

2023年7月26日

厚生労働大臣 加藤勝信殿

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受ける立場として、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します。

『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」（令和 5 年 3 月 31 日改正）

『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」（令和 5 年 3 月 31 日改正）

『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」（令和 5 年 3 月 31 日改正）

『問答集』：『生活保護手帳別冊問答集』中央法規出版（2022 年版）

要望項目一覧

I 重点項目	3
1. 無料低額宿泊所等に対する規制の実施状況および規制の影響の把握、公開について	3
2. 無届施設に対する罰則規定について	4
3. 物価高、光熱費等の上昇への対応としての生活扶助費の引き上げについて	5
4. 生活保護制度にかんする相談および申請受付業務の一部オンライン化について	5
5. 知人宅等に寄留する者からの保護申請の取扱いについて	6
6. ビジネスホテルの活用	7
7. 住宅扶助基準を超える家賃の賃貸住宅に入居している者に対する転居指導について	8
II 一般事項	9
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	9
2. 生活に困窮されている性的マイノリティの方への対応について	9
3. 生活に困窮されている外国籍の方への対応について	10

4. 世帯の認定について	11
4-1. 大学等への世帯内就学	11
4-2. 世帯分離について	11
5. 資産の活用について	12
5-1. 保護申請時の資産（とくに預貯金）の扱いについて	12
5-2. 生活用品としての自動車等の保有について	12
5-3. 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	13
5-4. 年金担保貸付の取扱い	13
6. 扶養義務の取扱いについて	14
7. 生活扶助における夏季加算の創設について	15
8. 保護費の支給時期について	15
8-1. 保護開始時の保護費の支給時期	15
8-2. 住宅扶助費の支給時期について	15
9. 住宅扶助について	16
9-1. 住宅扶助費の見直しについて	16
9-2. 住宅扶助の特別基準額について	16
9-3. 転居のための一時扶助について	17
9-4. 転居に伴う保護の実施機関の変更（移管）について	17
9-5. 契約更新等に要する費用について	17
9-6. 転居に際しての鍵交換費用について	18
9-7. 住宅扶助費の代理納付について	18
10. 生活保護制度利用中の高校進学について	19
11. 葬祭扶助の実施について	19
12. 就労収入の認定における基礎控除について	20
13. 法第 78 条の適用について	20
14. 保護開始時に保有する手持金の取扱いについて	21
15. 就労指導のあり方について	21
16. 後発医薬品の取扱いについて	22
17. 窓口における正確かつ適切な制度の説明について	22
17-1. 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	22
17-2. 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	23
17-3. 移送費について	23
18. 保護費の過誤支給について	23
18-1. 過誤支給の実態把握・公表と防止について	23
18-2. 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	24
19. 福祉事務所の体制の強化について	24
19-1. 現業員の増員、資質向上、実態調査について	24
19-2. 実施機関における査察指導の実施方法について	24
20. ケースワーク業務の外部委託について	25
21. 生活保護にかんする広報・啓発について	26

I 重点項目

1. 無料低額宿泊所等に対する規制の実施状況および規制の影響の把握、公開について

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（平成 30 年法律第 44 号）により改正された社会福祉法第 68 条の 5 の規定に基づき、無料低額宿泊所の設備及び運営に関する基準（令和元年厚生労働省令第 34 号、以下「無低基準省令」）及び、日常生活支援住居施設に関する厚生労働省令で定める要件等を定める省令（令和 2 年厚生労働省令第 44 号、以下「日住要件省令」）が公布され、無低基準省令については 2020 年 4 月から施行され、同年 10 月から日常生活支援住居施設の運用が開始されている。なお、日常生活支援住居施設については、日住要件省令第 26 条により、同省令第 4 章設備及び運営に関する基準において規定されているもののほか、無低基準省令において規定される設備及び運営に関する基準を準用することとされている。

無低基準省令附則第 3 条では、省令施行時に現に無料低額宿泊所としての届け出がなされ、事業の用に供している建物については、居室面積に係る基準（無低基準省令第 12 条第 6 項ハ）を満たしていない場合であっても、一定の条件を満たしていれば「当分の間」無料低額宿泊所としての利用に供することができることとされている。この条件の中には「居室の床面積の改善についての計画」を、都道府県と協議の上作成し、段階的かつ計画的に上記居室面積に係る基準を満たすよう必要な改善を行うことが含まれている（附則第 3 条第 5 項、第 6 項）。なお、令和元年度厚生労働省社会・援護局関係主管課長会議資料（以下、「令和元年度主管課長会議資料」）の資料 3（保護課）において、この「改善計画が策定されない場合や、計画に沿って改善が図られない場合は、附則の条件に違反することとなり、行政指導や改善命令の対象になるものである」とされている（p.40）。

社会福祉法第 72 条（許可の取消し等）においては、第 71 条に定める改善命令に従わない場合などに加えて、「その事業に関し不当に営利を図り、若しくは福祉サービスの提供を受ける者の処遇につき不当な行為をしたとき」に事業の制限又は停止命令をすることができることとされている。また、令和元年度主管課長会議資料資料 3 ではいわゆる無届施設に関しても事業の制限停止命令を行うことができるとされている（p.39）。この点に関して、「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」の第 2 回（2018 年 12 月 17 日）で構成員より具体的な判断基準を示すよう求める意見が出され、主管課長会議資料資料 3 および厚生労働省社会・援護局長通知「無料低額宿泊所の設備及び運営に関する指導指針について」（令和 2 年 3 月 27 日社援発 0325 第 1 号）において、「不正な営利を図り、不当な行為があった場合」に該当する場合が例示されている。

社会福祉法に定める調査とは別に、厚生労働省社会・援護局長通知「無料低額宿泊所の設備及び運営に関する指導指針について」（令和 2 年 3 月 27 日社援発 0325 第 1 号）および「日常生活支援住居施設の認定要件に関する指導検査要綱及び指導検査事項について」（令和 2 年 11 月 5 日社援発 1105 第 8 号）において、定期的を実施する一般検査及び事業運営に不正等が確認された場合の特別検査の実施が規定されており、一般検査については令和 5 年度以降に実施するものとされている。

「第 12 回 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」資料「日常生活支援住居施設における生活保護受給者の支援の在り方について（素案）」において、「日常生活支援住居施設の認定状況等の把握」「日常生活支援住居施設の質の向上に向けた取り組み」「日常生活支援住居施設の検証及び見直し」を「制度の施行状況等の検証等」として行う旨が記されており、特に制度的な見直しが必要な場合については、2023 年 10 月をめどとした生活保護制度の見直しの一環として実施することを検討するとされている。

以上のように、無料低額宿泊所及び日常生活支援住居施設に関しては、施設の設備及び運営に関する基準が策定された

のみならず、その徹底を図るための各種方策が用意されている。しかしながら、依然として当団体には無料低額宿泊所や無届施設において、施設職員からの暴力や暴言の被害を受けた方や、金銭管理や食事提供等のサービス契約を実質的に強制された方からの相談が後を絶たない。もとより無低基準省令は、いわゆる「貧困ビジネス」対策として導入されたものであり、その規制の実効性を担保することは、被保護者の権利を擁護し、生活保護制度の適正な運用を期する上で不可欠なことである。とくに、日常生活支援住居施設は行政による事業委託が前提とされた施設であり、公益性の高い事業である以上、施行状況についての検証結果は広く市民に対して開示されるべきものである。

