

# 私たちの側からの生活保護法改正（社会扶助法）試案

## 逐条解説バージョン

### 1, はじめに

現在、厚生労働省内部で、生活保護法の改正の動きがあるといわれています。しかし、厚生労働省はその詳細を明らかにしていません。

伝え聞くところでは、抜本的な改正を示唆していた幹部は人事異動でいなくなり、今検討されているのは、扶養の扱いの手直しなど一部改正のようです。あわせて、保護基準の見直しと称して、水準の切り下げも狙われているようです。

改正の動機については、「構造改革」による、労働者・国民の生活への全面的な攻撃と、同時に宣伝される「セーフティーネット論」への対応ということがあるようです。雇用の流動化と大リストラで現在300万人の失業者がさらに大量に増えることを見越して、それが大きな社会問題とならないよう、今の生活保護よりは給付水準を下げつつもう少し幅広く低所得者を捕捉して保護を給付しよう、というもののようです。

2万人を超えたホームレスについての対策や生活保護裁判で負けている、ということよりも、失業者増大についての対策と、年金・医療等の社会保障制度が全般的に後退する中で生活保護法の給付水準が「浮き上がってきている」ことに対する対応策をどうするか、という問題意識のようです。

社会福祉基礎構造改革によって障害施策が見直される2003年が生活保護法改正についても一つのポイントになり、改正法実施は2005年度ともいわれています。

### 2, 私たち（生活保護裁判連絡会）の対応

生活保護は、憲法25条を具体化した、私たち市民の生活を底支えする大切な制度です。「欠陥介護保険」や「無年金者」などの社会問題もすべてここで最後は対応することになります。したがって、生活保護の改正問題は、社会保障のあり方そのものを規定するものであり、厚生労働省にまかせておけばよい、というものではありません。幅広い市民的な議論が必要です。

また、この間の多くの生活保護裁判で示された、現行保護運用を違法とする司法の判断や現場の職員が毎年上げ続けた制度改正の意見も当然盛り込まれて具体化されるべきものです。

したがって、私たちは、生活保護法ないし生活保護制度改正の動きがあること自体をもっと社会的にアピールしつつ、

(1) どのような議論がどのような形態で議論されているのかを、社会的に明らかにするよう厚生労働省に求め、情報公開するよう要求する。

(2) そのために、生活保護法改正の動きがあることについて、社会保障運動団体や労働団体、市民団体に情報提供するとともに、厚生労働省に対する働きかけをするように呼びかける。

(3) 同時に、マスコミ、社会福祉等の学会、市民運動、公的扶助研究会等の集会等を通じて、生活保護をめぐる市民サイド利用者サイドにたった議論を展開する。

(4) 生活保護法改正上の論点について理論的検討を分担して開始し、要求運動と結合しつつ、積極的な制度改正案を提示して行く。

ことを考えています。

一昨年秋の公的扶助研究会全国セミナーでは、本会の理論的中心である木下秀雄教授がシンポジストとして登場し、当時の厚生省宇野課長と論点をわかりやすくする議論を展開し大変な好評を得ました。

現場サイドに問題を提起する上で、一番わかりやすいのが具体的な「たたき台」を提示することです。本改正試案は、そのために検討されているものです。まだまだ議論の最中で「試案」に過ぎませんが、私たちは、「当事者」の参加を重視し、また、海外の公的扶助制度との理論的整合性も深めながら、本試案を検討しつつあります。

### 3, 本試案のポイント

#### 法律名称の刷新

法律名称を社会扶助法とし、21世紀にふさわしい公的扶助への全面刷新を図った。

#### 新たな民主的原則の追加

社会扶助の実施の原則の中に、適正手続の原則、自己決定の原則、生活再建型の原則などを明文で定めた。

#### 補足性原則の緩和

この改正試案においては、扶養や資産活用等の補足性の原則について、全体として緩和するとともに詳細を法定化した。したがって、「負の所得税」のような、「フローのみに着目した制度」までは検討の対象としていない。

#### 個人単位の原則

現行法の「世帯単位の原則」については、藤木訴訟をはじめ、行きすぎた運用を生み出す余地があったため、個人単位の原則に転換した。

#### 権利性の打ち出し

最後の砦に穴があいて落ちこぼれてしまわないために権利性を全面に打ち出した。オンブズマン制度も法定化した。

#### 介護給付等の単独給付制度の新設

ドイツ連邦社会扶助等にならい、一般の所得・資産要件よりも緩和した要件で、介護や医療等の給付を単独で給付できることを明確にした。

#### 就労扶助の新設

就労給付の新設を改正案の目玉にした。

#### 社会扶助基準の法定化

給付の基準は法別表で法定することとし、毎年国会で議論をすることにより、国民の間に社会扶助への親近感や権利の周知がされるとともに、厚生労働大臣の裁量によるブラックボックス化に歯止めをかけることをめざした。また、利用者代表を入れた審議会の答申を求めることとした。

#### 当面する焦眉の課題への対応

- (1) ホームレス\*1の問題は、大きな焦点として取り上げている。
- (2) 外国人については、入管法上「不正規」滞在とされているものへの給付について、「せめて医療費は」という一段低い保障水準とはせず、退去が具体化し身柄を拘束される時までは全面的に社会扶助実施することを念頭に置いた。
- (3) 中嶋訴訟で争われている高校進学については、社会扶助から教育費を給付することを明確にした。

#### 社会保障増進義務

社会扶助の給付を手厚くしたとしても、「それで良し」とならないよう、社会保障による他の給付の増進義務を国に義務づけた。

#### 実施機関同士の争訟

社会扶助実施機関と他の社会保障実施機関との間で訴訟が提起できることにし、調節を行政機関内部ではなく司法に求める道を開くことにした。

### 3. 逐条解説の構成

改正法の各条ごとに段落を下げて 現行法の関係条文をゴシック体で 現行法の運用上の問題点等 現行の問題点を改善する改正法の考え方をそれぞれ示した。

## 社会扶助法（案）

### 目次

第1章	総則	2
第2章	社会扶助を利用するためには	7
第3章	社会扶助請求権を確実にするための手続的権利と争訟権の保障、不利益変更等の禁止	12
第4章	社会扶助の基準	15
第5章	各給付	17
第6章	実施体制の基準と施設の種類及び基準	25
第7章	実施機関・自治体の義務	28
第8章	実施機関の権限	30
第9章	社会扶助の機関及び管轄、国の関与	32
第10章	オンブズマン、審査機関、審議会	34
第11章	審査請求及び再審査請求、訴訟	35
第12章	利用者への償還請求	36
第13章	費用負担	37
第14章	他制度との関係	37
第15章	地方分権	38

### 第1章 総則

## 第1条 目的

この法律は、憲法第25条の規定に基づき、日本国民及び日本に滞在するすべてのひとに対し、健康で文化的な、人間の尊厳にふさわしい生活を保障することを目的とする。

### 現行法の関係条文

第一条 この法律は、日本国憲法第二十五条に規定する理念に基き、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を目的とする。

第三条 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。

### 現行法の運用上の問題点等

#### (1) 外国人に関する保護適用

保護の対象を「国民」とする法条文にも関わらず、実際には生活保護適用を行っていることを「解釈と運用」においても認めているところである。<sup>\*2</sup> さらに、1954年5月8日付社発第382号厚生省社会局長通知において、外国人登録との関係等を明確にしたが、そこでも、急迫の場合の現地保護は明記されており、実際の保護の運用上も外国人の排除はおこなわれてこなかった。

ところが、1991年度基準改定関係全国係長会議において、外国人に対する保護適用について、当該外国人の在留資格が、「出入国管理および難民認定法」の別表第一に該当する場合、および、当該外国人が不法に滞在している場合は保護の対象にならない、と口頭で通知され、急病のために入院したような急迫保護を要するケースも含めて保護から排除されてしまった。<sup>\*3</sup>

急病により入院した外国人への生活保護適用が争われたゴドウィン訴訟において、裁判所は立法の不備を強く指摘した。<sup>\*4</sup> 現在までのところ、司法が指摘した所要の立法措置は講じられていない現状にあり、他のすべての社会保障制度に対し補足的な位置に立つ生活保護法が、公的扶助の最後の砦として適用されなければならないのは当然である。

#### (2) 尊厳条項

生活保護の運用において、数多くの学者や当事者、そしてケースワーカーからも指摘されているのが、スティグマの問題である。それらの多くは、現行法規定すら逸脱した「適正化」と呼ばれる保護の抑制路線によって生じていると考えられるが、「最低」の生活を保障とする法律の規定や日本の公的扶助の構造にもあるといわねばならないだろう。そこで、法律そのものに尊厳条項を入れることと、「最低」の文言をできる限り排することが必要となると考える。

#### (3) 自立助長

現行法で規定されている「自立助長」規定については、立法者の意図<sup>\*5</sup> を無視する形で、「適正化」の中で無理矢理保護から排除することと同意義で使われることが多かった。

### 現行の問題点を改善する改正法の考え方

社会扶助の対象は日本国民のみでなく、「日本に滞在する人」を含むことを明確にした。また、利用者が海外に旅行するときのことを考え、法の適用を日本国内にとどめるがごとき表現は排した。外国人滞在者に対する扶助を法律で明確に規定することについては本国における資産の問題等議論があるとは思うが、扶助の適用に漏れがないことを重視してこのような規定にした。

この社会扶助の内容は、「健康で文化的な」であることに加えて「人間の尊厳にふさわしい」ものであることを宣言的に触れた。社会扶助適用段階の手続き的権利の保障も念頭に置いている。また、現行生活保護法実施上、ともすればスティグマの源泉となりがちであった「最低限度」の文言は排した。なお、基準については、改正法は第4章で詳細に触れている。

「自立助長」の文言は「目的」に入れなかった。なお、現行法の「自立助長」は、保護からの排除の根拠として使われる問題があったことと同時に、ケースワークの根拠規定<sup>\*6</sup> としても存在したが、改正法では本条で尊厳条項を規定したほか、自己決定の原則、助言請求権などを法定化したことで、従来から積極的に肯定されてきた本来の意味での「自立助長」<sup>\*7</sup> は十二分に規定されていると考えている。

## 第2条 権利

すべての人は、健康で文化的な、人間の尊厳にふさわしい生活を侵害された場合もしくは侵害されるおそれがある場合に、この法律に規定する社会扶助を請求する権利を有する。

### 現行法の関係条文

第二条 すべての国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護（以下「保護」という。）を、無差別平等に受けることができる。

現行法の運用上の問題点等

現行法の規定そのものは請求権の無差別平等性が極めて明確であり、本来、「水際作戦」などが許容される余地はない。請求権の明確性は、司法の場においては行政側も認めざるを得ないが、実際の行政実務の運用は極めて厳しい。<sup>\*8</sup>

現行の問題点を改善する改正法の考え方

本改正法では、請求権規定はシンプルなものにしつつ、請求権条項以外に適正手続条項をビルトインするなどして、請求権の侵害が生じないように意を配っている。また、平等原則規定は第3条においた。なお、国及び地方自治体の義務は、この権利に対応するものとして明確であり、総則でことさらに触れることはしていない。

社会扶助の変更に係る権利は当然ここに含まれる。

### 第3条 平等

すべての人は、この法律の適用にあたり、平等に取り扱われる権利を有する。

現行法の関係条文

#### 第二条 略

現行法の運用上の問題点等

ホームレスや外国人等を排除した行政実務になっていることについては前記のとおり。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

改正法の平等原則も請求権と同様極めてシンプルなものとしている。

### 第4条 適正手続の保障

社会扶助の実施にあたり、すべての人は、適正な審査を受け、十分な説明を受けるなどの、人間の尊厳にふさわしい適正な手続過程が踏まれることを保障される。社会扶助の開始、変更、停止、廃止、却下、指示などの、この法律に基づく処分は、わかりやすくかつ十分な理由・根拠条文を記した書面によっておこなわれなければならない。この法律に基づく助言は、請求者が求めた場合すべて文書化される必要がある。社会扶助の記録は、利用者本人には開示されなければならない。

現行法の関係条文

第二十四条 保護の実施機関は、保護の開始の申請があつたときは、保護の要否、種類、程度及び方法を決定し、申請者に対して書面をもつて、これを通知しなければならない。

2 前項の書面には、決定の理由を附さなければならない。

3 第一項の通知は、申請のあつた日から十四日以内にしなければならない。但し、扶養義務者の資産状況の調査に日時を要する等特別な理由がある場合には、これを三十日まで延ばすことができる。この場合には、同項の書面にその理由を明示しなければならない。

4 保護の申請をしてから三十日以内に第一項の通知がないときは、申請者は、保護の実施機関が申請を却下したものとみなすことができる。

5 前四項の規定は、第七条に規定する者から保護の変更の申請があつた場合に準用する。

6 保護の開始又は変更の申請は、町村長を経由してすることもできる。町村長は、申請を受け取つたときは、五日以内に、その申請に、要保護者に対する扶養義務者の有無、資産状況その他保護に関する決定をするについて参考となるべき事項を記載した書面を添えて、これを保護の実施機関に送付しなければならない。

第二十五条 保護の実施機関は、要保護者が急迫した状況にあるときは、すみやかに、職権をもつて保護の種類、程度及び方法を決定し、保護を開始しなければならない。

2 保護の実施機関は、常に、被保護者の生活状態を調査し、保護の変更を必要とすると認めるときは、すみやかに、職権をもつてその決定を行い、書面をもつて、これを被保護者に通知しなければならない。前条第二項の規定は、この場合に準用する。

3 町村長は、要保護者が特に急迫した事由により放置することができない状況にあるときは、すみやかに、職権をもつて第十九条第六項に規定する保護を行わなければならない。

第二十六条 保護の実施機関は、被保護者が保護を必要としなくなつたときは、すみやかに、保護の停止又は廃止を決定し、書面をもつて、これを被保護者に通知しなければならない。第二十八条第四項又は第六十二条第三項の規定により保護の停止又は廃止をするときも、同様とする。

第二十九条の二 この章の規定による処分については、行政手続法（平成五年法律第八十八号）第三章（第十二条及び第十四条を除く。）の規定は、適用しない。

現行法の運用上の問題点等

行政手続法や個人情報保護法、自治体での個人情報保護条例など、行政と市民の関係

を透明でわかりやすいものにしていくことが求められているが、現行法にはそのような規定がなく、実際の実務の運用も当事者から見れば極めてわかりにくく、また納得しがたいものとなっている。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

ケースワークと給付の分離論などの議論もあるが、当面、福祉事務所及びケースワーカーの発言の一人歩きやブラックボックス化を避け、給付における権利義務関係をクリアなものにしていき、誰の目にも社会扶助実施過程が明瞭であるようにすることが権利の確保にとって重要であることについては異論がないであろう。助言の文書化や記録の本人開示\*9などは、次条で規定する自己決定の前提となるものでもある。この分野がいまままでの日本の生活保護行政においてもっとも遅れていた点である。

#### 第5条 自己決定の原則

社会扶助の実施においては、生活の保障が徹底されるとともに、人間の尊厳が何よりも確保されなければならない。各給付の方法や態様、ケースワークのあり方についても、請求者の自己決定の原則は何よりも尊重されなければならない。

現行法の関係条文

特に規定なし。

現行法の運用上の問題点等

ケースワークの本来の原則は対象者の自己決定にあるが、残念ながら、近年の「適正化」と呼ばれる徹底した保護抑制路線のもとで、監査等を通じてケースワーカーに求められる仕事は「制度の番人」ともいべきものとなっている。そこで一面的に強調される収入や資産、稼働能力活用等の徹底管理は、対象者の「自己決定」を尊重するという近代公的扶助にとって当たり前の原則を奪ってしまっている。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

被保護者が保護費の中から保険料を支払い子女の高校進学費用に備えた学資保険を福祉事務所が「資産」として奪ってしまったことが争われた中嶋訴訟において、福岡高等裁判所は、被保護者の自己決定権を尊重することこそ法の趣旨に適うと判断した。\*10

改正案では、さらに包括的に、総則において、社会扶助実施のあらゆる場面で、ケースワークの原則でもある「自己決定」を尊重することを宣言的に規定した。

#### 第6条 生活再建型の原則

社会扶助は、請求者の従来 of 生活水準を、健康で文化的かつ人間の尊厳にふさわしいものに引き上げることを主眼にした、生活再建型のものでなければならない。資産の取り扱いについては、特にこの原則が貫徹される必要がある。

現行法の関係条文

第四条 保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、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。

2 民法（明治二十九年法律第八十九号）に定める扶養義務者の扶養及び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。

3 前二項の規定は、急迫した事由がある場合に、必要な保護を行うことを妨げるものではない。

現行法の運用上の問題点等

第4条1項の「その他あらゆるもの」の規定は、徹底的に自己努力を求め丸裸にならないと保護が受けられないという趣旨に読みとれる\*11 ものであり、実際、近年の「適正化」政策の中では、自動車や生命保険、ローン付き住宅の保有をはじめ、すべてを失いいったん生活が破綻しきらないと保護を適用しないことが当然の実務とされている。

\*12

現行の問題点を改善する改正法の考え方

生活再建型運用とすることを総則で明確にした。「丸裸」路線ではなく、フローが減ったときは簡単に利用できるようにすることで、保有するストックも利用して生活を再建し、扶助から離れることも容易になると期待できる。

#### 第7条 在宅の原則

社会扶助は、請求者の従来 of 生活を継続発展させることを基本にする。在宅給付はこの法律による社会扶助の原則である。住居を有しない請求者については、本人の希望に応じて、すみやかに住居が確保されなければならない。

本条は、住居での生活を強制することを意味するものではないことは当然であり、請求者の自己決定により、施設その他の生活様式を選択することは可能である。

現行法の関係条文

第三十条 生活扶助は、被保護者の居宅において行うものとする。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、又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。

2 前項但書の規定は、被保護者の意に反して、入所又は養護を強制することができるものと解釈してはならない。

#### 現行法の運用上の問題点等

現行法においても、一般的には在宅の要保護者を入所保護するというようなことはおこなわれていない。しかしながら、24時間介護を要する重度障害者の在宅生活を保障するかどうかという場面では入所保護の方が安くつくからという理由で他人介護料の基準を低く押さえることの正当化に利用したり\*13、ホームレスの市民が生活保護適用を求めても「とにかくまずは入所保護を」という線を厚生労働省も崩してははいない\*14 ことなどをみても、ノーマライゼーションの考えを基調にした在宅保護の原則の観点が現行法運用上極めて弱いことを示している。なお、大阪・佐藤訴訟において、裁判所は、「住居を有しない要保護者に対して居宅保護をおこなうことはできないとの法解釈を前提」とした収容保護決定について、「誤った法解釈」であり、違法であるとして決定を取り消している。\*15

#### 現行の問題点を改善する改正法の考え方

生活再建の原則からすれば当然のことではあるが在宅保護の原則を宣言的に規定した。その上で、ただし書きにおいて、ホームレスの市民等を念頭に置き、強制排除につながるごとき運用をおこなわないよう入念規定を設けた。\*16

### 第8条 個人単位の原則

社会扶助は、個人単位におこなうことを原則とする。ただし、家族が生活をともにしている場合は、家族全体を単位におこなうことを妨げない。

#### 現行法の関係条文

第十条 保護は、世帯を単位としてその要否及び程度を定めるものとする。但し、これによりがたいときは、個人を単位として定めることができる。

#### 現行法の運用上の問題点等

現行法においては、世帯単位の原則に関しては、世帯分離の制度によって例外を設けてはいるが、世帯分離要件は極めて限定的に列挙されているに過ぎず、個人単位化した社会通念と大きくずれることが多い。\*17

#### 現行の問題点を改善する改正法の考え方

世帯単位の原則を個人単位の原則に変更した。ただし、生活をともにしている家族の場合は要否判定や給付費の支給等において単一に取り扱うことができることを明らかにした。夫婦と子どもだけの世帯など、世帯を単位とした方が扶助の適用に際しては合理的である場合が多いと考えられるからである。

なお、生活給付費の計上方法については、諸外国の例も見てさらに検討する必要がある。

### 第9条 金銭給付の原則

社会扶助の給付は、金銭給付によっておこなう。ただし、現物給付が適切な場合はそれによるものとする。

#### 現行法の関係条文

第三十一条 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。

2 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。

3 居宅において生活扶助を行う場合の保護金品は、世帯単位の計算し、世帯主又はこれに準ずる者に対して交付するものとする。但し、これによりがたいときは、被保護者に対して個々に交付することができる。

