

研究ノート

生活保護の現状と課題 (1)

布川 日佐史

I 生活保護制度の概要

1 生活保護の体系

現行の生活保護の体系は、経常的生活費のうち、衣食のための生活扶助、家賃等住宅費のための住宅扶助、義務教育に要する費用のための教育扶助と、一時的ニーズに対応する医療扶助、生業扶助、出産扶助、介護扶助、葬祭扶助の8種類の扶助から成り立っている。

- | | |
|-------------------------------|-----------------------------|
| ①生活扶助 | 第1類費（個人的経費－飲食物費、被服費等） |
| | 第2類費（世帯共通的経費－光熱水費、家具什器費） |
| | 加算（特別な需要に対応する経費。老齡加算、母子加算等） |
| ②住宅扶助、③教育扶助 | |
| ④医療扶助、⑤生業扶助、⑥出産扶助、⑦介護扶助、⑧葬祭扶助 | |

このうち、生活扶助は個人単位に消費する飲食物費や被服費のための第1類費（年齢別に額を決定）、電気・ガス代など世帯として支出される経費のための第2類費（世帯人数に応じて額を決定）から成る。さらに、「必要即応原則」にもとづき、特定の特別ニーズ（加齢や障害に伴う需要、ひとり親ゆえの需要など）を持った被保護者の実質的最低生活を確保するための各種加算がある。加算は、特別需要を定型化（個別に需要の量を認定するのではなく、あらかじめ一定量と前提）した給付であり、老齡加算、母子加算、障害者加算、妊産婦加算、介護施設入所者加算、在宅患者加算、放射線障害者加算、児童養育加算、介護保険料加算の9種類がある。

生活扶助基準

加 算	
第1類費 (年齢別)	第2類費 (世帯人員別)

2 生活扶助基準の改定方式 (= 「消費水準均衡方式」)

生活扶助の基準額、すなわち、健康で文化的で、社会的な生活が営めるナショナルミニマムの基本額は、1984年以来、「消費水準均衡方式」に基づいて改定されてきた。生活保護世帯の消費水準と、一般国民の消費水準とを均衡させるという考え方である。具体的には一般勤労世帯における一人当たり消費支出額と、生活保護受給勤労世帯における一人当たり消費水準を比べて、生活保護世帯の一人当たり消費支出額が一般世帯の一人当たり消費支出額の6割台になるように、最終消費支出指標を参考にして生活扶助の給付額を変更するという方法である¹。

このように、現代日本のナショナルミニマムは、貧困を消費支出をもとに、相対的なものと捉えている(「相対的貧困」)。生きていくうえで最低これだけが必要だという考え方(「絶対的貧困」)ではない。社会全体の中で、均衡をとれるよう比較したうえで、この生活水準以下は人間として尊厳のある生活とはいえない、貧困の状態だという基準を決めている。勤労世帯の一人当たり平均消費支出額は、2000年では9.8万円であり、生活保護受給世帯の一人当たり消費支出額はその69%、6.8万円となっている。

図表1 一般勤労者世帯と被保護勤労者世帯の1人当たり消費支出額の推移

(全国1人当たり 単位：円)

年度	一般勤労者世帯消費支出額	被保護勤労者世帯消費支出額	格差	年度	一般勤労者世帯消費支出額	被保護勤労者世帯消費支出額	格差
S59	75,149	50,447	67.1%	H5	97,157	66,248	68.2%
S60	76,518	51,700	67.6%	H6	97,144	66,726	68.7%
S61	78,161	53,602	68.6%	H7	98,529	67,241	68.2%
S62	79,350	54,360	68.5%	H8	100,623	68,540	68.1%
S63	82,559	56,376	68.3%	H9	100,743	89,048	68.5%
H元	86,147	59,058	68.6%	H10	100,553	70,002	69.6%
H2	90,431	62,182	68.8%	H11	98,046	66,931	68.3%
H3	94,108	64,220	68.2%	H12	98,652	68,396	69.3%
H4	96,254	65,591	68.1%				

(資料) 一般勤労者世帯 : 総務省「家計調査」

被保護勤労者世帯 : 厚生労働省「被保護者生活実態調査」

出所 : 社会保障審議会福祉部会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」第2回資料1

平成9年までは、一般世帯の消費額が増え、生活扶助の給付額も増えてきた。平成10年以降、一般世帯の収入が減り、また物価も下がり、一般世帯の消費支出額が下がっている。今年の夏から順次結果が明らかになる平成16年全国消費実態調査では、こうした傾向が顕著になるだろう。

では、それに連動して生活扶助基準額を自動的に下げていいのか²、しっかりした検討が必要である。たとえば、厚労省が行った生活保護利用者の「社会生活実態調査」の結果から、生活を切

¹ 標準3人世帯(33歳、29歳、9歳)の生活扶助基準額=162,170円(H16東京都区部)

