

国民生活と生活保護

杉村 宏(스기무라 히로시, 法政大學)

1. 生活困難の現実と生活保護の動向

(1) 生活困難の深化

一般の国民にとっては、生活保護という言葉自体なじみの薄いものであり、またその制度や行政も自分の生活とは次元の違う問題と考え勝ちである。たしかに生活保護を受けている人々は、国民の100人に1人程度であり、地域社会の中でひっそりと生活しているから、目立たない存在でありメジャーな問題ではない。しかしながら、長期にわたる大企業本位のリストラやそれに伴う失業の深刻化、中小零細企業の倒産の長期化、安定的な雇用形態と賃金体系の解体と流動化などより、雇用労働者層の生活困難はかつてないほど深刻な状況にある。

さらに年金や健康保険の空洞化に象徴される社会保障全般に対する信頼性の揺らぎなどにより、私たちの生活はその基盤から不安定化しており、日々の生活不安の増大と将来見通しの不透明な時代を過ごしている。

したがって、生活保護制度は自分にとっては無縁であると思っていた人々でも、生活悪化がいきに進み、突然生活保護を受けなければならない状態に陥る人々も、近年目立って増えている。決して生活保護制度は国民生活にとって縁遠い問題ではないのである。

(2) 増え続ける生活保護

臨調行革以来の「福祉見直し」政策は、財政硬直化の責任をあたかも社会福祉予算の膨張にあるかのように描き出すことによって、社会福祉・社会保障予算の圧縮に明け暮れし、国民に犠牲と負担を押しつけてきた。社会保険の分野では、保険料の相次ぐ引き上げと給付の引き下げ、自己負担の拡大がどの領域でも進み、それが国民の「年金離れ」や国保料滞納問題などの直接的原因になっている。

1980年代半ば以降の生活保護行政もその例外ではなく、生活困窮者を生活保護制度に受け入れない

「水際作戦」と生活保護者に打ち切りを強制する「追い出し作戦」を組み合わせ、保護引き締め政策が10年以上にわたって強行された。(大友, 2001)

この結果、生活保護層は1990年代後半まで減り続け、逆にホームレスと呼ばれる路上生活者が大都市を中心にして大量に出現することとなった。また後にも触れるが、生活保護行政のこのような強引な取り扱いを告発する生活保護裁判も各地でおこされるようになった。

先に見た国民の生活困難の増大は、生活保護引き締め政策の中にありながらも、1990年代の後半から生活保護を増加させることとなった(表1)。とくに2000年以降の増加は急激で、いかに国民生活が危機的な状況に陥っているかを鮮明に示している。

このような中で社会福祉改革の締めくくりとして生活保護改革が現在俎上に上っているが、何が課題かを考えるとともに、改めて生活保護の社会保障制度における位置と国民生活とのかかわりについて検証し、生存権保障の重要性を再確認したい。

2. 社会保障における生活保護

(1) 生活保護制度の役割

生活保護改革の課題を検討するにあたって、生活保護制度の役割を確認しておこう。

どの国でも生活困窮者を救済する制度を持っているが、先進国では近代化の過程で貧困者の救済を社会的責任で行う「公的救護義務」という考え方が確立し、この考え方に基づいて公的扶助制度を整備してきた。

生活保護制度もわが国の公的扶助の中心的制度であり、その役割は主に次の3つである。

① 生活困窮者の最低限度の生活を無差別平等に保障する制度

生活に困窮した人や世帯が、最低生活を維持するための最善の努力をしてもなお困難な場合に、公費によって最低生活保障を行う制度であり、すべての国民は資力調査を受けることを条件に、一定の要件を満たしていれば、誰でも無差別平等に利用できる制度ある。

② 生活困窮者の自立を支援する制度

法律の目的に「自立助長」ということが掲げられているが、今日的な課題としては自立支援ということである。生活保護制度は最低生活を自力で維持できない限り保護を行う期間を限定するものではないが、この制度を利用してできるだけ早く社会の一員として普通の生活が維持できるように、自立を支援する制度でもあり、この点を明記していることは日本の公的扶助の特徴のひとつである。

③ 国民的最低限（ナショナルミニマム）保障の制度

生活保護制度は、社会保障制度の一翼を担う制度であり、しかも社会保険制度などがうまく機能しない場合に、それを補完し国民的最低限を保障することによって、生活困窮者の生活を守る制度である。したがって最後のセーフティネットとも呼ばれるが、国民的最低限を保障する機能を持っているために、さらに重要な役割を果たしていると考えられる。

すなわち労働者の賃金の最低限を保障する最低賃金制、年金の最低限を保障する基礎年金、社会福祉施設などの最低基準など、およそ国民生活の最低限保障にかかわる諸制度と密接に関連しているということである。

以上に示した通り、生活保護制度は私たちが考えているよりはるかに深く私たちの生活にかかる、身近な存在なのである。しかも生活保護制度の社会保障における位置と役割はこれだけにとどまらず、社会保障の理念に深く関わっていると考えられる。

(2) 社会保険と公的扶助の統合

社会保障は、社会保険と公的扶助の統合した形態であるという考え方をはっきりと打ち出し、各国の戦後復興計画に影響を与えた文書に、1942年のILOの「社会保障への途」がある。

社会保険は、保険料を拠出することを条件に、「生活上の事故」にあったときに給付を受ける制度であり、公的扶助は拠出をしない代わりに困窮であることを証明するための資力調査を受けることを条件に、公費による給付を受ける制度である。元は民間保険と救貧法というまったく異なる制度から発展してきたものであるから水と油ほど違うが、それを統合するということはどういうことであろうか。

社会保険は拠出という義務を果たしているから、給付を「権利」として受け取ると考えやすく、社会保障の権利性の側面に貢献している。一方公的扶助は、資力調査は条件にするが、拠出や負担をしているかどうかに関係なく、ニーズに応じた給付を無差別平等に行う制度であり、先にも書いたようにナショナルミニマム保障という側面が強い。

イギリスではすでに第2次世界大戦前に、公的扶助と社会保険を実質的に統合した形態と考えられる失業扶助や補足年金という制度を発足させている。(杉村, 2002)

