

2019年7月10日

厚生労働大臣 根本匠殿

認定 NPO 法人自立生活サポートセンター・もやい  
理事長 大西 連  
東京都新宿区山吹町 362 番地みどりビル 2F  
Tel:03-6265-0137 Fax : 03-6265-0307  
E-mail :info@npomoyai.or.jp

## 生活保護制度の改善および適正な実施に関する要望

日頃よりの貴省および政府の社会保障分野への真摯な取り組みに対し、深い敬意を表します。

私たちは、日本国内の貧困問題に取り組む団体として、生活に困窮された方が生活保護などの社会保障制度を利用するにあたっての相談・支援や、安定した「住まい」がない状態にある方がアパートを借りる際の連帯保証人の提供、サロンなどの「居場所作り」といった活動をおこなっている認定 NPO 法人です。

2001 年の団体設立からこれまでに、のべ約 3,000 世帯のホームレス状態の方のアパート入居の際の連帯保証人や緊急連絡先を引き受け、また、生活にお困りの方から寄せられる面談・電話・メール等での相談は、年間 4,000 件近くにのぼります。日夜、生活困窮者の相談をうける立場として、特に生活保護制度についての課題や運用等において改善が必要である、と考える事項も多く、このたび、以下の点について要望をいたします。

なお、本書においては、関係する行政文書等について次の略称を使用する。

『次官通知』：昭和 36 年 4 月 1 日厚生省発社第 123 号「生活保護法による保護の実施要領について」

『局長通知』：昭和 38 年 4 月 1 日社発 246 号「生活保護法による保護の実施要領について」

『課長通知』：昭和 38 年 4 月 1 日社保第 34 号「生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて」

『問答集』：『生活保護手帳別冊問答集 2018』，2018，中央法規出版

## I 重点項目

### 1. 社会福祉住居施設及び日常生活支援住居施設について

現在、「社会福祉住居施設及び生活保護受給者の日常生活支援の在り方に関する検討会」が開催されている。この検討会は開催要綱によれば、無料低額宿泊所等に関して、いわゆるハード面での最低基準を設け貧困ビジネス対策とすること、単独での居住が困難な生活保護受給者の日常生活上の支援を、一定の質が確保されている無料低額宿泊所等（日常生活支援住居施設）に委託できる仕組みを創設するためのものである。

検討会の委員は 13 名で、そのうち、学識経験者が 5 名、自治体関係者が 2 名、施設等の運用者、事業者が 6 名という構成になっているが、いわゆる無料低額宿泊所等の施設等の最低基準や、そこでの日常生活支援について議論する検討会で、事業実施者が半数を占めるというのは、非常に偏ったものである。利害関係者である事業者が——ヒアリング対象や参考人とし

てではなく——委員として参加し政策を検討することには違和感がある。議論の対象となっている施設等に入所する人の立場での支援の在り方ではなく、施設運用側、管理者側のメリットや事情が政策に影響することは避けるべきではないか。まずもって、この検討会自体の公平性や中立性に疑問がある。

また、6月4日の第七回検討会で「無料低額宿泊所の設備及び運営に関する基準」についての「省令案」が厚労省より資料として提出されている。これによれば、居室の床面積は7.43平方メートル以上、地域の事情によっては4.95平方メートル以上と提示された。しかし、附則の第二条および第三条において、現状でその水準以下の居室面積であっても、新基準への適応に際し、経過措置を設けること、また、経過措置の期間を一律に設けず、一定の基準を満たせば「当分の間」そのまま利用を供することができる、などが記載されている。これでは、現行の狭隘な無料低額宿泊所等の居室の状況を結果的には黙認することにつながりかねない。こういった経過措置は、最低生活保障という観点からも不要なのではないか。

そして、同省令案では、利用料として、基本サービス費、入居者が選定する日常生活上の支援に関するサービスの提供に要する費用、が記載されている。ここでいう基本サービス料等の費用の基準が現段階で曖昧である上、この費用を生活保護利用者が負担する場合、生活扶助費から支払うのか、何らかの加算のような形で生活扶助費とは別に支給されるのか、明確になっていない。仮に、生活扶助費から支払う場合、これらの費用は、一般のアパートにおいて居宅生活を営んでいる生活保護利用者にはないものであり、施設等に入居する生活保護利用者の負担は増大する。

さらに、省令案では、日常生活に係る金銭管理についての記載もある。ここでは、本人がおこなうことが原則としつつも、本人が希望すれば、無料低額宿泊所側が金銭管理をおこなうことを許容する内容となっている。あくまで本人の希望のもとという制約はあるものの、医師や裁判所等の判断を経ずに金銭管理をおこなうことは人権擁護の観点から非常に問題がある。

そもそも、生活保護が法上で規定する「居宅保護」の原則が、こういった「施設」が前面にでた議論により、後退するのではないかと懸念がある。実際に——例えば都内などで——住まいをもたない生活困窮者が生活保護申請をした場合、無料定額宿泊所等での宿泊を事実上強要されることが多く、「居宅保護」の原則が守られているとは言えない状況がある。安易な施設化は時代に逆行しているとも言える。そして、そもそも「日常生活に支援が必要である」と、誰がどういった基準で判断するのであろうか。施設側に「基本サービス料」などの費用科目が設定されている時点で、施設側の都合で「日常生活の支援が必要である」と判断される可能性はある。現状では、上記のように、住まいがない生活保護利用者や施設等で生活せざるをえない状況があり、そういった日常生活のサービスを利用したくなくても（必要がなくても）、施設での生活を続けるために（ほかの選択肢がないために）、不必要な支援を事実上、強いられる可能性もある。

もちろん、これらは、あくまで「省令案」なのではあるが、このように、社会福祉住居施設及び日常生活支援住居施設については、問題点が多い。以上を踏まえ、次の通り要望する。

第一に、施設等での生活はあくまで一時的なものであることに鑑み、「居宅保護」の原則のもと、アパート生活への移行への支援、そして、アパートに在宅のままでの日常生活の支援の在り方について早急に検討し、法整備等の必要な措置を講ずること。また、検討会（審議会）の委員に関しても、直接の利害関係者からはヒアリングや参考人等にとどめ、利益誘導的な議論となることを防ぐこと。

第二に、日常生活の支援が必要であるかどうかの基準について明確にし、また、医師等の専門家による判断や第三者的なチェック機能などを構築し、不必要に日常生活の支援をおこなうことはもとより、本人の意思に反した支援の強要を防ぐための措置を講ずること。

第三に、居室の床面積の基準について、経過措置を設けないこと。

第四に、利用料として、基本サービス費、入居者が選定する日常生活上の支援に関するサービスの提供に要する費用を求めることをやめること、もしくは、これをおこなう場合は、その基準を明確化することや、生活扶助から支払うことにより、最低生活費を割り込む生活水準となることを防ぐこと。

第五に、施設等での金銭管理については、医師や裁判所等の判断以外での金銭管理についてはこれを禁止すること。やむをえずおこなう場合も、施設側ではない第三者的機関による金銭管理支援とすること。

## 2. 生活に困窮されている外国籍の方への対応について

外国籍の者に対する保護については、昭和 29 年社発第 382 号厚生省社会局長通知「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」及びその後の通知、平成 2 年 10 月 25 日厚生省社会局保護課企画法令係長の口頭指示等により、入管法別表第 2 に掲げられた者（「永住者」、「定住者」、「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」）に限定して、「準用」という形で保護がおこなわれている。この「準用」により、いわゆる生活保護の「適用」とは異なり、例えば日本国籍の者が認められている「所在地保護（住所不定からの申請）」が認められていない、不服申し立ても認めないなど、多くの問題があることは明らかである。日本国内に居住する外国籍の者が増加する社会背景のなかで、外国籍の者の保護にかんしても早急な対応が必要であることが明らかである。以上の点を踏まえ、次の通り要望する。

