

[学術論文]

## 生活保護制度についての一考察

An essay on the public assistance system

吉 村 公 夫

Kimio YOSHIMURA

---

*Studies in Humanities and Cultures*

---

No. 8

名古屋市立大学大学院人間文化研究科『人間文化研究』抜刷 8号  
2007年12月

**GRADUATE SCHOOL OF HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES**

NAGOYA CITY UNIVERSITY  
NAGOYA JAPAN  
DECEMBER 2007

[学術論文]

## 生活保護制度についての一考察

(An essay on the public assistance system)

吉村 公夫

Kimio YOSHIMURA

**要旨** 生活保護制度について先の考察から少し年数が経過したので、その間の動きに合わせて考察をしたものである。制度をめぐる新しい動きが起きているけれども、それらの根本には、制度制定以来の制度のもっている問題が変わらずに、事態の背景にあることが指摘できる。

**キーワード**：最低生活の保障、自立の助長、生存権保障、社会福祉主事

### はじめに

生活保護制度について、以前考察したが<sup>1)</sup>、それから少し年数がたち、制度をめぐる動きがあったので、その間の動きに合わせて考察をすすめるのが、本稿の趣旨である。

#### 1 ホームレスへの生活保護の適用

従来、厚生省、各福祉事務所は、いわゆるホームレスと言われる人については、「住所不定者」と呼んで、保護の適用対象外としてきた。このこと自体、生活保護法に反している。法には、「住所不定者は保護の対象外である」といった定めはない。むしろ、法は、宿所提供施設を定めている。法第38条第6項に、「宿所提供施設とは、住居のない要保護者の世帯に対して、住宅扶助を行うことを目的とする」と定めている。国は長く違法行為を続けてきたと言える。

2002年7月に、当時の厚生省社会局長は、全国の福祉事務所のワーカーの研修会において、ホームレスについて、「一律にホームレスを排するのは運用の誤り」と発言した。この発言の背景には、当時、国会で、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法案」が審議されていたことがあると考えられる。これは厚生省が法案を作成したものではなく、国会議員による議員立法であった。

この法律は、国に、ホームレスの実態に関する全国調査を義務づけたこと、大臣に基本方針の策定を義務づけたこと、さらに、必要な場合には、都道府県にホームレスに関する施策の実施計

画の策定を義務づけたことである。

これにより、ホームレスと言われる人たちの実態把握、対策の現状、施策について、それまでよりもはるかに明らかにされることになった。

この法律は、ホームレスと言われる人たちへの施策という点では、新しい施策が導入され、前進したと言えるが、しかし、以前にも指摘したとおり<sup>2)</sup>、無差別平等の原則を明記した生活保護法の趣旨を軽視し、生活困窮者を差別して2分割することを導入したと言える。

## 2 能力の活用

保護の補足性の原理の1つである能力の活用（法第4条）と法の目的である「自立の助長」（法第1条）が結びつくことで（結び付けて）、要保護者が相談のため福祉事務所を訪ねても、職業安定所に行くように言われてしまう。これは相談件数であり、もちろん申請件数にはカウントされない。いや本当に相談件数と数えるのか。何回職業安定所に足を運んだかをチェックして、その回数により相談に乗ることにしている福祉事務所もあるという。

本人の意に反しての労働の強制は、憲法で保障する職業選択の自由に反する行為である。

## 3 他法他施策の優先

保護の補足性の原理の1つに、「他法他施策の優先」と言われるものがある。法第4条は、「…他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする」と定めている。この点から、明山和夫や籠山京は、あくまでも「他法優先」であって、法律に基づかない「他施策」は優先にならないと指摘してきたが<sup>3)</sup>、「他施策」優先がまかり通っている。

他施策で、局長通知にあがっているものは、生活福祉資金（以前、世帯更生資金とっていたもの）である。生活福祉資金は、厚生労働省の予算措置による制度である。この資金制度は貸付金である。返済が求められる貸付金を優先するということは、返済を常に念頭におかないといけないことから、むしろ、法の目的である「自立の助長」を阻害する恐れが多いと考えられる。