失業扶助は失業保険が保険料の拠出を条件としているのに対して、失業が長期にわたり保険料が支払えない失業者に対して、資力調査で貧困状態にあることを立証することによって失業手当を給付する制度であった。また補足年金は、公的扶助の最低生活費の水準に達しない年金しかもらっていない高齢者に、年金額が最低生活費と比較して不足する分を、公的扶助として給付する制度である。ただし救貧法の影響で公的扶助を受けたがらない高齢者に配慮して、公的扶助という言葉を使わずに補足年金としたのである。

いずれの制度も公的扶助が変化した形態であるが、「上から保護を与える」形態から、権利としてう

けるという面が強まっていることがわかる。

戦前の日本ではこのような制度はできなかったが、戦後における社会保障は、ナショナルミニマムの無差別平等保障を理念とすることによって発展してきたと考えられる。日本の場合について、国民皆保険皆年金制度を例にこの点を検証したい。

(3) 皆保険皆年金と生活保護

1960年を前後して国民健康保険制度の全面改正と国民年金制度の成立が図られた。それまで健康保険や年金制度の枠外に置かれていた人々のすべてを包括する制度であったために、皆保険皆年金制度と呼ばれるようになった。

すべての人々をこれらの社会保険に包摂するということは、社会保険としての大転換を意味する。なぜならばそれまで社会保険の枠外に置かれた人々の多くは農民をはじめとする自営業層であったが、それだけではなく収入を得ていない人、たとえば専業主婦であり、失業者、高齢や障害のために働けないなどの無職の人々なども、この社会保険の対象となることを意味した。当然保険料を拠出したくとも、支払えない人々のいることを前提に、国民皆保険皆年金は運営・実施しなげばならなかった。

保険料の減免などの措置を講ずるとともに、たとえ保険料を払っていても無条件で保険証や年金手帳を交付しなければならない。国と地方自治体はこの社会保険を安定的に運営するためには、かなり思い切った租税の投入を必要とした。このようにして成立した皆保険皆年金体制は、医療や年金のナショナル・ミニマムを無差別平等に保障する、社会保障の理念を実現するものであった。

すなわち医療を受けるとか、高齢や障害などのために稼働収入がない場合の生活費の保障など、「いのちとくらし」に直結する社会保障の給付は、その人が保険料の負担の能力があるかどうか、拠出をしているかどうかにかかわらず、ニーズに応じて平等に給付することになった。したがって保険料の負担能力がない人の分は租税によって補填しているわけであろうから、その部分を見ると公的扶助と変わらないことになる。つまり社会保険という形態の中に公的扶助を部分的に融合して、皆保険皆年金は成立している。(杉村, 2004)

しかしながら生活保護を受給する人々も国民健康保険に加入して保険給付を受けることは、保険者である市町村の負担があまりに大きくなるということで、例外措置として生活保護を受けている間は、国民健康保険の被保険者ではなく生活保護の医療扶助で対応することとなった。だから生活保護制度は社会保険である国民健康保険の役割の一部を肩代わりしていて、生活保護制度が主に「所得」の最低限保障を通じてナショナルミニマムを実現する制度であるにもかかわらず、生活保護費の60%は「医療」費に当てられており、国民健康保険を下支えしていると言える。

この例からもわかるように、公的扶助と社会保険の境目は私たちが考えているほどはっきりしたものではないのである。

3. 生存権保障としての生活保護

生活保護制度が以上で見たように、社会保障における重要な役割を担うことを通じて、憲法が保障する生存権を守る制度であることが確認できる。ここでは生存権という視点にたって生活保護の課題と現在進められている生活保護改革をめぐる問題点を検討する。

(1) 生活保護の的確性

日本の生活保護受給者（社会福祉改革の用語法に従えば「利用者」ということになる）は、国民の1%程度に過ぎないが、この割合（保護率）は先進国の中では際立って少ない。各国の公的扶助制度はかなりその国の社会保障における位置づけが異なっているため一概に比較することは難しいが、日本に似た制度のイギリスの場合でも公的扶助の利用者は19%程度（唐鎌, 2000）であり、日本はOECD諸国の中で、その保護率が最も低い国のグループに属している。

しかもさらに問題なのは、日本では生活保護を受ける必要のある人が少ないから、受けている人も少ないのではなく、すでに触れたように保護引き締め政策を長期にしかも厳しく続けたことにより、受ける必要があるにもかかわらず多くの人々が受けていないという点にある。

公的扶助が国民の生存権を的確に保障しているかどうかは、国民の中のどれだけの人が受けているかという比率だけではわからない。

生活に困窮していて公的扶助による保護を必要としている人（要保護者）がどれくらいいるか、そのうちどれだけの人々が実際に公的扶助の給付を受けている（被保護者）か、が問題になる。

この指標は *take-up-rate*（受給率または捕捉率と呼ばれている）であるが、この受給率が100%に近づくほど公的扶助は適切に実施されていることになり、比率が低くなるほど保護から漏れている人々が多いということになる。しかもこの受給率を算定するための前提として、要保護者がどれだけいるか把握されていなければならない。

日本では1953年以降、かつての厚生省が生活保護基準すれすれかそれ以下の消費水準にある世帯を「低消費水準世帯」として推計していたが、この世帯群の世帯構成員は要保護者と考えることができる。この推計値は厚生行政基礎調査（現国民生活基礎調査）の中で公表されていたが、1960年代初めに打ち切られてからは、公式に要保護者数が発表されていないために、受給率を公式統計に基づいて算定することができない状況にある。

研究者が国民生活基礎調査などを利用して要保護者数の推計を行い受給率の算出をしているが、推計方法の違いによって、15%~40%程度とばらつきがある。仮に最も高い推計値と比較しても、先進国の中で最低水準のグループに属することになる。因みにイギリスにおける所得補助の捕捉率は給付ベースで88%~92%である。（山田, 1999）

生存権の無差別平等保障を掲げながら、生活保護を必要としている人々の多くを制度から排除し、ホームレスや自殺者を増大させている現状を変えることが、生活保護改革の中心課題でなければならず、そのためにはなぜ受給率が国際的な比較で見ても極端に低くおさえられているのかが問われなければならない。

(2) 生活保護改善の視点

2004年3月16日に、最高裁で生活保護裁判に関する画期的な判決が出された。生活保護費の一部を子どもの進学のための学資保険を積み立て、その返戻金を学費に充てることができるかどうかをめぐる争われた裁判で、最高裁は、高校に進学することは子どもが自立するためにも大切で生活保護の目的に反しないとした。その上で保険に加入して保険料を支払うことも返戻金を受け取ることも問題ないとし、返戻金を収入認定し生活保護費を減額した福祉事務所の決定は誤りであるという判断を示した。この判決は現在の生活保護制度とその運用上の問題点を浮き彫りにしているといえる。

