

## 補論 生活保護制度見直しの論点と視点

埋 橋 孝 文  
所 道 彦  
田 宮 遊 子

### I はじめに

現在、生活保護制度の改革論議がすすめられている。つまり、社会保障審議会福祉部会生活保護のあり方検討委員会での審議が進行中であり、また、それとは別に改革に向けてのいくつかの提案や論稿が発表されている。今日の議論の特徴は、第1に、先行した社会福祉基礎構造改革にみられるいくつかの基調、論点との関わりで生活保護改革を論じている点であり、第2に、制度の運用・行政面だけではなく、それらを大枠で規定するような現行生活保護制度の枠組みの改革にまで踏み込んだ議論（制度論）もみられることである。本稿での論述もこうした2つの方向に沿うものである。

### II 生活保護行政と雇用行政のすきまを埋める—稼働能力のある者への生活保護—

改革を必要としている第1の大きな問題は、稼働能力のある者への生活保護のあり方に関するものである。私たちは、今の段階では2001年4月の厚生労働省の発足によって利用可能となった政策リソースを有効に生かしていきれていないと認識している。その現状と問題点を示せば次のようになる。

生活保護受給者は制度発足当時から減少傾向にある。1951年には、被保護人員200万人、保護率2.4%であったのが、2001年には、115万人、

保護率0.9%となっている。良好な雇用環境、社会保険制度の整備や、一方で80年代以降は生活保護行政の適正化政策を背景に、生活保護受給者は減少してきた。とりわけ、稼働能力のある者は生活保護受給者から外れてきた。生活保護受給世帯のうち1951年には世帯主が働いている世帯は55%であったのが、2001年には11.8%であり、現在では高齢者、傷病・障害者などの非稼働能力者が中心となっている。とはいえ、稼働能力のある者に生活保護受給のニーズがないとはいえない。とくに、失業に対する社会保障が手薄い日本では、雇用保険受給期間を超えてもお失業状態にある長期失業者らの生活保護へのニーズは高いと考えられる。また、稼働能力の活用を執拗に求められるという意味で稼働能力を有すると考えられている母子世帯は、失業できないゆえにパートタイムなどの不安定な雇用で収入源をつなげているだけで、失業の可能性は高く、失業時の生活保護受給の潜在的なニーズは高いと考えられる。

以下では、長期失業者とシングルマザーそれぞれに対する現行生活保護制度の現状と問題点をやや詳しく検討し、改革の方向を提示する。

#### 1 長期失業者への給付をめぐって

日本の雇用保険制度では、基本手当の受給は、就職困難者で45歳以上の場合の360日が最大である。雇用保険受給期間後の所得保障制度は整備されていない。また、そもそも雇用保険に未加入であった失業者や、失業手当の受給要件を満たさずに失業した者への所得保障も十分ではない。生

活保護制度は、求人がないなど雇用の状況等からみて実際に職に就くことができない場合には給付の支給を否定するものではないが、運用上は稼働年齢にある者に対しては、厳しく給付が抑制されている。

2001年に訓練延長給付の拡充と自営廃業者に対する生活資金貸付制度が法制化された。ただし、今後の推移いかんでは、あるいは、そうした措置の効果を見極めながら、それを一歩進めて就労インセンティブに配慮した税財源による失業扶助などの導入も検討する価値があろう。たとえば、イギリスの所得調査制求職者手当 (Income-based Jobseeker's Allowance) などが参考にされよう (堀 1999年)。同制度では、求職者はジョブセンターと協定を締結し、それにもとづいて自ら就職活動に取り組む義務がある。その協定に違反すれば受給できなくなるという制裁もあるが、「職業訓練とリンクした強力な就労支援」が大きな特徴である。この点に関しては、生活保護受給者に対して雇用保険財政から職業訓練費用を支出している韓国の事例なども参考にできるであろう。

