

### 第3部 公的扶助制度の展開

失業者の生活保障という点では、今日的生活保護に連なる公的扶助制度も重要な意味を持っています。今回の雇用保険法改正により非正規労働者の多くが雇用保険制度の適用を受けることになり、また新たに求職者支援制度の創設に向けた審議が始まりつつあるところとはいえ、最後のセーフティネットとしての公的扶助制度を労働法政策の観点から考察することはなお極めて重要です。

この点について、近年のヨーロッパでは、イギリスのニューディール政策やドイツのハルツ改革など、失業給付や公的扶助など福祉受給者を労働市場に連れ戻して就労させようというワークフェア政策が大きな柱になってきつつあります。公的扶助を労働市場機構の一環として考えていくことが必要となってきたのです。しかし、これは「ワークフェア」という言葉の定義にもよりますが、福祉政策において就労を重視するワークフェア的な考え方は、もともと日本の公的扶助制度の歴史においてかなり強いものでした。

第3部では、明治初期以来の日本における公的扶助の歴史を概観しつつ、これからのワークフェア政策への含意を汲み取っていきたいと思います\*35。

#### 1 <sup>じゆつきゆう</sup> 恤救規則

日本最初の公的扶助法令は、1874年12月8日太政官達第162号として発布された恤救規則でした。大変時代がかった文章ですが全文を挙げておきます。

濟貧恤窮ハ人民相互ノ情誼ニ因テ其方法ヲ設クヘキ筈ニ候得共目下難差置無告ノ窮民ハ自今各地ノ遠近ニヨリ五十日以内ノ分左ノ規則ニ照シ取計置委曲内務省ヘ可伺出此旨相達候事

##### 恤救規則

一 極貧ノ者独身ニテ癆疾ニ罹リ産業ヲ営ム能ハサル者ニハ一ケ年米一石八斗ノ積ヲ以テ給与スヘシ

但独身ニ非スト雖モ余ノ家人七十年以上十五年以下ニテ其身癆疾ニ罹リ窮迫ノ者ハ本文ニ準シ給与スヘシ

一 同独身ニテ七十年以上ノ者重病或ハ老衰シテ産業ヲ営ム能ハサル者ニハ一ケ年米一石八斗ノ積ヲ以テ給与スヘシ

但独身ニ非スト雖モ余ノ家人七十年以上十五年以下ニテ其身重病或ハ老衰シテ窮迫ノ者ハ本文ニ準シ給与スヘシ

一 同独身ニテ疾病ニ罹リ産業ヲ営ム能ハサル者ニハ一日米男ハ三合女ハ二合ノ割ヲ以

\*35 厚生省社会局保護課編『生活保護三十年史』社会福祉調査会、小川政亮「社会保障法」（『講座日本近代法発達史』第1巻、勁草書房）、日本社会事業大学救貧制度研究会編『日本の救貧制度』勁草書房、菊池正治・清水教恵・田中和男・永岡正己・室田保夫『日本社会福祉の歴史』ミネルヴァ書房、等に基づく。

テ給与スヘシ

但独身ニ非スト雖モ余ノ家人七十年以上十五年以下ニテ其身病ニ罹リ窮迫ノ者ハ本文ニ準シ給与スヘシ

一 同独身ニテ十三年以下ノ者ニハ一ケ年米七斗ノ積ヲ以テ給与スヘシ

但独身ニ非スト雖モ余ノ家人七十年以上十五年以下ニテ其身窮迫ノ者ハ本文ニ準シ給与スヘシ

一 救助米ハ該地前月ノ下米相場ヲ以テ石代下ケ渡スヘキ事

このように、極貧労働不能の癱疾疾病老衰年少が対象で、しかも原則として独身のもののみが対象となる仕組みでした。これは、家族の中に労働能力のある者がいる限り原則的に恤救規則による救護を受けることはできず、親族扶養が優先されるということです。この規則が 1931 年に救護法が成立するまでの半世紀間、公的扶助に関する唯一の国家法でした。

## 2 救貧諸法案

### (1) 窮民救助法案

ただ、その間に政府や議員から何回か救貧に関わる法案が提出されています。まず、1890 年 12 月 6 日の帝国議会に政府から窮民救助法案が提出されました。同法案は救済対象を「不具癱疾長病不治ノ疾病重傷老衰其ノ他災厄ノ為メ自活ノ力ナク飢餓ニ迫ル者」と「養育者ナキ孤児及引受人ナキ棄児迷児」とし、限定付きですが労働能力ある者も対象としています。被救助者の資格は市町村内に 1 年以上滞在している者で、救助の主体は市町村ないし郡府県、救助内容は「雨露ヲ凌クヘキ居所並生存ニ必要ナル衣食ヲ給与シ疾病アレハ医療ヲ施ス」ことに加え、「其ノ死亡ノ時ハ相当ノ埋葬ヲ為ス」ことも規定されていました。興味深いのは「窮民ニシテ労役ニ堪ユル者ハ成ルヘク相当ノ労役ニ就カシムヘシ労役ヨリ生スル賃銭ハ救助費用ヲ負担スヘキ府県郡市町村ニ収入シ本人ノ救助費ヲ控除シ猶剰余アルトキハ救助ヲ止ムルノ除之ヲ本人ニ交付スヘシ」と、労働優先主義をとっている点です。「救助ヲ受クル児童ニハ成ルヘク相当ノ職業ヲ教習セシムヘシ」という規定もあります。ワークフェア思想と言えましょう。ところが、議会では濫給の虞があるとして廃案と修正の両論が出され、いったん委員会では労働能力ある者は災厄があっても救助しない等という修正がなされた後、本会議で廃案とされました。

### (2) 恤救法案・救貧税法案

1897 年 2 月には、進歩党の大竹貫一ら 4 議員より恤救法案と救貧税法案が提出されました。その提案理由には「唯低廉ノ労銀ヲ給シテ労働者ヲ使役セントスルハ資本家ノ常情ナルヲ以

テ、今ニシテ、貧富ノ融和ヲ図リ、他日ノ禍害ヲ予メ杜絶スルハ独り貧者ノ為メニスルニアラサルヲ確信ス」と、産業資本確立期に労働問題が大きな社会問題になりつつあった状況が背景にあることが窺われます。これは、元来、当時内務省衛生局長だった後藤新平の構想に発すると言われていています。彼が、日清戦争の償金の中から明治恤救基金を設け、社会施設の端緒を作ろうとする建白書を提出したが採用されなかったので、第二の方策として上層階級の寄附及び課税、国及び自治体の負担並びに一般国民に対する賦課の三者を財源とする構想を立てて、議会有力者を説得して帝国議会に提出させたものだというのです\*36。

救助対象は貧困無告の老幼傷病の者で、労働能力ある者は対象としていませんが、独身は要件とせず、家族があっても差し支えないとしています。その財源は政府の配賦金、慈善家の義捐金、毎月一戸一錢ずつの均分戸税で、政府配付金の財源として救貧税という目的税と設けることとしています。これは華族からは所得税額と同額、一般納税者からは納税額の半額を徴収し、日銀利益金の一部と国庫補助を加えるというものです。しかし、この法案は一度も審議されることなく、廃案になってしまいました。

### (3) 窮民法案

翌 1898 年、大隈内閣の板垣内相は恤救規則に代わる窮民法案を企図しました。内容は 1890 年の窮民救助法案とほぼ同じですが、労働能力ある者も災厄のため自活不能であれば「飢餓ニ迫ル」状況でなくとも救助の対象とされています。興味深いのは、窮民の救助のための施設を府県市町村だけでなく労働者を使用する事業者に命じて設置させることができるとか、強制保険について命令で定めるといった労働政策に関わる規定が盛り込まれていることです。ところが、この法案は内務省で草案を作成したものの、政府提案として帝国議会に提出されることはありませんでした。

### (4) 救貧法案

1902 年 3 月、立憲政友会の安藤亀太郎他 2 名より「貧民救助労働者及借地人保護ニ関スル建議案」が提出され、「速ニ政府ハ貧民ノ救助法ヲ設ケルノガ相当ノ義務デアル」と訴え、政府も同意して可決されました。そして翌 3 月、安藤議員より救貧法案が提出されました。これは上の窮民法案にわずかな修正を加えたもので内容はほとんど同じです。提案理由説明や委員会審議のやりとりを見ると、ワークフェア的な考え方が強く示されています。「茲ニ貧民ヲ救助スル一定ノ法律ヲ設ケ不具癈疾等ニシテ實際生活ノ方法ナキ者ハ之ヲ救助シ一方ニ於テ惰民浮浪ノ徒ヲシテ自主独立ノ途ヲ得セシムト云フガ本案大体ノ精神」であり、換言すれ

---

\*36 鶴見祐輔『決定版 正伝 後藤新平 2 衛生局長時代』藤原書店

ば「一定ノ法律ヲ設ケ窮民ヲ救助シ貧民ヲシテ一定ノ職業ヲ得セシム」ということにその目的があるのです。「早く法律ヲ立テテ此貧民ハ貧民デナク公平ノ権利ヲ得テ生活ノ出来ルヤウ」にしようというわけです。

ところが政府委員として出席した内務省書記官井上友一は、「若シ此ノ如クセハ最モ恐ルヘキ弊害即チ義務救助ノ結果惰民ヲ助長養生シ非常ニ貧民ノ数ヲ増シ遂ニ国費ノ乱用ヲ来スノ弊ヲ生ズル」と真っ向から反対し、本法案は結局審議未了のまま葬り去られてしまいました。

### (5) 養老法案

一方高齢者に向けた特別の法律として、1912年3月、立憲国民党の福本誠議員より養老法案が提出されました。これは「帝国臣民ニシテ年齢満七十歳ニ達シ無資産無収入ニシテ且保護者ナキ者ニハ一日ニ養老金十銭ヲ給与ス」というもので、「貧民ノ親族ハ概ネ貧民ナリ何ノ余力アリテカ族類窮老ノ扶持ニ及バムヤ・・・窮老者ノ餓死自殺日ニ相次ケル所以ナリ」とその問題意識を語っています。ところが「七十歳以上ノ無資産・無収入ノ者ハ普通ノ考カラ云ヘバ其原因ハ其人間ノ過失ニアルと云フコトハ明カ」といった反対が相次ぎ、結局不成立に終わりました。

## 3 軍事救護法と行政体制の整備

このように一般の救貧立法は遅々として進みませんでした。軍事関係の扶助立法は一定の進展を見せていきます。1904年に日露戦争が開始されると、同年4月2日下士兵卒家族救助令が公布され、召集された下士兵卒の家族でそのために「生活スルコト能ハサル者」に対して国費をもって救助することとされました。

