

生活保護制度改革と改正生活保護法の諸問題

伊藤 周平

(司法政策研究科教授)

目 次

- I 問題の所在—断行された生活保護基準の引下げと改正生活保護法の成立
- II 生活保護制度改革の動向と生活保護基準の引下げ
 - 1 生活保護の現状と生活保護バッシングの拡大
 - 2 生活保護制度改革の動向
 - 3 生活保護基準の引下げとその問題点
- III 改正生活保護法の内容と問題点
 - 1 改正生活保護法の概要
 - 2 保護の申請の厳格化
 - 3 扶養義務の強化と扶養の事実上の要件化
 - 4 就労支援の強化、不正受給対策の強化と医療扶助の適正化
- IV 残された課題

I 問題の所在—断行された生活保護基準の引下げと改正生活保護法の成立

2013年10月、安倍首相は、2014年4月から消費税率を8%に引き上げることを表明し、これにより、1997年4月に5%に引き上げられて以来17年ぶりの消費税の増税が確定した。もともと、消費税の増税は、社会保障の充実を名目にしていたが、安倍政権のもとでは、充実どころか社会保障給付の抑制や患者負担増などによる社会保障費の抑制・削減（以下「社会保障削減」と総称）が進められている。すでに、2013年8月から、生活保護基準の引き下げが断行され、同年10月からは高齢・障害・遺族年金給付が1%引き下げられた（14年4月に1%、15年4月に0.5%引き下げ予定）。母子世帯等に支給される児童扶養手

当なども連動して減額され（3年間で1.7%の減額）、OECD加盟国30か国中で最悪水準の日本のひとり親世帯の貧困率（2000年代半ばで58%）をさらに上昇させるおそれがある。

また、2013年8月6日には、社会保障制度改革国民会議が「確かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋」と題する報告書（以下「国民会議報告書」という）をまとめ、安倍首相に提出した。国民会議報告書を受けて、安倍政権は、社会保障改革の手順・工程表をまとめた「社会保障制度改革推進法第4条の規定に基づく『法制上の措置』の骨子について」を、8月21日に閣議決定し、これにもとづき、「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律案」を、同年10月15日に、第185回国会（臨時国会）冒頭に提出した。同法案は、12月5日に参議院本会議で可決・成立した（以下「社会保障改革プログラム法」という）。これにより、2014～2015年にかけて、社会保障改革のための関連法案が順次、国会に提出されることになる。しかし、これらの改革内容は、徹底した給付抑制と患者・利用者負担の増大であり、このまま実行されれば、社会保障の劣化がさらに進み、消費税増税とあいまって、格差や貧困がいま以上に拡大することは必至である。

安倍政権の社会保障改革（社会保障削減）は、2012年8月に、消費税増税法とともに成立した社会保障制度改革推進法（平成24年法律64号）にもとづいて進められている。同法は、社会保障制度改革は「自助、共助及び公助が最も適切に組み合わせられるよう留意しつつ、国民が自立した生活を営むことができるよう、家族相互及び国民相互の助け合いの仕組みを通じてその実現を支援していくこと」を基本に行うとし（同法2条1号）、社会保障の公的責任を大幅に後退させており、国民の生存権を謳った日本国憲法25条の「解釈改憲」たる「社会保障抑制基本法第1弾」との指摘もある⁽¹⁾。

そして、安倍政権の社会保障削減の最初のターゲットとされたのが、生活保護費であり、2013年度予算（同年5月15日成立）において、生活保護基準の引き下げが決定、2013年8月より断行された。また、同年5月17日には、生活保護法の一部を改正する法律案と生活困窮者自立支援法案が第183回国会（通常国会）に提出され、衆議院の審議過程で、前者には議員修正が加えられ、同年6月に、両法案は衆議院を通過して参議院に送られたが、審議未了で廃

案となった。しかし、同内容の両法案が、施行期日を変更しただけで（2014年7月1日。一部は、2014年1月1日）、第185回国会（臨時国会）に再提出され、2013年12月6日に成立した（生活保護法の一部を改正する法律について、以下「改正生活保護法」という）。

本稿では、こうした状況を踏まえ、まず、現在、進められている生活保護制度改革の動向を、断行された生活保護基準の引き下げを中心に考察する（Ⅱ）。ついで、成立した改正生活保護法の内容と問題点を検討し（Ⅲ）。そのうえで、残された課題を展望する（Ⅳ）。

Ⅱ 生活保護制度改革の動向と生活保護基準の引き下げ

1 生活保護の現状と生活保護バッシングの拡大

まず、生活保護の現状と近年の生活保護制度改革の動向を概観しておこう。

生活保護の受給者数は、非正規労働者や失業者の増大、何よりも深刻な貧困の拡大により、2011年7月に、205万人を突破し制度開始以来、最多の受給者数となり、2013年9月には、受給者数213万人、受給世帯数は156万世帯（いずれも概数）と過去最多を更新している（厚生労働省調べ）。もともと、過去最多の受給者数（204万6000人）であった1951年度当時の日本の人口は8457万人で、保護率は2.4%あるから、保護率（現在は1.6%）でみれば過去最高でもない。後述のように、厳しい受給要件と違法な運用のもと、日本の補足率（生活保護基準以下の生活状態の人のうち実際に生活保護を受給している人の割合）は、諸外国にくらべ極端に低く、それでも、受給者数の増加をみている、いまの深刻な貧困の拡大こそが問題とされるべきだろう²⁾。

こうした中、2012年5月に、人気お笑いタレントの母親が生活保護を受給していることを女性週刊誌が報じ、一部の自民党国会議員が、この問題を「不正受給疑惑」としてブログなどで取り上げたことを契機に、生活保護受給者に対する異常ともいえるべきバッシングが巻き起こった。当事者であるタレントは、同年5月25日に「お詫び会見」を開き、一部の受給額を返還することを明らかにしたが、自民党議員は、親族に高額所得者がいる者が生活保護を受けるのはモラルハザードだと主張、当時の小宮山洋子厚生労働大臣も、これに同調して、生活保護受給者の親族が受給者を扶養できない場合、親族側に扶養が困難な理

