

新型コロナウイルス感染症拡大下における 所得保障とケア・サービスの課題

石橋敏郎、角森輝美、紫牟田佳子

- I はじめに
- II コロナ被害の長期化と新たな所得保障政策 石橋敏郎
- III コロナ感染拡大と生活保護制度 紫牟田佳子
- IV コロナ禍における地域包括支援センターの活動
・地域支援事業の継続を考える 角森輝美
- V おわりに

I はじめに

2019（令和元）年 11 月 22 日に中国湖北省武漢で原因不明のウイルス性肺炎が確認されて以来、新型コロナウイルスはまたたく間に世界を席巻していった。2020（令和 2）年 3 月 11 日、世界保健機構（WHO）は、パンデミック（世界的大流行）を宣言している。2020（令和 2）年 9 月 23 日現在、患者数は世界で 3161 万 5836 人、死者は 97 万 1116 人と報告されている（熊日新聞、2020 年 9 月 24 日）。日本国内でも、感染者数 8 万 732 人、死亡者は 1538 人に及んでいる。新型コロナの感染拡大は、世界的規模で、経済、雇用、社会、文化、教育、交通、生活など国民生活のすべてにわたって甚大な影響を与えており、しかもそれが長期化する傾向が明らかになってきた。いまや、これまでの制度や仕組み、既存の対応の仕方では通用しない重大事態が発生していることを誰もが認識せざるを得なくなってきた。すなわち、これまで常識と思ってきた生活様式とそれを支えてきた組織や仕組みを再考して、コロナ感染下における「新たな制度や生活様式」を構築していく必要性が問われているのである。

所得保障の分野では、市町村を通じて国民一人当たり 10 万円を一律に支給する特別定額給付金

（新型コロナウイルス感染症緊急経済対策関連）の申請手続きが、2020（令和2）年8月から10月にかけて開始された。1回きりの一時金ではあるが、すべての国民に対して無条件で支給されたという点では、いわば日本で初めてのベーシック・インカム（最低所得保障給付）とも言えるような給付である。コロナ感染が拡大・長期化するにつれ、世界中で、すべての国民に対して生活保障を目的とする一定額の給付を継続的に支給すべきであるというベーシック・インカム導入の議論も高まってきている。生活保護制度に関しては、厚生労働省は、2020（令和2）年7月1日、同年4月の生活保護申請は2万1486件で、前年同月に比べて24.8%の増加であることを発表している（熊日新聞、2020年7月2日）。生活保護申請増加は、緊急事態宣言による休業要請の影響で生活に困った人たちの申請が増加しているという分析を行っている⁽¹⁾。第二のセーフティネットが十分ではないわが国においては、雇用を喪失した人たちが生活保護を申請してくる状況は今後も続くものと予想される。

また、コロナの影響は、保健・福祉の分野でも深刻である。まず、施設にせよ在宅にせよ、福祉サービスは利用者との身体的・精神的両面での密接な接触を通じて提供される対人サービスである。したがって、コロナ感染を恐れて、提供者も利用者もサービスの提供・利用を控えるようなことになっては、ただちに利用者の生存にかかわるゆゆしき事態を招きかねない⁽²⁾。人材の確保も急を要する。高齢者福祉施設で新型コロナウイルスの集団感染（クラスター）が発生し、職員が不足する事態に備え、16県が他の施設から応援職員を派遣する体制を整備したことが報道された（熊日新聞、2020年8月14日）。しかし、それだけでなく人員不足に悩む福祉・介護施設にとっては、他施設への応援体制を整えることすら容易ではない。また、コロナ対策の中心的存在ともなった保健所については、コロナ後、仕事量が一気に増大し、業務に滞りがみられることから、保健所職員の人員増強に加え、外部委託などで業務を効率化するなどの体制強化に取り組むように全国知事会が報告書をまとめている（熊日新聞、2020年8月25日）。

このように、新型コロナウイルスの蔓延は、わが国の所得保障制度ならびに保健・医療・福祉等のサービス給付制度全般にわたって、点検やその見直しを迫る結果となった。いまだ、先の見えない事態のなかで、さまざまなコロナ対応策がとられているが、それがどのような効果を持ったのか、いまだまとまった検証ができる段階にはない。時間が経てば、おそらく、一定の成果とともに、課題についても明らかになっていくであろう。しかし、今後、コロナ禍による生活困難の問題をどのように解決して行ったらよいのか、全ての面で前例のない出来事なので、わが国でも手探り状態での対応があと数年間は続いていくことになるだろう。

本稿では、所得保障と介護ケアというごく限られた分野についてではあるが、現在混沌としているコロナ対策事業のなかで、どのような方策がとられたのか、どれくらいの効果が上がるとみられるのか、残された課題はなにか等について、若干の検討を加えてみたいと思う。なにぶん、現在進行形の施策ばかりであり、十分な資料や検討材料がないなかでの検証であるので、概して論証が断片的かつ不十分なものにならざるを得ない。このことをはじめにお断りしておきたい。

- (1) 厚生労働省は、2020（令和2）年9月8日、新型コロナウイルス感染拡大による解雇や雇止めが、9月23日時点で見込みも含めて6万439人になったことを公表している。9月11日時点より4856人増加し、このうち77%に当たる3762人が非正規雇用の労働者であった。これに対して、国は雇用調整助成金の日額引上げ等特例期限を2020（令和2）年12月末まで延長して対応することになっているが、感染収束の見通しは立たないまま、非正規雇用労働者にとっては厳しい状況が続いている（熊日新聞、2020.9.25）。
- (2) このため、介護事業所においては、介護という業務が、密集や密接の避けられない仕事であることから、感染防止用品（マスク、ガウンなど）の安定供給、介護従事者への特別手当の支給など、介護提供者・利用者が安心して介護サービスを提供し、また受けることができるような体制の整備を国に求める要望書が相次いで出されている。たとえば、厚生労働大臣宛て全国老人保健施設協会（令和2年4月21日）、同、日本介護福祉社会（令和2年4月24日）など。詳しくは、賃金と社会保障 No.1756（2020（令和2）年6月下旬号）41頁以下参照。

Ⅱ コロナ対策の長期化と新たな所得保障政策

1 ベーシック・インカムの考え方

ベーシック・インカム（以下、BIと略）という考え方が登場してきたのは18世紀末のことだといわれている。その発端としては、イングランドの哲学者・思想家トマス・ペイン（1737～1809年）と、同じくイングランドの哲学者・思想家トマス・スペンス（1750～1814年）を挙げる人が多い。トマス・ペインは1796年の著書『土地配分の正義』のなかで、人間は21歳になったら仕事の元手として15ポンドを、50歳になったら年金として10ポンドを国から給付されるべきであると提案している⁽³⁾。また、トマス・スペンスは、それをさらに進めて、著書『幼児の権利』（1797年）のなかで、税金の一部は「男だろうと女だろうと、結婚していようと独身だろうが、生後一日の乳児であろうが年寄りであろうが」、年4回、国民の間に平等に分配されなくてはならないと書いている⁽⁴⁾。ここから考えると、BI構想には220年以上にもおよぶ歴史があることになる。

BIには、その導入の仕方によってさまざまな形態、およびその変型が考えられるが、まずは、BIの典型的・基本的な姿を見ておこう。1986年にBIに興味を持つ個人や団体によって設立された「ベーシック・インカム欧州ネットワーク」は、その活動を全世界に広げるために、2006年、その名称を「ベーシック・インカム地球ネットワーク」（The Basic Income Earth Network、BIEN）と改称し、その後も、BIに関する普及・広報・教育・研究活動を続けている。そこには、BIについて次のような定義がなされている。

「ベーシック・インカムとは、資産調査や就労要件を課すことなく、無条件で、すべての国民に対して、個人を単位として、定期的に支払われる現金給付のことをいう。」（Basic Income is a periodic cash payment unconditionally delivered to all on an individual basis, without means-test or work requirement.）⁽⁵⁾。

まず、なんといっても、BI の最大の特徴は、国民全員に対して、選別することなく、「無条件」で、定期的に一定の金額を現金で支給するということであろう（無条件性）。これまでの所得保障制度では、必ず、その給付を受ける際には、行政庁によって、その人が本当にその給付を必要としているかどうかのニーズ判定や、支給されるための種々の要件（たとえば保険料納付期間等）を満たしているかどうかの判定（受給要件もしくは受給資格）を伴っていた。そうした要件がまったく取り払われて、男女、年齢、有配偶者か否か、子どもの有無、障害の有無、子どもや老親の扶養・介護の有無、収入の多寡、就労の有無、求職の意思など個々人のかかえる諸事情に一切関係なく、だれにでも決まった金額を毎月支給するというのが BI の考え方である。この点で、たとえば生活保護給付を受給する際に、就労することを要件とする、あるいは、就労に向けての努力を要件として課す「ワークフェア」(Workfare) と対極にある政策だとも言われる⁽⁶⁾。ただし、BI 政策を導入するとすると、たとえば、年金給付、生活保護給付、子ども手当・障害者手当など各種の手当といった既存の所得保障給付のすべてを廃止して、BI 給付に一本化するというのが基本的な姿勢である⁽⁷⁾。すべての国民に、毎月、しかもそれだけで一応の生活が維持できるだけの現金給付をするという BI 構想については、そんなことをすれば膨大な国家財源が必要になるので、実現は不可能だという反対論が当初からあった。しかし、それに対して、BI 賛成論者は、既存の所得保障給付をすべて廃止することによって、生活保護や年金にかかる費用が無くなり、被保険者・使用者とも保険料負担が不要になり、しかもそれをするにより、その業務に携わってきた大勢の担当者や関係者（国・県・市町村職員等）が不要になるので、その給与・手当分を廃止した金額分、および管理コストの削減分も含めれば、BI は財政的にも十分実現可能であるといっている。すなわち、BI は、これまでの所得保障給付のすべてと置き換わって国民に対する唯一の所得保障給付として構想されているのである。

BI が唯一の所得保障給付であるとするならば、それは当然にして、個人が一定水準の生活を維持できるだけの金額でなくてはならないということになる。アイルランド政府発行の『ベーシック・インカム白書』（2002 年）では、次のように書かれている。BI の「給付水準は、尊厳をもって生きること、生活上の真の選択を行使することを保障するものであることが望ましい。その水準は貧困線と同じかそれ以上として表すことができるかもしれないし、適切な生活保護基準と同等、あるいは平均賃金の何割といった表現になるかもしれない」⁽⁸⁾。ここでは、BI では、少なくとも最低限度の生活を営むことのできる給付水準は確保されなければならないし、できればそれ以上が望ましいとされている。具体的は、生活保護基準以上の額で、しかもぜいたくとみられない程度の金額ということであろうが、その金額については、BI 論者によっても、あるいは各国の政策においてもかなりの違いがみられる⁽⁹⁾。

その他に、上記「ベーシック・インカム地球ネットワーク」の定義に従えば、BI の特徴として、以下のようにいくつかあげられる。①BI は世帯や世帯主に対してではなく、個人に対して支払われる（個人単位）。これまでの社会保障制度では、実際の生活は世帯を単位として営まれていることや共同生活を営む家族は生活費の一部を共通経費として節約できるなどの理由から、世帯単位

で給付が行われることが多かった。たとえば、生活保護制度では世帯単位原則（生保 10 条）がとられているし、税制における扶養控除、配偶者控除、配偶者特別控除なども世帯単位での施策の一例であろう。BI はこれらの給付や控除をすべて廃止したうえで、完全な個人単位での給付となる。②BI は、サービスやクーポン券といった現物給付ではなく、金銭で支払われる。したがって、その使い道に制約はない。③BI は一時的給付ではなく、毎月支払われる定期的給付である。④BI は、国または地方公共団体から支払われる公的給付である。⑤BI は、資産調査や稼働能力活用調査などの条件なしに支給される⁽¹⁰⁾。

2 ベーシック・インカム賛成論と反対論

BI 導入に対する反対論の理由は主に 2 つある。一つは、日々の生活を維持できるだけの一定金額を毎月全国民に給付するようなことは国家の財源から見て不可能だというものであった（財源論）。それに対する反論については、すでに記述したとおりである。二つ目は、BI 導入によって一定の生活が確保されるならば、国民は働かなくなるのではないかという危惧である（道徳論）。BI に反対する意見で最も多いと思われるのがこれである。この反対論には、働けるのに働かないで、国からの給付に依存して遊んで生活することはけしからんという国民感情が横たわっている。いわゆる「働かざる者、食うべからず」論、もしくは「フリーライダー（ただ乗り）」論である。アメリカにおいて、1965 年以降、AFDC（要扶養児童を有する家庭に対する扶助）⁽¹¹⁾ 受給者の数が急増したことを受けて、母親を就労へと向かわせる就労促進政策がとられるようになったのも（ワークフェア政策）、働かずに福祉（公的扶助）に依存して生活する母親に対する国民の批判がその背景にあった⁽¹²⁾。日本の生活保護法も、その目的に、最低生活の保障とともに、自立の助長を掲げており（1 条）、これにそって、2005（平成 17）年から、稼働能力のある受給者に対して就労自立支援プログラムが実施されることになった。保護受給者を就労（できれば賃労働）へと向かわせる政策はそのやり方こそさまざまであるが、概ね各国ともその方向で動いてきている。BI は稼働能力活用を求めるワークフェア政策と正反対の局面に位置しているので、なおさら批判が強い。

これについても BI 賛成論者は反論している。ただ、その反論の根拠はさまざまである。たとえば、「自然と過去からの授かりもの説」は、BI を受給できるのは、過去の人々の労働と過去から続いている自然（原材料、自然エネルギー、土地など）の恩恵であるので、その人が現在働いているようにいまがそれは関係がないという、やや哲学的・宗教的なおおいのする説である。その他には、多少のフリーライダーの存在は必要悪として黙認すべきであるとか、BI の給付は、ぜいたくとは程遠い最低生活維持のための低い水準にとどまるであろうから、人びとはより豊かな生活を求めて結局は働くことになるだろうという説などさまざまである⁽¹³⁾。しかし、BI の無条件給付という性格については、つまり、何もしないで BI 給付を受け続けることができるという性格に対しては、一般国民の抵抗感・嫌悪感は相当根強いものがある。そこで、イギリスの経済学者 A.B.

