

生活困窮者支援制度と生活保護制度の見直し

布川 日佐史

はじめに

- 1 生活保護手前の支援の見直し
- 2 生活保護制度の見直し

おわりに

はじめに

本稿では、生活保護ではなく、生活保護の手前で支援するという対応が何をもたらしたかを検討する。2015年に施行された生活困窮者自立支援事業が、生活保護手前の人を対象としているのか、また、生活保護の手前で最低生活を保障できているのか、確認する。それをもとに、課税最低限基準の見直しと、生活保護手前の制度の見直しについて提言する。

生活保護制度の見直しとしては、生活扶助基準の改定の在り方と、生活保護における扶養義務の扱いについて検討する。2013年の生活扶助基準改定に対して、各地で引き下げを違法とする訴訟が起こされてきた。ここでは、当時の物価下落局面から、現在の物価高騰局面への転換で、何が新たな課題となっているのかを整理する。

生活保護を利用しづらくしている大きな要因として、申請時の扶養調査に問題があることは夙に論じられてきたところである。しかし現場での運用は改まっていない。本稿は、生活保護における扶養義務の扱いについて改めて整理し、見直しの方向性を提起する。

1 生活保護手前の支援の見直し

(1) 第2のセーフティネット・生活困窮者自立支援事業

2008年のリーマンショックに伴う「派遣切り」と失業者急増を契機に、生活保護の手前で生活困窮者を支援するために、社会保険制度による「第1のセーフティネット」と生活保護による「最後のセーフティネット」との間に、「第2のセーフティネット」づくりが進められてきた。離職失業した人への生活保障と職業訓練を組み合わせた「求職者支援制度」が労働政策分野で作られた。福祉分野では、2015年に生活困窮者自立支援法が施行され、相談支援、就労支援によって、生活困窮者を生活保護の手前で支える事業が始まった（布川 2015）。

表1 生活保護手前の諸制度

	職業訓練受講給付金 (求職者支援制度)		住居確保給付金		就労準備支援事業	生活困窮者自立支援金	
	本則	特例	本則	特例	特例なし	初回	再支給
給付額	月10万円		住宅扶助額		—	単身世帯 月6万円 2人世帯 月8万円 3人以上世帯 月10万円	
期間	6カ月以内		3カ月, 最長9カ月	再々延長 最長12カ月 ／3カ月の 再支給	基本1年間	3カ月	
収入要件 (上限月額)	本人 世帯	月8万円以下 月25万円以下	月12万円以下 月40万円以下	—	—	—	
金融資産 要件	世帯	300万円以下		生活扶助相当額×6 (ただし100万円)以内	生活扶助相当額×6 (ただし100万円)以内	生活扶助相当額×6 (ただし100万円)以内	
求職活動要件	全ての訓練実施日に出席、理由を問わずやむを得ぬ事情があっても8割以上出席		理由を問わず欠席を2割まで認める	自立相談支援機関の面接を月4回以上、職安の職業相談を月2回以上、求人先への応募を週1回以上。	① 離職者等は、自立相談支援機関へ月1回以上の状況報告、職安相談と求人先への応募を月1回以上。 ② 休業者等は職安での求職なし。自立相談支援機関への状況報告、月1回以上。	(ア) 自立相談支援機関の面接を月1回以上、職安の職業相談を月2回以上、求人先への応募を週1回以上。 (イ) 就労による自立が困難であり、給付終了後に生活維持が困難と見込まれる場合は、生活保護を申請中であり、その申請の処分が行われていない状態にあること。	

出所：布川日佐史（2023）「コロナ禍における生活困窮者支援制度と生活保護」『日本労働年鑑』93集，旬報社，71。

表1に示したこれらの事業は、どのような機能を果たしているのだろうか？ 拙稿で明らかにしたように、コロナ禍において諸事業を利用した人の過半は、実は生活保護基準以下の所得・資産保有の状態であった（布川2023）。支援対象は、生活保護手前の水準でなく、生活保護以下の生活水準で、生活保護の対象となるべき人たちだった。利用者の数は一定の伸びは示したが、利用要件が厳しく、期間が限定されているため、生活困窮の拡大と比べれば一部にとどまった。そして、提供された支援では生活保護水準並みの所得を保障することはできなかった。生活保護以下の生活水準の人を、生活保護以下の生活水準にとどめたのであった。

1) 最低生活費以下の人が対象

金銭給付と就労支援事業の利用要件は、所得が最低生活費以下と厳しく設定されている。

求職者支援制度は、月収8万円以下が要件となっている（コロナ禍で、12万円以下とした）。生活保護の定める最低生活費より低い。あわせて厳しい就労活動要件が課せられている。

生活困窮者自立支援事業の中の唯一の経済給付である住居確保給付金は、所得が「住民税非課税基準+住宅扶助限度額」以下となっている。これは稼働年齢層においては、生活保護ギリギリの金額である。あわせて就労活動要件として、就職活動の回数が機械的に課されている。

収入増につながるはずの就労準備支援事業は、所得がやはり「住民税非課税基準+住宅扶助限度

額」以下となっている。

ここでいう「住民税非課税基準」は、最低生活費以下の所得には課税してはならないという課税原則にもとづくものであり、稼得年齢の人の場合、前年の生活扶助基準額を勘案した金額に設定されている。生活扶助は衣食その他日常生活に必要なニーズを満たすためのものであり、それだけでは家賃・住居費（住宅扶助）が勘案されていない。生活保護が定める健康で文化的な最低生活費は、生活扶助だけでなく、住宅扶助をあわせた金額である。生活扶助のみを勘案した「住民税非課税基準」では、所得が最低生活費以下の人に課税してしまっているのである。生活扶助基準額だけでなく住宅扶助限度額もあわせた金額を住民税非課税基準とすべきだが、税法上の最低生活保障基準の見直しは論じられていない。

生活困窮者自立支援事業における経済的対策（住居確保給付金と就労準備支援事業）は、「住民税非課税基準＋住宅扶助限度額」が所得要件となっている。家賃分も反映し、生活保護の最低生活費に匹敵する所得額となっている。それでも生活保護ぎりぎりの金額である。生活保護手前というには低すぎる額である。対象になるのは、生活保護ぎりぎりの所得の人か、やはり生活保護以下の所得の人なのである。生活保護手前というなら、所得要件を「住民税非課税基準＋住宅扶助限度額」の1.2倍とか1.4倍に拡充しなければならない。

2) 最低生活を保障できない

金銭給付の額は、求職者支援制度では定額10万円、住居確保給付金では最低生活費の一部である住宅扶助上限額である。最低生活を保障する制度ではない。一定の金額を給付すれば生活保護以上の暮らしができるというフィクションが前提になっている。厳しい利用要件のために利用者の伸びが抑えられた一方で、拙稿で明らかにしたように、求職者支援制度及び住居確保給付金を受給した人の多くは、受給中も生活保護以下の所得しかなく、生活保護が受給できたはずの人たちであった（布川2023：49, 57）。最低生活が保障されていないので、生活保護で不足分を補填する必要があった。

就労準備支援事業によって就労しても、生活保護を上回る所得を得られるようになるのは稀である。ほとんどの人は生活保護以下の生活をしながらこの事業に参加し、事業終了後も生活保護以下の生活にとどまっていた（布川2023：60）。

