

## 2010年代初頭の生活保護

Public assistance of the early 2010's in Japan

丸 山 龍 太

### I はじめに

本論は、2010年代初頭の生活保護を概観することで、制度上の諸課題に迫ろうと試みたものである。

公的扶助研究は、阿部<sup>1)</sup>が述べているように近年過去に例のないほど旺盛となってきた。筆者は、現在以上に公的扶助研究が盛んになることを願ってやまないのであるが、同時にいささか不安を抱いている。研究の蓄積が公的扶助の前進、例えば「福祉事務所職員的大幅増員」「権利的保障のさらなる確立」「生活保護受給者の大増加」「漏給率の解消」等をもたらしているかと考えた場合、否と言わなければならないからである。その理由とは如何なるものであるか。公的扶助の前進の為、どのような方策を持って社会に問わなければならないか。この点に関し、今一度改めて考えることが必要な時期を向えたのではないかと、筆者は思うのである。

小沼はかつて貧困の実態把握、とくに官庁における実施とその公表、また行政効果の効果測定、予測とその公表などを、貧困意識変革のための一つの基礎的方法であると述べている<sup>2)</sup>。2010年代の幕開けより前後して「相対的貧困率」「生活保護基準未満の低所得世帯数の推計について」等が官庁から公表され、貧困の実態把握という観点からは、一定の前進と捉えることができる。実態把握後、改善策が提示され実施されていけば、公的扶助分野は結果として前進していると言えるだろう。

ところが、その後次の一手として官庁から出されたのは「生活扶助相当消費者物価指数（以下、生活扶助相当CPI）」等に代表される保護基準の引き下げ、すなわち「貧困線」そのものを引き下げる根拠資料の発表である。事実、それを基に生活保護基準の引き下げが実施されていることを見れば、官庁の資料が必ずしも公的扶助の前進に結びついていないのは明白となってきた。

小沼がかねて公的扶助推進の為に掲げた権利意識の希薄性と意識構造の打破、国民の連帯意識の明確化、住民参加とくに福祉関係者及び低所得層の参加などの必要性<sup>3)</sup>が、現在より一層求められる時期を迎えたように筆者は思えてならない。

そこで、上記の問題意識に即しながら2010年代初頭の生活保護を概観することとしたい。

### II 2010年代初頭の生活保護

1950年に現行の生活保護法が誕生してから今日までの動向を鑑みると、決して平坦な道のりではないのは周知のとおりである。社会福祉主事制度創設に尽力された黒木は、生活保護運営にあたっての宿命について、次のように述べている。

「この仕事の右側には保守派があり、背後に納税者がある。この右と後からはいつも濫救、消費の非難があげせかけられるし、左側にある急進派と、前面にある被保護者たちからは、常に漏救の非難や、さいげんのない不満や抗議が持ち込まれるという——いまさらではないが、生活保護の仕事にはそもそも当初から、こうした避け難い、宿命ともいえるべき対蹠的なものが背負わされているのである。」<sup>4)</sup>

近年における前者からの攻撃とすれば、これまで何度か表面化した「適正化」による保護抑制と生活扶助基準の引き下げであり、後者からの攻撃とすれば、「適正化」に対する反対運動や「全国生活保護裁判連絡会」「反貧困ネットワーク」「年越し派遣村」に代表される市民団体の活躍と言える。生活保護

の推進と抑制は、この両者の関係が大きく影響しているのである。

ここで、筆者の考える生活保護の推進とはいかなるものであるかを若干記しておくこととしたい。まず、「慈善的救済から権利的保障へ」と発展してきた公的扶助は、今後も権利的保障の礎として機能されるべきものである。礎となる制度であるからこそ、必要時に生活保護受給が速やかに適用となるよう運用されることが第一である。漏給が発生することは、それ自体避けなければならない害悪である。漏給者の大幅な減少が図られない限りにおいては、真の権利的保障が確立されたとは言えないと考える。

ところで、生活保護は、2010年代初頭に大きな動きが集中した。「相対的貧困率」「生活保護基準未満の低所得層の推計について」の公表及び「生活扶助相当CPI」の発表と「生活扶助基準の引き下げ」である。この点に関して、次項でいささか詳しく述べることにしよう。

## 1) 生活扶助基準の推移

生活扶助基準は、1950年の現行法以来、2003年度、2004年度に引き下げが行われて以降、横ばいの状態で推移し、2010年代もその流れのまま幕を開けた。近年は毎年4月1日付で改定されてきている。2010年4月1日が第66次改定であり、2011年4月1日の第67次改定、2012年4月1日の第68次改定までは、2004年の生活扶助基準のまま金額面での改定はない。2013年は、4月1日に改定を行わず、8月1日付で第69次改定を実施し、生活扶助基準を引き下げた。2014年4月1日に第70次改定が行われ、2年連続の引き下げを行った。そして2015年4月1日の第71次改定で3年連続の引き下げを行った。それらをまとめたのが、表1である。

