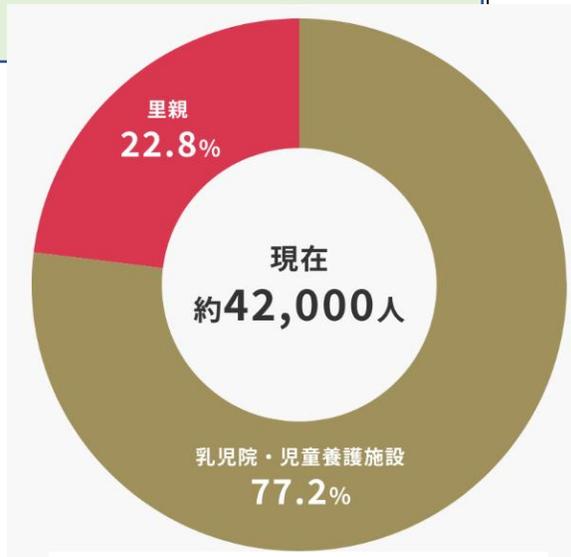


母子家庭の生活保護受給の減少が「被虐待児」を増やしている ～制度を律するべき思想としての転輪王～

「要保護児童の社会的養護に関する実態調査 結果報告書」
令和2年12月 総務省行政評価局

要保護児童は10年以上増えていない？！

前回、天理教の里親について考えてみました。今回は里親が養育する里子(要保護児童)について調べてみました。要保護児童数は、ここ10年微減しています。これは対象年齢の全児童数が減少していることによるとされています。厳密に言えば、その割合は、0.22から0.23へと微増しています。ただこれから、要保護を必要とする児童数に変化がなかったのかといえば、それは違うようです。児童相談所の相談件数は1.5倍くらいに増加しています。

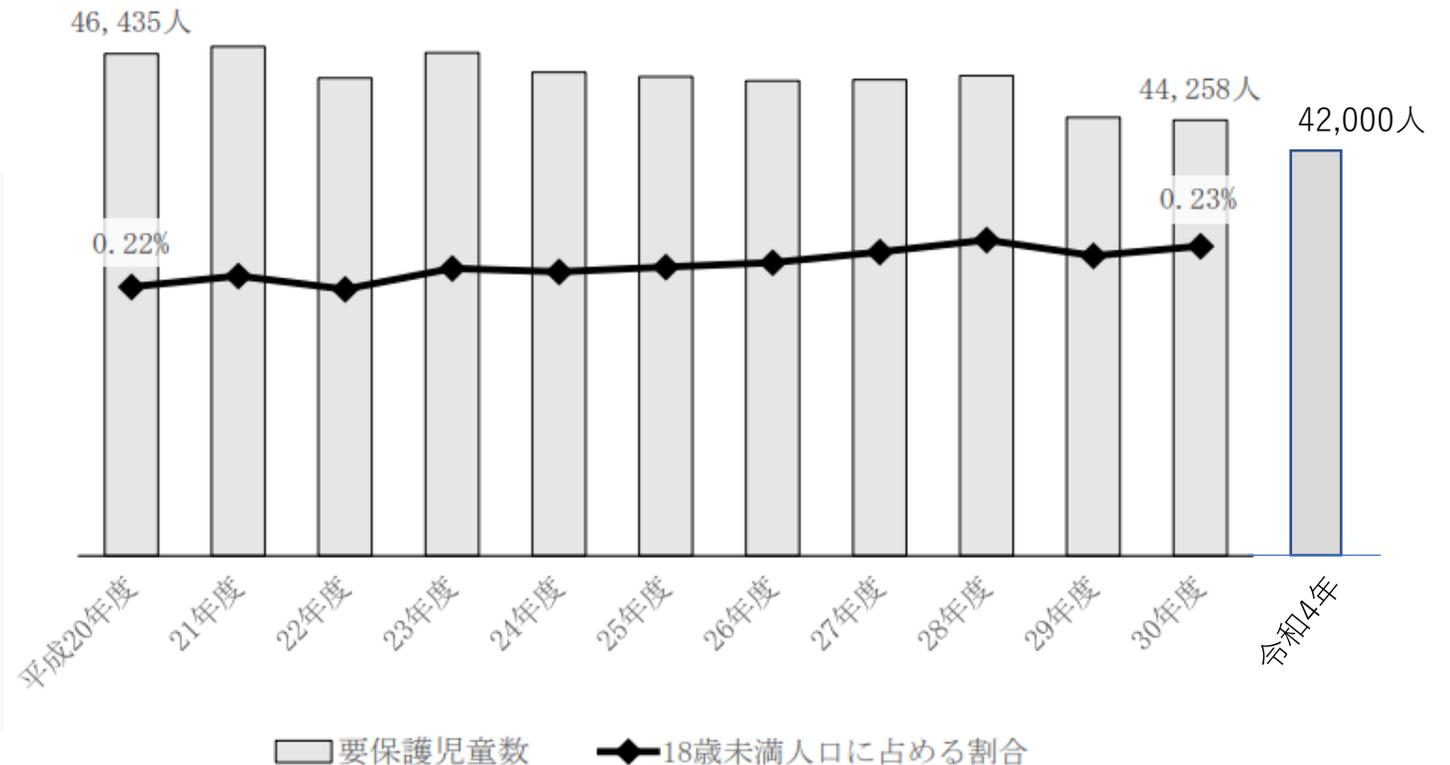


日本こども支援協会HPより

1 全体概況と報告書の構成

保護者のいない、又は保護者に監護させることが不相当であると認められる「要保護児童」は、18歳未満の児童数の減少に伴い、図1-①のとおり、若干減少しているものの、平成30年度、全国で4万4,258人を数える(18歳未満の児童全体の約0.2%)。

図1-① 要保護児童数と18歳未満人口に占める割合の推移



児童相談所の相談件数は1.4倍、虐待に限れば4倍

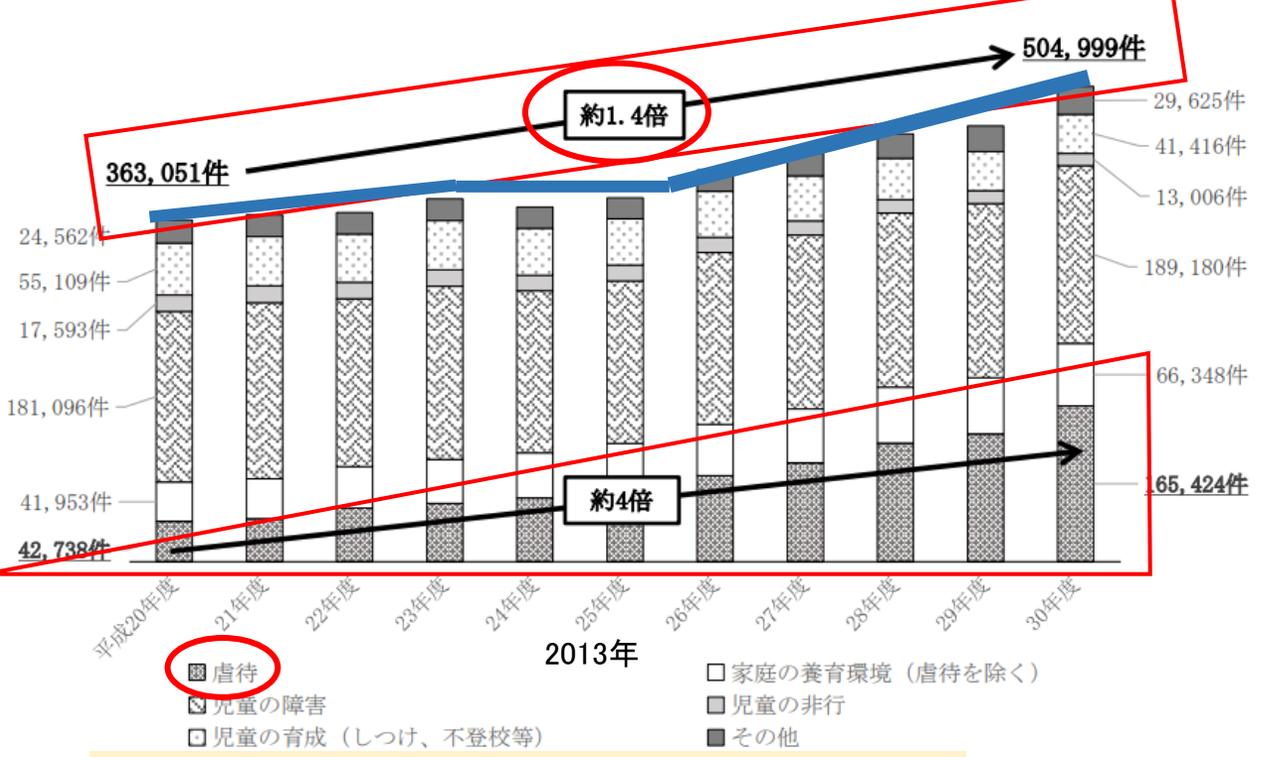
児童相談所の相談件数が1.4倍になっていけば、要保護児童の数も増えるのが自然と思えるのですが、実際は減っています。これは施設、里親の受入れ数に合わせて、抑制されていると思われます。相談件数のうち、「虐待」に限れば、4倍に増えています。ネット【マナラボ】の資料では、5倍近い増加です。

平成20年度ではネグレクトに関する相談件数が15,905件だったのに対して、令和元年では33,345件と2倍以上に増えている。

「育児ネグレクト」の問題について、ネット【マナラボ】より

平成20年から30年まで全体を見ると1.4倍ですが、細かく見ると25年くらいまでは横ばいで、それ以降増加しています。なぜなのでしょう。

図1-④ 児童相談所が受け付けた通告・相談等の推移



	身体的虐待	ネグレクト 育児放棄	性的虐待	心理的虐待	総数
平成20年度	16,343	15,905	1,324	9,092	42,664
平成21年度	17,371	15,185	1,350	10,305	44,211
平成22年度	21,559	18,352	1,405	15,068	56,384
平成23年度	21,942	18,847	1,460	17,670	59,919
平成24年度	23,579	19,250	1,449	22,423	66,701
平成25年度	24,245	19,627	1,582	28,348	73,802
平成26年度	26,181	22,455	1,520	38,775	88,931
平成27年度	28,621	24,444	1,521	48,700	103,286
平成28年度	31,925	25,842	1,622	63,186	122,575
平成29年度	33,223	26,821	1,537	72,197	133,778
平成30年度	40,238	29,479	1,730	88,391	159,838
令和元年度	49,240	33,345	2,077	109,118	193,780

「要保護児童の社会的養護に関する実態調査 結果報告書」
令和2年12月 総務省行政評価局

一時保護児童数は約2倍、その半数以上が「虐待」

児童相談所が一時保護した児童数は2倍近くになっています。要因別では、「虐待」が54.2%と半数以上を占めています。

一時保護児童数の半数以上は「帰宅」になっていて、「施設、里親等」で預かるのは20%強で、里親等は4%以下です(図1-⑦)。この里親の部分で、国は学童期以降の里親等委託率50%以上に引き上げる方針で、天理教里親連盟も「全国の教会数の約1割にあたる1500」を里親登録する方針を打ち出しているわけです。

現在、半数以上が帰宅になっている点に問題はないのでしょうか。一時保護の要因の半数以上が「虐待」という親の対応に問題があるのに、そこに戻すことで、児童は救われるのでしょうか。

