

なぜ「貧困の罌」は残ってしまったのか ～改正生活保護法の政治過程～¹

市原 尚子

はじめに

1990年代のバブル崩壊以降、日本の生活保護世帯は増加を続け、世界金融危機（リーマンショック）以降は、【図表 1】の通り、「その他の世帯」²が急増した。「その他の世帯」には、厳しい社会情勢の影響を受け、失業等により生活保護に至った者が多く、中学校卒業後、高校に通学していない15歳以上～65歳以下のいわゆる稼働年齢層が多く含まれている。生活保護受給者数そのものは、2015年3月以降減少に転じたものの、高齢者世帯については減少に至らず、「その他の世帯」に関しても微減となっている。厚生労働省の調査によると、【図表 2】の通り、2021年4月時点での生活保護受給者は204万人にのぼっており、日本人口の約60人に1人は生活保護を受給している。2015年（平成27年）3月をピークに被保護人員、保護率は減少に転じているが、被保護世帯については高止まりで減少には至っていない。このデータからは、生活保護を開始した被保護世帯が、生活保護廃止には至らず、生活保護受給状態で滞留している状況が見受けられる。筆者は、この状況について、生活保護受給者が長年生活保護に留まり続け、生活保護廃止に至らない何らかの原因が生活保護制度の中に包含されているのではないかと考えるに至った。

筆者が、就労支援及び就労指導を実施した生活保護受給者（「その他の世帯」の生活保護受給者）のうち、安定就労先を得て自立した人の割合はわずか3%、週20時間以内の短時間労働に就いたが生活保護に留った人の割合は15%、双方合わせても20%にも満たなかった。さらに、敢えて生活保護脱却のために就労に就かない人、及び、生活保護の連鎖（親子3代にわたって生活保護を受給している人の割合）により就労意欲のない（保護脱却をしたくない）人が残り80%程の割合であった。この経験から、生活保護制度そのものに生活保護を抜け出せない理由があるのではないかと考え、生活保護の出口対策に着目した。

生活保護制度においては、入口の対策は厳格に実施されている。例えば、生活保護申請時においては、資産調査や親族調査がある。また、生活保護受給者に与えられた三つの権利と五つの義務³によって、生活保護受給対象者が、生活保護受給を躊躇する場合もあり、そもそも、生活保護の入口に立つ

までには至らないケースも見受けられる。

こういった入口の対策に対し、生活保護からの脱却（出口）には、収入増加に伴う生活安定以外の具体的な対策はないのが実情である。収入増加により生活を安定させるためには、安定した就労先が必要であり、生活保護廃止（出口）のためには、生活保護受給者を安定就労に結びつけ、自立することが重要であろう。

本稿では、生活保護受給者の「その他の世帯」類型の推移と背景から、「その他の世帯」の抱える「貧困の罌」⁴を課題とし、検証する。「貧困の罌」については、鈴木亘『社会保障亡国論』（2014年）217頁以下及び、岩田正美『生活保護解体論』（2019年）27頁以下にて既に記載がされている。本稿では、これらの内容に依拠し、筆者の現場経験も踏まえて、「貧困の罌」が2013年改正生活保護法⁵の成立過程においても解消されなかった原因について、政策過程の要因から検討し、なぜ、「貧困の罌」が残ってしまったのかを考察する。

第一章では、改正生活保護法の内容の説明、及び、改正生活保護法で創設された「就労自立給付金」について確認する。

第二章では、生活保護制度における「就労自立給付金の現状と課題について検討・考察する。

第三章では、改正生活保護法の成立過程において、当初案より低い金額で制定された就労自立給付金制度を検討し、「貧困の罌」の契機となる『就労自立給付金』について検討・考察する。

第四章では、就労自立給付金制度の創設に至った過程で、当時のどういった政策の内容が影響し、「貧困の罌」が残ってしまったのかを検討の上、今後「貧困の罌」を解消するために必要な政策について検討・考察することとする。

キーワード：貧困の罌、就労自立給付金、2013年改正生活保護法の成立過程、自立・自動

¹ 2022年8月拙稿、日本経営実務法学会研究発表論文「生活保護受給者の出口政策—「その他の世帯」の保護脱却のために—」のうち、「その他の世帯」の抱える「貧困の罌」を主要課題とし、2013年改正生活保護法成立時の政治過程に基づき検証・考察するもの。

² 「その他の世帯」とは、高齢者世帯、母子世帯、傷病者世帯、障害者世帯以外の世帯主で構成されている世帯のこと。

（高齢者世帯：男女とも65歳以上の者のみで構成されている世帯か、これらに18歳未満の者が加わった世帯。
母子世帯：死別、離別、生死不明及び未婚等により、現に配偶者がいない65歳未満の女子と18歳未満のその子（養子を含む）のみで構成されている世帯

傷病者世帯：世帯主が入院（介護老人保健施設入所を含む）しているか、在宅患者加算を受けている世帯、若しくは世帯主が傷病のため働けない者である世帯

障害者世帯：世帯主が障害者加算を受けているか、障害・知的障害等の心身上の障害のため働けない者である世帯）。

³ 三つの権利：不利益変更の禁止（56条）、公開禁止（57条）、差押禁上（58条）

五つの義務：譲渡禁止（59条）、生活上の義務（60条）、届出の義務（61条）、指示等に従う義務（62条）、費用返還義務（63条）。

⁴ 岩田正美『生活保護解体論』29頁（岩波書店・2022年）より。

「貧困の罌」とは、社会扶助利用者の所得が増えて、社会扶助を廃止しても、税や、社会保険料、公共料金などが増えるため、社会扶助に留まっていた方がいいと判断してしまうことをいう。鈴木亘『社会保障亡国論』219頁（講談社・2014年）より。貧困の罌については…簡単に言えば、自立して生活保護から抜け出そうとする動機を失わせてしまうということ。

