



社会資源の統合／日本における生活保護法・生活困窮者自立支援法の現状と課題

伊藤周平（鹿児島大学教授）

- 1 問題の所在
- 2 生活保護法の制定と展開
- 3 生活保護の現状
- 4 生活保護法の基本原則と保護の要件
- 5 保護基準と必要即応の原則、世帯単位原則
- 6 生活保護の種類と方法
- 7 保護の実施体制と実施過程
- 8 生活困窮者自立支援法の内容と問題点
- 9 生活保護法と生活困窮者自立支援法の課題

1 問題の所在

日本では、生活困窮状態にある人や金融被害者（債務者）の生活を再建していくための公的支援として、生活保護制度がある。しかし、他の社会保障制度、とくに年金や失業給付などの所得保障制度が不十分なため、生活保護への負荷が大きく、しかも、後述のように、生活保護の捕捉率が極めて低く、多くの生活困窮者が必要な公的支援を受けることができず放置されている。また、キリスト教の教会などによる慈善活動が台湾や韓国に比べて活発ではない日本では、政府・民間団体との連携も十分なされているとはいえない。

近年、生活困窮者自立支援法が成立・施行されたが、同法にも課題が多い。本報告では、日本の生活保護法と生活困窮者自立支援法を紹介し、その現状と課題を探る。

2 生活保護法の制定と展開

第2次世界大戦後、日本を占領下においた連合国最高司令官総司令部（GHQ）の対日政策は、日本の非軍事化と民主化にあった。後者の一環としてのGHQの対日福祉政策の基本は、戦前の社会事業（当時は、まだ社会保障という言葉は使われていない）の恩恵的・慈善的性格の払拭に置かれた。GHQは、1946年2月に、日本政府に示した「社会救済（公的扶助）」覚書（※）において、公的扶助における①無差別平等原則、②公的（国家）責任の原則、③必要充足の原則（扶助費の総額に制限を設けないこと）を示した。

この原則にもとづき、同年9月、旧生活保護法が制定された。しかし、同法では保護請求権が否定されていたうえに、就労能力があるにもかかわらず、勤労の



意欲のない者や「素行不良な者」を保護の対象外とする欠格条項（同2条）が設けられているなどの問題があった。そこで、1949年の社会保障制度審議会の勧告「生活保護制度の改善強化に関する件」を受け、翌年、全面改正され、現行の生活保護法が制定された。

その後、生活保護受給者数の増大を背景に、2013年12月に、生活保護法が、大幅に改正され（以下「2013年改正法」という）、翌年から施行されている。

※この覚書は「public assistance」という標題であり、本来であれば「公的扶助」と訳されるところ、「社会救済」と訳された。つまり、当時は「公的」という概念が日本語に存在しなかったことを意味する。

3 生活保護の現状

1995年に、日経連（現在の経団連）が「新しい『日本的経営』」を発表し、正社員を減らし、非正規労働者に代替していくことを提唱して以降、財界・経営者団体の経営戦略に沿った形で、1990年代後半から2000年代前半にかけて、労働者派遣法の改正など労働法制の規制緩和が進められ、低賃金で不安定な就労形態の非正規労働者が急増した。

期間の定めのない労働契約で直接雇用されているフルタイムの正規労働者（正社員）でない労働者は、通常、非正規労働者といわれる。①期間の定めがある有期契約による労働者（契約社員など）、②フルタイムではないパートタイム労働者（アルバイトも含む）、③企業に直接雇用されていない派遣労働者などが、典型的な非正規労働者である。その数は、2012万人に達し、全労働者の約4割を占め、女性では就業者の半分以上（53.3%）、若年層では男女を問わず半分以上が非正規労働者となっている（2015年11月現在。総務省「労働力調査」）。先の日経連の提言があった1995年には、その比率は20%程度であったことから、20年間で非正規労働者の比率は1.8倍になり、急速な非正規化が進んだことがわかる。非正規化に加え、日本の脆弱な最低賃金制度により、給与だけでは最低限度の生活を営めない低賃金世帯、いわゆる「ワーキングプア」層も急増している。年収200万円以下で働く民間企業の労働者は、1995年には793万人であったが、2006年には1000万人を突破し、2014年には、1100万人まで増加している（国税庁「民間給与実態調査統計」）。

かくして、日本の生活保護の受給者数は、1995年に約60万世帯で最少を記録したのを底に、その後右肩上がりに増大、2011年7月に、205万人を突破し、制度開始以来最多の受給者数となり、2015年度の生活保護受給者数（各月の平均、確定値）は216万3685人と前年度より2210人少なくなったが、受給世帯数は162万9743世帯と過去最多を更新している（厚生労働省調べ）。もっとも、過去最多の受給者数（204万6000人）であった1951年度当時の日本の人口は8457万人で、保護



率は2.4%あるから、保護率（現在は1.7%）でみれば、過去最高でもなんでもない（当時の保護率の水準であれば、生活保護受給者数は、現在の約1.5倍の300万人超に達する計算となる）。

保護世帯のうち稼働世帯は1割強で、65歳以上の高齢者世帯や傷病者・障害者世帯が多く、保護期間が長期化している。中でも、年金の給付水準が低いため、生活保護を受給せざるを得ない高齢者が増大しており、2015年度の高齢者の受給世帯は過去最多の85万5586世帯と全体の52.4%を占め、このうち約9割（77万6415世帯）は単身者世帯である。これらの高齢者世帯の経済的自立はほとんど不可能に近く、結局、亡くなるまで生活保護を受給し続けることになる。厳しい受給要件のもと、日本の捕捉率（生活保護基準以下の生活状態の人のうち実際に生活保護を受給している人の割合）は2割程度と、諸外国にくらべ極端に低く、それでも受給者数の増加をみている、いまの深刻な貧困の拡大が問題とされるべきだろう。

一方で、生活保護受給者に対する一般国民のまなざしは依然として厳しい。たとえば、兵庫県小野市では、生活保護や児童扶養手当など福祉給付・手当の受給者が、給付された金銭を「パチンコ、競輪、競馬その他の遊戯、遊興、賭博等」に費消したりしているのをみつけた場合には、「市民及び地域社会の構成員」に対して市に情報を提供することを責務として定める条例（「小野市福祉給付制度適正化条例」）が2013年4月から施行されている。しかし、同条例は、生活保護受給者などへの監視を強め密告を奨励するという意味では憲法違反の条例ではないかと考えられる。

4 生活保護法の基本原則と保護の要件

(1) 生活保護法の目的

生活保護法は「日本国憲法第25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」ことを目的としている（1条）。すなわち、生活保護法の目的は、第一義的に、国民の「最低限度の生活」の保障にあり、ここで保障されるべき「最低限度の生活」は、生存ぎりぎりの最低生活（つまり生命体としてのヒトの最低必要カロリーだけが満たされている状態）ではなく、憲法25条1項にいう「健康で文化的な最低限度の生活」水準を維持するものでなければならず、このことは明文で確認されている（生活保護法3条。以下「生保」と略）。

