

「公的扶助システムのあり方に関する実証的・理論的研究」研究会・議事録

日時：2003年8月6日（水）15:30～18:00

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、橋木俊詔、八田達夫、鈴木亘、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>

前回研究会（7月17日）に引き続き、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（時間の都合で埋橋報告を15:30から行い、16:00から残りのメンバーで討論を行った）。

<現行生活保護制度の問題点と改革の方向>（埋橋）

※ 参考資料

同名のレジュメに沿って報告が進められました（報告内容についてはレジュメをご参照下さい）。以下では質疑応答のみ記します。

・案2について

阿部：生活保護受給者の医療・介護をまかなうために、現行の生活保護とは別の制度を作るといふことか。

埋橋：そうではなく、国保・介保については、財源は生活扶助と切り離し、残りを案1と同じく保護から支弁する。

阿部：切り離されている、とあったが、生活扶助を受けていなくても、保険料の自己負担分を支給されるという理解でいいか。もしそうならば、現在ある減免制度と変わらなくなってしまうのではないか。

埋橋：減免制度では、保険原理を崩してしまうという批判がある。したがって、生活扶助とは切り離した生活保護を新たに設けて、そこから財源を支弁すべき、という考えである。これは案1よりも簡素化可能というメリットがある。デメリットとしては、阿部さんのご指摘通り、制度の分立を招くことが挙げられる。

阿部：スティグマ化の問題はどうなるのか。また、医療・介護の実際のサービスの提供はどうするのか。

埋橋：スティグマ化を防ぐために、本人の責任でない医療・介護というリスクを保障するための、生活保護の本体とは別の全額税負担の新しい制度が必要なのである。サービスの提供については、国保・介保の枠組を利用する。

阿部：生活保護よりも緩やかな制度を設計するということか。

埋橋：そうだ。現在の生活保護の壮大な体系のもとでは、稼働している否か、という補足性の審査が厳しい。しかし、医療・介護についてはそれとは別次元の切実なニーズであり、補足性の枠外で考えるべきである。いずれにしてもまだ素描の段階なので、

最終報告書ではその辺も詰めていきたい。

阿部：年金についてはどうなるか。

埋橋：年金については考えていない。介護と国保については可能であると思うが、いずれにしても今後の検討課題である。

<総括討論>

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」に沿う形で、改革案と論点をレジュメに沿って説明された後（一部は説明と平行して）、総括討論が行われました。

<自立・自律について…G市をめぐって>

八田：G市では同和問題がある、との説明があったが、同和問題が絡むと問題が複雑になるので、分けて議論した方がいい。同和問題がなく、また、老人についても除外して、例えば母子世帯について考えた場合、自立性の問題はさほど大きいとは思えない。私の知る限り、働いても全部吸い上げられるから、馬鹿らしくなって働かない、という事例が多いように思うが。

阿部：ここでいう「ジリツ」とは、自立＝経済的な自立ではなく、自律の問題である。働いている・いないの問題ではなく、人生設計につながるかつながらないかということもんだいである。

<扶養照会について>（相続と関係して）

八田：相続の話はどこにあるのか。

後藤：相続の話はここでは体系立てて書いていない。切りつめてためたお金が相続されている、ということである。レジュメにあるケースワーカーのインタビューでは、扶養義務者が扶養しなかったにもかかわらず、生活保護を貯蓄したものが相続されていることが問題視されているのである。

<八田氏の問題提起>

八田：5頁の3のように貯蓄ができる制度にすることは重要だ。子どもに貯蓄する習慣をつけさせることも重要だからだ。

また、4に基礎控除等の話があり、これは負の所得税と関係する、ワークインセンティブの話だと思うが、給付を下げるならば、働けばその分増えるような制度にすることが、今回の改訂の目的であると考えている。

6の扶養照会だが、主観の問題だが、兄弟に扶養を求める必要はないのではないかと。同じコミュニティで居住していた過去ならばいざ知らず、現在では、兄弟は離れて暮らすようになっており、そのうち親についてもそうなるかも知れない。いずれにしても、兄弟への扶養については今回の改正で変えてもいいかもしれない。

7の福祉事務所・ケースワーカーについてだが、役所の中で、別立てのプロフェッショナルが働いてもいいのではないかと。アメリカでは、60～80年代にかけて、ソー

ソーシャルワーカーが認知されたわけだが、彼らの介在する余地を増やすような役所やNPOが必要である。現状のように、訓練もなしにいきなり生活保護に配属するのは誤っている。民営化するかどうかは別に、きちんとした職業集団の人が担うようにした方がいい。その際、一つは大学院のソーシャルワーカー養成コース修了者が想定できる。また、例えば介護の実務のように、専門学校卒の人が働けるようなプロフェッションがあってもいいのではないか。

9の障害者については専門のケースワーカーが担当しているという話だが、自立の援助をすればワークインセンティブが得られるであろう金銭の補償と、障害等を区別しないのは間違っている。

8頁の年金と健康保険の関係だが、少なくとも基礎年金の目的は、若い時に強制貯蓄をさせるところにある。そうでないと生活保護に依存せざるを得ないことになる。生活保護受給者が減少傾向にあるのは、国民年金のおかげだ。国民年金は生活保護とペアであるということをはっきりさせることが必要だ。次に保証人のことだが、ホームレスについては親類縁者だけではダメで、公的な物が必要だ。

最後に、G市で、若いときから好き勝手にやってきたため、老後に集団生活を営めない人がいる、という話があったが、これについては、寮に住むというのは、結構楽しい経験で、人によってはうまくいくかも知れない。

阿部：最後の話は、集団生活がうまく行かない人がいる、という話である。

八田：人による、ということだ。グループホームなどの整備というのもいいかも知れない。一人でやって行けないという人はどうするか、ということだ。

<橋木氏の問題提起…最低賃金をめぐって>

橋木：二つある。第一に、受給者が少なすぎるので、増やす余地があると思う。ミーンズテストやスティグマなどでもらえない人が多いのは問題だ。しかしながら、もらえる人については額が高いのは問題である。受給条件を緩めることが大事だ。第二に、最低賃金は生活保護額よりも低いという事態があるのはゆゆしきことである。最低賃金で25日働くのと、働かないで保護を受けるのが、金額的に変わらないのはおかしい。これは、生活保護額が高く、最低賃金が低いということであるので、何とかしなければならぬ。最低賃金を上げると失業者が増えるが、日本の最低賃金は最低レベルである。平均賃金と最低賃金の差は31パーセントもある。最低賃金以下で働いている人は10%もおり、ザル法の典型である。最低賃金を上げることが必要である。八田さんのいう、「最低賃金を上げると雇用が減る」という説は必ず出てくる論争であるが、日本においては雇用への影響はさほどないのではないか。

八田：最低賃金の影響が一番大きいのは老人と若年である。老人が最低賃金にかかって働かないのは問題だ。失業者の犠牲のもとに雇われている者が利得を受けている。最低賃金をあげるよりも、景気を良くすることの方が重要だ。

阿部：最低賃金と生活保護との関係がおかしいというのは分かるが、生活保護の方が高すぎる根拠は何か。実態を見れば、生活保護受給者の方が生活水準が低く、特に単身者については顕著である。

橋木：生活保護が高すぎる、と主張したいわけではない。最低賃金が低いことが問題であ

る。

八田：働けない人の最低保障は国でやるべきだ。しかし、そこに最低賃金の議論を入れてしまうと、若者や老人の雇用機会を奪ってしまう。

橘木：働けない人への最低保障を行うことは賛成である。しかし、働けない人よりも働いている人の方が高い、ということがあるとすれば、それはワークインセンティブの観点からみておかしいことである。