鈴木は前掲書において、中国の格言「貧者を助けたいのであれば、魚を与えるのではなく魚の釣り方を教えよ」を用い、目の前のお腹を空かせた貧しい人を助けたいと思った場合、魚をただで上げれば、とりあえずはその人を助けることができます。しかし、何度も同じことを繰り返しているうちに、やがてその人は自分で努力することを止め、あなたに「もっと下さい」と言いたすかもしれません。ただで魚をもらえることに慣れ、あなたに依存してしまう、と「貧困の罌」について説明している。

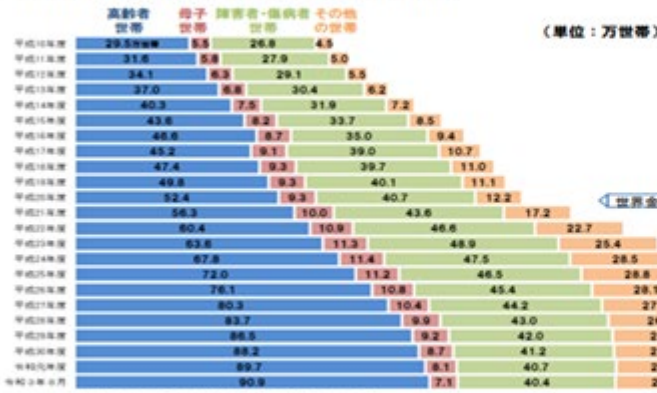
⁵ 以下、改正生活保護法とする。

【図表 1】

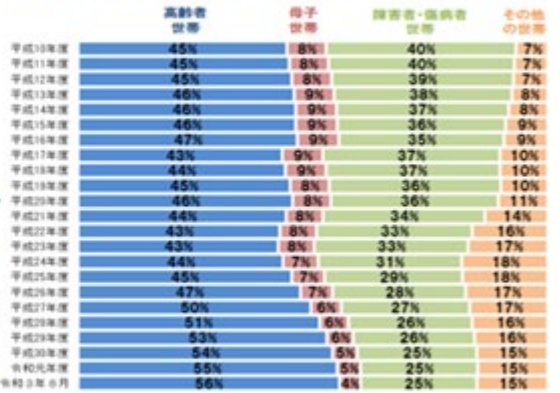
世帯類型別の保護世帯数と構成割合の推移

世界金融危機後、「その他の世帯」の割合が大きく上昇した。
「母子世帯」及び「障害者・傷病者世帯」は減少傾向となっているが、「高齢者世帯」は増加傾向にある。

■ 世帯類型別の生活保護受給世帯数の推移



■ 世帯類型別の構成割合の推移



※ 高齢者世帯の92.1%が単身世帯（令和3年8月）。
注：世帯数は各年度の1か月平均であり、保護停止中の世帯は含まない。
資料：被保護者調査 月次調査（厚生労働省）（平成23年度以前は福祉行政報告例）（令和3年8月分は速報値）

世帯類型の定義

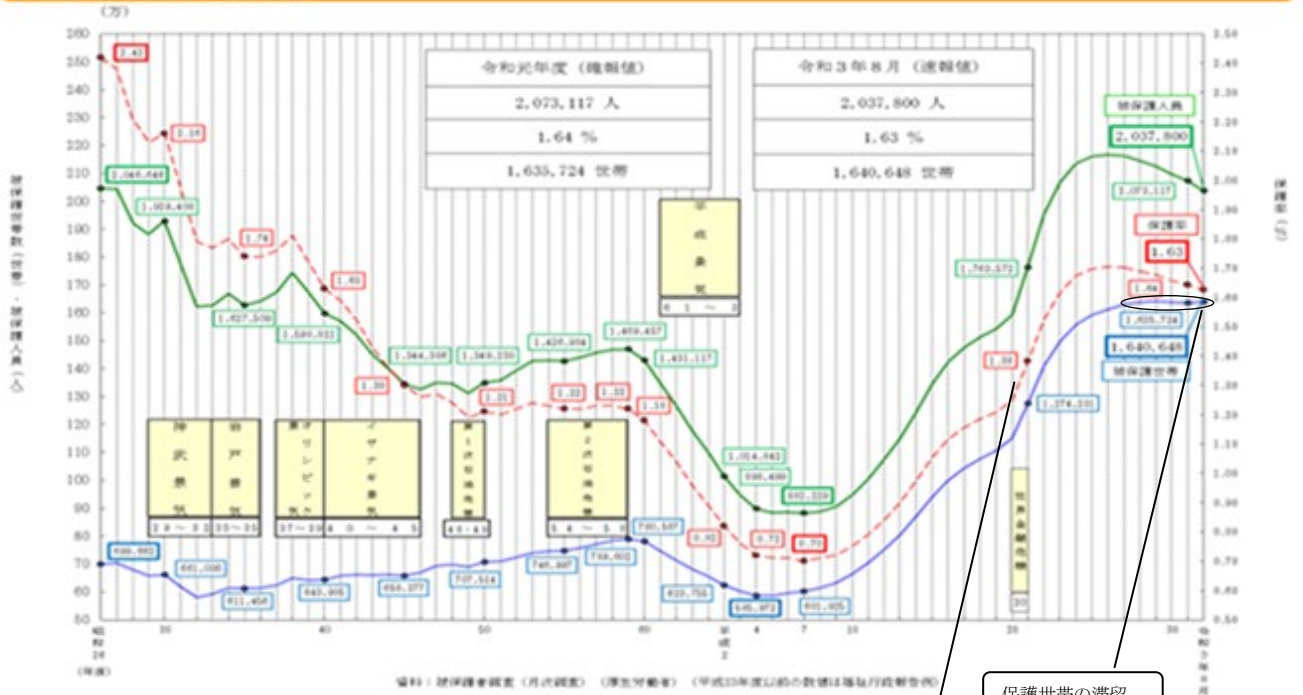
- 高齢者世帯：男女とも65歳以上（平成17年3月以前は、男65歳以上、女60歳以上）の者のみで構成されている世帯か、これらに18歳未満の者が加わった世帯
- 母子世帯：死別・離別・生死不明及び未婚等により現に配偶者がいない65歳未満（平成17年3月以前は、18歳以上60歳未満）の女子と18歳未満のその子（養子を含む。）のみで構成されている世帯
- 障害者世帯：世帯主が障害者加算を受けているか、障害・知的障害等の心身の障害のため働けない者である世帯
- 傷病者世帯：世帯主が入院（介護老人保健施設入所を含む。）しているか、在宅患者加算を受けている世帯、若しくは世帯主が傷病のため働けない者である世帯
- その他の世帯：上記以外の世帯

