

生活保護制度改革の課題

杉村 宏(스기무라 히로시, 法政大学)

1. なぜ今、生活保護制度改革なのか

(1) 何を改革すべきか

生活保護制度発足以来 50 数年を経てはじめて、本格的な改定のための議論が社会保障審議会福祉部会生活保護のあり方に関する専門委員会(座長岩田正美日本女子大学教授、以下「専門委員会」とよぶ)で行なわれ、その最終報告書が昨年 12 月に公表された。50 年前に比べると社会保障制度全体が飛躍的に発展し、人々の所得・医療・保健・介護などの普遍的サービスとして充実してきたことにともない、生活保護制度も厳しすぎる資産調査や扶養義務者調査を改善し、生活困窮に陥った人々に迅速に最低限保障を行う普遍的サービス制度への転換が求められている。

生活保護法は、①憲法 25 条に規定されている生存権を具体的に国民に保障するためのものであり、②国家責任において生活に困窮するすべての国民を対象にして無差別平等に、③最低生活維持のための最善の努力をしてもなお不足する分を補足し、④健康で文化的な最低限を保障するとともにその自立を助長することを目的としており、この 4 つを基本原理という。また生活保護法は、この基本原理に基づいて生活困窮の実態とそのニーズの多様性に応じて、柔軟に解釈と運用ができる余地を実施機関に与えている。

しかしながら、1980 年以降の財政悪化による行革路線の推進と「福祉見直し」、およびホームレスなど新たな形態の要保護層の大量創出などは、国および自治体における生活保護の解釈や運用を厳しくする、生活保護の引き締め政策の強行を生み出した。この結果、生存権保障理念が忘れ去られ、たとえばホームレスの人で病気等のため働けず保護を申請しようとしても、稼働年齢(15 歳~65 歳)段階にある場合、ただ稼働年齢段階にあるというだけで保護申請を受理しないという違法な取り扱いが行なわれたりした。また母子世帯などで、パート

収入がその世帯の最低生活基準を大幅に下回っているにもかかわらず、辞退届けを出すようにいわれて保護を廃止するなど不当な運用が横行するようになった。

1990年代以降こうした違法・不当な保護の実施に対する異議申し立ては、生活保護裁判の「第3の波」を引き起こし、その大部分の裁判で行政のやり方が不当であるとして原告勝訴の結果となっているが、このことは生活保護引き締め政策のもとでのこのようなやり方が間違っていることを示している。

したがって生活保護制度で改革しなければならない点は、制度・政策面では、保護引き締め政策のもとで問題になった、機械的、画一的に資産や能力の活用を強制するやり方、申請者の証言によって扶養の可能性のないことが推測できるような扶養義務者にも調査を行なうこと、「同意書」に署名させた上で捜査活動のような預貯金などに関する調査を行なうことなど、人権を無視し屈辱感や恐怖感を抱かせて保護申請・受給を躊躇させるようなやり方を転換するために、保護の補足性原理を抜本的に見直すことであった。また実施体制の面では、不適切な法の解釈と運用を行う遠因ともなっている生活保護担当者の不足、現場未経験者が査察指導を行うといった体制の改善が求められていた。

(2) 専門委員会設置の背景

しかしながら専門委員会に課せられた使命は別にあった。社会保障審議会は生活保護制度を他の社会保障制度との関係や雇用政策との連携にも留意して専門的に検討する必要があるとし、特に年金制度改革等との関係を踏まえて老齢加算などの扶助基準などの見直しが必要であるとした。(2003、社会保障審議会意見)

さらに「財政制度等審議会建議」(2003)、同「基本的考え方」(2004)は、もっと具体的に「(生活保護制度は)受給者に一定の収入を保障するものであるがゆえに、保障水準やその執行状況によってはモラルハザードが生じかねず、かえって被保護者の自立を阻害しかねない」として、保障水準に関しては、生活扶助基準・加算の引き下げ・廃止、各種扶助のあり方の見直しなど、制度・運用面にわたり多角的かつ抜本的な検討が必要であるとした。また執行状況については、「生活保護の認定に当たって、資産、能力などすべてを活用した上でも、生活に困窮するものとの要件が徹底していないとの指摘がある」として、運用を厳しくすることを求めている。

つまり、基準の引き下げとりわけ老齢加算、母子加算の廃止、保護要件の引き締めのためのしくみづくりを改革課題として突きつけたのである。

専門委員会はこうした現実的要請と政治的要請の矛盾の間で、生活保護の改革を検討せざるを得なかった。

2. 生活保護制度改革のゆくえ

(1) 最終報告書の評価と問題点

最終報告書の概要は資料1のとおりであるが、この報告書がどのような立場に立って、いかなる改革像を提示しているのかを見ておきたい。

専門委員会報告を特徴付けている制度改革の議論の視点は、生活保護制度を生活に困窮する人々に「利用しやすく、自立しやすい制度へ」という方向に転換するとして、あわせて生活困窮の実態を受け止め最低生活保障を行うだけではなく、生活を再建するための「ばね」の役割を持たせることをめざすとしている。

この考え方に沿って、生活保護基準、自立支援、資産・能力活用のあり方、制度の実施体制に関して具体案が提言されている。

2003年12月の「中間とりまとめ」が、生活扶助基準の評価とあり方だけをとりあげ、そのやり方は低所得世帯の消費水準との比較のなかで、いかにも生活扶助基準が高いかのような評価を下し、結果としては老齢加算を削除するという提案だけであったが、今回の報告書はその後の生活保護裁判の判決や各種団体の改善要請活動などを背景に、一定の評価できる内容を含んだものとなっている。