以上のことから、国民の生活保護を受ける権利は「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」（憲法25条1項）、すなわち生存権の具体化といえる。この意味で、生存権には一定の裁判規範的効力が認められ、生活保護法を代替的措置なく廃止したり、最低生活を営むことが不可能なレベルまで生活保護水準を切り下げる立法は、違憲となる。



最低生活保障と並んで、生活保護法の目的とされているのが自立の助長である（生保1条）。ここで言われている「自立」概念については、2つの考え方がある。ひとつは、生活保護を受けずに生活するという意味での自助、とりわけ就労による経済的自立を意味するとの考え方である。もうひとつは、社会保障の給付や他の援助を受けながらも、日常生活の中で主体的に自らの生活を営むことを自立（「自律」の字を充てる方が適切かもしれない）と捉える、障害者の自立生活運動の中から提起されてきた考え方である。これまでの生活保護法の解釈運用は、就労支援という言葉に象徴されるよう、前者の考え方が主流であったが、憲法13条により保障される人格的自律権という考え方からすれば、後者の考え方に立脚した生活保護の解釈運用が求められる。

（2）無差別平等原則

生活保護法の基本原則については、まず保護の無差別平等原則がある（生保2条）。この原則は、保護を受ける権利が平等であること、要保護者に対して保護が平等に行われなければならないことを意味する。同時に、無差別平等原則は、困窮の原因を問わずに保護を実施するという意味でもある。これに従い、従来の救護法にみられた稼働能力のある困窮者を扶助の対象から除外する制限扶助主義は排され、生活保護法では一般扶助主義がとられている。就労拒否者や素行不良者等に保護を行わないことを認める前述の旧法の欠格条項も廃止された。また、かつては、住居のない、いわゆるホームレスの国民に対して生活保護を支給しないという運用が行われていた自治体も少なくなかったが、無差別平等原則に違反する運用であり、現在ではそうした運用はほぼなくなっている。なお、ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法では、路上生活者などに対して住所がないだけで保護を拒否すべきでないとしており、被保護者の居住実態の不明を理由とする生活保護の廃止決定が違法とされた裁判例もある（京都地判1993年10月25日判例時報1497号112頁）。

行政実務では、生活保護法上明文の規定はないものの、日本国民であることが保護の要件となると解されている（国籍要件）。同時に、通知により、生活に困窮する外国人には国民に対する生活保護の決定・実施の扱いに準じて保護を実施してきたが、生活保護の給付を受ける外国人の法的地位がどのようなものであるかが問題となる。

この点に関して、難民の地位に関する条約（難民条約）の批准を根拠として、永住在留資格を有する外国人の生活保護の適用を認めた判決（福岡高判2011年11月15日判例タイムズ1377号104頁）も出たが、同事件の上告審判決（最判2014年7月18日賃金と社会保障1622号30頁）は、生活保護法1条・2条にいう「国民」は日本国民を意味するという解釈を前提に、在留の状況を問わず外国人一般が、



生活保護の受給権を有しないとし、外国人に対する給付は、通達にもとづく「事実上の保護を行う行政措置」であるとして、法の準用も否定した。ただし、行政実務上の外国人への保護費の支給（これが実務では「生活保護法の準用」と呼ばれている）は否定されていないし、現実に行われている。

1990年には、保護の対象となる外国人を、永住者や定住者等の在留資格をもつ外国人に限定する旨の取り扱い方針が示された。不法滞在の外国人については、緊急に治療を要する場合も含め、保護の対象ではないとするのが最高裁の判例（最判2001年9月25日判例時報1768号47頁）だが、この方針により、不法滞在者はもちろん、適法な滞在資格を有する非定住外国人（短期滞在の外国人や留学生など）が緊急に医療を必要とする状態となった場合でも、生活保護の医療扶助は実施されないこととなった。そのため、かりに自治体がこれらの短期滞在の外国人や留学生に生活保護法に準じた救済措置をとっても、国の予算措置は行われず、費用は自治体負担となる。こうした措置は、医師の診療義務（医師法19条）を根拠に、医療扶助が実施されない場合も、診療それ自体は行われることから問題はないとされるが、医師の診療義務の履行を確保する措置が十分とはいえず、外国人の医療費に対する助成施策を拡充して立法化するなどの恒久的な対策が課題となっている。

(3) 資産の活用

保護の補足性原則とは、自己の所有する資産・能力を活用して得られた金銭（資産・能力の活用）、扶養義務者その他から行われた援助、受給しうる年金など法律に定める扶助を、要保護者の最低生活費を維持するために活用または充当し（親族による扶養の優先と他法による扶助の優先）、なお不足がある場合に保護が実施されることを意味する（生保4条）。収入以外の狭義の資産については、最低限度の生活維持のためにその所有・利用が必要である場合には保有が認められるが、その限度を超える場合には、原則として、処分して生活費に充てることが求められる。

対象別にみると、土地・家屋については、たとえば居住用母屋およびこれに付属した土地は保有が認められるが、処分価値が利用価値に比して著しく大きいと認められる場合は、その例外とされる。なお、居住用不動産を担保に要保護者に対して生活資金の貸付けを行う制度が、厚生労働省の通知にもとづき導入されている。これは、各都道府県の社会福祉協議会が運営する生活福祉資金貸付けの一種である。行政解釈は、この貸付制度の利用を拒む場合には、資産活用の要件を充たさないという理由で、申請を却下ないし保護を廃止するとしているが、最低生活保障原則に反するおそれがあり、妥当な解釈とはいえない。

家電製品等の生活用品は、世帯人員や構成から判断して利用の必要があり、



かつ保有を認めても当該地域の一般世帯との均衡を失することにならないと認められるものについて保有が認められている。具体的には、当該地域で7割程度の普及率が目安とされている。ただし、エアコンなど、高齢者や身体障害者等のいる世帯で、その身体状況や病状から保有が社会的に適当であると認められる場合には、普及率が低くても保有が認められる。

自動車の保有は、障害者（児）および公共交通機関の利用が著しく困難な地域の居住者が、通勤、通院・通所、通学に利用するための保有に限定され、自動車の処分価値が小さい、維持費が援助や他施策の活用等により確実に賄える見通しがあるなど、厚生労働省の通達に定める基準に適合する場合にのみ認められている。障害者が保有する自動車を処分しなかったことを理由に生活保護を廃止された後、再度、生活保護を申請したが却下された事案で、却下処分の違法性を認め取り消した判決がある（大阪地判2013年4月19日判例時報2226号3頁。確定）。自動車の借用についても、他との均衡や最低限度の生活にふさわしくないとの観念が根強いという観点から、使用を原則禁止した取り扱いの合理性があるとした裁判例（福岡地判1998年5月26日判例タイムズ1678号72頁）がある。

