報告書(社会福祉法人改革)	
2015	4	予算：生活困窮者等に対する自立支援策〔一部新規〕：セーフティネット支援対策等事業補助金及び2014年度に終了予定の緊急雇用創出事業臨時特例基金(住まい対策拡充等支援事業分)で実施してきた事業については、新法及び改正生活保護法の施行を踏まえ、新たな予算体系に組み替える。	生活困窮者自立支援法 施行 改正生活保護法に基づく「被保護者就労支援事業」施行	第71次改定 適正化、段階的の見直し ・住宅扶助、冬季加算の見直し

出所：筆者作成

資料Ⅱ 生活保護・生活困窮者対策関連委員会一覧

	名称	開催期間	開催回数	
1	生活保護制度の在り方に関する専門委員会	2003年8月～2004年12月	18回	審議終了
2	生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会	2005年4月～11月	9回	審議終了
3	生活扶助基準に関する検討会	2007年10月～11月	5回	審議終了
4	生活保護制度に関する国と地方の協議(2008)	2008年11月～2009年3月	2回	審議終了
5	ナショナルミニマム研究会	2009年12月～2010年6月18日	10回	審議終了
6	緊急雇用対策本部推進チーム・セーフティ・ネットワーク実現チーム	2010年5月～12月	6回	審議終了
7	緊急雇用対策本部推進チーム・パーソナル・サポート・サービス検討委員会	2010年7月～2012年8月	10回	審議終了
8	生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会	2010年4月～7月	8回	審議終了
9	生活保護制度に関する国と地方の協議(事務会合)	2011年6月～11月	8回	審議終了
10	生活保護制度に関する国と地方の協議(2011)	2011年5月～12月	2回	審議終了
11	社会保障審議会生活保護基準部会	2012年4月～	18回	継続
12	生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会	2012年4月～2013年1月	12回	審議終了
13	ホームレスの実態に関する全国調査検討会	2006年7月～2007年9月	5回	審議終了
14	無料低額宿泊施設等のあり方に関する検討チーム	2009年10月～2010年3月	5回	審議終了
15	ホームレスの実態に関する全国調査検討会(2012年1月調査)	2011年10月～2012年10月	6回	審議終了
16	社会保障制度の低所得者対策の在り方に関する研究会	2012年5月～2012年7月	2回	
17	社会福祉法人の在り方等に関する検討会	2013年9月～2014年7月	12回	審議終了
18	NPOとの協同	地域福祉・ホームレス対策等の例		

出所：筆者作成

資料Ⅲ 派遣村設置前後・貧困関連社会運動に関する年表

年	月	日	
1992	5		林訴訟提訴（日雇い労働者であった林勝義さんは、失業と病気のため野宿を余儀なくされ、生活保護申請をしたところ、一日だけの医療扶助（通院）しか認められず、生活費や住宅費は支給されなかった。そのため、長期にわたり野宿を余儀なくされたとして、処分の取消と損害賠償を求め提訴。
	年末		新宿駅西口地下通路に「段ボールハウス」村が出現
1994	2		新宿駅西口地下道にダンボールハウスが急増。
1994	3	22	生活保護専門分科会資料「最近の生活保護を取り巻く諸問題について」
1994	5		林訴訟提訴（日雇い労働者であった林勝義さんは、失業と病気のため野宿を余儀なくされ、生活保護申請をしたところ、一日だけの医療扶助（通院）しか認められず、生活費や住宅費は支給されなかった。そのため、長期にわたり野宿を余儀なくされたとして、処分の取消と損害賠償を求め提訴。
1994	6	7	衆議院 予算委員会第四分科会：外国人労働者・ホームレスなど大都市の問題に少し言及あり
1995	4	13	衆議院 地方行政委員会 オウム真理教の信者・ホームレスなどへの生保適用
1996	1		新宿西口「強制撤去作業」
	3	13	衆議院 厚生委員会 ホームレス対策
	10		林訴訟 名古屋地裁勝訴
1997	8		林訴訟 名古屋高裁敗訴
1998	2		新宿駅西口地下道で火災発生。死者3名、重態2名 任意団体（エスエスエスの前身）が活動開始
1999	1		読売新聞調査 各自治体の調査でホームレス数の推計
	2		厚生省、労働省、建設省など関連省庁および関係する地方公共団体で構成する「ホームレス問題連絡会議」を設置
	4		平成十年度「厚生省社会・援護局主管課長会議」 ホームレス関係は社会・援護局の地域福祉課が主管課となって対応している・・・生活面では生活保護の果たす役割も少なくありません。
	5		連絡会議が「ホームレス問題に対する当面の対応策」をとりまとめ
	7		「自立支援事業のあり方」を検討すべく、学識経験者を中心に「ホームレスの自立支援策に関する研究会」が厚生省に設置
2000	3		上記研究会が「ホームレスの自立支援策について」をとりまとめ 2002年2月までに、大阪市、東京都、横浜市に自立支援センター（国の「緊急地域雇用特別交付金」を活用）が計八か所開設
	5		湯浅氏、フードバンクをはじめ（保証人をはじめのアイデアを得る）
	11		ホームレス自立支援事業 アパートの保証人が必要な人が出る
	11		読売新聞社調査「失業困窮者への適用」
	12	5	読売新聞「生活保護厳しく制限八割」（12月5日付）
	12	8	「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方検討会」（12月8日）
	12		首都圏青年ユニオン創設
2001	1		読売新聞調査の報告（1月6日付）
	2		林訴訟 最高裁敗訴
	3		厚生労働省生活保護全国主管課長会議で文書を出して言及
	5		自立生活サポートセンターもやい立ち上げ（生活相談、当初は野宿経験者、DV 母子世帯）

