

第4回雇用・就労TF議事概要

1. 日時：平成19年4月20日（金）13：02～14：05
2. 場所：永田町合同庁舎1階 共用第3会議室
3. 項目：有識者からのヒアリング - 「生活保護のあり方について」
4. 出席者：【規制改革会議】八田主査、白石委員
【有識者】日本女子大学 教授 岩田正美氏
【規制改革推進室】田中室長、初谷政策企画調査官 他

5. 議事：

八田主査 それでは、定刻になりましたので、「再チャレンジワーキンググループ 雇用・就労タスクフォース」の第4回会合を開きたいと思います。今日は、日本女子大学から岩田先生をお招きして、生活保護の問題について、規制改革するとしたらどんなことがあるだろうかということについて、お話をいただきたいと思います。私は、このタスクフォースの主査をしております八田でございます。こちらは白石委員でございます。どうぞよろしくお願ひいたします。大体30分ほどお話しさせていただいて、あとご質問をしたいと思います。よろしくお願ひいたします。

日本女子大学教授 岩田正美氏（以下、岩田教授） 資料を用意しておりませんが、よろしくお願ひします。規制改革というような角度から、どのようにお話をすればいいのかというのはなかなか難しい制度なんですけれども、制度自体の使い勝手の悪さというようなことから少しお話ししたいと思います。

ご承知のように生活保護制度というのは、戦後の福祉制度の整備のトップバッターだったということもあって、1つの制度の中で何でも出来るという、非常に総合的な制度なんです。その後、ご承知のように皆保険、皆年金なり、また児童手当等々出来てくる訳なんですけれども、そういう後から出来た制度と生活保護は、その度にいろいろな調整をしていきましたが、基本形としては、生活保護は変えないで来たので、そういう意味での生活保護が持っている総合性ということと、その後出来てくるパーツ型のいろいろな保障体系との間に、必ずしもしっくりいかない問題があるように思います。

具体的に言いますと、今、8つの扶助があります。介護が一番後から付きましたけれども。もともと生活保護自体は、この8つの扶助の組み合わせ型という形で実は出来上がっているんですね。法律をよく読むと、貧困の生活状態に応じて各扶助をうまく組み合わせることで保障なさいたいということになっているんですけれども、医療扶助以外は基本的には全部一括保障すると言いますか、必要を全部計算して、

全部で足りないというところに保障するということになっていますね。理屈から言うと、生活扶助が一番コアにあって、そして、住宅扶助がその上に乗って、さらに教育扶助やその他の扶助が必要に応じて上乘せされていくという形になります。収入をどの順番で生活費に充当するかということについては、一応このような理屈はあるんですね。でも、判定も給付も一括でいきますから、当然、具体的な介護とか、医療のようなサービス給付以外ですと、言わばまるめて貰うし、まるめて給付するということになります。

それで、私がなかなか難しいなと思っているのは住宅扶助の扱いなんですね。この住宅扶助というのは、そもそもの経緯から見ますと、最初はなかったんですけども、後で補修費が議論になって、付け加わる訳ですね。勿論、実際は主に家賃のための扶助となりますが。生活費の中で、住宅費用というのは、どこの国でも非常に特殊なものとして扱われるので、一般的には、住宅は家賃手当とか、住宅手当というような形で、社会保障の中では別途独立していくのですけれども、日本の場合は、生活保護の住宅扶助という形でやるのと、公営住宅を現物で支給するという、その二通りのやり方でやってきた訳ですね。

ところが、特に年金制度がある程度成熟してきまして、基礎年金程度の年金、満額より低い場合があるかとは思いますが、例えば、1人5万円ぐらいの年金を貰うということになりますと、生活扶助相当額にはちょっと足りないかもしれないけれども、それと蓄えで何とかやっつけていける、だけれども、住宅を持っていないような場合に、住宅費はさすがに出せないという場合がありますね。それから、医療や介護が必要になった時も困るというような層が増えてくる可能性もあります。その時に、今の法律を変えなくても、住宅扶助単給というのはあり得ると私たちは思っているのですけれども、慣習上やってこなかった。単給というのは1つの扶助だけを給付するという言い方なんですけれども、基本は併給といって組み合わせなんですね。それで、医療扶助以外は単給はしないという形になっています。

勿論現実には、住宅扶助単給と同じような、例えば、収入がある、年金が例えば、5～6万あって生活保護を受けるという場合がありますから、その場合は、実態的には住宅扶助単給、あるいは医療扶助と住宅扶助だけが相当している、というケースも結構ある訳ですけれども、それが全てまるめて生活保護世帯ということになってしまって、同じような扱いで福祉事務所が対応する。勿論、厳密に言うと、高齢者に対してと働ける層とか、母子世帯とかに対しての、後で申し上げますけれども、自立助長と言いますけれども、福祉サービスのありようは違うのですけれども、ただ、一応保護世帯というまるめ方としては同じになってしまう。例えば、年金との比較がよく言われますけれども、一般には、年金の資格が無い人が生活保護に行くと思われていると思うのですけれども、生活保護世帯の高齢者でも4割ぐらい年金を貰っている生活保護というのは、かゆいところに手が届くというか、その水準は

評価がいろいろありますけれども、一応何でもあるんですね。ですから、年金を貰っていて、足りなくて生活保護になると一応いろいろな扶助が利用出来る。ですけれども、生活保護にならないと何も来ない。all or nothingですね。

