

これからの生活保護制度のあり方と貧困対策

山崎 貴士

はじめに

2021 年現在、日本では貧困が深刻化している。一生懸命に働いているにもかかわらず、切り詰めた生活をしなければならないほど貧しい人のことを指すワーキングプアという言葉も生まれてきた。日本では、最後のセーフティーネットとして公的扶助の役割をもつ生活保護制度が存在する。しかし、ワーキングプアやホームレスの存在があることから正しく機能しているとはいえない。

本稿では、日本における貧困と貧困層について考察し、ワーキングプアが増加した原因や課題について分析を行い、ワーキングプアの増加を防ぐために必要な策は何か、生活保護制度を機能させるために必要なことについて考察していく。

貧困を減らすためには、国による社会保障費の負担、生活保護の捕捉率を上昇させるために認知度を上げる必要がある。

第 1 節 貧困の定義と日本の貧困率

1.1 貧困における 2 つの概念

日本における貧困とはどのようなものか。まず、貧困の定義について述べていく。一般的に、貧困には絶対的貧困と相対的貧困という 2 つの概念が存在する。絶対的貧困とは、生きるために必要な最低限の生活ができない状態のことを指す。一方で一定の地域において、所得が等価可処分所得の中央値の半分に満たない状態のことを相対的貧困という。この相対的貧困を表す線を貧困線ともいう。それぞれの貧困についての詳しい説明は後述する貧困率の測定の歴史で述べている。

1.2 7 人に 1 人が貧困な日本の現状

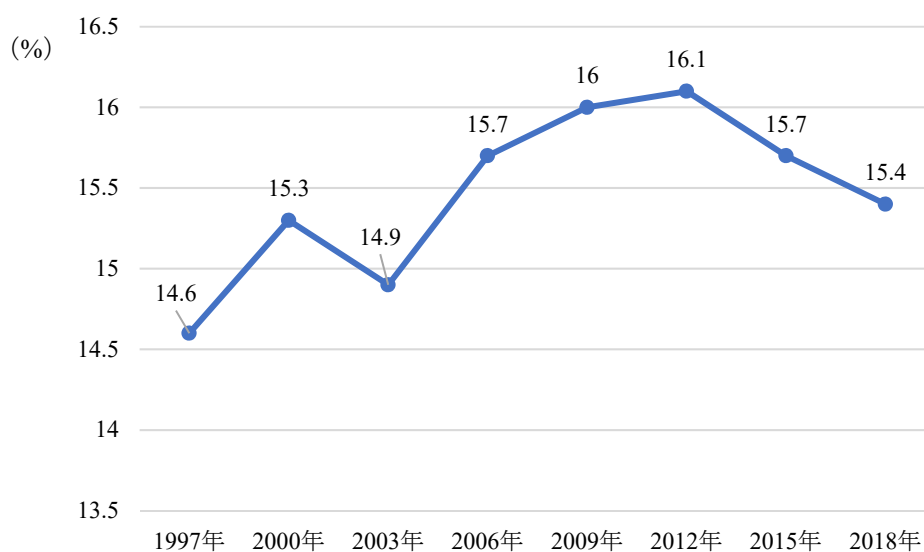
日本の貧困率について説明していく。貧困率には絶対的貧困率と相対的貧困率がある。絶対的貧困率とは生存に必要な収入を得られない人の割合である。国際的には、絶対的貧困は 1 日の生活が 1.9 米ドル以下の支出で行われていることを指す。日本においては、肉体的に健康状態を維持できる食費に家賃や家計雑費を加算した金額以下を絶対的貧困としている。相対的貧困率とは、課税後と社会保険・社会保障給付後の世帯所得を算出し、それを世帯人数で調整して再分配後の所得を計算することで導かれた再分配後の所得の中央値の 50% 以下の人々の割合を示すも

のである¹。

OECD（経済協力開発機構）では、貧困の測定として相対的貧困率が採用されている。OECDとは、世界経済環境の変化に対応するためにつくられたものであり、貿易・投資の自由化によって、先進国・途上国の経済成長を促すという任務に加え、科学技術政策、環境政策などの政策分野においても、グローバル・ガバナンスを方向づける役割を果たしている国際機関のことである²。

図1の日本の相対的貧困率の推移をみると、相対的貧困率は2012年までに16.1%に増加している。その後2018年にかけてわずかに改善されて15.4%という値になった。しかし、依然として7人に1人の日本人が相対的貧困に陥っている状況が現実である。また、1人親世帯の2018年における貧困率は48.1%であり、2人に1人が相対的貧困に陥っていることがわかる。2018年における1人親世帯は約141.9万世帯であり、その内、母親と子供の母子家庭は約123.2万世帯、父親と子供の父子家庭は約18.7万世帯である。つまり、2018年における貧困に陥っている1人親世帯は約71万世帯であるといえる。

図1 日本の相対的貧困率の推移



（出所）厚生労働省（2020）より筆者作成。

1.3 貧困率の測定の歴史

日本の貧困率について説明をしたが、ここで疑問が浮かんでくる。それは、なぜ貧困の測定に絶対的貧困率ではなく、相対的貧困率が使われているのかという疑問である。一般的に貧困といえば、食べることに困っていて生活が難しい状態のことが考えられる。そのため、貧困の測定に

¹ 相馬（2019）p. 173.

² 経済辞典（2013）p. 1403.

絶対的貧困を使う方が適していると考えることが一般的だと考えられる。

しかし、実際には相対的貧困で測定がされている。これは、絶対的貧困では最低生活ではなく、最低限の生存ができる状態、つまり、ただ生きている状態の割合を表しているからだと考えられる。生きている状態なだけでは社会の一員として生活しているとはいえず、見落としてしまう貧困もあることから相対的貧困率が貧困の測定として使われているといえるだろう。

貧困の測定の歴史を紹介していく。19 世紀半ばのイギリスで貧困について疑問を持ち、貧困者が誰であるのかを明らかにした人物が C・ブースである。ブースはロンドン市民の生活と労働の状態を明らかにし、調査対象の家族を A から H までの 8 つの生活水準に分類し、A・B の極貧層、C・D の貧困層の 4 つの階層を設定し、D と E の間に貧困を分かち境界を引き、貧困が、ロンドン全体で 30.7%を占めるという貧困の量を数値で明らかにした³。

ブースの影響を受けて、貧困調査を発展させていったのは B・S・ラウントリーである。ラウントリーは栄養学を応用して貧困線の設定を行った。必要カロリー摂取基準を用いて、「肉体的能率を保持するために必要な最小限度」を充足する費用を算定した⁴。つまり、肉体的に生存を可能とするために必要なカロリーを基準とし、それを得るために必要な費用を貧困線として設定した。このラウントリーの調査でもブースと同様に人口の約 30%が貧困であるという結果になった。このラウントリーの設定した貧困線は絶対的貧困を表すものである。

時代は下って、福祉国家の政策が実現するなかで、P・タウンゼントという研究者は、ラウントリーの算定した生存費用では、社会の一員として生きていくのに必要な費用が含まれていないという考えから、相対的剥奪という概念を用いた貧困線を提示し、調査結果をまとめた⁵。この相対的剥奪とは、ある社会の一般的な生活様式を保つために必要な生活資源が不足している状態のことを指す。では、生活様式を保つのに必要な生活資源とはどのようなものだろうか。日本における一般的な生活様式を示していく。2021 年現在の日本においては、テレビやスマートフォン、パソコンなどのインターネットにアクセスできるものや自転車や自動車などの移動手段は必要なインフラとして広く普及している。特にネットワークインフラに分類されるパソコン、スマートフォンは 2021 年以降のこれからの時代において必要不可欠な存在となっていくことが考えられる。タウンゼントはこれらの生活様式を保つことができない状態にある収入を貧困線としている。このタウンゼントの設定した貧困線は相対的貧困を表すものである。

タウンゼントは、ラウントリーの栄養必要量という絶対的な必要に基づく貧困概念では、栄養摂取が社会活動と関係があることを認識できず、不適切で誤解を招きやすいと考えた⁶。

絶対的貧困に陥ってなくても、ある社会の生活様式を保てずに貧困に陥っている者もいるため、絶対的貧困という貧困概念では相対的貧困を見落としており、不適切であるということである。したがって、OECD では貧困の測定に相対的貧困率が採用されていると考えられる。

³ 岩永 (2018) p. 2.