外国籍の者の保護について「準用」ではなく生活保護法内での取り扱いとなるように関係する法改正、政省令等の改訂をおこなうこと。

また、現行の「準用」という対応が継続される場合においても、次の点を検討することを求める。

第一に、準用の対象について、個別の状況に応じて緊急な人道的対応が求められる場合には在留資格の有無やその種類にかかわらず準用の対象に含めること。

第二に、外国籍の者に対する準用の実施機関について、入管法に基づく在留カード又は入管特例法に基づく特別永住者証明書に記載された住居地を基準として定めることとする運用を改め、在留カード等に記載された住居地以外においても、申請があった場合には当該地域の実施機関が実施責任を負うものとすること<sup>1</sup>。

第三に、外国籍の者の保護にあたって、また申請時や被保護外国人の支援のために、各自治体が外国語による「生活保護のしおり」の作成や通訳等の設置を促進すること。

## 3. 生活に困窮されている性的マイノリティ<sup>2</sup>の方への対応について

生活保護制度を利用する者の中には性的マイノリティも少なからずいることは言うまでもない。しかしながら、現在の生活保護制度においては、その法律や政令・省令等にも性的マイノリティに関する記述はなく、現時点で可能な限りの合理的対応がなされている一方で、性的マイノリティが生活保護制度を利用するにあたって相談時や施設等利用時、医療機関利用時<sup>3</sup>など、さまざまな局面で不利的を被るという事態が生じていると考えられる<sup>4</sup>。当団体でもこうした実態の調査の実施を検討しているところであるが、厚生労働省による実態調査が待たれる。以上の点を踏まえ、次の通り要望する。

第一に、生活保護を利用する性的少数者がどのような配慮を必要としているのか、被保護者のプライバシーに十分配慮したうえで、その実態を調査し、結果を公表すること。

<sup>1</sup> 現在においても、DV 等の被害がある場合には、実施機関同士の話し合いにより対応がなされているところである。しかしながら、実施機関の間でも対応に差があり、困窮している方の不利益となってしまうケースが散見される。また、DV 等の被害がない場合において、日本国籍を持つ者の場合における所在地保護と同様の取り扱いが行われることが求められる。

<sup>2</sup> ここではいわゆる「LGBT」に含まれない方々を念頭において「性的マイノリティ」という表現を用いる。

<sup>3</sup> 例えば、「生活保護法による医療券等の記載要領について」（平成 11 年 8 月 27 日社援保第 41 号厚生省社会・援護局保護課長通知）の改正案において、1-（7）で「なお、被保護者本人から戸籍上の性別を記載してほしくない旨の申し出があり、やむを得ない理由があると保護の実施機関が判断した場合は、欄外又は裏面を含む医療圏全体として、戸籍上の性別が指定医療機関で容易に確認できるよう配慮すれば、性別の表記方法を工夫しても差し支えない」という文言が追加されたことには一定の意義があると考えられる。

<sup>4</sup> 具体的には、割り当てられた性別が男性であるが、性自認が女性である者が現在地で保護を申請した際に、男性入居者のみが入居し、トイレや風呂場が共用となっている宿泊施設を案内され、精神的な苦痛を訴えたという事例があった。当初より被保護者が福祉事務所に自分の事情については伝えてあったことを踏まえれば、当該実施機関の対応は性的マイノリティに対する配慮が十分になされていなかったと言える。

第二に、実態調査と合わせて、当事者や支援団体、研究者等に対するヒアリング等を実施すること。

第三に、実態調査とヒアリング等を踏まえて、性的少数者に対する適切な対応がなされるよう、必要に応じて制度を改正すること。

第四に、以上のことと並行して、性的少数者に関する研修をすべての福祉事務所で実施し、現業員および査察指導員の資質の向上に努めること。

#### 4. 葬祭扶助の実施について

被保護者が死亡した際、人道的な見地からいって、その葬儀などについては被保護者の生前の意思を確認し、法の許す範囲内でそれに沿った対応がなされるべきである。しかしながら、生活保護制度においては、被保護者が死亡した際、葬祭を行う扶養義務者がいない場合などにおける扶助の支給については法第 18 条 2 項で定められているものの、被保護者に生前の意思を確認することなどは法や通知において明文化されていない。このような中で、被保護者の希望に沿わない形での葬祭が行われてしまうケースが見られる。以下は実際に起こった事例である：

- ・当団体に火葬や納骨について生前に依頼をし、担当 CW にもその旨連絡をしていた人で、担当 CW の交代に際して適切に情報の共有が行われず、当人が亡くなった際に当団体への連絡がないまま福祉事務所が火葬し、納骨先がないため専門の産廃業者にお骨が預けられていた。
- ・当団体に火葬や納骨について生前に依頼をし、担当 CW にもその旨連絡をしていた人で、こちらは、亡くなって火葬をする際に、疎遠ではあるが遠方に住む高齢の親族に火葬等の許可等の確認を取らないと当団体での火葬ができない、という福祉事務所からの申し出があり、結果的に 2 週間近くも火葬ができない状態が続いてしまったことがあった。

こうした事態は、被保護者の尊厳を損ねる重大なものであり、可能な限り避けられるべきことである。そこで、次のことを要望したい。

葬祭扶助を行うにあたり、葬祭のあり方に関して被保護者が生前に示していた意思を尊重すること、また日頃からそのために葬祭のあり方について被保護者から十分な聞き取りを行うこと。これらの点について、関係機関に対して通知等を通して指導を徹底すること。

#### 5. 転居に伴う保護の実施機関の変更（移管）について

生活保護制度では各地方自治体が保護の実施機関となっている。被保護者が、要保護状態が継続しているにもかかわらず転居したことにより、保護の実施機関が変わる場合は保護の「移管」と一般に言われている。当然ながら、被保護者が引き続き保護を要すると考えられる場合には空白の期間が生じることのないよう、円滑な手続きが行われるべきである。

しかしながら、当団体や他団体に寄せられる相談の内容からは、転居先が決まっているないしは「移管」が確実に行われることを前提に転居先が確定する状態においても、転出元と転入先の保護の実施機関同士の連携が適切に行われなかったために、転居できないという事態がしばしば生じていることがうかがわれる。これは、被保護者が自らの望む場所で生活を営む権利を阻害される事態であると考えられる。

このような事態に対して、例えば東京都福祉保健局保護課は、『生活保護運用事例集』という資料を独自に作成し、移管のケースに際した保護の運用の指針を東京都内の実施機関に対して示している。具体的には、『生活保護運用事例集 2017』の間 8-12 においては、「被保護者の居住地が移転し、引き続き要保護状態にあると認められる場合は、保護の空白が生じないよう、実施機関相互の連絡を的確に行う必要がある。(略)その際、新たな保護の実施機関は、援助方針や独自の基準等を

理由として移管を受けないというようなことがあってはならない」などと記し、移管時における実施機関相互の連絡事項などを示している。以上のことを踏まえて、次のことを要望したい。

保護の移管が行われる際の手続きについて、全国の実施機関における運用実態を把握すること。また、その過程で被保護者の不利益となるような運用や、違法な運用が認められた場合には指導を徹底し、優れた事例が認められた場合にはモデルケースとして各実施機関に対して周知すること。

