

厚生労働大臣 田村憲久殿

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

生活保護制度の改善および適正な実施に関する要望

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

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

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

なお、本書においては、関係する行政文書等について次の略称を使用する。

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

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

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

『問答集』：『生活保護手帳別冊問答集』中央法規出版

要望項目一覧

I 重点項目	3
1. 日常生活支援住居施設の運用状況の検証及び見直しについて	3
2. ビジネスホテル& 借り上げアパートの活用	3
3. 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	4
4. ケースワーク業務の外部委託について	4
5. 扶養義務の取扱いについて	5
6. 大学等在学中の単身者が保護申請をした場合の就学継続について	6
7. 保護申請時の資産（とくに預貯金）の扱いについて	6
8. 生活用品としての自動車等の保有について	7
9. 住宅扶助費の見直しについて	8
10. 転居に際しての鍵交換費用について	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
1-1. 居住地を持たない保護の申請者と居宅での生活扶助実施の原則（1）	9
1-2. 居住地を持たない保護の申請者と居宅での生活扶助実施の原則（2）	9
1-3. 居住地を持たない保護の申請者の居所の確保	9
1-4. 無料低額宿泊所の実態の把握および指導と保護行政の改善	10
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	10
3. 生活に困窮されている外国籍の方への対応について	11
4. 世帯の認定について	12
4-1. 大学等への世帯内就学	12
4-2. 世帯分離について	12
5. 資産の活用について	13
5-1. パソコン等の保有	13
5-2. 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
5-3. 資産調査について	13
5-4. 年金担保貸付の取扱い	14
6. 住宅扶助について	14
6-1. 住宅扶助の特別基準額について	14
6-2. 転居のための一時扶助について	14
6-3. 転居に伴う保護の実施機関の変更（移管）について	15
6-4. 契約更新等に要する費用について	15
7. 葬祭扶助の実施について	16
8. 収入認定について	16
8-1. 就労収入の認定における基礎控除について	16
9. 法第 78 条の適用について	16
10. 就労指導のあり方について	17
11. 後発医薬品の取扱いについて	18
12. 窓口における正確かつ適切な制度の説明について	18
12-1. 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	18
12-2. 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	19
12-3. 移送費について	19
13. 保護費の過誤支給について	19
13-1. 過誤支給の実態把握・公表と防止について	19
13-2. 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	19
14. 福祉事務所の体制の強化について	20
14-1. 現業員の増員、資質向上、実態調査について	20
14-2. 制度運用の改善のための方策	20
15. 生活保護にかんする広報・啓発について	20

I 重点項目

1. 日常生活支援住居施設の運用状況の検証及び見直しについて

「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」を経て、2020年10月より「日常生活支援住居施設」の運用が開始された。これは「社会福祉法第2条第3項第8号に規定する事業の用に供する施設その他の施設であつて、被保護者に対する日常生活上の支援の実施に必要なものとして厚生労働省令で定める要件に該当すると都道府県知事が認めたもの」（生活保護法第30条第1項）である。

「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いる。日常生活支援住居施設は社会福祉法に定められる施設であり、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。とりわけ、居宅移行が難しい人びとに対する生活支援を行う施設として位置づけを与えられた事業であることを鑑みれば、そうした検証は受益者の観点からの生活支援の評価を含むものであるべきである。

以上のことから、次のことを要望する。

第一に、「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」の検証スケジュールおよび結果を広く市民に開示すること。

第二に、上記検証について、受益者（施設利用者）からの評価を含めた検証プロセスとすること。

2. ビジネスホテル＆借り上げアパートの活用

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 1-3「居住地を持たない保護の申請者の居所の確保」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¹。

法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あくまでも一時的な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、要保護者の心身の状況や保護申請以前の生活圈、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。また、同様の効果はビジネスホテル等に限らず、民間賃貸住宅等の借り上げを行った場合においても期待できる。さらに、このことは、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。

以上のことから、次の通り要望する。

緊急事態宣言等の発出がなされていない場合においても、居住地を持たない要保護者の一時的な居所の確保のためにビジネスホテル等や民間賃貸住宅等の借り上げを積極的に行うよう、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

