

自治体間格差と自立のための生活保護改革

(『都市問題』Vol.96 No.10、東京市政調査会、2005年10月、9-13ページ)

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」(以下、専門委員会)は昨年12月に1年半の議論の結果を「報告書」としてまとめ、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³⁹。

「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・預金を一ヶ月の最低生活費の2分の1までしか認めていない。これでは収入が途絶え生活がたちゆかなくなっても、わずかでも貯金が残っている限り保護が受けられない。貯金をすべて食いつぶし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ふかもしれない。家族の中に取り返しのつかない問題も生じるだろう。保有できる金額を少なくとも最低生活費三ヶ月分まで増やし、「丸裸」になる前に早めに保護の対象になってもらったほうが生活再建も早いと違いないという議論をした。

「自立しやすい」という場合の自立とは、就労自立・経済的自立だけを意味するのではない。生活保護を利用しつつ、日常生活そのものを営むこと、地域とのつながりを持ち社会的に生活することが自立なのだ、生活保護で言う自立を社会福祉法に合わせて定義しなおした。その上で、生活保護において自立支援プログラムを積極的に導入することを提起した。生活保護は生活扶助や住宅扶助などの所得保障給付だけでなく、自立支援のためのサービス給付との2本柱であり、今後軸足を後者に移していくとの方向性を示した。

実際に「利用しやすく自立しやすい」制度に生活保護が変わるかどうかは、自治体がナショナルミニマムを地域ごとに達成するという姿勢にたつかどうかにかかっている。報告書が指摘しているように、「生活保護制度は地方のサービス競争には適さない」制度である。生活保護制度は地方自治体にとって拡充するインセンティブのない制度である。財源が保障されないと利用しやすい方向への改善どころか、使いにくくする方向で底なしの自治体間競争がすぐに始まり、供給過少に陥ってしまう。

報告書は「財政事情等によって給付水準や保護の認定・運用のばらつきを生じさせることなく、憲法上保障された生存権を保障する機能を果たし、社会的不安定が生じることを防ぐ必要がある」と提起した。自治体を利用しやすく自立しやすい制度として生活保護を運用するインセンティブを高める仕組みを作らなければならない。

生活保護の受給要件を満たす世帯のうち実際にどれだけ生活保護を受けているかの比率を捕捉率という。自治体ごとに捕捉率を把握し、捕捉率を高めていくことが自治体の政策目標となり、地域間の捕捉率格差を是正できるようにするのが、国の責任である。捕捉率の全国的最低ラインを設定し、段階的に引き上げていく、その過程で最低ラインを上回って保護を適用する自治体が出るように、国として財政支援システムを作ることが求められる。

³⁹ 「報告書」、「説明資料」、「議事録」は厚労省のHPで公開されている。専門委員会が残した課題は『生活経済政策』No.519(2005年8月号)に私見をまとめた。

1 捕捉率格差の是正を

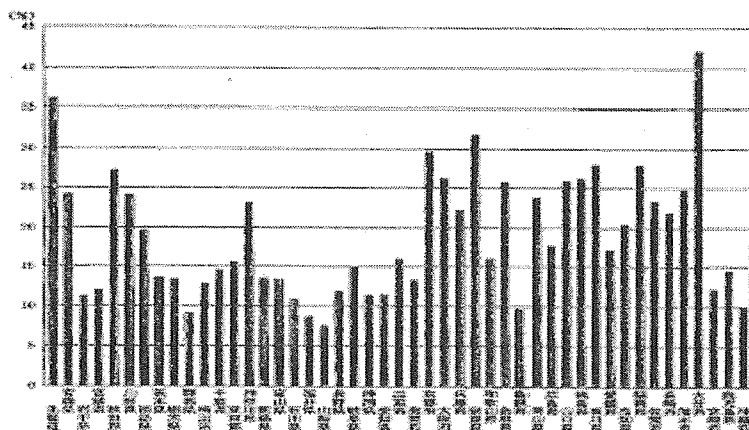
自治体間の保護率（生活保護受給者が住民中に占める比率）格差への批判が強まっている。低い保護率でやっている自治体があるのだから、保護率の高い自治体は問題だ、引き下げろ、高い保護率のままでやるなら国に財政援助を求めるのではなく自分の財源から持ち出しでやれということである。

地域間の経済格差が拡大しているもとの、自治体間の保護率に格差が出るのは当然である。その地域に生活保護基準以下の収入しかない貧困世帯（要扶助世帯）が多ければ保護率が高くなるのは当然なのである。保護率の高さや保護率の格差を問題にすべきでない⁴⁰。

問題にすべきは、要扶助世帯のうちどれだけが実際に生活保護を受給しているかを示す捕捉率に地域間で大きな格差があることである。必要な人が100%利用しているというのが生活保護制度が機能している証である。しかし、表1から明らかのように、地域によっては捕捉率が7%ほど、最高でも40%台である。ナショナルミニマムの達成どころではないのが実際である。

まずは、市町村単位で保護が必要な世帯がどれだけ存在するのか、行政データをつき合わせて実態を明らかにしなければならない。どれだけの世帯が保護の受給要件をクリアしているのに生活保護を利用していないのかを、地域レベルで把握することが最初の課題である。それをもとに、捕捉率が100%に近づくようそれぞれの自治体が目標を明確にして努力しなければならない⁴¹。念のため繰り返すが、地域間の捕捉率格差を是正できるように財政上の手立てをとるのは、国の責任である。

表1 都道府県別捕捉率



出所：駒村康平「セーフティネットの再構築」(『週刊社会保障』2208号、2002年11月4日、P.25より)

⁴⁰ 生活保護受給世帯のうち、高齢者世帯が46%、傷病者・障害者世帯が36%を占める。高齢年金や障害年金では最低生活を保障できないという問題の反映である。年金給付が改善しない限り、生活保護が最後のセーフティネットとして今後引き続き多くの高齢者、障害者を受け入れていくことになる。生活保護受給者の増加や保護率の上昇が問題だというなら、年金の給付改善にこそ取り組むべきである。

⁴¹ 捕捉率を低めているのは、保護の要件・保護の補足性に関して厚労省が定めている運用指針の問題や、生活保護に対するイメージの問題もあるが、実際には自治体の福祉事務所の対応に左右される面が大きい。

2 自立支援に向けて

(1) 自立支援給付ニーズの把握

専門委員会は、所得保障給付に先立ち、自立支援給付を早めに行なうべきだと提起した。就労可能な人の場合は、収入が最低生活費以下であることと、就労の意欲があることが確認できた時点で自立支援給付を開始するとした⁴²。稼働能力を活用しているかどうかのチェックはしないということである。生活扶助や住宅扶助などの所得保障給付の前に、自立支援サービスの対象になる人が出てくることになる。こうなると、生活保護における自立支援給付の対象者は、所得保障給付対象者よりひとまわり多くなるだろう。なお、自立支援は就労支援に限ったものではない。日常生活において自立した生活ができるような支援、社会的なつながりのなかで自立して暮らすための支援から始まるのである。自治体はこうした広義の自立に関する多様なニーズを把握し、自立支援給付の面でも捕捉率を高めていかねばならないのである。

(2) 広義の自立支援への取組

厚労省は、自立支援プログラムの導入に当たり、まず「生活保護受給者等就労支援事業」に早急かつ優先的に取り組むよう全国の自治体を指導している。多くの自治体は、今年度は自立支援を就労支援に限定し、しかもその支援対象者となる人も限定して取り組みを開始した⁴³。初年度として必要な課題は、こうした形で成果をあげることよりは、地域に自立支援の対象者がどれだけいるのか、その人たちにどう段階的に対応していくのかをしっかりと検討し、広義の自立支援に長期的な視野で取り組み始めることである。

