

＜2013年1月16日 社会保障審議会特別部会 藤田提出資料＞

報告書案についての意見

1 はじめに

厚生労働省が、昨年9月28日の当部会において示した「主な論点（案）」は、前半の「新たな生活困窮者支援体系」においては評価できる内容が含まれている一方、後半の「生活保護制度の見直し」には露骨な給付抑制策が並ぶ問題のある内容であった。当部会の櫛部委員は、これを「上半身は人間の姿だが下半身は野獣（馬）のケンタウロス。下半身も人間の姿にしていかなければならない」と評したが、私も同意見である。

本日示された報告書案では、上記「主な論点（案）」に比して改善された部分も少なからずあるものの、なお、根本的な問題を残している。下半身は未だ野獣のままであり、そうである以上、生活支援案が全体として人間の姿をしているとは言えない。また人間の部分も「いい人」と言い切れない箇所もあるため、以下の通り、指摘しておきたい。

2 「新たな生活困窮者支援体制の構築」について

(1) 「新たな水際作戦のツール」とならないよう歯止めを明記すべきである

報告書案（9頁、最初の○）は、本制度について、「生活困窮者に対し、生活保護に至る前の段階で早期に支援を行うとともに、必要に応じて生活保護受給者も活用できるようにすることにより、困窮状態からの早期脱却を図るもの」と、現在の生活保護に至る前段での制度の充実をはかる趣旨と読める定義づけている。その一方で、報告書案（13頁、最初の○）は、「福祉事務所では、(略) 必要に応じて新たな相談支援事業の運営機関での支援につなぐ」とし、（14頁、2番目の○）では、「生活保護制度の見直しと相俟って、就労可能な人が可能な限り生活保護を利用することなく、就労により自立できるように支援するという今回の制度改正の目的を踏まえ、新たな相談支援事業の対象者は、生活保護の一手手前の経済的困窮者を中心に検討すべきである」としている。

生活保護の見直しは、後に指摘するとおり、就労指導の強化を中心とした締め付けを中心としており、その「見直し」と歩調を合わせて、生活保護をなるべく「利用することなく」就労支援を行うのが、今回の制度の趣旨であるならば、可能な限り生活保護制度を利用させない運用が危惧される。すなわち就労支援を口実とした「新たな水際作戦」の懸念である。

こうした懸念を払拭するため、本制度が、生活保護を有効な生活保障手段として活用しつつ、報告書案総論に記載されている尊厳ある支援を行っていくことを明記し、上記下線部分は削除すべきである。例えば、(福祉事務所との関係について)の項(報告書案12頁)に、「仮初めにも、新たな相談支援事業の存在によって、生活保護利用資格を有する者がそれを利用できない事態(いわゆる水際作戦)を生じることのないよう、運用上の配慮を徹底することが必要である。」と明記すべきである。

(2) 福祉事務所の公的責任や同職員(ケースワーカー)の専門性強化を明記すべきである

報告書案（12頁、最後の○）は、「新たな相談支援事業の実施に当たり」「生活保護の要否等

の決定をはじめ、生活保護受給者に対する支援の責任はこれまでどおり、生活保護制度の実施機関たる福祉事務所が担うことが適当である」とし、(同前 5 つ目の○)「生活保護制度との一体的・連続的な制度運用という観点からは、…実施主体としては、地方自治体の中でも、福祉事務所を設置している自治体を中心に考えることが適当」としている。その一方、報告書案(14 頁、4 つ目の○)は、「実施主体は地方自治体であるとしても、既存の福祉事務所が全てを担うことは困難である。このため、地方自治体からの委託を受け、社会福祉法人や社会福祉協議会、NPO等の民間団体も事業を実施できるよう必要な法整備を行うことが必要」としている。

すなわち、保護の決定権、新たな相談事業の実施主体は自治体であるとしながら、相談支援事業の相当部分の民間委託を前提としており、福祉事務所の公的責任や役割、福祉事務所職員(ケースワーカー)の専門性強化については何ら触れられていないことからすれば、現実的には、福祉事務所のケースワーク機能が低下し、その公的責任や役割が形骸化するリスクがある。

今でさえ福祉的素養のないケースワーカーによる人権侵害が絶えないのに¹、新たな相談支援事業が外部委託され、ケースワーカーがケースワーク業務を免れ、さらに困窮者の実像に触れる機会が減れば、ますますその傾向が強まるおそれがある。委託を受けた民間事業者は、福祉的素養のない福祉事務所職員と利用者との板挟みに合い、場合によっては、「水際作戦」の代行をさせられるおそれもある。

