

「生活保護制度に関する国と地方の協議に係る中間とりまとめ」に対する意見書

2012年(平成24年)2月17日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

「生活保護制度に関する国と地方の協議に係る中間とりまとめ」(以下「中間とりまとめ」という。)には、福祉事務所等におけるトランポリン機能強化の取組や、子どもの貧困連鎖解消に向けた取組としての子どもの健全育成支援事業に予算措置を講じるとする点、漏給防止の徹底等、評価できる面も存在する。また、生活保護に至る手前の第2のセーフティネット施策の充実強化、地域における社会的な居場所づくり等の計画的進行、生活基盤が脆弱な方に対する伴走型支援を行うための地域拠点の整備、生活保護費の全額国庫負担は、当連合会も従前より推進すべきと求めてきた点であり、より積極的に推進すべきである。

しかしながら、中間とりまとめが、求職者支援制度の利用を事実上強制していることは問題である。

また、具体的な制度設計の在り方いかんによっては受給者の権利を侵害する可能性がある点もあり、制度設計の上で十分に配慮がなされるべきである。

1 中間とりまとめは、「一定年齢以下で稼働能力及び一定の就労意欲を有する生活保護受給者であって、職業訓練による就職実現が期待できると判断された者について、合理的理由なく訓練の申込みをしない、又は訓練に出席しない場合には、稼働能力不活用として、保護の実施機関は事前説明や指導指示等所定の手続きの上で保護の停廃止を検討することが適当である」としている。求職者支援制度は、雇用保険制度から漏れた人に職業訓練及びその間の生活費支援を行うものとして法制度化された意義は大きい。しかし、かかる制度を利用しないことは直ちに稼働能力不活用と評価できるものではなく、保護の停廃止は正当な理由のない不利益変更となり、さらに別の方法による求職活動をしたいと望む者の自由を奪うもので、許されるものではない。

また、この制度においても、訓練の数、種類、質が非常に不十分であり、さまざまな生活上の困難を抱える者の職業訓練のニーズにきめ細かに対応するものとはなっておらず、未だ不十分な制度といわざるをえない。

従って、この制度については、中間とりまとめに沿う形での法改正や通知の改正・発出は行うべきではない。最終とりまとめまでには、当事者、支援者及

び学識経験者などの関係者も加えた公開の検討を踏まえて再考の上，修正することを求める。

2 下記の点については，具体的な制度設計の在り方いかんによっては受給者の生存権や職業選択の自由を侵害する可能性があるため，制度設計の上で十分に留意されたい。

- (1) ハローワークに設置される「農林漁業就職支援コーナー」を活用し求職者の就職促進を一層図ることが必要であるとする点
- (2) 「低所得者に特化した個別求人開拓」をすとの点
- (3) 就労インセンティブ強化を図るための方策として「勤労控除の一定額の積み立てや廃止時に一時扶助等で還付する等の方策」を検討するとの点
- (4) 後発薬(ジェネリック)の使用促進を図るため，「本人や医療関係者等への更なる働きかけ」を行うとする点

第2 意見の理由

1 はじめに

2010年(平成22年)10月20日，指定都市市長会が「社会保障制度全般のあり方を含めた生活保護制度の抜本的改革の提案」を発表し，政府に対しその実行を求める申入れを行った。それを受ける形で，昨年5月に「生活保護制度に関する国と地方の協議」(以下，「本件協議」という。)が始まり，同年12月12日に中間とりまとめが発表された。

中間とりまとめのうち，福祉事務所等におけるトランポリン機能強化の取組，子どもの貧困連鎖解消に向けた取組として子どもの健全育成支援事業に予算措置を講じるとする点，漏給防止の徹底，実施機関の事務負担軽減に関する取組(ケースワーカーの確保や負担軽減)について具体的検討を開始するとした点については，評価できる。ただし，ケースワークの外部委託については，生存権保障の国家責任を後退させるおそれもあるため，むしろ，ケースワーカーの増員と教育育成の充実こそが図られるべきである。

