

# 生活保護法改正要綱案（改訂版）

2019年（平成31年）2月14日

日本弁護士連合会

はじめに

当連合会は、2006年10月の第49回人権擁護大会における「貧困の連鎖を断ち切り、すべての人の尊厳に値する生存を実現することを求める決議」を踏まえ、2008年11月18日、生活保護法改正要綱案（以下「第一次案」という。）を公表してきたが、今般、この間の情勢の変化を踏まえ、改めて生活保護法改正要綱案（改訂版）を公表する。

本要綱案には、5つの柱がある。それは、「①権利性の明確化」、「②水際作戦を不可能にする制度的保障」、「③保護基準の決定に対する民主的コントロール」、「④一歩手前の生活困窮層に対する積極的な支援の実現」、「⑤ケースワーカーの増員と専門性の確保」であり、これら5つが緊急に改正を要するポイントである。

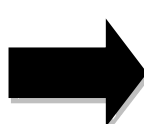
## 1 権利性の明確化

### 1-1 法律の名称変更

現行 生活保護法

改正 生活保障法（健康で文化的な最低限度の生活の保障に関する法律）

### 1-2 用語の置き換え

現 行		改 正
被保護者		利用者
要保護者		要保障者
保護		生活保障給付
保護金品		給付金品
扶助		給付
生業扶助		自立支援給付

#### 【趣旨・解説】

生活保護制度は、憲法25条の生存権保障を具体化したものであるにもかかわらず、「保護」という用語が、利用者にはスティグマ（世間から押し付けられた恥や負い目の烙印）を与え、制度を運用する公務員には「保護を与えてやっている」との

誤った意識を生んでいる。

そこで、法改正によって、法の名称を「生活保障法」と改めるとともに<sup>1</sup>、「被保護者」を「利用者」と言い替えるなど用語を改め、生活保護は恩恵として与えられるものではなく、健康で文化的な最低限度の生活を保障する憲法25条を具体化した権利であることを明確にする<sup>2</sup>。

## 2 水際作戦を不可能にする制度的保障

「水際作戦」とは、困窮状態で福祉事務所に来た人に対し、保護の申請をさせずに追い返してしまう対応のことをいう。現在の生活保護行政では、いまだに「水際作戦」が行われており、正当な保護利用要件のある人に対して申請を断念させる機能を果たしている。

このような被害にあった要保護者に対する個別救済には限界があり、「水際作戦」を根絶するためには、これを不可能にする制度的保障を設ける法改正を行うことが最も有効である。

そこで、現行7条及び24条の各条について次のとおり改正を加えることを提案する。

### (1) 申請権の制度的保障

#### 2-1-1 申請権侵害の禁止

生活保障給付の実施機関は、生活保障給付の開始及び変更を申請する権利を侵害してはならない。 [改正7条2項(新設)]

#### 【趣旨・解説】

申請が権利であり、これを侵害してはならないことを明記する条文を新設する。

#### 2-1-2 申請書式の備え置き

生活保障給付の実施機関は、何人も自由に手に取ることができる場所に生活保障法別表の申請書参考書式を備え置かなければならない。 [改正7条3項(新設)]

#### 【趣旨・解説】

簡明な申請書の参考書式を備え置くことを義務付け、申請を促進する。

<sup>1</sup> 現行生活保護法制提示におけるGHQ折衝での厚生省案の英文は「Daily Life Security Law」であったが、「生活保障法」では権利が強調され過ぎるので和文では「生活保護法」と使い分けられたという(副田義也「生活保護制度の社会史」東京大学出版会21頁)。

<sup>2</sup> 諸外国の公的扶助の名称は、所得補助・ユニバーサルクレジット等(イギリス)、積極的連帯所得等(フランス)、社会扶助・求職者基礎保障(ドイツ)、社会サービス法に基づく経済的援助(スウェーデン)、国民基礎生活保障(韓国)などとなっている(山田篤裕等編「最低生活保障と社会扶助基準—先進8ヶ国における決定方式と参照目標」明石書店)。

