

生活保護の捕捉率を高め、憲法25条による生存権保障を
実質化するための国の施策に関する意見書

2014年（平成26年）6月19日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

生活保護の捕捉率を高め、憲法25条による生存権保障を実質化するため、当連合会は、国に対し、以下の事項を求める。

1 申請の方法について

- (1) 2013年11月12日参議院厚生労働委員会附帯決議に従い、都道府県知事、指定都市市長及び中核市市長に対し、地方自治法245条の9第1項及び第3項の規定による処理基準として、保護開始の申請書（以下「申請書」という。）を、保護の実施機関の窓口において誰もが手に取れる場所に常置することを徹底するよう求めること。
- (2) 政府のインターネットホームページから申請書の書式をダウンロードして印刷できるようにすること。
- (3) 都道府県知事、指定都市市長及び中核市市長に対し、地方自治法245条の9第1項及び第3項の規定による処理基準として、申請書を実施機関に郵送する方法及びファクシミリで送信する方法によって申請を行うことができることを周知徹底するよう求めること。
- (4) 電子メールで申請書を実施機関に送信する方法により申請を行えるようにすること。

2 スティグマの解消に向けて

- (1) 生活保護利用者に対するスティグマ（世間から押しつけられた恥や負い目の烙印）を解消し、併せて生活保護制度に対する国民の信頼を確保するため、生活保護は、憲法25条に基づき、国による生存権保障を具体化する制度であり、何人に対しても無差別平等に、健康で文化的な最低限度の生活を権利として保障するものであることを、国民に対し、テレビ・ラジオ・インターネット・新聞・地方自治体の広報紙その他の媒体を通じて、分かりやすく、十分に広報すること。
- (2) 学校教育において、生活保護制度に関する基本的な知識を身に付けられるようにすること。

第2 意見の理由

1 はじめに

2013年12月6日、生活保護法の一部を改正する法律（以下「改正法」という。）が国会で可決成立した。改正法については、当連合会をはじめ、様々な個人や団体から、申請要件を厳格にすることで生活保護の受給権を侵害しかねないこと、扶養義務を強調することにより生活保護受給者への偏見を誘発し得ることなどの消極的な意見が出されていた。これに対しては、政府において、そのような懸念は及ばない旨の答弁がなされ、また、国会においてもその懸念を払拭せんがための附帯決議がなされた。

しかしながら、法案が成立するやその施行前であるにもかかわらず、改正を先取りしたかのような水際作戦や、本来は生活保護法63条で柔軟に処理すべき案件であっても、あえて不正受給として同法78条の事案として扱うなど、本来の生活保護の理念とはかけ離れ、偏見を助長するような扱いが報告されている。

そもそも、生活保護の受給は、生存権を保障する権利であって故なく妨げられてはならない。また、その権利の行使によって不当な偏見・差別を受けることはあってはならない事態である。そこで、本年7月の改正法の施行前に生活保護の捕捉率を上昇させ生存権保障を実質化するため、意見を述べるものである。

2 生活保護の捕捉率の低さとその問題性について

(1) 生活保護の捕捉率が低過ぎること

生活保護制度を利用し得る人のうち現に制度を利用できている人が占める割合を示す「捕捉率」は、欧米では少なくとも50%以上であるといわれている。

これに対し、2010年4月厚生労働省が推計した低所得世帯数に対する被保護世帯数の割合は32.1%である。この数値は、研究者による捕捉率の推計（1999年駒村^{*1}・約20%、2005年唐鎌^{*2}・約16%ほか）と比較すると、相当高く見積もっているといわざるを得ないが、その数値を前提としても、数百万世帯が最低生活費以下の所得で生活をしていることになる。これらの者に対して、生存権を保障するために早急な対応が必要である。

(2) 申請の難しさとスティグマが捕捉率を低くしていること

*1駒村康平東洋大学教授「週刊社会保障」2002年11月4日号24頁『セーフティネットの再構築』

*2唐鎌直義専修大学教授「ポリティーク」2005年9月号70頁『中年家族持ちワーキングプアの生活と社会保障改革』

どんなに立派な制度ができたとしても、それを利用することができなければ意味がない。形式的に制度があったとしても利用されていなければ、その制度は絵に描いた餅であり、生存権を実質的に保障したことにはならない。生活保護制度の捕捉率の低さは、生活保護を申請することが困難であること、生活保護に対するスティグマ（世間から押しつけられた恥や負い目の烙印）が存在することが主たる原因であると考えられる。これらの原因を取り除き、捕捉率を100%に近づけることは国の責務である。

2013年11月12日参議院厚生労働委員会附帯決議（2項）は、政府に対し、「いわゆる『水際作戦』はあってはならないことを、地方自治体に周知徹底すること」を求めている。このように国会が附帯決議により政府に「水際作戦」の根絶を求めたことは重大な事態であり、政府は早急に実効性のある改善措置を講じることが必要である。