⁴ 岩永 (2018) p. 2.

⁵ 岩永 (2018) p. 3.

⁶ 岩永 (2018) p. 3.

第2節 日本の生活保護制度と諸外国の公的扶助

2.1 生活保護法の4つの原理と4つの原則

生活保護制度について説明をしていく。生活保護制度は、資産や能力等すべてを活用してもなお生活に困窮する人に対し、困窮の程度に応じて必要な保護を行い、健康で文化的な最低限度の生活を保障し、その自立を助長する制度である⁷。日本においては、最低限度の生活をするための最後のセーフティーネットとしての役割があり、生活保護法によって定められている。最後のセーフティーネットとはどういう意味だろうか。この意味は、他法・他施策優先という意味である。他法・他施策優先とは、生活保護制度を適用する前にその他の法律や制度、例えば失業保険や国民年金などの制度を生活の維持するために活用し、不足分を生活保護制度によって支給するという意味である。最後に適用される制度であるため、最後のセーフティーネットと呼ばれている。これは生活保護法第四条に示されている保護の補足性を表している。

次に生活保護法について説明をしていく。

生活保護法は、第一条から第四条に4つの原理が定められている。

- ①第一条 この法律は、日本国憲法第二十五条に規定する理念に基き、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。
- ②第二条 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（以下「保護」という。）を、無差別平等に受けることができる。
- ③第三条 この法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない。
- ④第四条 保護は生活に困窮する者が、その利用し得る資産、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。
 - 2 民法（明治二十九年法律第八十九号）に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われる。
 - 3 前二項の規定は、急迫した事由がある場合に、必要な保護を行うことを妨げるものではない。

これらは、①国家責任の原理、②無差別平等の原理、③最低生活保障の原理、④保護の補足性の原理といわれる。

⁷ 厚生労働省『生活保護制度』。

そして、第七条から第十条に4つの原則が定められている。

- ⑤第七条 保護は、要保護者、その扶養義務者又はその他の同居の親族の申請に基いて開始するものとする。但し、要保護者が急迫した状況にあるときは、保護の申請がなくても、必要な保護を行うことができる。
- ⑥第八条 保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする。
 - 2 前項の基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別所在地域別その他保護の種類に依じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであつて、且つ、これをこえないものでなければならない。
- ⑦第九条 保護は、要保護者の年齢別、性別、健康状態等その個人又は世帯の実際の必要の相違を考慮して、有効且つ適切に行うものとする。
- ⑧第十条 保護は、世帯を単位としてその要否及び程度を定めるものとする。但し、これによりがたいときは、個人を単位として定めることができる。

これらは、⑤申請保護の原則、⑥基準及び程度の原則、⑦必要即応の原則、⑧世帯単位の原則といわれる。このように生活保護法には4つの原理、4つの原則が定められており、これらが生活保護法の基本である。

生活保護を受けられるのは、基本的に、世帯収入が保護基準にもとづいて世帯単位で算定した最低生活費を下回る場合であり、その差額が支給されることになる⁸。具体的な金額は、生活保護法第八条第1項による厚生労働大臣の定める基準（いわゆる保護基準）を用いて算出し、世帯の状況に合わせた最低生活費を決定する⁹。最低生活費は、8種類の扶助である生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助の扶助別に構成されている。生活扶助、教育扶助、住宅扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助は、それぞれ決められた金額を現金で支給する。医療扶助と介護扶助に関しては、費用を直接医療機関や介護施設に支払うため、受給者の手元に現金が来ることはない。現金ではなく、医療や介護等のサービスを提供していることから現物給付と呼ばれる。

生活扶助

生活保護の基本的な扶助である。食費や衣類等の購入費、光熱費などの日常生活を送るために必要な生活費を給付するものである。基準額は、年齢別に算定される食費等の個人的費用と世帯人員別に算定される光熱水費等の世帯共通的費用を合算して算出される。これに各種加算がプラスされる。①妊産婦加算、②母子加算、③障害者加算、④介護施設入所者加算、⑤在宅患者加

⁸ 埋橋（2013）p. 6.

⁹ 岩永（2018）p. 6.

算、⑥放射線障害者加算、⑦児童養育加算、⑧介護保険料加算の8つが生活扶助に加算される¹⁰。

教育扶助

小学校、中学校に通っている児童がいる世帯に給付される。単純な授業料のみではなく、教材費や交通費などの義務教育に必要な費用が現金で給付される。

住宅扶助

家賃や住宅維持費が地域の土地ごとに定められた級によって決められた額を支給される。世帯人数によって加算される。物価等の差を考慮して同じ県内であっても市町村ごとに級地が設定されており、級地が低いほど受け取れる金額が低くなる。

出産扶助

給付対象は、分べんの介助及び分べん前後の処置などの助産及び、分べんに伴って必要となるガーゼ等の衛生材料費であり、自宅分べんのほか、病院や助産所、施設での分べんにも適用される¹¹。

生業扶助

生業扶助が他の7種類の扶助と異なる点は、「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」だけでなく、「そのおそれのある者」をも対象としていることであり、その積極的な適用が求められるところである¹²。要保護者の自立助長のため、就労等に向けて必要な費用が①生業費、②技能習得費、③高等学校等就学費、④就職支度費として給付される。

①生業費：生計の維持を目的とした小規模事業を営もうとする際に必要な設備費、運営費、器具機械等の購入費用

②技能習得費：生業に就くために必要な技能習得の際の授業料、教科書代、教材費

③高等学校等就学費：高等学校等に就学し卒業することが世帯の自立助長に必要であると認められる場合の授業料や入学料及び入学考査料、教材費、交通費等

④就職支度費：就職のために必要な洋服類や身のまわり品の購入費用

葬祭扶助

死亡者の遺族または扶養義務者が困窮のため葬祭を行うことができない場合に適用されるほか、葬祭を行う扶養義務者がいないときにそれを行う第三者がある場合にはその者にも適用され、この場合には当該第三者の資力に関わりなく支給される¹³。給付は葬祭に最低限必要な範囲

¹⁰ 厚生労働省（2019b）。

¹¹ 池田（2009）p. 67.

¹² 池田（2009）p. 67.

¹³ 池田（2009）p. 67.