また，生活保護に至る手前の第2のセーフティネット施策の充実強化，地域における社会的な居場所づくり等の計画的進行，生活基盤が脆弱な方に対する伴走型支援を行うための地域拠点の整備，生活保護費の全額国庫負担についても，従前，当連合会が推進すべきと主張してきた点であり，単に検討課題とするのではなく，より積極的に推進を図られたい。

他方で，中間とりまとめには前提となる事実の認識・評価に誤りがある上，意見の趣旨に述べたような問題点は看過できない。特に，稼働能力不活用による保護の停廃止という制裁をもって求職者支援制度の利用を事実上義務付ける

点は、憲法で保障された生存権及び自己決定権を侵害するおそれがある。

また、本件協議は、厚生労働省と地方自治体の首長のみが参加して非公開で行われている。しかし、生活保護制度は憲法で保障された生存権の内容そのものであり、生活保護利用当事者を排除して生活保護制度改革を議論することには、当事者の自己決定権及び国民の知る権利の保障の観点から問題があることは、従前から当連合会の主張してきたところである（2011年（平成23年）7月14日付け『社会保障制度全般のあり方を含めた生活保護制度の抜本的改革の提案』及び『生活保護制度に関する国と地方の協議』についての意見書）。このような非公開協議の中間とりまとめを性急に法改正や通知に反映させるべきではない。

少なくとも今後の会議は公開とし、当事者及び支援者、学識経験者といった関係者も加えて議論を行うべきである。

2 前提となる事実の認識・評価の誤り

(1) 中間とりまとめの前提認識

中間とりまとめは生活保護受給者が約205万人と最多を更新したことを繰り返し強調し、「稼働能力のある生活保護受給者が急増した」と述べる。

そして、「基本的な考え方」として「多くの者（特に勤労世代の者）が長期にわたり生活保護に頼って生活することは、本人のみならず社会の在り方として望ましいことではない。そうした者に対して就労による自立を促進する...ことが重要である」と述べ、稼働年齢層の受給者の就労自立を主眼としている。

(2) 受給者の増加を「望ましくないこと」と捉えることの誤り

現在の生活保護制度は、非正規雇用の増大、ハンディキャップを持つ者の労働市場からの排除、最低賃金の低さ、雇用保険制度の不十分さ、低年金・無年金といった日本の労働政策・社会保障政策のしわ寄せをカバーする機能を一身に担っている。例えば、中間とりまとめが発表された直前の2011年（平成23年）11月の有効求人倍率は0.69倍であり、求職者の10人に3人は就くべき仕事がないことになる。また、最低賃金は最も高い東京都でも時給837円にすぎず、1日8時間、1か月22日働いても14万7312円にしかない。これでは、医療費がかかったり扶養家族がいたりする世帯の経済的自立は困難である。

このような状況の中、生活保護制度が雇用保険を受給できない失業者や低年金・無年金の高齢者の生存権を保障しているという積極的側面を無視して、生活保護受給者の受給者数の増加自体を「望ましくないこと」と捉えること

は誤っている。

生活保護受給者に就労自立を促すだけでは根本的な解決にはならないのであって、人間らしく働ける雇用の確保、最低賃金の引上げといった労働政策の改善や、雇用保険制度の拡充・基礎年金の引上げといった社会保障政策全般の改善こそが必要である。

(3) 依然として生活保護が必要な者に行き渡っていないこと

そもそも、現在の保護率は約1.6%にとどまり、1951年度（昭和26年度）が約2.4%だったことに照らし、最多とはいえないのであって、受給者数のみに目を奪われるべきではない。

しかも、生活保護が必要な状態にある者のうち実際に生活保護の受給に至っている者の割合（捕捉率）は、複数の研究者の試算でも20%に至っておらず、政府の試算でも30%程度にとどまる。この捕捉率は、先進諸国と比べても格段に低い。すなわち、我が国では、いまだ必要な者に保護が行き渡っていないのである。