由を証明する義務を課す制度改正に言及するに至った。

しかし、生活保護法上、資産および(稼動)能力の活用は保護開始要件だが（同法4条1項）、扶養義務者による扶養は、保護に優先して行われるべきとされているものの、保護開始要件とはされておらず、現実には扶養義務者から具体的な扶養がなされた場合に、その範囲内で、生活保護の給付額を減額する仕組みとなっている(同条2項)。そのため、タレントの母親の事例は不正受給には該当しないことは、少しでも生活保護制度についての知識のある人であれば、すぐわかることである。にもかかわらず、不正確な制度理解や誤解にもとづく報道やバッシングが繰り返されるといふ事態は異常というほかない。

不正受給の増大の報道にしても、確かに件数は増えているが、それは生活保護受給世帯が増えていることに伴うもので、件数ベースでは約2%弱、金額ベースでは約0.5%前後で推移しており（厚生労働省の集計）、近年になって大きく増加しているわけではない。いずれにせよ、こうしたマスコミを中心にした一連の報道や生活保護バッシングが、生活保護受給者への偏見を助長し、もともと強かった生活保護受給のスティグマをいっそう強化したことは間違いなく⁽³⁾、生活保護基準の引き下げを断行するために、意図的にしくまれたキャンペーンであったと推測される。

2 生活保護制度改革の動向

(1) 老齢加算の廃止

生活保護制度改革の動向についてみると、生活保護法は、生活保護基準の設定をはじめ重要事項の多くを政省令や告示・通達に委ねており、生活保護制度の見直し・改革は、法改正というより、こうした政省令などの改定の形で行われてきた。

近年の大きな制度改革としとしては、70歳以上の生活保護受給者に支給されていた老齢加算の廃止がある。2003年に、生活保護制度の在り方に関する専門委員会（以下「専門委員会」という）が、70歳以上の高齢者については現行の老齢加算に相当するだけの特別な需要があるとは認められず加算を廃止の方向で見直すべきとする「中間とりまとめ」を出したのを契機に、2004年度から3年間で段階的に老齢加算が廃止されたのである⁽⁴⁾。

老齢加算の廃止については、それが憲法に保障された生存権の侵害であるとして、老齢加算廃止処分の違憲・違法性を争う行政訴訟が、京都、秋田、広島、新潟、福岡、東京、青森、神戸、熊本の各裁判所に提起されていた。そして、2012年2月28日と4月2日に、これら老齢加算廃止違憲訴訟についての最高裁判決が相次いで出された。このうち、2月判決（民集66巻3号1240号）は、老齢加算廃止にともなう生活保護基準の改定を適法とした東京高裁判決を維持し上告棄却、4月判決（民集66巻6号2367号）は、保護受給者である原告の請求を認容し老齢加算廃止を違法とした福岡高裁判決を破棄し原審に差戻す、という判断であった。福岡高裁判決（2010年6月14日・賃金と社会保障1529=1530号43頁）は、生活保護受給権を明確に認めたとうえで、専門委員会の議論など老齢加算の廃止に至る経緯を詳細に分析し、老齢加算廃止が、生活保護法56条（「正当な理由」のない不利益変更の禁止）違反に該当するとし、原告の請求を認めた⁽⁵⁾。これに対して、最高裁は、56条の適用を否定し、生活保護法3条（最低生活の原理）または同法8条2項（基準及び程度の原則）違反の問題ととらえ、老齢加算の廃止にともなう生活保護基準の改定についての厚生労働大臣の裁量を広く認め、同改定が違憲ではないとした。

しかし、1級地で、月額1万7930円もの老齢加算分の減額は、高齢者の生活に深刻な影響を及ぼしたことは間違いなく、その適法性をあっさり認定した最高裁の判断には疑問が残る。もっとも、最高裁判決には、保護基準の改定にあたっては、生活に困窮する高齢者の置かれた立場から、健康で文化的な最低限度の生活の確保が損なわれることのないよう、とくに慎重な配慮が必要とした須藤裁判官の意見が付されおり、同判決が、判断過程審査を行うことで、厚生労働大臣の裁量権の行使に一定の制約をはめた点は注目される⁽⁶⁾。

(2) 生活保護制度改革の提言

一方、2007年12月には、有識者からなる「生活扶助基準に関する検討会」が報告書を提出、それを受けて、厚生労働省は、2008年度より生活保護基準（生活扶助基準本体）を引き下げる方向で検討に入った。しかし、このときは、世論の批判が強く、検討会委員からも『生活扶助基準に関する検討会報告書』が正しく読まれるために」と題する文書が発表され、「生活扶助基準額の引き

下げについては、慎重であるべき」というのが委員の総意であると表明、結局、厚生労働省も「目下の原油高が物価に与える動向を見極める必要がある」との理由で、基準引き下げを見送った。

しかし、その後も、生活保護受給者の急増の対応に迫られる地方自治体などからの生活保護制度改革の提言が相次ぐ。2010年10月には、指定都市市長会が「社会保障制度全般のあり方を含めた生活保護制度の抜本的改革の提案」を發表し、政府に対して、その実行を求める申し入れを行った。そこでは、実質的な保護期間の有期化（3年から5年程度が想定）や医療費の一部自己負担の導入などが提案されている。

こうした改革提言を受けて、2012年2月に、当時の民主党政権のもとで閣議決定された「社会保障・税一体改革大綱」では、貧困・格差対策として、求職者支援制度の創設（2011年10月から実施）と並んで、生活保護制度の見直しがあげられ、医療扶助の適正化、調査方法の見直しを通じた不正受給対策を徹底するなどの改革案が掲げられた。

同年4月には、前述した生活保護バッシングを追い風にしつつ、自民党が、生活保護制度見直しの具体案を提示した。そこでは、①生活保護給付水準の10%引下げ、②医療費の自己負担の導入や指定医療機関への管理強化、後発（ジェネリック）医薬品の使用義務化などによる医療扶助の抑制、③食料配給などの生活保護給付の現物給付化、④就労支援の強化、⑤ケースワーク業務の民間委託、調査権限強化、⑥稼動年齢層を対象とした生活保護期間の「有期制」導入の検討といった提言がなされている。自民党は、これらの提言を、ほぼそのまま2012年の衆議院選挙の政権公約とし、衆議院選挙で圧勝、2012年末に安倍政権が成立し、社会保障審議会生活保護基準部会（以下「基準部会」という）や「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」（以下「特別部会」という）において、生活保護制度見直しの議論が加速した。