4 介護老人福祉施設、介護老人保健施設（介護保険法第22条に規定する介護老人保健施設をいう。以下同じ。）又は介護療養型医療施設（同条第23項に規定する介護療養型医療施設をいう。以下同じ。）であつて第54条の2第1項の規定により指定を受けたもの（同条第2項の規定により同条第1項の指定を受けたものとみなされた介護老人福祉施設を含む。）において施設介護を受ける被保護者に対して生活扶助を行う場合の保護金品を前項に規定するものに交付することが適当でないときその他保護の目的を達成するために必要があるときは、同項の規定にかかわらず、当該介護老人福祉施設の長又は当該介護老人保健施設若しくは介護療養型医療施設の管

理者に対して交付することができる。

5 前条第1項ただし書の規定により生活扶助を行う場合の保護金品は、被保護者又は施設の長若しくは養護の委託を受けた者に対して交付するものとする。

現行法の運用上の問題点等

金銭給付の原則を変更する理由は見あたらない。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

改正法も現行法と同じ考え方である。

#### 第10条 用語定義

この法律における社会保障給付を社会扶助と総称する。社会扶助を実施する責任のある自治体を実施機関と呼ぶ。実施機関がこの法律の実施のためにもうける事務所を福祉事務所と呼ぶ。実施のためにおかれる担当職員をケースワーカー、ケースワーカーのおこなう相談援助業務をケースワークと呼ぶ。この法律の実施を請求するものを請求者と呼ぶ。現に給付を受けているものを利用者と呼ぶ。

現行法の関係条文

第六条 この法律において「被保護者」とは、現に保護を受けている者をいう。

2 この法律において「要保護者」とは、現に保護を受けているとしないにもかかわらず、保護を必要とする状態にある者をいう。

3 この法律において「保護金品」とは、保護として給与し、又は貸与される金銭及び物品をいう。

4 この法律において「金銭給付」とは、金銭の給与又は貸与によつて、保護を行うことをいう。

5 この法律において「現物給付」とは、物品の給与又は貸与、医療の給付、役務の提供その他金銭給付以外の方法で保護を行うことをいう。

現行法の運用上の問題点等

「被保護者」という言葉の持つ響きがスティグマを感じさせる。社会福祉の現場でも「入所者」「通所者」などという言葉から利用者という言葉が一般化している。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

請求者、利用者の言葉の方が普遍的な利用にふさわしく、烙印は小さいと考えた。また、社会福祉法に福祉事務所等の規定はあるが社会福祉基礎構造改革の流れも意識すると、社会扶助法独自に用語定義をおこなうのが適当と考えた。

#### 第11条 請求者及び利用者の全般的な義務

請求者及び利用者は、社会扶助の利用にあたり、この法律の規定に基づき、自分の力で可能な範囲において、その生活を維持向上させる義務を有する。ただし、この義務は、生活を再建するのにもっとも適した範囲でのみ生じるものである。

現行法の関係条文

#### 第四条 略

現行法の運用上の問題点等

現行法は「その他あらゆるもの」という極めて包括的な規定を法律上置くのみで、どのような資産は保有を認めどのような資産は認めないなどの詳細な規定を置くことをしなかった。そのことが、市民からすれば、車の保有可否や扶養の程度など、どこまでが法的な義務なのかの判断を困難にし、結果として権利を遠ざけていたといえる。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

改正法では、「補足性」に替えて「全般的な義務」という名称で社会扶助の後順位性を明らかにした。ただし、その義務は「丸裸」になることを求めるものではなく、生活再建型であることをここでも規定した。

また、第2章で活用すべき資産等について詳細に法律で規定することとした。

## 第2章 社会扶助を利用するためには

### 第2章の規定について

資産や扶養、稼働能力など、どこまで自助努力をすれば社会扶助を利用できるのかを規定することは、いわばハードルの法定化であるが、逆から見れば保障される権利の水準の法定化でもある。したがって、どのような人が利用できるかの規定は法律構成上前段に出ざるを得ない。

ただし、請求者及び利用者の義務規定はこの章に集中的に置く方がわかりやすいと考え、情報提供義務や生活向上義務をこの章に規定した。

### 第12条 資産の取り扱い

社会扶助の新規給付開始にあたっては、請求者一人あたり100万円の現金を保有するこ

とが出来る。ただし、家族を単位に社会扶助をおこなう場合は、1家族あたり450万円を保有限度額とする。ただし、進学や就職等多額の現金が必要となる特別な事情がある場合には、これとは別に、実施機関はその保有を認めなければならない。

居住用の土地家屋については、実施機関は、その処分を求めてはならない。

田畑、山林、事業用家屋等の居住用以外の土地家屋についても、所有を認める。現に利用されていないそれらの土地家屋については所有を認めた上で賃貸を検討する。

事業用の設備等は所有を認める。現に事業用設備等として利用されておらず近い将来も利用見込みのないものは賃貸を検討する。将来にわたり利用見込みのないものは事業用設備ではなく第4項のその他の物品として扱う。

その他の物品については、自動車も含めて、地域での保有割合が70%を越えているものについては、実施機関はその処分を求めてはならない。有価証券貴金属や地域の保有割合が70%未満の物品については、その換価価値を現金保有に含めて扱うものとする。その場合であっても、請求者にとって、特別な意味を有する場合など、苛酷な処分はこれを求めてはならない。

生命保険や損害保険は、実施機関はその処分を求めてはならない。例外的に、処分価値が著しく高額なものについては、現金保有に含めて扱うものとする。その場合であっても、請求者にとって苛酷な処分はこれを求めてはならない。

現行法の関係条文

#### 第四条 略

現行法の運用上の問題点等

現行制度上、資産の取り扱いについての法律上の規定は極めて包括的であり、詳細については厚生労働省告示等の厚生労働大臣による裁量にゆだねられている、とされている。

事務次官通知は、最低生活の内容として所有又は利用を容認するに適しない資産は原則として処分することを求めている。ただし、

最低生活維持のために活用されており、かつ、処分するよりも保有している方が生活維持及び自立の助長に実効があがっているもの

現在は利用していないが近い将来活用されることがほぼ確実なもの。

処分することができないか困難なもの

売却代金より売却に要する経費が高いもの

社会通念上処分させることを適当としないもの

については所有させて活用することとしている。(事務次官通知第3)

この枠組みについては、所有以外の借用等を資産と呼ぶことははなはだ疑問である\*18が、所有に関しては、を資産と呼ぶのが正しいかどうかの問題はさておき、ほぼ妥当であろう。問題は、「最低生活の内容として所有又は利用を容認するに適しない」とする判断が極めて厳しいものとなっていることである。公的扶助の発展方向は、補足性の要件緩和にあるとされており、諸外国では、現金も含めて資産(ストック)の保有を幅広く認めてきている。

現行法を前提にしても、資産活用の緩和は厚生労働大臣の判断一つで十分可能であるが、保護の抑制政策が長引く中で、抜本的な資産保有要件の緩和は約20年間見送られたままである。むしろ、ローン付き住宅の排除など、厳しくされる始末である。

現行運用をやや詳しく見ると、現金・預貯金・生命保険等の金融資産に関してはほとんど保有を認めていない。丸裸にならないと保護が受給できない運用となっている。主なものは、

保護開始時の現金(手持金)保有は、最低生活費(医療扶助除く)の5割のみ。(課長通知第7の10-2)

解約返戻金のある生命保険は資産として活用させるのが原則。返戻金と保険料が少額である場合のみ63条返還を前提に保有容認。(課長通知第3の11)\*19

貴金属及び債権は保有を認めない。

などである。

家屋については、処分価値が利用価値に比して著しく大きくない限りは保有を容認しており、それに付随する土地(宅地)についても保有を認めている。バブル経済全盛の頃に、換価価値を問題にする会計検査院等の指摘を受けて、処遇検討会の設置(課長通知第3の15、第3の16)等の通知が新設されたが、その後のバブルの崩壊で、大都市においても、現に居住する家屋からの追い出し等はおこなわれていないようである。

\*20\*21 一方、ローン付き住宅については、「結果として生活に充てるべき保護費から口

ローンの返済をおこなうことになるので、原則として保護の適用はおこなうべきでない(課長通知第3の14)」として、申請を却下するよう求めている。しかしながらこの通知は、資産価値と負債残高の関係や処分の困難性の関係などを無視もしくは軽視し、事務次官通知が定めた資産保有の枠組みに従わないもので、妥当ではない。法的にも、直ちには処分が困難な資産(ローン付き住宅の多くはそれにあたるであろう)を保有することを理由に、最低生活を下回る収入しかないにもかかわらず、申請却下が許されるとは到底思えない。ローンに保護費を充当することが最低生活保障の趣旨を没却するかどうかは、土地家屋の処分価値やローンの残高等を総合的に判断して、いったん保護を適用した上で指導指示の問題として扱うべきであろう。当然、資産の処分及び転居指導をおこなう場合は、転居費用等住宅扶助が検討されるべきことは言うまでもない。

車については、一般的な保有容認基準である普及率70%(課長通知第3の6)は無視され、極めて厳しい運用がされている。具体的には、

障害者が通勤する場合

山間へき地等地理的条件、気象的条件が悪い地域に居住するもの等が自動車により通勤する場合\*22

障害児(者)が通院、通所及び通学のために利用する場合

で自動車の処分価値が小さい場合等に限定されている(課長通知第3の9、第3の12、別冊問答集134\*23以下)。

しかしながら、モータリゼーションの中で車の保有率が70%を大きく超え、一方で公共交通機関が縮小されてしまった昨今、維持費等の手だてを検討する必要はあるが、ことさらに車だけを事務次官通知と別扱いにする合理的な理由はないといわなければならない。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

(1)現金保有

1人100万円とした根拠は、

予算上の観点

現在生活保護受給している人は約120万人規模である。新法になり毎年10万人新規利用が増えると想定する。新規利用者すべてが100万円を保持していると仮定した場合であっても、今までの保護制度であれば抑制できた保護費の総額は100万円×10万人で1000億円である。2002年度の生活保護予算は1兆7965億円\*24であり、保護費の増は5.5%にとどまる、というもの。

一般世帯との均衡の観点

総務省統計局の「家計調査(貯蓄・負債編)平成14年1月-3月平均値」(2002年8月2日公表)によれば、勤労者世帯の年間収入五分位階級において最低の第1階級(平均年収353万円、平均世帯人員3.12人)の平均貯蓄額は633万円\*25であり、1人あたりは202万円である。一般世帯の第1階級(平均年収274万円、平均世帯人員2.63人)においては1160万円である。なお「貯蓄」の定義は預貯金、生命保険、有価証券等と、生活保護でいうところの資産と同じである。

100万円は202万円の50%に過ぎず、資産保有に関する「一般世帯の70%」という現行保有容認基準からしても妥当な水準である。ただし、当該調査は世帯単位\*26のものであり、多人数家族の場合に単純に100万円×人数とすると平均貯蓄額を上回ってしまう場合も出るので、約70%の450万円を線を引き、なお、多くの家族員が進学等を控えている場合など、450万円の線引きがどうしても苛酷な場合があり得るので、諸外国の公的扶助法にならった苛酷条項をおいた。

(2)居住用土地家屋

居住権の保障や生活再建型の原則、在宅の原則を踏まえ、居住用土地家屋については全面的に保有を認めることとした。

(3)車について

70%条項の原則どおり扱うこととした。\*27 維持費については収入からの控除をおこなうが、詳細は法施行令等にゆだねる。無収入の場合の積極給付をおこなうかどうかは要検討。

(4)生命保険等

基本的に保有を認めることとしたが、現金の保有を全面的に認めたので大きな矛盾はなからう。

### 第13条 私的扶養の取り扱い

この法律における給付は、私的扶養が円満かつ現におこなわれている場合にのみ、その私

的扶養給付の半分を請求者及び利用者の収入として認定し、減額することができる。ただし、扶養履行者が、請求者及び利用者の、法の目的に適した特定の需要に充てることを明示しておこなった扶養に関しては、収入認定することができない。請求者及び利用者が希望しない扶養は、いかなる場合においても、実施機関はこれを強制することはできない。

親の未成熟（中学校以下）の子に対する扶養及び夫婦間の扶養については、扶養義務者に十分な資力がある場合にのみ、実施機関は家庭裁判所に調停を申し立て、社会扶助に要した費用を請求することができる。

#### 現行法の関係条文

##### 第四条 略

第七十七条 被保護者に対して民法の規定により扶養の義務を履行しなければならない者がいるときは、その義務の範囲内において、保護費を支弁した都道府県又は市町村の長は、その費用の全部又は一部を、その者から徴収することができる。

2 前項の場合において、扶養義務者の負担すべき額について、保護の実務機関と扶養義務者の間に協議が調わないとき、又は協議をすることができないときは、保護の実施機関の申立により家庭裁判所が、これを定める。

3 前項の処分は、家事審判法の適用については、同法第九条第一項乙類に掲げる事項とみなす。

##### 現行法の運用上の問題点等

生活保護に優先して取り扱われる扶養義務者の扶養については、1950年の立法時点で、すでに「単に事実上扶養が行われたときにこれを被扶助者の収入として取り扱うもの」（「解釈と運用」P120）とされていた。<sup>\*28</sup> また、公的扶助の場面において問題とする扶養義務の範囲を「英国や米国の例に見られるように生活保持の義務に限定しなかったのは我が国情が未だ其迄個人主義化されていないから」（「解釈と運用」P120）であるとしていた。

すでに、立法後50年が経過し、核家族化ということにおいても、扶養意識ということにおいても、英米並みに個人主義化した現在、公的扶助における扶養義務の取扱も生活保持義務に限定し、現代の国民感情にふさわしいものに改めるべきである。

ところが実際の運用は、扶養義務者がいることを理由に申請をさせないなど、小山進次郎氏も予想できなかったような、旧生活保護法以前の恩恵としての公的扶助のレベルにとどまっていることが少なくない。社会保障110番や生活保護裁判連絡会の相談室には、それら啞然とするような権利侵害の相談が後を絶たない。

また、自立更生目的を明示してなされた仕送り（課長通知第6の41）以外は、全額が収入認定され保護費が減額されるシステムは、扶養履行者の意欲をそぐものであり、結果として、扶養履行が極めて低いことの一因をなしている。

##### 現行の問題点を改善する改正法の考え方

改正法上において問題とされる扶養は生活保持義務者間のみであることを明確にした。また、私的扶養の強要が請求権者の権利実現を阻害することのないよう特に留意した。さらに、現に仕送り給付がある場合でも、その全額は認定せず半額認定とすることで、利用者の生活レベルの向上をはかるとともに、仕送りに向けての誘導措置とした。現行制度においても認められている自立更生指定付き援助の収入認定除外扱いについては、生活保持義務関係にある場合にも適用することとした。

「許せない夫」等の追及手段も法律上は規定しておいた。

#### 第14条 稼働能力の活用

失業は、自発的であると非自発的であるとを問わず、社会扶助の請求理由となる。稼働能力の活用は、社会扶助の利用後において、利用者の有する経験や身体状況等の稼働能力、地域における年齢別の有効な求人数に応じ、利用者の自己決定のもとにはからねばならない。

#### 現行法の関係条文

##### 第四条 略

第六十条 被保護者は、常に、能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、その他生活の維持、向上に努めなければならない。

##### 現行法の運用上の問題点等

現行法は、稼働能力の活用については、極めて一般的な後順位性規定と努力義務規定をおくりに過ぎない。

また、厚生労働大臣の定める基準も明確なものがあるとはいえない。事務次官通達は稼働能力活用の結果としての収入の認定等については詳細な規定を用意しているが、補正性の原理のうち稼働能力だけは項目を起こすことをしていない。わずかに、局長通知の稼働能力不活用の時の世帯分離の項（局長通知第1-2-(1)）や課長通知の指導

指示の項（課長通知第9の1、第9の2）において規定をおいているのみである。

「解釈と運用」においては、「働き口がない場合には、当然その困窮の程度に応じ保護を受けうる」（P125）と、失業者に保護適用するのは当然としている。さらに、旧法のように「能力があるにもかかわらず、勤労の意志のない者、勤労を怠る者その他生計の維持に努めない者」「素行不良の者」には「この法律による保護は、これをなさない」といった保護の欠格条項を設けず、社会規範からはずれる者をも保護をした上でその自立を導くことこそケースワークのゆえんと格調高く指摘していた。<sup>\*29</sup>

ところが、実際の運用は、18歳から65歳（つい数年前まで60歳未満であったのだが・・・）を「稼働年齢層」と規定し、現に求人があるとないとを問わず、「働けるはずだ」「仕事を探すべきだ」と厳しく保護を抑制している。

ホームレスに対する不当な保護抑制を争った林訴訟において、この稼働能力活用が裁判で争われた。一審名古屋地裁原告勝訴二審名古屋高裁原告敗訴最高裁原告敗訴となったが、その中で、「就労のため努力していても現に仕事があれば稼働能力の活用を怠っているとはいえず、保護の要件に欠けるところはない」という司法判断は確定している。

厚生労働省保護課も、林訴訟の司法判断も踏まえてか、この2～3年で方針転換し、生活保護主管課長会議等で上記と同趣旨の指示を繰り返している。ただし、監査課の監査方針は旧態依然としたもので、現場の運用は、監査の厳しい締め付けを標準とするため遅々として変わろうとしていない。<sup>\*30</sup>

現行の問題点を改善する改正法の考え方

「失業は社会扶助の対象」「稼働能力の活用はいったん生活を保障してからの次の課題」であるという稼働年齢層の扱いの根幹を明確に具体化し、近代的公的扶助法としての体裁を整えた。稼働能力活用の有無を理由としたホームレスの排除も起こり得ない規定としている。

疾病等身体的条件や乳児を抱える等の家族の状況などにより、そもそも稼働能力があると見るかどうかの法律上の規定については必要とは考えるが、失業ですら社会扶助の対象とする以上、この章では規定していない。積極的な就業扶助をおこなうかどうかの判断基準として第5章各給付就労扶助のところに規定した。

#### 第15条 情報提供義務

請求者及び利用者は、資産及び扶養、自己の稼働能力の状況について、実施機関に情報を提供しなければならない。

現行法の関係条文

第二十八条 保護の実施機関は、保護の決定又は実施のため必要があるときは、要保護者の資産状況、健康状態その他の事項を調査するために、要保護者について、当該吏員に、その居住の場所に立ち入り、これらの事項を調査させ、又は当該要保護者に対して、保護の実施機関の指定する医師若しくは歯科医師の検診を受けるべき旨を命ずることができる。

2 前項の規定によつて立入調査を行う当該吏員は、厚生労働省令の定めるところにより、その身分を示す証票を携帯し、且つ、関係人の請求があるときは、これを呈示しなければならない。

3 第一項の規定による立入調査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。

4 保護の実施機関は、要保護者が第一項の規定による立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、又は医師若しくは歯科医師の検診を受けるべき旨の命令に従わないときは、保護の開始若しくは変更の申請を却下し、又は保護の変更、停止若しくは廃止をすることができる。

第二十九条 保護の実施機関及び福祉事務所長は、保護の決定又は実施のために必要があるときは、要保護者又はその扶養義務者の資産及び収入の状況につき、官公署に調査を嘱託し、又は銀行、信託会社、要保護者若しくはその扶養義務者の雇主その他の関係人に、報告を求めることができる。

第六十一条 被保護者は、収入、支出その他生計の状況について変動があつたとき、又は居住地若しくは世帯の構成に異動があつたときは、すみやかに、保護の実施機関又は福祉事務所長にその旨を届け出なければならない。

現行法の運用上の問題点等

「123号通知」によつて要保護者に強要されることとなった包括同意書は、その後、実際に金融機関調査の際にプライバシー権の包括放棄証明書として活用されることとなった。これにより、本来はケースワーカーの社会福祉調査活動によつて、個別具体的に資産保有に疑義がある場合（＝必要があるとき）にのみ発動することのできる実施機関の調査権限が、あたかも包括的に与えられているかのように肥大化することとなった。