¹ 関連通知として、厚生労働省社会・援護局保護課、厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室 事務連絡令和2年4月7日「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）」

もしくは通知を発出すること

3. 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 12-1「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」（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のである。

新型コロナウイルス感染症の蔓延や、感染リスクの低減をおこなうにあたり、また、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。

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ことが必要である。

以上のことから、次の通り要望する。

第一に、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。

第二に、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。

4. 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²」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。

- ・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。
- ・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。

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³。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、これは外

² https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/k_tb_r1_honbun.pdf

³ 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>）

部委託の推進という結果ありきの方針であり、かつそのような変更を検討するにあたって、日本国憲法と生活保護法の趣旨に照らして適当なものであるのかという観点や、制度の利用者に対してどのような影響を与えうるのかという観点は示されていない。

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。ケースワーク業務の外部委託はこの原則に反し、また要保護者および被保護者にとっての不利益をもたらす可能性が高く、原則として行われるべきではない（※1）。

以上のことから、次の通り要望する。

第一に、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うる問題点について、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。

第二に、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。

※1 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。これをもってして一般化することはできないものの、事実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。

5. 扶養義務の取扱いについて

生活保護制度において、民法に定める扶養義務者による扶養は保護の要件ではなく、「保護に優先して行われるもの」（法第 4 条第 2 項）とされている。また、要保護者からの聞き取りなどによって把握された扶養義務者については、局長通知第 5 及び課長通知第 5 に定める方法で扶養能力の調査をすることとされている。

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を基本に扶養義務者の存否の確認を行い、さらに要保護者等からの聞き取りによって扶養の可能性の調査を行うものとされている。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、生活保護法施行規則第 2 条は、生活保護法第 24 条第 8 項に定める通知を保護の実施機関が行う上での条件を定めている。

しかしながら、このように扶養照会や扶養義務者への通知に条件を定めているとはいえ、生活保護制度の申請に際して扶養照会が行われる可能性があることによって、生活保護制度の利用をためらう生活困窮者が当団体を含む支援団体にたびたび訪れており、潜在的には、このような生活困窮者の数は相当数にのぼるとみられる（※2）。生活保護制度を利用可能な者全体に対する実際に利用している者の割合（いわゆる保護の補足率）について、正確に把握することは困難であるものの、制度が利用できるにもかかわらず利用に至っていないとみられる者が相当の数いることは周知の事実である。その主な要因の 1 つは、扶養照会がなされる可能性があることにあると考えられる。このことは、生活保護法第 24 条第 8 項の存在によって、要保護者の申請の権利を実質的に制限することとなりかねない。

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

以上のことから、次の通り要望する。

第一に、生活保護法第 4 条第 2 項を「他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする」

とするとともに、第 24 条第 8 項を削除し、関連する法律の条文、政令、省令、通知等を改正もしくは改訂すること。

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

第三に、第二の点と関連して、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（※3 別紙参照）。

※2 現時点（2021 年 6 月時点）で、多くの自治体では特段の事情がなければ扶養照会等をおこなうほか、その特段の事情とされ
ている DV 等（配偶者や家族からの暴力）を申請者訴えた場合でも、その判断については各自治体において異なり、実際には、「扶
養照会をする」といった説明がなされることが多い。現実には扶養照会を控えていたとしても、扶養照会の実施を示唆することは申請者
の申請の意思をくじくことであり、申請権を実質的に侵害することになる可能性がある。保護申請がなされたあと、もしくは保護決定後
にも扶養照会等をおこなうことは可能であり、申請者と丁寧に相談しながら個別に判断していくべきである。この点については特記したい。

6. 大学等在学中の単身者が保護申請をした場合の就学継続について

現在の生活保護制度上では、複数の人員によって構成される被保護世帯に属する者の大学等進学については、一定の条件
の下で世帯分離の措置を取ることが認められている（参考：一般事項第 4 項）。また、夜間大学等については稼働能力を活
用した上で余暇活動として通学することが認められている。しかしながら、単身世帯で夜間大学等ではない大学等に在学してい
る者が保護の申請をした場合には基本的には稼働能力の活用を求められ、修学を中断せざるを得ないケースがほとんどである。