以上のことを踏まえ、次の通り要望する

第 1 に、無低基準省令附則 3 条第 5 項、第 6 項にもとづく「居室の床面積の改善についての計画」の策定状況並びに改善の進捗状況、改善計画が策定されないもしくは計画に従った改善が図られていないことを理由とした改善命令の実施状況について調査し、その結果を公表すること。

第 2 に、「その事業に関し不当に営利を図り、若しくは福祉サービスの提供を受ける者の処遇につき不当な行為をした」と認められたことによる、社会福祉法第 72 条に基づく事業の制限・停止命令の実施状況を、無低基準省令施行以前と比較して調査し、その結果を公表すること。

第 3 に、無料低額宿泊所及び日常生活支援住居施設に対する定期的な一般検査及び特別検査を公正かつ着実に実施するために、無料低額宿泊所等に関する苦情申し立て窓口を設置し、また指導検査体制に第三者の有識者等を含めるよう各都道府県に指導すること。

第 4 に、上記を除いた「日常生活支援住居施設の認定状況等の把握」「日常生活支援住居施設の質の向上に向けた取り組み」「日常生活支援住居施設の検証及び見直し」の結果を公表すること。

2. 無届施設に対する罰則規定について

社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会では、これまでの議論を踏まえて 2022 年 12 月 20 日に「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これまでの議論の整理（中間まとめ）」（以下、「中間まとめ」）を公表したところである。この中間まとめでは 5. 居住支援のあり方の（2）生活保護における居住支援等の項目の中で、いわゆる無届施設についての記載がある。

これによれば、「現状と課題」として、無料低額宿泊所に当たる宿泊施設については事前届出制が導入されているものの、「届出義務自体に罰則はなく、無料低額宿泊所に該当していると考えられる事業者が届出義務を履行しない場合に取りうる措置は、通常、被保護者の受入停止や、現に入居している被保護者への転居指導の実施等にとどまっている」ことが挙げられている。この課題の「対応の方向性」として、中間まとめでは、無料低額宿泊所が今後とも利用される前提のもと、「無届の事業者に対する届出義務の履行の確保を強化するため、有料老人ホーム等の例も参考としつつ届出義務違反に罰則を創設するなどの対策を講じる方向で検討していくことが必要である」とされている。

無料低額宿泊所については、無低基準省令により設備及び運営に関する基準が設けられ、規制が強化されてきているところである。届出義務を果たしている無料低額宿泊所が無低基準に適合するために改善を要請されている一方で、届出義務を果たさない施設が従来と同様の運営を続けることができる現状は、公平性の観点から問題があるのは事実である。しかしながら、居所の提供だけでなく被保護者の自立を助長するためのサービスを提供している無届施設が活用されている実態があり、一律な規制の強化と罰則規定の設置はむしろ被保護者の自立を阻害する事態を招く危険性がある。また、無届施設には民間団体により運営されているシェルターも含まれる可能性があり、罰則規定を設けることにより、被保護者が利用できる社会的資源が減少するリスクもある。

そのため、必要とされているのは拙速な罰則規定の設置ではなく、無届施設の実態及び届出をしていない理由と背景について

明らかにし、また規制の影響を予測した上で有効な規制策を検討することである。厚生労働省は「社会福祉各法に法的位置付けのない施設に関する調査」を 2015 年 6 月に実施しているところであり、施設の設備や運営、入所者に関する実態把握に努められているところではあるが、施設利用者やケースワーク業務を実際に行う実施機関の現業員から見た実態について把握することが、真に被保護者の人権を擁護しつつ適正な保護の実施を図っていくために必要である。

以上のことを踏まえて、次の通り要望する。

第 1 に、都道府県に届出を提出せずに被保護者の受け入れを行っているいわゆる無届施設について、届出義務違反に対する罰則規定の創設に先だて、施設利用者や福祉事務所の現業員からの聞き取り調査なども含めてその実態を把握すること。

第 2 に、実態把握と併せて、届出の促進と罰則規定の対象となりうる施設の数や、罰則規定の創設に伴う影響について事前に調査すること。

3. 物価高、光熱費等の上昇への対応としての生活扶助費の引き上げについて

世界的な原材料価格の上昇や、ロシアによるウクライナ侵攻、急速な円安等を背景として、食料品をはじめとする物価の上昇と、電気代やガス代などの光熱水費の値上げにより、被保護世帯の支出増が深刻化している。また、電気代等の節約により冷暖房をつけず、健康状態に支障をきたす被保護者が増加することも懸念される。

生活保護基準については、社会保障審議会生活保護基準部会において、5 年に 1 度実施される全国家計構造調査のデータ等を用いて検証することとなり、令和 4 年 12 月に基準部会の報告書が取りまとめられたところである。上記のような社会経済情勢の変化を踏まえて、当面 2 年間は基準部会の検証結果に基づく 2019 年当時の消費実態の水準に世帯人員一人当たり月額 1000 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は現行の基準額を保障することとされている。また、2025 年以降の生活保護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に、2025 年度予算の編成過程において改めて検討することとされている。

当団体では 2020 年 4 月から東京都新宿区の都庁前で食料品の配布活動を行っているが、この活動を訪れる人数は増加する一方であり、生活保護基準を越える収入がある世帯においても、食料の確保に困難を感じている世帯が一定程度存在していることが推測できる。したがって、単に貨幣による消費支出の水準を見ることは実態を見誤る恐れがあり、健康的で文化的な最低限度の生活が実際に達成されているのかという観点から踏まえて基準の妥当性を検討する必要があると考える。また、2025 年までは世帯人員あたり月額 1000 円を加算がなされることとなっているが、この金額の妥当性についても同様の観点から検討が求められる。

以上のことを踏まえて、次の通り、要望する。

第 1 に、2025 年度の予算編成過程における保護基準の再検討に際して、健康で文化的な最低限度の生活が実際に達成される水準を保障できるよう、全国家計構造調査に加えて、消費生活実態を明らかにするための調査を実施すること。

第 2 に、2025 年以降の保護基準の再検討を待たずに、消費生活実態に応じて、今般実施されている臨時的・特例的な対応の加算額の引き上げを検討すること。

4. 生活保護制度にかんする相談および申請受付業務の一部オンライン化について

生活保護の申請の取り扱いについては一般事項 17-1「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」で要望している通りである。また、生活保護の申請については、局長通知第 9-1 および平成 18 年 3 月 30 日社保発第 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」（改正 令和元年 5 月 27 日第 1 号）において、申請

書の書面での提出が困難な場合に、口頭によって必要事項に関する陳述を聴取し書面に記載しての申請についても認めているものであり、保護の要否判定に必要となる書類等が揃わない場合であっても申請は受理することも同様に認められている。