出点：厚生労働省「生活保護制度の現状について」 8頁（第1回 生活保護制度に関する国と地方の実務者協議参考資料・2021年3月19日）より転載。

【図表 2】

被保護人員、保護率、被保護世帯数の年次推移

○生活保護受給者数は約204万人。平成27年3月をピークに減少に転じた。
○生活保護受給世帯数は約164万世帯。高齢者世帯が増加している一方、母子世帯及び障害者・傷病者世帯は減少傾向が続いている。



出典：厚生労働省「生活保護制度の現状について」2頁。（第1回 生活保護制度に関する国と地方の実務者協議参考資料・2021年3月19日）より転載。

第一章 問題意識

(1) 生活保護法改正前

1950年に現行の生活保護制度がスタートして以来、その基幹部分の抜本的改革はされていない⁶。つまるところ、生活保護制度は、最低生活保障の方法を抜本的に見なおすことは、2013年の生活保護法の改正までされてこなかったのである。

2008年の世界金融危機の後、生活保護受給者は急増し、それに伴い生活保護費も急激に膨張した。その頃より、費用を抑制して財政負担を減らすべきだという見方と、生活保護費以下の生活費で暮らすワーキングプアが多いことから、むしろ生活保護をさらに拡大すべきだという二つの見解⁷が、互いに対立してきた。しかしながら、この対立はいわば、生活保護費を含めた貧困対策の財政費用を効率的に運用することと、貧困対策の対象を拡大することと言い換えることもでき、必ずしも対立した概念ではない。

このように、生活保護受給者が急激に増加した状況の下、二つの本来対立するべきではない見解が対立を続けている状況等もあり、生活保護法の改革が議論されるようになった。社会保障制度改革推進法（平成24年法律第64号）の附則第2条では、①生活保障制度を見直すこと、②生活保護の受給には至らない生活困窮者への対策を示すこと、③生活保護基準を見直すことが示されていた。生活保護法の問題点としては、これまで、生活保護費の約半分を占める医療扶助に見られる頻回受診の問題や、急増する高齢者世帯が問題であるという見解を示す専門家も多い⁸。改正生活保護法においてはこういった諸問題に対応した改正がされたのである。

(2) 2013年生活保護法改正

2013年に改正された生活保護法は、必要な人には確実に保護を実施するという基本的な考え方を維持しつつ、今後とも生活保護制度が国民の信頼に応えられるよう改正されている。その趣旨・目的としては就労による自立の促進、不正受給対策の強化、医療扶助の適正化等を行うための所要の措置を講ずることとされている。纏めると、以下4点として示すことができる⁹。

1. 就労による自立の促進
2. 健康・生活面等に着目した支援
3. 不正・不適正受給対策の強化等
4. 医療扶助の適正化

本稿においては、「その他の世帯」を構成する稼働年齢層の抱える問題が包含された改正内容である、「就労による自立の促進」について考察する。

「その他の世帯」を構成する稼働年齢層の抱える問題として、生活保護から脱却すると、保護時には必要のなかったあらゆる経費を自己負担する必要が生じ、生活保護受給者であった

ときに比べ、生活困窮したがために、生活保護へ再び戻ってしまうという問題がある。さらに、生活保護の出口（脱却）には、前述の通り、就労により収入増加に伴って生活安定させるしか方法はない。このような理由から、本稿では「就労による自立の促進」について検討・考察することとする。

(3) 「就労による自立の促進」と就労自立給付金の創設

「就労による自立の促進」は、生活保護脱却¹⁰に直接結びつく重要な要素である。しかしながら、生活保護受給者が就労による収入増加で生活保護脱却に至ることが困難なケースは多い。その主な要因は、生活保護受給者が「貧困の罍」に捕らわれているためであり、このことが、就労による自立がかえって促進されないことに繋がっている。

「貧困の罍」の解消に必要な不可欠な就労インセンティブ¹¹を高める制度として、改正生活保護法によって就労自立給付金制度が創設された。

就労自立給付金制度とは、生活保護受給者が、生活保護から脱却すると、税・社会保険料等の負担が生じるため、こうした点を踏まえた上で、生活保護を脱却するためのインセンティブを強化するとともに、脱却直後の不安定な生活を支え、再度保護に至ることを防止するために、保護受給中の就労収入のうち、収入認定された金額の範囲内で別途一定額を仮想的に積み立て、安定就労の機会を得たこと等により保護廃止に至った時に支給する制度である¹²。就労自立給付金制度の創設により、「貧困の罍」の解消にむけて前進が期待されていたが、改正生活保護法施行後も「貧困の罍」の解消とまでは至っていないように見受けられる。

本稿では、改正生活保護法においてもなぜ「貧困の罍」が残ってしまったのか、という問いをたて、当時の政策過程を分析する。その上で、当時の法制度の成立過程において、どのような政策内容が影響し、「貧困の罍」が残ってしまったのかを検討し、「貧困の罍」が残ってしまった要因について考察する。この考察を基に、今後「貧困の罍」を解消するために必要な政策について検討・考察することとする。

第二章 生活保護制度における「貧困の罍」の現状と課題

(1) 「貧困の罍」の現状

【図表1】の通り、「その他の世帯」が生活保護受給世帯に占める割合は、平成20年度から平成22年度にかけ急増し、その後微減に転じたものの、横ばい傾向で現在も推移している。このことは、「その他の世帯」が、生活保護を受給したまま長い期間生活保護制度から抜けることができない、つまり、生活保護に滞留している状態であるともいえる。