この3年間で、生活扶助基準が1級地1では、12,060円もの減額となった。これほどの減額は過去に例のない大規模な改定であり、2010年代初頭を見る上で避けられない事実である。国は、後述する「生活扶助相当CPI」での物価下落を根拠に実行に移しているのであるが、この生活扶助相当CPIに関しては先行研究で既に矛盾が示されている。生活扶助基準の引き下げは、「健康で文化的な最低限度の生活」水準のライン、つまり「貧困線」を下げることであり、生活保護適用のハードルを上げることでもある。このことは、即座に生活保護受給者の減少をもたらす恐れがあった。では、実際はどうであるのかを次に見ておこう。

表1 生活扶助基準の年次推移

(標準3人世帯, 1級地—1)

	実施年月日	基準額	対前回比
第65次	21. 4. 1	162,170	100.0 (据置)
第66次	22. 4. 1	162,170	100.0 (据置)
第67次	23. 4. 1	162,170	100.0 (据置)
第68次	24. 4. 1	162,170	100.0 (据置)
第69次	25. 8. 1	156,810	96.7
第70次	26. 4. 1	155,840	99.3
第71次	27. 4. 1	150,110	96.3

(注1) 第42次以降は1級地標準3人世帯(33歳男、29歳女、4歳子)である。

(注2) 第69次～71次改定については、世帯員の年齢や世帯人員、居住地域によって改定率は異なることに注意が必要である。

出所) 国立社会保障・人口問題研究所(2014)「『生活保護』に関する公的統計データ一覧」(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp> 2014年11月25日更新)及び「生活と福祉 (No688)」全国社会福祉協議会, 2014.5,P4  
「生活と福祉 (No711)」全国社会福祉協議会, 2015.6,P14を参考に作成

## 2) 被保護世帯、人員、保護率、扶助別人員

生活扶助基準が大幅に引き下げられたことは、受給者の減少につながる恐れを先程記したのであるが、果たしてその実態はいかなるものであろうか。2011年に現行法施行後、最高の被保護実人員を記録して以降も漸増傾向である。生活扶助基準が引き下げられて以降は、ゆるやかに増減を繰り返している点に注意を向ける必要があるだろう。年度としては、2015年11月時点で入手可能な平成24（2012）年度のものまでを表2として記した。なお、最近では2015年6月時点の概数であるが、被保護実人員は、約2,163,000人となっている。

表2 被保護世帯、人員、保護率、扶助別人員

1ヶ月あたり											
年度	被保護世帯数	被保護実人員	保護率(%)	生活扶助人員	住宅扶助人員	教育扶助人員	介護扶助人員	医療扶助人員	出産扶助人員	生業扶助人員	葬祭扶助人員
平成22	1,410,049	1,952,063	15.2	1,767,315	1,634,773	155,450	228,235	1,553,662	186	52,855	2,999
23	1,498,375	2,067,244	16.2	1,871,659	1,741,888	159,372	248,100	1,657,093	191	56,400	3,127
24	1,558,510	2,135,708	16.7	1,928,241	1,811,575	159,038	269,793	1,716,158	176	58,257	3,169

出所) 国立社会保障・人口問題研究所 (2014) 「『生活保護』に関する公的統計データ一覧」(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp> 2014年11月25日更新) をもとに作成

ここで指摘しておきたいことは、2012年度以降約3年間の間、被保護実人員の増加が大変緩やかになっているということである。生活扶助基準の引き下げ＝最低生活費減＝貧困線の引き下げは、受給者の大幅増加を極めて抑制したことはほぼ間違いないであろう。仮に、第68次改定のまま生活扶助基準を維持したとすれば、より多くの受給者を捕捉でき、漏給率の引き下げに貢献できた可能性は容易に指摘できるのである。ただし、大幅増加は抑制したものの、漸減にまでは結びつかなかったことも併せて着目したい。貧困線の引き下げを行ったにもかかわらずこの結果であることは、貧困者の増加がより熾烈を極めていいる可能性があるということができるであろう。

## 3) 生活保護法の改正

国は、生活扶助基準引き下げを行うと同時に、法律そのものにも一部改正を加えた。

2013年12月6日に「生活保護法の一部を改正する法律」可決、同年12月13日に公布された。これにより、3回に分けて生活保護法の改正が施行されることとなった。1950年に現行法施行以来、大規模な改正である。なお、改正は3度に分けて施行されている。それぞれ、2014年1月1日、同年7月1日、2015年4月1日である。それぞれの施行時の特徴をここで確認しておこう。