第1に制度上の問題として、生活保護はすでに述べたように資力調査を条件に、要件を満たしていれば受けることができる制度であるが、日本の場合、この資力調査の要件も方法も厳しすぎて、保護を利用しようとする人々に屈辱感を与えることが多いという問題がある。

生活保護を受けるための要件として、活用できる資産、能力を活用し、扶養義務者の援助が可能ならばそれも活用するなど、あらゆる努力をしてもなお最低生活が維持できない場合に保護することになっており、①活用すべき資産として預金、貴金属、自動車、現に最低生活を維持するために利用している以外の土地建物などがあり、②能力の活用としては義務教育以上の15歳～65歳までを稼働年齢層として、働くことのできない傷病・障害、保育のために稼働できない場合以外は、原則として稼働収入をあげることでとされている。

このため、生活保護の教育扶助は義務教育費だけが対象であり、高校進学中の子どもの生活扶助は支給対象となるが、学費は自己責任に負かされている。預金はお墓代など例外的なものを除いて保有は認められず、生活に当てるべき収入とみなされる。

生存権保障の視点から見れば、今日高校進学率が95%以上に達しており、高校で就学することは社会常識になっているにもかかわらず制度的に認められていないし、まったく預金なしに社会生活を営むことなど現実には不可能である。

健康で文化的な最低限を保障するとしながら、社会の動きに大きく取り残されている点こそまず改善すべきであり、生活保護裁判の判決もそのことを指摘している。

さらに扶養義務者の扶養についても、明治以来の民法の規定をそのまま適用しているために、扶養の可能性を調査できる範囲が、祖父母や孫、いとこや甥姪などまでにおよぶなどといった、およそ現代社会の家族親族関係を無視した規定になっている。現代の社会常識に照らして生存権保障の内容にふさわしい制度改善が必要な所以である。

第2に運用上の問題として、生活保護の申請に訪れたにもかかわらず申請書を交付しないとか、申請を受ける際に何の根拠もないのに、「〇月〇日までに辞退する」という念書を取ったりする、いわゆる「水際作戦」など違法な運用が一部の福祉事務所でされている問題である。

ホームレスと呼ばれる路上生活者の保護についても、住所がないか明らかでない要保護者の場合、その人の所在地を所管する福祉事務所が行うことが法律で定められているにもかかわらず、住所がないという理由で追い返すということが多発しており、これも各地の訴訟で行政の違法性が指摘されている。

また母子世帯の母親がパートなどで働いて収入を得るようになると、最低生活水準以下の収入しかないにもかかわらず、辞退届けを書くことを強要して保護を廃止するなどの不適切な指導が行なわれることもある。

生活保護事務を行なう福祉事務所が、なぜこのような違法な運用を行うのかといえば、生活保護行政が「適正化政策」行政として長期にわたって行なわれてきており、その路線上での上級庁による厳しい監査がおこなわれてきたからである。さらにまた、法定化されていた社会福祉主事配置基準の緩和に伴う職員不足による多忙化、短期間の人事異動による職能の専門性の希薄化などが複合し、生存権視点に立った行政が行なわれにくくなってきたからである。

とくに地方自治体の財政難は深刻で、生活保護を含む社会福祉費の抑制などが、こうした動きに拍車をかけており、生活保護だけの問題ではなく自治体行政全体を改善する取り組みと連携して行なう必要のある問題である。

4. 生存権をめぐる2つの道

(1) 生活保護費削減の背景

2004年2月、政府は地方分権化に伴う「三位一体」改革と称して、次年度予算で1兆円の削減をめざす国庫補助の抑制策を打ち出した。生活保護費に関しては、これまでの4分の3(75%)の補助率を3分の2(66.7%)に圧縮することを突如提案した。結果的には、あまりに唐突であったために自治体や地方議会の強い反発にあい、2004年度は見送ることにしたが、ここには重大な論点が含まれている。

これまでに生活保護の国庫負担を削減しようとしたことは今回を含めて3度あったが、そのいずれも極めて似かよった社会情勢の下で画策されたものであった。

第1回目は1954年度の予算編成に際して、国庫補助率80%を50%にするというものであった。朝鮮戦争特需が消滅し、その戦後不況の中で超緊縮予算を編成しなければならなかったが、この年にM S A協定に基づく自衛隊が発足し、新たに防衛予算を計上する必要があるため、社会保障費の中でもっとも大きな割合を占めていた生活保護費を大幅に削減して防衛費を捻出しようとしたのである。

第2回目は1984年の中曽根内閣時に、国庫負担一律10%カット方針に基づいて3年間70%に削減された時期である。このとき初めて有事立法の検討に着手することを閣議決定し、防衛費1%枠にとられないで中期防衛力整備計画を策定することを鮮明にした年である。

そして第3回目の今回、象徴的であったのは、生活保護費等の国庫補助削減を報じる同じ紙面に、憲法の規定を犯して強行した戦後初の自衛隊のイラク派兵の記事があったことである。

生活保護をはじめとする社会保障費は、常に軍事費との関係で削減を強いられるということであるが、それが生活保護費の削減に象徴的に現れていると見るべきである。

(2) 生存権は平和の試金石

しかしなぜ生活保護費の削減なのか。ここに、生存権保障が戦争政策と相容れないからこそ生じる抜き差し難い矛盾があり、この点こそ生活保護の理解にとって重要な点である。

生存権とは簡単に言えば「人間らしく生きる権利」であるが、この権利をめぐる戦争と平和の問題が対峙していると考えられる。「人間らしく生きる」権利をすべての人々に保障する生活保護法は、すでに述べたとおり生存権保障法であるが、戦争政策を推進しようとするものにとっては生存権ほど邪魔な存在はないのである。戦争政策は生存権を否定することによって成り立つものであり、そのことによってかろうじて戦争を正当化することができる。

第2次世界大戦によってこの地球上で何千万人という人々の命を犠牲にし、多くの障害者、病人、孤児、母子世帯等を生み出し、多くの民衆が貧困のどん底を経験した。

二度とあのような戦争を繰り返さないためには、武力ではなく外交と対話によって解決するために国際連合を創設すること、人々の人間らしく生きる権利を踏みにじられないように、生存権を確立しそれに基づいた福祉国家を建設すること、これが世界の民衆を巻き込んだ「戦後合意」の中心点であった。