## 6. 大型連休や土日での生活保護申請の受理や緊急的な支援について

大型連休や土日、夜間などでも、一般的に生活保護申請は可能であるとされている。しかし、いわゆる「救急対応」や「緊急入院」などを除けば、実際にほとんどの実施機関では、窓口が開いている時間でしか、申請の受付や、緊急的な支援はおこなわれていないのが実情であろう。本年4月19日に厚労省が都道府県、政令市、中核市に発出した「本年4月27日から5月6日までの10連休における生活困窮者支援等に関する対応事例の周知について」において、新天皇即位に際しての10連休において、厚労省の調査により、すべての実施機関ではないが「輪番制や緊急連絡網の整備、緊急一時的な衣食住の提供体制の確保、窓口の臨時的な開所等」の対応をおこなう実施機関があること、これらを参考に各実施機関は支援を適切におこなってほしい、ということ、追加で費用が発生した場合は今後補助協議に応じるということが示された。これ自体は、連休等により生活に困窮した人の支援が断絶することを防ぐための取り組みとして評価できるものである。

しかし、現状では、あくまで、一部の実施機関に限られた取り組みであるのも事実だ。切れ目のない相談体制、支援の実施のためにも、10連休に限らず、大型連休や土日、夜間についてもすべての実施機関で「輪番制や緊急連絡網の整備、緊急一時的な衣食住の提供体制の確保、窓口の臨時的な開所等」をおこなえることが望ましいのは言うまでもない。以上のことを踏まえて、次のことを要望したい。

第一に、大型連休や土日、夜間についても全国の実施機関で夜間休日窓口等にて生活保護の申請を適切に受け付けるための体制等を整えているのかどうか、実態を把握すること。また、大型連休や土日、夜間について、必要に応じて、宿泊先の確保や資金の提供・貸付等の支援をおこなう実施機関があるかどうかについても、実態を把握すること。

第二に、上記の過程で、優れた取り組みや事例が認められた場合には、モデルケースとして各実施機関に対して周知すること。

第三に、大型連休や土日、夜間について、「輪番制や緊急連絡網の整備、緊急一時的な衣食住の提供体制の確保、窓口の臨時的な開所等」をおこなった場合に発生する費用等について検証し、全国の実施機関での体制整備に対して必要な予算措置をおこなうこと。

## II 一般事項

### 1. 居住地を持たない保護の申請者および被保護者の取扱いについて

#### 1-1. 居住地を持たない保護の申請者と居宅での生活扶助実施の原則 (1)

生活保護法第30条は、「生活扶助は、被保護者の居宅において行うものとする。ただし、これによることができないとき、これによつては保護の目的を達しがたいとき、又は被保護者が希望したときは、被保護者を救護施設、更生施設若しくはその他の適当な施設に入所させ、若しくはこれらの施設に入所を委託し、又は私人の家庭に養護を委託して行うことができる」と定めている。

これに関連して、平成15年7月31日社援保発第0731001号「ホームレスに対する生活保護の適用について」（平成21年3月27日社援保発第0327001号により第1次改正）の2-(1)は、「ホームレス」の申請者との面接相談時に「居宅生活を営むうえで必要となる基本的な項目（中略）の確認により、居宅生活を営むことができるか否かの点について、特

に留意すること」とした上で、2-（2）で「ただちに居宅生活を送ることが困難な者」については保護施設や無料低額宿泊所等への入所を検討することとし、2-（3）で居宅生活への円滑な移行に向けて必要な支援に努めることとしている。なお、居宅生活への移行に際しては、『局長通知』第7-4-（1）-キにより住宅を確保するための敷金等（以下、転居に際する一時金）を支給することとなっており、「居宅生活が認められる」か否かの判断の視点が『問答集』問7-107への回答によって示されている。

しかしながら、居住地を持たない申請者、とくに「ホームレス」に対してこのような原則にそぐわない対応を一律に行うことは、生活保護法第9条に定める「必要即応の原則」には当たらない、不当な扱いであり、違法の疑いがある。以上の点を踏まえ、次の通り要望する。

居住地を持たない、「ホームレス」状態にいる者からの保護の申請があったときには、申請者がとくに別の取扱いを希望した場合を除き、居宅において生活扶助を行うこととすべきであり、やむを得ず一時的に保護施設若しくは無料低額宿泊所等に入所させた場合であっても、居宅生活を行う上で必要な支援を実施することを前提として、速やかに居宅生活へ移行するよう、関連する通知等を改訂し、関係機関に周知徹底すること。

#### 1-2. 居住地を持たない保護の申請者と居宅での生活扶助実施の原則（2）

上記のとおり、生活保護法と厚生労働省社会・援護局による通知は「ホームレス」状態にいる者からの保護の申請に関する運用を定めているが、このような運用でさえも正しく行われていない実態がある。具体的には、正当な理由の説明なしに無料低額宿泊所若しくは簡易宿所等に1年以上の長期間にわたって収容されており、居宅生活への移行ができていないケース、アパートへの転宅を希望しているにもかかわらず「就職しなければアパートへの転宅は認められない」などと、『問答集』問7-107で挙げられている「視点」のいずれにも該当しないような理由をつけて、転居に際する敷金等の支給を求める申請を受理しないケースなどがある。いうまでもなくこれらは被保護者の正当な権利を侵害するものである。以上の点を踏まえて、次の通り要望する。

生活保護法および厚生労働省社会・援護局により発出された通知等に基づく、適正な制度の実施・運用が行われるよう、関係機関に指導を徹底すること。

#### 1-3. 居住地を持たない保護の申請者の居所の確保

生活保護法第19条第1項は、「居住地がないか、又は明らかでないよう保護者であつて、その管理に属する福祉事務所の所管区域内に現在地を有するもの」に対して、保護の実施機関は「保護を決定し、かつ、実施しなければならない」と定めている。

現在の生活保護法では保護の決定がなされるまでの間に申請者の健康的で文化的な最低限度の生活の保障についての定めがなく、極度の困窮状態にいる者に対して、実際には各種の法外援護がなされているが、自治体によって対応に差が生じている。また、現在地での保護申請がなされた場合に、簡易宿泊所等が一時的に利用されることがある。しかしながら、一部、保護の実施機関が、このような場合に宿泊費の貸付（法外援護）をするにとどまり、申請をした者本人に対して、利用する簡易宿泊所を探すよう求めるケースが確認された。以上の点を踏まえて、次の通り要望する。

第一に、所持金が少ないなど、保護の決定がなされるまでの間、健康で文化的な最低限度の生活を送ることが困難であるような場合における生活の保障を生活保護制度内に位置付けるよう、法改正を行うこと。

第二に、居住地を持たない者が現在地において保護の申請をし、かつ、申請者が簡易宿所等を一時的に利用するような場合において、当該の申請を受理した保護の実施機関は、保護の決定がなされるまでの間、申請者の最低限度の生活が保障されるべく適切な対応がなされるよう、関係機関に指導を徹底すること。

#### 1-4. 無料低額宿泊所の実態の把握および指導と保護行政の改善

とくに都市部において、社会福祉法第2条第3項に規定する生計困難者のために無料又は低額な料金で宿泊所を利用させる事業を行う施設（以下、無料低額宿泊所）を被保護者に利用させるという運用がしばしばなされている。これについては、

厚生労働省社会・援護局より各種の通知<sup>5</sup>を通して関係機関に対する技術的助言がなされているところである。

しかしながら、当団体を含む支援団体には、無料低額宿泊所および無届の宿泊所における処遇に関する相談がしばしばもたらされており、その劣悪な実態がうかがわれる。具体的には、居室の環境が劣悪であったり、居室の利用以外のサービスについての契約を結ばない意思を示した場合に退去を迫られたり、苦情を申し立てても適切な対応がとられず、退所するように求められるなどの事態が現に生じている。また、上記「居住地を持たない保護の申請者と居宅での生活扶助実施の原則（1）」でも述べたように、本来、被保護者に無料低額宿泊所等を利用させることは例外的な処置であり、強制的なものであってはならない。