アトキンソン（Anthony B. Atkinson）は、「参加所得」といういわばBIの修正版を提案している。すなわち、賃労働従事者だけでなく、労働に従事できないなんらかの理由がある場合、あるいは、なんらかの社会参加・社会貢献をしていることを条件として、BIを支給するというものである。その条件というのは、アトキンソンによれば、①雇用でも自営でもいいので、労働をしていること。②年金受給年齢に達している高齢者、③疾病や障害のために働くことができないこと、④失業していること、⑤公認された教育あるいは職業訓練等に従事していること、⑥家事労働に従事していること、⑦子どもの世話、あるいは、高齢者・障害者のケアをしていること、⑧地域活動や災害支援などのボランティア活動に従事していること、である⁽¹⁴⁾。無条件性に対する国民感情を考慮してBIを導入しやすくするための妥協案ともいえるが、これだと、ある人の活動が、BI受給要件たるボランティア活動に該当するのかどうか、それを誰がどのような基準で判定するのかという課題は残されることになる。

一方、BI賛成論者は、BI導入によって現在の社会保障制度が抱えるさまざまな問題がすべて解決すると主張している。①保険料の滞納による無年金者、あるいは、自営業・非正規雇用に従事する低所得者は年金額が低く、結果的に、生活保護を受給せざるを得ない者、もしくは、生活保護水準以下の生活をしていながら生活保護を受けていない者（漏給者）など、制度の狭間にいて社会保障制度の恩恵を受けてない者が、BIによって救済されることになる⁽¹⁵⁾。②BIは制度自体が極めて簡素（シンプル）であり、国民にとってわかりやすい仕組みである。現行の社会保障制度は、制度の乱立、複雑さ、細分化などの理由により、国民にとっては理解しにくいものとなっている。それが一気に解決する。③それと同時に、年金・生活保護給付等の申請手続き・受給資格審査・給付手続きといった煩雑な行政事務が一切なくなる。生活保護行政においては、厄介な資産調査、判定が難しい稼働能力活用審査、たびたび問題となる収入認定、心身ともに気を使うケースワーク業務などの事務手続きや現業作業が完全になくなり、行政職員の負担が軽減される。当然、行政コストは格段に削減される。さらに、受給者にとっては、付きまとってきた屈辱感（スティグマ）や不正受給といった現象がなくなる。④現行生活保護法では、稼働収入があるとその分生活保護受給額が減額されるので、働かない方が良いという意識をいだくことになる（貧困の罠）、あるいは、雇用保険法では、失業給付をもらっている期間は働こうとしない（失業の罠）といった現象がある。すなわち、現行制度が結果的に就労意欲を阻害しているのである。BIではそれがなくなる。⑤これまでの所得保障制度は、「夫は稼ぎ手であるので外で働き、妻は家庭を守り、家事をし、2人の子どもを育てる」という古典的家族形態をモデルにして、それを推奨する形で創りあげられてきた（扶養手当とか扶養控除などはその例である）。しかし、現在は、単身者が増え、非婚カップルや同性婚者も認められるなど家族形態が多様化している。BIはこうした多様な家族形態に対して中立的である。⑥これまで、無償が当然だと思われてきた家事労働、子育て労働、自宅における介護労働、地域活動、ボランティア活動などが、賃労働と同じく、社会的に評価され、有償化されることになる。特に、家事・育児を一手に引き受けてきた女性にとっては、その労働が報いられることになる。つまり、BIは、男女を平等に扱い、家族のあり方や労働の仕方を

問わず、賃労働だけでなく、家事・育児やボランティア活動なども含めて、社会的に評価されることになる。したがって、個人が、賃労働だけに縛られることなく、自分の希望する生き方や生活スタイルを自由に選択できる社会の創造にも寄与することができる。

3 コロナ感染被害の長期化とベーシック・インカム論の再燃

BIについては、当初は、単に研究者によるユニークな所得保障理論の一つとして理解されていたようであるが、最近になって、次第に現実味を帯び始め、国の政策として導入しようとする試みがいくつかみられるようになった。フィンランド、カナダ、オランダ等の国では、一部の地域に限って、しかも対象者を限定してではあるが、BI導入の実験が行われている。2016年には、スイスでBI導入の賛否を問う国民投票が実施されたが、財源措置がはっきりしないことや既存の社会保障制度がなくなることに対する国民の不安、それに外国からの移民が増えるのではないかという懸念などから、約8割の国民が反対し、BI法案は否決されている⁽¹⁶⁾。2017年から2018年の2年間にわたって、フィンランド政府は、失業手当受給者（25歳から58歳まで）のうち2000人を抽出し、月額560ユーロ（約7万円）を無条件で支給するという実験を行い、2019年2月に実験結果の中間報告を行っている⁽¹⁷⁾。

BIが本格的に意識され始めたのは、なんといっても2020（令和2）年に入ってからのことである。新型コロナウイルス感染症拡大による世界的な経済活動の停滞と、それによる生活困窮状態の広がり、その長期化が原因である。日本では、2020（令和2）年4月7日、新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言が出され、これにより人々は移動を制限され、顧客を失った外食・旅行・小売業などの業界は売り上げが激減し、事業閉鎖・倒産するところも多数出てきた。それに伴い人員整理・解雇などによる失業者も増加した。この異常事態に対して、政府は、当初、収入が著しく減少した世帯に限って30万円を支給することを考えていたが、直前になって方向転換し、国民のすべてに対して一律10万円の特別定額給付金を支給することを決めた⁽¹⁸⁾。一時金とはいえ、日本では前代未聞のBIの発想に近い給付の実現であった。井出栄策氏（慶應義塾大学）は、この10万円の一律支給について、コロナ感染拡大により、「皆、生活が苦しくなっている状況で、一部の困っている人だけを支援しようとする社会の分断を招いてしまう。人々は誰もが普遍的に受益できる政策を求めている」として、この政策に賛同の意を示している⁽¹⁹⁾。

各国でもコロナによる不況・貧困対策として同様な措置が採られている。たとえば、スペイン左派政権は、2020年5月29日、BI制度を閣議で承認したと報道された。それによると同制度により、一人暮らしの成人には月462ユーロ（約5万5千円）の所得が保障される。家族の場合は成人か未成年かにかかわらず、一人当たり139ユーロ（約1万7千円）が加算され、世帯当たりの所得保障上限は月1015ユーロ（約12万円）する。これでどの世帯も年間平均1万70ユーロ（約120万円）の所得が保障されるという⁽²⁰⁾。もっとも、これは、コロナ危機を契機として、あくまでもこれまでの所得が得られなくなり生活に困窮するようになった低所得者層を対象とし

た限定的救済策である点で、すべての国民を対象にした完全な形での BI ではないようである。

ブラジルは、世界で唯一「市民ベーシックインカム法」(2004 年)という法律を制定した国として知られている。この法律は全文 5 条からなる短いもので、同法 1 条には、「この制度は、国内に居住するすべての国民及び最低 5 年以上国内に居住しているすべての外国人が、その社会経済的状况にかかわらず、毎年、金銭的給付を受領することができる権利によって構成されるものとする」⁽²¹⁾と規定されている。ただし、同法 1 条 1 項には、この給付は「行政庁の裁量により貧困度の高い階層の住民を優先しつつ、段階的に達成されなければならない」とあるように、貧困層から始めて、将来に向けて BI を段階的に実施していこうという目標を定めた法律であり、その実現はこれから税制改革がなされて財源が確保されたときに実施すると書かれている。現在は、第一段階として所得制限付きの児童手当が導入されているだけのようである。また、ブラジルのマリカ市(人口約 16 万人)では、コロナ禍が広がるなか、人口の約 4 分の 1 に当たる約 4 万 2000 人の比較的所得の低い市民に、月 300 レアル(約 6000 円)を地域通貨で支払っているという(ブラジルの 1 人当たり平均所得は月 862 レアル)⁽²²⁾。

また、国連開発計画(UNDP)は、2020 年 7 月 23 日に報告書「臨時ベーシックインカム：開発途上国の貧困・弱者層を守るために」を発表し、そのなかで、世界の最貧層を対象に臨時の BI をいまだちに導入すれば、ほぼ 30 億人が自宅に留まれるようになり、新型コロナウイルス感染症の急増を抑えられる可能性があることを訴えている。「社会保険の対象となっていない者のなかには、非正規労働者、低賃金労働者、女性や若者、難民や移住者、障害者が多く含まれており、この人々は今回のコロナ危機で最も深刻な打撃を受けている。こうした人々に臨時 BI を導入すれば、食糧を買い、医療費や教育費をまかなうための収入を提供できる」と報告書は書いている。国連開発計画のアヒム・シュタイナー総裁は、「前例のない非常事態には、前例のない社会的・経済的措置が必要です。その一つの選択肢として浮上してきたのが、世界の貧困層を対象とする臨時 BI の導入です。...救済措置や復興計画の対象を大きな市場や企業のみ絞ることはできません。臨時 BI により、政府はロックダウン(都市封鎖)下にある人々に命綱となる資金を提供し、資金を地域経済に還流させて中小企業の存続を支援すれば、新型コロナウイルスの破壊的な蔓延のペースを落とさせることができるかもしれません」と語っている⁽²³⁾。

これらの国々の取り組みは、無条件にすべての国民に金銭給付を支給するという BI 完全型の導入ではなく、あくまでもコロナ禍により所得が低下した貧困層を対象にしたものである。しかし、厳格な支給要件審査や資産調査なしに、あるいは世帯の状況を問わずに、一律に一定額を支給するという点で従来の所得保障給付とは明らかに異なっている。また、水害・地震・台風といったこれまでの自然災害は、ごく一部の人たちだけが被害を被っていた限定的なものであったが、今回のコロナ感染症拡大は、それとは違って世界中のほぼすべての国民がその被害を受けるような広域的災害である。しかも、その状態が今後も数年間続くであろうと予想されている(長期化)。そうするとその救済の対象者は限りなく全国民へと拡大せざるを得なくなるし、その救済期間も長くならざるを得ない。この点が、コロナ被害と BI が結びつく要因でもある。また、コロナ禍で

所得が著しく低下した世帯だけに特別定額給付金を支給するという方法では、どういう世帯を所得低下世帯とみるか、低下の度合いの基準をどこに置くかといった認定に時間と手間がかかってしまう。コロナ感染がまたたく間に国内に広がって行き、急速に景気が悪化し、一刻を争うような緊急事態のもとでは、とにかく簡素化された手続での迅速な対応が求められる。そのような状況下にあっては、煩雑な認定を一切不要とする一律支給の BI 給付の方が適切であると判断されたものと思われる。

4 社会保障基礎理論とベーシック・インカム

社会保障制度とは何か、何を目的としているのかについては、論者によってその定義や扱う範囲において多少の違いがみられるものの、それでもなお一定の共通認識があったといってよい。荒木誠之氏は、社会保障法を定義して、「社会保障とは、国が生存権の主体である国民に対して、その生活を保障することを直接の目的として、社会的給付を行う法関係である」と述べている。ここには国民の「生活保障」が社会保障の目的であることが明記されている⁽²⁴⁾。ただし、生活保障を受ける権利をもったものはすべての国民であるが、実際に給付を受けるためには、一定の条件（受給資格）を満たしていることが必要である。所得保障に限って言えば、たとえば、年金では保険料納付期間であったり、受給開始年齢到達であったり、生活保護では、生活困窮度を判定する資産調査であったりする。社会保険では、受給開始に当たっては、老齢、失業、労働災害、疾病、要介護などの「保険事故」が発生していることが要件となっている（ニーズ＝要保障性）。最近では、単なる金銭的給付だけでは満足な生活を送ることはできないとの認識のもと、雇用への復帰や地域貢献活動参加へのなど、労働市場復帰や地域社会との結びつきを構築するための施策が必要であるとする考え方（いわゆる社会的包摂）も登場してきているが、これとて受給要件を含む現行の所得保障制度（生活保護、年金等）を前提にしての議論であることに変わりはない。

また、労働法・社会保障法を含む社会法の発展過程に関しても共通の理解が得られていた。すなわち、契約の自由を基本とする市民社会では、すべての人間を平等な存在として扱ってきたが、しかし、現実には、使用者と労働者、富裕者と貧困者、健常者と障害者とは、経済力の面でも生活力の面でも歴然とした差がある。この差を補い実質的平等を実現するために、国家は、所得の再分配を通じて、社会的弱者に対する所得保障給付や各種医療・福祉サービスを提供し、これによって「健康で文化的な生活」を保障しようとした。これが生存権（憲法 25 条）の思想である。しかし、BI は、こうした受給要件や保険事故という概念をまったく無視して、すべての国民に一定額の金銭給付を与えるものである。したがって、社会的弱者に対する保護という社会法の発展過程とも歴史的意義とも矛盾するものとなっている。では、BI の目的はどう理解されることになるのだろうか。

これまでの所得保障制度は、稼働能力のある者については、雇用者・自営業・農林漁業を問わず、それぞれの分野で、自ら働いて収入（賃金）を得て、それで自らの生活や家族の生活を支え

るという生き方を大前提にして創られてきたし、今もそうである。もし稼得労働を何らかの理由（たとえば、失業、傷病、老齢など）でしたり、もしくは、中断しなくてはならない事態になったときには、その喪失した賃金相当分を所得保障で補うというのがいわば常識的な理解の仕方である。しかし、BIは賃労働だけでなく、無償労働、たとえば、主として女性が担ってきた家事・育児といった家庭的労働、地域住民が担ってきたボランティアなどの地域貢献活動も、費用補填の対象としているので、従来の大前提である「賃労働による生活の維持」とそれを支えるための所得保障制度という土台自体が崩れることになる。すべての国民にしかも無条件で支給される現金給付となれば、その目的は当然別なところに求めなくてはならないであろう。その理論的根拠としては、アメリカ、イタリア、イギリスなどで起こってきた「家事労働に賃金を」というスローガンのもとで、家事労働は人間が生活をする上で必要不可欠のものであるので、それに従事する者に対しては「社会賃金」という名目で金銭を給付すべきであるとか⁽²⁵⁾、賃労働に従事できない障害者に対する生活手当を要求する根拠としての「生きること自体が報酬の対象になる」（ネグリ『生政治的自伝』2002年）⁽²⁶⁾という考え方などがそれに該当することになるだろうか。こうなると、BIとは、自国民であるということそれだけを国家が評価して、いわば自国民への報酬としてすべての国民に平等に同一金額を与える無条件給付という性格になるであろう。もっとも、外国人に対しても、一定の居住期間を要件としてBIを給付することはあり得よう。

