

生活保護の在り方を考える

布川日佐史（所員・静岡大学）

はじめに

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、昨年8月の発足以来、生活扶助基準、加算、改定方式の見直しなどを議論し、12月に「中間取りまとめ」を提出した。年明けからは、自立支援と保護の要件を議論してきた。7月末には最終報告を取りまとめることになっている。

どういうわけか専門委員会の一員に選ばれ、加算を廃止せよとの強い外圧のかかった“しんどい”議論に加わることとなった。老齢加算については「廃止の方向で見直すべきである」ただし、高齢者の社会生活に必要な費用に配慮する、激変緩和の措置を講じる、ということになった。これを受けて、厚労省は老齢加算の段階的廃止を4月から実施したが、現在全国で600件近い不服審査請求がおきている。自分としては老齢加算の必要性を十分に主張できず、こうした結論を容認したことを反省している。「中間取りまとめ」の問題点については、竹下・大友・布川・吉永著『生活保護「改革」の焦点は何か』（あけび書房）で批判的に検討した。生活扶助基準の妥当性の検証を始め、再検討が必要な点がたくさん残っている。

2月以降の専門委員会は昨年末と大きく雰囲気が変わり、「使いやすく、出やすい、自立支援型」の生活保護への転換を共通認識とし、自立支援や、保護の要件（保護を受給できる条件）の改善を積極的に検討してきた。自立支援の前提として、就労可能な要扶助者への生活保護の適用拡大のため、私なりの改善提案を繰り返してきた。

本稿は、専門委員会に参加する中で私が感じたことをまとめた私見である。労働運動、労働組合から見ると距離のあるテーマで、聞き慣れない専門用語が多いかもしれない。しかし生活保護の問題は、雇用や社会保障の土台に関わる問題である。静岡県労働研究所が発足以来継続してきた「不安定雇用の規制」という課題や、昨年来の「社会保障の個人単位化」というテーマに密接に関連している。問題提起として受け止めていただき、お目通しのうえ、ご意見、ご批判をいただければ幸いである。

1 生活保護基準と低所得・貧困

（1）生活保護の給付額とその設定方法

生活保護は生活扶助、住宅扶助、医療扶助、教育扶助、生業扶助、介護扶助、出産扶助、葬祭扶助の8種類の扶助から成り立っている。生活の基本を支えるのが、生活扶助である。

生活扶助の給付額は、静岡市内（2003年度）だと、70歳以上の単身高齢者の生活扶助（一類・二類）の7万円に老齢加算1.7万円を足して8.7万円ほどとなる。アパートで暮らしている人はそれに住宅扶助の4万円ほどが加わり、総計13万円弱が一ヶ月の最低生活費となる。高齢者でこれだけの年金を受給している人は多くない。親子三人の標準勤労世帯なら、生活扶助額は約15万円である。それに家賃として5.2万円の住宅扶助を足した20万円強が一ヶ月の最低生活費となる。片稼ぎの勤労三人世帯で、税・社会保険料を引いた手取収入が20万円に満たない額でアパート暮らしをしている世帯は少なくない。

これだけ見れば、年金保険料を払い続けてきた人の年金額や、働いて税金を納めている世帯の収入より生活保護費の方が高いなんておかしい、生活保護費を減らせ、という声が出てくることになる。

生活扶助基準額、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は、現在、「水準均衡方式」に基づいて決められている。生活保護世帯の消費水準と、一般国民の消費水準とを一定の割合で均衡させるという考え方である。具体的には、一般国民の消費水準と生活保護世帯の消費水準を比べて、生活保護世帯の消費水準が一般国民の消費水準の60%台後半になるように、生活扶助の給付額を決めるという方法がとられている。国民全体の消費水準をもとに相対的に決めていたのであって、人間として尊厳のある生活をするには最低これだけのニーズがあり、それを満たすにはこれだけの金額が絶対的に必要だと