(4) 「稼働能力のある受給者が急増した」との評価は早計であること

第1回協議の厚生労働省資料によれば、稼働能力のある生活保護受給者が急増したとの認識は、「その他」世帯の増加によるものであることがうかがえる。

しかし、「その他」世帯の受給者の中には就労自立が困難と考えられる者が多いことは生活保護基準部会の議論においても指摘されているところである。すなわち、世帯員の年齢階級別内訳を見ると54.9%が50歳以上であり、20～40代の受給者は27.5%にすぎない（平成21年度）。

また、その他世帯には高齢者世帯、母子世帯、障害者世帯（世帯主が障害者加算を受けているか、身体障害、知的障害等の心身上の障害のため働けない者である世帯）、傷病者世帯（世帯主が入院しているか在宅患者加算を受けている世帯、又は世帯主が傷病のため働けない者である世帯）のいずれにも該当しない世帯が全て含まれている。すると、世帯主以外の者が障害や傷病を有している世帯や、世帯主に障害や傷病があっても稼働不可能とまでは判定されなかった世帯は、障害者世帯にも傷病者世帯にも含まれず、「その他世帯」に分類されることになる。すなわち、「その他世帯」の世帯員のうち比較的若年である者の中にも、中軽度の障害や傷病を有していて就労が困難な者が相当数含まれていることが容易に推認し得る。

「その他」世帯の世帯員の現状を精緻に分析することなく「稼働能力のある生活保護受給者が急増した」と評価するのは早計である。

(5) 「自立」概念の理解の偏り

中間とりまとめは、「自立・就労支援」のように自立と就労自立の両者を一体として論じており、生活保護法の目的における自立助長を就労自立に矮小化しているが、「自立」概念の理解を誤っている。

2004年（平成16年）12月15日「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」にあるように、自立には日常生活自立、社会生活自立、就労自立が含まれ、これらの自立概念は、いずれも自立の内容をなし、等しい価値を有するものである。「就労自立」が最上位の目的であって、前二者がその手段であるというような関係にはない。

3 生活保護受給者に求職者支援制度の利用を事実上強制している点について

(1) 問題の所在

中間とりまとめは、「2. 求職者支援制度の生活保護制度との関係整理」において、「一定年齢以下で稼働能力及び一定の就労意欲を有する生活保護受給者であって 職業訓練による就職実現が期待できると判断された者について、合理的理由なく訓練の申込みをしない、又は訓練に出席しない場合には、稼働能力不活用として、保護の実施機関は事前説明や指導指示等所定の手続の上で保護の廃止を検討することが適当である」としている。

しかし、法理論上、かかる制度を利用しないことが稼働能力活用要件を欠くことにはならないから、求職者支援制度を利用しないことによる保護の廃止は正当な理由のない不利益変更にあたり、許されない（生活保護法56条）。また、求職者支援制度の利用を望まず、別の方法による求職活動をしたいと望む者に対して、保護の廃止を前提として求職者支援制度の利用を指導指示することは、指導指示が被保護者の自由を尊重し、必要の最小限度に止めなければならないとされており（同法27条2項）、被保護者の意思に反して強制することは許されないこと（同条3項）に違反し、許されない。

(2) 法理論上の問題点～稼働能力活用要件

稼働能力活用要件の判断方法

生活保護法4条1項は「保護は、生活に困窮するものが、その利用し得る...能力...を、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。」と定めている（稼働能力活用要件）。

この稼働能力活用要件の判断に関する先例としてはいわゆる林訴訟第1審判決（名古屋地裁平成8年10月30日判決判時1605号34頁）及び同控訴審判決（名古屋高裁平成9年8月8日判決判時1653号71頁）、それを受けて厚生労働省が処理基準を定めたほか、近時東京地裁でも稼働

能力活用に関する判断がなされるに至った（いわゆる新宿七夕訴訟，東京地裁平成23年11月8日判決判例集未登載）。

まず，前記林訴訟第1審判決，同控訴審判決は「その具体的な稼働能力を前提とした上，申請者にその稼働能力を活用する意思があるかどうか，申請者の具体的な生活環境の中で実際にその稼働能力を活用できる場があるかどうか」により判断すべきとする。それを受けて定められた処理基準（昭和38年4月1日社発第246号厚生省社会局長通知第4，以下「局長通知」という。）も「稼働能力があるか否か，その具体的な稼働能力を前提として，その能力を活用する意思があるか否か，実際に稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否か，により判断すること。」とした。