1914年に日本が第一次大戦に参戦して青島に出兵すると、鐘紡社長の武藤山治は廢兵及戦死者遺族出征軍人家族救護法など4法案とその趣意書を発表し、熱心な運動を開始しました。武藤は弟を日露戦争で失い、その遺族扶助料が最低生活以下であることから、彼らを救護しなければならないと考えていたようです。その趣意書に「彼等戦死者ハ国家ノ為メ身体ヲ捧ゲタルモノ其遺族ハ当然国家ノ救護ヲ要求スルノ権利アルモノナリ」とその権利性を明記しています。翌1915年、議員立法で法案が提出され、陸軍は反対しましたが衆議院を通過し、貴族院で審議未了となりました。1916年再提出された法案が再び廃案となった後、1917年6月には政府から軍事救護法案として提出されました。この時の内相は後藤新平で、「寺内内閣唯一ノ善政」と評されたそうです。今回は異議なく両院を通過し、成立に至りました。

本法は、「現役兵ノ入営、下士兵卒ノ応召傷病若ハ死亡又ハ傷病兵ノ死亡ノ為生活スルコト能ハサル」「傷病兵、其ノ家族若ハ遺族又ハ下士兵卒ノ家族若ハ遺族」に対し「生活ニ必要ナル限度」の救護すると定めたものです。救護の種類は生業扶助、医療、現品供与及び現金供

与とされました。「本法ニ依ル救護ハ他ノ法令ノ適用ニ付テハ貧困ノタメニスル公費ノ救護ニ非ザルモノト看做ス」とわざわざ規定して、一般の貧民救済とは別のものだと強調していますが、一定の権利性をもった救貧法制の出発点であるといってもよいでしょう。

軍事救護法の制定を機に、中央官庁における行政体制の整備が始まります。それまでは、内務省地方局府県課に救済事業の嘱託2,3名を置くに過ぎなかったのですが、1917年8月、軍事救護法施行のため内務省地方局に救護課が設けられました。所管事項は「賑恤救済ニ関スル事項」「軍事救護ニ関スル事項」等です。後藤内相は救済局を設置したかったようです。

1918年には全国的に米騒動が発生し、本格的な社会政策の必要性が痛感されました。政府は同年6月に救済事業調査会を設置し、窮民救済事業、児童保護事業、衛生事業、労働保護事業など多方面にわたる問題を審議しました。「失業保護ニ関スル施設要綱」や、労働組合結成を認めるべきとする「資本ト労働トノ調和ニ関スル施設要綱」はその成果ですが、救貧政策には直ちに結びつきませんでした。ただ、1919年12月に救護課が社会課と改称されました。これが「社会」という文字が中央官庁の官制に現れた最初でしょう。そして、1920年8月にはこれが社会局（内局）に昇格しました。救護課設置からわずか3年で内局になったわけです。さらに、1922年10月にはそれまで農商務省で所管していた労働保護や健康保険なども移管され、内務省の外局としての社会局が設置されました。戦前期社会政策の中核たる内務省社会局の誕生です。窮民救済は職業紹介等と共に第二部第一課の所管となりました。1925年4月に組織改称により社会部保護課となっています。

#### 4 救護法

こういう中で恤救規則改正への機運が高まってきました。社会局社会部保護課において救貧法に関する調査立案を進め、1926年設置された社会事業調査会に濱口内相から「社会事業体系ニ関スル件」を諮問しました。翌1927年6月に「一般救護ニ関スル体系」として答申された救貧制度の大綱は、「癱疾、老衰、疾病、幼弱者ヲ以テ救貧ノ客体トシ其ノ資格範囲ヲ拡張スルコト」とし、「老年、疾病、癱疾者ニ付キテハ漸次社会保険制度ヲ確立シ又ハ拡張スルコト」と社会保険化を展望するとともに、「失業者労働忌避者等労働能力アル者ハ前各項ニヨル救貧制度ヨリ除外シ特別ナル方法ヲ講ズルコト」としています。これは、並行して社会事業調査会において失業保険制度や失業対策事業について審議されていたことから判るように、両政策分野がそれぞれ自律的に動き出していたことを物語っています。

これをもとに立案された救護法案は、1928年3月に帝国議会に提出され、貴衆両院とも満場一致で可決成立しました。第1条に掲げる被救護者は、①六十五歳以上ノ老衰者、②十三歳以下ノ幼者、③妊産婦、④不具癱疾、疾病、傷痍其ノ他精神又ハ身体ノ障碍ニ依リ労務ヲ行フニ故障アル者、の4種類で、労働能力のある者は除かれています。これについて内務省社会局は「濫給の弊、惰民養成の害」を防ぐためだと説明しており、上記救貧諸法案にあっ

た労働能力ある者も対象にするとともに就労を義務づけるワークフェア的考え方が影を潜めています。これは、ちょうどこの時期が金融恐慌から世界恐慌に突入し、膨大な失業者が溢れだした時期であったことと無関係ではないでしょう。救護法自体の施行も緊縮財政のため延期され、方面委員<sup>\*37</sup>たちが天皇への請願上奏という手段に訴えてようやく競馬の益金の一部を財源に充てて実施されたのです。

救護の種類は、生活扶助、医療、助産、生業扶助の4種で、恤救規則の米穀支給は廃止されました。救護費用は原則として被救護者が1年以上居住している市町村が負担し、それ以外の場合は道府県が負担します。国は市町村、道府県の負担の2分の1を、道府県は市町村の負担の4分の1を補助することとされ、結局国2対道府県1対市町村1の負担割合となります。生業扶助という形で、被救護者の経済的自立を視野に入れたことも注目されます。

## 5 戦時体制下の各種保護法

その後戦時体制下になるにつれ、特定の対象や特定分野に絞った保護立法がいくつかなされました。まず、1937年に母子保護法が制定されています。その趣旨は母子保護法要綱案に「母ニヨル養育ハ其子女ニトツテ絶対ニ必要ナルガ故ニ、又国家及社会ノ単位ナル家庭ノ保全ハ尊重スベキガ故ニ、生活支持者ヲ失ヘル母ト其子ヲ経済上ノ理由ノミヲ以テ別ツ事ヲ得ズ。生活支持者ヲ失ヒタル母ノ過重負担ヲ軽減シ該母子ヲ貧窮ニ転落セシメザル為、国家ハ左ノ規定ニヨリ之ヲ保護スルモノトス」と明確に示されています。対象となるのは、「十三歳以下ノ子ヲ擁スル母貧困ノ為生活スルコト能ハズ又ハ其ノ子ヲ養育スルコト能ハザルトキ」で、「母ニ配偶者アル場合」は精神・身体障碍、行方不明、母子遺棄等でない限り対象になりません。扶助の種類は生活扶助、生業扶助、医療の他に養育扶助があります。

1941年には医療保護法が制定されました。これは救護法、母子保護法等の医療保護を統合したもので、「貧困ノ為生活困難ニシテ医療又ハ助産ヲ受クルコト能ハザル者ニ対シ医療券ヲ発行シテ医療又ハ助産ヲ受ケシムル」事業を定めたものです。

一方、軍事関係では既に独立の軍事救護法がありましたが、これが1937年に軍事扶助法に改正されています。傷病兵や遺族の範囲が拡大されていますが、重要なのはそれまで「生活スルコト能ハザル者」だけが対象であったのが「生活スルコト困難ナル者」にまで緩和されたことです。これは、一般救貧とその根本精神が異なるからだと説明されています。

なお行政組織としては、1937年12月に厚生省が設置され、救護法等を所管していた旧内務省社会局社会部が厚生省社会局となりました。これに併せ、母子保護法施行に伴い児童課が設置されました。この時には職業課も社会局に属していましたが、翌1938年4月に職業部となり、同時に傷痍軍人対策が傷兵保護院となっています。社会局は1941年8月に組織再編

---

\*37 1926年の方面委員令で制度化され、低所得者層の救済を担当。戦後、民生委員と改称。

で生活局となり、さらに 1943 年 11 月の行政改革で人口局と合体して健民局となりました。これが終戦時の組織ですが、終戦直後の 1945 年 10 月に社会局が復活しました。

## 6 生活困窮者緊急生活援護事業<sup>\*38</sup>

終戦直後の日本は復員兵や引揚者が戻り、食糧不足とインフレの中で生活困窮者が急増していました。1945 年 12 月 15 日に生活困窮者緊急生活援護事業要綱が閣議決定され、これに基づき事業が実施されていきます。生活援護の対象は、一般国内生活困窮者に加えて①失業者、②戦災者、③海外引揚者、④在外者留守家族、⑤傷痍軍人及其家族並ニ軍人ノ遺族であって著シク生活ニ困窮スル者とされ、具体的な援護内容は①宿泊施設、給食施設及救療施設ノ拡充、②衣料、寝具其ノ他生活必需品ノ給与、③食料品ノ補給、④生業ノ指導斡旋、⑤自家用消費物資、生産資材ノ供与又ハ貸与といった現物給付でした。

ここで最も注目すべきは、著しく生活困窮という条件を付してですが失業者が援護の対象とされていることです。これは法律ではありませんが、労働能力ある者を対象から排除していた恤救規則、救護法との大きな違いです。

一方この直前、12 月 8 日付で GHQ から「救済福祉計画」(SCAPIN404) が日本政府に発せられました。「日本帝国政府ハ 1945 年 12 月 31 日マデニ、1946 年 1 月ヨリ 6 月ニ至ル期間ノ失業者及ビソノ他貧困者ニ対スル食糧、衣料、住宅、医療、金融的援助、厚生措置ヲ与エルベキ詳細且ツ包括的計画ヲ最高司令部ニ提出スルコト」というものです。これに対し厚生省は 12 月 31 日に救済福祉ニ関スル件を提出しました。ここでは「救済福祉ニ関シテハ其ノ事由ノ如何ヲ問ハズ生活困難ナル国民全部ヲ対象トシテ其ノ最低生活ヲ保障スルコトヲ目的トシ」と無差別平等の考え方が明確に示され、援護の対象も「失業、精神的又ハ身体的欠陥其ノ他ノ理由ニ依リ生活困難ナル者」とされています。援護の方法としては「能フ限り現物給付ニ努ムル」としつつも「金銭ノ給付」が加えられています。ちなみに翌 1946 年 1 月 18 日の全国厚生課長会議では、「失業者其ノ他ニシテ勤労署ニ出頭セルモ就労ノ斡旋ヲ得ズ救護ヲ要スル者ノ生活扶助ニ就テモ軍事扶助法ニ依ル現行限度ヲ標準ト」することが指示されています。

