

総合社会福祉研究

第42号 目次

特集

なぜ、生活保護法「改正」反対の取り組みが、国民的課題なのか

なぜ、生活保護法「改正」反対の取り組みが、国民的課題なのか 総合社会福祉研究所 紀要編集委員会	2
岐路に立つ生活保護～基準引き下げ、制度締めつけと私たちの課題～ 吉永 純 6	
生活保護と扶養義務 山本 忠 20	
沖縄における生活問題と生活保護の実態と課題 高木博史 28	
—NPO相談支援活動から見えてきたもの—	

特集 2

被災地の社会福祉活動

東日本大震災において福島県の保育労働者が果たした役割 —自由記述分析からみる、放射線被害下での保育実践の実態と課題— 荒川亜樹 39	
東日本大震災以降の福島県の保育所及び学童保育所労働者の果たした役割 —「生活再建」を支える保育労働者たち— 池田さおり 52	

海外 福祉情報

メルボルンにおける障害者福祉の現状 三井 洋 63	
------------------------------	--

研究 ノート

国民健康保険料（税）滞納処分の規定における「財産」の検討 —滞納者への差押強化は「正しい」対応か— 横尾昌弘 77	
---	--

書評

河合克義・菅野道生・板倉香子編著 『社会的孤立問題への挑戦分析の視座と福祉実践』 中野加奈子 88	
河合克義編著 『福祉論研究の地平—論点と再構築』 鎮目真人 95	
三塚武男先生 貧困研報告記録集 『いま、社会福祉・社会保障を問う—労働運動を軸にして—』 志藤修史 100	
佐々木さつみ著 『子育て期にみる女性のライフコース選択の困難』 田中智子 104	

投稿 論文

中国都市部における年金生活者の生活格差と生活問題の重層化 徐 玲 109	
---	--

海外動向 資料

福祉国家は終焉したのか？—緊縮財政で揺れるイギリス（英語全文掲載） イアン・ファーガソン 125	
---	--

なぜ、生活保護法「改正」反対の取り組みが、国民的課題なのか

総合社会福祉研究所 紀要編集委員会

1. 今回の生活保護法改悪の問題点とねらい

水際作戦の合法化をねらっている

1990年代半ばの社会保障構造改革や、2000年の社会福祉基礎構造改革以降、社会保障・社会福祉における国の責任が縮小させられてきています。政府は介護保険制度を嚆矢として社会福祉制度の保険制度化を進めてきました。保険主義を強化して、公的な社会保障制度を限りなく民間保険化し、高額な「保険料」を負担できない人を制度から排除してきています。

また社会福祉制度において契約制度が導入され、地域には孤立した住民が増え、制度の谷間におかれた人々の存在が、おおきな社会問題となっています。住民からの相談を受ける、あるいは必要に応じて地域に出かけるソーシャルワーカーの役割が軽視、希薄になり、第一線の相談窓口である福祉事務所の役割が縮小・解体されようとしています。そして今回の法改正の動きは、社会保障制度の基幹的存在である生活保護制度の利用を抑制し、さらには制度そのものを作り替えようとするものです。

何の道理もない生活保護基準の引き下げ

今回の制度改正は、まず生活保護費(生活扶助

費)の引き下げから始まりました。アベノミクスの影響で物価がじわりじわりと上がってきているときに、何の根拠もないデフレ論(物価下落)を理由に保護費を引き下げたのです。現在の食品、水光熱費など生活必需品の物価上昇をどう説明するのでしょうか。政府は生活保護利用者に対するバッシングを容認して孤立させ、住民との間に分断を図り、道理のないゴリ押しを進めていると言わざるを得ません。

兵庫県小野市では2013年3月、「小野市福祉給付制度適正化条例」を制定しました。この条例では、第5条(市民および地域社会の構成員の責務)の第3項において「市民および地域社会の構成員は、受給者にかかる偽りその他不正な手段による受給に関する疑いまたは給付された金銭をパチンコ、競輪、競馬などの遊技、遊興、賭博などに費消してしまい、その後の生活の維持、安定向上を図ることに支障が生じる状況を常習的に引き起こしていると認めるときは、速やかに市にその情報を提供するもの」として、市民に通報義務を課しているのです。

