

<b>公的扶助論</b>			科目コード	<b>CA4108</b>
単位数	履修方法	配当年次	担当教員	
<b>2</b>	<b>R or SR</b> (講義)	<b>3年以上</b>	<b>阿部 裕二</b>	



※会場によりスクーリングを別教員（下村幸仁先生）が担当いたします。

## 科目の概要

### ■科目の内容

わが国は、「豊かな社会」といわれています。では、「貧困」は解消されたのでしょうか。確かに各種の社会保障制度が整備・充実されたことによって、公的扶助（生活保護）の受給者は、敗戦直後から比較すると一時期においては減少してきました。しかし、近年は景気の低迷、雇用環境の悪化などを背景にして、国民生活の不安は深化し、格差も拡大しています。その結果、生活保護の受給者も増加傾向をみせています。その意味では、「貧困」問題は国民生活の身近なところにあるといえるでしょう。このような現状を考えると、国民生活のラスト・セーフティ・ネットとして位置づけられている公的扶助は、依然として私たちの生活において重要な役割を果たしていると思います。

そこで本科目においては、このような問題意識のもと、国民生活を保障する最終的な救済手段である公的扶助（生活保護）に関して、現代社会の貧困の様相と生活保護の考え方、制度の内容、実質的な実施機関となる福祉事務所の現状と課題などを学んでいただきたいと思います。

### ■到達目標

- 1) 多様な貧困の様相から現代社会の問題点を説明することができる。
- 2) 生活保護制度の仕組みを説明することができる。
- 3) 生活保護制度が抱える問題を自らの言葉で表現することができる。
- 4) あるべき貧困対策を主体的に考えることができる。

### ■教科書

福祉臨床シリーズ編集委員会編『低所得者に対する支援と生活保護制度（第4版）（社会福祉士シリーズ16）』弘文堂、2017年（第4版でなくても可）

（最近の教科書変更時期）2017年4月

#### （スクーリング時の教科書）

【仙台・札幌・オンデマンド・ビデオ開講分】旧教科書（伊藤秀一責任編集『臨床に必要な公的扶助』（弘文堂）および伊藤修一責任編集『低所得者の支援と生活保護制度（初版～第3版）』（弘文堂））と現行教科書（伊藤秀一責任編集『低所得者の支援と生活保護制度（第4版）』（弘文堂））は参考程度（スクーリング講義内容の肉付け）に使用します。スクーリング時には、後述する資料集を中心にして講義を行います。したがって、旧教科書と現教科書のいずれをお持ちでも、不利益にならないよ

うに配慮しています。

【東京開講分】上記教科書を使用します。旧版を所持している場合も受講に支障がないよう資料を配付します。

## ■「卒業までに身につけてほしい力」との関連

とくに「専門的知識」「社会への関心と理解」「個人への関心と理解」「レポート作成力」「問題解決力」を身につけてほしい。

## ■科目評価基準

レポート評価50%＋スクーリング評価 or 科目修了試験50%

## ■参考図書

＜社会福祉士・精神保健福祉士などの国家資格を目指している人のために＞

- 1) 社会福祉士養成講座編集委員会編『新・社会福祉士講座第16巻 低所得者に対する支援と生活保護制度（第4版）』中央法規出版、2016年
- 2) 各出版社から出版されている『福祉小六法』（最新版のもの）

＜生活保護の実施要領や通知通達の内容を知りたい人のために＞

- 3) 全国社会福祉協議会編『生活保護手帳』全国社会福祉協議会、（最新版は毎年6月頃に発行されているようです）

＜最新の統計を知りたい人のために＞

- 4) 厚生統計協会編『国民の福祉と介護の動向（最新版）』厚生統計協会

＜現代社会の貧困様相や生活保護行政の問題点を知りたい人のために＞

- 5) 稲葉剛『生活保護から考える』岩波新書、2013年
- 6) 湯浅誠『反貧困——「すべり台社会」からの脱出』岩波新書、2008年
- 7) 駒林康平『大貧困社会』角川SSC新書、2009年