図1-⑤ 児童相談所が一時保護した児童数の推移

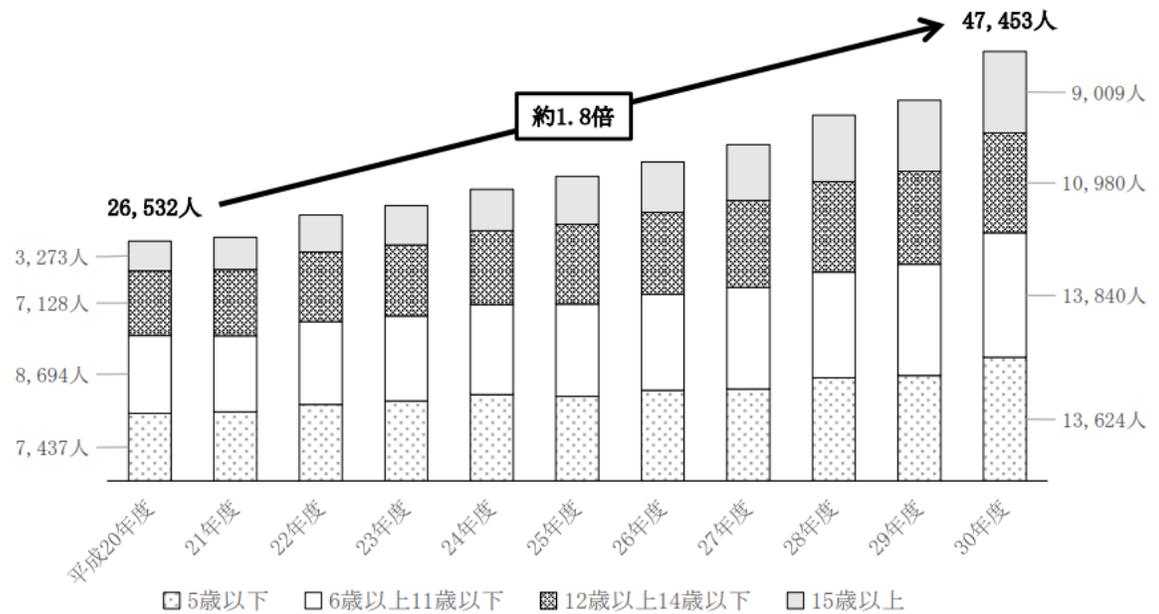


図1-⑥ 一時保護の要因別人数 (平成30年度)

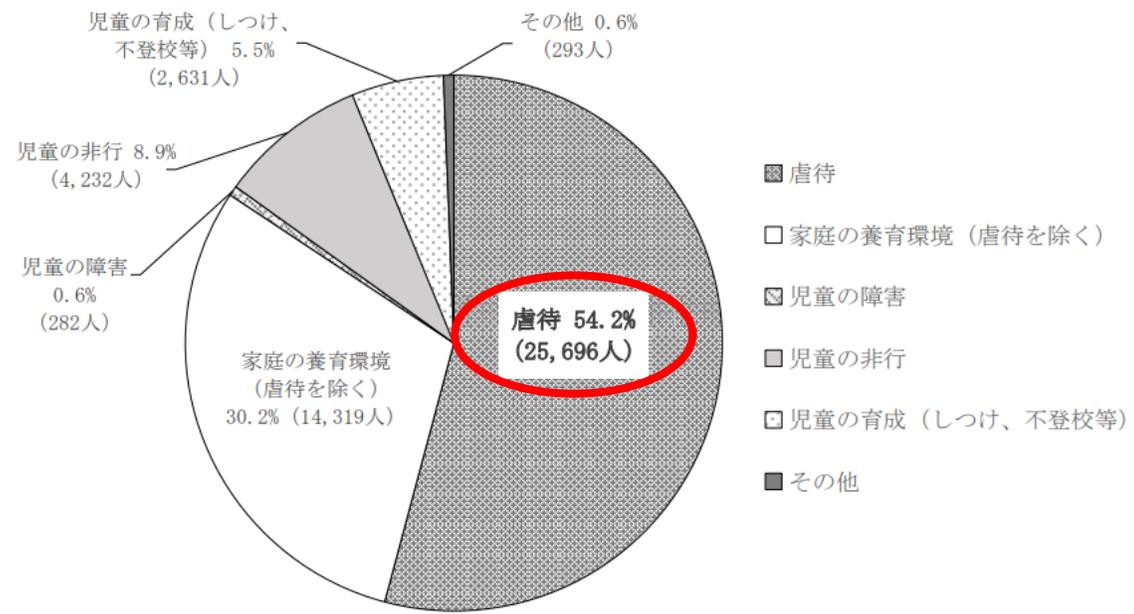
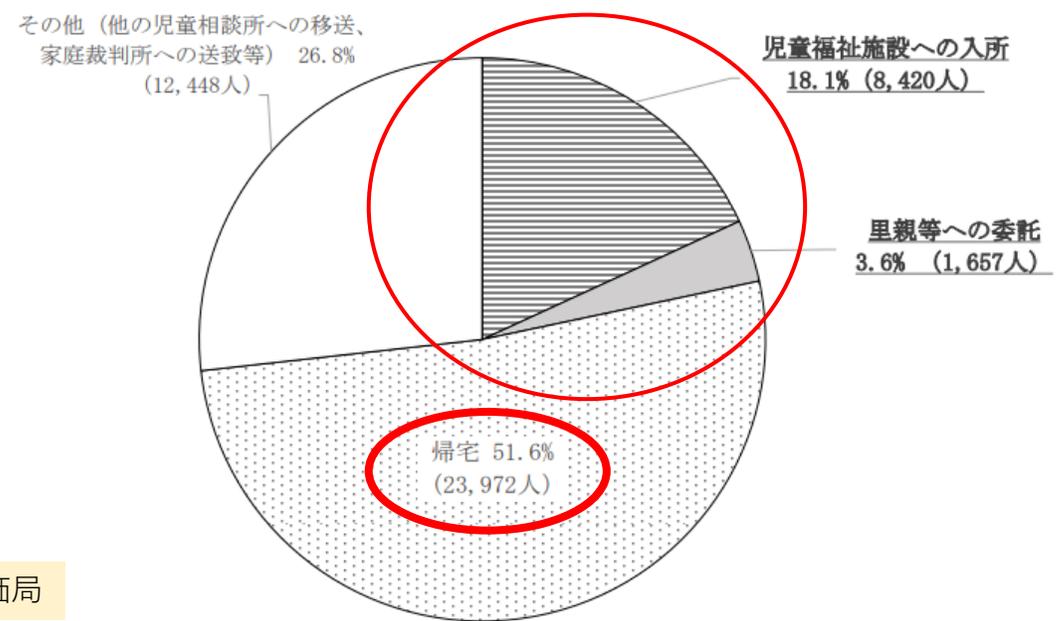


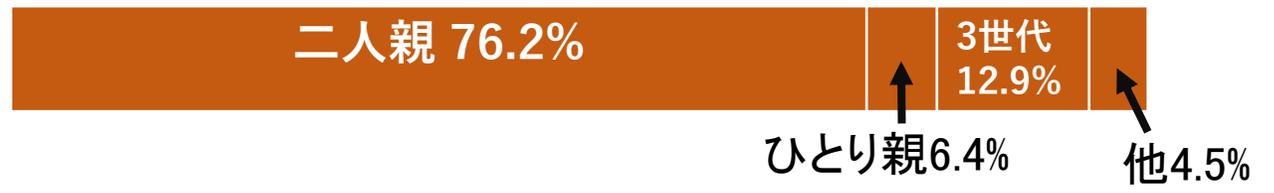
図1-⑦ 一時保護後の対応別人数 (平成30年度)



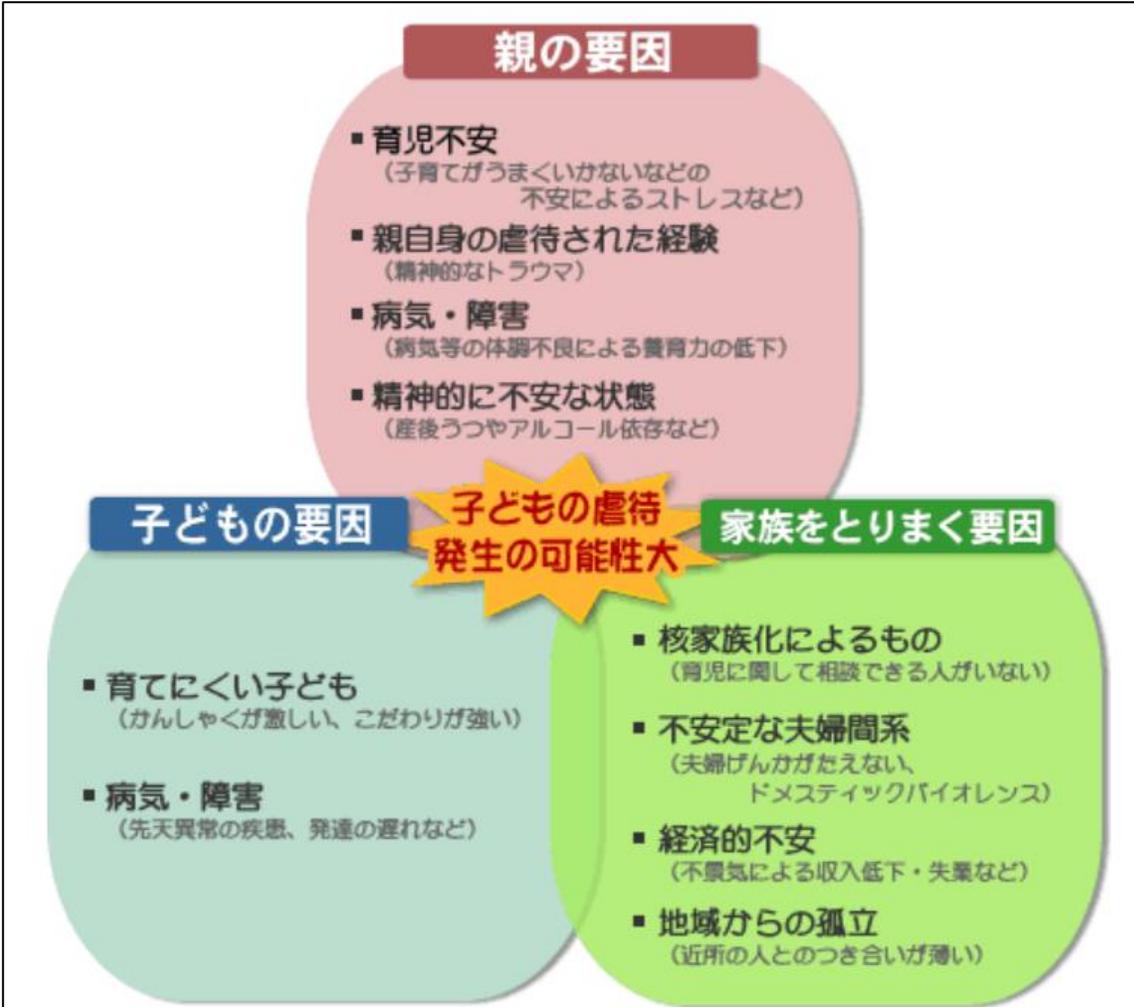
虐待の多い家族構成とその要因

子どもがいる家庭に占めるひとり親世帯の比率は1割以下ですが、虐待事例でみると、三分の一がひとり親世帯です。またひとり親世帯の貧困率はその半数に及んでいます。父母がそろっている家庭のそれが1割ほどであり、その高さが際立ちます。