① 貧困をモラルの問題と見る財政制度等審議会の立場とは異なり、貧困の社会的排除の側面を重視し、生活保護における自立支援のあり方について就労による経済的自立のみならず、ソーシャルインクルージョンの視点に立って、社会福祉法の基本理念に沿った日常生活自立支援や社会生活自立支援も視野に入れるべきこと、自主性・独自性を生かした自立支援プログラムを策定することを提言している。

② 生活保護基準のあり方に関しては、一般低所得世帯の消費動向などを勘案して5年に1度のわりで検証することとし、その際はじめて「捕捉率 (take-up-rate) の検証」についても言及している。現行の世帯人員積み上げ方式の見直し、母子加算の一律給付の見直しなどが提言されているが、老齢加算のような廃止まで言及しなかった。

③ 資産・能力の活用のあり方として、稼働能力活用の要件を能力、意思、就労の場の有無を十分把握した上で対応する必要があると、ただ稼働能力があるといった外見上の基準だけで保護の要件を欠いていると判断すべきでないこと、保護開始時の預貯金保有については、従来の世帯の最低生活費の2分の1から3倍程度に引き上げること、活用すべき資産の範囲を、預貯金、土地、家屋、自動車に限定することなどが提言されている。

④ 学資保険裁判（中嶋訴訟）最高裁判決を受けて、教育支援として高校教育費用の補償や学資保険の保有の容認なども提言されており、これに基づく2005年度の実施要領改正案では、高校修学費用を生活保護制度の枠内で給付することが予定されている。

⑤ 実施体制に関しては、生存権保障制度である以上、財政事情によって給付水準や保護の認定・運用のばらつきが生じることがないように財政確保の必要性を指摘し、自立支援プログラムの実施のために地方自治体はその策定・実施の責任を果たせるよう国・都道府県が適切に支援すべきことが提言されている。

一方問題点としては、①保護の補足性原理は原則として維持するとして抜本的な改革に踏み込むことなく、小手先の提言に終わってしまっていること、②生活保護法の基本理念と実施機関の解釈と運用に乖離が見られるが、その原因の究明と改善策については自治体任せとなっており、担当職員の質・量の不足を改善するための国の責任が希薄化していることなどが主なものである。

この種の報告書の特徴でもある「玉虫色」の表現も多いから、これらを評価に値するものにできるかどうかは、当事者団体を含む関係団体・機関などの意見が、実施段階でどれだけ反映できるかということにかかっているとわざわざを言えない。

(2) 生活保護を普遍的サービスに近づけるために

専門委員会は、先に触れた財政制度等審議会の見解に見られるような政治的な背景の下で、その言いなりにならなかったことが最大の評価点であろう。われわれは、「保護そのものがモラルハザードを起こす」といった、社会保障・社会福祉を根底から否定しかねない「憎民観」を振りまくことによって国民の目をごまかし、真実を隠そうとするその核心に迫ることによって、生活保護制度の改善・改革の道筋が見えてくると考えなければならない。

「財政制度等審議会意見」が守りたいもの、そして国民の目に触れられたくない事実、「勝ち組」「負け組み」を厳しく選別してきた結果、かつてないほどゆがんだ不平等な日本社会の実態なのではないだろうか。2000年以降、わが国における不平等度は、その指標といわれるジニ係数が限りなく0.5に近づいたことによって、大雑把に言えば高所得者階級上位25%が国民所得の75%を独占し、国民の下位75%に属する人々がわずか25%の国民所得を分け合っている実態にあるといわれている。

このような不平等をよしとする勢力とその後ろ盾にとっては、生活保護層と膨大な低所得層を対立させることによって富裕層の実態から国民の目をそらし、不平等構造を覆い隠すべールとしての生活保護制度の水準・運用を劣悪なものとしておくことが必要であったと見るべきである。

なぜならば、雇用不安と賃金の抑制、増税、年金・医療・介護など社会保障・社会福祉の全面的な改悪が長引けば長引くほど、生活保護を利用しなければならない要保護層は増大し生活保護の役割は重くなる。その期待に応えるように生活保護制度を改善し要保護層の保護を積極的に行うためには、ゆがんだ不平等構造にメスをいれ、これまで以上に公正な所得再分配が不可欠になるからである。

生活保護制度が社会保障制度の他の制度と補完的な関係にあるから、生活保護制度の改善なしに社会保障全体の改善はありえず、事実、社会保障改革の名の下に次々と給付の切り下げと負担の増加を強行してきたから、その路線上で財政制度等審議会が生活保護制度の改善を望むべくもなく、生活保護制度改革の議論に最初から枠をはめたのは当然である。

専門委員会における事務局を構成する厚生労働省は、専門委員会の真摯な議論とは別に、合意もされていない「高齢加算廃止」を盛り込んだ中間取りまとめを作成し、起草委員会が草案を作成する前に委員会の検討経過を「つまみ食い」的にまとめた「生活保護制度のあり方に関する論点との整理」を提出したのも、財政制度等審議会の注文に沿う必要があったからであろう。

本当に「入りやすく自立しやすい」生活保護制度にするためには、保護の実施機関はもとより国民一人一人が自分たちの生活とそれに連なる、生活保護基準すれすれかそれ以下の消費生活にある膨大な要保護層の生活実態に目をむけ、保護の適切な利用が必要であることを認め合うことである。弱いもの同士の対立を克服し、生活保護を必要とする人々は誰でも利用できる制度にするために、今回の改革案を活用することができる知恵と力を実施機関も国民も持つことが、いま求められている。

