

生活保護利用者に対し一律に12箇月に1回資産申告書の提出を求めることとした保護の実施要領改正の撤回を求める意見書

2017年（平成29年）12月21日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

生活保護法による保護の実施要領を一部改正する内容の平成27年3月31日付け各都道府県知事・各指定都市市長・各中核市市長宛て厚生労働省社会・援護局長通知（平成27年3月31日社援発0331第6号）（以下「本件局長通知」という。）及び平成27年3月31日付け各都道府県・各指定都市・各中核市民生主管部（局）長宛て厚生労働省社会・援護局保護課長通知（社援保発0331第1号）（以下「本件課長通知」という。）の速やかな撤回を求める。

第2 意見の理由

1 生活保護法による保護の実施要領改正の概要

本件局長通知では、生活保護法（以下「法」という。）の運用に関し、「要保護者からの資産に関する申告は、資産の有無、程度、内訳等について行わせるものとし、（略）書面で行わせること。なお、その際これらの事項を証する資料がある場合には、提出を求める」とされ、これを受けた本件課長通知では、実施要領第3問13「要保護者に資産の申告を行わせることとなっているが、保護受給中の申告の時期等について具体的に示されたい。」に対して「被保護者の現金、預金、動産、不動産等の資産に関する申告の時期及び回数については、少なくとも12箇月ごとに行わせること」と回答されている。

その結果、各地では、本件局長通知及び本件課長通知（以下、両通知をあわせて「本件通知」という。）を踏まえて、それまで保護申請時のみ要求していた資産申告について、最低年1回の資産申告を求める運用が開始された。

2 本件通知発出の契機について

本件通知発出のきっかけは、会計検査院が平成26年10月21日付けで行った「施設に入所等している被保護者に対する保護費の支給について」と題する是正改善の処置要求及び意見の表示である。

会計検査院の是正改善の処置要求及び意見の表示においては、救護施設入所

者の手持金が増加しているのに障害者加算の計上停止をしなかった事案や、グループホーム等入居者について手持金の保有状況を把握しないまま保護費を支給していた事案があったという検査結果に基づいて、厚生労働省において、①救護施設入所者について、事業主体に対して、加算等停止の基準となる手持金額である「加算等の6箇月分」の算出時に救護施設基準生活費を含めないことを示して加算等の計上の停止の検討が適切に行われるよう周知徹底するとともに、②グループホーム等入居者について、事業主体の意見等を踏まえつつ手持金の保有状況や使用目的の確認を行うことについての方策を検討することにより、金銭管理を委ねている被保護者について、合理的な目的のない手持金が生ずることのないよう求められた。

かかる処置要求及び意見表示を踏まえ、厚生労働省が「平成26年7月に施行された改正法の第60条において、生活保護受給者の適切な家計管理を促す観点から、生活保護受給者が主体的に生計の状況を適切に把握する責務を法律上に具体的に規定し、福祉事務所が必要に応じて円滑に支援することを可能としたことを踏まえ、生活保護受給者から少なくとも年に1回の資産申告を求め、福祉事務所が預貯金等の資産の状況を適切に把握することについて、実施要領等の改正」を行ったものである（平成27年3月全国生活保護主管課長会議資料（保護課）3（2）イ（イ））。

3 資産申告書不提出の者に対する生活保護の停廃止が予定されており、資産申告書の提出が事実上義務付けられることになること

さらに本件局長通知においては、法27条による指導指示を行う場合として、本件局長通知にかかる「資産に関する申告を行わないとき」が新たに追加され（本件局長通知 第11.2保護受給中における指導指示（1）キ）、資産に関する申告を行わない受給者に対して法27条による指導指示が可能とされることになり、指導指示に従わない場合は、法62条の解釈（運用）次第では生活保護の停廃止も可能となっている（同（4））。

このように、本件通知は、資産申告書の不提出に対する生活保護停廃止という制裁を背景に生活保護利用者に資産申告書の提出を事実上強制するものとなっている。

4 生活保護利用者に資産申告書の提出を義務付ける根拠がないこと

本件通知は、資産申告書の不提出に対する制裁として、法律上生活保護の受給が認められている生活保護利用者の生活保護の停廃止を予定していることから、法律上の根拠がなければならない。