「新規申請あたり何件の調査」などという、本来法的には監査の対象とすることすら間違っている事項が厚生労働省監査の中心事項とされ、要保護者のプライバシー権が侵害されるとともに現場に無関係先大量一律調査が強要された。厚生労働省がこの件に関して、法律に全く規定していない、資産の「確認」という姑息な呼び方をしていることは、自ら法律の逸脱を証明するものである。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

現行保護実施上慣行としておこなわれている膨大な資産調査については、事務経費の観点からも人件費の観点からも無駄が多いため廃止する。<sup>\*31</sup> ただし、重大な疑義がある場合の調査権限は実施機関の権限の章で規定した。検診についても同章で規定した。資産保有要件を緩和したため、情報提供漏れがあったとしても、費用償還等が必要になる場合はごく少数にとどまると考えられる。

#### 第16条 生活維持向上義務

請求者及び利用者は、生活再建に向けて、必要な助言と有効なケースワークを請求しながら、自己決定により、自らの生活を維持向上させなければならない。

現行法の関係条文

第六十条 被保護者は、常に、能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、その他生活の維持、向上に努めなければならない。

現行法の運用上の問題点等

現行法第60条は、処分等の根拠法文ではなく努力義務を包括的に規定したものとされている。<sup>\*32</sup> 従って、この条項が訴訟等で争われたことは少ない。

ただ、現行の運用は「適正化」の中で、本来ケースワークの原則とされてきたクライアントの自己決定が全く省みられず、一方的に努力義務を強調するものに偏りすぎていることは周知のとおりである。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

第1章総則における、一般的な社会扶助の後順位性を明らかにした「全般的な義務」規定を、第2章の詳細な規定の中で具体化した。その最後に努力義務規定をおいたもの。ただし、「生活維持向上」は利用者の自己決定によってはかるということを明確にし、現行生活保護法との違いを明らかにした。

### 第3章 社会扶助請求権を確実にするための手続的権利と争訟権の保障、不利益変更等の禁止

#### 第17条 助言請求権

請求者及び利用者は、この法律の実施過程において、適正な手続を保障されるとともに、適切な助言及びケースワークを請求する権利を有する。この権利はいかなる場合においても制限されることはない。

助言が必要かつ十分でない判断した場合、請求者及び利用者は、オンブズマンに苦情を申し立てることができる。オンブズマンは、実施機関の助言が適切でない判断した場合、実施機関に対し是正勧告をおこなうとともに、自治体の広報誌にその結果を掲載させることができる。オンブズマンは、必要と判断した場合、請求者及び利用者の実施機関の双方もしくは一方を呼んで審理をおこなうことができる。

現行法の関係条文

第27条の2 保護の実施機関は、要保護者からの求めがあったときは、要保護者の自立を助長するために、要保護者からの相談に応じ、必要な助言をすることができる。

現行法の運用上の問題点等

行政の透明性が求められ、審査基準や審査過程の公表、市民に対する指導指示や説明の書面交付など、数多くの前進がこの間勝ち取られてきている。しかしながら、生活保護運用の場面では、プライバシー問題も理由にして密室性や非公開性が払拭されず、適正化による保護抑制が、極めて乱暴かつ法律を無視した行政指導を生み出している。「水際作戦」と呼ばれる面接段階で申請をさせない追い返しにおいてもっとも顕著に見られる。

また、社会福祉労働者の専門性を軽視し2～3年の人事異動をおこない、習熟した職員を必要数職場に配置しない人事政策をとり、マニュアルや行政慣行には従っても法律すら読んだことのないケースワーカーに市民対応をさせている自治体の責任も大きい。

さらに、市民にとっても職員にとっても、誰が読んでも権利義務がわかりやすい法律、通知通達にゆだねすぎない法律にすることも必要なことではないか。

なお、地方分権一括法による法整備で自治事務の根拠規定として27条の2が新設さ

れた。この規定は実施機関側に必要な助言をおこなう権限を与えるものであるが、要保護者も含めた困窮市民に対しより積極的に相談活動を展開し漏給をなくすために活用すべきだとの積極的な提起\*33がある反面、「水際作戦」に法的根拠を与えてしまい、より権利侵害を起こすことになるのではないかと懸念\*34も表明されている。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

市民の側に助言請求権があることを明確に規定した。また、ケースワークは助言にとどまらない多くの事実行為を含むものであるため、助言請求権とは別にケースワークの請求権も文章表記した。

助言が誤っていたり不十分であったりしても、利用者側が有効な反撃をおこなうことは一般的には困難である。そこで、利用者の代理人としてのオンブズマンを規定した。また、実際には正しい助言であっても、市民がその内容に不安を覚えることは十分起こり得るため、オンブズマンはセカンドオピニオンの役割も果たすことになるのではない。なお、オンブズマンの是正勧告で解決に向かうのが一般的だとは思いますが、市民に対し社会扶助の実施課程について理解を求めると含めて、広報に勧告内容を掲載させることができる権限をオンブズマンに与えた。\*35

#### 第18条 担当ケースワーカー変更権

請求者及び利用者は、自らの社会扶助実施にあたる担当ケースワーカーが、自分自身の性格傾向も含めて、自分にはふさわしくないと判断した場合、福祉事務所長に対し、担当ケースワーカーの変更を申し出ることができる。担当ケースワーカー変更の申し立ては、オンブズマンに対しておこなうこともできる。

福祉事務所長は、変更の申し出を受けたときは、遅滞なく担当ケースワーカーから事情を聞いた上で、他のケースワーカーに担当変更をおこなわなければならない。この権利を保障するために、ケースワーカーは必ず複数配置しなければならない。

オンブズマンは、担当ケースワーカーの変更が妥当と判断した場合は、福祉事務所長に対してその旨の勧告をおこなうことができる。

現行法の関係条文

特になし。

現行法の運用上の問題点等

一般的な役所の窓口職員であれば、気に入らない場合は他の職員に申請等をおこなうことができるが、クライアントにとっては、ケースワーカーはいったん決まると信頼関係が全く構築できない職員であっても甘んじるしかない、というのが現状である。信頼関係が構築できない原因そのものは様々であるが、社会福祉110番や生活保護裁判連絡会等への相談事例を見ると行政側に違法があったり不信を生む対応をしている場合も少なくない。

また、本改正試案ではそこまで踏み込むことはできなかったが、ジェンダーの観点からは、女性クライアントにとっては女性ケースワーカーがよい（ケースワーカー側にもあてはまる議論であるが）との要求も極めて当たり前であり、男女比の問題等も今後は検討する必要がある。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

担当ケースワーカー変更権を明記した。また、変更を要求するためのハードル（拳証責任）を高くすると実際に権利を行使できなくなるおそれがあるため、変更申請権行使にあたっての条件は付けないことにした。オンブズマンに対して変更申し立てを求めることができるようにしたのは、利用者のエンパワメントやアドボカシーなどのオンブズマンの積極的機能に期待してのことである。なお、前条でも述べたが、「どうしてもケースワーカーの変更を」という請求者もいれば、「セカンドオピニオンを求めたい」というのが本音、という請求者も現実的には多いのではないかとも思う。利用者のサイドに立ってくれる代理人をたてることで、こじれた糸がほぐればそれはそれでよいのではないか。

#### 第19条 審査請求権

自己の権利を貫徹させるために、請求者及び利用者は、自己に対する社会扶助の決定に対し、都道府県及び中央の社会扶助審査会に審査請求をおこなうことができる。

現行法の関係条文

第六十四条 第十九条第四項の規定により市町村長が保護の決定及び実施に関する事務の全部又は一部をその管理に属する行政庁に委任した場合における当該事務に関する処分についての審査請求は、都道府県知事に対してするものとする。

第六十五条 厚生労働大臣又は都道府県知事は、保護の決定及び実施に関する処分についての審

査請求があつたときは、五十日以内に、当該審査請求に対する裁決をしなければならない。

2 審査請求人は、前項の期間内に裁決がないときは、厚生労働大臣又は都道府県知事が審査請求を棄却したものとみなすことができる。

第六十六条 市町村長がした保護の決定及び実施に関する処分又は市町村長の管理に属する行政庁が第十九条第四項の規定による委任に基づいてした処分に係る審査請求についての都道府県知事の裁決に不服がある者は、厚生労働大臣に対して再審査請求をすることができる。

2 前条第一項の規定は、再審査請求の裁決について準用する。この場合において、同項中「五十日」とあるのは、「七十日」と読み替えるものとする。

第六十七条及び第六十八条 削除

第六十九条 この法律の規定に基づき保護の実施機関がした処分の取消しの訴えは、当該処分についての審査請求に対する裁決を経た後でなければ、提起することができない。

現行法の運用上の問題点等

現行法は、生活保護法に対する特別法である行政不服審査法（昭和37年9月15日法律第160号）の制定によって、立法当時の法規定からは変更されている。

審査請求は、簡便迅速な方法で行政の瑕疵を訂正し、国民の実体的保護受給権を貫徹させる権利であるが\*36、実際は、提起された審査請求が審理も進めずに何年も放置されたり、処分庁の決定取り消しを待って形式的な却下裁決をおこなう場合が多い。

これらは、異議申し立てにあっては当該自治体そのものが、審査請求についても実際の上の高級庁である都道府県知事が審理にあたるという、行政内部の「お手盛り」という側面が強く反映しているといわざるを得ない。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

改正法においては、行政機関とは離れた、第三者機関として独立の社会扶助審議会において審理させることによって、現行の弊害をなくすようにしている。

## 第20条 不利益変更の禁止

利用者は法定の事由による他は、決定された社会扶助について、廃止又は変更を含めて一切の不利益な変更をされることがない。

現行法の関係条文

第五十六条 被保護者は、正当な理由がなければ、既に決定された保護を、不利益に変更されることがない。

現行法の運用上の問題点等

特にホームレスの市民に対する保護の運用は、「入院入所中のみ」ということが平然と通告されるなど、不利益変更の禁止に関する実施機関の理解は極めて不十分といわざるを得ない。最低生活の維持が不可能であるにもかかわらず、何の法的根拠もなく差別的に廃止をおこなうことが許されるはずもない。

退院と同時に保護を廃止されたホームレスの市民が廃止決定の取り消しと損害賠償を求めた柳園訴訟\*37において、裁判所は、保護の廃止が正当事由を持つのは 法第26条に定めた実体的に最低生活が可能となった場合 法第28条に定めた立入調査や検診の命令を拒否する場合 法第62条に定める実施機関が権限にもとづいておこなった指導指示に違反した場合、の3つに限定されると明確に判示している。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

「廃止又は変更を含めて一切の不利益変更を」という文言にしたが、違法な権利侵害を起こさないためには、社会扶助法全体を通じての権利規定の強化とオンブズマン制度、争訟を確実に機能させること等による担保が不可欠と考える。

## 第21条 公租公課の禁止、差し押さえの禁止

利用者は、いかなる場合においても、社会扶助費に対し、公租公課をかけられることがない。

利用者はすでに給付された金品もしくは受給する権利を差し押さえられることがない。

現行法の関係条文

第五十七条 被保護者は、保護金品を標準として租税その他の公課を課せられることがない。

第五十八条 被保護者は、既に給与を受けた保護金品又はこれを受ける権利を差し押えられることがない。

現行法の運用上の問題点等

法制定時には存在しなかった消費税については、低所得者ほど負担が大きいという逆累進制が強く、大変問題が大きい。消費税導入や税率アップに際して保護基準がスライドでアップされたこともない。税法上の生計費非課税原則や現行法第57条に関連して大きな疑問が残るところである。

また、一部のサラ金の悪徳業者は生活保護費を「担保」に貸付をおこなっており、第

一義的には監督官庁の指導や許認可の問題ではあるが、保護実施機関としても社会的に告発をおこなう必要がある。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

現行法で規定としてはほぼ問題がないと考えるが一文にした。現行法の譲渡禁止（第五十九条 被保護者は、保護を受ける権利を譲り渡すことができない。）は当然過ぎるので削除したが、ホームレスの人を劣悪な部屋に住まわせて保護を斡旋してはピンハネをする業者などが存在することを考えると規定を残してもいいかもしれない。

## 第4章 社会扶助の基準

### 第22条 尊厳の原則

この法律による社会扶助の基準は、健康で文化的かつ人間の尊厳にふさわしいものでなければならない。

現行法の関係条文

第三条 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。

第五条 前四条に規定するところは、この法律の基本原則であつて、この法律の解釈及び運用は、すべてこの原理に基いてされなければならない。

第八条 保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする。

2 前項の基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであつて、且つ、これをこえないものでなければならない。

第九条 保護は、要保護者の年齢別、性別、健康状態等その個人又は世帯の実際の必要の相違を考慮して、有効且つ適切に行うものとする。

現行法の運用上の問題点等

現行の保護水準は、一般世帯の6割程度の消費水準を保障するという水準均衡方式によって定められているとされている。

しかしながら、実際のところは、人事院勧告や最低賃金等とスライドしているのではないかと、ともいわれ、2000年と2001年に人勤が凍結されると翌年の生活保護の基準改定も凍結された。2002年は人事院勧告は2%のマイナス勧告であり、年金や生活保護基準の切り下げが懸念されている。

また、ケースワーカーの感想としては「単身者には厳しい」とか「多人数世帯には有利」などさまざまに論じられているが科学性には欠ける。

私たち京都市職労民生支部は、この間2回の最低生活体験をおこなった。一回目は1988年4月で、2回目は2001年3月である。「体験」の方法は、それぞれ世帯人数や年齢に応じて最低生活費を計算し、それに基礎控除を上乗せして（稼働世帯を擬制する）一ヶ月生活してみる、というとりくみであった。

そのまとめによれば、食費は節約すれば何とか範囲内で収まるものの、冠婚葬祭費や交際費、衣料費、教育費がかさむとパンクしてしまう、という結果が共通して出された。

\*38

現在、厚生労働省は大規模な低所得者収入調査をおこない、保護の水準を見直すといわれているが、「高齢者は豊かだ」などと決めつけて介護保険をはじめとした社会保障基礎構造改革に取り組んでいる同省だけに、その推移は注意深く見守る必要がある。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

厚生労働省内部の改正論議で噂されている「保護の間口を広げて受給しやすくする代わりに給付水準を下げる」という方向では、地域社会の中で尊厳ある生活を保障することはできない。やはり冠婚葬祭費や衣料費等も必要十分に保障できる水準でなければならないし、そのためには現行水準の大幅増こそ必要で切り下げは許されない。

### 第23条 維持発展の原則

この法律による社会扶助の基準は、憲法第25条の規定に基づき、国民生活水準の発展にとともに、維持発展するものでなければならない。国民生活の消費水準と労働者の賃金水準及び物価水準は、社会扶助の基準の重要な指標となる。

現行法の関係条文

特になし。

現行法の運用上の問題点等

特に原則がないため、人勤等の極めて政策的な要素に低所得者の生活水準が左右され

ることになっている。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

基準それ自体に憲法 25 条を受けた維持発展原則を盛り込むことが必要である。

#### 第 24 条 基準の決定

この法律による社会扶助の基準は、社会扶助審議会の答申をへて、法別表として、毎年の国会審議により法定されなければならない。

現行法の関係条文

#### 第八条 略

現行法の運用上の問題点等

厚生労働大臣が、すべてその裁量によって保護基準を決める、というシステムは政策的背景によって保護基準が決定されやすいという欠点がある。<sup>\*39</sup> また、国民の目から生活保護を遠ざけ、結果として「別次元の人」「別世界」という無関心と劣等処遇感を生んでいると思われる。さらに、国会審議もなく、最近は実施要領改正意見に対するブロック会議等での検討結果の公表もないため、市民にとっても利用者にとってもケースワーカーにとっても基準の決定過程はブラックボックスとなっている。保護基準こそ、国民のナショナルミニマムとして、国会で堂々と議論すべきものである。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

国会での審議で決めることとしつつ、利用者代表も入る社会扶助審議会の審議と答申を前置することとした。

#### 第 25 条 増加需要の原則

65 歳を超える高齢者には、通常的生活費給付の 20% の増加需要が認められなければならない。

18 歳未満の子を 1 人で養育する利用者には、児童が 3 人までの増加需要は 40%、4 人以上の増加需要は 60% を認めなければならない。

妊娠 12 週以上の女性には、通常的生活費給付の 20% の増加需要が認められなければならない。

年金別表の 1, 2 級の障害者には、通常的生活費給付の 40% の増加需要が認められなければならない。3 級の障害者には、通常的生活費需要の 20% の増加需要が認められなければならない。

疾病その他の生活上の困難については、上記と同程度の困難が認められる場合、通常的生活費給付の 20% の増加需要が認められなければならない。その認定は実施機関がおこなう。また、実施機関は事例の報告を国におこない、国においては、類型化を図ったうえで、新たな基準改正の参考にするために、前条の社会扶助審議会に報告しなければならない。

から の増加需要については、全体で 100% を超えることはできない。

現行法の関係条文

#### 第八条 略

現行法の運用上の問題点等

現行法は基準の指標を荒く提示するのみで、基準の構成等も含め全面的に厚生労働大臣の裁量にゆだねている。利用する市民にとってもわかりやすいものとなるよう、法律で基準の立て方については明記すべきである。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

ここでは、ドイツの基準の取り方を例に考えた。フランスやイギリス等の諸国の基準等も参考にする必要があるだろう。

#### 第 26 条 必要即応の原則

類型的な増加需要とは別に、個人ごとの特別な需要については、人間の尊厳にふさわしい生活を確保するために、実施機関は必ずその特別な需要を満たす給付をおこなわなければならない。この原則は、次章に規定するすべての給付を支配する根本的な原則である。

個人ごとの特別な需要に対する給付を認定した実施機関は、前条第 1 項の報告を国におこない、国は社会扶助審議会に遅滞なく報告しなければならない。

現行法の関係条文

第九条 保護は、要保護者の年齢別、性別、健康状態等その個人又は世帯の実際の必要の相違を考慮して、有効且つ適切に行うものとする。

現行法の運用上の問題点等

現行法でも必要即応の原則が規定されているが、実際は特別基準の設定等は極めて例外的にしかおこなわれていない。例えば、24 時間介護を必要とする重度障害者の高信司さんは、ノーマライゼーションや QOL の観点からは最低でも月 70 万円の介護費用

を必要としており、実施機関にその支給を申請したが、厚生大臣協議（当時）の結果は知事承認基準の10万円ばかりの支給、というものであった。<sup>\*40</sup>

現行の問題点を改善する改正法の考え方

特別需要に対する給付の権限を実施機関に与えるとともに、社会扶助審議会への報告義務を課した。これは、適正化＝給付抑制を意図するものではなく、特別基準の積み上げが新しい扶助水準を作り上げるといふ、ボトムアップのシステムをビルトインさせるものである。

#### 第27条 社会扶助の支給の判定

社会扶助は、請求者ごとに積み上げられた需要と請求者の収入を対比して、収入が足りない場合に、不足分が支給される。

現行法の関係条文

##### 第八条 略

現行法の運用上の問題点等

要否判定や程度の決定について、法八条の解釈内容が、実施要領にはかなり細かく規定されている。しかし、例えば稼働収入の場合、基礎控除額を、要否判定にあたっては一部しか認めず、保護に至るハードルを高くしているほか、「程度の決定に際しては考慮するが、要否判定には計上しない」などの扱いがある。<sup>\*41</sup>

現行の問題点を改善する改正法の考え方

要否判定と程度の決定は同じものとして、シンプルかつわかりやすい法条文とした。

社会扶助自体の後順位性は総則で規定している。

#### 第28条 単独給付

前項の規定にかかわらず、教育費給付、介護給付、医療給付、就労給付については、それぞれ単独で請求し、給付を受けることができる。また、4種類の扶助を組み合わせで請求することもできる。

その場合、請求者の収入から、当該請求者の生活費を含めたすべての需要について算定された社会扶助給付金額を2倍し、その金額を控除する。

現金については一般基準の2倍までその保有を認める。また、その他の物品や生命保険等の換価価値保有限度額についても、一般基準の2倍とする。

現行法の関係条文

なし

現行法の運用上の問題点等

現行法においては、諸外国で見られる特定の扶助の単独給付は採りいれられてこなかった。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

