

貧困にどう立ち向かうか

—生活保護制度の在り方に関する専門委員会が残した課題—

布川 日佐史

静岡大学人文学部教授

国内で拡大する所得格差、貧困、社会的排除の実態を国としてまとめ、それをもとに「貧困と社会的排除に対抗するナショナル・アクションプラン」を策定し、本年1月に大規模な制度改革を実施したドイツの動きをこの10年ほどフォローしてきた(1)。就労可能なのだが仕事につけず生活に困窮している人へ、福祉事務所と職業安定所が連携し、どのように所得保障と活性化(アクティベーション)・就労支援を組み合わせるのが制度改革の中心課題であった。

日本においても、貧困にどう立ち向かうかが問われている。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」(以下、専門委員会)は2003年夏から1年半にわたり議論を続け、その結果を昨年12月に「報告書」としてまとめた(2)。それを受け、厚生労働省は老齢加算の縮減や高校進学費用の支出などいくつかの変更を行なった。また、全国の自治体は今年6月から職安と連携し、生活保護における自立支援プログ

ラムを展開することになった。

貧困にどう立ち向かうべきか、今後の検討に役立てていただくため、ここでは専門委員会「報告書」の内容のポイントを、そこに関わったものとして個人的な立場から4点に絞ってまとめておきたい。

①「利用しやすく自立しやすい制度へ」

専門委員会は、貧困状態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、長期的に見れば財政支出の節約にもなるとの合意のもとに、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。

「利用しやすく」というのは、保護受給開始を早めるという保護開始時期に関する専門委員会の合意を反映したものである。たとえば、現在は生活保護申請時に保有できる現金・預金を1ヶ月の最低生活費の2分の1までしか認めていない。これではわずかな貯金があれば保護が受けられない。それを使い切ってから保護申請ということになる。しかし、そうこうしている間に病気が重くなるかもしれないし、借金を抱え込んでしまうかもしれない。家族の中にさまざまな問題も生じるだろう。専門委員会の合意は、いっそのこと保有できる現金を3ヶ月分ぐらいまで増やし、早めに

ふかわ ひさし

1954年生。京都大学文学部卒。立命館大学大学院経済学大学院博士後期課程単位取得退学。静岡大学助教授を経て現職。著書に『生活保護「改革」の焦点とは何か』(共著)『雇用政策と公的扶助の交錯』(編著)などがある。

保護の対象にしたほうが、生活再建も早いだらうということである。

ただし、より多くの人を受け入れるとか、それにとまなう財政支出の増加を認めたわけではない。内閣府や財政制度等審議会から「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、困窮や健康状態が深刻になってからではなく、早めに保護を開始すれば、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。

生活保護受給者の急増が強調されているが、受給者数で見れば1980年代の水準に戻った段階である。90年代末からの完全失業率の急上昇、非正規雇用の急拡大、所得格差の拡大などと比べると、国民全体の中に占める生活保護受給者比率はまだ低く抑えられているとみるのが正当である。生活保護を必要とする人に制度が届いていない。生活保護の入り口には、資産活用要件、稼働能力活用要件や徹底した扶養調査が厚い壁として立ちはだかっている。現代日本社会の貧困の深まりを前にすると、報告書が提起したぐらいの「利用しやすい制度へ」の改善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を示したことは、「入り口で徹底的に絞る」という従来の運用とは根本的に異なるのも確かである。

「自立しやすい」という点では、専門委員会の議論は、「福祉から就労へ」というワークフェア的な方向の議論と、「まずは福祉で」という方向とが、混ざりあったものであった。結果として、生活保護給付額の見直しと、自立支援プログラムの提起を行なったが、給付額を減らしたり、給付期間を制限することで就労を促進するというワークフェアの方向を明示したわけではない。所得保障と就労支援は代替関係にあるのではなく、所得保障をしながら就労支援をする必要があることは専門委員の共通認識であった(3)。

重要なのは、そもそも自立を就労自立に限定しないとの合意ができたことである。

「ここで言う『自立支援』とは、社会福祉法の基本理念にある『利用者が心身共に健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するもの』を意味し、就労による経済的自立のための支援（就労自立支援）のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行なうなど日常生活において自立した生活を送るための支援（日常生活自立支援）や、社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援（社会生活自立支援）をも含むものである。」（「報告書」）

自立を、単に就労自立・経済的自立を意味するものではないと明言したのであり、これは全国各地の福祉事務所で貧困に立ち向かっているケースワーカーに発想の転換を迫るものである。