八田：最低賃金の者が生活保護を受けているような仕組みを作ってもいいではないか。

後藤：八田先生のご意見は、市場メカニズムには公的な介入を行わないので、賃金は市場の中で決められるが、同時にワーキングプアに対しては最小限を保障するために給付を行う、ということである。

阿部：韓国の国民基礎生活保障法も同様の仕組みを取っており、社会参加と生活の保障を両立している。

鈴木：生活保護受給者については、賃金が最低賃金を割ることも許容されていいのではないか。ホームレス研究をすると、彼らの「働きたい」という動機が強いことが分かる。しかし、現実に存在する仕事は最低賃金ギリギリのものがほとんどであり、しかも週一日、二日程度しかない。したがって、最低賃金を割ったとしても、社会参加という側面から働いてもらうということも重要になるのではないか。

橘木：そうすると、最低賃金で働いている者が、受給者をやっかむのではないか。

八田：最低賃金を割っている人には生活保護を支給するようにすればいいのではないか。最低賃金という形で市場に介入すると、雇い主に負担を求めることになるが、そうではなくて国が介入せよ、ということだ。

後藤：非常にラディカルな提案だと思う。橘木先生のお話は、生活保護すれすれのワーキングプアが非常に多いという話だ。水準がどうあるべきかという話は非常に難しいので、かなり慎重に考えていかなければならない。

<鈴木氏の問題提起>

鈴木：論点はほとんど網羅されているので、一点だけ追加したい。もらっていないサイレントマジョリティがどうするか、ということも重要である。限られた予算の中で半就労半支援をどうするか、ということで、負の所得税のような視点も必要だ。ただしその前に、もらっていないが危機が迫っている人たちをどう救うか、ということも重要である。そのためには単給を正当化するようなロジックが必要だ。ホームレスの場合、路上で倒れて救急搬送されてやっと単給される、というケースが非常に多い。住宅と医療だけは単給する、すなわちこれだけは受給資格を緩めることが必要である。

阿部：住宅は公営住宅や、医療は保険料免除制度もある。それをなぜ活用できないのか。広島の場合ワーカーの話だと、例えば医療だけを見るのは間違っているという。その人がなぜ、そのような問題を抱えるに至ったのかを考えるために、生活すべてを見る必要がある。まず生活保護によって生活保障をして、そこから個別の問題を解決する必要があるということだった。

鈴木：医療の場合、緊急の措置として受けられるようにすることが必要だ。また、ホーム

レスを念頭におけば、借金を抱えるなどして、生活保護を受けるために氏名等を明らかにしたくない人もいる。そういう人がいることが分かっている、生活保護全体でなければならない、ということはおかしいことである。

<公営住宅について>

八田：住宅について話を移すと、従来公営住宅に比重が置かれてきたが、これは間違っている。お金がかかり、しかも官と建築業者の癒着の源泉となる。また、民間住宅も余っている。アメリカで公営住宅を廃止されたのは、社会学的に見て、集住が問題とされたからである。日本では借地借家法でがんじがらめであった。家賃補助をすることが今では可能になったが、政治的な抵抗も大きい。長い目では家賃補助（バウチャー）に変えるべきだ。どうせならば支給条件を緩和して、使い道を自由にすべきだという考えがあるが、住宅に関してはバウチャーでいかに得ない。家賃の不払いの可能性が少ない所得の高い人に貸したいのが貸し主の常である（逆選択）。これをバウチャーで支援する方がよい。そうすれば市場も出てくる。

橋木：ヨーロッパでは、低所得者対策の根幹は住宅である。公営住宅を建設することが多いし、ある程度成功している。日本では、確かにこれ以上建設する必要はないが、余っているところに低所得者を入れることはまだ必要だ。

八田：民間住宅も余っているし、公営住宅は一等地にあるので、高い者を安く貸しているわけだから、廃止した方が金銭的に安く付く。修理・改造等でお金がかかる仕組みがあるのは問題である。サウスブロンクスに低所得者を集住させるよりも、バウチャーで散らかす方が彼ら自身のためにもなる。

橋木：ヨーロッパにもいいところがある。すべてアメリカ的にするのは問題だ。

八田：全廃せよ、と言っているのではなく、視角としては補助する方に持って行くべき、ということだ。

阿部：アメリカでは、バウチャーだとホームレスが住宅を確保するのは難しい、という声もある。

八田：もちろんいろいろな問題はあるだろうが、過去に存在した多くの問題が、バウチャーによって解決したことも事実だ。

橋木：アメリカの特徴として、低所得者に特定の人種が集まっていることが挙げられる。それが公営住宅廃止の一つのきっかけとなったのではないか。それに対して、日本の場合は人種の問題はない。

八田：しかし、大阪を見る限り、公営住宅のある地区の学校の荒廃はすごいではないか。

後藤：民間にも低所得者が入れるようにするべき、とすればお二人の対立はないのでは。

橋木：量的に余っているので、公営住宅を新設しない、ということについては賛成である。

鈴木：家賃補助は高い金額でなくてもいい。不払いを起さずに払わせることが大事だ。

八田：行政も保証人代行会社を支援している。

鈴木：釜が先には生活保護受給者を対象としたサポータティブハウスというのものもある。これならば、生活保護費からも家賃を支払える。

阿部：もともと日雇い労働者のためのドヤであった所が、このような形でホームレスのための街になったら、公営住宅の場合とあまり変わらないのではないか。

八田：ホームレスの場合、第一段階ではそのような対応も必要だろう。しかし、定住したら、第二段階として出て行くこともできるのではないか。

<自立支援について>

鈴木：ケースワーカーの話で、民営化、ということがあったが、ケースワーカーのスキルが異なったり、福祉事務所によって受け入れの基準が違ったりする。判断基準を明確にすることが必要だ。また、お役所の枠内では、スキルが必要なケースワークがしにくいという現状があるので、民営化とはいかないまでも、独立した機関が必要である。勤労にしても、例えばブレアの改革の中では、ホームレスが就労すると、それを支援した会社に利益が入るようなシステムが構築されている。日本でも、若年失業対策で似たような制度が議論されているが、導入が検討されてもいいのではないか。人材派遣会社などの機関が入ることによって、就労が促進されると思う。また、ホームレスに住居を保障した途端、生活が乱れて就労できなくなる事例が報告されている。したがって、一時的に施設なりグループホームなりに収容して、そこから仕事に通わせるサービスも必要である。

八田：確かに、そのような形で利潤動機が介在する方がうまくいくかも知れない。

阿部：アメリカの場合、NPO に支払われる報酬は出来高払いである。したがって、はじめから就労できそうな人を選びがちになる、という問題点がある。利潤だけを追求するのは問題ではないか。

八田：利潤動機だからひどい結果になる、と言う意見には賛成できない。これまでの官を見ると、何もやっていないに等しいではないか。

後藤：そういうことへの対策として自立支援センターが作られたわけだが、コーディネート以前の問題として、そもそも仕事がないことが挙げられる。50代以上の男性の職がない現状で、支援は難しいのではないか。

鈴木：自立支援施設の話だが、施設間で就労率が違う。大阪の天六の場合、ケースワーカーがかなりの頻度で訪問して、心のケアなど、いろいろなケアを行っている。そのようなところは割合職業紹介がうまくいっている。

