

## 公的扶助のあり方に関する実証的・理論的研究プロジェクト

「日本の生活保護制度の改革に向けて」共同研究会 討議資料

ver.1,2003.7.17、ver2.8.5、ver.3, 8.7

後藤玲子

第1回検討会 7月17日：菊池馨実・埋橋孝文・勝又幸子・阿部彩・菊地英明、後藤玲子参加

第2回検討会 8月6日：埋橋孝文・橋木俊詔・八田達夫・勝又幸子・阿部彩・菊地英明、鈴木亘（研究協力者）・後藤玲子参加

### 1. はじめに

【問題関心】複合的正義の理論を提唱したマイケル・ウォルツァーは、本来、比較不可能であり、交換してはならないはずの諸価値が、単一の支配的な尺度によって比較評価されること、本来、異なる基準に基づいて配分されるべき諸価値が、単一の支配的な基準に基づいて配分されることを批判した。生活保護受給層が新たな社会的カテゴリーとして、それも明らかに負の価値をもった社会的カテゴリーとして固定化されることを回避できるのだろうか。

特定の機能に関する基礎的充足（そこそこの健康、moderateな居住、適切な介護、健全な養育）を（社会的に共通の）目的として、各々の充足に必要な資源を援助する。例えば、医療費、住宅費（借地・借家の賃料、転居費用、公営住宅の支給、ケアホームの提供、家屋の補修費用）、介護費、養育費、教育費（小・中・高、被服費その他修学に必要な経費）、出産費、葬祭費）これらの補填をすれば、基本的生活が維持できると判断される場合には、その項目に特化した援助を先行することに理がある。

→他との代替性が利かないもの、したがってそれぞれの必要性を独立に考慮すべき項目をはじめに特定化する。そのうえで、必要性に関する個人差、あるいは時間差が大きいものに関して、単独に給付する。

→個人的資源を枯渇し尽くさないうちに（継続的な生産を可能とする資源が残っているうちに）、多様な（自立的）諸機能の実現の要となるような資源に関して援助を行う。

### 【考察課題】

個々人は多様な目的・価値体系をもちうるとしたら、はたして、どのような機能に関するどの程度の充足を「社会的に共通の目的」として設定すべきだろうか。→ひとの善き生（福祉）を構成する様々な諸機能との関係で、優先的にピックアップすべき項目をいかに定めるか、各項目に関して充足の程度（「そこそこ」「moderateな」「適切な」「健全な」の中身）をどのように定めるか、個々人の「必要」の測定は、「基本的生活」+「特定機能の基礎的充足」—本人の可処分所得によって測定する—ifしたら、「基本的生活」をどのように

定めるか。

これらの判断はいずれも最終的には「公共的判断」に基づいて決定されることを原則とする。ただし、専門家は、実証的・理論的研究をもとに候補となる案を提供する義務がある。われわれの議論はそのような案の形成を目的とする。

#### 【考察のポイント】

- ①「充足の程度」は「本人が実際に支払った額」そのものとすることはできないだろう。他方で、「現時点での最小限」とすることもできないだろう。例えば、将来を見通し、リスクに備え、新規の活動に向けて貯蓄・投資すること、あるいは、非可視的・非認知的な「要求」（例えば子どもの心に及ぼされる影響）に応えることが必要とされるかもしれない。
- ②「基本的生活」にしても同様である。ひとの発展的・弾力的な生を保持するゆとりが必要。さらに、④を考慮するならば、個別性の幅をはじめから含むゆとりが必要とされるかもしれない。
- ③「基本的生活」構成項目と「特定の機能」構成項目との切り分け方法について：後者を、かならずしもすべての人が常に必要とするものではなく、「すべての人に共通する蓋然的事象」とすることができる。この場合には、失業扶助あるいは就労困難扶助を含めることができる。他方、住宅の解釈は難しい。(X) → 「民間」における母子世帯への入居拒否などに見られるような市民的自由の不徹底に対してその実質的保障を図るため。
- ④個別性の視点1：公共的な援助は、広範囲の構成員を対象として「共通性」に着目し、「等しいものを等しく扱う」ことを原理とする点に特徴がある。ここで問題は、地域的な特殊性、さらには個人的な特殊性をいかに考慮するか。e.g.「洋服の購入」「外食」は母子世帯において比較的多く享受されている。その背後には、量販店や「マクドナルド」の存在が予想される。だが、それらの店が近くにない地域に住む人々はどうか。あるいは、買い物をする時間的・身体的余裕のない人々はどうか。cf.就労に関する前田の指摘。  
→はたして、個人的小状況のメリットをどのように反映させるか。現在、偶々、よい環境に恵まれているとしても、それが変化する可能性があるとしたら、危険の蓋然性を考慮すべき。  
→親族・血縁による補足性の原理をどこまで適用するか。
- ⑤個別性の視点2：特定の機能に関する基礎的充足に関する受給者の特定化に際しては、「母子世帯」「障害者世帯」などの既存のカテゴリーはメルクマールとして用いられるとしても、それ自身が決め手にされるわけではない。あくまでも個人に即して必要性の有無が判断される。
- ⑥自由の観点：行為主体的な自由を優先的原理とするとき、社会的に共通の目的としてある資源を援助することが「社会の責任」として実行されたとしても、それが個人によって実際にどのような目的に用いられるか、については一概に強制できない。他方で、個人の自律的判断を所与の前提として公共的政策を組み立てることもできない。個々人の合理

性・理性それ自身も社会的に共通の目的の1つとして、位置づける必要がある。したがって、例えば、本人の意思を尊重しつつも、本人の顕示的な選好さらには本人の意思を超えて、本人自身の「利益 (interest)」を「客観的に」捕捉するための手立て (カウンセリング等) が要請される。

⑦平等の観点：出自や素行、個人史その他の事由によって必要性の判断が左右されてはならない。特定の道徳的観点 (世界観・人生観・家族観) に基づいて判断をしてはならない。

## 2. 社会保険・「特定機能の基礎的充足」保障 (「手当」)・「基本的生活」保障という3つのシステムの連関について (個人的情報の開示度の相違、公正性の観念の相違)

・社会保険の基本的性格：構成員が共通に遭遇する危険性があるとして特定化された事象への対処。1) リスク発生確率の相違からは独立に拠出—給付関係が定められるとしたら、リスク発生確率に関する再配分がなされることになる。2) リスクの発生による損害をいかに評価するか、どのような損害をもたらすリスクを共通に対処すべきリスクとみなすか、については議論が必要。例えば、一定の限度額をもつ介護保険。

・手当の基本的性格：共通の特定化されたリスクに対する対処。ただし、拠出—給付の公平性を越えて、損害に対する保障がなされる。

・基本的生活保障の基本的性格：「結果的生活状態」への着目。その不足分が補われる。

## 3. 自立的な活動支援

就労概念を広義に捉えたいうえで (“activity”、活動)、個人の活動を支援するプログラムを構想する。その目標は、活動的・社会的存在としてのひとが、個人の生において、また、社会生活において、貢献主体・責任主体となることの支援におかれる。目標とすべき「活動」の内容に関しては、民間市場への就労、それによる賃金所得の獲得が適切なケース、コミュニティ・ワークが適切なケース、ボランティア・ワークが適切なケース等を個別に見極める必要がある。一個人の活動に対する評価軸それ自体の再編がいま求められているのではないか。すなわち、消費者としての個々人の集成的評価 (“需要”) に関する予想をもとに構成される労働市場、そのもとで定まる均衡価格という枠組みを越えて、ある個人の活動を評価する仕組みを公共的に作ること。例：八田先生が困難を抱えるお手伝いさんを雇用し続ける論理は、通常 of 経済的合理性を越えているのではないか (拒否した K 氏の行動はむしろ経済的合理的)。その人を評価する独自の観点がそこには存在するように思える。ただし、それを八田先生個人のパフォーマンスに留めてしまったら、「同様のケースを等しく扱う」ことができない。ここでいう「個人の活動を評価する公共的な仕組み」とは、いわば八田先生的観点をルール化 (制度化) するような仕組みである。