※いずれの図書も、ほんの一例でしかありません。さまざまな図書を図書館や書店で探してみてもおもしろいと思います。

## スクーリング

▶仙台・札幌・オンデマンド・ビデオ開講分 阿部 裕二

## ■スクーリングで学んでほしいこと

講義のテーマは、「豊かな社会における貧困の様相と生活保護の現状・課題」です。社会の基底的なセーフティ・ネットである生活保護の仕組みや現実、豊かさのなかに潜在化し、十分に知られていないとはいえません。しかし、貧困が私たちの生活上に直面する共通な危険（リスク）の一つであるとすれば、貧困に対応する公的扶助（生活保護）は、年金や医療と同様に身近な制度ともいえるのです。

そこで本講義においては、拡大しつつある貧困概念（様相）を踏まえながら、生活保護の考え方（目

的、原理、原則など)、制度の内容、そして現代社会における生活保護および生活困窮者支援の課題そして子どもの貧困について、受講生の皆さんとともに考えていきたいと思います。

## ■講義内容

講義の流れを項目として列記すると、以下のようになります。

回数	テーマ	内容
1	現代社会と公的扶助－貧困とは	貧困概念と貧困の様相
2	現代社会と公的扶助－概念と史的変遷	公的扶助の概念と歴史（イギリスと日本）
3	生活保護制度の仕組み－枠組み	生活保護法の目的、基本原理、原則
4	生活保護制度の仕組み－方法と基準	扶助の種類と内容・方法、保護施設、保護基準
5	生活保護制度の実施体制と近年の動向	行政組織・団体、福祉事務所と専門職の役割
6	生活保護制度における相談援助活動と生活困窮者自立支援制度	相談援助活動の枠組みと自立支援プログラム、ホームレス支援、生活困窮者自立支援制度
7	貧困の今日的課題－子どもの貧困	子どもの貧困の支援と課題
8	豊かな社会の生活保護（まとめ）	柔構造、ラストセーフティネット・スプリングボード
9	スクーリング試験	

※オンデマンド・スクーリング、ビデオ・スクーリングでは、上記の講義内容と異なる場合があります。

## ■講義の進め方

スクーリング時には、作成した『理解しやすい公的扶助論講義資料集』を配付して、この資料集を中心にして講義を行います。

## ■スクーリング 評価基準

スクーリング試験のみ（100%）（持込不可）で評価します（稀ですが受講態度を加味する場合があります）。試験では2題を選択して解答（記述式）していただきます。なお、試験では単なる知識の確認ではなく、スクーリングで学んだ内容を踏まえた上で、試験テーマに沿って皆さん自身の見解をどれだけ論述できるかについて問います。詳しくはスクーリング時に示します。

## ■スクーリング事前学習（学習時間の目安：5～10時間）

担当教員からの事前学習としての要望は次の一言です。

「スクーリング講義内容」（8項目）の項目に該当する部分を教科書に沿ってある程度読んで出席してください。つまり、少ない講義回数のなかで、少しでも内容の理解を深めるためには、予習・事前学習が欠かせません。もちろん、すべて完璧に覚えてきてくださいというわけではありません。受講した際に、「なんかその言葉は聞いたこと、見たことがあるぞ。なるほど、あそこを書いてあったことは、そういうことだったのか」という程度で結構です。

私としては、ある程度、予習・事前学習をされてきたことを前提として講義を進めたいと考えてい

ます。万一、事前学習なし（準備不足）の場合は、苦痛でしかも怒濤のように時間だけが過ぎ去ってしまうかもしれません。

皆さんにとって、有意義な時間が共有できるように努めますし、同時に祈念しております。

## ▶東京開講分 下村 幸仁

### ■スクーリングで学んでほしいこと

わが国の社会は、長引く経済不況の影響により不安定な非正規雇用が増大しワーキングプア（働く貧困層）が増加し所得階層の二極化が進んでいます。また年金支給額の引き下げなどに伴う高齢者の貧困化が強まっている状況です。こうしたなか、国民の生存権を保障した公的扶助制度の役割はますます大きくなっています。

本講義では、わが国の公的扶助制度である生活保護制度の目的、基本原理・原則、そして権利と義務等について学ぶとともに、誰もが安心して生活できるためのセーフティネット機能の在り方について考えていきます。

また、ホームレスなど社会的に排除された人々に対する社会的包摂の方法や平成27年度から導入された生活保護に陥るおそれのある人への予防策としての生活困窮者自立支援制度の動向や低所得者に対する支援方法についても学びます。