東京都は就労支援事業に力を入れる一方で、都独自に「被保護者自立促進事業」として社会参加活動支援、地域生活移行支援、健康増進支援などに取り組んでいる。新宿区はこれを受け、生活保護受給者全員を対象に「新宿らいふさぽーとプラン」という基本的な生活習慣の確立や、被保護者が地域で「生活する力」を育む事業を開始した。

広義の自立支援に実際に取り組む始めると、福祉事務所の担当者の発想が変わり仕事のやりがいは高まる。ニーズを満たすサービス体制をつくるためにNPOや当事者の力も集まり始める。こうした連鎖の中で、長期的に生活保護制度のあり方を変えていく力が地域の中に高まっていく。生活保護制度が「地域づくり」という方向にあゆみ始めるのである⁴⁴。

(2) 職安との連携

自立支援を就労支援に限定し、対象者も限定して滑り出したことの問題を指摘したが、「生活保護受給者等就労支援事業」が持つ意味を否定したわけではない。福祉事務所の要請にもとづき職安(ハローワーク)が体系的に就労支援を実施する仕組みがつくられたわけであり、こうした形で職安の関与・役割が明確になったことの意義は大きい。

全国の職安に100名のコーディネーターと60名のナビゲーターが配置された。この安定

⁴² 「自立支援プログラムの導入に伴い、就労していない者から保護申請があった場合、何らかの就労阻害要因を抱え十分な就職活動ができない状態にあるものと判断し、稼働能力を活用する意思がある旨表明されればこのプログラムの適用を積極的に進めるべきである。」(報告書)

⁴³ 「稼働能力を有する者」、「就労意欲がある者」、「就職に当たって阻害要因がない者」「事業への参加に同意している者」という要件をおいている。すぐに就労できる人だけを選別しているということである。

⁴⁴ 先行事例として、「釜ヶ崎のまち再生フォーラム」の取組をあげておく。ありむら潜『カマヤんの野塾』(かもがわ出版、2003年12月)、参照。

所担当コーディネーターと福祉事務所担当コーディネーターとによる「就労支援メニュー選定チーム」が対象者に面接し、メニューを選択、実施するという段階になっている。現時点では5つあるメニューのうち、「一般の職業相談・紹介」の実施がほとんどのようである⁴⁵。

今後支援対象者が広がれば、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どうか問われてくる。職安としては5つのメニューの提供にとどまるのではなく、コミュニティー・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。

すでに全国100自治体が合計250名ほどの就労支援相談員を福祉事務所に配置し、就労支援に取り組んできた。地域によっては、自治体の役割と、職安の役割を整理する必要が出てくるかもしれない。自治体は就労そのものの支援ではなく、生活支援の側面に力を注ぐということになるだろう。

おわりに

貧困状態に陥った人が生活保護による所得保障と自立支援を早めに利用できるようなれば生活再建が早まり、長期的には財政支出を節約できるだろう。さらに貧困に陥る前の予防ができるようなれば更なる節約ができるだろう。たとえばホームレス状態になる前に何らかの支援ができればその効果は大きい。「利用しやすく自立しやすい」制度へという提起は、こうした方向へ道を拓こうというものである。広義の自立支援に取り組むことで、NPOや職安との連携にも新たな可能性が生まれる。こうした新たな芽をしっかりと育てなければならない。

⁴⁵ メニューは、「ハローワークにおける就職支援ナビゲーターによる支援」、「トライアル雇用の活用」、「就職の準備段階としての基礎的知識・マナー等に関する準備講習付きの公共職業訓練等を実施、受講をあっせん」、「生業扶助等の活用による民間の教育講座の受講奨励」、「一般の職業相談・紹介の実施」の5つである。

生活保護基準の改善に向けて — 老齢加算廃止への批判

(『医療・福祉研究』第15号、2005年10月、31-36ページ)

はじめに

生活保護の老齢加算の縮減・廃止は違憲・違法だとする訴訟がおきている。これは、憲法に定められた生存権を具体化する生活保護基準について、その適否を問う先駆けとなる訴訟である。これに続いて、母子加算の基準が、さらに本体の生活扶助基準の妥当性が、問われていくことになる。生活保護利用者が健康で文化的な生活を営むことのできる生活保護基準とは、どれだけの金額であるべきなのか、また、それをどのように決定すべきかについて、広範な議論を巻き起こしていかなければならない。本稿は、先駆けとなる老齢加算廃止に焦点をあて、廃止に至る手続きの問題性を指摘するものであるが、それをもって今後への課題提起をめざすものでもある。

1 老齢加算廃止の経過

老齢加算の縮減・廃止は、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」の「中間とりまとめ」(2003年12月)の提言をもとに、厚生労働省が2004年4月から3段階で具体化したという形になっている。この「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」(以下、専門委員会と略記)は、生活保護制度全体の見直しのために2003年8月に設置されたものである。同年末までに生活扶助基準の妥当性を検討し、2004年1月からは自立支援などに重点を置いた検討をし、04年12月に最終の「報告書」を提出し、その任を終えた。

専門委員会における生活保護基準に関する議論は、8種類ある扶助のうち、住宅扶助や教育扶助などをのぞき、生活扶助の基準だけを対象とした。生活扶助基準の検討にあたっては、まず、生活扶助基準額設定のモデルとなる勤労3人世帯の生活扶助基準額が妥当かどうかを、低所得世帯との比較をもとに検討した。また、生活扶助の展開、すなわち、モデルである勤労3人世帯の生活扶助基準額を、第1類費と第2類費にわけ、さらに、第1類費は年齢ごとに、第2類費は世帯人員ごとに、それぞれの基準額を決めていく方法について検討した。

あわせて、老齢加算と母子加算の見直しを検討した。老齢加算に関しては、60歳代後半の単身低所得世帯と70歳代の低所得世帯の消費支出の比較をもとに、70歳代の被保護者に老齢加算に相当する特別需要があるか検討した。専門委員会はモデル世帯の生活扶助基準と老齢加算についての検討結果を「中間取りまとめ」(2003年12月)にまとめた。なお、母子加算についての結論は最終報告書に持ち越された。

「中間取りまとめ」は、勤労3人世帯の生活扶助基準についてはとりあえず「均衡が図られている」としたうえで、生活扶助の展開に関して、三点にわたる問題提起をした。第一が、第1類費の年齢別格差の見直しであり、第二が、世帯人員別生活扶助基準の見直し、第三が、単身世帯の生活扶助基準の創設である。

老齢加算については廃止の方向で見直すべきこと、ただし、高齢者の社会生活に必要な費用へ配慮すべきことを提言した。

生活扶助基準を家にととえ、第1類費と第2類費を1階部分、加算を2階部分としてみよう。現在京都で起きている老齢加算訴訟の原告のような単身高齢者世帯については、1階部分の第1類費と第2類費の算定そのものに問題があるので見直すべきというのが、「中間取りまとめ」の第一の提起である。それとともに、2階部分の老齢加算については廃止の方向で見直すべきこと、ただし、高齢者の社会生活に必要な費用へ配慮すべきというのが第二の提起である。

単身高齢者の生活扶助費は、現状のままの1階部分だけでよいとか、まずは2階部分をとり払え

という提言ではない。単身高齢者については、単身世帯モデルを設定し、1階部分の基準額(第1類費と第2類費に相当する基準額)を定め直すことと、社会生活に必要な費用へ配慮しつつ2階部分の加算を廃止することの二つが課題なのである。1階部分と2階部分をあわせて見直すことなしには、単身高齢者の生活扶助基準額を確定できない。

にもかかわらず、厚労省は2004年4月から、1階部分の見直しを具体化しないまま、また、社会生活に必要な費用への配慮をしないまま、2階部分の老齢加算を先に縮減し始めた。これは、専門委員会の提起と異なるものである。単身高齢者の生活を危うくする重大な誤りである。