そして，これらの点について，東京地裁平成23年11月8日判決は，「（稼働能力の活用要件は，）当該生活困窮者が，その具体的な稼働能力を前提として，それを活用する意思を有しているときには，当該生活困窮者の具体的な環境の下において，その意思のみに基づいて直ちにその稼働能力を活用する就労の場を得ることができる」と認められない限り，なおこれを充足するということができる。」と判示した。すなわち，就労の場が保障されるかどうかを重視している。

求職者支援制度の概要と問題点

求職者支援制度とは，雇用保険を受給できない求職者のうち労働の意思と能力があることなど一定の要件を満たした特定求職者に対し，無料で職業訓練及びハローワークによる就職支援を提供するとともに，さらに収入，資産など一定の要件を満たす者には当該職業訓練を受講することを容易にするための職業訓練受講給付金（月額10万円）の支給その他求職者支援資金融資等の支援措置を講ずる制度である。

これは，2009年（平成21年）7月に開始された緊急人材育成・支援事業による「基金訓練」及び「訓練・生活支援給付」制度を，2011年10月，法律によって恒久化したものであるが，種々の問題点が指摘されている。

まず，職業訓練受講給付金の支給を受けるために必要な職業訓練への出席要件が非常に厳格になっている点である。すなわち「やむを得ない理由」以外の理由で1回でも訓練を欠席（遅刻，早退を含む）すれば当月の訓練受講給付金は支給されず，1回でもハローワークの就職支援を拒否すれば以後，訓練受講給付金は支給されなくなるほか，これを繰り返すと利用初

日に遡って給付金の返還命令等の対象となるのである。そして、その「やむを得ない理由」が、「本人の疾病又は負傷」、「同居の親族の危篤又は死亡及び葬儀」、「中学生以下の子の入学式、卒業式」等、非常に限定されており、子どもの看護や親の介護、別居の親族や友人の葬儀等、中学生以下の子の入学式・卒業式以外の学校行事、高校生等の子の入学式等による欠席（遅刻、早退を含む）は認められていない。さらに、必要な証明書の提出がなければ「やむを得ない理由」とは認められず、例えば、風邪等の体調不良の場合でも医療機関の診断書や領収書等、証明書を提出しない限り「やむを得ない理由」と認められないのである。授業についていけないとか、訓練が期待した内容と違ったというような理由は、到底「やむを得ない理由あり」とはされないであろう。また、たとえ「やむを得ない理由」があったとしても、8割以上の出席がなければ、やはり当月の給付金は支給されない。

また、「基金訓練」制度のときから問題とされていた訓練の数、種類、質が非常に不十分であることについては、いまだ改善されていない。訓練の数については、「基金訓練」制度において、受講希望者数に比して圧倒的に不足していると指摘されていたが、さらに、求職者支援制度の実施により訓練の認定基準が極めて厳しくなったことにより事業者の撤退が相次ぎ「基金訓練」制度時には約4000だった認定コース数が2012年（平成24年）1月時点において、今後募集を開始するものを含めても1500余りと、大幅に減少している。さらに、訓練の数、種類、質ともに都市と地方の格差、地域による偏在も大きく、ある地域では初心者用のパソコン教室やエステティシャン養成講座といった選択肢しかないなど、生活保護受給者の様々なニーズや就労阻害要因を的確に把握し対応できるような状況ではなく、確実な就労につながるといえるものでもない。