また、BI導入の必要性を補強する材料として、将来にわたって労働環境や社会生活のあり様が大きく変化することをあげる者もいる。すなわち、従来のように労働時間と労働日で算定するような賃金体系は、以下のような理由で時代遅れであり、いまや人間の生活の営み全体が労働とかかわっている以上、その全体を評価するような報酬体系を考えるべきであると主張する者がそれである。具体的には、①仕事時間と余暇時間の区別がどんどん曖昧になり、従来の労働日という概念が変質する⁽²⁷⁾。②情報、コミュニケーション、協働が生産の規準になり、ネットワークが組織の支配的形態となる。③労働関係は、これまでの安定した長期雇用から、流動的で不安定なものとなる。ここでは、賃金というものが個人の努力だけで得られるものではなく、他の労働者あるいは自分の家族、地域住民との協働作業によって獲得されるものであるという認識のもとで、それならば国民全体に対して普遍的に一定金額が支給されるべきであるというBIの肯定論へとつながっている。

さて、今回の日本の特別定額給付金（国民すべてに一律10万円支給）は、どのようなものとみられるべきであろうか。総務省のホームページによると、緊急事態宣言のもと「人々が連帯して一致団結し、見えざる敵との闘いという国難を克服しなければならない」という「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」閣議決定（2020（令和2）年4月20日）の文章を引用しながら、「感染症拡大防止に留意しつつ、簡素な仕組みで迅速かつ的確に家計への支援を行なう」ことが目的であると記されている⁽²⁸⁾。この文章の「連帯して一致団結し...、簡素な仕組みで迅速かつ的確に家計への支援を行なう」という表現から見ると、全国民への一律支給としたのは、①一部の国民への給付では国民の分断を招きかねないという理由、②すべての国民に団結意識を持ってもらうた

めという理由、および、③対象をコロナ禍によって収入が著しく低下した世帯に限定すれば、その認定に手間と時間がかかるという3つの理由が読み取れる。これはBI賛成論者があげている理由と同じであり、このことが日本でもBI給付が一時的・部分的に実現されたとみる見方の根拠となっている。「家計への支援を行なう」という文言を見る限りでは、10万円で中小零細企業・小売業のサービスや商品を買って景気回復を図ってもらいたいという経済対策的意図（何割か安く買える地域商品券のようなもの）よりも、収入減世帯に対する生活保障という側面が強いようにも思われる。ただ、コロナ禍の影響をほとんど受けない世帯や個人に対してまで、「連帯・団結意識」の高揚のために特別定額給付金を支給する必要があったのかどうかについては、今後も、慎重な検証が必要であろうと思われる。それは、限られた財源を有効に使うという観点からも、あるいは、財源負担が膨大になることを防ぐという観点からも重要なことがらであろう。公務員や議員がこれに該当するかどうかについては即断をすることはしないが、もともと所得保障を必要としない高額所得者などに対しては、所得制限等を設けて支給対象としないことが多かった。

一般国民の意識として、労働能力があるのにそれを活用せずに給付を受けることへの抵抗感（労働要件あるいは社会貢献要件）と並んで、もともと給付を必要としていない富裕層へも給付を与える必要があるのかという疑問（要保障性的の有無）は、誰もが抱いてきたところであろう。BI導入には、それを不要とする人にまで支給するのかという疑問がやはり付きまとう。富裕層への支給も併せてやらなければ国民が「分断」されるというのであれば、要保障性的の認定や受給要件を満たしているかどうかの判定を必然的としてきたこれまでの所得保障制度は根底から覆ることになる。いや、それこそがBIなのだといえそうかもしれないが、それならばBIを社会保障制度の一態様とみれるかどうかという根本的な問いかけも次に受けることになる。ただし、後述するように、社会保障が、今回のコロナ禍を受けて、「最低生活の保障」という目的を超えて、経済再建、産業復興まで考慮に入れた包括的生活再建策の一環とみるならば、公務員にも当然特別定額給付金を支給して、それで旅行に行ったり、商品を買ってもらうことで地域経済の活性化に役立ててほしいということになるのかもしれない。

さらに、論を進めて行けば、BIが社会保障法学の範囲に属するのかどうか、逆に言うと社会保障法学の取り扱う範囲はどこまでかという学問上の議論は、経済・雇用・社会・文化あらゆる面で態様が変化した現代社会においてはさしたる意味をもたないことなのかもしれない。最近では、雇用か社会保障かという二者択一のやり方ではなく、低賃金の非正規雇用労働者が増加していることに着目し、低賃金を社会保障給付で補うというような政策もあってよいのではないかという提案もなされている⁽²⁹⁾。また、これを学問的に体系づけるために労働法とか社会保障法とかの役割分担をせずに、両者の連携による対応を必要としているという意味で、新たに「生活保障法」なる概念を提唱する研究者も出てきている⁽³⁰⁾。一番新しいところでは、厚生労働省が打ち出した『我が事・丸ごと』地域共生社会構想もそうであろう。これは、社会保障財源が厳しいなか、公助・共助に頼るのではなく、住民相互の助け合い・支え合い（互助）によって地域住民のケアを実現していこうとするものである。地域包括ケアシステムの一翼を担うものでもある。厚生労

働省の文書によると、「耕作放棄地の再生や森林など環境の保全、空き家の利活用、商店街の活性化など、地域社会・経済の抱える様々な課題について、社会保障の枠を超えて…」、「地域全体が連帯し、地域の様々な資源を活かしながら取り組むことで、人びとの暮らしにも地域社会にも豊かさを生み出す」という言葉からも分かるように、地域共生社会は、広大な経済・産業分野も巻き込んで実現される「地域づくり」、「地域活性化」構想である。経済の活性化まで含めた「地域づくり」構想は、これまでの社会保障法学の守備範囲からすれば、社会保障法学の対象としては容易には認めにくい事柄であろう。しかし、これを社会保障法学の範囲外とするどうかの議論よりも、これからの社会は、福祉だけでなくこうした産業活性化をも含めた総合的地域社会づくりを必要としているということを認めたうえで、では、その実現のためにはどういった具体策をとれば良いかということを考えていくという方向のほうが建設的であるのかもしれない。災害についても同じようなことが言える。荒木誠之氏は、すべての公的給付が社会保障法に含まれるわけではないとして、「火災・風水害などに際して、応急的に生活必需品を給付する災害救助も、その目的が生活危険に対する保障というより、突発的異変についての一時的・応急的救済にあるから、給付行政の一部であっても、社会保障法とは一応区別しなければならない」⁽³¹⁾と述べている。災害がごくまれに、しかも、狭い範囲でごく一部の国民に降りかかっていた時代とは違って、現代は地球温暖化の影響なのか分からないが、自然災害が頻発している時代である。コロナは全世界的規模に及んでいる。こうした今までに経験したことのないような広範囲の災害にみまわれる時代にあっては、従来の社会保障法の範囲を超えたいわば総合的生活保障制度のような新しい給付制度が求められているのかもしれない。

5 小括

BIを社会保障制度の一部とみるのか、それとはまったく異質な新たな社会政策とみるのか、その議論はしばらく置いておくことにしよう。ただ、BIは、人間の生活と労働とを完全に切り離してしまう思想である点でやはり批判が多いのは事実である。働かずに遊んで暮らすとは何事かという国民の根強い嫌悪感はその根底にあるからである。この点、社会保障を個人の自律の尊重とその条件整備のための制度とみる菊池馨実氏の理論においても、同様である。個人が主体的かつ自由に自らの生き方を追求できることを可能にするための条件整備という表現からは、まさにBIがそれではないかという連想に結びつく。しかし、菊池理論においては、高齢者の地域活動参加といった事例は別にして、「自律の尊重」は、稼働能力のある者にとっては、労働市場への復帰または公共作業や中間的就労への従事が求められ、それを可能にするような支援のことを指している。したがって、労働能力活用とは無関係に支給されるBIについては賛成できないとの結論に至っている⁽²⁹⁾。しかし、それはそれとして認めるとしても、今回は、過去に経験したことのないコロナウイルスの世界的感染症拡大によって、どの国も経済が停滞し、多数の国民が、採用内定を取り消されたり、職を失うという事態にまで陥っている。いまや仕事との結びつきそのものが

困難な状況にあるのである。労働市場への復帰といっても、企業活動がこれだけ停滞していたのではそう簡単に実現しそうにない。それでは労働市場から切り離された人に対する所得保障はどうなるのか。こうした未曾有の事態に立ち至っては、受給要件認定を経て、それをクリアーしても現実の給付までには数カ月かかるというような従来型の所得保障制度では対応できない。そうであれば、煩雑で時間のかかる受給審査を避け、早急に一定額の生活保障給付をすべての国民に支給するという BI の考え方が注目されたのは無理からぬことであつたろう。だからといって、これまで支給されてきたすべての所得保障給付を廃止して、これに代えて、完全型の BI を早急に導入すべきであるといっているのではない。おそらくそれは不可能であろうし、国民の賛成が得られるとも思えない。ただ、これまでの社会保障の発想では時代に適応できない部面もあるのではないかといっているのである。日本においてもここ数年災害が頻繁に発生している。もはや一部の人たちが被る狭い範囲の自然災害とは言い切れなくなっている現実がある。コロナ感染症拡大はまさにそれであろう。災害が、被害範囲においても被災期間においても、これまでとは大きく違った様相を呈しているときには、従来型の所得保障政策に一時的にでも代わる臨時の生活保障給付であつたり（今回の特別定額給付金はこれに近い）、あるいは、従来型を補完する永続的な部分給付の創設であつたり、そういった新たな施策が求められているのではないか。さらにもっと進めて、従来の所得保障給付とはまったく別の発想に立った新しい型の総合型所得保障給付みたいなものの創設（BI はその一つであろう）でもよいかもしれない。

- (3) 山森亮『ベーシック・インカム入門—無条件給付の基本所得を考える』（光文社新書、2009（平成 21）年 2 月）151-152 頁。
- (4) 同上書、154 頁。
- (5) <http://www.basicincome.org/bein/2020/9/18>。武川正吾「第 1 章 21 世紀社会政策の構想のために—ベーシック・インカムという思考実験」武川正吾編著『シティズンシップとベーシック・インカムの可能性』（法律文化社、2008（平成 20）年）24 頁以下。
- (6) ワークフェアについては、埋橋孝文「ワークフェアの国際的席捲—その理論と問題点」埋橋孝文編著『ワークフェア—排除から包摂へ？』（法律文化社、2008（平成 20）年 10 月）15 頁以下を参照。
- (7) 前掲注（5）、武川、22-23 頁。
- (8) 前掲注（3）、山森、22 頁。
- (9) 小沢修司氏は、BI 月額 8 万円を提案している。その根拠は、生活保護の生活扶助基準（都会でのひとり暮らしで約 8 万 5000 円）、老齢基礎年金（満額支給で 6 万 7000 円）、障害基礎年金（1 級で約 8 万 4000 円、2 級で約 6 万 7000 円）などを参考にしている。小沢修司「第 8 章 日本におけるベーシック・インカムに至る道」武川正吾編著『シティズンシップとベーシック・インカムの可能性』（法律文化社、2008（平成 20）年）195-196 頁。2020（令和 2）年、政府が創設した「基本的対処方針等諮問委員会」の委員である小林慶一郎氏（慶應義塾大学）は、コロナ対策として、1 人当たり毎月 10 万円から 15 万円の給付を 1 年間支給すべきだと主張している。2020（令和 2）年 6 月 17 日ブルームバーグ記事。<https://news.goo.ne.jp/2020/9/18>。

2016年にスイスでBI導入をめぐって国民投票が行われたが、導入推進派は、すべての成人に月2500スイスフラン（約27万円）を支給する案を提案している（結局は国民の8割が反対し否決された）。ドイツでは、2021年春から、18歳以上の国民に1カ月1200ユーロ（約15万円）のBIを3年間支給する実験を120人の応募者に対して行う予定である。毎日新聞2020年8月26日、<https://mainichi.jp/2020/9/18>。

（10）前掲注（3）、山森、22-23頁。

（11）要扶養児童を有する家庭に対する扶助（AFDC、Aid to Families with Dependent Children）は、1935年、連邦社会保障法の制定とともに創設されたもので、16歳未満の児童を有する母子家庭を対象としていた。1988年、家庭支援法（Family Support Act）によって、母親に対する就労促進政策が導入された。AFDCは、1996年、貧困家庭に対する一時的扶助（TANF、Temporary Assistance for Needy Families）にとって代わられることになった。詳しくは、根岸毅宏『アメリカの福祉改革』（日本経済評論社、2006年）を参照のこと。

（12）詳しくは、石橋敏郎『社会保障法における自立支援と地方分権—生活保護と介護保険における制度変容の検証』（法律文化社、2016（平成28）年）18-19頁。

（13）BI賛成論者の反論については、詳しくは、前掲注（5）、武川、34-37頁を参照のこと。

（14）前掲注（3）、山森、214-215頁、前掲注（5）、武川、30頁。なお、アトキンソンの考えるBIは、すべての所得保障給付に代替するものではなく、公的扶助（生活保護）だけを代替するもので、社会保険による所得保障は並存するものとして構想されている。すなわち、基礎的所得保障がBIで、それ以上は社会保険方式で上積みされるというものである。前掲注（3）、山森、215頁。

（15）65歳以上の生活保護受給者のうち年金受給者が47.8%、無年金高齢者が52.2%となっている（厚生労働省2014（平成26）年調査）。また、厚生労働省「国民生活基礎調査」（2010年10月）から推計すると、日本の生活保護捕捉率は15%から30%台にとどまっており、日本では70%から85%の国民が生活保護基準に満たない生活をしていることがわかる。生活保護捕捉率が80%を超えているといわれるイギリス・ドイツ等欧州諸国に比べて、日本のそれは極端に低くなっている。

（16）金明中「コロナ不況を乗り切るカギ。韓国でベーシックインカム導入論が盛んに」2020年8月11日、ニッセイ基礎研究所。<https://www.nli-research.co.jp/2020/9/19>。

（17）山森亮「フィンランド政府が2年間ベーシックインカム給付をして分かったこと」によると、今回の試みで、BI導入によって人々が働かなくなることはないという結果と、BIにより意識として法制度への信頼度が高まったことが報告されている。最終報告は2020年になるという。<https://genndai.ismedia.jp/2020/9/19>。

（18）この他に、中小法人・個人事業主向けの持続化給付金（法人200万円まで、個人事業者100万円まで）、雇用維持のために労働者に休業手当を支払う事業者に対する雇用調整助成金、事業者の家賃・地代負担を軽減するための家賃支援給付金（法人月額100万円まで、個人事業主50万円まで、いずれも6カ月分）など、さまざまな応急的・臨時的措置がとられている。