## 2 シングルマザーの雇用環境の改善

母子世帯は、とりわけ1981年以降の生活保護行政適正化政策のターゲットとされ、受給が抑制されてきた。生活保護受給世帯の構成割合をみると、2001年の母子世帯の割合は8.5%と1割にも満たず、適正化政策以降の流れが現在にも引き続いていることが窺われる。現在、離別・未婚のシングルマザーの大半が就労による収入と児童扶養手当に拠っている。ところが、近年の児童扶養手当法の改正により、多くの児童扶養手当受給者の受給額が減額されるとともに、母子寡婦福祉法の改正によって自立支援策がより一層重視されることとなった。さらに、将来的に、児童扶養手当を5年以上受給した場合の減額措置の実施が予定されており、手当から就労へという政策基調がはっきりと示されている。

シングルマザーに対する就労支援策は、基本的に市を単位に行われることとなり、各自治体が対策を模索している段階にある。先行するモデル

事業 (2002年度から) の成果を述べるには時期尚早ではあるが、目立った成果があがっているとはいえない<sup>2)</sup>。

シングルマザーの就労率は高いものの、勤労収入は低い。シングルマザーは、稼働能力の活用をフルに求められ、就労を中断することができないゆえにパートタイムなどの不安定な雇用で収入源をつなげており、潜在的に失業の可能性は高い。失業状態から脱するため、より安定的な就労に就くための職業訓練の充実が求められる。同時に、職業訓練を受けている期間も含めた失業時の所得保障として先にふれた「失業扶助制度」の創設が求められる。不安定就労が多くを占めているシングルマザーに対する失業扶助は、雇用保険受給後も就職が決まらない場合だけでなく、前職で雇用保険に加入していなかった者、求職者手当の受給期間を満たしていない者へも支給する必要がある。

## 3 ナショナル・ミニマムと2種類のワークフェアを柔軟に組み合わせる

長期失業者とシングルマザーという稼働能力を有する者への生活保護制度に共通する課題として、失業時の「ナショナル・ミニマムの実現」を基本に、「労働インセンティブを高めることによる財政的負担の軽減」をはかるという2つの目的の均衡点を探りながら制度改革をすすめていくということが挙げられよう (埋橋 2003年)。就職可能性の高い者 (たとえば若年失業者) へは、求職活動を行うこと、一定時間以上の労働を条件にした「ハードなワークフェア」を基調とした制度設計のもとで給付を行い、一定期間の職業訓練が必要な者 (たとえば専門的職業スキルを有していない者) へは職業訓練などを通じた雇用可能性 (エンプロイアビリティ) の向上を目的とした「ソフトなワークフェア」を行うといった柔軟な対応が必要ではないか。当然ながら、稼働能力を活用できない、あるいは身体的・精神的事情から働くことができない場合には、「ナショナル・ミニマムの実現」を図ることが重要である。

以上述べてきたように、とりわけ稼働能力のあ

る者に対する生活保護のあり方としては、対象者（クライアント）の属性に応じて柔軟に各種政策リソースを組み合わせていく方向が追求されるべきであろう。

### Ⅲ 「利用者本位」を担保する制度改正に向けて

はじめに述べたように、今日の生活保護改革を「社会福祉基礎構造改革」の延長線上に位置づけることも重要な視点である。もちろん、例えば「措置から契約へ」や「民間セクターの活用」などとの関連付けは性格が異なるために困難であるが、「利用者本位」や「権利性」などは今後の生活保護改革にあたって留意されるべき点であろう。

日本の生活保護制度は、法体系的には「補足性の原理」を中心にして各種扶助（生活、住宅、医療、教育扶助など）を備えたりジッドで「包括的」なものになっているが、しかしそのためかえて「敷居が高く近づきたい」、「融通が利かず使い勝手が悪い」、「スティグマが付きまとう」などの負の側面もみられる。

上のような問題を改善するためには、運営上の問題もあるが「利用者本位」を担保するような制度設計のあり方が検討されてもよい。その際、いわゆる各種扶助、とりわけ医療扶助や介護扶助などのサービス給付の「単独給付（単給）」を容易化することがキーになると思われる。

