

生活保護を学ぶ人のために

——生活保護の行財政をめぐる論点と視角

垣田 裕介

はじめに

本稿では、生活保護の制度や運用に関する今日的な問題を考えるために、生活保護の行財政をめぐる論点について、私の視角を示しつつ整理していきます¹⁾。次の3本柱に沿って、論点を取り上げます。第1に生活保護の受給要件、第2に生活保護の基準、第3に生活保護の財政です。いうまでもなく、この限られた紙幅で生活保護行財政の論点を網羅的に扱うことはできません。本稿末尾に掲げている参考文献もご参照ください²⁾。

本題に入る前に、ごく簡単に自己紹介させていただきます。現在、私が専門としているのは、貧困問題の実態分析と、福祉政策の経済学です。私は、研究スタンスとして、分析的な実態把握および政策検討の統合を目指しており、常に事実認識と価値判断（あるべき論）との峻別を心掛けています。これを、ある経済学者の有名な言葉を借りて言い換えるならば、「温かい心、しかし冷静な頭」（A. マーシャル）となります。さらに、同様の内容を指す言葉として私が気に入っているのは、映画「ゴッドファーザー・パート3」（1990年）で登場する「敵を憎むな、判断が狂う」というセリフです（二木 2006: 44, 110）。つまり、例えば、厚生労働省をあたかも「敵」や「悪の帝国」のようにみなすと、その時々の福祉政策の光の部分と影の部分を複眼的に捉えることができなくなるため、このように冷静で分析的なスタンスが重要と考えています。

1) 本稿は、大分県「平成19年度生活保護査察指導員等研修会」（2007年12月19日）での講演「現代福祉政策のなかの貧困と生活保護——社会保障費抑制基調の下での生活保護の動向と論点」の一部を文章化したものです。なお、この講演内容の全体を加筆補正して論文化したもののとして、垣田（2008）があります。

2) 基本的もしくは標準的な文献として、生活保護の制度や改革動向が扱われている岩田（2003）や岩田（2007）、生活保護の運用に焦点が当てられている尾藤（2006）や杉村（2007）が挙げられます。また、垣田（2007; 2008）もご参照ください。

1. 生活保護の受給要件と運用

本稿の1つめの柱として、福祉政策全体のなかで生活保護がおかれている位置について説明したうえで、生活保護の受給要件や運用に関する論点を取り上げます。

(1) 福祉政策の体系における生活保護制度の位置・役割

福祉政策の体系には、様々な社会保障制度が含まれます。例えば、年金や医療などの社会保険、児童手当などの社会手当、障害者介護や保育などの社会福祉サービス、そして生活保護などがそれにあたります。社会保障というのは、国民生活を支えるためのセーフティネットとして、これらの様々な制度が何重にも張られています。そのネットのいちばん下に張られているのが、生活保護制度です。そうした重層構造のセーフティネットの中で、上の方にあるネットが破れていたり穴が開いていたりすると、生活問題が上から下のネットへと滴り落ち、下のネットで受け止めなければならなくなります。そして、どのネットにも引っ掛からなかった場合は、最終的にいちばん下の生活保護の領域にたどり着くことになります。このような意味で、生活保護制度は「最後のセーフティネット」と呼ばれています。

したがって、例えば、年金や医療保険が不十分であったり、制度が歪みを持っていると、生活保護にもそのしわ寄せがくることになります。要するに、生活保護の領域にやってくる問題は、他の社会保障制度や、労働基準法や最低賃金法などの労働政策といった関連制度のありように左右されます。言い換えれば、生活保護の領域にやってくる問題は、生活保護だけでは根本的に対応できない、ということにもなります。かといって、生活保護が対応しなければ、生活問題や貧困問題は行き場所を失ってしまいます。私は、社会保険・社会手当などの社会保障制度や、関連する労働政策のように、生活保護に至るまでに用意されている諸制度の実質的な機能が拡充すれば、生活保護の制度や現場にかかる負担は軽くなる（はず）、と考えています。

このように、生活保護は、他の社会保障制度や関連政策の限界を補完するという役割を与えられている点で、福祉政策の体系のなかで独特かつ非常に重要な位置にあるといえます（安井 2006: 35-36）。