後藤：彼らはどういう仕事に就いているか。また、その場所がたまたま仕事があるところであったに過ぎないのでは？

鈴木：仕事は軽微なもので、清掃等である。場所についていえば、大淀は少し中心街から離れたところだ。ワーカーのインセンティブが高いという特徴がある。

橘木：公的なソーシャルワーカーにもインセンティブを与えようと思えば出来るのではないか。また、利潤動機があった方がインセンティブは働くのか。

鈴木：通達レベルで可能だと思う。また、利潤動機があった方がインセンティブは働くと思う。

阿部：後藤さんがおっしゃったように、職そのものが少ないわけだから、インセンティブを云々しても限界があるのではないか。

後藤：就労の意味を深めることが重要だ。現在の民間市場では、決して職として認められないものを、社会参加との関係で見直すことが必要だ。何をもって貢献というか、という尺度自体を問い直すべきである。それに当たっては、評価の多様性をどのよ

うにして形作れるのか、ということが鍵になるだろう。

鈴木：大阪市立大の調査では、就労開始時点での所持金が多い者の方が、長く働く傾向にあるとのことであった。したがって、給付の貯蓄を許す等の対応ができると思う。

阿部：ホームレスに対して、生活保護法ではなく、自立支援法という特別法で対処するというのは、生活の安定を保障するという意味では欠けていると思う。生活保護をまず適用し、それから自立支援をする、というのを基本にした方がいいのではないか。今現在、生活保護の受給者はほとんど就労不可能な人たちである。母子世帯は半分が働いている。そのような状況で、福祉への依存について議論をする意味がどれほどあるのだろうか。むしろ、生活保護を受けていない人々に対して、いかに適用するか、ということ考えた方がいいのではないか。そういう人たちが適用を受けて初めて、福祉への依存の問題を論ずる意味がある。

橘木：確かに、障害者、高齢者で働けない人に対しても働け、というのは酷である。

八田：母子家庭などを除けば、確かにワークインセンティブの問題ではないことは理解できる。そこは切り離れた方がいいが、母子家庭についてはある程度インセンティブを上げておかなければ、年金・退職金・雇用保険等の問題が生ずる。いったん貧困の文化が生じてからでは遅いのではないか。私の知っている人にも、親が生活保護だから、子どもも、という事例がある。母親が子どもをきちんと学校に通わせていたかも知れない。

阿部：確かに家庭の問題はあるかも知れないが、それは現在の日本の生活保護制度を見る限り、一番の問題ではない。

八田：確かに一番の問題ではないが、いったんそのような問題が生じたときになってから対策をするのでは間に合わない、と言っているのだ。初めから手を打っておいた方がいい、ということだ。

後藤：二人の違いは、何にプライオリティをおくか、ということだが、今のところは受けしていない人たちの問題がより重要なように感じられる。

<教育>

橘木：これまで論じてきたことは、荻谷剛彦氏のインセンティブ・ディバイドという話と大きく関係がある。このような格差は生まれた時からつき始めている。社会の固定化を防ぐために、教育費に関しては拡充する必要がある。

八田：高校へいくための学費は出すべきだ。もっと広い支援を行う必要があるのではないか。

(4).生活保護制度見直しの留意点と方向性

日本女子大学

埋橋 孝文

厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業
「公的扶助のあり方に関する実証的・理論的研究」
分担研究報告書（総括 H15 年度）

生活保護制度見直しの留意点と方向性

研究協力者 氏名 埋橋孝文 所属 日本女子大学

研究要旨

平成 15 年度は、研究プロジェクト最終年度であり、これまでの議論を総括するために、生活保護制度見直しの政策案を作成することにした。その政策の柱を、1. 生活保護行政と雇用行政の隙間を埋める施策、2. 「利用者本位」を担保する制度改正、3. 保護の実施体制上の課題、の 3 つに求め、それぞれを分析した。

A 研究目的

本研究の目的は、予定されている生活保護制度改革に向けた実施可能な政策案を提示することにある。

については、エンプロイヤビリティを増進する施策が重要であり、稼働能力のない人については、各種サービス扶助の「単給（単独給付）」を容易化することが肝要である。

B 研究方法

1970 年代以降の各種文献、論文を検討した（文献研究）。

F 健康危険情報

なし

C 研究結果

今年度は研究会での議論を踏まえて、研究成果を以下の論文にとりまとめ、改革の方向性を示唆した。

埋橋孝文・所 道彦・田宮遊子「補論 生活保護制度見直しの論点と視点」、『季刊・社会保障研究』Vol.39, No.4, 2004 年 3 月

G 研究発表

1. 論文発表

埋橋孝文・所 道彦・田宮遊子「補論 生活保護制度見直しの論点と視点」、『季刊・社会保障研究』Vol.39, No.4, 2004 年 3 月

2. 学会発表

なし

D 考察

現在の生活保護制度のもつ問題点を、①現金給付と現物給付、②稼働能力のある者とない者、③制度上の問題と運用上の問題、などの点から総合的に分析。

H 知的所有権の出願・登録状況

1. 特許取得

なし

2. 実用新案登録

なし

E 結論

稼働能力のある失業者、シングルマザー

3. その他

なし

生活保護制度見直しにあたっての留意点と方向性

埋橋孝文（日本女子大学）
所 道彦（大阪市立大学）
田宮遊子（お茶の水女子大学大学院）

I はじめに

現在、生活保護制度の改革論議がすすめられている。つまり、「社会保障審議会福祉部会生活保護のあり方検討委員会」での審議が進行中であり、また、それとは別に改革に向けてのいくつかの提案や論考が発表されている。

今日の議論の特徴は、第1に、先行した社会福祉基礎構造改革にみられるいくつかの基調、論点との関わりで生活保護改革を論じている点であり、第2に、制度の運用・行政面だけではなく、それらを大枠で規定するような現行生活保護制度の枠組みの改革にまで踏み込んだ議論（制度論）もみられることである。本稿での叙述もこうした2つの方向に沿うものとなっている。

現在、生活保護制度において「福祉から就労」へというワークフェア（もしくは welfare to work）の動きが国際的にみられ、わが国でもシングルマザーを主たる対象にしてそうした施策が進行中である。

しかし、稼働能力のある者やない者に給付される福祉の性格、あるいは就労が可能となる条件や就労が受給者（の自立）にとってもつ意味、さらに福祉から就労への道筋において行政の果たすべき役割と範囲、などの点が十分に解明されているとはいえない状況にある。そこで、以下では、これまでの議論の盲点を意識しつつ、今後に予定されている生活保護制度の改正にあたって留意すべき点と方向性を提示することにしたい。

II 生活保護行政と雇用行政のすきまを埋める－稼働能力のある者への生活保護－

改革を必要としている第1の大きな問題は、稼働能力のある者への生活保護のあり方に関するものである。私たちは、今の段階では2001年4月の厚生労働省の発足によって利用可能となった政策リソースを有効に生かしきれていないと認識している。その現状と問題点を示せば次のようになる。

生活保護受給者は、制度発足時点の1951年には、被保護人員200万人、保護率2.42%であったのが、1995年の被保護人員88万人、保護率0.70%を底に、それ以降再び上昇傾向にあり、2003年には、被保護人員135万人、保護率1.06%（2003年10月速報値）となっている。良好な雇用環境、社会保険制度の整備を背景に、また一方では1980年代以降の生活保護行政の「適正化」政策を背景にして、生活保護受給者は減少し、とりわけ、稼働能力のある受給者は減少してきた。