参考文献

- 杉村 宏著『公的扶助－生存権のセーフティネット－』2002、放送大学教育振興会
相澤與一編『社会保障構造改革－今こそ生存権保障を－』2002、大月書店
寺久保光良他編『大失業時代の生活保護法』2002、かもがわ出版
川上昌子著『公的扶助論』2002、光生館
尾藤廣喜他編著『生活保護法の挑戦－介護保険・ホームレスの時代を迎えて』2002、高菅出版
青木 紀編著『現代日本の「見えない」貧困』2003、明石書店
金澤誠一編著『公的扶助論』2004、高菅出版
尾藤廣喜他編著『これが生活保護だ－福祉最前線からの検証－』2004、高菅出版

資料

生活保護制度のあり方に関する専門委員会報告書

(2004・12・15)の概要

(要約 杉村)

表1 生活保護制度見直しの方向性について

- 1 制度見直しの背景 (略)
- 2 近年の生活保護の動向 (略)
 - (1) 保護率の上昇と被保護世帯の特性の変化
 - (2) 被保護世帯の抱える問題の多様性等
- 3 制度見直しの基本的視点

・・・制度見直しに際しては、『利用しやすく自立しやすい制度へ』という方向のもとに検討をすすめてきた。すなわち、生活保護制度のあり方を、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・・・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ある。・・・なおここでいう『自立支援』とは、社会福祉法の基本理念にあるものを意味し、就労による経済的自立のための支援のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じて、日常生活自立支援や社会生活自立支援をも含むものである。』・・・(略)

表2 生活保護基準のあり方について

- 1 生活扶助基準の評価・検証等について
 - (1) 評価・検証

・・・『生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が図られているか否かを定期的に見極め・・・検証する必要がある』・・・
 - (2) 設定および算定方法 (略) ①多人数世帯基準の是正 ②単身世帯基準の設定 ③第1類の年齢別設定の見直し
- 2 加算の在り方について

・・・『母子加算見直しの方向は、現行の一律・機械的な給付を見直し、一人親世帯の親の就労に伴う追加的な消費需要に配慮するとともに、世帯の自立に向けた給付に転換することとし・・・給付要件などを見直す』
- 3 級地 (略) 4 その他 (略)

表3 生活保護の制度・運用のあり方と自立支援について

1 自立支援の在り方について

(1) 自立支援プログラムの導入

ア 自立支援プログラム

- ① 自治体が、自主性・独立性をいかして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
- ② 被保護者は、稼働能力など各被保護者の状況に応じたプログラムに参加し、自治体はプログラムに沿った支援を実施
- ③ 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う

イ 生業扶助との関係

・「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。」

(2) 自立支援推進体制の構築

ア 地方自治体の役割

・「自立支援プログラムの策定・実施に当たり、個別の自立支援メニューを所管する他部局との調整、関係機関との連携、日常生活支援等に関する経験や専門知識を有する人材の活用、社会福祉法人等との協力強化およびアウトソーシングの推進など、その独自性を生かした実施体制の構築」・・・(略)

イ 国の役割

・「労働行政、保育・母子福祉、低所得対策との連携強化を図りつつ、自治体は関連施策を自立支援プログラムに活用できるようつとめ、・・・プログラム策定指針を示す」など・・・(略)

ウ 連携

・「自立支援プログラムの定着・充実を図るためには、国・都道府県が関係機関との連携を強化し、適切な助言指導を行うなど、実施機関への支援に努めることが不可欠」・・・(略)

(3) 教育支援の在り方

「貧困の再生産」を防ぐという観点から教育支援を重視し、高校への修学費用を生活保護制度で対応すべき

2 資産、能力の活用等の在り方

・「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が、要件の運用については、年齢等の外形的基準で機械的に判断するのではなく、(以下の

とおり)申請者の実態を十分把握した上で対応する必要がある。」

(1) 稼働能力の活用の要件

・「生活保護は、真に生活に困窮するものに対して最低限度の生活の保障を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から、稼働能力があることを持つのみ保護の要件に欠けると判断すべきでない」・「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は必要」・

(2) 資産の活用の在り方

ア 預貯金等

・「保護開始時に保有可能な預貯金等の学については、(反対する意見もあったが)・新破産法にかんがみ最低生活費3ヶ月分までは保有可能とすることも考えられる。・また学資保険等の預貯金の保有については福岡学資保険訴訟の判決でも示されているとおり、・保有を容認することが適当である」・
(略)

イ 不動産

・「居住用不動産を保有する生活困窮者に対しては、居住用不動産を担保とした生活資金の貸付制度の積極的な活用を推進すべきである。」・(略)

ウ その他

・「最低生活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。事業用車や盛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べきである。」

(3) 扶養調査の在り方

扶養調査は、夫婦・親子以外の扶養義務者については個々のケースの状況や地域の実情に応じ、各自治体が調査の必要性を判断する仕組みとすべき」・「なお親族との関係は要保護者の社会的自立の観点から精神的な支援等を期待すべき」・

表4 制度の実施体制について

1 実施体制

(1) 財源の確保

「生活保護制度は国が国民の最低生活を保障する制度であるから、突発的な事情や経済的・社会的環境の変化に際しても財政等によって給付水準や保護の認定・運用にばらつきを生じさせることなく、生存権を保障する機能を果たし、

社会不安が生じることを防ぐ必要がある。国と地方の関係については歴史的経緯も踏まえて、今後それぞれの役割を十分議論したうえで、必要な財源が安定的に確保されることが不可欠である」・「今回の自立支援プログラム導入に伴い、所要の財源を確保する必要がある」