生活保護手前の支援が生活保護を上回る所得を保障することは、制度の原則になってはいない。生活保護手前の制度の支援を受けても、生活保護以下の所得の状態のままなのである。生活保護の手前ではない。健康で文化的な生活を営むには、生活保護の併給が必要となる。生活保護の手前で支えるなら、生活保護の併給を必要としないだけの額の所得を保障しなければならない。それが生活保護手前の制度本来の姿である。

(2) 生活福祉資金特例貸付

こうした金銭給付の不十分さを補うために、コロナ禍において生活保護の手前で膨大な規模で行われたのが、社会福祉協議会による「免除付き」の生活福祉資金の特例貸付であった。

緊急小口資金貸付が20万円、総合支援資金（初回、延長、再貸付）が単身者には、月額15万円を3か月で45万円、複数世帯には月額20万円を3か月で60万円まで貸し付けられた。それが初回、延長、再貸付と3回に及び、小口貸付とあわせると、複数世帯だと、最大200万円の貸付となった。貸付の実績は、2022年9月末終了までに、381万件、1兆4447億円の貸付に及んだ。

この貸付を受けた人の過半は、生活保護基準以下の所得・資産水準であった（布川2023：66）。本来生活保護を受給できる人たちに、給付ではなく、貸し付けられたのである。

コロナ禍での生活福祉資金特例貸付の最大の特徴は、「免除付き貸付」として、返済免除を前提にしたことである。借り手の側も免除を念頭に置いたし、貸し手の側の社会福祉協議会も、返済を免除したり、返済が焦げ付いても、それを穴埋めする必要はない予算の組み方をした（布川2023：65）。返済を必要としない貸付であり、通常とは性格の異なる特例であった。

では、どれだけの人が免除となったか。昨年6月の『福祉新聞』によれば、以下の通りである。

23年1月から返済の対象となったのは259万9290件だった。このうち、住民税が非課税であることを理由に免除となったのは90万5445件。死亡や住所不明などによる免除が3万8252件に上った。このため、全体の36%が免除になったことになる。（『福祉新聞』2023年6月5日）

4割近くが返済免除、すなわち、実質的な金銭給付となった。2024年1月から始まった返済に関する最新のデータは公表されていないが、全体として4割ほどが返済免除という状況であるのは確実である。

問題は、免除となる所得要件がやはり「住民税非課税基準」となっていることである⁽¹⁾。「住民税非課税基準+住宅扶助上限額」でもなく、低すぎる額である。要保護状態の人が免除にならず、最低生活水準以下の生活のまま、返済が長期に及ぶ可能性がある。社会福祉協議会は、最低生活水準以下の人を返済終了まで「地域で支える」という役割を担うことになりかねない。これは地域による債務者管理に他ならない。

免除を前提にした特例である。返済免除の所得要件を引き上げて、生活保護水準までの人に免除対象を広げるとか、職権での免除を推進するなどの対応が必要である。

(3) 低所得者への一時的金銭給付

これまで消費税引き上げ対策、コロナ禍対策、少子化、物価上昇対策として、低所得者に一時的な金銭給付が行われてきた。

民主党政権下での最低保障年金と子ども手当をめぐる紆余曲折と、自民政権への転換と絡んで行われた税と社会保障の一体改革、消費税増税による社会保障財源確保という政策議論の流れの中で、消費税引き上げへの低所得者対応として、臨時福祉給付金（2014年～2019年）が給付された。それに続き、コロナ禍への対応として一時的な金銭給付が行われ、現在、子育て支援と物価高に対応するための一時的な金銭給付が実施されようとしている。

これらの給付要件は、住民税非課税基準を基本としている。給付額、給付時期は政治的な配慮に

(1) なお、焦げ付きを処理するために都道府県社会福祉協議会は職権免除をすることができる。

よって決められてきた。

低所得者のための金銭給付として制度化したのは唯一、低所得高齢者のための年金生活者支援給付だけである。年金生活者支援給付金は、老齢基礎年金を満額受給しても基礎的支出額（7万円）を満たすことができないので、満額受給者に基礎的支出額の収入を保障することを基本に制度設計されている。基礎年金満額よりも収入が低い人に、基礎的支出額の所得水準を保障する制度ではない。基礎的支出額は、生活保護の生活扶助の給付額に匹敵する額であり、この額が保障されたとしても、家賃分の保障はなく、生活保護以下の生活水準にとどまる。

低所得者対策として繰り返し一時的金銭給付が実施されてきたが、対象者の所得要件が住民税非課税基準（≒生活扶助基準）以下では生活保護以下であり、低すぎる。給付額も少額であり最低生活を保障できない。物価高騰対策としても十分対応できるとの根拠は示されていない。

（4）生活保護手前の支援制度の見直し

以下の見直しが必要である。

1) 生活保護手前であるからには、支援によって最低生活費を上回る生活水準を保障することを制度の基本原則とする。単体で最低生活を保障できなくても、勤労所得や他の給付とあわせて、最低生活を保障することを制度の基本原則とする。

実際には、ある月は勤労所得や諸給付をあわせて最低生活費を上回ってはいても、不安定就労のため勤労所得が月ごとで不安定という人が多い。月の総所得が一時的に最低生活費を下回った際には、一定額までの加算をして最低生活費水準を保障する必要がある。

それでも最低生活費を上回ることができなければ、生活保護受給にしっかりとつなぐ。生活保護の手前でとどめるのではなく、生活保護受給を時間をかけて支援する。生活保護受給が始まり、安定した時点で、生活保護手前の制度の給付を停止する。その際、本人が生活保護受給を希望していないということで、安易に生活保護受給支援を中断しない。最低生活を保障するため、生活保護受給を支援することが求められるのである。生活困窮支援の窓口に来た要保護状態の人、要保護状態に陥る危険のある人を、生活保護受給につなぐ支援を、制度化しなければならない。

2) 対象者は、支援によって最低生活費を上回る生活水準が保障される人とする。これを下限とし、この基準に満たない所得の人は住居確保給付金や就労準備支援事業の対象としない。生活保護受給を支援し、生活保護受給開始後の一定時期まで見守る。

また、生活保護手前の人、生活困窮に陥る手前の人を対象を広げるため、所得の上限を「住民税非課税基準＋住宅扶助限度額」の1.2倍まで、もしくは1.4倍まで拡大する。

生活保護への忌避感が強い現状では、要保護状態の人が生活保護受給にすぐにはつながらないのは確かである。しかし、生活保護制度への忌避感や、その原因である生活保護の制度上及び運用上の問題の解決をめざすのではなく、生活保護ではなく、生活保護の手前での対応をめざすとしてきた結果が、何をもたらしたかはコロナ禍の現状から明らかである。生活保護制度の制限的運用をその

ままにして、他の制度を創設し、分散化させると、生活保護制度本体がより制限的運用に陥り、権利侵害的な運用を強化し、忌避感を一層高めてしまう。生活保護手前に作った制度そのものも、家父長的な、制限的権利侵害的な運用になってしまうのである。