世帯主が働いている世帯は1951年には55%であったのが、2001年には11.8%となり、現在では生活保護受給世帯は高齢者、傷病・障害者などの非稼働能力者が大半を占めている。しかし、近年、その他世帯や母子世帯等の稼働能力のある被保護世帯の増加率が高くなっており、1997年から2003年までの6年間で母子世帯が159%、その他世帯が203%増加している^{注1)}。こうした保護率上昇の背景には、稼働能力のある者の生活保護受給ニーズの高まりがある。生活保護制度において、稼働能力を労働に結びつけるための支援や、福祉と労働の連携が重要性をもってきているといえよう。しかしながら、後述するように生活保護制度のなかで生活保護受給者が稼働能力を有効に活用するための実質的な支援は行われてこなかったし、労働と福祉との緊密な連携はなく、むしろ生活保護制度と雇用行政との間のすきまに落ち込み、各種支援からこぼれ落ちてしまう人々を生んできた。

以下では、稼働能力のある者のうち、長期失業者とシングルマザーに焦点をあて、それぞれに対する現行生活保護制度の現状と問題点をやや詳しく検討し、改革の方向を提示する。

1) 長期失業者への給付をめぐって

生活保護受給者に占める稼働能力を有する者の割合は少ないものの、近年増加傾向にあり、この傾向はさらに強まることが予想される。その要因として、景気停滞による失業者の増大がある。さらに、それだけでなく、日本の雇用失業政策が手薄いことにも一因がある。

2002年度の完全失業率は、5.4%と過去最高であった。また、2001年8月の労働力調査特別調査によれば、失業期間が1年以上の失業者数は前年より12万人増の92万人となっており、失業者数の増加と失業の長期化の傾向がみられる。

失業に対する所得保障としては雇用保険の給付がある。雇用保険の基本手当の受給可能日数は、離職理由、被保険者期間、年齢によって決まる。倒産・解雇等による離職者の給付日数は90日から330日、障害者等就職困難者の場合150日から360日、それ以外の一般の離職者は90日から180日となっている。

日本の雇用保険制度で保障される失業期間は360日間が最長であり、雇用保険受給期間後も失業状態が続いた場合の所得保障制度は整備されていない。日本の失業への保障は、国際比較の観点からみても貧弱なものとなっている（橘木2000年；埋橋2003年；Esping-Andersen, 1990=2001年）。また、失業手当の受給要件（6ヶ月以上の被保険者期間）を満たさずに失業した者や、そもそも雇用保険に未加入であった失業者への所得保障制度も用意されていない。

2002年の就業希望状況調査によれば、完全失業者に占める雇用保険受給者数の割合は3割に満たず、失業者の7割以上が雇用保険を受給していない。失業に対する保障が手薄な日本では、雇用保険受給期間を超えてもなお失業状態にある長期失業者らの生活保護への潜在的なニーズは高いと考えられる。

ところが、長期失業者の受け皿となるはずの生活保護制度において、稼働能力を有する者の受給割合は、近年高まっているとはいえまだ低い。生活保護制度では、稼働能力を有していても、実際に稼働能力を活用する就労の場を得ることができない場合には制度上保護の受給を否定するものではない。しかし、実際の運用上は稼働能力を有すると考えられる者に対しては、保護の補足性の原理が過度に問われ、保護が厳しく制限されてきた²⁾。現在、稼働能力を有する者への保護が低調であるのは、保護行政の「適正化」の歴史にその要因があることが指摘されている（大友2001年；杉村1991年など）。稼働世代に関しては保護を必要としている人へ支援が届いていない漏給（漏救）の実態が深刻であることが指摘されよう。

こうした現状をふまえると、長期失業というリスクに対する生活保護制度の役割をもう一度見直す時期がきているといえよう。長期失業者に対する生活保障をどう図るかが公的扶助行政の大きな課題になってきているのは、国際的な動向でもある（埋橋2003年）。日本においても長期失業者に対して生活保護受給の間口を広げる必要性が高まっている。

ただし、いたずらに生活保護の規模を拡大することは現実的に不可能であろう。そこで重要なのは、保護受給者で稼働能力のある者の労働インセンティブを高めることで、生活保護受給者の増加による財政的負担を軽減することである。つまり、生活保護制度のなかにワークフェアの要素を組み込むことで、労働インセンティブを高め、保護の受給期間の短期化につなげる努力が必要となる。

日本の生活保護制度では、これまで就労支援が本格的には行われてこなかった。現行生活保護制度のなかで、ワークフェアは、稼働能力の活用のための生業扶助とケースワークのなかでの就労指導として行われてきたが、この2つが十分機能してきたとはいえない。

まず、生業扶助についてみてみよう。

生業扶助は、生業費、技能習得費、就職支度金の3種類がある。それぞれ、小規模事業の準備金や道具類の購入、技能習得のための費用、就職確定者の洋服等の購入費用として支給される。生業扶助の実施状況をみると、支出額は保護費全体の0.01%と8種類の扶助のうちもっとも小さく、適用人員は706名と出産扶助に次いで少ない(2001年度1ヶ月平均)。暦年の推移をみても、生業扶助の支出額は少ない。生業扶助は、ほとんど活用されていないのが現状である。生業扶助の利用が低調なのは、稼働能力を有する者が被保護者全体の1割程度である現実から当然であるともいえるが、制度自体の問題もあるようだ。たとえば、以元は「生活保護の運用上、保護受給者が高等技術専門校やポリテクセンター(職業能力開発センター)等への入学を認められるのは、まだ就職をするための学力等が習得されていない中卒者や高校中退者に限られ、高卒以上の者は認められない」ことを指摘している(以元2001年、p.225)。

しかも、ケースワークのなかでの稼働能力活用のための指導の中身は、きめ細かいものとはなっていない。たとえば、「職安に行ってみて」、「まず仕事を探してください」、「3ヶ月以内に〇〇万円以上の仕事に就きなさい。就かない場合には生活保護を停廃止します」などの口頭での指導、職安への同行、面接のための交通費の支給程度しか行われていないのが実情のようである(吉永2002年;稲生他2002年;澄川2003年)。ケースワークのなかで積極的な就労支援が行われてこなかったことが、生業扶助の不活用にもつながっていると考えられる。

このように、生活保護制度では、これまで、労働インセンティブに配慮した実際に有効な指導や仕組みはほとんど組み込まれてこなかった。しかし近年、いくつかの新しい試みを実施され始めている。それは、第1に、稼働能力を有する生活保護利用者のエンプロイヤビリティ(雇用価値もしくは雇用可能性)増進を図る施策、第2に、生活保護制度と雇用保険のすきまを埋めることを目的とした施策、という2つの取り組みに大別できよう。

第1の政策課題への具体的取組みとして、2002年に、「就労可能な被保護者の就労及び求職状況の把握について」という通知が出され、保護受給者の就労状況や求職状況の申告の徹底、増収指導や就労指導等適切な指導を行い、稼働能力を十分に活用することが指示された。就労指導を行うにあたり、「機械的な扱いにならないよう、当該被保護者の状況や地域の雇用情勢を考慮する」よう注意しているが、通知が出されて以後、「過酷な指導が目につくようになってきている」という指摘もある(吉永2003年、p.25)。また、同通知の後半部では、「公共職業安定所との連携」、「公共職業安定所OB等の雇上げ」、「技能習得費の積極的な活用」を図ることを明記している。求職状況の申告や増収指導を徹底するだけでは、単なる就労の強制となりかねず、従来通りの指導を強化するだけの意味しかたないかもしれない。重要なのは通知の後半部にあるような各機関との連携による支援や、技能修得費の活用等を具体化することである。