この点、厚生労働省は、本件通知について、法60条を理由に実施要領を改正した旨説明している。

しかしながら、法60条がその根拠となり得ないことは明らかである。

法60条は、「被保護者は、常に、能力に応じて勤労に励み、自ら、健康の保持及び増進に努め、収入、支出その他生計の状況を適切に把握するとともに支出の節約を図り、その他生活の維持及び向上に努めなければならない。」と規定しているが、同条が現規定に改正される際の審議に当たって、当時の厚生労働副大臣は、「あくまでも受給者が主体的に取り組んでいくことが重要であって、この責務を果たさないことをもって保護の廃止を行うというようなことは考えておりませんし、あってはならないと思っております。議員御懸念のようなことがないよう、こうした法改正の趣旨について、周知徹底を図ってまいりたいと思います。」（平成25年5月31日衆議院厚生労働委員会における中根康浩議員に対する答弁）と明確に答弁している。

これを踏まえ、厚生労働省も「健康管理や金銭管理は、あくまで受給者が主体的に取り組んでいくことが重要であるため、本規定に定める生活上の義務を果たさないことだけをもって、保護の廃止を行うことは想定していないことに十分ご留意いただくようお願いする。」と実施機関に対し特段の留意を求めているのである（平成26年3月3日全国生活保護主管課長会議資料3（4））。

このように、法60条は生活保護利用者の主体的な取組を求めるものであって、資産申告書の提出を生活保護利用者に義務付ける根拠にはなり得ない。

また、このほかに本件通知に基づいて資産申告書の提出を生活保護利用者に義務付ける根拠規定は存しない。

5 本件通知は必要性がないばかりか、問題が大きいこと

(1) 会計検査院の処置要求及び意見表示の問題点

本件通知の契機となった会計検査院の処置要求及び意見表示に当たっては、36都道府県325事業主体が調査されたところ、手持金の額が100万円以上の生活保護利用者（金銭の管理を医療機関の長等に委ねている者）は292人にすぎず（平成26年10月21日付け厚生労働大臣宛て「施設に入所等している被保護者に対する保護費の支給について」2本院の検査結果（2））、同院の別の調査でも、210事業主体が調査されているが、医療機関に入院している者等のうち50万円以上の管理手持金を有し、かつ加算等が停止されていない者はわずか350人にすぎない（平成26年3月会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書「生活保護の実施状況について」

3 検査の状況（2）生活扶助及び住宅扶助の状況，ウ管理手持金の状況）。

このように，累積金が多額に残存している生活保護利用者は極めてまれであり，個々の事案の特殊性を考慮せず，金銭管理を施設に委ねた生活保護利用者に保護費の累積金が多額になる傾向があると一般化することはできない。

また，一般的に金銭管理能力がない施設等入所者について，累積金が増大する傾向があるとしても，それは金銭管理等を行う入所施設等が支出に抑制的であるため，本人のために金銭が使われないことが推測されるのであり，施設等入所者における累積金の増大それ自体に不当性は存しないはずである。

したがって，およそ生活保護利用者に対し，一般的網羅的に資産申告を求める必要性はない。

(2) 生活保護利用者への心理的影響について

一方で資産申告書の提出を求められる生活保護利用者にとっては，萎縮効果や不安感は甚だしい。

現に，本件通知に際して，生活保護利用者の中からは，「疑いの目で見られているようで納得できない」，「預貯金があることを理由に保護を廃止されるのではないか」という声があるほか，実際の運用においても，財布の中身を全て見せるようケースワーカーが指示するなど，生活保護利用者のプライバシーを軽視する例が散見されている。

スティグマ（世間から押しつけられた恥や負い目の烙印）の存在から生活困窮者が生活保護制度の利用を敬遠し，生活保護制度の捕捉率が16パーセントとも言われている現状において，生活保護利用者がまさに「疑いの目」で見られていると感じる制度ができることは，生活保護制度の現状を更に悪化させるものでしかないことは明らかである。