2 生活保護制度の見直し

(1) 生活扶助基準額の改定：デフレ対応からインフレ対応へ

1) 2010年以降の生活扶助基準の推移

生活扶助基準は、デフレ・賃金下落による消費支出の低下を受け、大きく引き下げられてきた。表2をもとに、2010年以降の引き下げの実態を厚労省の資料から確認しておこう⁽²⁾。2010年から2020年の間に、夫婦子1人世帯、母子世帯、単身世帯では、「3級地-2」の地域を例外として、引き下げられている。子どものいる世帯での引き下げが目立つ。子2人の母子世帯では8%を超える大幅な引き下げとなっている。最も引き下げ幅が大きいのは、夫婦子2人世帯で、9%台の引き下げである。夫婦子1人のモデル世帯でも引き下げの幅は大きい。

物価下落局面の2013年から行われた基準額引き下げをめぐるでは、各地で訴訟が起き、引き下げを不当とする判決が続いている。そこでは実質購買力維持のため物価変動率を算出するにあたって、厚労省が裁量で、通常のラスパイレース方式とは異なる独自の手法を用いたことの正当性が大きな争点になっている⁽³⁾。

物価上昇局面で行われた2023年の基準額改定においては、厚労省の裁量が2013年より大きくなり、一層不透明になっている。デフレ下の実質賃金低下と個人消費減少局面から、インフレ下の実質賃金停滞・個人消費抑制・食料品等生活関連物価高騰局面への転換に即した基準額改定が問われた中で、2023年改定がどのように行われたか見ていこう。

2) 基準部会報告と厚労省の受けとめ

生活扶助基準については「社会保障審議会生活保護基準部会」（以下、基準部会）が5年ごとに検証を行い、その報告を厚生労働省が受けとめ、独自の判断をまじえて基準額を変更してきた。今回、2022年12月に基準部会が報告書（以下、基準部会報告）をまとめたが、厚労省はそれをどのように受けとめたのだろうか。

基準部会報告によれば、まず、年収階級第1・十分位夫婦子1人の世帯を参照対象のモデル世帯とし、その世帯の消費水準と、同じ世帯構成の生活保護受給世帯が受け取る生活扶助基準額と比較した結果、第1・十分位のモデル世帯の消費額が2%程度上回っていた⁽⁴⁾。生活扶助給付額が2%低いということであり、厚労省は基準部会報告に従って、その分の引き上げが必要と受けとめた（厚

(2) この金額には、生活扶助基準本体のほか、母子加算及び児童養育加算が含まれている。

(3) 『貧困研究』10号（2013）の緊急企画諸論文が早い時点でこの手法の問題性を指摘している。

(4) 生活扶助基準額（各種加算は含まない）が、137,790円、生活扶助相当支出額が、140,514円とのことである。ここでは各種加算を含まない額を用いて検証していることに留意が必要である。なお、この生活扶助基準額はどの級地にあたるのか、説明はされていない。

表2 生活扶助基準額の推移

世帯類型	級地	① 2010年度	② 2015年度		③ 2020年度(10月以降)		
				増減率 (②/①)		増減率 (③/②)	増減率 (③/①)
若年単身世帯 (50代)	1級地-1	8.2万円	8.0万円	-1.8%	7.7万円	-3.6%	-5.4%
	2級地-1	7.4万円	7.2万円	-2.4%	7.1万円	-1.4%	-3.8%
	3級地-2	6.3万円	6.5万円	2.4%	6.7万円	3.3%	5.8%
若年夫婦世帯 (50代夫婦)	1級地-1	12.4万円	12.0万円	-3.7%	12.3万円	3.0%	-0.8%
	2級地-1	11.3万円	10.8万円	-4.3%	11.5万円	6.6%	2.0%
	3級地-2	9.6万円	9.7万円	0.4%	10.8万円	11.3%	11.8%
高齢単身世帯 (65～69歳)	1級地-1	8.0万円	8.0万円	0.3%	7.7万円	-3.6%	-3.3%
	2級地-1	7.2万円	7.2万円	-0.4%	7.0万円	-3.6%	-3.9%
	3級地-2	6.2万円	6.4万円	4.6%	6.5万円	1.1%	5.8%
高齢単身世帯 (70～74歳)	1級地-1	7.6万円	7.5万円	-1.5%	7.4万円	-0.5%	-2.0%
	2級地-1	6.9万円	6.7万円	-2.2%	7.0万円	3.1%	0.8%
	3級地-2	5.9万円	6.0万円	1.9%	6.5万円	8.1%	10.2%
高齢単身世帯 (75歳以上)	1級地-1	7.6万円	7.5万円	-1.5%	7.2万円	-3.7%	-5.1%
	2級地-1	6.9万円	6.7万円	-2.2%	6.5万円	-2.9%	-5.0%
	3級地-2	5.9万円	6.0万円	1.9%	6.2万円	2.1%	4.0%
高齢夫婦世帯 (65～69歳夫婦)	1級地-1	12.0万円	11.9万円	-0.9%	12.0万円	0.6%	-0.3%
	2級地-1	10.9万円	10.8万円	-1.6%	11.2万円	4.1%	2.5%
	3級地-2	9.3万円	9.6万円	3.3%	10.5万円	8.8%	12.4%
高齢夫婦世帯 (75歳以上夫婦)	1級地-1	11.3万円	11.0万円	-2.4%	11.2万円	2.1%	-0.3%
	2級地-1	10.3万円	9.9万円	-3.0%	10.5万円	5.8%	2.6%
	3級地-2	8.8万円	8.9万円	0.8%	9.9万円	10.8%	11.7%
夫婦子1人世帯 (30代夫婦・ 子3～5歳)	1級地-1	17.0万円	15.8万円	-6.9%	15.7万円	-0.9%	-7.8%
	2級地-1	15.6万円	14.5万円	-6.9%	14.7万円	1.6%	-5.4%
	3級地-2	13.4万円	13.0万円	-3.2%	13.8万円	6.1%	2.8%
夫婦子2人世帯 (40代夫婦・ 中学生・小学生)	1級地-1	22.0万円	20.5万円	-6.7%	19.9万円	-3.1%	-9.6%
	2級地-1	20.2万円	18.9万円	-6.7%	18.3万円	-3.1%	-9.5%
	3級地-2	17.5万円	16.4万円	-6.2%	16.1万円	-1.7%	-7.8%
母子世帯 (子1人) (30代親・小学生)	1級地-1	15.6万円	14.7万円	-5.3%	15.1万円	2.4%	-3.0%
	2級地-1	14.3万円	13.5万円	-5.7%	14.2万円	5.1%	-0.9%
	3級地-2	12.5万円	12.2万円	-2.1%	13.3万円	8.6%	6.3%
母子世帯(子2人) (40代親・中学生・ 小学生)	1級地-1	21.3万円	20.0万円	-6.1%	19.5万円	-2.6%	-8.5%
	2級地-1	19.6万円	18.4万円	-6.0%	18.0万円	-2.1%	-8.0%
	3級地-2	17.2万円	16.5万円	-3.7%	16.9万円	2.3%	-1.5%
母子世帯(子2人) (40代親・高校生・ 中学生)	1級地-1	21.1万円	19.7万円	-6.4%	20.2万円	2.3%	-4.3%
	2級地-1	19.3万円	18.1万円	-6.4%	18.5万円	2.1%	-4.3%
	3級地-2	16.8万円	15.8万円	-5.6%	17.0万円	7.5%	1.5%