このように、求職者支援法制度自体も発足したばかりであり、使い勝手がいいとも就労に効果的であるともいえず、いまだ問題点の多い制度であるといわざるを得ない。

稼働能力活用要件における求職者支援制度の位置付け

ア 稼働能力活用の「意思」の表れとみることの課題点

では、稼働能力活用要件の判断において求職者支援制度の利用はどのように位置付けられるのであろうか。

局長通知では、については「3 稼働能力を活用する意思があるか否かの評価については...その者が2で評価した稼働能力を前提として

真摯に求職活動を行ったかどうかを踏まえ行うこと」と、真摯性の要件を加重している。しかし、真摯性の判断は実施機関の恣意的な判断を許す危険性があり、裁判例では要求されていない。仮に現行処理基準のように意思に真摯性を要求するとしても、その者の置かれた具体的な状況に応じた「具体的な稼働能力」を前提とした能力活用の意思を問題にすべきであることから、それを捨象して制度を利用しないことが直ちに「真摯でない」と結論付けることはできないはずである。

確かに、自らの稼働能力を高めるために求職者支援制度の訓練を受講している者は、そのことをもって「稼働能力活用の意思」があると判断して良いであろう。しかし、だからといって、逆に訓練を受けない者が全て「稼働能力活用の意思」がないと判断されるべきものではないことに注意する必要がある。

すなわち、「能力活用の意思」の有無の判断は、前後の求職活動や就職等の客観的状況を総合的に見て、当該時点の当事者が、その具体的な稼働能力を前提として、それを活用する意思を有していたかどうかを認定する作業である。求職者支援制度の訓練の申込みはしないが（あるいは、訓練は合わないので途中で止めるが）、ハローワークに通ったり、求人雑誌を見たり、知人のつてを頼ったりして就職活動をするという選択も当然に許されるのであり、こうした場合には、「能力活用の意思」とありと認定されることとなる。

とりわけ、厳しい雇用情勢と上記 で述べた現行求職者支援制度の厳格すぎる運用実態からすると、いったん訓練を受け始めても最後まで訓練を受講することができるか否かも分からず、訓練を受けたからといって就職実現が安易に期待できると判断される状況にもないのだから、求職者支援制度を利用する以外の方法によって就職活動を行いたいと希望する者がいたとしても不合理なことでは全くない。それにもかかわらず求職者支援制度の利用をしないことが「真摯な努力」をしていないと判断されれば、 で述べたような本制度の厳しい利用要件から外れた人たちがことごとく稼働能力不活用として生活保護が停廃止される事態となる。それでは、生活保護が最後のセーフティネットの機能を果たし得なくなる。

イ 稼働能力活用の「場」と見ることの問題点

また、求職者支援制度の利用を 稼働能力活用の場と位置付けることもできない。

求職者支援制度の職業訓練は、具体的な就労（及び自立可能な賃金）を保障するといったものではなく、「生活困窮者の意思のみに基づいて直ちにその稼働能力を活用し得る就労の場」といえないことは明らかである。

しかも、求職者支援制度は、支援訓練を受講し修了したとしても、具体的に就労する場を得られるか（そして、その者の具体的状況に照らし継続可能な就労条件のもと就労自立が可能となる賃金を得られるか）は不確定であるし、支援訓練の申込みをするかどうかの段階ではなおのことである。厚生労働省中央訓練協議会の発表によれば、「基金訓練」において、訓練終了後3か月の就職率は、68.8%というものであり（2010年（平成22年）11月末までの終了者対象）、7割に達しておらず、求職者支援制度においても訓練が確実に就労に結び付くというのは困難であろう。

したがって、前記東京地裁判決の考え方からすると、同制度を利用しないことが直ちに稼働能力不活用と評価されることにはならない。

求職者支援制度を利用しないことによる保護の停廃止が著しく不当な事態を招くこと

中間とりまとめは、「合理的理由なく訓練に出席しない場合」に保護の停廃止を検討するとしている。仮にその判断が、求職者支援制度における上記の「やむを得ない理由」の判断と重なる事態となれば、子どもの看護や親の介護、別居の親族の葬儀等、社会生活においてやむを得ないというべき理由で訓練を欠席した者まで、命綱である生活保護を打ち切られることになる。