## 7 旧生活保護法<sup>\*39</sup>

同年 2 月 27 日付で GHQ から発出された「社会救済」(SCAPIN775) は、「日本帝国政府ハ都道府県並ニ地方政府機関ヲ通ジ差別又ハ優先的ニ取扱ヲスルコトナク平等ニ困窮者ニ対シテ適当ナル食糧、衣料、住宅並ニ医療措置ヲ与エルベキ単一ノ全国的政府機関ヲ設立スベキ

<sup>\*38</sup> 百瀬孝『緊急生活援護事業の研究』

<sup>\*39</sup> 菅沼隆『被占領期社会福祉分析』ミネルヴァ書房

コト」を要求し、さらに「私的又ハ準政府機関ニ対シ委譲サレ又ハ委任サルベカラザルコト」も求めました。これは方面委員という民間人によって援護を行おうとした厚生省に対する批判です。

これを受けて政府は4月30日に「救済福祉に関する政府決定事項に関する件」を報告し、「全困窮者ニ対スル救済ハ凡テ政府ノ責任ニ於テ平等ニシテ且差別スルコトナク其ノ徹底ヲ期スル為」に、厚生大臣（社会局）－地方長官（社会課）－地方事務所長（社会課）－市町村長（社会課）という「単一ノ政府機関」で実施し、方面委員は補助機関とすることとしています。この第5項に「単一包括的社会救済法タル「生活保護法」ハ来ルベキ帝国議会ニ提案付議ノ上7月ヨリ実施スル予定ノ下ニ諸般ノ準備ヲ進メツツアルモ本法ニ依ル救済ハ政府ノ責任ニ於テ全困窮者ニ対シ最低生活ノ維持ニ必要ナル最小限度ノ生活費ヲ補給スルコトヲ基本原則ト」する等が記述されており、政府部内で生活保護法案作業が進められていたことが判ります。

法案は7月に提出され、9月には成立しました。同法は目的として「生活の保護を要する状態にある者の生活を、国が差別的又は優先的な取扱をなすことなく平等に保護して、社会の福祉を増進すること」としつつ（第1条）、「能力があるにもかかわらず勤労の意思のない者、勤労を怠る者、その他生計の維持に努めない者」や「素行不良な者」には保護をしないといた欠格事由が置かれていました（第2条）。これは無差別平等原則に反するとして今に至るまで批判の的ですが、戦前と異なり労働能力のある者も保護の対象にする以上、就労できるのに就労しない者をどう扱うべきかという問いを避けることはできないはずです。今日世界的にワークフェアが論じられていること自体、この問題が過去のものではないことを示しているといえるでしょう。この時期に、失業者たる要保護者をどう扱うべきかについていくつか通達が出されています\*40。

そのうち、昭和22年4月1日発社第32号「要保護者中失業者に対する就職斡旋並びに生活保護法の適用に関する件」は次のようになりに詳しく述べています。「客年12月要保護者全国一斉調査によれば、失業の故をもって要保護者と認定せられた者の数は相当多数に達し、最近勤労署の窓口に求職申込をなす者の数より上回っているような特異な現象を呈しているのであるが、これ等の失業者に対し失業という理由によって漫然生活保護法を適用することは、同法第二条との関連において甚だしく妥当を欠く」ものであり、「苟くも稼働能力のある者に対しては就職の斡旋等に努め勤労により生活を維持せしめるよう指導せねばならぬ」。具体的には「必ず最寄りの勤労署に出頭せしめて求職の申込をなさしめると共に、就職の決定するまでの間はとりあえず民生委員等をして、最寄り授産場に就労せしめ、又は適当な内

---

\*40 昭和21年9月16日社発第731号「勤労署において取扱う失業者中生活困窮者の保護に関する件」

昭和23年9月6日職発第1077号「公共職業安定所における要援護者に関する件」

昭和23年12月21日職発第1555号「要保護者に対する職業紹介、失業保険金の支給等に際し職業安定機関と保護救済機関との連携に関する件」



職若しくは地域内において一時的就労の機会を努めて斡旋せしめる等の方途を講じ、出来る限り勤労により自活せしめる指導を」行わなければならない。それでもなお「生計を維持することが困難な場合」にはじめて「緊急已むを得ない措置として」保護を適用すべきである、と\*41。岸勇氏はこれを「いまや無差別平等の原則はどこへすっ飛んでしまったかの観がある」と批判していますが、労働能力のある者に対して就労を求めることなく「無差別平等」に保護を行うことが適切かどうかは問題です。

なお、旧生活保護法は無差別平等を国籍にも及ぼし、日本国に居住する外国人にも適用されるとする建前を堅持していました。この点は、新生活保護法では保護請求権を認めたことから国民に限ることとされています。

## 8 日本国憲法第 25 条第 1 項

さて、旧生活保護法の制定と相前後して、1946 年の 6 月から 10 月にかけて帝国憲法改正案が帝国議会で審議され、11 月には現在の法体系の下で生活保護制度の根拠とされている日本国憲法第 25 条第 1 項が成立しています。ところが、実はあまり知られていないことですが、この条項は政府原案にはなく、帝国議会の修正で追加されたものです。そこで、帝国議会でどういう審議がされてこの条項が設けられるに至ったのか、簡単に見ておきましょう。

政府の原案は、現行第 25 条（原案では第 23 条）については「法律は、すべての生活部面において、社会の福祉、生活の保障及び公衆衛生の向上及び増進のために立案されなければならない」と規定していました。あくまでも立法の根拠規定であって国民の権利として規定してはいませんでした。また、現行第 27 条（原案では第 25 条）については「すべて国民は、勤労の権利を有する」と規定し、勤労の義務は規定していませんでした。

これに対し、主として社会党の議員（黒田寿男）から、前者については「例えば国民が老年或は疾病、労働不能に陥りましたような場合に、生活の安定を保障される権利があると云うことを、はっきりとこの憲法の中に規定することは、何等行過ぎのものではなく、それは寧ろ痛切に今勤労者から要求せられて居る所であると思います」と、また後者については「我々総て健康な国民は勤労の義務を有する、働かない者は食うべからず云う原則を打立つべきであると考えます。殊に敗戦後の我が国に於きましては、一人と雖も無為徒食する者があってはならないのでありまして、単に権利を有すると云うばかりでなく、義務を有すると云うことを私ははっきりと規定すべきであると考えます」と、批判が加えられました。これはまさに、働く能力のある者はすべて労働の義務を負う一方、働くことのできない者には生活を保障すべきという、ワークフェア的発想に基づく主張です。

審議の結果、衆議院において次のような修正が行われました。前者には新たに第 1 項とし

---

\*41 岸勇『公的扶助の戦後史』明石書店より引用。

て「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」という権利規定が設けられました。また後者は「すべて国民は、勤労の権利を有し、義務を負う」と修正されました。重要なことは、この二つの修正は一体のものとして行われたということです。衆議院本会議における芦田委員長の修正理由説明でも、国民の生活権の保障を明確に規定する以上、労働の義務をも規定することが正当であるとの意見に従い、修正を加えたと述べています。

この制定経緯からも、生活保護法の根拠規定である憲法第 25 条第 1 項は、憲法第 27 条第 1 項の勤労の義務規定と一体的に解釈されなければならないということがわかります。

## 9 新生活保護法<sup>\*42</sup>

1949 年春頃から緊縮財政政策（ドッジ・ライン）の影響で失業者が急増し、それまで未亡人母子世帯が中心であった被保護世帯の様子が変わってきました。そうした中で 1949 年 9 月 13 日、社会保障制度審議会が「生活保護制度の改善強化に関する勧告」を行い、次のような原則と実施要領を示しました。まず「国は凡ての国民に対しこの制度の定めるところにより、その最低生活を保障する。国の保障する最低生活は健康で文化的な生活を営ませ得る程度のものでなければならない」。次に「他の手段により最低生活を営むことのできぬものは当然公の扶助を請求しうるものであるという建前が確立されねばならぬ。従って公の扶助を申請して却下された者及び現に受けている扶助につき不服のある者は、その是正を法的に請求しうるようにしなければならない」。最後に「保護の欠格条項を明確にしなければならない」の 3 原則です。実施要領には、保護機関は市町村とし、担当職員は常勤で一定の資格を要すること、民生委員は補助機関ではなく協力機関とすること、新たに教育扶助と住宅扶助を設けることなどが示されていました。

これを受けて、厚生省は GHQ と協議しました。GHQ は都道府県を実施機関とし、民生委員への財政援助を廃止すべきと主張しましたが、結局政府の意見が取り入れられ、1950 年 4 月に新生活保護法が成立しました。以下、立案を担当した当時の保護課長小山進次郎の名著『改訂増補生活保護法の解釈と運用』により、その趣旨を見ていきましょう。

### (1) 法の目的と「自立助長」

新法第 1 条は「この法律は、日本国憲法第二十五条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする」と謳っています。

---

<sup>\*42</sup> 小山進次郎『改訂増補生活保護法の解釈と運用』中央社会福祉協議会

保護責任を国に負わせたのは、小山によると「救護法のように救護の対象を労働能力のない者に限定するならば格別、生活保護法のように保護の対象を労働能力の有無を問うことなく、生活の困窮という事実を保護の要件とする建前の下では、被保護者の態様はその時々々の経済事情により大幅に変動することは申すまでもない。而して、経済の運行が市町村という小区域は勿論のこと、都道府県という区域をも遥かに超えた広域を単位として営まれている以上、経済変動のまにまに発生する生活困窮者の生活保障を、地方公共団体の責任において実施することは不可能と申すの外はない。このことは、例えば、住民の大半がある特定の会社、工場等に依存して生活している場合に、不況のため、その会社、工場が大幅に事業を縮小した場合について考えれば容易に理解されるであろう。要するに失業による生活困窮をも保護の原因に取り入れたことが、かかる生活保護の実施を全国的規模において実施することを不可避的たらしめているのである。」という理由です。新法制定時には既に失業保険法が制定施行されていましたが、失業者の生活保障は失業保険に全て委ねるというのではなく、生活保護制度自体が失業者に対する給付の一環として（かなり大規模に）活用されることを前提としていたことが窺われます。

ここで登場した「自立助長」について、小山は「人をして人たるに値する存在」たらしめるには単にその最低生活を維持させるというだけでは十分でない。凡そ人はすべてその中に何等かの自主独立の意味において可能性を包蔵している。この内容的可能性を発見し、これを助長育成し、而して、その人をしてその能力に相応しい状態において社会生活に適応させることこそ、真実の意味において生存権を保障する所以である。社会保障の制度であると共に、社会福祉の制度である生活保護制度としては、当然此处迄を目的とすべきであるとする考えに出でるものである。従って、兎角誤解され易いように惰民防止ということは、この制度がその目的に従って最も効果的に運用された結果として起こることであらうが、少なくとも「自立の助長」という表現で第一義的に意図されているところではない。自立の助長を目的に謳った趣旨は、そのような調子の低いものではないのである。」と述べています。この最後の一節は、社会保障研究者が好んで引用するところですが、後ろの方の記述からも判るように、受給者に対する就労の促進という意味でのワークフェア的思想を否定したものではないと考えるべきでしょう\*43。