「水際作戦」の核心は、申請するために窓口に来た人に、理由にならない理由を並べて申請書を渡さずに追い返してしまうという対応であり、これを根絶するためには、実施機関から申請書を渡してもらわなければ申請することができないかのような、誤った運用そのものを改めなければならない。

また、保護が必要な人の中には様々な理由から、福祉事務所の窓口に行くことが困難な者が存在することは想像に難くない。そのような者のために、郵送や電子メールなどで申請が行えるようにすることも必要である。

さらに、現実には、生活保護基準以下の収入しかなくとも、生活保護を取り巻く様々なスティグマから申請を断念する場合がある。国は、様々な場面において生活保護にまつわるスティグマを解消し、捕捉率を上昇させなければならない。

国連の経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会第50会期（2013年4月29日～5月17日）に採択された日本の第3回定期報告書に関する総括所見は、「委員会は、（略）スティグマのために高齢者が生活保護の申請を抑制されていることをとりわけ懸念する。（略）委員会はまた、生活保護の申請手続を簡素化し、かつ申請者が尊厳をもって扱われることを確保するための措置をとるよう、締約国に対して求める。委員会はまた、生活保護につきまとうスティグマを解消する目的で、締約国が住民の教育を行なうよう勧告する。」として、我が国の生活保護制度の申請手続が複雑であること、生活保護に対するスティグマの解消が必要であることを指摘している。

言うまでもなく、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（社会権規約）は我が国において国内法的効力を有するものであり、前記指摘を受

けた政府は早急に改善することが求められている。

3 申請手続の簡素化

(1) 申請書の常置

2013年11月12日参議院厚生労働委員会附帯決議（3項）は、政府に対し、改正法の施行に当たり、「生活保護制度の説明資料、申請書等について、保護の相談窓口に常時配備するなど、相談窓口における適切な対応について指導を徹底すること。」を求めている。

国会がこのような附帯決議を行ったのは、改正法の審議において、申請の意思を有する人に対して申請書を渡さずに窓口で追い返してしまう「水際作戦」の実態に注目が集まり、議論の焦点となったためである。

「水際作戦」をなくすためには、申請書を渡すか否かが実施機関の判断に委ねられている実態を根本的に改め、申請書を誰もが手に取れる場所に備え置くことが必要であり、最も効果的である。当連合会が、2008年11月に策定した生活保護法改正要綱案において、「水際作戦を不可能にする制度的保障」の一つとしてこのことを強く主張したのは、そのためである。

本来、保護の開始申請は、実施機関に対する意思表示であり、実施機関に到達した時点でその効力を生じ、実施機関による「受理」は不要であって、「行政庁は、申請がその事務所に到達したときは遅滞なく当該申請の審査を開始しなければなら」ないと定める行政手続法（7条）が適用される。

このような保護の開始申請行為の法的性質に照らせば、申請は口頭でも可能であり、口頭申請か書面申請かを問わず、実施機関に到達すれば、実施機関は審査を開始しなければならないのであり、書面申請による場合も、実施機関に直接交付して到達させる方法に限らず、郵送やファクシミリにより到達させる方法も当然に有効である。

そして、窓口において申請書の交付を求める人がある場合にそれを拒否することは、絶対にあってはならないことであり、そのようなことが行われないうち、実施機関においては、誰でも手に取れる場所に申請書を備え置くことが必要である。

ところが、この点に関し、厚生労働省は、「福祉事務所に来所される方の中には、生活保護受給の要件を満たしていない方や他の福祉施策等を活用すること等によって最低限度の生活が維持できる、保護の適用に至らない方もいるため、無用の申請書類作成の手間をかけさせた上で却下したり、他法他施策等の活用を遅らせるといった、来所者に不利益になることのないように」との理由により、申請書を誰もが手に取れる場所に備え置くことについて否

定的である（2013年12月10日開催生活保護制度の見直しに関する説明会の資料「運用の留意事項」）。

しかし、厚生労働省のいう事態を避けることと、申請書を窓口に着せないこととは関係がない。それよりも、申請書を常置しないことで、申請権を侵害することの弊害の方が大きい。一部の地域において窓口に着せない申請書を常置する取組が既になされているが、これらの地域で問題が報告されていないことから明らかである。

生活保護の申請意思が表明されているにもかかわらず、相談のみであるとして申請書の交付がされない違法な水際作戦が実施されないためにも、保護の必要な人が申請を簡易にするためにも、前述の附帯決議のとおり、まずは申請書を窓口に着せなければならぬ。生活保護の申請をより簡素化しなければ、せつかくの国民の権利が制限されてしまうのである。

(2) 電子メールによる申請

実施機関の窓口に着せない申請書を常置することに加えて、その他の方法も積極的に検討し、より申請を簡素化する方策を採るべきである。

例えば、イギリスにおいては、政府のホームページから申請書の書式をダウンロードすることができ、これを印刷して必要事項を記入し、郵送すれば、その日に申請があったものとして取り扱われることになっている。また、郵便局にも申請書が備え置かれている。なお、イギリス政府は、申請する人のことを「カスタマー」と呼んでいる。