それから、医療扶助は、もともとは結核などが多かった時代ですから、医療費を払うと生活保護基準以下に落ちてしまうという層に対して、医療だけ入れようということから単給をしたようですね。ですから、もっと医療扶助単給があってもいいんですけれども、例えば、この間老齢加算を取った時の反応で、生活保護を受けている高齢世帯が、やはり医療は困るので、年金だけではやっていけないという発言をしていたんですね。これは単給でかなり実は対応で出来る話なのではないかと私は思っていますけれども。

八田主査 今はそれ出来ないのですね。

岩田教授 出来ます。出来るんですけれども、このところが、後からちょっと申しますけれども、実は福祉事務所で対応が相当違うんですね。それで、私たちが教育を受けたころは、医療扶助単給というのは、生活保護丸ごと貰っている層よりはちょっと上の層に対応するものだというふうに習ってきた訳なんですけれども。実際はそうではなくて、例えば、ホームレスの人などに路上で病院に行かせたりする時に単給をかけたりするんですよ。いろいろなやり方があって、型どおりのやり方をしているところもあると思うんですけれども、医療扶助単給が、生活費は何とかやっていけるけれども、医療費を払うと落ちてしまう層への対応だというような認識がどこまで福祉事務所に共有されているか、時々疑うような例があります。

八田主査 医療扶助を貰う時は、やはりミーンズテストがあって資産は何も無い、預金も無いということを要求されるのですか。

岩田教授 そうですね。やはり考え方としては医療扶助単給の方が少しゆるいという印象はあります。ただ、今の制度で言うと、同じ手続は取ることになります。

それから、単給は制度内で異なった扶助をばらしていくというやり方ですが、制度自体をばらしてしまうというやり方も当然あり得ます。制度をばらすという話では、実は、もうばらされているところがありまして、それは介護保険と障害者の自立支援法の中での境界層対策ですね。今、介護保険の保険料と自己負担が定率でかかっていますが、そうすると払えない層が生活保護にくることに当然なるんですね。そこで境界層、ボーダーライン層という言葉を使って、生活保護へ来ないように底上げをするというのを制度の中でやっているんですよ。実は、それはまさに単給の考え方に近いんですね。近いんですけれども、つまりそれをやることによって生活

保護には来ないでね、と言いますか、例えば、介護保険の保険料なり自己負担なりをある程度制度全体で見ることによって、生活保護に落ちる、生活保護の介護扶助になるということを防ぐというようなことを制度の中ではやっていることになり
ます。

こういうやり方は、少しややこしいなというか、その制度を使う場合にだけ発生する訳です。そうでなくて、8つの扶助も場合によってはもうちょっとばらして、いろいろな人がそれを必要がある時だけパーツでも使えるようにするというやり方もあり得るかなとは思っています。このような柔軟な形ではなく、現在の生活保護はなかなか重たい制度になっているんですね。だから、なるべく生活保護に来させないと言いますか、来させないというのは、逆に言うと生活保護が機能しない、せっかくある制度なので、一番いいのはやはりなるべく使う人が短期に使って出ていくという使い方か、あるいは他の保障との組み合わせなのではないか。例えば年金のような場合ですと、基礎年金の満額に行かなくてもそこそこの年金を持っている場合には、それに生活保護の一部の扶助を補完的にくっつけていく、高齢者や障害者には他の所得保障との組み合わせで、生活保護を何とか、変な言い方ですが、解体しながら、他の制度にくっつけて最低限をキープしていくというような、こういうやり方があり得るのではないのでしょうか。

白石委員 先ほど先生が、地域によってばらしているところとそうではないところがあるとおっしゃったんですけれども、例えば、補足の原則で、足りないところだけを出すということであれば、ばらして必要なところに必要な扶助を出していった方が効率的な訳ですね。そうすると、都道府県別などで見ると、ばらしているところというのは、必要な扶助だけをやって、そこから早く立ち直れているようなケースが多々出来ているというふうに考えていい訳ですか。まるめて出してしまうと、べったりそこにはまり込んでしまいますけれども、必要な扶助だけをケース・バイ・ケースで出して行って、生活保護に陥らせない、保護のままにしていることをずっと続くということがあるんだったら、バラしてやっている地域は、生活保護にべったり落ち込まない、そこから立ち直りが早いとか、全体的なコストが安いというような事例はあるのでしょうか。

岩田教授 だから、今はばらしていないんです。

白石委員 やっているところは全く無いのですか。

岩田教授 全く無いんです。医療扶助費以外単給が無いんです。それで、今の生活保護が長期化するということと、ばらしていないということが一緒かどうかとい

うのは、ちょっと違う話ではあるんですけども。勿論、結局は必要な分しか出していないんですよ。年金があれば、それは収入認定しますから、その差額だけ出すんですけども、出された差額が何に充当すべき金額かということは、どんぶりが出てきますから余りはっきりしない。ですから、生活者の方から見ると、これは住宅費として貰っているという、住宅手当ですと、大家さんに直接払うことも可能ですから、充当の仕方がかなりはっきりする訳です。

