

日本國內生活保護法暨生活貧窮者自立支援法之現狀與課題

伊藤周平教授（鹿兒島大學）

小野慶司法書士代理報告

- 1 問題癥結
- 2 生活保護法之制定與推展
- 3 生活保護之現狀
- 4 生活保護法之基本規則及保護條件
- 5 保護基準及符合需要原則、家庭單位原則
- 6 生活保護之種類與方法
- 7 保護之實施體制與實施過程
- 8 生活貧窮者自立支援法之內容與問題點
- 9 生活保護法與生活貧窮者自立支援法之課題

1 問題癥結

日本在公家支援方面，有協助生活貧窮者和金融受害者(債務人)重建生活的「生活保護(近似社會救助)制度」。但是，其他的社會保障制度仍不夠完善，特別是年金和失業給付等等的所得保障制度並不完備，使得生活保護制度的財政負擔相當沉重。且如後述，生活保護制度的受保護率極低，有許多生活貧窮者無法獲得需要的公家支援，被晾在一旁。另外，日本由教會舉辦的慈善活動不如台灣和韓國眾多，政府和民間團體之間的合作仍嫌不足。近年成立並實施了生活貧窮者自立支援法，但該法亦面臨許多課題。本報告將會介紹日本的生活保護法和生活貧窮者自立支援法，並探討其現狀與課題。

2 生活保護法之制定與推展

第2次世界大戰後，接管日本的聯合國最高司令官總司令部(GHQ)，在日本實行了非軍事化和民主化政策。作為民主化的一環，GHQ的福利政策旨在拂去戰前社會事業(當時還未使用「社會保障」一詞)的恩惠性質和慈善性質。GHQ在1946年2月向日本政府發布的「社會救濟(公家扶助)」備忘錄中，揭示了公家扶助的三原則：①無差別平等原則、②公家(國家)責任原則、③最低保障原則(扶助金總額不設限)。

同年九月，根據此原則制定了舊生活保護法。但該法仍有欠完善，除了否定保護請求權，其中更設有限制條款(第2條)，將有工作能力卻無勞動意願者和「素行不良者」排除於保護對象之外。因此，於1949年接受社會保障制度審議會「生活保護制度之改善強化事宜」之建議，隔年全面修法，制定了現行的生活保護法。

其後，因應生活保護金受領人數增加，2013年12月生活保護法大幅修法(以下稱「2013修正法」)，並於翌年開始施行。

※此備忘錄原標題為「public assistance」，本應譯作「公家扶助」當時卻譯作「社會救濟」，換言之，當時日語中並不存在「公家」這個概念。

3 生活保護之現狀

1995年日本經濟團體聯合會(舊稱「日經連」現簡稱「經團聯」)發表「新『日本式經營』」，提倡裁減正職員工，逐以非典型就業人員代替。此後，在財經界與經營者團體的經營策略下，1990年代後半至2000年代前半，透過修正勞動者派遣法等方式漸漸放寬勞動法規，使得低薪資且就業不穩定的非典型就業人員急遽增加。

非以不定期勞動契約直接雇用的全職正規勞動者(正職員工)，通常稱為「非典型就業人員」。常見的非典型就業人員有以下三類：①受有期間性之定期契約雇用的勞動者(如契約員工)、②非全職的兼職勞動者(含打工族)、③非



受企業直接雇用的派遣勞動者。其總數高達 2012 萬人，約占全體勞動者的四成，女性方面更占就業者的一半以上(53.3%)，年輕族群則不論男女皆有約半數是非典型就業人員(參照 2015 年 11 月總務省「勞動力調查」)。日經連發表建言的 1995 年，非典型就業人員的比率僅 20% 左右，由此可知，20 年來其比率成長了 1.8 倍，顯示出勞動者的非正規化進展得非常快速。除了非正規化之外，日本脆弱的最低薪資制度，造成了僅靠薪水無法維持最低生活的低薪資家庭，也就是俗稱的「窮忙族」亦是急速驟增。根據統計，年收入在 200 萬日圓以下的民間企業勞動者，1995 年是 793 萬人，2006 年突破 1000 萬人，2014 增加至 1100 萬人(參照國稅廳「民間薪資實態調查統計」)。

因此，日本生活保護金的受領人數，以 1995 年的約 60 萬戶為最低紀錄，之後持續向上增長，2011 年 7 月突破 205 萬人，受領人數達到制度實施以來最多。而 2015 年度的生活保護金受領人數(月平均，確定值)為 216 萬 3685 人，較前年度減少 2210 人，但受領戶數 162 萬 9743 戶則打破過去紀錄(參照厚生勞動省調查)。然而 1951 年創下最多受領人數(204 萬 6000 人)時，日本人口為 8457 萬人，保護率高達 2.4%，就保護率(現在為 1.7%)而言，並未打破過去記錄。(若保護率與當時相等，生活保護金受領人數應為現紀錄的 1.5 倍，超過 300 萬人。)

受保護家庭中勞動家庭占 1 成多，65 歲以上的高齡者家庭和傷病與身障家庭占大多數，使得保護期間長期化。其中，因年金的給付水準較低，而不得不受領生活保護金的高齡者逐年增加，2015 年度高齡者的受領戶數刷新過去紀錄達到 85 萬 5588 戶，占整體的 52.4%，其中又有九成(77 萬 6415 戶)是單身家庭。這些高齡者家庭在經濟上幾乎不可能獨立，所以須持續受領生活保護金直到死亡。因受領條件嚴格，日本生活保護的受保護率(生活狀態屬於生活保護基準以下的人當中，實際受領生活保護金的人所占之比



率)僅 2 成左右，與外國相較比率極低，但從受領人數的增長來看，日益嚴重的貧窮擴大是當前應重視的問題。

另一方面，一般國民看待生活保護金受領者的眼光仍然較為嚴苛。舉例而言，兵庫縣小野市自 2013 年 4 月開始實施「小野市福祉給付制度適正化條例」，條例中規定，若發現生活保護金或兒童扶養津貼等福利給付及津貼的受領者，將給付金用於「柏青哥、賭自行車賽、賭馬和其他娛樂及賭博」，「市民及地域社會之成員」有責任向市府提供情報。但是該條例強化了對生活保護金受領者的監視且獎勵密告，有違憲之虞。