### ■講義内容

回数	テーマ	内容
1	貧困とはなにか	ガイダンスおよび貧困の理解と公的扶助の概念、意義、役割について学びます。
2	公的扶助の歴史	イギリスの救貧法の歴史から公的扶助の必要性について考え、また日本の生活保護制度の変遷について学びます。
3	生活保護の基本原理と原則	生活保護制度の目的、基本原理および原則について学びます。
4	生活保護の扶助の種類	生活保護の8つの扶助について理解し、最低限度の生活について考えます。
5	被保護者の権利・義務と不服申立て	生存権を保障するための生活保護上の権利と制度を維持していくための義務について考えます。そして、不服申立て前置主義を理解します。
6	生活保護制度を担う専門職の現状と課題	生活保護業務を担当しているケースワーカーや査察指導員の役割機能について理解するとともに、多職種との連携やネットワークの方法について学びます。
7	自立概念と自立支援プログラム	自立支援プログラムの導入によって拡大した自立概念について理解します。そして、自立支援プログラムの内容と活用方法を学びます。
8	低所得者対策と生活困窮者自立支援制度	生活困窮者自立支援制度の目的と各事業の内容について学びます。また、社会福祉協議会などの実施する低所得者対策やホームレス支援の実際について学びます。
9	スクーリング試験	第1回から8回までを通しての、公的扶助に関する基本的知識と生活保護制度に対するクリティカルな検討力を評価します。

■講義の進め方

パワーポイントおよび配付資料により講義を進める。

■スクーリング 評価基準

スクーリング試験100%（自筆ノートのみ持込可）

■スクーリング事前学習（学習時間の目安：5～10時間）

事前に教科書に目を通しておいってください。

レポート学習

■在宅学習15のポイント

回数	テーマ	学習内容・キーワード	学びのポイント
1	貧困の意味と公的扶助の役割 (第1章)	貧困概念の変遷を概観し、公的扶助の役割を考察する。  キーワード：絶対的貧困、相対的貧困（はく奪）、社会的排除、ケイパビリティの欠如、ラストセーフティネット、スプリングボードなど	低所得者対策の理解の前提として、貧困の考え方を学び、対策の中心的政策である公的扶助（生活保護）の性格と役割について把握してください。その際、具体的に、わが国ではどのような貧困の様相が見られるのかについても注意を払ってください。
2	公的扶助の歴史的展開 (イギリス) (第2章)	イギリスにおける公的扶助の歴史を「救貧法」を始点として学ぶ。  キーワード：1547年法、エリザベス救貧法、改正救貧法、失業扶助、国民扶助法、スティグマなど	イギリス資本主義の発展過程において、救貧法はどのように変質していったのか、その際、貧困に対する価値観はいかに転換していったのか（そのきっかけは何か）等に留意しつつまとめることが重要です。また、貧困観の変遷に影響を及ぼした人物の理解も肝要です。
3	公的扶助の歴史的展開 (日本) (第2章)	日本における公的扶助の歴史を「恤救規則」を始点として学ぶ。  キーワード：恤救規則、救護法、社会救済、旧生活保護法、生活保護法など	日本における公的扶助の歩みを恤救規則を始点として学ぶが、年表的な整理の仕方ではなく、貧困観を背景とした各制度の特徴と時代背景や、戦後の制度におけるGHQの果たした役割を意識してまとめることが重要です。
4	生活保護制度の仕組み ① (第3章)	生活保護制度の仕組みを理解する。  キーワード：目的、基本原理、原則、扶助の内容など	生活保護制度の目的、基本原理、原則、8種類の扶助（現物給付・現金給付）の内容等を整理・理解してください。これらにはさまざまな問題点があると考えられますが、それらについても考察を深めてください。
5	生活保護制度の仕組み ② (第3章)	生活保護制度の仕組みを理解する。  キーワード：保護施設、保護基準（扶助の算定方式）など	生活保護制度の仕組みとして、どのような保護施設があるのか、保護基準はいかなる時代背景のもとで変遷していったのか、そして現在の基準額はどのくらいか等を学んでください。