生活保護と生活困窮者自立支援法の行方

	11		民主党提出「雇用保険の財政の安定化及び求職者等に対する能力開発支援のための緊急措置に関する法律案」求職者支援制度の源流
2002	7		ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法案の可決
	8	7	社会・援護局保護課長通知。自立支援法の施行に関連して「住居がないことを理由に、保護の適用を拒否してはならない」と強調
2003	3		ホームレス自立支援法にもとづくホームレス概数調査および生活実態調査の実施
			宿泊所実態調査
	6		宿泊所設置運営指導指針の策定（住宅扶助認定基準）
	7	31	ホームレスに対する生活保護の適用について（社援発第 0731001 号）
	7		「社会福祉法第 2 条第 3 項に規定する生計困難者のために無料又は低額な料金を宿泊所を利用させる事業を行う施設の設備及び運営について」（平成 15 年 7 月 31 日社援発第 0731008 号）
	9		基本計画策定、生活保護実施要領一部改正
	11		「ネットカフェ」を“ねぐら”にしている人から、最初にもやいへ相談がよせられた
2004 頃			もやいに、ネットカフェで暮らす人の相談が来るようになる
2004	12	15	生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書
2005 頃			もやいに、ネットカフェで暮らす 20、30 代からの相談が増える
2005	3	31	「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラム実施要綱について 雇発第 0331019 号／社援発第 0331011 号／セーフティネット支援対策等事業の実施について 社援発第 331021 号
2006	1		全国知事会と全国市長会「新たなセーフティネット検討会」（座長、木村陽子）
	4		精神保健法第 32 条の対象で通院していた者が生活保護対象者である場合、生活保護制度による費用負担は発生せず、障害者自立支援法で全額の費用負担を行うことになった
	6	16	竹中平蔵「格差ではなく貧困の議論を」朝日新聞←この発言に刺激され、賃金と社会保障の原稿を書く
	10		2006 年 10 月『賃金と社会保障』に「格差ではなく貧困の議論を」という文章を書いたことが、湯浅氏にとって貧困問題をかたちとしてつかまえる直接的なきっかけだった
	10	5	日弁連の人権擁護大会「現代日本の貧困と生存権保障」シンポジウム
	10		院内集会「SOS（＝Save Our Safety Net）緊急アクション」骨太の方針 2006 が生活保護の抜本的見直しに言及したことに対するアクション、「反貧困ネットワーク」に発展
2007	2		大阪で「貧困原因の多重債務」で、クレ・サラ問題の関係者に湯浅氏講演
	3		生活保護対象者が透析治療の対象となった場合、障害者自立支援法で全額の費用負担を行うことになった。
	3	24	「もうガマンできない！ 広がる貧困」集会
	4		首都圏生活保護支援法律家ネットワーク結成（2006 年 10 月の人権擁護大会を契機に）
	6		連合の「政策・制度要求と提言」のなかで、雇用政策と生保をつなぐセーフティネット構築に言及
	7	1	「もうガマンできない！ 広がる貧困」集会
	9		クレ・サラ被害者全国交流集会「現代の貧困とのたたかい」
	9	19	山井和則「生活保護に関する質問主意書」
	10		反貧困ネットワーク 正式発足
	10	2	山井和則「生活保護に関する質問主意書」に対する回答
	10	18	北海道新聞 ← 生活保護費、「級地」見直し 都市部大幅削減も あす初の検討会議
	10	19	生活扶助基準に関する検討会（第 1 回）