（19）週刊エコノミスト・トップストーリー「コロナ禍の今なぜ『ベーシックインカム論』なのか」2020年7月15日。<https://mainichi.jp/2020/9/20>。

（20）スペインはもともと財政的には厳しい国であったうえに、コロナ感染者も多く、不況に追い打ちをかける

格好になっている。ただこの制度の導入については、連立与党の急進左派ポデモスの党首であるパブロ・イグレシアス副首相は閣議承認後、「今日、スペインで新たな社会的権利が創出された」と誇らしげに明言している。<https://forbesjapan.com/2020/9/20>。

- (2 1) ブラジル連邦ベーシック・インカム法 (2004 年 1 月 8 日法律第 10835 号)。同法 1 条 2 項では「給付の支給は、すべての者に同等な額で実施されなければならない。また、国家の発展程度および予算上の支出可能性を検討したうえで、各人の食料、教育及び健康維持に要する最低限の支出額に対して十分な額でなければならない」と規定されている。<https://sites.google.com>。
- (2 2) 山森亮「連帯経済としてのベーシックインカム」(世界、2020 (令和 2) 年 9 月) 91 頁。マリカ市は、沖に油田を持っており、それが市の予算の 70%を占めている。独自の地域通貨実現はこの財源とよっているという。同、92 頁。
- (2 3) 国連開発計画駐日代表事務所 <https://www.jp.undp.org>。なお、主要各国の新型コロナウイルス対策の現状については、千原則和「主要各国の新型コロナウイルス対策」(世界、2020 (令和 2) 年 9 月) 99 頁以下に詳しい。
- (2 4) 荒木誠之『社会保障法読本〔第 3 版〕』(有斐閣、2002 (平成 14) 年 4 月) 8 頁では以下のように述べている。「社会保障の目的は国民の生活保障にある。社会の一員として生活をしていくうえで、収入の途を失うとか、負傷や病気にかかり、あるいは障害状態になるなど、さまざまな困難が発生する。そのような困難が現実が発生したとき、人間としての尊厳を失わないで生活ができるような手だてを社会的に講じておくのが、社会保障である」。
- (2 5) アントニオ・ネグリ (1933-)。前掲注 (3)、山森、115 頁以下。
- (2 6) 同上書、122 頁以下。
- (2 7) ハート&ネグリ『マルチチュード』(2004 年) では、次のように書かれている。「仕事時間と余暇時間との区別がどんどん曖昧になり、従来の労働日という概念が変質する。…生産の目的が問題の解決やアイデアまたは関係性の創出ということになると、労働時間は生活時間にまで拡大する傾向がある。アイデアやイメージはオフィスの机に座っているときばかりでなく、シャワーを浴びたり夢を見ているときにもふと訪れるものだからだ」。同上書、117 頁。①、②、③の根拠はいずれも同上書の記述による。
- (2 8) <https://www.soumu.go.jp/2020/9/24>。
- (2 9) 笠木映里「現代の労働者と社会保障制度」日本労働協会雑誌 612 号 (2011 (平成 23) 年) 44-45 頁。
- (3 0) 島田陽一「貧困と生活保障—労働法の視点から」日本労働法学会誌 122 号 (法律文化社、2013 (平成 25) 年) 100 頁以下。これまでにように生活困窮者や失業者に経済的給付を与えるだけでなく、労働市場に戻れるようにすることこそ重要であるとして、社会的包摂の立場から、雇用と社会保障を結びつける「生活保障」という概念を提唱するものとして、宮本太郎『生活保障—排除しない社会へ』(岩波新書、2009 (平成 21) 年) 65 頁。
- (3 1) 荒木誠之『社会保障の法的構造』(有斐閣、1983 (昭和 58) 年 12 月) 32-33 頁。ただし、吾妻教授は災害救助法につき「広義において、国家的・公的な扶助を組織づける法規として、社会保障法の一部を構成するものと見てよいであろう」(吾妻光俊『社会保障法』23 頁) と述べていることを紹介している。

(32) 菊池馨実氏は、ワークフェアの考え方に対して一定の支持を与え、その理由を以下のように説明している。「理念的に、稼働能力があるにもかかわらず、確信犯的にフリーライダーをする『サーファーの自由』を認めるべきではないという点である。この点で、立法論ないし政策論として、所得調査を必要とせず、就労義務とも切り離され、稼働能力のある成人も含めまったくの無条件で一律に金銭給付を行うという意味でのベーシック・インカムは構想は支持できない」。菊池馨実『社会保障法制の将来構想』（有斐閣、2010（平成23）年12月）34頁。同旨、菊池馨実『社会保障法〔第2版〕』（有斐閣、2018（平成30）年6月）330頁。

（石橋敏郎：熊本県立大学名誉教授）

Ⅱ コロナ感染拡大と生活保護制度

1 問題意識

2020（令和2）年、新型コロナウイルス感染症によって、わが国もさまざまな影響を受けており、その範囲は、個人の感染のリスクの問題をはじめ、医療分野、経済分野、国際分野まで多岐にわたって深刻な問題をもたらしている。緊急事態宣言が解除された後も単純にもとの生活に戻そうとすると、再び感染拡大をもたらすリスクがある。そこで多くの国民は、感染拡大のリスクを考慮して、それぞれの立場で新しい生活様式を徐々に取り入れながら慎重な生活を送っている。新型コロナウイルス感染症と共に生きていくことが求められるウィズ・コロナ時代にあっては、それに合わせて社会や経済のあり様も変化させていかなくてはならない。現在、長期に渡る自粛生活で経済活動も停滞しており、この影響で企業が倒産して、その結果、非正規雇用やフリーランスでは解雇されて失業に追い込まれた者や、収入減になったりして生活ができなくなった者が増加している。この救済策として、特別定額給付金、生活福祉資金貸付制度における総合支援資金、生活困窮者自立支援法の住居確保給付金、雇用調整助成金、雇用保険制度などによる支援が行われているが、このような制度を活用しても、貧困状態から抜け出せない者や制度を利用できないという諸事情のある者などもある。また、そのことが生活保護の申請が急増している原因ともなっている。さらに、貯金や資産で日々の生活をようやくつないでいる者でも、今後も経済の状況が深刻さを増していけば、生活保護に頼ることになるであろうと思われる。これまで制度を支える側にいた者が、コロナ禍で生活保護を受給する側になることは十分に考えられる。

しかし、生活保護制度自体も問題をかかえている。現状では、増え続ける生活保護費の抑制のために、医療扶助の適正化、資産活用、不正受給の防止、扶養義務の徹底、生活保護からの脱却など多くの課題もかかえている。今後、少子高齢化で制度を支える現役世代の人口減少が急速に進むため、税金で運営されている生活保護制度を継続していくことが非常に厳しい状況になっている。生活保護などの社会保障制度は、国民の血税で支えられている。コロナ禍の厳しい状況下で、生活のためになんとか今の仕事を維持しながら制度を支え続けている人たちに、今後もさら

なる血税を求めるとすれば、「自助」努力の限界を超えてしまうかもしれない。

そこで、本章では、生活保護制度について、コロナ感染症拡大下で相談者や申請者・受給者に対してどのような対応をしているのかを概観し、そして、従来からの課題である平等・公平、効率的・効果的で、かつ、持続可能な制度づくりの観点から、「公助」の考え方や生活保護制度のあり方について考察することにした。

2 コロナ禍における生活を支えるための支援策

新型コロナウイルス感染症の影響で、主に非正規雇用者にとっては、解雇や雇止めで仕事を失ったり、収入減になったりして、貧困状態に陥るという危険が多分にある。このため、生活を支えるための支援として、表Ⅱ-1 の通り、特別定額給付金のほか、社会福祉協議会の生活福祉資金貸付制度や生活困窮者自立支援制度の住居確保給付金の拡充など、数々の支援が行われている。

表Ⅱ-1 生活を支えるための支援

支援	支援の概要、コロナの影響による令和2年度予算案など
特別定額給付金	1人当たり10万円。給付事業費12兆7,344億1,400万円、事務費1,458億7,900万円、計12兆8,802億9,300万円。
緊急小口資金 総合支援資金	休業や失業等に対する生活福祉資金等貸付。 令和2年度第一次補正予算額359億円、第二次補正予算額2,048億円。 受付期間は令和2年12月末迄。
住居確保給付金	住居を失うおそれのある困窮者への支援の拡充。最長9ヶ月間。 令和2年度補正予算案27億円。
雇用調整助成金	1人1日あたり1万5,000円が上限。 2020（令和2）年12月末まで延長。
臨時特別給付金	子育て世帯で児童手当受給世帯に対象児童1人1万円。
社会保険料、 税金等の猶予	・国民健康保険、国民年金、後期高齢者医療保険制度、介護保険の保険料（税）の減免・猶予。国税・地方税の納付猶予など。 ・国民健康保険料等の減免を行った市町村等に対する財政支援は令和2年度補正予算案269億円。第1号介護保険料減免に令和2年度補正予算案96億円など。
雇用保険の延長	雇用保険の受給期間が最大3年間延長。 雇用保険の基本手当給付日数が最大で60日間。
生活保護	生活保護受給者の健康で文化的な最低限度の生活保障と自立助長を図る。他法優先。8種類の扶助があり、約4兆円かかる。

（出典）厚生労働省「生活を支えるための支援のご案内 令和2年7月16日更新」

www.mhlw.go.jp/content/10900000/000622924.pdf

（2020年8月29日検索）を参照して筆者作成。

基本的に貸付資金である生活福祉資金制度は、休業向けの「緊急小口資金」と失業向けの「総合支援資金」の2種類があり、これを併用すると、無利子・保証人無しで最大80万円（緊急小口資金20万円×1ヶ月+総合支援資金20万円（2人以上の世帯の場合）×3ヶ月＝80万円）の貸付が可能である。返還時に住民税非課税世帯水準の収入であれば返還不要であり、貧困状態の世帯に

としては利用しやすい給付である。住居確保給付金は、離職・廃業後 2 年以内であることが要件であったが、コロナ禍の状況を踏まえ、2020（令和 2）年 4 月 30 日から対象要件が緩和されて、会社から休むよう指示されるなどして収入が大幅に減った者も対象となり、受給期間が最長で 9 ヶ月間まで可能になっている。

3 コロナ禍のもとでの生活保護制度

(1) コロナ禍による生活保護の申請の増加と生活保護業務の対応

コロナ感染拡大下における 2020（令和 2）年 4 月の生活保護の申請世帯数は、表Ⅱ-2 の通り、21,486 件であり、対前年同月と比べると 4,273 世帯増加（24.8%増）しており、生活保護の開始世帯数は 19,362 件、対前年同月と比べると 2,503 世帯増加（14.8%増）している。生活保護の申請世帯数は、4 月に急増していたが、5 月になると 17,981 件、6 月には 17,190 件になり、一旦件数が下がっている。この背景には、5 月に雇用調整助成金や生活福祉資金の貸付けなどの支援制度の利用が広がったためではないかと考えられている。この特例措置の期限が、2020（令和 2）年 12 月末迄となっているので、2021（令和 3）1 月以降は、失業者の増加などにより生活保護の申請が増加するのではないかと危惧されている。今後、新型コロナウイルス感染症の影響が長引けば、これに伴い、生活保護受給者が増えていき受給期間も長引く可能性は十分にある。

表Ⅱ-2 厚生労働省の被保護者調査（令和 2 年 4～6 月分概数）の結果

	2020（令和 2）年 4 月	2020（令和 2）年 5 月	2020（令和 2）年 6 月
総数（人）	2,059,536 対前年同月と比べると 21,803 人減少（1.0%減）	2,057,703 対前年同月と比べると 21,004 人減少（1.0%減）	2,055,531 対前年同月と比べると 19,751 人減少（1.0%減）
世帯数（世帯）	1,634,584 対前年同月と比べると 231 世帯増加（0.0%増）	1,636,236 対前年同月と比べると 1,187 世帯増加（0.1%増）	1,636,596 対前年同月と比べると 2,293 世帯増加（0.1%増）
保護率人口百人当（%）	1.64	1.63	1.63
申請件数（件）	21,486 対前年同月と比べると 4,273 件増加（24.8%増）	17,981 対前年同月と比べると 1,929 件減少（9.7%減）	17,190 対前年同月と比べると 786 件減少（4.4%減）
開始世帯数（世帯）	19,362 対前年同月と比べると 2,503 世帯増加（14.8%増）。	16,906 対前年同月と比べると 1,182 世帯増加（7.5%増）。	15,142 対前年同月と比べると 1,016 世帯減少（6.3%減）。

（出典）厚生労働省 2020（令和 2）年 7 月 5 日「被保護者調査（令和 2 年 4 月分概数）の結果」、厚生労働省 2020（令和 2）年 8 月 5 日「被保護者調査（令和 2 年 5 月分概数）の結果」、厚生労働省 2020（令和 2）年 9 月 2 日「被保護者調査（令和 2 年 6 月分概数）の結果」
<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/74-16b.html>
 （2020 年 9 月 4 日検索）を参照して筆者作成。

生活保護は、申請者の資力調査や親族援助の可否の調査などを行ない、国が定めた生活保護の基準と比較して申請者の収入がこれを下回り、保護が必要だと認められた場合に限って、生活保護の申請日をもって支給開始となる。申請者が、諸事情をかかえ住居のないホームレス状態の場合には、居住の確保時まで、ホテル等の宿泊所支援や食糧支援を無料で行っており、また、緊急を要する場合には、申請者の自己申告のもと数日で保護開始を決定したりしている。生活保護は、期間の定めがなく、「健康で文化的な最低限度の生活の保障」に値する生活費や家賃が一定額支給されるほか、医療扶助、介護扶助により医療や介護が無料で受けられるようになる。住宅扶助には借家の初期費用や引越費用が含まれ、子どもがいる世帯には教育扶助もある。