回数	テーマ	学習内容・キーワード	学びのポイント
6	生活保護制度の実施運営体制 (第4章)	生活保護の決定や実施の事務はどこで行われるのか。そこにはどのような人々がかかわるのかについて学ぶ。  キーワード：法定受託事務、自治事務、民生委員、公共職業安定所、現業員、査察指導員など	ここでは、生活保護の決定および実施に関する事務は、都道府県知事、市長、福祉事務所を設置する町村の長に法定受託事務として委託されることの理解が重要です。その理解を柱として、国、都道府県、市、町村、民生委員等の関係性と、生活保護行政にかかわる現業員、査察指導員の役割と両者の関係性についても理解を深めてください。
7	保護の実施機関と諸問題 (第4章)	実質的な実施機関である福祉事務所の組織体制や事務所が抱える諸問題について理解する。  キーワード：郡部福祉事務所、市部福祉事務所、社会福祉主事など	町村以外の自治体において設置義務がある福祉事務所は、郡部、市部においてどのような役割を果たすのでしょうか。また、福祉事務所を置かない町村では生活保護の業務を行うことはできないのでしょうか。これらについてまとめるとともに、生活保護行政の問題点について整理してください。
8	被保護者の権利、義務、不服申し立て (第5章)	ここでは、被保護者（現在、生活保護受給している人々）に対する権利、義務および不服申し立ての仕組みについて学ぶ。  キーワード：被保護者、保護請求権、審査請求前置主義など	被保護者についての権利および義務について学ぶが、その際、2014年から追加された内容にも留意しつつ学ぶことが重要です。また、不服申し立てについては、審査請求前置主義によって、審査請求を経ずに行政訴訟を起こすことはできない特徴があることに留意してください。
9	諸外国の権利擁護 (第5章)	イギリスの福祉権活動として「ランカシャー州の取り組み」の内容について、日本と比較しつつまとめる。  キーワード：ランカシャー州福祉権サービス (WRS)、個別相談など	権利擁護活動を考えるうえで、イギリスにおける福祉権活動の具体的な事例が、教科書では取り上げられていますが、それ以外の国の福祉権活動も時間があれば考察してください。そして、日本の生活保護の権利擁護のあるべき姿も考えてみてください。
10	相談援助活動 (第6章)	生活保護における相談援助活動について学ぶ。  キーワード：最低生活保障、自立の助長、生活保護法27条、27条の2、ソーシャルワークの展開過程など	生活保護における相談援助活動を具体的に根拠づけるものは、生活保護法27条と27条の2であること（意味の違いに留意しつつ）を理解しつつ、相談援助活動の流れ（ソーシャルワークの展開過程）を整理してください。また、相談援助活動についての留意点もまとめることが重要です。
11	自立支援プログラム (第6章)	生活保護における自立支援プログラムの意味と相談援助活動との関連性について学ぶ。  キーワード：就労自立、日常生活自立、社会生活自立など	なぜ、自立支援プログラムが導入されたのか、また、自立支援プログラムとはどのような手順で作成され、そのような内容・方法のもと個々の利用者に提供されるのかなどについて学びます。そして、自立支援プログラムと相談援助活動の関係性についてまとめてください。
12	ホームレスの自立支援 (第7章)	ホームレス問題について学ぶ。  キーワード：ホームレス、ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法、ホームレスの実態に関する全国調査など	ホームレス問題を整理しつつ、自立支援の現状について整理をしてください。また、実態調査からホームレスの生活状況を把握し、どのような支援が必要なのかを自ら考えてみてください。

回数	テーマ	学習内容・キーワード	学びのポイント
13	低所得者対策① (第7章)	低所得者対策のうち、「生活福祉資金貸付制度」「無料低額診療事業」「公営住宅」の内容について把握する。  キーワード：第2のセーフティネット、特定目的住宅など	低所得者対策には多様な政策があるが、そのなかでも、生活福祉資金貸付制度は金銭の援助のみならず、日常的な生活への援助活動も含まれていることにも留意しつつ理解を深めることが重要です。
14	低所得者対策②生活困窮者自立支援法 (第7章)	2015年4月から正式に実施される「生活困窮者自立支援制度」の内容と問題点について考察する。  キーワード：必須事業、任意事業など	ここでは、2015年4月から実施される「生活困窮者自立支援制度」の内容について理解を深めますが、制度の内容とともに、生活保護制度との関連から問題点についても考えてみましょう。
15	まとめ (第1章、全体を通じて)	現在の生活保護の現状を統計数字で理解するとともに、これまでの学びの総括をする。  キーワード：あるべき生活保護制度など	現在の生活保護の現状（被保護人員などを含め）を統計数字で把握します。また、この統計数字は、これまで学んだ生活保護制度からどのような意味をもつのでしょうか。これらをふまえつつ、学びを総括してみましょう。そして、今後のわが国における生活保護制度のあるべき姿を皆さん自身で考えてみてください。