出所：厚生労働省社会・援護局保護課，第43回社会保障審議会生活保護基準部会（2022年4月27日）参考資料2
「第42回基準部会における委員の依頼資料」，4-5。

注：この表に示された数値には不正確なものもあるが，訂正せず元のままの数値を掲載している。

生労働省社会・援護局保護課 2022)。

年齢・世帯人員・居住地域別の較差についての検証では、基準部会報告は、消費実態と基準額の乖離を確認してはいるが、「特に年齢別較差に関しては、消費支出が世帯単位のものであって年齢別の個人の消費を直接捉えられるものではないなど、利用可能なデータ上の制約からも幅をもってみる必要がある」としている。さらに、「第2類の費用の級地間較差に関しては、必ずしも上位級地が下位級地よりも高くない状況であるため、これを機械的に反映した場合には、これまでの制度と矛盾が生じることにも留意が必要である」としている。モデル世帯としての金額をもとにして、年齢別、世帯人員別、地域別に生活扶助基準額を具体的に決めていく作業を「展開」と呼んできたが、厚労省は基準部会報告を受けて、基準部会報告が示した数値をそのまま「展開」に使うことはできないと受けとめている（厚生労働省社会・援護局保護課，2023a）。

厚労省は、基準部会報告をもとに、モデル世帯については2%程度の引き上げを行う、その際、年齢や級地ごとへの展開には、基準部会報告が示した数値を直接使うことはできないと受けとめたのである。

基準部会が検証したのは、2019年度の基準額である。2019年全国家計構造調査をもとに、その調査期間である2019年10月及び11月の2か月間の消費実態と、2019年の基準額とを対比し、検証した。検証をもとに改定されるのは2019年時点の基準額である。それをそのまま4年後の2023年に当てはめることはできない。その間、消費税増税があり、コロナ禍での特別需要や生活スタイルと消費行動の変容があった。物価上昇は、ロシアのウクライナ侵攻の影響や円安でより激しくなっている。2019年時点の基準額では、物価が上がり購買力が低下し続けているため、最低生活に必要な財とサービスを購入することはできない。

ここにどう対応するのか、基準部会報告は「消費実態等の社会経済情勢が変化していることについては、適切に配慮する必要がある。」（基準部会報告：40）と指摘はしているが、具体的な改定指標を検討してはいない。5年ごとの検証の間の年に、基準額を改定するための年次改定の指標が必要であるが、厚労省は何を指標とするかを基準部会報告に頼るわけにはいかないのである。

かくして、2019年時点のデータをもとにした検証から、夫婦子1人のモデル世帯では2%の引き上げが必要、ただし、それを展開して、人数別、年齢別、地域別に具体的な生活扶助額を決定するのは、厚労省の裁量任せということになった。それに加え、2019年以降の物価高騰を2023年の基準額にどう反映させるのかも厚労省の裁量任せとなったのである。

3) 2023年改定の実際

では、厚労省がどのように基準額を改定したのか？ 厚労省は、以下のように説明している。

検証年である令和元年以降の社会経済情勢については、コロナ禍による影響やエネルギー・食料品を中心とした物価上昇の影響の動向の見極めが困難であることから、当面2年間の臨時的・特例的な対応として、

・基準部会の検証結果に基づく令和元年当時の消費実態の水準に世帯人員一人当たり月額1,000円を加算するとともに、

- ・加算を行ってもなお現行の基準額から減額となる世帯について、現行の基準額を保障することとし、これらの見直しを令和5年10月から実施することとした。（厚生労働省社会・援護局保護課 2023a：40-41）

これによれば、改定作業として、①最初に、2019年のデータをもとにした検証結果を反映させて2019年時点の適正な生活扶助基準額を算出し直し、②次に、2019年から2022年までの間のコロナ禍による影響やエネルギー・食料品などの物価上昇を反映させるのである。

具体的にどう進めたか？ 厚労省は、①で検証結果を反映させる際に、「年齢別較差は現行の格差との差の2分の1を反映、第2類の級地間の格差を設けないこととする」という対応をとった（厚生労働省社会・援護局 2022：23）。政権与党の圧力を受けた結果ではあるが、厚労省はなぜ年齢別較差は2分の1を反映させるのか、なぜ級地間格差は設けないのか、この裁量判断の論拠を示してはいない。部会報告は、「機械的に反映させた場合には現行の基準較差から大幅な変更となることを考慮すれば、……激変緩和のための一定の政策的配慮はあり得るものと考えられる」としているが、「政策的対応については、……政策的配慮に一定の合理性が必要である」と念をおしている（部会報告：40）。今回の対応が合理的だとする根拠は示されていない。

また、②では、厚労省は物価上昇がどれだけの影響を与えているかは「見極めが困難」なので、とりあえず2023年と2024年の2年間は臨時・特例的に1人あたり1,000円を加算するという対応をとった。見極めることができないのに、なぜ1,000円としたのか、その根拠は示されていない。

あわせて、③それでも現行基準に達せず、減額となる世帯については、現行の基準額を保障することとした。政治的配慮から多くの世帯には減額を帳消しにする差額分の給付を上乗せすることになったが、差額分上乗せの客観的根拠を明らかにしているわけではない。

厚労省は、2013年には、政治的配慮から、検証した2009年ではなく前年である2008年を起点とした物価下落率を独自の特異な手法で高めに算出し、それをもとに生活扶助を引き下げた。現在の物価上昇局面においては、物価上昇の影響を「見極めが困難」として何の指標も示していない。物価上昇率を算出することなしに政治的配慮から1,000円を加算したうえ、さらに、減額を避けるための上乗せを政治的配慮として根拠を示すことなしに行った。透明性を欠く全くの裁量であり、厚労省の恣意性は2013年当時よりも強まっていると言わざるを得ない。

4) 2023年基準改定結果

こうした結果、どのような金額になったのか、世帯類型別に見てみよう。表3は、厚労省が2023年度予算（案）の概要として示したものであり、生活扶助本体の金額である⁽⁵⁾。

検証結果をもとにモデル世帯で2%引き上げるという方針だが、検証結果を反映させた金額（B）をみると、モデル世帯でも1級地1では2%に達していない。なぜこうなるのか、なぜこれでよしとすることができるのか、説明はない。

