

生活保護職場・政策提言 2019

「健康で文化的な最低限度の生活」を保障することができる職場に（案）

はじめに

1 生活保護制度の意義「あらためて考える制度の基本」

- 1-1 生活保護は最後のセーフティーネット 生存権を保障する社会保障制度の根幹
- 1-2 生活保護は国が責任を負う制度 都道府県や市区町村は法に基づきその処理を受託
- 1-3 生活保護制度は「社会保障のものさし」 この国のナショナルミニマムのひとつ

2 生活保護制度は、どのように改悪されてきたのか

- 2-1 生活保護制度を含む労働者をめぐる制度の変遷 国はいかに責任放棄を進めたか
- 2-2 「社会保障制度改革」の先駆けとされた生活保護制度
- 2-3 矛盾だらけの生活扶助基準引き下げとその影響
- 2-4 生活保護法 2018 年一部改正は、違法徴収を合法化するなど生存権の著しい侵害
- 2-5 生活保護法 2013 年一部改正の問題も放置されたまま
- 2-6 生活困窮者自立支援法一部改正でも解消されない就労自立の視点と地域間格差

3 生活保護制度の充実と生活保護職場の充実を求める提言と運動課題

提言 1 健康で文化的な生活を保障する制度・施策を求める

提言 2 生活保護制度を活かして、人間らしい生活を保障する運用を求める

提言 3 相談や援助を充実させるための体制の充実を求める

- 3-1 法「改正」や制度「改正」の理解を深めるために
- 3-2 生活保護利用者増に見合った職場体制の構築のために
- 3-3 生活保護利用者との共闘や、雇用・社会保障の充実のために

おわりに -自治労連の役割と決意-

はじめに

自治労連は 2007 年 8 月に「住民の『生きること』を保障する仕事と職場をめざして」との生活保護の職場政策提言をまとめ、2008 年と 2009 年に全国交流集会を開催するなど、生活保護制度と職場の課題について議論と運動を進めてきました、また 2014 年にも生活保護利用者の増大・生活保護費の削減という事態等を受け、その内容を「『人間らしく生きること』を保障できる職場づくりのための生活保護政策提言」として更新しました。

今回、2017 年のいわゆる「小田原市ジャンパー事件」や、2018 年 10 月からのさらなる生活保護費の引き下げ（基準改定、加算の削減等）を受け、地域から憲法をいかし、住民生活を守るという自治労連の特別任務、「こんな地域と職場をつくりたい」という理念に基づき、あらためて自治労連としての提言を作成しました。

私たち自治労連組合員・自治体労働者は、どこの職場に配属されても（例えば道路管理や住宅、防災や観光、戸籍や保険年金、税金や教育、障害や介護など）、またどの職位になったとしても、常に地域住民の利益を考えて日々業務に励んでいます。その中でも福祉、特に生活保護を業務とする職場は、最後のセーフティーネットを文字通り体現する職場です。

2017 年の「小田原市ジャンパー事件」は、生活保護職場や利用者・関係者、関係各所に大きな衝撃を与えました。小田原市には労働組合がなく、そのことが職場の仲間の苦しさや思いを共有し、建設的な議論をすすめる場を持ちえなかったことにつながってしまったのは、大変残念なことです。

しかし、小田原市と関係者の努力で、「生活保護行政のあり方検討会」が 2017 年 4 月 6 日に素晴らしい報告書をまとめ、今その方向に沿った改善が劇的に進みはじめています。

また、生活保護職場で働く新人ケースワーカーを主人公にした柏木ハルコ氏の漫画コミック「健康で文化的な最低限度の生活」が 2018 年 7 月～9 月に吉岡里穂さん主演でテレビドラマ化されると、現場の入念な取材の積み重ねや、全国公的扶助研究会とも連携しながら作成された原作であることもあり、生活保護の仕組みと合わせ、ケースワーカーの仕事の難しさややりがい幅広い世代に知らしめることにつながりました。この作品は、その後、生活保護制度やケースワーカーの役割に関わる反響を呼び起こし「2018 年貧困ジャーナリズム大賞」の特別賞にも選ばれ、憲法 25 条の条文を広めることにも寄与しました。

その一方、生活保護制度をめぐる状況はこの 24 年で激変し、生活保護職場はますます困難な状況に追い込まれています。

生活保護利用者は 1995 年を底に増加へ転じ、以降急増しました。2008 年のいわゆるリーマンショック以降その勢いはさらに増し、2015 年に過去最高を記録してから若干の減少傾向にあるものの、現在も高水準を維持しています（2018 年 9 月時点で約 209 万 5 千人、163 万 6 千世帯）。

生活保護利用者の急増は、景気の悪化だけでなく、派遣労働者法改悪による非正規労働者の増加や不安定雇用の拡大、雇用保険の改悪、年金削減、医療費や介護保険の負担増など社会保障制度改