² 改定率 H13.14=0(据え置き)、H.15=99.1、H.16=99.8、H.17=100

り詰め、友人や近所との付き合いができないでいる様子が、明らかなのである。

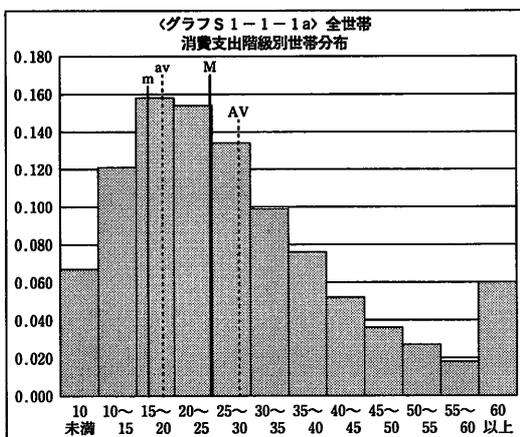
まずは、水準均衡方式にもとづく消費支出格差を検証し、当否を問い直すこと、その上で、水準均衡方式に代わる保護基準設定方式を作り出すこと³、この二つの作業が必要である。

3 相対的貧困と生活保護受給実態の乖離

(1) 相対的貧困世帯の分布

消費水準均衡方式を念頭において、相対的貧困状態の世帯がどのように分布しているのかを示したのが、図表2、3である。avは、平均消費支出額 (AV) の65%の水準である。avの数値が、図表1に示した生活保護受給世帯の消費支出水準 (1人当たり月6.8万円) とほぼ一致する。ここを健康で文化的な最低限の消費水準、すなわち相対的貧困の基準額とすることができる。このavの左側が消費水準でみた時の相対的貧困世帯ということになる。「三人世帯」では24.3%、「全世帯」で見ると29.1%が該当する。

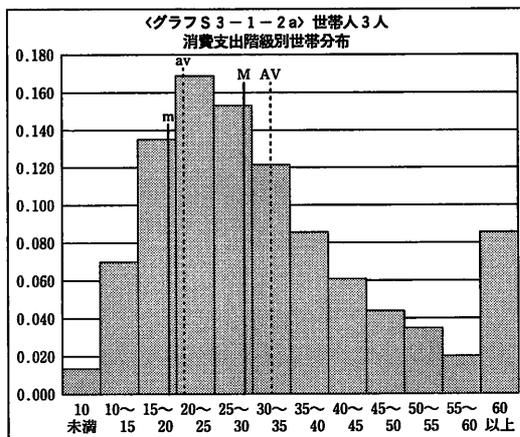
図表2 「全世帯」消費支出階級別世帯分布



平均 (AV)	28,112万円	(1人当たり10.4万円)
平均x0.65 (av)	18,273万円	(1人当たり6.8万円)
av以下の割合	29.1%	
中央値 (M)	25,075万円	(1人当たり9.3万円)
中央値x0.65 (m)	16,299万円	(1人当たり6.0万円)
m以下の割合	22.3%	

総務省『平成11年全国消費実態調査』より作成

図表3 「三人世帯」消費支出階級別世帯分布



平均 (AV)	31,909万円	(1人当たり10.6万円)
平均x0.65 (av)	20,741万円	(1人当たり6.9万円)
av以下の割合	24.3%	
中央値 (M)	28,750万円	(1人当たり9.6万円)
中央値x0.65 (m)	18,688万円	(1人当たり6.2万円)
m以下の割合	18.3%	

総務省『平成11年全国消費実態調査』より作成

(3) 生活保護受給世帯の「増加」と世帯特性

実際に生活保護を受給しているのは、2003年度1ヶ月平均で、94.1万世帯、134.4万人、世帯比

³ 社会的排除、剝奪を指標化する、または自立基盤形成可能性を指標化するなどした新たな設定方式を導入する。もしくは、「所得中位値の60%」と単純化する。こうした検討が必要である。

率は2.0%、人口に占める受給者の割合（保護率）は1.05%である（『社会福祉行政業務報告』⁴）。世帯数が2002年度から1年間に7万世帯（8.1%）増え過去最高に達したと騒がれているが、世帯比率でいえば1980年代の水準に戻っただけである。それと比べ増えたといっても受給者の数は1980年代の150万人台に達していない。世帯数の急増と受給人員の増加との間にギャップがあるのは、単身世帯が急増しているからである。

単身世帯が現在では全体の75%を占めている。年齢別に見れば高齢者世帯が46.5%とほぼ半数に達し、傷病者・障害者世帯が36.1%である。働ける人のいる一般世帯が生活保護制度の中から消え、生活保護受給世帯は単身高齢世帯が突出する構成となってしまった。その結果、現在の受給者の受給期間は長くなっている。

