

## 子どもの貧困問題からみた生活保護制度改革

立教大学 湯澤直美

### はじめに

2013年春、生活保護基準を引き下げる国の予算が成立し、8月1日から保護基準の引き下げが実施されている。また、「社会保障・税一体改革大綱」において提示された生活保護法の一部を改正する法律案・生活困窮者自立支援法案は、6月4日に衆議院で可決された。その後、参議院で審議が続けられたが、政治的な混乱のなか、この2法案は6月26日に審議未了・廃案となった。これを受けて、厚生労働省は今秋の臨時国会での2法案の再提出・成立を目指すと報道されている。結果として、生活保護基準の引き下げが先行して実施されている現在、今後どのように改正法が提起されるのか、注目されている。

今回の生活保護制度改革（以下2013年生活保護改革）の内容と評価については、本シリーズ第3回目の木下武徳氏のレポート（『学会ニュース』No63 2013年6月発行）にまとめられている。今号では、子どもの貧困問題に焦点を絞り生活保護制度改革を検討したい。

### 1. 生活保護世帯における子ども

検討に先立ち、生活保護世帯にはいったいどれくらいの子どものいるのか、という点をおさえておこう。「平成23年被保護者全国一斉調査」（厚生労働省）をもとに計算すると、全国の被保護人員は計202万4089人、このうち0歳から17歳以下の子どもは計28万5624人であり、総人員の14.1%を占めている。これに18歳・19歳の子どもを加えると、30万4879人・15.1%となる。生活保護をめぐるのは単身世帯の増加が注目されがちであるが、被保護人員の6～7人に1人が子どもであることは、もっと共有されてよい事実である。

その内訳をみると、乳幼児期にあたる年齢階層（全国一斉調査の統計区分では0歳～5歳以下）は6万937人であり、これは19歳以下の子ども総数の20.0%にあたる。教育扶助受給人員から小学校該当人員をみると、9万3929人・30.8%、中学校該当人員は6万2292人・20.4%である。高等学校等就学費受給人員から高校等該当人員をみると7万5055人・24.6%となる。近年では、子どもへの自立支援プログラムとして高校進学プログラムなどが各地で取り組まれ始めているが、19歳以下の子ども総数の約5割を占める乳幼児・小学生への着目も必要であることがわかる。加えて、19歳以下の子どものうち、就労している者が1万3690人（4.5%）いることにも留意が必要である。

では、これらの子どもはどの世帯類型に属しているのか。母子世帯が多いことは想像に難くないものの、「母子世帯」に属す19歳以下の子どもは、子ども総数の62.7%にとどま

る。子ども総数の 22.6%が「その他の世帯」、13.7%が「傷病・障害者世帯」に属し、残る 1.0%の子どもは高齢者世帯に属している。傷病や障害をもつ親や高齢者と暮らす子どもの存在が確認される。また、子ども自身の傷病や障害ゆえに生活保護を必要とする世帯も多いものの、そのようなデータを把握できる政府統計がなく、不可視な実態となっている。

更に重要な数値がある。19歳以下で世帯主になっている世帯の存在である。つまり、被保護世帯総数 147万 2230世帯のうち、世帯主が 19歳以下である世帯が 2320世帯存在する。世帯類型別にみると、19歳以下の世帯主は「その他の世帯」で最も多く 1180世帯、「障害世帯」510世帯、「傷病世帯」330世帯、「母子世帯」300世帯である。保護者のもとで暮らせない子ども自身が障害や傷病により生活保護受給に至る場合や 10歳代での出産によって母子世帯になる場合など、その態様は様々であるが、生活保護上の「子ども世帯主世帯」の存在については、子どもの貧困問題を捉える際に見逃してはならない現実である。

## 2. 生活扶助基準引き下げの影響

### (1) 引き下げの概要

2013年生活保護改革の柱のひとつが、生活扶助基準の引き下げである。生活扶助基準について、政府は、「2013年1月にとりまとめられた社会保障審議会生活保護基準部会における検証結果や物価の動向を勘案するという考え方に基づき、必要な適正化を図る」こととした。基準額の見直しに当たっては、激変緩和の観点から見直し後の基準生活費が現行の基準生活費の 10%を超えて減額とならないように調整するとともに、3年程度かけて段階的に実施するという<sup>1</sup>。生活扶助基準の引き下げによって、2015年度までに生活保護予算は約 670億円（国費ベース）削減される。