2000年度から、生業扶助のなかの技能修得費の支給される職業訓練の範囲を拡大し、生業扶助の活用が図られている。技能修得費の上限が10万円程度であったのを、「生計の維持に役立つ生業に就くために専修学校又は各種学校において技能を修得する場合」、「自動車運転免許を取得する場合」、「雇用保険の教育訓練給付金の対象となる教育訓練講座を受講する場合」は38万円まで利用できることになった(『生活保護手帳』2000年度版)。また、それまでの生業扶助は就職が決まってから必要な資格を取るといった流れだったが、技能修得費を利用して資格を取得してから求職活動をすることが可能になった(八代他2000年)。実際の利用状況は、2000年2,223件、2001年には2,705件と微増にとどまっている。技能修得費の上限額が緩和されたにもかかわらず、2001年度の1件あたり利用額は42,459円であり、従来の額を上回る制度利用はほとんどされていないようである^{注3)}。

生業扶助は、ホームレスへの支援策と連関していない。路上生活者の就労による自立を支援する目的でつくられた「自立支援センター」は法外施設であるため、センター入所者が技能修得費を利用することはできないなどの問題点もある(加美2002年)。現段階では、資格取得を支援するための制度変更の効果はまだあらわれていない。

ちなみに、稼働能力を有する保護受給者に対して、就労相談機能の拡充、各機関の連携による専門的支援を目的とした取り組みが2002年から関西のA府県で行われている（「生活保護受給者自立促進支援事業」）。

この事業では、地域就労支援事業として配置している各市の就労支援コーディネーターなどの既存の雇用施策のリソースを活用して就労に関する相談を行う。また、ケース会議を開き、保護受給者の自立阻害要因の分析などを関係機関が連携して協議する。就労支援を行う人材の育成・研修やケース会議での専門的支援は、A府県総合福祉協会が中心に行っている。

生活保護制度と雇用保険のすきまを埋めるという第2の政策課題については、2001年度に総合雇用対策のひとつとして雇用保険の受給期間が切れた長期失業者や、雇用保険の給付を受けることができない失業者に対する生活資金の貸付制度として、「離職者支援資金貸付制度」が創設され、2002年3月から実施された。月額20万円までを貸付利率3%で借りることができる。この貸付金は、厚生・労働両省の統合の成果として評価できるという見方もあるが（『週刊・社会保障』2001年、No.2157、p.43）、実際の貸付状況は、当初の見込みを大幅に下回っており、有効な手立てとはなり得ていないようである^{注4)}。

以上のように、日本の生活保護制度において労働インセンティブに配慮した仕組みが導入されつつあることをみてきたが、そうした仕組みを考える際、他国での取り組みから学ぶところも大きい。

第1の政策課題であるエンプロイアビリティの増進については、ドイツでの取り組みが参考になる。ドイツの制度については、布川日佐史が詳しく紹介している（布川2002年）。ドイツでは、稼働能力のある公的扶助（生活扶助、Hilfe zum Lebensunterhalt）の受給者に対して、以下の6形態の就労扶助（Hilfe für Arbeit）が提供されている。

- ①最も就労が難しい人（稼働活動をしたことがない人、長期失業者）へのソーシャルワークとセラピー、
- ②就労をめざす意欲はあっても個別的理由から一般労働市場での求職が難しい人へ、就労の場の創出・提供と就労に伴って生ずる増加支出に対する補償加算、
- ③高い就労可能性を有しているか、高い就労可能性を（再）獲得したがまだ一般労働市場での求職が可能でない人へ、社会保険加入義務のある公益的かつ追加的雇用機会を創出・提供、
- ④労働能力が高い若年者へ、社会保険加入義務のある公益的かつ追加的雇用機会を創出・提供、
- ⑤一般労働市場で就職するのに十分な労働能力を有する人へ、生活扶助を逡減的に一定期間給付、
- ⑥扶助受給者を雇入れた企業に対する賃金助成。

以上のように就労扶助は、「就労可能性に応じた重層的な段階構造」をもち、対象者の就労阻害要因に応じて無理なく労働インセンティブをもてるような仕組みとなっている。また、ひとりの個人が各段階のステップを経ることで、エンプロイアビリティを高め、一般労働市場に就職できるような経路ともなっていることは、示唆に富んでいる。

また、韓国では、1999年に「生活保護法」が「国民基礎生活保障制度」に改められ（2000年施行）、普遍的な最低生活保障としての役割をもつ制度に改善された。その中で稼働能力のある受給者への自活支援事業が盛り込まれている。就業の斡旋、職業訓練、自活インターン、起業を支援するための融資や貸店舗の提供などの支援が体系的に行われている（裴2003年；李2004年）。

第2の政策課題である生活保護制度と雇用保険のすきまを埋めることを目的とした施策について、「離職者支援資金貸付制度」が現段階で有効性をもちえていない現状にふれたが、今後の推移いかんでは、あるいは、そうした措置の効果を見極めながら、それを一歩進め

て「労働インセンティブに配慮した税財源による失業扶助制度」などの導入も検討する価値があろう。たとえば、ドイツの失業扶助やイギリスの所得調査制求職者手当 (Income-based Jobseeker's Allowance) などが参考にされよう。前者は、「失業保険の給付日数が満了してしまった人」、「失業保険を受給するには不十分だが一定期間以上は失業保険の保険料を拠出していた人」へ税財源で提供される (布川 2002 年)。後者は、拠出制求職者手当を受給しても 6 ヶ月を超えて失業が継続している人、保険料拠出要件を満たさない人へ資力調査付きで支給される (堀 1999 年)。あるいは既存の生業扶助を他国の失業扶助のように位置づけた上で拡充し、単独給付 (単給) を容易にして活用することも選択肢のひとつとして考えられよう^{註5)}。

2) シングルマザーのケア責任に配慮した支援

現在の生活保護受給者のなかで、稼働世帯は 1 割程度であるが、そのうちの多くが母子世帯の母 (シングルマザー) である。生活保護を受給している母子世帯の約半数 (2000 年は 50%, 2001 年は 49%) が稼働世帯となっている^{註6)}。

稼働能力を有するシングルマザーに関しては前項の長期失業者と共通する論点が多々あるが、シングルマザー特有の問題としては、育児というケア労働をひとりで担う責任があること、労働市場における男女間格差や育児と就労の両立が容易とはいえない雇用環境が存在していることにより、稼働能力の活用に制約がある点を指摘できる。こうしたシングルマザー特有の課題を踏まえたうえで彼女たちへのワークフェアのあり方を考える必要があるが、そうした論点に入る前に、シングルマザーをとりまく現状を簡単におさえておく。

母子世帯数は 95 万世帯と増加傾向にあり (1998 年『全国母子世帯等調査』)、世帯全体の 2.1% を占めている。生活保護との関係でみれば、母子世帯は、とりわけ 1981 年以降の第三次「適正化」政策のターゲットとされ、保護が抑制されてきた。母子世帯数は増加しているにもかかわらず、生活保護受給世帯の構成割合をみると、2001 年の母子世帯の割合は 8.5% と 1 割にも満たず、適正化政策以降の流れが現在にも引き続いていることが窺われる。