で給付される。

医療扶助

疾病や負傷により治療を必要とする場合に、指定医療機関に委託して行う給付であり、入退院や通院に要する交通費等も移送費として支給される。給付は、被保護者が指定医療機関に医療券を提出することによる現物給付を原則としており、被保護者が医療保険の被保険者でないときは全額、被保険者である場合には自己負担分が医療扶助からの給付となる¹⁴。

介護扶助

介護保険法に規定する要支援者、要介護者を対象とし、指定介護期間に委託して介護保険と同様のサービスが保障される¹⁵。給付の金額は、被保護者が介護保険の被保険者でない場合は全額が給付される。介護保険の被保険者である場合は自己負担分である 1 割が給付される。

2.2 諸外国の公的扶助

スウェーデンの公的扶助

スウェーデンは、高負担・高福祉の福祉国家であることで有名である。そのスウェーデンの社会保障はどのような制度なのだろうか。スウェーデンの社会保障は、就労第一主義の考えが強い制度となっている。労働によって自らの生計を支えることが原則とされているため、社会保障制度も労働によって得られる所得の水準が保障されるような制度になっている。就労第一主義が具体的な政策となったものが、積極的労働政策であり、職業訓練、職業教育、職業紹介などを通じて失業者を労働市場に戻すことによって、就労を通じて社会保険の受給権を獲得することで生活保障を実現している¹⁶。

このように労働市場への参加等を通じて生活保障を実現しているが、この枠組みから漏れる人もいる。稼働年齢層ながらも障害等で働くことが難しい人や、働いているが十分な所得を得ることができない人などが枠組みから漏れた人達といえるだろう。この枠組みから漏れた人達が社会扶助の対象となる。労働政策や社会保険が国の管轄であるのに対して、社会扶助は基礎自治体であるコミューンが財源や実施方法について責任と権限を有している¹⁷。基礎自治体とは、国における行政区画の最小単位を表す言葉であり、日本においては市、町、村、特別区のことを指す。コミューンとは、スウェーデンやフランスで用いられる基礎自治体を表す言葉である。一定の基準や方針は存在するが、コミューンが実施方法や財源について責任と権限をもっていることからコミューンにおける裁量の余地は大きいといえるだろう。国が社会保険で生活保障を行い、基礎自治体が社会保険から漏れてしまった人を社会扶助で保障するという役割を担ってい

¹⁴ 池田（2009）p. 65.

¹⁵ 池田（2009）p. 65.

¹⁶ 岩名（2013）p. 224.

¹⁷ 岩名（2013）p. 225.

る。

社会扶助は就労第一主義で働くことが求められていることや他の保障の利用が優先されていることから、受給要件は厳しく設定されている¹⁸。資産については申告の義務があり、働くことで得た収入だけではなく、失業保険などの保険による給付においても申告しなければならない。貯金や株、不動産などの資産がある場合には売却する必要がある。

イギリスの公的扶助

イギリスの公的扶助制度は、1601年に体系化されたエリザベス救貧法から始まった。エリザベス救貧法では、組織化された宗教が行政と宗教的奉仕を行うために設定した単位地区を救貧行政の基礎単位とし、救貧税を課税し、貧困者に対する管理と労働力の活用を主目的とした¹⁹。2013年以前のイギリスの制度では公的扶助は次のように分けられる。

1つ目は所得補助である。長い歴史を持つ公的扶助制度の補足給付であり、低所得者に給付されるが、所得補助の受給資格があるのは、他の手当から除外された者、子供の養育を行わなければならない事情にある者、ケアラーとして一定時間以上の介護を行っている者などに限られ、さらに細かい制限が課される²⁰。

2つ目は無拋出制求職者手当である。国民保険に設定されている拋出請求職手当を受給できない求職者を対象としたミーンズテストつき給付であり、受給の条件として、(1) いつでも就労できる準備ができていないこと、(2) 求職活動を積極的に行うこと、(3) 雇用年金者との間で「求職者同意書」に同意・署名することなどの、いわゆる求職者要件を満たす必要がある²¹。

3つ目は雇用支援給付である。雇用支援給付は、病気や障害のために就労の能力が限られている者を対象に支給される給付であり、求職者手当と同様に国民保険の加入要件がある拋出制の雇用支援給付とミーンズテストを伴う無拋出制の雇用支援給付がある²²。これを受給するための条件として、稼働年齢かつ就労の能力が限られていることかつ求職者手当を受けられないことが挙げられる。

4つ目は就労タックスクレジットである。就労タックスクレジットは、フルタイムで就労している低所得者に支給される給付で、世帯の状況によって細かく要件が設定されており、子供がいる場合には週16時間、50歳以上の場合には週16時間、25歳以上の場合には週30時間の就労が条件となっている²³。

5つ目は年金クレジットである。年金クレジットは、十分な所得のない60歳以上の者を対象に給付を行うもので、これにより公的扶助水準までの所得が保障される²⁴。年金クレジットには

¹⁸ 岩名（2013）p. 226.

¹⁹ 所（2013）p. 189.

²⁰ 所（2013）p. 193.

²¹ 所（2013）p. 193.

²² 所（2013）p. 194.

²³ 所（2013）p. 194.

²⁴ 所（2013）p. 194.

最低保障クレジットと貯蓄クレジットの2つのクレジットがある。最低保障クレジットは、個人で週 137.35 ポンド、夫婦で週 209.70 ポンド（2013 年当時）となっており、障害や介護を行っている場合には加算が行われる²⁵。貯蓄クレジットは、年金生活までの経済的備え奨励するために実施されているもので、基準額以上の収入、稼働所得や財産収入がある場合にその差額の一定割合が加算される²⁶。

6 つ目はカウンスル・タックス手当である。カウンスル・タックス手当は、地方税を負担する低所得者に対する給付であり、貯蓄や資産が 1 万 6000 ポンド以下であることなどが条件で、雇用支援給付など他のミーンズテスト付給付を受けている場合には、自動的に給付の対象となる²⁷。

2013 年以降においては UC（ユニバーサル・クレジット）が登場した。UC は社会保障制度の簡素化や時代遅れの社会保障制度を現代に適した形にすることを目的としている。所得補助や求職者手当、雇用支援給付などが統合されており、受給要件に保険料の納付を必要としていないことが特徴である。これにより、これまで受給要件を満たしていない貧困層の人も受給することができ、貧困の緩和が期待できる。

2.3 級地別にみる最低生活費の算定

次に最低生活費の金額を具体的な例に基づいて紹介していく。最低生活費は、世帯の人数や年齢、住んでいる地域によって変わるので、ここでは 33 歳の夫、28 歳の妻、4 歳の息子の 3 人世帯、75 歳以上の高齢者単身世帯、75 歳以上の高齢者夫婦世帯、28 歳の母、4 歳の息子の母子世帯の例をあげる。

表 1 は、各世帯、各地域における生活扶助の金額である。生活扶助は、日常生活における費用を基準としており、衣類や飲食物等の第 1 類費と光熱費等の第 2 類費によって定められている。この生活扶助を 3 人世帯で見ると、都会では約 17 万円、地方では約 13 万円となっている。この金額は、それぞれ児童養育費加算約 1 万円が含まれている。児童養育費加算とは、児童の養育者である被保護者に対し、子供の健全育成費用（学校外活動費用）を補填するものとして支給されるもので、18 歳までの子供 1 人につき約 1 万円支給される。高齢者単身世帯をみると、都会では約 8 万円、地方では約 6 万円である。高齢者夫婦世帯をみると、都会では約 12 万円、地方では約 9 万円である。母子世帯をみると、都会では約 15 万円、地方では約 12 万円である。この母子世帯においては、児童養育費加算と母子加算が含まれている。この金額に、各扶助を足し合わせたものが最低生活費となる。実際に支給される額は、最低生活費から収入を引いた額であり、保護費は国が 3/4 を負担し、地方自治体が残りの 1/4 を負担することになっている。

²⁵ 所（2013）p. 194.

²⁶ 所（2013）p. 194.

²⁷ 所（2013）p. 194.