悪、さらには貧困な住宅政策などによって、セーフティーネットが崩壊していることが原因であり、貧困を拡大している政治に責任があります。その中で、最後のセーフティーネットとしての生活保護制度が機能し、国民の生存権を保障する役割を、それなりに果たしているということになります。

本来であれば、利用世帯数の増加に応じて担当職員が増員されるべきですが、実際には世帯数の増加にケースワーカーや査察指導員、経理事務等の増員が間に合わず、深刻な人員不足状態が続いています。自治労連が 2009 年に行った調査では、社会福祉法上の標準数は市部で 1 現業員（ケースワーカー）あたり 80 世帯であるにもかかわらず、中核市、政令市の約 9 割がこの標準数を上回り、約 2 割が 110 世帯を上回る状況でした。また、人員不足だけでなく、対応力の低下も構造的に生じています。そもそもケースワーカーや査察指導員は、生活保護法のみならず他の法律や制度を熟知し、経験を蓄積して援助することが求められる業務です。

ところが、生活保護職場への異動希望者が少ないこともあって、新規採用者を配属したり、短期間での他の職場へ異動するためノウハウが蓄積されず、十分法制度が理解されていない状況も見受けられます。前述の自治労連の調査でも、経験年数が 3 年以下のケースワーカーが職場の 3 分の 2 を占め、5 年以上の職員は 1 割しかいません。これでは、現場での対応力を継続することも困難で、利用者に寄り添うこともできないばかりか、事務仕事や不正摘発に追われるなどまったく余裕のない職場になっていて、ケースワーカーの心身の疲れ、病気休職も問題となっています。

さらに、自治体の職員定数抑制・削減方針により正規職員を増員せず、任期付き職員や嘱託のケースワーカー、派遣・アルバイトを導入する自治体も増えています。人件費に国庫補助のある就労支援員や資産調査員などの嘱託職員（非常勤職員）や、適正実施を背景にした警察 OB が配置されるなど、生活保護業務が細分化されてきたことも、対応力低下につながっているといえるでしょう。

こうした状況の中で、この提言は、2014 年の提言をさらに深めるとともに、この間に進められた生活保護基準の引き下げや生活保護法の改悪等に対して、自治労連としてどのように考え行動すべきなのかを整理したものです。この提言をもとに、職場で議論を深め、分会・支部・単組・地方組織での運動に活かしていただけたら幸いです。

1 生活保護制度の意義「あらためて考える制度の基本」

1-1 生活保護は最後のセーフティーネット 生存権を保障する社会保障制度の根幹

生活保護を受けることは憲法で保障された権利です。憲法第 25 条には「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」とあります。

生活保護法は、法の目的を「憲法第 25 条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長すること」と定めています。すなわち、生活に困窮した国民がいた場合、その保護は国が直接の責任において実施することとしたのです。また、単に生活困窮者の最低限度の生

生活を保障するだけではなく、将来における自立（経済的自立のみならず、社会的自立・日常生活自立を含む）の助長を図ることも目的としています。生活保護を受けることは恥ずかしいことでも、隠さなければいけないことでもなく、「権利の行使として生活保護制度を利用できる」ということであり、必要な人に利用してもらうべき制度ということです。

援助を必要とする人の視点にたって一緒に考え、制度を利用してもらい、必要な保護を行い、まずは生活を安定させて、将来におけるその人なりの自立をめざしてもらう趣旨です。私たち自治体職員は支援者として、そのことを常に念頭に置く必要があります。

1-2 生活保護は国が責任を負う制度 都道府県や市区町村は法に基づきその処理を受託

生活保護法の目的にあるように、この制度は国が直接実施するものですが、実際の事務は生活保護法第 19 条で「都道府県知事、市長及び社会福祉法に基づく福祉事務所を管理する町村長は、保護の実施機関として、（中略）保護を行わなければならない」と定めています。日本国民であれば、同じ条件で生活保護を受けることができるのが原則ですが、地方によって差がない訳ではありません。もともとは「機関委任事務」として法令に基づき国から委任され、「国の機関」として処理する事務という位置付けでした。しかし 1999 年の地方分権一括法により、地方自治体の事務となる「法定受託事務」に変わりました。法定受託事務とは、法令により都道府県、市町村または特別区が処理することとされる事務のうち、国または都道府県が本来果たすべき役割に係るものであって、国または都道府県においてその適正な処理を特に確保する必要がある事務となっています。