(2) 生活保護の対象と受給要件

生活保護制度の仕組みについて、基本的な説明は拙稿をご参照いただくとして（垣田 2007: 129-134）、ここで省略せずに是非ふれておきたいのは、生活保護の対象です。つまり、誰がどういう場合に生活保護を受けられるのか、ということです。生活保護を受けられるのは、一言でいえば、生活に困窮した場合です。よく誤解されているように、生活保護は65歳以上でないと受けられないとか、住所がないと受けられない、ということはありません。要件を満たせば、病気や障害をもっていなくても、多重債

務によって生活困窮に陥っても、健康で働く能力をもっていても、受給することが可能です。

この点に関連して、保護の受給要件についてのよくある誤解を指摘しておきます。まず労働能力に関して、働く意思と能力をもっており、求職活動を行っているにもかかわらず、実際に働く職場が見つからない場合は、要件を欠くことにはなりません。次に扶養義務に関して、扶養義務者による扶養は、それが可能であれば生活保護に優先させて行うと規定されているのであって、厳密には保護の受給要件ではありません。

(3) 生活保護の運用をめぐる問題

このような、保護の受給要件についてのよくある誤解、もしくは確信犯的な違法運用は、正される必要があります。生活保護の法律と行政、あるいは制度と運用とが大きく食い違っている点は、もはや生活保護の特徴のひとつとして、よく知られることとなりつつあります。

昨今の報道で、北九州市の違法な生活保護行政がよく取り沙汰されていますが、違法な運用をしているのは北九州市だけではない、ということを知っている人は知っていることと思います。違法または不適切な運用をめぐる、各地で事件や訴訟も起こっています。実は、1990年代以降になって生活保護裁判の数は激増しています。これは、率直な言葉で言い換えれば、生活保護法や実施要領に反して下手なことをすると訴えられますよ、ということになると思います。テレビや新聞などのメディアも生活保護報道に加熱気味のように、国民もいっそう敏感になりつつあるようです。

しかし、生活保護法に則った運用という課題には、後にもふれるように、生活保護の財源の制約という問題が関わってきます。私は、生活保護における法律の遵守と財源の制約との兼ね合いは、行政と研究の双方にとって、非常に重要な論点と考えています。

2. 生活保護の基準を見る眼

生活保護といえば、近年は特に、その給付水準が頻繁に取り沙汰されています。ここでは、2つめの柱として、生活保護の基準をめぐる論点を取り上げます。

(1) 保護基準を見る基本的な観点

保護基準をめぐる論点の第1として、保護基準の基本的な考え方についてふれておきます。保護基準の中で最も主要な生活扶助基準は、1984年以降は水準均衡方式のもとで、一般世帯の消費水準に即して毎年度改定されています。この方式のもとで、被保護勤労者世帯の消費支出額は、一般勤労者世帯の60～70%程度で推移していま

す。ここで注意が必要なのは、生活扶助基準は、一般の勤労者世帯に照らして決められているのであって、一般の低所得世帯と比べているのではないということです。この点は、保護基準の高低について考える際に重要です。

生活保護の水準について考える場合には、相対的かつ絶対的な観点が必要です。保護基準は、すでに述べたように、一般世帯の消費水準との格差をふまえて相対的な見地から設定されます。それと同時に、保護基準は、国民にとって「健康で文化的な最低限度の生活」を実現するものであり、国民の誰もがこれを下回ってはならないとするナショナル・ミニマム（国民的最低限）をふまえて設定されるため、そこには絶対的な性格が盛り込まれているということになります。したがって、年金や賃金水準と単純に相対比較して、それに合わせて保護基準を無限定にどこまでも引き下げてよい、ということにはなりません。

（２）生活保護と国民年金の給付水準

第２に、保護基準は、国民年金（老齢基礎年金）の給付水準と比較され、引き下げ論議のターゲットとされることが多いです。しかし、それらと比較する前に、基本的なことから整理しておく必要があります。まず、国民年金は、支払った保険料の額に応じて老後の生活費の基礎的部分を給付するものであり、老後の生活に最低これだけ必要だろうということを考えて、支給額が決められているわけではありません。例えば月４万円の年金の場合、これを生活費の基礎的部分として生活の足しにしてくださいというのが制度の趣旨であって、その年金だけで生活できるでしょうという意味ではありません。一方で、生活保護の場合は、最低生活費を基準としてそれに不足する分を公費（税）から給付して最低限度の生活を保障するという目的を持っています。つまり、最低生活費を公費で保障するということです。