4 生活保護法之基本規則與保護條件

(1)生活保護法之目的

生活保護法之目的在於：「根據日本國憲法第 25 條規定之理念，國家對所有生活窮困之國民，須依照其窮困程度施行必要的保護，以保障其最低限度之生活。」(生活保護法第 1 條)。換言之，生活保護法的首要目的是保障國民「最低限度的生活」，而該法保障的「最低限度的生活」，並不是能夠勉強生存的最低限度生活(也就是僅滿足人類生存所需最低熱量的狀態)，而是必須維持憲法第 25 條第 1 項所闡述的「健康且文化性的最低限度生活」，此事在生活保護法中亦有明文規定。(生活保護法第 3 條。以下簡稱「生保」。)綜上所述，國民受生活保護的權利是「維持健康且文化性的最低限度生活之權利」(憲法第 25 條第 1 項)，可說是生存權的具現化。因此生存權具有一定的裁判規範効力，無替代法案便廢除生活保護法，或是將生活保護水準下修至無法維持最低限度生活，皆屬違憲。

除最低生活保障之外，生活保護法的另一個目的是協助自立(生保第 1 條)。

「自立」在此有兩種解讀，一種是不領受生活保護的「自助」，特別指是透過工作達到經濟上的自立。另一種則是將領有社會保障給付或其它援助，但能自主地維持日常生活的狀態稱為「自立」(稱做「自律」或許更為適當)，



這是在身障者自立生活運動中所提出的理念。迄今為止生活保護法的解釋運用是以前者為主流，著重於「就業支援」，但若從憲法第 13 條所保障的人格自律權來考慮，生活保護法的解釋運用應建立於後者的解讀之上。

(2)無差別平等原則

關於生活保護法的基本原則，首先要談的是無差別平等原則(生保第 2 條)。此原則意味著受保護之權利人人平等，須平等地對需保護者實施保護，同時也意味著不論貧窮原因為何，一律實施保護。因此生活保護法捨棄了舊有的救護法中，將有工作能力的貧窮者排除於扶助對象之外的「限制扶助主義」，改採「一般扶助主義」，也廢止了前述舊法中拒絕工作者或素行不良者受保護的限制條件。另外，過去有不少地方政府不給付生活保護金給無居定所的「遊民」，但這樣違反無差別平等原則的施策，現在幾乎已不復見。此外在與遊民的自立支援相關的特別處置法中，明定不應因遊民只是沒有居所而拒絕保護，過去也曾有因受保護者居住狀況不明而終止生活保護，之後被判違法的案例(京都地方法院 1993 年 10 月 25 日判例時報 1497 號 112 頁)。

在行政實務上，生活保護法中雖無明文規定，但擁有日本國籍為受保護之必要條件(國籍要件)。同時也依照政府通知，比照對本國人的生活保護核定與實施標準，對生活貧困的外國人施行保護，但這也衍生出領受生活保護金的外國人其法律地位不明的問題。

就此點而言，也曾有判決根據難民地位相關條約(難民條約)，認定生活保護適用於擁有永住在留資格的外國人(福岡高等法院 2011 年 11 月 15 日判例時報 1377 號 104 頁)，但該事件的第三審判決(最高法院 2014 年 7 月 18 日薪資與社會保障 1622 號 30 頁)，以生活保護法第 1 條和第 2 條所指的「國民」意為日本國民為前提，認定不論居留狀況為何，外國人皆無權接受生活保護，對外國人的給付是基於上級通知而為的「具實質保護意涵之行政措



施」，否定了生活保護法之準用。然而，行政實務上發放生活保護金給外國人(在實務上稱為「生活保護法之準用」)。

1990 年政府提出僅將擁有永久居留或定居在留資格的外國人納入生活保護之對象的方針。在最高法院的判例中(最高法院 2001 年 9 月 25 日判例時報 1768 號 47 頁)，曾認定非法居留的外國人，即使需要緊急治療，也不列入保護對象。但新方針施行後，不單是非法居留者，就連擁有合法居留資格的非定居外國人(短期居留者或留學生等)，在面臨需要緊急醫療的狀況時，也無法獲得生活保護中的醫療扶助。因此，就算許多地方政府照生活保護法對短期居留者和留學生實施救助措施，國家也不會撥款，所以地方政府須自行負擔。此類措施是根據醫師的診療義務(醫師法第 19 條)，即使沒有醫療扶助，醫師還是會進行診療，所以不構成問題，但確保醫師履行診療義務之相關措施並不完備，對外國人的醫療費用補助，也仍須擴充和立法等長遠的對策。

(3)資產活用

生活保護之補充性原則，意指已充分運用自食其力所獲得之金錢(活用資產和能力)、負扶養義務者或他人給予之援助，以及年金等法定扶助後，仍不足以維持需保護者的最低生活(親屬扶養優先及他法扶助優先)時，則實施保護(生保第 4 條)。

收入以外之狹義資產，可保有維持最低限度生活所需之部分，但若超過上限，原則上須將之處分，以充當生活費。

分項而言，在土地與住宅方面，可保有居住用的主屋和附屬土地，但若認定處分價值遠高於利用價值，則屬例外。另外也基於厚生勞動省之通知，導入了以居住用不動產為擔保，對需保護者進行生活資金融資的制度。這是各縣市社會福祉協議會所經營的一種社會福祉資金融資。行政解釋認定，若拒絕利用此融資制度，則會以未充份滿足資產活用要件為由，駁回



其申請，甚至廢止生活保護，然而此解釋有違反最低生活保障原則之虞，難言妥當。

家電生活用品方面，就家庭人數或組成而言，該家電為必需品，且認可其保有也不會破壞與該地區一般家庭間的平衡，便可允許保有。具體上以該地區7成左右的普及率為基準。但空調等家電方面，有高齡者或身障者之家庭，考量其身體狀況或病況後，若認定保有該家電滿足社會適當性，即使普及率低也可以保有。

汽車方面，限定身障者(或孩童)以及居住於公共交通極為不便之地區者，有通勤上班、往返醫院、通勤上學等需求才可保有，此外仍須符合厚生勞動省之通知中所訂定的基準，包含汽車處分價值低，且維持費可確實從援助或其他施策中獲得等等，才能獲准保有。在身障者被以未處分私家車為由遭廢止生活保護，而後再次申請卻遭到駁回之案例中，判決認定駁回處分違法並予以撤銷(大阪地方法院2013年4月19日判例時報2226號3頁。判決確定)。在汽車的借用上，亦有判例考量到與他者的平衡，以及一般普遍認為此行為不符合最低限度生活，而認定禁止使用汽車之原則有其合理性(福岡地方法院1998年5月26日判例時報1678號72頁)。