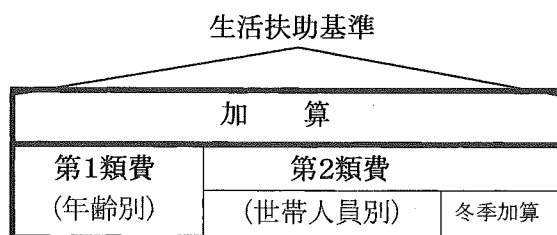
以下、詳しく見ていくことにしよう。

2 生活扶助基準(第1類費、第2類費、加算)

生活保護は8つの扶助から成り立っているが⁴⁶、そのうち、衣食などのいわゆる日常生活に必要な基本的、経常的経費としての最低生活費を定めているのが、生活扶助である。生活扶助の基準額(生活扶助基準)は、第1類費と、第2類費に分けられている(下図参照)。第1類費とは、飲食物や被服費など個人単位に消費する生活費についての基準であり、年齢別に金額が設定されている。第2類費とは、世帯全体としてまとめて支出される経費、たとえば、電気・ガス・水道代や家具什器費などであり、世帯人員別に基準額が設定されている。

さらに、特定の状態にある人には特別の需要があると認め、特別経費分の基準(定額)を加算として上積みしている。加算には、障害者、老齢、母子、妊産婦、介護施設入所者、在宅患者、放射線障害者、児童養育、介護保険料の9種類がある⁴⁷。

そのうち、老齢加算は、70歳以上の老人(または68歳以上70歳未満の病弱者)の加齢に伴う特別需要(食品、暖房費、被服費、保健衛生費、社会的費用)に対応するものである。2003年4月時点で、1級地(東京など大都市部)を例にとれば、月額17,930円が支給されていた。



3 専門委員会の提起

(1)生活扶助基準の検討

専門委員会は、生活扶助基準の妥当性を検証するため、まず、生活扶助基準額設定のモデルとなる勤労3人世帯の生活扶助基準額を検討した。勤労3人世帯の生活扶助基準額を低所得世帯の消費水準と比較して検証した結果、現状はほぼ妥当な水準であるということになった⁴⁸。

⁴⁶ 現行の生活保護の体系は、経常的生活費のうち、衣食のための生活扶助、家賃等住宅費のための住宅扶助、義務教育に要する費用のための教育扶助と、一時的ニーズに対応する医療扶助、生業扶助、出産扶助、介護扶助、葬祭扶助の8種類の扶助から成り立っている。

⁴⁷ これら9種類の加算は特定の人に限って上積みされるものであり、第2類費としての冬季加算とは性格をこととしたものである。

⁴⁸ 低所得世帯との格差ではなく、国民一般世帯の消費水準との均衡を図ることが、生活扶助改定率を決定する現在の基本原則である。消費水準均衡方式として良く知られているはずのところであるが、それと今回の検証との間には手法上の曖昧さが多々ある。この点についての詳細は別稿を予定している。

そのうえで、生活扶助の展開、すなわち、勤労3人世帯の生活扶助基準額をもとに年齢別、世帯人員別にそれぞれの基準額を決めていく方法・諸指標について検討した。

あわせて、加算の見直しを検討した。老齢加算に関しては、60歳代の単身低所得世帯と70歳代の低所得世帯の消費支出の比較をもとに、70歳代の被保護者に老齢加算に相当する特別需要があるかどうかを検討した。

(2)「中間とりまとめ」

専門委員会は検討結果を「中間取りまとめ」(2003年12月)にまとめた。生活扶助の展開に関して、第1類費の年齢別格差の見直し、世帯人員別生活扶助基準の見直し、単身世帯の生活扶助基準の設定の、あわせて三点にわたる問題提起をした⁴⁹。

(1) 第1類費の年齢別格差

○マーケットバスケット方式時の栄養所要量を基準として設定されている現行の第1類費の年齢別格差について、直近の年齢別栄養所要量及び一般低所得世帯の年齢別消費支出額と比較して検証したところ、概ね妥当であるが、年齢区分の幅についてはもう少し大きく取るべきだという意見もあるなど、その在り方については引き続き検討することが必要である。また、0歳児については、人工栄養費の在り方を含めた見直しが必要である。

(2) 世帯人員別生活扶助基準

- 生活扶助基準額は、個人消費部分(第1類費)と世帯共同消費部分(第2類費)によって構成されているが、この両者の割合は一般低所得世帯の消費実態と比べると第1類費が相対的に大きい。また、このように相対的に大きな第1類費が年齢別に組み合わせられるために、多人数世帯ほど基準額が割高になることが指摘されている。
- これを是正するために、3人世帯の生活扶助基準額の第1類費と第2類費の構成割合を一般低所得世帯の消費実態に均衡させるよう第2類費の構成割合を高めることが必要である。
- また、世帯人員別に定めた第2類費の換算率については、一般低所得世帯における世帯人員別第2類費相当支出額の格差を踏まえ、多人数世帯の換算率を小さくする方向で見直しを行うことが必要である。

(3) 単身世帯の生活扶助基準

- 単身世帯の生活扶助基準における第1類費及び第2類費の構成割合については、現在の3人世帯を基軸とする基準設定では、必ずしも一般低所得世帯の消費実態を反映したものとはなっていない。
- したがって、一般に単身世帯数が増加している中で、とりわけ被保護世帯の約7割が単身世帯であること、単身世帯における第1類費と第2類費については一般世帯の消費実態からみて、これらを区分する実質的な意味が乏しいことも踏まえ、単身世帯については、一般低所得世帯との均衡を踏まえて別途の生活扶助基準を設定することについて検討することが望ましい。

また、老齢加算に関しては、消費支出額全体でみた場合には、70歳以上の高齢者について、現行の老齢加算に相当する特別な需要が認められないとし、加算そのものについては廃止の方向で見直すべきであること、ただし、高齢者の社会生活に必要な費用へ配慮すべきことを提言した。

- 単身無職の一般低所得高齢者世帯の消費支出額について、70歳以上の者と60歳～69歳の者との間で比較すると、前者の消費支出額の方が少ないことが認められる。
- したがって、消費支出額全体でみた場合には、70歳以上の高齢者について、現行の老齢加算に相当するだけの特別な需要があるとは認められないため、加算そのものについては廃止の方向で見直すべきである。ただし、高齢者世帯の社会生活に必要な費用に配慮して、生活保護基準の体系の中で高齢者世帯の最低生活水準が維持されるよう引き続き検討する必要がある。
- また、被保護世帯の生活水準が急に低下することのないよう、激変緩和の措置を講じるべき

⁴⁹ これら3点は、専門委員会の最終取りまとめである「報告書」(2004年12月)に取り入れられた。

である。

高齢被保護世帯の約9割が単身世帯である。単身高齢者の生活扶助基準を総合的に見直すべきであるというのが「中間とりまとめ」の内容といえる。すなわち、加算を2階部分とし、第1類費と第2類費を1階部分とするなら、単身高齢者世帯については、まず、1階部分の第1類費と第2類費の算定そのものに問題があるので、単身世帯独自の生活扶助基準を独自に設定すべきことを提起した。それとともに、2階部分の老齢加算については廃止の方向で見直すべきこと、ただし、高齢者の社会生活に必要な費用へ配慮すべきことを提言したのである。

「中間とりまとめ」に至る議事録から明らかなように、専門委員会の含意は、加齢に伴う特別需要を老齢加算という形態で保障するではなく、その一部分を1階部分に含ませるか、または社会参加扶助など別途の扶助を創設し、対応すべきであるというものであった。専門委員会としては加齢に伴う特別需要の一部分が新たな高齢単身世帯の基準額の中に含まれることを前提して、老齢加算を廃止の方向で見直すべきとしたのであった。具体的提案まで詰めきったわけではないが、専門委員会の提起をもとにする限り、1階部分の見直しを具体化しないまま、2階部分を廃止することはできないはずである。