機関委任事務も法定受託事務も文字面ではあまり変わらないようですが、「受託」といっても地方の事務であることに変わりありません。市町村等は、処理基準として厚生労働省が示している「実施要領」に則って生活保護制度を実施しており、個別の事例について厚生労働省は一切判断を行いません。またケースワーカーの配置基準も、地方分権一括法以降法定数から標準数に変えられてしまったことで、実施機関によっては 1 人のケースワーカーが 150 世帯以上を担当する状況も生じているなど、負担は増えるばかりです（市部では被保護世帯 80 世帯に 1 人、町村部では 65 世帯に 1 人という配置基準は変わっていません）。国や都道府県の監査では、ケースワーカーの配置が標準数に満たない場合、不足人数を指摘して増員するよう指導がされますが、他の指導事項に比べて市町村の反応は鈍く、あからさまに無視する自治体もあります。指摘する側の国や都道府県も地方分権を理由に、増員の確認は求めません。また、非常勤の就労支援専門員や資産調査専門員を配置していることを理由に、90 世帯に 1 人などと独自の基準を設定する自治体もあります。対人援助業務である以上、利用者にとって自分の担当が多忙で十分な相談もできないというのは、権利侵害だと考えるべきでしょう。

1-3 生活保護制度は「社会保障のものさし」 この国のナショナルミニマムのひとつ

健康で文化的な最低限度の生活の保障という生活保護基準は、単に利用者の生活水準を決めるだけではなく、これから利用する人にも影響します。つまり基準が下がれば利用できる人が減るとい

うことです。さらに重要なのは、生活保護基準はこの国のナショナルミニマム＝国が保障すべき社会保障の水準となっていることです。欧州では貧困線として法律に明示する国もありますが、日本では水準均衡方式の最低生活費算定が行われ、大臣告示で定められます。経済情勢や医療や介護・科学技術の進歩等により、国民の所得・生活水準が向上すると、その水準も上がってきました。その時代の社会運動の他、朝日訴訟など利用者の最低生活保障を求める闘いで実現し、勝ち取ってきた国民的権利水準も多くあります。また、実施要領も裁判例に合わせて見直されていきます。

生活保護基準の引き下げは、直接的に国民の権利を狭めることにはなりますが、そればかりではありません。生活保護基準は、年金や最低賃金・人事院勧告等とも連動する仕組みとなっており、また就学援助など、生活保護基準が影響を及ぼす制度が 47 もあり、利用者だけの問題ではないのは明らかです。

2 生活保護制度は、どのように改悪されてきたのか

2-1 生活保護制度を含む労働者をめぐる制度の変遷 国はいかに責任放棄を進めたか

1981 年	123 号通知「生活保護の適正実施の推進について」発出
1989 年	生活保護費の国庫負担率が 5 分の 4 から 4 分の 3 に削減（85～88 年は 10 分の 7）
2000 年	地方一括分権法により機関委任事務から法定受託事務に
2001 年	雇用保険改悪、退職理由によって給付日数に差
2003 年	保護基準▲0.9%の引き下げ
2004 年	保護基準▲0.2%の引き下げ、老齢加算の段階的削減
2005 年	三位一体改革で国庫負担率 4 分の 3 から 3 分の 2 への削減提案、地方反発で撤回
2006 年	段階的に削減されていた老齢加算が廃止、生存権裁判に
2007 年	雇用保険再改悪、国庫負担削減のため短時間被保険者制度の廃止など
2009 年	4 月に母子加算が全廃されるが政権交代により 12 月に復活
2011 年	社会保障審議会に生活保護基準部会設置
2012 年	社会保障制度改革推進法施行
2013 年	保護基準 3 年かけ平均▲6.5%・最大▲10.0%、期末一次扶助も引き下げ 生活保護法一部「改正」（申請時書類提出義務化など）・生活困窮者自立支援法成立
2014 年	生活保護法一部「改正」（就労自立給付金の創設、福祉事務所の調査権限強化など）
2015 年	住宅扶助引き下げ・冬季加算廃止
2017 年	小田原市ジャンパー事件発覚
2018 年	保護基準 3 年かけて平均▲1.6%・最大▲5.0%、母子加算・児童養育加算も引き下げ 猛暑の影響で、一定の条件を満たす場合にクーラー購入費支給を認める通知発出 生活保護法一部改正（原則後発医薬品使用、保護費から返還金の天引きが可能に） 生活困窮者自立支援法一部改正（生活困窮者の定義改訂、包括的支援体制の構築など）

生活扶助費推移	2004 年	2012 年	2015 年	2020 年	低減金額（割合）
母子世帯 (40 代母・小中学生)		212,720 円	199,840 円	190,490 円	22,230 円 (10.5%)
高齢単身世帯 (75 歳)	93,850 円	75,770 円	74,630 円	70,900 円	22,950 円 (24.5%)

「いのちのとりで裁判全国アクション」しらべ

2-2 「社会保障制度改革」の先駆けとされた生活保護制度

2012 年に成立した「社会保障制度改革推進法」は、社会保障を自己責任とし、医療、介護、年金などの改悪を推進するものであり、生活保護制度の見直しはその附則で触れています。この法により日本の社会保障は「自助を基本としつつ、自助の共同化としての共助（＝社会保険制度）が自助を支え、自助・共助で対応できない場合に公的扶助等の公助が補完する仕組み」が基本と位置付けられましたが、これは憲法 25 条を空洞化するものであり、「立法による改憲」と言えるものです。この法に基づき、生活保護基準の引き下げ、生活保護法一部改正、生活困窮者自立支援法の制定と、矢継ぎ早に制度の見直しが行われました。しかし、基準見直しも生活困窮者支援のあり方も、改革法成立前から議論されていたものです。この法の附則に盛り込んでまで生活保護制度の改悪を急いだのは、他の社会保障制度改悪に先行させることで、その批判を緩めようという狙いにほかありません。他制度の改悪を経て、さらに生活保護制度が改悪される負の連鎖も生じています。