しかし誰が生活保護を利用しているのかが市民にわかってしまうことこそがそもそも人権侵害であり、おかしいのではないでしょうか。守秘義務や当事者の権利がないがしろにすることが、「適正化」を進める条件になっているのです。

福祉のひろば10月号の生活保護特集「生活保

護利用者はふつうに生きてはダメなのか？」において、生活保護利用当事者の方が実名で次のような発言をされています。「テレビでも、保護費を受け取ってすぐにパチンコや飲み屋に行く人を追いかけて、そんな生活を毎日しているかのように報道していますよね。本当にメディアの操作だと思います。ちゃんと正確なことを伝えてほしいです」「今の生活保護制度は十分に機能していないし、『健康で文化的な最低限度の生活』のレベルにも達していないのでは、というのが正直な感想です。それなのに今回の基準引き下げ。まったく理解できません。円安や天候不順で生活必需品や食品の物価は上昇傾向にあり、保護費を引き下げる根拠も道理もないと思います」と利用者の皆さんは怒りをもって発言されているのです。

しかし、マスコミなどを総動員したバッシングの嵐の前に、生活保護を利用されている方は、自らの生存権を守るための正当な主張すら妨げられ、ストレートに声を上げられないのです。

2. 本来国が責任を負うべき制度に作り替えるべき

扶養義務強化の問題点

なぜ小野市のように一自治体がこのような住民同士を監視させる条例を作ったのでしょうか？そもそも生活保護制度は国の法律に則り国が責任を負うべき制度なのに、なぜわざわざ一自治体が条例を制定してまで生活保護制度の抑制を図ろうとするのか。

改悪法案は、一旦廃案になりましたが参議院選挙後の2013年10月の臨時国会で、再提出されました。そして法改悪を促進するために、様々なバッシングが組織的に展開されているとみることができます。

今回の法改正の動きをめぐっては、民法には扶養義務者が明確に定められており、扶養義務の強化はこれを徹底するものにすぎず、やむを得ないという見解もあります。

しかし、日本の扶養義務の考え方は、明治時代に制定された民法の考え方を引き継ぎ、家族内扶

養を行うことを大前提としています。社会保障・社会福祉の国家責任が制定された現憲法との齟齬をきたすおそれがあることに留意しなければなりません。欧米では、親の子に対する養育義務はあっても、子の親に対する扶養義務はありません。

今日の国民の生活実態にそぐわない、民法の扶養義務者の範囲を見直すことこそ必要ではないでしょうか。

ナショナルミニマムの必要性と生活保護基準

そもそも日本においては、憲法25条に基づく暮らしの最低基準は明確に示されておらず、現状においては生活保護基準が実質的にそれに代用実施されています。なお、最低生活費の算出方法はマーケットバスケット方式からエンゲル方式、格差縮小方式、水準均衡方式へと展開してきています。生活保護基準は憲法が保障する健康で文化的な最低限度の生活の基準であり、実質的に生存権保障の水準を決定する重要な基準です。生活保護基準の引き下げは、国が保障する最低生活の水準をさらに引き下げる事になります。生活保護基準の引き下げによる影響は生活保護世帯にとどまりません。生活保護基準の引き下げは、国民の生活の底を下げ、国民の命や暮らしを脅かすものです。

政府発表によれば、生活保護基準の引き下げは最低賃金をはじめ地方税の非課税世帯基準、介護保険や国民健康保険、国民年金などの保険料や減免基準、利用基準等に影響を与えるなど、社会福祉や医療、教育といった広範囲に影響を及ぼします。その他にも公営住宅の家賃をはじめ地方自治体が担う事業の利用基準、利用料基準に影響を及ぼします。

