

なぜ解体なのか、どのように編み直すのか？

「生活保護解体論」
～セーフティネットを編み直す

日本女子大学名誉教授 岩田正美

2023.5.28 日本社会福祉学会

本日の報告

- なぜ、いま、生活保護の解体が必要なのか

生活保護バッシングと 生活保護の一般扶助としての機能不全のなかで

「素晴らしい生活保護」を水際作戦から守ることが必要なのか？

あらためて生活保護制度それ自体の矛盾を考えたい

- 解体とは8つの扶助を、ニーズとその充足方法に照らしてバラしてみること
- それらを、社会保険、他の福祉サービスなどと接合して、複数の経路でのセーフティネットを編み直す
- いずれも、生活保護単独ではなく、日本の社会保障全体のなかで考える必要がある

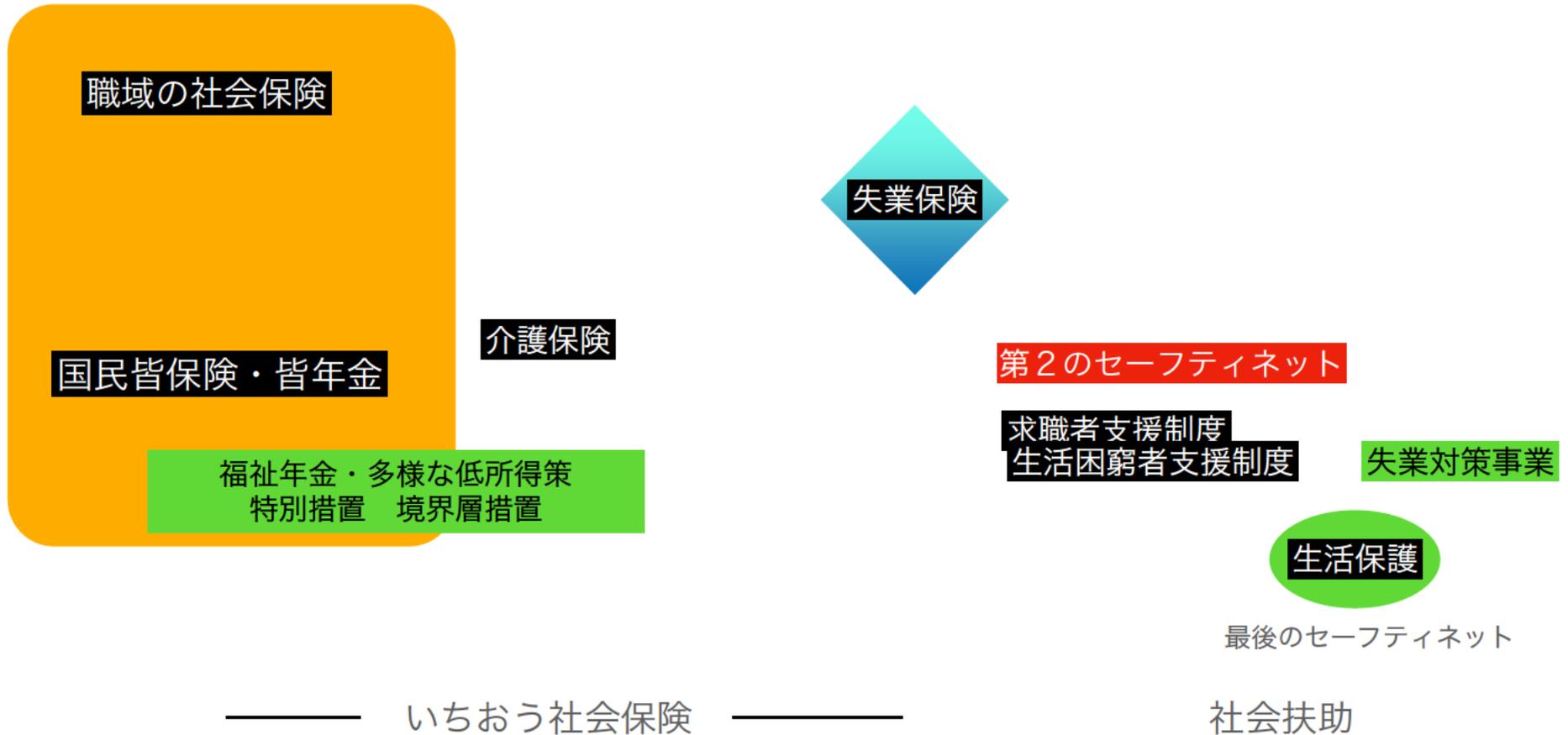
おさらい：社会保障と社会扶助（生活保護）

- 社会保障は、社会保険を中心に組み立てられていることが多い
- 社会保険には限界（保険料拠出条件）があるので、税による事後的救済として社会扶助がこれを補完
- 保険と扶助の組み合わせによるセーフティネット
- 組み合わせは、複数あってもかまわない：失業保険＋失業扶助、医療保険＋医療扶助など
- 社会保障には、サービス保障が加わることもある
- 社会保障には、児童手当などの保険でも扶助でもない所得保障も存在している
- 保険料と税金の区別は近年では曖昧になり、オランダなどのように両者を統合して徴収している

日本の社会保障の特徴

- 1960年前後に、国民皆年金・皆保険という、国民全部を対象とした社会保険制度が形成されこれに職域保険も加わって、社会保障の中核となっている。
- 労働保険は別扱い（失業や労災保険）