諸外国の公的扶助制度にならい、単独給付を法定化した。

これは、「衣食住」をはじめとした、市民全員に共通する基礎的な需要に対応する給付と、介護や医療などの特定の市民に存在する需要についての給付を概念上分離し、後者について、少しゆるやかな基準で単独で給付をおこなおうとするものである。

介護や医療等は、これが保障されなければ当該市民の生存を危うくする極めて重要な社会保障サービスであるが、現行の社会保障制度では、費用負担が困難で実際上利用できない事態が数多く発生している。もとの制度を改善することで救済すべきであることは当然であるが、それでも制度の限界等で漏れてくるものを放置することもできない。これらを、「要保護」水準の者のみに保障するとなると、当該「要保護」水準所得の二倍程度の所得を有するものであっても、多額の出費を強いられる結果、すぐに「要保護」に落層することになる。したがって、これら特定の需要を持つ市民に対しては、「要保護」よりは少し高い水準で、当該需要に対し必要な給付をおこなうことで、全面的な社会扶助の対象とせずすむ、というメリットがある。また、低所得者の中でもさらに特定の市民に存在する需要である以上、その保障を多少手厚くしたところで、それにかかる経費は社会扶助支給全体に要する経費と比べて小さいものですむ。

こうして、より利用しやすい制度を創設することで、社会保障全体に対する信頼性が向上し、不必要な個人の貯蓄が消費にまわるとともに、社会扶助制度そのものも多くの市民の中に根付いてスティグマが軽減すると考える。

## 第5章 各給付

### 第29条 給付の種類

給付の種類は、次のとおりとする。

- 1 生活費給付
- 2 住宅費給付
- 3 教育費給付
- 4 介護給付
- 5 医療給付
- 6 就労給付
- 7 出産給付
- 8 葬祭給付

前項各号の給付は必要即応の原則により、単独で、または組み合わせて給付される。

#### 現行法の関係条文

第十一条 保護の種類は、次の通りとする。

- 一 生活扶助
- 二 教育扶助
- 三 住宅扶助
- 四 医療扶助
- 五 介護扶助
- 六 出産扶助
- 七 生業扶助
- 八 葬祭扶助

2 前項各号の扶助は、要保護者の必要に応じ、単給又は併給として行われる。

#### 現行法の運用上の問題点等

それぞれの扶助の問題点は各給付の項で述べるが、特徴的なものは唯一、最低限度の生活を維持することのできない「おそれのあるもの」に対して給付することのできる生業扶助が機能していないことである。

また、収入充当の順位と、保護の種類法の規定の順位がちぐはぐなものもどうしてであろうか。

#### 現行の問題点を改善する改正法の考え方

生業扶助を就業扶助に発展させ、実施機関に直接的雇用創出責任を課した。

### 第30条 生活費給付

継続的な生活費の給付は、暦月を単位にしておこなわれる。ただし、ホームレスへの生活費給付の際など、必要な場合は、日々単位的生活費給付も可能である。ただし、日々単位的生活費給付を懲罰的な生活費給付の形態とすることは、いかなる場合であっても許されない。

社会扶助の開始時などにおいて、生活を再建し、健康で文化的な生活を確保する上で、不足する物品その他があり、その確保のために一時的な費用が必要となる場合は、経常的な生活費給付とは別に、生活費の給付をおこなわなければならない。

生活費給付は、第7条に規定されるとおり在宅においておこなうことが基本であるが、本人が自己決定により選択するなどの場合は、施設においておこなうことができる。

定まった住居を持たないものは、直ちに住居の確保や入所利用施設の利用を請求することができるが、自己選択により、現在の生活の場において生活費給付の支給を利用することもできる。この場合、実施機関は、適切なケースワークを通じて、請求者及び利用者の潜在的な需要等を十分考慮し、より適切な生活の場を保障できるように努めなければならない。

定まった住居を持たず、行政などへの不信や精神的な疾患を抱えているなどにより、当面前項までの生活費給付を希望しないものに対しては、実施機関は、デイケアセンターを設置して、毎日の食事・衣類・シャワー・各種情報などを提供しなければならない。ただしそれらの管内のホームレスが50人以内の場合はデイケアセンターを設置せず、福祉事務所にその機能を持たせることができる。

#### 現行法の関係条文

第十二条 生活扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。

- 一 衣食その他日常生活の需要を満たすために必要なもの
- 二 移送

第三十条 生活扶助は、被保護者の居宅において行うものとする。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、又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。

2 前項但書の規定は、被保護者の意に反して、入所又は養護を強制することができるものと解

積してはならない。

3 保護の実施機関は、被保護者の親権者又は後見人がその権利を適切に行わない場合においては、その異議があつても、家庭裁判所の許可を得て、第一項但書の措置をとることができる。

4 前項の許可は、家事審判法（昭和二十二年法律第百五十二号）の適用に関しては、同法第九条第一項甲類に掲げる事項とみなす。

第三十一条 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。

2 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。

3 居宅において生活扶助を行う場合の保護金品は、世帯単位に計算し、世帯主又はこれに準ずる者に対して交付するものとする。但し、これによりがたいときは、被保護者に対して個々に交付することができる。

4 介護老人福祉施設、介護老人保健施設（介護保険法第22条に規定する介護老人保健施設をいう。以下同じ。）又は介護療養型医療施設（同条第23項に規定する介護療養型医療施設をいう。以下同じ。）であつて第54条の2第1項の規定により指定を受けたもの（同条第2項の規定により同条第一項の指定を受けたものとみなされた介護老人福祉施設を含む。）において施設介護を受ける被保護者に対して生活扶助を行う場合の保護金品を前項に規定するものに交付することが適当でないときその他保護の目的を達成するために必要があるときは、同項の規定にかかわらず、当該介護老人福祉施設の長又は当該介護老人保健施設若しくは介護療養型医療施設の管理者に対して交付することができる。

5 前条第1項ただし書の規定により生活扶助を行う場合の保護金品は、被保護者又は施設の長若しくは養護の委託を受けた者に対して交付するものとする。

現行法の運用上の問題点等

一時扶助の支給について、現行の運用は制限列举が厳しく、臨時の需要があつたときに柔軟に対応できるとは言い難い。

また、ホームレスの生活保護適用については、入院または施設への収容保護を原則とするなど、当事者の要求に添ったものとなっていない。また、入院入所後の居宅確保についても、これをおこなわず保護の廃止を公然とマニュアル化する自治体もあるなど、法律の規定を逸脱した権利侵害運用も数多い。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

本条では、1項で、一時扶助について、支給時期や品目を限定列举することなく、健康で文化的な、人間の尊厳にふさわしい生活が侵害され継続的な毎月の生活費給付では回復できないと実施機関が判断すれば幅広く支給可能としている。「その他」には、現行法の移送給付などを幅広く含む。また、現行法の生業扶助で定められていた就職支度費や自営業等の生業資金はここで現金給付する。

ホームレスに対する社会扶助適用は、当事者の意見も踏まえ、居宅移行、施設移行、野宿のままの社会扶助受給、食事・シャワーのみの利用など重層的で幅広い給付形態を用意した。

### 第31条 住宅費給付

借地・借家の賃料に対する経常的な住宅費の給付は、最低居住水準を保障する水準までは、必ず給付しなければならない。

定まった住居をもたないもの、住み続ける権利が不安定な住居に住むもの、最低居住水準に満たない住居に居住するものなどが、最低居住水準を満たす安定した住居を希望する場合は、実施機関は転居費用や賃料を支給し、これを保障しなければならない。適切な物件がなにか少ない地域においては、実施機関は公営住宅の建築等を自治体や国に働きかけなければならない。また、福祉的援助を必要とする人のためにはケアホームが提供されなければならない。

賃料が、最低居住水準を満たす当該地域の他の物件の水準から、3倍を越えて、突出して高額な場合は、3倍の額を限度に給付額を設定することができる。

この場合において、利用者は、公営住宅等の他の賃料の適切な物件に転居する費用を請求することができる。

持ち家も含めた家屋の補修費用については、最低居住水準を確保する水準までは、必ず給付されなければならない。

現行法の関係条文

第十四条 住宅扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、左に

掲げる事項の範囲内において行われる。

一 住居

二 補修その他住宅の維持のために必要なもの

第三十三条 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。

2 住宅扶助のうち、住居の現物給付は、宿所提供施設を利用させ、又は宿所提供施設にこれを委託して行うものとする。

3 第三十条第二項の規定は、前項の場合に準用する。

4 住宅扶助のための保護金品は、世帯主又はこれに準ずる者に対して交付するものとする。

現行法の運用上の問題点等

保護の基準もしくは特別基準を超過した賃料の物件に居住する場合、「高額家賃」ケースと位置づけられ「家賃の支払いによって最低生活が保障できない」ことを理由に当該物件の広さ、居住環境、子どもの通院・通学等の切実な事情<sup>\*42</sup>を考慮せずに機械的な転居指導などがおこなわれていることが多い。また、甚だしい場合は申請を受理せず追い返すなど（敷金が戻ってくることも理由にするようだが）の違法な運用をしている例もある。

住宅維持費については、現行の基準はごく小規模の修理にしか対応できず、老朽化した自家（戦災を受けなかった古い都市には多い）などの場合には、雨漏りが直せないなど最低居住水準が守れないことが多い。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

最低居住水準<sup>\*43</sup>を住宅費給付に明確に位置づけた。賃料の額を家賃の支給基準とするのではなく、国が定める最低居住水準が確保できているかどうか、が住宅費給付の支給基準である。

「高額家賃」に対する対応方法も、最低居住水準を踏まえて明確に法定化した。

住宅維持費についても、支給限度は金額ではなく、「最低居住水準を回復する」という基準で整理した。

ホームレスに対応する規定も明確化した。福祉ホームも積極的に建設することを求めた。

なお、現行法にある宿所提供施設については、「住居の現物提供と居宅保護」というシステムであるが、最低居住水準という観点から、本当に望ましい施設なのか、その実態をもう少し精査すべきであると考え、改正法には規定しなかった。そのかわり、施設の項目で「住居提供施設」を設けた。

### 第32条 教育費給付

小学校、中学校、高等学校の費用は、公立・私立を問わず、すべてこの法律によって給付される。

この費用は、通学のための被服費や学外活動費など間接的経費も含めた網羅的なものでなければならない。

大学への進学費用については、国立大学の学費を限度として給付しなければならない。ただし、これによりがたい特別な事情がある場合は、実施機関の判断で特別な需要を満たす給付をおこなわなければならない。

現行法の関係条文

第十三条 教育扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。

一 義務教育に伴つて必要な教科書その他の学用品

二 義務教育に伴つて必要な通学用品

三 学校給食その他義務教育に伴つて必要なもの

第三十二条 教育扶助は、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。

2 教育扶助のための保護金品は、被保護者、その親権者若しくは未成年後見人又は被保護者の通学する学校の長に対して交付するものとする。

現行法の運用上の問題点等

現行法は中学までの義務教育にしか対応していない。<sup>\*44</sup>しかし、高校進学が1970年代には90%を超え、もはや中学卒業では十分な社会・職業訓練を終えているとはいえないことは誰の目にも明らかである。<sup>\*45</sup>

また、小中学の私学の扱いも極めて不十分である。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

小・中・高については、公立・私立を問わず直接間接の教育費用を全面的に支給すべきであることを規定した。

大学の教育費用についても国立大学を基準に支給すべきこととした。

### 第33条 介護給付

この法律による介護の給付は、利用者の生活実態に応じて、網羅的かつ包括的で、利用者の尊厳を確保できるものでなければならない。直接的ハンドサービス以外の見守りや外出の付き添い、家事援助等はすべて本法による給付の対象である。介護保険からの給付は、介護給付の一部を構成するにとどまる。

在宅の原則は何よりも重視されなければならない。

現行法の関係条文

第十五条の2 介護扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない要介護者に（介護保険法（平成9年法律第123号）第7条第3項に規定する要介護者をいう。第3項において同じ。）及び要支援者（同条第4項に規定する要支援者をいう。第3項において同じ。）に対して、次に掲げる事項の範囲内において行われる。

- 1 居宅介護（居宅介護支援計画に基づき行うものに限る。）
- 2 福祉用具
- 3 住宅改修
- 4 施設介護
- 5 移送

前項第1号に規定する居宅介護とは、介護保険法第7条第6項に規定する訪問介護、同条第7項に規定する訪問入浴介護、同条第8項に規定する訪問介護、同条第9項に規定する訪問リハビリテーション、同条第10項に規定する居宅療養管理指導、同条第11項に規定する通所介護、同条第12項に規定する通所リハビリテーション、同条第13項に規定する短期入所生活介護、同条第14項に規定する短期入所療養介護、同条第15条に規定する痴呆対応型共同生活介護、同条第16項に規定する特定施設入所者生活介護及び同条第17条に規定する福祉用具貸与並びにこれに相当するサービスをいう。

第1項第1号に規定する居宅介護支援計画とは、居宅において生活を営む要介護者又は要支援者が居宅介護その他居宅において日常生活を営むために必要な保健医療サービス及び福祉サービス（以下この項において「居宅介護等」という。）の適切な利用等を行うことができるようにするための当該要介護者又は要支援者が利用する居宅介護等の種類、内容等を定める計画をいう。

第1項第4号に規定する施設介護とは、介護保険法第7条第21項に規定する介護福祉サービス、同条第22項に規定する介護保険施設サービス及び同条第23項に規定する介護療養施設サービスをいう。

第34条の2 介護扶助は、現物給付によって行うものとする。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、金銭給付によって行うことができる。

前項に規定する現物給付のうち、居宅介護及び施設介護は、介護機関（その事業として居宅介護を行う者及びその事業として居宅介護支援計画を作成する者並びに介護老人福祉施設、介護老人保健施設及び介護療養型医療施設をいう。以下同じ。）であって、第54条の2第1項の規定により指定を受けた者（同条第2項の規定により同条第1項の規定を受けた者とみなされた介護老人福祉施設を含む。）にこれを委託して行うものとする。

前条第4項及び第5項の規定は、介護扶助について準用する。この場合において、同条第4項中「急迫した事情」とあるのは「急迫した事情その他やむを得ない事情」と読み替えるものとする。

現行法の運用上の問題点等

現行法の規定はくどくどとしているが、要は、介護保険の範囲のみ保障する、ということが規定されているものである。介護保険成立にあたり厚生労働省幹部は「介護保険は自賠償保険と同じ」として民間の私的保険を用意しないと十分な介護を受けられないことを公言していた。実際の介護保険の限度額は、到底、在宅の重度要介護者を支えることができない水準（月36万円強）である。現行介護扶助は法理論上は特別基準も設定可能であり、審査請求を含め、権利を拡大すべく多いにとりくむべきではあるが。<sup>\*46</sup>

現行の問題点を改善する改正法の考え方

介護保険は介護給付の一部をなすにすぎないこと、見守り介護を含め広く介護や家事援助等を給付すべきことを規定した。

### 第34条 医療給付

この法律による医療の給付は、国民皆保険の原則を踏まえ、利用者の各医療保険の保険料と一部負担金の給付を原則とする。無保険者は社会扶助の開始とともに国民健康保険の被保険者となる。

医療保険の給付内容では生活が保障されない場合は、必要に応じ医療給付が支給されなければならない。

この場合、社会扶助の実施機関は、医療給付の内容が医療保険からの給付で本来まかなうのが適当と判断した場合は、医療給付をおこないつつ、医療保険者に対し給付を求める訴えを起こすことができる。

#### 現行法の関係条文

第十五条 医療扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。

- 一 診察
- 二 薬剤又は治療材料
- 三 医学的処置、手術及びその他の治療並びに施術
- 四 居宅における療養上の管理及びその療養に伴う世話その他の看護
- 五 病院又は診療所への入院及びその療養に伴う世話その他の看護
- 六 移送

第三十四条 医療扶助は、現物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、金銭給付によつて行うことができる。

2 前項に規定する現物給付のうち、医療の給付は、医療保護施設を利用させ、又は医療保護施設若しくは第四十九条の規定により指定を受けた医療機関にこれを委託して行うものとする。

3 前項に規定する医療の給付のうち、あん摩マツサージ指圧師、はり師、きゆう師等に関する法律（昭和二十二年法律第二百七号）又は柔道整復師法（昭和四十五年法律第十九号）の規定によりあん摩マツサージ指圧師又は柔道整復師（以下「施術者」という。）が行うことのできる範囲の施術については、第五十五条の規定により準用される第四十九条の規定により指定を受けた施術者に委託してその給付を行うことを妨げない。

4 急迫した事情がある場合においては、被保護者は、前二項の規定にかかわらず、指定を受けない医療機関について医療の給付を受け、又は指定を受けない施術者について施術の給付を受けることができる。

5 医療扶助のための保護金品は、被保護者に対して交付するものとする。

#### 現行法の運用上の問題点等

国民皆保険といいながら、被保護世帯は国保から離脱し医療扶助10割支給を受けるという現行システムは、介護保険に対応する介護扶助システムと異なっている。医療扶助において国保加入ができない理由はない。現行制度のデメリットは、

（1）年末年始や5月の連休、夜間など福祉事務所閉庁時には實際上「申請」「要否判定」「支給」という対応ができず、被保護者の権利保障がされているとはいえない。

（2）福祉事務所における事務手続きが複雑であり、事務改善を必要としている。

（3）医療機関にとっても、国民健康保険と同じ流れで処理できることとなれば、OA化対応もしやすく、大幅な事務合理化が期待できる。

（4）被保護者のプライバシー保護の観点から、医療機関窓口で被保護者であることが容易に判明することは問題である。

などである。

法第7条、法第24条の趣旨からしても形式的「申請」行為がなくても、保護の変更をなすことは「解釈と運用」にもあるように当然可能である。また、「要否判定」についても、不必要な医療行為がレセプト請求できないのは当然のことであり、また医療の専門機関でない実施機関が給付事前に要否を判定するのは実際には不可能であって、これを改善したとしても不都合はない。一部負担金も現行方式でも併用券で処理できておりなら問題は無い。

#### 現行の問題点を改善する改正法の考え方

介護給付と同じシステムで、国保をベースとしつつ、今までも比較的積極的におこなわれてきた診療報酬基準を超える医療の支給を積極的におこなうこととした。なお、純粹に医療のみの給付ではないのは当然で、法文でも「生活が保障されないとき」として、治療材料等幅広い支給を求めている。

さらに、「本来は医療から出されるべきだ」と判断したときは、ドイツの制度になら  
って第14章に「他制度優先給付争訟」を規定した。ただし、どちらも厚生労働省管轄  
の日本でこのやり合いがなじむかどうか。

### 第35条 就労給付

#### 就労給付の目的

この給付は、稼働年令にあるものに対して、実施機関が、就労の機会を直接給付すること、  
就労に向けた職業訓練の費用を給付することを目的とする。

#### 就労給付の対象者

この給付の対象者は、稼働年齢（18歳から60歳）にある者のうち、

- （1）身体的または精神的に就労が困難
- （2）新たな職に就くことが、その人が従来おこなってきた仕事に今後従事することを著し  
く困難にさせる
- （3）1歳未満の乳児の育児をおこなっている、家庭の維持に特別の需要を有する、親族を  
介護している

など、重要な要因によって労働につくことができない者を除いた、就労可能な者である。

#### 就労給付の種類

就労給付の種類は、職業訓練給付、就業機会給付の2種類とする。

#### 職業訓練給付

一般就労をおこなうことが困難な利用者に対しては、職業訓練給付をおこなう。この給付は、  
利用者の状態に応じ、授産施設での就労や職業訓練校等での訓練等必要に応じて給付されな  
ければならない。授産施設での就労に対しては、施設の運営費や人件費等の補助金として給  
付できる。職業訓練校での訓練に対しては、社会扶助費から独自の訓練費を支給する。

#### 就業機会給付

一般就労が可能な利用者に対しては、

- （1）一般企業での就労に際しての雇用主への補助金給付
- （2）仕事に就けないものに対する雇用機会の創出

をおこなう。

雇用主への補助金には、当事者団体等のNPOが創出した就労機会への補助金が含まれる。

雇用機会の創出に際しては、各種社会保険の加入及び地域の公務員賃金を参考にした賃金  
水準が確保されなければならない。

#### 就労給付とケースワーク

就労給付の支給に際しては、機械的な指導や全般的な義務の過度の強調をおこなってはなら  
ない。本人のおかれた生活状況を的確に把握するとともにその意欲を引き出し、本人の自己  
決定のもとに支給が決定されなければならない。そのために、就労給付の支給に際しては、  
ケースワークが特別に重視されなければならない。