すでに、民主党政権のときの2013年度予算の概算要求基準（2012年8月17日閣議決定）で、社会保障費の増大が「財政に大きな負荷となっている」とされ、「聖域視することなく」切り込むと宣言、とくに生活保護の効率化（生活保護費の圧縮）が提示されていた。また、自民党が主導し成立した前述の社会保障制度改革推進法でも、生活保護制度改革について、附則において、憲法25条や生活

保護法の基本理念を無視するような規定が連ねられている。すなわち、①不正な手段により保護を受けた者等への厳格な対処、生活扶助、医療扶助等の給付水準の適正化、保護を受けている世帯に属する者の就労の促進その他の必要な見直しを早急に行い、②生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しに総合的に取り組み、保護を受けている世帯に属する子どもが成人になった後に再び保護を受けることを余儀なくされることを防止するための支援の拡充を図るとともに、就労が困難でない者に関し、就労が困難な者とは別途の支援策の構築、正当な理由なく就労しない場合に厳格に対処する措置等を検討する、というものである（附則2条）。

両部会では、生活保護受給者の増大による保護費増大という財政的圧力に加え、自民党の政治的圧力のもとで、生活保護制度見直しが議論されることとなったわけである。

3 生活保護基準の引下げとその問題点

(1) 断行された生活保護基準の引下げ

基準部会は、2013年1月18日に報告書をまとめ、検証結果を公表した。また、特別部会も、同年1月25日に、生活困窮者の支援と生活保護制度のあり方について報告書を提出した。これらの報告を受け、政府・与党は、生活保護基準の引き下げについて具体的協議に入り、基準部会の検証結果にさらに引き下げ幅を上積みし、1月29日、生活保護費のうち生活費に該当する生活扶助費を、2013年度から3年かけて段階的に引き下げ、現在より670億円（約6.5%）削減することを閣議決定し、2013年度予算案に盛り込んだ（5月15日に予算成立）。

このうち、基準部会の検証結果にもとづいて引き下げるのは、生活扶助本体分の90億円のみであり、残り580億円（生活扶助本体分510億円と加算分70億円）はデフレを理由にして引き下げられている。しかし、基準部会は、検証結果についても限界があることを指摘する一方で⁽⁷⁾、物価下落（デフレ）を理由にした生活保護基準の引き下げについては何ら検討していない。また、物価スライド制をとっている年金と異なり、生活保護基準には、そうしたスライド制は存在せず、そもそも、生活保護法の立法趣旨から、制定時には、保護基準の引き下げ自体が想定されていなかったとの指摘もある⁽⁸⁾。

結局、2013年度は、生活扶助費150億円、年末に支給される期末一時扶助を70億円、さらに就労支援の強化などで450億円、合計670億円的大幅削減となっている。過去2回（2003年度の0.9%減、2004年度の0.2%）を大きく上回る削減額で、厚生労働省の試算では、受給世帯の96%で支給額が削減され、子どもがいる世帯では10%の引下げになっている。

(2) 根拠なき生活保護基準の引下げ

しかし、今回の生活保護基準の引き下げには根拠がない。まず、低所得世帯の消費支出が生活扶助費を下回っているとの理由で、90億円が減額されているが、これは、基準部会がまとめた報告書（2013年1月16日）に依拠している。それによると、一般の低所得世帯（年収120万円未満）の消費支出と生活扶助費とを比較した検証の結果、60歳以上の高齢者世帯では、低所得世帯の消費支出を生活扶助費が下回っていたが、子どもがいる夫婦世帯や母子世帯などで、生活扶助費が消費支出を上回っていたというものである。しかし、そもそも、年収120万円未満という低所得世帯（第1十分位と呼ばれ、最下位層10%の世帯）の消費支出と生活扶助基準を比較するという手法に問題がある。前述のように、日本の生活保護の捕捉率は、政府統計でも3割強（厚生労働省「生活保護基準未満の低所得世帯数についての推計」2010年4月）、研究者の推計では2割弱と、他の先進諸国が公表している捕捉率（スウェーデンでは82%、ドイツでも65%）に比べて極端に低い。第1十分位の低所得者層には、そうした、生活保護基準以下でありながら生活保護を受給していない生活困窮者が多数存在しており、それらの世帯の消費支出と比較すれば、生活扶助費の方が高くなるのは、ある意味で当然といえる。それでも、高齢者世帯では、生活扶助費が消費支出を下回ったのは、現行の生活扶助費が最低生活費に達していないことを意味し、これは、2006年3月で高齢加算が廃止されたことに起因する。

つぎに、今回の削減額の大半（580億円）は、物価下落（デフレ）を理由としている。具体的には、2008年と2011年における生活扶助に相当する消費品目の消費者物価指数（総務省が公表）の比較によるデフレ調整分4.78%が根拠とされている（厚生労働省「生活扶助基準等の見直しについて」2013年1月23日）。前述の基準部会の検証結果に依拠すると、高齢者世帯の生活保護基準は引き上

げる必要があったはずだが、それを避けるため、厚生労働省は、今度は、デフレ要因を持ち出してきたわけである。

しかし、このデフレによる物価下落という理由も、生活保護引き下げの根拠にはなりえない。というのも、デフレといっても、生活必需品からぜいたく品まであらゆる商品の価格が一律に下落しているわけではないからである。消費者物価指数をみると、教養娯楽費の下落幅は大きいのが、食料・住居・被服費はその下落幅はきわめて小さく、光熱・水道費は上昇しているときもある。2008年と2011年を比較しても、教養娯楽費はマイナス7.3%だが、食料費はマイナス0.5%、光熱・水道費はマイナス1.2%にとどまる。また、厚生労働省は、2008年と2011年の物価指数を比較しているが、厚生労働省の「生活扶助基準等の見直し」が公表された2日前の1月25日には、2012年の消費者物価指数が公表されており、それを2008年と比較すれば、光熱・水道費はプラス2.8%の上昇となっている。厚生労働省の比較は、明らかに恣意的・政治的な操作といえる⁹⁾。前述のように、2007年には、厚生労働省は「現下の原油価格の高騰が消費に与える影響を見極める」との理由で生活保護基準の引き下げを断念したが、当時より円安の影響で、原油価格のみならず電気代や食料品価格などの高騰が続いている現在、デフレを理由に生活保護基準の引き下げを断行することなどできないはずである(むしろ、生活保護基準は引き上げられなければならない)。