預貯金は、原則として保有が認められないが、保護開始時における預貯金を含む手持ち金については、家計上の繰越金程度のものは配慮する必要があるとの観点から、当該世帯の最低生活費（医療扶助および介護扶助を除く）の5割までは保有が認められる。また、月々の最低生活費を切り詰め、これを原資として蓄積した預貯金の保有の可否が争われた事案で、その保有が認められる要件として、貯蓄目的が生活保護の支給目的に反しないこと、国民感情に照らして、違和感を覚えるほど高額でないことを示したうえで、保有を認め預貯金の一部を収入認定した保護減額処分等を違法とした判決がある（秋田地判1993年4月23日行集44巻4＝5号325頁）。現在の運用では、保護費のやりくりによる預貯金は、その使用目的が生活保護の趣旨目的に反しないと認められる限り保有が容認されている。

貯蓄性の高い保険については、原則として解約が指導され、その払戻金の活用が求められる。学資保険の満期保険金（約50万円）の保有が争点となった事例（中嶋訴訟）で、最高裁（最判2004年3月16日民集58巻3号647頁）は、被保護世帯において最低限度の生活を維持しつつ、子どもの高校就学費用を蓄える努力をすることは、生活保護法の趣旨目的に反するものではなく、本件払戻金は、収入認定すべき資産には当たらないとして、その一部を収入認定した保護費減額処分は違法であると判示した。

（4）能力の活用

生活保護法は、能力の活用も保護の実施要件としているが、ここでの能力は

稼働能力の活用を意味する。実務では、①稼働能力の有無について、客観的かつ総合的に勘案して評価すること、②稼働能力を活用する意思の有無、③稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否か、を踏まえて評価するという解釈指針が示されている。しかし、要保護者に対しては困窮原因を問わずに、無差別平等に保護を実施するという生活保護法2条の趣旨からすれば、就労意思の存在を判断基準として重視することは妥当とはいえない。

能力活用の要件は、資産活用の要件とは異なり、これを充たさないとして保護が否定されることで、要保護者が最低生活水準を下回る状態のまま放置される可能性がある。申請保護は原則として14日以内に審査しなければならない（生保24条5項）、この間に、保護の実施機関が、能力活用要件を認定するのは実際には困難を伴う。能力活用は、保護の実施要件とはせず、要保護者が最低生活水準を下回った生活状態にある場合には、まずは保護を開始し、その後の就労支援等を行う場面での判断基準とすべきであろう。裁判例でも、若年失業者が稼働能力を有し、稼働能力を活用する意思も有していたものの、稼働能力を活用する就労の場を得られない状況になかったため就労していなかったと認められるから、稼働能力活用の要件を満たしていたと認めるべきであるとして、生活保護の開始申請の却下処分を取り消すとともに、却下処分は、生活保護法の解釈を誤ったものであり、また、職員の相談時の対応は原告の申請権を侵害するもので、国家賠償法上違法であるとして国賠請求も認容した事例がある（大阪地判2013年10月31日 賃金と社会保障1603＝1604号81頁。岸和田生活保護訴訟）。

急迫した事由のある場合は、資産の活用など保護の実施要件を満たさなくても保護が実施される（生保4条3項）。もっとも、実務では、急迫事由は生命の危機がある場合などかなり限定的に解されている。恩給担保の貸付により借入れをし、受給中の恩給から返済していたことを理由に申請却下処分を受けた者について、その当時、困窮の程度は差し迫ったものであり、生命・身体の維持のために必要不可欠な医療行為すら受けることが困難であったとして、急迫事由を認めて、同処分を取り消した判決がある（大阪高判2013年6月11日 賃金と社会保障1593号61頁）。要保護者に対する迅速な保護の実施が求められること、急迫保護が実施された場合、事後に費用の返還を求められること（生保63条）から、急迫事由は、利用しうる資産を活用して生活費に充当する時間的余裕のない場合も含むと広く解すべきである。

(5) 扶養の優先と費用徴収

生活保護法は、扶養義務者による援助（扶養義務の履行）は、保護の実施要件ではなく、扶養義務者から現実に援助が行われた場合、その限度で保護を実施しないという、扶養の優先原則をとる（生保4条2項）。2013年改正法により、



従来の扶養義務者に対する扶養照会の可否に加えて、明らかに扶養が可能であると認められる扶養義務者に対する通知・報告等の規定が設けられた（同24条8項・28条2項）。ただし、この通知・報告などが行われるのは、保護の実施機関が、当該扶養義務者に対して生活保護法77条1項に基づく費用徴収を行う蓋然性が高い場合などに限定される（生活保護法施行規則2条・3条）。

現行の民法では、扶養義務に関して、①夫婦、②直系血族および兄弟姉妹、③3親等内の親族の3つの類型がある。このうち、①の夫婦と②の直系血族および兄弟姉妹は「絶対的扶養義務者」であり、③の3親等内の親族は「相対的扶養義務者」とされ、家庭裁判所の「特別の事情がある」との審判を受けて扶養義務者となった者だけが、扶養義務者とされる（民法877条）。また、扶養義務の内容についても、夫婦間と親の未成熟児に対する扶養は、扶養義務者が要扶養者の生活を自己の生活として保持する義務（「生活保持義務」）であるのに対して、その他の親族扶養は、扶養義務者に余力のある限りで（自己の地位と生活とを犠牲にすることがない程度に）援助する義務（「生活扶助義務」）として区分する扶養義務二分説が民法解釈上の通説である。

生活保護行政の実務では、保護の実施機関が、要保護者からの申告を基本に、必要に応じて戸籍謄本等によって、扶養義務者の存否を確認し、確定した扶養義務者について要保護者などからの聞き取り等の方法により扶養の可能性の調査を行う。調査の結果、扶養義務者に扶養履行義務が期待できる場合は、扶養照会を行うこととなる。その際、前述の二分説にもとづき、生活保持義務者や生活保持義務関係以外の親子関係にある者のうち扶養の可能性がある」と期待される者については、社会常識および実効性の観点から重点的に調査されるが、それ以外の扶養義務者については、必要最小限度の調査でよいとされている。

前述のように、現行の生活保護法では、扶養義務者の扶養は保護の要件ではないが、扶養義務の履行を保護の要件であるかのように窓口で説明し、申請を断念させることが、しばしば行われており、いわゆる「水際作戦」の「常套手段」となっている。厚生労働省は「『扶養義務者と相談してからでないと申請を受け付けない』などの対応は、申請権の侵害に当たるおそれがある。また、相談者に対して扶養が保護の要件であるかのごとく説明を行い、その結果、保護の申請を諦めさせるようなことがあれば、これも申請権の侵害に当たるおそれがあるので留意されたい」との通知を発出しているが、現場ではなかなか改善には至っておらず、早急の改善と要保護者への周知が必要であろう。

前述の生活保護法77条1項に基づく費用徴収は、保護の実施後に行うことができ、同法4条2項にいう扶養の優先はこれによって実現される。扶養義務者の負担額は、保護実施機関の審判申立てにより家庭裁判所が決定する（生保77条2項）。もっとも、同条は、現場ではほとんど適用されたことがないが、運用しだいでは、