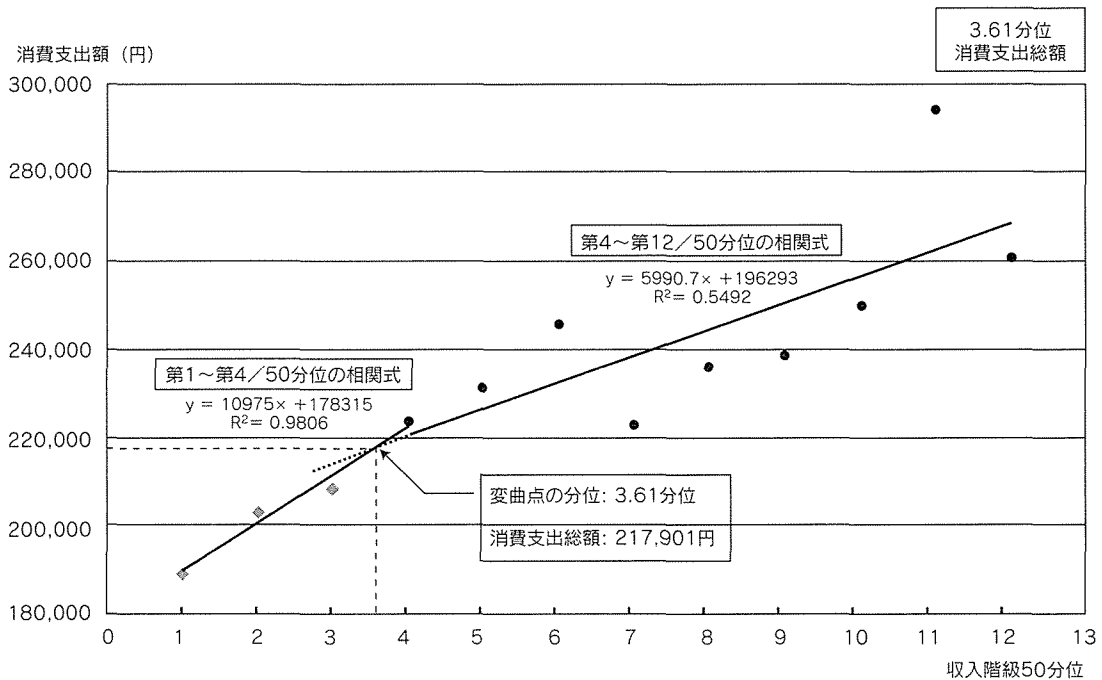
今後「利用しやすく自立しやすい制度へ」という方向に沿った改革を進めるには、生活保護以下の生活水準で暮らしている貧困世帯の実態を把握し、それらの人が生活保護を利用できるようにするための体制と財源を明らかにしなければならない。生活保護利用者が広がっていけば、本人とその家族の生活再建に資するというだけでなく、地域社会にも様々な波及効果が生じるのだという、説得力のあるわかりやすい議論を組み立てていく必要がある(4)。

2 生活扶助基準の在り方について

貧困と立ち向かうという時に、そもそも貧困をどのように定義し、基準をどこに設定するのか、そして、それらについて社会的に合意ができていくかが基本中の基本課題である。

専門委員会は貧困の基準となる生活扶助の給付額とその構成（展開）に関する提言をおこなった。

図 家計調査特別集計結果による収入階級別消費支出額
(勤労者3人(夫婦1人)世帯) (第1~第12/50分位)



出所：第2回社会保障審議会福祉部会「生活保護の在り方に関する専門委員会」 「説明資料」より

基調は、現在の生活扶助給付水準は低所得世帯の消費支出額より高いということである。生活扶助費の引き下げを示唆している。しかし、逆に見れば、多くの低所得世帯が生活保護以下の消費水準で暮らしているということを公式に認めたということでもある。「捕捉率についても検証が必要」という付記も活用し、生活保護水準以下で暮らす低所得世帯を放置していいのかと、議論を逆転させなければならない。

問題は、検討の過程で、生活扶助基準の設定原則の曖昧さが明らかになったことである。今回の生活保護基準の妥当性に関する検証作業で注目す

べきは、第1に、“生活扶助基準給付額は、低所得世帯の生活扶助に相当する消費支出額と等しくなければならない”を原則としたことである。生活保護世帯の生活水準は、国民全体の生活水準との相対比較で決めるべきだが、そうではなく低所得世帯と比較したのである。また比べる中身も、生活水準総体ではなく、低所得勤労者世帯の「生活扶助相当支出額」を抜き出し、それを生活扶助給付金額そのものと比べたのである(5)。