結局のところ、生活保護基準の10%引下げを政権公約としていた自民党の主導で、何の根拠もなく「削減ありき」で生活保護基準が引き下げられたというほかない。

(3) 他制度に波及する生活保護費の引き下げ

生活保護費の引き下げは、個別の受給者に対する影響にとどまらず、他制度に影響が及び賃金や社会保障の水準を低下させるという問題もある。

まず、2007年の最低賃金法の改正により(2008年8月施行)、現在の地域別の最低賃金は「生活保護に係る施策との整合性に配慮」して決めることが明文化されている。そのため、生活保護基準が引き下げられると、最低賃金の引き上げは抑制され、連動して下げられる可能性もある。2013年7月に、厚生労働省は、最低賃金でフルタイム(月173時間)で働いた場合の手取り収入が生活

保護費を下回る「逆転現象」が、11都道府県で起きているとの試算結果を公表したが、この試算に関しては、生活保護で免除されている税金や社会保険料が最も安い沖縄県の数値を使用していること、労働時間も実際の全国の労働者の平均労働時間（月150時間）を上回る時間に設定しているなどの問題点が指摘されており、これらを入れて試算すると、47都道府県すべてで「逆転現象」が生じているとされる⁽¹⁰⁾。生活保護基準の引き下げにより、「逆転現象」が解消されないまま、最低賃金の引き上げがなされないことになる。

最低賃金のほかにも、生活保護基準は、いわば「公認された生活困窮判定水準」⁽¹¹⁾として、社会保障制度や関連制度の中で転用されている。たとえば、国民年金保険料の免除（法定免除）、保育料、児童福祉施設一部負担金の免除などは、生活保護受給と連動しており、生活保護基準の引下げにより生活保護受給ができなくなれば、これらの免除も受けられなくなる。また、国民健康保険料の減免、同一部負担金の減免基準、介護保険利用料の減額基準、就学援助対象の選定基準などは、生活保護基準額の1.0～1.3倍以下（就学援助の場合）などの所得者とされていることが多く、生活保護基準が下がれば、それまでは保険料の減免や就学援助などを利用できたのに、それが利用できなくなる人が多数でてる。とくに就学援助は、現在、利用児童が過去最高の157万人にのぼり、その影響は甚大となる。

さらに、生活保護基準は、住民税非課税基準設定にも連動しており、生活保護基準の引き下げで、非課税基準が下がり、現在、住民税が課税されていない人が新たに課税されたうえに、税制転用方式が採用されている各種費用負担（保育料や障害者福祉サービスの利用料など）も増大する。保育料についてみると、3歳未満児の国基準で、住民税非課税世帯（第2階層区分）であれば月額9000円だが、住民税課税世帯（第3階層区分）になると月額1万9500円に跳ね上がる。多くの自治体では独自補助により保育料を軽減しているものの、生活保護基準の引き下げによって、収入は増えないのに、場合によっては減ったのに、住民税が新たに課税されたうえに、保育料まで高くなるという子育て世帯が多数でてる可能性が高い。

自民党は、前述の生活保護制度見直し案で「生活保護世帯の子どもの教育や家庭環境等を改善し、貧困の連鎖を防止していきます」としていたが、生活保

護基準の引き下げを断行すれば、就学援助など、さまざまな施策に波及し、「貧困の連鎖」の防止どころか拡大に至ることを知らなかったのではないか。各方面からの他制度への波及の指摘や批判を受けて、安倍政権は、あわてて、2013年2月に、他制度への影響の「対応方針」をまとめたものの、住民税課税問題については、2014年度以降の「税制改正で対応」と先送り、就学援助についても、市町村に対応を丸投げし、財政措置もとっていないため（もともと、準要保護者約141万人に対する就学援助への国庫負担金は廃止され地方交付税化されている）、財政事情の苦しい中、就学援助の対象者を縮小する自治体が続出すると予想される。

Ⅲ 改正生活保護法の内容と問題点

1 改正生活保護法の概要

一方、2013年度予算に盛り込まれていた、就労支援の強化などによる450億円にも及ぶ生活保護費の削減を実現するために、1950年の現行生活保護法の制定以来となる本格的な法改正がなされ、前述の改正生活保護法が成立した（平成25年法律104号）。改正法は2014年7月から施行される（後発医薬品の使用促進は2014年1月から施行）。

改正の趣旨は「保護の決定に際してのより実効ある不正の防止、医療扶助の実施の適正化等を図ることにより、国民の生活保護制度に対する信頼を高めるとともに、被保護者の就労による自立の助長を図るため、保護の決定に係る手続の整備、指定医療機関等の指定制度の整備、被保護者が就労により自立することを促進するための給付金を支給する制度の創設等の措置を講ずること」とされている（「生活保護法の一部を改正する法律案要綱」）。これにしたがって、厚生労働省社会・援護局保護課の「生活保護法改正法の概要」でも、主な改正内容として、①就労による自立の促進（就労自立給付金制度の創設）、②健康・生活面等に着眼した支援、③不正・不正受給対策の強化等、④医療扶助の適正化が挙げられている。しかし、より詳細な厚生労働省社会・援護局長通知「生活保護法の一部を改正する法律の公布について」（2013年12月24日）をみると、改正の要点として挙げられているのは、第1に、申請による保護の開始および変更に関する事項、第2に、要保護者、扶養義務者等に対する報告の求め等に