このように、イギリスでは、保護が必要な人が公的扶助を利用したいと思えば、簡単に申請できる仕組みとなっており、我が国においても同様の仕組みを導入することで、捕捉率を向上させる積極的な効果が期待できると考えられる。

また、郵送やファクシミリによる申請だけではなく、申請書を電子メールで送信する方法による申請も行えるようにし、申請へのアクセス障害をできる限り解消するべきである。

このようにして申請手続を簡素化し、捕捉率を向上させ、必要な人が必要な時に生活保護を利用できるようになることで、生活保護を利用することが特別なことではなくなり、結果的に次に述べるスティグマの解消にも資することになる。

4 スティグマの解消

(1) スティグマの解消に逆行する動き

これまでに述べてきたとおり、生活保護は最後のセーフティネットとして

機能するべきものであり、スティグマの存在から利用できないことはあってはならないことである。

経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会の前記勧告に従い、「申請者が尊厳をもって扱われることを確保するための措置をとる」ことは、政府にとって急務となっている。

その際、政府は、一部の地方自治体において、以下に述べるとおり、スティグマの解消に逆行する施策が急速に広まっている実態に十分留意する必要がある。

一例として、兵庫県小野市の小野市福祉給付制度適正化条例（2013年4月公布施行）は、生活保護、児童扶養手当等の受給者に対し、「給付された金銭を、パチンコ、競輪、競馬その他の遊技、遊興、賭博等に費消し、その後の生活の維持、安定向上を図ることができなくなるような事態を招いてはならない」「常にその能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図るとともに、給付された金銭が受給者又は監護児童の生活の一部若しくは全部を保障し、福祉の増進を図る目的で給付されていることを深く自覚して、日常生活の維持、安定向上に努めなければならない。」ことを責務として課すとともに、市民及び地域の構成員に対しても、「市民及び地域社会の構成員は、受給者に係る偽りその他不正な手段による受給に関する疑い又は給付された金銭をパチンコ、競輪、競馬その他の遊技、遊興、賭博等に費消してしまい、その後の生活の維持、安定向上を図ることに支障が生じる状況を常習的に引き起こしていると認めるときは、速やかに市にその情報を提供するものとする。」として、市への積極的な協力、情報提供の責務を課している。

また、報道によれば、大阪府寝屋川市、同東大阪市、京都府八幡市、さいたま市、福岡市ほか全国で少なくとも12の市が生活保護の不正受給に関する情報を住民から募る専用電話（ホットライン）を設置しており、これらの市では、概ね、受給者の私生活を、その周辺の市民及び地域の構成員が監視し、市に情報提供し、市の職員が生活指導を行い、場合によっては刑事告発を行うという仕組みを規定している。

このような地方自治体の施策は、いずれも、生活保護利用者を監視し、問題があると思えば積極的に通報することを、住民の「責務」と規定したり、協力を求めるという形で奨励するものである。

これらの施策によって、生活保護利用者は、常に、周囲の人々から、「不正受給ではないか」との疑いの目で見られ、あるいは、本来自由である保護費の用途について、制限されているかのように誤解され、存在しない制限に

違反していないか監視されるという、およそ耐え難い苦痛を強いられる。

そして、地方自治体という、国に準じる公的存在が、住民に対して監視と通報を奨励する結果、生活保護利用者はプライバシーを暴かれても受忍すべき存在であるとの偏見や差別意識を広範に生み出し、助長する結果となり、スティグマの解消に逆行することは明らかである。

政府は、このような一部の地方自治体によるスティグマの解消に逆行する動きが広がりつつあることに十分留意し、生活保護利用者に対するスティグマを解消するための施策を講じる必要がある。

(2) 国が行うべき施策

国は、生活保護利用者に対するスティグマを解消し、併せて生活保護制度に対する国民の信頼を確保するため、生活保護は、憲法25条に基づき、国による生存権保障を具体化する制度であり、何人に対しても無差別平等に、健康で文化的な最低限度の生活を権利として保障するものであることを、国民に対し、テレビ・ラジオ・インターネット・新聞・地方自治体の広報紙その他の媒体を通じて、分かりやすく、十分に広報する施策を早急に具体化すべきである。

また、申請の方法（保護を利用するためには、どこへ行って何をすればいいのか）や保護の基準（国が保障する最低限度の生活費の額）、補足性の原理（年金・給与・自営収入などの収入がある人も保護の基準に照らして不足する額を保護費として支給されること）についても国民に周知すべきである。

加えて、申請は権利であり、実施機関が「水際作戦」によって申請を妨害することは違法であり絶対にあってはならないこと、実施機関の「水際作戦」によって申請を妨害された場合は、国（厚生労働省）または都道府県に相談し、是正方法について教示を求めることができることについても国民に周知すべきである。

さらに、スティグマの解消は根本的には教育の成果に負うところが大きいことに鑑み、国（厚生労働省）は、文部科学省と協力しながら、学校教育において、児童・生徒が生活保護制度に関する基本的な知識を身に付けられるようにするために必要な措置を講じるべきである。