こうした事実をどれだけの人が理解しているでしょうか。現状をみれば、残念ながら正確で冷静な議論がなされているとはいえない。議論のための材料を提供する役割が社会福祉労働者に問われています。福祉関係者や研究者による世論へのはたらきかけをいっそう強めることが必要となっています。

各国の生活保護利用率・捕捉率の比較（2010年）

	日本	ドイツ	フランス	イギリス	スウェーデン
人口	1億2700万人	8177万人	6503万人	6200万人	941万5570人
生活保護受給者数	199万8957人	793万5000人	372万人	574万4640人	42万2320人
利用率	1.6%	9.7%	5.7%	9.27%	4.5%
捕捉率	15.3～18%	64.6%	91.6%	47～90%	82%

出所：生活保護問題対策全国会議監修「生活保護『改正』ここが焦点だ！」（あけび書房、2011年）

日本では生活保護費は、厚生労働大臣の裁量によって簡単に下げるができるようになっています。このことは日本のナショナルミニマムの曖昧さを示しています。国民の最低生活の底が抜けると、最低生活費以下の国民を大量に作り出すことになります。

すでに、現在、国民の約2割の世帯が200万円以下、生活保護基準以下の生活をしています。可処分所得がゼロ、あるいはマイナスの世帯も増えているのです。

労働組合運動が比較的活発な時代は、春闘、労使交渉で賃金等を決定していましたが、労働運動の後退で、事実上生活保護基準がくらしの様々な諸制度の基準を規定することになっています。そして最低賃金も生活保護基準を目安に決められ、春闘や労使交渉によって決定された賃金ではなく、最低賃金に依拠して働く労働者が増えれば増えるほど、最低賃金を低く抑え、すべての社会保障給付を低く抑えることができるのです。まさに低賃金・低社会保障固定化政策です。労働組合はこのことをふまえて、生活保護に関して正確で冷静な議論ができるよう学習し、生活保護基準の引き下げに対する行動を労働運動の一環として展開することが求められているのではないかでしょうか。

生活保護改革は国民みんなに関わる問題

生活保護法改正は、制度を利用する当事者だけでなく労働者全体の生活水準の問題として、労働者自身とその家族や次の世代に影響する課題であると言えますが、とりわけ現役労働者、労働組合の関心が低いのが気になるところです。生活保護を利用しやすいものとすることこそが労働者の利

益に関わりその安心の基盤をつくる、ということを理解しなければなりません。

生活保護の利用抑制は、諸外国と比べ最低とも言える我が国の捕捉率をさらに低下させることになりかねません。捕捉率とは生活保護基準以下で生活をしており、生活保護を利用できる世帯のうち、実際に生活保護を利用している世帯の割合を示したものです。実際には生活保護基準以下で生活保護を利用せずに、あるいは利用できずに暮らしている世帯がかなりの数に上っています。

生活保護利用者増が問題にされている今日において、貧困率の高さや貧困世帯の増加の実態を明らかにし、その実態に照らして捕捉率の低さが何故に生じているのかを明らかにし、その改善策を早急に具体化することが求められています。

小野市のような条例が徹底され全国各地に広がると、生活保護を利用しにくい雰囲気の醸成がなされ、生活に困窮している国民が生活保護を利用にくくなり、ますます捕捉率は低下するでしょう。

しかし、国民が相互に監視をすればそれで問題が解決するのでしょうか？誰かを責め立てて済む問題ではありません。

過度の飲酒やギャンブルなどにより無計画に生活費を使ってしまう行為は、一見個人の責任に見えてしまいますが、これらは依存症や病理的障害としてケアすることが必要な行為であり、また社会病理現象として捉え、社会的に解決を図ることが重要です。また、これらの現象はある意味生活形成の脆弱さから惹起する問題でもあるのです。これらの問題に正しく対処していくことこそ、まさしくソーシャルワークの役割ではないでしょうか。ソーシャルワークの力によって解決すべきも