繰り返しになりますが、考え方としては例えば、年金があって、差額だとすれば、これは実は住宅費、プラス・アルファよというような考え方はあるんです。けど、出る時は生活保護費ですから、何に使うかはあまりはっきりしていない。生活保護は現金給付が原則ですしね。かつては、家計指導が必要だという考え方はあったんです。これは、フランスの児童手当金庫などがソーシャルワーカーをくっつけているのと同じで、実は、生活保護にくっついているソーシャルワークというのは、自立助長ということもあるんですけども、もう一つはやはり所得保障を多少監視すると言いますか、家計指導をするんだという性格があるんだということを言っていた研究者などがいたんですけども、そういう機能がなかなかそうは簡単ではない。

地域差とか地域で自由度があるというのは、1つは、生活保護というのは、かなり細かいところまで制度で決められていますけれども、その具体的なやり方というのは裁量の余地がかなりあるんですね。これは最低生活というのはかなり多様なので、必要即応の原則というのがありまして、そのニーズに応じて必要な場合、例えば、臨時的な費用をどのくらい付けるかとか、8つの扶助以外にもかなりあるんですね。それから、指導のやり方とかについては、福祉事務所の裁量幅が非常に大きいんです。

恐らく、福祉事務所は、福祉事務所ごとに、そういう指針みたいなものを持っていて、何らかの内規と言いますか、申し合わせとか、慣習ということがあって、具体的なやり方は多様です。どうしてそうやっているのと聞くと、そう言われていますからと言うんですけども、それは全国的な決まりというより、その福祉事務所の決まりというやり方がかなりされている。その上、現在は、福祉事務所の現業員、ケースワーカーなんですが、その数が定員から標準数に変えられましたから、指導援助の部分はかなり外に出しちゃっていますね。

八田主査 定員から何に変えられたのですか。

岩田教授 定員から標準。現業員数を標準、あくまで目安であって、切ってもいいよということです。

八田主査 わかりました。これは国の方針でそうなった。

岩田教授　そうです。

白石委員　1人のケースワーカーがたくさん持てるようになったということですよ。

岩田教授　そういうことだけではないです。さっき言いましたように、日本の生活保護というのはいろいろな貧困に対応する訳です。現実的には、一番多いのは高齢者と障害者ですけれども、理論上は失業保険から切れてしまったり、失業保険にカバーされていなくて、貧しくなった稼働年齢期の貧困層にも対応出来る制度なんですね。現実にはほとんどしていません。

この辺が実は自立ということと絡んでくるんですけれども、今それはちょっとこちらに置いておきますけれども、そうすると、さっきちょっと言いましたが、例えば、同じ80とか100ケース持つという時に、高齢者だったらいっぱい持って、ちょっとしか行かなくてもいいのではないかとか、だけれども、自立可能な人だったら、頻繁に行くから、ケースは少ない方がいいんじゃないかとか、そういうような組み合わせ方もいろいろあり得る訳です。だから、一律にケースが増えたとか減ったというふうに単純に行くかどうかわかりませんが、基本的に言えば増えるということはあると思います。

それから、先ほど言いましたように、所得保障の給付以外の相談や指導部分をアウトソーシングしていくというようなやり方や、非常勤職や何かを採っていくというやり方も当然あり得る。

それにもかかわらず毎年こういう厚い生活保護手帳もそうですが、実施要領という手引き書があって、これを指針にして、福祉事務所では仕事する訳です。しかもこれに、一問一答というのがあって、特に認定業務をどうやるとか、資産とか貯金というのはどういうふうに扱うとか書いてある。個々のケースというのは非常に多様ですから、いろいろなことが出てくる訳です。さっき言ったように、臨時的な費用みたいな、例えば、布団だとか何とか持っていないようなホームレスの人が、生活保護になった場合に、そういうのをどの程度最初用意したらいいかとか、それから転居する時に、転宅費というのがあるんですけれども、こういうものをどういうふうに出していくとか、細かいことがいろいろ出てきます。そういう時は、結構、都道府県の保護を管轄している部署や厚生労働省の保護課に一々お問い合わせの電話がかかってくるというようなことは依然としてあるんですね。

そういう指導を仰ぐという側面と、個々の福祉事務所が我々から言えば独創的にやっちゃっている側面とが両方ある。アメリカなどは一時期、行政の裁量の幅が大きいというのは、権利侵害であるというので、福祉権運動みたいなのが大きくな

って、全部明記せよ、みたいな運動があったこともありますが、どのくらい現場のワーカーや福祉事務所に裁量があるべきかというのは、すごく難しいんですね。

例えば、住宅扶助の出し方などでも、国が全体的に認めている扶助プラス、都道府県が認めている特別基準というのがありますから、そういう幅の中でどのくらいを払うかというのはなかなか難しい問題があって、例えば、この間ちょっと問題になったんですが、ホームレスの人たちなどが集団で入っているような、民間のNPOがやっている宿泊所があります。

白石委員 シェルターのような。

岩田教授 ええ、例えば6人ぐらい、それなのに1人ずつ特別基準で最初出していた。そうすると、業者がもうかってしまうんですけども。本人ではなくて。それはけしからぬというようなことになって、それで自治体がどう対応しているかという調査を厚生労働省がやったことがあるんですけども、それを見るとやはり多様なんです。住宅扶助費を6分の1にしてしまうんだということもあれば、いや、そのまま払うというところもあったりして、多様です。結局全部払うというののもいかなものかというような指導が多分出たと思いますけれども。このようなケースがいろいろある時に、今ちょっと言いましたように、課長通知とか、局長通知とか、こういう形で周知していくというようなやり方をしている訳です。