儲蓄方面原則上不可保有，但保護開始時包含儲蓄在內的現金，須考慮家計結餘的部分，因此認定最多可保有該家庭最低生活費之5成(不含醫療扶助和照護扶助)。另外，在受領生活保護者節省每月最低生活費並以此進行儲蓄，則可否保有該存款的訴訟案例中，對保有儲蓄的認可要件為：儲蓄目的不違反生活保護之給付目的，並顯示就一般民情而言其儲蓄額仍屬合理範圍，故認定其可保有儲蓄，並判決將部分儲蓄當作收入而減少給付金額之處分實屬違法。(秋田地方法院1993年4月23日行集44卷4=5號325頁)。現在以給付金結餘進行儲蓄，只要其使用目的被認定為不違反生活保護之主旨，即可保有儲蓄。



對於具有高儲蓄性的保險，原則上會要求解約，並要求善用領回的款項。在可否保有學資保險滿期保險金(約 50 萬日圓)的訴訟(中嶋訴訟)中，最高法院(最高法院 2004 年 3 月 16 日民集 58 卷 3 號 674 頁)認定受保護家庭一面維持最低限度生活，一面努力為孩子儲蓄以做高中就學之用，並未違反生活保護法之主旨，本案件領回之款項不屬於收入，故判決將部分款項當作收入而減少給付金額之處分實屬違法。

(4)能力活用

能力活用亦是生活保護法中的實施要件之一，「能力」在此意指發揮工作能力。在實務上國家要求評估以下三點：①有無工作能力，須客觀且綜合地衡量之後再進行評估、②有無發揮工作能力之意志、③是否有令其發揮工作能力之工作場所。然而從明定不論貧窮原因為何，一律平等實施保護的生活保護法第 2 條來看，將有無工作意志視為判斷基準則難言妥當。

能力活用要件與資產活用要件不同，若因不滿足其要件而無法接受生活保護，生活狀態低於最低生活水準的需保護者可能受到擱置。原則上保護申請應於 14 天內審查(生保 24 條 5 項)，但要實施保護的機關在 14 天內認定能力活用要件，有實質上的困難。因此不應將能力活用作為實施保護的要件，當需保護者的生活狀態低於最低生活水準時，應先實施保護，之後在工作支援等方面，再以能力活用作為判斷基準。在判例中，曾認可一位有工作能力且有工作意志的年輕失業者，是因無法獲得能發揮工作能力的工作場所而沒有工作，認定其滿足工作能力活用要件，故撤銷對生活保護申請之駁回處分，並判決駁回處分對生活保護法的解釋有誤。另外，原告進行諮商時專員的應對也被認定為侵害原告之申請權，違反國家賠償法，故判決亦承認原告的國賠請求(大阪地方法院 2013 年 10 月 31 日薪資與社會保障 1603=1604 號 81 頁。岸和田生活保護訴訟)。若有急迫事由，即使不滿足資產活用等保護實施要件，則仍實施保護(生保第 4 條 3 項)。但實務上的



急迫事由多是危及生命的狀況，認定相當狹義。另外，曾有申請者被以透過年金擔保進行融資借貸，受領期間以年金償還為由駁回申請，但法官認為申請者當時為貧窮所困，連接受維持生命不可或缺之醫療行為都有困難，認為急迫事由，並撤銷駁回處分(大阪高等法院 2013 年 6 月 11 日薪資與社會保障 1593 號 61 頁)。實施機關須快速地對需保護者實施保護，若屬急迫保護，事後可向受保護者請求償還，由此可見，急迫事由廣義上應包含無暇運用可利用資產充當生活費之情形。

(5)扶養優先與費用徵收

生活保護法中，負扶養義務者給予的援助(扶養義務之履行)，並非保護實施之要件，若負扶養義務者有實際援助，則已受援助部分不得受生活保護，採扶養優先原則(生保第 4 條第 2 項)。2013 年修法後，除了須確認負扶養義務者能否扶養之外，更規定負責機關可對明顯可扶養的義務者進行通知與報告(生保第 24 條第 8 項、第 28 條第 2 項)。但通知與報告，僅限於實施機關基於生活保護法第 77 條第 1 項，有高度蓋然性對負扶養義務者進行費用徵收之情形(生活保護法施行細則第 2 條、第 3 條)。

現行民法規定扶養義務範圍如下：①夫婦、②直系血親及兄弟姐妹、③三等親以內之親屬。其中，夫婦和直系血親及兄弟姐妹擁有「絕對扶養義務」，三等親以內之親屬則有「相對扶養義務」，僅受家庭法院判決為「有特殊理由」，才需負扶養義務(民法 877 條)。另外，關於扶養義務之內容，民法解釋上採二分法，一是夫妻間及雙親對未成熟子女之扶養，負扶養義務者有義務保持需扶養者之生活程度與自己的生活相等(「生活保持義務」)，另一種其他親屬之扶養是以扶養義務者有餘力扶養為前提(不須犧牲自己的地位及生活)的援助(「生活扶助義務」)。

在生活保護的行政實務上，保護實施機關以需保護者之申告為基礎，根據戶籍謄本等資料確認是否有負扶養義務者存在，確定負扶養義務者後，則



須調查其扶養之可能性。若調查後發現負扶養義務者有扶養義務之可能，則確認其能否扶養。此時就會依照前述的二分法，從社會常識及實效性之觀點，對有扶養可能的生活保持義務者或生活保持義務關係以外之親屬關係者進行重點調查，但除此之外的負扶養義務者，則只須進行最低必要限度之調查。

如同前述，現行生活保護法中，負扶養義務者的扶養並非生活保護之要件，但承辦窗口常會把扶養義務之履行說得像申請保護的要件，藉此讓申請者放棄申請，這樣的「水際作戰(阻擋申請)」是窗口的常套手段。厚生勞動省在通知中明言：「『未與負扶養義務者商量則不接受申請』等說詞有侵害申請權之嫌。另外，若向諮詢者說明時將扶養形容得像是保護要件，結果諮詢者放棄申請保護，也有侵害申請權之疑慮，應多加留意。」，但承辦現場仍未見改進，須盡快改善並知會需保護者。