最後のセーフティーネットである生活保護制度への締め付けは、国民の生存権を脅かすものであり、社会保障の自己責任化による切り捨ては、国民生活全体の危機です。こうした国の動きに対して、住民の福祉の増進を図ることを基本的な役割とする地方自治体のあり方が、あらためて問われている課題でもあります。

2-3 矛盾だらけの生活扶助基準引き下げとその影響

2013 年から段階的に実施されたで生活保護基準の引き下げは、その検証方法に問題があったと指摘されています。生活保護基準は「平均的一般世帯の消費支出、下位 40%の低所得世帯の消費支出、被保護世帯の消費支出の 3 つの間差の均衡＝水準均衡方式」で決められてきましたが、2013 年検証から下位 10%の所得層（第 1・十分位層）の消費実態と比較されるようになりました。日本の生活保護制度の捕捉率（生活保護が必要な所得水準にある世帯のうち、実際に利用している割合）は 2 割程度と言われており、生活保護基準以下の所得水準で暮らす人が多いにもかかわらず、下位 10%の低所得者層の消費水準と比較すれば、生活保護基準が高くなるのも当然です。それを根拠に基準を引き下げてしまうと、さらに国民生活全体の消費にマイナスの影響が生じて、負のスパイラル現象が起こってしまいます。

2013 年検証時に比較対象とした 2008 年の消費水準は、石油の高騰等で物価が突出して上がった年で、対象としてきわめて不適切であるにも関わらず、基準部会の検証で 90 億円を引き下げたうえに、基準部会では議論していないデフレの影響分としてさらに 580 億円も引き下げています。

基準部会で検証した下位 10%の消費実態も当然デフレの影響を受けているので、580 億円の削減はデフレ分を二重に計上したことになります。また 2018 年検証では、消費者物価が上昇しているにも関わらず考慮しないなど、はじめに削減ありきで、なんら科学的・数学的根拠のない検証による「政策的引き下げ」といっても過言ではありません。

2013 年改定をめぐっては、「いのちのとりで裁判」で全国 29 都道府県の 1000 名を超える原告が、生活保護基準引き下げは違憲と訴訟を提起、国・自治体を相手に裁判で闘っています。その最中に、2018 年から三度引き下げが強行されたことは、断じて認めることができません。

この 2018 年改定に伴う、母子加算・児童育成加算の段階的引き下げや、学習支援費の実費化は、のべ 35 万人の子どもに不利益が生じるものです。政府は「貧困の連鎖解消」を謳い、子どもの貧困対策推進法を制定したにも関わらず、その理念と逆行する引き下げの強行は、矛盾以外のなにものでもありません。

生活保護基準引き下げの影響は、保護利用者ばかりでなく多方面に及びます。生活保護に係る施策との整合性に配慮するよう定められている最低賃金が引き下げられれば、労働者の労働条件に大きく影響します。また地方税の非課税基準も、法令によって生活保護基準を元に定めると明記されています。生活保護基準が下がれば、住民税の非課税対象の所得額も下がることになり、収入の変わらない人が非課税から課税に変わることがあります。さらに、住民税の課税状況は、就学援助の給付対象基準、高額医療費の自己負担限度額、介護保険の保険料・利用料や障害者総合支援法による利用料の減額、公営住宅家賃の減免など、福祉・教育・税制等の多様な施策の適用に影響します。各種制度を利用できる対象者を少なくし、市民生活全体に大きな影響を与えます。その結果消費が抑制され、新たな不況の糸口ともなりかねません。

2-4 生活保護法 2018 年一部改正は、違法徴収を合法化するなど生存権の著しい侵害

2018 年に成立した生活保護法一部改正は、制度のあるべき姿を議論したものではなく、財政再建のための社会保障費削減という視点から提案された点が一番の問題です。その内容は 2017 年末に閣議決定された、経済財政諮問会議における経済財政再生計画における「改革の工程表」に基づくもので、以下の点について問題があります。

- ① 後発医薬品の原則義務化（第 34 条第 3 項）。後発医薬品の使用割合を高めることは、医療費削減の観点から改革工程表の KPI（重要業績評価指標）にも数値目標が設定されていますが、生活保護利用者に限って原則義務化として「強制」することは、明らかに生活保護利用者に対する差別であり、患者としての権利を奪うものです。貧困と健康には密接な関係があると言われるながら、生活保護利用者への「劣等処遇」を正当化するものであり、お金のあるなしで受ける医療が変わる日本の医療制度の変質への突破口となりかねない、深刻な問題として捉える必要があります。
- ② 63 条返還金の非免責債権化と天引き徴収（第 77 条の 2 第 2 項）。不正受給による 78 条返還と同様に、単に保護費を受け取りすぎただけの 63 条返還について、「国税徴収の例により徴収す