制度発足からもうかなり経ちますので、歴史的な経緯もあり、各自治体それ自体にも何か伝統みたいなものもあるし、それから、当然、保護課なら保護課の中にも一定のやり方とかが多分あるんだろうと思いますけれども。規制がうんと強いから出来ないというよりは、すごく固いところとやわらかいところが混在している、非常に面白い制度なんです。

それで、先ほど、ちょっとお話があった自立出来るか出来ないかとか、短期利用出来るかどうかというのは、逆に、生活保護をどうやって機能させるかという、生活保護の使いようの問題にかかわってくる訳ですが。当然、自立という、特に労働市場への復帰というような観点から考えますと、働ける可能性のある人が、何らかの理由で長期に失業しているというような状態のところには生活保護が介入して、押し上げていくというやり方が1つあるんですが、生活保護の初期には半分ぐらい稼働世帯が入っていましたから、そういう機能を果たしたり。あるいは特に子どもが多かった時代には、子どもが希望の星と言いますか、子どもを上手に中学卒業した後、自立させていくというようなことで、世帯分離なんていう方法も取りながら、一生懸命やっていた時代もあるんですけども。今、なかなかそういう対象層がなくて、今、労働自立の対象になっているのは、母子家庭とそれから、ちょうどホームレスの人たちの平均年齢というのは55なんですけれども、65になる前までの

間ですね。この2つのグループにほぼ収斂しているんですね。若い人の場合は、かなりいろいろな障害を抱えているケースが少なくない。勿論、障害を抱えても働けない訳では勿論ない訳ですけども、生活保護を出す時に、なかなか厳しいので、絞り込みますから、そうすると、自立の難しい人が保護対象になる訳です。

ですから、さっき言ったように、短期で生活保護が所得保障としての機能を果たして、保険制度を補完するというような形にそもそもなりにくいんですね。

さっき申し上げましたように、他の所得保障を補完して、例えば、住宅を持っていない人には住宅扶助がくっついていくとか、あるいは若い層で、まだ所得が低い層に、住宅扶助が一時的に全額でもなくても入っていくというようなことによって、ある期間子育ても出来るというような方向で使うような制度ではないのでしょうか。

母子の場合は、生活保護の母子世帯の4割も働いているんですよ。勿論、十分な働き方は出来ない可能性が非常に高いんですけども、そうすると、何というか、どういうやり方で押し上げていくかというのは、今の保護層を前提にすると、なかなか難しい。

ただ、障害とか病気という場合に、障害があったり病気があるから自立出来ないとは必ずしも言えないし、いろいろな働き方があり得ますから、それは社会が変わってきたり、いろいろなサポートの体制が出来れば、生活保護だけで抱え込む必要は勿論無いんですけども、まあそう簡単でもないというか。

白石委員 母子世帯の中で、生活保護受給世帯の中で4割が働いているということは、6割が働いていないということなるのですよね。そうすると、今回、働けば手当をあげるけれども、働かないと母子加算は廃止ということになったら、4割は手当を貰っているけれども、6割は減らされてしまった人という理解でいいんですよね。

そうすると、働けないのに貰う分が更に減っているということになりますね。働ければ、就労手当とセットで増えていく訳ですよ、子どもがいたら。働いていなければ、金額的には減るということですね。そうすると、よけい生活保護世帯から抜けられないということになりますよね。

岩田教授 そうですね。そうすると、3段階になるんだと思うんですね。母子世帯に関して言えば、働けない場合と働ける場合でもいろいろなグレードがあると思うんですね。ちょっとでも働いてねという方針で指導していると思うので、例えば週何時間かはパートタイムとかも含んで4割だと思いますから、どの程度の収入があるかというのはなかなか難しいと思いますけれども。生活保護の中で働いている人と働いてない人にちょっと差が出来る。もっと働けるようになれば生活保護から

出ますね。そうすると、母子世帯が3つに分かれる訳です。生活保護、児童扶養手当まで入れれば更に4段階ぐらいになると思うんですけども。つまり、所得保障の何らかのサポートを受けている人と、受けていない人という大括りの差があると、サポートを受けている人の中にも幾つかのグレードが出来てきますね。そうすると、労働インセンティブみたいなものをもしも考えた場合は、上がっていく度に、生活がよくなるという方向づけがかなり明確であれば、他の要因がなければ、それから、働く場があればということですけども、上がっていくと思うんですね。だから、制度が上がっていくのを邪魔するというのはまずいですね。邪魔しないように、特に生活保護から出る時なんですね、一番の問題は。出る時に、生活保護世帯であるがゆえに享受していた他の福祉サービスや何かの減免とかそういうものが、出た後も一部引き継がれていくことによって、生活水準が少なくとも下がらないということが大事なんですけれども。「貧困の罠」とよく言われるのはそこで下がってしまうので、では、いた方がいいわというふうになってしまうということになりますよね。