保護實施後得以施行前述基於生活保護法第 77 條第 1 項的費用徵收，藉此實現該法第 4 條第 2 項規定的扶養優先原則。負扶養義務者的負擔金額，由保護實施機關提出審判聲請由家庭法院裁定(生保第 77 條第 2 項)。雖然實際承辦業務幾乎不曾適用該法條，但根據運用方式，可能會擴大生活保護法第 24 條所規定的通知與報告之範圍。

5 保護基準及符合需要原則、家庭單位原則

(1)保護基準的法律性質和計算基準

保護基準由厚生勞動大臣訂定，且「充份滿足最低限度生活」，故保護基準必須符合需保護者個人或家庭之實際需要(生保第 8 條、第 9 條)。而具體衡量最低生活費的尺度便是保護基準，需保護者即使善用所擁有的資產或其他，仍無法滿足最低生活，則由生活保護金來給付不足之部分。另外，保護基準又可分為一般基準和特別基準。

一般基準(通常將此稱為保護基準)是厚生勞動大臣根據生活保護法第 8



條，針對 8 種扶助各別訂定的告示(「基於生活保護法之保護基準」)。在此，告示的法律性質被視為法規命令，但保護基準是憲法第 25 條「健康且文化性的最低限度生活」的具現化，若要作為其它法令或施策的指針，則不應採告示形式，而應制定為需經國會審議的法律附表形式。

政府針對生活保護法第 11 條所規定的 8 種扶助，各別訂定了一般基準。同時為反映消費者物價等地區差異，又將其分成 6 個等級。生活扶助的計算基準，從 1948 年導入「市場菜籃法」(假設從市場購入維持最低生活所需之必需品，並計算其金額)以來，歷經恩格爾係數法(計算出維持最低生活所需之食品支出後，將其以除以恩格爾係數，藉此計算生活費)、差距縮小方式(以縮小一般家庭與受領生活保護家庭之差距為目的之計算方式)等變遷後，在 1984 導入了現行的消費水準均衡方式，考量該年度的一般國民消費動向預測，並將配合前年度為止的一般國民消費實態做出調整，將生活扶助基準大致設定為一般家庭消費支出之 7 成左右。然而，此方式缺乏充分的理論根據，計算過程亦欠缺透明性，仍有許多待解決的課題。

(2) 強行下修的生活保護基準及其問題點

2013 年，政府考量社會保障審議會生活保護基準部會(以下稱「基準部會」)之檢證結果，從 2013 年度至 2015 年度，階段性地下修生活扶助基準(以下稱「生活保護基準」)額，共計縮減了 670 億(約 6.5%)日圓。縮減額遠超過過去的兩次下修(2003 年度 0.9%、2004 年度 0.2%)，有 96% 的受領家庭其給付金遭到縮減，有孩子的家庭更是被縮減了約 10% 左右。其中，生活扶助本身有 90 億是基於基準部會的檢證而下修，剩餘的 580 億(生活扶助本身 510 億及加成補助 70 億)則是以 2008 年以來的物價下降(通貨緊縮)為由遭到縮減。但是基準部會不但明言檢證結果有限，更完全沒有論及以物價下降為由的基準下修。生活保護基準與年金不同，不會隨著物價調整，可見生活保護法立法時，並未預想保護基準可能下修。



話說回來，說是說物價下降，但從消費者物價指數來看，教養娛樂費雖大幅下降，食衣住方面的降幅卻極小，而且水電費也有上升的記錄。就結果而言，此次下修是由 2012 年選舉時將生活保護基準下修 10% 作為政權公約的自民黨所主導的，應該說「以削減為前提」才有此次的生活保護基準下修(自民黨返回執政，並實際實施基準下修)。現在許多地方都有人提起訴訟認為此次生活保護基準下修屬於違憲，法庭上應會判明生活保護基準下修的計算方法和判斷過程是否具有合理性。

(3) 特別基準

針對需保護者因有特殊事由，而有屬於最低限度生活所需但不在一般基準範圍內之特殊需求時，厚生勞動大臣亦會訂定特別基準(參照前述「基於生活保護法之保護基準」)。特別基準並非採告示形式，而是對該案例之保護實施機關發布個別通知。

行政實務上，將厚生勞動省的通知(事先訂定給付事由、項目、上限額)視為特別基準的設定，保護實施機關得以認定一般基準中未規範之需求，進行保護核定。

問題在於保護實施機關能否給付通知中未訂定之事由或項目，以及能否給付超過規定上限的金額。關於此點，身障者加成補助中的他人照護津貼之特別基準(設有上限)曾有相關訴訟(高訴訟)，訴爭點在於其金額不足以支付居家重度身障者的照護費用，故懷疑以此為依據的保護核定可能違法。上訴後法院認可厚生大臣的(當時)廣泛裁量，判定該特別基準設定屬於適法(名古屋高等法院金澤分院 2000 年 9 月 11 日判例時報 1056 號 175 頁)。然而本判例未充分考慮有重度障礙的原告希望在家生活之意志，故留有爭議。特別基準的通知，並非法規命令而是明示處理基準，故其對地方政府法律上的約束力(地方自治法 245 條之 9)。因此，生活保護法第 8 條的前提是：保護實施機關有權認定一般基準中未規範的最低生活所需，並進行保護核

判例中認可厚生勞動大臣對保護基準之設定，可就具專業性和政策性的視點來行使裁量權，僅限於有裁量權逾越或濫用之情形，其設定才屬違法(行政事件訴訟法第 30 條)。

但是這麼一來，便等同於允許政府以國家財政狀態為由，將最低生活基準下修至接近最高法院所謂的「無視現實生活條件」的「極低生活水準」。此外，將屬於主觀要素的一般民情納入考量，並非適切之舉。

符合需要原則（生保第 9 條）規範以下兩點：①保護的種類、程度、方法須有效且符合需保護者之實際需要、②保護基準須訂定保護程度，使有效



且符合需保護者年齡和健康狀況的保護得以實施。換言之，此原則要求實施機關要考量需保護者的個別狀況，靈活地解釋並運用生活保護法。

政府基於此原則，為保障有特定特殊需求(年齡增長或障礙等等所帶來的需要)的受保護者之實質最低生活，針對特殊需要分項制定了加成補助。具體的項目有：孕婦產婦加成、母子加成(2006 年廢止，2009 年恢復)、身障者加成、照護保險金加成(後述)、冬季加成等等。