このように、国民年金と生活保護では、原理や目的が明らかに異なっています。したがって、論理的に言えば、事実認識として国民年金と生活保護の給付水準を単純に比較するのは、必ずしも妥当とはいえません。ただし心情面で、年金より生活保護の給付水準が高いのは納得できない、という価値判断そのものは、それとして私は理解できます。これは、各自が価値判断を示しつつも、それとは区別して事実認識は冷静に行うべき、という教訓があてはまる好例と思います。

（３）被保護世帯の家計の特徴

第３に、保護基準の高低を議論するうえでの参考として、被保護世帯の家計の特徴を見ておきたいと思います。先行研究において、被保護世帯の家計は、社会的に孤立しやすい性格を持っていることが指摘されています。被保護世帯の消費支出は、総額でみると一般勤労者世帯の 67.5 % で、先に述べた通り一般勤労者世帯の 60 ~ 70 % 程度となっています。それに対して、総額の内訳として交際費や教養・娯楽費のとこ

ろだけを見ると 37.9 %となっており、社会的な交流や生活様式に関する費目で消費支出の格差が目立っています（金澤 2004: 147-149）。保護基準の1ヶ月あたりの総額のみを取り上げてその量的な高低を論ずるのではなく、被保護世帯が実際にどのような生活を送っているかという質への着目が重要といえます。

端的に言って、貧困もしくは低所得の状態に陥ってしまうと、社会の大多数の人が持っているものを持つことができず、他人のしていることができなくなります。例えば、友人や親戚との付き合いを続けられない、または結婚式や葬式に出席できないということになります。それらはいずれも、お金（費用）がかかるためです。結婚式や葬式に、手ぶらや普段着で行くことはできません。祝儀や香典がいるでしょうし、交通費や服飾費も必要になります。そして、経済的な理由とはいえ、人との付き合いを欠くようになると、いずれ社会的に孤立していくということが想定されます。貧困状態にある方々や、生活保護を受給している方々が、いかに人との付き合いが困難な状況にあり、そしていかに寂しく惨めな思いを味わうことになるか、その具体的な、しかも大分県の事例は、今年10月から11月にかけて『大分合同新聞』に掲載された全7回の特集連載記事をご覧くださいと思います（詳しい掲載日などは、末尾の参考文献欄をご参照ください）。

3. 社会保障費抑制基調のもとでの生活保護

それでは3つめの柱として、生活保護の財政について、社会保障財政の昨今の流れや2008年度予算編成過程の動向にふれながら述べることにします。

(1) 社会保障費抑制の動向と生活保護財政

今日の社会保障財政の背景として、非常に大きな影響力を持っているのが、小泉内閣時代の2006年7月に閣議決定された、いわゆる「基本方針2006」（正式名称は「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」）です。そのなかで、社会保障費の自然増を5年で1.1兆円（1年あたり2,200億円）抑制するという方針が掲げられています（国・地方の合計では5年間で1.6兆円に相当）。この基本方針は、首相がその後安倍さん、福田さんと変わっても、生き続けています。そのもとで、2008年度予算編成の大枠を示す概算要求基準（シーリング）においても、厚労省は、社会保障費の伸びを2,200億円抑制するよう求められています。

このように社会保障費全体の伸び率を抑制する基調は、生活保護財政にも影響を与えています。その直近の動向については、すぐ後にまとめてふれます。先の「基本方針2006」の時期と前後しつつ、このところ、高齢加算の廃止（2004～06年度）に次いで、母子加算の段階的廃止（2005～09年度）が実施されています。しかし、生活

保護費が全面的に切り下げられてきていると捉えるのは、正確ではありません。何より生活保護費の総額が10数年にわたって増加し続けているのに加え、2005年度には、生業扶助で高等学校就学費の支給が開始されました（基本額5,300円）。ただし私は、生活保護費の総額が増えているから問題ない、と考えているわけではありません。先ほどふれたように、保護基準が十分かという観点で被保護世帯の家計の特徴にも問題点がみられ、あるいは、生活保護を必要とする方々に保護が行き渡っているかという観点で漏救の問題も指摘することができます。