## ■レポート課題

1 単位め	貧困概念の拡大を踏まえつつ、現代社会における公的扶助（生活保護）の役割について述べなさい。
2 単位め	生活保護の仕組みや相談援助活動を理解したうえで、生活保護が抱えている諸問題について述べなさい。 ※スクーリング受講者専用「別レポート」対象課題・web 解答可

※提出されたレポートは添削指導を行い返却します。

## ■アドバイス

この科目の学習内容（テキストの内容）は、「現代の貧困と公的扶助」、「公的扶助の歴史的展開」、「生活保護制度のしくみと問題点」、「生活保護の運営実施体制と他職種連携」、「生活保護の争訟制度と権利擁護」、「生活保護の相談援助活動」、「低所得対策の概要と実際」と非常に幅広い内容となっています。しかし、ここでは、単に公的扶助（生活保護）の仕組み（内容）を理解するだけではなく、このようなシステムが現代の社会においてなぜ必要なのか、どのように機能しているのか、そこでの問題は何かについても学ぶこととなります。特に社会福祉士・精神保健福祉士等の国家資格を目指している受講生の皆さんは、レポート課題だけを取り組むのではなく、テキストの内容のすべてを理解することに努めてください。

その際に、もちろんテキストを中心として学ぶこととなりますが、後述する他の参考文献で補足しながら学習することが肝要です。なお、皆さんはすでに理解されているとは思いますが、以下の点に注意してレポートを作成してください。

- (1) 書物の中の文章をそのまま「丸写し」することは厳禁です。評価対象外となりますので注意してください。できるだけ自分の言葉に置き換えて述べてください。



(2) テキスト中に「……すべきである」という価値観があったとすれば、必ずしも受講生はそのことに関して賛成する必要はありません。テキストに書かれていることは、皆さんが考えるための材料と思ってください。皆さんの低所得者に対する支援と生活保護制度観を醸成していただければそれで結構です。とはいえ、単なる根拠のない感想文となってしまうはいけません。テキスト中の内容を踏まえながら、根拠に基づいて自分の考えを述べるのが肝要です。

1 単位め  
アドバイス

この課題に関しては、テキストの第1章と第2章を参照してください。

貧困問題は、大げさに言えば人類の歴史とともに存続していて、その意味では非常に古い問題であるといえます。貧困の捉え方や表出の仕方は時代によって異なっているはずですが、このような貧困（内容・基準）が、どのように変遷してきたか、そして、今日の社会ではどのように貧困が考えられているのかについて、まず考察してください。その上で、今日的な貧困問題への対策としてとられている公的扶助（生活保護）が、いかなる役割を担っているのかを考えてみてください。もちろん公的扶助の概念を踏まえながら。

2 単位め  
アドバイス

この課題に関しては、テキストの第3章から第7章を参照してください。

生活保護の仕組みと問題点は第3章から第5章にかけて考察されています。ここでは生活保護の目的や原理、原則がどのようになっているのか、それらを基にして具体的にいかなる枠組みになっているのか、という理解が重要です。また、第6章では相談援助活動の内容が、担い手のみならず利用者の視点から考察されています。さらに、第7章ではホームレスの自立支援などの低所得者対策の概要と実際が述べられています。これらは非常に多くの内容を含んでいますが、受講生の皆さんはそれらをトータルとして理解できるようにがんばって取り組んでください。

とはいえ、これらをすべて網羅して、諸問題をレポート上にまとめることは字数の制限もあり不可能です。したがって、これらの項目からいくつか関心のある部分を選び、そこでの諸問題をテキストはもちろんのこと、さまざまな参考文献・資料等を活用して論述してみてください。

## 科目修了試験

### ■評価基準

- 1) 題意を正確に把握し、指示に従って述べられているか。
- 2) 単に暗記したものを記述するのではなく、自分なりの視点からまとめられているか。
- 3) 抽象的な表現にとまらず、現実との関連づけの視点からもまとめられているか。
- 4) 結論は感想にとまらず、根拠をもって述べられているか。