いずれにせよ、専門委員会として、高齢単身者の生活扶助費は、老齢加算を除いた第1類費と第2類費の合計額だけで十分であるなどとしたわけではない。

4 老齢加算縮減・廃止の意味

現実には老齢加算の縮減だけが先行している。厚生労働省は2006年3月をもって老齢加算を廃止すべく、それに向けて段階的な引き下げを開始した。老齢加算は2004年4月には17,930円から9,670円へ、05年4月には3,760円へ引き下げられたのである(いずれも1級地)。

高齢者の生活扶助に関するその他の見直しは具体化されていない。

(1) 帰結＝特別需要の未充足

一般的な調整なしに老齢加算が1.4万円縮減されてしまったということは、高齢者の加齢に伴うニーズが充足できない事態を引き起こしたということになる。老齢加算として定額(17,930円)を給付するほどのニーズが統計上認められないとしても、個別に特別の需要を持っている高齢生活保護受給者がいることは否定できない。専門委員会は、今まで認めてきた特別需要に対し、給付そのものをしないという提案をしたのではなく、加算という形態で定額給付することを廃止の方向で見直すべきと提起しただけである。定額給付としての老齢加算を廃止したなら、今度は、高齢者の特別需要を個別に認定し、給付することになるはずである。手続きの簡素化や給付の特別基準を設定し、特別需要の個別認定を行うことが早急に必要な課題である。

ただし、問題はこうした個別のレベルの問題だけではない。

(2) 帰結＝最低生活費の未充足

確かなのは、老齢加算の廃止が先行するなら、70歳以上の高齢被保護者、とりわけ単身高齢被保護者の最低生活を満たさない事態がもたらされてしまうことである。

①老齢加算の縮減は、高齢者の社会生活をいっそう貧しいものにしてしまう。「中間とりまとめ」は、高齢者の社会生活に関する費用に配慮しないと、高齢者世帯の最低生活水準が維持されないとした。この立場に立つなら、社会生活を維持するための給付が別途拡充されないまま、老齢加算の縮減だけが先行した現在、最低生活が保障できていない状態にあるといわざるを得ないのである。

②第六回専門委員会では、単身高齢被保護者の生活には一定の「ゆとり分(預金や翌月へまわせ

る分)」があるとの資料が出された。しかし、老齢加算縮減が第二段階にはいると、「ゆとり分」は大きく失われてしまっている。老齢加算が廃止されれば、「ゆとり」はなくなる。

③高齢者の第1類費は他の年齢層と比べると低く抑えられており、老齢加算がそれを補完する役割を果たしていた。

1984年からの数字を見ると、70歳以上高齢者の第1類費の伸びは、青年・壮年層と比べて小さく抑えられてきたことがわかる⁵⁰。老齢加算がカバーしてきたゆえに問題として顕在化してこなかったであろう。加算廃止を目前とする現在、早急な対応が必要である。それなしには、最低生活費を充足しているとは言えないことになる。

第1類費年齢別基準額の伸び率格差

| | 1984年 | 1989年 | 2005年 | 1984年から | 1989年から |
|------|-------|-------|-------|---------|---------|
| 4歳子 | 21430 | 23360 | 26350 | 1.23 | 1.13 |
| 29歳女 | 31130 | 34640 | 40270 | 1.29 | 1.16 |
| 33歳男 | 32430 | 34640 | 40270 | 1.24 | 1.16 |
| 70歳男 | 30440 | 30870 | 32340 | 1.06 | 1.05 |
| 70歳女 | 29260 | 30870 | 32340 | 1.11 | 1.05 |
| 17歳男 | 38170 | 40980 | 42080 | 1.10 | 1.03 |

④専門委員会は、加算だけでなく、土台である第1類費、第2類費の基準の見直しも提起した。ただし、合算した生活扶助基準がどれだけの額となるべきかを明示したわけではない。

単身高齢者世帯については、第1類費・第2類費それぞれの設定に問題がある。しかも、両者の合計額が最低生活費として妥当だと立証されたわけではない。加算に見合う特別需要はないかもしれない。しかし、第1類費と第2類費を合算すれば、最低生活費として十分な額になると立証したわけでもないのである。老齢加算を廃止すれば、最低生活費を下回ってしまうことになる。

5 結論

①専門委員会の提言をもとに老齢加算の縮減・廃止を行うというのであるならば、厚労省が実際に行ったことは手順を誤ったものといわざるをえない。

②その結果、利用者の実態から明らかなように、高齢被保護者は加齢に伴う特別需要が充足できなくなっているだけでなく、文化的な最低生活を営めなくなっている。高齢世帯は最低生活以下の生活を強いられている。

③したがって、総合的な見直しをするまで、老齢加算の縮減をやめ、もとの金額を給付すべきである。単身高齢者については、年齢別の見直し、2類費の見直し、単身世帯モデルの設定など生活扶助の展開を見直さなければならないという課題が残ったばかりか、そもそも単身高齢者に生活扶助基準として総額どれだけの金額を保障すべきかという基本問題も、検討課題として残されたのである。

これらが確定するまでは、老齢加算の縮減をやめ、もとの金額を給付すべきである。

おわりに

専門委員会の提起に基づくといいながら、実際にはそこでの提起とは異なることが実施されている。この点を批判した。

では、中間とりまとめや最終報告書のとおり、第1類費や第2類費の見直しを実施す

⁵⁰ 70歳男の第1類費は、33歳男同様1.24倍になれば、37,746円、1.2倍になれば36,528円であり、1.1倍だとしても、33,484円となる。

ればいいかという、そう単純にはいかない。

中間とりまとめおよび報告書では、単身世帯基準設定について、「単身世帯については、一般低所得世帯との均衡を踏まえて別途の生活扶助基準を設定することについて検討することが必要である」としている。ここでいうように「一般低所得世帯との均衡を踏まえ」て、単身世帯を設定すると、厚労省の第四回専門委員会資料によれば、第1類費と第2類費あわせて、6.5万円あたりに高齢者の生活扶助費が設定されることになる（単身高齢者、第1－5分位の「生活扶助相当支出額」）。現在の第1類費と第2類費の合計7.6万円（1級地）からは、大幅引き下げになる。

高齢者のように所得格差が大きく、しかも消費スタイル・消費構造に独自性が強い場合、生活扶助基準を低所得世帯の消費水準と比較して設定するという手法そのものが、最低生活費の設定にふさわしいのか、ちゃんとした議論をしなければならない。引き続き検討が必要な課題である。

生活保護制度の在り方に関する専門委員会の検討内容

(『司法書士』No.405、2005年11月、10-17ページ)

はじめに

生活保護制度の見直しのため、2003年8月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」(以下、専門委員会と略記)が設置された。専門委員会は同年末まで生活扶助基準の妥当性を検討し、その結果を2003年12月に「中間とりまとめ」として提出した。2004年1月からは自立支援及び保護の要件に重点を置いた検討を行い、04年12月に審議結果全体をまとめた「報告書」を提出し、その任を終えた⁵¹。

専門委員会の論点は多岐にわたるが、「中間とりまとめ」と「報告書」の提起をもとに厚生労働省はすでにいくつか重要な変更や新たな施策の導入を行っている。ここでは、そうした動きの中で、老齢加算の縮減・廃止と、自立支援プログラムの実施という2つの点に着目したい。