「その他の世帯」は稼働年齢層¹³、つまり就業可能な人員で構成されている世帯が大部分である。「その他の世帯」を構

⁶ 1946年に戦後初めての生活保護法が成立しているが、1950年に大幅な改正がされ、現行の生活保護法の基礎となっている。

⁷ 鈴木・前掲注(4) 218頁。

⁸ 嶋田佳広「生活保護改革議論の課題」(『福祉+α④生活保護』・2 ミネルヴァ書房・2013年)。鈴木・前掲注(5) 247頁。筆者経験。

⁹ 厚生労働省・社会・援護局保護課「生活保護法改正法の概要」資料1-1・2頁。(最終閲覧2023年1月26日)

https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/topics/dl/tp131218-05.pdf

¹⁰ 正確には生活保護廃止の意。

¹¹ 本来は業績に連動した報酬の意味を持つが、本稿においては、広義の意味合い、就労(働く)意欲を引き出すための動機付けとなる刺激を外部から与えること、就労意欲に訴求する動機付け、報酬を

指す。

¹² 生活保護法55条の4第1項。「生活保護法施行規則第18条の5の規定に基づき厚生労働大臣が定める算定方法」(厚生労働省告示第224号・平成26年4月18日)。

生活保護受給者が安定した職業に就いたこと等により生活保護を必要としなくなったと認められた時に、世帯を単位として保護廃止時に一括支給される給付金のこと。支給額は、定対象期間における各月の就労収入額に対し、その各月に応じた算定率を乗じて算定し、上限額といずれか低い額とされている。上限額は、単身世帯10万円、多人数世帯15万円と規定されている。

¹³ 高校に通学していない15歳以上65歳未満の生活保護受給者のこと。厚生労働省「生活保護受給者に対する就労支援のあり方に関する研究会報告書」5頁(2019年3月6日)

成する稼働年齢層の生活保護受給者が急増した原因の一つとして、リーマンショック直後、厚生労働省が稼働能力要件を緩和し、急場の対応として、この層に生活保護受給を認めたことが影響している。厚生労働省がこのような対応をとった理由としては、当時、生活保護制度以外に、この時期に急増した派遣労働者をはじめとする非正規雇用の労働者の失業に対応する支援制度がほぼなかった、という事情をあげることができる。しかしながら、このような措置はあくまで一時的なものとするべきであっただろう。なぜならば、現在の生活保護制度は、もともと稼働能力層はいないという前提に立った制度であるため、受給者の自立を促す仕組みがほとんど存在せず、むしろ自立を阻害する仕組みとなっているからである。

自立を阻害する最大の問題点として、生活保護制度が稼働能力年齢層にとって、「働き損」の仕組みになっていることを指摘できる。たしかに、生活保護制度の運用においては、「勤労控除」として、経費分程度は控除が認められているため、就労収入の全てが生活保護費から削減されるわけではないが、生活保護受給者の手元に残る金額は僅かな金額でしかない。

実際に生活保護を利用しながら就労する場合は、就労収入の一部が「収入認定」される。つまり、現在、月額1万5000円までは「収入認定」が行われず全額が手元に残る。しかし、就労収入が大きくなるほど収入認定額も大きくなり、どれほどの収入を得ても、生活保護受給者が手元に残せる金額は、約4万円までしか増えない。生活保護受給者には、ほとんどの生活費やその他の必要な経費が、ほぼ過不足なく支給され、家賃以外にも敷金・礼金が支給される。その上、医療費、介護費は無料である。さらに、生活保護に連動して認可保育園の保育料が無料になるなどの各種サービス等を受けることもでき、NHKの受信料も無料とされている。しかし、生活保護を脱却すると、これらの費用は自身で負担しなければならなくなる。それに加えて、各種税金を支払う必要が生じてくる。そのため、生活保護受給者側からいうと、たとえ悪気がなかったとしても、「働かなくても食べて暮らしていけるんやったらこの場（生活保護受給状態の継続）にいた方が楽だよな。」¹⁴という意識を持つようになり、結果、就労意欲の減退を招く。

以上のような原因から、生活保護受給者は、生活保護から脱け出すことができず、その場に留まってしまうような「貧困の罠」が生まれる。こうした「貧困の罠」を加速させる、生活保護制度設計上の問題として、前述の勤労控除及び収入認定が大きく影響している。つまり、1950年の制度の発足当初から、就労所得を隠さない限り、生活保護に就労をプラスして、生活保護より豊かな暮らしとはならないように、制度設計がされている。このことが、生活保護受給者の自立を阻む大きな問題となっているのである。

「貧困の罠」の解消には、生活保護受給者（特に「その他の世帯」を構成する人員である、稼働年齢層）の就労インセンティブを上げ、本当の意味での就労自立を促進する仕組み

創りが必要であろう。

(2)「貧困の罠」解消への課題

生活保護制度自体は、既述の通り、生活保護受給者の自立促進を困難とする仕組みとなっている。この仕組みを、生活保護の囚われの身となって抜け出せないという意味で、「（生活保護制度の）貧困の罠」¹⁵と呼んでいる。このような「貧困の罠」を解消するには、生活保護制度を、自立を阻害する仕組みから自立を促進する仕組みに変更し、「貧困の罠」を防ぐ仕組みとすべきだと考えられる。

現行の生活保護制度においても、「自立支援プログラム」¹⁶として、就労意欲を喚起したり、様々な教育訓練費用を負担したり、最終学歴中学校卒（高校中退者を含む）の対象者を高校へ再入学させるための取り組み¹⁷を行ったり、ハローワーク（職業安定所）と協同で、様々な就労支援をする仕組みを実施している。しかしながら、就労自立にむけ、周りの環境をどれだけ整備したとしても、対象者である生活保護受給者自身に就労意欲がなくてはせっかくの制度も役に立たないのである。上記の制度を活かし、「貧困の罠」を解消するため

に重要なことは、生活保護受給者自身への動機付けである。「貧困の罠」を防ぐためには、現行のように「働き損」になる仕組みを改め、働いたらその労働収入のたとえ半分でも自分のものになる制度に変えるべき¹⁸と鈴木は主張しており、筆者も同意する。