まず、2014年1月1日施行では、下記の2点が主に記載された。

- ①被保護者への後発医薬品の使用促進の規定。
- ②被保護者の生活上の義務に収入、支出その他生計の状況を適切に把握すること等が加わる。

2014年7月1日施行では、申請に関する規定に変更が施された。

- ①保護開始の申請、開始の決定等に当たっての申請書の提出等に係る手続き規定が整備される。
- ②要保護者、扶養義務者に対する報告の求めや官公署などに対する資料提供等の求め、銀行等に対する報告の求め等、資料調査に関する福祉事務所の調査権限が強化される。
- ③就労自立支援金創設される。
- ④不正受給への罰則強化がなされる。

2015年4月1日施行では、被保護者就労支援事業の創設が主な点であった。

本論では、このうち2014年7月1日改正の①の部分に関してその矛盾点について若干言及する。

## (2) 保護開始の手続きに関する矛盾

2014年7月1日施行の部分は、予め要保護者が書面で申請に関する事柄を用意しなければならない規定として作用する。では、要保護者に予め求めたことは何か。該当箇所を下記に記したうえで、この問題を指摘しておきたい。

生活保護法24条にて下記の文言が新設された。

「(申請による保護の開始および変更) 生活保護法 第24条

保護の開始の申請は、第7条に規定する者が、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て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、この限りではない。

- 1 要保護者の氏名及び住所又は居所
  - 2 申請者が要保護者異なるときは、申請者の氏名及び住所又は居所並びに要保護者との関係
  - 3 保護受けようとする理由
  - 4 要保護者の資産および収入の状況（生業若しくは就労又は求職活動の状況、扶養義務者の扶養の状況及び他の法律に定める扶助の状況を含む。以下同じ）
  - 5 その他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事項
- ② 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、この限りではない。」（注 傍線筆者）

上記は、申請者が自ら申請に必要な書類を用意しなければならない規定として作用することになる。筆者が傍線として記した部分は、当初の改正文（平成25年法律第104号）では存在していない。以前から、要保護者が書面で申請できない場合、口頭による申請が認められていたのであるが、この規定の登場により、書類不備を理由とする申請拒否等、保護の抑制につながる恐れがあると、当事者団体、研究者から懸念が示されていた。生活保護では、昔から「水際作戦」<sup>5)</sup>が度々問題視されてきたのであるが、水際作戦の合法化になるとの懸念も表出したのであった。

このことに関連しているのが、厚生労働省は、2013年12月、次のような文書に関係各所に発令している。いささか長文であるが、極めて重要な点と考える為、下記に記す。

「○生活保護法の一部を改正する法律の公布について（通知）

（平成25年12月13日）

（社援発1213第5号）

（各都道府県知事・各指定都市市長・各中核市市長あて厚生労働省社会・援護局長通知）

（公印省略）

生活保護法の一部を改正する法律（平成25年法律第104号）については、平成25年10月17日に第185回臨時国会へ法案が提出され、同年12月6日に成立し、本日公布されたところです。

この法律の施行は、平成26年7月1日（一部は同年1月1日、平成27年4月1日）であり、必要な政省令等を含め運用の詳細については今後順次お示ししますが、今般、法律の趣旨及び主要内容を下記のとおり通知しますので、十分御了知の上、管内市町村（特別区を含む。以下同じ。）をはじめ、関係者、関係団体等に対する周知について、特段の御配慮をお願いします。

## 記

### 第1 改正の趣旨



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、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。

## 第2 改正の要点

### 1 申請による保護の開始及び変更に関する事項

保護の開始の申請、開始の決定等に当たっての申請書の提出等に係る手続を整備するものとする。（第24条第1項、第2項及び第8項関係）

なお、申請時に必要な書類を添付して書類を提出すること（第24条第1項、第2項）の規定の整備は、法律に基づく調査権限（第29条）を強化し、実施するのであれば、申請に際しても保護の決定に必要な事項を法律上明確にする必要があるという法制的な整合性を図るためのものであり、現在、事情のある者に認めている口頭による保護の開始の申請等も含め、現行の運用の取扱いをこの改正により変更するものではない。

また、保護の開始の申請等の意思が示された者に対しては、その申請権を侵害しないことはもとより、侵害していると疑われるような行為も厳に慎むべきであることは改正後も何ら変わるものではない。