2006 年廢止了給付給 70 歲以上高齡者的老齡加成，但在爭論廢止老齡加成是否違憲的一連串訴訟中，福岡高等法院判決(2010 年 6 月 14 日薪資與社會保障 1529=1530 號 43 頁)詳細地分析了老齡加成遭到廢止的過程(包含專門委員會之議論等)，認為廢止之決定未充分考量其應考量之事項，對納入考量的意見所提出的評語也明顯欠缺合理性，對照社會通念後認定其廢止相當欠缺合理性，認定因老齡加成廢止而造成的生活保護不利變更，違反生活保護法第 56 條(禁止無正當理由的不利變更)，判原告勝訴。但第三審最高法院判決(2014 年 4 月 2 日民集 66 卷 6 號 2367 頁)否定了生活保護法第 56 之適用，並認為原審之判斷違反生活保護法第 3 條(最低生活之原理)以及該法第 8 條第 2 項(基準及程度原則)，同時以生活保護法第 9 條是規定保護的核定和實施須符合需保護者的需要，並非規定保護基準內容之法條為由，否定老齡加成的廢止違憲。然而，考量到該法條規定若需保護者有特殊需要，則須特別考慮生活保護內容，故承認改訂保護基準(加成之減額、廢止)時，該法條之主旨有參酌的餘地。另外，在老齡加成廢止訴訟中，亦有判決(大阪高等法院 2015 年 12 月 25 日薪資與社會保障 1663=1664 號 10 頁)提示了新的判斷框架：日本批准的經濟、社會及文化權利相關國際條約中所包含的制度後退禁止原則，適用於解釋法及憲法，因此受到矚目。

另一方面，家庭單位原則(生保第 10 條)則基於家庭為有共同家計的消費生活單位，規定生活保護核定及生活保護金之計算須以家庭為單位。主要以



有共同生計與否來判斷是否為同一家庭，是否共同居住或有無扶養義務僅是參考。受保護家庭的成員皆擁有保護請求權，有提起訴訟要求撤銷生活保護減額處分之資格（福岡高等法院 1998 年 10 月 9 日判例時報 994 號 66 頁）。

6 生活保護之種類與方法

(1) 生活扶助與教育扶助

法定的生活保護種類分為 7 項：生活扶助、教育扶助、生計扶助、住宅扶助、醫療扶助、照護扶助、生產扶助、喪葬扶助(生保第 11 條)。

生活扶助為針對衣食和其他日常生活所需以及交通需求所發給之給付(生保 12 條)。保護方法以居家保護為原則(生保 30 條)，但生活扶助除了居家生活保護金，還包含入住保護設施者的入住保護基本額、住院患者的日用品費以及入住照護設施者的基本生活費(基準生活費)。

教育扶助為針對義務教育上所需的教科書和其他就學用品、營養午餐及其它事項所發給之給付(生保 13 條)。在國中升高中的升學率超過 98% 的狀況下，教育扶助因僅限於義務教育而受到強烈的批判，但以中嶋訴訟的最高法院判決為契機，高中就學費用(教材費、學費、入學金、通勤交通費、學習支援費等)，現已能由生計扶助來進行給付。

(2) 住宅扶助

住宅扶助為針對住家和其修繕等住宅維持需求所發給之給付(生保 14 條)。在行政實務上，除了房租、地租、房屋修繕費等等之外，也給付搬遷所需的押金(此情形會以特別基準處理)。但房租方面的住宅扶助基準(包含特別基準)偏低，尤其反映不出都市區的房租水準，因此仍有許多生活保護受領者所入住的住宅，並未滿足到國家(國土交通省)所規定的「健康且文化性的居住生活」。

2015 年度起，政府削減了住宅扶助費(從 2015 年度至 2018 年度共削減 190



億日圓)，住在東京 23 區(1 級地-1)的 2 口之家，每月的受領額減少了 6000 圓。因為這樣的減額，導致之前被認定合理而領受全額給付的房租，變成了住宅扶助基準額中的「高額房租」，受領者也因此成為搬遷輔導的對象。然而不合理的搬遷或事實上的強迫搬遷，可能會造成高齡者或身障者無法獲得其所需的支援，尤其是高齡者可能會因為環境變化而罹患失智症或是導致健康狀況惡化。有孩子的家庭也可能必須讓孩子轉校。因此，受保護家庭可能會藉由把超過基準額的金額改寫在共益費(類似大樓管理修繕費)等方式，將名目上的房租壓在基準額以內，再進一步節約生活費，透過自我犧牲來避免搬遷。厚生勞動省發出住宅扶助減額相關局長通知，作為過渡措施，明示了三項可適用舊基準的情形：①搬遷有礙於往返醫院之需求時、②搬遷有礙於通勤及通學之需求時、③受親戚或地區支援之高齡者、身障者，搬遷有礙其自立時。現下的課題在於該如何充分活用此過渡措施。日本對居住屬於基本人權的概念比較薄弱，公營住宅比例在先進國中也是明顯偏低。公營住宅的申請倍率，全國平均是 6.6 倍，東京都更高達 23 倍。而且在民間住宅方面，現在高租金住宅不斷增加，低租金住宅則因老舊而漸漸減少。另外，獨居的高齡者常被業者以其孤獨死亡會導致房屋成為「瑕疵物件」為由拒絕入住。這造成所得低的高齡者或生活保護受領者無處可去，只能被迫棲身於惡劣的居住環境。2015 年 4 月，川崎市有兩棟簡易住所被燒毀，造成 10 人喪生，犧牲者大多都是生活保護受領者。2009 年 3 月發生於群馬縣的無照收費老人之家「靜養之家 TAMAYURA」的火災，也造成 10 位入住者喪生，犧牲者大多是受東京都生活保護的高齡者。

(3) 醫療扶助與照護扶助

受保護者不屬於國民健康保險及後期高齡者醫療的被保險人(國民健康保險法第 6 條第 9 號，高齡者醫療確保相關法律 51 條第 1 號)，有醫療需求時領受的是醫療扶助。醫療扶助原則上是現物給付(生保第 15 條、第 34 條)，採



