

## 生活保護行政を考える

首都大学東京都市教養学部教授

岡 部 卓

### はじめに

近年の雇用・失業問題は、国民・住民生活の経済的基盤を揺るがし、貧困と社会的格差の拡大・深化をもたらしている。このような事態に対して生活保護制度をはじめとする社会保障制度が、国民・住民が生活できる生活水準を保障しているのか。また十分なセーフティネット（安全網）としての機能を果たしているのかが問われている。

そこで、小稿では、はじめに、わが国における社会保障の制度構造が、国民・住民生活に十分対応できない制度構造にあることを明らかにし、次いで、国民の最低限の生活保障（ナショナル・ミニマム）と最後のセーフティネットとして機能しなければならない生活保護制度および制度運営（行政）の諸課題に言及し、最後にその打開のための諸方策を提示していく。

### 社会保障制度の課題

#### （1）社会保障制度の役割・機能

いうまでもなく社会保障制度は、国民・住民生活の回復・安定・向上を目的とする公的システムの一つである。それは、旧社会保障制度審議会概念によれば、それは、狭義の社会保障として位置づけられる社会保険、公的扶助、社会福祉、公衆衛生および医療、老人保健、そして恩給と戦争犠牲者援護を加えた広義の社会保障、さらに住宅対策と雇用対策の社会保障関連制度から構成されている。

また、同制度は、生活保障の領域を、大きくは、

次の3つの分野に分けて整理されることがある。すなわち、健康の回復・維持に対応する医療保障、所得の喪失・中断・減少によってもたらされる生活困窮の予防と救済に対応する所得保障、所得保障や医療保障で対応できない個別の必要に対応する保健福祉サービス（対人サービス）である。

さらには、同制度を、国民・住民生活のセーフティネットの観点から見れば、次のように位置づけられる。

第1のセーフティネットは、国民・住民の大多数が給与生活者であることから雇用の確保としての雇用対策、居住の確保としての住宅対策が第一のセーフティネットとして張られている。これは、上記の社会保障関連制度に当たる。

第2のセーフティネットは、通常生活していく中で生活の困難が生じた場合に対応するものであり、それは、国民・住民が強制加入する社会保険制度であり、これには、失業・労災に対応する労働保険（雇用保険・労災保険）、障害・高齢・死亡に対応する年金保険、傷病・出産に対応する医療保険、介護に対応する介護保険の5つの社会保険が張られる。この第2のセーフティネットは、雇用されているか自営であるかを問わず、主として稼得者およびその家族を中心に組み立てられている制度であり、社会保障制度の中では貧困を予防する防貧的機能を持つものとして位置づけられる。

そして最後の第3のセーフティネットは低所得あるいは貧困であるかどうかという生活困窮の事実認定としての経済的要件が課せられるものであり、そ

これは所得調査を課する低所得対策（社会手当制度、生活福祉資金貸付制度等）と資力調査を課す貧困対策（生活保護制度）に分かれる。

とりわけ生活保護制度は、第3のセーフティネットの中で最後に位置しているだけでなく、社会保障制度全体の中でも最後のセーフティネットとしての役割・機能を担っている。そのため、この生活保護制度の制度的枠組みが今後どのように設定されてくるかにより、国民・住民生活がどの範囲でどの程度保障されるかが決まってくる。生活保護制度は、セーフティネットとしての所得保障、医療保障、対人サービスとしての最終的施策として位置づけられており、この国民・住民生活を守るネットがどのように張るかによって国民の信頼と安心をもって生活していけるかどうかの分岐となる。

## （2）社会保障制度の課題

しかし、社会保障制度は、今日、以下の理由から国民・住民の十分な生活保障とはなりえていない。

わが国の社会保障制度は、夫が就労し妻が家事・育児・介護を行うという性別役割分業、フルタイムで雇用されている正規労働者、住民登録や安定した住居をもつ定住者、日本国籍を有する者等を前提に制度設計されている。そのため、家庭外で就労や社会的活動を行う女性、パートタイマー、フリーターなどの非正規労働者、安定した住居を持たないホームレスなどの非定住者、外国人登録や就労のため日本に来ている外国人等に対する生活保障が十分になされない制度構造となっている。