今、日本はこの「戦後合意」を反故にし、生存権を否定して戦争政策を推し進めるのか、それとも戦争政策に反対し、生存権保障を確固たるものにするのか、その岐路に立たされている。

生活保護制度を、文字通り生存権を守るシステムとして国民にもっと利用しやすい制度にし、又この制度を利用することによってできるだけ早く生活の立て直しを図り、すべての人々が「ともに生きる」社会をめざす方向は、戦争政策に反対する運動の一翼を担っているのである。

生活保護に対する偏見や差別を助長することは、生存権を否定し、戦争政策を推し進める勢力を勢いづかせることになる。

生活保護制度を改善することは、国民的最低限を改善し底上げすることに他ならないから、賃金、年金、社会福祉などの最低限を改善し、勤労者全体の生活の質を改善することにつながっているが、同時に戦争政策に反対し平和を守ることもつながっている。

参考文献

- 大友信勝著「公的扶助の展開」(2001, 旬報社)
- 唐鎌直義著「イギリスにおける公的扶助の歴史」, 川上昌子編『公的扶助論』(2002, 光生館, 所収)
- 山田篤裕著「所得補助・社会基金」, 武川正吾・塩野谷祐一編『先進国の社会保障 1, イギリス』(1999, 東大出版会, 所収)
- 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)
- 杉村 宏著「日本における貧困と社会的排除」, 『教育福祉研究』No.10, (2004, 北海道大学大学院教育学研究科)

表1 被保護人員・保護率の推移

	保護人員	保護率
	1か月平均	(人口千対)
	人	%
昭和 40 年度	1,598,821	16.3
50	1,349,230	12.1
60	1,431,117	11.8
61	1,348,163	11.1
62	1,266,126	10.4
63	1,176,258	9.6
平成元年度	1,099,520	8.9
2	1,014,842	8.2
3	946,374	7.6
4	898,499	7.2
5	883,112	7.1
6	884,912	7.1
7	882,229	7.0
8	887,450	7.1
9	905,589	7.2
10	946,994	7.5
11	1,004,472	7.9
12	1,072,241	8.4
13	1,148,088	9.0

資料：厚生労働省大臣官房統計情報部

「社会福行政業務報告」平成 13 年度

국민생활과 생활보호

杉村 宏(스기무라 히로시, 法政大學)

1. 생활 곤란의 현실과 생활보호의 동향

(1) 생활 곤란의 심화

일반 국민들에게는 생활보호라는 말 자체가 익숙하지 않은 것이고, 그 제도나 행정 또한 자신의 생활과는 차원이 다른 문제라고 생각하는 경향이 있다. 확실히, 생활보호를 받고 있는 사람들은 국민 100 명에 1 명 정도이고, 지역사회 안에서 조용히 생활하고 있기 때문에 눈에 띄지 않는 존재여서 그리 두드러진 문제는 아니다. 그렇지만, 장기간에 걸친 대기업 본위의 정리해고와 이에 따른 실업의 심각화, 중소기업 도산의 장기화, 안정적인 고용 형태와 임금체계의 해체, 유동화(流動化) 등에 의해 고용 노동자층의 생활 곤란은 전에 없이 심각한 상황에 있다.

게다가 연금이나 건강보험의 공동화(空洞化)로 상징되는 사회보장 전반에 대한 신뢰성의 동요 등에 의해 우리의 생활은 그 기반에서부터 불안정해지고 있어, 매일매일 생활의 불안의 증대와 장래 전망이 불투명한 시대를 살고 있다.

따라서 최근에는, 생활보호제도는 자신과 아무 관련이 없다고 생각하던 사람이라도 순식간에 생활이 악화되어 갑자기 생활보호를 받지 않으면 안 되는 상태에 빠지는 일도 눈에 띄게 증가하고 있다. 생활보호제도는 결코 국민 생활에 있어서 멀리 있는 문제가 아닌 것이다.

(2) 늘어가는 생활보호

임시행정조사회 행정개혁(臨調行革) 이래의 「복지 재검토」 정책은 재정 경직화의 책임이 마치 사회복지 예산의 팽창에 있는 것처럼 묘사함으로써, 사회복지·사회보장 예산의 압축에 몰두하여 국민에게 희생과 부담을 떠맡겨 왔다. 사회보험 분야에서는 보험료의 잇따른 인상과 급부의 인하, 자기부담의 확대가 모든 영역에서 진행되어, 국민의 「연금 이탈」 과 국민건강보험료 체납 문제 등의 직접적 원인이 되고 있다.

1980년대 중반 이후의 생활보호 행정도 그 예외가 아니어서, 생활곤궁자를 생활보호 제도에 받아들이지 않는 「물가(水際) 작전」과, 생활보호자에게 중단을 강요하는 「추방 작전」을 조합시킨 보호긴축정책이 10년 이상 강행되었다(大友, 2001).

그 결과, 생활보호층은 1990년대 후반까지 계속 줄어 들고, 반대로 홈리스로 불리는 노숙자가 대도시를 중심으로 대량 출현하게 되었다. 또한 뒤에서도 언급하겠지만, 생활보호 행정의 이런 강인한 처리를 고발하는 생활보호제판도 각지에서 일어나게 되었다.

앞에서 살펴 본 국민의 생활곤란 증대는, 생활보호 긴축정책 안에 있으면서도, 1990년대 후반부터 생활보호를 증가시키게 되었다(표 1). 특히 2000년 이후에는 급격히 증가하여, 국민 생활이 얼마나 위기 상황에 빠져 있는가를 선명히 나타내고 있다.

이런 가운데 현재 사회복지개혁의 결말로서 생활보호개혁이 도마 위에 올라 있는데, 무엇이 과제인가를 생각해 보고, 다시 한번 사회복지제도에 있어서의 생활보호의 위치와 국민 생활과의 관계에 대하여 검증함으로써 생존권 보장의 중요성을 재확인해보고자 한다.

2. 사회복지에 있어서의 생활보호

(1) 생활보호제도의 역할

생활보호 개혁의 과제를 검토하기 전에 먼저 생활보호제도의 역할을 확인해 두어야 한다.