## 4. 収入認定・勤労控除の方法

working による収入の背後には、費やされる必要経費（交通費、衣服費、養育費・家事手伝い費その他）がある。経済学的に言えば、reserve 時間×賃金率が失われている。結果的な福祉に着目し、その一定の達成を目標とするならば、working による収入を全額差し引くことはできなくなる。だが、控除の割合をどの位にするかという問題は、非受給者の可処分所得との関係、あるいは、working 収入ゼロの場合の適切な支給額との関係で、それらと整合的になるように決められなければならない。

「他の人の働く側でただ立って見ているだけの人、彼が何もしていないかといったらけっしてそうではない。働いている人たちもまた、側にいる彼の姿を気に留めながら、どこかその存在に支えられながら、働いているという側面が確かにあるのだ」（阿部彩、7.17）

## 第二部【生活保護制度改革に向けて考察すべき論点】

### 1. 自立・自律の視点

「自立する場合というのは、ご自分がしっかりと自分の将来設計、人生設計を持たたケースと毎月の家計費ですね。家計費がしっかりと自分に見えてきた（家計管理）ケースというのは、こっちがやっきにならなくても、どれくらい自分が努力すればいいのかが見えてくるようで、ご自分のほうからいい動きがでてきて自立につながる」（I 市ケースワーカーN氏、p.167）。

「自分たち自身、生活困難を感じていても何が今の問題やニーズなのか気づいていない、問題・ニーズのあることを訴える能力や適切な方法を知らない、といった人々が少なくな」（G 市 p. 42）

「自分自身や家族員にとって安定した人間らしい、あるいはまた、心地よい生活を営むためにどのように生活をマネジメントしてよいかわからない、あるいはマネジメントの意欲もないといった人々」に対して、「サービス利用の感想を聞くというスタッフの行為は、利用者のサービス利用についての評価や満足度を自覚する機会を与え、サービスの継続利用に関する動機づけを高めることにつながったりする」（G 市 p.53）。

「問題がどうすることもできないぎりぎりの状態になるまで社会的援助を求めない傾向」「ひとたび外部からの援助が入り始めるとそこに全面的に依存」する傾向が現れる。「これは現在の福祉サービスが申請主義を原則としていること、地域福祉サービスの量が必ずしも十分ではない」という事実と関連する(p.67-68)。「対策室の職員による家や下水道の修理、あるいは移送サービスといったものが、穏やかな感謝の表情や喜びをもって迎えられ、対策室のワーカーの仕事に励みを与えながら、しかし必ずしも明日からの生活意欲の向上とか、生活に関わる自発的な工夫とか、対策室の期待する「自律性」の強化につながらない

ように見えるのはそのためである。しかし一度味わった生活の利便はそれとして快いものであるから、その継続や、より頻回の提供が当然のこととして要求されてくるのである」。(G市 p.80)

## 2. ケアの視点→ソーシャルワークの役割項目参照

生活保護給付に先立って、特定の目的に特化したサポートを行うことが望ましいとしても、そのためには、まずもって、個人の置かれている状況をその人に即して、できるだけ全体的、長期的な視野のもとに理解する作業が不可欠となるだろう。(H市ケースワーカーとの対話から)。

「構造や相互作用のどこを動かせば全体的によい結果をもたらす変化が起こり得るか、本人や世帯の潜在的な活力を引き出し強化するにはどうしたらよいかが検討されるべきで、それらの具体的な論議なしに、一般的なスローガンや援助目標が掲げられるべきではない」(G市 p.90)。

「インフォーマルな相互援助が全く欠如しているところへの外部からの援助的介入は、公的援助機関による、そして専門職によるきわめて「特別な」ものになる」(G市 p.77)。複雑で固定化してしまった問題状況は、「一種の(不安定な)平衡状態を生み出していて、問題が深刻であればあるほど、家族内の相互関係を変容させようとする外部からの介入が難しい」「しかも厄介なことには生活困難をもたらしている病気や問題行動は、しばしば上記の問題的な相互関係を維持させる働きを担っていることが多い」(G市 p.78)。「いわば問題の構造自体が「外部」からの「改善」を拒否するところがある。このような問題への認識が十分にあって初めて・・・「待ち」の姿勢ではなく、問題をかかえた家族へ向かって積極的に働きかける(リーチ・アウト)ソーシャルワークとそのための組織が描き出される」(G市 p.79)

## 3. 自立的な活動支援の具体策

「特にI県ですと、(赤字路線は廃止される方向にあり)通勤手段を考えたときになかなか就職できない。足がない」(I県N氏)。「生業扶助の活用を図るものの、生業扶助には就労に直結する場合の支度資金として、という規定があるために、例えば運転免許の取得への援助は難しい。就職先の業種が、看護・福祉関係、OA関係に集中しているため、それまで日雇いをしていた人々が就労するのは困難」(H市元ケースワーカー)。

「むしろこれから働いていく人は、収入って変動するわけじゃないですか。だから本来もうちょっと大づかみで所得保障はしていって、その中でやりくりできるぐらいの力がないと、そのあと自立してから困ると思うんですね。だからその準備期間として、どれぐらいの期間がわかりませんが、先ほど先生方がおっしゃったようにうまく就労のために

貯蓄できていけるような制度は必要だと思いますね」(監察官 N 氏、14 年度報告書 p.203)。

「開始のときに、いまは資産を全て消費してからでないといけない。つまり身ぐるみ剥いでから生活保護を適用するという話しになるわけで、そうすると今度は一般の生活に戻っていくときに、やはり余力がないのです。生命保険はとりあげられちゃったというので、また入るときに、今度は年をとっていたらもう入れないわけですね。あるいは本来、家はあったのにそれを全部売られてしまって、これからの長い間自分は6万、7万の家賃を払っていかねばならないとか、そのようなことになってはいけないわけですから」(ケースワーカー S 氏、14 年度報告書 p.203)。→貯蓄参照

#### 4. 収入認定の緩和(勤労控除の拡大)について

「たしかに現場にいると、働く収入認定するとわかると「働きたくない」という人がいるんですよ。でもそこは「いやちがうですよ」といって、基礎控除は少ないかもしれませんけれども、特別控除という年間のも合わせて、年額で言うんですよ。そういうふうに説得すると「そうかな」なんて言ってちょっとがんばりますから、たしかにそここのところが大きければ大きい方が、勤労意欲は絶対湧きますよ」(ケースワーカー S 氏、14 年度報告書 p.203)。

#### 5. 貯蓄その他の備えに関して

「学資保険は保有させて欲しいとか。何か目的的な貯蓄というのは絶対に認めるべきだと思うんですよ」(監察官 N 氏、14 年度報告書 p.203)。「目的的なものは、(例えば信託をして)そのかわり生活保護が終わったときにはそのまま戻すということであるべきだ」「高齢者については土地家屋を生活保護が終わったら国に戻す」ことをセットにすべきだ。「住み慣れた土地を手放す必要はない」が、「財産は出した保護費に見合って返還してもらおう」(ケースワーカー S 氏、14 年度報告書 p.203)。

受給者には、貯蓄や学資資金の準備を保護給付の中から行うことを進めている。現在消費をどれだけ切り詰められるかには個人差があるが、将来に備えること、子どもの教育に最善を尽くすことは、生活保護から退出し、自立していくための準備としても重要であると考えるからである(H市ケースワーカー)。

#### 6. 扶養照会について

(現行制度のように遺産は子どもが引き継ぐのではなく)国に返還することが前提にあれば、「子どもに対する扶養照会をしなくていいのではないか」(監察官 N 氏、p.204)。

(子どもと父親との関係では)「その人に収入能力があればそれに応じた形で扶養が取れるような社会的仕組みがあった方がよい。税の中からあるいは手当として、生活保護とは異なる仕組みで」(S 氏、監察官 W 氏 p.204)。