(4) 制度の原則と実態の乖離

生活保護の受給要件としての資産（ストック）の保有限度に現行の厳しい条件をつけたままでも、図表4に示したように駒村康平氏の推計によれば、生活保護の要件（フローとストックの両方）をクリアーし、生活保護の対象となりうる低所得貧困世帯は、全世帯のうちの7.7%（一般世帯4.84%、単身世帯17.59%）存在する。

補足性原則（生活保護法第4条「保護の補足性」）の現行運用基準を前提にすれば、29%に及ぶ相対的貧困世帯すべてが生活保護を受給できるわけではなく、受給要件を満たすのは相対的貧困世帯のうちの四分の一に減ってしまう。しかし、厳しい要件をつけても7.7%の世帯が生活保護の対象となる、生活保護を受けていて当然ということなのである。実際の世帯受給率が2%にとどまっているのは、まさに運用のゆがみとしか言いようがない。

図表4 低所得貧困世帯率

	1984	1989	1994	1999
一般世帯	2.23%	1.94%	4.25%	4.84%
単身世帯	13.20%	7.79%	25.31%	17.59%
計	8.70%	3.03%	8.40%	7.70%

出所：駒村康平「セーフティー・ネットの構築」（『週刊社会保障』2208号、2002年11月4日、P.25）

(5) 乖離をもたらす原因

生活保護の手続きは、中央からの強いコントロール⁵と、現場の慣習が絡み合い、一部の人にしか理解ができない状況になっている。「補足性の原理」による受給要件（生活保護法4条）が、現

⁴ 平成16年11月速報値によれば、受給者は143.5万人、100.7万世帯。

⁵ 1980年代からの、いわゆる123号通知に基づき運用の厳格化、包括同意書（預貯金、資産、親族照会）による屈辱的な調査が実施されている。

実の生活水準・生活スタイル、家族関係の変容に対応していない。扶養義務を履行させるシステムがない。しかも、法に違反し、受給権を制限する歪んだ運用がまかりとおってきたのである。

「資産の活用」：手持ち金・預貯金の上限は、1ヶ月の最低生活費の二分の一に制限されている。売るにも売れない中古自動車だろうと売却が求められる。

「稼働能力の活用」：稼働年齢だから、就労可能だから保護申請を受け付けないという違法な対応をとっている自治体がいまだに後を絶たない。「能力を活用しようにも活用できない状態」の人に対しては、仕事を探す努力をしているのか、就職する意思があるのか、本当に仕事がないのかという判断が、自治体によって異なっている。厚労省も明確な判断基準を示していない。

現実には、何らかの仕事をしても、稼働能力の活用が不十分だと判断されてしまう。生活保護基準以上の賃金を得ていない限り、稼働能力を活用していないとされてしまうのである。

「私的扶養の優先」：保護の要件だとか、扶養調査が終わるまで生活保護の認定ができないなどという誤った運用をしている例も多い。

(6) 乖離や歪みをもたらす背景

第一に、公的年金が最低生活費を保障せず、最低賃金が標準的な生活を保障しないままとなっている。こういう前提だと、生活保護制度を使いやすくしておくわけにはいかないということになる。

第二に、生活保護法は、一般扶助の原則、無差別平等原則を掲げつつも、これを打ち消す要素を内包している⁶。

「生活保護の無差別平等原則の中にもいわば『価値ある貧困者』とそうでないものをふるい分ける装置が不可欠であったと解釈されていた。」

「一般扶助原理の下で保護の引き締め策が可能であったのは、実質上、受給資格と同じ機能を果たすことになったにもかかわらず、要件という曖昧な表現でこれをぼやかした、この補足性の原理に他ならない。」

4 生活保護が実際に果たしている社会的役割

(1) 最後のセーフティー・ネット

生活保護は、最後のセーフティー・ネットとして最低生活を保障している。

第一に、低年金・低所得高齢者の一部を支えている。すなわち、高齢者全世帯のうちの4.5%、43.5万世帯が生活保護を受給している。そのうち、国民年金受給世帯は、13.6万世帯⁷、厚生年金

⁶ 以下は、岩田正美「被保護層」としての貧困－「被保護層」は貧困一般を代表するか？－岩田・西澤編著『貧困と社会的排除－福祉社会を蝕むもの』（ミネルヴァ書房、2005年、P.183-4）より引用。

⁷ 以下の数字は平成14年のデータ（出所、国立社会保障人口問題研究所「生活保護データ」）。

受給は22万世帯ある。70歳以上の受給者は335,447人、60-65歳の受給者は139,159人、65-70歳の受給者は154,396人である。

第二に、傷病者世帯の一部を支えている。すなわち、平成14年における保護開始理由が「世帯主の傷病」の世帯は、6,700世帯（保護開始16,900世帯の40%）である。

第三に、障害者世帯の一部を支えている。

第四に、ひとり親世帯の一部を（一定期間）支えている。すなわち、母子世帯のうちの11%、8.2万世帯が生活保護を受給している。そのうち、受給期間5年未満が、64%を占めている。