というような考え方ではない。

国民全体の平均消費水準の6割だから、国民全体の半分の、そのまた6割、すなわち国民全体の3割は相対的にみて人間としての尊厳のある生活を保ててはいないとみなす、貧困ラインとみなす、生活保護の対象となりうるという考え方である。こうして決まる生活扶助水準が、今の日本のナショナルミニマムなのである。

この金額は、基礎年金や最低賃金より高い水準になる。逆の言い方をすれば、基礎年金は、人間として尊厳のある生活を保障できなくて良いことになっている。基礎年金は老後の生活費の一部を支えるというのが制度発足以来の原則であり、保険料を完納したとしても、基礎年金の給付額は生活保護費よりも低い。最低賃金も、人間として尊厳のある生活を保障しなくて良いことになっている。働いて得た賃金が最低生活費を上回るのが当然と考えるのが普通だが、現在の最低賃金は企業の支払能力の範囲内で良いという決め方をしている。最賃で一ヶ月間フルタイム働いた手取り賃金が生活保護費以下になったとしても仕方がないということになっている。

制度設計からすると、生活保護基準が高いのではなく、最賃や基礎年金をナショナルミニマム以下の額で良いとしてきたのが問題なのである。最賃や社会保障制度が、人間として尊厳のある生活を保障する責任から逃げてしまっているのも、最後のセーフティネットである生活保護制度は、大きな、過重な課題を負うことになる。

(2) 生活保護の「受給要件」

では、生活保護制度は、その役割をどう果たしてきたのか。残念ながら、ちゃんと課題に立ち向かっているとは評価できない。所得(フロー)だけで見れば、計算上は国民全体の最大30%までが生活保護の対象となりうる。しかし、実際に保護を受けているのは、国民の1%ほどに過ぎない。所得が少ないから生活保護を受けられるかということ、そう単純にはいかないようにしてある。生活保護法第4条に「保護の補足性」というのがあり、それが保護の受給要件というハードルを規定している。このハードルの高さは、1980年代以降、法律本来の原則を無視して、限りなく引き上げられてきたのである。

生活保護法第4条1項は、「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる」としている。これをもとに、生活保護基準以下の収入で生活に困っている人に対し、収入が少ないからといってすぐに生活保護が受給できるわけではないという運用がされているのである。

例えば静岡市のホームページでは、「保護の補足性」を次のように説明している。

「保護を受ける前に自分で次のことに努力してください。

- 1 家族の中で働ける能力がある人は、その能力に応じて働いてください。
- 2 今、あなたの財産で利用できるものは、生活のために利用してください。(例えば、預貯金、証券、貴金属、自動車、場合によっては生命保険、不動産など)
- 3 ほかの法律や制度で受けられるものは、その給付を受ける手続きをしてください。
- 4 親子、兄弟、姉妹などの援助を受けられるときは、まず、その援助を受けてください。」

保護を受ける前に、こうした努力をしなさい。努力をしても、どうにもならないときに、はじめて生活保護を受けることができます。これが、静岡市にとどまらない大方の自治体や、そしてそれを指導してきた厚生労働省の「保護の補足性」についての解釈である。福祉事務所が、1から4までの項目の一つでも努力が足りないと評価すれば、たとえ食うや食わずの状態だとしても、アパート代が払えず追い立てられているとしても、その人は保護の要件を満たさないのだから、保護は出さないと判断されることになる。

失業している人は、第1の条件(「稼働能力活用要件」)があるので、保護を受けることができなくなってしまう。失業中の人は、その能力に応じて働いていないので保護がもらえないということになってしまう。ちゃんと働くことができているならば、そもそも生活保護を必要としないだろう。これは、どう考えてもおかしい規定である。

