



第1回

古都賢一氏

自立支援法の「理念」を探る

取材担当：執行治平、谷口太郎、丸山勝大 (RJIFインターン)

Photo : RJIF

略歴：東京大学法学部を卒業後、厚生省（現厚生労働省）に入省。その後環境庁（現環境省）、総務庁（現総務省）などを経て、2015年4月より国立行政法人病院機構にて副理事長。生活困窮者自立支援法には、厚生労働省大臣官房審議官として立法に尽力した。

まず福祉に携わるようになったきっかけを教えてください。

中学時代から公害問題に関心があって、環境行政がやりたかったんですが、官庁訪問中に、厚生省の先輩の話をきいているうちに福祉がやりたくなり厚生省に入りました。そもそも僕は人が好きでしたから。なんていったらいいかなあ……人が全うに生きていけるにはどうしたらいいか、を考えていたというのがありますね。ずっと昔からそうで、そうした考えは、いろいろな先輩や仲間との関わりや体験などから形成されたのではないのでしょうか。

法案作成のうえで、念頭にあった問題意識はなんでしょうか。

リーマンショックの後、雇い止めなどが問題化した平成20年から、その翌年の6月まで厚労省の保護課長をしていました。特に、日比谷派遣村への対応をしていたときに切に感じたのは、派遣切りにあっ

たり、会社の寮を追い出されたりしてしまった人たちに対して、早期に適切に対応する方法がないんじゃないかということでした。

経済的に困窮した人に衣食住や医療サービスなどをトータルに提供する、生活保護というのがありますよね。この制度は、どういう状態の人に対して支援を提供するのかが厳格に決められている。たとえば失業してアパートに入っていて、貯金は100万くらいあるという人は、生活保護として必ずしもすぐには対象にならない。失業給付が切れて貯金だけになった、生活保護受給の手前にいる人たちが早期に支援するものは、法制度という形ではなかったといっているでしょう。

派遣村での経験が大きかった、と。

生活保護を受ける人たちのうち、高齢者世帯・ひとり親家庭・障害者世帯を除いた、失業して働けない人々が非常に増えていることを、何とかしなければいけない。そういう人たちはもちろん福祉事務所相談に来て生活保護を受けられる人がいるのですが、その外側に膨大な人たちがいるんじゃないかという感覚がありました。

“生活保護の「外側」に膨大な人がいる”

そのときに急いだのは住まいを失った労働者に対し、有期で住宅手当を出すことでした。そもそも家がないというのは、雨露をしのげないのはもちろんですが、住所がないので、電話が引けない、銀行の口座が開けないという不便がある。失業給付が切れて困っている人に労働金庫からお金を貸します、といっても口座がないので振り込めない。働く意欲も冷めていなくて預貯金もある人が一番困るのは住宅費ですから、住宅手当を何とか作れないか考えたのです。

この法律は、どのような特徴を持っているのでしょうか。

生活困窮者への支援が生活保護制度しかなかったような時代は、資産がある人はまず働いてください、資産がなくなったら生活保護で受け入れます、ということをやっていたのです。資産がちょっとでもあると制度の対象になかなかない。

しかし一人ひとりの状態は多様です。昨日までバリバリ頑張っていて、今日からでも働けるといってもいれば、心身に障害があって仕事が続かないという人もいます。

生活困窮者への支援というのは、個人の様々な状態に応じてどう支援策を考えるかなんです。生活困窮者自立支援法の基本の枠組みでは自治体が責任を持って事業を実施する、事業の種類はこういうかたちがあり、国はこれに対してこういう負担や補助をします、というところまでしか規定されていません。この法では、こういう人に対してこういう給付をします、という画一的な給付は一種類（住居確保給金）のみです。生活困窮者への支援というのは、ここ20年くらいでしょうか、現場でいろいろな形で行われてきました。法律ができた途端、それらの取り組みができなくなるというのでは困りま