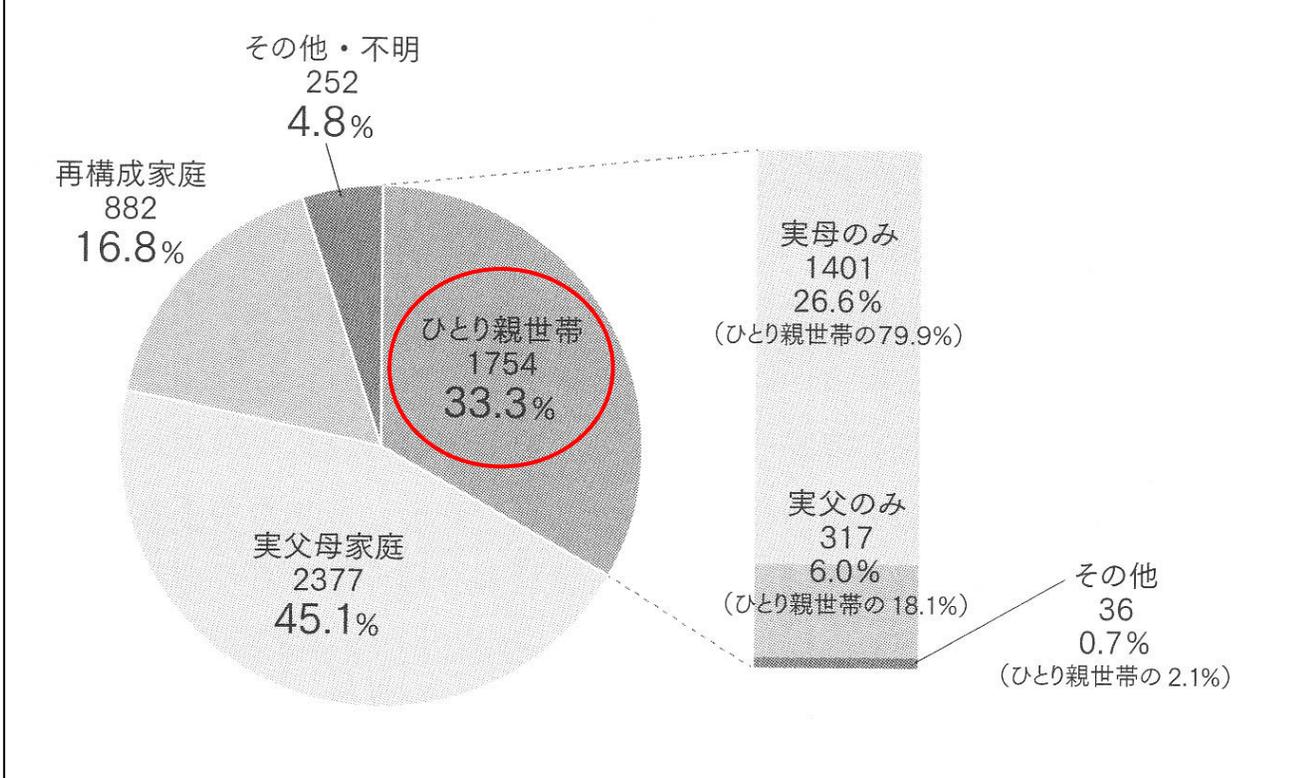
子どもがいる全世帯の一人親、両親、祖父母と同居(3世代)等の割合



【厚生労働省.2021(令和3)年 国民生活基礎調査の概況P7】



図表1 ● 子ども虐待事例の家族構成 (親ベースでの集計)

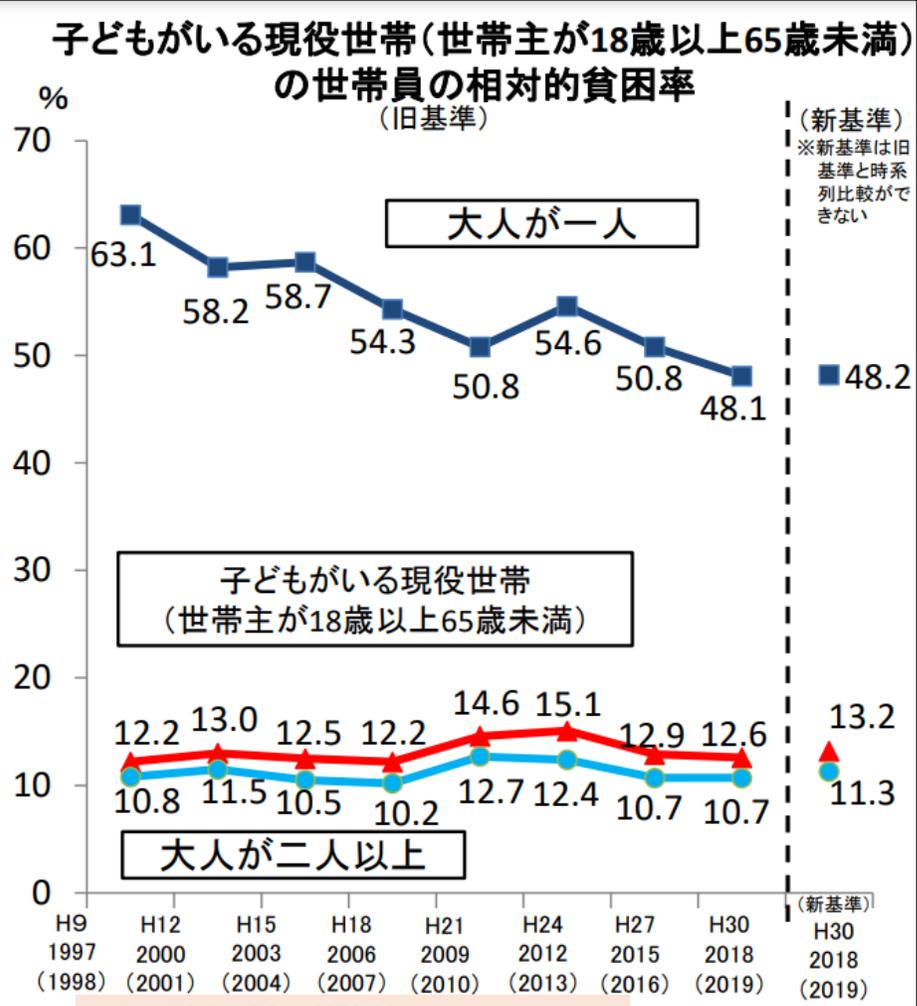


出所: 2013年度全国児童相談所長会「児童虐待相談のケース分析等に関する調査研究」データをもとに岩田光宏氏が作成

子育て家庭の1割がひとり親世帯、その半数が貧困

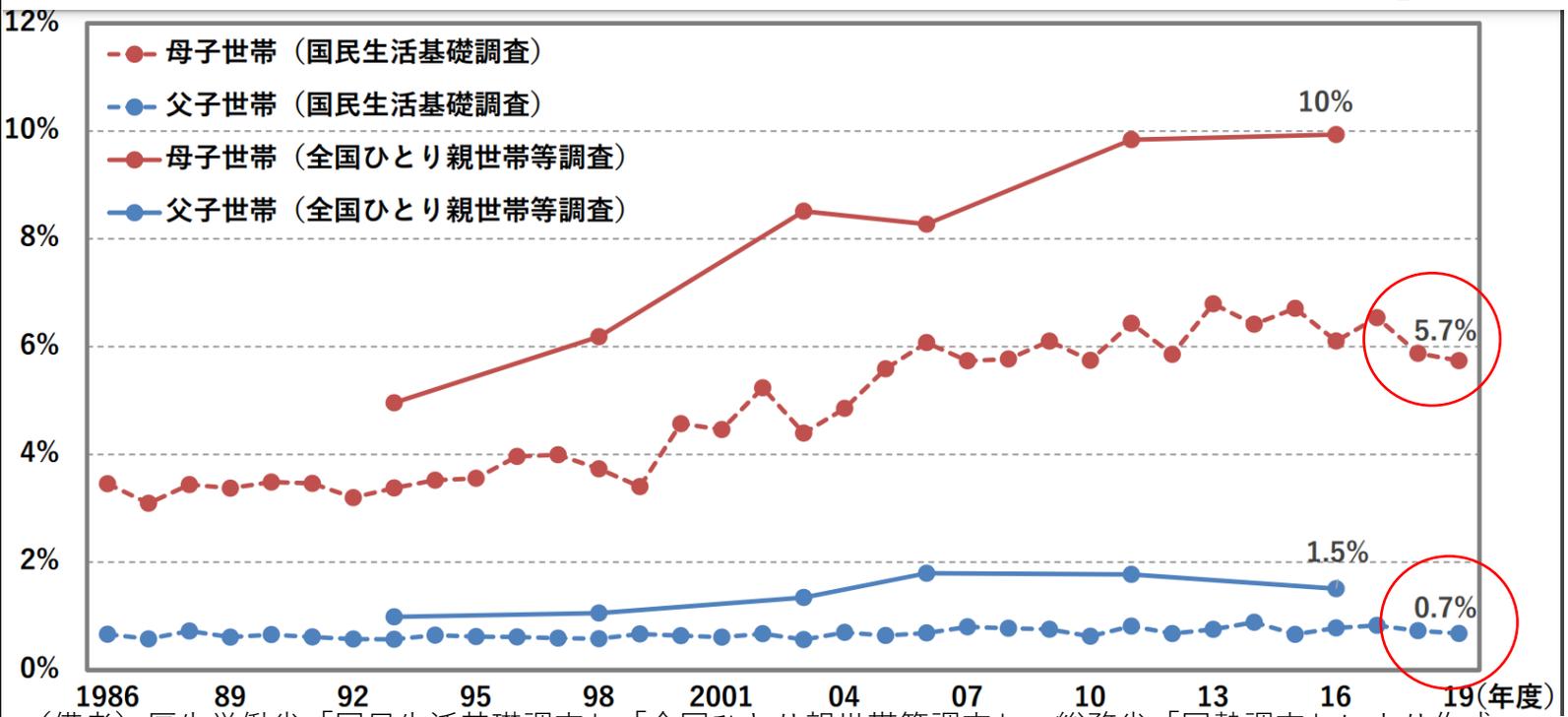
ひとり親(母か父のみ)世帯と両親世帯の貧困率の差が際立っています。

ひとり親世帯のうち、母(あるいは父)と子のみで暮らしている世帯は、全子育て世帯の6.4%です。虐待が発生する多くがこのケースと思われます。



子供のいる世帯における母子世帯・父子世帯の割合

内閣府「ひとり親世帯の現状」より



(備考) 厚生労働省「国民生活基礎調査」「全国ひとり親世帯等調査」、総務省「国勢調査」により作成。
 「国民生活基礎調査」：18歳未満の子供を持つ母子のみ世帯・父子のみ世帯の割合、「全国ひとり親世帯等調査」：20歳未満の子供を持ち母子・父子以外の同居者がいる世帯を含めた母子世帯・父子世帯の割合。

**「虐待」が生じる家庭の特徴、
「経済的困難」**

「虐待」を減らすためには、母子家庭の経済状況の改善が必要で、非正規雇用の給与アップ、あるいは正規雇用化、または、児童扶養手当などの大幅アップが求められます。
また、「夫婦間の不和」「DV」でも「経済的な困難」が挙げられており、二人親世帯の経済状態の改善も必要でしょう。

厚生労働省が平成28年に実施した「全国ひとり親世帯等調査」によれば、母子世帯の平均年間収入は243万円で、そのうち母親自身の平均年間就労収入は200万円となっています。／ここからシングルマザーの方の平均的な年収は200万円程度と考えられますが、国税庁の「令和3年分 民間給与実態統計調査」での給与所得者の平均年収443万円と比べると、かなり低い金額です。なお、中央値にすると**母子世帯の年間収入は208万円、就労収入では169万円**となり、さらに減少します。／収入の差について理由はさまざまですが、シングルマザーの方は非正規雇用で働くケースが多いことや、子育てとの両立で就労のための時間が限られてしまうことなどが想定されます。実際に全国ひとり親世帯等調査の結果では、**母子世帯で就業している方のうち、パート・アルバイトなどが43.8%、派遣社員を含むと48.4%と半数近くが非正規雇用**です。（ファイナンシャルフィールド編集部）

母子家庭の平均年収は約306万円です。これは、児童手当などの手当や養育費も含んだ金額（東京海上日動あんしん生命HPより）

図表 2 ● 虐待につながるとされる家庭・家族の状況

家庭の状況		あわせて見られる他の状況上位3つ		
1 虐待者の心身の状態	2397件(32.2%)	①経済的な困難	②ひとり親家庭	③育児疲れ
2 経済的な困難	1935件(26.0%)	①虐待者の心身の状態	②ひとり親家庭	③不安定な就労
3 ひとり親家庭	1799件(24.2%)	①虐待者の心身の状態	②経済的な困難	③不安定な就労
4 夫婦間不和	1564件(21.0%)	①DV	②虐待者の心身の状態	③経済的な困難
5 DV	1484件(20.0%)	①夫婦間不和	②虐待者の心身の状態	③経済的な困難

出所：全国児童相談所長会「児童虐待相談のケース分析等に関する調査研究」結果報告書、子ども未来財団、2014年3月

	正社員の場合 (%)	パート・アルバイトなどの場合 (%)
100万円未満	3.9	30.1
100～200万円未満	21.9	52.9
200～300万円未満	31.4	14.3
300～400万円未満	21.5	2.4
400万円以上	21.3	0.3