	10	20	北海道新聞 -- 生活保護費 「国民生活に深刻な影響」 全国会議が抗議
	10	25	中日新聞 -- ほとんどのマスコミに黙殺された19日の厚生省前緊急行動ですが、やっと新聞に載りました。 東京新聞朝刊「生活保護受給者以外にも影響は及ぶ」
	11	21	日本経済新聞朝刊「厚生労働省は二十日、生活保護額のうち食費など生活扶助額を引き下げる方針を固めた」
	11	30	生活扶助基準に関する検討会（第5回） 読売新聞東京夕刊「生活保護水準引き下げ 生活扶助を対象 有識者会議報告に厚労相明言」
	12	6	東京新聞朝刊「貧困問題の法律家らが抗議活動 生活保護基準『切り下げ』報告書に反発 『低所得者と比較 的外れ』各種社会保障にも連動 野党も反対姿勢」——毎日新聞（11月30日）、中日新聞（12月6日）にも同趣旨の記事
	12	10	読売新聞東京夕刊「来年度予算 生活保護下げ、見送り 世論の反発に配慮／政府・与党」
2008	3		反貧困フェスタ
	7～10		反貧困全国キャラバン 2008
	9		サブプライム問題に端を発した金融危機←「派遣切り」「非正規切り」のきっかけ
	9		経済財政諮問会議労働市場改革専門調査会第4次報告：生活保護の改革に言及（木村陽子も委員）
	10	19	反貧困“世直しイッキ”大集会
	11	4	NHK 総合『クローズアップ現代』2008年11月4日放送回「援助が搾取か“貧困ビジネス” 埼玉の事例を取り上げる
	12		首都圏青年ユニオンともやいで、反貧困たすけあいネットワークを結成
		4	労働者派遣法の抜本改正を求める集会@日比谷野外音楽堂
	12	10	一部の施設において生活保護費の不正受給に関与するといった不適切な事案が生じたことを踏まえ、無料低額宿泊所に関する留意事項を各自治体に通知
	12	16	「派遣村」をあきらめられない、反貧困ネット事務局長の湯浅誠、日本労働弁護団の榎一郎、ジャーナリスト東海林智、関根秀一郎が居酒屋で集まり、やることになる
	12	19	「12月4日の共同行動」の総括会議（再度十数名の有志で12月31日から1月5日まで＝“派遣の逆襲”）で、「年越し派遣村」開設が正式決定
	12	19	「生活防衛のための緊急対策」（麻生政権）——「生活安定資金融資」、訓練期間中の生活保障制度、緊急雇用創出事業の創設——2008年度第1次補正予算に盛り込まれ実施
			就職安定資金融資：解雇等による住居喪失者に対し、①住宅入居初期費用、②家賃補助、③生活・就職活動費を、無担保無保証で貸付——住宅手当及び総合支援資金貸付の創設等に伴い、利用件数が著しく減少していること等を勘案し、2010年9月末でハローワークにおける新規融資の申請受付を終了し、制度を廃止。
			「訓練期間中の生活保障給付制度」：従来からある技能者育成資金制度（独立行政法人雇用・能力開発機構が運営）を活用して実施
	12	21	第一回派遣村実行委員会を開く
	12	29	派遣村開設の記者会見
	12～1	31	年越し派遣村@日比谷公園
2009	1	7	緊急小口貸付 生保申請者1万円、申請してない人5万円
	1	8・9	生保受給がはじまる
	3	19	群馬県渋川市のNPO法人彩経会が運営する老人ホーム「たまゆら」において、死者10名、負傷者1名の火災
	3	23	生活保護制度に関する国と地方の協議（無料低額宿泊所への言及）