保護開始の際の扶養義務者への通知（第24条第8項）の規定の整備は、扶養義務者への報告を求めること（第28条第2項）や、家庭裁判所を活用した費用徴収（第77条第1項及び第2項）があり得ることから、事前に親族が保護を受けることを把握できるようにすることが適当との法制的な観点から設けるものであるが、この対象となるのは、福祉事務所が当該扶養義務者について、法第77条第1項の規定を適用させる蓋然性が高いと判断できる場合に限ることとし、厚生労働省令で定めることとする。」（注太字、傍線筆者）

特に筆者が傍線を引いた部分に法制度上の矛盾が表出していると言わざるを得ないのである。運用方法に関して、改正前と何ら変わることはないと強調しているのであるが、法文上に記載のあることが、「通知」によって覆るという論理的矛盾が真っ先に指摘される事態であろう。運用上何ら改正前と変わらないのであれば、何故わざわざ法改正をする必要があったのか、ということである。

厚生労働省は、その後別の通知「生活保護法の一部を改正する法律等の施行について（通知）（平成26年4月18日）（社援発0418第359号）」を初出している。そこには、扶養義務確認強化に関する事柄に関し、「扶養義務者による扶養は保護の要件ではなく、保護に優先するという考え方を変えるものではないこと。」等と記載されていると同時に、先程の筆者が引いた傍線部分が繰り返し書かれている。

従前の運用方法を全く変えるものではないという点が各々で述べられている点は、手続き規定を定めた今回の法改正の矛盾を表しているものと言える。要保護者が仮に法文を呼んだとしても、これらの通知をも熟知して申請に訪れるということは、まず、考えにくい。要保護者が法文を読む際は、当然各種書類を自ら用意しなければならないものと解釈することとなるし、法を運用する福祉事務所のケースワーカーも当然用意なき場合は、保護しないと解釈を誤る危険性は十分に存するのである。先述した法文上の規定内容が通知で覆るという論理的矛盾も無視することは難しい。関係団体の懸念表明等も奏功した結果、改正法施行時には、先程の法文上の傍線部分が追加されたものとなったのである。法文上の内容が通知で覆るという論理的矛盾は、一応回避される結果とはなった。筆者は、結論として法改正時わざわざ24条を新設する必要はなかったと考えている。従前の方法で変わらず運用するのであれば、条文として記す緊急性は存しないとも言えるからである。さらにこの考えを強くするには、当初の改正文にただし書きの部分が存在していなかったという点も影響している。これでは積極的に申請者を受け付けろという意味合いとして解釈するには、相当無理がある。この24条は、結果として申請時の敷居を高くさせ、結果的に生活保護受給を抑制しようとする意図があるものと言わざるを得ない。仮に全くそ

のような意図がないとしても、そのように受け取られる法文は厳に慎むべきであった。

2014年7月1日以降の申請時に適用開始となったので、即座に廃止するというのは難しい。また、現場での影響を見据える必要もあるだろう。当面は、この規定による運用によって、要保護者への悪影響が出ないよう厳しく注視することが肝要となるだろう<sup>6)</sup>。

#### 4) 生活扶助相当消費者物価指数(生活扶助相当 CPI)の論理的矛盾

生活扶助基準は、先述したように2013年8月、2014年4月、2015年4月と3度引き下げられている。まず社会保障制度審議会生活保護基準部会が2013年1月18日に報告書を発表した。生活保護基準と第1・十分位を比較し、両者の差の是正を求めたものであった。吉永は報告書の問題点を鋭く指摘しているのであるが<sup>7)</sup>、それから間もなく厚生労働省から次なる一手が出された。それが、「生活扶助相当 CPI」である。2013年1月27日に厚生労働省から提示された「生活保護基準等の見直しについて」で記載されたものである。この生活扶助相当 CPI とは、生活扶助で購入する可能性がある品目に限定した消費者物価指数というものである。

では、この生活扶助相当 CPI を活用した結果、どのような理由で生活扶助基準の引き下げという論拠が組み上げられたのかを見ることとする。

厚生労働省の論拠は、次の点である。2008年と2011年の物価の変動を生活扶助相当 CPI で比べてみると、生活扶助相当 CPI は、4.78%下がっている。つまりは、物価がそれだけ下落しているので、4.78%分生活扶助基準は下げても良いだろうという理屈である。2008年と2011年を比べたという点に着目したい。

これに関しては、池田を初め、各研究者がその問題点を指摘されている。ここでは、池田の主張<sup>8)</sup>に依拠しながら、いささか詳しくのべていきたい。

##### ①生活扶助相当 CPI を比較する年次選択

生活扶助基準の改定は、2004年以来実施されていない。しかし、2008年と2011年という2つのポイントを厚生労働省は設定した。厚生労働省は、2008年に生活扶助基準の見直しを議論したから2008年を設定したと主張しているが、実際改定されていないので、論理的にまず無理がある。