八田主査 就労手当があると、全く働かないよりは働く方が有利になるのだけでも、更にもっと働くことに対しては阻害効果があるということですね。

岩田教授 そうそう。だから、母子加算のところだけでやってもだめで、母子世帯全体への対策の中で生活保護も見えていくというか、そこが無いとまずいんですね。母子世帯は日本ではやはり非常に貧困リスクの高いグループですから、離婚によって貧困リスクが非常に高くなる、どこの国でも高いんですけども、日本は非常に高い。そうすると、そのこのところをどうにか出来ないかという問題が全般的にはあるから、生活保護だけで制度をいじっても、なかなか抜け出るとするのは難しい。母子世帯の調査などを見ていると、労働市場そのものが、母子世帯をオミットしている。就職の面接に行っても母子世帯はちょっと病気で休まれたりすると困るからねと言われたとか、職安でも難しいよと言われたとかという話はそろそろ出てくるんですよね。ですから、むしろ子どもを育てている一人親、二人親も含めてですけども、今少子化の中で、子どもを育てているということに対して一定の配慮なり賞賛をこちらで与えながら、上手に誘導していくというか、そういう方向が無いと、やはりなかなか厳しいところがありますね。

昔は、母子世帯だと生活保護でも福祉事務所が働けと余り言わなかったんですよ、特に赤ちゃんだとか、まだ乳幼児がいる場合には、むしろお母さんは、子育てをきちっとして、自分の体も、病気だったりすることが多いですから、治して、それから就労というような段階を追っていた時代もあったんですけども、今は、保育所とかが、乳児からあるということもありますけれども、やはり就労指導は結構早い。

でも、子どもをきちっと育てられるかという問題は片方でありませう。

これは生活保護だけではなくて母子世帯対策全体の問題だと思ひます。生活保護は、あらゆる貧困をすべて抱え込みますから、ターゲットをきちっと絞った効果的なやり方というふうになかなか考えにくいんですね。一緒になってしまうんですよ。対象自体が。母子世帯と一口に言ってもいろいろあることはあると思ひますけれども。

八田主査 現在の生活保護制度が抱える問題を鳥瞰していただきありがとうございます。なかなか難しい問題だなということを感じました。いくつかご質問をさせていただきたいと思ひます。まずちょっと予備的な質問で、母子家庭とおっしゃったけれども、父子家庭はどうなのですか。対象として扱われているのですか。

岩田教授 母子家庭に比べると父子家庭というのはやはり経済的にそれほど困らないだろうという前提がどこかにあって、取り扱いは大分違う訳ですね。自治体によっては、父子寮みたいなものを事実上持っていた施設もありましたし、生活保護施設の中で父子寮のようなものをつくったところもあります。特に父子世帯に対してはどちらかというとう家事とか育児サービス、所得保障よりも、というニュアンスはありますね。

八田主査 受給資格はある訳ですね。普通は、65歳までは単身だったら全然貰えない。

岩田教授 生活保護は、受給資格はあらゆる人に開かれているので、単身であろうと20代の極端に言えば頑強な男性であろうと、受給資格はあるんです。そこがすごく難しいんですけれども、つまり、言葉の意味で選別的な制度なんですけれども、対象は、国民が貧困に陥った時という規定ですから、ある意味で非常にユニバーサルなんです。ところが、同時に、労働能力と資産を十分活用してという要項が同じ文脈で出てくるので、その2つの考え方が地方自治体の裁量を媒介として、事実上制限扶助として機能してしまっている。

八田主査 そうということなのですか。普通、65歳までは一切貰えない。65になると貰えるようになる。

岩田教授 それが神話のようになっている。

八田主査 それは法律で決まっている訳ではない。

岩田教授 勿論違います。だから、父子世帯であっても、20代の男性だって、勿論可能ですし、我々も可能ですし、あらゆる年齢層に可能だし、場合によっては外国人でも準用という形で国民外にも開かれた。だから、制度自体としてはかなり使える制度なんです。だけれども、逆に言うと、さっきのようなあらゆる組合せでもって、最低生活保障しようという制度でもあるということもあって、実際はかなり引き締めをやった訳です。さっきの65というのは、これは一種の福祉事務所の内規のようなものなんです。外国の場合は制限扶助と言いまして、労働していないとか、一定年齢層だけとか扶助の対象を制限しているんです。日本は一般扶助という仕組みで、だれでもOKなんです。建前は。だれでもOKなだけれども、あらゆる資産と労働能力プラス他方、他施策を活用した後、最後にいらっしやいという制度なので、それをどの程度調査してみるかということから、事実上の制限が生まれてきている。

その時に一番問題になるのは労働能力のところなんですけれども、労働能力の判定をどうやっているかという問題なんです。労働能力の判定というのは、イギリスなどは週何時間以上働いている人はだめよというもので、片方で最低賃金が決まっていればそれだけでいい訳ですけれども、日本の場合は、労働能力があるか無いかと言うところなんです。労働能力あるなしをどうやってはかるかというのが、大問題な訳です。福祉事務所は判断が出来ないというか、何か判断しても監査の時何か言われるといけないと考えて、お医者さんに委ねてしまうんです。医師の判定を待つんです。お医者さんというのは、どんなお医者さんでもいいんです。極端に言ってしまうと。

白石委員 眼科とか耳鼻科とか。

岩田教授 極端に言うとな。内科のお医者さんでも誰でもいい訳ですよ。それもまだ工業社会の名残があって、肉体労働とか、軽作業かとか、重作業は不可だけれども、軽作業は可みたいなハンコがあって、それをぼんと押すと、軽作業可になってしまうと、生活保護はだめよみたいなことなんです。つまり、福祉事務所はこの判定を他の専門職に投げちゃっている訳です。それで、この間の八田先生に出たいただいた専門委員会で、結局、そういうやり方ではなくて、もっと総合的に社会的な判定をすべきだとかというふうに考えて、何かすごい判定のマトリックスみたいなものをつくったんですけれども、あれがどういうふうに利用されているか難しいですね。