また、わが国における社会保障制度は、家族、企業が制度の前提としてあるいは代替・補完となっている。たとえば、家族扶養においては、対人サービスにおける養育・介護機能など、また企業においては扶養手当や保険料の事業主負担などがそれである。しかし、今日では、家族、企業がこれまで果たしてきた役割・機能を行えなくなっている。すなわち、家族、企業が変容する中で、依然として、家族扶養、企業の役割・機能を制度構造に組み入れているため国家として国民・住民の生活保障を担うだけの制度構造となっていない。さらには、わが国にお

ける社会保障制度は、大きくは職域、地域の二つのチャンネルを通して制度に加入し給付を受ける仕組みとなっている。公務員・一般被用者およびその家族という比較的安定した職域（特殊職域・一般職域）にいる者・家族に対しては給付水準が比較的高いが、不安定な雇用状態にある者や地域にて加入する者・家族については低位あるいは保障されない構造にある。

そして社会保険制度が十分機能しない場合には、国民・住民の生活保障は生活保護制度を中心とする公的扶助制度が対応することになる。生活保護制度は、国民最低限の生活を保障するナショナル・ミニマム機能と、本人の収入・資産・労働能力、家族・親族等のインフォーマルな社会資源や他法他施策等のフォーマルな社会資源を活用したとしても収入が最低生活以下となる場合、最後のセーフティネットとなるセーフティネット機能をもっている。このセーフティネット機能の例示として、生活保護受給世帯の構成割合からとらえると理解しやすい。現在、生活保護受給世帯は、約5割が「高齢者世帯」、約4割が「傷病・障害者世帯」、そして残りの1割が「ひとり親世帯」と「その他世帯」となっている。その大半が老齢年金、障害年金、児童扶養手当等の対象世帯である。しかし、資格要件、給付水準の低位性から他法他施策は防貧の機能を果たしていないと読みとることができる。

## 生活保護制度の課題

### （1）構造・運営・世論

しかし、その生活保護制度においても、制度構造および制度運営（行政）の障壁から「利用しにくい」制度となっており、国民・住民の最後のセーフティネットとなりえていない。制度設計（理念・目的、原理・原則、扶助の種類・方法、権利義務関係、権利救済等）が貧困に対応する構造になっているのか。また法制度に合った運用がされているのか。法制度を支える運営実施体制になっているのか等を考えてみる必要がある。

制度的制約から生活保護制度の対象となっている

貧困層は「制度によって切り取られた」層であり、それ以外は制度から排除されている。生活保護制度では、特定の対象層を「生活保護受給層」とし、制度展開してきている。すなわち、本来の貧困層と制度対象としての貧困層＝「生活保護受給層」とは乖離している。これは、一般扶助主義に立つ生活保護制度が、制限扶助主義的傾向を強めているとも解釈できる。具体的には、稼働層等（外国人・ホームレス・稼働層）を排除し非稼働層の中の特定層（高齢・障害・ひとり親等）を被保護層として同定しているのである。すなわち、制度の外に制度対象とならない膨大な貧困層が存在していることを認識しなければならない。

上記のようないろいろな課題があるにせよ、社会保障制度の展開は、貧困・低所得層を中心とする救貧対策（公的扶助制度）から一般階層を中心に貧困を予防する防貧対策（社会保険制度・社会福祉制度等）へと政策の軸足を移している。

これは、被用者を中心として社会保険・社会福祉制度が一般階層対策として定着していくプロセスでもあり、そのなかで、上記のわが国の社会保障制度の課題（社会保障制度関連制度として位置づけている住宅対策や雇用対策の不備も含めて）について究明・解決することなく、貧困層＝「生活保護受給層」を「自立した市民」から脱落した特殊な層としての層という位置づけがされてくる。その結果、「生活保護受給層」はスティグマ（社会的恥辱感）が付与され、一般市民には生活保護＝福祉依存という世論形成がされていくことにもなってくるのである。