このような提言に対して、これまでしばしばみられた反論として、「生活保護受給者が生活保護費を得た上で、さらに労働収入まで得られるのでは、ワーキングプアに対して著しく不公平である」とか、「最低生活費を超える収入となることは生活保護法の趣旨に反する」という主張が行われてきた。その結果、堂々巡りの議論が繰り返されてきたのである。こういった議論の解決策として、鈴木は、生活保護法改正の約10年前から、行政機関等の勉強会（東京都、全国知事会、指定都市市長会、総務省、国立社会保障・人口問題研究所、自民党政務調査会・生活保護プロジェクトチーム、行政刷新会議・提言型政策仕分け等）や、テレビ・新聞などのマスコミで改革手法を提案してきた。この改革手法が「凍結貯蓄制度」もしくは「就労収入積立制度」¹⁹である。これらの制度は、生活保護受給者が得た労働収入を福祉事務所内の各自の口座に凍結貯蓄として積立てていく制度で、凍結貯蓄という名の通り、生活保護受給者が労働収入を得て、直ぐにそれらの現金を使うことはできないが、生活保護を脱却すれば現金として受け取ることができること、としている。このような制度であれば、労働収入はいずれ本人のものとなり、十分に働く動機づけができる。

また、その労働収入を生活保護受給期間中には使うことが不可能なため、ワーキングプアとの間の不公平もなくなる。保護脱却後に一定の貯蓄を持つことで、自立に伴う様々な固定費用も賄うことが可能となり、生活保護からの脱却がよりスムーズとなる可能性が考えられる。万が一、一定期間で生活保護受給者が自立できない場合、凍結貯蓄を行政が没収し

¹⁴ 筆者の前職場では、『保護費だけで暮らしていけるし、働かなくてもいけるんやったら生活保護にいた方が楽やと思わへん？』と、一部の生活保護受給者はケースワーカーや相談員にまるで自身の正当権利を訴えるかのように話していた。

¹⁵ 鈴木・前掲注(4) 231頁、岩田・前掲注(4) 29頁など。

¹⁶ 厚生労働省・「社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会（第15回）資料2」・2022年6月17日より筆者加筆修正。

¹⁷ 一見、就労支援とは関連のないことのように見られがちではある

が、ハローワーク（職業安定所）の求人実情は、実質高卒以上の求人がそのほとんどの割合を占めている。一部のハローワークでは、あからさまに求職紹介担当者が、「中学校卒者の対象求人は扱っておりませんので。」と求人紹介及び相談そのものを拒否する事例もあった。

¹⁸ 鈴木・前掲注(4) 236頁。

¹⁹ 鈴木・前掲注(4) 236頁。

て生活保護費に充てれば、公費が節約でき、現在の不正受給の大半は労働収入の申告漏れが原因であるから、不正受給対策になるとも推測される。

鈴木が提案した「凍結貯蓄制度」、「就労収入積立制度」は、改正生活保護法において、「就労自立給付金」と名を変えて採用されたが、労働収入のうち自分のものになる割合は僅か30%であり、貯蓄金額の上限も単身世帯においてはわずか10万円と非常に低く設定されているために、就労インセンティブとして十分な機能を果たしているとは言い難いと、筆者には見受けられる。

第三章では、この「就労自立給付金」制度の創設過程において、どのような経緯で、非常に低い金額の「就労自立給付金」制度を創設するに至ったのかを検討することとする。

第三章 就労自立給付金制度の創設過程

(1) 政権与党自民党の生活保護制度に対する考え方

2013年の生活保護法改正によって「就労自立給付金」制度が創設された、2013年当時は、自民党が政権にあり、安倍晋三が総理大臣であった。

生活保護法の改正をめぐる議論が活発となった2012年の政権与党、自民党のマニフェスト²⁰には、社会保障改革について、次のような文言が記載されていた。

まずは大スローガンとして、「安心を取り戻す。」とあり、

自民党は、日々の暮らしを大切にします。社会保障への信頼低下、・・・自民党は、実現不可能な政策ばかりで国民生活を台無しにした民主党に代わり、着実に解決策を進めて、暮らしの安心を取り戻します²¹。

と、スローガンが掲げられ、社会保障に関しては、下記のとおり記載がされている。

【社会保障】

- ・みんなが安心できる持続可能な社会保障制度に向けて、「自助」・「自立」を第一に、「共助」と「公助」を組み合わせ、弱い立場の人にはしっかりと援助の手を差し伸べていきます。
- ・社会保障は、社会保険制度を基本とします。消費税は全額社会保障に遣います。
- ・税や社会保険料を負担する国民の立場に立って生活保護法を抜本改正して不公正なバラマキを阻止し、公平な制度をつくりまします。²²

生活保護法の抜本改正については、詳細な内容として、マニフェストに、以下のとおり記載がされている。

生活保護制度については、真に必要な人に生活保護が行きわたるとともに、納税者の理解の得られる公正な制度に改善し、国民の信頼と安心感を取り戻します。

そのため、自助努力による生計の維持ができない者に対する措置ということを原点に、不正受給への厳格な対処とともに、生活保護水準や医療費扶助の適正化、自治体における現金給付と現物給付の選択的实施、自立や就労の促進など必要な見直しを早急に実施します。²³

当時の安倍政権下では、小泉政権の新自由主義²⁴的な政策を引き継ぎ、政権与党である自民党の社会保障改革方針として、方針として掲げたと推測される。小泉政権下の2001年に閣議決定された「基本方針2001」では「自助と自立」を基本とした持続可能で安心できる制度の構築」が目標として掲げられている²⁵。

こうした経緯に鑑みるに、社会保障については、それまでの「共助」(相互扶助)重視の保守主義政策で進められていた政策から、「自助」(個人や市場による保障)重視の自由主義的政策へと転換がされたと評価することができるであろう。

そもそも生活保護制度は、国家が最低生活を保障する制度であり、どちらかといえば「公助」(政府による再分配)の意味合いの強い制度である。しかしながら、当時の政権下においては、「自助」・「自立」を第一に、「共助」と「公助」を組み合わせる、という形に政策が転換され、生活保護制度の改革を進めようとしていたことが見受けられるのではないだろうか。