池田が総務省「消費者物価指数」を基に作成された資料をみると、「10代品目総合(食料から諸雑費までの10に分類された品目)」の消費者物価指数は、2010年を100とした場合、2008年は102.1となる。また、2004年、2011年、2012年を同様に見るとそれぞれ100.7、99.7、99.7となる。これだけを見れば、若干下がったとも言えなくもない。

ところが、10代品目には、「教養娯楽」が含まれている。その中にある「テレビ」を例に2010年を100とすると、2004年、2008年、2011年、2012年でそれぞれ、記載なし、205.8、69.1、66.1と下落幅が激しい。「カメラ」「パソコン」「ビデオレコーダー」もそれぞれ急落している。電化製品の物価が大きく下落したことで、全体の物価も下がったように読み取れるのである。食料の項目を見ると、2008年100.1、2004年97.7、2011年99.6、2012年99.7とわずかな変動になっており、2008年と2011年を比べればわずかに0.5ポイントの減少である。

光熱・水道の項目を見ると、2008年104.5、2004年93.7、2011年、103.3、2012年107.3となる。生活に直接関係する部分の物価は、ほとんど変わらないか、若干の値上げ傾向であるとも指摘できる。結果として、厚生労働省が主張する4.7%もの物価下落という数値の根拠が揺らぐことになる。

さらに疑問としてあがるのは、何故2011年を比較対象のもう1つの年としたのかである。この点に関し、池田は、推察の域を出ないとしながらも、厚生労働省が2011年を用いた理由として次の点を指摘している。

2013年1月25日に、総務省「消費者物価指数」2012年のデータが公表され、インターネットで誰もが閲覧可能な状態であった。厚生労働省も見ることとは可能であった

生活扶助相当 CPI は、2013年1月27日に発表された。既に入手可及な2012年のデータを活用せず、2011年の古いデータを基に物価が下がったと主張してきたのは、データを恣意的に活用したと解されても仕方のないことであろう。

2008年と2012年を比べると、逆に物価は高くなったと結論付けられてしまうので、厚生労働省の論理が破たんしかねない。よって、2008年と2011年で比較したのではないかと池田は推察されている。

池田は、これらをもとに生活扶助基準の引き下げは、激増する要保護者への国の「備え」であり、制度利用に対する心理的な抵抗を増幅させ、なおかつ申請を困難にするという策を採っていると主張されていたが、結果的に2015年現在、その主張は正当性を帯びつつあると言えるのではないだろうか。表1・表2で記載したとおり、この3年間で生活扶助基準のみでも12,060円近くの減額が図られ被保護実人員数の推移も鈍化している。健康で文化的な水準を問う為にもこれにより、どれだけ生活水準が下がったのか、具体的な検証データを示すことが求められるであろう。

その後、国は、生活扶助相当 CPI をばねに「家賃相当 CPI」を新たに提示した。これを基に住宅扶助、冬季加算の引き下げを2015年7月と10月に分けて実施されることとなった。特に2015年10月から実施された冬季加算の減額は、青森県を初め寒冷地エリアへの影響は大変大きいものと言わざるを得ない<sup>9)</sup>。他方、住宅扶助の側面では、「最低居住面積」を設定し、一定の広さ以下で暮らす場合は、住宅扶助の減額を図り、適切な広さの居住へ転居を促す施策も開始された。生活扶助基準が引き下げられる中、この点は改善点とすることが可能であろう。

## 5) 他方の動向

2010年代の動向を概観すると、生活保護法の改正と生活扶助基準の引き下げ等決して明るくない動向が目立つ。一方、官公庁が出した資料、「相対的貧困率」「生活保護基準未満の低所得世帯数の推計について」は、生活保護の改善を目指す上で有益なものである。この資料に依拠すると、何を今後推進しなければならないか、その点が現れてくる。

「相対的貧困率」は2009年に「生活保護基準未満の低所得世帯数の推計について」は2010年に発表されている。ここでは、後者を中心にその概観を確認しておこう。

この資料の最大の特徴としては、1965年の「低消費水準世帯」<sup>10)</sup>以来、45年ぶりに保護の「捕捉率」が公式な資料をもとに算定できるようになったことにある。捕捉率が高いことは、権利的保障を確立する上で欠かせないことである。わが国の数値とは、いかなるものであろうか。