第五に、精神障害者の「社会的入院」と、在宅での地域生活を支えている。入院6.4万人（1988年 11.8万人）、入院外 10.8万人（同、2.5万人）である。

第六に、地域生活ができない人を支えている（保護施設の役割）。

第七に、居宅を失った中高年失業者の一部の人の居宅生活再建を支えている

第八に、収入が減少した人、失業した人のほんのわずかを支えている（実質は支えていない）。「その他世帯」の保護開始理由で、「『働きによる収入』の減少・喪失」、「定年・失業」、「事業不振・倒産」、「その他の働きによる収入の減少」は、平成14年で1,003世帯に過ぎない。

(2) 社会的排除のための手段になっている =社会的排除の対象としての受給者像

他方で、生活保護は社会的排除のための手段になっている。生活保護以下の消費生活をおくっている圧倒的多くの低所得者と比べ、生活保護受給者に対し「我慢してがんばっている人と比べると、甘えている」、「生存権を主張するのは特別の人」、「一般の人と同じ生活をするには、許されない」という既成イメージがある。社会的排除の対象としての受給者像がつくられている。

生活保護制度の改革を論ずるにあたっては、生活保護制度が実際に果たしている役割を検証し、制度の原則と現状との間のズレの要因を明確にした上で、抜本的な制度改革案を検討する必要がある。

II 生活保護の在り方に関する専門委員会「報告書」

1 専門委員会の概要

(1) 専門委員会の構成と議論の経過

社会保障審議会福祉部会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」は、2003年8月から2004年12月まで、18回にわたる検討を行った。委員は岩田正美委員長をはじめとする研究者8名、自治体代表2名、救護施設長とケースワーカー各1名、あわせて12名から構成されていた。2003年

12月に「中間とりまとめ」を提出し⁸、04年12月の第18回委員会で「報告書」を取りまとめ、その任を終えた⁹。

(2) 見直しの背景と方向性

生活保護の在り方をこの時期に検討することになった背景には、多様なベクトルが錯綜している。「ソーシャル・インクルージョン」という方向で福祉制度の改革を目指してきた流れがある。現代日本社会において、貧困だけでなく、「孤立」や「社会的排除」をなくそうという「福祉基礎構造改革」の潮流である。

それを凌駕して今回の議論に枠をはめたのが、財政制度等審議会建議や政府閣議決定である。「高齢加算等の扶助基準など制度、運営にわたる両面にわたる見直しをせよ」という指示に答えることが、専門委員会設置の大前提になった¹⁰。

足元では福祉事務所の機能不全が深刻化している。地方分権と市町村合併の波の中で、福祉事務所の機構は改革され、ケースワーカーの数と専門性の不足が顕著になっている。「構造改革」の進展により生活保護を必要とする人が急増する一方で、自治体は財政負担に耐えかね、必要な体制を組めないでいる。生活保護制度の改革は必要だが、それによって仕事が増えるのはたまらないというのが現場職員の実感である。

他方で、生活保護の誤った運用を正す訴訟の広がりがある。最高裁で保護受給者が勝訴した中島学資保険裁判と高障害者扶養共済年金裁判は生活保護の運用の改善を求めるだけでなく、制度改革そのものの必要性も示唆した。

しかも審議の終盤には「三位一体改革」によって生活保護国庫負担金の引き下げが国と地方の間の政治課題となってしまう、最終とりまとめが延期されるような状況が生じた。

これら錯綜した前提と大枠の中、多様な立場の委員が集まった専門委員会であるので、「報告書」の性格は一様ではない。

⁸ 単身無職の70歳以上と60～69歳の消費支出の比較をもとに、高齢加算を「廃止の方向で見直すべき」と提言した。厚労省は平成16年4月から、高齢加算の縮減を行った。

⁹ 専門委員会の検討状況については、『公的扶助研究』(No.196、2005年1月) 拙稿参照。

¹⁰ 国民年金の給付水準との比較から、「年金空洞化の元凶たる」高齢単身世帯への生活保護給付額を引き下げるべきとの意見が強まっている(日本経団連、内閣府社会保障の在り方に関する懇談会など)。