生活保護法24条が規定する通知・報告等の範囲が拡大されるおそれも否定できない。

5 保護基準と必要即応の原則、および世帯単位の問題

(1) 保護基準の法的性格と算定基準

保護の基準は、厚生労働大臣が定め、「最低限度の生活の需要を満たすに十分なもの」でなければならず、それは要保護者個人または世帯の実際の必要に即応したものとされる（生保8条・9条）。そして、最低生活費を具体的に測定する尺度に該当するのが保護基準であり、要保護者が有する資産その他を活用してもなお最低生活費に満たず不足する分が保護費として支給される。保護基準には一般基準と特別基準が存在する。

一般基準（通常は、これが保護基準といわれる）は、厚生労働大臣が、生活保護法8条に基づき、8種類の扶助の種類ごとに、告示の形式で定めるものをいう（「生活保護法による保護の基準」）。この場合、告示の法的性格は法規命令と解されるが、保護基準が憲法25条の「健康で文化的な最低限度の生活」を具体化するものであり、他の法令や施策の指針としての役割を果たすことから、告示の形式ではなく、国会の審議を要する法律別表の形式で制定すべきであろう。

一般基準は、生活保護法11条の定める8種類の扶助について、それぞれ定められている。同時に、消費者物価等の地域差を反映させるため、6段階の格差をつけた級地制が採用されている。生活扶助の算定基準は、1948年に、マーケット・バスケット方式（最低生活水準を維持するために必要な生活用品を市場で購入したと仮定してこれらを足し合わせる方式）が導入されてから、エンゲル方式（最低生活水準を維持するために必要な食料費を計算した上でこれをエンゲル係数で除して生活費を計算する方式）、格差縮小方式（一般世帯と生活保護受給世帯の生活水準格差を縮小させるように額を算定する方式）と変遷を経てきた。1984年に導入された現行の消費水準均衡方式は、当該年度に想定される一般国民の消費動向を踏まえ、前年度までの一般国民の消費実態との調整を図るもので、おおむね一般世帯の消費支出の7割前後の水準で生活扶助基準が設定されている。しかし、同方式の理論的根拠は十分でなく、算定過程も透明性を欠くなど課題が多い。

(2) 断行された生活保護基準の引き下げとその問題点

2013年には、社会保障審議会生活保護基準部会（以下「基準部会」という）の検証結果等を勘案して、生活扶助基準（以下「生活保護基準」という）額を、2013年度から2015年度まで3年かけて段階的に引き下げ、670億円（約6.5%）減額する改定が行われた。過去2回（2003年度0.9%、2004年度0.2%）を大きく上



回る削減で、受給世帯の96%で支給額が減額され、子どもがいる世帯では約10%の引下げとなった。このうち、基準部会の検証結果にもとづいて引き下げられたのは、生活扶助本体分の90億円であり、残り580億円（生活扶助本体分510億円と加算分70億円）は、2008年以降の物価下落（デフレ）を理由にして引き下げられた。しかし、基準部会は、検証結果についても限界があることを指摘していたばかりか、物価下落を理由にした生活保護基準の引き下げについては何ら検討していない。物価スライド制をとっている年金と異なり、生活保護基準にはスライド制は存在せず、生活保護法の立法時には、保護基準の引き下げ自体が想定されていなかったといえる。

そもそも、物価下落といっても、消費者物価指数をみると、教養娯楽費の下落幅は大きいですが、食料・住居・被服費はその下落幅はきわめて小さく、光熱・水道費は上昇しているときもある。結局のところ、生活保護基準の10%引き下げを、2012年の総選挙の政権公約としていた自民党の主導で、「削減ありき」で生活保護基準が引き下げられたというほかない（実際に、自民党が政権に復帰し、基準引き下げが実行に移された）。現在、この生活保護基準引き下げを違憲とする訴訟が各地で提訴されており、裁判の場において、生活保護基準引き下げの算定方法や判断過程についての合理性が明らかにされることとなろう。

(3) 特別基準

要保護者に特別の事由があって、最低限度の生活の需要に当たるが一般基準ではカバーされない特別の需要については、厚生労働大臣が特別基準を定める（前記告示「生活保護法による保護の基準」）。個々の特別基準そのものは、告示形式で定められず、当該事例限りの保護実施機関に対する個別の通知として定められている。

行政実務では、厚生労働省の通知の範囲内（支給事由・品目・上限額があらかじめ定められている）で特別基準の設定があったものとして、保護実施機関が一般基準に定められていない需要を認定して保護決定を行うことが認められている。

問題となるのは、保護実施機関が通知に定められた給付事由や品目のない場合の支給や所定の上限を超える支給ができるかである。この点について、障害者加算の一種である他人介護料の特別基準について（上限が設定されていた）、その金額が、在宅の重度障害者の現実の介護費用を賄うのに不十分であり、これに依拠した保護決定が違法であるかが争点となった事案（高訴訟）で裁判所は、特別基準の設定について、厚生大臣（当時）の広範な裁量を認めて適法とした（名古屋高金沢支判2000年9月11日判例タイムズ1056号175頁）。しかし、重度の障害を持ちながら、居宅での生活を希望する原告の意思等を十分考慮していない点で

問題が残る。

特別基準に関する通知類は、法規命令ではなく、処理基準と明示されており、地方公共団体に対する法的拘束力はない（地方自治法245条の9）。それゆえ、生活保護法8条は、保護実施機関が、一般基準には定められていない要保護者の最低生活需要を認定して保護決定する権限を有しており、ケースによっては、このような保護決定を行う義務があることを前提にしていると解される。住宅扶助の特別基準について、保護の実施機関が通達の定める限度額を超える敷金の支給申請を却下した事案で、身体障害による低層階への転居は最低限度の生活の維持に必要であることなどを理由に、住宅扶助基準を超える家賃の住宅への転居であっても、敷金の支給対象とはならないとは解されないとして、同処分を取り消した裁判例がある（福岡地判2014年3月11日賃金と社会保障1615＝1616号112頁）。

(4) 保護基準の設定

判例は、保護基準の設定に関して厚生労働大臣に専門技術的かつ政策的な観点からの裁量権を認めており、その設定が違法になるのは、裁量権の逸脱または濫用がある場合に限られる（行政事件訴訟法30条参照）。

朝日訴訟第1審判決（東京地判1960年10月19日行集11巻10号2921頁）は、国の財政事情といった予算抗弁は認めず、最低生活基準の規範性を強めるものであったが、朝日訴訟上告審判決（最大判1967年5月24日民集21巻5号1043頁）は、厚生大臣（当時）が、現実の生活条件を無視して著しく低い水準を設定するなど、裁量を逸脱・濫用した場合のみ違法になるとし、広い行政裁量を認めた上で、保護基準の設定にあたって、①当時の国民所得ないしその反映である国の財政状態、②国民の一般的生活水準、都市と農村における生活の格差、③低所得者の生活程度とこの層に属する者の全人口に占める割合、④一般の国民感情および予算配分の事情といった生活外要素を考慮できるとした。