この推計に依拠すると、総世帯数は、4802万世帯となるが、資産を考慮しないフロー所得のみで、最低生活費未満で暮らしている世帯数は約597万世帯（全体の12.4%）。生活保護受給世帯は108万世帯である。108万世帯/（597万+108万）＝捕捉率15.3%となる。最低生活費未満で暮らし、貯蓄が生活保護基準の1か月未満である人＝資産はあるものの、申請すれば、受給開始となることが可能である世帯は、229万世帯となり、生活保護受給世帯は、108万世帯であった。108万世帯/（229万+108万）＝捕捉率32.1%となった。

これらを勘案すると、2010年時点の生活保護受給者195万人の3倍から6倍程度の漏給者がいる計算となることを国が公表したという点は、生活保護行政の基礎資料として大変意味の深いことになる。捕捉率が低いということは、国が大量に存在する漏給者への手立てを行っていないことを自身が認めることになる。その為、国としては都合の悪いものである。だが、都合の悪いものであるからこそ逆に現時点でのあるがままの状態を示し、その後も継続的にデータの更新を図ることが求められる。他方小沼も過去に述べているが<sup>11)</sup>、公表したデータの結果を国の失策として直ちに批判することは、避ける必要があるだろう。都合の悪いデータ程、あるがままに公表し、打開策を提示する。この姿勢を国には求めたい。

このように、圧倒的多数の漏給者の存在が明らかになった以上、計画的にその数を減らすことが国に



は求められる。施策として漏給者を捕捉するには、生活保護受給者の激増が必須である。

ここまでの2010年代初頭の生活保護の現状を確認しておきたい。生活保護被保護実人員は2015年6月で約2,160,000人であるが、捕捉率の観点からすれば、未だ圧倒的多数の漏給者が存する可能性は極めて高いものである。推計公表後、引き続き、受給者数は漸増傾向であるが、漏給率解消の観点からはその動きはまだ鈍いのである。ただし、この議論は、別に新しいものでもない。制度発足直後から延々と漏給に関しては研究者を中心に指摘されてきた。問題は、漏給を明らかにしても何故、次の一手（捕捉率向上策等）が打たれないのか。国に捕捉率向上の一手を打たせる為にはどうすれば良いのか、である。

## まとめ

2010年代初頭の生活保護を概観した。黒木が述べた対蹠的な関係が未だに生活保護には根付いていることが見えてきたように思われる。2010年代初頭では、黒木の言葉に依拠すれば「保守派と納税者」からの「濫給」対策の濃い施策が先行しているものと結論付けられるであろうか。しかしながら、「急進派と受給者」からの「漏給」への不満に関しては、対処を可能とする根拠資料の提示がなされていることも事実である。今後は、権利的保障を推進する為、漏給対策をどのように進めれば良いのかという点が問われてくることになるだろう。

本論で、明らかになったこととすれば、国のみに生活保護推進、漏給対策等を働きかけるのも、限界にきているという点である。無論、国の施策に対し厳しく見ていくことに対し異論はないのであるが、同時に国の「濫給対策」の動きに対し、賛同する者も多いことを忘れるべきではないのである。生活保護においては、生活保護抑制を肯定する者が常に一定数存在しており、生活保護の改善、推進に対し懸念が示されてきたのも事実である。紙幅の関係で割愛したが、国が発表した扶養義務確認強化は、有名人の母親が生活保護を受給していたことに対する世論からの批判とバッシングに端を発している<sup>12)</sup>。国に限らず、国民への意識改革に関する働きかけを行わなければならないと言えよう。このことに関しては、近年、反貧困ネットワークを初め各団体が社会に働きかけが行われており、一定の前進が見られている。一方、生活保護推進が必須であるという圧倒的な賛同は、国民から得られているかと問われれば、それは否であると言わなければならないだろう。国民の権利意識の醸成が未だ達成されていないことは、生活保護の推進を図るには大きな障壁である。生活保護推進が社会の発展として必須であることを示し、多くの賛同を得るにはどうすれば良いのであろうか。この点を下記に記し、本論を終えることとしたい。

生活保護を推進するには「保守派、急進派共に生活保護推進を肯定できる指標作り」それも、分かりやすい指標が必須ではないかということである。対蹠的な関係が宿命である生活保護の中で、歴史的展開上避けて通れない構図が保守派と急進派との対立である。この関係は生活保護法の運用開始65年を経過した今日でも解消されたとは言い難い。官庁から発表された先述の統計資料等は、それぞれの立場によって、肯定も否定も可能であろう。だが、本来生活保護の推進は、保守、急進共に関係なく、心して進めなければならない根本的なものである。考えの違いを超え、生活保護をより良い制度にし、権利的保障の推進を図り、漏給率の解消を目指す方向に大同団結するにはどうすれば良いのか。それを考えなければならない時期に来ていると言えよう<sup>13)</sup>。