2 報告書のポイント¹¹

(1) 生活保護の見直しの方向性について

<p>1 制度見直しの背景</p>	<p>「社会保障制度の不足分や制度間の谷間を補う」「最後のセーフティー・ネット（安全網）」だと、生活保護制度の役割を規定。 雇用の流動化、家族形態の変貌が、失業や収入低下はもとより、孤立や孤独、「ひきこもり」など多様な生活不安を拡大させている。 《従来の貧困だけでなく、社会的排除の拡大も問題にしている。》 「財政制度等審議会建議等の指摘」を受けた見直しである。 《指摘は「執行の一層の適正化」と「生活保護基準及びその他の受給額基準等について、引下げが必要」という内容である。》</p>
<p>2 保護の動向 (1) 保護率と世帯特性 (2) 問題の多様化 生活保護制度の問題点</p>	<p>保護率は急上してはいるが、受給者の数は80年代の水準に戻っただけである。被保護世帯数の急増は単身世帯の急増によるものである。特に高齢単身世帯が増加している。</p> <p>被保護世帯は多様な問題を抱え、社会的なきずなも希薄である。 《第2回専門委員会に提出された「社会生活に関する調査」が、社会的孤立の実態を明らかにしている。》 稼働世帯においても保護期間が長期化している。 実施機関担当職員(ケースワーカー)の量・質にわたる不足によって、実施体制に困難が生じている。 《第8回専門委員会で、「生活保護担当職員の資質向上に関する提言」が報告された。》</p> <p>①生活困窮者を十分支えられていない、②経済的な給付だけでは限界がある、③自立・就労支援が不十分、④担当職員個人任せになっている。</p>
<p>3 制度見直しの基本的視点</p>	<p>「利用しやすく自立しやすい制度へ」(＝生活困窮の実態を受け止め最低生活を保障する。「バネ」としての働きを持たせる。)を明記している。 《専門委員会では、早めに生活再建支援ができ、予防機能も果たせる制度に改善することが、早い自立を可能にし、財政削減にもつながるとの合意ができた。どれだけの人が実際に利用できるようになるのかは、今後の課題である。》 《自立・就労支援の拡充が、今回の見直しの重点である。軸足をそちらに移すことになる。》 「自立」・「自立支援」の定義を明記。 《単に就労自立・経済的自立を意味するのではなく、社会福祉法でいう自立・自立支援である。これは大きな転換を意味する。》 「補足性の原理」と表裏一体である。</p>

¹¹ ここは拙稿「『生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書』の読み方ーポイントとコメント」(『賃金と社会保障』通号1388号、2005年2月、pp.4-10)をもとにしている。

(2) 生活保護基準の在り方について

<p>1 生活扶助基準 (1) 評価・検証</p>	<p>低所得世帯の消費支出額との比較において検証・評価した。 変曲点分析を前提にしたが、今後もこの手法で定期的に検証する。 なお、生活扶助基準は基本的に妥当ではあるが、勤労基礎控除を含めると低所得世帯の生活扶助相当支出額より高い。 《一般世帯とではなく低所得世帯と比較した今回の検証手法が正当なのか疑問である。消費水準均衡方式に基づく保護基準の検証手法そのものを見直すことと、質的な指標の検討が必要。》 《生活扶助基準の引き下げを示唆。ただし低所得世帯の消費は最低生活以下であると問題提起したとも取れる。》 捕捉率についても検証を行う必要があると付記。 《日本の生活保護制度の捕捉率は極端に低いと言われている。生活保護制度が機能しているかどうかの検証であり、必須課題である。地域間の保護率格差を問題とするのではなく、この指摘を手がかりに、地域ごとの捕捉率を明らかにし、全国一律に捕捉率100%をめざすのが保護の適正実施だとすべき。》</p>
<p>(2) 設定および算定方法</p>	<p>①多人数世帯への給付が高いので、引き下げる。 ②単身世帯への給付が低いので、改善のために単身世帯独自の基準を設定する。 ③年齢区分の幅を見直す（給付削減となる年齢層もあるが、70歳以上の基準額の引き上げにもつながる）。 《以上の3点は、給付改善と引き下げの両面を含んでいる。》</p>
<p>2 加算の在り方 母子加算</p> <p>加算全体</p>	<p>一方で、「被保護母子世帯の生活扶助基準額は一般母子世帯の消費支出額よりも高い」、「現行の母子加算は妥当とは言えない」とし、引き下げ・廃止の方向を打ち出した。 他方で、「しかし、母子世帯は一般的に所得が低い」のであり、「一般母子世帯も苦しい生活状況にあることから、養育のための追加的支出にも対応する必要がある、との意見も見られた」と引き下げ・廃止へ疑問を呈している。 また、「就労に伴う追加的な消費需要に配慮する」、「世帯の自立に向けた給付に転換する」と形態の転換を示唆し、さらに、子供が大きくなることの影響や、「高等学校の就学費用への対応」、自立支援プログラムの実施状況などの調整が必要とした。 《以上より、母子加算を見直すとしても、老齢加算のように削減が先行する事態にはならないはずである。》</p> <p>加算制度全体の見直しを検討する必要がある。</p>