また、施策ではなく法律であるが、制度の中身は生活福祉資金と同様に貸付金である、母子及び寡婦福祉法についても、被保護者にとっては心の休まらない制度である。

まずは、生活保護制度で生活を安定させ、その後の貸付金であるべきである。

この「他施策」優先の新しい動きとして、要保護者の住んでいる宅地と住宅を担保としてお金を貸し付ける施策が進められている。<sup>4)</sup>

「他法」優先の場合、法律によっては、その法律が優先して適用されても、その法律では最低限度の生活は保障されないの、「他の法律とともに」でなければ、生活に困窮することもある。

母子家庭への対応では、児童扶養手当法が優先され、さらに生活保護の支給になる。しかし、この他法優先が、阪神淡路大震災の折には、災害救助法が適用されているので保護ができないと、

保護を求めてきた人たちが拒絶された。

#### 4 申請保護の原則

生活保護の実施の原則に、申請保護の原則がある（法第7条）。法第7条には、但し書きで、「要保護者が急迫した状況にあるときは、保護の申請がなくても必要な保護を行うことができる」と書かれ、法第25条に「保護の実施機関は、要保護者が急迫した状況にあるときは、すみやかに、職権をもつて保護の種類、程度及び方法を決定し、保護を開始しなければならない」と、わざわざ実施機関—福祉事務所に義務づけている。「できる規定」ではなく「義務づけ規定」である。

池袋における母親餓死事件では、息子さんから申請が出されなかったのが残念といった発言を当該の福祉事務所が発表した。申請保護の原則は、国民の保護請求権を確実なものとするための手続きの1つであるが、法は急迫の状況の場合、いわゆる職権保護を義務づけている。明らかに、生活保護法の趣旨に反しているし、行政機関の不作为である。

この件のように、申請が出されなかったという理由で保護しないということは、「申請抑制、保護抑制の方策」として、申請保護の原則、本人や家族による申請ということを、強調、利用していると考えられる。

保護抑制という点では、福祉事務所に辞退届の用紙があることも驚きである。

一昨年来（2005年1月）の北九州市の保護の取り扱いについての調査の中で明らかになった、数値目標の存在も、そうした保護抑制をもたらすものである。

#### 5 世帯単位の原則

実施あるいは運用上の原則に、世帯単位の原則がある（法第10条）。人の生活は、世帯（つまり家族）で営まれてきたし、営まれている。

しかし、1985年の年金制度改正で、「個人単位」という考えが何え、2004年の改正でさらに「個人単位」が出てきた。そしてそれは今後の制度改正でさらに進むと考えられる。

生活保護制度は公的扶助制度であり、公的扶助制度は社会保障制度の体系の1つであり、年金保険による所得保障制度を補完するものとして位置付けられてきた。その補完するものである年金制度が「個人単位」になるならば、公的扶助制度も「個人単位」にしないと「補完」の役割がうまく果たせなくなる。言われるように、社会保障制度全体にわたる見直しが検討されないといかない。

#### 6 「最低生活費」

厚生労働省は、「最低生活費」という言い方を用いる。その指しているものは、保護の基準であ

る。法第8条に「保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、」とあり、同第2項に「前項の基準は、…その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであって、且つ、これをこえないものでなければならない」と定められている。

籠山は、生活保護法のどこにも、最低生活費についての規定がないので、保護基準を「最低生活費」と呼ぶことは間違いと指摘する。上記の法第8条第2項に「最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであって、且つ、これをこえないものでなければならない」とあるから、保護基準イコール「最低生活費」と厚生労働省は解釈していると考えられる。

籠山の指摘の背景には、「最低生活費」とは文字どおり「最低生活」を送れる費用のことで、それは科学的な算定によるということである。現在の保護基準は、制度成立以後、厚生労働省、そして政府の予算案でほぼ決定される<sup>5)</sup>。

保護基準の算定については、小川政亮が指摘してきているように<sup>6)</sup>、国の審議会で算定し、それを国会審議にかけるか、あるいは政府が審議会からの答申を受けて、実施するかどうか決めるというやり方がいい。保護基準を国会審議にかけるということについては、そんな事柄を議会にかけることは、国会審議を煩雑にさせるとの反対意見がある。

確かに、毎年国会審議ではそうした恐れがある。それならば、後者の審議会が政府に提案して、政府がそれを採用するかどうかというやり方でいいと思う。審議会の設置の目的は、議会の形骸化をカバーするものとして構想され登場したものと考えられるので、審議会が科学的に算定したものを、時の政府が実施するか否か。主権者である国民の眼に見える形になる。