表1 生活扶助額の例（2021年4月時点）

	1級地－1（都会）	3級地－2（地方）
3人世帯	177,140 円	139,550 円
高齢者単身世帯	79,070 円	61,750 円
高齢者夫婦世帯	117,660 円	92,110 円
母子世帯	148,470 円	118,850 円

（出所）厚生労働省（2021a）より筆者作成。

朝日訴訟

朝日訴訟とは、1957年に提訴された国立岡山療養所で療養中の結核患者であった朝日茂が、実兄による1500円の仕送りを収入認定したのち保障される入院患者日用品費600円では必要を満たすことができない、「健康で文化的な最低限度の生活」を営むには基準額が低すぎると主張した裁判であり、生活保護の初めての裁判である²⁸。最高裁では原告が敗訴となったが、この訴訟により国民の生活保護への意識が高まるなど、生活保護への注目が集まった。

2.4 生活保護の申請を担う福祉事務所の役割

生活保護の申請は住んでいる地域の福祉事務所で行うことができる。その際には生活保護の説明だけではなく、他の社会保障施策についても説明が行われる。生活福祉資金とは、低所得者世帯に対し、生業費、療養費などの必要な資金を低利または、無利子で貸し付けるとともに民生委員（地域における要保護者の適切な保護や指導を行う特別職の地方公務員²⁹）が援助・指導を行う制度のことである³⁰。生活保護の申請後、生活状況を把握するため、家庭訪問等の実地調査や資産の調査が行われる。

福祉事務所は、新生活保護法（1950年）で専門の職員が生活保護の業務を担うとされた際、その職員を配置する事務所として社会福祉事業法（1951年、2000年より社会福祉法）に規定された³¹。福祉事務所は都道府県や市町村などに広く設置されている。都道府県の福祉事務所は、生活保護法、児童福祉法、母子及び父子並びに寡婦福祉法の「福祉三法」の事務を担い、市町村の福祉事務所は、これらの三法に加え、老人福祉法、身体障害者福祉法および知的障害者福祉法の「福祉六法」を担うとされている³²。福祉事務所では、福祉事務所長、指揮監督を行う所員、現業を行う所員、事務を行う所員が働いている。指揮監督を行う所員は、「査察指導員」または「スーパーバイザー（SV）」と呼ばれ、所長の指揮監督を受けて、事務をとりまとめる³³。現業

²⁸ 岩永（2018）p. 94.

²⁹ 経済辞典（2013）p. 1216.

³⁰ 経済辞典（2013）p. 695.

³¹ 岩永（2018）p. 60.

³² 岩永（2018）p. 61.

³³ 岩永（2018）p. 63.

を行う所員は、現業員または「ケースワーカー」と呼ばれ、所長の指揮監督を受けて、援護、育成、更生の必要な者等の家庭を訪問するなどして、これらの者に面接し、本人の資産、環境等を調査し、保護その他の援助の必要性の有無などを判断し、本人に対し生活支援を行うなどの事務をつかさどる³⁴。

生活保護を利用するには、厳しい審査を通過しなければならない。生活保護の利用にあたっては、生活できない＝貧困であることを証明する手続き、調査が不可欠で、これを「資力調査」とか「ミーンズテスト」と呼ぶ³⁵。生活保護法第四条で、生活に困窮する者が利用し得る資産、能力その他あらゆるものを最低限度の生活の維持のために活用しなければならないことが定められている。ここでの能力として稼働能力があげられる。稼働能力とは働くことで所得を稼ぐことができる能力のことを意味する。つまり、稼働能力のある人は働くことで最低限度の生活の維持のために能力を使わなければならないということである。資産の活用について、生活保護では、「最低生活の内容としてその所有又は利用を容認するに適しない資産」は、原則として処分し、最低生活維持のために活用するようになっている³⁶。それでもなお生活に困窮する、つまり最低生活費以下の生活をしている人に最低生活費と収入の差額が支給される。

生活保護は国民の払った税金によって被保護者に給付されている。税金によって給付されているため、国民からは厳しい目でみられることもある。そのため、厳しい審査を通過した後も、被保護者の監査をする必要がある。そのために設けられているのが、生活保護法第二十三条の事務監査であり、都道府県は市町村の福祉事務所の監査を、厚生労働省は、都道府県及び市町村の事務監査を行う³⁷。厳しい申請の審査と事務監査で生活保護は適正に運営されている。

この申請の問題点として捕捉率の低さがある。捕捉率とは、最低生活水準を下回る状態で暮らす生活困窮者のうち、生活保護制度が適用されている者の割合、すなわち要保護者に占める被保護者の割合を示す概念である³⁸。厚生労働省が 2010 年に発表したデータによると日本の生活保護の捕捉率は、所得のみで考えた場合は 15.3%であり、資産を考慮した場合は 32.1%であった。資産や世帯の状況を詳しく調べることは難しいため、このデータは正確であるとはいえない。しかし、1つの指標として目安にはなる。このデータから考えると、生活保護基準未満の収入にもかかわらず被保護者でない人は、半分を超えていることがわかる。捕捉率を上げるためには、この問題を解決する必要があるだろう。

³⁴ 岩永（2018）p. 63.

³⁵ 岩永（2018）p. 32.

³⁶ 岩永（2018）p. 35.

³⁷ 岩永（2018）p. 66.

³⁸ 池田（2009）p. 111.

第3節 ワーキングプアの要因と貧困になりやすい世帯

3.1 働いていても貧困であるワーキングプア

毎日働いていても所得が生活保護水準を下回る人のことをワーキングプア（働く貧困層）という。ワーキングプアに明確な定義はないが、ここではワーキングプアを年間の収入が200万円未満の人を指すとして考察していく。2020年の「労働力調査」（詳細集計）をみると、2020年の非正規の職員・従業員数は男性が約665万人、女性が約1425万人であり、その内、仕事からの収入が200万円未満の人の割合は、男性が58.6%、女性が81.5%である³⁹。人数で表すと男性が約390万人、女性が約1161万人になり、合計で約1551万人が非正規雇用労働者かつ年間の収入が200万円未満の人ということになる。この1551万人すべてがワーキングプアというわけではない。「労働力調査」をみると、男女ともに現職の雇用形態についての主な理由は自分の都合の良い時間に働きたいからが最も多い。学生や専業主婦などによるアルバイトやパートがここに該当するだろう。この中のどれくらいがワーキングプアに陥っているかはわからないが、ワーキングプアの内その多くが女性であることは明らかだろう。

ワーキングプアに属する極端に所得水準が低い人々は、リスクに十分に備えることができず、所得全体が生活費に費やされ、貯蓄などへの余剰がないため、怪我や病気などの不測の事態には、突然極貧状態に陥る⁴⁰。後述する生活保護の被保護者ならば、怪我や病気であっても極貧状態になることはないと思われるが、被保護者でない場合かつ医療保険料を払う余裕がなく被保険者でない場合、医療費の全額負担をする必要があるため生活に必要なお金が無くなってしまう。このことからワーキングプアは社会的に不安定な立場であるといえるだろう。

ワーキングプアが発生、増大した原因は何だろうか。それは非正規雇用の増加が主な原因であると考えられる。ワーキングプアの拡大の要因として毛利妃音は、「日本社会におけるワーキングプア拡大の主たる要因は、構造改革政策の下で、労働分野の規制緩和が推進されたことや、元来脆弱な社会保障制度において社会保障費の抑制が進められたことにある⁴¹」と述べている。それでは構造改革政策の下でどのように労働分野の規制緩和、社会保障費の抑制が行われたかについて説明していく。

3.2 労働分野の規制緩和

労働分野の規制緩和について説明していく。日本はバブル崩壊後長期の不況に陥った状態が続いていた。第2次大戦後の日本が経験したことのない特異な長期不況の帰結として、日本経済は、いわゆる日本的経営の変更・切り崩しに象徴されるように、一定の構造的変容を余儀なくさ

³⁹ 総務省統計局（2021）。

⁴⁰ 毛利（2013）pp. 51-52.