3 級地	地域差を減らす。 《大都市では下がる。郡部では上がる可能性もある。》
4 定期的な評価	被保護世帯の生活への影響に十分配慮する。

(3) 生活保護の制度・運用の在り方と自立支援について

1 自立支援 (1) 自立支援プログラム	①「多様な対応」、②「早期の対応」、③「システムの対応」の3つが可能となる制度にしなければならず、そのためには地方自治体が「自立支援プログラム」を策定し、それにもとづく支援を実施すべきである。
ア 自立支援プログラム	①地方自治体は、「重層的かつ多様な支援メニューを整備」し、「被保護世帯の問題に応じた自立支援プログラムを策定」する。 《従来のように「職安に行きなさい」と指示するだけでなく、その人にあったメニューを用意しなければならないことになる。》 日常生活自立支援、社会生活自立支援も十分整備する。 ②「被保護者の同意を得ることを原則」とし、「被保護者が主体的に利用するものであるという趣旨」を確保する。 ③プログラムや支援の内容は必要に応じて何度も見直す。 取組が不十分な場合の、文書による指導・指示や、保護の不利益変更（保護の変更、停止、廃止）は慎重に段階を反復しながら行わなければならない。また、「自立支援プログラムがあくまで被保護世帯の生活再建を目的とするものであること、また、生活保護は最後のセーフティー・ネットであることを十分考慮」しなければならない。 《文章表現上できるかぎりの限定をつけ、歯止めを置いている。ただし、実際には制裁の形式的手順規定と理解され、ストレートに保護の停廃止が行われる危険性がある。》
イ 生業扶助	支給要件を見直し積極的に活用することを提起した。 予防的に使えるようにすべきと指摘。
(2) 自立支援推進体制	地方自治体は、自らの諸部局・諸機関を始め、地域のさまざまな社会資源を活用し、独自性を生かした実施体制を構築する。
ア 地方自治体	実施機関（福祉事務所）に自立支援プログラム策定に責任を持つことのできる専門的な担当職員を確保・育成する。
イ 国の役割	雇用の場の確保への支援をし、「ハローワークが福祉事務所からの要請に基づき体系的に就労支援を実施する」ようにする。 実施体制強化の視点に立った財政支援を行う。

(3) 教育支援	<p>「高等学校への就学費用について、生活保護制度において対応する」。 《中島学資保険裁判の結果を受けた当然の改革だが、教育扶助で、とは明記していない。》</p>
<p>2 資産、能力の活用等 (1) 稼働能力活用要件</p>	<p>誤った運用を、判例（林訴訟判決）に沿って正すことを指摘。 「稼働能力があることを持つてのみ保護の要件に欠けると判断すべきものではない」。 「総合的評価が必要であり、その客観的評価のための指針を策定することが必要である」。 《保護申請時に就労していない場合の指針である。「稼働能力を活用していないとは言えない」状態にあることを実態をもとに立証できるようにしなければならない。》 「稼働能力自体は可変的であり、……活用のあり方も変わる」。 《稼働能力を有する、なしに単純に二分化できない。》 「保護の開始後においては、自立支援プログラムへの参加状況等に基づいて……要件を満たしているか……随時評価する」。 《自立支援プログラムへの参加状況だけで、保護が停廃止される。》 なお、就労していない人からの保護申請の場合、「自立支援プログラムの適用を積極的に進めるべき」。 《最終盤で改訂されたところであり、要件を二重基準にせよとした。申請時に就労していない人への保護適用へ道をつなげたと言える。》 「そもそも、……要件を見直し、……とりあえず保護の対象とする……との意見もあった。」 《稼働能力活用は保護受給権を発生させる「積極的要件」ではなく、生活に困窮していることをもってまずは保護を開始すべきという趣旨の意見だが、委員会の合意には至らなかった。自立支援プログラムの展開によって、今後議論の前提が変わる可能性がある。》</p>
(2) 資産の活用	<p>保護開始時に保有可能な預貯金を拡大することを確認。 《最低生活費の3か月分までというのが多数意見であった。》 保護受給中の預貯金の保有は容認する。 《当然。ただし、「預託制度の活用」を強調している。》 居住用不動産の相続を問題にし、「リバース・モーゲージ」の活用を推奨。 《扶養義務と相続の関係を明確にする必要がある。》 「資産の範囲は、預貯金、土地、家屋、自動車に限定し、一般的な生活用品については……原則として含めない」。 《生活用品については所有を制限しないと明言した。ただし、自家用車の所有はそこまでいかなかった。》</p>

<p>(3) 扶養調査</p>	<p>「夫婦・親子以外の扶養義務者については、……各地方自治体が調査の必要性を判断する仕組みとすべき。」 《自治体ごとに運用を確定することが必要になる。》</p>
<p>3 保護施設</p>	<p>「社会福祉法の理念に沿って、……今後、総合的な見直しを検討する必要がある」とし、「経過的な施設として位置づけ」、「地域生活への移行の支援」、「生活訓練の実施の場」などの方向を示した。 「保護の決定と施設入所を分ける」ことから「累積金の上限」まで、多様な意見が出された。</p>