#### 現行法の関係条文

第十七条 生業扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者又はそのおそれ  
のある者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。但し、これによつて、その者の  
収入を増加させ、又はその自立を助長することのできる見込のある場合に限る。

一 生業に必要な資金、器具又は資料

二 生業に必要な技能の修得

三 就労のために必要なもの

第三十六条 生業扶助は、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。

2 前項但書に規定する現物給付のうち、就労のために必要な施設の供用及び生業に必要な技能  
の授与は、授産施設若しくは訓練を目的とするその他の施設を利用させ、又はこれらの施設にこ  
れを委託して行うものとする。

3 生業扶助のための保護金品は、被保護者に対して交付するものとする。但し、施設の供用又  
は技能の授与のために必要な金品は、授産施設の長に対して交付することができる。

#### 現行法の運用上の問題点等

現行法の規定はまずまず包括的であるが、実際の運用は、就職の支度金や技能修得費  
の支給など極めて限定的なものとなっている。しかも、「高卒の人は基本的な技能修得  
は終了している」として技能修得費の支給を認めていない自治体も多く、極めて使いに  
くい扶助である。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

就労機会を実施機関が創設せよ、という改正試案の目玉規定である。

ドイツの就業扶助\*47は6類型であるが、ここでは3類型とした。「稼働年齢」については、18歳から60歳とした。中卒ぶらぶらについても、援助的給付であれば対象に含めてもいいのでは、という議論もあると思うが、「稼働年齢」の名による一定の強要・圧力が避けがたいことからここでは含めていない。18歳までは就労については猶予し、自分の力で社会にでていく力を身につけるための、援助的ケースワークの対象としたい。また、年金が65歳給付に改悪されたこととの関係で、定年延長等の議論があるが、公的扶助の場面で就労を求める対象については60歳までとした。現行法では規定のなかった、「どのような者に稼働能力の活用を求めるのか」という規定も 項においた。

### 第36条 出産給付

出産に関する給付は、医療機関、助産施設、助産院、入院、在宅など、本人の選択によって給付されなければならない。出産給付は妊婦産婦及び新生児のすべてのニーズに応じた網羅的なものでなければならない。

現行法の関係条文

第十六条 出産扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。

- 一 分べんの介助
- 二 分べん前及び分べん後の処置
- 三 脱脂綿、ガーゼその他の衛生材料

第三十五条 出産扶助は、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當でないとき、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。

2 前項但書に規定する現物給付のうち、助産の給付は、第五十五条の規定により準用される第四十九条の規定により指定を受けた助産婦に委託して行うものとする。

3 第34条第四項及び第五項の規定は、出産扶助について準用する。

現行法の運用上の問題点等

扶助の支給基準が低いこと、児童福祉法の助産制度の方がより給付が手厚いこと、他法優先であることなどにより、助産施設のある京都市では例外的にしか本扶助をおこなっていない。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

出産場所の自己選択を規定した。網羅的な支給については、生活費給付の幅を広げてあるのでそちらで支給するという統一も考えたが、重複しても支給に欠けることのないよう重層的な規定とした。

### 第37条 葬祭給付

葬祭に対する給付は、単身利用者の死亡の場合も含めて、人間の尊厳に値する基準で給付される。単身利用者の死亡に対する給付は、遺族もしくは関係者に対しておこなわれるが、この給付に関しては扶養義務履行を求めてはならない。

現行法の関係条文

第十八条 葬祭扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。

- 一 検案
- 二 死体の運搬
- 三 火葬又は埋葬
- 四 納骨その他葬祭のために必要なもの

2 左に掲げる場合において、その葬祭を行う者があるときは、その者に対して、前項各号の葬祭扶助を行うことができる。

一 被保護者が死亡した場合において、その者の葬祭を行う扶養義務者がいないとき。

二 死者に対しその葬祭を行う扶養義務者がいない場合において、その遺留した金品で、葬祭を行うに必要な費用を満たすことのできないとき。

第三十七条 葬祭扶助は、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當でないとき、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。

2 葬祭扶助のための保護金品は、葬祭を行う者に対して交付するものとする。

現行法の運用上の問題点等

単身者受給者が死亡した場合、葬祭をおこなうべき遺族が困窮している場合にのみ葬

祭扶助が支給される、という「建前」はわからなくはないが、實際上即要否判定して、というのは不可能に近い。一方、葬式は待ってくれないため、実際上はやや無理をして給付をしていることが多い。単身受給者死亡の場合は実態にあった支給規定とすべきである。

現行の問題点を改善する改正法の考え方  
「ゆりかごから墓場」ではないが、葬祭は、その利用者に対する最後の尊厳の保障である、という考えに立ち、葬祭をおこなう遺族（扶養義務者）に対し扶養履行を求めず、葬祭扶助を全面的に支給することとした。

## 第6章 実施体制の基準と施設の種類及び基準

### 第38条 ケースワーカーの配置基準

実施機関は、都市部においては利用者60人に対して1人、郡部においては利用者40人に対して1人のケースワーカーを配置しなければならない。ケースワーカーは、社会福祉主事の資格を有し、人権の尊重と生存権の保障に深い理解と洞察を持つものでなければならない。

現行法の関係条文

生活保護法においては特になし。社会福祉法は、都市部80：1郡部65：1のケースワーカー配置を義務づけていたが、地方分権一括法による改正で、「標準」へと大きく格下げされた。<sup>\*48</sup>

現行法の運用上の問題点等

この「法定数」は各自治体の人事当局に対し大きな拘束力を有していたが、「標準数」とされたことで、大阪市では高齢者ケースで400：1、神戸市でも90対1とされるなど、到底現業活動ができないような「規制緩和」を生んでいる。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

世帯単位を個人単位にするとケースワーカーの法定数も当然個人単位となる。ケースワーカーにふさわしい人を担保するために、社会福祉主事の資格を法定化した。<sup>\*49</sup>人事異動のサイクルまで法定化するのはやや行き過ぎと判断し規定していない。当面数がそろわないので施行規則等で経過規定は制定する必要がある。

### 第39条 査察指導員の配置基準

実施機関は、査察指導員を、ケースワーカー5人につき1人配置しなければならない。査察指導員は、ケースワーカーの経験を有するとともに、社会福祉に対し深い熱意を有するものでなければならない。

現行法の関係条文

社会福祉法も含めて特になし。

現行法の運用上の問題点等

査察指導員は、多くの福祉事務所でラインとしての係長職と兼務であり、甚だしい場合は全くの未経験者が人事異動で配置されている。社会福祉に対する理解が浅く、法律の理解も不十分で、自分の主観で指導をおこなうことが多い。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

ケースワーカー経験者ということは当然社会福祉主事ということになる。

### 第40条 専任義務

実施機関は、前2条に規定するケースワーカーと査察指導員及び福祉事務所長を必ず専任で配置しなければならない。

現行法の関係条文

生活保護法にはなし。社会福祉法は法改正により、専任規定を廃止してしまった。

現行法の運用上の問題点等

大都市においても、保健福祉連携や流行の大区役所制などにより、国民健康保険等の主管課を含めた福祉部長として福祉事務所長を兼職したり事務取扱にしたりする例や、保健エリアの長をかねることが多くなっている。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

福祉事務所長は、扱う職務の重大性や専門性、困難性などから専任で配置するべきである。

### 第41条 研修権

人権の尊重と生存権の保障に対する理解と洞察を深めるとともに、さまざまな生活問題や社会資源などの十分な知識を獲得するために、実施機関の職員は十分な研修を受ける権利を保障される。

現行法の関係条文

特になし。

現行法の運用上の問題点等

「権利」としての研修権が保障される、という観点はない。したがって、業務を遂行するための実務研修にとどまっていることがほとんどである。厚生労働省の実施する宿泊研修も「適正化」の思想注入の場として恣意的な研修となってきた。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

人権の尊重と生存権の保障についての理解と、現代社会のさまざまな生活問題や社会資源について十分な知識を持ち続けるという、実施機関の職員にとって最低具備すべき資質や力量の確保という研修の目的を例示的に列挙して研修権を規定した。

#### 第42条 国の人件費保障義務

国は、ケースワーカー、査察指導員、福祉事務所長の人件費を自治体に対して保障しなければならない。

現行法の関係条文

第七十条 市町村は、次に掲げる費用を支弁しなければならない。

一 その長が第十九条第一項の規定により行う保護（同条第五項の規定により委託を受けて行う保護を含む。）に関する左に掲げる費用

イ 保護の実施に要する費用（以下「保護費」という。）

ロ 第三十条第一項ただし書、第33条第2項又は第36条第2項の規定により被保護者を保護施設に入所させ、若しくは入所を委託し、又は保護施設を利用させ、若しくは保護施設にこれを委託する場合に、これに伴い必要な保護施設の事務費（以下「保護施設事務費」という。）

ハ 第三十条第一項ただし書の規定により被保護者を適当な施設に入所させ、若しくはその入所を適当な施設に委託し、又は私人の家庭に養護を委託する場合に、これに伴い必要な事務費（以下「委託事務費」という。）

ニ その長の管理に属する福祉事務所の所管区域内に居住地を有する者に対して、都道府県知事又は他の市町村長が第十九条第二項の規定により行う保護（同条第五項の規定により委託を受けて行う保護を含む。）に関する保護費、保護施設事務費及び委託事務費

三 その長の管理に属する福祉事務所の所管区域内に居住地を有する者に対して、他の町村長が第十九条第六項の規定により行う保護に関する保護費、保護施設事務費及び委託事務費

四 その設置する保護施設の設備に要する費用（以下「設備費」という。）

五 この法律の施行に伴い必要なその人件費

六 この法律の施行に伴い必要なその事務費（以下「行政事務費」という。）

第七十一条 都道府県は、左に掲げる費用を支弁しなければならない。

一 その長が第十九条第一項の規定により行う保護（同条第五項の規定により委託を受けて行う保護を含む。）に関する保護費、保護施設事務費及び委託事務費

二 その長の管理に属する福祉事務所の所管区域内に居住地を有する者に対して、他の都道府県知事又は市町村長が第十九条第二項の規定により行う保護（同条第五項の規定により委託を受けて行う保護を含む。）に関する保護費、保護施設事務費及び委託事務費

三 その長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者（その所管区域外に居住地を有する者を除く。）に対して、町村長が第十九条第六項の規定により行う保護に関する保護費、保護施設事務費及び委託事務費

四 その設置する保護施設の設備費

五 この法律の施行に伴い必要なその人件費

六 この法律の施行に伴い必要なその行政事務費

第七十二条 都道府県、市及び福祉事務所を設置する町村は、政令の定めるところにより、その長の管理に属する福祉事務所の所管区域内の保護施設、指定医療機関その他これらに準ずる施設で厚生労働大臣の指定するものにある被保護者につき他の都道府県又は市町村が支弁すべき保護費及び保護施設事務費を一時繰替支弁しなければならない。

2 都道府県、市及び福祉事務所を設置する町村は、その長が第十九条第二項の規定により行う保護（同条第五項の規定により委託を受けて行う保護を含む。）に関する保護費、保護施設事務費及び委託事務費を一時繰替支弁しなければならない。

3 町村は、その長が第十九条第六項の規定により行う保護に関する保護費、保護施設事務費及び委託事務費を一時繰替支弁しなければならない。

第七十三条 都道府県は、政令の定めるところにより、次に掲げる費用を負担しなければならない。

一 居住地がないか、又は明らかでない被保護者につき市町村が支弁した保護費、保護施設事務費及び委託事務費の四分の一

二 宿所提供施設又は児童福祉法（昭和二十二年法律第百六十四号）第三十八条に規定する母子寮にある被保護者（これらの施設を利用するに至る前からその施設の所在する市町村の区域内に居住地を有していた被保護者を除く。）につきこれらの施設の所在する市町村が支弁した保護費、保護施設事務費及び委託事務費の四分の一

三 市町村が支弁した保護施設の設備費の四分の一

第七十四条 都道府県は、左に掲げる場合においては、第四十一条の規定により設置した保護施設の修理、改造、拡張又は整備に要する費用の四分の三以内を補助することができる。

一 その保護施設を利用することがその地域における被保護者の保護のため極めて効果的であるとき。

二 その地域に都道府県又は市町村の設置する同種の保護施設がないか、又はあつてもこれに収容若しくは供用の余力がないとき。

2 第四十三条から第四十五条までに規定するものの外、前項の規定により補助を受けた保護施設に対する監督については、左の各号による。

一 厚生労働大臣は、その保護施設に対して、その業務又は会計の状況について必要と認める事項の報告を命ずることができる。

二 厚生労働大臣及び都道府県知事は、その保護施設の予算が、補助の効果を上げるために不相当と認めるときは、その予算について、必要な変更をすべき旨を指示することができる。

三 厚生労働大臣及び都道府県知事は、その保護施設の職員が、この法律若しくはこれに基く命令又はこれらに基いてする処分に違反したときは、当該職員を解職すべき旨を指示することができる。

第七十四条の二 社会福祉法第五十八条第二項から第四項までの規定は、国有財産特別措置法（昭和二十七年法律第二百十九号）第二条第二項第一号の規定又は同法第三条第一項第四号及び同条第二項の規定により普通財産の譲渡又は貸付を受けた保護施設に準用する。

第七十五条 国は、政令の定めるところにより、次に掲げる費用を負担しなければならない。

一 市町村及び都道府県が支弁した保護費、保護施設事務費及び委託事務費の四分の三

二 市町村及び都道府県が支弁した保護施設の設備費の二分の一

2 国は、政令の定めるところにより、都道府県が第七十四条第一項の規定により保護施設の設置者に対して補助した金額の三分の二以内を補助することができる。

現行法の運用上の問題点等

人件費に関しては地方交付税による清算でしかないため、社会福祉法がケースワーカーの配置を「標準数」に格下げするとさっそく配置基準を切り下げる自治体が出てくることになる。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

人件費や事務費等、社会扶助に関する費用はすべて国の10割負担とした。

#### 第43条 施設の種別と基準

この法律で定められた施設は、健康で文化的な、人間の尊厳にふさわしいものであるだけでなく、地域住民にとってその存在が誇らしくなるようなものでなければならない。施設は、地域に開かれ、地域住民が気軽に集まれ、利用でき、地域の福祉水準を高めるものでなければならない。事務費や人件費をはじめとした施設の運営経費は、すべて国の負担とする。

入所利用施設の種類の種類は、住居提供施設とケアホームの2種類とする。

住居提供施設は、住居のない請求者及び利用者や、何らかの理由により一時的に住居での生活が困難な請求者及び利用者が利用できるものとする。住居提供施設においては、利用者10人に対して1人のケースワーカーを配置しなければならない。

ケアホームは、何らかの生活上の困難のために、適当な援助者のもとに、集まって住むことを希望する請求者及び利用者が利用できるものとする。ケアホームの形態及び運営、援助者を公的なケースワーカーとして配置するかどうかなどは、当事者や援助者の自己決定を尊重することとし、基本的に公的に担保すべき課題や水準などの詳細は政令で定める。ケアホームの運営を適当なNPOに委託することは可能である。

通所利用施設として、デイケアセンターを設置する。デイケアセンターは、住居のないものや生活に困難を抱えるもののために、毎日の食事・衣類・シャワー・各種情報などを提供する。デイケアセンターの形態及び援助内容、運営、援助者を公的なケースワーカーとして配置するかどうかなどは、当事者及び援助者、コミュニティーの住民などの自己決定を尊重することとし、基本的に公的に担保すべき課題や水準などの詳細は政令で定める。デイケアセンターの委託を適当なNPOに委託することは可能である。

現行法の関係条文

第三十八条 保護施設の種類の種類は、左の通りとする。

- 一 救護施設
- 二 更生施設
- 三 医療保護施設
- 四 授産施設
- 五 宿所提供施設

2 救護施設は、身体上又は精神上著しい障害があるために日常生活を営むことが困難な要保護者を入所させて、生活扶助を行うことを目的とする施設とする。

3 更生施設は、身体上又は精神上の理由により養護及び生活指導を必要とする要保護者を入所させて、生活扶助を行うことを目的とする施設とする。

4 医療保護施設は、医療を必要とする要保護者に対して、医療の給付を行うことを目的とする施設とする。

5 授産施設は、身体上若しくは精神上の理由又は世帯の事情により就業能力の限られている要保護者に対して、就労又は技能の修得のために必要な機会及び便宜を与えて、その自立を助長することを目的とする施設とする。

6 宿所提供施設は、住居のない要保護者の世帯に対して、住宅扶助を行うことを目的とする施設とする。

第三十九条 保護施設は、その施設の設備及び運営並びにその施設における被保護者の数及びこれとその施設における利用者の総数との割合が厚生労働大臣の定める最低の基準以上のものでなければならない。

第四十条、第四十一条、第四十二条、第四十三条、第四十四条、第四十五条、第四十六条 略

第四十七条 保護施設は、保護の実施機関から保護のための委託を受けたときは、正当の理由なくして、これを拒んではならない。

2 保護施設は、要保護者の入所又は処遇に当たり、人種、信条、社会的身分又は門地により、差別的又は優先的な取扱をしてはならない。

3 保護施設は、これを利用する者に対して、宗教上の行為、祝典、儀式又は行事に参加することを強制してはならない。

4 保護施設は、当該吏員が第四十四条の規定によつて行う立入検査を拒んではならない。

第四十八条 保護施設の長は、常に、その施設を利用する者の生活の向上及び更生を図ることに努めなければならない。

2 保護施設の長は、その施設を利用する者に対して、管理規程に従つて必要な指導をすることができる。

3 都道府県知事は、必要と認めるときは、前項の指導を制限し、又は禁止することができる。

4 保護施設の長は、その施設を利用する被保護者について、保護の変更、停止又は廃止を必要とする事由が生じたと認めるときは、すみやかに、保護の実施機関に、これを届け出なければならない。

#### 現行法の運用上の問題点等

保護施設の規定は相当の紙数を割いて法定されている。ただし、その保障すべき内容についての規定は極めて不十分である。また、当事者参加やNPOによる運営といった今日的な要請については全く対応できていない。さらに、身体障害者福祉法等の福祉六法や介護保険法などによる法定施設の整備によって、救護施設・更生施設等の位置付けは変更が必要となっている。

#### 現行の問題点を改善する改正法の考え方

身体障害者等は目的に応じた他法施設の利用を基本にして、社会扶助施設の種別は3種類とし、シンプルなものとした。また、当事者参加やNPO等の運営も視野に入れた。施設の運営経費は国10割負担とした。

## 第7章 実施機関・自治体の義務

### 第44条 管内低所得者調査義務

実施機関は、国勢調査等の調査やアンケート調査、実地による調査、電気ガス水道の事業者等との連携など、あらゆる努力を払い、管内の住民の所得状況を把握し、健康で文化的な、人間の尊厳にふさわしい生活を下回って放置される住民が1人も出ないように、最大限の努力を尽くさなければならない。その際、住民の自己決定を保障するために、当事者が望むさまざまな選択肢を提供しなければならない。

とりわけ、ホームレスが管内に居住する自治体は、少なくとも月に一回、相談会の開催やケースワーカーの面接訪問をおこない、当事者が希望すれば速やかに野宿状態から在宅もしくは入院入所に移行できるよう、個別援助やコミュニティ援助をおこなわなければならない。

い。在宅や入院入所を希望しないものについては、生活費給付の利用やデイケアセンターの利用、医療給付等の利用などをすすめるなど、情報提供や援助をおこなうものとする。

この規定は、ホームレスの排除のために設けられたものではないことは当然であり、いかなる排除もおこなってはならない。

前項の目的達成のため、一般のケースワーカー配置とは別に、ホームレス30人に対し1人のケースワーカーを必ず配置しなければならない。

現行法の関係条文

#### 第二十五条 略

現行法の運用上の問題点等

特にホームレスに対する保護適用は、林訴訟などによる積極的な前進面として、厚生労働省に「保護の要件に変わることはない」として排除を禁止する指示を出させるに至っているが、保護の方法は、金銭管理ができないこと等を理由に自立支援センター等への入所を原則とするなど、極めて差別的な扱いとなっている。また、警察や道路や建築物の管理部局と一体となって、ホームレスの排除がしばしばおこなわれている実態にある。「目の前からいなくなれ」では何の問題解決にもならないばかりかかえって問題を深刻化させる。