어떤 국가라도 생활이 곤궁한 자를 구제하는 제도를 가지고 있지만, 선진국에서는 근대화과정에서 빈곤자 구제를 사회적 책임으로 행하는 「공적 구호 의무」라고 하는 가치관이 확립되어, 이 가치관에 의해 공적 부조 제도를 정비하여 왔다.

생활보호제도도 일본 공적 부조의 중심적 제도인데, 그 역할은 주로 다음의 세 가지이다.

① 생활 곤궁자의 최저한도의 생활을 무차별 평등하게 보장하는 제도

생활이 곤궁한 사람 혹은 세대가 최저 생활을 유지하기 위해 최선의 노력을 다하여도 여전히 곤란한 경우에 공비(公費)에 의해 최저 생활을 보장하는 제도이며, 모든 국민은 자산 조사를 받는 조건으로, 일정 요건을 만족하면 누구라도 차별 없이 평등하게 이용할 수 있는 제도이다.

② 생활 곤궁자의 자립을 지원하는 제도

법률의 목적에 「자립 조장」이라고 하는 것이 언급되어 있는데, 오늘날의 과제로서는 자립 지원이라고 하는 것이다. 생활보호제도는 최저 생활을 자력으로 유지할 수 없는 한 보호할 기간을 한정하는 것은 아니지만, 이 제도를 이용하여 가능한 한 빨리 사회의 일원으로서 보통 생활이 유지될 수 있도록, 자립을 지원하는 제도이기도 하며, 이 점을 명기하고 있는 것이 일본 공적 부조의

특징의 하나이다.

③ 내셔널 미니멈(National Minimum) 보장 제도

생활보호제도는 사회보장제도의 일익을 담당하는 제도이며, 거기에 사회보험제도 등이 제대로 기능하지 않을 경우에 이를 보완하여 내셔널 미니멈을 보장함으로써 생활 곤궁자의 생활을 지키는 제도이다. 따라서 최후의 안전망이라고도 불리는데, 내셔널 미니멈을 보장하는 기능을 가지고 있기 때문에 더욱 중요한 역할을 하고 있다고 생각된다.

즉 노동자 임금의 미니멈을 보장하는 최저임금제, 연금의 미니멈을 보장하는 기초연금, 사회복지시설 등의 최저 기준 등, 일반적으로 국민 생활의 미니멈 보장과 관계되는 모든 제도와 밀접하게 관련되어 있는 것이다.

이상에 제시한 것처럼 생활보호제도는 우리가 생각하고 있는 것보다 훨씬 더 깊이 우리의 생활과 관련된 긴밀한 존재인 것이다. 나아가 생활보호제도의 사회보장에 있어서의 위치와 역할은 여기에 그치지 않고, 사회보장의 이념과 깊이 관련되어 있다고 생각된다.

(2) 사회보험과 공적 부조의 통합

사회보장은 사회보험과 공적 부조를 통합한 형태라고 하는 가치관을 분명히 밝혀 각국의 전후 부흥 계획에 영향을 준 문서로서, 1942년 ILO가 발표한 「사회보장으로의 길」이 있다.

사회보험은 보험료를 거출하는 조건으로 ‘생활상의 사고’를 당했을 때에 급부를 받는 제도이고, 공적 부조는 거출을 하지 않는 대신에 곤궁하다는 것을 증명하기 위해 자산조사를 받는 것을 조건으로 공비(公費)에 의해 급부를 받는 제도이다. 원래는 민간보험과 구빈법(救貧法)이라고 하는 전혀 다른 제도로부터 발전해 온 것이기 때문에 물과 기름처럼 다른데, 그것을 통합 한다고 하는 것은 어떤 것일까.

사회보험은 거출이라고 하는 의무를 지고 있기 때문에, 급부를 ‘권리’로서 받는다고 생각하기 쉬워, 사회보장의 권리성의 측면에 공헌하고 있다. 한편 공적 부조는 자산 조사를 조건으로 하고는 있지만, 거출이나 부담을 하고 있는가 아닌가에 관계없이 needs에 따른 급부를 차별 없이 평등하게 하는 제도여서, 앞에서 언급한 것처럼 내셔널 미니멈 보장이라고 하는 측면이 강하다.

영국에서는 이미 제2차 세계대전 전에, 공적 부조와 사회보험을 실질적으로 통합시킨 형태라고 생각되는 실업부조와 보충연금이라고 하는 제도를 발족시켰다(杉村, 2002).

실업보험이 보험료의 거출을 조건으로 하고 있는데 대해, 실업부조는 장기간의 실업으로 인해 보험료를 지불할 수 없는 실업자에 대하여 자산 조사에서 빈곤 상태에 있음을 입증함으로써 실업수당을 급부하는 제도였다. 또한 보충연금은 공적 부조의 최저 생활비 수준에 이르지 않은, 연금 밖에 받고 있지 않는 고령자에게, 연금을 최저 생활비와 비교하여 부족되는 만큼을 공적 부조로서

급부하는 제도이다. 다만, 구빈법의 영향으로 공적 부조를 받고 싶어하지 않는 고령자를 배려하여 공적 부조라는 말을 사용하지 않고 보충연금이라고 하였던 것이다.

어느 제도도 공적 부조가 변화한 형태이지만, ‘위로부터 보호를 준다’는 형태로부터, 권리로서 받는다고 하는 면이 강해지고 있음을 알 수 있다.

전쟁 전의 일본에서는 이러한 제도는 실시할 수 없었지만, 전쟁 후에 있어서의 사회보장은 내셔널 미니멈의 무차별 평등 보장을 이념으로 함으로써 발전해 왔다고 생각된다. 일본의 경우에 관해서, 국민 개보험 개연금 제도를 예로 이 점을 검증하고자 한다.

(3) 개보험(皆保險) 개연금(皆年金)과 생활보호

1960 년을 전후하여 국민건강보험 제도의 전면 개정과 국민연금제도의 성립이 시도되었다. 그 때까지 건강보험이나 연금제도의 범위 밖에 놓여져 있던 모든 사람들을 포괄하는 제도였기 때문에, 개보험 개연금 제도라고 불리게 되었다.