実施主体が自治体であるならば、自治体の実施水準を引き上げて、新たな相談事業の要として機能させるのが本筋である。報告書案(15 頁、2 つ目の○)にもある社会福祉士を新たな相談事業に配置するという考え方を一歩進めて、福祉事務所ケースワーカーについて、無資格者が数年で異動を繰り返す現状を改め、自治体が社会福祉士などの専門職採用を積極的に進め、本事業を中心的に担い、地域の様々な福祉団体との連携を強化し、事業のスーパーバイズ(指導的な支援)を行うことを明記すべきである。

(3) 中間的就労について

ア 就労自立が優先するものではなく社会的自立を中心に位置づけることを明記すべきである

報告書案(18 頁、4 つめの○)は、「中間的就労は(略)一般就労に向けた支援付き訓練の場として位置づけられるものである。」とし、(19 頁、2 つ目の○)「中間的就労は、第一義的には…一般就労に向けたトレーニングの段階として利用する者を想定する。ただし、…就労のみならず社会参加の場として利用する者も存在することも想定される」としており、中間的就労の場は、雇用市場復帰への一段階と言う位置づけが濃厚である。

しかし、そうなると、就労自立が強調され、社会的自立とか、自尊感情の回復などが置き去りにされる恐れがある。一般就労をピラミッドの頂点とした成果主義的なトレーニングが優先され、それが事業者に対する評価や指導の観点に反映し、結果的に事業者は成果をあげるために一般就労に近い者のみを選別して支援することになりかねない。

したがって、報告書の上記部分に、就労自立のみを優先するものではなく社会的自立にも同

¹ 厚生労働省の『平成 21 年 福祉事務所現況調査』によれば、現業員の最低限必要とされている社会福祉主事(社会福祉の一定の講習を受けた者等)取得率は、生活保護担当現業員で 74.2%、査察指導員で 74.6%。社会福祉士取得率はそれぞれ 4.6%、3.1%、精神保健福祉士はそれぞれ 0.5%、0.3%。生活保護担当現業員の経験年数としては、「1 年未満」が 25.4%、「1 年以上 3 年未満」が 37.9%、「3 年以上 5 年未満」が 20.8%。全国的に、生活保護担当現業員は、3~5 年で異動することが多く、生活保護法やその運用に精通した経験者が育たない現状がある。

様の価値があることを明記すべきである。これは、就労自立を頂点とした、以前の釧路モデルの再検討過程で、行われた議論の到達点でもある。

イ 悪質業者排除のための認定制度・監視制度・罰則の整備を明記すべきである

就労困難者の場を公的に創出・保障しようという方向性は評価できる。しかし、「中間的就労」について、最低賃金や労働基準法の適用外とすることを容認すると、実質的に雇用・労働であるものを「中間的就労」の名のもとに労働法の適用外とする悪質事業者が出現し、労働市場全体の劣化を招く危険がある。

障害者の「福祉的就労」については、障害認定を受けた障害者に限られることによって労働市場全体への影響は阻止することができるが、これを「就労困難者」という抽象的な概念に広げたときには、障害者の場合のような限定機能が働かないため、労働市場全体への波及のおそれ強い。

従って、本来は、中間的就労についても最低賃金や労働基準法等の適用をすべきである。仮に、労働法の適用外とするのであれば、悪質業者を除外するために、きちんとした認定制度、監視制度、事後的な罰則等を整備することが不可欠である。

しかし、報告書案（21～22 頁）は、労働法の適用外とすることを事実上容認した上で、上記のような危惧や認定制度については意見の一つとして紹介するにとどまっている。しかも、認定事業者に限るわけではなく、公共契約での優位性を持たせるに止めるとの紹介となっている。労働法の適用外とできる事業者は一定の条件を満たす認定事業者に限り、履行確保の監視制度、事後的な罰則等を整備する必要があることを明記すべきである。

3 「生活保護制度の見直し」について

(1) 「まずは就労」の過度な強調による稼働層に対する締め付けの強化をすべきでない

報告書案（36 頁）は、「自らの希望を尊重した就労活動を行ったにもかかわらず、一定期間経過後も就職の目途が立たない場合等には、それまでの取組に加えて職種・就労場所を広げて就職活動を行うことを基本的考え方とする」「低額であってもいったん就労することを基本的考え方とする」として、とにかく「まずは就労」を強調している。

しかし、目下の厳しい雇用情勢の中で、3～6 ヶ月で本人の希望に反する職種・就労場所への就職活動を強要することや、雇用の質を問わずに「まず就労」を強いることは、事実上、被保護者を劣悪な労働条件の職業に追い込むことにつながる。仮に、3 ヶ月経過後に職種・就労場所を広げた就職活動を行うよう指導指示をし、これに従わない場合、保護の停廃止を行うといった運用がなされることとなれば、有期保護（3 年ないし 5 年）以上に過酷な結果となる。