そこで、保守派や納税者が、長年濫給に目を向けていたものを漏給に目を向けられるよう転換する為の策が求められる。これまでと大きく異なるアプローチを持って、保守、急進双方とも頷くことが可能なものを作り上げなくてはならないと筆者は考えている。即座に浮かぶ課題は、そのような論理の構築が果たして可能か、という点であろう。

生活保護の推進を図るべきとする急進派の主張は、「権利的保障の推進」「漏給率の解消」「適正化の防止」等々多様に存在する。他方、保守派や漏税者側が目を光らせることは、濫給防止による生活保護の抑制が主な点となる。生活保護抑制が肯定される点にまずメスを入れる必要があろう。生活保護の抑制が如何に社会経済上損失であるか、その結果を分かりやすい指標で明らかにすることで、「生活保護



の抑制が社会に不利益をもたらす巨人悪である」ことを証明するのである。つまりは、わが国の権利的保障を推進する上でも、経済成長を図る上でも、生活保護の抑制はその両方を阻害する失策に他ならないという論拠を完成させるのである。特効薬とはならないであろうが、抑制から推進へ転換を図ることができれば、結果的に「権利的保障の推進」を図る上でも有益となるだろう。

その為、当面の課題としては上記の点を明らかにする上での論拠作りである。最近では、子供の貧困対策をしなければ、2013年時点で15歳の子の1学年のみでも、2.9兆円もの経済損失が発生することを日本財団が推計したのであるが<sup>14)</sup>、このような発表を世に継続的に発表することが必要である。今後は、IMF が2015年に発表した「トリクルダウン方式の経済政策は、逆に経済成長率を阻害する」との主張を出発点に、この指標の開発に取り組むこととする。

## 注

- 1) 阿部彩 (2014)「生活保護・貧困研究の50年『季刊社会保障研究』掲載論文を中心に」『季刊社会保障研究』50 (1・2) P4-17
- 2) 小沼正 (1980)『貧困第2版』, 東京大学出版会, 385
- 3) 小沼前掲書, 332-333
- 4) 黒木利克 (1955)『生活保護—最近の二大攻撃と其の分析—第3版』中央法規出版, 2
- 5) 申請等に訪れた要保護者に対し、申請書を渡さず相談のみで終了する。申請書の不備を理由に受理しない等の方法で生活保護受給を抑制する権利侵害の1つ。古くから先行研究では問題として取り上げられている。今回の改正で法文上に「申請書」の提出が書かれたことから、申請書の未提出を理由に受理しないケースが発生する恐れがあった。なお、国はその後口頭での申請を受け付けた後、速やかに申請書の提出を行わせる運用も可としたことを付記しておく。
- 6) 筆者が出席した2014年度の「公的扶助研究会」全国研修会の全体会にてこの問題が議論された際、フロアからは、次のような意見が出されていた。まだこの24条に関連した影響は出ていないこと、当面の対処としては、運用は変えないと国は言っているので、まずはそのように運用する。厚生労働省の各通知に記載されていることを運用の際、遵守するよう国の動きを注視し、必要に応じて是正を図るよう要求することが必要等の意見であった。法文と通知上の矛盾は解消されないが、この矛盾を逆に前向きに捉えようという意見であった。現場からのこのような言葉は、要保護者にとって大きな励みとなるものである。なお、その後2015年度の「公的扶助研究会」全国研修会では、一部の福祉事務所で、書類不備を理由に申請を不受理とする扱いを行う所が現れていること等が報告された。24条ではないが、扶養義務確認の件でも20年近く音信不通であった家族(妻、子、孫)に「扶養義務関係」の書類を送付し、申請者を扶養するよう求める等の通知を出す等、申請者の不利益となる運用が開始されていることも報告された。法文や通達の理解度の違いにより、福祉事務所ごとに対応が異なることも明らかとなり、それによる悪影響が徐々に懸念される状態である。
- 7) 吉永純 (2015)『生活保護「改革」と生存権保障～基準引下げ、法改正、生活困窮者自立支援法～』明石書店, 7-32。  
なお、吉永が当該箇所述べているが、社会保障制度審議会生活保護基準部会の報告書は、生活保護基準の引き下げに関しては、慎重であり逆に引き下げに関し国に釘を指すような内容であった。生活保護基準部会では報告書とは大きく異なる内容が、わずか9日後に現れたことになる。
- 8) 池田和彦 (2014)「生活保護基準引き下げの経過とその問題点」『季刊公的扶助研究』萌文社, 232 (3-19)
- 9) 2015年7月から始まった住宅扶助基準の引き下げは、全国各地で基準が異なるものの、減額の影響で440,000世帯に影響すると厚生労働省も2015年4月8日参議院厚生労働委員会で認めている。また、冬季加算の減額は、寒冷地程引き下げ幅は大きい。Ⅰ区(北海道、青森、秋田)前年比19%減。Ⅱ区(岩手・山形・新潟)前年比20%減。Ⅲ区(宮城、福島、富山、長野)前年比17%減。Ⅳ区(石川、福井)前年比1%減。Ⅴ区(栃木、群馬、山梨、岐阜、鳥取、島根)前年比17%。Ⅵ区(その他の都道府県)前年比6%減となる。市町村ごとに金額が異なる為、具体的な金額の記載は省略するが、暖房のない生活は寒冷地では死活問題であることは言うまでもない。今後どのような影響がもたらされるのか、注意する必要がある。なお、Ⅰ区、Ⅱ区は、支給期間を1ヶ月間延長し10月より翌年3月まで支給と変更されたが、受給者にとっては、生活扶助、住宅扶助、冬季加算と節約するには極めて難しい部分の減額が立て続けに行われているということになる。
- 10) 生活保護法による被保護者と同じか、あるいはこれ以下の消費水準に属する世帯であると定義づけられており、捕捉率、漏給率を算定する上で、公的な唯一の資料であった。
- 11) 小沼前掲書, 289-291
- 12) この件は、決して違法ではなく、扶養可能か否か、時期をみて再確認しなかった福祉事務所側の問題が本来は指摘されなければならない所であった。
- 13) 生活保護の推進に関して、右にも左にも好ましい論拠の必要性は、先行研究でも述べられている事柄である。黒木の前掲書でもその必要性が既に述べられている。黒木は前掲書P3-4にて「生活保護の仕事に従事する者は、(中略)これら前後左右の人々を納得させながら、しかも好ましい雰囲気をつくりあげるといふ、この困難な使命を果たすために、き然とした基本的態度が必要不可欠な従事者の条件となる。(中略)それらすべての人々の理解をもたらす事実の認識