関する事項となっており、改正の主眼は、申請手続の変更（煩雑化）と扶養義務を強化する点にあることがわかる。

実は、生活保護法改正案と生活困窮者自立支援法案が閣議決定され、第183回国会（通常国会）に提出された2013年5月17日、国連の社会権規約委員会（経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会）から「日本政府に対する第3回総括所見」が出されていた。同所見では、日本の高齢者、とくに無年金高齢者および低年金者の間で貧困が生じていること、スティグマのために高齢者が生活保護の申請を抑制されていることなどに懸念が表明され、最低保障年金の確立と、生活保護の申請手続きを簡素化し、かつ申請者が尊厳をもって扱われることを確保するための措置をとること、スティグマを解消する目的で、住民の教育を行うよう、日本政府に勧告がなされている。安倍政権は、こうした国連委員会の勧告を無視するばかりか、それに全く反する内容の法案を提出し、成立させたことになる。以下、保護の申請と扶養義務の強化に関する改正を中心に、具体的に、改正生活保護の内容と問題点を検証していく。

2 保護の申請の厳格化

(1) 保護の申請手続きの厳格化

改正生活保護法24条1項は、保護の申請について「保護の開始を申請する者は、厚生労働省令で定めるところにより、次に掲げる事項を記載した申請書を保護の実施機関に提出しなければならない。ただし、当該申請書を作成することができない特別の事情があるときは、この限りでない。」とし、同条2項は「前項の申請書には、要保護者の保護の要否、種類、程度及び方法を決定するために必要な書類として厚生労働省令で定める書類を添付しなければならない。ただし、当該書類を添付することができない特別の事情があるときは、この限りでない。」と規定している。この規定は、当初の改正法案に、衆議院の審議段階で、自民党・公明党・民主党・みんなの党の4党の議員による修正が加えられ、改正法案にそのまま反映された規定である。

現行の生活保護法でも、申請保護が原則となっているが（7条）、これは、立案者によれば、生活保護法は個々の国民に保護請求権を認めているので、制度の仕組みとして、保護の開始を、この保護請求権の行使としての申請にも

とづいてする方が合目的的と考えられたためとされている⁽¹²⁾。それを受けて、現行の生活保護法24条1項では「保護の実施機関は、保護の開始の申請があったときは、保護の要否、種類、程度及び方法を決定し、申請者に対して書面をもって、これを通知しなければならない。」と規定するにとどめている。つまり、保護の申請は、要式行為ではなく、申請の意思を明確にすれば口頭でも可能と解される。このことは、いくつかの判例（大阪高裁2001年10月19日判決、さいたま地裁2003年2月20日判決など）でも認められている。

もつとも、生活保護法施行規則2条では、保護の申請・変更には、必要事項（申請者の氏名・居所、保護を必要とする事由など）を記載した書面を提出して行わなければならないとしているが、法律の規定が、省令の規定に優先されるのは当然で、それゆえに、前述のように、口頭による申請も可能と解されてきた。しかし、改正生活保護法は、この施行規則（省令）の規定を、事実上法律の規定に格上げしている。国会審議において、法案修正の提案者は、申請行為と申請書の提出を切り離し時間的にずれがあってもよいという解釈が可能で、口頭での保護の申請を現行通り認める趣旨と説明している。また、改正法24条2項の必要書類の提出についても、本人によって可能な範囲であればよいことを明確にしたと説明しており、政府もこれを認めている（2013年5月31日の衆議院厚生労働委員会での村木厚子政府参考人の答弁による）。

政府答弁どおりの運用がなされれば、口頭での申請や提出書類について現行と変わらない扱いがなされることになろうが、そうであるならば、あえて現行生活保護法の条文を変更する必要はなかったはずである。条文解釈としては、ただし書きにいう「特別な事情」がない限り、生活保護の申請は、原則として口頭ではできず、要式行為とまでも言えないまでも書面化されたといえよう。

(2) 「特別な事情」とは？

現行法では、申請があれば、保護の実施機関は、まずはこれを受理し、遅滞なく当該申請の審査を開始しなければならない(行政手続法7条)。実施機関は、申請を受理した後に調査権限を行使して、保護の要否判定を行う義務を負っており、保護請求権の行使としての申請権を侵害するような、いわゆる「水際作戦」は、違法となる。しかし、実際には、保護の実施機関（福祉事務所）が、相談

と称して、申請書をわたさない、申請そのものを取り下げさせるなど、違法な「水際作戦」が公然と行われ、餓死事件や自殺事件などの悲劇があとをたなかつた⁽¹³⁾。そのため、厚生労働省も「保護の相談にあたっては、保護者の申請権を侵害しないことはもとより、申請権を侵害していると疑われるような行為も厳に慎むこと。」とする事務次官通知を発出し、保護申請権の侵害のないよう、現場に警鐘を鳴らしてきた。

改正生活保護法では、原則として、書面による申請と資料の添付が義務づけられる。ただし書きにいう「特別の事情があるとき」は、口頭での申請も認められるが、厚生労働省令（生活保護法施行規則）では「身体障害等」の特別事情がある場合に限定している。改正生活保護法全般にいえることだが、政令・省令に委ねられる部分が多く、行政機関の裁量の余地が極めて大きい。この点、特定秘密に何を指定するかをはじめ、法律全体に「その他」が33もあり、政令事項も36項目にも及び、行政機関の裁量が極めて大きい特定秘密保護法と似ているとの指摘もある（『東京新聞』2013年12月5日）。

3 扶養義務の強化と扶養の事実上の要件化

(1) 現行生活保護法上の扶養義務の扱い

ついで、改正生活保護法では、扶養義務が強化され事実上の扶養の要件化がなされた。

現行の民法では、扶養義務に関して、①夫婦、②直系血族および兄弟姉妹、③3親等内の親族の3つの類型がある。このうち、①の夫婦と②の直系血族および兄弟姉妹は「絶対的扶養義務者」であり、③の3親等内の親族は「相対的扶養義務者」とされ、家庭裁判所の「特別の事情がある」との審判を受けて扶養義務者となった者だけが、扶養義務者とされる（民法877条）。また、扶養義務の内容についても、夫婦間と親の未成年児に対する扶養は、扶養義務者が要扶養者の生活を自己の生活として保持する義務（「生活保持義務」）であるのに対して、その他の親族扶養は、扶養義務者に余力のある限りで（自己の地位と生活を犠牲にすることがない程度に）援助する義務（「生活扶助義務」）として区分する扶養義務二分説が民法解釈上の通説である⁽¹⁴⁾。