(2) 組織的取組

「実施機関の担当職員の配置不足や経験不足が見られるなど、量・質の両面で問題が指摘されている」・「地方自治体において担当職員の専門性の確保と工場に勤めるとともに、組織として系統的に業務を実施する体制をつくっていくことが求められている。」・「制度の適切な運用および自立支援プログラムの定着・充実のためには、国・都道府県による実施機関への支援が不可欠である」

(3) 広域的取組（略）

2 低所得者対策等他施策との連携

・「低所得者対策が十分でない場合、被保護世帯の増加や受給の長期化につながる恐れがある。」・「このため特に生活保護の適用前および保護脱却後の低所得者への対応については、住宅に関する低所得者対策や、多様な生活課題に対応する福祉サービスのいっそうの充実を図るとともに、これらの思索との密接な連携を図っていくことが求められる。」

表5 その他の指摘事項

議論の過程で出された今後検討が必要とされた事項としては、①生活保護制度の意義と啓発、②住宅扶助単給の可能性や失業者に対する保護適用の新たな枠組みの検討、③他法優先原則の例外となっている国民健康保険の問題、④スティグマ軽減策としての医療券から医療証への切り替え、⑤生活保護事務の簡素化、⑥生活保護実施状況についての第三者評価の必要性、⑦外国人保護の問題、⑧年金担保融資利用者への対応策、が出された。

생활보호제도 개혁의 과제

杉村 宏(스기무라 히로시, 法政大學)

1. 왜 지금, 생활보호제도 개혁인가

(1) 무엇을 개혁해야 하는가

생활보호제도가 발족된 이래 50 수 년이 지나 처음으로, 본격적인 개정을 위한 논의가 사회복지정책심의회복지부회 생활보호의 바람직한 방향에 관한 전문위원회(좌장 이와타 마사미(岩田正美) 일본 여자대학 교수, 이하 「전문위원회」라고 한다)에서 열려 그 최종보고서가 작년 12월에 발표되었다. 50년 전과 비교하면 사회복지제도 전체가 비약적으로 발전하여 사람들의 소득 의료 보건 개호 등의 보편적 서비스로서 충실해져 옴에 따라, 생활보호제도도 지나치게 엄격한 자산 조사와 부양 의무 조사를 개선하여 생활 곤궁에 처해 있는 사람들에게 신속히 미니멈을 보장하는 보편적 서비스 제도로의 전환이 요구되고 있다.

생활보호법은, ①헌법 25 조에 규정되어 있는 생존권을 구체적으로 국민에게 보장 하기 위한 것이고, ②국가 책임에 있어서 생활이 곤궁한 모든 국민을 대상으로 무차별 평등하게, ③최저 생활을 유지하기 위해 최선의 노력을 하여도 여전히 부족한 부분을 보충하며, ④건강하고 문화적인 미니멈을 보장함과 아울러 그 자립을 조장할 것을 목적으로 하고 있어 이 4 가지를 기본 원리라고 한다. 생활보호법은 또한 이 기본 원리에 근거하여 생활 곤궁의 실태와 그 요구의 다양성에 부응하여 유연하게 해석하고 운용할 수 있는 여지를 실시 기관에게 주고 있다.

그렇지만, 1980년 이후의 재정 악화에 의한 행정 개혁 노선의 추진과 「복지 재검토」 및 홈리스 등 새로운 형태의 요보호층의 대량 창출 등으로 국가 및 자치단체에서 생활보호의 해석과 운용을 엄격하게 하는, 생활보호 긴축 정책을 강행하게 되었다. 그 결과 생존권 보장 이념이 사라져, 예를 들면 홈리스로서 질병 등으로 인해 일을 하지 못하여 보호를 신청하려 해도 가동(稼動) 연령(15세 ~65세) 단계에 있는 경우에는 단지 일을 할 수 있는 연령이라는 것만으로 보호 신청을 접수하지 않는 위법적 취급이 있기도 하였다. 또 모자 세대 등으로서 파트 타임 수입이 그 세대의 최저 생활 기준을 크게 밑돌고 있음에도 불구하고, 사퇴서를 제출하도록 하여 보호를 폐지하는 등 부당한

운용이 횡행하게 되었다.

1990년대 이후 이러한 위법·부당한 보호의 실시에 대한 이의 제기는 생활보호 재판의 ‘제 3의 물결’을 일으켜, 대부분의 재판에서 행정의 방식이 부당하다는 원고 승소 판결이 나오고 있는데, 이는 생활보호 긴축 정책 아래에서의 이러한 방식이 잘못되어 있음을 나타내고 있다.

따라서 생활보호 제도로서 개혁해야 할 점은, 제도·정책면에서는 보호 긴축 정책 아래에서 문제가 되는 기계적, 획일적으로 자산이나 능력의 활용을 강제하는 방식, 신청자의 증언에 의해 부양 가능성이 없다고 추측되는 부양 의무자에게도 조사를 실시하는 일, ‘동의서’에 서명시킨 다음 수사 활동처럼 예금 저금 등에 관해 조사하는 등 인권을 무시하고 굴욕감이나 공포감을 갖게 하여 보호 신청·수급을 주저하게 하는 일 같은 태도를 바꾸기 위하여, 보호의 보충성 원리를 발본적으로 재검토하는 것이었다. 또 실시 체제 면에서는, 부적절한 법의 해석과 운용의 원인(遠因)이 되고 있는 생활보호 담당자의 부족, 현장 미경험자가 사찰 지도를 한다고 하는 체제의 개선이 요구되고 있었다.