社会福祉史を専門とする吉田久一氏は、要養護(保護)児童の発生は社会の問題であり、その原因は「貧困」にあると論じています。この文章は高度成長期の日本社会を分析したのですが、現在にも通じると思われます。

児童福祉問題 / …… 児童福祉問題が多様化したのは、高度成長期の貧困の多様化と深い関係がある。第一に従来からの低所得層や被保護層の児童福祉問題がある。そこは高度成長からとり残された陰の部分を含んでいるが、心身障害児の多発等からはじまって、各種の問題が滞積している。スラム・ドヤ・在日朝鮮人部落、加えて高度成長の不均等発展による炭住地帯・零細企業、あるいは流動化政策下の過疎・過密地帯における児童の体力・知力・情操力の低下がみられる。そして貧困な環境→低教育→差別労働→貧困の循環がいぜん存在している。 / 第二に高度成長のもとでの生活の社会的文化的欲望の高まりは、相対的貧困を生じさせ、いわゆる「豊かな資本主義のもとでの貧困児童」を生んだ。 …… / 第三に児童をめぐる住宅事情や遊園設備不足という環境悪化で、社会的共同消費としての社会福祉資源が、地域等の急変に対応できなかった。これもまた「現在の貧困」である。このような生活環境の貧困はテレビっ子を生み、あるいは体力の低下をきたしている。 / 前述の三つは、貧困をめぐる説明上区分したもので、相互関係にあることはいうまでもない。

これらの貧困に、多くの社会关系的要因が加わるのが、高度成長期の特徴である。第一に家族の変化である。核家族化は一般の趨勢となり、家族における価値が、消費を基本とする利潤追求におかれる傾向が現われた。それは養育機能を損なうことはいうまでもない。欠損家族もこの期の特徴である。 …… / 第二に高度成長下の公害は多くの児童福祉問題を生んだ。交通公害の遺児は中小企業や労務者に多く、生活が不安定であった。 …… / 第三に高度成長期の流動化政策は地域共同社会の破壊を促し、健康破壊・乳幼児死亡・心身障害児、あるいは情操欠陥児を生んだのは先にふれた通りである。 / 第四に一般教育における選別・差別である。心身障害児に対する選別、夜間中学生の年少労働、受験体制等々、そこでは長欠児童や登校拒否児・非行児等々を生む要因が山積していた。

このような貧困の多様化やその关系的要因は、児童に疎外感をもたらした。集団性や特操性の欠如は精神不安や孤独感を招き、そして精神障害やノイローゼは情緒障害・自殺・シンナー遊びを生んだ。さらに不良文化財や興味だけの情報等も児童の人間性崩壊につながったが、それは児童個人の責任より社会の責任であることはいうまでもない。

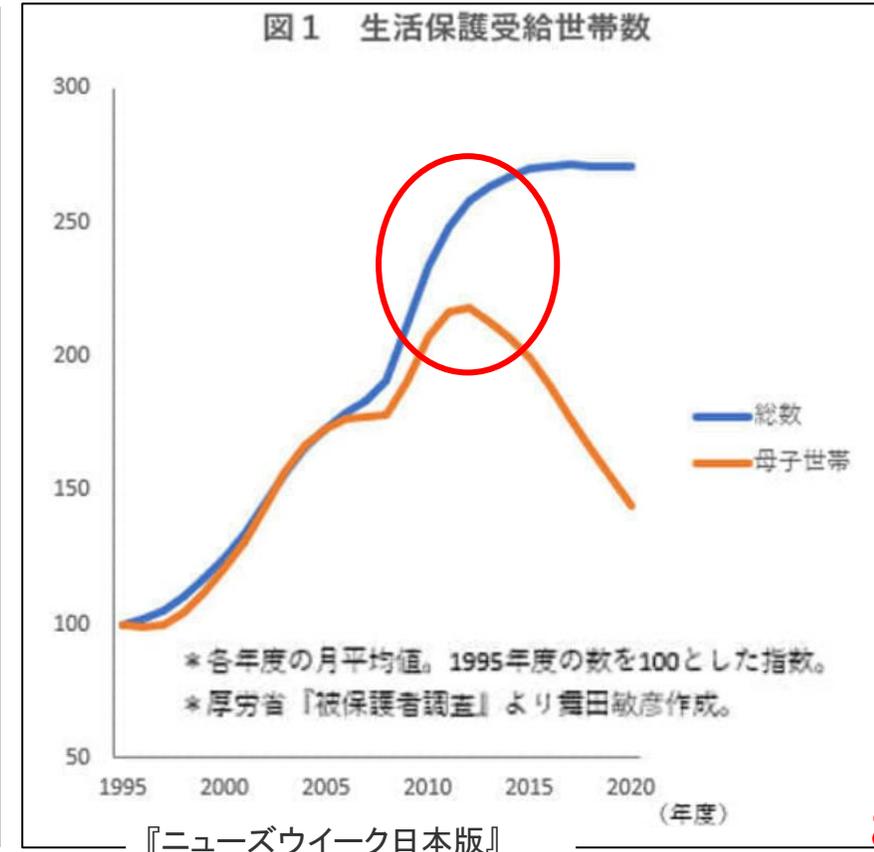
上述の理由から、高度成長期児童福祉問題の典型を、養護児童・心身障害児童・非行児童の三つに求められるように思う。それは、現われた形態は戦後の要保護児童と同じであるが、発生要因、実態の多様性と深刻化はいちじるしく相違した。児童相談所の相談は心身障害・育成・養護の各相談であったが、養護相談は保護者の病気・家出・離婚等による養育困難児・棄児・被虐待児・被放任児等環境的問題児に関する相談に分類されていることにもそれがうかがえる。(『日本貧困史』P460. 吉田久一. 川島書店. 1984)

なぜ母子家庭の生活保護率は2012年頃をピークに減少しているのか—母子世帯をターゲットにして、生活保護の削減が図られている

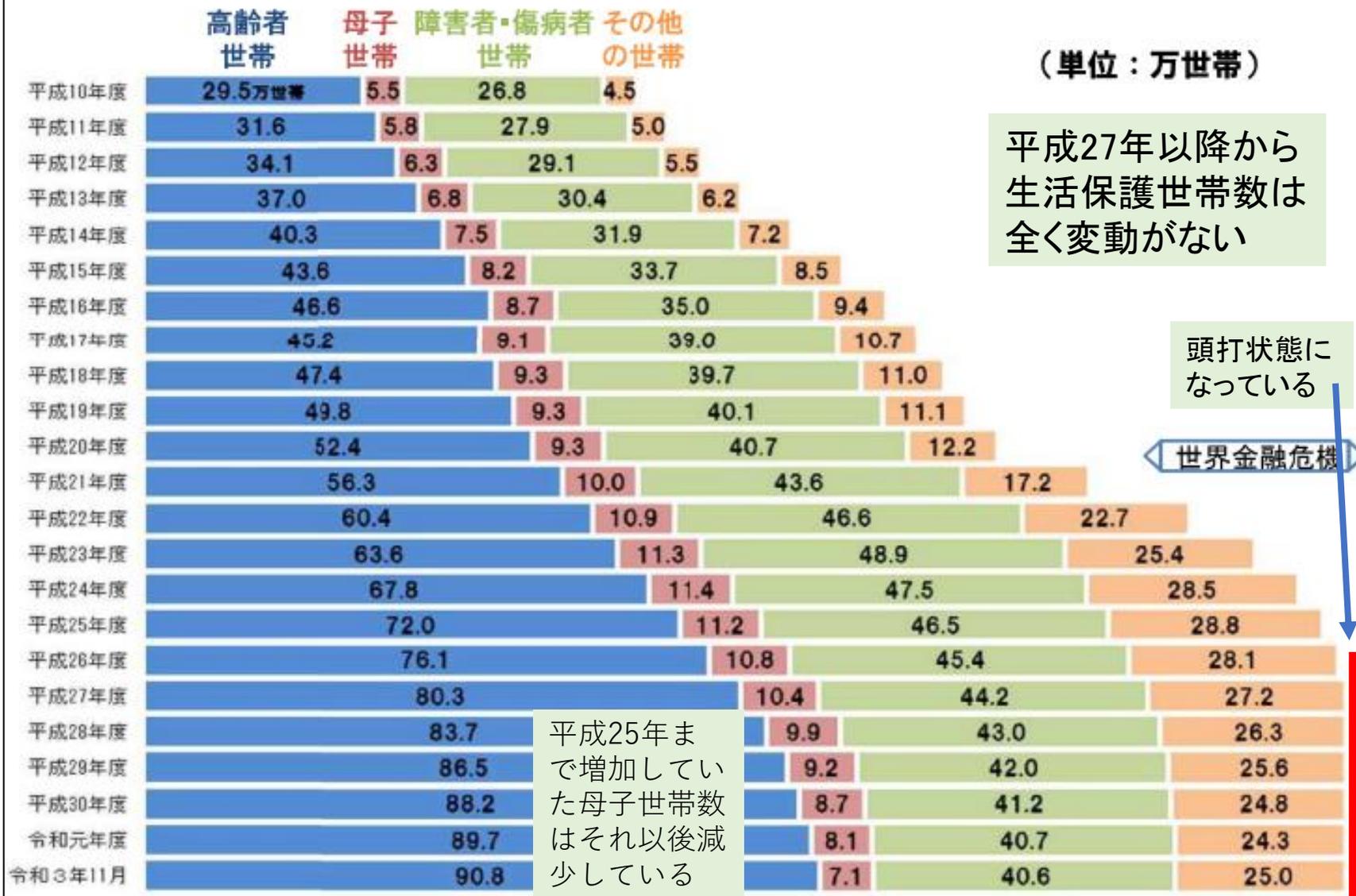
母子家庭の貧困が原因で子供に対する虐待が多く発生しているということから、貧困を解決する手段として生活保護世帯も上昇しているのではないかと思ひ、その状況を調べてみると、意外なことに2013年ころを境に上昇カーブを描いていたものが減少に転じています。これを「虐待」による児童相談所の相談件数に重ね合わせると、生活保護の減少に合わせて「虐待」が増えているとい事実につづかります。

母子世帯の生活保護の受給率は11.2%であり（厚生労働省 2017：79）、この受給率は50%を上回る貧困率と比較してきわめて低い。少なくとも母子世帯の約9割全てが受給資格を持たず生活保護を受給していないとは考えにくく、受給資格等の制度側の要因だけでなく、生活保護の受給を控える何らかの利用者側の要因が存在する、と考えるべきだろう。すなわち、制度面の問題だけでなく、**制度の利用を妨げる何らかの社会的なメカニズム**が人々に作用していることが**貧困率と生活保護受給率の大きな乖離を生み出している**と考えられる。（『貧困母子世帯における生活保護の受給の規定要因』『福祉社会学研究16』吉武理大.2019）

生活保護の受給世帯数の推移を世帯類型別に見ると、近年明らかに減少傾向の世帯がある。母子世帯だ。1995年度の受給世帯数（月平均）を100とした指数のグラフを描くと、<図1>のようになる。受給世帯総数と、そのうちの母子世帯のカーブだ。母子世帯とは、母親と18歳未満の子からなる世帯をさす。／ 2010年頃までは同じペースで増えていたが、**母子世帯の保護受給世帯は2012年をピークに減少傾向**にある。2012年度は11万4122世帯だったが、2020年度では7万5646世帯と3割以上減っている。2019年度は8万1015世帯だったので、コロナ禍においても6.7%減ったことになる。／ コロナ禍でダメージを被ったのは女性だ。販売やサービス産業で非正規雇用女性の雇止めが激増し、困窮しているシングルマザーは増えているに違いない。常識的に考えれば母子世帯の保護受給世帯は増えているはずだが、現実はそのようではなく横ばいどころか減少だ。減少ペースもコロナ前と変わっていない。／ そもそも、この10年ほどで全体の傾向と乖離して、母子世帯の保護受給世帯だけが減少傾向にあるのも解せない。**母子世帯をターゲットにして、生活保護の削減が図られている**のではないか——。（『ニューズウィーク日本版』「なぜ母子家庭への生活保護だけが減っているのか？」2021年12月22日舞田敏彦〈教育社会学者〉）