現行生活保護法は、金銭給付による所得保障と非金銭的なサービス給付である「医療扶助」、「介護扶助」あるいはその他の「自立支援サービス」を包摂しているのであるが、金銭給付と非金銭的給付は性格を異にしている。たとえば、就労インセンティブとの関係でみても金銭給付が（とくに限界給付削減率が100%の場合に）負の影響を及ぼす可能性があるのに対して、後者は本来的にむしろそれを高める傾向をもつ。それは自立支援サービスで顕著であるが、その他のサービス給付についても当てはまるであろう。

被保護人員全体に占める医療扶助受給者の割合は、とりわけ1980年代後半から増え、現在では

ほぼ8割に達している。これは貧困に陥る原因として疾病と障害が圧倒的に大きなウェイトをもつことの証であるが、それは「人間の生活に伴う一種普遍的なリスク」である。そうした点を考慮して、医療サービス給付を受けるための所得、資産要件を緩和する方向も検討されるべきであろう。それが「単給の容易化」の中身であり、サービス給付に際しての「最低生活基準」に幅をもたせることを意味する。この点に関して、かなり前の資料であり、いくつかの背景が異なっているにしても、次の指摘が今なお参考になる。

「……長期入院を必要とする患者（多くの場合結核患者）が発生しなければ、立派に暮らしてゆける家庭で医療費の支出ができなくて扶助を受ける場合、その生活費を最低生活基準額まで切り下げなければならぬことは、扶助を受ける以上法律で定まっているのだから当然のことであっても、実際問題としてはなかなか困難なことであって、ここに人情の機微というか弱点というか実施にあたっての困難性がうかがわれる。このような医療単給のケースはむしろ生活保護の体系から切り離して、別途、社会保障の方法を講ずべきでないだろうか」と、この監査に従事したものは皆一様に考えさせられていたところである」（中島尚文「社会保障費の会計監査」『会計検査と監査』8巻9号、1957年、武智1989年、p.453から引用）

ただし、この医療扶助単給の容易化の問題点は、国民健康保険の被保険者との公平性をどう図るかという点にあり、その点に配慮しつつ具体的な所得、資産の緩和の程度を決める必要がある。

なお、周知のように介護保険法施行後、65歳以上の第1号被保険者は生活保護受給者を含め同法の適用下に置かれた（保険料は生活扶助から支給、1割の自己負担分は介護扶助から支給）。それには特に要介護度重度の生活保護受給者にとっていくつかの問題を残しているが、「介護サービスの普遍的かつ平等な保障という見地から」前向きに評価し、医療保障の面でも同様の措置が必要であるとの主張がある（菊池2002年）。

確かに、「共助」を旨とする保険への加入により、受給者の医療サービス利用にあたっての「権

利性」は今より格段に高められる。具体的には健康保険証を持参して医療サービスを受けるという形となり、問題点が多く指摘される福祉事務所での事務手続きは不要となる。こうした考えは介護や医療サービスの重要性を考慮して「サービスの供給」の枠組み（保険）と「財政」（生活保護）を分離する試みでもある。ただし、それで改善される点を決して軽視するわけではないが、問題は、それに留まれば、上でふれた「単給の容易化」のもつ可能性を実現できないことである。（稼働能力のある者への）生活保護行政と雇用行政のすきまを埋めることが重要であると同様に、現状では生活保護を受けられない谷間の人々の基本的なサービスへのニーズを充足する方途を探ることが肝要である。

#### IV 保護の実施体制における課題

##### 1 実施体制をめぐる現状

生活保護法第1条には、生活保護の目的が2つ挙げられている。1つは「最低生活保障」であり、もう1つは「自立助長」である。前者は、金銭給付にかかわる部分であり、後者は、ソーシャルワーク、ケースワークを通じたサービス給付である。生活保護制度をめぐる議論では、この両方に目配りする必要がある。

「公的扶助ケースワーク」の位置づけをめぐることは、1950年代の「仲村・岸論争」など、かねてより、ケースワーカーの役割や福祉サービスの本質も含めて議論が展開されてきた。現在では、生活保護の実施の場面での援助の必要性について異論はないように思われる。