のを住民相互の監視により解決しようとするのは誤りであり、問題の本質的解決には結びつきません。

福祉事務所への警察官OBの配置は、各地に広がっており、如実に今の福祉事務所の誤った方向性を現しています。つまり、ソーシャルワークの役割を不正の取り締まりに変質・矮小化し、ゲートキーパーの役割を担わせようとしているのです。そうではなく、本来のソーシャルワークに基軸を置いた福祉事務所機能の復権と充実発展こそがいま緊急に求められています。

生活保護制度の後進性を改める

他国と比較して日本の公的扶助制度はどういう問題を抱えているのでしょうか。先ほど述べた捕捉率の低さは、国際的に見ても際立っています。フランスにおける保護の要件は、ミーンズテスト(資産調査)ではなく、インカムテスト(所得調査)のみです。また最低賃金制、失業保険、最低保障年金など、生活問題に対応する、2重3重のセーフティネットが整備されています。それと比較して、日本はあまりにも生活保護に比重がかかりすぎています。つまり、生活保護も脆弱ですが、生活保護以外の制度や施策もかなり不十分だという

ことを示しています。

その上、非正規雇用で働く人が労働者全体の約4割に増え、雇用保険給付が切れるごとに、不安定なまま労働市場に投げ出される。際限なく底が抜けます。これまでこうした人たちを生活保護が最終ラインで支えてきましたが、法改正されるとその機能すら失うことになります。

雇用保険の被保険者の多くは、90日の短期給付しか受けられず、完全失業者の約2割しか利用できず、制度は全く空洞化しています。前提となる労働者保護政策が不完全で、仕事を紹介されても働かないと給付が打ち切られるならば、まさに国民は救貧法時代の檻のない「ワークハウス」に押し込められることになります。

長年続いている大量の自殺者は、そうしたことの背景にあり、この実態は他の国にはありえないことです。

以上の点から今回の生活保護法改正等の動きを国民的課題として捉え、小野市の条例のような弱者の人権を蹂躪する提案が出てきた場合、これに安易に同調するのではなく、人権擁護の観点から批判していくことで、正当な世論形成と社会状況を作る必要があります。

特集

なぜ、生活保護法「改正」反対の取り組みが、国民的課題なのか

岐路に立つ生活保護

～基準引き下げ、制度締めつけと私たちの課題～

吉永 純

1950年に現行生活保護法が制定されて63年が経つが、今回の一連の生活保護基準引下げをはじめとする生活保護改革は、制度発足後最大規模のものといってよい。そうして、その内容は、貧困の増大を原因とする、増加する生活保護利用者や生活困窮者の救済を目的としたものとは到底言い難く、生活保護財政の削減を主眼とする、手続き、内容ともなりふり構わぬ反憲法的施策の強行と言わざるを得ない。本稿では、今回の生活保護改革の3つの柱（①生活保護基準の大幅引き下げ、②生活保護法の改正、③生活困窮者支援法の制定）のうち、施行時期が2015年4月とやや余裕のある③を除き、紙幅の関係もあり、主として、①と②の問題点と利用者、ケースワーカー等への影響を検討するものである。

1 今回の生活保護改革の全容とその特徴

（1）貧困の拡大の中での「真逆」改革

まず現在の市民生活の実状を確認する必要がある。よく言われるよう、直近の政府公認の日本の貧困率は、直近では16%（2009年国民生活基礎調査、人口換算2040万人、6.2人に1人）に達しており、OECDでも有数の貧困大国である。これらの貧困層とは、可処分所得では、単身世帯換算で93,000円未満の月収のレベルの人々であ

る。こうした高い貧困率をいかにして軽減するかが、当面の政策目標となるべきであることは、政策担当者でなくとも、誰でも考えなければならないことであるが、今回の改革ではまったくと言っていいほどこうした観点は抜けている。否、貧困自己責任論のもとに、自力で貧困から脱出せよといわんばかりのアメとムチの政策（実体はムチの方が圧倒的に強い）が強行されようとしている。生活に困窮する市民をいかに救済するかではなく、いかに排除するかという「真逆」の改革と言わねばならない。