昨今の新型コロナウイルス感染症の拡大の影響を受け、自身で学費もしくは／および生活費を就労収入によってまかないなが
ら単身で生活していた大学生等が生活に困窮する事例が増加していると考えられる。しかし、現状の生活保護制度では複数
人世帯に所属する大学生等が修学を継続できる一方で、上記のようなケースは修学を継続できないという事態が生じており、公
平性の観点から問題がある。

以上のことから、次の通り要望する。

現に大学等に所属し修学している単身世帯の被保護者が生活保護制度を利用するにあたって、自立の助長という生活保護
法の趣旨に照らして、修学を継続することができるようにすること。

7. 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られる。

以上のことから、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（※4）、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。

※4 「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は議論を要する。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。

8. 生活用品としての自動車等の保有について

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

自動車は、公共交通機関の整備状況や、さまざまな資源の配置などの、個別の地域の社会的、地理的条件等によっては、日常生活を送るために必要不可欠なものである。これにもかかわらず、現在の生活保護制度では生活用品としての自動車の保有が原則として認められていない。このような状況は、地域によっては生活保護制度を利用することを、その権利者にためらわせることにつながっていると考えられる。特に地方において自動車等の保有は死活問題である。都道府県・政令指定都市別にみた母子世帯の世帯保護率（2015年度、1カ月平均）（推計値）を見ると、東京都は19%に近い世帯保護率である一方、富山県は、わずか0.61%の世帯保護率など、一般的に自動車等の保有が必要である地方に行けば行くほど保護率が下がるという傾向がある。（藤原千沙「地方における母子世帯の暮らしと生活保護－自動車の保有・使用の視点から」『月刊自治研』2017.7 vol.59 no.695）。当団体を含む支援団体へ寄せられる相談においても、自動車等の保有が生活保護の申請の妨げになっている事案も多く、早期の改善が必要である。

以上のことから、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。

9. 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。

以上のことから、次の通り要望する。

第一に、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。

第二に、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。

10. 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ます。

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。

以上のことから、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。

Ⅱ 一般事項

1. 居住地を持たない保護の申請者および被保護者の取扱いについて

1-1. 居住地を持たない保護の申請者と居宅での生活扶助実施の原則（1）

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

これと関連して、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。

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

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

1-2. 居住地を持たない保護の申請者と居宅での生活扶助実施の原則（2）

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

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

1-3. 居住地を持たない保護の申請者の居所の確保

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

現在の生活保護法では保護の決定がなされるまでの間に申請者の健康的で文化的な最低限度の生活の保障についての定めがなく、極度の困窮状態にいる者に対して、実際には各種の法外援護がなされているが、自治体によって対応に差が生じている。また、現在地での保護申請がなされた場合に、簡易宿泊所等が一時的に利用されることがある。しかしながら、一部、保護の

実施機関が、このような場合に宿泊費の貸付（法外援護）をするにとどまり、申請をした者本人に対して、利用する簡易宿泊所を探すよう求めるケースが確認された。以上のことから、次の通り要望する。

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

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

1-4. 無料低額宿泊所の実態の把握および指導と保護行政の改善

とくに都市部において、社会福祉法第 2 条第 3 項に規定する生計困難者のために無料又は低額な料金で宿泊所を利用させる事業を行う施設（以下、無料低額宿泊所）を被保護者に利用させるという運用がしばしばなされている。これについては、厚生労働省社会・援護局より各種の通知⁴を通して関係機関に対する技術的助言がなされているところである。

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

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

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

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

2. 生活に困窮されている性的マイノリティ⁵の方への対応について

生活保護制度を利用する者の中には性的マイノリティも少なからずいることは言うまでもない。しかしながら、現在の生活保護制度においては、その法律や政令・省令等にも性的マイノリティに関する記述はなく、現時点で可能な限りの合理的対応がなさ

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

⁵ 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。

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⁶など、さまざまな局面で不利的を被るという事態が生じていると考えられる⁷。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。以上のことから、次の通り要望する。