## （2）具体的問題・課題

ここで、近年、注目されてきている生活保護をめぐる問題を挙げると、①都市部に多く見られるホームレス問題、②国際化の進展に伴う困窮外国人問題、③上級学校進学率の増加に伴う被保護世帯の教育問題、④経済停滞に伴う雇用・失業問題、等がある。

このことに関連してここ数年生活保護の受給者数が、増加傾向にあることを注目する必要がある。このことは、これまで生活を支えてきた稼働者が、失業あるいは収入の低下（経済環境・雇用環境の変化、具

体的には経済停滞・雇用悪化等によっている）によって十分な所得を得ることができない事態が生み出されていることで挙げられる。またそのことと関連して、世帯内・世帯外の扶養機能、すなわち、子どもの養育・老親扶養あるいは親族に対する経済的な支援がなかなか難しくなってきたことが、稼働世帯、非稼働世帯ともに受給世帯として増加していることになっているのではないかと考える。極端な例では、所得を得られないために住居を確保することができず、また親族・地域・職域などのネットワークも十分得ることができないような人が、ホームレス化しているのではないかと考える。

また、外国人については、社会保険に加入し給付を受けることはできる。しかし、それが十分機能しない場合になると、生活保護制度は国籍要件があり適用できない仕組みとなっている。すなわち、制度の中の問題としてのホームレス問題、制度の外の問題としての外国人問題として挙げることができる。さらに、生活保護を受給している有子世帯の教育問題は、貧困の再生産（世代間継承）につながるため、教育の機会をどのように保障していくかということが問題化してくる。

このような状況のなか、生活保護制度においては、以下のような課題が表面化しているといつてよいであろう。

- ① 制度および制度運用上の課題として、形式と実態の乖離が問題となっている。それは、制度利用に伴うスティグマ、補捉率の低位性、一般生活水準と比較した保護水準の妥当性、保護の要件（失業・居住要件の有無、国籍条項の是非）、資産保有の範囲と程度、扶養意識と扶養範囲・程度などの問題である。このことと関連して、手持金保有、ホームレス等をめぐる訴訟などが起きている。
- ② 実践的課題としては、被保護世帯の中には多様な生活課題を抱える利用者があり、その対応に苦慮している現状がある。とりわけ、精神障害やアルコール・薬物等の依存症、あるいは多重債務を抱えた利用者であったり、地域の中で孤立しネットワークをもたない高齢者・障害者

などが増えてきている。より有効な援助方法と社会資源の開発・活用が望まれる。

これらのことから、生活保護制度の理念、目的、制度の仕組み、それに関わるマンパワー・実施体制についてどのようにするかという生活保護制度、それを支える運営実施体制に立ち入った改革が必要であると考えられる。

## 今後の展望

### (1) 貧困・低所得対策をめぐる政策動向

2000年7月には「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が10年の時限立法で成立（8月公布・施行）、さらには2003年8月には社会保障審議会福祉部会に「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が設置され、1年余にわたり給付水準・制度の仕組み・運営実施体制など生活保護制度の在り方に関して検討が行われた。その結果、2004年度から老齢加算の段階的廃止、2005年度から生活扶助基準第1類年齢区分の簡素化、人工栄養費の廃止、母子加算の見直し、生業扶助による高等学校等就学費の対応、自立支援プログラムの導入等が実施された。

また三位一体改革における生活保護費の負担金の見直しについては、2004年11月の政府与党の合意を踏まえ、地方団体関係者が参加する協議機関を設置して制度の在り方についての幅広く検討を行い、2005年秋までに結論を得て、2006年度から実施することとされていた。しかし、国と地方との協議で、2005年12月、生活保護負担金の補助率削減は見送りとなった。

その他、2006年、国より要保護者のうち、自宅を保有しているものについてはリバースモーゲージを利用した貸付を優先させるとする要保護者向け長期生活支援資金制度の創設の提案・実施、2006年10月、「新たなセーフティネット検討会」（全国知事会・市長会）より稼働世帯に対する有期保護制度、高齢者のための新たな制度、ボーダーライン層の生活保護移行防止策を柱とする「新たなセーフティネットの提案」報告書が提出されている。