（2）主な3つの改革とその評価視点

今回の改革の第1は、生活扶助基準の大幅引下げである（2013年8月実施）。引下げに正当な根拠があるのか、引下げ後に、果たして健康で文化的な生活は維持されるかが問われなければならない。第2は、生活保護法の大幅な改正である（2014年4月実施）。この改正によって、生活保護が「利用しやすく自立しやすい制度」（2004年社会保障審議会生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告）になるのかどうかが検証されなければならない。第3は、生活困窮者支援法の新設である（2015年4月実施。2013～2014年度はモデル事業として試行）。これにより、生活困窮者の自立に効果的な、十分な援助や支援が保障されることになるのかが問題となる。

【図表1】2013年度からの保護費減額見込

	2013年度	2014年度	2015年度	備考
①基準額	▲150億	▲260億	▲260億	検証分90億 デフレ分580億
	【3年間合計▲670億・6.5%（12年度予算比）】			
②期末一時扶助	▲70億	—	—	
③就労支援・不正受給防止等	▲450億	?	?	
合 計	▲670億	?	?	

(筆者作成)

(3) 財政削減計画の全容

今回の保護基準引下げと法改正による財政削減計画は図表1の通りである。

詳細は後述するが、今回の税制削減計画は、基準引下げ（①、②）が大きな部分を占めるが、制度改革による減額分（③）も単年度450億円という相当な額に達していることに注意すべきである。制度改革・運用の場面で、数値目標として削減額が出されたのは初めてのことと思われる。生活保護費というのは、一応予算として計上はされるが、事業補助金のようにその予算を使い切ったからといって当該事業がストップしてしまう性格のものではない。生活保護費は、予備費からの支出をはじめ財政上のあらゆる努力をしてでも救済しなければならない義務的経費である。もともと数値目標になじむ経費ではない。過去、年間保護費予算300億円という事実上の上限額を定めて、厳しい運用をした北九州市の生活保護行政がいかに過酷な結果をもたらしたかは記憶に新しいところだ。

2 生活保護費の引下げ～「デフレ論」によるあまりに政治的な大幅引下げ

(1) 社会保障審議会保護基準部会報告（2013年1月18日、厚労省HP参照）

今回の保護基準の検討は、政府の正式の審議機関である社会保障審議会に生活保護基準部会を設置して、2011年4月から約2年間にわたり検討された。当初は、現行の保護基準決定方式である

消費水準均衡方式（一般世帯の消費水準の変動に合わせて保護基準も均衡させていく方式）や、批判の多かった消費水準下位10%との比較で行っていく検証方式を再検討するべく、これまでの先行研究で公表されている、いくつかの最低生活費試算結果を紹介するなどして、あらたな方向性が模索されかけた時期もあった（第5回、第6回部会資料参照）。しかし、結局、下位10%との比較に落ち着いた。捕捉率（生活保護基準以下の生活水準の世帯のうち、実際に生活保護を利用している世帯の割合）20～30%と言われる低さの日本では、下位10%には生活保護基準未満層が多数含まれており、そうした層と比較すれば、最低生活費は際限なく下がっていくことは明らかである（いわゆる貧困スパイラル）。

さらに、現行基準と下位10%層との消費の凸凹を比較し下位10%に保護基準を合わせようとするため、回帰分析という新たな手法により、年齢、人員（第1類〔個人別経費〕と第2類〔世帯共通経費〕、級地（地域差）を比較した。しかし報告書自体が、この方法が「唯一の手法ではない」「一定の限界があることに留意」と吐露しているように、その結果は、専門家の間でも信頼性等において疑義が示されており、分析自体も、委員自身が行ったわけではなく、シンクタンクへ委託して行われている。