生活保護と生活困窮者自立支援法の行方

	3	27	雇用保険法改正案成立、施行は3月31日（①被保険者期間を1年から6ヵ月、②6ヵ月以上の雇用見込みで適用、③雇用保険料引き下げ）
	3	31	母子加算廃止
	4		『反貧困』岩波新書
	6		野党四党がいわゆる母子加算復活法案を提出
	7	9	社会援護局保護課課長通知により、無料低額宿泊所の調査実施
	7月末		「緊急人材育成支援事業」：2009年度第1次補正予算による「緊急人材育成・就職支援基金」により実施。職業訓練（「基金訓練」という）、生活保障のための給付制度（「訓練・生活支援給付金」という）、融資制度（「訓練・生活支援資金融資」という）が創設。三年間の暫定措置、2011年9月末まで。
	8		2010年度の概算要求として「居宅生活移行支援モデル事業」として20か所の宿泊所に対し既存の「セーフティネット支援対策等事業費補助金」を活用し財政支援を行う
	8	31	総選挙で民主党圧勝
	9	16	民主党政権・鳩山内閣発足
	10	1	住宅手当緊急特別措置事業：離職者等であって住宅を喪失または喪失するおそれのある方に対する、賃貸住宅の家賃のための給付
	10	1	総合支援資金貸付（生活福祉資金）：失業等により日常生活全般に困難を抱えている方に対する、住宅入居費等資金の貸付
	10	1	臨時特例つなぎ資金貸付（生活福祉資金）：公的な給付・貸付が開始されるまでの間の生活がたちゆかない住居喪失離職者に対する、当座の生活費等の貸付
	10	4	菅副総理より湯浅氏内閣府参与就任の打診
	10	14	湯浅氏内閣府参与に内定 「ワンストップ・サービス」「住宅確保」「年末相談会」を政府が実行するために引受ける
	10	20	相対的貧困率公表
	10	23	湯浅氏内閣府参与として「緊急雇用対策」「貧困・困窮者支援」部分を書く
	10	23	母子加算の復活を閣議決定
	10	26	湯浅氏内閣府参与の辞令を受ける
	10	30	無料低額宿泊施設等のあり方に関する検討チーム（第1回）
	10	31	ワンストップ・サービス・デイの試行実施を自治体に打診
	11	19	無料低額宿泊施設等のあり方に関する検討チーム（第2回）
	11	30	ワンストップ・サービス・デイの実行、この間自治体対応に追われる
	12		母子加算復活
	12	11	ナショナルミニマム研究会設置
	12	25	無料低額宿泊施設等のあり方に関する検討チーム（第3回）
	12～1		公設派遣村
2010	1	22	無料低額宿泊施設等のあり方に関する検討チーム（第4回）
	1	29	辞職願提出
	2	3	雇用保険法の一部を改正する法律案（財政に関するもの）公布施行
	2	4	雇用保険部会で「求職者支援制度の創設に係る論点（素案）」が示され、第2のセーフティネットを2011年度に創設することを目指して議論開始
	3	5	湯浅氏内閣府参与の辞令を受ける辞職願受理される
	3	16	無料低額宿泊施設等のあり方に関する検討チーム（第5回）
	3	31	雇用保険法等の一部を改正する法律案（適用拡大）

	4	1	厚生労働省は昨年10月、検討チームを立ち上げて対策を検討したが、早期の法案提出が難しくなり、民主党議員らが議員立法の検討を始めた。(共同通信)
	6	8	菅直人内閣発足
	6	18	「無料低額宿泊所」問題に関する意見書(2010年6月18日日本弁護士連合会)
	8	3	無料低額宿泊所等に関する議員立法案の根本的訂正を求める意見書～これでは「規制法案」ではなく「温存育成法案」だ～
	9	1	埼玉県 生活保護受給者チャレンジ支援事業：職業訓練支援員事業、住宅ソーシャルワーカー事業、教育支援員事業
2011	1	20	『全国厚生労働関係部局長会議資料』より ・民主党において、貧困ビジネス規制に関する議員立法を公表し、国会提出を準備中・優良な無料低額宿泊施設に対する財政支援(2010年度予算～) ・専門職員による無料低額宿泊施設に対する巡回相談・指導(2010年度第二次補正予算) ・2010年5月に生活保護の通知改正(劣悪な施設から適切な法定施設へ転居する際に必要な敷金等の支給要件の拡大等)
	8	15～18	朝日新聞夕刊「生活保護——制度の陰で」「無料低額宿泊所への依存」排除する大阪
2011	10	1	第二のセイフティーネット＝「求職者支援制度」実施予定(2011年5月13日法案可決)

出所：筆者作成