發行醫療券的方式。因為其診療方針及診療報酬比照國家健康保險，基本上水準與社會保險醫療相當(前法 51 條第 2 項，但有基於同法條第 2 項之例外)。

醫療給付絕大多數都委託給指定的醫療機關，而對指定醫療機關的診療報酬支付，則可委託社會保險診療報酬支付基金(前法第 53 條第 4 項)。近年有揭露幾件指定醫療機關的違規事件，為此，2013 年的修法不但將指定要件和其取消要件明確化(前法第 49 條之 2、第 51 條)，也導入了指定的更新制度(前法第 49 條之 3，有效期間為 6 年)，更擴大了報告與檢查之對象(前法第 54 條)。

照護扶助規定受領人須為照護保險法第 7 條所規定的需照護者及需支援者，其內容與照護保險受領對象幾乎相同(生保 15 條之 2)。照護扶助原則上也是現物給付，委託指定照護機關負責(前法 34 條之 2)。未滿 65 歲的受保護者，因為沒有加入國民健康保險，所以不適用照護保險，改以照護扶助的方式來提供與照護保險相當的援助。相對地，65 歲以上的受保護者是介護保險第 1 號被保險人，保險費會以照護保險加成的名目加到生活扶助中，以照護扶助來給付本人負擔部分(1 成的費用)。

(4) 生產扶助與生計扶助等

生產扶助以分娩補助等為給付對象(生保 16 條)，喪葬扶助則是對火葬、納骨及其他喪葬需求進行援助(前法第 18 條)。

生計扶助的對象不限於需保護者，也對有可能因為貧窮而無法維持最低限度生活者進行援助(生保第 17 條)。其中，生計費給付的是僅以維持生計為目的的小規模事業，例如餐飲店或木匠等自由業所需的資金、器具等費用。而技能習得費給付的是考取公家資格等，為習得就業所需技能而花費的費用(上課費、教材費)。除此之外還有就業準備費，此項是針對確定就業者，給付其就業所需的服裝、鞋子等治裝費。另外，前述的高中就學費用也屬



於技能習得費的給付範圍。

這8種扶助是依照受保護者的需要單獨給付而非合併給付(生保第11條第2項)。曾有訴訟爭論過列舉了這些扶助的生活保護法第11條，只是單純的例示還是限制列舉(第2次藤木訴訟)，在將此認定為限制列舉，並要求撤銷「拒絕申請處分」的訴訟中，法院判原告勝訴。但原告在訴追上所花費的訴訟費和律師費，則被法院判為不屬於生活保護法之給付對象(東京地方法院1979年4月11日行集30卷4號714頁)。

(5) 保護方法

生活扶助原則是居家保護(生保第30條第1項)，但若無法進行居家保護或有保護目的因此難以達成之情形，或是受保護者自願入住保護設施，則可讓其入住保護設施並進行保護(前項但書)。但是不得違反受保護者之意志強制其入住(前條2項)。

過去不考慮沒有居所的需保護者受居家保護之意願，一律將其視作須入住保護設施之保護對象，但曾有保護實施機關對現在沒有居所但要求受居家保護之遊民，將其視為「無法進行居家保護」並強制入住保護設施，在訴訟中此保護核定被判違法並遭到撤銷(大阪地方法院2002年3月22日薪資與社會保障1321號10頁)。

保護設施包含救護設施、更生設施、醫療保護設施、庇護工場、收容設施(生保第38條)。設置單位僅限於地方公共團體、地方獨立行政法人以及社會福利法人和日本紅十字社(前法第41條)。

近年來，有人讓生活保護受領者住在無法律地位的設施、甚至是有違反建築基準法之疑慮的建築等惡劣的環境，再從生活保護金中收取高額的居住費，這種「發貧困財」的情形逐漸擴大，成為社會問題。政府須強化對保護設施的管制監督，並支援受保護者搬遷至適當的住所。

7 保護實施體制與實施過程

(1) 保護實施體制

生活保護之實施機關為都道府縣知事、市長以及管理福祉事務所的町長村長。對無居住地或居住地不明的需保護者以及處於急迫狀態的需保護者，則管轄其現在地福祉事務所之保護實施機關須負保護責任(生保第 19 條第 1 項、第 2 項)。無設置福祉事務所之地區的町長村長，亦須執行需保護者之發現及調查、保護申請之受理及送審，以及應急保護之實施(前條 6 項以下，第 25 條 3 項)。

生活保護之主要事務是屬於法定受託事務。所謂法定受託事務意指本屬國家應履行之職務，但國家基於確保其適正處理之必要，特別依法令規定交由地方公共團體處理之事務(地方自治法第 2 條 9 項 1 號。稱為第 1 號法定受託事務)。

因此，統稱為保護實施要領之通知文書是屬於地方自治法上的處理基準(地方自治法第 245 條之 9)，並應依此進行事務監察(生保第 23 條)。另外，實施保護所需之費用，其 4 分之 3 由國家負擔(生保第 75 條)。

保護實施機關之權限，可委託給其所管理的行政廳(福祉事務所長)(生保第 19 條 4 項)，大多數都採委任形式。福祉事務所設有查察指導員和負責生活保護的專員(社工)。這些職務都必須取得社會福祉主事資格，且設有專任規定和標準配置人數(社會福祉法第 15 條以下)。委託一般市民擔任的民生委員則屬於協力機關(生保第 22 條)。

(2) 申請保護之原則與申請相關問題

生活保護法是原則上是基於申請來實施保護(生保第 7 條)。立案者表示生活保護法認同國民的保護請求權，在制度上，申請即是行使保護請求權，以此為基準開始實施保護才合乎目的。由此可知，保護請求權被歸結為申請權。



2013 年修法後，申請保護有義務填寫申請書上的必須記載事項並附上必要文件，但若有無法提出該文件的特殊事由，則不在此限(生保第 24 條 1 項)。申請保護並非要式行為，只要明確表達申請意願也可口頭申請。判例中也有幾個認同口頭申請的實例(埼玉地方法院 2013 年 2 月 20 日判例時報 2196 號 88 頁)。在 2013 年的修正案中，其相關法條可解釋為申請行為和提出申請書可有時間上的間隔，代表修法後依舊認可口頭上的保護申請。