他方で、65歳以上はどうせ労働市場からもオミットされているし、高齢者というハンコが付きますから、監査の時言われたいというので、各福祉事務所は、65歳と

いうのを事実上の基準にしてしまう。そうすると、福祉事務所の職員は2、3年で普通の行政職として各部署を回ってきますから、余り専門家でもない。そこで、65歳だと思ってしまっている人も中にはいるかもしれませんね。勿論、法律を読めばわかる訳ですけども、65歳なんてことはどこにも書いていない訳です。ところが、相談に来た人に、あなた65まであと1年だけ頑張っただけねみたいなことを平気で言ったり。最初、ホームレスが問題になったころ、新聞などにも65歳にならないと受けられないとか、それから住所が無いと受けられないとか平気で書かれていましたが、これは全部違うんです。法律上は住所はなくても勿論可能なんですね。だけど、神話というか事実上そういう取り扱いをしてきた、ということでしょう。

白石委員 去年でしたか、厚生労働省をヒアリングさせていただいた時に、福祉事務所にいる行政の職員の方たちは、今、先生おっしゃったようにローテーションで、スキルがなかったり、それぞれのケースに対する経験が無いので、今おっしゃったようなことが生じる、と。もっと専門職で、民間の人たちを使ったらどうかということでヒアリングをした時に、別にそれは今の現行法の中でも出来るんですよと、やっているところもあるんですが、それは多数派ではなくて、別に国がああやれこうやれというのではなく、自治体の自発性の下でやればいいということだったんですね。結果的に、自治体の自発性に委ねている限りは、何もわからない、昨日まで住民票の発行をしていた人が今日そういう仕事をしているということになっているということを役所の方も認識しているということが1点。あと、聞くところによると、例えば、九州のある地域なんていうのは、すごく生活保護の申請者が多くて、受給を排除することに必死になっている。他の地域ではすごくゆるい。そうすると、同じ25条の生存権がありながら、住んでいる地域によって、人によって、法の下での平等ということが阻害されているようなところがあると思うんですが、その窓口のところ、何かもっと統一的なガイドラインをつくるということをやられていると思うんですが、運用とか人の問題であるという点はすごく大きい訳ですね。そこに対する何か手当みたいなものというのは無いんでしょうか。

岩田教授 社会福祉士が、独立の福祉事務所を構えとか、あるいは非常勤のような形で入って、面接を行うといったことは可能だし、今でもある程度やっていますけれども、多分、一番可能なのは、むしろ自立支援のところ、生活保護を受給することになった人に対して、さっき言った家計指導をしたり、就労支援をしたり、といったようなことは別に福祉事務所がやらなくても出来ると思いますね。専門の人がやった方が良いでしょう。今でも、職安のOBを入れて結構成功しているというか。これは厚生労働省になりましたから、だんだんよくなったと思うんですけども、前、厚生省と労働省と離れていた時には、労働行政のノウハウを全然持っていないので、

就労指導なんていうのは何というか、余り出来なかったと思うんですね。だから、医者判定ぐらいですから、例えば、もっとその人の適性能力とか、ああいう検査みたいなのもしないの、と聞いたことがありましたけれども。今は、そういう意味では、環境的には出来るようになったと思います。ただ、やはり最初の判定のところですね。これは所得保障の、言わば根幹なんですね。制度に入れるか入れないかというか、公的に貧困者だと判断するかどうかなので、これは国の公的な制度としてやる以上、やはり民間にという訳には多分いかないと思いますね。

白石委員 例えば、縁故で頼んだら貰えたみたいな話も聞きますが。

岩田教授 縁故と言うより圧力はあるかもしれませんね。さっき言ったホームレスで大もうけした団体というのは、初めは区長室、市長室へ黒い背広を着て出掛けて、路上の人たちに生活保護をかけたと言われていました。

八田主査 むしろ全国一律で国の業務としてやってしまうというのはどうなのですか。

岩田教授 それが私はいいいと思うんです。

八田主査 判定のところだけね。

岩田教授 そうそう。

八田主査 そして、それこそ人が変わってもいいから、その専門職の人が、全国をいろいろ行くと。

岩田教授 そうですね。だから、本当を言うと、今社会保険庁が、難しいことになっているので、何となく言いにくい状況ではあるんですけども、やはり労働行政とか社会保険行政と同じように、全国一律の専門官が、所得保障のところはやるというのがいいのではないかと私は思います。そして、なぜ地方で独自の判断をしてしまうかというのは、もう一つ地方負担があるので、この間の三位一体ではありませんけれども、どんどんやはり地方負担を増やしていこうという流れに対しては警戒心がすごくあるし、実際、辛いということもあるし、地域によっては生活保護に対してはスティグマというのは非常に強いですから、やはり縛ろう、縛ろうというふうなところがどうしても出てきてしまうんですね。だから、基本的な部分は全国一律でやってもいいのではないかと思うんですけども、住宅扶助などはかなり