報告書案は、前半部分（5 頁）では、「支援は、生活困窮者一人一人の尊厳と主体性を重んじたものでなければならない。人々の内面からわき起こる意欲や幸福追求に向けた想いは、生活支援が依拠すべき最大のよりどころであり、こうした意欲や想いに寄り添ってこそ効果的な支援がすすめられる。（5 頁）」、「支援される側と支援する立場の相互信頼が重要になる。支援の名の下に生活困窮者の尊厳と人権が侵されることがあってはならない。」「早期対応とは、生活困窮者をやみくもに就労に追い立てることではない。（6 頁）」などと、支援のあり方の基本理念

を述べている。

前述の「まずは就労」の強調は、こうした「寄り添う支援」の理念に明らかに反するから削除されるべきである。少なくとも、「寄り添う支援」の基本理念に反する運用とならないよう特段の配慮をすべきことを一意見としてではなく、本文として盛り込むべきである。

(2) 「稼働能力があるにもかかわらず明らかに就労の意思のない者への対応」を削除すべきである

報告書案（45頁）は、「稼働能力がありながらその能力に応じた就労活動を行っていないことを理由に、聴聞等所定の手続を経て保護を廃止された生活保護受給者が、その後同様の状況下で就労活動に取り組むことを確認した上で再度生活保護を受給するに至った際、やはり能力に応じた就労活動を行わないため保護を再び廃止された場合は、急迫の状況ではないことなど一定の条件のもとに、その後再々度保護の申請があった場合の審査を厳格化することが必要」として、「主な論点（案）」と全く同じ記述をしている。

しかし、これは、「能力があるにもかかわらず、勤労の意思のない者、勤労を怠る者その他生計の維持に努めない者」等を絶対的欠格条項として保護の対象から排斥していた旧生活保護法に逆戻りするものであって、無差別平等の原理を定めた現行生活保護法に違反する。また、このような取扱いは、先に述べた「寄り添う支援」の基本理念にも真っ向から反する。

こうした記述は削除すべきである。少なくとも、ケースワーカーの恣意的判断によって「寄り添う支援」の基本理念に反する運用とならないよう特段の配慮をすべきことをより明確な表現で記載すべきである。

(3) 「特別控除の見直し」はすべきでない

報告書案（36頁）は、「特別控除については、その活用の程度にばらつきがあることから廃止も含めた見直しを検討する。」としている。

しかし、就労インセンティブ施策の強化を言いながら、就労インセンティブのための特別控除を廃止するというのは本末転倒である。地域による活用の程度のばらつきは、制度の周知によって、全国で制度を活用することで解決すべき事柄である。また、第11回生活保護基準部会において資料提示された、厚生労働省が全福祉事務所に実施した悉皆アンケート調査の結果によれば、「臨時的就労関連経費を補填する役割を果たしている。」との回答が169福祉事務所（17%）、「臨時的就労関連経費の補填というよりも、可処分所得の増加によって就労インセンティブの促進に効果的につながっている。」との回答が497福祉事務所（51%）と、肯定的評価が約7割に達している。

したがって、特別控除は廃止すべきではなく、この部分の記述は削除すべきである。

(4) 「調査・指導権限の強化等」について

ア 「支出の状況」を調査対象とすべきでない

報告書案（41頁）は、調査権限の内容について、「保護費の支出の状況等を追加することが必要」としている。

しかるに、いったん支給された保護費の使途が原則として自由であるという司法判断²が確定しているにもかかわらず、「支出の状況」についてまで調査権限を及ぼすことは、「保護の決定又は実施のために必要」がないのに調査の対象とし、被保護者の自由に対して過度の干渉を認めることにつながるから許されるべきではない。かかる記載は削除すべきである。

イ 「過去に保護を受給していた者及びその扶養義務者」を調査対象とすべきでない

報告書案は、「調査対象について、現行の『要保護者及びその扶養義務者』に加えて、『過去に保護を受給していた者及びその扶養義務者』も対象とすることを追加・明確化することが必要」としている。

しかし、このような扱いは、いったん生活保護を利用すれば、利用者もその扶養義務者も一生涯、調査の対象とされるという威嚇をもって、生活保護制度に対するスティグマを強め、その利用を抑制することにつながる。保護を利用した者とその扶養義務者の自由に対する過度な制約であるから、かかる記載は削除すべきである。