今回の検証作業で注目すべき第2の点は、「変曲点」(貧困との分かれ目)なるものの推定作業を行なったことである(6)。どの低所得世帯層と

比べるべきか、その根拠となったのが変曲点の分析結果である。厚労省によれば、現行のいわゆる消費水準均衡方式は、実は一般世帯の消費水準との均衡（一定の格差の維持）をもとに最低生活費を決める方式ではなく、変曲点分析によって貧困の分かれ目を決め、そこに合わせて最低生活費を決める方式であったということである⁽⁷⁾。しかも厚労省が例示した変曲点は、生きていけるかどうか（絶対的貧困）の境目であるかのように、収入階級50分位の下から3番目と4番目の間というとても低いところに設定されていた。

専門委員会では変曲点分析に関するデータ処理の手法や結果への疑問が続出した。専門委員会として分析結果を正式に了承したわけではない。ただし、その後の検証作業を振り返れば、一応、第4・50分位あたりに変曲点があると前提して検証したことになった。

貧困とは、国民一般の生活様式（生活の質）を保った暮らしができない状態のことであり、具体的な基準は国民一般の消費水準との相対的関係をもとに設定するというのが現在の最低生活費決定原則のはずである。所得格差が拡大してきた現代社会において、この原則を確認しなおさなければならぬ。その上で、最低生活費の算定にあたって、一般世帯の消費水準との相対的格差を原則にするのか、変曲点分析を発展させ、それをもとに貧困の境目を確定するのか⁽⁸⁾、または両者を関連させて最低生活費を決定するのか、それとも、まったく異なった新たな設定方法を導入するのか、体系的な検討が必要となっている。

貧困と立ち向かうには、生活保護基準の設定そのものに関する社会的な合意を作り上げることからはじめなければならない。

3 稼働能力活用要件

現在の保護受給世帯のほとんどは、高齢や障害などによって稼働能力がないと判断された非稼働

世帯である。生活保護を「利用しやすく自立しやすい制度へ」と転換し、貧困と立ち向かえるようにするポイントは、稼働能力のある人が生活保護を実際に受給できるようにし、その自立を支援することにある。現在は、稼働能力の活用が生活保護実施上の要件となっており、稼働能力不活用の場合、その人が生活に困窮しているのが明らかでも、生存権を保障しなくて当然だとなっている。現場では稼働能力を活用しているかどうかの判断をめぐって大きな誤解と混乱があり、たくさんの悲劇が起きてきた。

報告書は、多くの自治体が年齢や「稼働能力があることをもってのみ保護の要件に欠けると判断」している現実を踏まえ、そうした誤った運用をなくすために「客観的評価のための指針を策定することが必要である」と提言した⁽⁹⁾。私個人としては、何度職安に通ったかなどいくつかの指標を数値化したマニュアル的な基準をつくり、それをもとに判断するのはふさわしくなく思っている。失業等により就労していない人の場合、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、現行規定と判例をもとに、「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」とせざるを得ないのではないかと考えている。

報告書は、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」と提言している。ここは最終の専門委員会における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、稼働能力活用要件をクリアできるようにし、保護開始への道をつなげたと言える。しかし逆に、保護受給前に入り口で「ワークテスト」を課してしまうことになる危険性もある。引き続き検討が必要な点である。

また、「そもそも、稼働能力活用の要件自体を

見直し、就労していないものについてはとりあえず保護の対象とすることも考えられるとの意見もあった」との付記がある。稼働能力活用は保護受給権を得るための「積極的要件」ではない。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であり、保護の要件規定の変更を求める意見である。稼働能力を活用しなければ生存権を保障しないと、勤労の義務を果たさなければ生存権を保障しなくて当然だとか、あまりにも単純な決めつけがなされてきた。現代の貧困と立ち向かうには、「あなたの最低生活は保障しません（＝あなたは死んで当然です）」などと言うことができる制度でよいのかどうか、しっかりした検討が必要である。

最後に確認すべきは、専門委員会は保護申請時に「就労していない人」への適用基準について議論したのであり、報告書はそれを反映したものである。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ということである。

4 自立支援プログラムの提起

報告書は先に述べたように、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。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。専門委員会の報告書がもとになって、自立支援への軸足の移動がどのように進むのか、今後注目を要するところである。

厚労省は本年3月に「自立支援プログラム導入のための手引き（案）」や「自立支援プログラムに関する生活保護業務の実施方針の策定に関するQ&A」など、細かな点にいたるマニュアルを作り、まずは就労支援から始めればよいとの方向性