⁴¹ 毛利（2013）p. 54.

れることにもなった⁴²。バブル崩壊後の製造業企業においては、市場諸条件の悪化の結果として「意図せざる在庫」が増加した⁴³。

これに対して企業はコストの削減を行った。生産における設備や部品、人の見直しがされた。2001年の夏以降には製造業の大企業を中心に「人員削減計画」が発表され、大規模なリストラが実施され、その削減を埋め合わせるために「請負」・「派遣」の形での非正規雇用の拡大を行った⁴⁴。

これは「請負」・「派遣」という柔軟な雇用形態を用いて、正規雇用者という労働者から非正規雇用者という労働者へと雇用の流動を行ったということである。雇用の柔軟化、流動化の名のもとでの不安定化は、1990年代後半から2000年代にかけての職業安定法、労働者派遣法、労働基準法などの改正によって政策的・制度的にも推し進められた⁴⁵。

この中でも労働者派遣法の改正が特に問題であると考えられる。1999年の改正では、13業務に限られていた対象業務を大幅に拡大し、2004年の改正では、派遣期間制限の緩和（延長）、および製造業への派遣の解禁などが盛り込まれた⁴⁶。

これにより、正社員の埋め合わせとして非正規雇用者を雇うことが簡単になったといえる。規制緩和が繰り返されることによる非正規雇用への置換えが急激に進められた結果、偽装請負、残業代未払い等の違法状態が蔓延し、不安定就労と低賃金労働が広がり、若者を中心に、特に教育訓練の機会のない労働者が貧困に固定化され、正規労働者においても賃金水準が低下し長時間労働が拡大するという構造が生じている⁴⁷。

表2は日本における非正規職員・従業員の年齢層別の割合である。1995年以降、労働者派遣法が改正された後から2015年まで男女ともに非正規職員の割合が上昇傾向にあることがわかる。このことから今後も非正規雇用労働者が増加することが考えられる。つまり、労働者派遣法の改正が非正規雇用労働者の増加に影響しているということが表2から読み取れる。その他に男性と女性とで割合に大きな差があるということが読み取れる。これは、女性の内、専業主婦に属する者がパートやアルバイトなどで非正規雇用労働者として収入を得ていることが影響していると思われる。

加えて、2020年には新型コロナウイルス感染症による影響で、主に居酒屋などの飲食店が影響を受け倒産や休業などの被害が出た。さらには、新卒就活生の内定取り消しが問題となりテレビやインターネットのニュースに多く取り上げられ話題となった。したがって、新型コロナウイルスによる不景気は非正規雇用労働者や失業者などの増加を助長する要因であるといえる。2021年現在、モデルナやファイザーなどの新型コロナワクチンが摂取できるようになった。新型コロナウイルスによる不景気は今後、回復する可能性があるが、非正規雇用労働者数が年々上昇して

⁴² 栗田（2020）p. 179.

⁴³ 栗田（2020）p. 180.

⁴⁴ 栗田（2020）p. 182.

⁴⁵ 栗田（2020）p. 183.

⁴⁶ 田中（2020）p. 268.

⁴⁷ 毛利（2013）p. 56.

いた傾向から減少することは難しいだろう。

表2 非正規職員・従業員の割合

年	男					女				
	1995	2000	2005	2010	2015	1995	2000	2005	2010	2015
計	8.9	11.7	17.7	18.9	21.9	39.1	46.9	52.5	53.8	56.3
15～24 歳 (在学中を除く)	・ ・	19.7	28.8	25.1	25.3	・ ・	27.0	39.8	35.4	34.3
25～34 歳	2.9	7.3	12.9	14.0	16.6	26.8	33.6	40.7	41.4	40.9
35～44 歳	2.4	3.5	6.9	8.1	9.8	49.0	52.7	54.5	53.7	54.8
45～54 歳	2.9	3.8	8.4	8.1	9.0	46.9	53.0	57.5	57.7	59.7
55～64 歳	17.8	16.8	27.1	28.9	31.5	43.9	53.5	61.0	64.0	67.4
65 歳以上	50.6	47.3	66.7	68.6	71.8	51.4	59.6	69.0	69.7	77.3

(出所) 総務省統計局 (2021) より筆者作成。

3.3 社会保障費の抑制

日本の社会福祉はオイルショックとともに見直しがなされた。1970年代末、本人の自助努力、家族による私的扶養、地域社会での相互扶助が日本の伝統的美風、つまり伝統的な良い風習やならわしだとされ、それを現代に生かす道こそが今後の社会福祉のあり方だとされている「日本型福祉社会」構想として基本的な方向性を明らかにした⁴⁸。

1981年には、「生活保護の適正実施の推進について」が出され、暴力団の不正受給防止を口実に生活保護の引き締めが行われ、1984年には健康保険法が改正され、被保険者本人にも医療費の一部負担が導入された。加えて、生活保護費や措置費の国と地方公共団体の負担割合にも改革が行われた。措置費とは、都道府県や市区町村の首長が行う法定の福祉措置に要する経費であり、事務費と事業費に大別される⁴⁹。1985年5月に国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律が公布され、1985年限りの暫定措置として、国庫負担率を従来の10分の8から10分の7に切り下げられたのである⁵⁰。さらに翌年の1986年5月には、国の補助金等の臨時特例等に関する法律が公布され、1985年限りのはずであった暫定措置期間が、1986年度から1988年度の3年延長され、生活保護費については10分の7で据え置き、措置費については10分の5にまで切り下げが強行されたのである⁵¹。そして、通算4年にわたる暫定措置期間を経て、1989年4月には国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律が公布され、ついに福祉

⁴⁸ 池田 (2009) p. 165.

⁴⁹ 経済辞典 (2013) p. 777.

⁵⁰ 池田 (2009) p. 165.

⁵¹ 池田 (2009) p. 166.

六法の本則を改正し、生活保護費に関しては4分の3、措置費については2分の1という国庫負担率を恒常化したのである⁵²。国庫負担が減少するということは、地方公共団体の財政負担が増加するということである。当然、地方公共団体が不満になるため、国は各福祉法に基づく措置事務等を機関委任事務から団体委任事務に変更、地方に財政負担を転嫁する見返りとして若干の権限を委譲するという手法が行われた⁵³。

1995年7月には、「社会保障体制の再構築」と題する勧告が発表され、この勧告には社会保障・社会福祉の理念について、「社会保障制度は、みんなのためにみんなでつくり、みんなで支えていくものとして、21世紀の社会連帯のあかしとしなければならない。これこそ今日における、そして21世紀における社会保障の基礎理念である」との認識を示している⁵⁴。これは、これからの社会保障・社会福祉は国家責任ではなく、みんなが責任を果たすことこそが必要であるという理念を表している。この理念の改革は、1980年代に行われた国庫負担を引き下げ地方自治体の負担を増加させた福祉改革を正当化するものであるといえる。

1997年6月に児童福祉法等の一部を改正する法律が公布され、「保育所への入所の措置」について規定していた児童福祉法第二十四条から「措置」という用語が消え、「保育の実施」とされ、同年12月には介護保険法が公布され、措置から契約へという流れが決定的なものとされるに至った⁵⁵。これまでの社会福祉は、行政が措置として必要な者に提供していたが、措置から契約へと流れが変わったことにより、営利を目的としている企業に対して自らの判断で契約を結ぶことでサービスの供給を受けることになる可能性もある。措置から契約へと流れが変わったことで、社会保障サービスを受ける人の負担は大きくなる。