第一に、無料低額宿泊所等について、その契約やサービス、居室の環境などの実態を、入所者に対する調査を通して明らかにし、それを公表すること。

第二に、2018年度から「社会福祉住居施設及び生活保護受給者の日常生活支援の在り方に関する検討会」において無料低額宿泊所に対する規制の強化が検討されている。そこでは主に居宅面積等の最低基準が議論されているが、次の点を考慮した規制が考えられるべきである。具体的には、無料低額宿泊所等について、入所者が苦情を訴えることができる窓口を常設し、それに基づき調査を行い、必要に応じて無料低額宿泊所等に対する行政処分を行うこと。

第三に、無料低額宿泊所等を被保護者に利用させることを所与の事態とせず、生活保護法第30条の趣旨に則った生活保護制度の運用を行うよう、関係機関に指導を徹底すること。また、あわせて、いわゆる「居宅保護」を原則とした生活保護法に適した運用をおこなえるように、各自治体においても早期のアパート転宅に向けた支援が展開できるように、これまで以上に住宅支援等の充実に向けた予算措置等を講じるべきである。

※「社会福祉住居施設及び生活保護受給者の日常生活支援の在り方に関する検討会」についてや、そこで示されている「省令案」については重点項目を参照のこと。

## 2. 世帯の認定について

### 2-1. 大学等への世帯内就学

生活保護制度においては、義務教育にかかる費用と高等学校等への就学にかかる費用について、それぞれ教育扶助と生業扶助の高等学校等就学費として支給することが可能とされている。他方で、高等教育については、『局長通知』第1の5において、高等教育機関に就学している者に対して、世帯分離を行うことが認められている。

厚生労働省社会・援護局社会保障審議会の「生活困窮者自立支援及び生活保護部会」第4回（平成29年7月11日）の資料1において示されているように、平成28年4月1日現在の生活保護世帯の子どもの大学等進学率は33.1%となっており、全世帯の大学等進学率の直近値73.2%に対して非常に低いものとなっている。言うまでもなく、高等教育への進学率の違いはその後の生活水準の違いに大きな影響を及ぼしうるものであり、現状は貧困の世代間再生産が生じている状態であると考えられる。生活保護制度の目的は、その法によれば、国民の「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」となっている。しかしながら、貧困の世代間再生産が生じていることを鑑みれば、生活保護制度は残余的な位置にとどまらず、この状況を改変していく積極的役割を果たしうるものとなるべきと考える。なお、平成30年度から被保護世帯の子どもに対する大学等進学の支援が強化され、進学準備給付金が創設されたほか、出身の生活保護世帯と同居する場合に限り、大学等就学中は住宅扶助を減額しない措置が実施されるようになった。しかしながら、世帯分離をした場合の扶助額の変化は住宅扶助よりも生活扶助の方が大きく、このような措置は進学を促進する上で限定的なものとなることが予想される。

<sup>5</sup> 平成15年7月31日社援発第0731008号「社会福祉法第2条第3項に規定する生計困難者のために無料又は低額な料金で宿泊所を利用させる事業を行う施設の設備及び運営について」（第2次改正 平成27年4月14日社援発0414第7号）、平成20年12月10日社援発第1210001号「社会福祉法第2条第3項に規定する生計困難者のために無料又は低額な料金で宿泊所を利用させる事業を行う施設に対する留意事項について」、平成21年10月20日社援発1020第1号「生活保護受給者が居住する社会福祉各法に法的位置付けのない施設及び社会福祉法第3項に規定する生計困難者のために無料又は低額な料金で宿泊所を利用させる事業を行う施設に関する留意事項について」など

また、局長通知第 1-3 は高等学校等の就学に関し、原則として保護を受けながらの就学を認めている一方で、「ただし、専修学校又は各種学校については、高等学校又は高等専門学校での就学に準ずるものと認められるものであって、その者がかつて高等学校等を終了したことのない場合であること」として例外を定めている。しかしながら、このような規定は、自立の助長となりうる就学について、被保護者の意欲をそぐものとなりかねない。以上の点を踏まえ、次の通り要望する。

第一に、保護開始時において、現に大学で就学している者が、その課程を終了するまでの間、あるいは特定の貸与金、給付金等を受けて大学で就学する場合に、その者を世帯から分離することなく、保護を行うよう、生活保護法ならびに関連する通知等の改正もしくは改訂を行うこと。

第二に、高等学校等がかつて修了した場合であっても、保護を受けながら専修学校および各種学校へ進学することが認められるよう、局長通知第 1-3 および関連する通知等の改訂を行うこと。

## 2-2. 世帯分離について

『局長通知』第 1 の 2 は世帯の認定に際して、「世帯分離して差し支えない」場合について定めている。この中で、第 1 の 2- (2)、(3)、(4)、(5)、(6)、(8) は括弧書きで「世帯分離を行わないとすれば、その世帯が要保護世帯となる場合に限る」とされている。『局長通知』第 1 の 2 は、とくに (3)、(5)、(6)、(7)、(8) について機械的な適用をすべきではなく、「世帯の状況及び地域の生活実態を十分考慮したうえ実施すること」としている。

しかしながら、このような制度設計においては、世帯全体が要保護状態になるまで世帯分離ができないと解釈され、そのように運用される可能性がある。その場合には、その世帯の生活の安定を損ない、自立を妨げることにつながりかねない。これらの点を踏まえ、次の通り要望する。

『局長通知』第 1 の 2- (2)、(3)、(4)、(5)、(6)、(8) における括弧書き「世帯分離を行わないとすれば、その世帯が要保護世帯となる場合に限る」を「世帯分離を行わないとすれば、その世帯が要保護世帯となることが見込まれる場合に限る」と改訂し、その他の通知等についても必要な改訂を行うこと。

## 3. 資産の活用について

### 3-1. 生活用品としての自動車等の保有について

『課長通知』の「第 3 資産の活用」問 9 と問 12 において、通勤または通院等のために自動車を保有することが認められている。また、『問答集』問 3-14「自動車の保有」において、事業用品としての自動車の保有が一定の条件のもとで認められる余地が示されている。しかしながら、同問 3-14 において、「生活用品としての自動車については原則的に保有は認められない」とされている。

自動車は、公共交通機関の整備状況や、さまざまな資源の配置などの、個別の地域の社会的、地理的条件等によっては、日常生活を送るために必要不可欠なものである。これにもかかわらず、現在の生活保護制度では生活用品としての自動車の保有が原則として認められていない。このような状況は、地域によっては生活保護制度を利用することを、その権利者にためらわせることにつながっていると考えられる。以上の点を踏まえて、次の通り要望する。

生活保護制度において、生活用品としての自動車の保有を原則として認めると同時に、その維持・更新にかかる費用について、一時扶助費の支給または収入認定除外を行うなどの措置をとることができるように制度を改善することを求める。なお、同様の理由から、オートバイおよび原動機付自転車についても、生活用品としての保有・維持・更新が原則として求められるよう、実施要領の改訂を行うこと。

### 3-2. パソコン等の保有

『局長通知』第 3 の 3 は、生活保護を利用するにあたって、保有することが認められる資産の一環として事業用品をあげている。しかしながら、就労収入を得ることができる仕事を行うに当たり、必要となる、あるいは現に必要としているにもかかわらず、パー



ソナルコンピューター（以下、パソコン）などの事業用機械器具を保有することを認められず、処分することを求められるケースがある。

パソコン等は、一部の業種において、円滑に業務を行うために必要不可欠なものであり、また、個人情報記録される機械であることから常識的に貸し借りが行われるものではない。したがって、この保有が認められないということは、被保護者が就労し、そのことによって収入を得る機会を損なうことにつながりうる。以上の点を踏まえて、次の通り要望する。