### 2-1-3 書面又は口頭の申請

生活保障給付の開始の申請は、書面又は口頭で行うものとする。

[改正24条1項(新設)]

#### 【趣旨・解説】

申請が非要式行為であることを明記する。

現行規定でも申請は要式行為とはされていないが、生活保護法施行規則(以下「施行規則」という。)2条等を根拠として、書面でなければ申請を行い得ないとの誤った説明をする実施機関が見受けられる。そのため、申請が口頭でもできることを明記する。

### 2-1-4 口頭申請の場合の調書作成義務

生活保障給付の実施機関は、口頭による申請が到達したときは調書を作らなければならない。

[改正24条2項(新設)]

#### 【趣旨・解説】

口頭による申請の有無が後日争われないよう、口頭による申請があったときには、実施機関において調書を作成することとする(告訴・告発に関する刑事訴訟法241条を参考とした。)

### 2-1-5 到達主義の明記

生活保障給付の実施機関は、保護の開始の申請が保護の実施機関に到達したときは、遅滞なく保護の要否、種類、程度及び方法を決定し、申請者に対して書面をもって、これを通知しなければならない。

[改正24条3項(修正)]

#### 【趣旨・解説】

現行24条3項の用語を行政手続法7条と整合させ、申請が「到達」したときは実施機関に義務が生じるものとする。

現行法では「開始の申請があったときは」となっているが、申請が「受理」されなければ実施機関に調査の義務がないかのごとき認識が国民、ときには福祉事務所職員の間にも浸透していることが、いわゆる「水際作戦」の原因となっている。そこで、実施機関には、申請を受理するかしないかを選択する裁量の余地がないことを明確にするため、行政手続法7条と用語を整合させ、「到達」の語を用いた。

(2) 実施機関の広報・教示義務、説明請求権の明記

### 2-2-1 国及び地方公共団体の広報義務

国及び地方公共団体は、何人に対しても保障されている生活保障給付を周知徹底し、その利用を促進するために、必要かつ十分な広報を実施しなければならない。

[改正7条6項(新設)]

### 【趣旨・解説】

生活保護制度において、申請主義の原則が自己決定権として正当なものであるためには、権利者が制度を十分に知っていることが前提とならなければならない。

それゆえ、国や地方公共団体に対し、生活保護制度に関する広報を実施すべき義務を規定することが必要である。

#### 2-2-2 実施機関の教示・援助義務

生活保障給付の実施機関は、何人に対しても、相談を受けたときは、当該相談者が必要とする生活保障給付の内容及び申請手続を教示し、必要な援助を行わなければならない。 [改正7条7項(新設)]

#### 2-2-3 説明請求権

何人も、国及び生活保障給付の実施機関に対し、自ら利用可能な生活保障制度に関する説明を求める権利を有する。 [改正7条8項(新設)]

### 【趣旨・解説】

実施機関の「教示・援助義務」と実施機関等に対する説明請求権を規定することによって、全ての者が生活保護給付の利用から疎外されることのないようにしようとするものである。

この点、第一次案の公表後、いわゆる「水際作戦」の違法性が争われた訴訟において、行政機関の教示義務違反を認める裁判例が多数蓄積されており<sup>3</sup>、2016年7月に施行された施行規則1条2項は、「保護の実施機関は、(略)保護の開始の申請について、申請者が申請する意思を表明しているときは、当該申請が速やかに行われるよう必要な援助を行わなければならない。」と規定するに至っている<sup>4</sup>。

しかしながら、当連合会が2006年以来ほぼ毎年実施している、生活保護に関する全国一斉電話相談の相談内容からすると、現在の生活保護行政において、いまだに「水際作戦」が行われていることがうかがえる。