ウ 「官公所の回答義務」を創設すべきでない

報告書案は、「照会しても回答が得られない場合があるという指摘があるため、官公署については回答義務の創設を検討することが必要」としている。

しかし、現行法上、照会事項について回答義務があると解されているのは、刑事訴訟法 197 条 2 項が定める捜査機関による照会³だけであると思われる。福祉事務所による照会に捜査機関によるそれと同様の回答義務を課すこととなれば、被保護者を犯罪者視し、生活保護制度に対するスティグマを不当に強めることになる。あまたある社会保障制度の中で、なにゆえに生活保護においてのみ回答義務を課すことが許されるのか、他制度との整合性も欠くものであり、到底認められない。かかる記載は削除すべきである。

エ 受給者・扶養義務者の説明義務を創設すべきでない

報告書案は、「生活実態の把握や不正受給が疑われる場合の事実確認等において、受給者から説明を求めることがあるが、現状では明確な根拠がないため、福祉事務所は、必要に応じて、受給者や扶養義務者等に対し、保護の決定及び実施等に必要な説明を求めることができる旨の権限を設けるとともに、説明を求められた場合には、その者は、必要な説明を行うこととすることが必要」として、受給者や扶養義務者に事実上説明義務を課す旨記述している。

しかし、犯罪の容疑を受けた者でさえ、黙秘権が保障されているのに（刑事訴訟法 198 条 2 項）、なにゆえに生活保護の利用者と親族のみがこのような義務を課されなければならないの

² 中嶋訴訟・福岡高等裁判所平成 10 年 10 月 19 日判決「憲法二五条の生存権保障を具体化するものとしての生活保護制度は、被保護者に人間の尊厳にふさわしい生活を保障することを目的としているものであるところ、人間の尊厳にふさわしい生活の根本は、人が自らの生き方ないし生活を自ら決するところにあるのであるから、被保護者は収入認定された収入はもとより、支給された保護費についても、最低限度の生活保障及び自立助長といった生活保護法の目的から逸脱しない限り、これを自由に使用することができるものというべきである。」

³ 刑事訴訟法 197 条 2 項「捜査については、公務所又は公私の団体に照会して必要な事項の報告を求めることができる。」

か合理性がない。

憲法 38 条 1 項は、「何人も、自己に不利益な供述を強要されない。」として、刑事責任を問われるおそれのある事項の供述を強要されないことを保障しているが、不正受給が疑われる場合に説明義務を課すというのは憲法違反の提案である。

また、民法上、抽象的に扶養義務を負う者であったとしても、当事者間の協議が調わない場合の具体的な扶養義務の有無や程度については、「扶養権利者の需要、扶養義務者の資力その他一切の事情を考慮して、家庭裁判所が、これを定める」ものとされており（民法 879 条）、実際の扶養義務の存否や程度は、家庭裁判所の審判によって創設的に明確となるものである。にもかかわらず、生活保護利用者の親族だけは、未だ具体的な扶養義務の存否や程度も明らかでないにもかかわらず、回答義務を課されるというのは、上記の民法上の扶養義務の在り方と整合しないことが明らかである。

かかる記述は削除すべきである。

(5) 「不正受給返還金と保護費との調整」制度を設けるべきでない

報告書（41 頁）は、「(不正受給の) 返還金については、事前の本人同意を前提に保護費との調整をできないか検討することが必要」としている。

しかし、現在においても、任意かつ真摯な同意がないにもかかわらず、「本人同意」があるものとして返還金と保護費の相殺処理（天引き）を行っている自治体が存在する。このような取扱いは、「被保護者は、既に給与を受けた保護金品又はこれを受ける権利を差し押さえられることがない」という生活保護法 58 条に明確に違反する。こうした「調整制度」を創設すれば、「本人同意」に仮装した天引きが横行し、法の差押え禁止の理念が骨抜きとなるおそれがある。

9 月 29 日付産経新聞朝刊が、「大阪市 返還“天引き” 歓迎『回収業務はかどる』」との見出しで、「天引き制度が実現すればこうした手間から解放されることになり、(大阪市の) 担当者は『実現すれば回収業務はかどる』と期待を寄せた。」と報じていることからすると、このおそれは単なる危惧感にとどまらず、現実化する危険が高い。

この点、「生活保護制度に関する国と地方の協議」において、大阪市などの地方自治体側から「天引き制度の実現」を求められた際、厚生労働省側は、「返還金の保護費からの天引きについては、差押え禁止規定との関係、さらにもともと保護費が最低生活の保障という性格を持っており、それを減額することをどう考えるかなど検討すべき課題がある。」と見識のある回答をしていたところである。

かかる記述は削除すべきである。仮に、こうした「調整制度」に言及するのであれば、単に「丁寧に議論することが必要との意見」付記にとどまらず、上記の差押え禁止規定との関係から「事前の本人同意」は「任意かつ真摯な同意」でなければならないこと、その担保として、保護費の相殺処理が本来許されないことを書面をもって説明する必要があることを明記すべきである。

以 上