現在の生活保護行政の実務では、保護の実施機関が、要保護者からの申告を

基本に、必要に応じて戸籍謄本等によって、扶養義務者の存否を確認し、確定した扶養義務者について要保護者その他からの聞き取り等の方法により扶養の可能性の調査を行う。調査の結果、扶養義務者に扶養履行義務が期待できる場合は、扶養照会を行うこととなる。その際、前述の二分説にもとづき、生活保持義務者や生活保持義務関係以外の親子関係にある者のうち扶養の可能性があると期待される者については、社会常識および実効性の観点から重点的に調査されるが、それ以外の扶養義務者については、必要最小限度の調査でよいとされている（『生活保護手帳別冊問答集2013』中央法規、144頁）。

また、前述したように、現行の生活保護法では、扶養義務者の扶養は保護の要件ではなく、優先関係にあるものとして（同法4条2項）、現実に扶養（仕送りなど）がなされた場合に収入を認定し、その分の保護費を減額する仕組みがとられている。にもかかわらず、扶養義務を保護の要件であるかのように窓口で説明し、保護の申請を断念させることが、しばしば行われており、いわゆる「水際作戦」の「常套手段」となっている⁽¹⁵⁾。厚生労働省は『扶養義務者と相談してからでないと申請を受け付けない』などの対応は、申請権の侵害に当たるおそれがある。また、相談者に対して扶養が保護の要件であるかのごとく説明を行い、その結果、保護の申請を諦めさせるようなことがあれば、これも申請権の侵害に当たるおそれがあるので留意されたい」との通知（前述『問答集』課長通知9の2）を発出しているが、改善には至っていない。

(2) 改正法にみる扶養義務の強化

これに対して、改正生活保護法は、要保護者の扶養義務者が民法の規定による扶養義務を履行していないと認められる場合、保護の開始決定をしようとするときは、あらかじめ当該扶養義務者に対して厚生労働省令で定める事項を通知することを保護の実施機関に義務づけた（改正法24条8項）。また、保護の実施機関は、要保護者の扶養義務者その他の同居の親族等に対して報告を求めることができる（改正法28条2項）、さらに、現在の扶養義務者はもとより過去に被保護者であった者の扶養義務者も含めて、官公署などに対して、「必要な書類の閲覧若しくは資料の提出を求め」、銀行や雇主その他の関係人に「報告を求めることができる」旨が規定された（改正法29条1項・2項）。

改正法24条8項にいう「扶養義務を履行しないと認められる場合」については、法案審議の過程で、田村憲久厚生労働大臣は、家事審判等で裁判でも扶養が認められる場合を想定しているとし、村木厚子厚生労働省社会・援護局長（当時）も同様の答弁をしている。すなわち、生活保護法77条（扶養義務者からの費用徴収を定めた規定）の対象となるような扶養義務者に限定するという趣旨の答弁である。現在、生活保護法77条は、現場ではほとんど適用されたことがなく、政府答弁どおりであれば、通知がなされるのは、ごくまれなケースということとなる。

しかし、生活保護法77条における扶養義務の範囲は「生活保持の義務であるか、生活扶助の義務であるかということと、扶養義務者に實際上どの程度の扶養能力があるかによって定められる」とされているにとどまり⁽¹⁶⁾、通知の範囲がごくまれなケースにとどまる保証はない。政府内でも費用徴収を積極的に活用する姿勢がみられ、関係政令・省令と今後の運用次第では、「扶養義務を履行していない者」の範囲が拡大するおそれがある⁽¹⁷⁾。しかも、その場合には、前述の絶対的・相対的扶養義務者の区別なく、保護の実施機関による通知が義務化される。実際、前述の施行規則では「通知を行うことが適当でない場合」として生活保護法77条の規定により費用の徴収を行う「蓋然性が低い」と認められた場合とされており、保護の実施機関が蓋然性が高いと積極的に認定しないかぎり、通知を行うことになっている。

(3) 事実上の扶養の要件化とその帰結

さらに、改正法では、要保護者の扶養義務者（親子、兄弟姉妹）や過去に生活保護を利用していた者の扶養義務者に対してまで、その収入や資産の状況について直接報告を求めたり、銀行や勤務先も含めて洗いざらい調査することを認めている。保護の開始決定前にそうした調査等を行うことを通知されるのであるから、扶養義務者は無理をしてでも扶養しようとするか、本人に保護の申請を取り下げるように働きかけることは容易に想像できる。扶養を事実上保護の要件とするに等しい。

とはいえ、生活保護を利用しようとする者の親族も困窮していたり、親族間の関係が破綻しているような場合が多く、親族側に扶養が困難な理由を証明す

る義務を課す制度改正（扶養義務の強制につながる制度改正）は、とくに親族間の関係が破綻しているような場合には、深刻な問題をもたらす。たとえば、夫の家庭内暴力（DV）から逃れてきた女性が生活保護を申請してきた場合に、加害者である夫に扶養照会を行うことは、妻の居場所を知らせることになり、夫のストーカー的追跡による生命の危機をもたらす可能性がある。現実にもそうした事例があり、厚生労働省は、加害者である扶養義務者への直接的な扶養照会を行わず、関係機関等への照会にとどめるように通知を出している。

そこまでいかなくても、親族に迷惑がかかるからといって、生活保護の申請を断念する生活困窮者が増大することは容易に想像できる。扶養義務の要件化は、親族に迷惑がかかるから（もしくは親族に知られたくないから）と、生活保護の申請そのものを断念する要保護者を続出させるだろう。前述の申請手続きの厳格化とともに、生活保護の申請の抑制効果を狙った法改正にはかならない。しかし、このままでは、多くの要保護者が、生活保護を申請しない（できない）まま、餓死、孤立死、自殺に追い込まれることとなる。