## (2) 無差別平等

新法第2条は「すべて国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護

---

\*43 実際、新法制定時の社会局長であった木村忠二郎の名著『改正生活保護法の解説』（時事通信社）では、「本法制定の目的が、単に困窮国民の最低生活の保障と維持にあるだけでなく、進んでその者の自力更生をはかることにあることは、国の道義的責務よりして当然のことであるが改正法においては第一条にその趣旨を明言してこの種の制度に伴いがちの惰民養成を排除せんとするものである」とはっきり述べています。

を、無差別平等に受けることができる」と、国民の保護請求権を認めました。この点が旧法との大きな違いです。

そして、旧法のような絶対的な欠格事由を設けなかったのは、小山によれば「何等かの意味において社会的規準から背理している者を指導して自立できるようにさせることこそ社会事業の目的とし任務とするところであって、これを始めから制度の取扱い対象の外に置くことは、無差別平等の原則からして最も好ましくないところだから」であって、入口では差別をしないが、入ってからきちんと指導することは制定当初からの前提であったのです。

### (3) 保護の補足性

新法第4条第1項は「保護は、生活に困窮する者が、その利用しうる資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。」と規定しています。この保護の補足性要件は今日に至るまで生活保護制度をめぐる大きな論点の一つですが、小山は「実質的にはこの法律による保護を受けるための資格を規定しているのであるが、この場合、この規定が正面から受給資格を規定するの形を採らなかったのは、そうすることが絶対的に必要であるという訳でもなく、又そうすれば必ず何等かの形において欠格条項を設けざるを得なくなるからであって、この条文においてはこれを避け、保護実施の要件として規定することにより、多少の弾力性を持たせることとした。」と説明しています。

内容については「多少の意見もあるが、資本主義社会の公的扶助制度としては程度の違いはあろうが、建前の問題としては蓋し当然であらう」と述べた上で、特に労働能力ある者に対する保護に触れてこう語っています。「外で働くことのできる者でも、働き口がない場合は、当然その困窮の程度に応じ保護を受け得るが、この場合その者をして努めて勤労による収入で生活させるようにするために、必ず最寄りの公共職業安定所に本人を出頭させて、求職の申込をさせ、公共職業安定所長から本人の勤労能力に適合する就職口のない旨の証明書の発給を受けさせ、これを提出させてから保護を行うことになっているが、これが手続を単に機械的に履行するという結果にならぬよう留意する必要がある。」これで判るように、旧生活保護法時代の通達と同じ考え方に立脚しています。失業給付と同じように求職活動を生活保護の受給の要件とすることが明確に謳われていたわけです。

### (4) 生活上の義務

「惰民養成の防止という意味で法第4条第1項と相応する規定」\*44が第60条です。「被保

---

\*44 木村著の表現

護者は、常に、能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、その他生活の維持、向上に努めなければならない。」と、明確に「勤労に励む」ことを求めています。

小山は、「生活保護制度の運営について最も注意すべき点の一つは、保護に馴れて能力あるにもかかわらず無為徒食する者、所謂惰民を醸成せず、額に汗して孜々営々として業に励む一般大衆の勤労意欲を低下させないようにすることであるが、これは仲々困難であって、英国救貧法の歴史に徴しても明らかな如く、社会法永遠の宿題というべきものである」と述べ、本法は「単に惰民防止という見地からではなく、自立助長という見地からも権利の享有に対応する義務の履行を身につけさせることが必要である」とその趣旨を説明しています。もっとも、「病者、不具者、老人、児童等の如く、勤労能力のない者、働きたくても就職、就労の口を見出し得ない者又は家庭の事情により就労する時間的余裕のない者に対してまでも収益を上げる勤労をすることを求めるものではない」とことわっています。

旧法第2条と比較して、「保護の開始前の問題を捉えて本法の適用の有無を決定するのは、機会均等、無差別平等という生活保護制度の根本趣旨に反し、特に生活保障の立法として努むべきことを始めから放棄して了うことになるので、新法においてはこれまで保護の対象外においた絶対的欠格者をも生活困窮の状況にあるならば、一応先ず保護の対象とし、そこに生じた法律関係を基として種々の措置を講ずるものとした」と述べている点が極めて重要でしょう。労働能力のある者に対しては、先ず生活保護を適用した上で、きちんとワークフェア的な措置をとるべきことが、制定当時から法の大原則であったのです。この点は、小山名著の第1条の最後の部分の記述があたかもワークフェア的思想を「調子の低いもの」と否定したかのように誤って受け取られてきた嫌いがあるのではないかと思います。

## (5) 教育扶助と生業扶助

新法によって、教育扶助と住宅扶助が生活扶助から独立し、これらの単給が可能となりました。

「教育扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。

- 一 義務教育に伴って必要な教科書その他の学用品
- 二 義務教育に伴って必要な通学用品
- 三 学校給食その他義務教育に伴って必要なもの」(第13条)

教育扶助の範囲を義務教育に限定したことについては、実は厚生省当局の草案段階では「但し、政令の定めるところにより、義務教育以外の学校教育についてもこれを行うことを妨げない」という但書があったということです。高校に進学することで有利な就職ができ、その結果他の世帯員を扶養することができる見込みがある場合にも道を開こうとしたのですが、結局政府部内で削除され、国会修正でも復活することはありませんでした。小山は「本法の

目的が要保護世帯の自立助長にあることから考えると些か物足りない感がある」といいつつ、「この問題の解決は原則的には育英制度の充実に俟つ以外に方途はない」と些か諦めモードで締めくくっています。1950年当時の高校進学率は42.5%で、現在の大学進学率よりも低い水準であることを考えると、いろいろと考えさせられるところです。

生業扶助は旧法に規定があり、さらには戦前の救護法に由来するものです。

「生業扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者又はそのおそれのある者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。但し、これによって、その者の収入を増加させ、又はその自立を助長することのできる見込みのある場合に限る。

- 一 生業に必要な資金、器具又は資料
- 二 生業に必要な技能の修得
- 三 就労のために必要なもの」(第17条)

生業扶助だけは「困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者」に加えて、「そのおそれのある者」も対象となります。いわゆるボーダーライン層をも生活保護の対象とするという意味において、単なる救貧を超えて防貧的な政策と位置づけることもできます。生活扶助を受給するようになる前の段階で生業扶助によって生活を立て直すという活用の仕方ができれば、まさにワークフェア的政策というべきところですが、小山の評価は意外なほど高くありません。彼は「旧法施行の際にもこの制度に多大の期待がかけられていた」が、英米では「生業扶助的施策は余り成功せず、結局職業補導に吸収されてしまっている」とした上で、ただし「我が国の現状を基礎として考えれば生業扶助はやはり必要」との判断から維持したと述べています。新法施行時点で既に「最も運用の妙味を發揮し易い扶助であるにもかかわらず、その実施の状況は甚だ不活発」ということです。

これはしかし、伝統的自営業が縮小し雇用労働者が拡大する趨勢の中で、雇用労働者としての就職をめざした職業訓練をそもそも対象から除外した形で制度設計していることにその大きな原因があるというべきでしょう。上述のように、失業者も無差別平等に保護の対象にするという制度にしている以上、労働行政が実施する職業訓練とは別建てに小売商人や家内工業のような「生業」につくことのみを目的とするような制度を設けたところで、ほとんど社会的意義がなくなるのは当然ともいえます。生業扶助の今日までの不活発ぶりは、時代に合わせて「訓練扶助」として設計すべきであったものを時代錯誤の「生業扶助」のままにしていたことのツケと評すべきであるように思われます。

## 10 生活保護法の推移<sup>\*45</sup>

1950年以来、生活保護法は本格的な改正をしていません。従って、現在も上記小山名著の

---

\*45 木村孜『生活保護行政回顧』社会福祉調査会

記述が解釈の指針であるはずですが、しかしながら、生活保護制度をめぐる状況は激変してきました。ここではごく簡単にその流れを見ておきます。

1951年に社会福祉事業法が制定され、福祉事務所が発足しました。初めて福祉専任者による公共機関での保護が実施されることとなり、その士気は極めて高かったといえます。1950年から1952年にかけては、ドッジ不況による失業者の増加もあり、被保護人員は200万人を超えました。その後景気回復と共に徐々に減少していきましたが、医療扶助人員のみは増加を続けました。これに対し大蔵省は危機感を抱き、地方財務局を使って実施状況を調査し、濫給が多いと指摘しました。そして、1953年末の1954年度予算原案で国庫負担を8割から5割に削減する内示がされたのです。これに対してはさすがに知事会等から批判がされ、国庫負担は8割で収まりましたが、その代わり医療扶助の適正化が大々的に行われることとなりました。医療扶助は居宅治療を原則とし、入院は例外的にのみ認めるというものです。これに対して国立療養所の結核入院者を中心に結成された日本患者同盟が熾烈な反対闘争を繰り広げ、遂に東京都庁への座り込みで死者まで出るに至りました。しかし、世論はこのような闘争方針に批判的で、結局適正化が実行されていきました<sup>\*46</sup>。

続いて行われたのは外国人保護の適正化でした。上述のように、旧法と異なり新法は適用対象を国民に限っています。在日朝鮮・韓国人は、1952年4月28日の対日講和条約の発効と共に日本国民たる身分を失いました。この時点で在日朝鮮・韓国人55万人のうち生活保護受給者約は6万人に達していました。これら生活に困窮する在日朝鮮・韓国人に対し、直ちに保護を廃止することは人道的に問題があるため、外交的に処理されるまでの間、暫定措置として生活保護法による保護に準じて行政措置による保護が行われることとなりました。そして経済状況の回復とともに日本人の保護率が漸減したのに対し、在日朝鮮・韓国人の保護率は1955年に24%にまで急増していったのです。これは、在日朝鮮・韓国人に対して露骨な雇用差別があり、就労機会が極めて乏しかったことが背景にあります。この状況に対して政府は外国人保護の適正化を打ち出し、全国的に被保護外国人特に在日朝鮮・韓国人の多く居住する集落に対して、被保護世帯の一斉調査が行われました。「事実上生命の危険さえ予想された」中で、「綿密に企画され、主たる都道府県には本省監察官が現地派遣されて指揮をとり、国、地方が一体となって、全職員がいわゆる体を張ることによって実施された」、「集落の周囲を警官が巡邏するという警備体制下で実施された地区も多かった」と木村孜は語っています。「何れにしてもこの調査の結果、二重受給者あるいは相当の所得者の受給事例等が発見され、外国人被保護者は半減する切っ掛けとなった」のです。