■ 世帯類型別の生活保護受給世帯数の推移



母子（ひとり親）世帯の貧困率と生活保護受給率の乖離はなぜ生じているのか

平成10年以降増加していた生活保護受給世帯数は同27年以後は、まったく増減がありません。世帯類型別の割合は、高齢者が微増しているのに合わせて、母子世帯が減少しています。増加を止めにくい高齢者世帯のかわりに、母子家庭を減らすことで総量を調整しているような印象を受けます。

※ 高齢者世帯の92.2%が単身世帯（令和3年11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11月分は速報値）

生活保護世帯類型別割合では母子世帯が半減してる

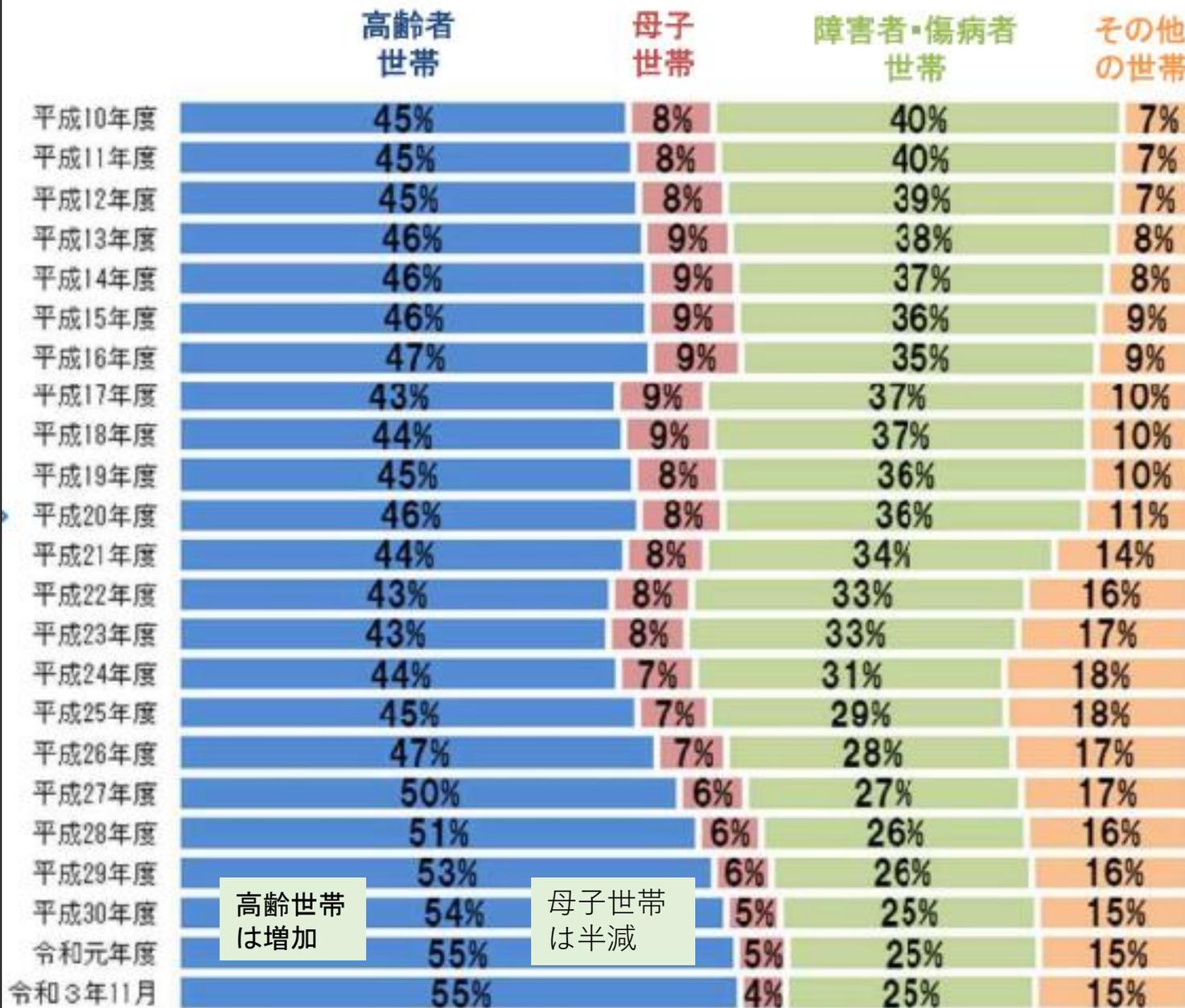
世帯類型別構成割合を見ると、高齢者世帯は平成26年頃から増加し、令和3年では半分以上になっています。障害者・傷病者世帯は、割合的には40から25%とかなりの減少で、世帯数では、平成26年頃までは微増していたものが、それ以後微減に転じています。その他の世帯が増えているのは、外国人世帯の受給者が増えていることを示しているのでしょうか。ただ、これも平成26年以後は世帯数、割合共に微減の傾向にあります。