- 国民皆年金・皆保険制度の内部に、低所得者を救済する扶助的な制度が多様に設定されている。特に年金は無拠出（保険料を取らない）の福祉年金が先に作られた。
- だから、保険と社会扶助のセットは、生活保護との関係ではあいまいであり、社会保険と内部の低所得者対策として設計されてしまった。
- 介護保険は介護扶助を創設したが、介護保険に付帯ではなく生活保護に入れ込まれている
- 生活保護は1950年時点のまま、最後のセーフティネットといわれる「救貧的」位置

日本の社会保障と生活保護の独特な位置



生活保護の周縁的な位置づけの拡大

- バブル崩壊後の、失われた20年と非正規雇用の拡大に対して、失業保険の拡大が図られたが、生活保護の積極的な活用はなされなかった。
- 生活保護ではなく、その手前に「第2のセーフティネット」として、生活保障としては中途半端な「求職者支援法」（職業訓練と受講給付金：2011）と「生活困窮者自立支援法」（包括相談、就労準備、家計改善の三位一体的展開、住居確保金、一時生活支援、2013）が導入された。
- 大都市で拡大したホームレスについては「ホームレス自立支援法」（2002）が時限立法として導入されたが、やがて「生活困窮者自立支援法」の一時生活支援事業における一定の住居を持たない生活困窮者として仕切り直され、宿泊場所や食事の提供事業が行われている。→つまりホームレスの貧困でさえ、生活保護の一步手前という奇妙な位置付け。
- 一時生活支援の枠で、子どもの学習支援なども位置付け。被保護世帯の子供の大学進学時の一時金給付など、生活保護の一步手前だけでなく、被保護世帯への援助まで含む。
- 90年代半ば以降の民間のパーソナル・サポート系を全て「生活困窮者」に取り込もうとしている。では、生活保護＝生活に困窮している国民とはどう差異化されるのか