こうして適正化対策に振り回されていた生活保護行政の次の課題は保護基準の引上げでし

---

\*46 この経緯については黒木克利『生活保護—最近の二大攻撃と其の分析』（中央法規出版）を参照。日本患者同盟は日本共産党の影響下にあり、座り込み患者の死をきっかけに社会党系が批判に転じたため、腰砕けに終わったということです。

た。1948年に採用されたマーケット・バスケット方式<sup>\*47</sup>では消費構造の変化に対応できなくなってきたのです。その中で1957年に朝日訴訟が提起され、1960年10月に東京地裁が現行生活保護基準は健康で文化的な最低限度の生活を保障した憲法25条の理念に反するという判決を下しました。この訴訟自体は後に高裁、最高裁で国が勝訴しましたが、1961年から生活扶助基準改定方式がエンゲル方式<sup>\*48</sup>に変わり、かなり高率の引き上げが行われるようになりました。

この時期に、失業による生活保護受給の大きな波が押し寄せました。エネルギー革命による石炭鉱山の閉山と、それに伴う大量の炭鉱離職者の発生です。労働政策面では、失業対策事業の一種である炭鉱離職者緊急就労事業の実施や、炭鉱離職者求職手帳制度による再就職援助が試みられましたが、長年炭鉱で働いてきた労働者たちに職業転換はきわめて困難で、結局多くの人々が生活保護に流入することになりました。その後、筑豊地域など一部の旧産炭地域は地域経済を支える産業が発達しないまま、失業対策事業と生活保護に依存する体質となっていくます。<sup>\*49</sup>

さて、高度成長により労働市場が逼迫する中で、失業等により生活保護を受給する「その他世帯」<sup>\*50</sup>は減少を続けていきましたが、1973年のオイルショック後増加に転じます。その中で一部福祉事務所における暴力団員の保護受給問題が報道され、不正受給が大きな社会問題となりました。このため、厚生省は1981年11月に厳正な不正受給防止対策を指示しました<sup>\*51</sup>。

## 11 ワークフェア的政策志向の登場

さて、生活保護制度のような公的扶助制度は先進諸国に共通して設けられていますが、欧州諸国では特に1980年代に福祉が手厚すぎるために就労可能な人々が福祉に依存して生きていることが問題とされ、特に1990年代に入ってから「福祉から就労へ」とか「アクティベーション」と呼ばれる一連の政策がとられるようになりました。これは、単に就労可能な者の就労を促進しようというにとどまらず、貧困に対する新たな認識枠組みに基づき、労働市場から排除された人々を就労を中心とする社会参加によって積極的に社会の主流に統合していくという考え方、すなわち社会的統合（ソーシャル・インクルージョン）という考え方です。こういった動向については、既にさまざまに紹介されているのでここでは省略します

---

\*47 最低生活を営むに必要な飲食物費、衣類、家具什器、入浴料等の個々の品目を一つひとつ積み上げて最低生活費を算出する方法。

\*48 必要熱量、栄養量を基礎にした物量の確定を食料費についてだけおこない、そうして出されたいわば理論食料費と同額の食料費支出をもつ実態生計費から生活費の全体を算出する方式。

\*49 田中明「石炭産業の合理化と生活保護」（『生活保護三十年史』所収）

\*50 高齢者、傷病者、障害者、母子以外の世帯を「その他世帯」と呼んでいる。

\*51 昭和56年11月17日社保発第123号「生活保護の適正実施の推進について」



が<sup>\*52</sup>、2000年代にはいるとこれが日本の政策決定にも一定の影響を及ぼし始めます。

まず、2000年7月から厚生省社会・援護局において「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉の在り方に関する検討会」が開催され、同年12月に報告書が出されます。ここでは、「近年、社会福祉の制度が充実してきたにもかかわらず、社会や社会福祉の手が社会的援護を要する人々に届いていない事例が散見されるようになってきている」という問題意識から、イギリスやフランスにおけるソーシャル・インクルージョン政策に触発されつつ、社会的な「つながり」を再構築する方向を求めています。そして、その最後のところで、次のように生活保護制度の見直しを求めました。

「制定50周年を迎えた生活保護制度について、経済社会の変化、貧困の様相の変化（高齢単身者の増加等）を踏まえ、保護要件、適用方法、自立支援機能、保護施設機能、社会保険制度との関係などの諸論点について、最低生活の保障を基本に、本報告書で指摘した新たな形の社会的課題をも視野に入れて検証を行う必要がある。」

本報告書が出されてすぐに中央省庁再編が行われ、この問題は厚生労働省に引き継がれました。同省の政策統括官（社会保障）付社会保障担当参事官室を中心に、榊屋厚生労働副大臣を座長とする「低所得者の新たな生活支援システム検討プロジェクト」が設置され、2002年1月にその報告書がとりまとめられました。

ここでは、基本的な考え方として「社会的に援護を要する多様な人々が、一人一人の能力を十分に発揮し、自立して尊厳を持って生きることができるよう、広範な生活支援のあり方を考えるべきである」と述べたうえで、「今後、働く意欲と能力のある人に対しては、就労支援と福祉貸付といった自立支援策を一層推進する必要がある」と政策方向を示しています。ただ、ここで提示されたのは、「当面、母子家庭の自立を支援するため、きめ細かな福祉サービスの展開と自立・就労の支援に主眼を置き、平成14年度から総合的な母子家庭対策の推進と児童扶養手当制度の見直しを行う」ことと、「低所得者が福祉貸付により生活ができるようにするため、生活福祉資金貸付制度の充実を図る」であり、生活保護制度の見直しは明示的に挙げられていません。

なお、本稿の直接の論点ではありませんが、ここで提示され、2002年の母子及び寡婦福祉法と児童扶養手当法の改正で遂行されたシングルマザーへのワークフェア政策の導入には大きな問題がありました。就業率がきわめて低く、福祉給付のかなりの部分を占めている欧米のシングルマザーに対しては、ワークフェア的政策にも大きな意味があったといえますが、80%以上と国際的にみて驚異的に高い就業率を維持しながら、その就労所得の低さから貧困率も50%以上ときわめて高い水準にある日本のシングルマザー<sup>\*53</sup>に対して、就労による自立を求めて児童扶養手当の削減を図るといふ、いささか転倒した政策となってしまったのです。

---

\*52 栃本一三郎・連合総研編『積極的な最低生活保障の確立』第一法規、埋橋孝文編『ワークフェア―排除から包摂へ?』法律文化社など。

\*53 阿部彩『子どもの貧困』（岩波新書）p109～

欧米のワークフェア政策が、就労意欲を失わせるような公的扶助への依存から、就労を前提として低賃金を補完する在職給付への移行を追求しようとしている時期に、皮肉にもまったくそれと相反するような政策を打ち出してしまったこととなります。児童扶養手当は公的扶助というよりも、所得制限のある社会手当としての性格が強いのですが、日本ではそもそも社会手当に対する認識が乏しいことが、この結果をもたらしたといえるかもしれません。

## 12 生活保護制度の在り方に関する専門委員会

本格的な生活保護制度の見直しは、2003年8月から、社会保障審議会福祉部会に生活保護制度の在り方に関する専門委員会が設けられて始まりました。同専門委員会は翌2004年1月に中間とりまとめを発表しましたが、これは生活扶助基準の水準について検討するとともに、特に高齢加算の廃止と母子加算の見直しを提言するもので、生活保護制度の在り方そのものに切り込むものではありませんでした。

同専門委員会ではその後、自立支援の在り方を中心に議論が進められ、同年12月に報告書がとりまとめられました。この報告書は、現行生活保護法が制定されて以来、初めて本格的に制度の在り方を正面から論じた公的政策文書として、重要な意味を有します。また、本稿の中心的論点であるワークフェア的観点からの公的扶助制度の在り方を初めて全面的に展開した文書として、労働法政策の観点からもきわめて興味深いものとなっています。そこで、以下できるだけ詳しく同報告書の内容を紹介していきましょう。

### (1) 基本的視点

まず、制度見直しの基本的視点として提示されているのが「利用しやすく自立しやすい制度へ」という方向性です。すなわち、生活保護制度の在り方を、国民の生活困窮の実態を受けとめ、その最低生活保障を行うだけでなく、生活困窮者の自立・就労を支援する観点から見直すこと、つまり、被保護世帯が安定した生活を再建し、地域社会への参加や労働市場への「再挑戦」を可能とするための「バネ」としての働きを持たせることが特に重要であるという視点です。この結果、被保護者は、自立・就労支援施策を活用することにより、生活保護法で定める「能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、その他生活の維持、向上に努める義務」を果たし、労働市場への積極的な再参加を目指すとともに、地域社会の一員として自立した生活を送ることが可能になる、といます。なお、どのような被保護者に対しても一律に就労を強制するののかという批判を想定して、ここで言う「自立支援」とは、就労による経済的自立のための支援（就労自立支援）のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援（日常生活自立支援）や、社会的

なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援（社会生活自立支援）をも含むものであると、断っています。

## (2) 自立支援プログラム

本報告書の中心になるのが自立支援プログラムの導入の提言です。基本的視点の「自立しやすい制度」に相当する部分です。具体的には次のような仕組みを提示しています。

まず、地方自治体が、地域の被保護世帯の抱える問題を把握した上で、自主性・独自性を生かして重層的かつ多様な支援メニューを整備し、被保護世帯の問題に応じた自立支援プログラムを策定します。その際、就労による経済的な自立を目指す就労自立支援のみならず、被保護世帯が地域社会の一員として自立した生活を営むことができるようにするため、日常生活自立支援、社会生活自立支援の観点からのメニューも十分に整備することが重要だとしています。

被保護者は、生活保護法に定める勤労・生活向上等の努力義務を実現する手段の一つとして、稼働能力を始めとする各被保護者の状況に応じたプログラムに参加するとともに、地方自治体はプログラムに沿った支援を実施します。被保護者の積極的な取組を求めるという観点から、参加すべきプログラムの選定に際しては、その内容及び手順を明確に提示した上で、被保護者の同意を得ることを原則とすることにより、自立支援プログラムは被保護者が主体的に利用するものであるという趣旨を確保する必要があるとしています。

地方自治体は被保護者の取組状況を定期的に評価し、必要に応じて被保護者が参加すべきプログラムや支援内容の見直しを行います。取組状況が不十分で改善の必要があると評価される場合には、その理由を十分把握し、現在参加しているプログラム自体が被保護者にとって適当か否かについてよく検討するとしています。