この点において，本件通知は，生活保護利用者に対するスティグマを解消し，捕捉率を高めて生活保護を「最後のセーフティネット」たらしめようとする動きに逆行するものである。

(3) 本件通知の運用が，生活保護費の累積金の収入認定を行うことを目的として実施されており，違法な運用を助長する疑いがあること

現行生活保護制度上，資産の保有は認めるが購入費用までは支給されない白物家電等の耐久消費財については，保護費のやりくりをした累積預貯金で購入することが当然の前提とされている。

また，墓石や不意の入院等に必要な雑費等保護費からは支給されない費用は多岐にわたり，これらに対する備えも必要である。

加えて、進学を控えた子どもを持つ世帯では、子どもの進学、就学費用の一部や大学入学にかかる費用に対する備えが必要である。

その備えとして、入学金や検定料、進学時の転居費用、通塾費用等のみならず、当該子どもの大学進学後における世帯分離¹の影響も考慮し、進学後の本人及び家族の生活費を考え、高校時代のアルバイトや生活費を切り詰めるなどして貯蓄をしなければならない実情がある。

本件通知に基づいて資産申告書の提出等が行われた場合、保護費をやりくりした上記のような目的のための貯蓄の存在が明らかになることは当然予想されるが、生活保護制度自体がこのような保護費の累積金を当然の前提としている以上、累積金があることが分かっても、このような経費のための費用として保有を認めることが基本的な姿勢とされなければならない。

このような観点から、最高裁判決を含めた裁判例（秋田地裁平成5年4月23日判決,最高裁第三小平成16年3月16日判決）や厚生労働省通達も、保護費を原資とした預貯金は、預貯金の目的や態様等が生活保護費支給の目的や趣旨にかなっていれば、収入認定せず保有を認めるべきとしている。さらに、前記秋田地裁判決は、保有目的が抽象的であっても保護の趣旨目的に反しなければ保有が容認される旨判示している。

すなわち、生活保護費の累積金については、預貯金の目的が生活保護の趣旨目的に反しない限り収入認定されず、当該目的はある程度抽象的なものでも良い。

仮に、そのような目的がない場合であっても、実施機関には生活保護利用者に対する生活基盤の回復に向けた助言指導が求められる。

特に、金銭管理を施設等に委ねている施設等の入所者等に累積金が増大した事例においては、前述のとおり、金銭を管理する施設等によって必要な支出がなされない結果として生じる場合が少なくないと推測されることから、そうであれば、本人の生活のために必要な支出が抑制された結果として生じた累積金を生活保護の趣旨目的に反するものとして収入認定することは不適切であり、むしろ成年後見制度の利用等によって保護費を本人のために適切に利用することを考えることが積極的に助言・指導されるべきである。しかしながら、これまでも、「なんとなく貯めてきた」との回答を踏まえて預貯

¹ 当連合会は、2017年（平成29年）10月18日付け「生活保護世帯の子どもの大学等進学を認めるとともに、子どものいる世帯の生活保護基準を引き下げないように求める意見書」において、「大学等に進学する子どもを『世帯分離』して生活保護から外す運用を改めて当該子どもの分の生活保護費を支給すること」との意見を表明している。

金を収入認定して保護を廃止したり、累積金の使途が不明であることのみをもって生活保護の趣旨目的に反するとして収入認定を行ったりする事案が発生しており、これらのことが全国の実施機関及び生活保護利用者に対して周知徹底されているとは言い難い現状となっている。

このように、実施機関における生活保護費の累積金に関する違法な対応が散見されている現状においては、本件通知はこれをきっかけとして生活保護費の累積金をいたずらに収入認定する等、実施機関の違法な運用を助長しかねない。

現実には、本件通知に基づいて、資産に関する申告書を提出した生活保護利用者が納骨費用や国内旅行等のために貯蓄した預貯金を収入認定された事例や、多額の預貯金がある場合に貯蓄目的や生活状況等を調査せず一律に保有容認できる金額を設定してこれを超える預貯金を持つ者の生活保護を停廃止された事例等が既に報告されている。