至今為止，保護實施機關公然做出以諮詢為名未交付申請書，或是讓欲申請者自行放棄申請等違法的阻擋行為，間接導致餓死事件和自殺事件等悲劇層出不窮。為此，厚生勞動省也發出事務次官通知，表明「接受保護諮詢，本不得侵害保護者之申請權，應嚴加避免有侵害申請權疑慮之行為」，針對侵害保護申請權的行為對現場發出了警告。在 2013 年的修法中，原則上申請人有義務以書面申請並提出「必要文件」(生保第 24 條第 2 項)，但目前仍未制定法令明示何謂「必要文件」，故該條文實際上淪為空洞。

另外，保護實施機關接獲需保護者之申請時，應迅速地開始進行保護，否則可能被判違法(參照福岡地方法院小倉分院 2011 年 3 月 29 日薪資與社會保障 1547 號 42 頁)。若需保護者處於急迫狀況(關於急迫狀況請參照 4(4))，保護實施機關應不等待需保護者提出申請，即以自身職權開始實施保護(生保第 25 條 1 項)。

(3)調查與保護核定

保護實施機關受理申請後，為判斷是否需要保護及保護程度，須對需保護者的資產和收入狀況、狀況狀態、扶養狀態以及其它必要事項進行調查。除了調查需保護者於申請時的自我申告和提出的資料之外，亦會調查需保護者的住居場所或參照醫師的檢查診斷(生保第 28 條第 1 項)。另外，前文亦已提及，2013 年的修法強化了保護實施機關的調查權限(參照 4(5))。上述調查不具有強制性，需保護者可以拒絕調查，但若需保護者未進行報告或



報告不實，又或是拒絕、妨礙、躲避居處場所調查、不服從檢查診斷命令，則保護實施機關可駁回其申請或作不利變更(生保第 28 條第 5 項)。一般認為駁回與變更並非對需保護者的制裁，而是因為無法調查核定保護與否之必要事項，故無法進行適法的保護核定。

經上述調查，保護實施機關可核定是否保護，以及保護的種類、程度及方法，並須以書面通知申請者，且此書面必須附上核定理由(生保第 24 條第 3 項、第 4 項)。保護開始的核定之所以有義務以書面明示理由，是因為保護實施機關可能會考量到保護種類、程度、方法，而拒絕部分申請。若完全缺乏理由或附上明顯違反事實的不實理由，該處分則違法(參照京都地方法院 1993 年 10 月 25 日判例時報 1497 號 112 頁)。此外，過去的判例和通說皆認定，若無特殊事由，書面所示的理由內容和程度，應讓受處分對象充分理解保護實施機關是根據何種事實關係、適用何種法令、審查基準、處分基準，而做出該處分，僅抽象地示出處分之根據規定並不夠充分(最高法院 1985 年 1 月 22 日民集 39 卷 1 號 1 頁，最高法院 2011 年 6 月 7 日民集 65 卷 4 號 2081 頁)。另外，保護之不利變更處分也同樣有義務明示其理由。保護核定之通知須於申請日起算 14 天以內發出。但如有特殊事由，例如須花時間調查扶養義務者的資產及收入狀況等，則可延長至 30 日(生保第 24 條第 5 項)。此規定保障了需保護者能迅速地獲得保護。

若 30 日以內無接獲通知，申請者可視作保護實施機關已駁回申請(前條第 7 項。視同駁回處分)。此法條意在確保申請者能迅速獲得權利救濟，申請者可要求對視同駁回處分進行審查，更可以提出撤銷該處分之訴訟。

(4)對受保護者之指導與指示以及不利處分

保護實施機關可就生活之維持與改善以及保護目的之達成，對受保護者進行必要的指導或指示(生保第 27 條第 1 項)。保護實施機關應尊重受保護者之自由，僅進行必要最小限度的指導與指示，不得將指導與指示解釋為可

違反受保護者之意志強制執行之行為(前條第 2 項、第 3 項)。另一方面，生活保護法規定受保護者有義務遵守必要的指導與指示，若受保護者違反該義務，保護實施機關可進行保護變更和廢止等不利變更(生保第 62 條第 1 項、第 3 項)。進行不利變更時，須以書面進行指導與指示(生活保護法施行規則第 19 條)，此手續規定目的在於保護受保護者之權利。曾有判例認定欠缺書面指導與指示的生活保護廢止處分違法(神戶地方法院 2011 年 9 月 16 日薪資與社會保障 1547 號 42 頁)。

行政實務上的指導與指示內容包含資產處分、資料提出之相關要求等等，涵蓋範圍極廣。指導與指示僅是為了「達成保護目的之所需」，換言之，是為了達到生活保護法目的中的「協助受保護者自立」，因此指導與指示若違反此目的則屬違法。此外，指導與指示之內容必須明白確實。最高法院針對要求受保護者增加收入至指定額之指示，參照禁止保護實施機關恣意行事之法令及指導與指示明確化之法令，認為書面指導與指示的內容，應記載於該書面本身，考慮上述事項後，判決不可認為其內容包含該書面未記載之事項(本件是汽車處分)(最高法院 2014 年 10 月 23 日判例時報 2245 號 10 頁)。

關於指導與指示的法律性質，未遵守指導與指示，得依據生活保護法第 62 條第 3 項處以不利處分，故具有實質規範力，因此學說上有力見解是認為，其性質屬於行政處分，可作為抗告訴訟之對象(行政事件訴訟法第 3 條第 1 項)。然而，因行政解釋否定其處分性，所以即使提出審查請求，要求取消指導與指示，也會因其無處分性而被判駁回。

已認定之保護，若無正當理由，則不可作不利變更(生保第 56 條)。不利變更除了廢止保護之外，還包含停止或減額及種類或方法的變更。所謂「正當理由」係指需保護性消滅(前法 26 條)，或符合前述的不遵守指導與指示(前法 62 條 3 項)等等法定要件，以及法令(含保護基準)修正。但在行政事務上，



過去可見無廢止事由，卻在事前讓受保護者提交保護辭退書，並以此為由進行廢止處分的做法，但此類行為可能涉及違法。曾有判例認為辭退書有根本上的錯誤，認定辭退之意願表達無效，故撤銷廢止處分(廣島高等法院2006年9月27日法院網頁)。