「従来「兄弟くらいまでの3親等まではしなさいよ」という指導があるが、兄弟がやる必

要件はないのでは」

親族による扶養義務はあまり厳しくしないほうがよい。代わりに、生活保護で貯めた資金は遺産相続の対象とせず、国庫金に納入するほうがよい（H市ケースワーカー）。

#### 7. 生活保護専門職ケースワーカーの役割

「ワーカーが3年サイクルで交替すること」は、「対象世帯と信頼関係を形成することが難しい」（p.47）ケースワーカーのモチベーションが規定よりも高い。受給者の生活状態を総合的にチェックし、相談活動を行う重要な仕事であるが、現在の雇用条件ではそれも困難である。生活保護給付の意義、例えば加算の意味合いなどについて理解したうえで、多様な個別ケースに対処するためには、ケースワーカーの専門性をより高めることが必要である。（H市ケースワーカー）

「社会福祉協議会や民間社会福祉法人などに、移送サービスの運営やその充実を図るための各種の助成金申請をおこなうように働きかけたり、移送ボランティア・移送協力員の募集・要請を働きかける、あるいはその組織化に一役買うといったことを検討してみてもよいのではないかと。社会資源づくりもソーシャル・ワーカーの重要な間接援助の1つである」（p.52）。

「目標の捉え方、問題把握の視点によって援助方針が異なってくるようなケースの場合」、関係機関の担当者による「合同アセスメント」が望ましい。「合同アセスメントは、ケースの問題の構造やニーズに関する理解のズレを少なくしたり、ズレの生じる理由を明らかにすることに貢献する」。「連繋作業を行っていく上では、ケースによって合同カンファレンスのさいに、どの時点までどこが中心となって（責任をもって）ケースに対応していくか（だれがケースマネージャーになるか）を確認しておくことが必要である。それによって、ズレがうまらない場合でも、マネージャーの役割をとるところ、とる人が責任をもってその意見を押し出すことが可能となる」（G市 pp.45-46）。

#### 9. 生活保護制度と他制度との、また、生活保護ケースワーカーと福祉ケースワーカーその他との連繋について

「障害の方には障害の施設でちゃんと一貫した対応ができれば、それで生活保護を受けなくてもよいわけですから。・・・当然今はそういう制度がないわけですから、十分になっていないわけですから、今は生活保護に落ちてくる方がいるわけですが、そういった場合であっても、やはり基本的には障害を担当されている方、今年4月から支援制度になりますから、いろいろな事業者が入ってくると思いますけれども、そういった方々と一緒にとりかかるとか、そちらの方々を中心にサポート体制を作っていただくというのが本来なのではないかなと思っています」（ケースワーカー、14年度報告書 p.197）。

「その方に対する生活の支援という部分は、生活保護ではなくやはり専門分野のケースワーカーがやったほうがよいのだろうとは思いますが。見ていて、身障の人とか知的障害は、かなり制度施設とかも整ってきているので、比較的ケースワーカー部分もそちらの法律の専門のケースワーカーがやっているのですが、精神のほうは保健所が今中心でやっていると思うのですけれども、非常に遅れていますね。だからかなり生活保護のケースワーカーが精神疾患の方への援助で困っているケースが多いのではないかと思います」（監察官、14年度報告書 p.197）。「拉致被害者も結局何か困ったことがあれば、「生活保護制度とかそういうものを利用して」（森山法務大臣）という話があって、何か何でも生活保護、DVも落ちてきたら生活保護、ホームレスも生活保護と・・・いろんな法の枠組みの中で、生活保護が今後どう位置づけられていくのがよく見えていない」（S氏、p.207）「今あるそれぞれの福祉各法がきちんとケースワーク業務をすれば、すでに生活保護のところは金銭的な経済保障でよいと思うのです。例えば母子だったら母子福祉法で母子相談員がいるわけですから、そこで自分で自分の生活をやる母子もいるわけですから」（N氏、p.208-9）。

高齢者の中には、「年間の収入額を年に1回届ければそれで保障されて、あとは全然、福祉事務所でやる必要性もない、・・・社会保険事務局とかでやってもらってもよい。・・・それではなくて、これから変動がある世帯については、・・・現行の生活保護法のようなものでやっていくのも1つかなと思います」。「対象者別にある程度類型化のなかで、老人は年金との関係を見、（足りない場合は）手当で補填する。障害は、障害年金そして手当で」（p.208）

「生活扶助は年金で、それで国民健康保険に入れば、医療費の自己負担分だけを生活扶助に上乘せすれば、何も医療扶助は必要ない」「保険の方にもう少しいわゆる法（税）の負担的理論（応能負担）を入れてもよいのでは（S氏、N氏、p.208）。

#### 10. 給付水準について

「ぎりぎりの線で営まれている生活は比較的小さな事故、例えば数日の入院といった出来事によっても大きく揺さぶられる。・・・予備の寝巻やタオル、タクシー代、数日は支払いを待ってくれる商店との付き合いなども日常使い果たしていることがしばしばだからである」（他に、親族や友人の援助などをまとめて「個人的資源」と呼ぶ）。「個人的資源の乏しさがそのまま、その故にいつそう必要なはずの社会資源の利用を困難にしてしまうのである」（p.71）（例えば、国民健康保険税の滞納が受診・受療を遅らせたり不可能にしたり、年金証書を担保に借金をしているために福祉施設入所ができなかったりする。借金を重ねた末の生活保護受給では、事実上保護基準以下の生活を何ヶ月も強いられることになる、p.73）。他に、市内や保健期間へ移動するための「車を自力で手配することができない」、「自分の



問題に即した」かたちで、しかるべき専門家や自助集団から得る「医療・福祉サービスに関する情報」(p.72)もまた、「個人的資源」に含まれる。

#### 11. その他

自立に先立つ保護の優先：I市の特徴は<その他世帯>の伸び率が大きいこと、すなわち、失業状態にある稼働能力をもつ人の割合が高いことにある。それは、30代から50代のホームレスに対する居住保護政策と関連が深い。居住保護政策とは、ホームレスの人に緊急に仮住宅を支給し、その間に縁者らの中から保証人を探し、民間アパートへの以降を促進するものである。このように就労的自立以前に、保護を与えることのねらいは、本人の生活上の安心を与えること、居住を通して人とのコミュニケーションを回復させることにある。(H市のケースワーカー)

受給者が高齢化していった場合、はたしてどのようなかたちで保護することが適切になっていくのか。これまでは、生活保護受給者、重度障害者、精神・人格障害者の高齢化はあまり問題にされてこなかった。それは、端的に、生活保護受給者の寿命がそれ程、伸びてこなかったから、事実として高齢者が存在しなかったからだ。だが、これからは彼らが高齢化したときの問題を真剣に考える必要がある。彼らの多くは若いときから人との関係をもつことが極度に困難な状況にある。そのような彼らが、はたして特養ホームその他のコミュニティ施設に適合して生活することができるのだろうか。(G市生活保護ケースワーカー)

# 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—

早稲田大学教授 菊池 馨実

### はじめに

構造改革の只中であつて、社会保障分野においても、二十世紀末から二十一世紀初頭にかけて、様々な制度改革がなされてきた。年金給付水準の引下げ、介護保険の導入、社会福祉基礎構造改革、医療保険改革など、従来にも増して大規模な改革が次々になされ、あるいはなされようとしている。これに対し、社会保障制度の法的基盤をなす憲法二五条に照らして、いわば最後の砦ともいふべき生活保護制度については、一九五〇（昭和二十五）年の現行（新）法制定以来、いまだに改正の機運がみえない。しかしながら、少子高齢化やライフスタイル、価値観の多様化などに象徴される社会状況の急激な変化や、高度経済成長・オイルショック・バブル崩壊・デフレ進行などの転換期状況の変遷などを背景として、将来の我が国における、あるべき社会保障制度の全体像を描こうとする場合、公的扶助ないし生活保護制度の位置付けとあり

における政策方針及び診療報酬は国民健康保険の例によるとされていることから（生活保護五二条一項）医療保険に準ずるのが原則であり、この点は平等な医療へのアクセス保障という見地から理論的に評価できる。