新型コロナウイルス感染症等の感染症対策が求められ、また各種行政手続きのデジタル化が進む社会環境のなかで、生活保護行政についても、デジタル化やオンライン化が求められている情勢である。特に、生活保護の申請に関しては、夜間や休日、祝日等でも申請が可能で、年末年始などの「閉庁期間」でも申請受付の対応をおこなう自治体が増加している。現在、厚労省では生活保護システム等の標準化の取り組みを進めているが、これらの情勢をふまえて、生活保護の相談および申請受付業務について、オンラインでの対応をおこなうことができるように、自治体の環境整備をはじめ、厚労省としても技術的な検討を早急におこなう必要がある。

なお、生活福祉資金貸付のうち、個人向け緊急小口資金の特例貸付については、すでに 2020 年度からオンラインによる申請受付の施行運用がなされており、生活福祉資金貸付の申請電子化の方針が示されている。報道によれば、現在住民票等の提出が求められているところ、マイナンバーカードを代わりに活用することが検討されている¹。しかしながら、生活保護制度はホームレス状態の者も対象としており、また無戸籍であっても利用できることとされている。そのため、生活保護制度の申請手続きのオンライン化を進めるにあたっては、こうした人びとへの配慮が必要である。

以上のことを踏まえて、次の通り要望する。

第 1 に、生活保護の相談や申請について、オンライン上での申請をおこなうことができるように、厚労省としても技術的な検討をおこなうとともに、生活保護行政のデジタル化の流れのなかに、申請受付のオンライン化についても盛り込んでいくこと。また、その際にマイナンバーカード等の所持を前提とすることなく、すべての人に対して開かれたシステムを作成すること。

第 2 に、生活保護の相談や申請について、オンライン上での対応をおこなう自治体に対して、必要な予算措置を講じること。

第 3 に、生活保護システム等の標準化の取り組みのなかにおいて、オンライン申請等を想定して検討すること。

5. 知人宅等に寄留する者からの保護申請の取扱いについて

生活保護法第 10 条では、世帯単位の原則が定められており、『次官通知』第 1 では「同一の住居に居住し、生計を一にしている者は、原則として、同一世帯員として認定すること」とされている。また、『局長通知』の第 1-2,5,において同一世帯に属していると認められる場合であっても世帯分離を行うことができる場合が、第 1-6 において同一世帯に属していると認められる場合であっても別世帯として取り扱う際の考え方が示されている。なお、世帯分離措置に関しては、『問答集』問 1-38 において、実施要領に列記された場合に限り認められるものとされている。

これらの規定においては知人や友人等の家（以下、知人宅等）に寄留している場合については明確に定められていない。実際には、一部の自治体においては、知人宅等に一時的に寄留している場合について、その後も継続的に居住し生計を一にすることが期待されず、知人宅等から早々に出なければならぬと判断される場合には単身世帯として認定し、居宅生活が可能ない場合には転居指導を行うという運用がなされている。このような運用は、いたずらに要保護者の生活環境の変化を求めることなく、居宅保護の原則に従った合理的な運用であると考えられる。

一方で、一部自治体においては知人宅等に一時的に寄留しており、居宅移行が可能と思われるケースについても、無料低額宿泊所や保護施設等への入所をすすめられる場合がある。居宅を確保するまでの間、当該知人宅等に寄留し続けることが困難であったり、当該知人等から暴力被害等を受けていることが疑われるなど、やむを得ず早急に経過の居所を確保する必要がある場合を除いて、このような運用は被保護者の自立助長という法の主旨に照らして非合理的な運用である。

また、例えば友人名義で契約された物件において家賃等を折半して生活する、いわゆるルームシェアの居住形態を取っていた

¹ 時事通信社：「『生活福祉資金』の申請電子化 マイナ活用、25 年度にも厚労省検討」（2023 年 5 月 2 日）

者が、これを解消し退去する必要が生じるにあたって保護の申請を行った場合に、一時的な寄留とは異なるとして、単身での世帯認定がなされないケースがある。しかしながら、近い将来居所を喪失するのが明らかであるにも関わらず、保護を適用しないことによって当該申請者がホームレス状態に至ってしまうとすれば、極めて不合理である。

以上のことを踏まえて、次の通り要望する。

第 1 に、住まいを喪失し一時的に知人宅等に寄留している者から生活保護制度の申請があった場合について、その後も継続的に居住と生計を一にすることが期待されず、早々に当該知人宅等を退去する必要がある場合においては、単身として保護を適用して差し支えない旨、保護の実施要領を改正すること。

第 2 に、いわゆるルームシェアの形態を取っていた者がこれを解消し退去する必要が生じるにあたって保護の申請を行った場合について、それまでの生活実態が同一世帯として認定すべきものであったとしても、申請時以降、生計の同一性が認められず、また居住の同一性の継続が期待できないことが明らかである場合においては、単身世帯として認定し、保護の適用して差し支えない旨、保護の実施要領を改正すること。

6. ビジネスホテルの活用

居住地を持たない要保護者による申請があった際の居所の確保については一般事項 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」で要望している通りである。この点に関して、2020 年 4 月以降、東京都など一部の自治体では、新型コロナウイルス感染症対策との関連で発出された緊急事態宣言中に民間事業所により運営されているビジネスホテル等を借り上げることによって、一時的な居所の確保を行ってきた²。しかし、令和 4 年 10 月 13 日付厚生労働省社会・援護局保護課事務連絡（東京都福祉保健局生活福祉部保護課宛）「一時的な居所の確保が緊急的に必要な場合のビジネスホテルの利用について」では、令和 4 年 11 月以降、「実施機関において住居または施設の確保ができないことにつき、真にやむを得ない理由がある場合に限り」厚生労働省社会・援護局保護課への事前協議の対象とすることとされ、この事前協議がなされていない場合にはビジネスホテル利用に係る宿泊料について国費で負担しない旨が明示された。

生活保護法第 30 条に定められた居宅保護の原則に照らして、ビジネスホテル等は安定的な居所と言い難く、施設や居宅への移行にあたっての経過的居所としての利用にとどめるべきであることは言うまでもない。しかし、厚生労働省による「無料低額宿泊事業を行う施設の状況に関する調査」の結果からは、近年無料低額宿泊所の立地が東京都においては減少し、隣接県で増加するいわゆる「郊外化」とも呼べる減少が起きているとみられる。事実、現所在地保護の申請をした被保護者が遠方の施設への入所を促される事例が相次いでいる。また、無低基準省令が定められたとはいえ、「貧困ビジネス」というべき施設が根絶されたと言い難く、無料低額宿泊所の利用を拒む要保護者は多い。要保護者の心身の状況や保護申請以前の生活圏、就職状況などを考慮に入れた時、無料低額宿泊所等よりもビジネスホテル等を利用することが自立の助長により資するところがあることが当団体への相談の事例からもうかがえる。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」で述べている通り、居住地をもたない要保護者が居宅移行までの間に利用する経過的居所は公的な責任の下で整備すべきものであると考えるが、それがすぐには実現しないのであれば、施設とは異なる経過的居所を確保すべきである。なお、これらのことは、新型コロナウイルス感染症の感染拡大が生じていない事態においても同様のことが言える。