しかしながら、援助論の立場からみた場合には、「援助者」と同時に、「ミーンズテスト」や「不正受給のチェック」などの「資源の管理者」の役割を併せもつストリートレベル官僚としての福祉事務所のワーカーと、生活保護申請者・受給者との間で、ケースワークの大前提である信頼関係が成り立つのかどうか議論の余地が残されてきた。また、自立にむけた援助や働きかけについては、その具体的な成果を必ずしも目に見える形で

示すことができるとは限らない点に留意しなければならないだろう。いうまでもなく、保護の廃止や辞退が自立の証明ではなく、また、就労の強制と自立の助長とは同じではない。さらに、高齢化が進む中、保護受給者に占める高齢者の割合が増加しており、「自立」に向けた援助の取り組みについて、そのめざすところを現場の実施体制も含めて検討する時期にきている。

##### 2 今後の論点の再確認

まず、出発点となるのは「相談援助」の位置づけの再確認である。たとえば、「雇用」と「所得保障」との連携が強調されてきたが、「雇用」が増加し、保護受給者の周辺に仕事が提供されたとしても、実際にそれが直ちに生活保護からの脱却につながるわけではない。「雇用」と個人とを結びつけるために、何らかの専門的な援助が必要になる場合がある。

たとえば、ワークフェア政策を推進しているイギリスでは、雇用支援の領域で単なる職業技能の訓練だけでなく、「パーソナル・アドバイザー」とよばれる担当者が個人について援助を行う形がとられ、履歴書の書き方から面接での受け答えまでの助言なども含めた体制の整備が目指されている。

家族や人間関係の構築に問題を抱えていたり、自信や自尊心の喪失、不安などを抱えているケースでは、職業安定所における就労支援以上の、いわば生活全体の支援が必要になる。いわゆる「貧困の罟」について、生活保護の水準と最低賃金や非保護世帯の所得とを比較し、その相対的な格差を議論するだけでは、不十分といわざるを得ない。

そこで、その援助の部分を誰が担うのかというのが、第1の論点である。これについては、金銭給付の部分とケースワークの部分の「分離」の議論がある。すなわち、「相談援助は、保護決定とは別の機関が担当すべき」という考え方であり、制度が機能分化することによって貧困者の生活全体を把握し、体系的に援助していく視点が失われるとする「一体論」と対立する（阿部2001年、根本2002年、清水2003年など）。この問題は、

今後の生活保護制度の改革論議の中で大きな論点になるとと思われる。

次に制度の簡素化、簡略化の議論がある。制度へのアクセスの問題と関連して現場での対応も問われていることに注意したい。いわゆる「不正受給」、「濫給（濫救）」の問題が取り上げられることが多いが、セーフティネットである以上、「漏給（漏救）」はさらに重要な問題である。いわゆる「適正化施策」の下で手続きが厳格化される中で、保護の「相談」扱いにして保護を申請させない、「書類が揃っていない」として申請を受理しないといった問題について現在も指摘されている（日比野 2002 年）。生活保護制度の手続き簡素化の主張の背景には、スティグマの問題とあわせて、このような現状がある。

たしかに、利用しやすい制度とすることが捕捉率を高めることにつながるの間違いはないであろう。しかしながら、財政状況が厳しい状況では、どのような形であれ「制度を使いやすくすること」には限界がある。また、生活保護に限らず資源が不足する場合には、効果的、効率的に、そしてセーフティネットの役割を果たすべくニーズに応じて慎重に資源を配当しなければならず、保護決定の部分について専門的な判断が必要となるのも事実である。

第3に、地方分権の問題がある。近年、「法定受託事務」と「自治事務」という分離が行われたことから、相談援助部分の将来について自治体の裁量や権限が拡大することが、サービスの低下につながるよう求める声があがっている（岡部 2003 年）。自治体の置かれた状況はそれぞれ異なっており、その取りうる選択肢の幅が財政状況等によって大きく左右されることが懸念される。ナショナル・ミニマムをめぐる国と地方との関係が改めて問われることとなろう。