「中間とりまとめ」は、老齢加算の見直しを提起した。それを受ける形で、厚生労働省は老齢加算を2007年3月に廃止することを決め、2004年4月から段階的に給付額を縮減してきたのである。老齢加算とは、70歳以上の老人(または68歳以上70歳未満の病弱者)の加齢に伴う特別需要(食品、暖房費、被服費、保健衛生費、社会的費用)に対応するものである。2003年度は、1級地(東京など大都市部)を例にとれば、月額17,930円が支給されていた。それが2004年4月に月額9,670円へ、2005年4月から月額3,760円に縮減された。2006年4月には廃止され、0円となる。

70歳以上の高齢者の最低生活費が月額で2万円近く引き下げられる。これは、専門委員会が提起したこととは異なる展開であり、大きな問題を引き起こしている。この点を第一に論じておきたい。

もう一つの注目すべき動きは、生活保護における自立支援施策の展開である。「報告書」は、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、生活保護制度のイメージを大きく変える可能性を示した。改革の目玉として、生活保護において自立支援プログラムを積極的に導入することを提起した。生活保護は生活扶助や住宅扶助などの所得保障給付だけでなく、自立支援のためのサービス給付との2本柱であり、今後軸足を後者に移していくとの方向性を示したのである。なお、自立とは就労自立・経済的自立だけを意味するのではないとした。生活保護を利用しつつ、日常生活そのものを営むこと、地域とのつながりを持ち社会的に生活することが自立なのだ、生活保護で言う自立を社会福祉法に合わせて定義しなおした。

この提起をもとに、全国の自治体は今年6月から職安と連携し、生活保護における就労支援プログラムを展開することになった。ここでの現状と問題点をまとめるのが、第二の課題である。

1 老齢加算廃止とその問題点

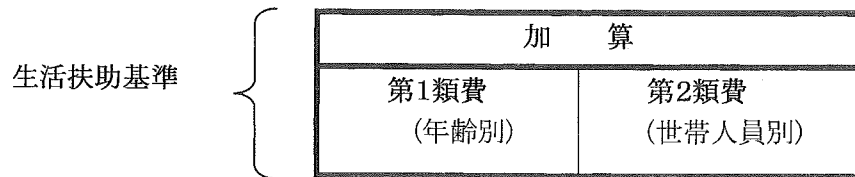
1-1 最低生活費の体系と生活扶助の構成

生活保護制度は、経常的生活費のうち、衣食のための生活扶助、家賃等住宅費のための住宅扶助、義務教育に要する費用のための教育扶助と、一時的ニーズに対応する医療扶助、生業扶助、出産扶助、介護扶助、葬祭扶助の八種類の扶助の体系から成り立っている。専門委員会は、このうち日常生活に必要な基本的経常的経費を定めている生活扶助の給付額の妥当性を検討した。

⁵¹ 専門委員会の「報告書」はもとより、「議事録」「説明資料」は厚労省のHPで公開されている。議論のポイントについては、拙稿「貧困にどう立ち向かうか」『生活経済政策』No.103 2005年8月、pp.9-14などを参照。

生活扶助の基準額(生活扶助基準)は、第一類費と、第二類費からなる(下図参照)。第一類費とは、飲食物や被服費など個人単位に消費する生活費についての基準であり、年齢別に金額が設定されている。第二類費とは、世帯全体としてまとめて支出される経費、たとえば、電気・ガス・水道代や家具什器費などであり、世帯人数に応じて基準額が設定されている。

さらに、「必要即応原則」にもとづき、特定の状態にある人には特別の需要があると認め、特別経費分の基準を加算として上積みしている。加算には、障害者、高齢、母子、妊産婦、介護施設入所者、在宅患者、放射線障害者、児童養育、介護保険料の九種類がある。



1-2 生活扶助基準の妥当性の検証

専門委員会は、生活扶助基準の検討にあたって、まず、生活扶助基準額設定のモデルである勤労3人世帯の生活扶助基準額が妥当かどうかを、「変曲点分析」を前提に、低所得勤労3人世帯の消費支出額との比較をもとに検討した⁵²。

次に、生活扶助の展開、すなわち、モデルである勤労3人世帯の生活扶助基準額を、まず第1類費と第2類費にわけ、さらに、第1類費は年齢ごとに、第2類費は世帯人員ごとに、それぞれの基準額を決めていく際の手法や乗率の妥当性について検討した。

あわせて、加算のあり方の見直しが必要だとして、高齢加算と母子加算を検討した。高齢加算に関しては、60歳代後半の単身低所得世帯と70歳代の単身低所得世帯の消費支出の比較をもとに、70歳代の受給者に高齢加算に相当する特別需要があるかを検討した。

専門委員会はモデル世帯の生活扶助基準と、生活扶助の展開に関する諸問題、及び高齢加算についての検討結果を「中間取りまとめ」(2003年12月)にまとめた⁵³。

まず、勤労3人世帯の生活扶助基準については、低所得世帯との均衡がとりあえず図られており、妥当だとの結論を下した。

生活扶助の展開に関して、三点にわたる問題提起をした。第一が、第1類費の年齢別格差の見直し(年齢区分の幅を大括りにする)、第二が、世帯人員別生活扶助基準の見直し(多人数世帯への給付が高い)、第三が、単身世帯の生活扶助基準の創設(単身世帯への給付改善)である。

高齢加算については廃止の方向で見直すべきこと、ただし、高齢者の社会生活に必要な費用へ配慮すべきことを提言した⁵⁴。

⁵² 専門委員会は、“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”を原則として、生活扶助基準額の妥当性を検証した。なお、低所得世帯と比較する前提として、「変曲点」(貧困との分かれ目)なるものの推定作業を行った。低所得世帯のうち、どの階層の低所得世帯と比べるべきか、その根拠となったのが「変曲点」の分析結果である。この結果を受けて、低所得世帯のうちでも第3-50分位から第5-50分位という層の低所得世帯を比較対照としたのである。

この検証手法が持つ問題については、拙稿「ワーキング・プアと最低生活費(貧困)基準」『ポリティック』第10号、旬報社、2005年9月、pp.82-98に詳しく述べた。

⁵³ 母子加算についての結論は最終報告書に持ち越された。

⁵⁴ 「○単身無職の一般低所得高齢者世帯の消費支出額について、70歳以上の者と60歳～69歳の者との間で比較すると、前者の消費支出額の方が少ないことが認められる。○したがって、消費支出額全体でみた場合には、70歳以上の高齢者について、現行の老齢加算に相当するだけの特別な需要があるとは認められないため、加算そのもの

1-3 高齢単身世帯に関する提言

高齢受給世帯の約9割が単身世帯である。こうした単身高齢者の生活扶助基準を総合的に見直すべきであるというのが「中間とりまとめ」の内容といえる。すなわち、先の図に示した生活扶助基準を家にとり、加算を2階部分とし、第1類費と第2類費を1階部分とするなら、単身高齢者世帯については、まず、1階部分の第1類費と第2類費の算定そのものに問題があるので、3人世帯をモデルとするのではなく、単身世帯は単身世帯として生活扶助基準を独自に設定すべきと提起したのである。1階部分をもっと手厚くすべきという含意である。それとともに、2階部分の老齢加算については廃止の方向で見直すべきこと、ただし、高齢者の社会生活に必要な費用へ配慮すべきと提言したのである。

単身高齢者の生活扶助費は、現状の1階部分だけでよいとか、まずは2階部分をとり払えという提言ではない。単身高齢者については、単身世帯モデルを設定し、1階部分の基準額(第1類費と第2類費に相当する基準額)を定め直すことと、社会生活に必要な費用へ配慮しつつ2階部分の加算を廃止することの二つが課題なのである。1階部分と2階部分をあわせて見直すことなしには、単身高齢者の生活扶助基準額を確定できないはずである。