コロナ禍の生活保護業務等の対応については、厚生労働省から事務連絡として、「申請の相談、訪問活動の対応」、「保護の要否判定等における留意事項」、「医療扶助の取り扱い」などの留意点が出されている。まず、「申請の相談、訪問活動の対応」については、申請の相談では、①申請の意思を確認した上で、申請の意思がある者に対しては、生活保護の要否判定に直接必要な情報のみ聴取すること、②その他の保護の決定実施及び援助方針の策定に必要な情報については、後日電話等により聴取する等、面接時間が長時間にならないよう工夫することなどがある。訪問調査活動では、①緊急対応等の最低限度の必要なもののみ実施すること、②予定されていた訪問を延期する場合は、電話連絡等により生活状況等を聴取してできる限り生活状況の把握に努めることなどがある。「訪問・面接時の感染拡大防止」については、①福祉事務所への来所を求めて面接するのは、緊急を要する場合のみに限定すること、②対人距離を確保した上でマスクを着用したりする等、感染のリスクを最小限になるようにすること、③受給相談、面接等の待機場所についても、感染拡大の防止に配慮した対応を行なうことなどがある。次に「保護の要否判定等における留意事項」については、①稼働能力を活用しているか否かについては、実際に稼働能力を活用する場があるかどうかを検討して、緊急事態措置などの状況で新たに就労の場を探すこと自体が困難であるなどのやむを得ない場合は、稼働能力の活用の判断を留保する必要があること、②保護開始時において、就労が途絶えてしまっているが、緊急事態措置期間経過後に収入が増加すると考えられる場合で、通勤用自動車を保有しているときは、「生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて」に準じて保有を認めるよう取り扱うことなどがある。そして、「医療扶助の取り扱い」では、生活保護受給者が福祉事務所を訪れることなく手続きできるよう配慮することとし、具体的な対応例としては、生活保護受給者からの医療扶助の申請を電話連絡等で受け付け、特段の事情がない限り医療券の発行を待たずに医療機関の受診を認め、その旨医療機関に連絡し、要否意見書や医療券の交付は、後日、医療機関と福祉事務所とが直接やり取りすることとされている⁽¹⁾。PCR 検査は、医師の医学的判断により、新型コロナウイルス感染症の患者であることが疑われる者に対し、感染症指定医療機関、それ以外の医療機関で感染症法第 19 条又は第 20 条に基づき入院患者が入院している医療機関、帰国者・接触者外来の窓口を有する医療機関及び帰国者・接触者外来の窓口と同様の機能を有する医療機関として都道府県等が認めた医療機関において、保険適用として実施されることになっている。よって、生活保護受給者が、PCR 検査を受け

た際の費用も全額が医療扶助による給付となる。また、やむを得ない理由により生活保護法第 49 条による指定を受けていない感染症指定医療機関等で検査を受ける場合であっても、例外的に医療扶助の給付を行うことができることとされている⁽²⁾。

(2) 生活保護給付と特別定額給付金の比較

2020 年（令和 2 年）4 月 7 日、安倍総理が、新型コロナウイルス感染症の緊急経済対策として、収入が大きく減少した世帯に対して一世帯あたり 30 万円の現金を支給することを表明したが、4 月 20 日、「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」が閣議決定されて、より簡素な仕組みで迅速かつ的確に家計への支援を行うために特別定額給付金事業を実施することが決まり、総務省に特別定額給付金実施本部を設置して一律に 1 人 10 万円の給付をすることになった。この特別定額給付金の目的としては、「新型インフルエンザ等対策特別措置法の緊急事態宣言の下、生活の維持に必要な場合を除き、外出を自粛し、人と人との接触を最大限削減する必要がある。医療現場をはじめとして全国各地のあらゆる現場で取り組んでいる者への敬意と感謝の気持ちを持ち、人々が連帯して一致団結し、見えざる敵との闘いという国難を克服しなければならない。」と記されている。特別定額給付金には、給付事業費 12 兆 7,344 億 1,400 万円、事務費 1,458 億 7,900 万円、計 12 兆 8,802 億 9,300 万円が使われており、これも現役世代に負担が加わることになると思われる。

特別定額給付金は生活保護受給者にも給付されるかどうかについて、生活保護関連の団体が、「特別定額給付金の収入認定除外の要望書」を提出したということもあり、収入認定除外（併給を認める）となっている。この扱いについては、バッシングが起きている。コロナ禍で厳しい状況が続く中で、苦勞して日々働いている者、最低賃金（令和元年 10 月 3 日現在、平均 901 円/時）レベルの賃金で働いている者、さまざまな給付金等をもらうことなく自助努力で生活をしている者などからみれば、生活保護給付と特別定額給付金との併給は賛同することができないと考える者もいる。生活保護給付と特別定額給付金を比較してみると、表Ⅱ-3 の通り、対象者や支給内容、免除等の有無、かかる費用、問題の有無、職員の着服の有無などに違いがみられる。

表 3 生活保護と特別定額給付金の比較

	生活保護	特別定額給付金
対象者 (人)	2020（令和 2）年 6 月現在 生活保護受給者数 2,055,531 人。	2020(令和 2)年 4 月 27 日現在の住民 基本台帳に記録されている者。1 億 7,344 万人。
目的	生活保護受給者の健康で文化的な最低限度の 生活の保障と自立助長のため。	コロナ禍で一致団結し見えざる敵との 闘いという国難を克服するため。
支給 内容	生活扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出 産扶助、教育扶助、生業扶助、葬祭扶助	1 回限り 1 人 10 万円。
免除等	住民税や所得税や固定資産税などの税金、年 金保険料、介護保険料、国民健康保険料・税。	なし。

	NHK 受信料、保育料、予防接種など。	
費用	2016（平成 28）年度 保護費総額 3,715,290,058 千円 ①生活扶助 1,180,706,301 千円 ②住宅扶助 594,592,393 千円 ③教育扶助 17,633,360 千円 ④医療扶助 1,816,466,535 千円 ⑤出産扶助 386,146 千円 ⑥生業扶助 10,051,608 千円 ⑦葬祭扶助 7,755,201 千円 ⑧介護扶助 87,698,514 千円 介護保険料相当額を加算又は控除して第 1 号被保険者になっている。 介護費用 876,985,140 千円の 1 割を介護扶助に計上、9 割を介護保険に計上。	1 人 10 万円。 特別定額給付金の付事業費 12 兆 7,344 億 1,400 万円、事務費 1,458 億 7,900 万円、計 12 兆 8,802 億 9,300 万円。
問題	①不正受給、②医療扶助問題（頻回受診、重複診療、薬の転売、ラルハザードなど）、③濫給、④漏給、⑤資力調査等に伴う時間的・金銭的コストがかかる、⑥貧困ビジネスなど。	左記①～⑥などはない。
職員着服	自治体担当職員の着服が問題になった事がある。	ない。

（出典）国立社会保障・人口問題研究所「生活保護に関する公的データ一覧 2019 年 10 月 2 日更新 22 扶助別保護費の年次推移」
www.ipss.go.jp > ホーム > 社会保障統計年報
（2020 年 8 月 31 日検索）を参照して筆者作成。

4 平等・公平で効率的・効果的な所得保障の考え方と生活保護制度

（1）生活保護受給者の変化と国民感情

終戦直後は、戦災、引揚げ、離職、インフレの昂進等により生活困窮状態の者が増加していた。これに対して、GHQ による「公的扶助三原則(国家責任、無差別平等、最低生活保障)」の指令のもと、1946（昭和 21）年に旧生活保護法が制定され、その後 1950（昭和 25）年に現在の新生活保護法が制定された。制定から 70 年経った現在、法律制定当時と比べると、現在は受給者の状況も生活保護が抱えている問題も異なっている。現在の生活保護の世帯をみると、年金保険料の未納や納付月数が少ないなどの理由による無年金や低年金の高齢者世帯が半数を占めている。また、受給者には、高齢者、障害者が多いことはもとより、傷病者、失業者、ひきこもり、ニート、シングルマザー、シングルファザー、刑務所出所者など就労経験が全くない者や少ない者、仕事に就いていても短時間労働であり稼働収入が低い者もいる。

現在、生活保護制度が抱えている課題には、不正受給、医療扶助問題、濫給、漏給など多数ある。資力調査や親族扶養優先もその一つである。資力調査とは、生活保護法第 4 条「補足性の原

理」によって、生活保護の申請者・受給者の収入、資産状況（預貯金、保険、自動車、不動産など）、稼働能力などの有無や程度およびその利用可能性などを調査することである。また、親族扶養優先とは、法第4条2項「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ものとする。」と規定され、扶養義務者による申請者・受給者への扶養の有無などを調査することである。しかし、例えば、稼働能力の場合は「自分に合う仕事が見つからない。体調が悪い。」などの申請者・受給者側の言動があることや、扶養義務調査の場合でも「（未成年の子の場合であっても）扶養する余裕がない。」などの言動がある場合がある。こうした申請者・受給者側の言動、いわば主観による部分を考慮することがあるため、客観的な基準で統一的な調査が行われているとは言い難いという指摘もある。

このようなことから、国民感情として、コロナ禍で不安定な経済情勢に対する不安が高まっているなか、働けるにもかかわらず保護を受給している者がいるのではないかと、また、年金受給者や低賃金労働者の収入に比べて保護費は高すぎるのではないかという不公平感を抱く者もいる。かかる不信感を払拭すべく保護基準の適正化、不正受給の防止、年金や最低賃金との関係の検討等を行い、生活保護制度をより一層、公正、公平な制度とする必要がある。また、生活保護制度があくまでも最後のセーフティネットである以上、そうした制度の対象者を減らすための第2のセーフティネットとでもいうべき種々の対策、例えば、雇用政策、個々人の自立支援対策、老後の生活を保障するための年金制度の整備、貧困の連鎖を防ぐための教育の充実等、社会政策全般にわたる制度の見直しも必要であろう⁽³⁾。今後、コロナ禍という国家全体の不況・貧困化にも対応することができるよう、「公助」の方法やその対象者などについて、生活保護制度も含めて大幅な改革か、あるいは、総合的な救貧対策として別の制度を創設するのか、抜本的な対策を早急に検討する必要があるだろう。その参考となるのが、次に述べるベーシック・インカム（最低所得保障制度）や参加所得制度の考え方である。

(2) 生活保護制度とは考え方が異なる「ベーシック・インカム（最低所得保障）」、「参加所得」

「ベーシック・インカム（最低所得保障）」（以下、BI 最低所得保障と略する）とは、資力調査を伴わない無条件的給付のことであり、従来の所得保障給付金にくらべて、社会成員すべてに一律に資力調査なしに個人単位に行うということに特徴がある⁽⁴⁾。これによって、それぞれの個人が人生を通じ安心して生活ができることが期待されている。メリットとして、①資力調査を行わないのでスティグマを感じる者がいないこと、②濫給、漏給がないこと、③支えている側の現役世代の重い負担・不公平、不平等がないこと、④資力調査に伴う時間的・金銭的成本を削減して、行政業務のスリム化と効率化を図ることができることなどがある。現在の複雑な国民負担の調整や社会保障制度の下での対象者の選別という煩わしい業務が一切なくなるし、生活保護、基礎年金、児童手当、児童扶養手当、乳幼児医療費の無償化などの公助に関連する制度をすべて「ベ

ーシック・インカム（最低所得保障）」に統合すれば、行政事務の削減や簡素化が実現し、社会保障費を一気に削減することができる。一方、「参加所得」とは、社会貢献をする者や働きたくても働けない者に所得保障を行うという考え方であり、より多くの者が社会活動に参加できるように促進することや貧困の格差を縮小することを目的としている。このメリットは、①何等かの社会参加や社会貢献の促進を図ること、②フリーライダーなどへの給付を減らすこと、③労働せずに給付に依存する者を減らすことなどがあり、デメリットは、①貧困救済を目的にしているが、給付漏れの可能性があること、②社会参加や社会貢献にあたる者に支援をするという制度であり、この判断には主観が入る可能性があること、③選別主義の制度であるので、不公平、不平等、非効率などが残ることなどである。

(3) 平等・公平で効率的・効果的な所得保障の考え方

① BI 最低所得保障と公的年金との調整

現行の生活保護制度では、生活保護開始の前月から公的年金の保険料が控除され（国民年金の場合は法定免除）、生活保護受給者本人が、実質的に保険料・保険税を納付していないのに生活保護受給期間が長くなれば障害年金や国民年金等の受給要件を満たすことになって、結果的に年金が受給できる仕組みとなっている。他方、私的な個人年金保険では、契約の際に年金を受け取り始める年齢を決め、そこから保険料を払い込み、払い込んだ保険料をもとに受取開始の年齢に到達すれば、年金として受け取れる仕組みとなっている。これには、1円たりとも税金が使われていない。もし、BI 最低所得保障を行う場合は、このような個人年金保険の考え方を取り入れて、①その者が払い込んだ保険料だけは、BI 最低所得保障の金額に上乗せして支給していく、②既に、払い込んだ保険料以上の金額が支給されている者にはBI 最低所得保障の金額のみとする、③本人が払い込んだ保険料額がいくらなのか、支給済みの年金額がいくらなのか、残りはいくらなのかなどを年金機構側から示してもらい、「掛け捨て」、「消えた年金」とならないようにするなどの対策を講じれば、現行年金制度との調整も可能であろう。

② ベーシック・インカム（最低所得保障）の必要性

2020（令和2）年6月現在の生活保護受給者は約206万人、2019（平成31）年3月現在の障害年金受給者は約212万人、2019（令和元）年度の公的年金未加入者数は9万人である。公的年金の全額免除者・猶予者は、表Ⅱ-4の通り、583万人であり、未納者は125万人である。生活保護基準以下の生活をしている2,000万人以上といわれているワーキングプアなどの貧困層の者や公的年金保険料の未加入・未納・免除の者は、将来の無年金者・低年金者として生活保護受給者の増加に繋がるのではないかと心配されている。

表Ⅱ－４ 公的年金加入者数の推移（万人）

6,733		6,746		(6,759)	
870		847		820	国民年金第3号 被保険者
4,358		4,428		(4,485)	厚生年金被保険 者(国民年金第2 号被保険者等)
774		759		746	国民年金 第1号 被保険者
574		574		583	
157		138		125	
29		30			
		令和		元	(年度)

(注) ①令和元年度末の公的年金加入者数は6,759万人となっている。このうち、未納者数は125万人となっている。未納者とは、国民年金第1号被保険者であって24月の保険料が未納となっている者。②納付者等の人数は国民年金第1号被保険者数から未納者数、全額免除・猶予者数を差し引いて算出したもの。③上記の数値は、それぞれ四捨五入しているため合計とは一致しない場合がある。

(出典) 日本年金機構「国民年金保険料の納付状況等」

www.nenkin.go.jp/service/sonota/kaigi/.../14-05.pdf (2020年9月5日)