(4) 制度の実施体制について

<p>1 実施体制 (1) 財源の確保</p>	<p>「財政事情等によって給付水準や保護の認定・運用のばらつきを生じさせることなく、生存権を保障する」。 「国の包括的責任の下に事務を行っていること」、「地方のサービス競争には適さないとの意見もあった」。 《必要な財源が安定的に確保されないと、生活保護の過少供給が生じてしまうという指摘でもある。》</p>
<p>(2) 組織的取組</p>	<p>担当職員の質・量の確保と、組織としてシステムの業務を実施する体制作りを強調。 《生活保護制度の問題点として強くこの問題を指摘している。ここでは改善の方向性を確認している。どう具体化するかが課題。》</p>
<p>(3) 広域的取組</p>	<p>基礎自治体レベルではなく、県単位の広域再編を示唆。</p>
<p>2 低所得者対策</p>	<p>生活保護と他の社会保障制度の関連を指摘。 《年金給付や最低賃金が低いままなら、生活保護受給者が増えて当然である。受給者を減らしたいなら、他の社会保障給付水準を引き上げるべきである。》 保護脱却に向けたインセンティブの問題を指摘。 予防・予後策として、住宅等に関する低所得者対策（住宅手当）と福祉サービスの充実が必要。</p>

(5) その他の指摘事項¹²

① 積極的な啓発	《低所得者への利用啓発はもとより、国民一般に生活保護制度の役割を積極的に啓発するという含意。》
② 扶助体系と給付方法	《住宅扶助単給を求める。「失業扶助」を検討する。》
③ 医療扶助と国保	《医療扶助については、当初、社会的入院(特に精神)による負担が大きいとの資料が示されたが、今回の検討対象にはならなかった。》
④ 医療券とスティグマ	
⑤ 第三者評価	《オンブズ・パーソンの設置を求める声もあった。》

3 専門委員会が残した検討課題

専門委員会をうけ、検討が必要となった点を、三点まとめておく¹³。

(1) 「利用しやすく自立しやすい制度へ」

専門委員会は、生活難に陥った人が生活保護をなるべく早めに利用できるようにしたほうが、生活再建も早く、財政支出の節約にもなるとの合意をもとに、生活保護制度を「利用しやすく自立しやすい制度へ」改革するという基本方向を提起した。保護受給開始を早めるという時期の問題としての合意であり、多くの人を受け入れ財政支出が増加するのを容認したわけではない。厚労省内部からだけでなく、閣議決定をはじめ内閣府や財政審から「生活保護財政支出を抑制せよ」という大枠をはめられた中での合意であり、「早めの保護開始は、財政支出を増やしもするが、減らすことにもつながるだろう」という微妙なバランスの上に立って提起した方向性である。

現代日本社会の貧困の深まりを前にすると、資産・能力活用要件や扶養調査に関して「報告書」が提起した内容では不十分なのは確かである。ただし、早めに利用できる制度へという基本方向は、「入り口で徹底的に絞る」という従来の運用や財政審が求めている方向とは根本的に対立する

¹² 専門委員会では一定の議論をしたが、この中に入っていない論点もある。たとえば、勤労控除の額を大幅に拡大し、貯蓄もできるようにし、それをもとに保護から出るのに備えられるようにしたらどうかという議論をした。「報告書」には繰り返し出てくるがちゃんと議論ができていない点もある。生活保護法60条、62条及び27条にかかわる被保護者の義務と権利、指導指示とケースワークのあり方である。被保護者は指示に従う義務があるとして、給付制限と絡めて被保護者の自己決定と自由を侵害する事例が頻発している。このままでいいのかと問題提起はあったが、議論にはならなかった。

論点になると予想されていたが、議論されなかった点もある。経済給付とケースワークの分離についてである。

¹³ 拙稿「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」を終えて」(『福祉のひろば』2005年4月号、pp.32-35)参照。

ものである。「利用しやすく自立しやすい」という流れがメインストリームになるように、積極的に後押ししていかなければならない。

(2) 稼働能力の活用要件の見直し

保護受給世帯のほとんどが非稼働世帯となっている。「利用しやすく自立しやすい制度へ」と転換するポイントは、稼働能力のある人が生活保護を利用できるようにすることにある。

「報告書」は、判例をもとに現行の稼働能力活用要件の解釈を確認した上で、今後、「客観的評価のための指針を策定することが必要である」とした。ここでの判例とは、申請時に就労していない状態で保護を申請した林さんが、保護を却下され、最高裁まで争った「林訴訟」の判例である。それゆえ、専門委員会の指摘は、就労していない就労可能な人からの保護申請の際の、稼働能力活用要件に関わる評価指針を策定すべしということである。

有効求人倍率や職安に求人があるというような抽象的な就労可能性をもとに、就労の有無を判断してはならない。本人が抱える就労阻害要因を踏まえた上で地域の求人状況を把握としている点が重要である。就労していない人の保護申請時の生活困窮の現実を踏まえれば、稼働能力があっても十分な就職活動もできず、就労するにも就労できないのだから、「稼働能力を活用していないとはいえないので保護を適用する」とせざるを得ない。