また、中間とりまとめは、「合理的理由なく訓練の申込みをしない場合」にも保護の停廃止を検討するとしている。しかし、親族の葬儀や子どもの入学式・卒業式以外の学校行事に出ただけで給付を打ち切られるとか、最初に遡って給付金を返さなければならないといった、過度に厳格な制裁が予定された制度に申し込みたくないとする者がいたとして、そのことを「合理的理由がない」といって非難することは到底できない。少なくとも、求職者支援制度の現在の運用基準を前提とする限り、「合理的理由なく訓練の申込みをしない場合」は通常想定し得ないと考えべきである。

(3) 法理論上の問題点 - 求職者支援制度の利用を保護受給者の意に反して「指導・指示」することはできないこと

中間とりまとめは、求職者支援制度の利用について停廃止の前提として指

導指示を行うことを予定している。

しかし、指導指示は被保護者の自由を尊重し、必要の最小限度に止めなければならないとされ(同法27条2項)、そもそも被保護者の意思に反して強制することは許されない(同条3項)。

そうであれば、求職者支援制度の概要や運用状況について正しく知った上で申込みや利用継続を望まないという保護受給者に対して、停廃止の制裁のもとに申込みや利用継続を指導指示することは許されない。

(4) 自立支援は保護受給者の権利であり、権利を行使しないことを理由とする不利益処分は本末転倒である

先進諸国においては、就労支援は福祉制度利用者の義務ではなく権利として位置付けられており、提供されるサービスが一定以上の水準を確保されるべきことが法律で定められていることは、当連合会の意見書において従前述べたとおりである(前記2011年(平成23年)7月14日付け意見書)。日本の生活保護法においても、憲法25条の理念に基づいて国が最低生活保障と自立助長を行うことが目的とされているのであるから(同法1条)、自立を助長されることは保護受給者の義務ではなく、権利であるはずである。

とすれば、求職者支援制度の申込みや利用継続を勧めることが「自立支援」といえる場合があると仮定しても、それを保護受給者が断った場合に停廃止という制裁がなされることは本末転倒である。

厚生労働省も、2005年度(平成17年度)に自立支援プログラムを導入する際、自立支援プログラムは被保護者の自立の実現を目的とするものであり、保護費の減額や保護の停止又は廃止を目的とするものでないことについて十分留意することとしていた。自立支援プログラムに参加をしないことや、積極的でないこと自体は、停廃止の対象ではなかったのである。

中間とりまとめはこのような過去の議論の経緯を無視して求職者支援制度の申込みや利用継続をしないことを停廃止と直結させ、事実上義務付けている点で不当である。

(5) あるべき支援の方向性

生活保護受給者の(就労自立を含む)自立助長は、従前から自立支援プログラムの策定といった形で行われてきたものであり、先進的な取組においては日常生活自立や社会生活自立のように目に見えにくい「自立」も重視されてきた。また、就労自立支援についても、長期的に見て経済的自立が果たせる職に就くことを目指す息の長い支援が行われている実践例も存する。中間とりまとめのいう「期間を設定した集中的かつ強力な就労・自立支援」に

よっては、日常生活自立や社会生活自立の観点が損なわれ、複雑多様な就労阻害要因の解消のための支援が行われることもなく、不安定な非正規雇用であっても取りあえず就職できればよしとするような結果を招きかねない。それでは真の自立助長とはいえない。

さらに、中間とりまとめでは何ら触れられていないが、就労自立阻害要因として、自動車等の資産保有の要件や実際の運用が未だ厳格すぎる等の問題も存する。

最低生活保障と自立助長という生活保護法の目的を達するためには、資産要件を緩和して失業者を早期に生活保護に受け入れ、個別的・多面的に、ある程度時間をかけた丁寧な支援を行うことこそが必要である。

4 その他の意見について

(1) 「農林漁業就職支援コーナー」の活用について

中間とりまとめは、ハローワークに設置される「農林漁業就職支援コーナー」を活用し求職者の就職促進を一層図ることが必要であるとしている。

しかし、就職活動に当たっては自らの経験や希望に沿った職種を希望する者が多いことは当然であり、農林漁業は雇用されて働いてきた者にとって通常馴染みのある業種ではない。