上記の政策動向の特徴としては、生活保護水準に

おいては一般世帯の均衡の観点から抑制の方向へ、また給付においては稼働年齢層においては就労支援とセットで考えるワークフェアの方向へ、非稼働層（高齢者）においては資産活用と別制度で、国と自治体の財政負担は今後へ先送り等という形となっている。

### (2) 今後の検討課題

このような状況のなかで、以下の諸点について確認していく必要がある。

- ① 社会保障制度は、国家責任、ナショナル・ミニマム、無差別平等という考え方のもと行われなければならないこと。
- ② わが国の社会保障制度を支える前提や条件が変容しているなかで、これまで通りの社会保障制度の維持・存続は困難であり、新たな制度構築をしていく必要があること。
- ③ 貧困・低所得問題の究明は経済的側面だけでなく非経済的（文化的）側面も検討していく必要があること。とりわけ、貧困低所得問題に関する認識を、制度利用者、一般市民という二つのチャンネルから考えていく必要があること。

その上で、次のような観点から、社会保障制度を根幹をなす生活保護制度の新たに制度構築のための問題提起を行う。

- ① 国民・住民にとって生活保護制度の理念となっている生存権保障、すなわち「健康で文化的な生活」とは何か（最低生活およびそのコストの問い直し）、生活保護制度の最低生活体系全体からの見直し、一般世帯との均衡だけに偏らず社会にとって容認できない最低限度の生活とは何か、さらには新たな生活再建の基盤となる生活とは何かについての検討。

この点に関しては、最低賃金制度や年金・手当制度の低位性を看過し生活保護制度が提供する給付水準に疑義を呈する意見もあり、福祉国家としてのナショナル・ミニマム機能をどの制度が担うのかを真剣に議論する必要がある。

- ② 国民にとって「利用しやすく」また「生活再建につながる」制度の仕組みを構築していくに

は、制度の資格要件の緩和、スティグマの軽減・払拭の方策、生活基盤確立を図るための生活扶助・住宅扶助をはじめとして能力開発・活用支援としての教育扶助・生業扶助等の各種扶助、在宅と並ぶ重要な生活拠点である保護施設の在り方の検討。この点に関して「利用しにくく出にくい」制度構造となっている。国民・住民にとって「利用しやすい」「生活再建につながる」制度改革をしていく必要がある。

- ③ 利用者・国民が「安心」と「信頼」をもって相談でき「満足」が得られる給付・サービスが得られるような組織・業務・財政・人的各体制の確立と地域社会の生活課題の発見・相談・解決に貢献できるソーシャルワークの在り方の検討。この点に関して制度を担う行政において利用を抑制する制度運営が行われていることが問題となっている。また地域のなかで孤立した真に困窮している要保護者へアウトリーチ等の体制を組むことも求められている。
- ④ 利用者の自立支援（日常生活自立支援、社会生活自立支援、就労自立支援）の仕組み・運用・体制・方法の構築。この点に関しては、生活保護行政においては、「自立＝経済的自立」という考え方が支配的であった。そして、今日的に非常に強い、支配的な考え方ではないかと考える。では、今でもこういう考え方が妥当性を持つか。今日、自立の考え方は、大きく変わってきている。障害者や高齢者の自立をどう考えるかという議論の中で、自立の考え方の方向性として、「広く、自分の置かれた地域の中で様々な社会資源を活用して、自分が選び取って自分の生活を実現していく」という意味で使われるようになってきている。このように考えなければ、例えば、就職の可能性がない、身辺自立が図ることができない状態にある重度の障害者や高齢者の人たちにとっての「自立」について、答えが出ない。すなわち、経済的あるいは身体的支援を受けている彼ら・彼女たちは、経済的自立、身辺自立というゴールにたどりつけない存在としてとらえることになってしまう。そこ