以上のことを踏まえて、次の通り要望する。

居所をもたない者からの申請があった場合に、申請者が無料低額宿泊所等の利用を拒否したり、遠方の施設しか利用できな

² 関連する通知：令和 2 年 4 月 7 日付厚生労働省社会・援護局保護課事務連絡「新型コロナウイルス感染症に関する緊急事態宣言に係る対応について（一時的な居所の確保等について）」及び令和 3 年 9 月 3 日付厚生労働省社会・援護局保護課事務連絡「一時的な居所の確保が緊急的に必要な場合のビジネスホテルの利用について」

いなど、一時的に居所を確保する必要が生じた際に、宿泊場所や利用予定期間、今後の具体的な援助方針などについて事前に協議の上、ビジネスホテル等を利用することができるように、関係各機関と協議すること。

7. 住宅扶助基準を超える家賃の賃貸住宅に入居している者に対する転居指導について

2023年5月8日付の厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡「『生活保護問答集について』の一部改正について」では、問7-97「単身者が転居指導に応じない場合の取扱い」が改正され、次の3つの要件をいずれも満たす場合には転居指導を留保しても差し支えないこととされている。

(1) 住宅扶助基準を超える家賃の住居に従前より居住した状態で保護の申請を行い、かつ、生活保護の受給開始後も当該住居に住み続けることを希望していること

(2) 稼働能力や就労意欲を有していることが明確であり、かつ、契約期間中に自立の見込みが高く、一定期間現在の住居に居住し続けることが当該世帯の自立に資すると判断されること

(3) 居住中の住居の家賃の住宅扶助基準額に対する超過金額が目安金額を下回る場合、又は当該超過金額が目安金額を上回るが、直ちに最低生活の維持が不能にならないと認められる場合であること。なお、この目安金額は、単身世帯であれば5,000円程度、複数世帯であれば1万円程度を上限の目安とすること

生活保護制度においては、家賃・間代等の需要をまかなうために住宅扶助が設定されており、それを超える家賃・間代等の需要について、生活扶助から補填することは、被保護者の最低生活を保障するという法の趣旨からして望ましくないことは事実である。しかし、このような要件を課すことには次のような問題がある。

第1に、(2)では稼働能力や就労意欲を有しており「契約期間中に自立の見込みが高い」ことが前提とされている。しかしながら、2003年から2004年まで開催された社会保障審議会福祉部会「生活保護の在り方に関する専門委員会」では就労による経済的自立のみならず日常生活自立と社会生活自立の概念を生活保護制度の自立概念として提唱し、保護廃止＝自立とする従来の考え方が転換されてきた。2005年度以降の自立支援プログラムなどもこの自立概念に基づき展開されてきたものである。にもかかわらず、転居指導の留保の要件(1)は就労による保護廃止という旧来の自立概念を前提としてものとして読み取れるものとなっている。資産の保有など、保護の要件に直接かかわる場合の例外的な措置であれば、一定期間内の保護の廃止が条件となることは合理的と言えるかもしれないが、保護の要件そのものにかかわらない転居指導の留保について、このような旧来の自立概念を適用することは不適切である。

第2に、(3)では住宅扶助基準に対する超過金額の目安金額が設定されているが、最低限度の居室面積（単身の場合15㎡）を上回る物件の家賃相場は地域によって著しく大きな差があり、一律に目安金額を設定することは不合理である。目安金額を上回った場合についても「直ちに最低生活の維持が不能にならないと認められる場合」には転居指導の留保ができることとされているが、最低生活の維持が不能にならないと認められる場合に転居指導の留保が認められるのであれば、目安金額を示す必要はない。むしろ、具体的な目安金額を公に設定することによって、民間賃貸住宅における不当な賃上げを誘発するリスクが生じる。

以上のことを踏まえて、次の通り要望する。

第1に、『問答集』問7-97の転居指導の留保の要件(2)については、「一定期間現在の住居に居住し続けることが当該世帯の自立に資すると判断されること」とし、就労による経済的自立以外の自立の助長が期待される場合においても転居指導の留保を認めること

第2に、同じく要件(3)については、「居住中の住居の家賃が住宅扶助基準額を超過する場合であっても、直ちに最低生活の維持が不能にならないと認められる場合であること」とすること。

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

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。

これと関連して、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。

実際には、一部自治体においては「ホームレス」が生活保護制度を申請した際に、施設（無料低額宿泊所や保護施設等）に入所することが保護を利用する上での条件であるかのように説明していたり、居宅生活が可能であるか否かの判断に先だって施設保護を事実上強制している実態がある。これは居宅保護の原則に反する運用であり、不当な扱いである。

また、これまでの学術研究³では無料低額宿泊所の滞在期間の長期化が指摘されており、当団体への相談においても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。いま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。

以上のことを踏まえて、次の通り要望する。

第 1 に、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、施設保護を前提とした説明を行うべきでないこと、また申請者が施設の利用を希望しない場合においては簡易宿泊所、カプセルホテル等の経過的居所を活用して居宅移行の支援を行うべきである旨、関連する通知等を改訂し、関係機関に周知徹底すること。

第 2 に、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。

2. 生活に困窮されている性的マイノリティ⁴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当然性的マイノリティも含まれている。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⁵など、さまざまな局面で不利

³ 山田壮志郎、2016、『無料低額宿泊所の研究：貧困ビジネスから社会福祉事業へ』明石書房。

⁴ 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。

⁵ 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、

的を被るという事態が生じている⁶。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。

以上のことを踏まえて、次の通り要望する。

第 1 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。

第 2 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 3 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 4 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。

3. 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」、昭和 41 年 1 月 6 日社保第 3 号社会局保護課長通知「外国人保護の取扱いについて」、および昭和 57 年 1 月 4 日社保第 2 号社会局通知「難民等に対する生活保護の措置について」に基づき、「出入国管理及び難民認定法」（入管法）別表第 2 の在留資格を有する者（永住者、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等及び定住者）、「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱したも等の出入国管理に関する特例法」に基づく特別永住者、及び入管法上の認定に限って保護に準ずる取扱い（準用）をすることとされている。しかしながら、日本国内に居住する外国籍の者が増加しており、劣悪な労働環境に耐えられず生計が破綻した技能実習生の存在や、難民申請を行っても認定に時間がかかり、就労もできないために困窮する者の存在が各種報道等によって明らかとなっている。こうした事情から困窮している者たちの基本的人権を擁護することは、人道上の観点から急務である。

また、保護の「準用」をされている場合においては、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、不服申し立てが認められないなど保護の「適用」とは異なる取扱いとされている。しかしながら、国籍によって一方的に不利益な取り扱いをすることは差別的な運用である。

以上のことを踏まえて、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 1 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 2 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

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立てがあり、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券全体として、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。