(2) 厚生労働省社会保障審議会(生活保護基準部会)における就労自立給付金制度の創設に関する議論

「就労自立給付金」制度の創設過程について、以下、制度設計に携わる、厚生労働省社会保障審議会(生活保護基準部会)の2011年～2013年の議事録の内容を検討する。当審議会には、岩田が、委員として参加していた。

2011年4月の第1回社会保障審議会生活保護基準部会(以下、部会という)において、就労インセンティブについて、2010年10月に開催された、生活保護に関する指定都市市長会提案の概要²⁶の中にその提案があった旨説明されている。2011年5月の第2回部会において、初めて、就労インセンティブに関する検討について発言²⁷がされている。

2011年7月の部会では、前述の2010年10月の指定都市市長会提案概要に基づき、就労インセンティブが働く制度設計と勤労控除について議論されている²⁸。その後、第9回部会(2012年5月8日)までは、就労インセンティブに関する審議はされていない。第9回部会において、再度、就労インセンティブについての参考資料²⁹が提示されているが、具体的金額及び算定方法については決定がされていない。

2012年10月の第10回社会保障審議会～2013年1月の第13回社会保障審議会においては、生活保護基準部会報告書作成議論に充てられた様子がかがえる。その中において、就労インセンティブの取扱については、以下内容となっていた。「○保護脱却段階での取組について)生活保護から脱却すると、税、社会保険料等の負担が生じるため、こうした点を踏まえて、生活保護を脱却するためのインセンティブを強化する必要がある。

○このため、保護受給中の就労収入のうち、収入認定された金額の範囲内で別途一定額を仮想的に積み立て、安定就労の機会を得たことにより保護廃止に至った時に支給する制度

²⁰ 自民党「J-ファイル2012 総合政策集」

²¹ 前掲注(24)15頁。

²² 前掲注(24)15頁より抜粋。下線筆者挿入。

²³ 前掲注(24)48頁より抜粋。下線筆者挿入。

²⁴ 田中拓道「福祉政治史」212頁(勁草書房・2017年)。

²⁵ 田中・前掲注(28)213頁。

²⁶ 厚生労働省・第1回社会保障審議会生活保護基準部会資料4「生活保護制度の概要等について」19頁(厚生労働省社会・援護局保護課・2011年4月19日)

²⁷ 厚生労働省・第2回社会保障審議会生活保護基準部会(2011年5月24日)2023.1.26最終閲覧

<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001g7xw.html>

²⁸ 厚生労働省・第4回社会保障審議会生活保護基準部会資料2「生活保護制度における勤労控除等について」13頁(厚生労働省社会・援護局保護課・2011年7月12日)。

²⁹ 厚生労働省・第9回社会保障審議会生活保護基準部会参考資料3「生活保護制度における勤労控除等について」4頁(厚生労働省社会・援護局保護課・2012年5月8日)。

(就労収入積立制度)の創設を検討することが必要である。
○ なお、就労収入積立制度については、その積立額については、勤労控除の額をどの程度とするかに応じて検討することが必要、就労収入積立制度の内容については様々な意見がある。特別控除の活用方法については、実施主体によってばらつきがあるので、活用方法を統一しながら積立制度も一緒に組み上げていく方向で整理すべきとの意見があった。³⁰⁾こちらにも、就労インセンティブに関する具体的金額案や、算定方法は記載されていない。

2013年10月の第14回社会保障審議会においては第183国会提出の「生活保護法の一部を改正する法律案」として「安定した職業に就くことにより保護からの脱却を促すための給付金を創設する。」といった文言の内容で、就労インセンティブ(就労自立給付金)に関する資料は提示されているが、ここでも具体的な金額の記載はなかった。第183国会に提出された同法案については審議未了のため一旦廃案となったが、最終的には2013年10月の第185回臨時国会に提出され、12月6日に可決・成立している。社会保障審議会における就労自立給付金の具体的金額及び、算定方法について記載されているのは、法案成立後の2014年3月の第16回社会保障審議会以降である。

(3) 国会における就労自立給付金制度の創設に関する議論

厚生労働省社会保障審議会での就労自立給付金制度に関する議論の実施と同時期に開催された、衆議院、参議院、両院協議会・合同審査会等、国会会議録に残された会議録件数は16件(2011年4月1日～2014年12月31日の間、第183回国会～第186回国会)である。就労自立給付金制度に言及した発言のほとんどが政権与党である自民党からと、関係官僚等からであった。公明党からの2件については、就労自立給付金制度の概要の確認に留まっている。共産党からは1件、反対に近い内容の発言があったが、むしろ、不正受給と就労支援、生活保護申請不受理が主だった内容であり、就労自立給付金制度については細かくは触れられてはいない。以下、その内容を抜粋する。

2013年5月29日、第183回国会衆議院厚生労働委員会第15号発言番号29～31の中で、就労自立給付金制度の創設について、公明党議員古屋範子氏と当時の厚生労働副大臣榊屋敬悟氏との間での概要確認の発言が残されている。2013年6月21日第183回国会参議院厚生労働委員会第16号発言番号24～27の中では公明党議員渡辺孝男氏と政府参考人釧路市福祉部生活福祉事務所生活支援主幹佐藤茂氏、全国民生委員児童委員連合会会長天野隆玄氏、特定非営利活動法人ほっとプラス代表理事藤田孝典氏との間でこちらもまた概要の確認程度の質疑応答がされた程度である。

また2013年11月12日第185回国会参議院厚生労働委員会発言番号142の中では、共産党議員の辰巳孝太郎氏が、改正生活保護法成立そのものに反対する内容の発言をしている。

結局、2011年4月1日～2014年12月31日に開催された、衆議院、参議院、両院協議会・合同審査会等、国会会議録に残された会議録の中で特に就労自立給付金の具体的金額について会議上、記載があったのは、2013年5月31日、第183回国会衆議院厚生労働委員会第16号発言番号203の内容である。当時の政府参考人(厚生労働省官僚)であった、村木厚