被保護者が就労やその準備のために必要とする場合に、パソコン等の機械器具を保有することが認められるよう、関連する通知等を改訂すること。

### 3-3. 生活保護法第 63 条にかかる資力の発生時点の取扱いについて

『問答集』問 13-6「費用返還と資力の発生時点」において、生活保護法第 63 条に基づく費用返還請求の対象となる資力の発生時点についての厚生労働省社会・援護局の見解が示されている。ここで、相続の場合における費用返還の対象となる資力の発生時点は、民法の解釈に基づき「被相続人の死亡時と解すべきである」とされている。また、年金等が遡及して支給される場合については、資力の発生時点は「年金支給事由が生じた日」と解釈すべきであるとされている。

しかしながら、現実には、相続により遺産が利用可能な状態となるにいたるまではある程度の時間を要することがあり、また、被保護者と被相続人との間の関係性いかんによっては、被保護者が民法に定める相続の権利義務を継承したことを知らずにある程度の時間が経つことがある。また、年金等の遡及支給が行われる場合においても、被保護者が遡及支給を受ける権利について認識しておらず、現実に支給を受けるまでに時間を要することがある。このような場合において、資力の発生時点を機械的に「被相続人の死亡時」と解釈することは不当である。以上の点を踏まえて、次の通り要望する。

生活保護法第 63 条に基づく費用返還請求の対象となる資力の発生時点の解釈にあたり、当該資力を実際に利用可能なものにするための手続き等に要する時間や、被保護者が自らの資力について認識しているか否かなどの事情を考慮するよう、各福祉事務所に厚生労働省社会・援護局保護課から通知によって指導することを求める。

### 3-4. 資産調査について

厚生労働省社会・援護局は平成 27 年 3 月 31 日に実施要領の取扱いを変更する通知（社援保発 0331 第 1 号）を発した。この通知では、保護の実施機関は最低年 1 回の資産申告を被保護者に対して求めることとされている。この通知を受けて、資産の変動等が見込まれるとは認めがたい場合においても、資産申告を求められ、さらに、これに応じない場合には保護の停廃止を含む保護の変更を示唆されるという事例が確認されている。

生活保護法第 61 条は、生計の状況に変動があった場合に届け出を被保護者に義務付けているが、上記のような場合においては、このような義務が課される条件を満たしていない。また、具体的な必要性が認められない場合に資産申告を求め、これを拒んだことをもって保護の停廃止を行うことは、生活保護法第 27 条、62 条の趣旨にそぐわないものである。以上の点を踏まえ、次の通り要望する。

被保護者に対して資産の申告を求めるのは、資産の状況に変動があったことが明らかと客観的に認められる場合に限られるべきであること、また、申告の求めに応じなかったことのみをもって保護の停廃止を行ったり、それを被保護者に対して示唆したりすることが不当なことであることを明確にし、関係機関に対し周知徹底すること。

### 3-5. 年金担保貸付の取扱い

厚生労働省は、平成 18 年 3 月 30 日社援保発第 033001 号「生活保護行政を適正に運営するための手引きについて」（第 5 次改正 平成 28 年 3 月 31 日第 2 号）により、「過去に年金担保貸付等を利用するとともに生活保護を受給していたことがある者が再度借り入れをし、保護申請を行う場合には、資産活用の要件を満たさないものと解し、それを理由として、原則として、保護の実施機関は生活保護を適用しない」としている。厚生労働省は同通知において、上記に該当する場合であって

も、急迫状況にいるなどの場合には生活保護の適用がなされる可能性があることを示している。

しかしながら、たとえ、年金担保貸付等を利用することにより、本来利用できるはずの年金等を利用できなくなったとしても、それをもって資産活用の要件を満たしていないとみなし、最後のセーフティネットともいわれる生活保護制度から排除することは不当である。以上の点を踏まえて、次の通り要望する。

「生活保護行政を適正に運営するための手引きについて」の I-6 を削除することおよび、関連する通知等を改訂すること。

※現時点（2019年6月時点）では、特に地方において自動車等の保有は死活問題である。都道府県・政令指定都市別にみた母子世帯の世帯保護率（2015年度、1カ月平均）（推計値）を見ると、東京都は19%に近い世帯保護率である一方、富山県は、わずか0.61%の世帯保護率など、一般的に自動車等の保有が必要である地方に行けば行くほど保護率が下がるという傾向がある。（藤原千沙「地方における母子世帯の暮らしと生活保護—自動車の保有・使用の視点から」『月刊自治研』2017.7 vol59 no.695）。当団体を含む支援団体へ寄せられる相談においても、自動車等の保有が生活保護の申請の妨げになっている事案も多く、早期の改善が必要である。

また、パソコンの保有に関しては、2017年に「生活保護受給世帯の就職活動にパソコンが必要なら、知人等から借りて賄えばいい。」という判決（東京地判平成29年9月21日）がでているが、これは資産活用の論点ではなく収入認定における費用返還請求に関する裁判における判決であることは留意が必要である。自立の助長の観点からもパソコン等の保有について認める通知等を発出するべきである。

年金担保貸付に関しては、制度が存在する以上「過去に年金担保貸付等を利用するとともに生活保護を受給していたことがある者が再度借入れをし、保護申請を行う」ということが起きてしまう。その際に、もちろん、急迫状況等への留保はあるものの「資産活用の要件を満たさない」という解釈は、憲法25条で規定する「生存権」の観点からも厳しいものなのではないか。生活保護の適用もしくは、年金担保貸付の制度の改正が求められるものである。

#### 4. 扶養義務の取扱いについて

生活保護制度において、民法に定める扶養義務者による扶養は保護の要件ではなく、「保護に優先して行われるもの」（法第4条第2項）とされている。また、要保護者からの聞き取りなどによって把握された扶養義務者については、局長通知第5-2に定める方法で扶養能力の調査をすることとされており、保護の実施機関の管外に対象者が居住する場合には書面により紹介することとされている。さらに、生活保護法第24条第8項は、扶養義務を履行していないと認められる者に対して、保護の開始の決定に際し厚生労働省令で定められた事項を通知することと定めている。

扶養調査については、局長通知第5-2-(2)-アのただし書きにより、「直接照会することが真に適当でないと認められる場合」には他の手段によって照会をすることとされているほか、課長通知問5-2により、扶養義務の履行が期待できない者や扶養を求めることにより要保護者の自立を阻害することになると認められる者については、その扶養義務の程度によって、局長通知第5-2-2-(2)-アのただし書きにいう「直接照会することが真に適当でないと認められる場合」もしくは扶養の可能性が期待できないものとして取り扱うこととされている。また、生活保護法施行規則第2条は、生活保護法第24条第8項に定める通知を保護の実施機関が行う上での条件を定めている。

しかしながら、このように扶養照会や扶養義務者への通知に条件を定めているとはいえ、生活保護制度の申請に際して扶養照会が行われる可能性があることによって、生活保護制度の利用をためらう生活困窮者が当団体を含む支援団体にたびたび訪れており、潜在的には、このような生活困窮者の数は相当数にのぼるとみられる。生活保護制度を利用可能な者全体に対する実際に利用している者の割合（いわゆる保護の補足率）について、正確に把握することは困難であるものの、制度が利用できるにもかかわらず利用に至っていないとみられる者が相当の数いることは周知の事実である。その主な要因の1つは、扶養照会がなされる可能性があることにありと考えられる。このことは、生活保護法第24条第8項の存在によって、要保護者の申請の権利を実質的に制限することとなりかねない。

そもそも、民法によって規定される扶養義務者による扶養の義務は、年金制度などと著しく性質を異にするものであり、生活保護に優先して活用されるべきものとされるべきではない。また、扶養照会が行われるということは、申請者ないしは被保護者の情報を、本人の意に反して他人に提供することであり、生活保護を利用するためにこれを強要されるべきではない。以上の点を踏まえ、次の通り要望する。