⁶ 具体的には、出生時に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性自認について伝えてあったにもかかわらず、このような対応がなされている背景には、アパート型のシェルター等、プライバシーの確保された経過的居所が非常に乏しいという現状がある。

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⁷。

第 3 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。

4. 世帯の認定について

4-1. 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。

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無い場合であること」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、被保護者の学び直しの機会を制限し、自立の助長を阻害することになりかねない。

以上のことを踏まえて、次の通り要望する。

第 1 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 2 に、高等学校等を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。

4-2. 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

⁷ 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現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。

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。

以上のことを踏まえ、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。

5. 資産の活用について

5-1. 保護申請時の資産（とくに預貯金）の扱いについて

要保護者が生活保護制度の利用の申請を行った際の、資産保有の限度及び資産活用の具体的取扱いは次官通知及び局長通知第 3 資産の活用により示されている。また、要保護者が生活保護制度の申請を行った際の要否判定の原則については、局長通知第 10-10-2 においてその原則が示されており、かつ、課長通知第 10-問 10 の 2 においてとくに保護開始時に保有する手持金の、保護の程度決定にあたっての取扱いが示されている。これらによれば、保護の要否判定は「原則としてその判定を行う日の属する月までの 3 か月間の平均収入充当額に基づいて行うこと」とされており、申請時の手持金については「保護開始時の程度の決定に当たって認定すべき手持金は、当該世帯の最低生活費（医療扶助及び介護扶助を除く。）の 5 割を超える額とする」が、「この取扱いは要否判定の結果保護要とされた世帯についての開始月における程度の決定上の配慮であり、要否判定、資産・収入の調査についての取扱いを変える趣旨のものではない」とされている。

実際には、保護の要否判定の時点で就労等による収入充当額が最低生活費を下回っていても、最低生活費を超える手持ち金を所持している場合には保護の要件を満たしていないものとして申請が却下される、もしくは申請を遅らせるように助言するという運用が一般的になされている。しかしながら、このような運用は、最低生活費を超える手持ち金を所持している要保護者にとって、いたずらに保護開始までの時間を遅らせることとなると同時に、本来であれば自立の助長のために有効に活用することができた所持金を日常的な生活費として費消させ、結果として保護開始後の自立助長をより困難とさせている。こうした運用は法の趣旨に照らしても不合理であると考える。

以上のことを踏まえて、次の通り要望する。

最低生活費を上回る手持ち金ないし預金を所持している者についても、その額が一定以内に収まっている場合においては⁸、経常的な収入が最低生活費を下回っていれば所持金ないし預金を維持したまま保護制度を利用できるよう、必要に応じて実施要領等を改訂すること。

5-2. 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、

⁸ 「一定以内」の金額をどのような方法によって、どの程度に設定するのかが議論を要する。たとえば、生活困窮者自立支援法に基づく住居確保給付金事業においては、資産要件として「現在の世帯の預貯金合計額が、各市町村で定める額（基準額の 6 月分。ただし、100 万円を超えない額）を超えていないこと」とされている。

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。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⁹。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。

以上のことを踏まえて、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、その排気量に関係なく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。

5-3. 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。

以上のことを踏まえて、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。

5-4. 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

⁹ 藤原千沙, 2017, 「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』59(695)

ある¹⁰。

以上のことを踏まえて、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。

6. 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。扶養に関する調査の手順については、要保護者からの申告等に基づく扶養義務者の存否の確認、要保護者等からの聞き取りに基づく扶養の可能性の調査、扶養の期待可能性があると判断された場合における直接照会が適切であるか否かの判断を踏まえて扶養照会の実施方法を検討することとされている。また、生活保護法第 24 条第 8 項によって、「知れたる扶養義務者が民法の規定による扶養義務を履行していないと認められる場合」、保護の開始に先立って当該扶養義務者に対して厚生労働省令で定める内容を通知することが定められている。

扶養照会については、厚生労働省社会・援護局保護課事務連絡「扶養義務履行が期待できない者の判断基準の留意点等について」（令和 3 年 2 月 26 日）において「扶養義務履行が期待できない者」の類型が示され、あわせて令和 3 年 3 月 30 日付で課長通知の当該箇所も改正されている。また、扶養義務を履行していない扶養義務者に対する通知については、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。ただし、直接照会の適否に関する判断基準は明示されていない。直接照会は、扶養義務者への通知と同様に、被保護者の情報を扶養義務者に伝える行為である。そのため、直接照会を行う場合であっても、少なくとも生活保護法施行規則第 2 条において定められている扶養義務者に対する通知の条件に準じる制限をかけるべきである。

制度の運用上、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。正確に把握することは困難であるものの、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）が他国と比べて高いと推計されて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 4 条第 2 項および生活保護法第 24 条第 8 項によって、要保護者の申請の権利が実質的に制限されている可能性を示唆している。

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、年金制度などの公的な制度と著しく性質を異にするものであり、現に扶養がなされた場合には保護に優先される（収入として認定される）としても、その活用が積極的に求められるべきものであるとは考えられない。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。

以上のことを踏まえて、次の通り要望する。

第 1 に、扶養照会及び扶養義務者への通知は被保護者による同意がなされている場合に限り実施される旨、生活保護の実施要領および生活保護法施行規則第 2 条を改正すること。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。

第 2 に、第 1 の点が実現できない場合であっても、扶養義務者に対する直接照会について、扶養義務者に対する通知と同様

¹⁰ 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。

に、申請者が配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護法に関する法律（平成十三年法律第三十一号）第1条第1項に規定する配偶者からの暴力（DV）を受けているものでないと認め、かつ、保護の実施機関が扶養義務者に対して直接照会を行うことにより申請者の自立に重大な支障を及ぼすおそれがないと認めた場合のみ実施するように実施要領を改正すること。なお、この場合、DVや自立への重大な支障を及ぼすおそれがないことの立証責任は保護の実施機関に帰せられるべきである。

第3に、第2の点と関連して、保護申請時点で扶養義務者の存否の確認のみならず、可能性調査の基礎となる情報を記載できる書式を作成し、各実施機関に交付すること。なお、具体的には、扶養調査がなされることにより要保護者が不利益を被る可能性がある場合にはその旨記載できる欄を設置するなどが考えられる。

7. 生活扶助における夏季加算の創設について

厚生労働省は、2018年6月30日より、一定の条件を満たした世帯に対して、一時扶助費の家具什器費として、冷房器具の購入及び設置の費用を支給できることとしている。しかしながら、現行の生活保護制度では冬季加算が認められている一方で、夏季加算は認められていない。そのため、冷房器具はあるものの、冷房の使用を抑制したり、その他生活費を切り詰めることを余儀なくされるケースがしばしばみられる。このことは、生活保護法第3条（最低生活の原理）の趣旨に反する事態である。