今後、生活保護の実施体制に関しては、ワーカーの専門性の再定義とそのサービスの水準についての議論が求められている。

## V む す び

わが国でも戦後、その他の社会保障・社会福祉の制度の発展により、機能面でもまた予算的にみても生活保護制度の占めるウェイトは小さくなっていった。しかし、先進諸国で公的扶助制度を廃止した国はない。このことは、「最後の拠り所」(the last resort)としての生活保護制度の固有の意義を再確認させるものである。ただし、それは時代の変化あるいはニーズの変化に即応して生活保護制度それ自身がフレキシブルに変わっていくことを排除するものではない。本稿では、稼働能力のある者についてはエンプロイヤビリティの増進という視点から、また、稼働能力のない者については各種サービス給付の重視という観点から考察を加えた。後者については、高齢化の進展に伴いサービス給付がナショナル・ミニマムに占める比重が高まりつつあり、それに対応した政策措置が必要であるというのが私たちのスタンスである。未だ論点の提示に留まっている点があり、具体化の点で検討の余地を残しているが、それらの詰めを今後の課題としたい<sup>3)</sup>。

### 注

- 1) 市、福祉事務所のある町、福祉事務所のない町村の場合には都道府県が実施する。
- 2) たとえば、大阪府が母子寡婦福祉連合会に委託して行っている就労支援による03年4・5月の就職者は14人で、求人は大阪府や大阪府出資法人のみで、民間企業からの求人はなかった（毎日新聞大阪版、2003年6月14日）。
- 3) 私たちは厚生科学研究費政策科学推進研究事業「公的扶助システムのあり方に関する実証的・理論的研究」（研究代表者 後藤玲子国立社会保障・人口問題研究所室町）の最終報告の1つの章を分担執筆中である。

### 参考文献

- 阿部和光 (2003) 「公的扶助法における権利と法の構造」, 日本社会保障法学会編『講座社会保障第5巻: 住居保障法・公的扶助法』, 法律文化社。
- 埋橋孝文 (2003) 「公的扶助をめぐる国際的動向と政策的含意一二つの要請の狭間にあって一」『比較のなかの福祉国家 (講座・福祉国家のゆくえ第2巻)』, ミネルヴァ書房。

- 大友信勝 (2002) 「セーフティネットの社会福祉学—生活保護制度改革の課題—」『東洋大学社会学部紀要』第 39-2 号。
- 岡部 卓 (2003) 「貧困問題と社会保障—生活保護制度の再検証—」『社会福祉研究』第 83 号。
- 岡部 卓 (2003) 「福祉事務所の業務と組織」, 岩田正美, 岡部 卓, 杉村 宏編『公的扶助論』, ミネルヴァ書房。
- 菊池馨実 (2002) 「最低生活保障のあり方と公的扶助の役割—主として所得保障の側面から—」『週刊社会保障』No. 2195。
- 清水浩一 (2003) 「社会福祉改革と生活保護法『改正』の展望: 新しいソーシャルワーカー像を求めて」『賃金と社会保障』No. 1355。
- 武智秀之 (1989) 「生活保護行政と『適正化』政策 (2)」『季刊・社会保障研究』Vol. 24, No. 4。
- 根本嘉昭 (2003) 「生活保護制度の「見直し」に関して」『社会福祉研究』第 83 号。
- 日比野正興 (2002) 「福祉事務所の実践はどこまで可能か」, 寺久保光良, 中川健太郎, 日比野正興編『大失業時代の生活保護法』, かもがわ出版。
- 堀 勝洋 (1999) 「国民保険」『先進諸国の社会保障 1 イギリス』, 東京大学出版会。
- 吉永 純 (2003) 「利用者本位の生活保護改革を—福祉現場からの問題提起①」『賃金と社会保障』No. 1360。  
(うずはし・たかふみ 日本女子大学教授)  
(ところ・みちひこ 大阪市立大学大学院  
助手)  
(たみや・ゆうこ お茶の水女子大学大学院  
博士後期課程)