しかし、これでは、最低生活基準を国の財政状態を理由として、最高裁がいう「現実の生活条件を無視」した「著しく低い水準」に届く手前にまで引き下げることを許容することになる。とくに、④の一般の国民感情のような主観的要素を考慮事由とすることは適切でないと考える。

(5) 必要即応の原則と世帯単位の原則

必要即応の原則（生保9条）は、①保護の種類・程度・方法は、要保護者の実際の必要に応じて有効かつ適切なものであること、②保護の基準は、要保護者の年齢や健康状態の違いに応じて有効かつ適切に保護が実施されるよう、保護の程度を定めることを要求する原則である。要保護者の個別事情を考慮した柔軟な解釈・運用を要求する原則といえる。

この原則に基づいて、特定の特別需要（加齢や障害に伴う需要など）を有する



被保護者の実質的な最低生活を確保するため、特別需要を定型化した加算がある。具体的には、妊産婦加算、母子加算（2006年にいったん廃止されたが、2009年に復活している）、障害者加算、後述する介護保険料加算、冬季加算などがある。

70歳以上の高齢者に支給されていた老齢加算は、2006年に廃止されたが、この老齢加算廃止の違憲性が争われた一連の訴訟において、福岡高裁判決（2010年6月14日賃金と社会保障1529＝1530号43頁）は、専門委員会の議論など老齢加算の廃止に至る経緯を詳細に分析し、老齢加算の廃止決定が、考慮すべき事項が十分考慮されておらず、または考慮した評価に対する評価が明らかに合理性を欠き、その結果、社会通念に照らして著しく合理性を欠いていると認定し、老齢加算廃止による保護の不利益変更は、生活保護法56条（正当な理由のない不利益変更の禁止）に違反するとして、原告の請求を認めた。しかし、上告審の最高裁判決（2014年4月2日民集66巻6号2367頁）は、生活保護法56条の適用を否定し、生活保護法3条（最低生活の原理）または同法8条2項（基準及び程度の原則）違反の問題ととらえるとともに、生活保護法9条は、個々の要保護者の必要に即した保護の決定・実施を求めるもので、保護基準の内容を規律するものではないとし、老齢加算廃止の違憲性を否定した。ただし、要保護者に特別な需要が存在する場合に、保護の内容について特別な考慮をすべきことを同条が定めたものであることに照らし、保護基準の改定（加算の減額・廃止）に当たって同条の趣旨を参酌する余地は認めている。さらに、老齢加算廃止訴訟では、日本の批准している経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約の規定する制度後退禁止原則が、法および憲法の解釈に適用されるとした判断枠組みを示す判決（大阪高判2015年12月25日賃金と社会保障1663＝1664号10頁）も出ており、注目される。

一方、世帯単位原則（生保10条）は、世帯が家計を同一にする消費生活上の単位であることから、要否判定と保護費の算定において世帯を単位とするという原則である。世帯が同一であるか否かは生計の同一性に着目して判断され、居住の同一性や扶養義務の有無は目安にすぎないとされている。保護世帯員が各人で保護請求権をもち、生活保護減額処分取消訴訟の原告適格は肯定される（福岡高判1998年10月9日判例タイムズ994号66頁）。

6 生活保護の種類と方法

(1) 生活扶助と教育扶助

保護の種類は、生活扶助、教育扶助、生業扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、葬祭扶助の7つが法定されている（生保11条）。

生活扶助は、衣食その他日常生活の需要を満たすために必要なもの、および移送に対する給付である（生保12条）。保護の方法は、居宅保護が原則であるが（生保30条）、生活扶助には、居宅保護費のほか、保護施設入所者に対する入所



保護の基準額、入院患者の日用品費および介護施設入所者基本生活費がある（基準生活費）。

教育扶助は、義務教育に伴う必要な教科書その他の学用品、通学用品、学校給食その他に対する給付である（生保13条）。高等学校への進学率が98%を超す状況で、義務教育のみに限定されていることに批判が強かったが、中嶋訴訟最高裁判決を契機に、高等学校等就学費（教材代、授業料、入学金、通学交通費、学習支援費など）が生業扶助として支給されるようになった。

（2）住宅扶助

住宅扶助は、住居およびその補修など住宅野維持のために必要なものに対する給付である（生保14条）。行政実務では、家賃・地代、家屋の補修費などのほか、転居に対して必要な敷金等も支給されるようになっている（この場合は特別基準の設定があったものとして取り扱われる）。しかし、家賃に係る住宅扶助基準（特別基準を含む）は、とくに都市部の家賃水準を反映しておらず低額のため、多くの生活保護受給者が、国（国土交通省）が「健康で文化的な住生活」と定めた水準の住宅に入居できていない現状がある。

住宅扶助費については、2015年度から削減されており（2015年度から2018年度にかけて総額190億円の削減）、東京23区（1級地の1）の2人世帯で、月額6000円の減額となっている。こうした減額で、これまでは適正な家賃とみなされ全額が支給されていた家賃が、住宅扶助基準額を超える「高額家賃」とされてしまい、受給者は転居指導の対象とされることとなる。しかし、無理な転居や転居の事実上の強制により、高齢者や障害者が必要な支援が受けられなく可能性も考えられるし、とくに、高齢者の場合、環境の変化により認知症の発症や健康の悪化につながりやすい。子どものいる世帯では、子どもが転校を余儀なくされることがありうる。そのため、保護世帯の側で、基準額を超える金額を共益費などにふりかえ、名目上家賃を基準額以内に納め、自らの生活費を切り詰めて転居の不安をクリアする自己犠牲的選択をとるおそれがある。厚生労働省は、住宅扶助減額に係る局長通知を発出し、経過措置にあたる旧基準を適用してよい場合として、①転居によって通院・通所に支障をきたす場合、②転居によって通勤または通学に支障をきたす場合、③高齢者、身体障害者等であって、親族や地域の支援を受けている場合であって、転居によって自立を阻害する場合を挙げている。当面は、この経過措置の最大限の活用が求められよう。

もともと、基本的人権としての住居という考え方が薄い日本では、公営住宅の少なさは先進諸国でも突出している。公営住宅の応募倍率は、全国平均で6.6倍、東京都では23倍に達する。しかも、民間住宅では、現在、高家賃の住宅が増加する一方で、低家賃の住宅は老朽化などで減少傾向が続いている。とくに、一人暮



らしの高齢者の場合、孤立死で「事故物件」になることを業者がおそれ、入居を拒まれるケースが多い。結局、低所得の高齢者や生活保護受給者が行き場をなくし、劣悪な居住環境の下に追いやられている。2015年4月には、川崎市の簡易宿泊所2棟が全焼、10人が犠牲になったが、犠牲者の大半は生活保護受給者であった。また、2009年3月にも、群馬県の無届有料老人ホーム「静養ホームたまゆら」で火災があり、入居者10人が犠牲になった事件があったが、その犠牲者の多くが東京都から生活保護を受けている高齢者であった。