引き下げの影響は年齢・世帯構成、居住地により異なり、厚生労働省の試算をもとにみると、子育て世帯など世帯人員の多い世帯で、かつ都市部に居住する場合に大きくなっている。例えば、「41歳～59歳の単身世帯」や「60歳代の夫婦」で町村部居住の場合、引き下げの影響はないのに対し、「30歳代・20歳代の夫婦と4歳の子どもの3人世帯」で都市部居住の場合には 1.6万円、「40歳代夫婦と小学生・中学生の子どもの4人世帯」で都市部居住の場合には、2万円の引き下げとなる<sup>2</sup>。被保護者全国一斉調査では、世帯類型別の世帯人員数が把握できることから、子育て世帯として母子世帯の状況をみると、母と子の2人世帯は 46.6%と半数に満たず、3人世帯が 34.0%、4人以上の世帯が 19.4%である。そもそも子ども数が多い世帯ほど教育費の私費負担や食費をはじめ子育て費用が大きい一方、子どものケアによる就労の制約から貧困リスクが高い。引き下げ相当額を就労収入で補填するには、子どものケアにしわ寄せが及ぶ悪循環を招きかねない。

### (2) 他制度に生じる影響

生活扶助基準の引き下げに伴い、生活保護制度のみならず諸制度にも影響が及ぶことから、政府は「生活扶助基準の見直しに伴い他制度に生じる影響について」（平成 25年 5月

<sup>1</sup> 厚生労働省援護局保護課『生活保護関係全国係長会議資料』2013年 5月 20日

<sup>2</sup> 厚生労働省『生活保護制度の見直しについて』

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002udvb-att/2r9852000002uf0t.pdf>

16日付け厚生労働事務次官通知)を発出している。対象者等の設定や金額の設定に当たり生活保護受給者や住民税非課税世帯等を参照している制度が広範にあり、その影響は、国の諸制度に加え、地方単独事業にも及ぶ。子育て世帯に影響が及ぶおもな国の制度を省庁別にみると、厚生労働省関係は、①保育所の保育料の免除に係る階層区分、②児童保護費等負担金等、③小児慢性特定疾患児日常生活用具給付事業、④養育医療給付事業、⑤結核児童療育給付事業、⑥病児・病後児保育の利用料の免除、⑦児童入所施設措置の徴収金、⑧障害児入所支援の措置、⑨国民年金保険料の免除、⑩国民健康保険の一部負担金の減免に対する財政支援、⑪教育支援資金の貸付(生活福祉資金貸付制度)等がある。文部科学省関係は、①就学援助制度における学用品費等の支給、②特別支援教育就学奨励費、③幼稚園就園奨励費補助、④私立高等学校等授業料等減免である。地方単独事業では、①高等学校等奨学金事業、②大学等授業料減免等がある。

就学援助制度を例にみると、「生活保護基準の何倍未満」といった条件で支給対象を設定している場合が多いため、生活保護基準の引き下げで就学援助の対象外となる世帯が出ることになる。文部科学省の公表では、2011年度に就学援助制度の支給対象となった小中学生は156万7831人にのぼり、調査開始時の1995年度(約76万6千人)から16年連続で増加している。小中学生全体に占める割合は16%であり、約6~7人に1人の子どもが受給していることになり、低所得世帯への影響が懸念されている。同制度は2005年度に一般財源化され、各市町村による支給対象基準に差異が広がっているが、生活保護の引き下げの影響を回避する措置をとるか否か、その対処においても格差が広がることが予想される。

### 3. 2013年生活保護法改正案

#### (1) 親族の扶養義務の強化

生活保護法改正案の特徴のひとつとして、扶養義務の強化がある。これまで生活保護法29条の調査権限の規定では「資産及び収入」に限定していた調査事項について、改正法案は、就労や求職活動の状況・健康状態・扶養の状況等を追加し、福祉事務所の調査権限の拡大を図るとしている。また、福祉事務所が必要と認めた場合には、その必要な限度で、扶養義務者に対して報告を求めることも盛り込まれた。これらの改正事項は改正案の柱のうち「不正・不適正受給対策の強化等」のなかに位置付けられ、罰則の引上げとセットとなっている。更に、改正法案では、保護開始の申請にあたって申請書の提出を義務付ける条文が規定され、「扶養義務者の扶養の状況」も必要事項として明記された。加えて、扶養義務者が民法の規定による扶養義務を履行していないと認められる場合、保護の開始時に扶養義務者に対し書面で通知することも規定されている。なお、参議院における審議では、書類提出の義務付けが申請の抑制につながる懸念から口頭申請を認めるよう修正された。

このような扶養義務の強化策が、申請を抑止する方向に働くことが懸念されている。子どもの貧困問題からみると、暴力被害者への影響を慎重に検討する必要もあげられる。この点について、生活保護関係全国係長会議資料では「要保護者がDV被害を受けている場合など、真に保護が必要な者に対する保護の妨げとなるおそれがある場合は除く」と記されているが、相談現場等においては現在でもドメスティック・バイオレンス(DV)を矮小化して捉える傾向がある。そのため、被害者が支援につながらず、子どもとともに困窮を深