ることができる」とされました。63 条に基づく債権は「不当利得返還請求権」の性格を持つもので、78 条債権の損害賠償請求権とは性質の異なるものです。63 条返還債権は、実務上全額返還とされている 78 条徴収債権とは異なり、世帯の自立更生に資する使途に充てられるのであれば、柔軟に返還免除が認められ得る性質のもので（生活保護手帳別冊問答集問 13-5）。しかし、福祉事務所の実務の現状は、監査等によって世帯の実情を十分に検討することが弱められ、返還免除を検討することなく、安易に全額の返還決定をすることが多くなっていると思われます。不当利得返還請求訴訟では、債務者に返還義務が認められても負担能力に応じた判決が出され、返済能力がない場合は免除となる判例が一般的で、63 条返還決定をめぐる裁判で。返還決定を違法とする判例も少なからず存在しています。しかし今回の改正で、63 条債権は破産手続きで免責許可決定を受けても払わなければならないばかりか、最低限度の生活を営むための保護費から天引きで徴収が可能となり、まさに憲法が保障する生存権を脅かすものです。

- ③ 進学支援準備金の創設（第 55 条の 5）。生活保護世帯の子どもの大学進学について、自宅から通う場合は 10 万円、自宅外から通う場合は 30 万円を一時的な支援として給付するものですが、世帯分離して大学進学を認める取り扱いに変更されませんでした。世帯分離されるということは、大学に進学する子どもの住宅扶助を除く生活費等の費用が支給されなくなることから、生活保護世帯の子どもの一般世帯に比べて大学進学率は低い現状にあり、貧困の連鎖を断ち切るという方針と異なるものです。一般世帯の大学等進学率は 8 割を超えています。一般世帯の高校進学率が 8 割を超えた 1970 年に高校進学が認められた経緯もあります。「世帯分離」をやめて、生活保護を利用したまま大学等に進学することを認めるべきです。
- ④ 被保護者健康管理支援事業の創設（第 55 条の 8）。健康の保持及び増進を図るために保健指導、医療の受診の勧奨などを行うものとして「被保護者健康管理支援事業」が創設されましたが、その狙いは改革工程表にある「生活保護利用者に対する健康管理支援の実施＝医療費の抑制」にほかありません。健康管理支援の名目で福祉事務所の指導指示権限の強化が危惧されます。

2-5 生活保護法 2013 年一部改正の問題も放置されたまま

2013 年法改正で問題となった、①申請書の提出、②申請時に必要な書類の添付、③扶養義務者への書面通知、④福祉事務所の調査権限の拡大について、申請書提出および添付書類の義務化などは、水際作戦を公認するものだとの批判や、現場からの不安の声に対して、厚生労働省は「現行の運用を変えるものではない」という説明をくりかえしています。事情がある人に認められている口頭申請についても、これまで同様認めると説明するなど、運用上の変更がないことを強調していますが、実施機関がそれを理解し、正しく運用されているか検証できているわけではありません。例えば扶養義務者への扶養照会について、あたかも保護の開始にあたって扶養義務者の援助が前提であるかのような照会書が、全国の約 3 分の 1 の福祉事務所で使用されていたり、小田原市ジャンパー問題でも明らかになったように、地方自治体のホームページ等での生活保護制度の案内が誤解を招く表記になっているなどが問題になりました。これらは、法上の書きぶりと実際の運用が異な

ることをそのままにしていることの弊害であり、法を運用に沿った条文に戻すべきです。

職場で、生活保護法改正についての正しい理解を深めるとともに、2013 年法改正時における国会での厚生労働大臣答弁や、参議院での附帯決議（申請権を侵害しないよう口頭申請が可能なことを省令などで明記すること、相談窓口の対応を実態調査すること、扶養義務者への通知については、扶養義務の履行が要保護認定の要件とならないことを明確にすること等）の内容を確実に伝え、全国で不適切な運用が図られないようにすることが重要な課題です。

2-6 生活困窮者自立支援法一部改正でも解消されない就労自立の視点と地域間格差

2015 年に施行された生活困窮者自立支援法は、施行後 3 年の見直し規定に基づき、生活保護法等 15 の法律を含む「生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律」として 2018 年に可決・成立されました。そもそも生活困窮者自立支援法は、生活保護の役割を圧縮することを「前提」とした制度となっていて、「自立」が「就労」に特化されている点が問題でした。また、社会的孤立や生活支援という視点が含まれた「生活困窮者支援」ではなく、あくまで「就労自立」を前提とした「就労自立支援法」になっていたため、就労自立という観点からの支援によって一度は就労しても、孤立や生活の立て直しが解決されないままでは、社会構造的な「貧困状態」の解決をはかることは困難です。