生活保護利用者が、資産に関する申告書を提出したとしても、その申告内容に基づいていたずらに保護費の累積金を収入認定することは、生活保護利用者の自立更生に多大なる悪影響を及ぼすもので、到底許されない。

6 本件通知は法の各規定の趣旨に反すること

(1) 本件通知は法28条及び法61条の趣旨に反するものであること

本件通知は、法の各規定の趣旨に照らしても不適切なものというべきである。法28条は、実施機関が、保護の決定・実施等のため「必要があると認めるときは」要保護者の資産及び収入の状況を調査するために、当該要保護者に対して、報告を求めることができるとされている。

また、法61条は、生活保護利用者が、「収入、支出その他生計の状況について変動があつたとき」に、速やかに保護の実施機関又は福祉事務所にその旨を届け出なければならないとされている。

具体的必要性がない、あるいは生計の状況に変動がないのに、資産状況のような機微な個人情報を一般的網羅的に調査したり、報告を求めたりすることは、生活保護利用者のプライバシーに対する侵害が甚だしく、法28条及び法61条の趣旨に反するというべきである。

仮に適切な家計管理を生活保護利用者に促すに当たり、法60条により任意に資産申告書の提出を求める場合があるとしても、「資産の状況」が機微な個人情報であってプライバシー侵害を伴うことに鑑みれば、抑制的かつ慎重な対応が求められる。

(2) 法29条の潜脱となること

次に、法29条は、実施機関は、保護の実施等に関して具体的必要性が認められる場合に限り金融機関等に対する調査を実施することができるとしている。

しかしながら、本件通知に基づく資産申告書の提出に従う義務を認めると、実施機関は、具体的必要性がないにもかかわらず、事実上、金融機関等から法29条の資料提供を受けるのと同様の結果を得ることができるため、同条の潜脱となる。

(3) 法27条を逸脱した運用を招いていること

また、法62条3項による保護の停廃止の前提となる法27条に基づく指導指示は、「被保護者の自由を尊重し、必要の最少限度に止めなければならない」（同条2項）とされているところ、資産申告書の不提出に対して指導指示を行うことは、前記のとおり何ら具体的必要性がなく、機械的に資産申告書の提出を求めることが、法61条及び28条1項の趣旨に反していることに鑑みれば、およそ「必要の最少限度」のものとは言えない。資産申告書の提出等を求められた生活保護利用者が、資産報告書の不提出を理由に指導指示を受けた場合であっても、指導指示違反により保護の停廃止を行うことは到底許されない。

ところが、保護の停廃止を前提とした運用が現実に行われている例が確認されている。その事例では、資産申告書の提出を求めた実施機関が生活保護利用者に対する口頭での指導・指示を书面化した際に、「指導・指示についての履行がなかった場合（中略）文書による指導・指示を経て、生活保護が変更、停止もしくは廃止されることがあります。」と明確に記載されていた。実施要領が法27条を逸脱した運用を招いているのである。

(4) 以上のとおり、本件通知により、生活保護利用者の資産申告書の提出について、任意の協力を求めるものではなく義務を課すことになるのであれば、生計の状況に変動がない被保護者に対して機械的に届出義務を課し、具体的必要性が認められない場合に一般的抽象的に調査をする点で、保護実施機関の調査権限や生活保護利用者の届出義務を限定した法61条、28条1項の趣旨に反するばかりか29条の潜脱ともなり、さらには27条の指導指示の逸脱を招くものであって、許容し得ない。

7 まとめ

以上のとおり、本件通知は、資産申告書の提出を事実上強制するものである

など、通知自体が法の趣旨に反し、または法を潜脱するものである。

また、本件通知は、生活保護費累積金に対する収入認定等、生活保護利用者に対する違法な不利益処分の契機を与えるものでもあることや、生活保護制度の最後のセーフティネットとしての役割に重大な悪影響を及ぼすものであることから、当連合会は、本件通知の速やかな撤回を求める。

以 上