これに対し、福祉サービス保障の柱である介護保険の体系を、高齢者を軸にとつて整理すると、介護保険法施行後、同法上の第一号被保険者（六十五歳以上の者）については、生活保護受給者を含む、同法の適用下におかれた（保険料相当分は生活扶助から支給し、原則一割である一部負担金は新設の介護扶助で支給する）点で、介護サービスの普遍的かつ平等な保障という見地から理論的に評価できる。医療保険法制においても、同様の制度の組織文が考えられてよい。

しかし、他方、介護保険法による給付は要介護度に応じた上限付きの（しかも法形式的には金銭）給付であるため、特に要介護度ⅢⅣの高齢要介護者にとって、不十分な保障にとどまっているといわざるを得ない。加えて、上限額を超えるニーズを公的扶助が補足的に充足するという法理念になつてはいるわけでもなく、こうした点などから、現行の高齢者介護保険法制は憲法二五条一項の規範的要請を充たさないと評価せざるを得ないのである。

先に述べたように、この議論の詳細は既発表の別稿に委ね、以下では、所得保障の側面に焦点を当て、公的扶助のあり方を論じることとしたい。

方に開く議論を避けることはできない。

本稿は、こうした問題意識から、わが国社会保障制度の中で、生活保護に代表される公的扶助制度の位置付けと方向性を、他の社会保障制度との役割分担という観点意識しながら、規範的に論ずることを目的とする。既に、別の機会に筆者は、医療および福祉サービス保障、とりわけ後者の柱をなす介護サービス保障との関係で、わが国公的扶助制度の理論的課題を明らかにした。この点については、本稿一で問題の所在を指摘することとせ、詳細は既発表の別稿に委ねる。本稿では、以下で、所得保障との関連で、長期的失業・ホームレスといった現代的諸問題につき、雇用保障法制と生活保護法との関係を意識しながら論ずることとしたい。

### 一、医療保障と福祉・介護サービス保障

社会保障法において、社会保障は、基本的

には国民の生活保障を目的とした給付の体系として授けられてきた。この給付は、生活保障を必要とするニーズの性格に応じて、金銭給付と非金銭的なサービス給付へと類型化することができる。こうした類型化は、サービス給付について、常に金銭給付と代替的である（換言すれば、金銭給付を行うことによりサービス給付の目的が当然に達成される）と見えないことから、異なる競争上の分類を考えた規範的意識を有している。このサービス給付は、その性格に応じて、さらに医療サービスと非医療的各種サービスとに分けられる（後者はさらに介護サービスとその他自立支援サービスに分けられる）。

このうち、医療保障の現行法体系は、医療保険法（健康保険法・共済法・国民健康保険法）と公的扶助法（医療扶助）に大別され、低所得者は生活保護法上の医療扶助を受けるという別建ての体系となっている。ただし、医療扶助に

### 二、失業と雇用保障・社会保障

高度経済成長期を過ぎた一九七〇年代以後、わが国の完全失業率は長期的な上昇傾向をみせてきた。なかでも、昨今の環境は厳しく、二〇〇一（平成十二）年十二月には五・六％（完全失業者数三百三十七万人）にまで達し、過去にない高率となっている。そのなかで特徴的なのは、失業期間の増加とともに、失業期間の長期化が指摘されている点である。二十世紀初頭以降、労働力人口とりわけ若年労働力の減少が予想される一方、現在、労働力総額のミスマッチが生じており、今日的意味における失業は労働力人口の減少により当然に解決される問題ではないことは自明である。

こうしたなかで、わが国経済の構造改革が求められている。雇用のミスマッチを解消すべく、雇用政策の本格的展開も今後益々求められる。これに対し、失業に直接対応するための方策として、わが国では主として雇用保険が、雇用政策的側面を併せもちながら、失業期間中の生活保障の役割を担ってきた。二〇〇〇（平成十二）年には、完全失業者の増加による保険財政の悪化や、雇用形態の多様化への対応などを背景として、雇用保険法が改正され、離職理由による基本手当の所定給付日数の引き増しや、同給付日数の繰戻などが行われた。

同改正により、六十歳以上の若年労働者を中心とする基本手当の所定給付日数の繰戻が行われ

たことにその一端が示されるように、従来の雇用保険改革論議は、主として高齢者への所得保障のあり方を念頭に置きながら展開されてきた。例えば、一九九三（平成五）年雇用保険法改正により、若年労働者給付が導入され、高齢者雇用に限しての賃金補償を補填するための措置が講じられた。一九九四（平成六）年金法改正では、従来六十歳以降も併給されていた雇用保険給付との調整が図られ、基本手当支給期間中に受給する年金の支給停止が導入されるなどの改正がなされた。

これに対し、雇用のミスマッチや失業の長期化への対応策として、雇用保険法は、一九九八（平成十）年改正による教育訓練給付の新設など、部分的な対応にとどまったといわざるを得ない。ただし、法制度的には、失業が長期化し、かつ困難状態にある場合、最終的に生活保護が役割を果たすべきものとして位置付けられている。しかし、雇用保険法制と生活保護法制とのあいだに、政策目的の一貫性や給付の連貫性があつたわけではないし、その点を強く意識した政策展開がなされてきたとも思われにくい。そこに、若年失業者や長期失業者をめぐって、雇用保障とリンクさせた形での生活保護の問題、とりわけホームレス問題に象徴される生活保護制度の機能不全を生じる素地があつた。

### 三、雇用保障と公的扶助

失業に直接対応し、生活保障を行うための中

核的制度として、雇用保険の求職者給付(雇保一〇条二項)が存在する。ただし、雇用保険制度は、社会保険としての性格上、いくつかの限界を抱えている。第一に、雇用保険法で被保険者となるのは「適用事業所に雇用される労働者」(雇保六条)であるが、一般被保険者であれば六ヶ月以上の被保険者期間が必要とされるなど、一定の就労要件が課されている。第二に、一年以上引続き雇用されること、見込まれ、一週間の所定労働時間が二十時間以上である場合、短時間労働者被保険者(雇保一三条二項一号)として雇用保険の適用下におかれるもの、これらの要件を充足しない短時間労働者等は被保険者から除外される。第三に、系就労の新規卒業者や新たに求職しようとする者も雇用保険の枠外に置かれる。第四に、受給期間が原則一年間とされ、所定給付日数も最長三三三十日(遺産・贈与等による離職など、二十年以上被保険者期間のある四十五歳以上六十歳未満の被保険者)にとどまるなど、一年以上の長期にわたる失業への生活保護給付としての性格をもたない。

他方、失業者の救済措置として、一九九九年(平成十一年)六月以降、緊急地域雇用特別交付金事業、およびこれを継承した緊急地域雇用創出特別交付金事業が展開されている。これにより、上記のように雇用保険制度の枠外に置かれる失業者等に対して、就労先の確保を図るための措置が講じられた。ただし、後者の事業は、二〇〇一年(平成十三年)年度補正予算において、前

者の事業の予算規模二千億円に対し、向こう三年間で三千五百億円に規模となするなど、一定の進展をみだとはいえず、いまだ安定雇用のための包括的な問題解決とまではいい難いように思われるほか、そもそも法律上の権利性が不明確な予算措置に委ねないなど、これだけで十分な失業者対策であるとはいえない状況にある。

そこで、いわば最後の砦としての重要な役割を果たし得ると思われるのが、生活保護制度である。しかし、雇用保険の求職者給付は、社会危険としての「失業」の発生に着目するのに対し、生活保護給付は、現実の「生活困窮」を要件とするなど、制度の本来的性格上、当然に適応性を有するものではない。そこで、以下でも、失業者でありながら雇用保険の受給資格を有しない若年労働者等または受給し終わった長期失業者に対する、雇用保険法制レベルでの生活保護ないし所得保障の問題と、現に困窮状態に陥った長期失業者等に対する生活保護法制レベルでの生活保護ないし所得保障の議論に分けて論じることとする。

四、長期失業者等への生活保障

失業保険給付の受給が終了したにもかかわらず、なお失業状態にある者への対応策を、比較法的にみた場合、税財源による失業扶助を設けている国は存在する。例えば、ドイツでは、中高齢労働者に対して最長三十二ヶ月の失業手当を支給し、失業手当の受給を終了した労働者に