子氏は、「就労自立給付金でございますが、これは、安定的な就労機会を得たことにより、その世帯が生活保護から脱却できたときに、保護を脱却した後に生じる税や社会保険料等の負担を緩和する、そして、再び保護に至ることなく着実に自立をしていただくことを応援するというところで支給をするものでございます。

支給額等々については、これから詳細を設計していくこととなりますが、目安としては、脱却直後に増加する負担分を念頭に置いて、その負担が増加する分の大体三カ月程度を賄えるような額を目安にはどうかと考えております。具体的には、単身世帯ですと十万円、多人数世帯ですと十五万円程度を上限としてはどうかと思っております。

また、長く保護を受ければ得になるという仕組みは問題があるかと思っておりますので、就労活動期間が長くなると就労収入の額が同じであっても毎月の積立額が少しずつ減っていくという仕組みを入れてはどうかというふうに考えているところでございます。

また、支給要件となる安定した職業でございますが、今保護を受けていらっしゃる、その水準を上回って、要は、最低生活を賄えるような給与がもらえて、一定程度安定をした先々の雇用の見通しがある、それから、プラスアルファで必要になる税や社会保険料を賄えるということで、保護を脱却しても何かあればすぐ保護に戻ってくるというようなことがない、ある程度安定した雇用形態であるということをご想定していこうと思っております。

具体的にどういう要件を定めるかということは、また、施行までにしっかり検討していきたいと考えております。」と発言している。

この後にも先にも、就労自立給付金制度の具体的給付金額の算定方法や内容に関する記載は見受けられなかった。就労インセンティブを獲得するための就労自立給付金制度ではあるものの、不正受給の処分を含めた生活保護制度の適正化の方に、各政党ともその重きを当時は置いていたようにも会議録の内容からも見受けられたのである。

(4) 創設された「就労自立給付金」制度の上限と問題性

それでは、なぜ、第二章で論じた提案より低い金額にて上限が設定された「就労自立給付金」制度の創設に至ったのか。

第三章(2)の通り、就労自立給付金の算定方法及び、上限金額は、厚生労働省社会保障審議会の中で、改正生活保護法案成立後2014年3月の審議会において初めて言及された。そのため、社会保障審議会の中では、いつ算定方法や上限金額が確定したのかは定かではない。厚生労働省社会保障審議会が行われる前の2013年5月には、第三章(3)の通り、衆議院厚生労働委員会の中で、当時の厚生労働省官僚であった村木厚子氏が就労自立給付金制度の算定方法や、上限金額についての発言がされている。ただし、いつの段階で算定方法や上限金額が確定したのかは定かにはなっていない。

また、当時の新聞記事には、就労自立給付金制度の創設が2013年4月25日時点では法案として提示されたものの、具体的な金額は法案成立後に詰める³¹⁾とも記されており、国会会議録や厚生労働省社会保障審議会議事録からは見えない、当初提案金額との調整に時間を要したとも推測される。しかしながら、鈴木氏の提案した、生活保護を脱却した元受給者に

³⁰⁾ 厚生労働省・第13回社会保障審議会生活保護基準部会資料2「生活保護基準部会報告書(案)」11頁(厚生労働省社会・援護局

保護課・2013年1月18日)。

³¹⁾ 朝日新聞「生活保護見直し、2法案提示」朝刊4頁

支給する金額を労働収入の半額程度と設定した金額からは極端に矮小化³²され、最終的に、単身世帯における就労自立給付金は10万円を上限とする形で創設、施行されたのである。

その決断に至った背景として、厚生労働省社会保障審議会のメンバーでもあった岩田は二つの理由が考えられると指摘している。

改正生活保護法成立に関わった、岩田によると、一つ目の理由は、社会扶助へのマイナスイメージの存在³³と世論の関係である。貧困が怠け心から生じているという見方は現在でも根強く、また、生活保護制度の財源は国民の税金で支払われる点からも、社会扶助への見方は厳しくなる傾向³⁴がある。また、生活保護法の改正へ向けた議論のさなかの2013年にお笑い芸人の家族が不正受給を受けていた件がマスコミで報じられたため、生活保護受給に関するマイナスイメージはより強くなり、世論の動向もより厳しくなる傾向にあった。当時の政治過程においては、このことが大きく影響していたのではないかと考えられる。

二つ目の理由は、全国知事会・市長会が生活保護を押さえ込みたい思いを抱えていることである。生活保護は国が最低生活を保障する制度ではあるが、保護の決定及び実施は地方自治体の長に委ねられ、さらにその事務は福祉事務所が実施する。生活保護は本来国が行うべき事務であったため、国からの法定受託事務として分類されており、元来、生活保護給付費の80%は国の負担であった。これが、1985年度以降徐々に引き下げられ、1989年度からは75%になり、現在に至っている。国の100%負担にしなかったのは、地方もその住民の保護に責任を負う必要があるとともに、地方の負担があると、生活保護の実施が「慎重」になり「濫給³⁵が自ら抑制される」からであるとされている。しかし、実は、地方負担の25%と事務費は、基本的に国からの地方交付税交付金の「基準財政需要額」(各自治体の財政需要を地方交付税法の規定により判断したもの)に盛り込まれているのでそれによって補填されている・・・したがって、生活保護率が高い団体で生活保護の給付が大きいことで、直ちに財政難になるわけではない³⁶のである。

つまり、生活保護の拡大が地方財政の圧迫に直結するという関係はないと考えられるにもかかわらず、全国知事会・市長会の関心は生活保護の動向に強く向けられており、その理由として、交付税を生活保護よりも経済政策等に使いたいという意見が強いという指摘もされている³⁷。

主に、これら二つの理由から、与野党ともに、生活保護に掛かる費用については極力抑えたいという思いがあったと見受けられる。また、地方自治への付度、厚生労働省の「ワーキングプアと比べて不公平だ」という批判者に配慮する気持ちが作用したことも見受けられる。これらの理由によって、「就労自立給付金」の具体的な金額については、当初の鈴木 の提案より極端に矮小化され成立し、施行されたのではないかと推察される。