(2) 전문위원회 설치의 배경

그렇지만 전문위원회에 부과된 사명은 따로 있었다. 사회보장심의회는 생활보호제도를 다른 사회보장제도와 관계나 고용 정책과의 연계에도 유의하여 전문적으로 검토할 필요가 있다고 하여, 특히 연금제도 개혁 등과의 관계에 입각하여 노령 가산 등 부조 기준 등 재검토가 필요하다고 하였다(2003, 사회보장심의회 의견).

나아가 「재정제도등심의회 건의」(2003), 동 「기본적 사고방식」(2004)에서는 더욱 구체적으로 ‘(생활보호 제도는) 수급자에게 일정한 수입을 보장하는 것이므로, 보장 수준이나 그 집행 상황에 따라서는 도덕적 해이(moral hazard)가 생길 수 있어, 오히려 피보호자의 자립을 저해할지 모른다’라고 하고, 보장 수준에 관해서는 생활부조 기준·가산의 인·폐지, 각종 부조의 본연의 모습 재검토 등, 제도·운용면에 걸쳐 다각적이고 발본적인 검토가 필요하다고 하였다. 또한 집행 상황에 대해서는, ‘생활보호 인정 기준에 해당되어 모든 자산, 능력 등을 활용한 다음에도 생활곤궁의 요건이 철저히 없다는 지적이 있다’라고 하여, 운용을 엄격하게 할 것을 요구하고 있다.

즉 기준을 낮추고, 특히 노령 가산과 모자 가산의 폐지, 보호 요건의 긴축을 위한 구조 만들기를 개혁 과제로 들어갔던 것이다.

전문위원회는 이러한 현실적 요청과 정치적 요청의 모순 사이에서 생활보호의 개혁을 검토하지 않을 수 없었다.

2. 생활보호제도 개혁의 장래

(1) 최종보고서의 평가와 문제점

최종보고서의 개요는 자료 1 과 같은데, 이 보고서가 어떠한 입장에서, 어떠한 개혁상을 제시하고 있는지 살펴보고자 한다.

전문위원회 보고를 특징 짓고 있는 제도 개혁 논의의 관점은, 생활보호제도를 생활이 곤궁한 사람들에게 ‘이용하기 쉽고, 자립하기 쉬운 제도로’ 라고 하는 방향으로 전환하는 것이며, 아울러 생활 곤궁의 실태를 이해하여 최저생활을 보장할 뿐만 아니라, 생활을 재건하기 위한 ‘용수철’ 역할을 갖게 할 것을 목표로 하고 있다.

이러한 가치관에 따라 생활보호 기준, 자립 지원, 자산·능력 활용의 방식, 제도의 실시 체제에 관해서 구체안이 제언되었다.

2003 년 12 월의 「중간 종합 정리」에서는 생활부조 기준의 평가와 방식만을 채택하고, 그 방식은 저소득 세대의 소비 수준과 비교하는 가운데 정말로 생활부조 기준이 높은 것 같다는 평가를 내려, 결과적으로는 노령 가산을 삭제한다는 제안뿐이었지만, 이 보고서는 그 후의 생활보호제도의 판결이나 각종 단체의 개선 요청 활동 등을 배경으로, 일정한 평가를 할 수 있는 내용을 포함하게 되었다.

① 빈곤을 도덕의 문제로 보는 재정제도등심의회 등의 입장과는 달리 빈곤의 사회적 배제 측면을 중시하여, 생활보호에 있어서 자립 지원의 바람직한 방식에 대하여, 취업에 의한 경제적 자립뿐만 아니라 사회 통합(social inclusion)의 관점에 서서 사회복지법의 기본 이념에 따라 일상 생활 자립 지원이나 사회생활 자립 지원도 감안해야 할 것, 자주성·독자성을 살린 자립 지원 프로그램을 책정할 것을 제언하고 있다.

② 생활보호 기준의 바람직한 방식에 관해서는 일반 저소득 세대의 소비 동향 등을 감안하여 5 년에 1 번 간격으로 검증하기로 하고, 그 때 처음으로 ‘포착율(take-up-rate)의 검증’에 대해서도 언급하였다. 현행 세대 인원 축적 방식의 재검토, 모자 가산 일률 급부의 재검토 등이 제언되었지만, 노령 가산과 같은 폐지까지는 언급하지 않았다.

③ 자산·능력의 활용 방식으로서, 가동(稼動) 능력 활용의 요건을 능력, 의사, 취업의 장의 유무를 충분히 파악한 다음에 대응할 필요가 있고, 다만 가동 능력이 있다는 외견상의 기준만으로 보호의 요건이 누락되었다고 판단하지 말 것, 보호 개시시의 예금 저금 보유에 대해서는 종래의 세대 최저 생활비의 2분의 1에서 3 배 정도로 인상할 것, 활용해야 할 자산의 범위를 예금 저금, 토지, 가옥, 자동차로 한정할 것 등이 제언되었다.

④ 학자금보험재판(나카지마(中嶋) 소송) 최고재판의 판결에 따라, 교육 지원으로서 고등학교 교육 비용의 보상이나 학자금보험 보유의 용인 등도 제언되었고, 이에 근거한 2005 년도 실시 요령 개정안에서는 고등학교 수학(修學) 비용을 생활보호 제도의 틀 안에서 급부하도록 예정되어 있다.