結局、基準部会の結論は、「厚生労働省において生活扶助基準の見直しを検討する際には、本報告書の評価・検証の結果を考慮し、その上で他に合理的説明が可能な経済指標などを総合的に勘案する場合は、それらの根拠についても明確に示されたい。なお、その際には現在生活保護を受給している世帯及び一般低所得世帯への見直しが及ぼす影響についても慎重に配慮されたい。」（報告書、8頁）と極めて慎重なものとなっており、保護基準の引下げについて積極的に容認しているわけではないのである。

(2) 「デフレ論」による強引な引下げ

2013年1月18に上述のような問題点のある基準部会報告書が出されたが、それから10日もたたない同年1月27日、急きょ、厚労省保護課長名の文書が出され、いわゆるデフレ論（物価下落論）により、生活保護CPI（消費者物価指数[CPI]）のうち、生活保護では無料であるもの〔医療費、NHK受信料等〕、生活保護では保有を否認されているもの〔自動車などの関係費用等〕を除外したもの）では、2008年と比較し、2011年では、4.78%下落しているからとして、基準部会分90億円に、デフレ分580億円を加え、計670億円分の減額を国は決定した（図表1の備考欄参照）。本来、国の正式の審議会の結論にしたがって、問題はあるとしても、90億円の減額にとどめるのがるべき結論である。これでは、何のために2年近くも基準部会で検討してきたのかわからぬ。今回の減額は、基準部会の結論さえ事实上無視した異例のやり方といわなければならない。

(3) 「デフレ論」を用いた基準引下げへの疑問

ア 生活扶助基準設定方式を変えたのか？

生活扶助基準額の設定方式について、これまでの国の説明は、「消費水準均衡方式+民間最終消費支出における政府経済見通し」であったが、物価を中心に引き下げを強行した今回のやり方は、これまでの方法を変えたとしかいいようがない。国民の最低生活費という重要な指標を変えるのであれば、社会保障審議会等での慎重な検討を要するはずである。

イ 基準部会では物価はまったく議論されていない

生活扶助とは異なり、年金は物価の上下を目安に金額を上下させている（ただしマクロ経済スライドの制限あり）。これは、保障水準はともかく、だれでも年金を一応は受給している建前になっているからと考えられる。他方、最低生活費はそうではない。これ以下の生活はあり得ないという憲法で定められた生活水準であるから、様々な設定方式によって決められてきた歴史がある。マー

ケットバスケット方式、エンゲル方式、格差縮小方式、そして現在の消費水準均衡方式である。もとより、オイルショック時など、急激な物価高のような場合には、それに対応した措置はとられてきたが、基本的には物価は考慮外であった。にもかかわらず、今回、国は物価を理由に引き下げた。それも、金額は、検証分90億円の7倍以上に上っている。

この点、後日の国の大議院（2013年3月11日社会・援護局関係主管課長会議・保護課）資料「生活保護基準の見直しの考え方」（30頁）では、「①今回の基準部会における検証結果を踏まえ、年齢・世帯人員・地域差による影響を調整、②前回見直し以降の物価の動向を勘案」として変更したとし、「物価動向を勘案する理由」は、「前回の見直し（平成20年）以降、基準額は見直されていないが、その間、デフレ傾向が続いている。このため、実質的な購買力を維持しつつ、客観的な経済指標である物価を勘案して基準額の見直しを行う」と説明する。さらに、「物価動向を勘案する起点」は、「前回の検証結果を踏まえた上で、当時の政府の判断として、平成20年以降の基準を据え置くことが妥当とされたことから、物価動向を勘案する起点は平成20年以降とする。」という。

ウ 物価の考慮の仕方は妥当だったか

国会でもこの点が大きな問題になった。すなわち、第1に、低所得者と中位、高額所得者への物価の影響はそれぞれ大きな違いがあるが、今回の比較は、低所得者のそれではなく平均的な物価指標を使っていることだ。すなわち、低所得者の生活実態に物価がどのように影響するか、まったく検討されていない。第2に、生活保護CPIなる概念を持ち出してきたことが、現実より大きな引下げを生じさせている。すなわち、生活保護CPIでは、生活保護での無料、もしくは保有不可物品等関連CPIは除くが、物価下落の中心要因である電化製品など低所得者には縁は薄いが保有自体は容認されているものは含まれて比較されている。これでは生活保護利用者の生活実態と乖離するのは明らかだろう。換言すれば、生活保護CPI