定期的かつ必要なプログラムの見直し等にもかかわらず、取組状況が不十分な場合や、被保護者が合理的な理由なくプログラムへの参加自体を拒否している場合については、文書による指導・指示を行います。それでもなお取組に全く改善が見られず、稼働能力の活用等、保護の要件を満たしていないと判断される場合等については、保護の変更、停止又は廃止も考慮するとしています。

ただし、保護の変更、停止又は廃止を行う場合は、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ネットであることを十分考慮すると断っています。

なお、生活保護の適用に至らない低所得者や保護の廃止直後の者等、経済的に不安定な状態の者に対しては、これまで自立・就労に向けて具体的に活用できる支援メニューが体系的にまとめられていなかったことから十分な支援が行われなかった点も否定できないとして、自立支援プログラム導入後は、これらの者に対しても同プログラムへの参加を助言し、効果

的な自立・就労支援を行うことができることとなるものであり、その積極的な活用が望まれると述べています。

さらに、自立支援プログラムをより実効性のあるものとするためには、生業扶助を積極的に活用していくことが効果的であることから、その支給要件等を見直す必要があるとしています。例えば、現在、特定の技能や資格の保有が就労の条件となっている場合などに限って生業扶助が支給されていますが、これを、自立支援プログラムに参加している場合には、就労に結びつく様々な支援メニューへの参加費用等についても支給できることとすることが考えられるとしています。これに関連して、生業扶助については、「困窮のため最低限度の生活を維持することができない者」に加え、「そのおそれのある者」にも支給し得ることとされていることから、その適用可能な範囲について整理すべきであるとの意見があったと記されています。

なお、被保護者本人ではなく、被保護者の子供の自立支援という観点から、教育支援の在り方にも一節割いています。被保護世帯の子供が高校就学する場合、現状では、奨学金、就学のために恵与される金銭、その他その者の収入によって教育費を賄うことができる場合のみ、就学しながら保護を受けることができるとなっていますが、高校進学率の一般的な高まり、「貧困の再生産」の防止の観点から見れば、子供を自立・就労させていくためには高校就学が有効な手段となっているものと考えられるとし、生活保護を受給する有子世帯の自立を支援する観点から、高等学校への就学費用について、生活保護制度において対応することを検討すべきであると述べています。これは、生業扶助の対象に子供の高校就学費用を認めることで実施されました。

### (3) 自立支援推進体制

こういった自立支援プログラムを直接策定し、実施するのは地方自治体の役割ですが、国の役割も重要です。報告書は、まず地方自治体について、個別の自立支援メニューを所管する他の部局との調整をし、ハローワーク、保健所、医療機関等の関係機関との連携を深めることが必要である、と述べています。

一方、国については、特に就労支援について次のように書かれています。「就労支援については、雇用の場の確保等、社会資源の観点からの検討の必要性も指摘されている。国においては、労働行政や、保育・母子福祉施策等他の社会福祉行政・低所得者対策との連携の強化を図りつつ、地方自治体が関連施策を自立支援プログラムとして十分活用できるよう努める必要がある。特に、稼働能力のある被保護者への就労支援に関し、ハローワークと福祉事務所の有機的な連携が不足しているとの指摘もあったことから、ハローワークが福祉事務所からの要請に基づき体系的に就労支援を実施することとすべきである。」

その具体的な姿は後に通達で見ることになります。

#### (4) 資産・能力の活用要件

基本的視点の「利用しやすい制度」に相当するのが、資産・能力の活用要件の見直しです。基本的には、保護の適用に先立ち、自らの資産、能力その他あらゆるものの活用を求める補足性の原理については、その考え方を維持することが必要であるという立場を維持しながらも、これらの要件の運用については、年齢等外形的基準で機械的に判断するのではなく、申請者の実態を十分把握した上で対応することが必要であるとして、次のような基準を提示しています。

まず、稼働能力の活用要件については、生活保護は、最低限度の生活を維持できない者、すなわち真に生活に困窮する者に対して最低限度の生活を保障するとともに自立を助長することを目的とした制度であることから、稼働能力があることをもってのみ保護の要件に欠けると判断すべきものではないと明言しています。そして、稼働能力自体は可変的であり、その能力の変化に応じて活用の在り方も変わるものであること、自立支援プログラムもまさにこの観点から被保護者の就労や社会活動を支援するものであることから、保護の開始後においては、自立支援プログラムへの参加状況等に基づいて「稼働能力の活用」要件を満たしているかどうかについて随時評価することが必要であると述べています。さらに進んで、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ともしています。報告書自体の見解ではありませんが、「そもそも、稼働能力活用の要件自体を見直し、就労していない者についてはとりあえず保護の対象とすることも考えられる」という意見も書き加えられています。

次に、資産の活用についても、保護開始時に保有可能な預貯金等の額を、現行の最低生活費の0.5か月分から3か月分まで保有可能とすることで、結果的に早期の自立につながりやすくなるとしています。また、最低生活の維持に活用すべき資産の範囲は預貯金、土地、家屋、自動車に限定し、一般的な生活用品については早期の生活再建の観点から原則として含めないこととすべきであるとし、また、事業用車や生業のための機械道具等については、自立促進の観点から必要な範囲で保有を認めることが妥当であるとしています。

さらに、扶養義務者の扶養能力の調査については実効性が低いと指摘し、民法上の扶養義務が優先するという基本原則は維持すべきものの、夫婦・親子以外の扶養義務者については、個々のケースに応じて、各地方自治体が調査の必要性を判断する仕組みとすべきとしています。

これらはいずれも、入り口ではねつけることなく、様々な困難を抱える人々にとってまずは生活保護を利用しやすくすることを目的としているといえるでしょう。

### 13 生活保護受給者等就労支援事業

この専門委員会報告を受けて、厚生労働省は2005年度から自立支援プログラムを開始しました。自立支援プログラムには就労自立だけでなく、日常生活自立や社会生活自立のためのプログラムも含まれますが、2005年度はまず、公共職業安定所と連携して行う生活保護受給者等就労支援事業が優先的に取り組むべきとされました。

この生活保護受給者等就労支援事業は、日本で初めて「福祉から雇用へ」という課題に正面から取り組んだ政策であり、国と地方自治体という行政組織の違いを超えて実施される事業として、重要な意味を有します。以下、関係通達<sup>\*54</sup>に基づいて、事業の概略を紹介しましょう。なお、本事業は生活保護受給者と児童扶養手当受給者の双方を対象にしていますが、本稿では前者のみを扱います。

まず、各都道府県・政令指定都市に、民生・労働の両部門の関係者からなる都道府県就労支援協議会を設置し、実施計画等を策定します。公共職業安定所には担当職員を任命するとともに就労支援コーディネーター及び就職支援ナビゲーターを設置し、福祉事務所には担当コーディネーターを任命し、これらからなる就労支援メニュー選定チームを設置します。

支援対象者は福祉事務所長が、①稼働能力を有する者、②就労意欲がある者、③就職に当たって阻害要因がない者、④事業への参加に同意している者、という条件を満たす者から選定し、安定所長に就労支援の要請を行います。

就労支援チームは対象者と面接し、次の5つの支援メニューの中からふさわしいものを選定します。①ナビゲーターによるマンツーマンによる就職支援、②トライアル雇用の活用、③公共職業訓練の受講あっせん（必要に応じキャリアコンサルティング）、④生業扶助の活用による民間の教育訓練講座の受講勧奨、⑤一般の職業相談・紹介。

上で述べたように、現行法制定時に立法担当者が消極的に評価していた生業扶助が、子供の高校就学費用や本人の教育訓練受講費用に充てるという形で、改めて脚光を浴び始めていることが印象的です。

2007年以降、生活保護受給者の就労支援は政府の経済政策の中の重要事項として位置づけられていくこととなります。2007年2月に策定された「成長力底上げ戦略」は、人材能力戦略、就労支援戦略、中小企業底上げ戦略の「三本の矢」からなりますが、そのうち就労支援戦略においては、「福祉から雇用へ」推進5カ年計画の策定・実施が中心に置かれています。そこでは「福祉から雇用へ」の基本的考え方を踏まえ、公的扶助（福祉）を受けている人などについて、セーフティネットを確保しつつ、可能な限り就労による自立・生活の向上を図る」と明記され、まさにワークフェア的考え方が日本でも政策の中心に躍り出てきたことを示しています。

<sup>\*54</sup> 平成17年3月29日職発第0329003号「生活保護受給者等就労支援事業実施要領」、平成17年3月31日雇児発第0331019号・社援発第0331011号「生活保護受給者等就労支援事業活用プログラム実施要項」

これを受けて2007年12月に厚生労働省が策定した「福祉から雇用へ」推進5カ年計画は、就労支援プログラムを全自治体で策定するとともに、就労支援事業の支援対象者の就職率を2009年度までに60%に引き上げるという数値目標を示しています。ちなみに、2008年度には支援対象者10,160人に対して就職者5,209人で、就職率は51.3%でした。

#### 14 生活保護制度の抜本改革への動き

近年、地方分権化をめざすいわゆる三位一体改革の流れの中で、地方自治体サイドから生活保護制度の抜本改革案が提起されてきました。「地方にできることは地方に委ねる」という地方分権の理念に基づき、地方自治体側は国庫補助負担金は原則廃止し、税源移譲すべきと主張していました。これに対し、厚生労働省は生活保護負担金の負担率を4分の3から引き下げることで対応しようとしたことから、自治体側はこれに猛反対したのです。そして、その際、自立支援の強化など生活保護制度を時代に即したものに改善することを求めました。

そこで、2005年4月から、国、地方自治体及び有識者からなる「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会」が開催されましたが、結論が出せず、結局11月末になって「生活保護の適正化について、国は、関係者協議会において地方から提案があり、両者が一致した適正化法策について速やかに実施するとともに、地方は生活保護の適正化について真摯に取り組む」という政府・与党合意で決着しました。

この関係者協議会において、地方自治体側から生活保護制度の検討すべき課題として指摘された事項として、ワークフェア的政策の関係では次のようなものがあります。まず、「就労可能な被保護者については、例えば、適用期間を限定し更新制とする有期保護制度を創設するなど、自立・就労に向けた効果的な仕組みについて検討する必要がある」と、有期保護制度を提起しています。また、就労可能な世帯の割合は2割に満たないとしつつ、「被保護世帯に対する自立・就労支援が効果的に機能するよう、福祉事務所とハローワーク、関係機関との緊密な連携を可能とする制度的な仕組みを確立する必要がある」と述べています。