⑤ 실시 체제에 관해서는, 생존권 보장 제도인 이상 재정 사정에 의해 급부 수준이나 보호의 인정·운용의 격차가 생기지 않도록 재정 확보의 필요성을 지적하고, 자립 지원 프로그램의 실시를 위해 지방자치단체가 그 책정·실시의 책임을 완수할 수 있도록 국가·都道府県이 적절히 지원해야 한다고 제언되었다.

한편 문제점으로서, ①보호의 보충성 원리는 원칙으로서 유지하기로 하고, 근본적인 개혁에는 깊숙이 들어가지 않아 잔재주 제언으로 끝나 버린 것, ②생활보호법의 기본 이념과, 실시 기관의 해석과 운용에 괴리를 볼 수 있는데, 그 원인의 구명과 개선책에 대해서는 자치단체에 맡겨져 있어, 담당 직원의 질·양의 부족을 개선하기 위한 국가의 책임이 희박해져 있다는 것 등이 주된 것이다.

이런 종류의 보고서의 특징이기도 한 「애매 모호한」 표현도 많기 때문에, 이것들을 평가에 적합한 것이라고 할 수 있을지 어떨지는 당사자 단체를 포함한 관계 단체·기관 등의 의견이 실시 단계에서 얼마나 반영될 수 있는가 하는데 달려 있다고 하지 않을 수 없다.

(2) 생활보호를 보편적 서비스에 근접시키기 위하여

전문위원회는, 앞에서 언급한 재정제도등심의회의의 견해에서 볼 수 있는 것처럼, 정치적인 배경 아래에서, 하라는 대로 하지 않았다는 점을 최대한으로 평가할 수 있을 것이다. 우리는 ‘보호 그 자체가 도덕적 해이를 일으킨다’ 라고 하는, 사회보장·사회복지를 근거로부터 부정할지도 모르는 「타면관(惰眠觀)」을 퍼뜨림으로써 국민의 눈을 속이고 진실을 숨기려는 그 핵심에 다가감으로써, 생활보호 제도의 개선·개혁의 이치가 보여진다고 생각하지 않으면 안 된다.

「재정제도등심의회 의견」이 지키고 싶은 것, 그리고 국민의 눈에 띄고 싶지 않았던 사실은, 「이긴 편」 「진 편」을 엄격히 선별해 온 결과, 전에 없이 왜곡되고 불평등한 일본 사회의 실태인 것은 아닐까. 2000 년 이후, 일본에 있어서의 불평등도는, 그 지표로 일컬어지는 지니 계수(Gini's coefficient)가 한없이 0.5 에 가까워짐에 따라, 대략 말하자면 고소득자 계급 상위 25%가 국민소득의 75%를 독점하고, 국민의 하위 75%에 속하는 사람들이 불과 25%의 국민소득을 서로 나누어 갖고 있는 것이 실태라고 한다.

이러한 불평등을 좋아라 하는 세력과 그 후원자에게는, 생활보호층과 방대한 저소득층을 대립시킴으로써 부유층의 실태로부터 국민의 눈길을 딴 데로 돌려, 불평등 구조를 은폐하는 베일로서의 생활보호제도의 수준·운용을 열악한 것으로 해 둘 필요가 있었다고 보아야 할 것이다.

왜냐하면, 고용 불안과 임금 억제, 증세, 연금·의료·개호 등 사회보장·사회복지의 전면적인 개악이 오래 끌면 오래 끌수록, 생활보호를 이용해야 하는 요보호층은 증대하고 생활보호의 역할은 중요해진다. 그 기대에 부응하듯이 생활보호제도를 개선하고 요보호층을 적극적으로 보호하기 위해서는 왜곡된 불평등 구조에 메스를 가하여, 이제껏 이상으로 공정한 소득 재분배가 불가결하게 되기 때문이다.

생활보호제도가 사회보장의 다른 제도와 보완적인 관계에 있기 때문에 생활보호제도의 개선 없이 사회보장 전체의 개선은 있을 수 없고, 사실, 사회보장 개혁이라는 이름 아래 급부 절하와 부담 증가를 잇따라 강행해 왔기 때문에, 그 노선상에서 재정제도등심의회가 생활보호제도의 개선을 바랄 것도 없이 생활보호제도 개혁의 논의에 처음부터 틀을 끼워 넣었던 것은 당연한 것이다.

전문위원회에의 사무국을 구성하는 후생노동성은, 전문위원회의 진지한 논의와는 별도로, 합의도 되지 않은 「노령 가산 폐지」를 포함시킨 중간 종합정리를 작성하여, 기초(起草)위원회가 초안을 작성하기 전에 위원회의 검토 경과를 「몰래 훔쳐 먹듯이」 정리한 「생활보호 제도의 바람직한 방법에 관한 논점 정리」를 제출했던 것도 재정제도등심의회에의 주문에 따를 필요가 있었기 때문일 것이다.

정말로 「들어가기 쉽고 자립하기 쉬운」 생활보호제도가 되기 위해서는, 보호의 실시 기관은 물론 국민 한 사람 한 사람이 자신들의 생활과 나란히 있는, 생활보호 기준에 아슬아슬하거나 혹은 그 이하의 소비생활에 있는 방대한 요보호층의 생활 실태에 눈을 돌려, 보호의 적절한 이용이 필요한 것임을 서로 인정하는 것이다. 약한 사람끼리의 대립을 극복하고, 생활보호를 필요로 하는 사람들은 누구라도 이용할 수 있는 제도가 되기 위해서 이번 개혁안을 활용할 수 있는 지혜와 힘을, 실시 기관도 국민도 가질 것이 지금 요구되고 있다.