(5) 厚労省は、ここでは児童養育加算、母子加算、冬季加算を加えていない。

表3 2023年基準改定結果

世帯類型	級地	(A) 現行基準	(B) 検証結果反映後		(C) 令和5年度基準(案)	
				(A) 対比		(A) 対比
夫婦子1人世帯 (30代夫婦, 子3~5歳)	1級地1	14.7万円	14.9万円	1.2%	15.3万円	4.2%
	2級地1	13.7万円	14.1万円	3.0%	14.4万円	5.2%
	3級地2	12.8万円	13.1万円	2.5%	13.4万円	4.9%
夫婦子2人世帯 (40代夫婦, 子中学生と小学生)	1級地1	17.8万円	17.4万円	-2.5%	18.1万円	1.5%
	2級地1	16.2万円	16.5万円	1.7%	16.9万円	4.3%
	3級地2	14.1万円	15.3万円	8.3%	15.7万円	11.1%
高齢夫婦世帯 (65歳夫婦)	1級地1	12.0万円	11.9万円	-0.9%	12.1万円	0.8%
	2級地1	11.2万円	11.3万円	0.9%	11.5万円	2.7%
	3級地2	10.5万円	10.5万円	0.4%	10.7万円	2.3%
高齢単身世帯 (65歳)	1級地1	7.7万円	7.4万円	-3.4%	7.7万円	0.0%
	2級地1	7.0万円	7.1万円	2.1%	7.2万円	3.5%
	3級地2	6.5万円	6.6万円	1.8%	6.7万円	3.3%
高齢夫婦世帯 (75歳夫婦)	1級地1	11.2万円	10.7万円	-4.4%	11.2万円	0.0%
	2級地1	10.5万円	10.3万円	-2.5%	10.5万円	0.0%
	3級地2	9.9万円	9.6万円	-2.9%	9.9万円	0.0%
高齢単身世帯 (75歳)	1級地1	7.2万円	6.8万円	-5.9%	7.2万円	0.0%
	2級地1	6.5万円	6.5万円	-0.9%	6.6万円	0.6%
	3級地2	6.2万円	6.1万円	-1.1%	6.2万円	0.6%
母子世帯(子1人) (30代親, 子小学生)	1級地1	12.2万円	11.9万円	-2.2%	12.2万円	0.2%
	2級地1	11.4万円	11.4万円	-0.4%	11.6万円	1.3%
	3級地2	10.7万円	10.6万円	-0.9%	10.8万円	0.9%
母子世帯(子2人) (40代親, 子中学生と小学生)	1級地1	15.1万円	15.2万円	0.7%	15.5万円	3.1%
	2級地1	13.8万円	14.4万円	4.5%	14.7万円	6.6%
	3級地2	12.8万円	13.4万円	4.0%	13.7万円	6.3%
若年単身世帯 (50代)	1級地1	7.7万円	7.5万円	-3.3%	7.7万円	0.0%
	2級地1	7.1万円	7.1万円	0.0%	7.2万円	1.4%
	3級地2	6.7万円	6.7万円	-0.3%	6.8万円	1.2%

出所：厚生労働省社会・援護局(2022)「令和5年度予算(案)の概要【参考資料】」, 24.

注：この表に示された数値には不正確なものもあるが、訂正せず元のままの数値を掲載している。

モデル世帯を2%引き上げるという方針が、他の世帯類型の世帯の引き上げにつながってはいない。2%の引き上げになっている世帯は僅かである。子ども2人の世帯において引き上げ率の高さが目立つが、過去10年間で大幅に引き下げられてきたのがこの世帯である。他のほとんどの世帯類型では2%を超えず、半数の世帯類型では逆に減額となっている。基準部会は「より精緻に実態を捉えられるよう消費格差の算出方法を改善した」が、その結果、引き下げをもたらしたのであった。検証手法そのものの転換が必要である。

2023年度基準(C)において給付額が増えたのは、1人あたり1,000円の加算のおかげである。夫婦子1人のモデル世帯については、2%を超えて大幅に引き上げたように見える。先に示したように、この世帯類型では10年間に8%近い大幅な減額が行われている。過去の引き下げへの反動でしかない。高齢者は引き下げ圧力が大きく、1,000円の加算があっても現行基準額に及ばない世帯ばかりである。厚労省は、2013年に政治的配慮から引き下げたのとは逆に、これらの世帯のために引き下げない・据え置くという政治的配慮を行った。

結局のところ、多くの世帯は、根拠不明な1人1,000円の加算によって若干の引き上げになるか、引き下げを避けるための据え置きという政治的配慮によって現状維持となった。

こうした不透明な対応をせざるを得ないのは、年齢別などの較差の算定の再検証が必要だということである。あわせて、現状では物価上昇に対応できていない。デフレを前提にしたこれまでの引き下げ傾向から脱却し、物価上昇局面に即した改定に転換し、実質購買力を維持するための引き上げを緊急に実施する必要がある。

5) 2025年改定に向けて

厚労省は、2025年改定までには物価動向を見極め、必要な対応をとるとしている。

令和7年度以降の生活扶助基準については、今後の社会経済情勢等の動向を見極めて必要な対応を行うため、令和7年度予算の編成過程において改めて検討することとしている。（厚生労働省社会・援護局保護課 2023a：41）

厚労省は、2022年度時点では、物価上昇の影響は見極められないとして、物価上昇を反映した生活扶助引き上げ率を確定しないで行っていたが、2024年中にそれを確定するとのことである。どのように確定するかの説明はない。かつての年次改定は内閣府による政府経済見通しの民間最終消費支出の伸びを基礎において、家賃や医療費などを除いた生活費部分の伸び率を厚労省が独自に推計し、改定を行ってきた（布川 2014：35）。2013年には厚労省は実質購買力維持を掲げ、裁量で起点の年を定め、独自の方式で物価指数を算定した。これらを踏まえてどのような改定手法をとるのか、注視していかなければならない。物価指数の算出に当たっては、2013年の厚労省独自の算出手法と異なる手法をとるなら、2013年の算出手法それ自体を遡って見直さなければならない。

現行の生活扶助基準額には食料をはじめとする生活必需品の価格上昇が反映されておらず、健康で文化的な生活が保障されているとは言えない状況になっている。5年に一度の検証手法を見直すのと同時に、早急に、生活保護受給世帯が消費する財・サービスの価格上昇を反映する年次改定指標の算定手法を公の場で検討し、透明性のある指標を確定し、それをもとに基準額を引き上げ実質購買力を維持することが求められている⁽⁶⁾。

(2) コロナ禍における保護の要件緩和

コロナ禍において、厚労省は保護の要否判定の際に、保護の受給要件を満たしているかどうかの判定を弾力化し、簡素化し、保護を利用しやすくする運用指針を提起した（布川 2023：75-78）。

まず、稼働能力活用要件については、「新たに就労の場を探すことが困難」な場合には、稼働能

(6) ドイツにおいては、物価上昇に対応し、実質購買力を維持するため、通常の年次改訂指標（物価上昇率と賃金上昇率の混合指標）に加え、補足的改訂指標として直近の物価上昇率を反映できるように法改正し、法律上に改定に使う指標、計算式、元データの統計と物価上昇率算出官庁を明示している。なおここでいう物価は、生活保護受給世帯が実際に消費する生活関連の財・サービスの物価である。食料品・エネルギー価格の上昇を受けて、一般の物価上昇率よりも高い上昇率を示している。

力の活用要件を満たすと判断できるようにした。コロナ禍の行動制限という特殊事情が無くなっても、保護申請時の生活がひっ迫した状態では、経済的にも時間的にも求職活動をするのは難しく、「新たに就労の場を探すことが困難」であるのは間違いない。稼働能力活用要件を保護開始要件と位置づけ、保護申請時点で稼働能力の活用を求めることはそもそも無理なのである。

資産の活用要件についても、新たな運用方針を示していた。通勤用自動車の保有については、一定の条件があれば「処分指導を行わない」というこれまでの姿勢ではなく、今後増収が見込まれるならば「保有を認める」と、一步踏み出した方針を示した。