1981年に健康保険法が改正され、被保険者が医療費の一部を負担することになり、生活保護費や措置費については、国と地方公共団体の負担割合に改革が行われた。加えて、1997年以降、措置から契約へと流れが変わり社会福祉サービスの利用者は営利を目的としている企業に対して契約を結ぶことで、負担が大きくなる可能性もある。労働分野においては、労働者派遣法の改正により、派遣労働に関する緩和が行われ非正規雇用者を雇うことが簡単になると同時に、バブル崩壊の影響を受けて多くのリストラによる解雇が行われた。それにより年々非正規雇用者が増えることとなった。これらのことから、ワーキングプアが発生、増大したと考えられる。

3.4 貧困になりやすい人とは

日本においても7人に1人が相対的貧困に陥っているが、これらの人々はどのようにして貧困に陥ってしまったのだろうか。貧困になった原因は、年齢や世帯状況によって様々であると思われる。高齢者世帯の貧困の原因と母子世帯の貧困の原因について考察をしていく。

⁵² 池田（2009）p. 166.

⁵³ 池田（2009）p. 166.

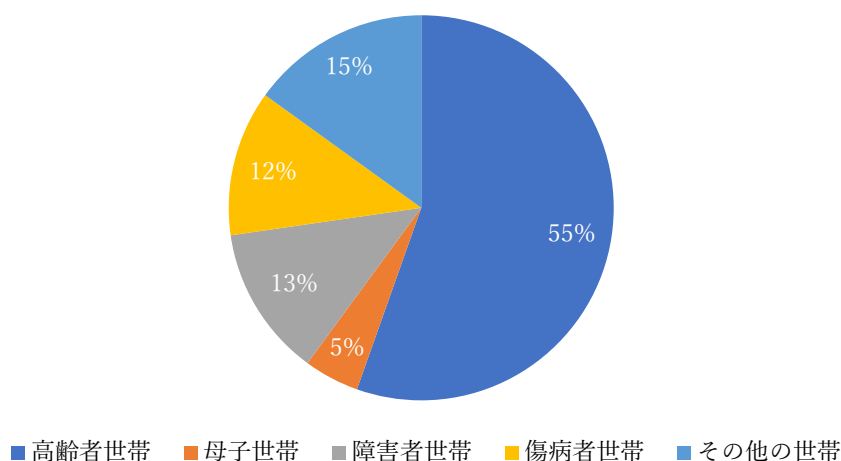
⁵⁴ 池田（2009）p. 168.

⁵⁵ 池田（2009）p. 169.

高齢者の貧困

2020年の生活保護の被保護者は204万9746人であり、生活保護の被保護者の総人口に対する割合を表す保護率は1.63%である⁵⁶。図2は、2020年における日本の生活保護の被保護者を世帯別に分けて、割合で示したものである。2020年10月時点で、162万9239世帯の人が生活保護の被保護者である。各世帯別に世帯数をみると、高齢者世帯（65歳以上）は90万2899世帯、障害者世帯は20万6244世帯、傷病者世帯は19万9188世帯、母子世帯は7万5733世帯、その他の世帯は24万5175世帯である。図2をみると高齢者世帯の被保護者が全体の約半分を占めていることがわかる。高齢者の生活保護受給者が多いということは、高齢者世帯の貧困率も高いということが考えられる。では、どうして高齢者世帯が一番貧困の割合が大きいのだろうか。それは高齢者の最終学歴が時代的背景から低位学歴が多いこと、加えて年金収入が低いことや無年金率が高いことが考えられる。

図2 2020年生活保護世帯類型別構成割合



（出所）厚生労働省（2021b）より筆者作成。

表3はある市における世帯類別生活保護の被保護者の低位学歴率を表したものの一部である。高齢者世帯をみると中卒率は約74%、高校中退率は約5%となっている。中卒率及び高校中退率の合計を低位学歴率とすると、生活保護の被保護者における高齢者世帯の低位学歴率は約79%である。このことから高齢者における生活保護の被保護者は低位学歴の者が多いことがわかる。次に表4をみると、1970年における最終学歴が小中学校卒の者が約57%、2010年においては約15%となっている。1970年から2010年にかけて約42%減少している。1970年の最終学歴において小中学校卒が多いということは、2021年現在の高齢者は小中学校卒が最終学歴の者が多いということになる。

1970年において最終学歴が小中学校卒に多い理由としては、この時代が高度経済成長期だっ

⁵⁶ 厚生労働省（2021b）。

たことが挙げられる。製造業が中心であったため、後期中等教育や高等教育が必要でなかったと考えられる。就職先がたくさんあったため、高卒や大卒といった学歴は必要なかったのだろう。2021 年現在の日本はグローバル化とサービス経済化が進んだ社会である。企業の求人には、高校卒や大学卒などの条件が付けられていることが多く、学歴は給料に大きく影響している。最終学歴が小中学校卒の場合は、働くことができて非正規雇用などで少ない給料の仕事をするようになることが多いだろう。1970 年当時においても働くことには困らなかったとしても、最終学歴が小中学校卒だったために給料が少なかったことが考えられる。給料が少ないために老後の資金を十分に貯蓄することができずに、結果生活費を得るために生活保護の被保護者となり、給付を受けているといえるだろう。

次に高齢者の貧困と年金制度の関係について考えていく。初めに年金制度について説明をしていく。2021 年現在の日本の年金制度は、国民年金（基礎年金）と厚生年金の 2 つがある。国民年金は、20 歳以上 60 歳までのすべての国民を被保険者とし、65 歳から給付される年金で、保険料は定額で所得に応じて減免される⁵⁷。他方、厚生年金は、適用事務所に使用される者が対象で、基本的に、年収 130 万円以上、勤務時間・勤務日数がともに一般社員の 4 分の 3 以上で、かつ雇用契約期間が 2 カ月以上であれば、パートタイマーや派遣労働者等の非正規社員も被保険者とするのが妥当とされている⁵⁸。生活保護の被保護者の割合が大きい高齢者世帯は、これらの年金を受け取っている年金世代である。つまり、高齢者に貧困がある要因として年金世代であるにもかかわらず、年金を受け取っていない無年金者及び低年金者が存在することが考えられる。では、なぜ無年金者が存在するのだろうか。それは、2021 年現在の高齢者の中に皆年金制度が導入される前の時代の人達がいるためだと考えられる。公的年金の始まりである、労働者年金保険法の制定は 1942 年に行われた。その後、19 年後の 1961 年に国民年金制度（国民皆年金）の体制が始まった。つまり、1961 年よりも前に働いていた人達は国民年金保険料を納付せずに無年金者になった可能性がある。道中隆の研究によると⁵⁹、ある市における生活保護の被保護者の約半分が無年金者であり、その内の約 92%が中卒・高校中退であった。加えて、中卒・高校中退の平均年金受給月額約 4 万 9000 円、高校卒業以上が約 6 万 6000 円となっており、最終学歴で大きく差があることがわかる。

これらのことから、生活保護の被保護者において高齢者世帯の割合が約半分である理由が、低位学歴が多いこと、年金収入が少ない、または無年金であることだとわかる。無年金者の多くが低位学歴で占められており、年金を受給できても低位学歴であるために年金受給額が少なくなる。そのため、それを補うために高齢者が生活保護の被保護者となるのだろう。

⁵⁷ 鎮目（2020）p. 24.