地域差が大きいので、地域でやってというふうに行きそうな感じではあります。

八田主査 まず判定も国でやり、生活扶助についても基本的には全額国がやればいいではないかということですね。

岩田教授 そうです。問題は、むしろいろいろな労働市場への復帰とかいうのは地域的な感覚が無いと出来ない部分というのはありますから。日本はそれでもすごく移民層が多くて、文化的な摩擦もあってなんというそこまでの難しい問題は無い、今のところはそうは多くないですから、援助といっても、そんなに大変ではないと思うんですね。でも、やはりメンタルヘルス抱えているとか、アルコール依存症であるとか、多重債務の問題だとか、自立の前にクリアしなければならない問題を抱えている層もいろいろありますから、これはむしろ、そういう専門的なノウハウを持っている機関とくっつけて出来るような援助者がいた方がいいんですね。ですから、その辺りは、ちょっと今のやり方だと、なかなか難しいだろうなと思います。だから、もっと全国で、最低限ともかくここまでは、こういう条件があれば国はともかく出す。そのかわり利用している人は、それなりの努力をして、一定程度のところまで出ていくなり、あるいは年金との組み合わせでやるなら、それはそういうやり方であるとかという、幾つかの最低生活のモデルみたいなものをそろそろつくっていかないと、なかなか難しいかなと思っていますけれども。

八田主査 一部は、余り地方分権しないで、元へ戻すところも必要だし、地方にもっと十分やらせることも1つで、その割り振りが大切だということですね。

岩田教授 そうですね。今、一括した制度を何か妙に、7.5 を国で、2.5 を地方で、また、それをもうちょっと国が少なくするとか、何かそういうやり方をせずに、もう少し国がびしっとやるところと、自由度を高くしてやるところとを仕分け出来ればいいし。それからやはりさっき言った一般扶助というのは、理想としてはとてもいい制度なんですけれども、使い勝手が悪いんですよ。つまりさっき言った父子だとか、母子というのは、たまたま類型でそう言っているだけで、母子世帯というのは枠がある訳ではないんですよ。だから、生活保護を利用した人を後でカテゴリーに分けているだけだから。でも、事実上はカテゴリー別扶助という矛盾がある。

八田主査 子どもの手当は別だけれども、お母さんに関しては他のみんな同じだと。

岩田教授 そうです。入れる時も、現実には、ソーシャルワーカーの頭の中には

母子だからというのが絶対にあると思うんですよ。65だからしょうがないな、とか。あるんですけども、建前はそうっていない。貧困だからということだけなんです。

八田主査 あと、白石さんのやっておられることとも関係あるのですが、病児保育も必要ですね。雇う側からすると、子どもがいるお母さんは、子どもさんが病気の時に休むかなという心配がありますね。しかし、病児保育の仕組みがきちんとあれば、休む確率はうんと減るのだと思います。一般人でもなかなか病児保育は難しい訳ですけども、生活保護の母子家庭に対しては、お金をかけてでも特別に手当てする価値があるように思います。病児保育をどういうふうにしたらいいかということのお考えはありますか。

岩田教授 これは勿論個々違いますけれども、一般的に言えば、生活保護を受けざるを得ないような人たちというのは、普通の親族などのサポート資源が少ないんです。だからこそくる訳です。だから、子どもが病気になった時などは、全くサポートが無いという人が多いことは事実だと思うんです。母子家庭といってもいろいろで、結婚して離婚して母子家庭になった方もいれば、未婚の母で、例えば、10代の妊娠とか。もっとそれ以前にいろいろな問題を抱えている層もあったりして、育児の仕方から、含めてサポートも必要になる場合もあるので。所得保障の部分だけだとみんな同じに最低生活保障するんですけども、福祉サービスの面で見ると、かなり濃厚なサポートが必要なグループというのがあるんですね。福祉事務所は、今までそういうニーズへの対応を他の資源とうまいことつなげながらやっていく、そういう機能も果たさざるを得なかったんですね。だから、例えば、アルコール問題を持っている人だったら保健所と組んでやるとか。保育所と組んでやるとか、やってきた。保育所は生活保護は優先順位が高かったと思うんです、今でも高いと思うんですけども。ただ、病児保育だとか、お母さんが例えば、その子どもが病気で、会社を休めないとか、あるいは休んだためにまた首になっちゃったとかいったことに対して、効果的な資源を持っているかということ、そこはなかなか難しいと思いますね。

白石委員 私は結構です。随分お伺いいたしましたので。

八田主査 働いたことに対するインセンティブを付けるとすると、さっきおっしゃった問題で、制度から抜け出た時に、可処分所得がガクンと下がってしまう。ネガティブ・インカム・タックスのような制度で、生活保護の人にまである程度支給しなければ、この大幅落下は避けられません。ネガティブ・インカム・タックスは、

アメリカがやっているのはよく知られていますけれども、他の国でも結構やっているのですか。

岩田教授 そうですね。この貧困の問題というのはどこでもすごく大きな問題なのですが、よその国は、制限扶助で、いろいろなスタイルの社会扶助の制度、住宅手当だとか持っていますから、ボーダーのところにいるいろいろな使い勝手のいい資源を複数持っているんですね。だから、例えば、生活保護から出るんだけど、住宅扶助だけはまだ一部あるとか、医療扶助も付いてくるとか、それから保育所への優先権があるとか、こういう低所得層全般への複数の所得保障なりあるいは福祉サービスの優先権とか、自己負担の免除とか、ああいう制度を組み立てていかないと、やはり生活保護だけいじっても。