す。むしろ、すでにある活動を活かしたかった。その意味で現場の工夫が活かせる柔軟な法律にしたつもりです。

たとえば、任意事業のひとつに「学習支援事業」があります。これだって、高知市は高知市、埼玉県は埼玉県、横浜市は横浜市と、それぞれの形で行われています。だから、この型にはまっていないからここに国は付き合いません、ということにはなりません。

“自立支援法は「ゆるい」法律です”

貧困のかたちが多様化して、生活保護という制度だけでは受け止めきれない。だから、それをセーブするために多様なやり方を許容するというのが、この法律なのですね。

制度をつくれれば問題への対応効率はいいですが、必ず制度の内と外ができてしまいます。これは制度の宿命です。だから、僕は制度が悪いという立場ではありませんが、万全だという立場でもありません。制度で支えられるものと、制度の枠を越えた部分をみて、問題解決を工夫していく。これをセットで考える必要があります。



Photo : RJIF

生活保護制度はがっちりしていて、生活費、住居費、医療費、基本的に必要な最低生活費は全部出るわけです。子供がいたら義務教育までは全部無償。高校も今は、平均的な学費は出します。自立してもらいたいということでやっているんですけど、見逃されてきたのは制度による救済の手前にいる人たちではないでしょうか。仮にもう学校は出て働いた経験もありますという人たちにとって、そういう人たちが困窮した場合に何が必要なのか、ということなんですよ。

法律に対して、さまざまな批判もありました。

生活保護制度の見直しと連動したので、保護を受けさせないための「沖合作戦」と言われました。でも「沖合」とか何とか言う前に、さきにいったような早期の支援をどうしたらいいのかみんなで冷静に考えてほしいと思いますね。みんなが生活保護じゃなきゃいけないわけじゃなくて、いろいろな形の支援策があるべきです。

たとえばお金だけ渡しても、善し悪しは別として、お金を自分で管理できない人だっています。だから駄目なやつだ、というレッテル貼りをしてはならないし、するべきではない。管理できないという事実があるわけです。個人の多様な状態を、柔軟に支援しながらフォローしていくのが福祉であり、

生活困窮者支援のベースなんじゃないかと思う。多様な支援策があり、その組み合わせが必要ではないでしょうか。

今回、新しい仕組みができたということで、それが生活困窮者支援が生活保護だけという状態から少し変わるんじゃないか、変わっていきけるんじゃないかという気はしました。



くだけた質問になりますが、もし法律に点数をつけるとすれば何点くらいでしょう。

謙虚に言うと**60点**かな（笑）。でも、僕は自分では評価しません。第三者が見て、作られたものかどうか考えるか、だと思います。

いろいろ批判はされましたけど、この法律はこれから育てていくものだと思います。それは結局、日本人自身が貧困にどう向き合っていくか、ということにもつながります。

この問題は、放っておいたら誰かが勝手に解決してくれることではないし、公金を管理する「政府」が何でもやれるわけではない。「政府の」お金は、あくまで税金・保険料など国民から拠出された「国民の」お金です。だから、どう使うのかには、国民の合意が基本にあるべきです。忘れてしまうのではなくて、自分がいつ困った状況に陥っても大丈夫な制度や支援という形を目指して合意形成しなければいけない。

問題を認識した住民自身が「本当にこの町はこのままでいいのか？」と考えず、お上が決めることだと思っているんだとしたら、まずいですね。「この町の福祉や就労支援、生活困窮者支援はどうあったらいいのか？」ということを住民自身が考えていくべきじゃないかと、地域福祉を専門とする立場としては考えます。

私たちの問題として福祉のあり方を考えていかなければならないということですね。

僕は、自分が法改正に関わったこともあって、社会福祉法の第4条¹が好きなんです。この法律では以前、社会福祉事業の中で、住民はサービスの主体ではなく客体として位置づけられていました。例えば、社会福祉施設をつくるためには、事業者は、「地域住民の理解を得るよう努めなければならない」とされていたのです。自分たち自身の問題であるにも関わらず、地域住民は理解を求められる存在として位置づけられていました。これは間違っていると思います。