(3) 医療扶助と介護扶助

被保護者は、国民健康保険および後期高齢者医療の被保険者とならず（国民健康保険法6条9号、高齢者の医療の確保に関する法律51条1号）、医療を要する場合には医療扶助を受けることとなる。医療扶助は、原則として現物給付であり（生保15条・34条）、医療券を発行して行う。その診療方針および診療報酬は、国民健康保険の例によるから、基本的には社会保険医療と同水準である（同52条1項。ただし同条2項に基づく例外あり）。

医療の給付は、指定された医療機関に委託して行うのが大半で、指定医療機関に対する診療報酬の支払事務は、社会保険診療報酬支払基金に委託できる（同53条4項）。近年、指定医療機関の不正事案がいくつか発覚し、これに対応するため、2013年改正法で、指定要件とその取消要件の明確化（同49条の2・51条）とともに、指定の更新制（同49条の3．有効期間は6年間）が導入され、報告・検査対象が拡大された（同54条）。

介護扶助は、介護保険法7条にいう要介護者・要支援者であることが受給要件となる。その内容は、介護保険の給付対象となるサービスとほぼ同じである（生保15条の2）。医療扶助と同様、現物給付を原則とし、指定介護機関に委託して行う（同34条の2）。65歳未満の被保護者は、国民健康保険に加入していないため、介護保険も適用除外となり、介護保険相当サービスが介護扶助として提供される。これに対して、65歳以上の被保護者は、介護保険の第1号被保険者となり、その保険料は介護保険料加算として生活扶助に加算され、サービス費用の1割の本人負担分が介護扶助として支給される。

(4) 出産扶助、生業扶助など

出産扶助は、分娩の介助などを対象とし（生保16条）、葬祭扶助は、火葬、納骨その他葬祭のために必要なものについて行われる（同18条）

生業扶助は、要保護者のみならず、困窮のために最低限度の生活を維持することができないおそれのある者についても行われる（生保17条）。このうち、生業費は、もっぱら生計の維持を目的として営まれる小規模の事業、たとえば飲食店や大工などの自由業を営むために必要な資金・器具等の費用を支給する。また、技能習得費は、



公的資格の取得など、生業に就くために必要な技能の習得にかかる費用（授業料、教材費等）が支給される。そのほかに、就職支度費として、就職の確定した者に就職のために直接必要となる洋服や履物等を購入する費用が支給される。さらに、前述した高等学校への就学費用は技能習得費のひとつとして支給される。

これら8種類の扶助は、被保護者の必要に応じて併給だけでなく単給でも行われる（生保11条2項）。これらの扶助が列举されている生活保護法11条の規定が、単なる例示なのか、制限列举であるかが争われた事例（第2次藤木訴訟）で、これを制限列举と解して、申請拒否処分取消訴訟で、勝訴確定判決を受けた原告が、訴追追行に要した訴訟費用、弁護士費用について、生活保護の対象とならないとした裁判例がある（東京地判1979年4月11日行集30巻4号714頁）。

（5）保護の方法

生活扶助は、居宅保護が原則であるが（生保30条1項）、これによることができないとき、これによっては保護の目的を達しがたいとき、被保護者がこれを希望したときは、保護施設に入所させて保護を行うことができる（同項ただし書）。もっとも、被保護者の意に反して入所を強制することはできない（同条2項）。

ホームレス状態にある要保護者に対して居宅保護の希望を考慮せず、一律に入所保護の対象とする運用が従来みられたが、居宅保護を求めた路上生活者に対して、現に住居を有しない場合は、居宅保護に「よることができないとき」に該当すると解した入所保護決定は違法として、取消した裁判例（大阪地判2002年3月22日賃金と社会保障1321号10頁）がある。

保護施設には、救護施設、更生施設、医療保護施設、授産施設および宿泊提供施設がある（生保38条）。設置主体は、地方公共団体および地方独立行政法人のほか、社会福祉法人、日本赤十字社に限定されている（同41条）。

近年、法的な位置づけのない施設、さらには建築基準法違反の疑いのある建築物など、劣悪な居住環境に生活保護受給者を住まわせ、保護費から高額の居住費などを徴収する、いわゆる「貧困ビジネス」が拡大し問題となっている。施設に対する規制監督の強化や、適切な居住場所への転居を促す支援が求められる。

7 保護の実施体制と実施過程

（1）保護の実施体制

生活保護の実施機関は、都道府県知事、市長および福祉事務所を管理する町村長である。居住地がないか、明らかでない要保護者や急迫した状態にある要保護者は、その現在地を所管区域とする福祉事務所を管轄する保護実施機関が保護を実施する責任を負う（生保19条1項・2項）。福祉事務所を設置していない町村長も、要保護者の発見・調査、保護申請の受付・送付、応急的な保護の実施な



どの職務を行う（同条6項以下・25条3項）。

生活保護に関する事務の主なものは、法定受託事務に分類される。法定受託事務とは、法律またはこれに基づく政令により、地方公共団体が処理するものとされているもののうち、国が本来果たすべき役割にかかるもので、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律またはこれに基づく政令にとくに定めるものをいう（地方自治法2条9項1号。第1号法定受託事務といわれる）。

これに伴い、保護の実施要領と総称される通知類は、地方自治法上の処理基準（地方自治法245条の9）と位置づけられ、これに沿って事務監査（生保23条）が行われている。保護の実施に要する費用は、国が4分の3を負担する（生保75条）。

保護の実施機関の権限は、その管理に属する行政庁（福祉事務所長）に委任することができ（生保19条4項）、大半が委任されている。福祉事務所には、査察指導員および生活保護担当の現業員（ケースワーカー）が置かれる。これらは社会福祉主事の資格がなければならず、専任規制や標準配置数の必置規制がある（社会福祉法15条以下）。民間人に委嘱される民生委員は協力機関と位置づけられている（生保22条）。

(2) 申請保護の原則と申請をめぐる問題

生活保護法は、申請に基づく保護を原則としている（生保7条）。これは、立案者によれば、生活保護法は個々の国民に保護請求権を認めているので、制度の仕組みとして、保護の開始を、保護請求権の行使としての申請に基づいてする方が合目的的と考えられたためとされる。このことから、保護請求権から申請権が帰結される。

2013年改正法により、保護の申請について、申請書の必要記載事項と必要書類の添付が義務付けられたが、当該書類を提出することができない特別の事情があるときは、この限りでない（生保24条1項）。保護の申請は要式行為ではなく、申請の意思を明確にすれば口頭でも可能と解され、このことは、いくつかの裁判例（さいたま地判2013年2月20日判例時報2196号88頁）でも認められている。2013年改正法でも、申請行為と申請書の提出を切り離し時間的にずれがあってもよいという解釈が可能で、口頭での保護の申請をこれまで通り認める趣旨であることが確認されている。