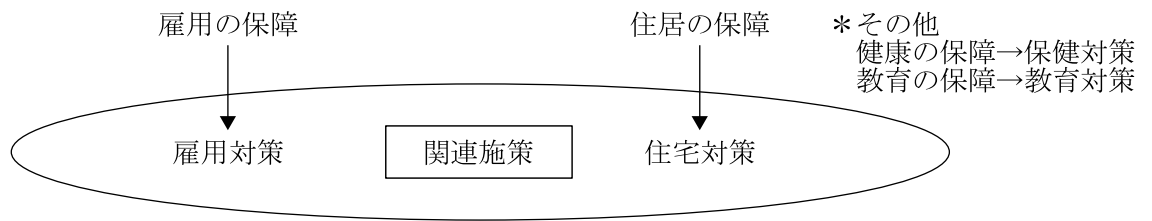
で、地域の中で経済給付や対人サービスを受けながら自分決定・自己選択に基づき生活を営む「精神的自立」「援助（支援）付自立」という考え方で自立をとらえ返す必要があり、またその支援を行っていかなければならない。

以上のように、公的扶助制度の中核に位置する生活保護制度が、国民・住民生活のナショナル・ミニマムを保障するとともに最後のセーフティネットとして機能していくことが必要であり、またそのような制度構造や運営実施体制を構築していかなければならない。生活保護の利用が、生活の回復・安定、そして新たな生活意欲と生活再建のステップとなるような制度設計にすべきである。

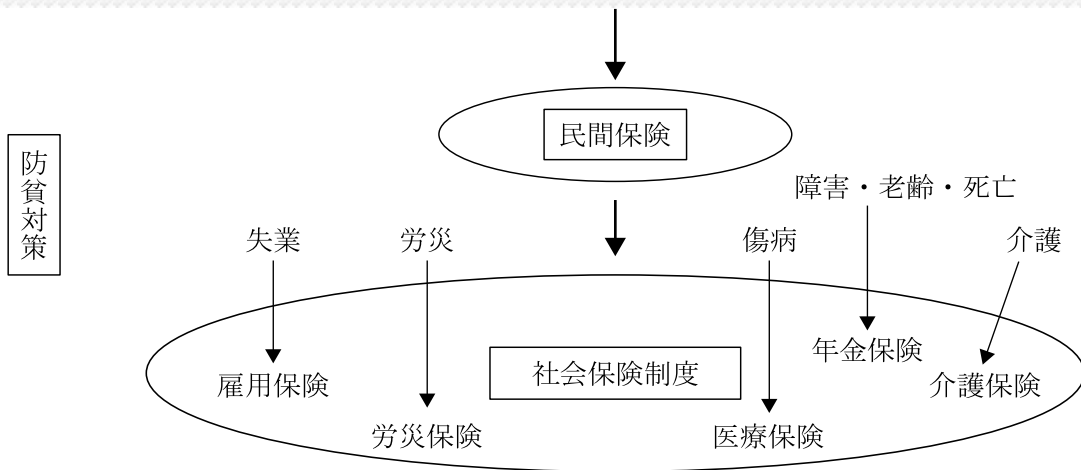
#### 参考文献

- ・岡部卓「貧困問題と社会保障－生活保護制度『再検証』－」『社会福祉研究』83号、鉄道弘済会 2002
- ・岡部卓「求められる新たな『セーフティネット』－生活保護制度を中心として－」『ガバナンス』66号、ぎょうせい、2006
- ・岩田正美・岡部卓・清水浩一編『貧困問題とソーシャルワーク』有斐閣、2003