仕事がない、あったとしても不安定なアルバイトのような仕事しかない、それゆえ、働

く能力を活用しようにも、活用のしようがない人は増大する一方である。厚労省は、仕事をする意思があっても実際に仕事がない人の場合は、働く能力を活用していないとはいえないので保護を適用すべし、という方針を示している。しかし、実際の運用は各自治体で大きく異なっているのが現状である。仕事がなく生活に困った人が市役所に相談に行っても、窓口で「生活保護を申請したらいかかですか」と言われることはめったにない。「65歳以下の人の場合は病気になって働けなくなれば保護してあげられるのにねえ」と言われるのが関の山である。

この規定は家族全員に影響する。お父さんがリストラされ生活に困ってしまった場合、お母さんがパートに出るだけでなく、高校生や大学生の子どもは「その能力に応じて働く」ために退学して働くようにとケースワーカーから指導される。長い目で見れば、ちゃんと卒業してから働く方が生活は安定する。卒業するまでの生活を援助する方が効率的である。生活保護受給世帯に対してはこうした当たり前のことが、当たり前とされていない。

第2の条件は、保護を受ける前に資産をすべて売却し、丸裸になれば保護してあげますという規定である。手持ち金・預貯金の上限は、一ヶ月の保護費の二分の一が原則である。ローン付き持ち家を保有している場合は保護が認められない。売るにも売れない中古自動車でも持ち続けることは出来ない。保護受給中は、自動車を借りて運転してもいけないと指導される。

自動車なしでは仕事に行けないし、生活もできない。多くの人は、自動車を売却しないといけないのなら、保護受給は諦めるということになる。

第3の条件は、「他法他施策の優先」といわれるものである。年金や雇用保険、児童扶養手当など、様々な施策をまずは活用しなさいということであるが、これらの給付金額は削減され、給付期間も短縮されている。そうしたものだけでは最低生活費に満たないのだから、最後のセーフティネットたる生活保護の出番が多くなっているのである。

第4の条件は「私的扶養の優先」(第4条2項)のことである。生活保護の認定にあたって、福祉事務所は申請者と一定の親族関係にある人に対し、申請者に対する扶養義務を負うことができるかの問い合わせを機械的に行っている。親族が扶養義務を果たさないことには生活保護が受けられないと誤解をしているケースワーカーも多い。保護を申請しようにも、年をとった親や、兄弟姉妹、親戚に知られたくない、迷惑をかけたくないという理由から、申請を「自粛」する人も多い。

生活保護に優先する私的扶養については、生活保護法制定当時から保護を受ける資格・要件に関連するものではなく、「単に事実上扶養が行われたときにこれを被扶助者の収入として扱うものである」(『生活保護法の運用と解釈』)とされてきたが、現在の運用はこれとかけ離れてしまっている。しかも、問い合わせを受けた親兄弟にしてみれば、それぞれ自分の家計を維持するのが精一杯で、実際に金銭を送ってくる事例は1割にも満たない。時間と手間をかける割には、多くの人に波紋をなげかけるだけで終わっている。

申請者の立場からすると、これら4点が保護の要件だと聞けば、保護受給を諦めなさいといわれるに等しい。ここでは例として静岡市の規定をあげたが、こうした運用は何も静岡市に限るわけではない。そんな対応はしていないという自治体や担当者の方は、是非、抗議の声を寄せていただきたい。

(3) 生活保護がどれだけ機能しているか - 「補足率」 -

どんなに収入の少ない低所得世帯でも、定められた以上の預貯金や自動車などの資産(ストック)を持っている限り、生活保護を受けられないというのが、現在の規定である。では、生活保護費以下の収入しかなく、しかも、資産も上に述べた要件をクリアする世帯は、今の日本の中にどれぐらいいるのだろうか? これを推計したのが、駒村康平先生(東洋大学)である(資料参照)。それによれば、生活保護費以下の収入(フロー)しかない世帯は、全世帯の30%ほどもあるが、手持ち金を保護費の二分の一までという「厳しい資産条件をつけるとほとんどの低所得世帯が、生活保護の条件を満たさなくなる」。それでも、日本の全世帯のうちの7.7%(単身世帯の17.59%、一般世帯の4.84%)が、生活保護の対象になりうるという結論である。