참고문헌

- 杉村 宏 『공적부조 -생존권의 안전망-』 2002、放送大学教育振興會
相澤與一 편 『사회보장 구조개혁 -지금이야말로 생존권 보장을-』 2002、大月書店
寺久保光良 외 편 『대실업 시대의 생활보호법』 2002、가모가와(がもがわ)出版
川上昌子 편 『공적부조론』 2002、光生館
尾藤廣喜 외 편저 『생활보호법의 도전 -개호보험·홀리스의 시대를 맞아』 2002、高菅出版
青木 紀 편저 『현대 일본의 「보이지 않는」 빈곤』 2003、明石書店
金澤誠一 편저 『공적부조론』 2004、高菅出版
尾藤廣喜 외 편저 『이것이 생활보호법이다 -복지 최전선으로부터의 검증-』 2004、高菅出版

자료

생활보호제도의 바람직한 방향에 관한
전문위원회 보고서(2004. 12. 15.)의 개요

(요약 스기무라(杉村))

제 1. 생활보호제도 재검토의 방향성에 대하여

1. 제도 재검토의 배경(생략)
2. 최근의 생활보호의 동향(생략)
 - (1) 보호율의 상승과 피보호 세대의 특성 변화
 - (2) 피보호 세대가 가진 문제점의 다양성 등
3. 제도 재검토의 기본적인 관점

... 제도의 재검토에 즈음해서는, 「이용하기 쉽고 자립하기 쉬운 제도로」 라는 기본 방향으로 검토를 추진하여 왔다. 즉, 생활보호제도의 바람직한 방향을, 국민의 생활 곤궁 실태를 이해하여 그 최저생활을 보장할 뿐만 아니라, 생활 곤궁자의 자립·취업을 지원하는 관점에서 ... 안정된 생활을 재건하고, 지역사회로의 참가나 노동 시장으로의 「재도전」 을 가능하게 하기 위한 「용수철」로서의 기능을 갖게 하는 것이 특히 중요하다는 관점이다. ...또한 여기에서 말하는 「자립 지원」이란 사회복지법의 기본 이념에 있는 것을 의미하며, 취업에 의한 경제적 자립을 위한 지원뿐만 아니라, 각각의 피보호자의 능력이나 그 안고 있는 문제 등에 따라, 일상생활 자립 지원이나 사회생활 자립 지원도 포함하는 것이다. ... (생략)

제 2. 생활보호기준의 바람직한 방향에 대하여

1. 생활부조 기준의 평가·검증 등에 대하여
 - (1) 평가·검증

... 「생활부조 기준과 일반 저소득 세대의 소비 실태와의 균형이 도모되고 있는지를 정기적으로 확인하고 ... 검증할 필요가 있다.」 ...
 - (2) 설정 및 산정 방법(생략)
 - ① 多人數 세대 기준의 시정
 - ② 단신 세대 기준의 설정
 - ③ 제 1 류인 연령별 설정의 재검토

2. 가산의 바람직한 방향에 대하여

... 「모자 가산 재검토의 방향은 현행의 일률적, 기계적인 급부를 재검토하여 편부모 세

대의 부모 취업에 따른 추가적인 소비 수요를 배려함과 아울러, 세대의 자립을 위한 급부로 전환하고 ... 급부 요건 등을 재검토한다」

3. 급지(級地) (생략)

4. 기타 (생략)

제 3. 생활보호의 제도·운용의 바람직한 방향과 자립 지원에 대하여

1. 자립 지원의 바람직한 방향에 대하여

(1) 자립 지원 프로그램의 도입

가. 자립 지원 프로그램

- ① 자치단체가 자주성과 자립성을 살려 지원 메뉴를 정비하고, 피보호 세대의 문제에 알맞은 자립 지원 프로그램을 책정
- ② 피보호자는 가동 능력 등 각자의 상황에 알맞은 프로그램에 참가하고, 자치단체는 프로그램에 따른 지원을 실시
- ③ 피보호자의 활동 상황을 정기적으로 평가하고, 필요에 따라 피보호자가 참가해야 할 프로그램이나 지원 내용을 재검토한다

나. 생업부조와의 관계

... 「자립 지원 프로그램에 참가하고 있는 경우에는 취업에 결부된 여러 지원 메뉴에 참가하는 비용 등에 대해서도 지급할 수 있도록 할 것으로 생각된다.」

(2) 자립 지원 추진 체제의 구축

가. 지방자치단체의 역할

... 「자립 지원 프로그램의 책정·실시에 있어서, 개별 자립 지원 메뉴를 소관하는 다른 부국(部局)과의 조정, 관계기관과의 연계, 일상생활 지원 등에 관한 경험이나 전문 지식을 가진 인제의 활용, 사회복지법인 등과의 협력 강화 및 아웃소싱의 추진 등, 그 독자성을 살린 실시 체제의 구축」 ... (생략)

나. 국가의 역할

... 「노동행정, 보육·모자복지, 저소득 대책과의 연계 강화를 도모하면서, 자치단체는 관련 시책을 자립 지원 프로그램에 활용할 수 있도록 노력하고, ... 프로그램 책정 지침을 제시한다」 (생략)

다. 연계

... 「자립 지원 프로그램의 정착·충실을 도모하기 위해서는 국가·都道府県이 관계기관과의 연계를 강화하고, 적절한 조언 지도를 하는 등 실시 기관으로의 지원에 노력할 것이 불가결」 ... (생략)