以上のことを踏まえて、次の通り要望する

第1に、夏季における冷房器具の使用状況、およびその他支出の変化について実態の把握を行うこと。

第2に、把握した実態に基づいて、最低生活が保障されるべく夏季加算を創設すること。

8. 保護費の支給時期について

8-1. 保護開始時の保護費の支給時期

生活保護法第31条第1項では「生活扶助は、金銭給付によつて行うものとする。但し、これによることができないとき、これによることが適当でないとき、その他保護の目的を達するために必要があるときは、現物給付によつて行うことができる」とされており、また第2項において「生活扶助のための保護金品は、一月分以内を限度として前渡するものとする。但し、これによりがたいときは、一月分をこえて前渡することができる」と定められている。

しかしながら、一部の自治体において、被保護者の手持ち金のごくわずかであるにもかかわらず、保護費の支給日を毎月特定の日（例：毎月5日）に限定していると説明し、保護の決定後も保護費を速やかに支給せず、かつ現物や貸付等の法外援護も行わない事例が見られている。このような対応は、被保護者の最低生活を保障するという法の趣旨に照らして不適切であり、また、法第31条第2項の規定に抵触するおそれのあるものであると考えられる。

以上のことを踏まえて、次の通り要望する。

保護の決定がなされた場合には、最低生活が実質的に保障されるよう、速やかに保護費を支給すること、またやむをえない場合には保護費が支給されるまでの間、現物給付等により最低生活を保障すべく対応するよう、厚生労働省社会・援護局より各実施機関に対して事務連絡もしくは通知を発出すること。

8-2. 住宅扶助費の支給時期について

生活保護法第33条第1項では、「住宅扶助は、金銭給付によつて行うものとする。但し、これによることができないとき、これによることが適当でないとき、その他保護の目的を達するために必要があるときは、現物給付によつて行うことができる」とされている。生活扶助の場合（法第31条第2項）とは異なり、扶助費を支給する時期について明確な定めはないものの、最低限度の生

活の維持という法の趣旨に照らせば、需要に即して前渡とすることが合理的であり、実際に多くの場合、住宅扶助費は生活扶助費と同時に支給されている。

一般に、民間賃貸住宅の家賃等は前月末に支払いを求められることが多く、他方で、地域や自治体にもよるが、住宅扶助費はしばしば当月の初めに支給されている。そのため、家賃の支払いが恒常的に遅れることとなり、その理由を被保護者が当該物件の大家もしくは管理会社に説明しなくてはならない状況となる。言うまでもなく、生活保護制度を利用していることを理由に立ち退きを求めることは不当であるが、実際に立ち退きを求められるケースもあり、立ち退きを求められないとしても、生活保護制度を利用している事実を大家もしくは管理会社に対して開示することに精神的な負担を感じるという訴えが当団体にもたびたび寄せられている。保護費の支給の時期が家賃等の支払いの時期とずれていることによって、このような負担を被保護者が負うのは不合理である。

以上のことを踏まえて、次の通り要望する。

被保護者が借家等に居住している場合においては、その家賃等の支払いの時期などを踏まえ、必要に応じて住宅扶助費の支給時期を前月末にするなど、柔軟に支給しても差し支えない旨、実施要領もしくは『問答集』等に明記すること。

9. 住宅扶助について

9-1. 住宅扶助費の見直しについて

生活保護制度の住宅扶助費のうち家賃、間代、地代等については、生活保護法第 14 条、次官通知第 7-1、局長通知第 7-4 において定められており、その具体的な金額は、告示「生活保護法による保護の基準」別表 3 において、またこの表に定める額を超えるときには、厚生労働大臣が別に定めている。

一般に、被保護者は以上により定められた家賃、間代、地代等（住宅扶助費上限額）によりまかなうことができない場合には実施機関により転宅の指導がなされるか、他の扶助費から被保護者がやりくりをして居住を継続している。また、転居に伴う一時金が支給される場合にも、上記金額を基にして一時金の上限額が決められている。

日本においては、公営住宅を含む公共住宅の供給はきわめて限定的であり、とくにひとり親世帯、障害者世帯、高齢者世帯以外では公共住宅への入居は困難であるために、被保護者の居所の確保のためには民間賃貸住宅市場に依存せざるを得ない状態である。しかしながら、とりわけ都市部においては、上記住宅扶助費上限額以内の物件を探すことが困難な場合があり、また、仮に見つけることができたとしても、狭小で風呂やトイレ等が共同であるか、設置されていないなど、健康的で文化的な最低限度の生活を送ることが期待できない環境であることがしばしばである。

以上のことを踏まえて、次の通り要望する。

第 1 に、各地域における民間賃貸住宅の家賃及び居室等の環境についての実態把握を行うこと。

第 2 に、上記実態に合わせて住宅扶助費の基準の見直しを行うこと。

9-2. 住宅扶助の特別基準額について

『局長通知』第 7 の 4 - (1) - (オ) は、住宅扶助費の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。

以上のことを踏まえて、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。

9-3. 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)のホにおいて、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ことと定められている。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。

以上のことを踏まえて、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¹¹。

9-4. 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状態のまま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いがために転居に係る一時金および移送費が支給されないという事態がしばしば生じている。また、転居希望先が管轄外の物件であることのみを理由に一時金や移送費の申請を受け付けないという事例も多く見られる。

こうした状況は、被保護者が自らの望む場所で生活を営む権利が阻害されている事態であると考えられる。また、転入ができた場合でも転出元の自治体が転入先の実施機関と連携を取らないことにより、所持金を保護費のやり繰りによって生じた預貯金ではなく手持ち金として認定するために、支援に切れ目が生じるという問題が生じている。これは、『課長通知』第10-9「他管内からの被保護者の転入」の趣旨にかんがみても要保護者に不利益を与える不当な運用であると考えられる。

以上のことを踏まえて、次の通り要望する。

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。

9-5. 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)のケにより、被保護者が居住する借家等の契約更新等に際し、ホ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。しかしながら民間賃貸住宅市場においては家賃債務保証会社（保証会社）の利用が一般的となるにしたがい、更新時に保証料を請求されるため、これまでの基準額では更新にかかる

¹¹ 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。

すべての費用がまかなえないことが多く発生している。このような場合には、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。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。

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。

以上のことを踏まえて、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。

9-6. 転居に際しての鍵交換費用について

被保護者が転居に際し、敷金等必要とする場合には住宅扶助の特別基準額に3を乗じて得た額の範囲内において、または特定の地域によって特別に定められた額の範囲内において必要な額が支給されている。この「敷金等」については、課長通知第7-問35において、必要やむを得ない場合には「権利金、礼金、不動産手数料、火災保険料、保証料」を認定しても差し支えないこととされている。

しかし、一部の地域においては転居の際に慣習的に鍵交換費用が必要となる場合があり、現行の運用では「敷金等」として鍵交換費用は支給されておらず、基本的には被保護者が保護費をやりくりして支出している。地域によっては、被保護者自立促進事業において、鍵交換費用を上限額内で支給しているが、地域によってばらつきがあるのが現状である。法の趣旨に照らして、地域によって被保護者の負担が異なっている現状は問題であり、是正が必要であると考えられる。