今年に入って、保護基準が、各地の最低賃金を上回るという事態が報道されている。最低賃金の設定は、審議会での審議を経過する。では何故、「最低限度の生活」についての基準は、審議会を経過せず、大臣の定めで、予算で設定されるのか。

ここに来て、厚生労働省は、「生活扶助基準に関する検討会」を設置して、その初会合を10月19日に開催したと報じられている。現在の生活保護費が妥当かどうかを議論する。年内をめどに結論を出す<sup>7)</sup>。

何故。法律で定められた審議会に検討を依頼しないのか。

## 7 老齢加算、母子加算の見直し

生活扶助の各種加算の中に、老齢加算と母子加算が設けられていたが、老齢加算については、2005（平成17）年3月末で廃止された。母子加算については、2005（平成17）年度から3年間で見直しをするとされた。

老齢加算の一方的廃止ではない。2005年4月から、生活扶助の第1類の年齢区分を従来の9区分から5区分に見直し、金額を変更した。しかし、生活保護世帯の多いのは、高齢者世帯と母子

世帯である。受給者の多い世帯向けの加算の見直しは、予算削減ではないかと言われても、見当違いの指摘ではない。しかも、高齢者と母子世帯が多いのは、ここ数年のことではない。

被保護世帯の年次推移を、稼働世帯と非稼働世帯の割合で見た場合、非稼働世帯が平成元年から80%を占め、平成8年から87%を占めている。働いて被保護世帯から離れることをもっと徹底して、この87%の数字を上げようという意図があるのだろうか<sup>8)</sup>。

母子加算については、児童扶養手当の見直しの動きと合わせて見るべきであろう。さらに、年金保険制度の20歳代の遺族年金の期限付き支給の導入とも合わせて見るべきであろう。この3つの制度の動きから見えてくるものは、母子世帯の母親の労働市場への「追い込み」と理解される。この「追い込み」は、就労支援の施策への金銭という「ムチ」としたと言えるかもしれない。母子家庭への「ワークフェア (workfare)」の強調である。

## 8 生業扶助における追加

2005（平成17）年4月からの改変の中には、高校の世帯内修学について、生業扶助から費用を支出することになったことがある。公立高校への通学という金額であるが。

このこと自体は改善である。これまでは、世帯内修学は認めても、その通学の費用は支給されずに来た。そのため、被保護世帯は、生活扶助費を削ってそれに回すとか、返済しないといけない母子福祉資金や生活福祉資金を借りることで、費用をやりくりしてきたからである。高校進学率が全国平均で97.6%（平成17年3月）の時代においてである。これもここ数年の進学率ではない。

しかし、義務教育の費用をまかなうための教育扶助が存在すること自体が、我が国の教育政策の貧困を表すこと自体は変わっていない。

## 9 法定受託事務

2000年度から、地方分権一括法により、生活保護については、経済給付は法定受託事務に、相談は自治体事務とされた。

この区分でいいのか、英国や米国の経済給付とサービスの分離をふまえたものだろうが、果たしてこれでいいのだろうか。法定受託事務の場合の国の責任と根拠がそれまでの機関委任事務方式とどのように違うのか、明らかではない。

機関委任事務方式時代に主張された、機関委任事務方式を改めて、国の出先機関としての生活保護事務所を設けるべきであるというのは、現在も妥当するようと思われる。例えば、社会保険事務所と職業安定所との統合再編、そこに、各福祉事務所でワーカーとしての経験のある職員を移管するという事は考えられないだろうか。その統合された事務所においては、経済給付と「自立支援」は担当する部局を分けることが前提だが<sup>9)</sup>。

福祉事務所をもつ都道府県と市町村の人事方針・政策による弊害を防げるのではないか。また争点が見えやすくなるのではないか。

## 10 ワーカーの定員

法定受託事務にしたのに合わせて、生活保護担当のワーカーの定員をガイドラインに変更された。

しかし、ワーカーの定員は、機関委任事務方式時代において、被保護世帯数によって決めるというやり方であった。これは、被保護世帯になる理由・原因についての科学的な検討を抜きにした、また保護事務を運用して行く上での、実際の流れを無視した決め方であった。その問題の多い決め方がガイドラインになったので、遵守義務から遠ざかることが一層促進される。法定されていた時代でさえ、遵守されてこなかったのに。