——知らせるという困難な仕事に伴うのであるから、仕事の上の特殊な技能も必要とする」として制度の質的強化発展にその解決を求めている。「事実の認識——知らせる」という点は、既に多くの先行研究で示されているが、右も左も関係なく生活保護の推進の為、大同団結に至る論拠はまだ産み出されていないように思われる。

14) 朝日新聞 2015 年 12 月 3 日「子供の貧困で経済損失 2.9 兆円日本財団が推計」

## 参考文献

籠山京（1978）『公的扶助論』光星館。

小沼正（1980）『貧困第2版』東京大学出版会。

黒木利克（1955）『生活保護—最近の二大攻撃と其の分析—第3版』中央法規出版。

副田義也（2014）『生活保護制度の社会史〔増補版〕』東京大学出版会。

中央法規出版編集部編（2014）『改正生活保護法・生活困窮者自立支援法のポイント』中央法規。

池田和彦（2014）「生活保護基準引き下げの経過とその問題点」全国公的扶助研究会編、『季刊公的扶助研究』。

岡部卓（2014）『新版福祉事務所ソーシャルワーカー必携』全国社会福祉協議会。

岸勇（2001）『公的扶助の戦後史』明石書店。

吉永純（2015）『生活保護「改革」と生存権保障～基準引下げ、法改正、生活困窮者自立支援法～』明石書店。

近畿弁護士連合会編（2014）『生活保護と扶養義務』民法法研究会。

厚生労働省（2013）「生活保護法の一部を改正する法律の公布について（通知）」ホームページ（2015 年 6 月 27 日取得）

[http://www.hourei.mhlw.go.jp/cgi-bin/t\\_docframe.cgi?MODE=tsuchi&DMODE=CONTENTS&SMODE=NORMAL&KEYWORD=&EFSNO=12540](http://www.hourei.mhlw.go.jp/cgi-bin/t_docframe.cgi?MODE=tsuchi&DMODE=CONTENTS&SMODE=NORMAL&KEYWORD=&EFSNO=12540)

厚生労働省（2014）生活保護法の一部を改正する法律等の施行について（通知）ホームページ（2015 年 6 月 27 日取得）

[http://www.hourei.mhlw.go.jp/cgi-bin/t\\_docframe.cgi?MODE=tsuchi&DMODE=CONTENTS&SMODE=NORMAL&KEYWORD=&EFSNO=12544](http://www.hourei.mhlw.go.jp/cgi-bin/t_docframe.cgi?MODE=tsuchi&DMODE=CONTENTS&SMODE=NORMAL&KEYWORD=&EFSNO=12544)