なお、生活保護制度においては経常的な生活費とは別に、特別な需要が発生した際に支給される「臨時的一般生活費」が定められており、現行の制度では(1)被服費、(2)家具什器費、(3)移送費、(4)入学準備金、(5)就労活動促進費が臨時的一般生活費に含まれている。鍵それ自体は住宅の設備にかかるものであり、かつ家具とも性質が異なるものである。したがって、「敷金等」や「家具什器費」に含めることは適当ではない。

以上のことを踏まえて、次の通り要望する。

臨時的一般生活費に「鍵交換費」を新設し、被保護者が転居に際し鍵交換費用を必要とする場合には、その実費を認定し支給することができるよう、関連する通知等を改訂すること。

9-7. 住宅扶助費の代理納付について

住宅扶助費の代理納付については、令和2年3月31日付で「生活保護法第37条の2に規定する保護の方法の特例（住宅扶助の代理納付）に係る留意事項について」（平成18年3月31日社援保発第0331006号厚生労働省社会・援護局保護課長通知）が改正されており、家賃等を滞納している場合、公営住宅に居住している場合、改正住宅セーフティネット法の登録住宅の場合には原則として代理納付を行い、それ以外の場合でも代理納付をすることが可能である旨が示されている。また、2022年3月18日の社会・援護局関係主管課長会議においては、以上の旨を踏まえて積極的に住宅扶助の代理納付を活用するようにとされている。

しかし、実際には収入があるために住宅扶助の支給額が家賃額よりも少ないために代理納付の手続きがとれなかったり、振込手数料が自治体の負担になるなど、代理納付の積極的な活用には依然としてハードルがある。また、いわゆる更新料や転宅のための一時金などの臨時的な需要に基づく保護費については代理納付の対象となっておらず、このために、福祉事務所および被保護者双方にとっての負担となるほか、紛失等があった場合には被保護者が大きな不利益を被る状態となるリスクがある。

以上のことを踏まえて、次の通り要望する。

第1に、住宅扶助の代理納付について、被保護者の権利を擁護しつつ、より積極的な活用を図るために実施機関に対するヒアリング等を実施し、必要に応じて関連する通知等を発出すること。

第2に、更新料や転宅のための一時金などについても、保護の実施機関による代理納付が可能となるよう、実施機関等と協

議し、検討を進めること。

10. 生活保護制度利用中の高校進学について

局長通知第 7-8-(2) —イ— (ア) には、高等学校等就学費について、「高等学校等に就学し卒業することが当該世帯の自立助長に効果的であると認められる場合について、原則として当該学校における正規の就学年限に限り認定すること」とある。このうち、高等学校等を中退した者の再入学については『問答集』の問 7-152 および問 7-154 において言及されている。

『問答集』の問 7-152 は 2022 年度時点では「一度中退した者が再度高等学校等へ入学する場合においても、高等学校と当就学費の給付は原則として行わないこととされたい」とされていたところ、2023 年度版より、これに加えて「ただし、早期の自立助長の観点から、中退後、概ね 2 年以内に再度高等学校等へ入学する場合であって、高等学校等へ就学することが確実に世帯の自立助長に資すると見込まれる場合には、1 回に限り、支給して差し支えない」との但し書きが付された。また、問 7-154 においては、2022 年度では「通常、中学校を卒業して数年以上経過しているような場合においては、就労等によって稼働能力を活用すべき状況にあるものと思われるため、高等学校等就学費の給付対象とはならないものと考えられる。ただし、当該被保護者がやむを得ない事情によって現に就労していない場合等において、ただちに稼働能力の活用を求めるよりも高等学校等へ就学することが確実に世帯の自立助長に資すると見込まれる場合に限り、高等学校等就学費の給付を認めることとして差し支えないものとするが、その適用にあたっては慎重に判断するようにされたい」とされていたところ、2023 年度版においては「中学卒業者（高等学校等を中退した者を含む。）」とされ、さらに高等学校等就学費の給付の可否を判断するにあたって「学び直しに関する各種支援策など他法他施策の利用の可否についても検討の上」という文言が追記された。

これらの改正は、高等学校等を中退した場合に高等学校等への再入学のための就学費を支給する基準を整理した点で評価できる。他方で、『問答集』問 7-152 では「概ね 2 年以内」とされており、問 7-154 では中卒後数年以上経過した場合において原則として高等学校等就学費の給付対象とはならず、就学が認められる場合においても、「当該被保護者がやむを得ない事情によって現に就労していない場合等」に限られている点に変わりはない。高校卒業資格を持っていないことは労働市場において不利に働くことは一般的によく知られているところであり、高校卒業資格を獲得することは、現に就労していたとしても自立をさらに助長するものと考えられる。したがって、被保護者の自立の助長という法の趣旨に照らせば、高校等の進学についてはより積極的な支援が必要と考える。

以上のことを踏まえて、次の通り要望する。

第 1 に、被保護者のうち、高校等への進学を希望しており、また進学が世帯の自立助長に資すると見込まれる場合には、被保護者の年齢や中途退学の経歴にかかわらず、高等学校等就学費を支給できるようにすること。

第 2 に、現に就労していても、高校等に進学することが世帯の自立助長に資すると見込まれる場合には、高等学校等就学費を支給できるようにすること。

11. 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。
以上のことを踏まえて、次の通り要望する。
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。

12. 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。

以上のを踏まえて、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。

13. 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 条が適用されるようになった。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いない可能性もある。そのような状況のなかで書面が交わされた場合、それをもってし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。

以上のことを踏まえて、次の通り要望する。

第 1 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 2 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。

14. 保護開始時に保有する手持金の取扱いについて

『課長通知』問 10-2 は、保護の開始時に程度の決定をするにあたっての手持金の取扱いについて定めている。これによれば、「（前略）保護開始時に保有する金銭のうちいわゆる家計上の繰越金程度のものについては、程度の決定に当たり配慮する面がある」として、「保護開始時の程度の決定に当たって認定すべき手持金は、当該世帯の最低生活費（医療扶助及び介護扶助を除く。）の 5 割を超える額とする」とされている。また、この際には定期的な収入の推計残額を計算し、二重に収入認定がなされることがないように考慮することとされている。

しかし、一部の実施機関において、申請時に保有している手持金の全額を収入認定し、保護費を過小支給している実態がある。これは保護の実施要領を逸脱し、本来であれば被保護者に対して支給されるべき保護費が支給されていない点で問題である。

以上のことを踏まえて、次の通り要望する。

2024 年度（令和 6 年度 9 厚生労働省社会・援護局関係主管課長会議等を通して、各実施機関に対して保護開始時に保有する手持金の取扱いについて、『課長通知』第 10-2 を遵守するように指導すること。

15. 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¹³。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。

¹² 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が実情である。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。

¹³ 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 日社援保発 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 日社援保発 0322 第 1 号）

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もなければ、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。

また、「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。

以上のことを踏まえて、次の通り要望する。

第 1 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 2 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。

16. 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」こととし、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。

以上のことを踏まえて、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。

17. 窓口における正確かつ適切な制度の説明について

17-1. 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、追いつ返されたという事例が当団体にも寄せられている¹⁴。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。