4 就労支援の強化、不正受給対策の強化と医療扶助の適正化

(1) 就労支援の強化

就労支援の強化については、改正生活保護法で第8章が新設され、就労自立給付金制度が創設された。これは、生活保護から脱却すると、税・社会保険料などの負担が生じるため、保護受給中の就労収入のうち、収入認定された金額の範囲内で別途一定額を仮想的に積み立てて、安定就労の機会を得たことにより保護廃止に至った時に一括して支給する制度である。保護脱却直後の不安定な生活を支え、再度保護に至ることを防止することを目的としている。対象者は、都道府県知事や市長などが、安定した職業に就いたことにより保護を必要としなくなったと認めたもの（改正法55条の4第1項）で、支給額は、単身世帯で10万円、多人数世帯で15万円（いずれも上限額）となっている。就労自立給付金の創設は、すでに、厚生労働省社会・援護局通知（「就労可能な被保護者の就労・自立支援の基本方針について」2013年5月16日）において、就労支援の一項目として挙げられていた。しかし、そもそも、安定した就労の機会を得ること自体が難しい現在の雇用状況のもとで、就労支援給付金を創設したと

ところで、対象者はほとんどなく、実効性には疑問がある。

前述の通知では、そのほか、①就労による自立に向け支援が効果的な者に対して、保護開始時点で6か月をめどに、集中的な就労支援を行い、保護からの脱却をめざすこと、②すべての対象者と、本人の同意を得て、自立活動確認書を締結する（確認書には、仕事の例として、清掃・調理・整備・工場が挙げられている）、③保護からの脱却困難な場合、低額（たとえば月収5万円）であってもいったん就労することが基本であること、④稼働能力の活用の問題がある場合は、生活保護法27条による指導・指示の対象となること、⑤保護脱却可能な者に対して、就労活動促進費を支給する、などが挙げられている。

このうち、①について、保護開始後6か月という期限を設定した理由として、厚生労働省は「生活保護の受給に至った者が、就職できないという状況が長く続くと、自立が困難になってくる傾向がある」と述べている（「社会・援護局関係主管課長会議資料」2013年3月11日）。しかし、保護が長期化している最大の理由は、病気などがなく稼働年齢にあっても、低賃金・不安定雇用でしか就労できず、生活保護基準を上回る安定した収入を得ることができないからである。求人も非正規雇用が大半であり、正社員はむしろ減少している現在の雇用状況の中で、生活保護受給者が安定した収入の職に就くことは至難の業である。また、保護の受給要件が厳格であるため（預貯金は1か月の最低生活費の2分の1以下、自動車保有も原則禁止など）、保護申請の段階で、申請者はほとんどたくわえがなく、体力的にも精神的にも疲弊していることが多い。生活保護受給者の中で精神疾患や精神障害を抱えている人の割合は16%で、全国平均の6倍以上にも上り、人口10万人当たりの自殺者数は、全国平均の2倍を超えている⁽¹⁸⁾。そうした人に、無理やり「6か月」と期限を限って就労指導したところで、効果があるとは考えにくく、むしろ、さらに追い詰め、疲弊させるだけであろう。③に至っては、最低賃金法や労働基準法に違反する就労の強要であり、人間らしく働く権利の侵害に該当すると考える。なお、⑤の就労活動促進費は、2013年8月より実施されているが、その対象は「保護脱却可能な者」とされており、前述のような雇用状況のもと、対象者は、ほとんどいないのが現状である。

(2) 不正受給対策の強化と医療扶助の適正化

不正受給対策の強化については、不正受給の罰金30万円を100万円に引き上げるとともに（改正法85条2項）、徴収金に対して加算金40%を上乗せ可能とし（改正法78条1項）、さらに、不正受給に係る徴収金を保護費と相殺可能とする（改正法78条の2第1項）との改正が行われている。

不正受給については、しばしば、暴力団組合員による多額の不正受給などが報道されている。確かに、ごく一部に悪質者が存在することは否定できないが、前述のように、全体からみれば、不正受給件数も不正受給金額も微々たるものにとどまっている。しかも、不正受給とされたものの中には、生活保護担当ケースワーカーの過重負担や経験不足のために発見できなかったもの、ケースワーカーの説明不足によるもの、さらには、たとえば、高校生のバイト代を申告しなかったなど、そもそも不正受給が成立するのか疑問なものも多数含まれている（生活保護法78条にいう不正受給が成立するためには、積極的な不正行為を要し、一般的には「不正の意図」が必要となる）。また、徴収金と保護費を相殺可能とする規定は、支給された生活保護費は最低生活費として、差押えや相殺を禁止する規定（生活保護法58条）の例外規定である。「保護の実施機関が当該被保護者の生活の維持に支障がないと認めたとき」という限定がついているが、最低生活費を相殺により減額することは、生活の維持に支障をきたすことになるのは明らかで、本人の真摯かつ明確な同意がないかぎり、最低生活を割ることを前提とした相殺は許されないと解される⁽¹⁹⁾。

医療扶助の適正化については、改正生活保護法は、生活保護受給者に対して「可能なかぎり後発医薬品の使用を促す」ことを明確化し（改正法34条3項）、指定取消、更新制度の導入など指定医療機関制度の見直しを規定している（改正法49条の2以下）。

このうち、後発（ジェネリック）医薬品は、効果が先発品と同じで安価なため、その使用が医療費抑制の観点から促されている。しかし、生活保護受給者に対する使用促進を法律の条文に明記することには問題がある。政府は、あくまでも「促す」ものにすぎず、義務づけるものではないとしているが、医療現場の実態からすれば、後発医薬品の使用が事実上強制されかねないとの指摘もある⁽²⁰⁾。もともと、医療保障については、命は平等との観点から、生活保護

の医療扶助の給付水準は、医療保険のそれと同等であり、生活保護受給者にも当然、最適水準の医療が保障されるべきとされてきたが、今回の改正は、その原則を崩し、医療扶助と医療保険の給付水準に格差をもちこむものにほかならない。将来的には、薬の使用にとどまらず医療水準全体に格差がもちこまれる危険がある。