児童相談所の児童福祉司の配置基準のように、人口数にするのが妥当だと考えられる。

## 11 審査請求の増加

近年、不服申し立ての審査請求が増加している。平成7年度には、59件であり、平成12年度には174件、平成17年度では、691件である<sup>10)</sup>。

いくつかの教育委員会が弁護士への相談料を予算計上したと報じられている。これは、小中学校での、子どもの保護者からの要求に対処するためと説明されている。しかも「クレーマー」と称して、その要求は「無理難題」の類いの要求のためと言われている。

そうした教育現場における「クレーマー」に類したのも、審査請求の件数に含まれるかもしれない。しかし、審査請求の後に起こすことができる訴訟の件数も増加しているので、保護の決定に問題を感じる要保護者が増えているということだろう。これは、やはり、国民の権利意識の伸長と言えるだろう。

それには、生活保護制度の利用についてのハウツウ本が近年刊行されるようになったことも影響しているだろう<sup>11)</sup>。また、申請を支援する組織ができてきている<sup>12)</sup>。さらに、訴訟を支援する組織もできてきている<sup>13)</sup>。これらの動きは、それだけ生活に困窮する人たちが増えていることを表していることの反映であろう。

## さいごに

生活保護を担当する職員は、社会福祉主事資格のある者との定めがあるが、現在の社会福祉法第19条にあるが、「…人格が高潔で、思慮が円熟し、社会福祉の増進に熱意があり、…」と戦後の社会福祉主事に関する法律から引継いでいる。「人格が高潔で、思慮が円熟し、社会福祉の増進に熱意があり」を肝に銘じるべきであろう。

註

- 1 吉村公夫著『公的扶助講義資料集』、2000年、吉村研究室。
- 2 吉村公夫著「これからの社会福祉の方向」、『名古屋市立大学人文社会学部研究紀要』第13号、2002年11月、p. 63ページ。同著「「自立」という言葉が多用される意味について」、『名古屋市立大学人文社会学部研究紀要』第15号、2003年11月、p. 86ページ。
- 3 明山和夫著『生活保護』、ミネルヴァ書房、1967年、pp. 88～90。笹山京著『公的扶助論』、光生館、1978年、pp. 81～3。
- 4 2007年4月から施行の、生活福祉資金（要保護世帯向け長期生活支援資金）貸付制度である。次官通知厚生労働省発社援第0327002号、局長通知社援発第0330025号を参照。
- 5 笹山同書、pp. 40～45。
- 6 小川政亮著『権利としての社会保障』、勁草書房、1964年、同著『家族・国籍・社会保障』、勁草書房、1964年、他著。
- 7 『日本経済新聞』2007年10月21日土曜日朝刊、5面。
- 8 生活保護の動向編集委員会編集『平成19年版 生活保護の動向』、中央法規出版、pp. 40～41。
- 9 清水浩一は、別の観点から、ケースワークと保護の給付を切り離すことを主張している。『賃金と社会保障』掲載の一連の論考。
- 10 平成7年度については、厚生省大臣官房統計情報部編『平成7年度社会福祉行政業務報告』厚生統計協会、平成9年発行より。平成12年度については、同『平成12年度』版。平成17年度については、同『平成17年度』版によった。
- 11 主なものに、東京ソーシャルワーク編『How to 生活保護』現代書館は、1991年から。矢野輝雄著『生活保護獲得ガイド』緑風出版、2007年。湯浅誠著『本当に困った人のための生活保護申請マニュアル』同文館出版、2005年。
- 12 「NPO自立生活サポートセンター・もやい」は2001年に発足。  
日本弁護士連合会が、2006年に、「生活保護110番」を実施した。今年2007年も11月に実施予定。2006年の110番では、634件の相談が寄せられ、このうち180件について詳しく調査したところ、3分の2のケースで生活保護法違反の対応をしている可能性があるとしている。『朝日新聞』2007年11月6日。
- 13 全国生活保護裁判連絡会、首都圏生活保護支援法律家ネットワーク、生活保護問題対策全国会議生存権裁判を支援する全国連絡会（宇都宮健児、猪股正、湯浅誠編『もうガマンできない！ 広がる貧困』明石書店、2007年参照）。