を参照して筆者作成。

BI 最低所得保障が必要な理由は、コロナ禍の苦境で雇用環境が悪化している中で、多くの国民が日々の生活に不安を感じており、制度を支えている側の現役世代だけに頼ることや社会保障費負担を先送りにして将来世代に負担をさせることがないようにする必要があるからである。また、今までと全く違うのは、コロナ禍に加えて、将来の高度情報化社会においてITの発達が労働者の作業にとって代わり、必要な労働量が減少することは避けられないという見通しが立っているからである。社会に必要な労働量が減少すれば、従来福祉国家が前提としていた「完全雇用」が達成されず、労働で得た賃金から社会保険料を拠出して社会保障給付の資格を得るという仕組みが成り立たなくなる。つまり、労働することによって得られる賃金に依存する生活が難しくなることから、所得と労働を切り離して考える必要があるからである。そこで、完全雇用の達成が見込めない現代社会において、従来福祉国家システムに代わる新しい社会保障の形として提案されているのが、BI 最低所得保障構想である。これは、全ての個人に無条件で最低限の所得保障を行うという考え方であり、現行のセーフティネットのあり方を大きく変える制度である。完全雇

用や社会保険から滑り落ちた人々のための生活保護というこれまでの位置付けがなくなり、一定の金額が全ての国民に共通した所得保障として給付されることになる。これにより生活が保障された後の人生は、個人の自由な自己決定に委ねられることから、経済的に困窮していた者や性別役割分業に縛られていた女性などの活動が活発化することが期待できる⁽⁵⁾。ただし、生活を維持できる水準の BI 最低所得保障を確立するためには、消費税などその財源確保のための負担について国民的なコンセンサスを得ることが不可欠である。理論上では、生活保護受給者や生活困窮者と言われる者は存在なくなり、現行の社会保障制度では解決できなかった所得保障上の問題が一気に解決することになる。現行の社会保障制度のもとで恩恵をうけている者からすると不都合がでてくるかもしれないが、2,000 万人以上いるのではないかとされている生活保護基準以下の生活をしている貧困層を救済できるという点でも、また、全ての国民が公平に平等に受給するという点においても、この制度は簡単明瞭で理解が得られやすい。

③ 勤労意欲の低下とベーシック・インカム（最低所得保障）

国民の三大義務は、「教育、納税、勤労」である。日本国憲法 27 条には、「すべての国民は勤労をする権利を有し、義務を負ふ」と定められており、国は、国民に勤労の機会を与えなければならないとし、国民は、自らの能力や与えられた勤労の機会を活用して勤労する義務を負うものである。このような点を心に留めて、生活保護受給者か否か、障害者か否か、高齢者か否かを問わず全ての国民が、「勤労の権利と義務」を果たしていくことに重要な意義があると思われる。働く意義については、第一に生活費を得ることである。食べて生きていくことは、マズローのいう「人間の基本的欲求」に該当し、社会との関わりの中で生きるための基盤である。第二に社会的役割を実現すること、第三に自己実現することだと考えられている。しかし、働く意義は、個々人で異なっている。希望した仕事に就くことができても、人によって、あるいは、おかれた状況によって、働く意義が高まったり、低くなったり、そして、時には失ったりするという場合があると思われる。働く意義というのは、企業側だけに求めるというよりは、仕事をしていくうちに個々人が自らで見出していくものであろう。生活保護受給者か否か、障害者か否か、高齢者か否かを問わず、全ての国民がそれぞれに働く意義を感じながら仕事をすれば、仕事の成果も上がると思われる。現在の生活保護や年金については、働いて一定以上の収入を得ると、生活保護の場合は収入認定されるので保護費の支給額が減り、年金の場合は、年金の減額や支給停止ということが行われる。これでは労働意欲の低下につながりやすい。生活保護と最低賃金については、両制度とも低所得者や生活困窮者などの生活保障を目的とする制度と言えるが、収入の面で、最低賃金労働者の世帯よりも生活保護世帯が上回る場合がある⁽⁶⁾。これに対して BI 最低所得保障では、自らの労働で得た賃金はこれに上積みされるから、労働意欲の低下ということにはつながらない。また、仕事と余暇の割り当てを自由に行なえるようになり、必要な分だけ働いて収入を得ることで、高齢になっても労働意欲と働く意義をもちながら多様な働き方や生き方ができると考えられている。

5 小括

コロナ禍の生活保護対策では、厚生労働省からの事務連絡にみられるように、申請時の調査は最低限で足りることや稼働能力の活用の判断を留保することなどが示されており、生活困窮者にとって最後の重要なセーフティネットとしての役割を一層強化する方向で運用されている。しかし、雇用調整助成金や生活福祉資金の貸付けなどの支援制度の期限が過ぎる 2021（令和 3）年 1 月以降に、失業者が急増するなどして、生活保護の申請が増加することが予想される。現行生活保護制度にあっては、いまだに、低所得で働いている世帯と生活保護世帯との間の不公平感や不平等感が大きい。コロナ禍のような危機は、これからも起こりうるであろうし、特に緊急時においては、困っている者と困っていない者の区別をすることが難しい。その点で、特別定額給付金のように国民すべてに一律に 1 人 10 万円支給するという BI 最低所得保障は、簡単明瞭で国民から信頼が得られやすい方法である。コロナ感染下においては、生活が苦しい状況は皆同じであり、一部の困っている者だけを「公助」として税金を活用して支援しようとする社会の分断を招いてしまう。いまや誰もが普遍的に受益できる所得保障を求めている。

今後、少子高齢化で現役世代の人口が減少していく上に、コロナ禍での生活困難、その結果としての失業、非正規雇用、ワーキングプアの増加などで福祉国家の土台がもろくなっていくであろう。このような状況にあっては、国民の生活保障というのは、労働と所得を分けて考える必要がある。所得については、無条件に支給される BI 最低所得保障を考えていく必要がある。ただし、労働については、今後も、勤労の権利と義務、国民の三大義務を果たすことが必要であることにはかわりはない。仕事に就けば、世代間の連帯や助け合いで社会生活ができることを理解できるようになる。社会貢献をすれば、認められ、感謝され、地域で地域住民らと助け合いながら自分らしく生きていくという体験ができるようになる。

従来の公助の考え方は、「自助、共助、そして最後に公助」であったが、これからの公助の望ましい考え方は、「公助によるセーフティネットを強化することで生活困窮状態と言われる者を完全に無くすこと。公助の安心感があってこそ、自助や共助が機能するということ」である。コロナの被害を誰もが受けている現在、「措置の生活保護制度」ではなくて、新たに「全国民型の最低所得保障制度」を創設し、その「公助」の支えの上に、「自助」として、個々人が自由に自分の望む生き方を選択し、可能な範囲内で勤労の義務を果たし、尊厳を守りながら生涯を通し自立することができるような社会づくりが必要であろう。これは、全員参加型の地域共生社会の実現にも繋がるものと考えられる。

- （１）厚生労働省社会・援護局保護課「事務連絡令和 2 年 4 月 7 日、新型コロナウイルス感染防止等のための生活保護業務等における対応について」。
- （２）厚生労働省社会・援護局保護課保護事業室「事務連絡令和 2 年 3 月 4 日、新型コロナウイルス核酸検出の保険適用に伴う検査に係る生活保護における取扱いについて」。

(3) 内藤俊介「生活保護の現状と課題-より公正、公平な生活保護制度の構築に向けて-」99～100 頁。

www.sangiin.go.jp/japanese/annai/.../20120801078.pdf (2020 年 9 月 2 日検索)。

(4) 伊藤誠「ベーシックインカム構想とマルクス経済学」6 頁

www.jstage.jst.go.jp/article/peq/49/2/49.../_pdf (2020 年 9 月 2 日検索)。

(5) 上田利佳「ベーシック・インカム実現への道—世帯別の試算に基づく考察」58 頁

www.law.tohoku.ac.jp/~inuzuka/lec/ueda.pdf (2020 年 6 月 1 日検索)。

(6) 桜井啓太「最低賃金と生活保護の逆転現象発生のメカニズムとその効果」4～5 頁

oisr-org.ws.hosei.ac.jp/images/oz/contents/663-01.pdf (2020 年 9 月 6 日検索)。

(紫牟田佳子:大牟田市役所保護課、助産師、博士(アドミニストレーション))

Ⅳ コロナ禍における地域包括支援センターの活動・地域支援事業の継続を考える

1 問題意識

2020 (令和 2) 年 1 月中旬に日本国内で初めて新型コロナウイルス感染症が確認された。その後 4 月 7 日に緊急事態宣言が出され、対象となった県下では、地域支援事業の自粛が行われた。緊急事態宣言を受けて、食料品販売を除く商業活動、娯楽施設、学校などの業種に対しては活動自粛要請が出されたが、医療と並んで介護事業者は、緊急事態宣言時においても事業継続が求められる事業者と位置づけられた。しかし、対人接触を伴う介護事業については、高齢者が多くを占めることもあり、感染症防止対策を十分にとったうえで実施されなくてはならない。保険者(市町村)が実施主体である地域支援事業については、日々の継続的な支援を必要とする者への対人的サービスであり、この地域支援事業がとどこってしまえば、閉じこもりの認知症高齢者への影響や、高齢者のフレイル予防にとって重大な結果をもたらすと言われている。そこで、本章では、国(厚生労働省)から出された事務連絡文書の一部から国の対策とその動向を踏まえて、感染症流行時に地域包括支援センターの活動や地域支援事業の継続をどのように行うかについて考えてみたい。それは同時に、改めて、地域包括支援センター配置職種である保健師が、新型感染症の流行時にどのように活動すべきであるのか、公衆衛生看護の専門職種としての役割を再確認する機会でもある。コロナ感染下における保健師の活動のあり方について提言を行いたい。

2 国(厚生労働省)事務連絡文書

新型コロナウイルス感染症に関して、国から出された文書の最初のものは、2020 (令和 2) 年 1 月 6 日付、厚生労働省健康局結核感染症課から都道府県・保健所設置市・特別区衛生主幹課宛てに出された「中華人民共和国河北省武漢市における非定型肺炎の集団発生に係る注意喚起につ

いて」である⁽¹⁾。続いて1月28日には同じく、都道府県・保健所設置市・特別区衛生主幹課部宛てに厚生労働省健康局結核感染症課から「新型コロナウイルス感染症を指定感染症として定める等の政令等施行について（施行通知）」が出された⁽²⁾。1月29日には、厚生労働省健康局結核感染症課他14の厚生労働省の室・課の連名で各都道府県・指定都市・中核市民生主管部（局）宛ての事務連絡、「新型コロナウイルスに関するQ&A」が」出された⁽³⁾。要旨は、新型コロナウイルスへの対応の留意点を示したうえで、社会福祉施設等の職員が新型コロナウイルスについて正しい認識を持ち、基本的な感染症対策の共通理解を深めるよう務めることへの周知依頼であった。合わせて、その連絡文書のなかで「新型コロナウイルスに関するQ&A」令和2年1月27日版が掲示されている厚生労働省のホームページを紹介している。このように、この時点では、一般的な感染症対策として、再感染防止のための感染経路を断つ対応への注意喚起と、今後の最新かつ正確な情報の収集と、情報提供、相談者または感染者に対する偏見の防止、人権への配慮等を内容とする周知であった。

2月13日付けの各都道府県・指定都市・中核市民生主管部（局）宛ての事務連絡「社会福祉施設等における新型コロナウイルスへの対応について」の事務連絡では、感染防止拡大への対応の再度の要請と、職員で症状発生者が出た場合の対応、感染経路対策として、保育所における感染症対策ガイドラインと高齢者介護施設における感染対策マニュアル改訂版から、関係個所の抜粋を掲載している⁽⁴⁾。ここでは感染拡大防止対策として、職員、当事者、家族等に対して啓発周知の徹底の依頼と、初めて、施設職員が新型コロナウイルス感染を疑われる症状になった時の対応の仕方が示されている。

2月18日の厚生労働省健康局結核感染症課他8の課・室からの連名で各都道府県・指定都市・中核市民生主管部（局）宛ての事務連絡「社会福祉施設等の利用者等に新型コロナウイルス感染症が発生した場合等の対応について」では、感染症発生時の施設利用停止等の措置及び臨時休業等の判断について示された⁽³⁾。その後、施設職員のなかに新型コロナウイルス感染者が発生したことにより、2月23日付各都道府県・指定都市・中核市民生主管部（局）宛ての事務連絡「社会福祉施設等における新型コロナウイルスへの対応の徹底について」が出され、ここでは、2月13日に出された「社会福祉施設等における新型コロナウイルスへの対応について」に基づく対応の再度確認と、国立感染症センター国際感染症センター監修の「新型コロナウイルス感染症に対する感染管理」の紹介がなされている⁽⁶⁾。

2月28日には、「新型コロナウイルス感染症防止のための学校の臨時休業に関連しての医療機関、社会福祉施設等の対応について」が、各都道府県・保健所設置市・特別区衛生主幹部（局）、民生主幹部（局）宛てに厚生労働省医政局他6部局連名の事務連絡が出されている⁽⁷⁾。ここでは、学校の臨時休業に要請による、小学校等の休業に対し、子どもの世話で出勤ができない親への対応策を含め、医療、介護、障害福祉等において必要とされるサービスが地域において適切に提供されることが期待されている。

3月3日には、厚生労働省総務課認知症施策推進室・振興課・老人保健課の連名で、都道府県介

介護保険担当主管部（局）宛てに出された事務連絡「介護予防・日常生活支援相互事業等における新型コロナウイルスへの対応について」では、事業実施に当たっては2020（令和2）年3月1日公表の「新型コロナウイルスの集団感染を防ぐために」を参考に感染拡大の防止に向けた対応の徹底を求めている⁽⁸⁾。この事務連絡では、さらに感染拡大防止に関する住民主体の取り組みについても協力要請をしている。この3月1日公表の「新型コロナウイルスの集団感染を防ぐために」では、新型コロナウイルス感染症対策の基本方針として、クラスター防止が重要であり、それに対する徹底した対策を講じることが重要な意味を持つとしている。

3月7日には、各都道府県・指定都市・中核市民生主管部（局）宛ての事務連絡「社会福祉施設等における新型コロナウイルスへの対応について」が出され⁽⁹⁾、ここでも「新型コロナウイルス感染症対策の基本方針」が紹介され、さらに3月9日には、同じく各都道府県・指定都市・中核市民生主管部（局）宛ての事務連絡「社会福祉施設等職員に対する『新型コロナウイルスの集団感染を防ぐために』の周知について」が出された⁽¹⁰⁾。この通知によって、施設における集団感染発生（クラスター）への危機感が高まり、その結果、福祉事業所の事業主や自治体の首長は、感染拡大を恐れて、事業の縮小や活動自粛など、保身的対応をとらざるを得なくなったと考えられる。