も示してきた。これを受け、6月末までに都道府県や政令指定都市の生活保護担当部局と労働局・職安との協議会が全国で開催され、現在、自立支援プログラムが具体化に実施されはじめている。各地の福祉事務所と職安が、地域の実情を踏まえて、どのような自立支援プログラムに取り組み始めているのか、全国的な実態把握と、モデル事例の検証をしなければならない。

自立支援プログラムにおいて、職安の関与・役割が明確になったことの意義は大きい。すでに5月時点で、全国のハローワークに100名のコーディネーターが配置された。これによってすぐに就職できる人もでてくるだろうが、そうした人ばかりではない。職安は、何らかの就労阻害要因を抱えた人に紹介できるような求人確保できるかが問われてくる。現在の雇用状況のもとで、職安としては求人紹介という業務に留まっているのではなく、コミュニティ・ビジネスの創出や公的就労の場の創出など、雇用の場そのものを創り出す課題に取り組むことにならざるを得ないだろう。

他方、福祉事務所サイドとしては、対応が職安まかせにならないようにしないといけないし、自立支援プログラムの組み直しや再評価の仕組み、フォローアップの体制を早急に創り出さなければならない。

● おわりに

貧困と立ち向かうには、以上で述べてきたように、生活保護制度が所得保障と自立支援・アクティベーションをセットにして実施できるよう改善する必要がある。こうした制度改革とともに、それと並ぶ大きな問題は、ケースワークの性格や、ケースワーカーの指導・指示と制裁の関係など、生活保護利用者とのかわり方の見直し、言葉を変えれば、当事者主権の確立の問題である。

たとえば、自立支援プログラムは、当事者の自

主性が重要だと指摘しつつも、取り組みが不十分な場合は保護の廃止という制裁と結び付けている。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」に関する見直しは議論できなかった。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、保護の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。こうした土台の上で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し、当事者の主権を保障する課題が残っている。

貧困と立ち向かうためには、どのような体制を作り上げるのかということだけでなく、当事者主権を尊重した基本姿勢での運用に転換することもあわせて検討しなければならない。■

《注》

- (1) 布川日佐史編著『雇用政策と公的扶助の交錯』（御茶の水書房、2002年2月）や、「ドイツにおけるワークフェアの展開―稼働能力活用要件の検討を中心に―」（『海外社会保障研究』第147号、2004年6月）など。
- (2) 「報告書」の具体的内容については、『賃金と社会保障』No.1388(2005年2月下旬号)でコメントを述べた。なお「報告書」は厚労省のHPで公開されている。ご参照いただきたい。
- (3) 専門委員会に参加した3名の対談がこの点をよく示している。岩田正美・八田達夫・後藤玲子「所得保障と就労支援：日本におけるワークフェアのあり方」（『海外社会保障研究』No147、2004年6月）。

- (4) 社会政策学会第109回大会（2004年10月16日）分科会「生活保護改革を考える」における、駒村康平、阪東美智子、鈴木亘各氏の報告。
- (5) 詳しくは、竹下・大友・布川・吉永編著『生活保護「改革」の焦点は何か』（あけび書房、2004年、P.52）
- (6) 「社会的に必要な不可欠な消費水準があると仮定すると、所得が減っていても、この消費水準を維持しようとするが、ある水準の所得を超えて低くなると、この消費水準を維持できなくなり、急激に消費水準が低下するため、このような『変曲点』が生じると解釈できる。この変曲点を境として、以下の水準では最低生活を営むことが難しくなるものと考えられる。」（第2回専門委員会「説明資料」より）
- (7) 1983年に中央社会福祉審議会は変曲点を求めたうえで低所得者との均衡を検討したのであり、それが消費水準均衡方式にもとづく最低生活費の妥当性の検証手法である、というのが厚労省の見解である。（同上「説明資料」より）
- (8) 専門委員会に先立ち、厚労省は「社会生活に関する調査検討会」を設置し、一般低所得世帯及び被保護世帯の家計と社会生活の両面について生活実態を調査し、最低生活費に関する検討を進めていた。生活様式の質を示す指標（「社会生活指標」）を使ったそこでの分析結果は、今後の手がかりとなろう。
- (9) 「…稼働能力があることをもってのみ保護の要件に欠けると判断すべきものではないことに留意する必要がある。したがって稼働能力の活用状況については、年齢等に加え、本人の資格・技術、職歴、就労阻害要因、精神状態等に関する医師の判断等と、これを踏まえた本人の就職活動の状況や地域の求人状況等の把握による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。」（「報告書」）