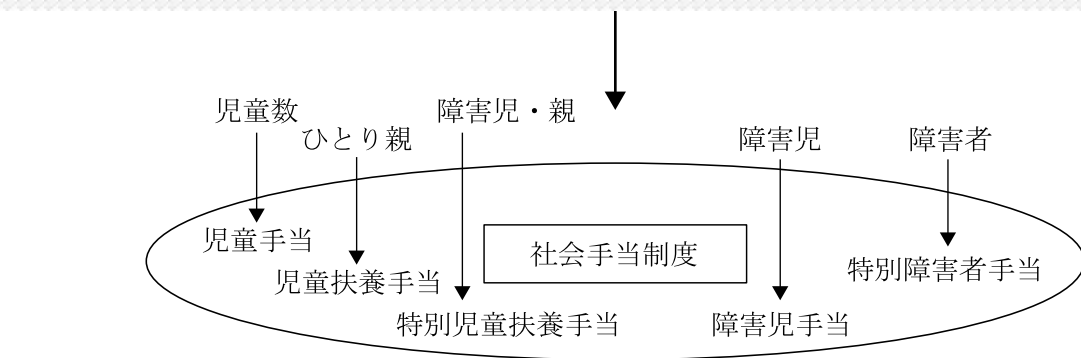
図 生活保護制度・社会手当制度・社会保険制度とセーフティネット



第一のセーフティネット



第二のセーフティネット



第三（最後）のセーフティネット



- \*所得保障・医療保障を中心として作成
- \*社会福祉制度はすべての階層に対応
- \*生活保護制度は、社会福祉制度のセーフティネットとしても機能している。

図表3 生活保護制度に関する略年表

		生活保護関連	
前史	1940年代後半	制度形成期	生活困窮者緊急生活援護要綱(1945) GHQ「社会救济」(SCAPIN775)一公的扶助3原則を提示(1946) 旧生活保護法(1946) 生活扶助基準算定方式一マーケット・バスケット方式採用(1948) 社会保障制度審議会勧告「生活保護制度の改善強化に関する件」(1949)
	1950年代前半	制度確立期	現行生活保護法(1950) 社会福祉事業法(1951)一生活保護担当職員配置基準・実施機関(福祉事務所) 「生活保護法実施における標準事務処理方式について」(通知)(1953)
展	1950年代後半	制度整備期	<第一次適正化>(1954-1956) 「結核性疾患及び精神病の入退院基準」(通知)(1954) 「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」(通知)(1954) 生活扶助基準の据え置き(1954-1956)
	1960年代前半	制度展開期	生活扶助基準算定方式一エンゲル方式を採用(1961) 「保護の実施要領」(1961) <第二次適正化>(1964-1966) 監査方針一能力活用・義務遵守・不正受給防止の徹底等 中央社会福祉審議会「生活保護水準の改善について」(中間報告)(1964) 生活扶助基準算定方式一格差縮小方式を採用(1965)
	1960年代後半		中央社会福祉審議会生活保護専門分科会「生活保護基準の改善について」(提言)(1967) 行政管理庁、生活保護に関する行政監査結果を厚相に勧告(1967) 監査方針一「要看護世帯の処遇充実」(1968)
	1970年代前半	制度拡充期	中央社会福祉審議会生活保護専門分科会「国民生活の変化に対応した保護基準の引上げの方向及び被保護階層の質的变化に対応した処遇の充実改善について」(中間報告)(1970) 中央社会福祉審議会「国民生活の変化に対応した保護基準の引上げの方向及び被保護階層の質的变化に対応した処遇の充実、改善について」(答申)(1971)
	1970年代後半		中央社会福祉審議会生活保護専門分科会「生活保護制度における加算の取り扱いについて」(意見)(1975)
	1980年代前半	制度変容期	<第三次適正化>(1981-現在) 「生活保護適正実施の推進について」(通知)(1981)-123号通知 中央社会福祉審議会「生活扶助基準の男女差について」(意見具申)(1982) 中央社会福祉審議会「生活扶助基準及び加算のあり方について」(意見具申)(1983) 生活扶助基準改訂方式一水準均衡方式を採用(1984) 生活扶助基準額における男女差解消(1985)
	1980年代後半		中央社会福祉審議会「国民生活の変化に対応した生活保護制度のあり方について」(意見具申)(1985) 国庫負担率の変更(8/10→7/10)(1986-1988) 総務庁・生活保護に関する行政監察の結果に関する勧告(1986) 国庫負担率3/4へ恒久化(1989)
	開	1990年代前半	制度変容期
1990年代後半			
現在		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「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」(2004)	