今回の法改正により、「生活困窮者」の定義を「就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」に見直し、生活困窮者支援に携わる多数かつ他分野にわたる関係者間において、基本理念や定義の共有を図ることにより、適切かつ効果的な支援を展開するとしています。

この法改正の内容を議論した社会保障審議会の「生活困窮者自立支援及び生活保護部会」では、「我が事・丸ごと」地域共生社会の実現を見据えた包括的な相談支援の実現という方向性で議論されていました。今回の法改正では、相談支援を「地域に」というところまで踏み込まれませんでした。今回の法改正では、相談支援を「地域に」というところまで踏み込まれませんでした。今回の法改正では、相談支援を「地域に」というところまで踏み込まれませんでした。

生活困窮者自立支援法の目指す方向性が第 2 のセーフティーネットの拡充であるなら、この間改悪を続けてきた雇用保険や、非正規雇用を増大させた派遣労働者法などを見直すべきであるのに、そうした構造的問題には手をつけず、「包括的な支援」を民間市場に委ねる形で生活保護転落防止を目指すのでは、本当の意味での困窮者支援にはつながりません。また、この法律に基づく制度が、新たな「水際作戦」として使われることのないよう、引き続き注視が必要でしょう。

生活保護の就労支援も生活困窮者自立支援法の就労支援も、得られる収入が低くても就労を求める傾向にあり、結果的に非正規雇用や不安定労働を増大させることになっています。それが国民全体の所得水準を引き下げ、巡りめぐって私たち公務公共労働者の労働条件の悪化にもつながっていることを、しっかり掴んでおくことが重要です。

3 生活保護制度の充実と生活保護職場の充実を求める提言と運動課題

提言 1 健康で文化的な生活を保障する制度・施策を求める

- 生活保護基準を現代の社会経済情勢にあわせ、憲法 25 条にふさわしい水準に充実させること。
当面早急に生活保護基準引き下げを中止し、2013 年引き下げ前の水準に戻して算定基準を「健康で文化的」なものに改善するとともに、老齢加算を復活させること。
- 生活保護を受けやすい制度とし、憲法 25 条違反の漏給をなくし、捕捉率を向上させること。
自動車や預貯金など将来的な自立に生かすことができる資産は一定の保有を認めること。
- すべての国民が必要な生活保護を受けられるものとし、医療・介護は他の社会保障制度と同じ保障を自己負担なく受けられるものとする。期限を区切ることはいないこと。
- 貧困の連鎖をなくすため、大学・短大・専門学校などに進学しながら生活保護を利用することを認めること。
- 公的な施設、施策を充実させ、貧困ビジネスなどが横行することのないよう規制すること。
- 雇用や年金、医療・介護など社会保険制度の給付を充実させ、セーフティネットの役割をもたせること。最低賃金を引き上げ、不安定雇用をなくすこと。

提言 2 生活保護制度を活かして、人間らしい生活を保障する運用を求める

- 2013 年の参議院附帯決議* が実効あるものとなり、不適正な運用がされないよう周知徹底を図ること。また国として責任を持って制度運用のモニタリングを行ない、広くその結果を公表すること。
- 生活困窮者自立支援法があらたな「水際作戦・沖合作戦」とならないようにすること。
- 不正受給の摘発に力を注ぐのではなく、不正が起こらないような相談・援助に力を注ぐこと。
- 返還金が生じた際は機会的に全額返還させず、自立に向けた控除を積極的に行うこと。

提言 3 相談や援助を充実させるための体制の充実を求める

- 社会福祉法を改正し、現業員＝ケースワーカーの配置基準を標準数から法定数に戻すこと。
- ケースワーカーの充足状況等の地域間格差をなくし、すべての国民が等しく制度を利用できるよう生活保護費を全額国庫負担化し、ケースワーカーの人件費についても国庫負担とすること。
- 市町村のケースワーカーの配置基準を現行の 80：1ではなく 60：1に改めること。また市町村合併により広域化した実施機関を考慮し、新たに面積基準による加配などを制度化すること。
- 査察指導員について、その配置基準を 7：1と明文化するとともに、現業員未経験等の業務経験が十分ではない者が配置されている状況を改善する方策を講じること。
- ケースワーカー・査察指導員の資格を、専門性を有したものにすること。制度などの実務的な研修に加えて、生活保護の理念やケースワークなどの研修の充実を図ること。
- ケースワーカー・就労支援員等は、臨時・非常勤職員、任期付職員ではなく、任期の定めのない常勤（正規）職員を充てること。現に任用している場合は、正規職員化すること。正規職員