また、保護の受給要件でないにもかかわらず、現場で要件かのように扱われてきた「扶養調査」についても、運用の変更を示した。すなわち、これまでは、「扶養義務履行が期待できない」場合は、「扶養紹介を行わないこととして差し支えない」としてきたのを、「扶養義務の履行が期待できる」と判断されたものに対してのみ扶養調査を限定して行うことを原則とするとしたのである。扶養義務の履行が期待できない者を明確にし、それ以外の扶養義務者に扶養調査をするのではなく、扶養義務の履行が可能な者に限って扶養調査をするという運用方針である。

これらの到達点を活かし、制度運用の改善につなげることが検討されてしかるべきである。しかし、生活保護制度見直しの議論にはこれらが引き継がれていない。生活保護制度の見直しについては、社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会が審議し、2023年12月に最終報告書が提出された（社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会 2023）。そこで提起されたのは、被保護者の援助に関する計画作成・支援等を調整する会議体の設置、保護受給中の子育て世帯全体への支援、高卒就職者への支援、居住支援の改善、保護施設等における個別支援計画の策定、無料低額宿泊所への罰則創設、医療扶助等に関する都道府県の関与、困窮制度と保護制度との連携などである。

子育て世帯に対するアウトリーチによる相談・助言事業の実施、就労自立給付金の対象の拡大など改善につながるものもあるが、個別の改善にとどまる。たとえば居住支援では、そもそも家賃負担ができないことに対する金銭給付や、居宅での日常生活の支援を権利として保障することなしには、居宅での生活を可能にすることは難しいが、これらを具体化する方向は示されていない。

本稿は、扶養調査・扶養義務に関わる問題を検討する。現場の運用において、保護申請時に扶養義務者の存否と扶養能力の調査を広範に行うという運用が一向に改まっていない。こうした運用をやめて、扶養請求権を具体化する支援と費用請求を実際に行う運用に転換すべきである。

(3) 扶養請求権・扶養義務に関わる見直し

1) 保護開始前の扶養調査の廃止

保護開始にあたって、福祉事務所が、扶養義務者に対し扶養能力及び扶養の意思を調査する必要性と根拠はない。

扶養義務者が扶養義務を果たしているかどうかは、保護の要件ではない。申請時点で扶養義務者から養育費や仕送りの送金があれば、その金額を保護申請中の要保護者から確認し、収入と認定すれば良いだけである。保護開始を決定するにあたり、福祉事務所が扶養義務者に対し、扶養可能性

や扶養の意思を調査し、扶養照会する必要はない。

厚労省によれば、扶養義務者による扶養の実施が保護の開始要件となる場合がある。それは、保護申請中の要保護者が扶養義務者からの扶養の受け入れを拒否している場合である⁽⁷⁾。ここではこの解釈の当否は問わない。いずれにしても、これは保護申請者側の意思の問題である。扶養義務者の扶養能力と扶養の意思はすでに明らかであり、今さら扶養義務者の扶養可能性や意思に関する調査をする必要はない。

生活保護法上、調査は要保護者に対して行うものである（法第28条1項）。扶養義務者に対する調査や直接紹介は生活保護法上に規定されていない。

扶養義務者に福祉事務所が直接関わるのは、支弁した保護費用を扶養義務者から徴収する可能性があるからである（法第77条）。支弁された費用の徴収だから、そのための諸手続きのため福祉事務所が扶養義務者とコンタクトをとるのは、保護が開始され、給付が行われた後のことである⁽⁸⁾。

2013年法改正により、扶養義務を履行していない扶養義務者には費用徴収が課せられる可能性がある⁽⁹⁾ので、あらかじめ保護開始前に通知することになった（法第24条8項）。保護開始前ではあるが、これは扶養義務者の扶養能力や扶養意思を確認する調査ではなく、被扶養義務者から保護申請があったことの通知である。保護開始前に行うのは、あくまで通知であり、扶養義務者の扶養可能性や意思の調査ではない。なお、保護申請者の保護受給を抑制する効果を持つこの通知は、極めて限定的な場合に限って行うこととなっている。

2013年の法改正では、扶養義務者等に対し報告を求めることができる⁽⁹⁾とした（法第28条2項）。これは報告の求めであり、これまで行われてきた扶養義務者への調査や照会ではない。なお、この報告の求めも、極めて限定的な場合に限って行うこととなっている。

これらのことから、保護開始前に、扶養義務者に対して扶養可能性を調査したり、扶養の意思を確認する必要はないし、そもそも法的根拠は存在しないのである。にもかかわらずこうした実務を継続することは、保護申請中の要保護者とその扶養義務者双方の尊厳を傷つけ、人権を侵害する以外の何物でもない。福祉事務所は保護開始前の扶養調査や扶養照会の作業をやめて、以下で検討する二つの課題、すなわち、扶養請求権の具体化の支援と、扶養義務者からの費用徴収に取り組むべきである⁽⁹⁾。それによって、根拠なしに保護開始前に行われてきた現在の扶養調査は、①保護申請時に生活保持義務者に行う通知、②保護開始後に、扶養請求権具体化を支援するために行う、要保護者本人合意の上での扶養義務者からの情報収集と、③保護開始後に、費用徴収のために行う、

(7) 「例えば、扶養義務者が月々の金銭援助を申し出ている場合など、扶養義務者に扶養能力があり、かつ扶養をする意思があることが明らかである場合においては、扶養義務者の扶養は、要保護者本人の扶養請求権の行使（努力）によって、資産（金銭）となり得ることになる。したがって、このような場合には、扶養請求権の行使は保護の要件として位置づけられることになる。」（『生活保護手帳 別冊問答集』、141-142）。「なお要保護者本人が扶養を受けることを拒むようであれば、法第4条第1項の要件を欠くものとして保護申請を却下すべきである。（『同上書』、152）。ここではこの解釈の当否は問わない。

(8) 徴収対象となる扶養義務者はとりわけ限定されている。扶養義務者が費用支払いを拒否した場合、福祉事務所は家庭裁判所に調停を求めるという手順になる。後述するようにこれは実際には行われていない。

(9) 社会福祉法第15条（組織）は、「現業を行う所員は、……本人の資産、環境等を調査し、保護その他の措置の必要の有無及びその種類を判断し、本人に対し生活指導を行う等の事務をつかさどる。」と定めている。受給者本人に対する資産及び所得の調査に限定した表現に修正し、誤解が生じないようにすべきである。

生活保持義務者への報告の求めの三つに整理されていくことになる。

2) 扶養請求権の具体化と費用徴収

取り組むべき課題の第1は、要保護者の扶養請求権をどう具体化するかであり、課題の第2は、扶養義務者の扶養義務をどのように履行させるかである。両者は裏腹の問題であるが、同じではない。一方は、扶養請求権者の権利保障の問題であり、他方は、福祉事務所による費用徴収の問題である。これを区別して論じなければならない。

その際、生活保護制度では、民法の解釈上通説とされている「生活保持義務」と「生活扶助義務」の概念を採用しており⁽¹⁰⁾、「生活保持義務」と「生活扶助義務」の義務の強さの違いを明確に運用に反映させてきたことを踏まえなければならない。義務の強さの違いで対応を区分しなければならないのである。