\*『生活保護30年史』(厚生省社会局保護課編、社会福祉調査会、1981)、『生活保護行政回顧』(木村孔著、社会福研、2000)、『生活と福祉』(全国社会福祉協議会)『保護の手引き』(厚生労働省社会・援護局保護課監修、第一法

(筆者作成)

社会保障・社会福祉一般	社会経済一般	
GHQ「救済福祉計画提出に関する覚書」(1945)		戦後復興期
災害救助法(1947)	日本国憲法(1946)	
失業保険法(1947)	第一次ベビーブーム(1947)	
労働災害補償保険法(1947)		
児童福祉法(1948)		
民生委員法(1948)		
身体障害者福祉法(1950)		
社会福祉主事に関する法律(1950)		
社会保障制度審議会「社会保障制度に関する勧告」(1950)	朝鮮戦争(1950)	
精神衛生法(1950)		
結核予防法(1951)		
戦傷病者戦没者遺族等援護法(1952)		
世帯更生資金貸付制度(1955)	神武景気(1954-1957)	
売春防止法(1957)		
朝日訴訟提訴(1957)		
国民健康保険法(国民皆保険)(1959)	岩戸景気(1958-1960)	高度経済成長期
国民年金法(国民皆年金)(1959)		
朝日訴訟東京地裁判決(1960)	所得倍増計画(1960)	
精神薄弱者福祉法(1960)		
身体障害者雇用促進法(1960)		
児童扶養手当法(1961)	全国総合開発計画(1962)	
社会保障制度審議会「社会保障制度の総合調整に関する基本方針についての答申及び社会保障制度の推進に関する勧告」(1962)		1
朝日訴訟東京高裁判決(1963)	オリンピック景気(1962-1964)	9
老人福祉法(1963)		5
母子福祉法(1964)→母子及び寡婦福祉法(1981)		4
重度精神薄弱児扶養手当法(1964)	いざなぎ景気(1965-1970)	
→特別児童扶養手当法(1966)		
朝日訴訟最高裁判決(1967)		
心身障害者対策基本法(1970)	高齢化率7%台へ(高齢化社会へ)(1970)	安定成長期
福祉施設緊急整備5ヶ年計画(1971)	第二次ベビーブーム(1971-1974)	
児童手当法(1972)	第一次石油危機(1973-1974)、狂乱物価へ(1973)	
老人福祉法改正(老人医療費無料化)(1973)	戦後初のマイナス成長(1974)	
雇用保険法(1974)	第二次石油危機(1979-1983)	1
	日本型福祉社会(1979)	9
		7
		4
老人保健法(1983)	第二臨調最終答申(1983)	
年金制度改正(基礎年金制度・女性の年金権)(1986)	世界一の長寿国に、人生80年時代へ(女性の平均寿命が80歳を超える)(1975)	
精神保健法(1987)	バブル景気(1987-1990)	
社会福祉士及び介護福祉士法(1987)	消費税導入、平均株価ピーク(1989)	
「今後の社会福祉のあり方」意見具申(1989)	株価急落、バブル崩壊始まり(1989)	
「生活福祉資金貸付制度」(世帯更生資金貸付制度を改称)(1990)		
老人福祉法等八法改正(1990)		
福祉人材確保法(1993)	高齢化率14%を超える(1993)	平成不況
精神保健福祉法(1994)		
社会保障制度審議会「社会保障制度の再構築」(1995)	阪神淡路大震災(1995)	
介護保険法(1997)	老年人口が年少人口を上回る	1
地方分権一括法(1999)	一少子化の一層の進行(1997)	9
社会福祉法(社会福祉事業法改正)(2000)	過去最高の失業率(1999)	9
公益質屋法の廃止(2000)	省庁再編法の成立(1999)	1
配偶者からの暴力の防止および被害者の保護に関する法律(DV法)(2001)		
ホームレスの自立支援等に関する特別措置法(2002)		
障害者自立支援法(2005)		

社調査会、1981)、『社会保障の展開と将来—社会保障審議会五十年の歴史』(社会保障制度審議会事務局編、法規)各年を参考。