対しては、一定の条件(困窮状態にあることなど)のもとで月給を失業扶助が特に傾向を定めることなく支給されるという、二段階の失業給付制度が存在する。そこで、わが国にも、こうした二段階の制度を導入すべきとの立法論があり得る。またフランスにみられるように、失業保険制度の支給期間を長期化する立法例もあり、わが国の失業保険給付も同様にすべきとの立場もあり得る。

ただし、本来、失業給付制度は、長期失業を前提として発展してきた制度ではない。従来、わが国雇用保険法制がそうであったように、長期失業は雇用政策の側で対処すべき問題として考えられてきた。この点は、長期失業者が顕在化した今日にあっても否定されるべきではない。資本主義経済の下、遂行能力ある労働者には、労働市場における就労ポストの獲得と自らの遂行による生計維持が原則として求められる。したがって、当該労働者が、たとえ潜在的にであれ労働市場にとまわっているとみなされる以上、単に金銭給付による所得保障のみが採られるべき方策ではない。支給期間の長期化に伴う就労意欲の喪失と制度内への滞留、技能の低下による労働市場への参入の困難化などの事情をも勘案した場合、所得保障ないし生活保護を第一義におき、職業訓練等の視点を十分に組み込まない長期給付制度の導入には慎重であるべきといわざるを得ない。しかし、逆にいえば、こうした職業訓練ないし職業紹介を第一義に据えたりして、就業に至るまでの生活保障を行う

という形での金銭給付は、許容される余地がある。その場合、財源として所得税財源を用いるか、現財源で行うかについての議論が別途必要となる。少なくとも、こうした失業リスクの発生・長期化に伴う費用の社会的負担の必要性についての社会的コンセンサスは、得られつつあるものと考えられる。

五、困窮「失業」者への生活保障

近年におけるいわゆるホームレス等の増加と、これらの者に対する生活保護法の不適用の問題は、「充足性の原理」(生活保護四条一項)との関連で、裁判上も争われてきた。いわゆる林訴訟は、「資産」の活用ではなく、「能力」の活用をめぐる争われた事例である。

本件で第一審判決(名古屋地判十八・一〇・三〇判例誌第一六〇五号三四頁)は、生活保護法四条一項の能力活用要件に關わり一般論として、「(四条一項)に規定する利用し得る能力を「活用する」との充足性の要件は、申請者が遂行能力を有する場合であっても、その具体的な遂行能力を前提とした上、申請者にその遂行能力を適用する意思があるかどうか、申請者の具体的な生活環境の中で実際にその遂行能力を適用できる場があるかどうかにより判断すべきであり、申請者がその遂行能力を適用する意思を有しており、かつ、活用しようとしても、実際に活用できる場がなければ、利用し得る能力を活用

していない」とは言えない」と判示し、「本件申請当時、原告は、遂行能力があるとはいっても、居宅を確保して寝食確保等を遂行する等の重労働に従事する能力はなかった」、「本件申請当時、原告は、軽作業を行う遂行能力を有していたが、就労しようとしても、実際に就労する場がなかった」として、福祉事務所職員への対応を違法とする判断を示した。これに対し、控訴審判決(名古屋高判十九・八・八改判月報四巻九号一五二頁)も、一般論としては原告とはほぼ同じ枠組みを採用しながら、「本件申請当時の原告における職業別常用職業紹介状況は、その有効求人倍率からすれば、必ずしも厳しい状況にあつたとはいえず、職業安定所に赴き、職業紹介を受けたりする真誠な態度で求人先と交渉すれば就労可能性はあつた」と推認することができるとあって、右によれば、被控訴人の就業の機会、就業の場が存在することの可能性を否定することはできない」と、被控訴人には、同人の有する程度の遂行能力を活用する機会ないしは活用する場が存在したと認めることができるとして、一審原告の請求を棄却した。

このように、地裁判決と高裁判決は、能力活用要件につき、一般論としては同じ判断枠組みを用いたが、本件事業へのあてはめと際し、一審原告の就労可能性につき異なる評価を行っている。

争いに応じたように、雇用保険の所定給付日数を超過した失業者の生活保障は、「困窮」要件を介在させたりしてはあつても、最終的には生活

保障によって担われるべき法構造となつている。しかしながら、右の最高裁判決にみられるように、資産・収入要件を充足してなお、行政実務や裁判例による能力活用要件の厳格な解釈により(例えば、本件の場合でも、少なくとも法四条三項にいう急迫保護を行うべき場合に該当したのではないかと考えられる)、必ずしも十分な保護がなされてきたとはいえない。

ただし、現在では厚生労働省の方針として、いわゆるホームレスに対する生活保護の適用について、単に居住地がないことや遂行能力があることなどをもってのみ保護の要件に欠けるといふことはなく、真に生活に困窮する人々は、生活保護の対象となる旨の方針が明確化されている。また、新たにホームレス自立支援事業が立ち上げられ、勤労意欲はあるが仕事がなく失業状態にある者の就労による自立を主たる目標とする自立支援センターが、二〇〇〇(平成十二年)年度から本格化された。

生活保護受給者(典型的にはホームレス)の場合、雇用保険受給者のような短期的な雇用のミスマッチ解消のための職業訓練・職業紹介とその期間中の所得保障などの方策のみでは十分ではない。もちろん、先に挙げた緊急地域雇用創出特別交付金事業の活用や、きめ細かな職業訓練プログラムの実施など、一般的雇用対策の活用あるいは保護受給者も意識においた雇用の雇用効果の強化も必要である。そのためには、自立支援センターを法外保護事業ではなく、生活保護施設として法律上位置付け、生活扶助の

限に限って定率化する)なども、一定の範囲では許容されるのではないかとと思われる。その限りでは「健康で文化的な最低限度の生活」も、一定の「幅」をもった概念として現実的に捉えることができる。もとよりこうした捉え方は、保護基準の設定を大臣の合目的な裁量に委ねた最高裁の判断法理に背くものでもない(裁判例四二・五・二四最高裁判所判例集二二巻五号一〇四三頁)。このことはまた、保護基準における要否判断基準と支給基準という二つの性格を、自立助長目的との関連において切り離して考えることを意味する。

また、失業中の労働者に対する生活保障は、規範的には憲法二五条の生存権のほか、同法二七条にいう労働権の realization にもかかわるとの法趣意を有している。こうした性格は、典型的には雇用保険法上の求職者給付等のあり方を考える際に留意すべき点である。しかし、就労の意思を有し経済的自立に向けた意欲を有する保護受給者及び生活困難者であっても、こうした労働権保障の側面は否定されるべきではない。労働権保障の視座をも組み込んだ生活保護法の再構成も、今後改めて検討されなければならない。

### むすびにかえて

以上、公的扶助制度の役割と方向性につき、所得保障の側面から規範的に論じてきた。個別ニーズへの応答とわけ分け、介護ニーズへの制度的対応を一層充実させること、依然として

内容を段階に充実させることも考えられてよい。ただし、労働市場に陥るともなっているとみなされて、失業状態に陥ってから既に相当期間経過し、様々な生活上の問題を抱えている場合が少なくない保護受給者の場合、社会生活への復帰といったいわば社会的復旧も踏まえた長期的な自立支援策が図られる必要がある。そのためにも、相談・支援体制の充実などソーシャルワークの重要性が改めて浮き彫りになるといわざるを得ない。

また、就労支援との兼ね合いでは、六、でも触れるように、就職支援金などにことさらに就職した後、給料が支払われ生活が安定するまでの当面の生活費・住居費の貸付、支給の問題、就職後も必ずしも自立生活に十分なだけの収入を得られない場合における雇用インセンティブを弱めない方向での弾力的な収入認定のあり方の問題などもある。

### 六、自立助長と生活保護基準

それでは、以上のような諸問題への対処に際し、その前提となる憲法解釈ないし法解釈のレベルで、どのような手がかりが得られるであろうか。

生活保護法の目的は、生活に困窮するすべての国民に対する①最低限度の生活の保障と、②その自立の助長である。ここにいう自立の意味は、保護基準においては、経済的自立として理解されてきた。これに対し、社会保険法學説の