また、「水際作戦」等によって、保護から遠ざけられ、水道や電気も止まり餓死やろうそくの利用による焼死等の事件が各地で起こっている。\*50

現行の問題点を改善する改正法の考え方

当事者や支援者の意見を参考にして、自己決定を根幹にすえて、社会扶助適用の方法の選択肢を広げ、野宿のままの適用やデイケアセンターのみの利用など、いろいろな利用形態をとることを可能にして対応することとした。

また、待ちの姿勢ではなく、月に一回街頭等に出張しての相談会の開催などを法定した。\*51

#### 第45条 捕捉努力義務

前条における調査の結果、社会扶助を要すると認められた人数に対し、実際に社会扶助を利用している人の数が70%に達するまでは、実施機関及び自治体は広報を徹底し、社会扶助制度の住民全員への周知と住民が制度を利用しやすい環境をつくらなければならない。また、職権社会扶助適用の強化をはからなければならない。

現行法の関係条文

#### 第二十五条 略

現行法の運用上の問題点等

悲惨な餓死事件や電気を止められたことによるろうそくによる火災焼死事件など、事件があれば、広報や制度周知の必要性が厚生労働省のコメントとして語られるが、ごく一部を除き各自治体で生活保護の広報が強化されたという話は聞かない。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

制度を周知し誰もが知っている状況をつくること、制度を利用しやすい環境を整えることでもある。その環境を整えることを通じて、制度の利用率を上げる具体的義務を課した。

#### 第46条 広報・周知義務

実施機関及び自治体は、住民に対し自治体広報誌をはじめあらゆる媒体を通じて、この法による給付の周知をはからなければならない。

現行法の関係条文

特になし。

現行法の運用上の問題点等

そもそも制度の利用をくい止めようと違法な保護抑制の水際作戦をおこなっている以上、広報をおこなおうとしないことは当然といえば当然であるが・・・。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

周知徹底をもっと確実にするために、さらに効果のある法規定はないかと検討しており、貴重なご意見をいただければありがたい。

#### 第47条 職権社会扶助義務

実施機関は、前2条の努力をおこなうとともに、自分の意志で社会扶助申請をおこなうのが困難な人をはじめとして、健康で文化的な、人間の尊厳にふさわしい生活が侵害されているにもかかわらず社会扶助を利用していない人に対し、職権で社会扶助を適用しなければならない。

現行法の関係条文

## 第二十五条 略

### 現行法の運用上の問題点等

意思能力に欠けるような深刻な疾病等により入院した等の場合を除き、職権保護はほとんどおこなわれていないのが実態である。

### 現行の問題点を改善する改正法の考え方

当事者の自己決定を尊重し、申請権を確実にする規定や扶助の選択肢を増やすなど、扶助の実施に漏れがないよう配慮したが、なお職権扶助の規定をおいたものである。

## 第48条 施設の建設義務

管内低所得者調査において、住居を失いかけているもしくは、失った人が多数存在するなど、社会扶助施設を建設する必要性を把握した自治体は、速やかに、住宅や施設を建設・整備し、給付の選択肢を増やして市民に提供しなければならない。

### 現行法の関係条文

特になし。

### 現行法の運用上の問題点等

ホームレスが多数存在するなど深刻な事態を把握しても、自治体に住居や施設の建設義務がないために、そのまま放置されるという事態が起こっている。

### 現行の問題点を改善する改正法の考え方

住居や施設の建設・整備義務を規定した。住民から「迷惑施設」などとして排除されることなく、地域コミュニティの中で利用者も主人公たる住民として定着し、豊かな地域コミュニティをとともに発展させることができるように、施設の内容等はすでに規定したとおり配慮したもとなっている。

## 第8章 実施機関の権限

### 第49条 資産調査

この法律による給付は、請求者及び利用者の人間としての尊厳を遵守するとともに、その自己決定により実施される。したがって、資産調査については、極力自己申告に基づいて取り扱わなければならない。ただし、請求者及び利用者の自己申告について、疑うに足る必要かつ十分な根拠がある場合、実施機関は、あらかじめ請求者及び利用者に対し、疑義を持つに至った理由を開示するとともに調査をおこなうことを通告し、5日の猶予期間をおいた上で官公署、金融機関、生命保険会社、雇用主などに対して調査を依頼することができる。

この調査に不服がある請求者及び利用者は、調査通告に対し審査請求及びオンブズマンへの苦情相談をおこなうことができる。調査に関する審査請求は、実施機関の調査権限に対する執行停止効力を持つ。都道府県社会扶助審査会が審査請求を棄却したときは、実施機関は調査権を回復する。オンブズマンへの苦情相談及びオンブズマンの勧告には執行停止効力はないが、実施機関はその意見を十分尊重しなければならない。

### 現行法の関係条文

第二十九条 保護の実施機関及び福祉事務所長は、保護の決定又は実施のために必要があるときは、要保護者又はその扶養義務者の資産及び収入の状況につき、官公署に調査を囑託し、又は銀行、信託会社、要保護者若しくはその扶養義務者の雇主その他の関係人に、報告を求めることができる。

### 現行法の運用上の問題点等

日本弁護士会が是正について意見書を出した1981年の「123号通知」により、法的根拠のない人権侵害の「包括同意書」と、それをもとにした違法な根こそぎ無関係先調査が、「厚生労働省監査」など市民の目に触れない密室で現場に強要され、全国に蔓延した。<sup>\*52</sup> 労働組合や当事者は反対したが、人事異動による人権擁護派の排除など陰湿なやり方も併行しておこなわれた。

法律そのものは「必要があるとき」の調査を規定するのみで、「解釈と運用」(P422)においても、「その者の預金先」の銀行に対して預金の有無、金額について紹介する場合の法律上の根拠規定であると述べている。また、この条文に関して5ページを費やして守秘義務について詳述(P424-428)していることから、現行のような無関係先一律大量調査は想定もしていなかったことは当然である。<sup>\*53</sup>

### 現行の問題点を改善する改正法の考え方

調査がプライバシー権の侵害であるだけでなく、利用者の自己決定に反する行為であることから、本法では、まず無原則な調査を禁止し、自己申告を原則とした。その上で、調査の執行に対し審査請求を可能にするとともに執行停止効においてプライバシーの漏洩に慎重な立場をとった。

## 第50条 健康検診

稼働能力の前提となる身体状況や、生活費給付の算定上障害の有無等を判定するために、実施機関は、利用者に対し検診を受けることを求めることができる。

利用者がこれに応じないときは、必要な場合は、実施機関は利用者に対し、検診を受けることを指示することができる。

### 現行法の関係条文

第二十八条 保護の実施機関は、保護の決定又は実施のため必要があるときは、要保護者の資産状況、健康状態その他の事項を調査するために、要保護者について、当該吏員に、その居住の場所に立ち入り、これらの事項を調査させ、又は当該要保護者に対して、保護の実施機関の指定する医師若しくは歯科医師の検診を受けるべき旨を命ずることができる。

2 前項の規定によつて立入調査を行う当該吏員は、厚生労働省令の定めるところにより、その身分を示す証票を携帯し、且つ、関係人の請求があるときは、これを呈示しなければならない。

3 第一項の規定による立入調査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。

4 保護の実施機関は、要保護者が第一項の規定による立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、又は医師若しくは歯科医師の検診を受けるべき旨の命令に従わないときは、保護の開始若しくは変更の申請を却下し、又は保護の変更、停止若しくは廃止をすることができる。

### 現行法の運用上の問題点等

水際作戦の一環として、違法が蔓延している一部職場では、申請を受理していないのに、要保護者でもない一般市民に対し、検診命令をおこなっている実態がある。その是正を求める監査時の質疑でも、市本庁が「行政サービスの一環」との理由で違法性を認めず許容する答弁をおこなうなど、適正化推進の職場の荒廃ぶりを示した。

### 現行の問題点を改善する改正法の考え方

請求者には検診を求め得ないことを明確にした。失業者を社会扶助から排除しないことを明確に法定化したため、法違反の「相談者（申請受理前）への検診命令」は不要となる。

## 第51条 指示と反論

### 指示

実施機関は、自己決定と尊厳の原則を大原則としつつ、どうしても利用者の生活維持と生活再建に必要な場合は、法律に基づき、最小の範囲において、利用者に対し指示をおこなうことができる。

この指示は、助言とは明確に区別される。指示は、文書においておこなわなければならない。また、利用者に対し、反論の機会を与えることを説明し、文書にも明記しなければならない。

### 反論

利用者は、実施機関に対し、その指示に対する反論をおこなうことができる。また、その反論に際して、必要な第三者の立ち会いを要求することができる。

利用者は反論をおこなわずに、指示に対し不服申立をおこなうこともできる。

### 現行法の関係条文

第二十七条 保護の実施機関は、被保護者に対して、生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導又は指示をすることができる。

2 前項の指導又は指示は、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。

3 第一項の規定は、被保護者の意に反して、指導又は指示を強制し得るものと解釈してはならない。

### 現行法の運用上の問題点等

「稼働能力活用の指示」など、文書指示 違反 廃止というマニュアルにそって、生活保護の自立助長の本旨に反した権力的保護行政が蔓延している。この不景気と就職難の時代において、50歳を超えた被保護者に「フルタイムで12万円以上で働いてこい」などの常軌を逸した指示もある。<sup>\*54</sup>

指示に対する反論（弁明）は62条による変更・停止・廃止の処分の過程へ進まないとおこなうことができない。また、加藤訴訟において、文書でおこなわれた指示に対する取消請求に対し、厚生労働省は事行為であって法律行為ではない、と主張したが、裁判所は法律行為であり取消の対象となると明確に断言し、同判決は確定している。

### 現行の問題点を改善する改正法の考え方

指示に対し反論を認め法定化するとともに、不服申立ができることを法定化した。権利に対する慎重さを担保するために第三者の立ち会いも当然認めた。

## 第52条 再度の指示および生活給付の25%削除

前条の指示に利用者が従わない場合、または、利用者の反論により実施機関が再考してもなお指示が妥当なものと判断される場合は、実施機関は生活給付の25%を削減することを明記して、文書で再度指示をおこなうことができる。この場合、その処分の実施までに、必ず利用者に反論の機会を与えなければならない。

#### 現行法の関係条文

第六十二条 被保護者は、保護の実施機関が、第三十条第一項ただし書の規定により、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、若しくは私人の家庭に養護を委託して保護を行うことを決定したとき、又は第27条の規定により、被保護者に対し、必要な指導又は指示をしたときは、これに従わなければならない。

2 保護施設を利用する被保護者は、第四十六条の規定により定められたその保護施設の管理規程に従わなければならない。

3 保護の実施機関は、被保護者が前二項の規定による義務に違反したときは、保護の変更、停止又は廃止をすることができる。

4 保護の実施機関は、前項の規定により保護の変更、停止又は廃止の処分をする場合には、当該被保護者に対して弁明の機会を与えなければならない。この場合においては、あらかじめ、当該処分をしようとする理由、弁明をすべき日時及び場所を通知しなければならない。

5 第三項の規定による処分については、行政手続法第三章（第十二条及び第十四条を除く。）の規定は、適用しない。

#### 現行法の運用上の問題点等

稼働能力の不活用を理由に、文書の指示や弁明の機会も与えずに世帯分離などの懲罰的変更をおこなっている事例も多い。現行法においても違法である。

また、増永訴訟においても、車の借用禁止指示不遵守に対し保護を廃止した処分が違法と断罪され確定している。現行法の「変更」には具体的規定がないためこのようなことも起こりかねない。

#### 現行の問題点を改善する改正法の考え方

手続を明確化したことと、停止廃止以前に、まず25%カットをおこなって扶助を保障しつつ指示を実現させうるシステムを作った。

#### 第53条 再々度の指示と懲罰的停止・廃止

前条の規定による懲罰措置によっても、なお、本法の生活保障実施の効果を無に帰するほどの重大な利用者の義務違反があり、社会扶助の停止もしくは廃止によるしか義務違反の改善ができないと認められる場合は、実施機関は、再々度の指示をおこなった上で、懲罰的な停止もしくは廃止をおこなうことができる。この場合、処分の実施までに、必ず利用者に反論の機会を与えなければならない。懲罰的停止もしくは廃止をおこなった実施機関は、その対応の妥当性の検証及び今後の社会扶助実施上の参考のために、すみやかに社会扶助審議会に報告しなければならない。

#### 現行法の関係条文

##### 第六十二条 略

#### 現行法の運用上の問題点等

被保護者の生活保障を考えず、高校生等の子弟がいたにも関わらず、あまりに安易に廃止処分をした増永訴訟については前述のとおり。また、浜松市稼働能力指示事件を見ても、生存権侵害を承知で無茶苦茶な廃止をおこなっている実態も全国に蔓延しているといわざるを得ない。

#### 現行の問題点を改善する改正法の考え方

権利重視を基調としつつ、懲罰的規定もどうしても必要となる場合は否定できないため慎重な規定を整備した。慎重さを担保する意味でも、社会扶助審議会への報告を求めることとした。

## 第9章 社会扶助の機関及び管轄、国の関与

### 第54条 福祉事務所

都道府県知事及び市町村長は法定受託事務として社会扶助の実施をおこなう。市町村は福祉事務所を設置する。都道府県は福祉事務所を設置し、福祉事務所の設置されていない町村管内の社会扶助を管轄する。福祉事務所には、所長、査察指導員、複数のケースワーカーを必ず配置しなければならない。

#### 現行法の関係条文

#### 第四章 保護の機関及び実施

(実施機関)

第十九条 都道府県知事、市長及び社会福祉法（昭和二十六年法律第四十五号）に規定する福祉に関する事務所（以下「福祉事務所」という。）を管理する町村長は、次に掲げる者に対して、この法律の定めるところにより、保護を決定し、かつ、実施しなければならない。

一 その管理に属する福祉事務所の所管区域内に居住地を有する要保護者

二 居住地がないか、又は明らかでない要保護者であつて、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

2 居住地が明らかである要保護者であつても、その者が急迫した状況にあるときは、その急迫した事由が止むまでは、その者に対する保護は、前項の規定にかかわらず、その者の現在地を所管する福祉事務所を管理する都道府県知事又は市町村長が行うものとする。

3 第三十条第一項ただし書の規定により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、若しくは私人の家庭に養護を委託した場合又は第34条の2第2項の規定により被保護者に対する介護扶助（施設介護に限る。）を介護老人福祉施設（介護保険法第7条第21項に規定する老人介護施設をいう。以下同じ。）に委託して行う場合には、当該入所又は委託の継続中、その者に対して保護を行うべき者は、その者に係る入所又は委託前の居住地又は現在地によつて定めるものとする。

4 前三項の規定により保護を行うべき者（以下「保護の実施機関」という。）は、保護の決定及び実施に関する事務の全部又は一部を、その管理に属する行政庁に限り、委任することができる。

5 保護の実施機関は、保護の決定及び実施に関する事務の一部を、政令の定めるところにより、他の保護の実施機関に委託して行うことを妨げない。

6 福祉事務所を設置しない町村の長（以下「町村長」という。）は、その町村の区域内において特に急迫した事由により放置することができない状況にある要保護者に対して、応急的処置として、必要な保護を行うものとする。

7 町村長は、保護の実施機関又は福祉事務所の長（以下「福祉事務所長」という。）が行う保護事務の執行を適切ならしめるため、左に掲げる事項を行うものとする。

一 要保護者を発見し、又は被保護者の生計その他の状況の変動を発見した場合において、すみやかに、保護の実施機関又は福祉事務所長にその旨を通報すること。

二 第二十四条第六項の規定により保護の開始又は変更の申請を受け取つた場合において、これを保護の実施機関に送付すること。

三 保護の実施機関又は福祉事務所長から求められた場合において、被保護者等に対して、保護金品を交付すること。

四 保護の実施機関又は福祉事務所長から求められた場合において、要保護者に関する調査を行うこと。

(職権の委任)

第二十条 都道府県知事は、この法律に定めるその職権の一部を、その管理に属する行政庁に委任することができる。

(補助機関)

第二十一条 社会福祉法に定める社会福祉主事は、この法律の施行について、都道府県知事又は市町村長の事務の執行を補助するものとする。

(民生委員の協力)

第二十二条 民生委員法（昭和二十三年法律第九十八号）に定める民生委員は、この法律の施行について、市町村長、福祉事務所長又は社会福祉主事の仕事の執行に協力するものとする。

現行法の運用上の問題点等

現行法は福祉事務所の設置と管轄が混在して法規定されている。また、社会福祉主事を「補助機関」として規定しているが、実際にはあまり意味のない規定である。また、「民生委員の協力」については、民生委員の「合意」がないと申請をさせないなどの違法な運用が時に見られる。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

新法では、福祉事務所に配置される職員について第6章で規定した。管轄については次条で規定した。「補助機関」については規定を廃止した。民生委員については、規定するのであれば、権限の明確化や民主的規制条項を検討することになる。しかし、市民の求めに応じた事実行としての相談援助活動の否定はしないが、社会扶助法のもとではことさら法律上の位置づけを与える必要はないと判断し、規定を廃した。

第55条 実施機関の管轄

都道府県知事及び市町村長は、管内に住所もしくは現在地を有する請求者及び利用者につい

て、この法による社会扶助の実施責任を負う。

現行法の関係条文

第十九条 略

現行法の運用上の問題点等

実施機関同士で管轄の争いがないよう、現行制度は実施要領や別冊問答で詳細な「実施責任」の規定をおいている。これは主に、自治体の費用負担や人件費・事務費の負担に関する問題から、要保護者を「振りあう」ことがないように、との趣旨と考えられる。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

現行の実施責任の分担が定着している上に、新法では社会扶助費は10割国庫負担であり、人件費もすべて国によって補償される制度としたことから、実施責任の有する意味は縮小するとは思われるが念のため規定した。

第56条 国による助言・勧告・事務処理基準

国は、全国一律に標準水準の社会扶助実施を確保するために、地方自治法に定めるところにより、実施機関に対して必要な助言もしくは勧告をおこなうことができる。また、国は、全国一律に標準水準の社会扶助実施を確保するために、地方自治法に規定する事務処理基準を定めることができる。ただし、地方自治の本旨に基づき、この規定による関与は必要最低限にとどめなければならない。

現行法の関係条文

第二十三条 厚生労働大臣は都道府県知事及び市町村長の行うこの法律の施行に関する事務について、都道府県知事は市町村長の行うこの法律の施行に関する事務について、その指定する官吏又は吏員に、その監査を行わせなければならない。

2 前項の規定により指定された官吏又は吏員は、都道府県知事又は市町村長に対し、必要と認める資料の提出若しくは説明を求め、又は必要と認める指示をすることができる。

3 第一項の規定により指定すべき官吏又は吏員の資格については、政令で定める。

現行法の運用上の問題点等

2000年4月の改正地方自治法施行から約1年を経過した2001年3月27日、厚生労働省は、保護手帳まるまる一冊を事務処理基準とするという内容の局長通知等を発した。また、悪名高い1981年の社保123号通知についても処理基準とする、とした。およそ地方分権の本旨や通達行政の弊害への批判を理解しない愚挙である。<sup>\*55</sup>

また、「適正化」の中で、監査指導課が肥大化するとともに、財政削減を目的に市民の権利義務を無視した違法な行政運用を「監査」において指導し、福祉事務所現場に徹底してきた。<sup>\*56</sup>「監査に監査がない」という構造的欠陥をはじめ、よくいわれる「通達行政の弊害」よりもっとひどい、監査官の口頭発言で保護行政が決まる、実態がある。およそ近代国家の行政とはいえない。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