（2）社会保障費抑制基調のもとで何が起るのか

生活保護の財政に関して私が最も注目しているのは、生活保護費やその伸び率を抑制する基調の下で、何が起るかという点です。ごく単純に言えば、定められた予算枠（資源）を前提として保護行政を行うと、必要に対して資源が不足する場合に、良し悪しは別として、保護支給の制限に結びつくのは当然の帰結と考えられます。あらかじめ用意された金額が国や自治体の予算で決められているわけですから、それを上回る支出をしなければ、当然、漏救が生じることになります。もちろん実際には、必要に応じて年度の途中で予算の補正等を行うという選択肢もあるのでしょうか。しかし例えば、新聞で報じられたように、北九州市における保護申請の現場では生活保護費の「数値見込み」というものが存在したようで、同市にかかる生活保護費の4分の1にあたる同市の負担分を想定して、「300億円超えぬよう」という具体的な数値が示されていたそうです（『朝日新聞』2007年7月22日朝刊）。

（3）2008年度予算編成の過程

2008年度予算の編成過程では、周知のように、生活扶助基準の改正（引き下げ）の検討が急ピッチで行われました。とはいえ、これは何も突然のできごとではなく、生活扶助基準の検討そのものは「基本方針2006」にも明記されていた事項です。厚労省に設けられた「生活扶助基準に関する検討会」は、2007年11月30日に、一般世帯ではなく低所得世帯との比較で「保護基準は高い」とする報告書を提出しました³⁾。なお、10月の第1回検討会から、その結論が出されるまでの期間は、わずか40日です。その報告書の内容とそれをふまえた厚労省の方針に対して、諸団体の猛反発が起こったとともに、衆院選を控えた与党議員の危惧も伝えられました。その後、厚労省の方針は揺れ続けました。同時に並行していた政府管掌健康保険の国庫負担削減案が難航していたこともあり、それに振り回された面もあったとみることもできます。

政府・与党は12月9日に、生活扶助基準引き下げを見送る方針を発表し、生活保護費全体の総額は維持される見通しとなりました。その一方で厚労省は、生活扶助の予算額の全体（国・地方で8,400億円）は維持しつつも、生活扶助基準を都市で引き下げて地方で引き上げる、との方針を示しました（『朝日新聞』2007年12月13日朝

刊)。しかしその後、結局、この方針も見送られることとなり、2008年度予算案において生活扶助基準の変更は加えられないこととなりました。

生活扶助基準について考える際には、生活保護だけを独立して取り上げるのではなく、他の福祉政策との関連に目を向ける必要があります。生活扶助基準の変更は、国民健康保険や介護保険の保険料基準を通して、被保険者の保険料にも影響を及ぼします。さらに、生活扶助基準の増減割合は、これまで人事院勧告や最低賃金の動きと連動して推移してきた経緯があります。生活扶助基準が改正されると、その影響は生活保護制度の内側のみにとどまらず、他の福祉政策や労働政策の動きにも影響を及ぼすこととなります。

3) この検討委員会の委員は、次の5名です(五十音順)。岡部卓氏(首都大学東京教授)、菊池馨実氏(早稲田大学教授)、駒村康平氏(慶應義塾大学教授)、根本嘉昭氏(神奈川県立保健福祉大学教授)、樋口美雄氏(慶應義塾大学教授。座長)。

おわりに

以上のように、本稿では、生活保護の行財政をめぐる論点について、生活保護の要件や基準、財政に着目して整理するとともに、私の視角を示しました。

なかでも、行政と研究の双方にとって重要な論点として提起した、各自治体の生活保護行政における法律の遵守と財源の制約との兼ね合いについては、より踏み込んだ議論を進める必要があると考えています。さらに、近年しきりに強調されている保護の適正運用や「自立支援」に関して、一方では、政府の公式文書(通達など)や政府系委員会の報告書(生活保護制度の在り方に関する専門委員会 2004)、そして生活保護の教科書・研究書や関連報道などにおいて、生活保護の理念や目的が掲げられており、他方では、どこの現場でもその通りに実践されているとは言い難いというように、両者の間にはギャップがあります。この点もまた、行政と研究の双方にとっての論点として注目できます。