#### 15 新たなセーフティネット検討会の提案

その後、2006年1月、全国知事会と全国市長会は「新たなセーフティネット検討会」（座長:木村陽子）を設置し、同年10月に「新たなセーフティネットの提案―「保護する制度」から「再チャレンジする人に手をさしのべる制度」へ」と題する報告書をまとめました。これは、ワークフェア的観点を前面に出して生活保護制度を抜本的に再構築しようとするもので、法政策的にきわめて興味深いものです。以下、詳しく見ていきたいと思います。

## (1) 問題意識

同報告書は、高齢期と稼働期では貧困の原因と対策が明確に違っていると指摘します。高齢期の貧困は年金の不足ゆえであり、それゆえ就労自立をめざすのではなく、救貧的な金銭給付が中心とならざるを得ず、将来的には現行生活保護制度とは別の生活保障制度を創設すべきとします。それに対して、稼働世代の貧困対策の中核は就労自立であり、とりわけワーキングプアの広がりに対して、被保護世帯の生活保護基準額と最低賃金、非正規雇用者の収入との均衡が必要であること、ボーダーライン層の生活保護への移行を防止するために職業訓練等が必要であることを指摘しています。

これに比べ、現行生活保護制度は、ライフステージに応じた貧困対策になっていないこと、老後の生活設計に対する国民の自助努力の精神と調和しないこと、稼働世代にとって自立へのハードルが高いこと（いわゆる「貧困の罠」）、複合的な要因を解決するための体制が十分でないこと、貧困の連鎖を断ち切れない制度であること、ボーダーライン層の生活保護への移行防止策が十分でないことなどの問題点を指摘し、「いまこそ就労自立対策を確立することが大切」と訴えています。

## (2) 稼働世代のための有期保護制度

同報告書の中でもっとも注目を集めたのは、稼働世代については、制度適用の期間を最長5年間に限定するという有期保護制度の提案でした。この5年間は分割して利用できます。その目的は、貧困から抜け出すために、働くことを基本にするプログラムを提供し、人々が職を得、経済的に自立して生活することを支援することにあります。本人が主として策定した自立計画に基づき、福祉事務所その他の機関が、育児・介護の家族的支援、基本的な生活訓練、各種のセラピー、求職活動、職業経験活動、短期の教育訓練等を通じて、できるだけ早く福祉依存から抜け出し、就労できるようプログラムを管理します。被保護者は、有期保護期間中はこのプログラムに週一定時間参加しなければなりません。参加を免除されるのは乳児の親、重度障害者及びその親など稼働できない者に限られます。

「貧困の罠」を避けるために、有期保護期間中は勤労控除額を割増するが、その分は寄託扱いし、自立した際に一括支給する（自立しなければ無効）等、いくつかの給付設計の工夫がこらされています。また、5年の給付期限がくれば原則保護を廃止するとしつつも、一定の条件を満たす者には適用するともしています。

また、このプログラムは福祉事務所だけでは実施できず、特に労働部門との一体的な連携なくしては実施できないと指摘しています。



### (3) 高齢者のための生活保障制度

これに対して、高齢者については国が最低生活を保障するための制度とし、老後に対する国民の自助努力が促されるよう、国民年金の受給額の一部を控除する制度設計としています。自立支援を目的としないのでケースワーカーを配置せず、金銭給付に徹するとし、また稼働世代には自立を容易にするために一定額未満の持ち家を認めるのに対して、高齢世帯ではその資産を活用して保護費に充当するとしています。

### (4) ボーダーライン層が生活保護へ移行することを防止する就労支援制度

ボーダーライン層について、職業訓練等を有期保護適用者とともに利用することで就労支援するとしています。

また、子育てや教育等、支出を増加させる特定の時期や目的に特化した給付を充実するとしています。例えば児童扶養手当を父子世帯にも平等に支給するとしています。

### (5) 制裁の明文化

有期保護制度が就労による自立を目的とする制度である以上、それを拒む者には厳しい制裁を課すこととなります。同報告書は、正当な理由なく、被保護者が労働あるいは就労活動を拒否する場合には、その程度に応じて受給額を一定額、一定期間減額（100%も含む）する等としています。

## 16 経済財政諮問会議労働市場改革専門調査会の第4次報告

一方、内閣府に置かれた経済財政諮問会議は、2006年12月から労働市場改革専門調査会（会長：八代尚宏）を設置して、ワークライフバランスを呼びかけた第1次報告、外国人労働問題を取り上げた第2次報告、高齢者対策を取り上げた第3次報告に続いて、最後の第4次報告（2008年9月）では非正規労働問題を取り上げました。注目すべきは、大きな二つの柱の一つは「働き方の壁」是正のための政策の在り方」と題して、短時間正社員制度、非正社員の雇用安定化、両者の中間的な働き方、雇用・処遇の共通ルールの策定、ジョブカードを通じた職業訓練など、まさに労働政策が取り上げられている一方、もう一つの柱として「社会保障政策の活用」が打ち出されていることです。しかも、その内容は、雇用保険の活用、非正社員への社会保障適用範囲の拡大と並んで、しかも分量的にはかなりの部分を占める形で、「生活保障制度の改革」が取り上げられています。第4次報告に向けた審議には、上記検討会の座長であった木村陽子氏がオブザーバーとして参加していたことも、影響しているで

よう。

ここでの問題意識は、正社員と非正社員との間の働き方の壁とともに、賃金の低い非正社員を主体とした「不安定就業者」への総合的な対策のあり方にあります。具体的には、家計の主たる収入源としてフルタイムに近い日数または時間数を働いても基礎的な生活を支えるだけの収入を得られない（例えば世帯の収入を合わせても、生活保護水準以下の収入しかない）者です。この問題に対処するためには、労働市場と福祉政策との連携が必要という認識が基本になります。

## (1) 社会保障制度の在り方

社会保障制度全般について、同報告は「短期間就労者に対応するための雇用保険制度のあり方や究極の社会的安全弁である生活保護制度についても、就労可能な者については自立支援により重点を置く方向で、その在り方を見直していくことが、今後の検討課題」と述べています。

雇用保険と生活保護は別々の仕組みですが、就労可能な者については自立・就労支援により重点を置く方向で機能的に連携を確保するとともに、これまで、事実上、雇用保険の対象外とされてきた短期就労型の非正社員についても、就業促進という観点から何らかのセーフティネットを整備することが必要だといえます。また、若年者、高齢者、母子世帯など、各世代、世帯の状況を踏まえた制度設計に取り組むことも必要だと述べ、例えば、フリーターの場合には中長期的な視点に立ったスキル形成を考慮した支援が、母子世帯については世帯主として自立できるような支援がそれぞれ必要であり、これらは高齢者への支援とは性格が異なるものだといえます。このように、個別の状況を踏まえた、きめ細かな政策対応を講じることにより、貧困が継承されず、貧困を固定化させない仕組みが可能になるというのです。

## (2) 現行生活保護制度の問題点

生活保護制度については、まず現行制度の問題点として、次のような指摘がされています。

- ①日本の生活保護制度は包括的な制度であり、異なるライフステージや世帯類型にある者に対して単一の制度が適用されます。このため、受給世帯に、就業できず、金銭給付が中心となるべき高齢者世帯と、「就労自立支援」が重要な稼働期にある者が混在しており、それぞれのニーズに応じた適切な対策が行われ難いのです。また、被保護世帯には、複合的な就労阻害要因を抱えている場合が多く、労働部門、生活保護部門だけではなく他部門と一体的に連携して初めて可能となります。
- ②いったん受給者となると就業意欲が抑制され易く「入りにくくて出にくい」制度となっています。このため稼働期にある者にとって自立の阻害要因となっている面があり、被保護

者を貧困状態にとどめる「貧困の罌」となっています。

- ③生活保護が「貧困の罌」となることを避けるためには、被保護世帯の生活保護基準額（公共料金や公共サービスの利用料の軽減措置や各種補助等も含む）と、最低賃金や非正規雇用の賃金水準、雇用保険の給付水準等とのバランスに配慮するなど就業意欲が抑制されないようにすることや、高齢期の貧困の大きな要因としての公的年金への加入を確実にすることが必要です。

### (3) 稼働世代に対する自立支援プログラム

そこで、生活保護制度の改革として、まず、稼働世代に対する自立支援プログラムが提起されます。上記検討会報告と同様、保護適用期間を5年間とする有期保護制度について検討すべきとしています。この間に、以下のような取組により複合的な就労阻害要因を集中的に除去するという構想です。

- ①制度適用期間を限定し、プログラムに真剣に参加することを条件として給付が行われることで、被保護者並びに福祉事務所および関係機関がともに明確な目標を持ち、限られた資源の下で就労自立を促進することを目指します。
- ②就労阻害要因を取り除くためのプログラムは、育児・介護等の家族的支援、就労に至るまでの基本的準備や職業経験、職業訓練、職業教育、就労プログラム、フォローアップなどその他の支援に分類されます。
- ③現行制度では、就労に伴う必要経費を補填するとともに就労意欲の増進、自立助長を図る観点から勤労控除制度がありますが、控除率は収入が高いほど小さくなっています。この勤労控除の額を被保護者の就労収入の一定比率とすることで、被保護者が働くことで、確実に手元に残る所得が増えるような仕組みを検討する必要があります。これは一面では、最低生活水準を超えた世帯にも政府が税財源を注ぎ込むこととなりますが、こうした費用は、長期的に生活保護受給世帯を減らすための「投資」とも考えられ、有期保護制度とあわせて検討する必要があります。その際、有期保護期間において勤労控除額を割増し、その増額分は月々支給せずに預託扱いとし、自立の際に一括支給するという仕組みも考えられます。自立できなかった場合の預託金は無効となります。
- ④プログラム実施主体は、公的部門、NPO を含めた民間部門等多元的な供給主体とし、またその評価を行います。

### (4) 就労困難な高齢者世帯への対応

これに対して、働くことができない高齢者については公的年金制度の加入を前提に扶助基準を決めるなど年金制度との整合性を図るとともに、就労支援よりも所得給付に重点を置く

ことを検討すべきとしています。また、自己資産の活用を徹底し、特に持ち家については、自宅を担保に生活資金の借入を行う「リバース・モーゲージ」を原則義務化することも提起しています。

#### (5) 稼働世代のボーダーライン層に対する保護移行防止対策

最後に、収入が低く生活保護基準の境界近辺にある失業者や不安定就業者等、一時的貧困に陥った者に対する生活保護申請に至る前の対策が必要であると指摘されているいわゆるボーダーライン層に対する対策が取り上げられます。

彼らは被保護者と似通った複合的な就労阻害要因を持つ者が多く、生活保護受給者に対する集中的な自立支援プログラムの一部を共同で利用することにより効果が期待できます。例えば、プログラム適用期間は1年間未満とし、自立を早期に促すために持ち家や車の所有は保護を受けるまでの間、基本的に認めることなどが考えられます。