地方分権の時代にふさわしく、国と自治体の関係は「指導」「監査」や「通知通達」でのコントロールではなく、事務処理基準と助言・勧告でおこなうことを明らかにした。

## 第10章 オンブズマン、審査機関、審議会

第57条 オンブズマン

オンブズマンは、請求者及び利用者の利益を代弁する機関であり、自治体の長が、人権の尊重と生存権の保障に深い理解と洞察を持つ学識経験者、弁護士等から選任する。オンブズマンは最低でも3人とし、意思決定については合議制とする。オンブズマンは行政からは独立した存在であり、非行や心身の故障等の解職事由に該当し、かつ、議会の同意がない限り、任期中はその意に反して解職されることがない。オンブズマンは、利用者からの苦情処理にあたり、福祉事務所長に対して、是正勧告や意見の表明をおこなう。また、自ら必要な調査をおこない、社会扶助実施のあらゆる課題について、法の目的達成のために、意見表明や勧告をおこなうことができる。

現行法の関係条文

特になし

現行法の運用上の問題点等

自治体独自にオンブズマンを設置しているところはあるが、ほとんどの自治体では、住民が「本当にこの保護行政は正しいのか」と疑問を持って、利用者の代理人として疑問を解決し必要な是正を勝ち取ってくれる機関はなかった。これに替わるものとして、社会福祉110番や生活保護裁判連のメール相談などには多くの市民から相談が寄せられている。相談内容は権利侵害の救済が必要なものもあるが、第三者の客観的な意見を

求めるものも多い。生存権を扱う極めて重要な行政であるだけに、その内容の適正さの担保システムは何重にも構築されねばならない。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

オンブズマンについては、その役割や設置主体、権限、身分保障等、苦情処理への対応だけではなく、社会扶助の市民レベルへの定着のために、独自の調査権と意見表明権、勧告権を持つことを明確にした。

#### 第58条 審査機関

審査請求についての審査をおこなうために、都道府県単位と中央に社会扶助審査会を設置する。

社会扶助審査会は、利用者代表、学識経験者等公益代表、行政代表の三者で構成する。

現行法の関係条文

第六十四条、第六十五条、第六十六条

現行法の運用上の問題点等

上級庁がおこなう不服申立も、処分庁への異議申し立ても、いずれにしても役所内部の審査では、市民の権利救済第一ではなく、身内である役所をかばう意識が働き、十分な行政不服審査機能は期待できない。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

審査機関を行政機関とせず公益代表や当事者代表を入れた第三者機関とした。

#### 第59条 審議会

社会扶助の基準や各給付のあり方、法改正等について審議するために、中央に独立機関として社会扶助審議会を設置する。社会扶助審議会は、利用者代表、学識経験者等公益代表、行政代表の三者で構成される。

現行法の関係条文

特になし

現行法の運用上の問題点等

生活保護運用に関してはすべて厚生労働省が決定するというシステムをとっており、当事者等の意見が審議会等を通して反映する余地はない。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

審議会に対して、個別事例に応じて設定された特別基準（増加需要）や懲罰的廃止事例などの報告を求めるシステムを法定化し、審議をおこない、よりよい社会扶助制度運営確立に資する制度を法律にビルトインしている。審議会の三者構成は当然であろう。

### 第11章 審査請求及び再審査請求、訴訟

#### 第60条 審査請求

審査請求を受けた都道府県社会扶助審査会は、請求者及び利用者の実施機関双方の主張を聞く審訊を必ずおこなった上で、30日以内に裁決をおこなわなければならない。ただし、裁決前に実施機関に是正の勧告をおこなうことを妨げない。是正の勧告をおこなった場合は、請求に対して認容もしくは一部認容の裁決をおこなわなければならない。

請求者及び受給者は審査会が30日以内に裁決をおこなわない場合、審査請求を棄却したものとみなすことができる。

現行法の関係条文

第六十四条、第六十五条

現行法の運用上の問題点等

現行制度運用は、書面による審査が中心で、当事者の声を直接聞いたり、請求人側の学者等の証言や意見書のやりとりはきわめてまれである。また、明らかに違法な処分の場合などは、是正勧告ですみやかに救済するシステムも必要である。裁決の期間も、保護の決定が14日以内とされているのに比べると、「50日以内」というのは生存権に対する権利救済としては日がかかり過ぎる。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

迅速な権利回復を目的として、裁決までの期間を短縮した。また、書面やりとりだけではなく審訊をおこなうこととした。また、早急な権利回復のために是正勧告の制度を設けた。

#### 第61条 再審査請求

都道府県社会扶助審査会の裁決に不満があるときは、請求者及び利用者は中央社会扶助審査会に再審査請求をおこなうことができる。再審査請求を受けた中央社会扶助審査会は、請求者及び利用者の実施機関双方の主張を聞く審訊をおこなった上で、50日以内に裁決をおこ

なわなければならない。ただし、裁決前に実施機関に是正の勧告をおこなうことを妨げない。是正の勧告をおこなった場合は、請求に対して認容もしくは一部認容の裁決をおこなわなければならない。

#### 現行法の関係条文

##### 第六十六条、

##### 現行法の運用上の問題点等

再審査請求は長期間放置される事例が多い。

##### 現行の問題点を改善する改正法の考え方

30日を50日としたのは中央での審訊や地方への出張審訊の日程を考慮したものの。

第19条の規定を受けて、審査請求後に再審査請求をなし得ることを本条で規定したが、審査請求を経ずに直接中央に対して審査請求をおこなえるようにした方がよいかどうかは、もう少し議論をお願いしたい。

##### 第62条 執行停止命令

審査会は、生命等の重大な法益が侵害されていると認めた場合は、裁決前に、実施機関に対して当該処分<sup>1</sup>の執行停止命令をおこなうことができる。この場合、実施機関は、社会扶助の変更・停止・廃止<sup>2</sup>にあつては処分前の社会扶助の継続を、開始申請に対する却下<sup>3</sup>については社会扶助の開始をおこなわなければならない。

#### 現行法の関係条文

行政不服審査法第34条1項において、不服申立を提起しても原則として当該行政処分<sup>4</sup>の効力は停止しないとされている。<sup>\*57</sup>

##### 現行法の運用上の問題点等

現行行政不服審査法では第34条2項で執行停止の請求を認めているが、現実には審査庁が執行停止命令を出した事例は聞かない。

##### 現行の問題点を改善する改正法の考え方

執行停止命令の法定化は当事者や裁判連の弁護士の強い主張である。却下処分に対する執行停止効の内容も具体的に法定した。<sup>\*58</sup> 生命等の危機があるなど重大な場合にのみ審査会の権限としてこれを認めた。

##### 第63条 訴訟

審査請求及び再審査請求において解決しない場合は、請求者及び利用者は、訴訟を提起することができる。また、利用者は審査請求をおこなわずに訴訟を起こすことができる。実施機関の敗訴が確定した場合は、実施機関は、訴訟費用を負担しなければならない。

#### 現行法の関係条文

第六十九条 この法律の規定に基づき保護の実施機関がした処分の取消しの訴えは、当該処分<sup>5</sup>についての審査請求に対する裁決を経た後でなければ、提起することができない。

##### 現行法の運用上の問題点等

審査請求前置とされたのは、速やかなる権利救済が最大の眼目であったはずだが、現実には審査請求を期限内におこなわなかったために行政訴訟を提起できないなど、市民側の権利制限となっている現実がある。

##### 現行の問題点を改善する改正法の考え方

審査請求前置主義については、即刻訴訟を起こすことが妥当な場合もあることを想定して、とらないこととした。

## 第12章 利用者への償還請求

### 第64条 急迫等やむを得ない場合に資力を有しながら受けた給付に対する償還請求

急迫等やむを得ない場合において法に規定する資力を超えて多額の資力を有した請求者に対しては、急迫の事情がやみ生活が安定し、実施機関が利用者<sup>6</sup>に求償権を行使することが酷でなくなった時に、実施機関は社会扶助に要した費用を限度として、その全部または一部を請求することができる。この場合の実施機関の裁量は、生活の再建という本法の本旨に照らして判断されなければならない。

社会扶助費からの費用返還はこれを求めることができない。

#### 現行法の関係条文

第六十三条 被保護者が、急迫の場合等において資力があるにもかかわらず、保護を受けたときは、保護に要する費用を支弁した都道府県又は市町村に対して、すみやかに、その受けた保護金品に相当する金額の範囲内において保護の実施機関の定める額を返還しなければならない。

##### 現行法の運用上の問題点等

現行保護運用では、資力と呼べるかどうかきわめて未確定であった障害年金等であつ

ても、「権利が遡って発生したのは間違いのないのだから」と受給権発生時点まで遡って63条返還の対象としている。しかし、このような債権は、本来現行法63条が対象として予定している「資力」とは文理上到底言えないことは明白である。\*59

また、決定額の決定に当たり、当該世帯の自立更生に充てる経費を検討しなければならないことは当然であるが、監査等による「全額返還が正しい」といった一面的な指導によって、現行事務処理基準すら守られないことが多い。\*60

また、何らかの理由で、すでに手元に資力がないにも関わらず「分割返還」などと称して最低生活を割り込んでの返還をおこなわせることも一般化している。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

遡及障害年金などに対して返還を求めることがないよう法律の規定としては現行法よりさらに明確にした。また生活再建型の返還額決定を法定した。社会扶助費からの償還は認めないことを明確にした。

相当程度の現金保有を法定化して容認しているので、償還規定が問題になる事例は現行制度よりは激減すると想定している。

第65条 故意等によって本来受けるべき給付を超えた給付を受けたものに対する償還請求  
故意等によって、利用者及び請求者が本来受けるべき給付を超えて受けた給付に対しては、実施機関は返還請求をおこなうことができる。ただし、その利用者の特別な事情を考慮してやむを得ない場合は前条の規定を準用する。

社会扶助費からの費用返還はこれを求めることができない。

現行法の関係条文

第七十八条 不実の申請その他不正な手段により保護を受け、又は他人をして受けさせた者があるときは、保護費を支弁した都道府県又は市町村の長は、その費用の全部又は一部を、その者から徴収することができる。

現行法の運用上の問題点等

厚生労働省は、法定されている「一部」の返還を認めず「全額返還しかない」との指導をおこなっているがきわめて不当である。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

全体的に、現行63条、78条をもう少しゆるく運用したい。現場によっては、故意の不当利用は給付との相殺を求めた方が手っ取り早いという議論もあるかと思うが、ここではそういう立場はとらない。

### 第13章 費用負担

#### 第66条 全額国家負担

この法律の給付に関する国庫負担は全額国の義務的負担とする。

現行法の関係条文

#### 第十章 費用

第七十条、第七十一条、第七十二条、第七十三条、第七十四条、第七十四条の二、第七十五条、

現行法の運用上の問題点等

生活保護という全国一律に保障されねばならないナショナルミニマムの根幹の制度において、2割5分もの自治体負担があることは問題である。自治体の財政問題を通じて「適正化」を浸透させ、地域住民の権利を侵害している実態が各地で見られる。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

何回か10割規定が出てきているが、最後にもう一度ダメを押した。

### 第14章 他制度との関係

#### 第67条 優先関係

この法律に規定する扶助は、他の社会保障制度との関係では、その給付が現に受けられる限りにおいて、その給付を優先させるものとする。

現行法の関係条文

#### 第四条 略

現行法の運用上の問題点等

他法の給付が現にないにも関わらず、その可能性がある、として申請を却下したり相談扱いしている事例が多い。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

後順位性については第10条で全般的な義務として規定したが、他法との関係はここで念を押しつつまとめた。あくまで、「現に受けられる」ものに限定している。

## 第68条 他制度優先給付争訟

年金、医療保険等の他の社会保障制度との間において、その適用に争いがある場合は、実施機関の長は地元の地方裁判所にその調停を申し立てることができる。

現行法の関係条文

特になし。

現行法の運用上の問題点等

社会保険事務所の年金審査官が「どうも生活保護は年金に振ってくるので困る」などと発言し、年金受給権者の権利実現に消極的な姿勢をとることもある。<sup>\*61</sup>

現行の問題点を改善する改正法の考え方

ドイツの例も参考にもう少し整理をする必要がある。東京地裁では実施機関はつらいし・・・調停・訴訟の費用はどうするのかなど。

## 第69条 社会保障増進義務

本法による社会扶助給付は、市民生活の最後のセーフティーネットであり、国は、憲法第25条の規定を踏まえ、年金・医療その他の社会保障給付制度を充実させ、セーフティーネットの利用に至るまでに、市民の生活が保障されるよう万全の方策をとらねばならない。

現行法の関係条文

特になし。

現行法の運用上の問題点等

最後の受け皿生活保護できちんと受け止めつつ、そこに来る以前に救済する制度を整える、という考え方は現行でも同じはずだが、外国人の緊急医療などに関しては、何の制度も整備しないまま最後の砦に穴をあけるという犯罪的運用をおこなっている。

また、学者の中には、「資力の有無を問わず支給される公的年金は低い水準にとどめるのがよく、取り崩す資力もない貧乏人は生活保護を受ければよい」などと強弁するものもいる。<sup>\*62</sup>

現行の問題点を改善する改正法の考え方

なんでも生活保護か？という一部の疑問にも応える規定。逆に言えば、他制度がない以上なんでも社会扶助で救済する、というのが改正法の立場である。

## 第15章 地方分権

### 第70条 地方自治体の自主性の尊重

この法律による基準は、すべて維持発展させるべき基本的なものであり、地方自治体はその基本的基準を超えて、自らの判断で、住民や滞在する市民により高度な社会扶助給付をおこなうことは当然の権利である。国は、そのような自治体を奨励援助するとともに、基準を審議する社会扶助審議会に対し、より進んだ実態を報告しなければならない。

いかなる場合であっても、この基準を下回る給付を自治体独自に設定することは許されない。

現行法の関係条文

特になし。

現行法の運用上の問題点等

保護手帳まるまる一冊が事務処理基準など、通知通達行政の弊害を残していることは前述のとおり。

現行の問題点を改善する改正法の考え方

地方自治とこの法律による給付水準を明確にしたもの。

### <他の検討課題>

立ち入り調査権については、利用者の情報提供義務等が規定されていることと、ケースワークが利用者の自己決定による実施機関との共同作業として展開されるべきものであることから、ことさら規定する必要はないと判断している。

現行法にある保護施設の管理規定、医療・介護施設等の規定は、政令で定めてもいいのではないかと。ただし、補助金の関係は法律で定める必要があるかもしれない。遺留金品の規定も必要かどうか。それらの規定の検討も含め、国との費用精算等の本庁管理事務に精通していない、基本的には現場の一職員の筆者としてはやや荷が重い。

---

\*1 「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」の成立によって、「ホームレス」の用語が法定化されたため、本改正法でも用語を「野宿者」から「ホームレス」に統一した。

ただし、同法はホームレスの定義について、「(定義)第二条 この法律において「ホームレス」とは、都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場所とし、日常生活を営んでいる者をいう。」と定めているが、失業等によりやむなく野宿におちいる方が大多数であることからすれば、「故なく」という用語がやや不適切ではないかと感じている。

\*2 厚生省社会局保護課長小山進次郎著「生活保護法の解釈と運用(以下『解釈と運用』と略す)」(全国社会福祉協議会平成3年復刻版)P96。なお、小山進次郎氏は法律の規定からは「国民」は日本国民に限定せざるを得ないとしつつ、国連憲章等が公的扶助の適用場面において内外人平等主義を要請していることを指摘している(「解釈と運用」P99)。

\*3 上記の口頭通知はその理由として、「生活上国又は地方公共団体の負担になる虞がないことを条件に在留が認められていること」と「国内での活動制限をうけており、自立助長という法の目的に馴染まない」としている。しかしながら、福祉事務所の相談窓口において、現に急病で苦しんでいる外国人を目の前にして、在留資格の有無を聴いて「選別」してからでないと責任を持って対応ができないというのは、現場の職員に大きな混乱と困難をもたらすものである。人道上の観点からも、現に入院を要するような生命の危険が明らかな場合については、生活保護法(特に医療扶助)の適用を認めるべきである。法第一条の「自立助長」の意味は、たんに就労による経済的自立ではなく、疾病の回復による身体的自立も当然含まれると考えられるため、自立助長という法の目的に馴染まないという理由は成り立たない。

\*4 外国人への保護適用費用について自治体が国に国庫負担金を請求しなかったのは違法だとして代位請求した訴訟(1995年6月19日神戸地裁判決平成4年行ウ第11号国庫負担金代位請求事件-いわゆる「ゴドウィン訴訟」)において、裁判所は判決文17-18丁において「憲法並びに経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約、市民的及び政治的権利に関する国際規約等の趣旨に鑑み、さらに、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利が人の生存に直接関係することを併せ考えると、法律をもって、外国人の生存権に関する何らかの措置を講ずることが望ましい」「特に、重大な傷病への緊急治療は、生命そのものに対する救済措置であるから国籍や在留資格にかかわらず、このことが強く妥当する」と判示した。

\*5 「解釈と運用」P92。有名なフレーズであり全文引用すると、

「最低生活の保障と共に、自立の助長ということを目的の中に含めたのは、「人をして人たるに値する存在」たらしめるには単にその最低生活を維持させるというだけでは十分でない。凡そ人はすべてその中に何等かの自主独立の意味において可能性を包蔵している。この内容的可能性を発見し、これを助長育成し、而して、その人をしてその能力に相応しい状態において社会生活に適應させることこそ、真実の意味において生存権を保障する所以である。社会保障の制度であると共に、社会福祉の制度である生活保護制度としては、当然此処迄を目的であるとする考えに出でるものである。従って、兎角誤解され易いように情民防止ということは、この制度がその目的に従ってもっとも効果的に運用された結果として起こることではあろうが、少なくとも「自立の助長」という表現で第一義的に意図されているところではない。自立の助長を目的に謳った趣旨は、そのような調子の低いものではないのである。」

ここには、立法担当者として、新制度に込めた期待と誇らしげな自負が感じ取れる。

\*6 「解釈と運用」P96など。なお、「解釈と運用」では、法文にいう「自立助長」が「ケースワークの目的」である、とする文脈でケースワークについて触れられてはいるが、むしろ「ケースワークを法律で規定することが至難である」(P95)としている。事実行為たるケースワークをなす根拠規定が法第1条の自立助長規定、ということになるのである。

\*7 尾藤廣喜・木下秀雄・中川健太郎編著「誰も書かなかった生活保護法(1991年法律文化社)」第9章P257。「『自立』の概念を、生活保護からの自立など、経済的な意味に限定せず、人格的な自立や生活動作・生活行動の自立もふくめて、”社会の中で主体的に生きる能力と条件を獲得すること”としてとらえることが重要である」と指摘している。

\*8 ホームレスの男性に対する保護の適用が争われた林訴訟(2001年2月13日最高裁判所判決平成9年行ツ第211号)において、司法の場においては「稼働能力の活用」が問題とされることとなったが、それにいたる保護申請や廃止、却下、審査請求までの行政との関係では「住居のない者は保護の対象とできない」という、何ら法律の根拠がない不当な請求権の侵害こそが主たる争点であった。

\*9 記録の本人開示を原則とすることについては、情報の自己コントロール等の概念定着が遅れている我が国において、「実際どのようにおこなえばいいのか」との声もあるであろう。そのような声に応える積極的な実践記録として、尾藤廣喜・木下秀雄・中川健太郎編著「生活保護法の挑戦(2000年高菅出版)」第6章を参照されたい。

\*10 1998年10月9日福岡高裁判決平成7年行コ第5号保護変更決定処分取消請求、損害賠償請求控訴事件（原審・福岡地裁平成3年行ウ第29号保護変更決定処分取消訴訟、平成4年ワ第678号損害賠償請求事件）判決文P59。「憲法25条の生存権保障を具体化するものとしての生活保護制度は、被保護者に人間の尊厳にふさわしい生活を保障することを目的とするものであるところ、人間の尊厳にふさわしい生活の根本は、人が自らの生き方ないし生活を自ら決するところにあるのである」と明確に述べ、支給された生活保護費の処分の自由の根拠としている。なお、極めて意義深いこの判決の全文は、「学ぶ権利・生きる権利をみつめよ 生活保護中嶋学資保険裁判福岡高裁判決・資料集」福岡県生活と健康を守る会発行を参照

\*11 立法者の小山進次郎氏は「解釈と運用」において、この部分が与える印象が大変暗いものがある、という批判について「衷心より心苦しく感じている次第である」とその信条を述べている。