第一に、生活保護法第 4 条第 2 項を「他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする」とするとともに、第 24 条第 8 項を削除し、関連する法律の条文、政令、省令、通知等を改正もしくは改訂すること。

第二に、仮にこれが実現しない場合であっても、申請者が、扶養照会がなされることについて同意をしない場合には扶養照会がなされないよう、生活保護法施行規則第 2 条 1 項に「申請者が、法第 24 条第 8 項による通知が、保護の実施機関によってなされることに同意をしている場合」と追加すること。いうまでもなく、この同意が得られないことによって保護が却下されることのないようにするべきである。

※現時点（2019 年 6 月時点）で、多くの自治体では特段の事情がなければ扶養照会等をおこなうほか、その特段の事情とされている DV 等（配偶者や家族からの暴力）を申請者訴えた場合でも、その判断については各自治体において異なり、実際には、「扶養照会をする」といった説明がなされることが多い。現実には扶養照会を控えていたとしても、扶養照会の実施を示唆することは申請者の申請の意思をくじくことであり、申請権を実質的に侵害することになる可能性がある。保護申請がなされたあと、もしくは保護決定後にも扶養照会等をおこなうことは可能であり、申請者と丁寧に相談しながら個別に判断していくべきである。この点については特記したい。

## 5. 住宅扶助について

### 5-1. 住宅扶助の特別基準額について

生活保護の住宅扶助にかんして、『局長通知』第 7 の 4 - (1) - (オ) は、特別基準額について定めている。これは生活保護法第 9 条の必要即応の原則に対応する運用であり、被保護者の健康で文化的な最低限度の生活の保障のためにきわめて重要である。

ただし、現実にはこの特別基準額が適用されたとしても、健康で文化的な最低限度の生活が保障されない場合がある。とくに、障害を抱える被保護者で、都市部にて居宅生活を送る場合、現行の特別基準額で住まいを探すことは困難であり、このことによって居宅への移行が遅れるケースがある。以上の点を踏まえて、次の通り要望する。

各地域の賃料の実態を調査し、この調査結果を踏まえて『局長通知』第 7 の 4 - (1) - (オ) に定める住宅扶助の特別基準額を改訂すること。

### 5-2. 転居のための一時扶助について

『局長通知』の第 7 の 4 の (1) のカにおいて、特別基準額の 3 を乗じて得た額の範囲内で転居に際する一時金を支給することができる定められている。また、『課長通知』問 7-30 において、この支給が認められる条件について定められており、このなかに、「実施機関の指導に基づき、現在支払われている家賃又は間代よりも低額な住居に転居する場合」というものがある。

2015 年に住宅扶助費の見直しがなされ、一部で住宅扶助基準の引き下げがなされた。これに伴い、それ以前から生活保護を利用し続けていた者で、居住する住宅の家賃が住宅扶助基準を上回るようになってしまったため、転宅を指導される者がいる。他の福祉事務所の管轄地域にあり、当該地域の住宅扶助基準以内の家賃の物件への転宅をするにあたり、転居に際する一時金を申請したにもかかわらず、現在の住居と同額の家賃であることをもって、申請が却下されるという事態が生じている。以上の点を踏まえ、次の通り要望する。

『課長通知』問 7-30 の 2 を「実施機関の指導に基づき、現在支払われている家賃又は間代と同額か、それよりも低額な住居に転宅する場合」と変更すること。

### 5-3. 契約更新等に要する費用について

『局長通知』第 7 の 4 の (1) のクにより、被保護者が居住する借家等の契約更新等に際し、オに定める特別基準の範囲内において必要な額を認定しても差し支えないことが定められている。しかしながら、個別の事情により契約更新等に要する費用がオに定める特別基準額を上回ることがあり、契約更新等に要する費用の一部を経常的一般生活費等から補てんせざるを得ない場合がある。このことは、被保護者が生活保護制度によって保障されるべき健康的で文化的な最低限度の生活が守られていないことを意味している。以上の点を踏まえ、次の通り要望する。

契約更新等に要する費用について、その実態を把握するとともに、被保護者が更新料を支払うことによってその健康で文化的な最低限度の生活が損なわれることのないよう、『局長通知』第 7 の 4 の (1) のクを改訂すること。

※現時点（2019 年 3 月 6 日）において、例えば、都内などの家賃水準が高い地域で、障害等を抱える被保護者で転宅等の必要に迫られた場合、特別基準額で入居できる物件は非常に稀である。また、その場合の一時金に関しても基準額内でおさまることは稀である。特に、身体障害等の住居に一定の条件を必要とする被保護者に関しては合理的な配慮が求められる。実施機関の指導に基づき転居する際の家賃に関しては、「実施機関の指導に基づき、現在支払われている家賃又は間代よりも低額な住居に転居する場合」が障壁となる。即座に変えられる文言であるので早期に対応をお願いしたい。

更新料に関しては、アパート契約の際に連帯保証人をたてることができず保証会社等を利用する被保護者が増加していることもあり、これまでの基準額では更新にかかるすべての費用がまかなえないことが多く発生している。保証料等が発生することをふまえた基準額の増額をはかるべきである。

## 6. 収入認定について

### 6-1. 就労収入の認定における基礎控除について

『次官通知』第 8-3-(4) において、勤労収入・農業収入・農業以外の事業収入を得ている者について、勤労に伴う必要経費として基礎控除額が定められている。この基礎控除は、生活保護制度の必要即応の原則に則るものとして導入され、その後就労・自立のインセンティブを強化するためとして控除の見直しがなされてきた。しかしながら、依然として、勤労収入等が収入認定されることへの強い不満を抱え、就労意欲をむしろ失うという事態が生じている。無論、「自立」とは就労による自立のみを指すものではないが、現行の収入認定と基礎控除のあり方によって、一部の被保護者の就労意欲を低下させていることもまた事実である。これは、生活保護制度の趣旨に鑑みて、是正されるべき事態であると考えられる。以上の点を踏まえ、次の通り要望する。

『次官通知』第 8 の 3 の (4) 別表に定める基礎控除について、被保護者の就労意欲を減じることのないよう、引き続き社会保障審議会生活保護基準部会で見直しを検討すること。

## 7. 法第 78 条の適用について

生活保護法の制定を主導した、当時の厚生省社会局保護課長である小山進次郎の著作『生活保護法の解釈と運用』は生活保護法のコンメンタルとしての役割をもつとされているが、ここで、法第 78 条は収入の申告がなされなかった時などに一律の適用がなされるべきではない性質のものとされている。しかしながら、厚生労働省社会・援護局による通知（平成 24 年 7 月 23 日社援保発 0723「生活保護費の費用返還及び費用徴収決定の取扱いについて」）は法第 63 条と法第 78 条の適用の原則や、「生活保護第 61 条に基づく収入の申告について（確認）」という書面を福祉事務所と被保護者との間で取り交わすべきことを示している。

このような運用の変化により、上記書面に署名したことをもってして、収入の申告がなされなかった場合に法第 78 条が適用さ

れうようになった。しかしながら、とくに申請時点やその直後は、申請者自身が心身ともに健康的な状態にいるとは限らず、かような書面の意味を十分に理解できる状況にない可能性もある。そのような状況のなかで書面が交わされた場合、それをもって機械的に被保護者が収入申告の義務と法 78 条の趣旨について理解したとみなし、法第 78 条を適用することは不適切である。

また、「被保護者に不当に受給しようとする意思がなかったことが立証される場合で、保護の実施機関への届出又は申告をすみやかに行わなかったことについてやむを得ない理由が認められるときや、保護の実施機関及び被保護者が予想しなかったような収入があったことが事後になって判明したとき等は法第 63 条の適用が妥当である」とし、同通知が定める基準に該当するものについて法第 78 条を適用するとすることは、極端に第 63 条の適用範囲を狭め、第 78 条の適用範囲を広げるものであり、法の立法趣旨にそぐわないものである。以上の点を踏まえ、次の通り要望する。