母子世帯は、割合では平成10年に比べて、令和3年では半減しています。世帯数は、平成25年までは増加していたものが、それ以後減少しています。

平成26年以降、保護世帯総数が頭打ちになっている中、高齢者の増加分を、母子世帯、障害傷病世帯の減少で相殺しているということでしょうか。

世帯類型別の構成割合の推移

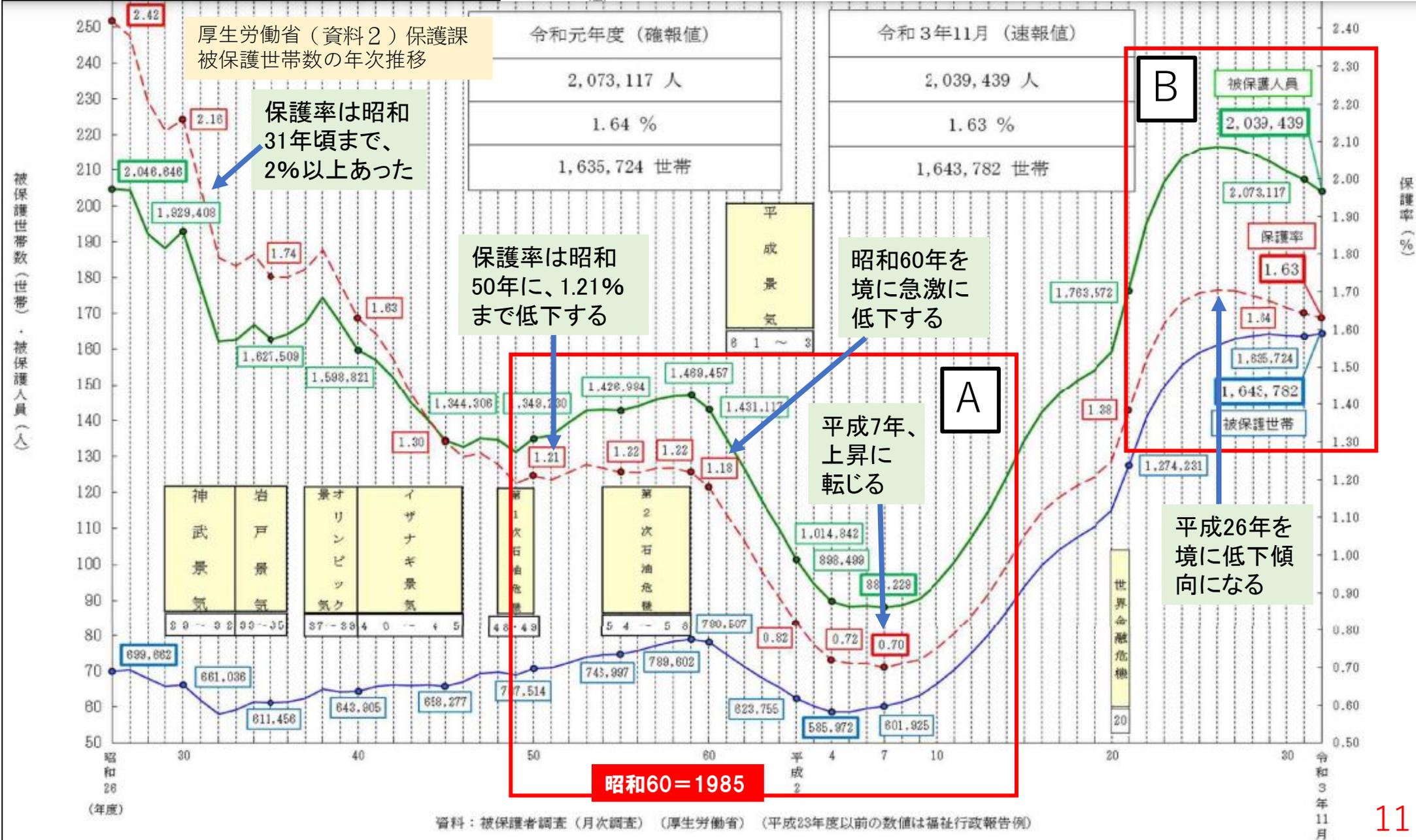
厚生労働省（資料2）保護課
被保護世帯数の年次推移



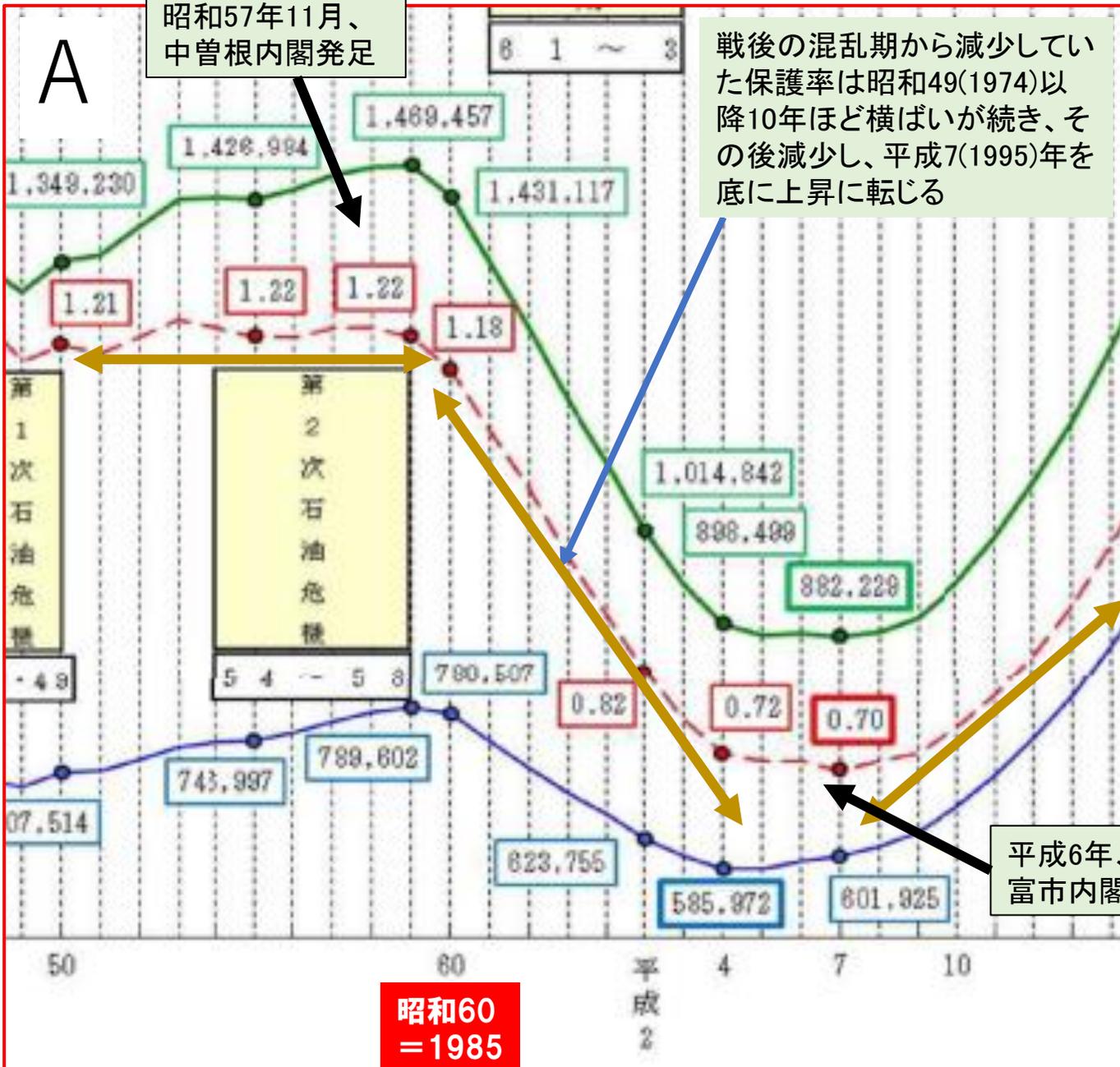
被保護人員、保護率、被保護世帯数の年次推移

○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、母子世帯は減少傾向が続いている。

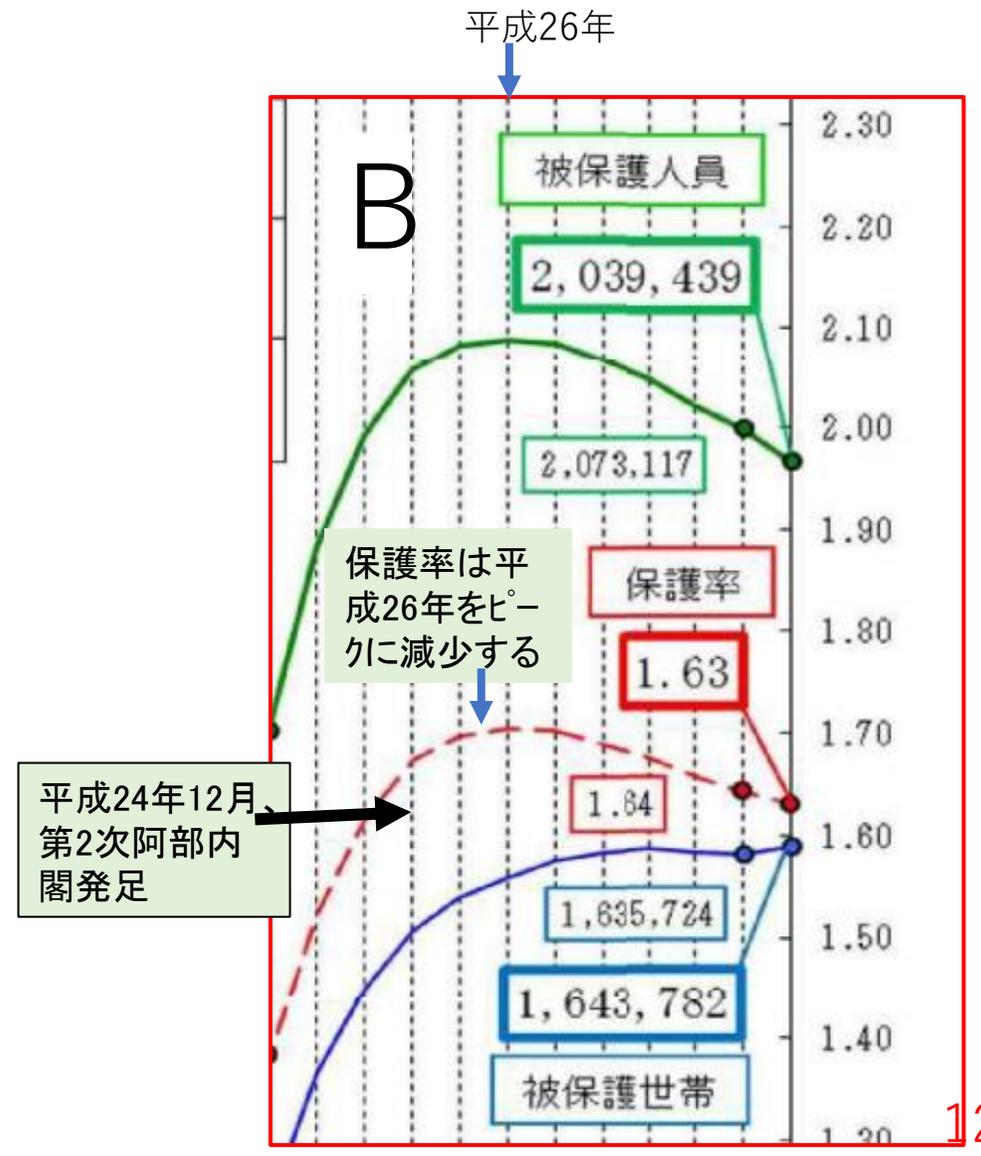
戦後の混乱期には、2%以上あった生活保護受給世帯は好景気に支えられて、昭和50年頃に1.2%程度に落ち着きます。ところが昭和60年を境に急激に減少していきます。この減少は平成7年頃から再び増加に転じます。この急激な増加がまた減少に変わるのが平成26(2014)年です。このような増減はなぜ生じたのでしょうか。



政権によって変わる生活保護率



「A」「B」のグラフは、前ページの一部を拡大したものです。増減が切り替わるポイントを見ると、日本の指導者が替わった後であることが分かります。生活保護率は、政権の方向性に強く影響されています。



生活保護世帯が減少に転じた昭和60年の翌年、昭和61年の「厚生白書」には「社会保障制度の再構築」の基本的原則として、①過剰な給付や過大なサービスはかえって経済社会の活力をそぐ、②健全な社会とは、個人の自立・自助が基本、③同一世代内での公平と公正とともに、世代間の公平と公正をも確保する、④、社会保障がカバーすべき範囲、水準を適正なところに設定していく必要、としています。このような社会保障再構築の方針から、生活保護の削減が行われていったのです。

第1編 第1章 社会保障制度の再構築へ向けて 第3節 社会保障制度の再構築 1 社会保障制度再構築の基本的方向 (2) 再構築に当たっての基本的考え方

……………超高齢社会に向けて様々な観点から制度の再構築を迫られている。……………次のような諸点を再構築の基本的原則として位置づけておくべきである。

(**経済社会の活力の維持**) 第一点は、経済社会の活力の維持である。物価の安定と持続的な経済成長は国民生活を安定・向上させる前提条件であると同時に、社会保障制度を支える経済的基盤を維持・強化し、社会保障の充実に資するものである。また、社会保障制度が安定し有効に機能していくことは、活力ある長寿社会の前提となるものであるが、過剰な給付や過大なサービスはかえって経済社会の活力をそぐことにもなりかねないことに留意する必要がある。

(**自助・互助・公助の役割分担**) 第二点は、自助・互助・公助という言葉に代表される個人、家庭、地域社会、公的部門等社会を構成するものの各機能の適切な役割分担の原則である。健全な社会とは、個人の自立・自助が基本であり、それを支える家庭、地域社会があつて、さらに公的部門が個人の自立・自助や家族、地域社会の互助機能を支援する三重構造の社会、換言すれば、自立自助の精神と相互扶助の精神、社会連帯の精神に支えられた社会を指すものと考えることができよう。また、制度の再構築に当たっては、個人の尊厳や相互扶助の精神などを損なうことのないよう十分配慮する必要がある。

(**社会的公平と公正の確保**) 第三点は、社会的な公平と公正の確保である。国民皆保険、皆年金体制の下で、基本的に社会の構成員の全てが社会保障の負担者であるとともに受益者であるという状況においては、社会保障の給付と負担の両面において公平かつ公正であることが重視されなければならない。特に、人口の高齢化に伴い避けることのできない負担増について国民的な合意を得るためには、同一世代内での公平と公正とともに、世代間の公平と公正をも確保することが重要である。

(**公私の役割分担と制度の効率的運営**) 第四点は、公私の役割分担と制度の効率的運営である。人口の高齢化とともに福祉サービスを中心として 社会保障に対するニードは拡大し、多様化、高度化していくが、これをすべて公的部門による現在のサービス供給体制のままでこたえていくことには制度的、財政的に限界がある。一方、生活水準の向上や所得保障制度の充実によって、国民一般の負担能力も拡大するとともに、自分のニードに合ったサービスであれば自己負担であっても利用しようとする傾向がみられるようになってきている。このような観点から、公私の役割分担について改めて整理する必要がある。その際には、ニードの優先度、受益と負担のバランス等に留意しつつ、給付の重点化を図り、社会保障がカバーすべき範囲、水準を適正なところに設定していく必要がある。 13

母子家庭生活保護率の低下要因

昭和60(1980)年から減少に転じた生活保護世帯の中心になったのが、母子世帯でした。超高齢社会に向けて制度の再構築といっても、高齢者の保護世帯を減らすのは難しい。それに比べて、多くが離婚によって発生する母子世帯は、「母親に前夫の扶養履行を追及させる」、「母親の稼働能力の活用」を求めることによって保護の打ち切り、申請の撤回が容易だったのです。2013年以降の母子世帯の保護の減少もこのような「適正化」が行われた結果とみることができます。

また、昭和60年の時には母子家庭に支給される児童扶養手当も減少しています。

以下にふれるような種々の圧力をつうじて「適正化」通知は全国に貫かれるにいたった。

こうした政策動向のきっかけは、表面的には、1980年末に暴力団員への支給ケースがマスコミであいついでとりざたされたことである。しかし、**適正化のより大きな標的は母子世帯**だった。**被保護人員は1974年に戦後の最低をしるしたのち1984年まで増大したが、この間の増加がいちじるしかったのが母子世帯**だったからである。その背景には80年代になって加速した離婚の増加がある。

1985年前後には、生活保護行政への総務庁の行政監察や会計検査院の検査がたたみかけるようにおこなわれた。それらは離別母子世帯の前夫の扶養義務などを追及することを厚生省に勧告・要求している。厚生省の「適正化」政策への援護射撃といえよう。地方の保護行政を厚生省がチェックする「指導監査」の方針においても、離別母子世帯への対策は年々強められていった。

その眼目は、やはり母親に前夫の扶養履行を追及させることと、母親の稼働能力の活用である。しかもこれらが、保護申請後の適格性の判断としてよりも、申請受理の前提とされる傾向があった。**一連の「適正化」策が「奏功」して、被保護人員は1984年をピークに著減し、1991年にはついに100万人を割る**までになった。被保護世帯にしめる母子世帯の比率、母子世帯の世帯保護率も86年度以降低下に転じた。

生活保護の「適正化」ときわめて類似のベクトルをもっていたのが、**母子世帯等への児童扶養手当の「重点化」**(児童福祉改革)だった。それは支給対象の所得制限を強化し、離別母子世帯につき父(=前人)の所得による受給制限という新たな条文を導入したが(後者は未実施)、この1985年の法改正前後に、総務庁の行政監察(1984年)、会計検査院検査(1986-88年)が実施され、母親の事実上の婚姻関係や同居者の所得の把握、再婚後の不正受給などが問題になっていた。このような「適正化」をへて、**児童扶養手当受給者は1986年から減少**する。離婚件数はやや減少したとしても、母子世帯数が相応に減少したとは考えにくいにもかかわらず、である。(『企業中心社会を超えて』P222. 大沢真理. 岩波書店〈現代文庫〉. 2020〈原著1993〉)

一般教養的な教科書が記す「国民生活の成り立ちの基本」

『改訂社会福祉概論』という栄養士・管理栄養士の教科書として書かれた本に、「国民生活の成り立ちの基本」という小見出しが付けられて、昭和61年の「厚生白書、社会保障制度の再構築の基本的原則」の内容がまとめられています。

自助、互助(共助)、公助の関係が、社会の基本は「自助」、困った時のための保険である「互助」、救貧の「公助」と、これから社会に出ていく若い人々に教えられています。

本書は……2002(平成14)年5月に栄養士・管理栄養士のための社会福祉概論(第1版)として企画・編集されたものである。序章を含め全部で15の章から構成されているが、全体を通して社会福祉理論の考察や各章を理論的体系的に論述する「原論」ではなく、あくまでも社会福祉の概論書として、社会福祉の概念、理念、歴史、対象、方法、主体などと併せて、福祉の関連諸制度とその動向を広く網羅的に紹介することに重点をおいて編集している。(『改訂社会福祉概論』「はじめに」)