多くは、被保護者の主体的生活者としての精神的自立ないし人格的自立も含まれると理解している。さらに最近では、経済的自立論の立場から、自立助長を、従来のように、保護基準による経済的自立と単純に捉えるのではなく、実効性ある就労援助をして、要保護者の経済的自立を助けていくという積極的な意味で捉えようという動きがみられる。こうした見方によれば、生活保護法の枠内で積極的な就労支援のための方策がとられるべきとの立法論が、そうした方向での差違も可能になると思われる。具体的には、五、でも取り上げたように、就職後当面必要な生活費・居住費の支給や、就職後の弾力的な収入認定などが考えられてよい。例えば、従来の生活保護法では、博識生の原理のもと、最低生活保護基準を下回る場合、その下回る限度で給付を行なうべきものとされてきた。就労する場合、勤務に伴う必要経費として、差額控除等の控除がなされるもの、いずれも限度であり、また収入が増加しても控除額はわずしか増えない仕組みとなっていた。これは、憲法二五条一項を保障され、生活保護法で法的に担保され具体化された「健康で文化的な最低限度の生活」水準が、それ以上でも以下でもない「線」で捉えられてきたことに起因するものとと思われる。しかしながら、先に述べた(経済的)「自立の助長」というもう一方の差目的に照らせば、生活保護法の解釈として、自立助長を促進するような所得控除のあり方(例えば、就労インセンティブを増大させるべく控除額を一定期

限するボーナレス等への繰越の問題)に適切に対処すること、自立助長目的との関連で弾力的な収入認定を行うことなど、差別的・差別的に処すべき問題は多い。ただし、留意すべきなのは、公的扶助をめぐる問題についての公的議論に「懸念」を込めるべきではないという点である。本稿の法理論展開は、本稿の射程を超えざるを得ないけれども、筆者としては、保護基準そのものの根本的な見直し(世帯類型・地域)によって、生活扶助(一級基準)を中心に、場合により現行給付水準の引下げにもつながることになる)にまで踏み込まなければ、システムの私法、就労支援も含めた総合的な公的扶助改革にはならないのではないかと考えている。公的扶助改革なくして、いわゆる「社会保護法改革」は実現し得ないのである。

(本稿は厚生科学研究費補助金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」平成十三年度委託研究報告書「若年層の就業支援(兼池澤委員担当)の一稿」に加筆・修正を加えたものである)

第五、四「新しい生活構想」(「生活文化」二二〇号(二〇〇二年)六四頁以下)。

(3) 真不致の「社会保護法基本(第三稿)」(「生活文化」二〇〇二年)二五二頁。

(4) 一定の申告期間に給付日数の延長を行うため、雇用保険法上「職業調整給付」(職業調整給付)と「全国職業給付」からなる職業給付制度が設けられている(憲法二四條、二五條、二七條)しかし、これらは、現在のような構造の失業の長期化を背景として設けられた制度とは必ずしも異なる。

(5) 小西隆之「失業対策に対する失業給付制度の展開と課題」(日本労働法学会「労働市場の確保とハローワーク」(二二)二二五頁)。

(6) 伊藤川野郎「フランスに学ぶ社会政策改革」(中央法規、二〇〇二年)三三三頁。

(7) 本件については、上巻が参照されている(「労働関係法研究」(二)二二二頁)。

(8) 裁判例二二・二二二「賃金と社会保険」(二二四年)二二二頁。

(9) 大原市の自立支援センターの清算特別調査によれば、退職者のうち何らかの仕事を図りつづけていた人は三九・一%とされているものの、雇用形態は不安定で、賃金は日給給付年間の平均、社会保険も大半の場合が多量に途絶えている。加藤隆夫「ボーナレス自立支援策における就労支援」(「賃金と社会保険」二二二頁(二〇〇二年)三三頁以下)。

(10) 従来、生活扶助はより積極的に行われてきたものの、二〇〇〇年(平成十二)年度から、この中核的給付制度と活用して職業訓練を受けるという制度を大幅に

拡充する対策が講じられた。

(9) 問題解決公的扶助法における権利と義務(日本社会政策研究会編「生活保護法・公的扶助法(社会政策法論第五巻)」(生活文化社、二〇〇二年)二二五頁以下)。

(10) 公的扶助における就労問題の解決には、専門的なソーシャルワーク人材の確保と支援者の育成が不可欠となる。

(11) 金沢裁判所一・六・一一「判決附録」一三三〇号一頁。生活保護法の目的たる自立は、経済的自立となくとも、自費的な生活の助長との趣も含有する。

(12) 石橋謙昭「能力活用と公的扶助」(日本社会政策研究会編「労働法」(二二)二一頁)。

(13) 全国生活保護法協議会「生活保護手帳(平成十三年度版)」(全国社会福祉協議会、二〇〇二年)二四四頁以下。例えば、収入金額が五万円、十万円、十五万円である場合の相違額(二級制)を算出すると、それぞれ一萬五千二百二十円、二万五千三百二十円、二万六千六百八十円となっている。二四九一・二五〇頁。

(14) 本稿論議の前提として、ボーナレスの自立化政策に因する所得控除の増大が、国民生活の安定に寄与するものとする。これらも所得保障による所得の確保は、三三・二一(一)号(一定した雇用関係の確保、職業能力の向上等による職業の確保の確保)などの後、四三(一)号「雇用関係の一時の回復」(日本生活保護法研究会編「生活保護法と労働法」(二〇〇二年)三三頁)と並び認定され、自立の支援等に資するものであることとなる。しかし、本稿で述べたように、生活保護法の制度と利用の両面により所得控除が実現でき、公的扶助による生活保護法の活用が、より効果的である。生活保護は、公的扶助法ではないから、公的扶助法による生活保護法の活用が、より効果的である。



日時：2003年7月17日（木）11:00～13:00

場所：国立社会保障・人口問題研究所第4会議室

参加者：埋橋孝文、菊池馨実、後藤玲子、勝又幸子、阿部彩、菊地英明（以上敬称略）

議事録作成：菊地英明

#### <本日の研究会の趣旨と流れ>

プロジェクトの最終年度を迎え、政策提言を行う前段階の作業として、各分担研究者が公的扶助改革に向けた見解を述べ、それに対する質疑応答を行った（なお、報告はおおむね報告者が持参した資料に沿って進んだ）。

#### <主任研究者挨拶>（後藤）

現在、厚生労働省から「社会生活に関する調査」の結果報告が準備されるとともに、社会保障審議会に生活保護部会が設置される状況にあり、来年度に向けて生活保護制度の50年ぶりの見直しが行われる可能性がある。私たちが投げかけてきたボールをどのように回収していくかを問う時期に来ているため、本プロジェクトでは、分担研究者の皆様がお持ちの、制度改革に対する具体的な見解をまとめ上げていきたい。本日は菊池馨実先生に改革案をご報告頂き、その後に後藤が報告を行いたい。

#### <最低生活保障のあり方と公的扶助の役割>（菊池）

##### ※ 参考資料

菊池馨実「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(2002.7.29),22-27

菊池馨実「『自由』基底的社会保障法理論と公的扶助のあり方」『公的扶助システムのあり方に関する実証的・理論的研究』平成14年度総括研究報告書、に沿って報告が進められました。以下で出てくる頁番号はこの資料のものであるため、適宜ご参照下さい。

従来の法学・規範的な理論では、憲法25条をめぐる、法の解釈論が中心に行われてきた。しかし、私は憲法13条を根拠に、自己決定や人格的自律を重視した「自由基底的社会保障理論」を体系化してきた。この理論は制度の理論的な基礎から運用レベルまでを幅広くフォローしたものである。それに当たっては、私は後藤さんのいう「福祉的自由」を、「自由」として留保して用いているが、中身はそう変わることはない。この理論から、各制度（公的年金、私的年金、医療保険、社会福祉、公的扶助等）のあり方を考えていくとどうなるか、ということの一環として、公的扶助を考えてきた。