また、これらの義務の対象外の人には扶養を求めることはできないこともあらかじめ確認しておく。

第1の課題：要保護者の扶養請求権を具体化するという課題

①強い請求権、すなわち、生活保持義務者に対する要保護者の扶養請求権の具体化

要保護者（妻もしくは夫、未成熟の子）が、生活保持義務関係にある扶養義務者（夫もしくは妻、親）に対して持つ強い扶養請求権を具体化するには、要保護者が扶養義務を履行していない扶養義務者と協議し、さらに家庭裁判所へ扶養請求の調停申立をしなければならない。本人だけでこれを行うのは難しく、福祉事務所がそれを支援する必要がある。DVなどのため、要保護者が扶養義務者とコンタクトをとることが望ましくなく、扶養請求を求めるのが困難な場合もある。専門的知識と経験をもとにした支援システムを制度化し、扶養請求権の具体化を慎重に支援する必要がある。こうした支援はこれまで生活保護制度内で行われておらず、扶養請求権者（とりわけ、未成熟の子）が扶養請求権を行使できないできた。

近年、養育費不払い問題については、生活保護の外で検討が進み、明石市などでモデルとなる事業が取り組まれてきた。法務省は2020年に養育費不払い解消に向けた検討会議を合計12回にわたって開催した（法務省養育費不払い解消に向けた検討会議2020）。そこでは、養育費請求権を対象とした新たな法整備を行い、養育費請求権の権利者に代わって、国等の公的機関が権利者の養育費請求権を行使し、支払義務者から未払いの養育費を回収し、請求権者に交付するという強制徴収制度が検討されている。公的機関が養育費の一定部分を立て替えて請求権者に支払い、その後支払義務者から立替分を回収するという立替払い制度について、いくつかのパターンが検討されてき

(10) 生活保持義務は、夫婦間及び親の未成熟の子に対する義務であり、扶養義務者自身は自分の生活水準を最低生活を保てる限りまで落としてでも、自分と同じ水準の生活を被扶養者に保障する義務である。生活扶助義務は、兄弟間の義務、成熟した子に対する親の義務、また、親に対する成熟した子の義務であり、余裕のある範囲で自分の生活が損なわれない限りで行えばよい義務である。

た⁽¹¹⁾。公的機関が権利者の養育費請求権を行使するというのは、第2の問題である費用徴収と重なる。

本人が養育費請求権を行使することを支援する方策として、法制審議会の審議を受け、養育費の取り決めをせずに離婚した場合でも、子どもの最低限の生活維持のため、一定額の養育費を請求できる「法定養育費制度」の法案が提出されている。

こうした動向に生活保護制度が対応できるように、もしくは生活保護制度としてより積極的に先取り実施ができるように検討を進め、ひとり親世帯の子どもが養育費請求権を行使するための支援を強化すべきである。

なお、養育費が支払われても、子どもの最低限の生活を維持するのに不十分な金額だったり、支払いが不安定となる場合が多くなるだろう。所得が少なく、養育費が支払えないという場合も当然生じる。公的機関が一定額を立替払いするという形で、私的扶養の枠を越えて子どもの養育費請求権を具体化することがどうしても必要になる。

夫婦間の扶養請求権については、当事者間での円満な解決を支援するが、それがかなわない場合は、扶養請求権者が家庭裁判所に調停又は審判の申し立てを行う支援をすることになっている。ただし、支援の内容としては、「要保護者にその申し立てを行わせることが適当でない」と判断されるときは、社会福祉主事が要保護者の委任を受けて申し立ての代行を行ってもよい」（『生活保護手帳別冊問答集』、268）として、代行をあげているが、それ以上具体的な支援の在り方が示されていない。法律専門家による支援など、支援メニューを増やし、支援体制を作り上げなければならない。

②弱い請求権、生活扶助義務者に対する要保護者の扶養請求権の扱い

高齢になった親が、成人した子に対して持つ扶養請求権を典型事例とするものであり、可能性があればできる範囲でという弱い請求権である。それに反し、厚労省は、高齢受給者に請求権を具体化することを強く求め、成人した子が十分な扶養をしない場合は「保護の不適正受給」だと受給者及び扶養義務者を批判してきた。

生活扶助義務関係においては、生活保護受給者に経済的な扶養請求権を具体化するよう求めるのではなく、受給者の意思を尊重し、可能な範囲で、受給者が扶養義務者との関係性を再構築したり、精神的つながりを回復する支援をすべきである。そのうえで、扶養義務者の自発性をもとに、可能な範囲で仕送りするようにしていくことになる。

③請求権の保留・放棄を認める

扶養を請求することは、また提供された扶養を受け入れることは、関係性の中で行われるのであり、扶養請求権を持つ要保護者がそれを望まない場合もある。無理に要保護者を指導指示すれば、要保護者に過酷や危険をもたらす場合もある。要保護者が、扶養義務者に扶養を請求しないこと、

(11) ①債務名義ある養育費請求権の不払いがあった場合に、行政機関が、一定の資力要件の下、一定期間のみ、定額の立替金を支払い、事後に求償する形、②強制執行が不奏功の場合に限って、行政機関が、①と同様に立て替えて支払い、事後に求償する形などが論じられている。

扶養義務者から提供される扶養を受け入れないことを認めるべきである。

④収入認定の緩和

扶養請求権を具体化して扶養が履行されても、収入と認定され、扶養請求権者の生活の向上につながらない。福祉事務所の支出費用を減らすだけの意味しか持たない。保護受給者の扶養請求権の具体化という形をとりながら、費用徴収を行っているというのが実際なのである。保護受給者にとっても、扶養義務者にとっても、インセンティブにならない。学習塾代に限定せず扶養料・養育費として受け取った金額の相当部分は収入と認定せず、生活の向上に役立てたり、将来のために積み立てたりできるようにすべきである。養育費立替払いが制度化された場合には、立替払いで受け取った養育費についても、収入認定を同様に緩和すべきである。

第2の課題：扶養義務者に対し、扶養義務の履行を具体化させる課題

生活保護法第77条は、扶養義務を果たさない扶養義務者から、支給した保護費の全額もしくは一部を徴収することができるとしている。しかし、実際には徴収されていない。総務省行政評価局(2014)によれば、徴収件数は2010年度から2014年度の間で、全国551件のみ、その過半は大阪市による死亡した生活保護受給者の葬祭扶助費の徴収であった。福祉事務所は扶養義務者との協議が整わない場合は家庭裁判所に調停を申し立てるとしているが、それも行われてこなかった。申立件数は、生活保護法成立の1952年から2014年までで、全国で10件ほどという実態である。ここでの手詰まりと、保護の入り口での扶養調査の広範な実施とが、強いコントラストを示している。

扶養義務者からの費用徴収は、「扶養義務を履行することが可能と認められた扶養義務者（主に重点的扶養能力調査対象者）と実施機関との間で、まずは負担額について協議が行われ、協議が調った場合には、保護費を支弁した都道府県または市町村の長により当該額について費用徴収決定がなされる。他方で、負担額について協議が調わないとき、または協議をすることができないときは、実施機関の申立により家裁が扶養義務者の負担すべき額を決定し（法77条2項）、その額について徴収決定がなされる。」（嵩2019：53）という手順が必要となる。さらに、扶養義務者が決定した金額を支払わない場合には、それを回収しなければならないが、「決定後の回収における手続的負担が、滞納処分等による自力執行権をもつ租税のように軽減されていない。」（嵩2019：54）という問題がある。こうした複雑さ及び制度上の不備から、費用徴収の決定自体が抑制されている（嵩2019：54）。