3月19日付で厚生労働省老健局振興課・老人保健課から各都道府県介護保険担当主幹部（局）宛てに出された「新型コロナウイルス感染の拡大防止と介護予防の取り組みの推進について」の事務連絡では、対応方法についての問い合わせに答えるかたちで、高齢者に対して外出の機会を確保することは重要であるとする観点から、感染リスクが低い自治体の取り組み事例や、独自の取り組みを進めている自治体の事例を紹介し、自治体ごとの介護予防の取り組みの推進を依頼している⁽¹¹⁾。さらに、3月27日には、各都道府県介護保険担当主管部局宛ての再度の事務連絡「新型コロナウイルス感染の拡大防止と介護予防の取り組みの推進について（その2）」が、厚生労働省老健局振興課・老人保健課から出され、そこでは、高齢者が居宅において健康を維持するために必要な措置についての留意事項が示されている⁽¹²⁾。しかし、この後、4月7日には「新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言」が出され、すべての労働者に対して在宅勤務が推奨されることになり、最低7割、極力8割の接触削減目標が求められた。

同じく、4月7日には、各都道府県・指定都市・中核市民生主管部（局）宛て厚生労働省健康局介護保険計画課・振興課・老人保健課から出された「在宅の一人暮らし高齢者に対する見守り等の取り組み実施について」では、新型コロナウイルス感染症対策本部において「新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針」（令和2年3月28日）のなかで、政府及び地方公共団体は市町村が行う見守り活動等に対して適切に支援することと記載されているとして、その取り組みの具体的実施方法と財政支援策が示されている⁽¹³⁾。この「新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針」は、3月、4月、5月と改正されたことでも分かるように、今回の新型コロナウイルス感染症の対しての国の対応が目まぐるしく変化していったことを表している。国の対応が目まぐるしく変わるような状況では、事業を行う現場のスタッフにとっても、現場での対応に苦慮した

だろうことが容易に推察できる。ましてや、見守り活動などを行う地域住民やその支援を受ける地域住民にとっての混乱は想像に難くない。

4月13日には、全国老人福祉施設協議会、全国社会福祉協議会、全国社会福祉法人経営者協議会等に対して厚生労働省老健局総務課認知症施策推進室・高齢者支援課・振興課・老人保健課から「新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言を受けた対応について」と題する事務連絡が出された⁽¹⁴⁾。ここでは介護事業者は、緊急事態宣言時においても事業の継続が求められる事業者と位置づけられるとしつつも、出勤者の削減を求める総務省からの文書もあわせて掲示している。介護・福祉サービスに関しては、緊急事態宣言下にあっても「事業継続を求められる事業者」であるとはいう位置づけではあるものの、他方、緊急事態宣言区域では、「施設職員の出勤制限」を求める総務省の文書も併せて掲示している。介護・福祉事業者に対しては「事業継続を求められる事業者」でありながら、他方で「職員の出勤制限」という一見矛盾する通知が出されている。国の新型コロナウイルス感染症防止の基本方針で出された「クラスター防止」の徹底が求められるとなれば、当然にして、介護事業経営者や、自治体の首長は、サービスの継続的提供ということよりも、感染防止という守りの姿勢に入らざるを得なかったものと考えられる。

厚生労働省老健局振興課の平成30年度地域包括支援センター運営状況調査結果によると、地域包括支援センターを民間に委託している割合が77.3%であり、そのうちの71.6%が社会福祉法人・社会福祉協議会への委託となっている⁽¹⁵⁾。委託先が民間の福祉事業者となれば、その事業者は多かれ少なかれ、地域包括センター以外にも施設や在宅事業所を運営しており、その施設や事業所での感染防止にも注意を払わなくてはならない。このことが、地域包括支援センターが行う事業への影響を一層大きくしたと考えられる。これについては、京都府地域包括・在宅介護支援センター協議会が、協議会会員センターに対してアンケート調査を実施している（詳しくは後述する）。期間は2020（令和2）年4月16日～2020（令和2）年4月24日（最終回答5月7日）であった。その中で、地域包括支援センターにおける運営面への影響について、「通常業務が制限されている」と回答したセンターが27/32（84%、複数回答）あり、具体的には、介護予防教室の開催中止やサロン・デイサービスの中止等が回答されている⁽¹¹⁾。

5月25日に緊急事態宣言が解除されたが、5月29日には、都道府県介護保険主管部（局）宛てに、厚労省老健局介護保険計画課・振興課・老人保健課から出された事務連絡で、介護予防・見守り等の取り組みについて、「新型コロナウイルス感染症拡大防止に配慮して実施する介護予防・見守り等の取り組み例」を提示し、自治体に感染予防に努めながら、予防・見守りサービスへの積極的取り組みを依頼している⁽¹⁷⁾。この事務連絡では、「見守り等」という文言が改めて使われており、ここでは、見守り等のサービスについては、住民もこれに参加して地域で高齢者等を支える仕組みとするように、その具体的事例が提示されている。しかし、実際には、コロナ感染防止策によって、これまで高齢者が通っていた地域における居場所の喪失が起きたり、介護予防・日常生活支援総合事業の規模が縮小されたりしている。また、予防給付事業の縮小にともない、休業、廃止に追い込まれた事業所もあった。

3 地域包括支援センター、在宅介護支援センターの調査から

新型コロナウイルス感染症拡大時における地域包括支援センター、在宅介護支援センターの状況について、以下の2つの調査から見ておこう。

(1)「新型コロナウイルス感染症が地域包括支援センターに及ぼす影響と現場での取り組みに関する緊急調査」⁽¹⁸⁾

この調査は一般社団法人「人とまちづくり研究所」が全国の地域包括支援センターと在宅介護支援センターに対して、2020（令和2）年5月11日～18日に自記式オンラインアンケートを実施したものである。この調査は、4月7日に緊急事態宣言の対象となった都道府県（圏域1）と、4月16日に特定警戒都道府県指定から緊急事態宣言となった地域を除いた圏域（圏域2）、それ以外の圏域（圏域3）の3グループに分けて分析している。

① 総合事業について

介護予防・日常生活支援事業を実施している事業所の2月～4月末までの縮小については、45.8%が縮小していた。特に警戒レベルが高い都道府県の事業所ほど縮小の程度が高かったとしている。また、実施事業所の休止が47.6%、廃止は3.0%であった。また、予防給付事業縮小が32.0%であった。

② センター業務への新型コロナの影響

センター事業の業務への影響については、影響があったと答えた事業者が、圏域1で87.9%、圏域2では74.5%、圏域3では63.9%を占めており、影響を受けた内容としては、利用者への訪問等が、職員の出勤者の減少で思うように運営ができなかったことが挙げられている。

(2) 京都府地域包括・在宅介護支援センター協議会・新型コロナウイルス感染症拡大の影響に係る緊急アンケートまとめ（最終版）⁽¹⁹⁾

この調査は、2020（令和2）年4月16日～4月24日（最終回答、令和2年5月7日）に京都府地域包括・在宅介護支援センター協議会が実施したものである。京都府はこの調査が開始された4月16日に特定警戒都道府県に指定されている。

これによると、他の事業所と情報交換がしたい内容についての記述回答では、「相談・サービス事業について」という項目が多く、その中身は、行政からは通常業務を行うようにと言われているが、コロナ感染下でどのような業務を行っているのか、その対応の仕方について聞きたいという意見が出されている。地域包括支援センターという介護・福祉の専門家集団でも、その対応に戸惑っている様子がうかがわれる。地域支援事業は、最近では、住民主体の地域援事業など、地域住民の活動に重きが置かれる制度に次第に移行してきているが、専門家の集まりである地域包括

支援センターでもその対応に苦慮しているのであるから、住民主体の事業についての住民の戸惑いはそれ以上であったであろう。サロン・サービスの中止も事業所運営への影響として挙げられている。また、新型コロナウイルスの影響による住民の困りごととして、地域において居場所がなくなったことが挙げられている。

その他、今後、自粛や感染症蔓延が長期化することへの不安を 93.7%の事業者が抱えていた。不安の内容については、サロンの閉鎖や、通所系サービス利用の手控え、廃用症候群の助長の影響や、外出しないことからくるストレスによる虐待事案の増加などが危惧されている⁽¹⁴⁾。

4 通いの場の実施から

4 月の緊急事態宣言以降、地域支援事業の通いの場として使っていた自治体の公共施設の利用停止などが実施された。そのために、これまでの地域公民館等を利用しての集いの活動などが自粛されていった。5 月初め、ある町の通いの場を利用していた 80 代の女性は、通いの場のスタッフから近況についての確認の電話がかかってきたが、老夫婦 2 人の生活では会話も少なく、狭い部屋での運動の仕方についての話は聞いたが、実際にはなかなか実施することは難しいと話していた。感染拡大の防止はもちろん必要であるが、地域包括支援センターの活動の多くは、相談者・利用者と直接顔を合わせ、その表情や顔色から健康状態を読み取り、対面会話によるコミュニケーションによって精神的な安定感をもたらす、そういった対人サービスを中心として構成されている。感染者を出さないための対応策であれば、電話による対応だけでなく、実際に、お宅を訪問して、農村地帯の戸建ての家であれば縁側のガラス戸越しに顔を見ての会話や、集合住宅であれば玄関ドア越しの会話、あるいは、距離を取っての玄関での会話といったことも可能であろう。この「つかず離れずの訪問」の方法は、通いの場のスタッフと利用者とのかわりだけでなく、見守りなどをする地域住民と高齢者のかわり方にも生かせる考える。筆者は、今年の初盆参りで、そのお宅の玄関に設置された簡易の拝所によるお参りを経験させてもらった。地域に残る住民とのつながりという絆を、新型コロナウイルスの蔓延の中でも途絶えさせない試みの一つであるとする。また、地域包括支援センターの職員は、訪問先の家庭の部屋の配置や、そこに住んでいる人たちの生活行動を熟知している。地域住民に対するそうした個別の知識を有するケアマネージャや保健師は、その世帯に住むその人の身体状況、精神的状態などをもとに、その人に適した運動のやり方や知識の提供ができる。各種パンフレットには、住民を一律に扱い、住民に対する画一的な生活基準や健康維持方法が示されているに過ぎない。高齢者の居住環境や身体的・精神的機能は個々人によって大きく異なっている。その個別性を熟知しているケアマネージャや保健師は、その人に一番合った、効果的かつ無理のない生活リハビリの仕方について提案ができると思う。

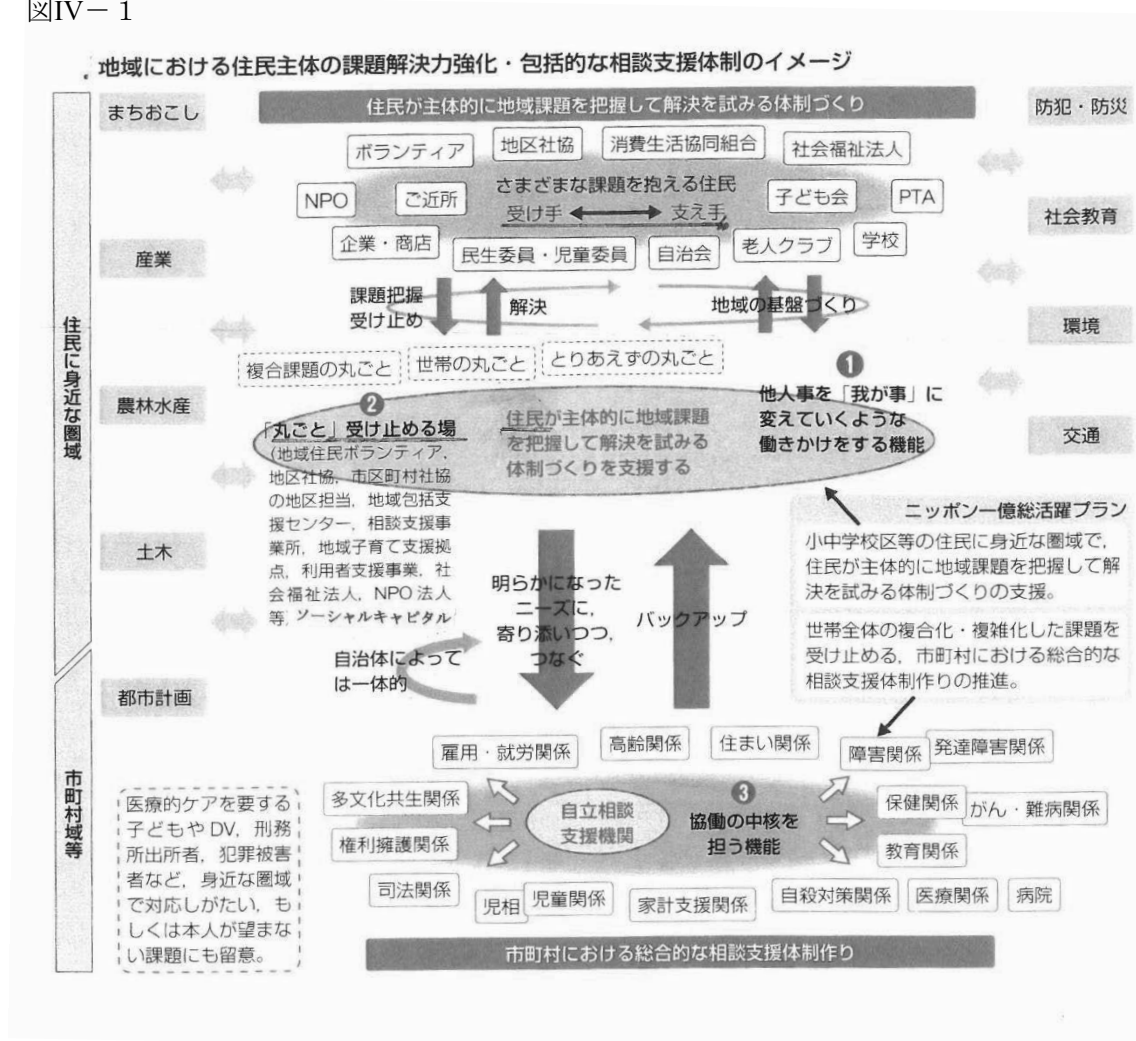
今回感染対策の 3 要件である「感染源」、「宿主の感受性」、「感染経路」の中の「宿主の感受性」の要件であるが、ウイルス宿主への対応として、高齢者や基礎疾患のある人、いわゆる、重症化