同コーナーの利用の有無を稼働能力活用の意思の判断に結び付けるなどして、当該求職者の意思に反して農林漁業への就業を押し付けることがあれば、求職者の職業選択の自由（憲法22条1項）を侵すことになるため、そのようなことのないよう、留意されたい。

(2) 「低所得者に特化した求人開拓」について

中間とりまとめは、「低所得者に特化した求人開拓」を行うとしている。

たしかに、従来、低所得であった者の中には、正規労働に就いた経験がない者や、労働市場から排除されてきた者、あるいはその結果空き缶や雑誌を集めたりといった都市雑業への従事経験程度しかない者が含まれていると考えられる。そのような者に対しては、職業訓練ときには日常生活訓練等も含めた特別の手厚い支援が必要であり、その者に適した最初のステップとなる求人を開拓するという自体は評価できる。

しかし、往々にしてそのような求人とは非正規雇用であることが予想される。不安定・低賃金な非正規労働は、生活に困窮しており自らの労働力を安く提供せざるを得ない労働者の存在を基盤として存続・拡大するのであり、質の良い雇用を確保する責務を負った国（厚生労働省）や自治体が、このような構造に目をつぶって「低所得者」一般に対して、安直に非正規労働や都

市雑業に誘導することとならないよう留意されたい。

(3) 勤労控除の積立て等について

中間とりまとめは、就労インセンティブ強化を図るための方策として「勤労控除の一定額の積み立てや廃止時に一時扶助等で還付する等の方策」を検討するとしている。

しかし、勤労控除は従前から単に就労のインセンティブとしてのみではなく、職場の慶弔等交際費等必要経費に充てるために認められてきたものである。そのような必要経費としての控除は、それがなされて初めて最低生活が保障されたといえるのであるから、その分を積み立てさせることによって生活保護受給者が勤労しながら生活していくに当たって必要な費用の支出が困難になったり、支出することによって最低生活費を割り込むといったことがないように配慮されたい。

具体的には、積立てに回す部分の控除は従前の勤労控除とは別途認めるようにするとか、勤労控除の金額自体の増額といった手当を講じられたい。

(4) 後発薬（ジェネリック）の使用促進について

中間とりまとめは、後発薬の使用促進を図るため、「本人や医療関係者等への更なる働きかけ」を行うとしている。

後発薬は一般的には先発薬と同等とされる。しかし、診療に当たっている医師の間からも後発薬の品質・効果への疑問や副作用への不安が示されていることは、厚生労働省「後発医薬品の使用状況調査報告書」等においても報告されているところであり、後発薬が先発薬と完全に同等の品質・効果・副作用であるとの保障はない。

このような後発薬について、中間とりまとめにおいて利用の義務付けが見送られた点は評価する。しかし、これが仮に生活保護受給者に対し非受給者に対するよりも強度の働きかけを行うとの趣旨であれば、生活保護受給者に対しては非受給者よりも効果の低い（あるいは安全性の低い）可能性のある医薬品を強く勧めるということになる。このように、生活保護受給者の生活水準が、受給していない一般世帯のうち最も下位の階層に属する世帯の生活水準を上回ってはならないとするいわゆる「劣等処遇」を定めたものと解することは、同法3条が「この法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない。」と定めており、同法5条によりこれがこの法律の基本原則であって法解釈の基礎とされていることに反し、許されないというべきである。

したがって、受給者と非受給者に対する働きかけに差を設けるべきではな

い。

5 まとめ

以上の次第であって、中間とりまとめのうち求職者支援制度の利用を事実上義務付ける点については、これに沿った法改正や通知の改正・発出を行わず、最終とりまとめまでに修正することを求める。その他の問題点については、制度設計の上で十分な配慮を求める。

また、今後の議論は、従前のように行政担当者だけの非公開の会議ではなく、生活保護受給者や支援者、学識経験者等も加えて公開の場で行うことを求める。

以上