これまで、保護の実施機関が、相談と称して、申請書をわたさない、申請そのものを取り下げさせるなど、違法な「水際作戦」が公然と行われ、餓死事件や自殺事件などの悲劇があとをたたなかった。そのため、厚生労働省も「保護の相談にあたっては、保護者の申請権を侵害しないことはもとより、申請権を侵害して



いると疑われるような行為も厳に慎むこと」とする事務次官通知を発出し、保護申請権の侵害のないよう、現場に警鐘を鳴らしてきた。2013年改正法では、原則として、書面による申請と「必要な書類」の添付が義務づけられたが（生保24条2項）、「必要な書類」を定める省令は、現在に至るまで制定されておらず、同条文は事実上、空洞化している。

また、保護の実施機関は、要保護者の申請に際してこれを援助して迅速な保護の開始につなげることが求められるから、これをしないことは違法と判断される場合がある（福岡地小倉支判2011年3月29日賃金と社会保障1547号42頁参照）。さらに、要保護者が急迫した状況（急迫した状況については4(4)参照）にあるときには、保護の実施機関は、要保護者からの申請を待たずに職権で保護を開始しなければならない（生保25条1項）。

(3) 調査と保護の決定

申請を受けた保護の実施機関は、保護の要否や程度に関する判断を行うため、要保護者の資産や収入の状況、健康状態、扶養の実態その他の必要な事項について調査を行う。これらの調査は、要保護者の申請時の申告や提出書類のほか、要保護者の居住場所への立入調査、医師等による検診（生保28条1項）などにより行われる。また、2013年改正法は、前述のように、保護の実施機関の調査権限を強化している（4(5)参照）。これらの調査は強制ではないので、要保護者はこれを拒否できるが、要保護者が報告せず、虚偽の報告をし、立入調査を拒み、妨げ、忌避した場合、または検診命令に従わない場合、保護の申請却下または保護の不利益変更が行われる（生保28条5項）。これは、制裁というよりも、保護の要否に不可欠な事項について調査できないため、適法な保護の決定ができないという趣旨によるものと解されている。

以上の調査等を経て、保護実施機関は、保護の要否・種類・程度・方法を決定し、申請者にこれを書面で通知しなければならない。この書面には決定の理由を付す必要がある（生保24条3項・4項）。保護開始決定についても書面での理由提示が義務付けられているのは、保護の種類・程度・方法に関して申請一部拒否処分に該当する場合があるからである。理由がまったく欠けている場合や明らかに事実と反する虚偽の理由が付記されている場合には、当該処分は違法となる（京都地判1993年10月25日判例時報1497号112頁参照）。また、理由の提示の内容・程度は、特段の理由がない限り、いかなる事実関係に基づきいかなる法令、審査基準、処分基準を適用して当該処分がなされたのかを、処分の相手方においてその記載自体から了知しうるものでなければならず、単に抽象的に処分の根拠規定を示すだけでは十分でないとするのが判例（最判1985年1月22日民集39巻1号1頁、最判2011年6月7日民集65巻4号2081頁）であり通説でもある。保護の不利益変更処分の理由の提示義務についても同様である。

保護の決定の通知は、申請のあった日から14日以内にしなければならない。ただし、扶養義務者の資産および収入の状況の調査に日時を要する場合など特別な理由がある場合には、30日まで延ばすことができる（生保24条5項）。要保護者に対する迅速な保護の実施を保障するための規定である。30日以内に通知がない場合には、申請者は保護実施機関が申請を却下したものとみなすことができる（同条7項。みなし却下処分）。申請者の迅速な権利救済を図る趣旨であり、申請者は、みなし却下処分について審査請求を行い、さらに当該処分の取消訴訟などを提起できる。

(4)被保護者に対する指導・指示と不利益処分

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または指示をすることができる（生保27条1項）。この指導・指示は、被保護者の自由を尊重し、必要最小限度に止めなければならない、被保護者の意に反して、指導・指示を強制し得るものと解釈してはならないとされている（同条2項・3項）。一方で、生活保護法は、被保護者は必要な指導・指示に従う義務を定め、被保護者がその義務に違反した場合には、保護実施機関は、保護の変更・廃止など不利益変更をすることができる旨を規定している（生保62条1項・3項）。不利益変更をするに当たっては書面で指導・指示を行わなくてはならず（生活保護法施行規則19条）、これは被保護者の権利保護を図るための手続的規定であるから、書面による指導・指示を欠いてなされた保護廃止処分は違法とする裁判例がある（神戸地判2011年9月16日賃金と社会保障1547号42頁）。

行政実務でみられる指導・指示の内容は、資産の処分をはじめ、書類の提出を求めるものなど、きわめて包括的である。指導・指示は、あくまでも「保護の目的達成に必要」であるかどうか、つまり被保護者の自立の助長という生活保護法の目的達成のために行われるのであって、それに反する指導・指示は違法となる。同時に、指導・指示は明確なものでなければならない。最高裁は、所定額まで収入を増やすように求める指示について、保護の実施機関の恣意の抑制、指導・指示の明確化などの法令の規定の趣旨に照らすと、書面による指導・指示の内容は、当該書面自体において指導・指示の内容として記載されていなければならない、上記の事項等を考慮に入れることにより、当該書面に記載されていない事項（本件では自動車の処分）までその内容に含まれると解することはできないと判示している（最判2014年10月23日判例時報2245号10頁）。

指導・指示の法的性格については、その遵守が、生活保護法62条3項に基づく不利益処分により担保されており、実質的に規制的な力を持つことから、学説では、抗告訴訟の対象となる行政処分（行政事件訴訟法3条1項）と解する見解が有力である。ただし、行政解釈では、処分性が否定されているため、指導・指示の取消しを求めて審査請求しても、処分性なしと却下裁決が出されている現状が



ある。

すでに決定された保護は、正当な理由がなければ、不利益に変更されない(生保56条)。不利益変更には、保護の廃止のほか、停止や減額、種類や方法の変更も含まれる。「正当な理由」が該当するのは、要保護性が消滅した場合(同26条)や、前述の指導・指示に従わない場合(同62条3項)などの法定の要件に適合する場合や、法令(保護基準も含む)の改定による場合である。ただし、行政実務では、従来、廃止事由がないにもかかわらず、事前に被保護者に保護辞退届を提出させ、それを理由に廃止処分を行うという運用がみられたが、違法が疑われる。辞退届の根幹部分に錯誤があり、辞退の意思表示は無効であるとして廃止処分を取り消した裁判例がある(広島高判2006年9月27日裁判所ウェブサイト)。

指導・指示に従わない場合の不利益処分については、被保護者に対する弁明の機会の付与が義務付けられているものの、それ以外の不利益処分については、行政手続法は12条(処分基準の定立)と14条(理由の提示)を除き適用除外とされている(生保29条の2、62条4項・5項)。生活保護の不利益変更が、被保護者の生活に大きな影響を与えることを考えれば、不利益処分すべてで弁明の機会の付与など事前手続が保障されるべきであろう。