【図表2】具体的な減額例①（生活扶助・基準生活費）

世帯類型	①13.7.1	②13.8.1 ③14.4.1	④15.4.1	備考
これまでの標準3人世帯 (33才、29才、4才)	160,180円	②154,860円 （▲5,320円） ③149,530円 （▲10,650円）	144,200円 ▲15,950円 （▲9.9%）	▲（差額）は現在額①との差額
中高生のいる4人世帯 (45才、40才、17才、14才)	209,640円	②202,660円 （▲6,980円） ③195,670円 （▲13,970円）	188,680円 ▲20,960円 （▲10%）	本来33,300円（15.9%）減額だが、10%で止める
母子世帯 (33才、12才、8才)	169,710円	②164,060円 （▲5,650円） ③158,400円 （▲11,310円）	152,740円 ▲16,970円 （10%）	本来21,320円（12.6%）減額だが、10%で止める

具体的な減額例②（生活扶助・基準生活費）

世帯類型	①13.7.1	②13.8.1 ③14.4.1	④15.4.1	備考
高齢単身世帯 (68才)	79,530円	②78,870円 （▲660円） ③78,210円 （▲1,320円）	77,540円 ▲1,990円 （▲2.5%）	基準部会報告では、60才以上の単身世帯では+3000円
中年単身世帯 (52才)	81,860円	②80,380円 （▲1,230円） ③79,140円 （▲2,470円）	77,900円 ▲3,710円 （▲4.5%）	同じく、+1000円
若者単身世帯 (25才)	83,700円	②81,470円 （▲2,230円） ③79,240円 （▲4,470円）	77,000円 ▲6,700円 （8.0%）	同じく、+1000円

によって、最近のデフレの主要な物品である家電製品の下落率が、一般世帯に比して保護利用世帯に過大に評価されている。第3に、比較時点も2008年ではなく、前回基準を引き下げた、2004年と比較すべきではないか。2004年と比較すると、食費や水光熱費などはむしろ上昇しており、電化製品などを除くと、生活扶助基準額は上げなければならない可能性さえあるのである。

工 あまりに政治的な引下げ

以上のように、今回の引下げの強引さは明らかである。自民党の公約である「保護費10%削減」を達成するために、やみくもに突っ走った結果としか考えられない。こうした理由によって、国民のナショナルミニマムである生活保護基準が決まっていいのだろうか。

（4）具体的な減額の特徴～子どものいる世帯を直撃

今回の引下げでは、多人数世帯や子どものいる世帯での引下げが顕著である。具体的には、図表2のようになる。

問題点としては、第1に、生活保護における「標準世帯」(これまでA)がなくなったことである。モデルが示されないナショナルミニマムになったのである。生活保護の標準世帯は、その時代の一定のモデルとしての市民の生活水準としての意味があった。国民に対する説明責任の後退ではない

か。

第2に、生活扶助第1類（食費などの個人別経費）のうち、これまで一番高かった12才～19才の年齢層の一人当たり月額42,080円が38,070円と4,000円以上減額されたうえ、多人数世帯の保護費が高いという理由で、これまで4人世帯の第1類合計額に適用されていた通減率0.95が、一気に0.7675まで下げられた。すなわち、3人分の第1類で4人分を賄えというに等しい、高い通減率となっている。これでは育ちざかりの子どもが複数いるような世帯では相当な打撃となる。確かに、世帯員数による生活扶助についての基準部会報告書は、年齢や、世帯員数の格差は保護基準ほどではないという検証結果を示していたが、それは、総額90億円での減額の範囲であったはずである。ここまで減額幅が大きくなったのは、デフレ分の580億円を上積みしたからに他ならない。