かつて、宇野裕・前保護課長と八代尚宏・上智大学教授とで対談したことがあるが（「鼎談 これからの生活保護制度を展望する～生活保護法施行50年を迎えて～」『月刊福祉』2000年8月号、20-31）、今回の制度改革は宇野氏の考え方を背景にしており、それが岡田課長に引き継がれて、「岡田構想」となっている、と思った。

ベヴァリッジ報告を参考にしたといわれる、社会保障制度審議会の「1950年勧告」は、

完全雇用に近い社会を前提にしている。しかしながら、その前提が崩れている中で、雇用保険を含めて、対応が不十分なのが現状である。失業手当の延長、失業扶助の創設などを含めた、雇用政策的な改革もありうるが、最終的には生活保護の問題になるので、その改革を考えなければならない。

一方で、年金・医療・福祉の見直しも行われてきたが、その要である生活保護は手つかずの状況である。個人の権利に係わる制度であるにもかかわらず、条文は100条に満たず、非常に古めかしいものになっている。具体的には、26頁にあるように、自立支援をどう活性化するかということになる。所得保障・自立支援とあるが、これまでは前者に縛られてきたと思われる。その背景として、憲法第25条第1項があり、最低限度の生活を線としてとらえざるを得ない面があった。このもとでは、例えば八田達夫先生がおっしゃるように、就労インセンティブを高めるために、稼いだ分の半分を手元に残すというような、生活保護基準に幅を設けるアメリカ的な方式は、その考え方に矛盾することになる。一定額を保障することは、不当とは言い切れないが、保護から脱却することが難しくしてしまう。生活保護を使いやすく。脱却もしやすいように制度設計することが必要になる。

そのためには、「自立助長」という法目的を重視していかなければならない。憲法解釈上は、そうすることによって、基準の幅を持たせることが可能であると思われる。今では憲法25条の研究者は多くないので、このような主張が憲法学界で浮くことにはならないだろう。

また、25頁3段目の書いたように、それによって、就労インセンティブを与えるような制度も可能となる。それに当たっては、26頁初めから27頁の初めに書いたように、収入認定を弾力的にするとか、保護基準を見直すといったことが必要となるし、加算部分の見直し、あるいは場合によっては給付の引き下げを行うこともあるだろう。

ただし、26頁1段目のように、社会的排除に陥っており、意欲を失っていて、どうしても自立できない者については、社会福祉的な施策として別途制度を整備することが必要だと思う。まず意欲を持ってもらわなければならないので、ソーシャルワーク、相談体制などが必要となる。したがって、単なる就労に向けた自立支援だけではなく、プラスアルファの福祉支援も必要とあると考える。

理念的なレベルでは、14年度報告書の77頁以下で、「自由基底的社会保障理論」とあるように、個人を軸に据えて、単なる所得保障ではなく、個人の自立に向けた条件を保障することが社会保障の目的であるとした。その背景となる人間像として、自立した個人をおいているが、社会福祉関係者からは「強い個人を前提にしている」との批判を受けた。

これを生活保護に当てはめて、自由基底的な議論からいくつかの規範的原則が生じるということで、80頁にあるように、「参加」、「選択」等の要素を設けた。少し前までは「負担」という要素も含めていたが、そのような負担が行えない主体もある。それでは不足なので、最近では「貢献」というかなり過激な要素を盛り込んでいる。81頁初めにあるように「貢献」とは第一義的には費用負担のことを指すが、負担できない者が社会保障給付を受ける法的地位を失うわけではない。ヘルパーとケアの受け手との間の「関係性」から「弱い」貢献が行われると思われる。したがって、少し広げて、生活保護の場面でも「貢献」を考え、制度に組み込む必要があるように思われる。ただし、貢献という意欲を持ってない場合、そう思わせざるを得ない社会的責任があるので、福祉的な対応の問題として、制度

的な手だてを考える必要がある。稼働能力がある以上は、広い意味での貢献ができるような意欲を持つようになってもらって、そこからはある程度責任ある主体として社会に関わってもらう必要があると思っている。以上である。

<日本の生活保護制度の改革に向けて> (後藤)

※ 参考資料

後藤玲子 『日本の生活保護制度の改革に向けて』 共同研究会 討議資料

時間がないので、議論は後でまとめて行うことにして、続けて報告させて頂きたい。

私は現状の話を飛ばして、どのような条件であれば、どのような理想的なシステムができるかを話をしたい。依然として現実味がないという批判は受けうることはあらかじめお断りしておく。今までの研究会の中で出された生活保護制度の改革案の中で、一番気にとまったのは、岩田先生のそれである。それは「特定項目の支出の補填」を規定している(レジュメ上部)。これは Sen 的に言えば、特定の機能に対する基礎的充足を、社会的目的として、そのために必要な資源を援助する、ということである。また、それがなされたとしても、基本的な生活が維持できない場合には、そのために必要な資源を加算する。この問題意識の背後にあるのは、星野信也先生もおっしゃっていたように、本人が何が足りないために困窮という状態に陥っているのか、ということについての分析的な視点がないので、保護受給者というカテゴリが固定化してしまう、ということである。それを流動化する仕組みを作りたい、ということがある。

これをさらに追いかけるのであれば、一人一人の多様な目的・価値の体系を持っている。ならば、どのような「社会的に共通の目的」を持つことが必要であり、設定できるのか。裏返せば、人の善き生、または well-being を構成する様々な機能の関係で、優先的に取り上げる項目をどのように定めるのか。また、各項目の充足の程度をどのように定めるか、さらに、基本的生活をどのように測定するのか。個々人の必要は、基本的生活+特定機能の基礎的充足=本人の可処分所得、として測定され、医療扶助等々の制度でそのようになっているが。私の見解は、ロールズ、セン、ドゥオーキンにしたがって考えており、それに基づいた案を提示したい。

- ① 充足の程度は、本人が実際に支払った額を採用するわけにはいかない。また、現時点での最小限というわけにもいかない。これは、自分や自分の子孫の将来を見越して、投資や貯蓄をすることを考えてのことである。また、チャイルドケアなど、子どもへの影響に考慮しつつ、ニーズを超えたデマンドに答えることが社会政策としては必要である。
- ② 基本的生活をどのように特定するのか。ひとが発展し、不意の事故が起きた時に適応できるように、弾力的な生を保持するためのゆとりが必要である。個別性の幅を含めなければならない。
- ③ 岩田案は、特定項目を抽出し、その後に基本的生活を考えることになるが、両者の切り分けをどのような基準で行えばいいのか。特定項目はすべての人に共通する蓋然的事象、リスクと言え、きちんとしたネットを張っておく必要がある。基本的生

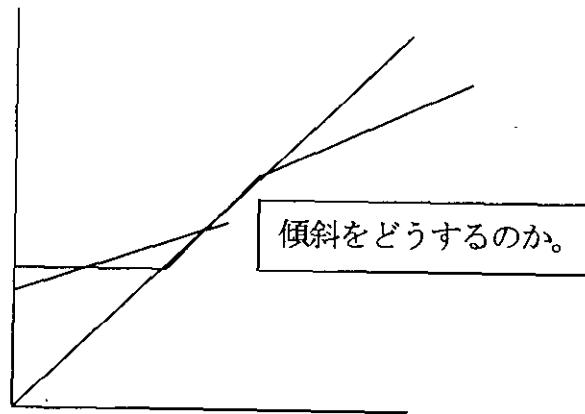
活は日常的に必要とするものであり、一般に衣食住といわれるが、その中で住宅をどうするかは難しい。Moderateな充足のレベルの議論が必要となってくる。