모든 사람들을 이 사회보험에 포섭한다고 하는 것은 사회보험으로서의 대전환을 의미한다. 왜냐하면 지금까지 사회보험의 범위 밖에 놓여진 사람들의 상당수는 농민을 비롯한 자영업자 계층이었지만, 그뿐만이 아니고 수입을 얻고 있지 않은 사람, 예를 들어 전업주부나, 실업자, 고령이나 장애로 인해 일을 할 수 없는 등의 무직자들도 이 사회보험의 대상이 되는 것을 의미하였다. 당연히 보험료를 거출하고 싶어도 지불할 수 없는 사람들이 있다는 것을 전제로, 국민 개보험 개연금은 운영·실시하여야 했다.

보험료 감면 등의 조치를 강구함과 아울러, 비록 보험료를 지불하고 있지 않아도 무조건 보험증이나 연금수첩을 교부하여야 한다. 국가와 지방자치단체는 이 사회보험을 안정적으로 운영하기 위해서 상당히 대담한 조세의 투입을 필요로 하였다. 이렇게 하여 성립된 개보험 개연금 체제는 의료나 연금의 내셔널 미니멈을 무차별 평등하게 보장하는, 사회보장의 이념을 실현하는 것이었다.

즉 의료를 받거나, 고령이나 장애로 인해 가동(稼動) 수입이 없는 경우의 생활비 보장 등 ‘생명과 삶’에 직결된 사회보장의 급부는, 그 사람이 보험료의 부담 능력이 있든지 없든지, 거출을 하고 있든지 아닌지에 관계없이, needs 에 따라 평등하게 급부하게 되었다. 따라서 보험료 부담 능력이 없는 사람의 몫은 조세에 의해 보충하게 되므로, 그 부분을 보면 공적 부조와 다르지 않게 된다. 즉 사회보험이라고 하는 형태 안에 공적 부조를 부분적으로 융합하여, 개보험 개연금이 성립하고 있다(杉村, 2004).

그렇지만 생활보호를 수급하는 사람들도 국민건강보험에 가입하여 보험 급부를 받는다는 것은, 보험자인 시정촌(市町村)의 부담이 너무나 커지게 되므로, 예외 조치로서 생활보호를 받고 있는 동안은 국민건강보험의 피보험자가 아니라 생활보호의 의료 부조로서 대응하게 되었다. 그러므로 생활보호제도는 사회보험인 국민건강보험 역할의 일부를 떠맡고 있어, 생활보호제도가 주로 ‘소득’의 미니멈 보장을 통해 내셔널 미니멈을 실현하는 제도임에도 불구하고, 생활보호비의 60%는

‘의료’비에 충당되고 있어 국민건강보험을 밀받침하고 있다고 할 수 있다.

이 예로부터도 알 수 있듯이 공적 부조와 사회보험의 경계선은 우리가 생각하고 있는 정도로 뚜렷한 것이 아닌 것이다.

3. 생존권 보장으로서의 생활보호

이상에서 살펴본 것처럼, 생활보호제도가 사회보장에 있어서의 중요한 역할을 담당하고 있음을 통하여 헌법이 보장하는 생존권을 지키는 제도인 것을 확인할 수 있다. 여기에서는 생존권이라고 하는 관점에서 생활보호의 과제와 현재 진행되고 있는 생활보호 개혁을 둘러싼 문제점을 검토한다.

(1) 생활보호의 적확성

일본의 생활보호 수급자(사회복지 개혁의 용어법에 따르면 ‘이용자’가 된다)는, 국민의 1% 정도에 지나지 않은데, 이 비율(보호율)은 선진국 중에서는 두드러지게 적다. 각국의 공적 부조 제도는 그 나라의 사회보장의 위치 설정에 있어서 상당히 차이가 나기 때문에 일률적으로 비교하기는 어렵지만, 일본과 비슷한 제도인 영국의 경우에도 공적 부조의 이용자는 19% 정도(唐鎌, 2000)이고, 일본은 OECD 국가들 중에서 그 보호율이 가장 낮은 국가 그룹에 속해 있다.

게다가 더욱 문제인 것은, 일본에서는 생활보호를 받을 필요가 있는 사람이 적기 때문에 받고 있는 사람도 적은 것이 아니고, 이미 언급한 것처럼, 보호 건축 정책을 장기간에 그리고 엄격하게 계속해 옴으로써, 받을 필요가 있음에도 불구하고 많은 사람들이 부조를 받고 있지 않다고 하는 점이 있다.

공적 부조가 국민의 생존권을 확실하게 보장하고 있는가 아닌가 하는 것은, 국민 들 중 얼마만큼의 사람이 부조를 받고 있는가 하는 비율만으로는 알 수가 없다.

생활이 곤궁하여 공적 부조에 의한 보호를 필요로 하는 사람(요보호자)이 어느 정도 있는가, 그 가운데 어느 만큼의 사람들이 실제로 공적 부조의 급부를 받고 있는가(피보호자), 하는 것이 문제가 된다.

이 지표는 take-up-rate(수급률 또는 포착률이라고 부른다)인데, 이 수급률이 100%에 가까워질수록 공적 부조는 적절히 실시되고 있는 것이 되고, 비율이 낮아질수록 보호로부터 누락되어 있는 사람들이 많다는 것이 된다. 한편 이 수급률을 산정하기 위한 전제로서 요보호자가 얼마나 있는지 파악되어야 한다.

일본에서는 1953 년 이후, 이전 후생성이 생활보호 기준의 차상위나 그 이하의 소비 수준에 있는 세대를 「저소비 수준 세대」로 추계하고 있었는데, 이 세대군의 세대 구성원이 요보호자라고 생각할 수 있다. 이 추계치는 후생행정 기초조사(현재의 국민생활 기초조사) 가운데 공표되었는데, 1960 년대 초에 중단된 뒤에는 공식적으로 요보호자 수가 발표되고 있지 않기 때문에, 수급률을

공식적인 통계에 근거하여 산정할 수가 없는 상황이다.

연구자가 국민생활 기초조사 등을 이용하여 요보호자 수를 추계하여 수급률을 산출하고 있는데, 추계 방법의 차이에 따라 15%~40% 정도의 격차가 있다. 가령 가장 높은 추계치를 비교하여도, 선진국 가운데서 최저 수준의 그룹에 속하게 된다. 덧붙이면, 영국에 있어서의 소득 보조 포착률은 급부 베이스로 88%~92%이다(山田, 1999).