化する間は、継続した任用と正規職員に準じた均等待遇を行い、研修や職場会議等による専門性を確保すること。

3-1 法「改正」や制度「改正」の理解を深めるために

○ 生活保護利用＝罪悪という概念を払拭するために

- 「地域から憲法をいかし、住民生活を守る」という自治労連の特別の任務を実践すべく、生存権を保障する社会保障制度の根幹である生活保護制度の改善を求めます。
- 生活保護職場の中で、社会保障・平和の問題を中心とした学習活動に積極的に取り組み、憲法と民主主義を守るとりくみを進めます。
- 全国で闘われている生活保護基準引き下げに対する不服審査裁判や生存権裁判を支援するとともに、基準引き下げを他の制度に波及させない闘いを進めます。

○ 生活保護制度の適正な運用の徹底

- 国会での附帯決議*の内容を踏まえ、生活保護の申請権を侵害することなく、全国で適正に制度が運用されるよう、厚生労働省に周知徹底を求めます。
- 制度が正しく理解されるよう、学習宣伝素材（プレゼンテーション用資料など）を作成・配布して組合員の制度理解を深めるとともに、未加入組合員への働きかけに活用します。
- 全国で申請者に不利な運用が図られている事例がないか、厚生労働省にモニタリングとその結果の公表を求めます。

○ 失業者の生活保障の拡充を

- 失業者の生活保障ができるよう、雇用保険・失業給付について、抜本的な改善を求める運動を展開します。また、生活困窮者自立支援ではなく、雇用保険・失業給付に連続する失業者等の生活保障施策を探求します。
- 2018 年 6 月に成立した改正生活困窮者支援法が新たな生活保護の利用抑制に使われたり、貧困ビジネスの新たな土壌とならないよう、厚生労働省が作成する運営ガイドラインに必要な提言を行います。

3-2 生活保護利用者増に見合った職場体制の構築のために

○ 標準数ではなく法定数で、ケースワーカー60：1、査察指導員7：1の配置を

- 最低生活の保障と利用者に寄り添い自立助長に必要なケースワーク業務が実施できるよう、現業員配置基準は60：1、査察指導員は7：1で配置することを求めます。
- また、地域間格差の激しい実態を改善するため、福祉事務所に対して行った現況調査の結果の公表を求めるとともに、標準数ではなく法定数としての配置基準を定めるよう、法改正を求めます。
- 職員の専門性が確保されるよう、専門職採用や希望する職員の異動期間延長、研修制度の充実など、地域の実情にあった方法を求めています。

○ 生活保護職場の非正規労働者の雇用条件の拡充を

- 全国で増加する生活保護職場の非正規労働者の雇用条件は、一部で生活保護基準以下の賃金水準にあるなど、官製ワーキングプアの元凶となっています。法改正による非正規労働者の雇用条件の見直しにあたってはこれを大幅に改善する運動を、非正規労働者とともに取り組みます。

○ 市区町村の職場体制を確立するために生活保護費は全額国庫負担で

- 生活保護制度に対する国の責任を堅持させ、全国で同じ水準の制度運用が図られるよう、生活保護費の全額国庫負担化を求めます。

○ ケースワーカーの専門性を高める工夫を交流しよう

- 各地域の実情にあった方法で、ケースワーカーの専門性を高めるための方策を検討・推進します。また 2017 年 5 月の九州ブロック、2018 年 11 月の北海道・東北ブロックに続き、ブロック別での生活保護交流集会を開催し、各地でのとりくみの交流を進めます。

3-3 生活保護利用者との共闘や、雇用・社会保障の充実のために

○ 生活扶助基準引き下げ不服審査請求は生きる権利をかけた闘い

- 全国で展開されている生活保護基準引き下げに関する不服審査・裁判闘争について、憲法 25 条実質改悪との闘いであるというその意義を理解し、その取り組みを積極的に支援し、また基準引き下げを他制度へ波及させない闘いを進めます。
- 全国で闘われている生存権裁判（老齢加算廃止問題）、いのちのとりで全国アクション（生活扶助費引き下げ問題）を支援します。

○ 弱者の力をさらに奪う分断攻撃に負けず、相互理解と連帯で闘おう

- すべての国民が生活保護利用者へのバッシング報道に踊らされないよう、制度理解を深める取り組みを進めるとともに、カウンターを挟んで利用者・支援団体と自治体労働者が対立する構造に落とし込まれないよう、引き続き、全国生活と健康を守る会連合会などの運動体との共同を広げます。

○ すべての労働者の雇用を守り、社会保障の充実を求める闘い

- 医療・介護・所得（年金）の保障について、制度の改悪を許さず、充実させる取り組みを住民とともに進め、貧困に陥ることを防ぎます。また、非正規・不安定労働者の労働条件を向上させる取り組みを進めます。

おわりに –自治労連の役割と決意–

私たち自治労連は、自治体労働者の労働条件の改善と働きやすい職場づくりの課題、住民の権利と暮らしを守る自治体づくりの課題を統一的に捉えて運動してきた産別労働組合として、生活保護をめぐる今日的課題にも、憲法を職場、仕事に貫くことを基本に積極的に取り組むものです。