1-4 老齢加算廃止の意味

「中間とりまとめ」に至る議事録から明らかなように、専門委員会の含意は、加齢に伴う特別需要を老齢加算という形態で保障するのではなく、その一定部分を1階部分に含ませるか、または社会参加扶助など別途の扶助を創設し、対応すべきであるというものであった。それを前提して、老齢加算を廃止の方向で見直すべきとしたのである。しかし、現実には老齢加算の縮減だけが先行している。高齢者の生活扶助に関するその他の見直しは具体化されていない。

全般的な調整なしに老齢加算がすでに現時点で1.4万円も縮減されてしまい、高齢者の加齢に伴うニーズが充足できない事態を引き起こした。老齢加算として定額(17,930円)を給付するほどのニーズが統計上認められないとしても、個別に特別の需要を持っている高齢生活保護受給者がいることは否定できない。専門委員会は今まで認めてきた特別需要に対し、給付そのものをしないと提案したのではなく、加算という形態で定額給付することを廃止の方向で見直すべきと提起しただけである。定額給付としての老齢加算を廃止したなら、今度は、高齢者の特別需要を個別に認定し、給付することになるはずである。特別需要認定の手続きを簡素化し、給付特別基準を設定し、特別需要の個別認定を早急に行う必要がある。

ただし、問題はこうした個別のレベルの対応では済まないところにある。老齢加算の廃止が先行するなら、生活保護費では70歳以上の高齢受給者、とりわけ高齢単身受給者の最低生活を満たせない事態がもたらされてしまう。専門委員会の結論は、老齢加算に見合う特別需要はないということだけである。老齢加算を廃止しても、第1類費と第2類費を合算すれば最低生活費として十分な額になると立証したわけではない。単身高齢者に生活扶助基準として月額どれだけの金額を保障すべきかを明確に示したわけでもない。老齢加算を廃止すれば、最低生活費を下回ってしまう恐れが大きいのである。

老齢加算を受けていた時でも高齢受給者は社会参加ができず、孤立して暮らしていた⁵⁵。老齢加算が大きく縮減された現在は、加齢に伴う特別需要が充足できなくなっているだけでなく、地域社会の中で、近隣や友人との社会的なつながりを持った文化的な最低生活を営めなくなっている恐れが大きいのである。

については廃止の方向で見直すべきである。ただし、高齢者世帯の社会生活に必要な費用に配慮して、生活保護基準の体系の中で高齢者世帯の最低生活水準が維持されるよう引き続き検討する必要がある。

○また、被保護世帯の生活水準が急に低下することのないよう、激変緩和の措置を講じるべきである。」(「報告書」より)

⁵⁵ 第二回専門委員会に提出された「社会生活に関する調査」結果より。

2 利用しやすく、自立しやすい生活保護へ

専門員会は、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観点から、生活保護制度を「利用しやすく自立しやすい」制度へ変える必要があると提起した。

本年4月の生活保護受給世帯（被保護世帯数）は102万世帯、生活保護受給者数は145万人である。生活保護受給世帯は過去最高数を更新している。ただし、受給者数をみると過去最高なわけではなく、現在の受給者は1984年の水準に戻っただけである。受給世帯数の急増と受給者数の増加のスピードにギャップがあるのは、単身受給世帯が急増しているからである。

生活保護受給世帯の様相はこの20年間に大きく変わった。単身世帯が現在では全体の75%を占めている。高齢者世帯が46%とほぼ半数に達し、傷病者・障害者世帯が36%である。標準モデル世帯であるはずの勤労3人世帯が受給世帯の中から姿を消してしまった。受給者の年齢構成も大きく変わった。60歳台と70歳以上が急増しており、逆に19歳以下は84年と比べて減少が著しく、30歳台、40歳台も減少したままである。就労可能な人を世帯主、世帯員に含む勤労世帯（稼働世帯）が生活保護を利用できないでいるというのが現状である。

生活保護制度を「利用しやすく自立しやすい」制度に変える第一の課題は、就労可能な人が生活保護を利用できるようにすることである。そのためには、生活保護の受給要件である「稼働能力活用要件」の見直しが必要である。同時に、第二の課題として、就労可能か就労不能を問わず、全ての生活保護受給者に対し、広い意味の自立支援サービスを提供することである。

2-1 稼働能力活用要件の見直し

(3) 稼働能力を活用しようにも活用できない状態

生活保護の受給要件として「稼働能力を活用していること」という規定があるため、稼働能力を有する人（就労可能な人）はたとえ要扶助状態である（生活に困窮している）のが明らかでも、稼働能力を活用していないと（稼働活動をしていないと）要件に欠けてしまい、生活保護を受給できない。この受給要件の解釈については批判もあり、稼働能力を活用していなくても保護を給付する場合もあるという運用も行なわれてきた。しかし、稼働能力があるから、稼働年齢だからという理由だけで保護の申請を受け付けないという法に反する窓口対応をしている自治体も多く、様々な混乱が生じている。

専門委員会の立場は、求職活動をしているのに仕事がなく、働けないでいる生活困窮者に生活保護を給付できるようにしようというものである。稼働能力を活用しようにも活用できない状態を認め、そうした状態の人は保護の受給要件を満たしていると判断しようということである。現状では、稼働能力のある人からの保護申請に対し、福祉事務所はその地域の有効求人倍率や、職安（ハローワーク）に求人があるという抽象的な就労可能性をもとに、その人には就労する場がある、稼働能力を活用できるはずだと判断してきた。こうなると、一生懸命仕事を探している人でも、稼働能力を活用できるのに活用していないとされ、申請が拒否されてしまうのである。

「報告書」が、本人が抱える就労阻害要因など諸条件を踏まえたうえで地域の求人状況を把握すべきとしている点が重要である。求人があるという抽象的な可能性にもとづくのではなく、その人が持つ就労阻害要因や可能性をしっかりとアセスメントし、その人が実際に稼働能力を活用する場が有るのかを見極めなければならない。そうなれば、稼働能力を活用しようにも活用できない状態にあるのだから保護を適用する、と判断を下す可能性が広がるのである。

(4) 生活保護の要件を二重基準に

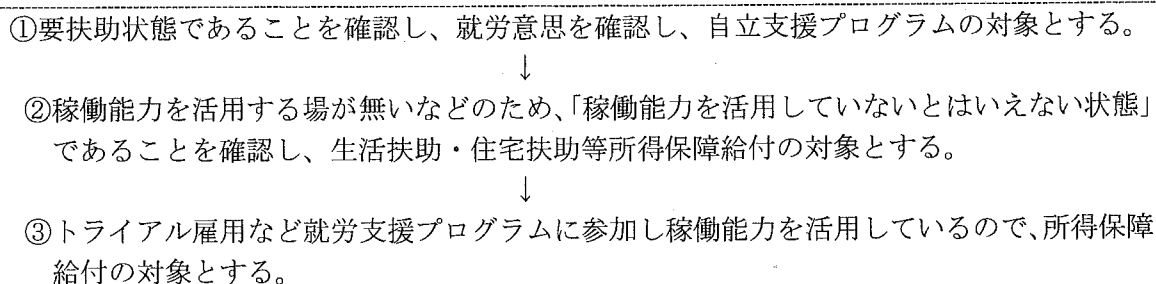
「報告書」は、自立支援プログラムの導入に伴い、所得保障給付に先立ち生活保護の第二の柱である自立支援サービス給付を早めに行なうとの方向を示した。所得保障金銭給付の支給

決定とは別に自立支援サービス給付の要件を設定し、自立支援サービス給付を先行して決定できるようにせよとの含意である。具体的には、自立支援サービス給付については、生活に困窮しているという事実の確認と、稼働能力を活用する意思の確認をして、適用を開始せよと提起した。

こうなると、福祉事務所は、就労の意思があると答えた申請者に対しては、たとえその人が稼働能力を活用していないように見えたとしても生活保護による自立支援サービスの対象者としなければならない、まずはどんなニーズや諸問題および可能性を持った人なのかというアセスメントを始めることになる。その上で、広義の自立支援サービスを実際に提供しなければならないのである。