でも2000年に改正されたとき、法律の中で住民はサービスを主体的に選択する存在であると同時に地域福祉を支える主体とされました。つまり地域住民や事業者、ボランティアなどが主体となり、福祉サービスを必要とする人が日常生活を営んで、あらゆる活動に参加できるよう努めなければならないと、住民自身が地域福祉を推進する、と。客体が主体になる……ちょっとうれしい条文ですね（笑）

“地域が結びつく必然性をもたらすのが、福祉や生活困窮者支援”

法律を育てていくことが重要だとおっしゃいましたが、今後の運用の面でどのような展望をお持ちですか？

あせらないことです。1年とかじゃなく、徐々に徐々に根づいていかなければいけない。まず、今ある社会資源や取り組みをどう活かすか、でいいと思うんです。投入される資金の多寡だけでは判断できない。どのような支援が形になっていくかです。

だから地域ごとに特色のある取り組みが、どう出てくるかが今後の課題です。各自治体やその住民が何をやっているのか、何をできるのかを考えていかなきゃいけない。私たち住民が求めるものはなにか、地域の生活困窮者が元気を出すための方法はなにか。それは、なにもお金を渡すだけじゃなく個別のサービスや支援でもあると思うんです。

この法律の核は、地域にすでにあった多様な取り組みを妨げない「柔軟さ（ゆるさ）」にあるのですから、さまざまな活動が行われることで法律としても育っていく。公的費用がなくても、いろんな形の支援があると住民に説明すれば、ひょっとしたら寄付しましょう、という人もいるかもしれない。僕はお金がないけれどときどき見守りに行きましょう、力を貸しましょう、だからいつか自分が病気になったときはよろしく……と、こういう、それぞれが自分たちの問題として考え、できることをする、相互に支え合うストーリーになればいいなと思っています。

¹ 社会福祉法第4条

（地域福祉の増進）**地域住民**、社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする**地域住民が地域社会を構成する一員として**日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない。

地域福祉の理念は、なぜ社会が結びつく必然性があるのか、という問題にもつながると思います。外が寒くても暖かい部屋で話ができるのは、誰かが発電をして電力を送っているから。エアコンを作っているから。それを販売してくれるから。生きることと協働することは分かりやすく結びついている。現代社会は、巨大な分業システムによって支えられているのにまるで自分の才覚だけで生きているという錯覚に陥っていると思っています。



Photo : RJIF

村のみんなが農業を中心にやっていた時代は、協力し合わないと生きていけない。でも現代では、隣近所と協働作業をする必然性が見えにくい。見えにくい社会の中で、社会を結びつける材料となるのが地域福祉ではないか。地域の中で結びつく必然性がどこにあるのかと考えると、それが生活困窮者支援だったりする。自分もそうしてもらいたい、そうありたい.....だから今、車椅子を押すかもしれない、助力をするかもしれない.....。福祉は、現代社会に地域社会で結びつく必然性、地域で協働作業をする必然性を生みだすんじゃないか。

最後に、次の世代を担う若者へのメッセージをお願いします。

“多くの経験や 実践を材料に”

社会って、先人達からのたすきリレーのようにして、大切に後の世代にゆずり渡されてきた賜物です。いつの時代も未来を生きる人たちのことを考えているいるなことをしていかなければならない。社会がどう変化しても誰もが生を全うできる社会を築く役割が皆にあると思います。若い方々には、「何故か」「何のために」という思いを常に失わず、多様な社会問題を、幅広い観点から客観的に見ることがまず大切なこと。次に、問題を解決するために、多くの経験と知識を材料に組み合わせる新しい方法を生むことではないでしょうか。そのことこそ創造的な取り組みだと思います。頑張ってください。