めている現実もある。生活保護行政において、身体的暴力に限定せず DV の本質を理解するとともに、過去の DV 被害の影響も考慮する対応が求められよう。加えて、目に見えない暴力被害への配慮が必要である。子ども期に親族等から性的暴力を受けた場合には、親族への扶養照会が更なる心の傷を深めることが想定されるが、性的暴力を語る困難さゆえ被害は潜在している。既に成人して家族を形成している場合のほか、生活保護行政上の「子ども世帯主世帯」の場合にも、様々な暴力被害の影響を十分に考慮する必要がある。

更に、被保護世帯の子どもが学校卒業後に転出して就労している場合、扶養義務者として出身世帯への扶養の要請が強化されることが懸念される。扶養義務の厳格化は、子ども／若者自身の自立的な生活や新たな家族形成に負の影響を及ぼしかねない。ましてや、被保護世帯の子どもが就学のために公的な奨学金等の貸し付けを受けていた場合には、奨学金の返済と扶養の負担が同時に子ども／若者にのしかかることになり、社会人としての生活のスタートラインから追い込まれかねない。若者期の貧困、成人期の貧困へと不利が連鎖しないよう、貧困の連鎖を解消する制度運用が望まれよう。

## （２）就労促進策の強化

生活保護法改正案のポイントとして、生活保護受給者の就労・自立の促進があげられ、生活困窮者支援法案による就労支援策の創設とともに、就労促進策が強化されている。具体的には、①生活保護の脱却のインセンティブの強化と再受給の抑止のための就労自立給付金の創設、②保護開始段階での取り組みとして、自ら積極的に就労活動に取り組んでいる者への就労活動促進費の支給や本人の納得を得た集中的支援などが新規に掲げられている。更に、保護開始後 3～6 ヶ月段階の取組みでは、直ちに保護脱却が可能な就労が困難である「稼働可能者」について、「低額であっても一旦就労」し、その後の就労に繋がりやすくすることを基本的考え方とする案も提示された。

これまでも子どものいる被保護世帯の保護者は、稼働年齢層として就労促進策の対象であった。むろん、正規雇用による安定的な労働の確保は重要であるものの、子どもを養育する世帯への就労支援のあり方は、稼働年齢層一般の枠組みとは別に検討する必要がある。保護受給開始前から心身の傷病を親や子どもが抱えている場合に加え、受給開始後に心身の傷病が発現したり悪化したりする場合も少なくない。あるいは、生活困窮が深まる過程で親子／家族関係上の課題が累積し、親子関係の調整をはじめとする養育支援を要する場合も多い。子ども／保護者自身の心身の安定や発達上の課題、親子／家族関係などを総合的にアセスメントしたうえで、就労支援の位置づけを検討することが必要である。

また、保護者の学歴階層を考慮した支援の工夫が必要であろう。被保護世帯の保護者においては中学校卒の者の割合も高く、資格取得や技能習得のためのプログラムがあっても、取得／修得に結びつきにくい現実がある。保護者自身が読み書きを含めた基礎的な学びや高校卒業資格を取得できることによって、保護者のエンパワーが促進され、子どもの進学や修学に向き合えるようになることもある。昨今、高校卒業資格をもたないひとり親世帯の親が高校入学を希望する場合、教材代や授業料など就学に必要な費用を保護費として支払うことが新たに認められたが、ひとり親に限らず広く活用できる運用を期待したい。

## ４．子どもにとってのセーフティネットとして機能するために

子どもの貧困問題から生活保護制度をみると、貧困による社会的不利を子どもが直接的に被るリスクを緩和し、子どもの全面的な成長・発達や進学／修学を保障することにより、貧困の連鎖をくい止める機能が望まれる。そのためにも、生活保護行政において、乳幼児期からの支援のあり方を子どものライフステージに添って検討されることを期待したい。

また、子どもの教育保障という点では、現行法で高等学校等の卒業まで認められるようになったものの、教育扶助の適用は義務教育までである。高等学校等就学費は生業扶助の位置づけであり、能力開発・技能習得などの労働政策としての性質を帯びており、理念的には学習権・教育権の保障とは言い難い。短大・大学等への進学については世帯分離や世帯からの自立を要し、生活費も教育費も子ども自らが調達しなければならない。2013年5月には、被保護世帯の子どもの大学の入学金については、保護費を預貯金することを認める方針が厚生労働省により提示された。しかし、就労に役立つ資格が取得できる大学・専修学校・各種学校に限定され、子ども自身が進学後に生活保護から除外される運用は変わらない。貧困の連鎖の解消のためにいかなる方策が有効なのか、子どもの貧困問題の視点を介在させた研究をもとにした提起が求められている。