このように、「水際作戦」の解消には至っておらず、上記施行規則1条2項は「申請者が申請する意思を表明しているとき」の援助義務を規定するにとどまることか

<sup>3</sup> ①東京高裁平成22年2月18日判決(判時2111号12頁)、②福岡地裁小倉支部平成23年3月29日判決(賃社1547号42頁)、③さいたま地裁平成25年2月20日判決(賃社1585号52頁)、④神戸地裁平成25年3月22日判決(賃社1590号54頁)、⑤大阪地裁平成25年10月31日判決(賃社1603・1604号81頁)、⑥大阪高裁平成26年11月27日判決(判時2247号32頁)等。ただし、①は障害年金、⑥は特別児童扶養手当に関する裁判例である。

<sup>4</sup> 第一次案では、ドイツの社会法典(SGB)において、教示義務や説明義務、説明を求める権利が法定されていることを指摘したが、2014年12月には、韓国でも、「社会保障給与の利用・提供及び受給権者の発掘に関する法律」が制定され、保障機関の情報提供・広報義務が定められている。

らすれば、実施機関の教示・援助義務や、生活保護を利用しようとする者が実施機関に説明を求める権利を法律に明記する必要性は、より一層高まっている。

(3) 「水際作戦」を誘発・助長する可能性のある規定の削除

## 2-3

現行生活保護法24条1項、2項及び8項、並びに、同法28条及び29条の扶養義務者に対する調査権限を強化した部分については、削除する。

### 【趣旨・解説】

2013年12月6日、「生活保護法の一部を改正する法律」が成立し、保護の開始を申請する者に申請書の提出や書類の添付を義務付ける規定や、保護開始決定前の扶養義務者への通知を義務付ける規定が新設され(同法24条1項、2項、8項)、扶養義務者に対する調査権限が強化された(同法28条、29条)。

当連合会は、かかる法律が成立する前の改正案に対し、①違法な「水際作戦」を合法化し、生存権保障(憲法25条)を空文化させるとともに、②保護申請に対する一層の萎縮的効果を及ぼすものとして、繰り返し反対の意思を表明し<sup>5</sup>、法案の審議過程においても「水際作戦」を助長するのではないかが議論された。その結果、法24条の条文には一定の修正が加えられ、同年11月12日の参議院厚生労働委員会附帯決議では、「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」とされ、扶養義務者に対する調査の範囲を限定する施行規則2条、3条が規定される等した。

しかしながら、前記のとおりいまだ「水際作戦」の解消には至っておらず、かかる法改正による法文が一人歩きして違法な「水際作戦」を誘発・助長する可能性は、なお残る。

したがって、改正された法24条1項、2項及び8項、並びに、法28条及び29条の扶養義務者に対する調査権限を強化した部分については、削除すべきである。

(4) 捕捉率の調査・向上等に関する規定の新設

### 2-4-1 捕捉率の調査・向上義務

厚生労働大臣は、生活保障給付の利用要件を満たす者が漏れなく利用することができるよう、生活保障給付の全国及び地域別の捕捉率(生活保障給付の利用要件を満たす者のうち現実に利用している者が占める割合)を定期的に調査のうえ公表し、捕捉率の向上に努めなければならない。 [改正7条4項(新設)]

<sup>5</sup> 当連合会2013年5月17日付け「生活保護の利用を妨げる『生活保護法の一部を改正する法律案』の廃案を求める緊急会長声明」、同年10月17日付け「改めて生活保護法改正案の廃案を求める会長声明」、同年12月6日付け「改正生活保護法の早期見直し等を求める会長声明」、2014年3月18日付け「生活保護法施行規則の一部を改正する省令(案)に対する意見」。

## 2-4-2 国及び地方公共団体の啓発・教育義務

国及び地方公共団体は、生活保障給付の利用者に対する偏見及び差別を解消するため、啓発及び教育に努めなければならない。 [改正7条5項（新設）]

### 【趣旨・解説】

我が国は、生活保護の利用要件を満たす者のうち実際に利用している者の割合（捕捉率）が先進諸国に比べて非常に低いと言われている<sup>6</sup>。その背景には、生活保護制度に対する誤解や偏見があると考えられるが、特に2012年春からは、生活保護制度に関連したバッシング報道が過熱し、報道機関のみならず、国会議員が公然と関係者の個人名等を挙げ批判に及ぶ事態も生じた<sup>7</sup>。