また、子育てや教育など、特定の時期や目的に対応した支援を充実します。例えば、ひとり親家庭を対象としたショートステイ等の支援を充実することが考えられます。

なお、不安定就業者等のうち、いわゆるネットカフェ難民と言われる住居喪失不安定就業者については、安定就労を確保するために住宅確保を図りつつ就業支援を行うことが重要であるとしています。例えば東京都では、厚生労働省の行う就業支援策と連動させつつこうした者に対して民間賃貸物件の情報提供、賃貸借契約支援、敷金・礼金等の資金貸付けなどを行っています。このような取組も参考としながら、住居喪失不安定就業者に対する効果的な支援策について、今後、検討を進めていく必要があると述べています。

#### (6) 実施体制の整備

最後に指摘するのが、就労支援対策の前提条件となる実施体制の整備です。新たな就労支援対策は、福祉事務所だけでは実施することができず、ハローワークや職業能力開発などの労働関係施策、教育等との一体的連携により可能となります。また、とくに定住先がない場合には、就職活動自体が困難となるため、住居の確保が前提となります。このように関係機関と連携した支援を行うべく生活保護部門が全体を結ぶコーディネーターの役割を果たすためには、国と地方が連携・協力して自立支援を推進する体制を築きあげなければなりません。また、生活保護制度と他の制度等との関係については、就労自立をさらに促進する方向で考慮する必要があります。さらに、実施機関をはじめ携わる職員の技能の開発、目標を定めた就労支援を行う体制をつくること、生活保護制度による自立支援を実効あるものとするための前提条件となります。

以上の記述からも理解されるように、経済財政諮問会議の文脈においては、生活保護改革

は「労働市場改革」の一環として位置づけられるに至っているのです。

## 17 母子加算の廃止と復活

生活保護改革に向けたこういった提言が出される一方、生活保護をめぐる社会的関心は、2009年3月末に廃止された母子加算の復活の是非に集まっていきました。これは前述の生活保護制度の在り方に関する専門委員会の間とりまとめに基づき、2005年度から段階的に進められてきたものです。考え方としては、一律・機械的な母子加算を段階的に廃止する一方で、2005年度から高等学校就学費を、2007年度からひとり親世帯就労促進費を創設し、世帯の自立に向けた給付に転換しようとするものでした。このひとり親世帯就労促進費は、就労中や職業訓練を受けている母子世帯に支給されるもので、ワークフェア的な発想に基づくものといえます。

しかし、これに対しては母子家庭の母から反発の声が上がり、廃止直後の2009年6月には当時の4野党がいわゆる母子加算復活法案を国会に提出しました。8月の総選挙に向けて民主党が公表した『マニフェスト』においては、「2 子育て・教育」という大項目の中に「13 生活保護の母子加算を復活し、父子家庭にも児童手当を支給する」という項目が掲げられ、「[政策目的] ○ひとり親家庭の自立を支援する」という政策目的の下、「[具体策] ○2009年度に廃止された生活保護の母子加算を復活する」と書かれています。さらに、『INDEX2009』においては、「厚生」という大項目の中の「生活保護制度の充実」という項目の中に、「生活保護を受けているひとり親世帯に対して給付されていた母子加算が2009年4月に廃止されましたが、ひとり親家庭の子どもが安心して暮らせるよう、母子加算を復活させます。生活保護制度の見直しに当たっては、自立支援や就労支援の拡充…と合わせ、セーフティネットとしての機能を確保します。」と述べています。

8月の総選挙で民主党が勝利を収め、9月に連立政権が誕生したことにより、母子加算は復活に向けて動き出し、10月23日の閣議で12月からの復活が決まりました。この際財務省は、高校の就学費や小中高生の学習支援費の事実上の廃止を求めましたが、最終的に存続させることとなったということです。これは、生活保護世帯の就労支援を否定するものではなく、子育て支援を最優先させるという考え方に基づくものと評価されるべきでしょう。

## 18 ナショナルミニマム研究会

しかし、公的扶助制度をめぐる法政策は母子加算の復活で落ち着くわけではありません。中長期的にナショナルミニマムについてどういう哲学をもって考えるべきなのか、という問題について、2009年12月11日に厚生労働省にナショナルミニマム研究会が設置され、検討を深めていくこととなりました。この研究会には、社会保障の専門家などに加えて、湯浅誠

氏や雨宮処凛氏といった貧困問題に関わる活動家も参加しており、これまでにない研究会の体制で議論が進められています。

現時点ではまったく議論のとりまとめも行われていない状況ですが、今後の法政策論に向けて参考となるような論点を公開された資料からいくつか拾ってみると、例えば 2010 年 1 月 15 日の第 3 回会合において駒村康平慶應義塾大学教授からの政策提言として、失業扶助制度の導入など最低所得保障体系の立て直し、長期・年功型ではない専門職労働市場の確立、国と地方の役割分担(ハローワークと福祉事務所の連携)といった論点が提起されています。また、同年 1 月 27 日の菊池馨実早稲田大学教授からの政策提言として、保護の思想から脱却して就労支援の要素も組み込んだ自立生活支援への移行が、「生活保護法から基礎生活保障法へ」という形で提起されています。

こういった提言が今後どのようにまとめられ、どのような法政策として実現していくかはまだわかりませんが、1950 年の新生活保護法制定以来実質的な改正のなかった公的扶助制度について、ようやく抜本的な見直しの時期が到来しつつあるようにも思われます。

## 19 生活保護制度における自立支援に向けた制度設計の必要性

今日、労働市場のセーフティネットをめぐる議論はやや錯綜した状況にあります。第 1 層の雇用保険制度については、積み残しの問題もいくつかあるとはいえ、今回の改正でほぼ解決のめどが立つに至ったとあってよいでしょうが、第 2 層として現在検討されている求職者支援制度と第 3 層の生活保護制度の関係については、議論の方向を再度整理し直す必要がありそうです。

なにより考えるべきは、新たなセーフティネット検討会や経済財政諮問会議労働市場改革専門調査会の報告書が提起した稼働世代のための有期保護制度を、生活保護制度の枠の中で再度きちんと検討することでしょう。

職業訓練受講を条件とする求職者支援制度がその必要性の一部について受け皿となりうることは確かですが、稼働世代であるということと、職業訓練を受講すれば直ちに就労可能であるということの間には、大きな落差があります。有期保護制度が想定している稼働世代の人々への「働くことを基本とするプログラム」には、基本的な生活訓練や各種のセラピーといった、まさに福祉事務所のケースワーカーがその専門性を駆使して対応しなければならない活動も含まれており、これらは労働市場の状況や技能不足等のために就職できない求職者を相手にするハローワークのみで対応しうるものではありません。

つまり、稼働世代の者のうち、そのままでは直ちに就労可能ではなく、生活訓練や各種のセラピーをきめ細かく実施することによって労働市場の入口にまで連れて行くことが課題である人々については、福祉事務所とハローワークの密接な連携のもとで、彼らにふさわしい支援サービスとその間の生活を維持するための給付を提供していくという制度設計が必

要なのです。日々の生活訓練が必要な人々に、それを抜きにしていきなり実践的な職業訓練の受講を命じてみても、効果を発揮しないどころか、逆効果になる危険性すらあります。

むしろ、生活訓練等により労働市場で十分就労可能になった人々を、スムーズに職業訓練の受講に受け入れていき、安定した雇用機会につなげていくといった、きめ細かな受け渡しの仕組みが求められます。この意味で、全国知事会・全国市長会の新たなセーフティネット検討会報告書や経済財政諮問会議労働市場改革専門調査会の第4次報告書がいうように、関係機関と連携した支援を行うべく生活保護部門が全体を結ぶコーディネーターの役割を果たすために、国と地方が連携・協力して自立支援を推進する体制を築き上げる必要があります。

2010年2月25日、大阪市の平松邦夫市長は「生活保護の現状に鑑みた緊急対策について」と題する要望を行い、生活保護受給者の急増によって地方自治体の財政が大きく圧迫されている実情を訴えた上で、「過度に生活保護制度に依存することは制度の本旨ではなく、また、国民の勤労意欲をも阻害する恐れがある極めて大きな問題を内包しており、社会のあり方にも関わる問題」と述べ、「喫緊の課題として、個人の能力に応じ、働ける方には働ける環境の整備として、現行の「訓練・生活支援給付」制度の規模・内容の拡充を行い、生活保護制度に優先する仕組みを作る」ことを求めました。働ける人には働ける環境整備を行っていくことが重要であることは言うを待ちませんが、地方自治体の財政問題を理由に生活保護制度の責任を縮小し、稼働世代への支援を職業訓練を前提とする求職者支援制度に全面的に依存することは、現実の稼働世代の人々の多様性を考えるといささか問題なしとしません。

生活保護制度の在り方に関する専門委員会の委員として2005年度からの運用の見直しをリードした静岡大学の布川日佐史教授は、その近著『生活保護の論点』（山吹書店、2009年3月）の中で、「生活保護制度が利用しやすく、自立しやすい制度になり、生活困窮状態の人をしっかりとカバーすることになれば、重層的社会保障制度の土台が固まり、各制度それぞれの機能を強化することになるし、全体の機能を強化することにもなる」、「本書は、社会保障制度全体を改革するには、土台である生活保護をもっと活用せよと主張している。…生活保護でここまで引き受けることが、その上の諸制度を改善し、さらに新制度を創設する土台になる、社会保障改革を進める土台になる、との主張である。貧困対策を社会保障改革の重点課題とするには、生活保護改革を社会保障改革の土台として論じはじめなければならない」と論じています。

今考えるべきことは、適用拡大された雇用保険制度と、職業訓練受講を前提とする求職者支援制度と、さまざまな生活訓練やセラピーなど自立支援を伴った生活保護制度を組み合わせながら、誰も落ちこぼれることのない切れ目のないセーフティネットを構築することです。その際には、行政窓口をどのように設計するかという問題も併せて検討する必要があります。こういった制度設計には、諸外国の経験が参考になります。

労働政策研究・研修機構においては、本報告書の取り上げた3分野の全体にわたって、イギリス、フランス、ドイツといった先進諸国の制度とその実態を調査し、『諸外国における失

業扶助制度』として発表することとしています。今後政労使その他の関係者が制度の在り方を検討して行くに当たり、参考にされることが期待されます。



---

労働政策レポート Vol. 7  
労働市場のセーフティネット

発行年月日 2010年 3月 30日  
編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構  
〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23  
研究調整部研究調整課 TEL:03-5991-5104  
印刷・製本 有限会社 太平印刷

---

©2010 JILPT

\*労働政策レポート全文はホームページで提供しております。  
(URL:<http://www.jil.go.jp/>)