国民生活の成り立ちの基本

現在の日本では、どのようなライフスタイルを選択して生活するかは個人の自由である。学問の自由、居住移転や職業選択の自由や財産権が保障されている。また、すべての人は個人として尊重され、生命、自由および幸福追求についての権利は公共の福祉に反しない限り最大限に尊重されることが憲法にうたわれている。／ ライフスタイルの選択が自由である反面、**生活の維持については個人が責任をもつ(自助)**というのが今の社会の基本である。しかし、社会生活のなかで個人の努力だけでは乗り越えられないことが起こる可能性がある。そのとき国民相互の助け合いや公的支援を行うのが社会福祉および社会保障の仕組みである。／ **健康を害したときは医療機関**による専門的な治療を受ける必要がある。その費用が多額になり、個人で負担することが困難になる場合に備えて「**医療保険**」がある。心身の障害によって**生活の自立ができなくなった場合に介護サービス**を受ける必要が出てくることがある。その費用を相互に負担し合うのが「**介護保険**」である。また、個人的に努力しても**経済的に生活の維持が困難**になる場合がある。防貧の仕組みとして「**年金保険**」「**雇用保険**」「**労災保険**」などの仕組み**(互助)**がある。また、**救貧のための制度**として「**生活保護(公助)**」がある。そのほか、サービスの現物給付を行うものとして、児童福祉、母子福祉、障害者福祉や老人福祉における在宅サービスや施設サービスがある。／ 日本の各種社会保険は、その財源のある部分を税に頼っており、純粋な形の互助とはいえない。そのため負担と受益のレベルをどのようにするのが適当かという議論にあいまいさがある。保険財政が危機に瀕した場合に保険料を上げるか、保険給付を下げるか、個人負担を上げるかを議論せずに**安易に公費負担を上げればよいとの逃げ道に入り、根本的解決を先送りしてしまう傾向**にある。／ 国民生活を安定させる基本は、**国の安全が確保され、治安が維持され、公正なマーケットが保障されることによって、国民が安心してそれぞれの経済活動を行うことができるようにすることである。そのことによって**経済が活発化し、雇用が安定し、収入の道が確保される****。社会福祉は、その上に立って国民生活の不安定要素を是正する仕組みとして機能しなければならない。(『改訂社会福祉概論』P13~15. 三浦文夫編著. 建帛社. 2010)

「国民生活の成り立ちの基本」の絵

これは、「国民生活の成り立ちの基本」の内容を絵にしたものです。「自助」という幹から「互助」の枝葉が出ています。これが個人の生活の基本とされます。そして「公助」はその樹木とはまったく別に、描かれています。

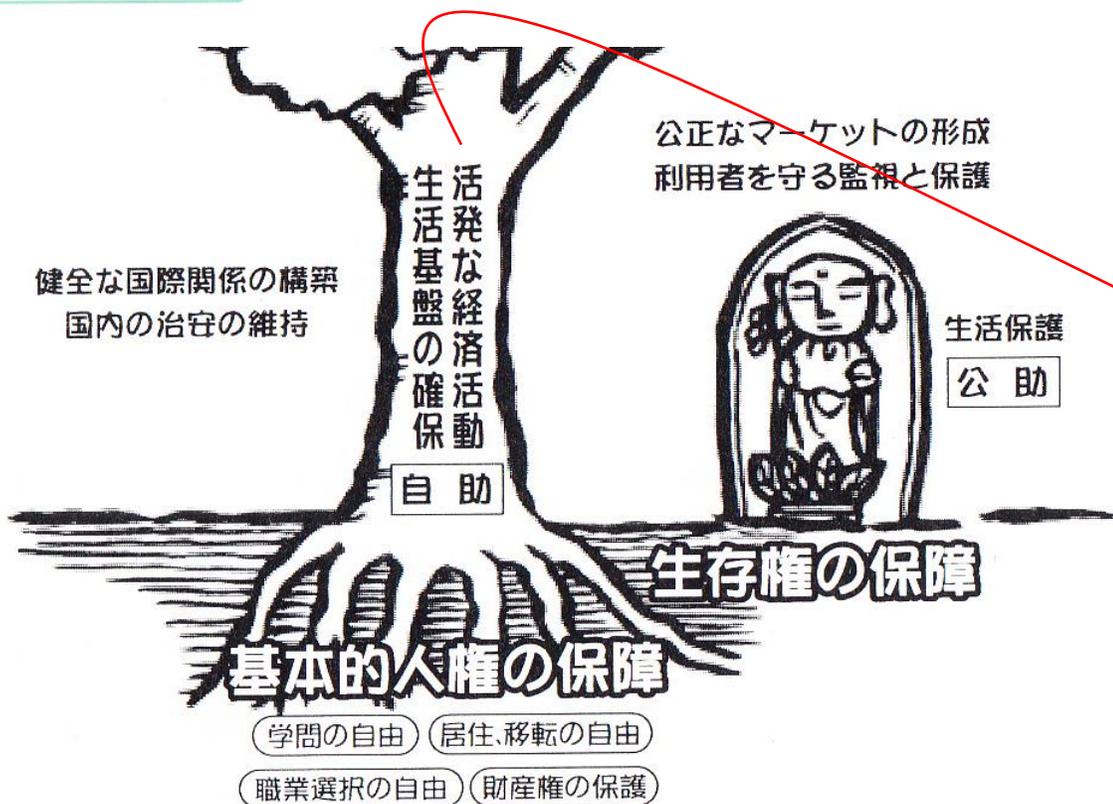
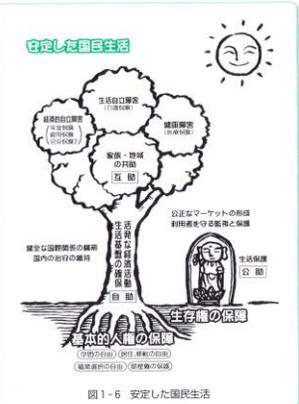


図 1-6 安定した国民生活

【『改訂社会福祉概論』P14. 三浦文夫編著.建帛社.2010】

安定した国民生活



「国民生活の成り立ちの基本」のような図式で、個人と社会の関係を理解すると、「公助」を受けるような人は、「自助」の失敗であり、「別扱いが必要になる」という考えが生まれます。これが「劣等処遇」の原則ということになります。

◆自助こそが社会を良くする

自助や自己責任を強調する考え方は、一般的な理解では、貧困を個人の責任に帰すものと理解し、したがって自助努力で解決すべきものだとする。自助を重視する人々にとって貧困は自助に失敗した結果であって、不名誉なこと、恥ずかしいことである。

自助や自己責任を支持する人々が好んでつかうふたつのことばがある。ひとつは、「天はみすがら助くるものを助く」。これは「自助原理」と呼ばれ、ラテン語の古い格言であり、スマイルズが『自助論』の冒頭で引用したことでも知られる。福沢諭吉もこれを評価した。／ もうひとつは、「働かざる者食うべからず」。これは「労働倫理」と呼ばれ、起源は新約聖書の一節にある。聖書の理解は難しいが、少なくとも賃金労働に就くことを奨励しているわけではない。革命によって社会主義国ソビエト連邦を誕生させたレーニンもまた、働かないで莫大な富を得ている資本家を批判するためにこのことばをつかった。「働かざる者」とは、金持ちのことを指していたのだ。こんにちではそれらの意味とは真逆でつかわれていて、自助や自己責任を果たさない（とされる）貧困者を非難する象徴的なことばになってしまっている。 —中略—

この考え方が万全ではない点は何だろうか。難しく考えるまでもなく、自助・自己責任は「個人」に過大な負担をかけるから、当然それを背負いきれない事態が起こり得るということである。病気や障害、高齢で働けない場合、自助には限界がある。ある日突然、解雇されたり会社が倒産したりすることもある。また、自己責任論には、生まれた環境や地位、つまり「スタートライン」のちがいがまったく考慮されていないことも問題だ。はじめから自助・自己責任で生きる条件がそろっていて、幼少期からその訓練を受けられた人がいる一方で、そうでない人もいる。こうした不平等を無視した議論である点も問題なのである。 —中略—

◆劣等処遇論

劣等処遇論は、自助や自己責任を強調する人々がたいてい支持する「救済観」である。社会の基本は自助であって、大半の人々は自助によって「きちんと」生きていますと考えられているとする。それがどうしてもできない人が出てくるのはやむを得ないので、**「別扱い」が必要になる。**／ そこで、公的扶助のような特別な救済をするのはかまわないが、その救済は「残余的」（残飯をあてがうよう）におこなわれるべきだと考える。とりわけ貧困者に対しては決して手厚い保護ではなく、一般の人々の暮らしのレベルよりも低い、最低限のところ（できればそれ以下）で救済するのが望ましいということになる。これが「劣等処遇」の原則である。

（『入門貧困論』P91. 2017. 金子充. 明石書店）

「『国民生活の成り立ちの基本』の絵」は正しいのか

「『国民生活の成り立ちの基本』の絵」では、「互助(共助)」と「公助」はまったく別のものとして描かれていますが、この二つにそれほどの違いがあるのだろうかを考察したのが下の文です。「絵」では「互助」の部分は加入者の拠出金のみで運営されているようになっていますが、実際には、税や法人も負担しています。また、税のみの「公助」もそれを受給する人は、消費税で税金を払っています。現在の消費税は、所得税を抜いて税別のトップで、税収の三分の一を占めています。

表Ⅲ-3 社会保険と社会扶助の違い(教科書的整理)

	基本原理	給付条件	カバーの範囲(人)	財源
社会保険	保険技術に基づく	拠出歴に基づく	普遍的	保険料
※互助	共通リスクの分散による貧困の予防	受給権(対価性)		(事業主負担あり) + 税
社会扶助	所得再分配による	必要テストとミーンズテスト	選別的	税
※公助	貧困の事後的救済		スティグマの危険	

『生活保護解体論』P160

社会保険と社会扶助の教科書的整理

まず表Ⅲ-3で、社会保険と社会扶助についてのごく教科書的な整理をしてみました。社会保険のよってたつ基礎は、なんといっても保険技術を使うことで、保険料の拠出と給付が、一種の対価的な関係(give & take)にあるようにみえることです。通常、これは保険原理と呼ばれています。第Ⅱ章で国民年金の保険料免除期間とそこへの国庫補助について「技術的構成上許される限り」と小山進次郎氏が述べたと紹介しましたが、「技術的構成」とは、この保険技術をさすと思われまます。

また、社会保険では拠出歴、社会扶助では所得・資産調査(ミーンズテスト)が給付条件になり、財源は社会保険が保険料と税金、社会扶助は税金のみです。社会扶助の歴史的な前段階にあった救貧法は救貧税という特定目的の税で賄われていたもので、「救貧税の支払者」と「救貧税によって救済される者」は、はっきり分離されていました。しかし、**消費税もふくめた大衆課税の時代では、税から給付を受けているからといって、税を支払っていないとはいえません。被保護者も消費税を払います。**一方で社会保険への税の投入は、高所得者を含め全加入者を対象になされています。また、すでにみたように地方と国で財源の争いがありますから、税といっても簡単ではありません。／ さらに「カバーされる範囲」の違いとして、よくいわれるような、普遍(所得制限などを付けず広い範囲の対象者をカバーする)と選別(主に所得制限で、低所得者をターゲット化する)の区別があります。社会扶助が選別的、社会保険は普遍的といわれますが、**社会保険は保険料拠出条件を満たさない人は給付から排除している**わけです。なお、選別が強いと、スティグマ(恥辱感)が生じ、結局制度が利用されなくなるという問題があります。現在の日本で顕著なように、生活保護が必要なのに、利用したくないと本人が主張するのは、その例です。全国知事会・市長会のいうように、使わせないほうが良いという制度設計ならばスティグマは大きいほうが良いわけですが、制度は問題解決のためにあるとすれば、選別的な方策をとる場合は、スティグマの除去をどうするかが、制度設計上大きな課題となります。(『生活保護解体論』P160. 岩田正美. 岩波書店. 2021)