生活保護の制度上の基本問題

①対象規定：「生活に困窮している国民」が対象
「国民が生活に困窮している時」であるべきだった（籠山京の批判）

②「全体的貧困」を「全一的に救済」

8つの扶助の部分使いができない。

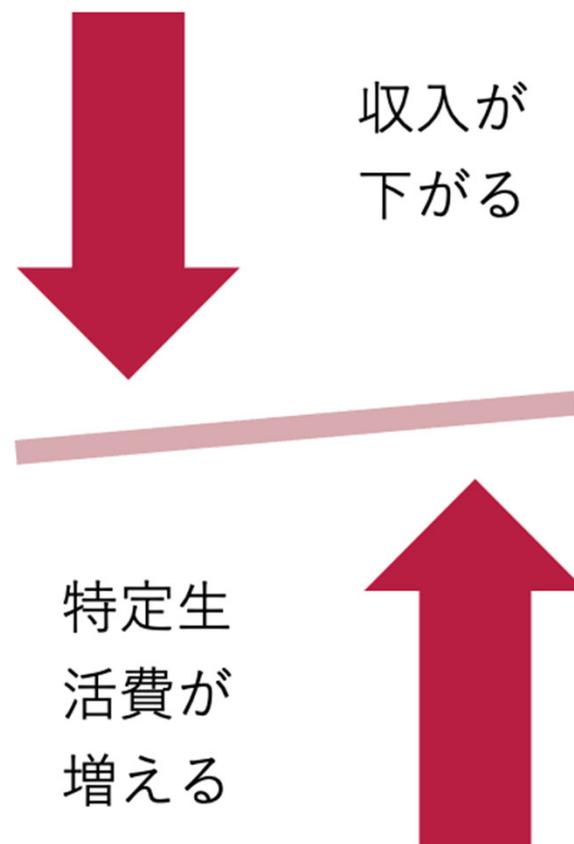
小山進次郎と籠山京の論争：

小山は「なにもかも失った全体として貧困な層」への対処という理解

籠山は 貧困の二つの側面に注目し、生活費の膨張による貧困へは部分使
いで対処しようと主張

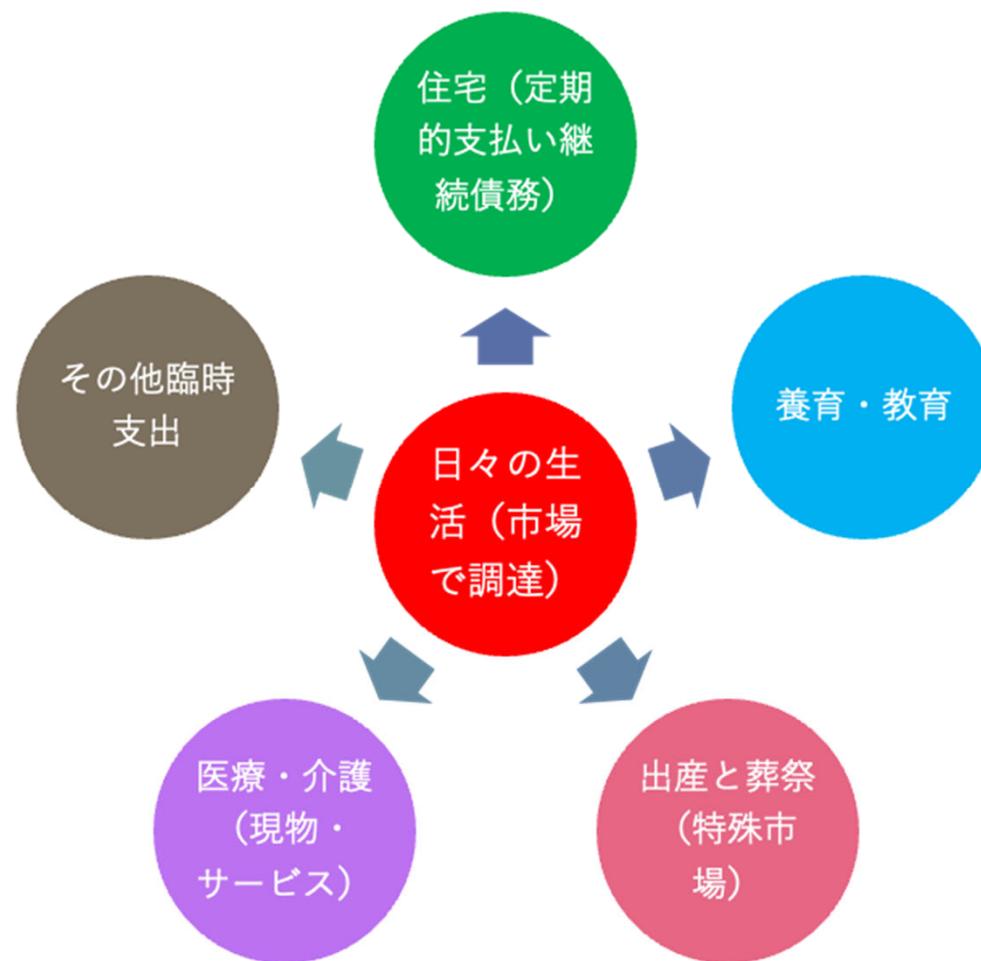
貧困が生じる2つの場合

- 貧困は収入減から生じる
失業、減給、退職など
- 貧困は支出増からも生じる
児童養育費、医療費、介護費、住宅費など
支出増による生活困窮へは部分的援助がありうる



生活保護の8つの扶助はニーズとその充足方法の違いに対応しているはず

- 日常生活の必需品（市場調達、貨幣給付が適当）
- 特殊財①住宅＝定期的支払い継続債務
- 特殊財②社会サービス（現物サービスに意味があり、特殊市場）
- 特殊財③ 出産、葬祭（利用しないわけにいかない、特殊市場）
- 臨時支出 臨時的一時的需要