シングルマザーの就労率は 85% と高いものの、年収は平均 229 万円と低い (1998 年『全国母子世帯等調査』)。ところが、2002 年の児童扶養手当法の改正により、就労収入の低いシングルマザーにとって「命綱」でもある児童扶養手当が減額されるとともに^{註7)}、母子寡婦福祉法の改正によって就労による自立支援策がより一層重視されることとなった。将来的には、児童扶養手当を 5 年以上受給した場合の減額措置の実施が予定されている。日本のシングルマザーの就労率は国際比較の観点からみてもきわめて高いにもかかわらず (堀橋 1997 年)、「手当から就労」へという政策基調がはっきりと示されている。

生活保護制度のなかで、稼働能力を有するシングルマザーへのその能力の活用を促すための実質的な取り組みは、長期失業者と同様に、行われてこなかった。歴史的にみると、シングルマザーは「『労働としての育児』を担う者として「一般の稼働能力保有者とは違った取り扱い」がされていたが (菊地 2003 年, P28)、80 年代の第三次「適正化」以後、「『稼働年齢層の者のいるケース』に括られ」、就労指導が強化された (藤原 2004 年, P225)。シングルマザーへの就労への働きかけが、保護抑制の意図をもつ「適正化」のなかで着手されたことは、その中身がシングルマザーの就労阻害要因を見極めたうえでのきめ細かい支援とはならなかったことの一因であろう。

それでは、「適正化」以前のように、シングルマザーを稼働能力のない世帯と位置づけて保護のあり方を考えるべきであろうか。母子世帯が増加している今日では、そのように考えることは、稼働能力のあるシングルマザーを保護の対象から外し、稼働能力のない者のみ保護の対象とする理由を与えてしまうことになるのではないか。そうではなく、私たちは、生活保護の間口は広くし、稼働可能なシングルマザーに対して適切な就労支援を行い保護から抜け出る力をつけることで保護の短期化を図ることが、無差別平等を旨とする生活保護制度の理念に沿う方法であると考えられる。

なお、被保護母子世帯の平均世帯人員は 2.91 人と、一般母子世帯の 2.64 人と比べて多

い(2001年)。複数の低年齢の子を育てているために就労が難しい場合は、稼働能力の活用が留保された状態とみて、ケア繁忙期終了後の就労にむけた継続的な教育・職業訓練を可能な範囲で実施することも必要となろう。いずれの場合にも注意しなければならないのは、子の養育への配慮である。ケア負担の軽減を図るとともに教育・職業訓練を実施する体制が不可欠である。

ひとり親施策全体で就労支援策が強調される流れのなかで、生活保護を受給しているシングルマザーへの就労支援策への取り組みも試行され始めている。ここでは、B市の一部の福祉事務所で行っている「就労訓練講座プログラム」とC市の「就労支援エコマーケット」の取り組みを紹介したい。

B市では、稼働能力はあるが、就労していないシングルマザーの労働インセンティブを高めるとともに、スキルを身につけるための訓練講座を2003年から実施している。市内在住の数名を対象に、2ヶ月間にわたり、月曜日から金曜日の9時45分から15時15分まで密に行われる。講座の内容は、おもにパソコン研修、経験実習、施設見学の3つが組み込まれている。自宅にとじこもりがちな人や職業経験のない人などが、少人数で気後れせずに就労経験を積むとともに、生活のリズムをつくり、労働インセンティブを高めることが目指されている。2ヶ月の訓練講座を修了すると、希望者はさらに実践的な職業訓練を受けるために、若年層を対象とした3ヶ月間の職業訓練校予備コースに進むことができる。第1回目の参加者で同コースへ進んだ者はいなかった。

C市では、生活保護を受給しているシングルマザーの社会参加や自己実現を図るために、2002年に2回にわたり地域での就労活動へ参加する取り組みを実施した。労働担当部署が、地域就労支援事業としてNPOと協働して行っているフリーマーケット事業にシングルマザーを雇い入れ、チラシ配布や住民から提供された電化製品等廃品回収作業に従事してもらう。この事業に参加することで地域活動に主体的に関わる機会を提供するとともに、事業への参加が就労前訓練の役割ももっている。事業参加後に、事業実施主体であるNPOの斡旋により、2名のシングルマザーが企業に就職している。

B市、C市での取り組みは、シングルマザーの社会参加の機会の提供と労働への動機付けを図ることが主たる目的とされている。これらの取り組みは、先のドイツの就労扶助でいうと②の段階(就労をめざす意欲はあっても個別的理由から一般労働市場での求職が難しい人へ、就労の場の創出・提供と就労に伴って生ずる増加支出に対する補償加算)に近いと思われる。C市では、エコマーケット事業への参加経験から、③の段階に進んだケースもあった。両取り組みを②の段階に近いと位置づけたが、はたして①の段階の支援(もっとも就労が難しい人へのソーシャルワークとセラピー)が十分行われていたのかは不明である。B市での2ヶ月間をかけた密度の濃い訓練講座を修了した参加者が、次のステップに進まなかったのは、参加者への事前のアセスメントが十分ではなかったことに要因があるかもしれない。事業への参加者のニーズ、就労阻害要因、すでに有しているスキルなどのアセスメントを行ったうえで、各人にあった訓練メニューを用意する必要があるだろう。

上記のような事業に参加することで労働へのモチベーションが高まったシングルマザーの次のステップとして、各自治体の実施している一般母子世帯を対象とした就業支援講習会(簿記、パソコン、ホームヘルパーなど)や、技能修得費が利用できる各種訓練講座も活用できよう。訓練受講時の保育の問題もシングルマザーにとっては重要である。母子世帯を対象とした就業支援講習会では、訓練受講中の保育が用意されている自治体もある。また、母子世帯を対象とした日常生活支援事業によるヘルパー派遣を活用して保育の支援を受けることもできる。シングルマザーへの就労支援を行うには、子どものすみやかな保育所への入所を保障するための保育所の整備が重要であるが、保育所の利用ができないシングルマザーへは、上記のような保育サービスを機動的に利用することも必要であろう。

教育・訓練制度に関しては、オーストラリアの制度が示唆に富んでいる。

オーストラリアでは、シングルマザーを対象とした教育・訓練プログラム(Job, Education and Training, JET)がある^{注8)}。JETは、シングルマザー特有の就労阻害要因として、ケア

責任があること、低学歴であったり、雇用から離れていたブランクが長いこと、仕事を探すためのスキルや自信を失っていることや保育所を確保しなければならないという問題に配慮し、そうした阻害要因を取り除くための教育・訓練制度を提供する。失業中で教育・訓練・就労を希望するシングルマザーに対して、JET から保育所や一時保育も用意されている (JET Child Care)。また、JET アドバイザー (もしくはパーソナル・アドバイザー) がシングルマザーの就労阻害要因等を取り除くための援助を行い、利用者と各種制度とを適切につなぐ役割を担っている。

シングルマザーは、就労意欲が高くとも、子どもの病気などでやむを得ない欠勤が生じたり、そもそも労働市場における男女間の賃金格差や雇用の非正規化の影響をうけて、十分な収入を得る職に就くことは難しい。先に述べたように、日本のシングルマザーの 8 割以上が就労しているが、平均年収は 229 万円と低い。就労しても収入が生活保護の給付水準に満たない場合、生活保護の間口を現状より広げた上で、勤労収入と生活扶助を併せての生計維持が図られるべきである。