(5) 就労自立給付金制度に対する提言

本章においては、改正生活保護法内の就労自立給付金制度の成立過程について検討した。しかしながら、就労自立給付金制度を成立させる過程のどの段階で、具体的金額、算定方

法について決定されたかを特定することは困難であった。さらにいえば、現行の就労自立給付金制度の算定方法、単身世帯上限10万円では、十分な就労インセンティブとはならないと考えられる。生活保護受給者は保護を脱却した途端、それまで支払う必要の無かった税、社会保険、経費等を自己負担する必要があり、就労自立した後に給付される金額が僅か上限10万円(単身世帯)の給付金であれば、とても暮らしを営んでいくことは困難なのではないだろうか。

暮らしを営んでいくことが困難となった元生活保護受給者は、初めに生活保護申請をしたときよりも恐らく安易に、再度生活保護を申請するであろう。こうして戻ってきた生活保護受給者は、結局生活保護に戻りそこに留まった方が、様々な税・経費負担から解放され、楽に生活できるのではないかと感じるようになる。こうして、生活保護受給者は再度「貧困の罠」に囚われていくのである。

この状況を解消するには、生活保護受給者が生活保護を脱却した方が生活保護制度に留まるよりも、楽に生活できるような仕組みをつくるのが大切である。つまり、生活保護に就労をプラスして、生活保護より豊かな暮らしとなるような生活保護制度の設計が必要である。そのためには、就労自立給付金制度の上限は廃止するべきであり、就労収入の積立分は、保護廃止時に全て就労自立給付金として支給するべきであろう。

第四章 就労インセンティブにおける今後の課題

第三章(1)に記載した通り、改正生活保護法成立当時の政権においては、「自助」・「自立」を第一に、「共助」と「公助」を組み合わせるといった、社会保障政策の考え方により社会保障、社会福祉が実施されてきた。ただし、この背景については、生活保護制度の財源から考察すると、いびつな感覚を認めない。なぜならば、生活保護制度の財源は、国が3/4、地方公共団体が1/4の税負担からなり、他の社会保障が社会保険料を主な財源としていることとは異なっている。その財源面から考えると、むしろ、「公助」・「共助」を第一に「自助」・「自立」を組み合わせるべきなのではないだろうか。

当時の社会保障政策について検討するには、日本の就労収入を支える、資本主義社会の変容について検討する必要もある。【図表3】は広井良典が「市場への政府の介入の度合い」を基本的な座標とした上で、社会保障ないし、福祉国家モデルを整理しなおしたものである。社会保険モデルに支えられていた日本型雇用は、リーマンショック後に大きく衰退し、市場中心モデルにその雇用形態が移行した。この内容については、第三章(1)の改正生活保護法成立当時の与党自民党がマニフェストの中で社会保障について「みんなが安心できる持続可能な社会保障制度に向けて、「自助」・「自立」を第一に、「共助」と「公助」を組み合わせ」と記載していた内容と近いようにも見受けられる。しかしながら、前述の通り、現在の生活保護制度の財源に関しては、税負担が100%であるため、むしろ普遍主義的モデルに当てはまるものと考えられるのではないだろうか。このことは政権与党の掲げる「自助」・「自立」を第一に「共助」と「公助」組み合わせる考え方とは真逆のようにも思われる。つまり「自助」、「自立」、「共助」、「公助」の現在の在り方が、「貧困の罠」を残してしまう(福祉)

³² 鈴木・前掲注(4)237頁。

³³ 岩田・前掲注(4)9頁。

³⁴ 岩田・前掲注(4)10頁。

³⁵ 必要のない者にまで給付してしまうこと。

³⁶ 岩田・前掲注(4)33頁。

³⁷ 岩田・前掲注(4)33頁。

政治的要因であるという可能性も考えられるであろう。

【図表 3】

広井・『日本の社会保障』（1999 年）P.18 より筆者加筆。

<p>A 普遍主義モデル 大きな社会保障給付（福祉サービスの比重が大） 特徴：・財源は租税中心 ・全住民対象 ・平等志向 例：北欧（スウェーデンなど）、イギリス 「公助」（政府による再分配）を重視</p>
<p>B 社会保険モデル 拠出に応じた給付。現金給付の比重が大 特徴：・財源は社会保険中心 ・職域（被雇用者）対象 ・所得比例的な給付 例：ドイツ、フランス 「共助」（相互扶助）を重視</p>
<p>C 市場中心モデル 最低限の公的介入 特徴：・民間保険中心 ・最低限の国家介入 ・自立自助やボランティア 例：アメリカ 「自助」（個人や市場による保障）を重視</p>

なお、就労自立給付金、生活保護制度と福祉政治との関係性については、本稿内で十分な研究、検討を尽くすことが困難であったため、今後の研究の課題としたい。

いずれにしても、就労自立給付金については、算定方法の中で保護廃止前6ヶ月間の就労収入充当額の僅か10%、上限単身世帯10万円という現行の制度を改め、現在の生活状況に応じた、就労収入充当額全額を給付し、上限を撤廃する必要があると筆者は考える。そうすることによって、生活保護受給者の就労インセンティブが高められ、ゆくゆくは、「貧困の罫」から、生活保護受給者が脱却することに繋がっていくであろうと筆者は考える。

(以上)

【主要参考文献】

- ・鈴木亘「社会保障亡国論」（講談社・2014年）
- ・岩田正美『生活保護解体論』（岩波書店・2022年）。
- ・厚生労働省「生活保護制度の現状について」（第1回 生活保護制度に関する国と地方の実務者協議参考資料・2021年3月19日）。
- ・厚生労働省「生活保護制度について」（社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会（第1回）資料4・2017年）。
- ・嶋田佳広「生活保護改革議論の課題」（『福祉+α④生活保護』・2ミネルヴァ書房・2013年）。
- ・広井良典「日本の社会保障」（岩波書店・1999年）。
- ・田中拓道「福祉政治史」（勁草書房・2017年）。