生活保護制度が憲法25条の生存権保障を具体化した制度であることからすれば、国は、利用要件を満たす者が漏れなく利用できるように、制度を周知することはもちろん、誤解や偏見を解消するための啓発や教育を行わなければならない<sup>8</sup>。

また、厚生労働省は、2010年4月に「生活保護基準未満の低所得世帯の推計について」を初めて公表し、2018年5月、その後の年次推移を公表した。本来は、定期的にこうした数値が国全体のみならず地域別にも公表され、捕捉率の向上が図られなければならない<sup>9</sup>。

## 3 保護基準の決定に対する民主的コントロール

### (1) 保護基準の決定に対する民主的コントロール等

#### 3-1-1 国会による保護基準の設定

生活保障給付は、生活保障法別表の「生活保障給付の基準」に基づき、要保障者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする。

[改正8条1項（修正）]

### 【趣旨・解説】

<sup>6</sup> 厚生労働省が2018年11月に公表した生活保護基準以下の低所得世帯数に対する被保護世帯数の割合の国民生活基礎調査に基づく推計では、所得のみの判定で22.6%、資産を考慮した場合で43.3%であった。

<sup>7</sup> 当連合会2012年6月14日付け「生活保護制度に関する冷静な報道と慎重な議論を求める会長声明」

<sup>8</sup> 当連合会は、2014年6月19日付け「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」において、生活保護利用者に対するスティグマ（世間から押し付けられた恥や負い目の烙印）を解消するため十分な広報や教育を行うことを求めている。

<sup>9</sup> 第49回人権擁護大会決議第1の3（1）でも、「捕捉率等の貧困調査の義務付け」の法定を求めている。

生活保護法 8 条 1 項は、保護の基準は厚生労働大臣が定めるものとしている。

しかし、210 万人近くの生活保護利用者<sup>10</sup>の健康で文化的な最低限度の生活を保障する基準は、厚生労働大臣の判断で定められるべきではなく、選挙で選出された国会議員で構成され、民主的コントロールが及ぶ国会が定めるべきである。

生活扶助以下 8 種類の保護の基準の全部を法律の別表に掲げる方法については、手続的に困難な方法ではなく、事務的には最も成り立ちやすい方法と言える<sup>11</sup>。

### 3-1-2

第 1 項の基準は、要保障者の年齢別、世帯構成別、所在地域別その他生活保障給付の種類に応じて必要な事情を考慮した健康で文化的な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ない。 [改正 8 条 5 項(修正)]

#### 【趣旨・解説】

旧生活保護法 10 条 1 項は、「保護は、生活に必要な限度をこえることができない。」と規定していた。

これに対し、現行生活保護法は、憲法 25 条による生存権保障を具体化する観点から制定されたものである。同法 3 条は「この法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない。」と規定し、保護の基準について定める 8 条 2 項に、「最低限度の生活の需要を満たすに十分なもの……でなければならない」との文言を追加している。その趣旨としては、国民生活の最低水準線を画するのが保護基準の本旨であり、それは要保護者の最低生活を維持するための需要の大きさを測定する“ものさし”であって<sup>12</sup>、保護基準の機能が、保障される生活水準の「下限」を画し、健康で文化的な最低限度の生活の需要を確実に満たすことを保障する点にあることは明らかである。この趣旨を明確にするため、旧法の残滓である「これをこえないものでなければならない」との文言は削除されるべきである。

なお、現行法上、考慮要素の一つとされている「性別」による保護基準の格差は、「女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」を批准した 1985 年以降、完全に解消されているので<sup>13</sup>、文言を削除した。