3) ナショナル・ミニマムと 2 種類のワークフェアを柔軟に組み合わせて

長期失業者とシングルマザーという稼働能力を有する者への生活保護の問題を考える際、現段階でまず生活保護受給の間口を広げることが前提となる。その上で、失業時の「ナショナル・ミニマムの実現」を基本に、「労働インセンティブを高めることによる財政的負担の軽減」をはかるといふ二つの目的の均衡点を探りながら制度改革をすすめていくということが挙げられよう (埋橋 2003 年)。

就職可能性の高い者へは、求職活動を行うこと、一定時間以上の労働を条件にした「ハードなワークフェア」を基調とした制度設計のもとで給付を行い、一定期間の職業訓練が必要な者へは教育・職業訓練などを通じたエンプロイヤビリティの向上を目的とした「ソフトなワークフェア」を行うといった柔軟な対応が必要ではないか。エンプロイヤビリティの向上のためには、対象者の就労阻害要因を把握し、それらを取り除くための専門的支援の充実が不可欠となる。当然ながら、稼働能力を活用できない、あるいは身体的・精神的事情から働くことができない場合には、生活保護手当の支給によるナショナル・ミニマムの実現を図ることが重要である。また、本論ではふれることができなかったが、職業訓練のみならず、成人に対しても再度義務教育や高等教育を受けることのできる機会を保障するという視点も必要ではないか。

生活保護制度の中で労働インセンティブを高めるための取り組みがすでに行われているが、追跡調査等の実施により、様々な支援や教育・訓練の有効性を検証するとともに、労働インセンティブを高めるための取り組みが、単なる保護の抑制の手段となっていないかに注意を払う必要もある。

III 「利用者本位」を担保する制度改革に向けて

はじめに述べたように、今日の生活保護改革を「社会福祉基礎構造改革」の延長線上に位置づけることも重要な視点である。もちろん、たとえば「措置から契約へ」や「民間セクターの活用」などとの関連づけは性格が異なるために困難であると考えられるが、「利用者本位」や「権利性」などは今後の生活保護改革にあたって留意されるべき点であろう。その上で受給権者による「選択(可能)性」をどのように確保するかなどの問題も、とりわけ稼働能力のある受給者について出てこよう。

この点に関して、旧生活保護制度 (1961 年制定) を「国民生活基礎生活保障法」(1999 年制定) に改編した韓国の事例が参考になる。同法における用語の変更 (保護対象者→受給権者、保護機関→保障機関、生計保護→生計保障) は受給者の「権利性」を従来以上に重視するためのものであった (金 2001 年)。

1. 「単独給付 (単給)」の容易化」の必要性

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、医療、教育扶助など）を備えたリジッドで「包括的」なものになっているが、しかしそのためかえって「敷居が高く近づきたい」、「融通が利かず使い勝手が悪い」、「スティグマが付きまとう」などの負の側面もみられる。ちなみにわが国の公的扶助の規模は GDP に占める割合からみても、また、適用人員数からみても OECD 先進国中もっとも低いことが実証的に明らかになっているが（埋橋 1999 年）、そのことはかかる制度の「使い勝手の悪さ」にも一因があると考えられる。

上のような問題を改善するためには、運用上の問題もあるが「利用者本位」を担保するような制度設計のあり方が検討されてもよい。その際、いわゆる各種扶助、とりわけ医療扶助や介護扶助などのサービス給付の「単給給付（単給）」の容易化がキーとなると考えられる。というのも、それが、生活保護受給層という実態的カテゴリーが固定化されないために、また、人が長いライフサイクルのなかで時として陥りかねないリスクに対し援助の手を差し伸べ、言葉の本来の意味での自立を助長、促進するという生活保護法の趣旨に照らし合わせて、きわめて理にかなった方法であると考えられるからである。その効果としては、「スティグマ付与の過程が同時に生存権保障の過程」であり、「尊厳を剥奪された後に、晴れて生存権を獲得するというパラドクス」（清水 1996 年 p. 324）を解消することに役立つことが挙げられよう。

こうした問題を考えるにあたって、かなり前の資料であり、いくつかの背景が異なってきたにしても、次の指摘が今なお参考になる。

「……長期入院を必要とする患者（多くの場合結核患者）が発生しなければ、立派に暮らしてゆける家庭で医療費の支出ができなくて扶助を受ける場合、その生活費を最低生活基準額まで切り下げなければならぬことは、扶助を受ける以上法律で定まっているのだから当然のことであっても、実際問題としてはなかなか困難なことであって、ここに人情の機微というか弱点というか実施にあたっての困難性がうかがわれる。このような医療単給のケースはむしろ生活保護の体系から切り離して、別途、社会保障の方法を講ずべきでないだろうか、この監査に従事したものは皆一様に考えさせられていたところである」（中島尚文「社会保障費の会計監査」『会計検査と監査』8 巻 9 号、1957 年、武智 1989 年、p. 453 から引用）

現行生活保護法は、金銭給付による所得保障と非金銭的なサービス給付である「医療扶助」、「介護扶助」、「教育扶助」、「生業扶助」あるいはその他の「自立支援サービス」を包摂しているのであるが、金銭給付と非金銭的給付は性格を異にしている。たとえば、就労インセンティブとの関係でみても金銭給付が（とくに限界給付削減率が 100% の場合に）負の影響を及ぼす可能性があるのに対して、後者は本来的にむしろそれを高める傾向をもつ。それは自立支援サービスで顕著であるが、その他のサービス給付についても当てはまるであろう。現金給付とサービス給付のこうした違いに注目しておきたい。

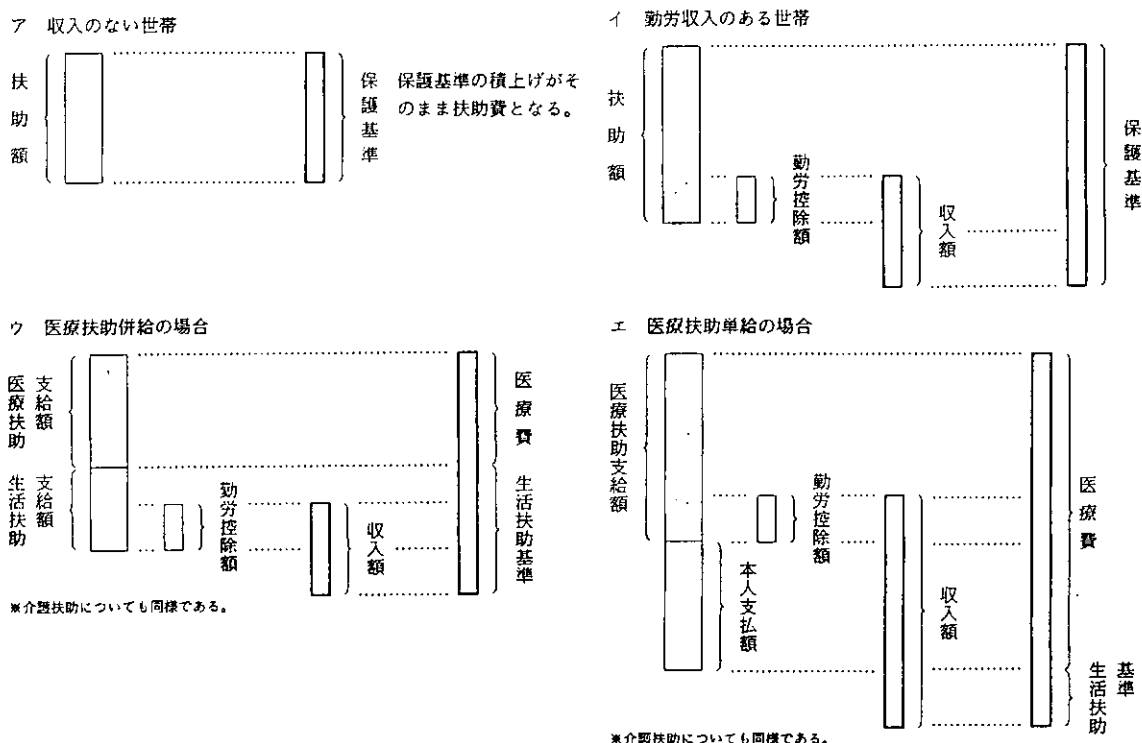
被保護人員全体に占める医療扶助受給人員の割合は、とりわけ 1980 年代後半から増え、現在ではほぼ 8 割に達している（1985 年には 63. 5% [83. 6%] であったが、2001 年には 80. 9% [89. 4%] に上昇、カッコ内は世帯数ベースの数字）。これは貧困に陥る原因として疾病と障害が圧倒的に大きなウェイトをもつことの証であるが、それは「人間の生活に伴う一種普遍的なリスク」である。そうした点を考慮して、医療サービス給付を受けるための所得、資産要件を緩和する方向も検討されるべきであろう。それが「単給の容易化」の中身であり、サービス給付に際しての「最低生活基準」に幅をもたせることを意味する。