8 生活困窮者自立支援法の内容と問題点

一方、2015年4月から施行された生活困窮者自立支援法については、その目的に「生活困窮者の自立の促進を図ること」を掲げていることから(同法1条)、評価する見解もあるが、現在のままでは、大きな問題がある。

同法では、市町村など自治体が行う事業として、①生活困窮者自立相談支援事業、②生活困窮者住宅確保給付金の支給事業の2つを必須事業(必ず行わなければならない事業)とし(同法4条・5条)、③生活困窮者就労準備支援事業等を任意事業としている。③には、生活困窮者就労準備支援事業のほかに、生活困窮者一時生活支援事業、生活困窮者家計相談支援事業、生活困窮者である子どもに対し学習の支援を行う事業、その他生活困窮者の自立の促進を図るために必要な事業がある(同法6条)。多くの自治体では、予算的な問題があり、必須事業のみ行い、任意事業にまでは手が回らないことが予想される(実際、任意事業の実施率は、全国的に3割程度といわれている)。

必須事業のうち、①の生活困窮者自立相談支援事業は、生活困窮者からの相談に応じ、必要な情報の提供や助言を行うなどの事業とされているが(同法2条2項)、生活保護申請への助言、通報義務が定められていないため、本来、生活保護を利用できる人が、その利用の窓口から遠ざけられ、他の生活困窮者自立支援事業の利用に誘導されるおそれがある。生活保護の申請を考えていた生活困窮者が、半ば強制的に生活困窮者自立支援事業に誘導される可能性が否定できないの



である（もっとも、その場合は、生活保護の申請権の侵害に該当する）。そもそも、どの事業についても、生活困窮者の権利性が認められていないため、たとえば、支援が認められなかった場合の不服申立ての仕組みもなく、運用次第では、生活保護申請を抑制する手段となりやすい。

また、③のうち就労準備支援事業では、失業と一般的な就労の間に、就労訓練事業として「中間的な就労」を認めることによって、失業などで生活困窮に陥っている人が、いきなり一般的就労をするのではなく、その準備と職業訓練の役割を果たす「就労訓練事業」を利用することとなる。しかし、就労支援訓練事業には最低賃金法が適用されず、現在の就労状況からみて、この事業に対する公的規制や関与が十分なされないと、最低賃金を下回る賃金で生活困窮者を働かせ利益を得ようとするブラック企業が跋扈する温床になりかねない。さらに、その目的に反して、いつまでもたっても一般的就労がみつからず中間的就労でしか働けないということもありうる。本来、生活困窮者の就労場面での自立支援をいうのであれば、生活保護をまず申請させ、利用させたいうえで、就労支援を行うことが筋である。生活困窮者に最低生活を保障せず、その前に短期間で就労させる（しかも最低賃金を下回る賃金で）、という生活困窮者自立支援法の制度設計は、生活保護制度へのアクセスを制限するために用いられる可能性が高い。

実際、生活困窮者自立支援法については、財務省・財政制度等審議会の「平成27年度予算の編成等に関する建議」（2014年12月25日）が「政策効果が生活保護受給者の減少として確実に現れているか、事後的にしっかりと検証を行う必要がある」と述べており、政府（少なくとも財政当局である財務省）のねらいは、生活困窮者自立支援法により、生活困窮者の生活保護制度へのアクセスを抑制し、生活保護受給者を減らし、増え続ける生活保護費を抑制していくことにあることは明らかで、今後の運用を注視していく必要がある。

9 生活保護法と生活困窮者自立支援法の課題

近年、生存権訴訟と称される生活保護をめぐる集団訴訟が相次いでいる。その先駆けと

なったのは、前述の老齢加算廃止訴訟であるが、現在は、生活保護基準の引き下げを違法・

違憲とする生活保護基準引き下げ訴訟の提起が続いている。今回は、老齢加算と異なり、

基準そのものの引き下げが争われているだけに、裁判所の判断が注目される。

生活保護法の課題としては、まず、運用面で、稼働能力を有する者に対して、稼働能力を活用しようにも、働く場が得られなければ、生活保護を利用することができること、就労していても、資産がなく、給与が最低生活費に満たない場合



にも、やはり生活保護を利用することができることを周知し、生活保護の活用を積極的に助言していく必要がある。

また、生活保護法24条を再改正し、生活保護の申請が要式行為ではないことを明確にするとともに、生活保護の申請方法を簡略化し、イギリスのように郵便局などに申請用紙を備え付け、それに記入し、投函すれば申請できるような仕組みを設けるべきである。申請の意思を明確にすれば口頭でも可能であり、特定の申請用紙でなくても便箋等に必要事項を記入しても適法な申請となる。以上のことを周知させるとともに、申請権を侵害する水際作戦や保護の辞退を強制するような運用は違法であり早急に改められるべきだろう。

さらに、生活保護法そのものの抜本改正も必要である。生活保護受給の権利性を明確にしたうえで、「生活保護」という名称を「生活保障法」など、スティグマ（恥の意識）の少ない名称に変更し、関連する文言の変更を行い、申請権を侵害してはならず、申請があれば必ず受付けなければならないことを法律に明記すべきである。行政手続法上、当然のことであるが（同法7条参照）、違法な運用があつたことをたたないことを考慮して、法律に明記することが望ましい。同時に、個人の申請権とともに、必要な助言や支援を請求する権利、それに対する行政の情報提供義務も明記すべきである。

加えて、保護基準の設定に関する広範な立法裁量を法的に統制するため、最低生活費の算定過程の透明性を高めるとともに、最低生活費の算定方法に関する理論的根拠を改めて検討する必要がある（前述の生活保護基準引き下げの違憲訴訟においても、基準引き下げの判断過程の不透明性、恣意性が問題となっている）。その上で、保護基準を厚生労働大臣の告示ではなく、法律の別表とし、国会の審議を経て改定できる仕組みに改めるべきである。国の財政事情から保護基準の引き下げが頻繁になされることを防ぐ意味でも、保護基準改定への民主的コントロールは不可欠といえる。

そのほか、廃止された老齢加算の復活、補足性の原則（4条）の「資産等」について、行政の裁量を統制するため、生活保護法に原則規定を置くとともに、医療扶助や住宅扶助などを個別に利用する場合には、収入・資産要件を緩和するなどの改正が必要と考える。

生活困窮者自立支援法については、同法を改正し、各事業に対する国・自治体の責任と利用者の権利性を明確にするとともに、必要な予算を投入し、全国共通の各事業の基準を定める必要がある。具体的には、相談事業の相談窓口での生活保護申請への助言義務の明記、住宅確保給付金の引上げ、就労訓練事業への最低賃金適用などが不可欠である。

いずれも、生活保護や生活困窮者自立支援法の利用者の権利保障に向けた立法的解決が必要であり、個別の支援活動とともに、政治的な立法運動が求められる。