では、現状の生活保護の要件（フローとストックの両方）をクリアできる低所得・貧困世帯のうち、実際にはどれだけが保護を受けているのだろうか？ 生活保護の対象となる世帯のうち、実際に保護を受給している世帯の比率を「保護の補足率」というが、それは、19.6%に過ぎない。保護を受給している世帯1に対し、その4倍の世帯が保護を受けられるのに、受けずに暮らしているということである。

（４）生活保護改革の二つの方向

生活保護制度は、現在の資産要件のために、収入が生活保護費以下の低所得・貧困世帯のほとんどを対象からはずしている。しかも、収入、資産とも規定を下回り、生活保護の対象となる世帯をちゃんとカバーしているかというところではなく、そのうちの2割弱しか捕捉していない。それゆえ、圧倒的多数の低所得者は保護から漏れており、生活保護受給世帯よりも厳しい生活をおくっているということになる。ここから生活保護改革の方向性として、相対立する二つの方向が論じられることになる。

ひとつは、「保護を貰わないで頑張っている人」と比べると、保護の水準が高すぎる、生活保護の水準を引き下げるといった方向である。

もうひとつは、ナショナルミニマム以下で暮らす人をちゃんと生活保護がカバーすべきであり、要件を改善し、生活保護を貰いやすくしなければならないという方向である。

前者の代表として、財務省財政制度等審議会の建議がある。それと異なり、私がかかってきた「生活保護制度のあり方に関する専門委員会」は、2月以降、後者の立場で議論をしてきた。

2 財務省財政制度等審議会の意見

財政制度等審議会が5月に出した「基本的考え方」は、「社会福祉の役割について、『保護・救済型』から、『自立支援型』への転換を進め、人々の自立と誇りの精神に立脚した制度とする必要がある」と、耳あたりの良いことを言っている。問題は、「自立支援」の内容である。保護の補足性のさらなる厳格適用、生活扶助基準引き下げ、母子加算の廃止、国庫補助金の削減など、昨年の建議をうわまわる生活保護の抜本的改悪を提起している。

（１）生活保護は自立不可能な者を対象？

昨年の建議と同様、生活保護は「真に困窮した自立不可能な者」に「最低限度の生活を保障することを目的とする」ものだとしている。保護受給者を、自立不可能な、誇りを失った人たちだと蔑視する姿勢が如実に示されている。別の面からみると、働ける人は保護の対象としない、稼働能力のある人は排除するということである。しかも、「最低限度の生活」である。健康で文化的な生活ではなく、死なない程度の最低限度の生活ということであろう。

（２）保護の認定が緩すぎる？

財政制度等審議会は今年新たに、「生活保護の認定等に当たって、資産、能力等すべてを活用した上でも、生活に困窮する者との要件が徹底していないとの指摘もある」として、運用を一層厳しくするように求めている。誰がこんな「指摘」をしているのだろうか。現実には逆である。先に述べたように、生活保護以下の収入であるにもかかわらず、実際には生活保護を受給していない貧困世帯が圧倒的多数を占めているのであって、保護の入り口をこれ以上狭めることは、制度の存在意義を実質的に否定することを意味する。

（３）保護引き下げ、加算の廃止が自立を促進する？

生活保護は「受給者に一定の収入を保障するものであるが故に、保障水準やその執行状況によっては、モラルハザードが生じかねず、かえって被保護者の自立を阻害しかねない」とか、「各種の福祉施策が却って本人の福祉依存の意識を助長し、能力の活用・就労に向け

た意欲を阻害している例もあるとの指摘もある」という。

援助すれば依存してしまう。だから、何もしない、自己責任に任ずというのが、財政制度等審議会のいう「自立支援」の基本である。しかるに現在の生活保護は、被保護者の福祉依存意識、モラルハザードを生み出し、能力の活用・就労意欲を阻害し、自立を阻害しておる。自立支援のためには、給付額を削減しなければならない、となる。