- ④ 個別性の視点について。公共援助は、共通性を着目し、等しいケースを等しく扱う。問題なのは、地域的な特殊性などをどう考慮するか、ということである。調査結果を見ると、洋服の購入や外食は、低所得者や生活保護受給者を見ても、機能の面ではかなり充足されているが、質や自由度をどう評価するのか。また、店が近くにならない場合や、利用する能力や時間的ゆとりが欠如している場合はどうするのか。個人がたまたま現在恵まれた状況にあったとしても、変化する可能性があるので、それを見込まなければならない。また、補足性の原理をどう解釈するのか、という問題もある。
- ⑤ 個別性の視点2。アメリカでは、カテゴリで選別するが、決め手としてはならない。必要を判断する上での一つの指標としてカテゴリを用いるのは差し支えないが、最終的な判断は個人に即して行わなければならない。
- ⑥ 自由の視点。本人が他から分からない価値を享受している、という視点が基本である。その意味で、本人の選択は尊重しなければならない。まとめてエイジェント・フリーダムと呼ぶのなら、援助の社会的目的と違った形で資源が使われたとしても、一概に問題とは言えない。しかし、本人が自分自身の利益を知らない可能性がある。自分に関して合理的・理性的判断をできない場合、本人の示した選好。意思の奥に入って、本人自身を客観的に補足するための手だてが必要となるだろう。これは菊池先生がおっしゃった、社会福祉的ソーシャルワークの必要性と絡む事項である。本人の選好・意思と、外部から見た客観的な利益との間に乖離がある場合は、それがなぜかを慎重に考えなければならない。
- ⑦ 平等。最近のソーシャル・インクルージョンの議論を見ていると、ブッシュのように、一つの道徳的観点を追求する動きがあり、非常に不安になる。

以下、収入認定・勤労控除の方法などについて検討する。なお、余暇は、自律的な諸機能を実現するためにあるものであるから、余暇を費用としてとらえなければならない。したがってそれが失われた場合、補填が必要である。

下記の図は、収入・所得・手当の関係を表したもののだが、事前の所得と事後の所得を考える時、事後に所得を受け取る人（＝公的扶助）、働いて何も補助を受けていない人とを分ける傾斜をどのようにつけるのか。今の制度では、あるところからはすべて免除され、あるところからはその逆になる、という構造を取っている。これに対して、はじめにある一定額を与えつつ、ある程度働いた者には一定程度が上積みされるということにすると、グラフに傾斜が生ずる。私自身は、結果を平等化するために、この傾斜が必要だと考えるが、その水準については議論が必要だろう。





### <自由討論>

阿部：(菊池氏の議論について) 人格的自律、という話には共感するが、経済的自立を含めてすべて生活保護の枠内でやる必要があるのか。ケースワーカーの負担が過重な中で、ケアをすることは無理ではないか。また、他の人があれこれ生き方を強制する筋合いもない。いろいろな選択肢・資源を取りうることを提示することが必要なのではないか。自分なりの生きがいを見出すことと、生活保障とは異なるので、前者を別立てで行う必要があるのではないか。アメリカの TANF のケースワーカーは、一人につき受給者 200-300 人を抱えており、金銭のみを扱う純粋な銀行な窓口のようになっている。これに対して両方の機能を抱える日本のケースワーカーは、受給者との関係が対等になりえない。

菊池：それ(=制度を切り分けること)はありうる。私もすべてを国がやらなければならないと考えているわけではない。国が最終的な責任を持つが、人間的なサービスを行うために、様々な団体が乗り入れる方が望ましいかも知れない

阿部：人によっては、介入を望まない者もいる。

菊池：これは憲法 25 条と関わっている。最低生活保障はお金の面で考えられてきた。サービス面でもサービス保障が行われる必要もある。それをやるようにすれば、お金はかかるようになるかもしれない。制度自体も別にして考えるのもいいかも知れない。

阿部：NPO 等の団体の活動を、補助金を出して支えるということもありうるのでは。

菊池：制度的に保障するかどうか。最終的に受給者本人が嫌といえどもかく、規制、等々があるがいろいろ考えなければならない。

阿部：(後藤氏の議論について) 就労インセンティブについてだが、インセンティブがなければ参加しない、という議論があるが、私はそうは思わない。たとえばボランティア活動を見ればわかる。劣悪な仕事しか提供しない労働市場の方が問題である。就労の有無を問わずに支給されるベーシック・インカム論のような方向の方がいいのでは。

後藤：BI については税金の取り方をどうするか、という問題もある。税制度の設計をどうするかによって、極端に言えば NIT にも近くなる。BI 論は「貢献」や「責任」と関係させることも可能である。その背景には、人をどのようにとらえるか、ということがある。それをどう尊重するか、ということである。そこで賃金の差をつけることはないと思うが。

阿部：公的扶助の枠内で賃金労働をどう考えるかという問題がある。

後藤：尊重されるという感情が大事である。給付額が一律というのは、その面で言えば問題である。その人達の貢献・活動を見て、差異を判断することが大事だ。

阿部：その他の貢献を人間を人間が見るのは難しいのではないか。知的障害の人で立っているだけの人は仲間として受け入れられていて、それはいいのではないか。評価は難しい。

後藤：貢献概念を広げていくことによって、今のような事例もとらえられるのか、あるいは、人の存在そのものを意義あるものとしてとらえるのか、といった大きな問題点があると思う。

以上。

## 現行生活保護制度の問題点と改革の方向

埋橋孝文

### 1. 生活保護行政と雇用行政とのすきまを埋める

#### 1) シングルマザーの雇用環境の改善

被保護世帯の中で「世帯主が働いている世帯」の割合が低下してきており（1951年 55.3%、1960年 39.1%、1970年 22.1%、1980年 15.2%、1990年 14.5%）、現在では1割程度になっている。これは被保護者・世帯の「高齢者化」「傷病・障害者化」とも関連するが、母子世帯の場合およそ半数が働いており、稼働世帯の主要部分を占めている。

母子世帯・シングルマザーを取り巻く雇用環境は厳しくなっている（パートタイマー比率の上昇）。職業安定所での専門担当職員を置くことや、ホームヘルパーなどの資格取得の援助の充実（employabilityの向上）が望まれる。現在厚労省はモデル地域を設置して整備に努めているが、実態としては周知度が低く、体制が整備されていない。

#### 2) 長期失業者への給付の支給

訓練延長給付の拡充と自衛廃業者に対する生活資金貸付制度が2001年に法制化された。これは「失業給付を受給できない、とはいえ生活保護を受給するまでは困窮していない、しかし生活に困っていることは確かで、貯金等を取り崩してどうにかやっていくしかなく、生計維持も困難になっている、そうした人々を対象としている」。

ただし、今後の推移いかんでは、税財源による失業扶助（たとえばイギリスの所得調査制求職者手当）などの導入も検討する価値がある。就労インセンティブに配慮すべきはもちろんであるが、それは就労支援と密接に関連させ、期間を限定することにより、その問題をクリアできる。

### 2. 生活保護制度の分割と簡素化（利用しやすい制度へ）

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、教育、医療扶助など）を備える「包括的」なものになっているが、しかしそのためかえて「融通が利かない」「利用の勝手が悪い」「敷居が高い」「スティグマがつきまとう」負の側面も見られる。

こうした点からいわゆる単給を容易にするような制度の分割、分離、簡素化を求める議論がこれまでおこなわれてきた。たとえば岩田コメントや菊池案、後藤案もこうした方

向に沿うものである。

ちなみに、1990年の社会保障法学会では現行生活保護法のなかの「社会福祉的要素」（医療扶助、福祉サービス、住宅扶助）を「普遍的保障制度」である「非権力的な社会福祉法の部門へ吸収統合」して同法を「補完的所得保障給付」へ純化する方向が提起されている。こうした方向をどう具体化させていくか（埋橋の最終報告書での課題）。

例)

疾病、障害、要介護→所得の低下（保護基準を下回る所得）→生活保護（下回る部分を補足、医療サービスの現物支給）

案1) 新しく導入された介護扶助の方式あるいは医療扶助に関する菊池案 介護保険料や国民健康保険料を保護基準に上乘せ（もしくは償還払い）。これらは「サービスの提供」を生活保護から分離するものである。財政的には生活保護を根拠にする。＜利点＞・簡素化にある程度役立つ、主体的に「保険」への加入、＜問題＞・生活保護制度の枠内にとどまり、「肥大化」に繋がる。

案2) 生活保護の介護・医療扶助を制度的に本体（生活扶助）から分離・独立させ（名称も変更）、その上で、介護保健<sup>険</sup>制度、国保との連携（サービスの提供）を実施する。＜利点＞・実質的な簡素化を実現、＜問題＞・制度の分立