第3に、復活した骨太方針では、今回の減額では足らないとして、住宅扶助や加算の減額を求めている。そうなると、母子世帯で、母子加算が減額などされれば、さらに生活扶助費が下がる恐れがある。

（5）ナショナルミニマムとしての生活保護基準

生活保護基準は、就学援助などの低所得者対策、最低賃金、年金、住民税の非課税限度額、それを基準とする医療・福祉サービスの自己負担等

へ広範囲に影響を及ぼす私たち市民生活を底支えする「岩盤」なのであり、今回の大幅な引下げ強行は、これから私たちの生活の底割れを引き起こしていくことは必至である。⁽²⁾

3 生活保護法の改正～「水際作戦」の法制化と、ワークファーストによる縛め付け

単年度で450億円を削減するという制度改革・運用の改変も半端ではない。主には、①改正法24条を中心とした「水際作戦」の法定化、②扶養の強化、③稼働層に対するワークファースト的指導強化、④不正受給対策の強化、⑤医療扶助の適正化、⑥それらを可能とするための福祉事務所の調査権限の強化を柱とする大改正となっている。とりわけ、①の水際作戦の法制化と言われる24条は、生活保護制度の見直しを検討してきた社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」では一度も検討されたことがなく、法案の段階で初めて明らかになったものであって、政府部内でもまともな検討なく盛り込まれた条項である。前項で述べた基準の引下げでもそうであったが、審議会等でこれまでまったく検討もされてこなかった重要事項がいとも簡単に盛り込まれ、強行されるというのが今般の生活保護改革の特徴である。政権交代したのだから、何でも政権のいう事を聞けと言わんばかりである。

今回の改正法案の特徴を、一言で言えば、生活保護財政削減を目的とした、「保護申請はねつけ」と「稼働層（働けるとされた人）の保護からの追い出し」を目指すものである。

なお、本改正法案は、2013年6月26日、参議院で首相問責決議案が採択されたため、廃案となってしまった。しかし、政府与党は、2013年10月の臨時国会で再提出した。

（1）「水際作戦」の法定化（改正法案24条）

ア 改正内容

保護の申請には、①申請書（要保護者の氏名・

住所、保護を受ける理由、資産・収入の状況（就労・求職・扶養の状況）に加え、②申請書には、保護の要否、種類、程度等を決定するための書類の添付が必要と規定している。

イ 問題点～政府運用の180度の変更

保護の申請を「入口」で食い止める「水際作戦」による悲劇（別紙）が後を絶たなかったことから、厚生労働省は、繰り返し保護申請権の尊重を強調し、事務次官通知により「保護の相談に当たっては、相談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。」として（次官通知第9）、現場に警鐘を鳴らしてきた。ところが、今回の改正は、これまでの政府の考え方の180度の転換である。これまで判例上も確立し、国も認めてきた、口頭での保護申請が否定され、申請書による申請しか認めらなくなる（申請の要式化）。その上、預金通帳、給与明細、診断書、保険証、賃貸借契約書など、これまで、これらの書類を持参しなければ申請として認めないとといった違法な運用が常態化していたが、これらが、法律上明文化され、追認、合法化されることになる。

政府は、国会答弁等により、口頭申請等も含めこれまでと運用は変わらないとしきりに繰り返しているが、そうであるなら、わざわざ法律化する必要はないはずだ。法律上明確に規定されたことを、その下位規範である政省令や通知で否定することは論理的に不可能である。もし、この法案が成立すれば、福祉事務所は保護申請者に対して「まず、法律にあるように、必要書類を持ってきて下さい。話はそれからです」という対応となり、書類が揃うまで申請を認めないことは明白だ。これまで数知れず繰り返されてきた「水際作戦」による悲劇の再発、多発は必至であろう。

（2）扶養の事実上の要件化（改正法案24条8項、29条）

ア 改正内容

福祉事務所は、扶養義務者が扶養義務を履行し