生活扶助基準の引き下げと母子加算の廃止が「自立支援対策」なのである。母子加算は「廃止するのが適当である」という強い表現になっている。

その根拠として持ち出すのが、低所得者層の消費額と比べると生活保護の給付額のほうが高いというデータである。これは厚労省の事務局が昨年、専門委員会に出したデータであり、「中間取りまとめ」にも含まれている問題のあるデータである。現在の生活保護基準は、生活保護世帯の消費水準を国民一般の消費水準の一定割合に保つという水準準均衡方式に基づいて決められていることは先に述べたとおりである。国民全体との比較でなく、低所得世帯だけを抜き出し、低所得世帯の消費額と生活保護給付額との比較から生活保護給付額の高低を言うのは、的はずれな議論である。繰り返しになるが、比較対象となっている低所得世帯の中には、生活保護以下にもかかわらず、生活保護を実際には受給していない貧困世帯が多くを占めているのである。

(4) 地域間の保護率の格差と地方分権・国庫負担率引き下げ

「地域における保護率については、地域経済・雇用情勢に差異があるものの、1.7%から31.3%（ともに平成14年度平均保護率）と20倍近い差も生じている。」という。

低い保護率でやれている自治体があるのだから、保護率の高い自治体は問題だ、引き下げろ、高い保護率のままにするなら、国に財源援助を求めるのでなく、自分の財源から持ち出してやれということである。

その地域の経済・雇用状況が悪ければ、生活保護水準を満たさない低所得貧困世帯が多くなるのは避けられない。その地域に貧困世帯が多ければ保護率が高くなるのは当然である。それなのに、保護率を一律に引き下げろということになると、本来保護が必要な世帯を、保護から排除せざるを得なくなる。入り口を狭めて捕捉率を下げるのは、生活保護担当実施機関である自治体の姿勢によって可能なのである。自治体によっては、高い貧困率だが、補足率を極端に低くして、保護率を下げるという対応をとらざるを得なくなる。

保護率の地域格差を問題にするのではなく、全国一律に捕捉率の到達目標を設定し、捕捉率の引き上げ、漏給の削減を目指すべきである。保護率の地域間の高低は避けられないのであり、自治体負担に任せるのでなく、国が財政的に援助するのが当然である。財政制度等審議会は、地域間の保護率の違いを逆にとり、生活保護の「地方分権化」を推し進めようとしている。国の負担率を四分の三から三分の二へ引き下げるといふ動きに対しては、昨年末の専門委員会ではほとんどの委員から危惧の意見がだされた。政治レベルの議論にまかせ、政治的に決着がつけられてしまえば、生活保護改革の芽をつぶすことになる。

規制緩和論者の中でも、社会保障制度全体は縮小させるが、「敗者復活」のためには生活保護が果たすべき役割は、大きくならざるを得ないというようなことを論じている人もいた。財政審の議論を見る限り、こうした意見は消えてしまったようである。「負け組み」になったのは、その人の「自己責任」であり、社会的に支える必要はないということだろう。

3 自立支援型的生活保護へ - 専門委員会の議論の概要

2月以降の専門委員会は、「使いやすく、出やすい、自立支援型」の生活保護への転換を共通の方向性として、「保護の要件」、「自立援助」の改善を検討してきた。財政審との姿勢の違いは明確である。

(1) 資産と扶養

保有が認められる資産については、土地・家屋、(自動車)、現金・金融資産、だけを規制対象とし、その他の生活用品は原則保有を認めるべき、という意見もあった。入り口をできるだけ広げ、なるべく早めに生活保護にアクセスできるようにする、生活再建のため一定の資産保有を可能にする、保護からでた後の不安定な期間を支えられるようにすると方向性は共有されている。

私的扶養の優先については、家族関係の変化を踏まえ、扶養義務の履行を求める範囲を「生活保持義務関係」、すなわち(同居している)夫婦間と、未成熟子の親に限定すべきと合意した。