⁵⁸ 鎮目（2020）p. 24.

⁵⁹ 生活保護と日本型ワーキングプア（2009）の著者.

表3 A市自治体の世帯類型別実態調査

	学歴		
	低位学歴率	中卒率	高校中退率
高齢世帯	79.12	73.63	5.49
母子世帯	66.04	38.68	27.36

（出所）道中（2009）p.55 図表2-2より抜粋。

表4 年別最終学歴別割合

1970年	小中学校卒	57.24
	高校卒	33.34
	短大・高専卒	4.13
	大学卒	5.23
2010年	小中学校卒	15.19
	高校卒	37.54
	短大・高専卒	11.96
	大学卒	16.07

（出所）総務省統計局『昭和45年国勢調査結果』、『平成22年国勢調査結果』より筆者作成。

母子世帯の貧困

日本での貧困としてイメージできるものの一つとして1人親世帯が考えられる。第1節で1人親世帯の相対的貧困率が48.1%であり、2人に1人ということを示した。1人親世帯の多くが母子世帯であったことから、相対的貧困に陥っている1人親世帯の多くも母子世帯であることが考えられる。どのようにして母子世帯の人達は貧困に陥ってしまうのだろうか。学生時代の出産・妊娠による高校の中退、子育てと仕事の両立の難しさが考えられる。

表3をみると母子世帯の高校中退率は27.36%と高齢者世帯と比較して大きな差がある。このことから母子世帯は高校生時代に高校を中退する理由があった者が多く存在することがわかる。中退の理由として、いじめや留年等によつての自主退学が考えられるが、高校生時代の妊娠や出産も理由として考えられる。

表5は、ある市における生活保護の被保護母子世帯の最終学歴別10代出産の実数と割合を表したものである。この表から被保護母子世帯全体における10代出産の割合は約26.4%であることがわかる。このことから学生時代の妊娠・出産は母子世帯が貧困に陥る理由の1つであるといえる。被保護母子世帯の10代出産の割合をみると、中卒で46.43%、高校中退で39.29%であり、低位学歴率は85.72という高い比率であることがわかる。このことから10代での妊娠・出産というのは、就学することを困難にする要因といえる。

表 5 最終学歴別被保護母子世帯及び 10 代出産

	母子世帯全体		10 代出産	
	実数	構成%	実数	構成%
中卒	41	38.68	13	46.43
高校中退	29	27.36	11	39.29
高卒以上	36	33.96	4	14.28
合計	106	100	28	100

(出所) 道中隆 (2009) p. 61 図表 2-6 より抜粋。

第 4 節 生活保護制度のあり方と貧困対策

4.1 非正規労働によるワーキングプアの対策

労働分野の規制緩和による非正規労働者の増加の解決策を考えていく。まず労働者派遣法などの規制緩和が行われた法律の規制を強めることは難しいといえる。企業は、安価で雇える非正規雇用労働者によって人材を補っていることが多い。規制を強めることで企業に大きな損失を与えてしまう可能性がある。

加えて、非正規雇用で働く理由として自分の都合の良い時間に働きたいからが一番多かったことから、規制を強めてしまうことで労働者にも失業などの損失が出ることもあると考えられる⁶⁰。そのため、非正規の雇用の規制、極端にいうと非正規雇用をなくしてしまうようなことは解決策にならないということが考えられる。

そこで解決策として、最低賃金の引き上げが考えられる。最低賃金は都道府県ごとに定められており、2021 年度の最低賃金の全国平均は 1 時間当たり 930 円である⁶¹。最低賃金を引き上げることで、非正規雇用であっても収入の増加が見込める。年間の収入が生活保護基準以上である場合には、非正規雇用労働であっても生活することに不足はない。企業からすると賃金の引き上げに伴う人件費の増加が考えられるが、これまで生産性が年々上昇していたことを考えると 2021 年現在以降も生産性が上昇することが考えられる⁶²。IT 革命により 90 年代以降は社会が大きく変化した。このことから、今後かなりのスピードで成長していくことが予測される。生産性が上昇することは、設備などの投資に対する利益率が上昇することにつながる。そのため、賃金を上昇させたとしても企業にとって大きな損失が出る可能性も低いといえる。したがって、最低賃金を上昇させることで非正規雇用労働者の貧困を解決することができると考えられる。

⁶⁰ 総務省統計局 (2021) .

⁶¹ 厚生労働省『地域別最低賃金の全国一覧』.

⁶² 日本生産性本部 (2021) .

4.2 国による社会保障費の負担

社会保障費の抑制の問題点の解決策を考えていく。医療費の負担や介護に営利目的の企業が参入したことで利用者の自己負担が増加した。自己負担が増加したことで生活費が少なくなり貧困になっている人もいる。そのため解決策として、国が社会保障費の全額負担をすることが考えられる。医療保険や介護保険の被保険者は、それぞれ利用した際の費用を全額保険で負担できるようにすることで、保険料を払っていれば生活費からお金を出すことがなくなる。加えて、生活保護費の負担も全額、国で負担した方が良いと考えられる。要保護者の多い地域では、地方自治体の財源のうち多くを生活保護費として充てることになる。財源が厳しくなると、生活保護費をこれ以上増加したくないと思い生活保護を地域の住民に認知されにくくすることや申請をより厳しく審査し通過させない可能性が考えられる。社会保障費を国が全額負担することで、自治体の負担が減り、審査を基準通りに妥当に行い、地域住民に生活保護の存在を周知させることにもデメリットがなくなる。生活保護を受給することで少なくともワーキングプアの状態からは脱することができる。国の財政負担が大きくなるが、貧困状態にある日本国民を無視し続けた場合、貧困の規模が拡大し、将来的に日本の財政に大きな影響を与えることになると思われる。長い目でみると、貧困状態にある人を救済することは、日本の社会にとっても経済にとっても望ましいことである。

4.3 捕捉率の低さ

2.4で日本の生活保護の捕捉率が所得のみで考えた場合は15.3%であり、資産を考慮した場合は32.1%であることがわかった。データの範囲が大きいため、ここでは約20%が日本における生活保護の捕捉率とする。この場合、日本では80%もの人が生活保護を受けられるにもかかわらず受けていないことになる。これでは、生活保護が正しく機能しているとはいえない。日本の貧困問題を解決するにはこの捕捉率の低さを解決する必要があるだろう。

では、なぜ日本の生活保護の捕捉率は低いのだろうか。理由として3つ考えられる。1つ目は、生活保護制度を知らずに貧しい生活をしていることが考えられる。制度そのものを知らない人や申請の基準を知らない人が生活保護を受けずに生活をしていると思われる。2つ目は、申請が厳しいことが考えられる。生活保護は国民の税金で行っているため、審査がとても厳しい。貯金や資産を持っている場合には申請が通らないため手放したくない資産があると生活保護を受けることができない。3つ目は、世間の厳しい目を気にしていることが考えられる。税金を受け取って生活をしているため、納税者から厳しい批判が出ることもある。そのことに恐れて申請をせずに貧困なまま生活をしていると思われる。この3つが捕捉率の低さの原因であると考えられる。

4.4 捕捉率を高めることによる貧困の減少

捕捉率を高めるために必要なこととして、生活保護の認知度を上げることが考えられる。生活保護のことを知っていてもどうすればいいのかわからない人もいると思われる。生活保護は申請をしなければ受給できないので、生活保護の申請の仕方などを知る必要はある。方法としては、学校の授業で生活保護制度について取り扱うことが挙げられる。子供が生活保護制度について知ること、その子の親に伝わることもある。加えて、その子が将来、貧困状態になってもどうすればいいのかわっているのでワーキングプアなどの不安定な状態になりにくくなることが考えられる。生活保護は日本における最後のセーフティーネットという大きな役割である。どのような方法であっても生活保護制度について知ることが大事なので、知る機会を増やす必要があるだろう。