しやすい人のみが報道される感が否めない。しかし、最近、20代、30代の感染者が増加している。感染宿主について考えると、高齢者や基礎疾患患者だけに視点を絞るのではなく、地域移動の激しい若者も含めて、コロナ感染症拡大をどう食い止めていくのか、コロナ禍のもとで、介護・福祉サービス事業をどのように継続していくのか、それを考えていかななくてはならない。地域包括支援センターに配置された公衆衛生看護を遂行する保健師に期待されることは大きいと考える。

5 小括

2018（平成30）年、厚生労働省社会・援護局地域福祉課地域福祉専門官の玉置隼人は地域における住民主体の問題解決力強化・包括的な相談支援体制のイメージを、図IV-1のように表している⁽²⁰⁾。この図で見ると、1の「他人事を我が事に変えていくような働きかけをする機能」と2「丸ごと受け止める場」が、住民主体の問題解決力の強化と包括的な相談支援体制の中核に据えられている。今回、コロナ感染症拡大によって、特にこの2にあたる部分が揺れている。いまや、「丸ごと受け止める場」の確保について市町村の力が試されている。そこで、本章では、各介護保険の保険者（市町村自治体）に運営が任されている地域包括支援センターやその具体的な活動内容である地域支援事業について、コロナ禍のもとでの活動のあり方を、国からの事務文書、各種調査、住民の声などから検討を行った。その結果、それぞれの自治体の意識や考え方によって、その取り組み内容と方法が違っていることが、今回のコロナ禍において浮き彫りにされた。介護保険制度は、全国どこでも同じサービスが受けられるという理念のもとに開始された。コロナ感染症拡大化の今日においてもそれは当てはまることである。介護サービスは、地域住民に近いところで、その人の個別的な事情を考慮したうえでなされなくてはならない。地域の特色を生かしながら行う地域支援事業であってもそれは同じである。現在のコロナ感染症拡大という全国的な危機的状況においても、住民がこれまでと同じように地域で生活できるように、住民の不安を取り除くことが重要である。このような状況下においても介護・福祉サービスとして何ができるかを、居宅介護支援センターだけでなく、介護・福祉に携わる関係者みんなが考えなくてはならない。また、8期介護保険事業計画の基本指針の構成に「災害や感染症対策に係る体制整備」が追加された。ここでも公衆衛生看護の健康危機管理が活かされることを期待する。地域包括支援センターに配置されている公衆衛生看護専門家である保健師は、これからも、第3波、第4波と次々と来るであろう感染症危機管理の中で、国からくる発信の内容をふまえながら、感染拡大防止とともに、どうやって地域包括支援センターの業務である相談・支援・健康管理などのサービスをこれからも維持していくのか、保健師を含めその関係者は、かじ取りを迫られることになる。まさにそれが、「積み上げられたより健康での生活のみならず、障害があっても自分らしく生きていくこと」ができる地域共生社会が実現されるための一つのステップでもあると考える。

図IV-1



玉置隼人、保健師ジャーナル 20018 vol.74.10 P830 筆者改変

- (1) 厚生労働省「中華人民共和国湖北省武漢市における非定型肺炎の集団発生に係る注意喚起について」(令和2年1月6日健康局感染結核感染症課事務連絡)
- (2) 厚生労働省「新型コロナウイルス感染症を指定感染症として定める等の政令等施行について(施行通知)」(令和2年1月28日健発0128第5号)
- (3) 厚生労働省『『新型コロナウイルスに関するQ&A』等の周知について』(令和2年1月29日健康局感染結核感染症課・子ども家庭局総務課少子化総合対策室・子ども家庭局保育課・子ども家庭局子育て支援課・子ども家庭局母子保健課・社会・援護局保護課・社会・援護局福祉基盤課・社会・援護局障害保健福祉部企画課・社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課・社会・援護局障害保健福祉部精神・障害保健課・老健局総務課認知症施策推進室・老健局高齢者支援課・老健局老人保健課事務連絡)
- (4) 厚生労働省「社会福祉施設等における新型コロナウイルスへの対応について」

- (令和2年2月13日子ども家庭局家庭福祉課・子ども家庭局母子保健課・社会・援護局保護課・社会・援護局福祉基盤課・社会・援護局障害保健福祉部企画課・社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課・老健局総務課認知症施策推進室・老健局高齢者支援課・老健局振興課・老健局老人保健課事務連絡)
- (5) 厚生労働省「社会福祉施設等の利用者等に新型コロナウイルス感染症が発生した場合等の対応について」
(令和2年2月18日健康局感染結核感染症課・子ども家庭局家庭福祉課・社会・援護局福祉基盤課・社会・援護局障害保健福祉部企画課・社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課・老健局総務課認知症施策推進室・老健局高齢者支援課・老健局振興課・老健局老人保健課事務連絡)
- (6) 厚生労働省「社会福祉施設等における新型コロナウイルスへの対応の徹底について」(令和2年2月23日子ども家庭局家庭福祉課・子ども家庭局母子保健課・社会・援護局保護課・社会・援護局福祉基盤課・社会・援護局障害保健福祉部企画課・社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課・老健局総務課認知症施策推進室・老健局高齢者支援課・老健局振興課・老健局老人保健課事務連絡)
- (7) 厚生労働省「新型コロナウイルス感染症防止のための学校の臨時休業に関連しての医療機関、社会福祉施設等の対応について」(2月28日医政局・健康局・社会・援護局障害保健福祉部・子ども家庭局・老健局・保険局事務連絡)
- (8) 厚生労働省「介護予防・日常生活支援相互事業等における新型コロナウイルスへの対応について」(令和2年3月3日老健局総務課認知症施策推進室・振興課・老人保健課事務連絡)
- (9) 厚生労働省「社会福祉施設等における新型コロナウイルスへの対応について」(令和2年3月7日子ども家庭局家庭福祉課・子ども家庭局母子保健課・社会・援護局保護課・社会・援護局福祉基盤課・社会・援護局障害保健福祉部企画課・社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課・老健局総務課認知症施策推進室・老健局高齢者支援課・老健局振興課・老健局老人保健課事務連絡)
- (10) 厚生労働省「社会福祉施設等職員に対する『新型コロナウイルスの集団感染を防ぐために』の周知について」(令和2年3月9日子ども家庭局総務課少子化総合対策室・子ども家庭局保育課・子ども家庭局家庭福祉課・子ども家庭局子育て支援課・子ども家庭局母子保健課・社会・援護局保護課・社会・援護局福祉基盤課・社会・援護局障害保健福祉部企画課・社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課・老健局総務課認知症施策推進室・老健局高齢者支援課・老健局振興課・老健局老人保健課事務連絡)
- (11) 厚生労働省「新型コロナウイルス感染の拡大防止と介護予防の取り組みの推進について」(令和2年3月19日老健局振興課・老人保健課事務連絡)
- (12) 厚生労働省「新型コロナウイルス感染の拡大防止と介護予防の取り組みの推進について(その2)」(令和2年3月27日老健局振興課・老人保健課事務連絡)
- (13) 厚生労働省「在宅の一人暮らし高齢者に対する見守り等の取り組み実施について」(令和2年4月7日老健局介護保険計画課・振興課・老人保健課事務連絡)
- (14) 厚生労働省「新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言を受けた対応について」
(令和2年4月13日老健局総務課認知症施策推進室・高齢者支援課・振興課・老人保健課事務連絡)
- (15) 厚生労働省老健局振興課 平成30年度地域包括援センター運営状況調査 地域包括援センター運営状況
- (16) 新型コロナウイルス感染症拡大の影響に係る緊急アンケートまとめ(最終版) 京都府地域包括・在宅介護支

援センター協議会 2020（令和2）年6月5日

- (17) 厚生労働省「新型コロナウイルス感染症拡大防止に配慮して実施する介護予防・見守り等の取り組み例について」（令和2年5月29日老健局介護保険計画課・振興課・老人保健課事務連絡）
- (18) 新型コロナウイルス感染症が地域包括支援センターに及ぼす影響と現場での取り組みに関する緊急調査、一般社団法人「人とまちづくり研究所」週刊保健ニュース社会保険実務研究所、令和2（2020）年7月13日第2067号2－7頁。
- (19) 前掲（16）
- (20) 玉置隼人「社会福祉法改正による包括的支援体制構築と地域福祉計画の充実」保健師ジャーナル 2018、vol.74、№10、（医学書院）、830頁。
- (21) 社会保障審議会介護保険部会（第91回）令和2年7月27日資料2－1
https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_12609.htm2020（令和2）年9月21日

（角森輝美：福岡看護大学教授）

V おわりに

2020（令和2）年初めに発生した新型コロナウイルスは、その後、またたくまに世界に広がっていった。世界中が感染拡大阻止に戦々恐々となっている。世界との貿易・交流は遮断され、どの国も経済は不況のどん底にある。それとともに、コロナ感染拡大は、国民の生活様式を一変させた。日常生活におけるマスク着用、ソーシャルディスタンスはもとより、労働においても、自宅就労（テレワーク）、時差出勤、フレックスタイム、勤務間インターバルなど、これまでなかなか実現しなかった働き方の改革が一気に進んでいる。こうした広範囲しかも長期化する災害のもとで、どのように国民の生活を保障するのか、それが問われた1年間であった。

所得保障の分野では、国民一般を対象とした特別定額給付金を実施され、この他に、中小法人・個人事業主向けの持続化給付金、雇用調整助成金、家賃支援給付金などの臨時的現金給付が実施された。特に、すべての国民に無条件で一律10万円を支給した特別定額給付金は、日本で初めての方式であり、BI給付をあらためて認識させるものとなった。特別定額給付金については、実際にこれが国民の生活にどのように役立ったのか、使い道の調査も含めて、その効果について今後詳細な検討が必要とされよう。

コロナ禍で今後増加するであろう生活保護については、厚労省の事務連絡を通じて、手続の簡素化や稼働能力活用判断の留保など、迅速な支給に向けての試みが行われている⁽¹⁾。介護・福祉の分野は、非常事態宣言化にあっても、必要不可欠なサービスということで医療とともに活動自粛業種から除外された。しかし、感染により重度化しやすい高齢者・障害者を対象とする場合がほとんどであり、かといって、利用者との接触を避けられない仕事であるというジレンマの中で、担当者は苦勞しながらサービス提供を続けてきた。介護・福祉の分野で進められてきた情報通信

技術（ICT）、人工知能（AI）、ロボットの活用によるデジタル化の推進は、ウイズ・コロナ時代にあっては一層その開発に拍車がかかることになる。これからは、電話による安否確認やIT機器利用によるサービスの代行ということが推奨されてくることになるであろう。しかし、介護・福祉サービスは、各種相談業務にせよ家事援助・身体介護にせよ、利用者と直接対面して、心身の観察やコミュニケーションをとりながら行われる専門性の高いサービスである。対面することで利用者の心理的安堵感ももたらされる。感染症防止に関する万全の対策をとりながら、デジタル化推進と同時に、これまでのような対面方式のサービスをどのように維持していくのか、各自治体に創意工夫が求められよう。かといって、その対応の仕方を各自治体に任せきりでは、地域間に格差が生じる恐れがある。基本的な事項については、やはり国が明確なマニュアルを示す必要がある。

いつしかコロナ感染症も、ワクチンの開発や治療薬の発明で収束の時を迎えるであろうが、しかし、それは数年先の話である。しばらくは、われわれは、コロナ感染症拡大防止に努めながらの経済活動・日常生活を余儀なくされる（ウイズ・コロナの時代）。そうであれば、将来こうした事態に迅速に対応できるように、従来の制度の見直しや新たな仕組みの創設というものを考えるための良い契機としたい。だからといって、従来の社会保障制度を抜本から覆した完全型のBIの創設などはとてもできそうにない。だが、一部BIの発想を取り入れた制度を考えるには良い機会である。その例として、たとえば、2009（平成21）年9月、新たに誕生した民主党政権が、消費税増税をもとで月額7万円以上を支給するとした「最低保障年金」構想などがあげられよう⁽²⁾。部分的BIについては、児童手当のあり方など、日本でも参考にすべき事例はいくつもある。現実味のある議論としては、これまでの社会保障制度を基本的には維持したうえで、緊急時には、手続の簡素化や支給対象者の拡大など、BIのもっている利点を生かしたような対応が即座にできる、そういった柔軟性を備えた制度づくりに努めるということになるだろうか。それとも、災害やコロナ禍のような生活をおびやかすあらゆる事態を想定して、それに迅速に対応できて、かつ、経済活性化、地域づくり、災害対策など地域全体を復興させていくような総合的な生活保障制度の創設へと向かうのであろうか。それは完全型BIの創設でなければならないことであらうか。

その他に、家事労働や介護労働などの無償労働をどう評価していくのかについてもあらためて考える機会としたい。自宅での家族による介護労働については、介護手当という問題が残されている。家事労働については、配偶者控除といった従来の方法ではなくて、積極的に評価した場合、どのような支援策あるいは給付が考えられるのか、お互いに知恵を絞りたい。

社会保障の分野だけでなく、同時に、労働法の分野にもこの機会に見直すべき事柄がいくつもある。毎日、毎日、決まった時刻に、寿司づめ状態の満員電車で揺られながら、一刻を争って危険と隣りあわせに会社に向かうというような尋常でない働き方や長時間労働をはじめとする異常な労働環境をこの機会に真剣に考え直さなくてはならない。非正規労働者と正規労働者との待遇格差は正もいまだ目立った進展は見られていない。今回のコロナ被害を、こうした制度見直しの良い機会としてとらえ、労働法・社会保障法を含めて、関係諸制度全体のあり方を前向きに検

討していくことになれば、やがては「災い転じて福となす」ということにもなりえよう。

- (1) 自治体によっては、所持金の少ない申請者には、生活保護費の前払いをしているところもある。反面、申請から2週間で決定が出ることはまずなく、1カ月以上もかかると福祉事務所もあるという（熊日新聞、2020（令和2）年9月23日）。
- (2) 石橋敏郎「所得保障における社会保険の将来像」河野正輝・良永彌太郎・阿部和光・石橋敏郎編著『社会保険改革の法理と将来像』（法律文化社、2010（平成22）年5月）207－208頁。