(3) 교육 지원의 바람직한 방향

「빈곤의 재생산」을 방지한다는 관점에서 교육 지원을 중시하고, 고등학교로의 수

학(修學) 비용을 생활보호제도에서 대응하여야 한다

2. 자산, 능력 활용 등의 바람직한 방향

... 「보충성의 원리에 대해서는, 그 사고 방식을 유지하는 것이 필요한데, 요건의 운용에 대해서는 연령 등의 외형적 기준으로 기계적으로 판단할 것이 아니라, (아래와 같이) 신청자의 실태를 충분히 파악하고 나서 대응할 필요가 있다.」

(1) 가동 능력 활용의 조건

... 「생활보호는 정말로 생활이 곤궁한 사람에 대하여 최저한도의 생활을 보장함과 아울러 자립을 조장할 것을 목적으로 한 제도이므로, 가동 능력이 있다는 것만으로 보호 요건이 부족하다고 판단해서는 안 된다」 ... 「자립 지원 프로그램으로의 참가 상황 등에 근거하여 ‘가동 능력의 활용’ 요건을 만족하고 있는가 아닌가에 대해 임시 평가하는 것이 필요」 ...

(2) 자산 활용의 바람직한 방향

가. 예금 저금 등

... 보호를 개시할 때에 보유 가능한 예금 저금 등의 액수에 대해서는, (반대하는 의견도 있었지만) ... 신파산법(新破産法)에 비추어 보아 최저생활비 3 개월 분까지는 보유 가능하다고도 생각된다. ... 또한 학자금보험 등의 예금 저금 보유에 대해서는 후쿠오카(福岡) 학자금보험 소송의 판결에도 나타나 있는 것처럼 ... 보유를 용인하는 것이 적당하다」 ... (생략)

나. 부동산

... 거주용 부동산을 보유한 생활 곤궁자에 대해서는, 거주용 부동산을 담보로 한 생활자금 대부 제도의 활용을 적극적으로 추진하여야 한다. ... (생략)

다. 기타

... 「최저생활 유지에 활용해야 할 자산의 범위는 예금 저금, 토지, 가옥, 자동차로 한정하고, 일반적인 생활용품에 대해서는 조기 생활 재건의 관점에서 원칙적으로 포함하지 않아야 할 것이다. 사업용 자동차나 사업을 더 잘 되게 하기 위한 기계 도구 등에 대해서는 자립 촉진의 관점에서, 필요한 범위에서 보유를 인정하여야 한다.

(3) 부양 조사의 바람직한 방향

「부양 조사는, 부부·부모 자식 이외의 부양 의무자에 대해서는 사례 개개의 상황이나 지역 실정에 따라 각 자치단체가 조사의 필요성을 판단하는 구조로 해야 한다」... 「또한 친족과의 관계는 요보호자의 사회적 자립이라는 관점에서 정신적인 지원 등을 기대하여야 한다」 ...

제 4. 제도의 실시 주체에 대하여

1. 실시 주체

(1) 재원의 확보

「생활보호제도는 국가가 국민의 최저생활을 보장하는 제도이므로, 돌발적인 사정이나 경제적·사회적 환경의 변화에 있어서도 재정 등에 의해 급부 수준이나 보호의 인정·운용에 불규칙이 일어나는 일 없이 생존권을 보장하는 기능을 완수하여, 사회불안이 생기는 것을 방지할 필요가 있다. 국가와 지방의 관계에 대해서는 역사적 경위도 근거로 삼아 앞으로 각각의 역할을 충분히 논의하고나서, 필요한 재원이 안정적으로 확보되는 것이 불가결하다」... 「이번 자립 지원 프로그램 도입에 수반하여 필요한 재원을 확보할 필요가 있다」

(2) 조직적 활동

「실시 기관의 담당 직원 배치 부족이나 경험 부족이 보이는 등, 양·질의 양면에서 문제가 지적 되고 있다」... 「지방자치단체에서 담당 직원의 전문성 확보와 향상에 노력함과 아울러, 조직으로서 시스템적으로 업무를 실시하는 체제를 만들어 갈 것이 요구되고 있다」... 「제도의 적절한 운용 및 자립 지원 프로그램의 정착·충실을 위해서는, 국가·都道府県에 의한 실시 기관으로의 지원이 불가결하다」

(3) 광역적 활동 (생략)

2. 저소득자 대책 등 다른 시책과의 연계

... 「저소득자 대책이 충분하지 않은 경우, 피보호 세대의 증가나 수급의 장기화로 이어질 우려가 있다」... 이 때문에 특히 생활보호의 적용 전 및 보호에서 벗어난 후 저소득자에 대한 대응에 대해서는, 주택에 관한 저소득자 대책이나 다양한 생활 과제에 대응할 복지 서비스를 한층 더 충실히 도모함과 아울러, 이러한 시책과의 밀접한 연계를 도모해 나갈 것이 요구된다.

제 5. 기타 지적 사항

논의 과정에서 앞으로 검토가 필요하다고 제시된 사항으로는, ①생활보호제도의 의의와 계발, ②주택부조 단급(單給)의 가능성이나 실업자에 대한 보호 적용의 새로운 틀의 검토, ③다른 법 우선 원칙의 예외로 되어 있는 국민건강보험의 문제, ④스티그마 경감책으로서 의료권(醫療券)을 의료증(醫療證)으로 바꾸기, ⑤생활보호 사무의 간소화, ⑥생활보호 실시 상황에 대한 제3자 평가의 필요성, ⑦외국인 보호 문제, ⑧연금 담보 용자 이용자에 대한 대응책 등이었다.