社会からの厳しい批判による捕捉率の低下の対策として、就労第一主義の考え方を導入し社会に認知してもらうことが考えられる。

スウェーデンでは、社会扶助は他政策等の利用が優先され、自助努力や就労自立が強く求められており扶助支給の要件は極めて厳しく設定されている⁶³。イギリスの公的扶助は、稼働能力がある者に求職者手当を支給する、低所得者には補助的に給付をすることから就労による自立が求められるなど、就労支援をサポートする役割である⁶⁴。これらのことからスウェーデンとイギリスの共通点として、就労による自立に力を入れていることがわかった。

日本においても生活困窮者自立支援制度という困窮者に就労支援を行う制度が存在する。2017年度に自立支援制度の自立相談支援事業と生活保護の被保護者就労支援事業の「一体的実施」をしている自治体は全体の54.7%であった⁶⁵。このことから生活保護の被保護者と就労を希望している人達は共通する者が多いことがわかる。したがって、稼働年齢層でない高齢者層を除く層には生活保護として、あるいはその前に就労支援に力を入れて支援することが望ましいと考えられる。具体的には、イギリスのように公的扶助は就労支援をサポートする役割とし、障害者や高齢者に対しては年金などのその他の制度で生活を支援すれば良いと考えられる。就労第一主義の考え方を示すことで、世間的に厳しい目でみられることが少しは緩和されると思われる。

おわりに

生活保護制度というセーフティーネットがあるにもかかわらず、最低生活費以下で生活する人がいるため正しく機能しているとはいえない。

本稿では、貧困が何かを踏まえた上でワーキングプアの増加の原因や背景について分析し、貧

⁶³ 岩名（2013）p. 226.

⁶⁴ 所（2013）p. 194.

⁶⁵ 岩永（2018）p. 206.

困を減らすために必要なこと、生活保護制度を正しく機能させるための課題について考察してきた。

非正規労働や社会保障費の自己負担によりワーキングプアが増加した。最低生活費以下で生活をしている人がいるにもかかわらず日本の生活保護の捕捉率は低い。必要としている人に生活保護を給付できるようになることが望ましい。

生活保護を正しく機能させるためには、捕捉率を増加させる必要がある。そのために、生活保護制度を学校の授業で学ぶ機会を設けること、就労支援の側面を強くすることで生活保護の社会の認識を変える必要があるだろう。

参考文献

- ・岩名(宮寺) 由佳 (2013)「スウェーデンの社会扶助受給者と今日的課題」, 埋橋孝文編『生活保護』ミネルヴァ書房.
- ・岩永理恵ほか (2018)『生活保護と貧困対策その可能性と未来を拓く』有斐閣ストゥディア.
- ・金森久雄ほか編 (2013)『経済辞典』第5版, 有斐閣.
- ・栗田康之ほか (2020)「日本経済の歩み」, SGCIME 編『現代経済の解説: グローバル資本主義と日本経済』御茶の水書房.
- ・駒村康平 (2007)「ワーキングプア・ボーダーライン層と生活保護制度改革の動向」, 『日本労働研究雑誌. 2007年(6月)(563)』労働政策研究・研修機構,
<https://www.jil.go.jp/institute/zassi/backnumber/2007/06/pdf/048-060.pdf>
- ・鎮目真人 (2020)「年金: どうする老後の貧困」, 埋橋孝文編『どうする日本の福祉政策』ミネルヴァ書房.
- ・朱珉 (2020)「戦後日本の貧困政策の対象変遷: 1950年代から1990年代までの厚生白書を中心に」, 『経済学論纂(中央大学)』中央大学経済学研究会,
https://chuo-repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=12503&item_no=1&page_id=13&block_id=21
- ・相馬直子 (2019)「少子高齢化と社会政策」, 横浜国立大学経済学部テキスト・プロジェクトチーム編『ゼロからはじめる経済入門: 経済学への招待』有斐閣.
- ・田中史郎 (2020)「労働と格差をめぐる現状と課題」, SGCIME 編『現代経済の解説: グローバル資本主義と日本経済』御茶の水書房.
- ・所道彦 (2013)「イギリスの公的扶助制度の展開と課題」, 埋橋孝文編『生活保護』ミネルヴァ書房.
- ・埋橋孝文 (2013)「生活保護をどのように捉えるべきか」, 埋橋孝文編『生活保護』ミネルヴァ書房.

- ・道中隆（2009）『生活保護と日本型ワーキングプア：貧困の固定化と世代間継承』ミネルヴァ書房.
- ・毛利妃音（2013）「ワーキングプアと非正規雇用労働者の実態と変遷」,『金城学院大学大学院文学研究科論集』金城学院大学,
https://kinjo.repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=563&item_no=1&page_id=13&block_id=17
- ・厚生労働省（2010）『生活保護基準未満の低所得世帯数の推計について』,
<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2010/04/dl/s0409-2d.pdf>
- ・厚生労働省（2019a）『最低限度の生活に関する検討』,
<https://www.mhlw.go.jp/content/12002000/000520469.pdf>
- ・厚生労働省（2019b）『生活保護制度の概要等について』,
<https://www.mhlw.go.jp/content/12002000/000488808.pdf>
- ・厚生労働省（2020）『2019 年 国民生活基礎調査の概況』,
<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa19/index.html>
- ・厚生労働省（2021a）『生活保護制度における生活扶助基準額の算出方法（令和 3 年 4 月）』,
<https://www.mhlw.go.jp/content/000776372.pdf>
- ・厚生労働省（2021b）『被保護者調査（令和 2 年 10 月分概数）』,
<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hihogosya/m2020/10.html>
- ・厚生労働省『生活保護制度』,
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatuongo/index.html
- ・厚生労働省『地域別最低賃金の全国一覧』,
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/roudoukijun/minimumchiran/
- ・厚生労働省社会・援護局保護課（2010）『生活保護基準未満の低所得世帯数の推計について』,
<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2010/04/dl/s0409-2d.pdf>
- ・政府統計の総合窓口（e-Stat）（2010）『平成 22 年国勢調査産業等基本集計（労働力状態、就業者の産業など）全国結果』,
https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&query=%E5%B9%B3%E6%88%9022%E5%B9%B4%E5%9B%BD%E5%8B%A2%E8%AA%BF%E6%9F%BB%E3%80%80%E7%94%A3%E6%A5%AD%E7%AD%89%E5%9F%BA%E6%9C%AC%E9%9B%86%E8%A8%88&layout=dataset&stat_infid=000012989686&metadata=1&data=1
- ・政府統計の総合窓口（e-Stat）（2014）『昭和 45 年国勢調査 最終卒業学校の種類（5 区分）』,
https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200521&tstat=000001037125&cycle=0&tclass1=000001037132&stat_infid=000007914975&result_page=1&tclass2val=0
- ・総務省統計局（2021）『労働力調査（詳細集計）2020 年（令和 2 年）平均』,
https://www.stat.go.jp/data/roudou/sokuhou/nen/dt/pdf/index1.pdf?_fsi=F5lkW5oO
- ・総務省統計局『国勢調査からわかったこと』,

<https://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/users-g/wakatta.html#jump2>

- ・日本生産性本部（2021）『日本の労働生産性の推移』,

https://www.jpc-net.jp/research/assets/pdf/JAMP02_20210323.pdf