생존권의 무차별 평등 보장을 내세우면서, 생활보호를 필요로 하는 많은 사람들을 제도로부터 배제하여 홀리스나 자살자를 증대시키고 있는 현상을 바꾸는 것이 생활보호 개혁의 중심 과제가 되어야 하며, 이를 위해서는 왜 수급률이 국제적인 비교에서도 극단적으로 낮게 억제되어 있는지 묻지 않을 수 없다.

(2) 생활보호 개선의 시점

2004년 3월 16일, 최고재판소에서 생활보호 재판에 관한 획기적인 판결이 있었다. 생활보호비의 일부를 아이의 진학을 위한 학자금보험에 적립하여 그 반환금을 학비에 충당할 수 있는가 하는 것을 쟁점으로 열린 재판에서, 최고재판소는 고등학교에 진학하는 것은 아이가 자립하기 위해서도 중요하므로 생활보호의 목적에 위반되지 않는다고 하였다. 나아가 보험에 가입하여 보험료를 지불하는 것도, 반환금을 받는 것도 문제가 없다고 하여, 반환금을 수입으로 인정하여 생활보호비를 감액한 복지사무소의 결정은 잘못이라고 판결하였다. 이 판결은 현재의 생활보호제도와 그 운용상의 문제점을 부각시키고 있다고 할 수 있다.

첫째 제도상의 문제로서, 생활보호는 이미 논한 것처럼 자산조사를 조건으로 여건을 충족하면 받을 수 있는 제도인데, 일본의 경우 그 자산조사의 요건도, 방법도 너무 엄격하여 보호를 이용하려는 사람들에게 굴욕감을 주는 일이 많다는 문제가 있다.

생활보호를 받기 위한 요건으로서 활용할 수 있는 자산, 능력을 활용하고, 부양 의무자의 원조가 가능하다면 그것도 활용하는 등, 모든 노력을 다하여도 여전히 최저 생활을 유지할 수 없는 경우에 보호하게 되어 있고, ①활용해야 할 자산으로서 예금, 귀금속, 자동차, 실제로 최저 생활을 유지하기 위해서 이용하고 있는 이외의 토지 건물 등이 있고, ②능력의 활용으로서는 의무교육 이상의 15세~65세까지를 가동(稼動) 연령층으로 하여, 일을 할 수 없는 상병·장애, 보육을 위해 가동(稼動)할 수 없는 경우 이외에는, 원칙적으로 가동 수입을 얻고 있는 것으로 되어 있다.

이 때문에, 생활보호의 교육부조는 의무교육비만이 대상이고, 고등학교에 진학하고 있는 아이의 생활부조는 지급 대상이 되지만, 학비는 자기 책임에 놓여져 있다. 예금은 묘지대 등 예외적인 것을 제외한 보유는 인정되지 않고, 생활에 충당해야 할 수입으로 간주된다.

생존권 보장의 관점에서 보면, 오늘날 고등학교 진학률이 95% 이상에 이르고 있어 고등학교로 진학하는 것은 사회 상식으로 되어 있음에도 불구하고 제도적으로는 인정되어 있지 않고, 예금이 전혀 없이 사회생활을 영위하는 것 등도 현실에서는 불가능하다.

건강하고 문화적인 미니멈을 보장한다고 하면서도 사회의 움직임에 크게 뒤처지고 있는 점이야말로 우선 개선해야 하며, 생활보호재판의 판결도 그 것을 지적하고 있다.

나아가 부양 의무자의 부양에 대해서도, 메이지(明治) 이래의 민법 규정을 그대로 적용하고 있기 때문에, 부양 가능성을 조사할 수 있는 범위가 조부모나 손자, 사촌이나 조카 등에까지 이르고 있어, 거의 현대 사회의 가족 친족 관계를 무시한 규정으로 되어 있다. 현대의 사회 상식에 비추어 생존권 보장의 내용에 어울리는 제도 개선이 필요한 이유이다.

두 번째 운용상의 문제로서, 생활보호를 신청하려 방문했음에도 불구하고 신청서를 교부하지 않는든지, 신청을 받을 때에 아무 근거도 없음에도 '0 월 0 일까지 사퇴한다' 라고 하는 각서를 받는 등 이른바 「물가(水際) 작전」 등의 불법 운용이 일부 복지사무소에서 행해지고 있는 문제이다.

홈리스로 불리는 노숙자 보호에 대해서도, 주소가 없거나 분명하지 않은 요보호자의 경우 그 사람의 현재지를 소관하는 복지사무소가 행하도록 법률로 정해져 있음에도 불구하고, 주소가 없다는 이유로 되돌려 보내는 일이 다발하고 있어, 이것도 각지의 소송에서 행정의 위법성이 지적되고 있다.

또한 모자 세대의 모친이 파트타임 등으로 일하여 수입을 얻게 되면, 최저 생활수준 이하의 수입 밖에 없음에도 불구하고, 사퇴서를 쓰도록 강요하여 보호를 폐지하는 등의 부적절한 지도가 이루어지는 일도 있다.

생활보호 사무를 행하는 복지사무소가 왜 이런 위법 운용을 하는가 하면, 생활보호 행정이 「적정화 정책」, 행정으로서 장기간에 걸쳐 행해져 오고 있어 그 노선상에서의 상급 관청에 의한 엄격한 감사가 이루어져 왔기 때문이다. 더 나아가, 법정화 되어 있던 사회복지주사 배치 기준의 완화화에 수반된 직원 부족에 의한 다망화(多忙化), 단기간의 인사이동에 의한 직무 능력의 전문성의 희박화 등이 복합되어, 생존권 시점에 선 행정이 이루어지기 어려워졌기 때문이다.

특히 지방자치단체의 재정난이 심각하여, 생활보호를 포함한 사회복지비의 억제 등이 이러한 움직임에 박차를 가하고 있어 생활보호만의 문제가 아니고 자치단체 행정 전체를 개선하는 대처와 연계하여 이루어질 필요가 있는 문제이다.

4. 생존권을 둘러싼 두 개의 길

(1) 생활보호비 삭감의 배경

2004년 2월, 정부는 지방분권화에 수반된 「삼위일체」 개혁이라고 불리는, 다음 년도 예산에서 1조엔 삭감을 목표로 하는 국고 보조 억제책을 내놓았다. 생활보호비에 관해서는 지금까지 3/4(75%)이었던 보조율을 2/3(66.7%)로 압축할 것을 갑자기 제안하였다. 결과적으로는, 너무나 뜻밖이었기 때문에 자치단체나 지방의회의 강한 반발에 부딪혀 2004년도는 보류하기로 하였지만 여기에는 중대한 논점이 포함되어 있다.