(3) 稼働能力のある人の受け入れ方

上記の(1)、(2)が具体化するなら、福祉事務所は、稼働能力のある要扶助者を次のような流れで生活保護制度の中に受け入れることになる。



まずは自立支援のためのアセスメントを①で行なうという順序になる。自立支援は、当然、就労斡旋など就労自立のためだけのものではない。生活困窮状態にある人にとっては、就労前の支援すなわち、日常生活支援、地域生活支援がまず重要である。多重債務を整理するなど、生活の安定と再建こそが自立の前提である。アセスメントを通じて広義の自立支援のニーズを明らかにし、具体的な自立支援サービスのプログラムを決めることになる。

①でアセスメントがしっかりできれば、多くの人はおのずと②の所得保障給付につながっていくということになろう。アセスメントを通じて、それぞれが多様な問題を抱えていて「稼働能力を活用しようにも活用できない状態」であることが明らかになるからである。また①で本人が抱えている就労阻害要因を丁寧に分析するなら、②において、その人にあった就労の場が現実存在するかどうかの見極めも確実になる。

2-2 自立支援プログラムの実施

就労可能であっても、ほとんどの生活保護受給者は健康問題や多重債務をはじめとする自立を阻む何らかの課題を抱えている。自立阻害要因は多様であり、それゆえ、就労支援だけでなく、身体や精神の健康を回復・維持し、日常生活において自立した生活を送るための支援や、社会的なつながりを回復・維持して地域社会の一員として充実した生活を送るための支援、多重債務処理の支援など、自立支援の内容も多様でなければならない。組織的、体系的な自立支援プログラムが求められるのである⁵⁶。

(1) 実施状況

⁵⁶ 自立支援プログラムとは、生活保護の実施機関（福祉事務所）が管内の被保護者全体の状況を把握した上で、被保護者の状況や自立阻害要因について類型化を図り、それぞれの類型ごとに取り組むべき自立支援の具体的内容および実施手順等を定め、これに基づき個々の受給者に必要な支援を組織的に実施するものである。

各地の自立支援の実施状況を見ると、「生活保護受給者等就労支援事業」を優先し、自立支援を就労支援に限定し、しかもその支援対象者となる人を厳選する形で取り組みが始まっている。

全国の職安（ハローワーク）に100名のコーディネーターと70名弱のナビゲーターが配置された。安定所担当コーディネーターと福祉事務所担当コーディネーターによる「就労支援メニュー選定チーム」が対象者に面接し、メニューを選択している。対象者は、「稼働能力を有する者」、「就労意欲がある者」、「就職に当たって阻害要因がない者」「事業への参加に同意している者」の4つを満たす、すぐに就労できそうな人が選別されている。就労支援の内容は、5つあるメニューのうち、現時点では「一般の職業相談・紹介」の実施がほとんどのようである⁵⁷。

（2）職安との連携の意義

自立支援を就労支援に限定し、対象者も限定しているのは問題である。ただし、「生活保護受給者等就労支援事業」そのものが持つ意味は大きい。福祉事務所の要請にもとづき職安（ハローワーク）が体系的に就労支援を実施する仕組みがつくられたわけであり、こうした形で職安の関与・役割が明確になったことの意義は大きいのである。

今後支援対象者が広がれば、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を職安が確保できるかどうか問われてくる。職安としては5つのメニューの提供にとどまるのではなく、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。

なお、すでに全国100自治体が合計250名ほどの就労支援相談員を独自に福祉事務所に配置し、就労支援に取り組んできた。地域によっては、自治体の役割と、職安の役割との重複を整理する必要があるかもしれない。自治体は就労そのものの支援ではなく、生活支援の側面に力を注ぐということになるのか、自治体としても自治体独自の職業紹介に取り組むという方向に進むのか、検討が必要となろう。

（3）自立支援の広がり

初年度として必要なのは、就労支援で成果をあげるだけでなく、地域の中に広義の自立支援のニーズがどれだけあるかを把握し、どう段階的に対応していくかをしっかり検討すること、すなわち広義の自立支援に長期的な視野で取り組み始めることであろう。

こうした視点から注目すべきは、東京都の取り組みである。東京都は就労支援事業に力を入れる一方、都独自に「被保護者自立促進事業」として社会参加活動支援、地域生活移行支援、健康増進支援などに取り組んでいる。なお、新宿区は東京都のこうした動きを受け、生活保護受給者全員を対象に「新宿らいふさぼーとプラン」という基本的な生活習慣の確立や、被保護者が地域で「生活する力」を育む事業を開始している。

おわりに

高齢加算の段階的廃止に対しては、全国で600件以上の審査請求がだされた。今年4月には高齢加算削減の取り消しを求める訴訟がおこされている。加算の問題にとどまらず、生活保護の給付水準全体が問い直されていくことになるろう。

自立支援については、一方で、制裁ための道具に使おうという動きと、他方で、自立支援サービスに対する権利性を求める動きとの対抗が生じることになるろう。生活保護受給者

⁵⁷ メニューは、「ハローワークにおける就労支援ナビゲーターによる支援」、「トライアル雇用の活用」、「ハローワークにおける公共職業訓練の受講あっせん」、「生業扶助等の活用による民間の教育訓練講座の受講勧奨」、「一般の職業相談・紹介の実施」の5つである。

の同意を得ること、プログラムや支援の内容は必要に応じて何度も見直すのが原則である。取組が不十分だからといって、文書による指導・指示や、保護の不利益変更（保護の変更、停止、廃止）を安易に行なってはならない。「自立支援プログラムがあくまで被保護世帯の生活再建を目的とするものであること、また、生活保護は最後のセーフティー・ネットであることを十分考慮」（「報告書」）しなければならないのである。

今後、自立支援給付への権利性が認められるようになるのか、また、自立支援ニーズを満たすサービス体制をつくるためにはNPOの力がどのように発揮されていくのか、今後の展開をしっかり見守りたい。

生活保護制度の見直しと『自立支援プログラム』の導入

(『Shelter-less』27号、2005年12月、50-59ページ)

はじめに

昨年2004年12月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」(以下、専門委員会)は1年半にわたった議論の結果を「報告書」としてまとめた⁵⁸。

専門委員会はその中で、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、生活保護制度のイメージを大きく変える可能性を示した。改革の目玉としては、生活保護において自立支援プログラムを積極的に導入することを提起した。生活保護は生活扶助や住宅扶助などの所得保障給付だけでなく、自立支援のためのサービス給付との2本柱であり、今後軸足を後者に移していくとの方向性を示した。なお、自立とは就労自立・経済的自立だけを意味するのではないとした。生活保護を利用しつつ、日常生活そのものを営むこと、地域とのつながりを持ち社会参加をすることが自立なのだ、生活保護で言う自立を社会福祉法に合わせて定義しなおした。

生活保護財政支出を削れという外圧が強い中で、「三位一体改革」をめぐる国と地方の財源・事務関係の混乱を背景にまとめたのがこの「報告書」である。それを反映した内容を含んでいる。ただし、自立支援という考え方と「ソーシャル・インクルージョン(社会的包摂)」という考え方を融合した流れが底流となっているのも確かである。就労を介してだけ社会と接合するのではなく、市民生活への全面的なインクルージョン(包摂)を可能とするために、生活保護制度を改革していこうという方向が示されている。

この報告書を受ける形で、今年度から全国の福祉事務所は自立支援プログラムを実施することになった。各地の状況をみると暗中模索、試行錯誤という感もあるが、積極的に評価すべき経験を積み重ねているところもでてきている。