IV 残された課題

以上、安倍政権の生活保護制度改革と改正生活保護法の諸問題について考察してきたが、安倍政権のもとで最初に、生活保護基準の引き下げが断行されたのは、生活保護バッシングを追い風にしたという側面もあるが、生活保護基準が、課税最低限や賃金水準、各種社会保障給付の水準を規定しているため、同基準を引き下げれば、自動的に社会保障給付の水準を低下させることができ、国民に知られないまま、社会保障支出を削減することができるからであろう。もしくは、社会保障の劣化により生活保護受給者が増大せざるをえない状況を想定し、あらかじめ逃げ道をふさいでおくという意図もあると考えられる。生活保護法の改正も、生活保護の申請を抑制し、生活保護費を削減しようとする意図からなされた法改正であり、このままでは、貧困が拡大する中、餓死、孤立死、自殺が増大することは不可避である。憲法25条1項にいう「健康で文化的な最低限度の生活」が脅かされるといってよい。

こうした生存権侵害ともいうべき改革に対して当事者が声をあげ始めた。2013年8月から断行された生活保護基準の引き下げについては、全国生活と健康を守る会連合会（全生連）などが中心になって、行政機関への不服申し立てを一斉に行う審査請求運動が、全国各地で取り組まれている。研究者・弁護士らが呼びかけ（筆者も呼びかけ人のひとり）「全国争訟ネット」も発足、2013年10月中旬には、全国各地で、1万人を超す審査請求が行われた。2013年10月からの年金給付の引き下げについても、年金受給者を中心に10万人を超す審査請求がなされている。

現在、生活保護受給者が増大しているのは、貧困の拡大がその主要な要因ではあるが、同時に、失業給付や年金・医療など他の社会保障制度が不十分なため、生活保護制度に負荷がかかりすぎる現状にも原因がある。逆にいえば、社

会保障を拡充すれば、生活保護受給者を減少させ、生活保護費を抑制できる。たとえば、スウェーデンでは、最低保障年金や住宅扶助が確立しており、高齢者が公的扶助制度を利用するケースはほとんどない。社会保障制度全体の底上げ、拡充が必要なのである。所得税や法人税について累進性を強化する税制改革を行い（不公平税制を是正し）、それを財源として社会保障制度を拡充していく方向が望まれる。

注

- (1) 後藤道夫「生活保障と逆行する『社会保障と税の一体改革』」後藤道夫・布川日佐史・福祉国家構想研究会編『失業・半失業者が暮らせる制度の構築－雇用崩壊からの脱却』（大月書店、2013年）237頁参照。なお、日本弁護士連合会（日弁連）は、社会保障制度改革推進法案が提出された段階で、法案に反対する会長声明を出し（2012年6月25日）、同法案は憲法25条違反の疑いがあるとしている。
- (2) 生活保護問題対策全国会議や全国生活保護裁判連絡会など60団体は、2011年11月9日、連名で「利用者数の増加でなく貧困の拡大が問題である－『生活保護利用者過去最多』に当たっての見解」を公表し、同様の認識を示している。
- (3) 同様の指摘に、稲葉剛「生活保護バッシングは何を見失っているか」世界833号（2012年8月号）80頁参照。
- (4) 同様の理由で、2009年3月に母子加算も廃止されたが、こちらは民主党政権になって、2009年12月より復活している。この間の経緯については、伊藤周平『雇用崩壊と社会保障』（平凡社新書、2010年）203頁以下参照。
- (5) 福岡高裁判決については、縄田浩孝「高齢加算廃止に至る厚労大臣の判断過程のずさんさを明らかにした判決」賃金と社会保障1529＝1530号（2011年1月合併号）36頁以下参照。
- (6) 同様の指摘に、菊池馨実「生活保護基準の引下げ」週刊社会保障2683号（2012年6月25日号）37頁参照。
- (7) 尾藤廣喜「社会保障解体を導く生活保護基準『引き下げ』」世界840号（2013年3月号）41頁も、基準部会は、報告書の検証結果の世帯類型ごとに示された数値が、そのままでは生活保護基準を引き下げる根拠とはなりえないことを「自白」する形で「抵抗」していると指摘する。
- (8) 山下慎一「生活保護法56条の解釈に関する一試論」賃金と社会保障1591＝1592号（2013年8月合併号）34頁参照。
- (9) 池田和彦「消費者物価指数と生活保護基準（その2）」賃金と社会保障1580号（2013年2月上旬号）8頁も、「健康で文化的な最低限度の生活」水準の引き下げを検討する場合、比較する直近の時点について入手し最新の数値（2012年の数値）を使用するのが当然で、厚生労働省の2008年と2011年の比較は意図的・政治的操作と批判している。
- (10) 稲葉剛『生活保護から考える』（岩波新書、2013年）31頁参照。
- (11) 木下秀雄「最低生活保障と生活保護基準」日本社会保障法学会編『新・講座社会保障法3・ナショナルミニマムの再構築』（法律文化社、2012年）144頁。
- (12) 小山進次郎『改訂増補・生活保護法の解釈と運用（復刻版）』（全国社会福祉協議会、1975年）162頁参照。

- (13) 近年では、2012年1月に、札幌市で、申請が受け付けられず、姉妹が餓死・凍死した事件がある。詳しくは、全国「餓死」「孤立死」問題調査団編『「餓死・孤立死」の頻発を見よ！』（あけび書房、2012年）第3章参照。
- (14) 於保不二雄・中川淳編『新版・注釈民法(25)親族(5)改訂版』（有斐閣、2004年）734頁参照。
- (15) 山本忠「生活保護と扶養義務」総合社会福祉研究42号（2013年11月）24頁参照。
- (16) 小山・前掲注(12)819頁参照。
- (17) 同様の指摘に、吉永純「生活保護法改正法案の検討」賃金と社会保障1591＝1592号（2013年8月合併号）11頁参照。
- (18) 稲葉・前掲注(10)76頁参照。
- (19) 同様の指摘に、吉永・前掲注(17)16頁参照。
- (20) 尾藤廣喜「生きる権利の空洞化－真の改革に逆行する生活保護法『改正』」世界852号（2014年2月号）183頁参照。