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

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

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

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

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

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

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

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

第二に、外国籍の者に対する準用の実施機関について、入管法に基づく在留カード又は入管特例法に基づく特別永住者証明書に記載された住居地を基準として定めることとする運用を改め、在留カード等に記載された住居地以外においても、申請があった場合には当該地域の実施機関が実施責任を負うものとする⁸。

第三に、外国籍の者の保護にあたって、また申請時や被保護外国人の支援のために、各自治体が外国語による「生活保護

⁶ 例えば、「生活保護法による医療券等の記載要領について」（平成 11 年 8 月 27 日社援保第 41 号厚生省社会・援護局保護課長通知）の改正案において、1-（7）で「なお、被保護者本人から戸籍上の性別を記載してほしくない旨の申し出があり、やむを得ない理由があると保護の実施機関が判断した場合は、欄外又は裏面を含む医療券全体として、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。

⁷ 具体的には、割り当てられた性別が男性であるが、性自認が女性である者が現在地で保護を申請した際に、男性入居者のみが入居し、トイレや風呂場が共用となっている宿泊施設を案内され、精神的な苦痛を訴えたという事例があった。当初より被保護者が福祉事務所に自分の事情については伝えてあったことを踏まえれば、当該実施機関の対応は性的マイノリティに対する配慮が十分になされていなかったと言える。

⁸ 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っている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。

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がない場合であること」として例外を定めている。しかしながら、このような規定は、自立の助長となりうる就学について、被保護者の意欲をそぐものとなりかねない。以上のことから、次の通り要望する。

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

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

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ではなく、「世帯の状況及び地域の生活実態を十分考慮したうえ実施すること」としている。

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

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

5. 資産の活用について

5-1. パソコン等の保有

『局長通知』第 3 の 3 は、生活保護を利用するにあたって、保有することが認められる資産の一環として事業用品をあげている。しかしながら、就労収入を得ることができる仕事を行うに当たり、必要となる、あるいは現に必要としているにもかかわらず、パーソナルコンピューター（以下、パソコン）などの事業用機械器具を保有することを認められず、処分することを求められるケースがある。

パソコン等は、一部の業種において、円滑に業務を行うために必要不可欠なものであり、また、個人情報記録される機械であることから常識的に貸し借りが行われるものではない。したがって、この保有が認められないということは、被保護者が就労し、そのことによって収入を得る機会を損なうことにつながりうる（※5）。以上のことから、次の通り要望する。

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

5-2. 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。以上のことから、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。

5-3. 資産調査について

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

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

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

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ある（※6）。以上のことから、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。

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

※6 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り入れをし、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。

6. 住宅扶助について

6-1. 住宅扶助の特別基準額について

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

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

6-2. 転居のための一時扶助について

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

2015 年に住宅扶助費の見直しがなされ、一部で住宅扶助基準の引き下げがなされた。これに伴い、それ以前から生活保護

を利用し続けていた者で、居住する住宅の家賃が住宅扶助基準を上回るようになってしまったため、転宅を指導される者がいる。他の福祉事務所の管轄地域にあり、当該地域の住宅扶助基準以内の家賃の物件への転宅をするにあたり、転居に際する一時金を申請したにもかかわらず、現在の住居と同額の家賃であることをもって、申請が却下されるという事態が生じている。以上のことから、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（※7）。

※7 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。

6-3. 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。これは、被保護者が自らの望む場所で生活を営む権利を阻害される事態であると考えられる。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、次のことを要望する。

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。

6-4. 契約更新等に要する費用について

『局長通知』第 7 の 4 の (1) のクにより、被保護者が居住する借家等の契約更新等に際し、才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、アパート契約の際に連帯保証人をたてることができず保証会社等を利用する被保護者が増加していることもあり、これまでの基準額では更新にかかるすべての費用がまかなえないことが多く発生している。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。以上のことから、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。