第一に、法第 78 条が適用されるのは、被保護者に不当に受給しようとする意思があったことが立証される場合に限ることとし、関係機関への指導を徹底すること。

第二に、同通知別添 2 の書面に被保護者の署名がなされていることをもってして機械的にこれが立証されるべきではないこととし、関係機関への指導を徹底すること。

※現時点（2019 年 6 月）において、多くの自治体で申請時に上記署名を求める運用をおこなっているが、当団体スタッフが申請に同行した際など、すべての場合において必ずしも丁寧な説明や同意の確認がおこなわれていたとは言い難い。適切な説明のないままに署名を求める事案も起きている。同行者等がない場合などは、そういった第三者の目もなく実態はつかめないのである。事実、申請時には多くの書類の提出や、生活歴、職歴、健康状態等のさまざまなヒアリングがなされることもあり、被保護者の状況によっては、たとえ適切な説明を受けていたとしてもきちんと解することができない場合も想定される。署名を求める行為自体が不当であると考え。昨今の生活保護の運用の改正（法改正）は過度に被保護者に対して厳しいものであり、また、現場の各自治体のケースワーカー等にも被保護者を支援ではなく監視（摘発）することを求めるものに変質しているような印象すら受ける。上記改善点等を早期に適応することを求める。

## 8. 就労指導のあり方について

近年、厚生労働省は稼働能力を有する被保護者に対する就労支援について、数値目標を設定し強化してきている<sup>6</sup>。また、2018 年から 2019 年にかけて開催された「生活保護受給者に対する就労支援のあり方に関する研究会」では就労指導と区別して一般就労に限られない多様な働き方についての就労支援の充実という観点での制度見直しが進められてきた。

就労支援についての検討が進められている一方で、就労指導については未だに多くの課題が存在する。当団体を含む支援団体には、本人の稼働能力に明らかに見合っていない就労指導を受けることにより、精神的苦痛を受けていると訴える被保護者からの相談がたびたび寄せられている。また、「稼働能力がある」と見なされる場合であっても、その具体的な状況は千差万別である。生活保護法の趣旨に照らせば、それらの固有の状況に応じたケースワークがなされるべきである。したがって、就労によって収入が増えるかどうか、そのことによって生活保護が廃止になるかどうかといった事柄は、あらかじめ予測できる性質のものでなければ、設定された水準に合わせて行うものでもない。にもかかわらず、就労支援にかかわる事業の対象者数や、事業により増収した者の数、生活保護の廃止の数を自治体で定めるように——それが技術的助言であったとしても——求めることは、生活保護制度の趣旨に反することである。以上のことを踏まえて、次の通り要望する。

第一に、被保護者の稼働能力について、個別の事情を踏まえた判断を行い、就労指導はそれに基づいて行われるよう、また、被保護者に対して精神的苦痛を与えるような就労指導が行われることのないよう、関係機関に指導を徹底すること。

第二に、就労支援促進計画にかんして、数値目標の設定をただちに撤廃させること。

<sup>6</sup> 平成 25 年 5 月 16 日社援発 0516 第 18 号「就労可能な被保護者の就労・自立支援の基本方針について」および平成 27 年 3 月 31 日社援発 0331 第 22 号「就労支援促進計画の策定について」（第 2 次改正 平成 29 年 3 月 22 日社援発 0322 第 1 号）

※現時点（2019年6月）において、「就労可能な被保護者の就労・自立支援の基本方針について」「就労支援促進計画の策定について」により、多くの自治体において「就労自立」のみが「自立」とらえられる風潮が拡大してしまったと言えよう。事実、多くの自治体において就労指導や、就労に関わる相談員等を設置しての支援など、就労指導に力をいれている。しかし、当然ながら、就労は被保護者本人の努力のみでなしえるものではなく、地域での雇用先の掘り起こしや雇用の創出などの視点も必要であろう。ハローワーク等との連携などさまざまな展開はあるものの、実際に就労ができる可能性は、被保護者の努力の範疇を超えた様々な要因の影響を受けるものであり、数値目標等を設定すること、被保護者に就労自立へのプレッシャーをかけることは、生活保護法の理念に馴染まない。早期の撤廃を求める。

## 9. 後発医薬品の取扱いについて

厚生労働省は、平成25年5月16日社援保発0516第1号「生活保護の医療扶助における後発医薬品に関する取扱いについて」（第3次改正 平成29年3月31日社援保発0331第4号）により、一部の場合を除いて、生活保護制度においては「後発医薬品を原則として使用する」とし、さらに、被保護者が「先発医薬品を希望する理由に妥当性がないと判断される場合には、服薬指導を含む健康管理指導の対象とすること」としている。また、2018年度の法改正により、後発医薬品の使用が法律上も原則化されている。

後発医薬品の利用促進が一般に、つまり生活保護を利用していない者に対しても行われていることは事実であるが、一方で、生活保護を利用している被保護者に対して、一般と異なり、後発医薬品の利用を原則として強いることは、被保護者に対する明らかな差別である。なお、広く一般に利用の促進をすること、被保護者の保護の決定・変更の権限を有する福祉事務所ないし現業員が被保護者に対して「原則」として使用を求めることは、その強制性において大きく異なるものである。以上の点を踏まえて、次の通り要望する。

医療扶助において、後発医薬品の使用原則化をただちに撤回すること。

## 10. 窓口における正確かつ適切な制度の説明について

### 10-1. 保護の申請の取扱いおよび、申請時における制度の説明について

生活保護を申請することは、法律によって国民に保障された権利であり、これを侵害することのないよう、これまでも厚生労働省はたびたび関係機関に通知等によって指導をしてきた。にもかかわらず、依然として各地の福祉事務所で生活保護の申請を受理することそのものを拒否されたという事例が後を絶たない。例を挙げれば、「家がなければ生活保護は受けられない」「持ち家のある人は生活保護を使えない」「働ける年齢なので生活保護は使えない」などと言われ、追い返されたという事例が当団体にも寄せられている。いうまでもなく、これらは生活保護制度についての誤った説明であり、それにより保護を申請する権利を侵害する行為である。以上の点を踏まえ、次の通り要望する。

2019年3月6日に開催された生活保護関係全国係長会議において、生活保護のしおりなどの関係書類について確認することが自立推進・指導監査室により求められているが、引き続き生活保護についての申請もしくは相談に訪れた者に対して、不実の説明を行うことによって、保護を申請する権利を侵害することのないよう、関係機関に指導を徹底すること。

### 10-2. 保護の申請から保護の要否等の決定までの期間について

生活保護法第24条第5項は「保護の要否、種類、程度及び方法」についての通知は、特別な理由がある場合を除いて、「申請のあつた日から14日以内にしなければならない」としている。また、第24条第6項は、申請のあつた日から14日以内に通知がなされなかった場合には、その理由を明示しなければならないとしている。

しかしながら、一部の福祉事務所において、生活保護の申請もしくは相談を行った際に、特別の理由があるかどうかの確認もないままに、「30日以内に保護の要否等を決定する」と口頭で説明したり、同じ旨の書類を掲示するなどの行為が確認されている。

以上のことを踏まえて、次の通り要望する。

保護の申請から保護の要否等の決定までの期間について、保護の申請もしくは相談に来たものに対して、適切な説明を行い、また適正な実施を行うよう、関係機関に指導を徹底すること。

### 10-3. 移送費について

生活保護制度においては、「医療扶助実施方式」により、「患者が受診する場合等の患者自身に係る移送費用、患者移送のために真にやむを得ない事情による付添人を必要とするときの付添人の移送費用、医師の往診等に伴う費用等であった、患者の傷病等の状態に応じ、最も経済的な方法及び経路により移送を行ったものについて」認められている。