「公助とは税金であり、社会扶助が該当し、互助(共助)とは社会保険で、保険料の拠出(=貢献)への対価」であり、両社は全く別物というのが『国民生活の成り立ちの基本』の絵が示す考え方ですが、それに対して、下の文では「社会保障のための租税も保険料も、ともに社会契約としての保険への掛け金を意味する」とあります。その国民共同の財布が形成されている、その民主的運営こそ基礎と考えるのが、正義論に立つ社会保障だと言っています。

公助とは税金であり、社会扶助が該当し、共助とは社会保険で、保険料の拠出(=貢献)への対価だという理解がこれらの基礎にあります。—中略—

保険と扶助は共に「互惠的」なもの しかし、このような保険と扶助の違いの強調について、いくつかの角度から反論があります。まず保険料と税をこのように原理の違いとして理解することに反対するのは、福祉国家の倫理的基礎を掘下げた塩野谷祐一氏です。氏によれば、たしかに保険料と税は歴史的、現実的に相違点をもったものとして現れますが、両者の共通の道徳的原理は正義であり、社会保障のための租税も保険料も、ともに社会契約としての保険への掛け金を意味すると述べています(塩野谷『経済と倫理—福祉国家の哲学』2002. P361~370)。／ 保険も税も、一方的な利他、つまり他者の利益のために資源を移転することとは異なり、両者の互惠的な関係は「社会の全構成員が社会の全構成員を支えるシステム」であり、そのために人びとは能力に応じて費用を負担して共同の財源をつくり、このプールされた共同財源から、発生したリスクやニーズに応じて給付を受け取ることとなります。保険料だけでなく、実は税もこの共同財源を形成するというのが塩野谷氏の強調点です。だから、国民という「構成員を離れて、国が一方的に給付を与えるという考え方」(「公助」のように、公費があたかも国民の負担ではないかのような考え方)は、「国家主義的な権威と意思が貧困者に対して示す救恤の思想に他ならない」とも指摘しています(同P364)。

つまり、税だけをこの互惠関係から排除するのは、お上が貧民を恩恵的に救済するという「救恤の思想」=絶対主義の政治哲学にちかく、そうではなくて、**税も保険料も自己負担も**、ともに社会契約としての正義を基礎とする、つまり「**社会の構成員を社会の全構成員が支える**」**互惠的システムの財源への掛金を意味すると理解したほうがよい**というわけです(同P365)。

また社会保険の対価性も、個々の関係で成立しているわけではありません。所得再分配も税だけでなく、社会保険料の支払い時・給付時の双方で行なわれています。個々のサービスや給付ごとに拠出の有無をもちだしたり、高所得層から低所得層への所得再分配だけを強調するのは的外れではないか、というわけです。このように、保険料も税も、同じ社会の構成員としての資格で支払われる共同事業への財源として、同じ道徳的原理から説明できるのに、先の表Ⅲ-3のような区別が通俗的見解になっていると塩野谷氏は嘆くわけです。たしかに、公助などという言葉は、まさに国家主義的権威のお情けのようですね。国民共同の財布が形成されている、その民主的運営こそ基礎と考えるのが、正義論に立つ社会保障ということでしょう。(『生活保護解体論』P163)

「保険と租税を原理的に区別する通説」の批判

保険と租税を原理的に区別する通説は多くの人々によって受け入れられているものであるから、たまたまそれを受け入れている論者をいちいち批判の対象として引き合いに出すことは公平さを欠くであろう。第7-5図は、社会保険と社会扶助について、通説が主張している区別を論者の識別なしに列挙したものである。また論者の中には、租税と保険料とを対比する場合、租税は社会保障だけでなく、公共事業のような公共財提供にも向けられるということを相違点として挙げるものがある。適切な対比のためには、当然のことであるが、社会保障に向けられる限りの租税を問題にしなければならない。

(1)の手段の相違は、社会保険の制度は保険料の徴収によって行われ、社会扶助の制度は租税によって行われるという財源の定義を与えているにすぎない。しかし、通説によれば、それ以上のことが意味されている。すなわち、社会保険の仕組みでは、個人は保険料を拠出することによって受給権がえられるのに対し、社会扶助の仕組みでは、個人は拠出なしに一定の要件の下で生活保護などの給付を公的措置として受けるという点が決定的に強調される。これは現代の社会科学においては認められない謬論である。租税および保険料を共同体としての国における社会的協同事業の財源と考える限り、いかなる形態の社会保障サービスについても拠出の有無を持ち出すことは的はずれである。保険や扶助と呼ばれているものは、どちらも社会の全構成員が社会の全構成員を支えるシステムである。構成員を離れて、国が一方向的に給付を与えるという考え方は受け入れられない。そのような考え方は、国家主義的な権威と意思が貧困者に対して示す救済の思想に他ならない。（『経済と倫理—福祉国家の哲学』P363. 塩野谷祐一. 東京大学出版会. 2002）

左の文は、『生活保護解体論』が主張する説のもとになっているものです。「保険と租税を原理的に区別する通説」として第7-5図が示され、(1)~(9)についてそれぞれ批判しているのですが、ここでは(1)についての部分を引用しておきます。

ここで塩野谷祐一氏は「租税および保険料を共同体としての国における社会的協同事業の財源と考える限り、いかなる形態の社会保障サービスについても拠出の有無を持ち出すことは的はずれ」であるとし、「現代の社会科学においては認められない謬論」であると手厳しく批判しています。

第7-5図 社会保険と社会扶助（誤った比較）

『経済と倫理』 P364	社会保険	社会扶助
(1)手段	保険料	租税
(2)起源	ビスマルク社会政策	エリザベス救貧法
(3)本質	リスクの分散	所得の再分配
(4)対象	普遍性	選別性
(5)経済体制との関係	適合的	非適合的
(6)対価性	あり	なし
(7)権利性	強い	弱い
(8)給付水準	高い	低い
(9)財源の確保	容易	困難

制度を律するものは思想であって、**制度が思想を律してはならない**

社会保険の原理と社会扶助の原理とは相容れないという説は、**単なる偏見**

塩野谷氏は「制度を律するものは思想であって、制度が思想を律してはならない」と言います。「保険方式と租税方式とが現実の次元において相違点を持つこと」は事実であるとしても、それをもって保険方式と租税方式の間に違いがあるとするのは誤り、偏見であり、それは制度が思想を律することだということです。では、「公正な社会の基本構造を定め」る思想とは具体的には何でしょうか。

要約しよう。第1に、社会保障制度は第一次的には正義の原理に基づき、公正な社会の基本構造を定めようとするものである。第2に、社会契約論に立つ正義原理は、社会連帯による集団的リスク回避を本質とするという意味で、保険原理と類同である。第3に、保険原理は私的保険であれ公的保険であれ、利己心に基づく組織化の原理である。第4に、租税を用いるか保険を用いるかによって、社会保障を運営する上での道德原理の相違は生じない。公共財の提供を応益原則に基づいて解釈するという公共経済学のアプローチと同様に、社会保障の対象となるメリット財の提供について、保険方式と租税方式の両者をともに社会契約に基づく正義論によって解釈することができるというのが、われわれの基本的な主張である。 **制度を律するものは思想であって、制度が思想を律してはならない。**

以上の議論は、保険方式と租税方式とが現実の次元において相違点を持つことを否定するものではない。どちらを取るかは多分に歴史的条件に依存した便宜の問題である。それを原理の問題として論ずるところに誤りの原因がある。現実の制度の展開の中では、2つの方式が互いに接近し融合しつつある。事実、年金・医療・介護などのサービスのどれをとっても、保険料と租税とが財源として同時に使われている。かつて現実の中から導かれたにすぎない制度論に固執して、現実の展開に対して原理的峻別を唱えるのは滑稽ですらある。現実の制度を規制すべき道德原理において、2つの財源の間にもともと相違はないのだから、過去の歴史の部分的な叙述にすぎない通説を廃棄することによって、統一的な理論的観点を手にすることができるのである。

社会保障の負担は結局のところ、保険料・租税・自己負担の三者による以外にはない。これらはすべて国民の負担である。重要なことは、われわれが正義原理に基づいて社会保障制度を運営しているという原理的基盤を正しく認識することである。そうである限り、特定の社会サービスが特定の財源方式によらなければならないという理由はまったく存在しない。一方で、社会保険方式は給付と負担が見合っていて合理的であるという議論がよくなされるが、それは事実と反する誤りである。また他方で、税金は扶助に対してのみ限定的にしか使えないというのは絶対主義国家観に基づく偏見である。税金も社会契約論的な観念に基づくことなしには、納税者の納得しうる民主主義的な財政運営とはいえない。世間では、社会保険の原理と社会扶助の原理とは相容れないものであり、両者はあくまでも峻別すべきであるという議論がかなり広く行われているが、正義原理の観点から社会保障を見る限り、通説は単なる偏見というべきである。（『経済と倫理－福祉国家の哲学』P369. 塩野谷祐一. 東京大学出版会. 2002）

「富のないものに富を返し与える」—具体的な統治観を持つ転輪王思想

紀元前のインド社会を背景にして誕生した仏教は、統治者の理想像として具体的な内容を持つ「転輪王」思想を生みだしました。その統治の中心は「富のないものに富を返し与える」ことにあるように思います。いかに巨万の富を持つ帝国や帝王もその富は配下の人民の活動によって得られたものです。それゆえ、国の安定のためには、集めた富を人民に返す、与える政策が必要なのです。それを怠れば国は乱れ、滅亡に至ります。国の支配者が代々継続していくと、いつしかこのことを忘れてしまいます。仏典では第七代の次の王がそれに当たります。

幕末の乱れつつあった社会に生を受けた一人に中山みきという人がいました。その人は「転輪王」を唱えてその教えを説きました。しかし、中山みきの後継者たちは、国の弾圧を避けるため、また自分たちの利益のために、唱える名前を「天理王」に変えてしまいました。国からの弾圧の恐れがなくなった昭和20年以後も変えた名前をもとに戻すことはありませんでした。

仏典は、世が乱れた後に、無法と邪法を止め善に立ち返り、寿命が八万歳になるような世になったと記しています。母子家庭への経済支援を減らして被虐待児を増やしている国も、教会運営が成り立たない教会が増えて、衰退傾向が続く某教団も、転輪王思想に立ち返ることが必要でしょう。

仏教の転輪王思想 <転輪聖王の政治—富のないものに富を返し与える>

①「父王よ、その転輪王の正法とは何でありますか」。／ 「愛子よ、法により、法を敬い、法を旗とし、法の守護と防禦とを定めよ、汝の領地の内に不法のないよう、**富のないものに富を返し与えるがよい**、—中略—**不善を離れて善に就くがよい**、愛子よ、**これが転輪王の正法**である」。

②第七の王が出家した時、長子の王は父の出家に転輪王の正法を問わず、又行おうとせなかった。／ 富のない者に富を返し与えることを怠った。その結果として貧しい者は益（ますます）乏しく、又その数を増して、他の与えないものを盗む者ができてきた。／

③王は命（いいつ）けて盗人を縛り、頭を剃って市中を引廻し、市外の断頭場で頭を刎ねた。／

④人民はこれを知り、銘銘剣を用意して盗人を根絶しようとした。それが為に却って村を襲い、町を襲い、道に迫剥する者が増えて、争いが多くなった。／ 虚言ができて、密告する者が現れ、仲を割く語が多くなり、邪淫な人ができ、邪しまの見（かんがえ）が顕れ、貪（むさぼり）と瞋（いかり）とが盛んになり、無法と邪法がはびこり、人間の寿命が追迫に減ってきた。—中略— かくして彼等は、互いに憤（いきどおり）と殺害の思を起し、—中略— 剣の突き合が始まるであろう。

⑤この悲惨な出来事は皆、自分達が悪に取りつかれたためであるから、これから善に立ち返ろうと気がつき、—中略— 次に無法と邪法をやめ、貪と瞋（いかり）を滅ばし、邪（よこ）しまの見をはなれ、仲を割く語をすて、妄語をとどめる様になる。この結果、嘗て十歳に減った寿命が八万歳になって、人の娘は五百歳にして嫁入するようになる。

⑥弟子らよ、その王の世に弥勒仏が顕われたまい、今の私のようにさとりをひらき、私のように法を説き、数千の弟子衆を率い給うであろう。》（『新訳仏教聖典』（大宝輪閣. 1976. p211～214の要約）