7. 葬祭扶助の実施について

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

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

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

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。

8. 収入認定について

8-1. 就労収入の認定における基礎控除について

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

9. 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してされている。しかしながら、厚生労働省社会・援護局による通知（平成 24 年 7 月 23 日社援保発 0723「生活保護費の費用返還及び費用徴収決定の取扱いについて」）は法第 63 条と法第 78 条の適用の原則や、「生活保護第 61 条に基づく収入の申告について（確認）」という書面を福祉事務所と被保護者との間で取り交わすべきことを示している。

このような運用の変化により、上記書面に署名したことをもってして、収入の申告がなされなかった場合に法第 78 条が適用されうるようになった。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（※8）。

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し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。以上のことから、次の通り要望する。

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

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

※8 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例も起きている。同行者等がいない場合などは、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。

10. 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⁹。また、2018 年から 2019 年にかけて開催された「生活保護受給者に対する就労支援のあり方に関する研究会」では就労指導と区別して一般就労に限られない多様な働き方についての就労支援の充実という観点での制度見直しが進められてきた。

就労支援についての検討が進められている一方で、就労指導については未だに多くの課題が存在する。当団体を含む支援団体には、本人の稼働能力に明らかに見合っていない就労指導を受けることにより、精神的苦痛を受けていると訴える被保護者が

⁹ 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）

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。

以上のことから、次の通り要望する。

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

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

11. 後発医薬品の取扱いについて

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

後発医薬品の利用促進が一般に、つまり生活保護を利用していない者に対しても行われていることは事実であるが、一方で、生活保護を利用している被保護者に対して、一般と異なり、後発医薬品の利用を原則として強いることは、被保護者に対する明らかな差別である。なお、広く一般に利用の促進をすることと、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。以上のことから、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。

12. 窓口における正確かつ適切な制度の説明について

12-1. 保護の申請の取扱いおよび、申請時における制度の説明について

生活保護を申請することは、法律によって国民に保障された権利であり、これを侵害することのないよう、これまでも厚生労働省はたびたび関係機関に通知等によって指導をしてきた。にもかかわらず、依然として各地の福祉事務所で生活保護の申請を受理することそのものを拒否されたという事例が後を絶たない。例を挙げれば、「家がなければ生活保護は受けられない」「持ち家のある人は生活保護を使えない」「働ける年齢なので生活保護は使えない」などと言われ、追い返されたという事例が当団体にも

寄せられている。いうまでもなく、これらは生活保護制度についての誤った説明であり、それにより保護を申請する権利を侵害する行為である。以上のことから、次の通り要望する。

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

12-2. 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、特別の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。以上のことから、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。

12-3. 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。以上のことから、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。

13. 保護費の過誤支給について

13-1. 過誤支給の実態把握・公表と防止について

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

13-2. 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（※9）。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。以上のことから、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。

※9 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。

14. 福祉事務所の体制の強化について

14-1. 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。以上のことから、次の通り要望する。

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

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

14-2. 制度運用の改善のための方策

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

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

15. 生活保護にかんする広報・啓発について

生活保護にかんしては、広く人びとに知れ渡る制度であるとともに、誤解や偏見の多い制度でもある。例えば、近年、マスメディア等で、生活保護制度における不正受給が取り上げられる一方で、その件数や不正受給額、実態などについて正確な情報が伝えられず、誤解を助長するような向きがみられる。非合法組織の資金調達のために制度を悪用するなどの悪質な不正受給に

対してはむしろ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にくい、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。

以上のことから、次の通り要望する。

生活保護制度を支えるすべての人びとに対し正しい知識を広めると同時に、誤った情報の拡散に対応することを通して、制度の信頼性を確保していくことに努めること。

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。

生活保護申請書

____年 ____月 ____日

宛先 _____ 福祉事務所所長

申請者氏名 _____

住所 _____

連絡先 _____

要（被）保護者との関係 _____

次の通り生活保護法による保護を申請します。

現住所						
世帯員の名前	氏名	続柄	性別	生年月日	年齢	職業
健康状態がよくない理由						
保護を受けたい理由						
	所持金：円					
家族に連絡が行って欲しくない理由						
援助者の状況	氏名	続柄	年齢	職業	現住所	