ちなみに医療扶助の「単給」の現状をみておけば、1960 年度には医療扶助人員 460, 243 人に占める単給の割合は 33. 7%（154, 934 人）であったがその後低下し 2001 年度では 9. 6%（928, 528 人中 89, 302 人）になっている²⁹⁾。

2. 「単独給付（単給）の容易化」の具体的仕組み

ここで医療扶助単給がどのような場合に発生するのか、その場合の医療扶助支給額と生活水準がどうなるかを、図1に沿って、その他のケースとの対比で説明しておこう。

図1 扶助費算定方法具体例



(出典：平成15年版 生活保護の動向（中央法規）pp.90-91)

まず、収入がない場合（ア）、各種扶助の保護基準の積み上げ（含・医療扶助額）がそのまま扶助額となる。勤労収入があるときは（イ）、収入額から勤労控除額を差し引いた部分と保護基準の積み上げとの差額が実際の扶助額として支給される。この勤労控除（額）は、収入を得るための必要な経費を控除するとともに勤労意欲を助長するなどの見地から設けられているものである。この制度については後でもう一度ふれるが、扶助支給後の実際の収入は保護基準をこの勤労控除額だけ上回ることになる。

生活扶助に加えて医療扶助（だけ）が支給されるケースがウの併給であり、医療扶助の単給のケースがエである。ウでは収入額が生活扶助基準を下回るため生活扶助が支給される（生活扶助支給額＝生活扶助基準－[収入額－勤労控除額]）、また、医療費の額だけ医療扶助が支給される。

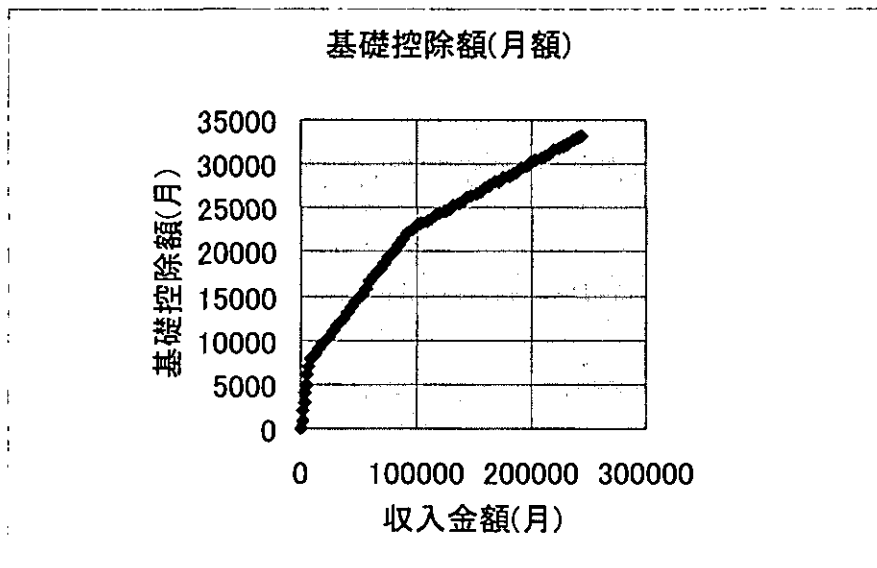
さて、問題はエの単給のケースである。この場合、第1に注意すべきことは、収入額が生活扶助基準を上回っていることである。第2に、しかし、その収入額では医療費を賄えないため、かかった医療費を支弁するための医療扶助（図エの網掛け部分）が支給されるが、そのとき、先の生活扶助基準を上回る収入額（正確には収入額－勤労控除額）が「本

人支払額」として医療費に充当されることである。つまり、生活扶助基準を上回る収入があっても医療扶助を受ける際には生活水準を生活扶助基準にまで切り下げる必要がある。換言すれば、その条件を満たしてはじめて医療扶助が開始されるのである。

もちろん生活保護法は生活困窮の原因を問わない「無差別平等の原理」を旨としている（第2条）。したがって、「サービス（現物）扶助の単給の容易化」が医療をはじめとする介護や生業扶助などのサービスを比較的に容易に受給できるメリットがあるとしても、それが生活困窮の原因の種類によって取り扱いに差異を生むことの問題点は残る。

上の点についてはより厳密な議論を必要とするが、ここでもう一度喚起したいことは、医療扶助の単給の場合、扶助を受ける前にはいわば自助で生活保護（生活扶助）基準を上回る収入を得ていたという事実である。この事実注目するならば、また、仮定の話であるが医療サービスが税方式で運営されておれば生活保護の世話になっておらずこうした問題がそもそも発生しないということも考慮すれば、病気治癒後の自立をスムーズに達成するためにそのための（所得、資産面での）余力を残しておくことも十分検討されるべきではないか。こうした方途により、先に引用した「尊厳を剥奪された後に、晴れて生存権を獲得する」というパラドクスが解消されることが期待される。

図2 基礎控除額（月額）



注) 1級地の1人目の控除額である。

資料)『2003年版 生活保護手帳』(全国社会福祉協議会) pp. 253-54の表から筆者作成。

ただし、医療扶助等サービス給付の「単給の容易化」は生活保護基準そのもののダブル・スタンダードに繋がることになる。それが原理上許容できないとしたら、現行法上の「勤労控除」制度に幅をもたせる方法も考えられる。

勤労控除制度には基礎控除以外に、社会保険料、所得税、交通費に関する実費控除や特別控除、新規就労控除などがあるが、ここでは基礎控除に限定して考える。

図2は、横軸に収入額をとり、縦軸にその収入額に対応する控除額をプロットしたものである。月収84,000円未満まではその収入額全額が控除される(限界有効税率0%)。その後、月収8万4,000円未満までは4,000円ごとの収入の増加に対して680円もしくは690円づつ控除額が増える(限界有効税率は82.75~83.0%)。そして図から窺えるように、若干の調整区間を経て、月収9万6,000円を越えると控除額の増加のテンポは緩くなる。具体的には、4,000円の収入の増加に対して概ね280円もしくは290円づつ控除額が増えるようにな