지금까지 생활보호의 국고 부담을 삭감하려고 했던 것은 이번을 포함해 3 번 있었는데, 모두 다 지극히 서로 닳은 사회 정세 아래에서 획책된 것이었다.

첫 번째는, 1954 년도의 예산을 편성할 때에 국고 보조율 80%를 50%로 한다고 하는 것이었다. 한국전쟁 특수가 소멸하여, 그 전쟁 후의 불황 속에서 초긴축 예산을 편성하여야 했는데, 그 해에 MSA 협정에 근거한 자위대가 발족되어 새롭게 방위 예산을 계상할 필요가 있어, 사회보장비가운데에서 가장 큰 비율을 차지하고 있던 생활보호비를 큰 폭으로 삭감하여 방위비를 염출하려고 했던 것이다.

두 번째는, 1984 년의 나카소네(中曾根) 내각 때에 국고부담 일률 10% 삭감 방침에 의해 3 년간 70%로 삭감되었던 시기이다. 그 때에 처음으로 유사입법의 검토에 착수할 것을 각료회의(閣議)에서 결정하여, 방위비 1% 틀에 사로 잡히지 않고 중기 방위력 정비 계획을 책정할 것을 선명히 한 해이다.

그리고 세 번째인 이번에, 상징적이었던 것은, 생활보호비 등의 국고보조 삭감을 보도한 같은 신문 지면에, 헌법의 규정을 어기고 강행한 세계대전 후 처음인 자위대의 이라크 파병 기사가 있었던 일이다.

생활보호를 비롯한 사회보장비는, 항상 군사비와의 관계에서 삭감을 강요당했다고 하는 것이었는데, 그것이 생활보호비의 삭감에 상징적으로 나타나고 있다고 보아야 하는 것이다.

(2) 생존권은 평화의 시금석

그렇지만 도대체 왜 생활보호비 삭감인가. 여기에 생존권 보장이 전쟁 정책과 서로 양립될 수 없기 때문에 생기는 움직임이 어려운 모순이 있어, 이 점이야말로 생활보호를 이해하는데 있어서 중요한 점이다.

생존권이란 간단히 말하면 ‘인간답게 살 권리’인데, 이 권리를 둘러싸고 전쟁과 평화의 문제가 대치하고 있다고 생각된다. ‘인간답게 살’ 권리를 모든 사람들에게 보장하는 생활보호법은, 이미 언급한 대로 생존권 보장법이지만, 전쟁 정책을 추진하는 데 있어서 생존권만큼 방해가 되는 존재는 없기 때문이다. 전쟁 정책은 생존권을 부정함으로써 성립되는 것이고, 그 것에 의해 간신히 전쟁을 정당화할 수가 있다.

제 2 차 세계대전에 의해 이 지구상에서 수 천만 명이라고 하는 사람들의 목숨을 희생으로 하여, 수많은 장애인, 병자, 고아, 모자 세대 등을 만들어 냈고, 많은 민중이 빈곤의 수렁을 경험하였다.

두 번 다시 그 같은 전쟁을 되풀이 하지 않기 위해서는, 무력이 아니라 외교와 대화로 해결하기 위해 국제연합을 창설할 것, 사람들의 인간답게 살 권리를 유린하지 않도록 생존권을 확립하고 이에 기초를 둔 복지국가를 건설할 것, 이것이 세계의 민중을 끌어들이는 「전쟁 후 합의」의 중심점이었다.

지금, 일본은 이 「전쟁 후 합의」를 휴지조각으로 만들어 생존권을 부정하고 전쟁 정책을 추진

할 것인가, 아니면 전쟁 정책에 반대하여 생존권 보장을 확고히 할 것인가, 그 갈림길에 서 있다.

생활보호제도를 문자 그대로 생존권을 지키는 시스템으로서 국민이 좀 더 이용하기 쉬운 제도로 하고, 또한 이 제도를 이용함으로써 가능한 한 빨리 생활의 재건을 도모하며, 모든 사람들이 ‘함께 사는’ 사회를 목표로 하는 방향은 전쟁 정책에 반대하는 운동의 일익을 담당하고 있는 것이다.

생활보호에 대한 편견이나 차별을 조장하는 것은 생존권을 부정하고, 전쟁 정책을 추진하는 세력에 힘을 실어 주게 된다.

생활보호 제도를 개선하는 일은 국민적 미니멈을 개선하여 최저 수준을 끌어 올리는 것임에 틀림 없기 때문에 임금, 연금, 사회복지 등의 미니멈을 개선하고, 근로자 전체의 생활의 질을 개선하는 일과 연결되어 있으며, 동시에 전쟁 정책에 반대하고 평화를 지키기는 일과도 연결되어 있는 것이다.

참고문헌

- 大友信勝 「공적부조의 전개」 (2001, 旬報社)
- 唐鎌直義 「영국에 있어서 공적부조의 역사」, 川上昌子 편 『공적부조론』 (2002, 光生館, 所収)
- 山田篤裕 「소득보조·사회기금」, 武川正吾·塩野谷祐一 편 『선진국의 사회보장 1, 영국』 (1999, 東大出版会, 所収)
- 杉村 宏 『공적부조 - 생존권의 안전망-』 (2002, 放送大学教育振興会)
- 杉村 宏 「일본에 있어서 빈곤과 사회적 배제」, 『교육복지연구』 No.10, (2004, 北海道大学大学院教育学研究科)

표 1 피보호인원·보호율의 추이

	보호인원	보호율
	1개월 평균	(인구 千対)
	명	%
1965년도	1,598,821	16.3
75	1,349,230	12.1
85	1,431,117	11.8
86	1,348,163	11.1
87	1,266,126	10.4
88	1,176,258	9.6

1989 년도	1,099,520	8.9
90	1,014,842	8.2
91	946,374	7.6
92	898,499	7.2
93	883,112	7.1
94	884,912	7.1
95	882,229	7.0
96	887,450	7.1
97	905,589	7.2
98	946,994	7.5
99	1,004,472	7.9
00	1,072,241	8.4
01	1,148,088	9.0

자료: 厚生労働省大臣 官房統計情報部
 「사회복지행정 업무보고」 2001 년도