③生活保護の基本問題 加算制度の迷走

- 無差別平等の一般扶助にたいする 「その場限りの」 特別需要への即応という体裁
- 実質的に世帯類型別の貧困線の設定
- 他制度との連動とその廃止
生保の収入認定との関係で
- いくつかの特別基準による切り抜け
- 基準表に明記されていない特別基準は知る人ぞ知る
- 需要十分原理が貫いているともいえないので、迷走している

| | |
|--------|------------|
| 1949年 | 母子加算（飲食） |
| | 障害者介護加算 |
| 1952年 | 障害者本人加算 |
| 1960年 | 福祉年金と連動 |
| | 老齢加算開始 |
| 1961年 | 障害者介護料特別加算 |
| 1971年 | 重度障害者家族介護料 |
| 1975年 | 福祉年金との連動廃止 |
| 1976年 | 介護加算の新設 |
| | 他人介護料 |
| 2004年～ | 老齢加算の廃止 |

皆保険／皆年金体制と生活保護

- 生活保護の取り扱いのちぐはぐ
国保と介護保険で異なった対応 生活保護利用になると国保から適用除外となり医療扶助が対応。介護保険は生活保護利用者も保険加入となっている
- 国保・国年、介護保険における、内部での「低所得者対策」の拡大
国保、介護保険、障がい福祉サービスなどにおける「特例」「境界層措置」の実施
保険料や費用負担によって生活保護基準以下になる場合に、以下にならないような措置をそれらの制度内で実施する
- 国保における福祉年金の取り扱い。1959年福祉年金を先行させながら、それを国保法の内部に規定し、しかも1962年には保険料免除期間への国庫負担の導入により国保の中に吸収してしまうという荒技。小山進次郎は社会保険中心主義
- 他方で、低所得層を取り込んだ広く薄い国年制度の普及によって、低年金＋生活保護の高齢世帯を増加させた
- 低所得基準（たとえば住民税非課税限度額）と生活保護基準は金額として近似であるといわれているが、低所得基準が上でなくてはならないのではないのか

近年の社会保障改革

- 国民皆保険・皆年金制度における、税による低所得者対策の拡大
- 国民皆保険・皆年金の持続のための「支援金」の創設 保険料の一部を税のように使い始めている
- 税と保険料の技術的差異は、かなり小さくなっている。子ども対策への保険料案
- 低所得対策と生活保護基準の関係は不明確
- いずれにしても、生活保護の孤立した位置はそのまま。基準の引き下げだけが進んでいる。
- 住居確保金などの住宅保障へのニーズの高まりは明確

どうすればよいか

- 生活保護を今のままで強化する・・・「生活保護を守る」「水際作戦」を阻止
- 生活保護の8つの扶助を解体して、一般制度との補完関係を明確にさせる
- 「守る」のがだめな理由

全体として貧困な「層」への全一的給付という古いスタイルの救貧を引きずる

- 生活保護はどこまでも利用しないほうが良い制度として位置することになる。
- 住宅扶助の独立、新たな働き方、家族の変化に適した生活保障を、生活保護の解体から展望する

解体と再生の基本

- ニードの違いに着目（8つの扶助）
- 充足方法の違い：貨幣給付と現物サービスに分ける
- 他の社会保険サービスとの接合
- 保険（＝リスク管理、対価性）と扶助（＝税による所得再分配）の技術的違いにこだわらない
- 保険も扶助も福祉国家の中でかなり変質
- 憲法25条は社会保障全体の基礎

解体と再生の例示

| ニーズの違い | 充足手段の違い | その他 |
|--------|-----------|-----------------------------|
| 医療・介護 | 現物サービス | 国保、介護保険とドッキング 周産期医療の無料給付 |
| 養育・教育 | 現金＋サービス | 児童手当 遺族年金 就学支援の拡大 学費無料化等 |
| 住居 | 現金／現物 | 住宅手当／多様な支援住宅 |
| 日常生活費 | 現金 | 基礎年金などへ付置 |
| 臨時的費用 | 現金／現物サービス | 葬祭、その他臨時費 |

今後の議論

- 貧困線の設定をどうするか：

日常生活費の支給（生活扶助部分）における最低生活費算定は維持

- ただし複数または幅をもたせる

（生活扶助基準とその上の低所得基準など）

- 特に、課税基準（非課税限度額など）との整合性をもっと議論すべき

場合によって負の所得税のような方式にすることもありうる

- 資産要件：資産形成を促す視点も必要 現代生活に即した耐久財の保有

- 保障単位：夫婦、夫婦と子 単身モデル