八田主査 生活保護を貰っている人だけでなく、低所得層全般に対するそういうサポートを必ずしも金銭的補助でなくていいからやる必要がある。生活保護から抜け出たらそういうものが全部無くなってしまうというのがないようにするべきだというお考えですね。

岩田教授 かつては、というか今でも勿論大企業の正規従業員の場合ですと、住宅手当があったり家族手当があったり、近年特に子育て支援的な所得保障やいろいろなサポートを企業がやるどころがまた増えてきたと思うんです。ところが、非正規の人たちが一部で増えているので、その人たちとか、一定規模以下の層だと常用でも必ずしもそういう恩恵受けませんね。ですから、やはりターゲットはその子育て期の若い層に対して、分割的な公的扶助の、部分扶助と言いますか、ああいうものを組み立てていくというやり方。それから、高齢層は、年金を中心として年金にプラスしなければならない。例えば、単身の女性高齢者というのは貧困リスクがものすごく高いんです。特に持ち家を持っていない層ですね。これが高いんですね。ですから、こういう層の住宅を支えていくというのは、これは、それさえすれば年金でやっていくという高齢者は随分いると思うんです。だから、こういう二通りの組み立てをして、あとはやはり特に長期障害の問題ですね。

白石委員 1点、生活保護を受けている世帯に子どもがいたのであれば、教育扶助というのはいったんその家計の中にまらめて入りますよね。その教育扶助というのは、子どもが18歳になる時点まで出るという。

岩田教授 基本的には、義務教育ですね。

白石委員 そうしますと、資産を持ってはいけない生活保護世帯というのは、それ以上の高等教育に進むということが相当困難になってきますね。ですから、貧困の連鎖と言いますか、生活保護世帯の人は上の学校に行くことが阻まれるということで、結果として学歴の無い人たちが多し、この間もどこかが発表していましたが、収入別で生活保護世帯のところと、学力の低いということは相当相関関係があるということで、なかなか勉学をする環境をつくれないうことでは、どこかで連鎖を断ち切らない限り、子どもは高等教育を受けられない、ここは何か無いでしょうか。

岩田教授 おっしゃるとおりなんです。だから、ここが生活保護の不思議なところで、最低限ということなので、そうすると義務教育ということになってしまうんですよ。ところが、最低限の層を最低限にとどめないためには、逆に積極的優遇策みたいなものを思い切ってどこかで投入しないと、その連鎖は立ち切れないんですね。この間都内のある区で、生活保護世帯の子どもの調査をした方がいらして、ちょっと見せて貰ったら、中卒で、そのあと何もしていないという子どもが出てきてしまうんです。

白石委員 中学すら出てないのですか。

岩田教授 形式的には卒業でしょうが、多分実質的には出ていないんですよ。しかもそういう状況で、きちっと就職出来るところなんかまず無いというような状況ですね。現在中卒は貧困の非常に高いリスクグループです。学歴はますます今日の社会では、キーポイントなんです。だから、学力さえ一定程度あれば、むしろ貧困家庭の子どもに大学に来て貰うぐらいのアメリカなどやっているような、ああいう対策を特に母子家庭とか貧困家庭の子どもにはやるというぐらいの大胆なやり方をしないと、世代的に貧困が固定化してしまうと思うんです。

八田主査 とりあえず高校までは支払えという要求が、1つの規制改革の要求としてはあり得ますね。

白石委員 それも生活保護の世界だけではなくて、低所得者層全体に福祉政策と教育政策の融合という形でやっていかなければいけないと思います。

八田主査 そうすれば、抜けていっても大丈夫だという。抜けていないと高校に子どもをやるために生活保護に入っていないといけないということになってしまう。

白石主査 これだけが1つの解ではないですけれども、やはり職業訓練とか何らかの仕事に付けるようなトレーニングは必要だということですね。

八田主査 そうですね。そうすると、教育とそれから住宅と医療、そのぐらいのものでいいですね。そこに対しては、ちょっと生活保護から枠の外に抜けだしたこういう制度をつくってあれば、それが生活保護自体の制度をうまく活用することになるという。

岩田教授 ええ、そこにやはり労働市場とうまいことそういうものを支援として上げていくというふうになれば、意欲も希望も出てきますね。それと、例えば、さっきの母子世帯などでも、イギリスなどは子どもがいる女子学生の場合に、生活保護が出るんですよ、大学生で。対象になるんですね。そこまでなかなか日本社会はうんとは言わないと思うんですけれども。

八田主査 それは外国ですね。

岩田教授 イギリスの場合。ですから、やはり一人で育てているということに対する、そして、子どもを2人で育てても今大変な時代に、1人で育てて、なおかつ貧困で、生活保護みたいなスティグマもつくみたいな、そのような時代に子どもをもう一回そうではない環境に出すためには、社会は思い切った対策が必要だということだと思っんです。

白石委員 今、早期の離婚で、乳幼児を抱えた離婚というのがすごく増えているので、親自身も社会的なトレーニングをしないままで生活をしていかなければいけない人たちが増えていますよね。

岩田教授 そうです。

八田主査 今日は、お忙しいところを本当にどうもありがとうございました。大変勉強になりました。

(以上)