以上のことを踏まえて、次の通り要望する。

2022年3月18日に開催された社会・援護局関係主管課長会議の連絡事項のうち「第1 生活保護制度の適正な実施等について」で要保護者の申請権を侵害することのないように留意することが求められているが、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。

17-2. 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、「申請のあった日から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、申請のあった日から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、特別な理由があるかどうかの確認もないうままに、「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。

17-3. 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。

以上のことを踏まえて、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。

18. 保護費の過誤支給について

18-1. 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

¹⁴ この他に、具体的な事例としては次のようなものがある。ある自治体 A において不当に申請権を侵害された要保護者が、近隣の自治体 B の窓口にて生活保護制度申請の意思を示したところ、自治体 A で申請の意思を示していた事実をもって、「要保護状態であることが確認された地点を現在地であるとみなす」といった説明を行い、自治体 A が実施責任を負うと主張し、自治体 B で受理することを拒否した。

れることはなかった。

以上のことを踏まえて、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。

18-2. 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¹⁵。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。

以上のことを踏まえて、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。

19. 福祉事務所の体制の強化について

19-1. 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。

以上のことを踏まえて、次の通り要望する。

第 1 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 2 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。

第 3 に、安定的な制度運用を期するために、福祉事務所の配置人員を増やすにあたって、常勤職員としての雇用を促進するための予算措置を講ずること。

19-2. 実施機関における査察指導の実施方法について

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。

¹⁵ 現時点において、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。

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。

以上のことを踏まえて、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。

20. ケースワーク業務の外部委託について

政府は、2019年12月23日に閣議決定された「令和元年の地方からの提案等に関する対応方針¹⁶」の「5 義務付け・枠付の見直し等」の項目において、生活保護制度の「ケースワーク業務の外部委託」について、次の通り定めている。

①福祉事務所の実施体制に関する調査結果や地方公共団体等の意見を踏まえつつ、現行制度で外部委託が可能な業務の範囲について令和2年度中に整理した上で、必要な措置を講ずる。

②現行制度で外部委託が困難な業務については、地方公共団体等の意見を踏まえつつ、外部委託を可能とすることについて検討し、令和3年度中に結論を得る。その結果に基づいて必要な措置を講ずる。

これを受けて、厚生労働省社会・援護局保護課事務連絡（令和3年3月31日）「保護の実施機関における業務負担軽減に向けた方策について」では①について具体的な方針が示された。また、内閣府により「令和元年の地方からの提案等に関する対応方針に対するフォローアップ状況（令和3年12月末時点）」によれば、②について「現行制度で外部委託が困難な業務については、地方公共団体等の意見を踏まえつつ、外部委託を可能とすることについて検討し、令和3年度中に結論を得る。その結果に基づいて必要な措置を講ずる」とされている。

しかしながら、上記方針について、「福祉事務所の実施体制に関する調査結果や地方公共団体等の意見を踏まえつつ」とあるものの、これらが有効な根拠であるかどうかについては疑義が残されている¹⁷。加えて、上記方針においては「外部委託が困難な業務については、地方公共団体等の意見を踏まえつつ、外部委託を可能とすることについて検討」することとされているが、制度の利用者に対してどのような影響を与えるのかという観点では示されていない。

生活保護法はその第1条において国家責任の原則を示しており、またこの法律が日本国憲法第25条に規定する理念に基づくものであると定めている。また、貴省は上記事務連絡（令和3年3月31日）で、生活保護法第19条第4項に照らして、「保護の決定又は実施に係る、いわゆる公権力の行使に当たる業務」を民間事業者へ外部委託することは認めれないと述べている。ケースワーク業務の外部委託が被保護者に不利益を与えたり、要保護者の申請権その他法に定められた権利を侵害することはあってはならない¹⁸。

以上のことを踏まえて、次の通り要望する。

第1に、厚生労働省として、生活保護制度におけるケースワーク業務を外部委託することによって生じる問題点について、法的整合性および制度利用者の利益という観点から慎重に検討し、その結果を公表すること。

¹⁶ https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/k_tb_r1_honbun.pdf

¹⁷ 生活保護問題対策全国会議「生活保護におけるケースワーク業務の外部委託化に反対し、正規公務員ケースワーカーの増員と専門性確保等を求める意見書（案）」（<http://665257b062be733.lolipop.jp/201019ikensho.pdf>）

¹⁸ 当団体の相談者の中にも、生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度の受付窓口を民間法人に委託している自治体において生活保護制度の申請を行おうとした際に、生活困窮者自立支援制度が生活保護法第4条に照らして生活保護制度に優先する他法他施策に含まれるという誤った説明をし、保護の申請権を実質的に侵害されたという方がいる。実際にこうした事例が生じている以上、外部委託をすることによる専門性の低下と制度利用者の不利益をもたらす可能性について慎重な検討が必要であることは言うまでもない。

第 2 に、以上の結果について明らかにし第三者による検証を受けるまで、ケースワーク業務の外部委託を推進しないこと。

21. 生活保護にかんする広報・啓発について

生活保護制度は、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。さらに、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くい、周囲に知られたくない制度となってしまう。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えば言語道断である。「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。

厚生労働省は、2020年12月22日に同省HP上で『生活保護は国民の権利です。生活保護を必要とする可能性はどなたにもあるものですので、ためらわずにご相談ください。』とのメッセージを掲載したほか、twitterにて2020年12月25日および2021年8月13日に『【生活保護を申請したい方へ】「生活保護の申請は国民の権利です。」生活保護を必要とする可能性はどなたにもあるものですので、ためらわずにご相談ください。相談先は、お住まいの自治体の福祉事務所までご連絡をお願いします。』との投稿をおこなうなど、制度の周知についての取り組みをおこなっている。また、札幌市では「生活保護の申請は国民の権利です」というポスターを作製し掲示したり、滋賀県野洲市ではポスターの掲示とともに全戸にチラシが回覧されるなど、自治体独自の取り組みも散見される。

一方で、制度の周知については自治体ごとに差があり、各自治体で活用されている「生活保護のしおり」についても一部自治体で申請者に対して誤解を与えるような表記になっていなかったり、制度改正の内容を適切に反映していないケースがあることが支援団体等から指摘されている。厚労省としての周知への取り組み、各自治体での情報発信への財政的支援はもとより先行事例の紹介なども必要であろう。

以上のことを踏まえて、次の通り要望する。

第 1 に、厚労省としての SNS 等での生活保護制度の周知等の取り組みを継続して実施すること。

第 2 に、各自治体等での生活保護制度の周知等の取り組みについて（ポスター掲示、チラシの配布、HP 等での周知等）、財政的な支援をおこなうこと。また、先進事例等の情報共有を各自治体等におこなうこと。

第 3 に、各自治体等で作成している「生活保護のしおり」等の生活保護制度等についての情報冊子等について、政府としての「様式」を作成、公開し、誤解を与える表記等にならないように注意喚起等を適切におこなうこと。

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。