厚労省は、2013年の生活保護法改正で費用徴収の可能性のある扶養義務者に保護開始決定をしようとする時点で、通知をする（法第24条8項）、扶養義務者に報告を求めることができる（第28条2項）との規定を新設した。しかし、通知し、報告を求めた後に実際にどのように費用徴収していくのかは、全く検討されていない。

①生活保持義務なのに、扶養義務を履行していない問題への対応

先に述べたように、法務省において、養育費請求権の権利者に代わって、国等の公的機関が権利

者の養育費請求権を行使し、支払義務者から未払いの養育費を回収し、請求権者に交付するという強制徴収制度が検討されてきた。また、「法定養育費制度」が具体化すれば、養育費の支払いが滞った場合は他の債権者に優先して財産を差し押さえ、未払いの解消につなげることになる（『朝日新聞』2024年1月28日）。これらによって、生活保護の外の制度で、福祉事務所に代わって生活保持義務を履行させ、費用徴収することが可能になる。こうした動向に福祉事務所が対応できるようにしなければならない。

夫婦間の扶養履行に関しては、福祉事務所が扶養請求権者である要保護者に代わって扶養請求権を行使し、家庭裁判所に調停を申し立て、保護費の全額もしくは一部を生活保持義務者から徴収することになる。

これまで扶養義務者からの費用徴収が行われていない従来の法的仕組みについては、「あえて行政に自力執行権を付与しないという立法者意思の表れともいえる」（髙 2019：54）と評価されてきた。生活保持義務関係にある扶養義務者に対して必要な徴収プロセスがたどれるように制度改正を行い、費用徴収の専門体制をシステム化すべきである。

②生活扶助義務なのに、扶養義務の履行を強く求められる問題への対応

老親や兄弟姉妹などに対する扶養義務は弱い義務の生活扶助義務なのに、福祉事務所が扶養義務の履行を強く求めている状況を変える必要がある。

生活扶助義務者への扶養義務の履行は原則として求めない。自発性に任せる。生活扶助義務者からの費用徴収は行わない。ただし、過去に当該要保護者から扶養を受けるなど特別な事情があり、かつよほどの収入及び資産がある場合は例外とする。この場合は、福祉事務所に扶養請求権を移し、福祉事務所が扶養請求権を行使し、生活扶助義務者から支給された保護費の一部を回収する。

3) 扶養義務に関するまとめ

保護申請時の扶養調査・扶養照会が問題として表出し続けるのは、扶養義務者が扶養義務を履行していない場合の対応が、制度上及び運用上、整理されていないからである。扶養請求権者が扶養義務の履行を求めるのを支援するという課題と、福祉事務所が扶養義務者から費用を徴収するという課題とが区別されていない。そのうえで、扶養請求権の具体化を支援するシステムと、生活保持義務関係にある扶養義務者から費用を徴収するというシステムが作られていない。これに対応できていないから、入り口での広範な扶養調査が必要視されるという事態が続いているのである。

生活保持義務関係の場合は、受給者の扶養請求権を具体化するという課題を主課題として支援する体制を構築し、裏面では、扶養義務を果たしていない生活保持関係にある扶養義務者から費用を徴収するという実務をシステム化することが求められている。養育費徴収・立替払い制度創設の動きをきっかけに、私的扶養の枠を越えて新たな検討をしていかなければならない。

おわりに

生活保護の手前で支援するならば、生活保護水準以下ではなく、生活保護水準を超えるものでな

なければならない。生活保護水準以下の場合には、生活保護を適用する。こうした原則を明確にして、生活困窮者自立支援事業を見直さなければならない。その前提として、低所得基準として使われている「住民税非課税基準」を見直し、生活扶助だけでなく住宅扶助もあわせて勘案した金額に変更すべきである。最低生活費以下の所得の人に課税している現状を変えなければならない。

大きな課題となるのは、生活困窮支援の窓口に来た要保護状態の人、要保護状態に陥る危険のある人を、生活保護受給につなぐ支援を制度化することである。この点については、本特集の仲野論文及び渡辺論文が論じている。

本稿は、デフレ下の実質賃金低下と個人消費減少局面から、インフレ下の実質賃金停滞・個人消費抑制・食料品等生活関連物価高騰局面への転換に即した基準額改定指標の必要性を指摘した。生活保護の入り口で問題となっている扶養調査を、利用者サイドから扶養請求権の実現の課題と福祉事務所サイドからの費用徴収の問題に分けて整理することで解体することは提起したが、生活保護の基本的性格の転換までは論じることができなかった。尊厳を損なう運用をやめる、自発性・自己決定権を尊重する制度であることを徹底するという方向での制度見直しについて、ドイツにおける信頼ベースへの制度転換との比較で、今後検討を進めたい。

(ふかわ・ひさし 法政大学現代福祉学部教授)

【参考文献】

- 厚生労働省社会・援護局(2022)「令和5年度予算(案)の概要【参考資料】」(2022年12月)
- 厚生労働省社会・援護局保護課(2022)第43回社会保障審議会生活保護基準部会(2022年4月27日)参考資料2「第42回基準部会における委員の依頼資料」
- (2023a)「令和4年度社会・援護局関係主管課長会議資料」[資料2](2023年3月)
- (2023b)『生活保護手帳 別冊問答集』中央法規
- (2024)「令和5年度社会・援護局関係主管課長会議資料」[資料4](2024年3月)
- 冷水登紀代(2014)「扶養法と生活保護法の現状と課題」古橋エツ子・床谷文雄・新田秀樹編『本澤巳代子先生還暦記念 家族法と社会保障法の交錯』信山社, 63-182.
- 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会(2023)「生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度の見直しに関する最終報告書」(2023年12月27日)
- 社会保障審議会生活保護基準部会(2022)「社会保障審議会生活保護基準部会報告書」(2022年12月9日)
- 総務省行政評価局(2014)「生活保護に関する実態調査結果報告書」(2014年8月)
- 嵩さやか(2015)「補足性原則の諸相——資産の活用と扶養義務」『季刊社会保障研究』50巻4号, 401-411.
- (2019)「子の親に対する扶養義務と社会保障——生活保護を中心に」『社会保障研究』4巻1号, 48-61.
- (2023)「生活保護における国家による家族への介入の構造と課題——生活保護法77条を素材に」『社会保障法』39号, 法律文化社, 37-51.
- 布川日佐史(2014)「日本における扶助基準設定の新たな展開」山田篤裕・布川日佐史・『貧困研究』編集委員会編『最低生活保障と社会扶助基準』明石書店, 33-42.
- (2015)「生活保護法改正と生活困窮者自立支援法」『日本労働年鑑』旬報社, 85集, 74-107.
- (2023)「コロナ禍における生活困窮者支援制度と生活保護」『日本労働年鑑』旬報社, 93集, 42-82.
- 法務省養育費不払い解消に向けた検討会議(2020)「養育費不払い解消に向けた検討会議・取りまとめ(～子ども達の成長と未来を守る新たな養育費制度に向けて～)」(2020年12月24日)