私は、生活保護の違法運用がまかり通っている現状に対して、あるいは生活保護の理念と現場の問題状況とのギャップについて、規範的な「あるべき論」を唱えるのみでなく、なぜ法や理念通りに実現しないのかという理由や背景を解明することこそ、研究者にとっての重要な作業課題と考えています。生活保護の将来を展望するためにも、生活保護行政の実態をつぶさに把握することを通して、問題のありかを突き詰めて検討する必要があると考えられます。この理由から私は、生活保護の勉強・研究において、「温かい」提言よりも「冷静な」理解を、もっと重視してよいと考えています。

(かきたゆうすけ/大分大学)

〔参考文献〕

- 岩田正美・岡部卓・清水浩一編（2003）『貧困問題とソーシャルワーク』（社会福祉基礎シリーズ 10）、有斐閣。
- 岩田正美・岡部卓・杉村宏編著（2007）『公的扶助論』（新・社会福祉士養成テキストブック 10）、ミネルヴァ書房。
- 垣田裕介（2007）「現代の貧困と公的扶助制度」坂脇昭吉・阿部誠編著『現代日本の社会政策』ミネルヴァ書房、第7章（124-146頁）。
- 垣田裕介（2008）「現代福祉政策のなかの貧困と生活保護——社会保障費抑制基調の下での生活保護の動向と論点」『紀要』（大分大学大学院福祉社会科学研究科）、第9号。近刊予定。
- 金澤誠一編著（2004）『公的扶助論』高菅出版。
- 杉村宏編著（2007）『格差・貧困と生活保護——「最後のセーフティネット」の再生に向けて』明石書店。
- 生活保護制度の在り方に関する専門委員会（2004）「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」2004年12月15日。
- 二木立（2006）『医療経済・政策学の視点と研究方法』勁草書房。
- 尾藤廣喜・松崎喜良・吉永純編著（2006）『これが生活保護だ——福祉最前線からの検証』改訂新版、高菅出版。
- 安井喜行（2006）「社会保障制度の体系と社会福祉」林博幸・安井喜行編著『社会福祉の基礎理論』改訂版、ミネルヴァ書房、第2章（29-47頁）。
- 『大分合同新聞』高齢者生活保護特集の連載記事（全7回）、2007年10月31日～11月8日朝刊（11月3日、5日は休載）。

北九州医療・福祉総合研究所 年報

第16号

もくじ

巻頭言 「自分史」への関心 ……野村 拓 (1)

特集 北九州市の生活保護行政は変わるか? ～検証委員会報告の「検証」

1. 北九州市生活保護行政改善運動の経過と到達点
～06年全国調査団(中央社保協・裁判連)以降を中心に ……飯田富士雄 (2)
2. 北九州市の生活保護行政は改善されたのか
～「ヤミの北九州方式」を段階別に徹底検証する ……藤藪 貴治 (31)
3. ケースワーカーの任務について ……林 努 (65)
4. 不正受給問題をめぐる歴史背景 ……天野 順二 (70)
5. 変わりはじめた保護行政 ～本物にするたたかいを ……吉田 文弘 (75)
6. 生活保護を学ぶ人のために
～生活保護の行財政をめぐる論点と視角 ……垣田 裕介 (80)
7. 北九州市における地域福祉政策(オモテの北九州方式)の本質
～地域社会の助け合い不足が“餓死”“孤独死”を招く原因なのか? ……阿部 敦 (88)

【資料】

- (1) 北九州市生活保護行政検証委員会 最終報告 ……(111)
- (2) 北九州市生活保護行政検証委員会 中間報告に対する北九州市
社会保障推進協議会のパブリックコメント(2通) ……(166)
- (3) 北九州市生活保護行政検証委員会 最終報告に関する
北九州市社会保障推進協議会の要望書 ……(183)

北九州医療・福祉総合研究所年報
第16号
2008年3月 発行

編集・発行 北九州医療・福祉総合研究所
所長 野村 拓
編集委員 三輪俊和 天野順二 森下宏人
今富誠 飯田富士雄
〒804-0012 北九州市戸畑区中原東3丁目11-1
TEL 093-871-1621 (ファクス871-1622)