自立支援がちゃんとしたものとなるように支援策の内容と実施体制を作り上げていかなければならない。同時に、自立支援プログラムを受給者の締め付けのために使おうという間違った方向に歯止めをかけなければならない。また、自立支援に取り組むことが、生活保護の入り口を広げることにつながるようにしなければならない。そのためのポイントは稼働能力活用要件の見直しである。報告書の稼働能力要件の見直しに関する提起が具体化されるなら、生活保護を利用しやすくし、保護の入り口を広げることになる。要扶助状態にある人への就労支援及び就労指導にも変化を引き起こすのである。

1 稼働能力活用要件に関する見直し

生活保護の受給者は、高齢者、傷病・障害者がほとんどというのが実態である。「利用しやすく自立しやすい」生活保護制度にするには、稼働年齢層を受け入れ、自立を支援できるようにすることが最大の課題である。そのためには稼働能力活用要件に関する見直しが必要である。報告書に盛り込まれた3点にわたる問題提起を活用する必要がある。

⁵⁸ 専門委員会の「説明資料」「議事録」「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。

(1) 仕事を探している生活困窮者（稼働能力があり、就労の意思のある要扶助者）に生活扶助や住宅扶助などの所得保障給付を可能にするため、稼働能力を活用しているかどうかの判定に関する指針を作る。

生活保護の受給要件として「稼働能力を活用していること」という規定が置かれている。稼働能力を有する人（就労可能な人）は、たとえ生活に困窮しているのが明らかでも、稼働能力を活用していないと（稼働活動をしていないと）要件に欠けてしまい、生活保護を受給できない。専門委員会の提起は、働く意思があり求職活動をしているのに仕事に就けず、働けないでいる生活困窮者には、生活扶助を給付しようということである。そのために、稼働能力の有無や、稼働能力を活用しているかどうかを客観的に判断できる指針を作ることを提起した。

失業状態にある人は、いくら職探しを活発にしていたとしても求職活動自体は稼働活動ではなく、稼働能力を活用していることにはならない。こうした人たちに生活保護を給付するには、稼働能力を実際に活用しているわけではないが、稼働能力を活用する場が無いために稼働能力を活用しようにも活用のしようがないのであり、「稼働能力を活用していないとはいえない」のだという判断を適用することになっている。福祉事務所は、求職活動をしているのに仕事に就けないでいる人からの生活保護申請に対して、「稼働能力を活用していないとはいえない」のだから稼働能力活用要件はクリアしている、生活保護を受給する要件を満たしていると判断し、生活保護を給付するのである。

面倒な言い回しだが、「稼働能力を活用していること」という規定をクリアするには、このような遠回りの論理が必要なのである。稼働能力のある失業者（林勝義さん）が、名古屋市が生活扶助・住宅扶助を給付しなかったことを不当として最高裁まで争った「林訴訟」において確定した論理である⁵⁹。

問題は、指針作成の際、稼働能力を活用する場の有無の立証方法をどうするかによって、稼働能力のある人全員が保護の対象から排除されてしまいかねないことにある。林訴訟では地裁と高裁で立証方法が異なり、異なった判決となった。名古屋地裁は、林さんの実情をもとに申請当時林さんに稼働能力があるといっても重労働に従事する能力が無かったこと、申請前に可能な限り就労し求職活動もしており明らかに就労意思を有していたことを認めたとうえで、当時の日雇労働市場の深刻な状況では林さんにとって稼働能力を活用する場が無かったのだと判断した。林さんは稼働能力を活用しようにも活用の場が無かったのだから、「稼働能力を活用していないとはいえない」のであり、生活保護の受給要件を満たしていたと名古屋地裁は判断し、林さんの生活保護申請を拒否した名古屋市の決定を取り消したのである。

それとは逆に、名古屋高裁は、林さんは就労意欲があり一定の求職活動をしていたと認めたとうえで、有効求人倍率の数値やハローワーク（職安）に求人があることをもとにして、「稼働能力を活用する場はあった」と判断した。林さんがちゃんとした求職活動をしているれば仕事につけたはずだ、仕事はあるのに就労しなかった、「稼働能力不活用」だと判断し、名古屋市の決定を認めたのである。この判決は最高裁で容認されている。

名古屋高裁の立証手法を原則にするなら、有効求人倍率が高まったとか、ハローワークに求人が出ているということだけをもとに「稼働能力を活用する場はある」と判断されてしまいかねない。必死に求職活動をしている人でさえ、稼働能力を活用する場はあるのに就労しなかった、稼働能力を活用していないとされ、生活保護を受給できないことになってしまうのである。

報告書が、本人が抱える就労阻害要因など諸条件を踏まえたうえで地域の求人状況を把握するとしている点が重要である。報告書は稼働能力そのものは可変的なものと見るべき

⁵⁹ この林訴訟の経過と論点については藤井克彦「ホームレス生活保護裁判の現段階」（『賃金と社会保障』No.1297、2001年5月上旬号、pp.4-7）を参照。

であるとも提起している。時間の流れの中で稼働能力は高まったり、低下したりするのである。しっかりしたアセスメントをもとに、その人が稼働能力を活用する場が有るのかどうかを判断しなければならない。

言うまでもないが採用を決めるのは求人側の企業である。企業がハローワークに求人を出す際には、性別や年齢による差別表記をしないという指導を受けている。求人票からは実際に企業がどのような人を採用するつもりなのか真意を見て取ることはできない。企業の採用方針・採用基準は企業ごとに千差万別であるし、同じ企業でも採用する職種ごとに異なっている。応募可能に見える求人票があることと、実際に採用されることとは、当たり前であるが、まったく別である⁶⁰。

その人が実際に働くことができる場があるのかどうかを客観的に判断する指針を作る際には、以上を踏まえる必要がある。いずれにしても、有効求人倍率やハローワークに求人が出ているという抽象的な就労可能性をもとに「就労の場がある」などと判断すべきではないということである。早急に客観的指針を確定し、働く意思があり求職活動をしているのに安定した仕事に就けずにいる生活困窮者に生活扶助を給付できるようにしなければならない。

(2) 生活保護の要件を二重基準にする。自立支援サービス給付の開始要件を生活扶助・住宅扶助などの所得保障給付の要件とは別にし、自立支援給付を早めに給付できるようにする。

就労可能な人への自立支援給付は、生活に困窮しているという事実の確認と、稼働能力を活用する意思の確認だけをして、給付を開始すべしという提言である。稼働能力を活用しているかどうかの判断なしに自立支援を開始するのである。この場合の自立支援は、当然、就労支援に限定されない。日常生活支援・地域社会生活支援を含んだ広い内容の自立支援である。

こうなれば稼働能力のある人は生活保護の自立支援給付を受けやすくなる。他方、福祉事務所は就労可能な申請者への対応を変えることになる。就労の意思があることを示した申請者に対しては、たとえその人が稼働能力を活用していないように見えたとしても、自立支援の対象者としなければならないのであり、まずどんなニーズや自立阻害要因および可能性を持った人なのかというアセスメントを始めることになる。それをもとに、生活再建のために、また、地域で社会的な生活をおくるために、広義の自立支援サービスを実際に提供し始めることになる。

こうした自立支援サービスは最低生活保障の一環である。自治体の裁量に任せればよいという性格のものではない。

(3) 稼働能力活用要件規定をなくすべきである（付記意見）。

(1)、(2)の見直しをしても、稼働能力を活用する意思に欠ける人は保護の対象とはならない。要件を徹底的に見直し、要扶助状態にある人すべてに所得保障給付と自立支援給付をセットで提供すべきとの意見である。

たとえば、「ニート」など就労意思に欠けているように見える人、就労意思を示せない人

⁶⁰ 実態については、拙稿「雇用失業対策から社会保障の架け橋は？」『Shelter-less』、No.14、2002年、P.81-2、村上英吾「東京都の自立支援センターにおける就職活動」『Shelter-less』No.26 2005年 P.82-122、参照。