\*12 1971年の中央社会福祉審議会答申は、「近年の低所得階層の資産内容の向上に応じて、被保護世帯に保有を認める限度を緩和していくのは当然である。とくに、国際的動向がインカム・テストに移りつつあることにもかんがみ、今後は資産調査方式の長短および効果についてほり下げた検討を加え、できる限り、緩和につとめるべきである」と、高齢者をはじめとして資産の保有をもっと幅広く認め、ストック（資産）よりもフロー（収入）に着目した制度運用をすべきだと提言した。詳しくは、前掲「誰も書かなかった生活保護法（1991年法律文化社）」第1章、第3章参照。

なお、1981年の123号通知以後、そのような答申があったことなど一顧だにしない運用が続いていることは周知の通り。

\*13 金沢の重度障害者高信司さんが他人介護料特別基準が不当に低水準であることの違法性や心身障害者扶養共済年金の収入認定の不当性を争ったいわゆる高訴訟（2000年9月11日名古屋高裁金沢支部判決平成11年行コ第14号生活保護変更処分取消請求訴訟、原審金沢地裁）において、国側は堂々とその主張をおこなっている。賃金と社会保障NO.1285-2000年11月上旬号参照。

\*14 2001年3月2日の厚生労働省生活保護主管係長会議において示された見解も、ホームレスという理由での申請不受理や却下等は厳しく否定し保護の対象となることを明記したが、保護の方法については「金銭管理等日常生活指導」などを理由にまず施設収容ありき、としている。

\*15 いわゆる大阪・佐藤訴訟。2002年3月22日大阪地裁判決。平成10年（行ウ）第72号生活保護開始決定等請求事件。賃金と社会保障NO.1321-2002年5月上旬号小久保哲郎弁護士論文を参照。

\*16 本改正法では、当事者や支援者の意見を参考に、この条文だけでなく、生活費給付や住宅費給付の規定等においても、ホームレスの排除をおこなわず、ソーシャルインクルージョンをおこなうよう規定している。ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法第11条の規定をめぐり、強制排除に対する懸念が表明されているが、実際の運用においてそのようなことがないよう注意が必要であろう。法文は以下のとおり。

（公共の用に供する施設の適正な利用の確保）

第十一条 都市公園その他の公共の用に供する施設を管理する者は、当該施設をホームレスが起居の場所とすることによりその適正な利用が妨げられているときは、ホームレスの自立の支援等に関する施策との連携を図りつつ、法令の規定に基づき、当該施設の適正な利用を確保するために必要な措置をとるものとする。

\*17 「解釈と運用」P220～はおおむね現行の世帯認定概念を説明している。その中で、夫婦や親と未成熟の子の関係（生活保持義務）以外の者が世帯に含まれる場合に、世帯単位の原則を適用すると、「生活扶助の義務を荷う（ママ）にすぎないものに対して生活保持の義務を強制するに至る結果となる場合が多い」と指摘している。課題はまさしくそのとおりであるが、現行の世帯分離規定の多くが、世帯全体の要保護性を問うため、うまく機能していないことが実務の実態である。

\*18 福岡・増永訴訟（1998年5月26日福岡地裁判決平成6年行ウ第31号保護廃止決定処分取消請求事件）において国側は、自家用車の借用を「資産保有」の問題として禁止した課長通知を司法の場に置いても正当なものとして主張し、福岡地裁も厚生大臣の裁量の範囲としてこれを認めた。

しかしながら、自家用車の借用については、不動産等と異なり実質上「資産」とは言えない。保有否認の問題はそもそも生じないというべきである。「車を借用し遊興のため乗り回す」というのは、法60条の生活向上義務や法4条の稼働能力不活用の問題として指導し

ていくべき課題であり、資産保有として評価すべき問題ではない。

\*19 前掲の中嶋訴訟において、福岡高裁は、「子どもの高校進学は、・・子どもの自立ひいては当該被保護世帯の自立助長にも深くかかわるものであることが明らかである。そして、高校修学費用についての手当てが、現行の奨学金等の制度によっては必ずしも十分でないこと前期のとおりであるとすれば、被保護世帯としては、それ以外の何らかの手段を自ら講ずるほかなく、子弟の高校修学の費用に充てるため、保護費等を節約して、これを学資保険等の預貯金として蓄えることは、要保護者の最低限度の生活保障とその自立助長を目的とする生活保護法の趣旨目的から決して逸脱するものではないというべきである（判決71頁）」と明確に断じ、学資保険を解約指導し解約返戻金を収入認定したのは違法だと判示した。

一審福岡地裁（1995年3月14日判決）においても総論では同じ判示をおこなっており、さらに、事件を報道した各マスコミの論調も判決を当然視するものばかりであったことをみれば、司法の判断や国民の生活感情は「高校進学のための学資保険保有は容認されるべき」ですでに固まっているものというべきである。

したがって、生活保護の実務においても、保護世帯の自立を最大限援助するという観点から、保護開始時点であると受給中であるとかかわらず、学資保険もしくは学資に充てることを目的として保有されている資産については保有容認すべきである。厚生事務次官通達第3は保有容認する資産として「将来活用する」ものを予定しており、詳細を定めた課長通知第6の53において「自立更生の用途が世帯員の将来の修学等保護開始後でなければ実現し得ないと認められる場合」には「適当なものに預託する」ことを条件に保護開始時点において収入認定しない扱いを認めていることから、このような扱いが十分可能であると考えられる。

\*20 不動産屋や銀行がバブルに浮かれ巨額の富を手にした一方で、その地域に住み続ける市民にとっては、固定資産税の高騰、相続の困難化、地上げによる追い出し、地域社会の崩壊など、大きな被害を受けることとなった。保護受給者にとっては、その上に、福祉事務所による地上げ・追い出しになりかねない事態となっていた。多くのケースワーカーが「住まいは人権であり居住権を守るべきだ」と主張したが、バブル経済の崩壊により福祉事務所による地上げ・追い出しの事態に至ることはなかった。詳しくは、前掲「誰も書かなかった生活保護法」第3章を参照。

\*21 バブル全盛期に主張された不動産を担保にした生活費貸付制度（いわゆるリバースモーゲージ）については、先行実施された自治体で必ずしもうまくいっていないこと、不動産の価格が連続して下落し、貸付金に対する担保価値が保てないことなどから長年棚上げ状態であった。しかし、全国社会福祉協議会において「長期生活支援資金」と称して素案を作り、現在検討中のようなのである。

\*22 増永訴訟の地裁判決確定も受けて、1999年度実施要領改正において、別冊問答（問）135が改正され、山間、へき地等の「等」の中に「深夜勤務等の業務に就業している者」が明示で加えられた。

\*23 別冊問答（問）134においては、なんの根拠も示さず「生活用品としての自動車は、単に日常生活の便利に用いられるのみであるならば、地域の普及率の如何にかかわらず、自動車の保有を認める段階には至っていない」などとしている。しかし、本通知は自治体に対する助言にとどまるもので、上位の通知であり処理基準である次官通達の枠組みこそ、自治体が重視すべきであることは当然である。なお、かくも雑な問答134においてすら、生活用品としての自動車は低所得世帯との均衡を失しなければ保有を認められること、生活用品としての自動車保有否認は原則だが「なかには、保有を容認しなければならない事情がある場合もあると思われる。かかる場合は、実施機関は、・・判断していく必要がある」とされていることが重視されなければならない。

\*24 生活保護制度研究会監修第一法規出版、保護のてびき平成14年度版P46

\*25 十分位の第1階級（平均年収287万円、平均人員2.99人）でみても平均貯蓄額は536万円。1人あたりは179万円である。

\*26 当該調査は2人以上世帯を対象としており、単身世帯も含めた全世帯からの抽出調査は発表されていない。当然子どもなどの被扶養対象者も含まれる。

\*27 総務省統計局が5年ごとに実施する全国消費実態調査の1999年調査によれば、自動車の普及率は全国平均で84.9%である。勤労世帯のみをとると90.1%で、ほぼ一家に1.5台という状況である。地方の勤労世帯では普及率はほぼ100%のところが多い。全国消費実態調査「第17表 地域別1000世帯あたり主要耐久消費財の所有数量及び普及率」（2000年7月11日公表）

\*28 小山進次郎氏は、公的扶助の歴史における扶養の取り扱い、第1段階が私法的扶養によってカバーされる領域を公的扶助の関与外に置き、前者の履行を刑罰によって担保しよ

うとするもの、第2段階が私法的扶養によって扶養を受け得るはずの条件のあるものに公的扶助を受ける資格を与えない、第3段階が現行生活保護法であり、公的扶助に優先して私法的扶養が事実上おこなわれることを期待しつつも、これを成法上の問題とすることなく、単に事実上扶養がおこなわれたときにこれを被扶助者の収入として取り扱うものである、と明記していた。「解釈と運用」P120。扶養についての詳細は前掲「誰も書かなかった生活保護法」第5章参照。

\*29 「解釈と運用」P106。「何らかの意味において社会的規準（ママ）から背離しているものを指導して自立できるようにさせることこそ社会事業の目的とし任務とするところであって、これを始めから制度の取扱対象の外に置くことは、無差別平等の原則から見てももっとも好ましくないところだからである」

\*30 厚生労働省は、2002年の実施要領改正等において、法律改正をおこなうことなく、稼働年齢にある被保護者全員から毎月収入申告等を求める、との通知を発した。手続的権利の侵害という大きな問題と、新たな稼働年齢層排除を狙うものとして、撤回を求めていく必要がある。詳しくは、季刊公的扶助研究第186号林論文参照。

\*31 秋田県は、2002年度から、生健会との協議及び県個人情報保護条例の制定、地方分権による自治体独自の判断という課題をふまえ、123号通知の趣旨も慎重に検討した結果、申請時の包括同意書徴取をやめ、一律無関係先調査も廃止した。しんぶん「赤旗」2002年8月18日参照

\*32 「解釈と運用」P640。

\*33 寺久保光喜「生活保護法一部『改正』を考える - 新設された生活保護法27条の2をめぐって」(総合社会福祉研究所編集「福祉のひろば」2001年2月号)

\*34 道生連会長三浦誠一「生活保護法『27条の2』の挿入と全生連運動の課題を考える」(月刊「生活と健康」NO.841、2001年4月号)

\*35 オンブズマンに関しては、大友信勝、朝倉美江著「福祉オンブズネット」(一橋出版2002年)に詳しい。

\*36 生活保護における審査請求については前掲「誰も書かなかった生活保護法」の木下秀雄氏担当の8章「泣き寝入りしないために」に詳しい。同書の中で木下氏は、1970年に出された生活保護百問百答第19集「保護請求権の救済手続」を引用し、都道府県知事が審査請求を審査する上での留意点としてまとめられた以下の三点を積極的に評価している。

行政不服審査は、行政的な不服解決、瑕疵是正の制度であって、いわば国民に対する行政サービスの一環であるから、むしろ苦情处理的なセンスで簡易迅速に処理すること。そして審査請求人の国民としての正当な権利行使を助け、できるだけ救済の機会を大きくするように心がけること。

公正な立場に立って判断すること。その場合、行政方針の杓子定期的な適用を持ってこれと足れりとせず、結論が法の基本理念に照らして妥当なものであるかどうかをつねに確認することが重要である。

できるだけ迅速な解決を図るように努めるべきであること。審査庁においては、必要に応じて執行停止命令を活用する等、特に迅速な解決を要する生活困窮者の状況を考慮した運用が必要である。

\*37 1993年10月25日京都地裁判決・平成2年(ワ)第808号、平成4年(ワ)第404号損害賠償請求、同当事者参加申立事件。判例時報1497号P112

\*38 2001年3月の最低生活体験については、前回と比べて「食事内容」を記入することとし、栄養面から見たその妥当性を現在栄養士がチェック中で全体まとめはもう少し時間がかかる。

なお、前回の最低生活体験については吉永純「体験的保護基準論」(賃金と社会保障NO.991,992 1988年)を参照。

\*39 小山進次郎氏は保護基準を国会で毎年審議して決めるシステムとすると、「政争の具にされる」からよろしくない述べているが、いかにも開明的官僚論に偏った国民不信、国会不信の議論ではなからうか。

\*40 前掲高訴訟参照。なお、本来的には「必要即応原則」により個人ごとに算定されるべき介護費用特別基準について、あらかじめ決まった水準を用意しておいて、介護の必要度がどの程度であろうとそこに当てはめるとするのは違法のそしりを逃れないし、批判の多い介護保険の要介護度ごとの支給限度額区分と比べても合理性がない。

\*41 例えば、開始時の手持ち金については、課長通知第7の10-2において、「保護の程度の決定にあたって」は最低生活費の5割を超える額を認定するよう通知しているが、一方で、要否判定については「取り扱いを変えない」としている。この結果、岡山県で、年金等

の定期的収入がある者が次回受給月までに申請した場合に、定期的な収入として年金を全額認定するとともに、年金の残額である手持ち金を二重に認定するという決定に対し、審査請提起されたが、これを「適法」とであると裁決している。一方、東京都の疑義解釈集では、明確に二重認定を排除している。

\*42 どのような事情を本来考慮すべきであるかについては、前掲「誰も書かなかった生活保護法」第3章参照。

\*43 住宅建設計画法（1966年法律第100号）においてすべての世帯が即刻確保すべき最低居住水準と全世帯の半数が確保すべきとされるより高い水準の「誘導居住水準」が定められている。杉村宏・河合幸尾・中川健太郎・湯浅晃三編著「現代の貧困と公的扶助行政」第7章第2節参照。

\*44 「解釈と運用」においては、新法草案は「ただし、義務教育以外の学校教育についてもこれをおこなうことを妨げない。」とされており、例えば世帯主が急死して困窮し申請したケースなどで、あと半年で高校を卒業する世帯員がいるなどの場合は、義務教育以上の教育費の支給も扶助の道を開くような新法草案となっていたが、「行きすぎ」との批判が強く削除されたことや、法制定時の国会審議においても義務教育以上に対象を引き上げよとの意見があったが多数とはならなかったことなどを紹介している。「解釈と運用」P245。

\*45 教育問題と教育扶助については、杉村宏・河合幸尾・中川健太郎・湯浅晃三編著「現代の貧困と公的扶助行政」第7章第3節を参照。

なお、前掲の中嶋訴訟において、一審二審の判決に共通して、高校進学が自立助長に効果的であることと、高校程度の学力がないと自立が困難であること等を裁判所は率直に認めている。

\*46 前掲「生活保護法の挑戦」第二章参照。また、介護保険を徹底的に利用し尽くす、不十分点を改善していく、介護保険と組み合わせた生活保護の実践的利用方法などきわめて示唆に富む書籍として、木下秀雄・竹下義樹・中島裕彦・吉永純著「ここまで使える介護保険Q&A」（あけび書房、2001年）参照。

\*47 ドイツにおける就労扶助の実際については、布川日佐史「就労扶助に関する政府回答 - 就労扶助の基本データと連邦政府の見解 - 静岡大学「経済研究」第5巻1, 2号（2000年6月、8月）参照。

\*48 社会福祉事業法の規定は「第15条 所員の定数は、条例で定める。ただし、現業をおこなう所員の数は、各事務所につき、それぞれ左の各号に掲げる数以上でなければならない」となっていたが、社会福祉法への変更（その前段の社会福祉事業法の改正）により「各号に掲げる数を標準として定めるものとする。」とされた。なお、地方分権改革推進会議が2002年6月17日に出した「事務・事業の在り方に関する中間報告」では、「当会議は、我が国は既に多くの分野でいわゆるナショナルミニマムを達成しているという前提に立ち」「我が国が追求すべき行政上の目標は、ナショナル・ミニマムの達成からローカルオプティマムの実現へと転換されるべき」と主張し、「身体障害者福祉司等の職員に係る必置規制の見直しを一層推進」するよう求めている。

\*49 ケースワーカーの資格をどう規定するかについては、「社会福祉士よりも（3科目主事ではない）本来の社会福祉主事の方が妥当ではないか」との意見が、公扶研や都現協でのレポートの際に強く出されたため、変更した。今後それぞれの資格制度の長短や資格保持者の現状等を精査し、決定すべきではないかと考えている。

\*50 これに対し、ブロック会議等で厚労省は困窮者の把握を指導している。しかしながら、一方で監査等を通じ保護の切り捨てを指示しながらこのような指導をおこなったところで、責任逃れのための形式的な指導といわれても仕方がない。例えば、2002年3月6日の全国保護担当係長会議では「要保護者の発見及び適切な保護については、これまで、生活困窮者に関する情報が福祉事務所の窓口につながるよう、住民に対して生活保護を周知するとともに関係機関との連絡体制の整備についてお願いしてきたところである。引き続き、保健福祉関係部局や社会保険・水道・住宅担当部局、その他関係機関との連絡・連携の強化を図るとともに、生活困窮者に対するきめ細かな面接相談とそのフォローアップ等をお願いしたい」などと述べている。

\*51 広島市では、当事者グループ等とも連携し、この街頭での相談会をおこない、ホームレスに対して「ここへ行って申請するよう」具体的アドバイスをおこなうとともに、該当の実施機関に対しては「こういう人が来るから対応して」と連絡するなどして、居宅確保につながる具体的援助をおこなっている。

\*52 この経過に関しては、大友信勝著「公的扶助の展開 - 公的扶助研究運動と生活保護行政の歩み -」（旬報社）に詳しい。厚生省監査や会計検査院の検査の場で、全く法律を無視し

たでたらめな手法で自治体を締め付けたことが、豊富な資料をもとに詳述されている。

\*53 調査の項ではなく指示の項ではあるが、被保護者の人格権について、「解釈と運用」は「生存権の保障は、個人の人格権の侵害を許容するものでは決してないものであるにもかかわらず、ともすると『国民は、すべての基本的人権の享有を妨げられない。この憲法が国民に保障する基本的人権は侵すことのできない永遠の権利として、現在及び将来の国民に与えられる。』（第11条）『すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で最大の尊重を必要とする。』（第13条）と明瞭に宣言されている憲法上の趣旨が公的扶助の実施において十分に考慮されない危険性を多分に持っている」と警鐘を鳴らしている。「解釈と運用」P414。

\*54 浜松市の元野宿の受給者に対し浜松市福祉事務所がおこなった指示と廃止に対して審査請求が起こっているが、審査請求書では「ホームランを打ってこい、と監督が指示したのにピッチャーゴロに終わった打者をクビにするようなもの」と社会常識に反した福祉事務所の違法な廃止を告発している。2001年第34回公的扶助研究全国セミナー資料集 第2分会 布川日佐史レジメ参照

\*55 地方自治体に対する処理基準を規定したこの通知は、逆にいえばそれ以外の通知や別冊問答は助言にとどまるという趣旨であり、法定受託事務の執行にあたり極めて重要なものと思われるが、2001年版の保護手帳には採録されなかった。また、厚生労働省のホームページにおいても、この通知がでたことは示されているが、通知自体は略されている。

\*56 監査の問題点と歴史については前掲「公的扶助の展開」に詳しい。

\*57 前掲「誰も書かなかった生活保護法」第8章P233参照。

\*58 前掲「誰も書かなかった生活保護法」第8章P239参照。生活保護開始申請に対する却下決定に対して執行停止を求めた申立人に対し、申請却下処分の効力を一時停止しても、「これによって申立人に対し暫定的保護の開始がされたと同じ効力を生ずることにならず他に申立人の損害の発生、拡大を避けるために何ら役に立つものでもない」として執行停止申立の却下をおこなった判決があるが、新法では明確に権利救済が可能である。(1970年12月24日東京地裁決定、判例時報618号19ページ)

\*59 前掲「誰も書かなかった生活保護法」第7章参照。

\*60 法第63条の返還決定にあたり、自立更生経費の検討すらしなかった、として石川県知事が金沢市の保護決定を違法として取り消した画期的な裁決が出されている。また、同じく自立更生控除を検討すらしなかった京都府の実施機関の返還決定に対する審査請求においては、請求人がこの裁決を踏まえて処分の違法を主張したところ、処分庁が自ら返還決定を取り消した。

\*61 前掲「生活保護法の挑戦」第8章 拙著部分参照

\*62 例えば、月間福祉2000年8月号「鼎談 これからの生活保護制度を展望する」八代尚宏上智大学教授等。