しかしながら、当団体を含む支援団体には、通院等に費用がかかることをケースワーカーが把握しているにもかかわらず、医療扶助による移送費用が支給されないことによって、生活水準に悪影響を受けているとの訴えがしばしば寄せられている。以上の点を踏まえ、次の通り要望する。

医療扶助を受ける被保護者に対して、移送費用の支給がなされうることについて適切な説明を行うとともに、被保護者が健康的で文化的な最低限度の生活を下回る生活を送ることを強いられることのないよう、柔軟に移送費の支給を行うこと。

※現時点（2019年6月）において、当団体を含む支援団体には、生活保護の申請時ないし生活保護を利用中に、実施機関から不当な、あるいは不正確な説明を受けたことにより損害を被ったとする相談が多く寄せられる。すでに政府としても各自治体に多くの通知等を発出しているが、あらためて不当な窓口での対応、ケースワーカーの不正確な説明等を根絶するためにご尽力を願いたい。

## 11. 保護費の過誤支給について

### 11-1. 過誤支給の実態把握・公表と防止について

生活保護費の過誤支給、とくに過少支給は被保護者にとって、その間厚生労働大臣が定める保護の基準を下回る程度での生活を余儀なくされることであり、きわめて重大な問題である。しかしながら、その全国規模での実態について、これまで明らかにされることはなかった。以上の点を踏まえ、次の通り要望する。

生活保護制度における過誤支給の実態について調査し、把握された情報を公開し、過誤支給を防止する対策を行うこと。

### 11-2. 過誤支給があった際の返還の求めおよび遡及支給について

保護費の過大支給があった場合、現状では過大に支給された分について一律に全額の返還が求められることがしばしば生じている。しかしながら、一律に過大支給分を被保護者に返還させることは、そのことにより被保護者に保護の基準を下回る程度での生活を強いることにつながりかねない。また、現状では保護の遡及変更について、『問答集』問 13-2 で 3 か月程度とすることとされている。しかしながら、保護費の過少支給が行われた場合、その期間に被保護者は保護の基準を下回る程度での生活を余儀なくされていたのであり、不足していた保護費については、最低限度の生活水準を回復し、被保護者の自立のために資されるべきであって、遡及変更がなされる期間は一律に定められるべきではない。以上の点を踏まえ、次の通り要望する。

保護費の過誤支給があった場合には、被保護者の最低生活の維持および自立のために、一律に返還を求めたり、遡及支給を限定することのないよう、柔軟な運用がなされるべきこと。また、被保護者の自立の助長につながるよう、必要に応じて自立更生計画を策定することについて、関係機関に対して指導を徹底すること。

※現時点（2019年6月）において、生活保護制度に基づき支給される費用（以下、保護費とする）が、なんらかの事情によって、本来支給されるべきものに比べて、過大に、もしくは過少に支給される事態（以下、過誤支給とする）が各地で生じている。過少支給に関しては、最低生活費を割り込む恐れもあることから非常に深刻な問題であり、仮に起きてしまったとしても事後

には、特に「自立更生計画の策定」などにより、より柔軟に被保護者の生活改善や自立の助長につながるための方法を模索することで解決を図るべきである。

## 12. 福祉事務所の体制の強化について

### 12-1. 現業員の増員、資質向上、実態調査について

厚生労働省は、「福祉事務所現況調査」を平成 16 年、21 年、28 年に実施している。この間に、生活保護担当現業員の配置状況や資格の取得状況などについて、改善がみられるものの、未だに現業員の配置人員数が標準数に達していなかったり、資格保有者の割合が低くとどまっているなどの課題がある。加えて、この調査では研修の実施頻度など、現業員が保護を適正に実施するうえで人員や資格の有無等に限られない問題について明らかにできていない。以上の点を踏まえて、次の通り要望する。

第一に、各福祉事務所で生活保護を担当する現業員を増員すること。また、すべての福祉事務所で、被保護者が不利益を被ることのないよう、保護の適切な運用がなされるための研修等を義務付けること。

第二に、福祉事務所で現業員らが直面している課題について、より多角的に明らかにできるよう、実態調査を実施すること。

### 12-2. 制度運用の改善のための方策

生活保護行政にかんしては、生活保護法第 23 条に基づく監査が行われているほか、社会福祉事業法第 14 条により福祉事務所には「指導監督を行う所員」（査察指導員）が置かれることとされている。昭和 47 年 3 月 25 日社監第 23 号「保護の実施機関における生活保護業務の自主的内部点検の実施について」で厚生労働省は、実施機関である福祉事務所に対して、業務の内部点検を行わせるとしている。

しかしながら、もとより査察指導員はあくまで福祉事務所の職員であり、厚生労働省が求める「点検」も「自主点検」である。厳正な点検とそれに基づく業務の改善が行われるためには、福祉事務所に所属しない者による、業務の点検がなされるべきである。以上の点を踏まえ、次の通り要望する。

生活保護制度にかんする福祉事務所の業務について、生活保護制度について熟知した法律家など、第三者による査察を受けることを福祉事務所に対して義務付けること。

※現時点（2019 年 6 月）において、本要望書で言及した生活保護制度の課題のうち、とくにその運用における課題は、福祉事務所の現業員個人の資質や能力の問題のみに帰せられるべきものではない。むしろ、福祉事務所全体として、制度を適正に実施していくことが可能な状況に置かれていない可能性を考慮すべきである。事実、都市部などでは担当世帯数が標準数を大幅に超えてしまうことも珍しくはない。また、「自主点検」の問題は深刻である。事実、例えば小田原市などでは、「保護なめんな」と書かれたジャンパーを着て職員が 10 年以上も訪問調査等をおこなっていたことがあきらかになっている。第三者等が生活保護にかんする福祉事務所の業務について査察、指導等を行う仕組みを、モデル事業等を通じて開発していくべきである。

## 13. 生活保護にかんする広報・啓発について

生活保護にかんしては、広く人びとに知れ渡る制度であるとともに、誤解や偏見の多い制度でもある。例えば、近年、マスメディア等で、生活保護制度における不正受給が取り上げられる一方で、その件数や不正受給額、実態などについて正確な情報が伝えられず、誤解を助長するような向きがみられる。非合法組織の資金調達のために制度を悪用するなどの悪質な不正受給に対してはむろん厳正な対処がなされるべきであるが、制度への信頼はむしろ、被保護者ではなく誤った情報を発信し、広める者によって大きく損なわれていると考えるべきである。また、例えば外国籍の者に対する保護の準用が違法であるなど、明らかに誤った情報が流布され、生活保護制度に対する信頼が損なわれるのみならず、民族や国籍に基づく差別と生活保護制度への非難とが同時に行われるような事態も生じている。以上の点を踏まえ、次の通り要望する。

生活保護制度を支えるすべての人びとに対し正しい知識を広めると同時に、誤った情報の拡散に対応することを通して、制度



の信頼性を確保していくことに努めること。

※現時点（2019年6月）において、生活保護制度は権利として無差別平等に利用できる制度でありながら、実際は多くの人にとって利用しにくい制度、利用していることを他者に言いにくい、周囲に知られたくない制度となってしまうている。しかし、今後、高齢世帯の増加にともなう被保護世帯増が予測されるなかで、必要な人が利用しにくい制度になってしまつては言語道断である。「国民の理解を得るため」に制度を変えるのではなく、国民の理解を得るための広報・啓発に力を入れるべきである。

以上

貴省には、社会保障審議会等の機会を活用しながら、より多くの学識経験者、実務家、当事者等の意見を聞き、より良い生活保護制度の運用のためにご尽力いただくことを、お願いしたいと思います。