ここで確認すべきは、「報告書」は保護申請時に「就労していない人」への適用基準を論じているのであり、たとえ十分な収入が得られないとしても、申請時に何らかの就労をしている人は、稼働能力を活用しているのであり、保護が適用されて当然だと前提していることである。こうした議論の枠であることを確認しておく必要がある。

なお、報告書には、就労していない人からの保護申請の場合、「稼働能力を活用する意思がある旨表明されれば自立支援プログラムの適用を積極的に進めるべきである」という文章が入っている。ここは最後の専門員会で、議論をもとに改訂したところである。申請時に就労していない人へ自立支援プログラムを適用し、能力活用要件をクリアできるようにし、生活扶助支給開始への道をつなげたと言える。逆に、生活扶助支給開始前に「ワークテスト」を課してしまうことになる危険性もある。いずれにせよ、生活保護における所得保障金銭給付と自立支援サービス給付の適用基準を区別し、自立支援サービス給付については、要扶助状態にある人の意志の確認だけして早めに給付し、支援を開始しようということである。生活保護の所得保障金銭給付と自立支援サービス給付に、二重の開始基準を設けるべきとの提言であり、今後の展開が注目されるところである。

(3) 自立支援プログラムの提起

「報告書」は「自立」を、単に就労自立・経済的自立を意味するのではなく、「社会福祉法でいう自立」であると明記した。これは大きな転換を意味する。

自治体はこの定義に沿った多様な自立支援プログラムを策定し、対象者に合った自立支援を展開することになる。「自立支援プログラム」が今回の見直しの目玉である。地域の資源を積極的に活用し、地域に根ざした施策が展開できるようにしなければならない。

ただし、「報告書」では実施体制や財源保障の裏付けをしっかりと論じ切れていない。本当に具体化できるのか、疑問と不安が生じて当然である。それと並ぶ大きな問題は、自立支援プログラムへの参加は当事者の自主性が重要だと指摘しつつも、取組が不十分な場合は保護の停廃止という制裁と結び付けていることである。今回、生活保護法60条「生活上の義務」、62条「指示等に従う義務」及び27条「指導及び指示」に関する見直しができなかった。被保護者は指示に従う義務があるとして、ケースワークの名の下で、保護停廃止と絡めて被保護者の自己決定と自由を侵害する事例が頻発している。こうした実態を前提にして自立支援プログラムが実施されれば、「保護廃止＝自立」という運用がまかり通りかねない。「被保護者の権利及び義務」を現在の福祉の理念にあわせて改善する課題が残っている。

ここを放置したままだと、自立支援プログラムを実際に担うことになるNPOが保護停廃止の手続きを肩代わりすることにもなりかねない。こうしたことにならないような対応が必要である。

今まで生活保護として自立を支援しようにもそのための手段がなく、機械的な対応をせざるを得なかったというのが現場の実態であろう。当事者の抱える問題に応じ、重層的かつ多様な支援メニューを整備し、段階的にじっくりと支援していくという自立支援プログラムの実施そのものは画期的な変化である。以上に述べた点に留意しつつ、モデルとなるような事例を積極的に作りだしていかなければならない。

4 専門委員会後の動向

「報告書」が出されてからの注目すべき動きとして以下のものがあげられる。

まず、第一に、厚労省は専門委員会の報告を受けた形で、以下のような基準の改定と実施要領の改定を行なった。

- ・母子加算の見直し(子供の年齢要件を18歳から15歳へ)
- ・高校就学費用の給付
- ・多人数世帯(4人以上世帯)の基準額抑制
- ・若年層の1類費年齢区分の見直し
- ・老齢加算の段階的廃止(第二段階、3760円へ)

・実施要領改定

これら具体的な点については、実施機関である福祉事務所で働く人たちの立場から、詳細な評価がなされている¹⁴。

第二に、高齢加算縮減・廃止に対する訴訟が京都と秋田で起きている。この訴訟は最低生活費の現代的な見直しを求める運動の出発点になるだろう。

第三に、自立支援プログラムの具体化にむけて以下の準備が行なわれた。

- ・セーフティー・ネット支援対策等事業費補助金（136億円）
- ・就労支援コーディネーターの配置（100名）
- ・就労支援ナビゲーターの配置（52名）
- ・全都道府県における協議会の開催

その上で、自立支援プログラムが6月から全国的に実施され始めている。生活保護が自立支援に軸足をどのように移していくのか、包括的な検討が必要である。

第四に、生活保護費国庫負担金の負担割合引き下げをめぐる駆け引きは、政治の世界へ議論の場が移っている。これがどう決着するかで生活保護の実際の運用は大きく影響されるのである。

こうした動きのなかで、あらためて専門委員会の議論を振り返る必要が出てきている。

（続く）

¹⁴ 全国公的扶助研究会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告とその後の『改革』の動向について ―現時点における私たちの評価と見解」（案）『公的扶助研究』第198号2005年7月、pp. 5-34