(2) 自立支援

教育扶助は、高校までということを確認した。最高裁で勝訴した中島学資保険裁判が投げかけた課題であり、当然である。

生業扶助については、保護利用者はもとより「おそれのある者」にも使いやすくするという議論をした。貧困の予防として生業扶助を活用すべきである。こうして単給をする際の適用基準を、早急に詰めなければならない。

勤労控除の額を大幅に拡大し、貯蓄できるようにし、それをもとに保護脱却を促進しようという意見もあった。就労に伴う増加需要の補償という位置づけではなく、就労インセンティブや自立の準備という位置づけに軸足を移そうというのが大方の意見であった。

自立支援サービスとして、まずは負債、病気、生活などに関わる様々な問題への相談援助が必要であり、就労支援、就労の場の提供を段階的かつ柔軟に提供する総合援助体制を創るとするのは、事務局も含む共通の問題意識である。

(3) 稼働能力の活用

稼働能力活用要件については、どんなまとめになるのかまだ先が見えない。私自身は、稼働能力のある人を保護の入り口で排除するような運用をなくす、すなわち、稼働能力の活用は保護の入り口ではなく、保護受給中の要件(消極要件)であり、ケースワーク、自立支援の課題であるという主張を繰り返している。また、入り口で利用者とケースワーカーとの信頼関係を最初から壊してしまう現状では、自立支援どころではない。利用者の権利と義務(60条)、指導・指示(27条)、指示等に従う義務(62条)の見直しも必要である。

保護申請時には、本人の意思や努力では解決困難な就職の壁(負債、保証人、家族、健康の問題など)があるという現実を認めるべきである。職安に行くバス代もない、電話も停まっているなど、稼働能力を活用するため就労しようと努力しようにも就職活動が十分できない場合もある。こうしたことから就労できないでいるのだから、「稼働能力を活用していないことにはならない」という解釈を確定したいというのが私の最小限の願いである。

おわりに

専門委員会として「最終取りまとめ」に向けた作業が今週から始まる。7月末というタイムリミットの中で、詰めた議論が予定されている。

財政審等からの「外圧」は非常に強い。それに加え、厚労省事務サイドは、保護を受けやすくすることへの不安や、財政上の不安を抱えている。しかし、専門委員会の委員の多くは、生活保護や福祉の専門家、現場で関わっている方たちである。外圧などに負けず、内容のある「最終取りまとめ」ができるものと確信している。

ただし、専門委員会が一定の積極的な提起をしたとしても、それが具体化されるかどうかは、全く見通しが立たない。残念ながら社会的な運動が広がっているようには見えない。

雇用が不安定化し、自営業の経営も深刻化するもとの、年金・医療・失業など社会保障給付(現金給付とサービス給付)が削減され、生活保護に求められている役割はますます大

きくなっている。例えば、期限付きの雇用や、派遣・請負などの間接雇用の人たちが病気になったら、何が支えとなるのだろうか？ 仕事を休めば収入は減少する。それでも医療費の3割自己負担に堪えなければならない。病気が長引けば、雇用は継続されない。雇用を失い収入が途絶えてしまったら、国保保険料、医療費自己負担分と生活費をどう工面できるのだろうか。親族に頼るにしても限界がある。「最後のセーフティネット」として生活保護制度を積極的に利用するしかない。生活保護制度を使いやすくしておかなければ、どうにもならなくなってしまう。生活保護改革は、一部の人の問題ではないということを正面から議論する必要があると感じている。

生活保護の改善を求める運動は、日本における格差を是正し、貧困をなくし、社会的公正を取り戻す運動の出発点になるはずである。保護の入り口を広げ、最低生活費以下で暮らす全ての人に、まずは人間として尊厳のある生活を保障し、その上で、その人にマッチした自立支援を可能にすべきである。この目標に向けて合意を拡げていくことは、三位一体改革、福祉基礎構造改革、雇用規制緩和などと対抗する運動の裾野を大きく広げることになる。