關於不遵守指示與指導時的不利處分，雖有義務賦予受保護者辯解的機會，但其它的不利處分，不適用行政手續法第12條(處分基準之訂立)與第14條(理由之提示)以外之行政手續法第三章相關法條(生保第29條之2、第62條第4項、第5項)。考量生活保護之不利變更會對受保護者生活造成重大影響，所有不利處分皆應事前賦予辯解的機會。

8 生活貧窮者自立支援法之內容與問題點

另一方面，自2015年4月開始實施的生活貧窮者自立支援法，其揭示的目的是「促進生活貧窮者自立」(該法第1條)，對此有人予以贊同，但現階段該法仍是問題重重。

該法規定市町村等地方政府有兩項必須業務：①生活貧窮者自立諮詢支援業務、②生活貧窮者住宅確保給付金支付業務(前法第4條、第5條)，和一項任意業務：③生活貧窮者就業準備支援業務。③除了生活貧窮者就業支援業務之外，還包含生活貧窮者暫時生活支援業務、生活貧窮者家計諮詢支援業務、生活貧窮孩童學習支援業務，以及其它促進生活貧窮者自立所需之業務(該法第6條)。但許多地方政府可能會因預算問題，而僅執行必須業務，無法兼顧任意業務。(據說全國實際的任意業務實施率僅3成左右)。在必須業務中，①的生活貧窮者自立諮詢支援業務是接受生活貧窮者的諮詢，為其提供所需資訊或建議之業務(該法第2條第2項)，因無規定必須建議諮詢者申請生活保護，亦無規定通報義務，所以負責專員可能會對本應可以利用生活保護的人避而不提，並勸誘其利用其他的生活貧窮者自立支援業務。因此考慮申請生活保護的生活貧窮者，可能被半強制地轉向生活



貧窮者支援事務(但此屬於侵害生活保護申請權之行為)。就根本而言，每項事務皆未保障生活貧窮者之權利。舉例言之，因支援申請遭到駁回也無法申請複查，所以依據運用方式，很可能變成抑制生活保護申請的手段。

另外，③之中的就業準備支援事務是在失業和一般就業之間的空窗期，允許從事具職能訓練性質的「中間性就業」，讓因失業而陷入貧窮的人不須立刻回歸一般職場，而可以利用「就業訓練」進行職前準備和職能訓練。但就業訓練事務不適用最低薪資法，就當前的就業狀況來看，公家對此事務的規範和參與並不充份，導致生活貧窮者可能受雇於工資低於最低薪資的黑心企業，成為此類企業猖狂活動的溫床。也可能有人一直無法回歸一般職場，僅能持續從事中間性就業，導致出現違反職業訓練事務根本目的的情況。本來，對生活貧窮者進行就業方面的自立支援，應先讓其申請生活保護，在受生活保護後再進行就業支援。但生活貧窮者自立支援制度不但不保障生活貧窮者的最低生活，更讓其在短時間即進入職場(而且工資低於最低薪資)，此制度很可能被用於阻擋生活貧窮者利用生活保護制度。

財務省的財政制度等審議會在「平成 27 年度預算編列等相關建議」(2014 年 12 月 25 日)中，表示生活貧窮者自立支援法「確實達到減少生活保護受領者之效果，但仍須進行嚴實檢證。」政府(或者說負責財政的財務省)的目的明顯是透過生活貧窮者自立支援法，抑制生活貧窮者對生活保護制度之利用、減少生活保護受領者，藉此壓制生活保護金的增長，因此應對該制度今後的運用多加注目。

9 生活保護法與生活貧窮者自立支援法之課題

近年，以生存權訴訟為名的生活保護相關集體訴訟接連不斷。此類訴訟始於前述的老齡加成廢止訴訟，而現在則是針對生活保護基準下修一事，不斷提起違法違憲訴訟。此訴訟和老齡加成訴訟不同，訴爭的是基準本身的下修，所以法院的判決備受矚目。



生活保護法の課題首先在於運用方面，保護實施機關應讓民眾知道有工作能力者若無可活用能力之工作場所，則可以利用生活保護。有就業而無資產，薪資無法滿足最低生活費時，也可以利用生活保護。應積極地提出建議，善用生活保護。

另外，應再次修正生活保護法第 24 條，明確訂定生活保護申請非要式行為，並簡化申請方式，設置像英國那樣在郵局備有申請文件，填寫寄出即可申請的機制。只要明確表達申請意願，就可以口頭申請，沒有使用規定的申請文件，在一般紙張上填寫申請必須事項也屬於合法申請。在將上述事項普及給大眾的同時，也應盡速改善侵害保護權的阻擋行為和強制辭退保護等違法運用。

此外，生活保護法本身也須從根本進行修正。應明示生活保護受領的權利性，將「生活保護」改為「生活保障法」，藉此去汙名化，並修正相關法令之文句，在法律中明示不得侵害申請權，必須受理所有申請。在行政手續法上當然也是如此(參照該法第 7 條)，但因違法的運用層出不窮，故仍需要法律上的明示。除個人申請權之外，亦須明記個人有請求所需建議和支援的權利，行政方也有義務提供資訊。

再者，為以法律來規範與保護基準設定相關的廣泛立法裁量，在提高最低生活費計算過程之透明性的同時，也必須重新檢討最低生活費計算方法的理論根據(在前述關於生活保護法基準下修的違憲訴訟中，基準下修判斷過程的不透明性和恣意性也是爭點之一)。而且保護基準改訂不應採由厚生勞動大臣發表告示之方式，而是應採法律附表形式，且須經國會審議後才可改訂。為防止國家以財政狀況為由頻頻下修基準，對保護基準改訂的民主監察自是不可或缺。

另外，針對老齡加算之復活以及補充性原則(第 4 條)所謂的「資產」，為規範行政裁量，除了在生活保護法中訂定原則規定之外，在醫療扶助或住宅



扶助等項目的個別利用上，應考慮放寬收入與資產要件等改訂。

在生活貧窮者自立支援法方面，須透過修法明示國家和地方政府對各事務所負的責任，以及利用者的權利性，並投入預算，針對各事務訂定全國共通的基準。具體而言，必須修正的有：明記負責諮詢事務之窗口有義務建議諮詢者申請生活保護、提高住宅確保給付金、讓就業訓練事務適用最低薪資等等。

上述每一項皆須透過立法和修法，來保障生活保護及生活貧窮者自立支援法利用者的權利，除了個別的支援活動之外，亦需要政治上的立法運動。