この間の自治体職場は、行財政改革のもとでの無理な定員管理計画の押し付けや、団塊の世代の退職集中による急激な世代交代などによる、職場での人材育成の不十分さが指摘されてきました。

とりわけ生活保護職場では、異動を希望する職員が少ないなど理由から、職員配置（経験年数・年齢層・性別の偏りなど）のバランスの崩れが顕著にみられ、必要な専門性と経験を蓄積する機会がないまま、若手職員が苦悩を抱えながらケースワーク業務を担わざるを得ない状況にあります。

「小田原市ジャンパー事件」を受け、市が2018年にまとめた「生活保護行政のあり方検討会報告書」の中に以下の印象的な記述があります。

「ケースワーカーと利用者の関係に焦点を合わせれば、ケースワーカーの専門性や知識の不足、性悪説に立った態度を改善しなければケースワーカーは加害者になっていく。他方、組織のなかでケースワーカーはどういう地位に置かれていたのか。問題が起きたときに彼らが不安の声をあげ、他部局が支援する体制は整っていたか、組織のなかで彼らに向けられた眼差しはどのようなものだったのかという面から見れば、ケースワーカーも犠牲者であった側面が浮かびあがる。」

小田原市も経験から分析しているように、まさに生活保護の仕事は「憲法25条」そのものを社会にいかす、誇りとやりがいのある仕事であると同時に、社会の矛盾や行政としての対応の限界に正面からぶつかり合う仕事です。

また、生活保護から見てくる課題は、生活困窮者個別の問題にとどまらず、地域社会全体の課題であり、地域の雇用や社会保障全体と結びつく課題でもあります。

地域住民の生存権、すなわち「健康で文化的な最低限度の生活」を保障する生活保護行政を担う職場こそ、職員がやりがいを感じながらいきいきと働くことができる民主的な職場でなくてはならず、そこに住民の暮らしに憲法をいかす自治労連が果たすべき役割と不変の存在意義があるのです。

私たちは、「健康で文化的な最低限度の生活」を保障できる職場をつくり、そのうえで地域から憲法をいかし、自治体・公務公共関係労働者と住民が一緒になって住民の権利と暮らしを守る自治体労働組合としての役割を発揮すべく、職場と地域から「こんな地域と職場をつくりたい運動」をすすめます。

*参考：参議院厚生労働委員会付帯決議（生活保護法一部改正 2013/11/12）

- 一、生活保護制度は、憲法 25 条が規定した「健康で文化的な最低限度の生活」を全ての国民に保障するための最後の砦であり、本法に基づいて保護が必要な国民に確実に保護を実施する必要があることから、本法の施行を機に、制度の意義や必要性、相談窓口の所在や申請の方法等について改めて国民への周知を図り、国民全体の理解を得るよう努めること。
- 二、申請権侵害の事案が発生することのないよう、申請行為は非要式行為であり、障害等で文字を書くことが困難な者等が口頭で申請することも認められるというこれまでの取扱いや、要否判定に必要な資料の提出は可能な範囲で保護決定までの間に行うというこれまでの取扱いに今後とも変更がないことについて、省令、通達等に明記の上、周知するとともに、いわゆる「水際作戦」はあってはならないことを、地方自治体に周知徹底すること。
- 三、生活保護制度の説明資料、申請書等について、保護の相談窓口に常時配備するなど、相談窓口における適切な対応について指導を徹底すること。また、相談窓口の対応等について実態調査を行うとともに、申請権侵害が疑われる事案が生じた場合に、不服のある相談者等が相談できる機関を設置するなど、制度のより適正な運営に向けた相談体制の在り方について検討すること。
- 四、扶養義務者に対する調査、通知等に当たっては、扶養義務の履行が要保護認定の前提や要件とはならないことを明確にするとともに、事前に要保護者との家族関係、家族の状況等を十分に把握し、要保護者が申請を躊躇したり、その家族関係の悪化を来したりすることのないよう、十分配慮すること。
- 五、生活保護受給者に対して就労による自立を促す際には、十分な相談・聞き取りを行い、被保護者の納得と理解を確認するなど、適切な指導を行うこと。また、就労自立給付金の支給に当たっては、就労による自立のインセンティブ付与と、被保護者の自立後の生活の安定に資するという二つの観点から、対象範囲を適正に設定し、必要な給付が行われるよう制度設計を行うこと。
- 六、生活保護制度の実施体制については、受給者数が急増していることや、個々人の異なる状況に時間をかけて密接に対応していく必要があることから、地方自治体に対する地方交付税措置を改善し、地方自治体におけるケースワーカー、就労支援員などの増員を図る等により、適正な配置を確保すること。
- 七、5 年後の見直しに際しては、生活保護受給者数、人口比受給率、生活保護の捕捉率、餓死・孤立死などの問題事例等の動向を踏まえ、生活保護受給者、これを支援する団体、貧困問題に関し優れた見識を有する者等、関係者の意見を十分に聴取した上で、必要な改正を行うこと。