#### (2) 専門的知見との整合性や再検証可能性の確保

<sup>10</sup> 厚生労働省「生活保護の被保護者調査（平成 30 年 11 月分）概数」

<sup>11</sup> 小山進次郎「生活保護法の解釈と運用」中央社会福祉協議会 168 頁（三）。

<sup>12</sup> 高橋三男「生活保護拾遺（その十一）—新法法案の条文をめぐる思い出のいくつか—」（「生活と福祉」第 317 号 22 頁）

<sup>13</sup> 厚生省社会局保護課「=特集=昭和 60 年度の生活保護」（「生活と福祉」第 349 号 3 頁）

### 3-2-1 生活保障給付審議会

前項の基準は、国会が生活保障給付審議会<sup>14</sup>の調査審議を求め、その意見を聴いて改定するものとする。 [改正8条2項(新設)]

### 3-2-2

本条第2項による改定は、統計等の客観的数値等との合理的関連性の有無について再検証を可能とする方法によるものでなければならない。[改正8条4項(新設)]

#### 【趣旨・解説】

第一次案公表時、厚生労働大臣は、2006年4月に老齢加算を廃止し、2009年4月に母子加算も廃止することを決めていたが、その後、生活保護基準をめぐる目まぐるしい動きがある。

すなわち、母子加算については、2009年12月に復活されたものの、2013年8月から2015年4月まで3回に分けて、生活扶助基準は平均6.5%、最大10%引き下げられた。2015年には、住宅扶助基準が引き下げられた上、冬季加算も削減された。そして、2018年10月から2020年10月まで3回に分けて、生活扶助基準が平均1.8%、最大5%引き下げられ、母子加算や、3歳未満の児童養育加算も削減される予定である。

その一方、老齢加算削減の違法性が争われた訴訟において、最高裁第二小法廷平成24年4月2日判決は、厚生労働大臣の裁量判断には「統計等の客観的数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性が認められなければならない」と判示した。

しかし、厚生労働省は、2013年からの生活扶助基準引下げに際し、社会保障審議会・生活保護基準部会に諮ることなく、物価動向の勘案という生活扶助基準改定方式の根本的な転換を行った<sup>15</sup>。しかも、そこで採用された「生活扶助相当CPI（消費者物価指数）」は、総務省統計局が作成する消費者物価指数とは異なり、生活保護利用世帯の消費実態から大きく乖離した厚生労働省が独自に作成した指数であって、学識経験者の専門的知見を軽視する姿勢が顕著である<sup>16</sup>。また、その判断過程はブラックボックスであって国民に開示されておらず、透明性は全く確保され

<sup>14</sup> 学識経験者による専門的な検討機関を仮に「生活保障給付審議会」とした。

<sup>15</sup> 1984年から採用されている現行の生活扶助基準改定方式である「水準均衡方式」は、生活扶助基準が一般国民の消費実態との均衡上ほぼ妥当な水準に達したことから、当該年度に想定される一般国民の消費動向を踏まえると同時に、前年度までの一般国民の消費水準との調整を図る方式である。具体的には、政府経済見通しにおける個人消費の伸びに準拠して翌年度の改定率を算定し、個人消費の伸びに関する指標の実績値との調整を図ってきたものであり、物価動向を勘案したことは一度もなかった。仮に、物価の考慮という大きな方式変更を行うのであれば、どのように考慮するのかについての専門的検討が不可欠であった。

<sup>16</sup> 当連合会2013年3月26日付け「平成25年度予算案で示された生活保護基準の大幅引下げに強く反対する会長声明」



ていない<sup>17</sup>。

また、国会が保護基準設定権限を持つこととしても、生活保護基準は、「ナショナル・ミニマム（国家的最低限）」として、我が国の健康で文化的な最低限度の生活を画する重要な基準であるから、科学的根拠もなく政治的に決定されることは許されない。「飽く迄合理的な基礎資料によって算定」されることを担保するために、決定に至る手続き等を予め法律で決めておくことは当然許されるし、望ましいことと解される<sup>18</sup>。

そこで、本要綱案（改訂版）では、第一次案で提案した、保護基準の設定に国会による民主的コントロールを及ぼすことに加えて、生活保護基準を改定する場合には、国が設置する専門機関の調査審議を求めて、その意見を聴き、専門的知見との整合性や基準設定の計算過程等を再検証可能とする透明性が確保されるべきことを明記することとした。

### （3）当事者の意見の反映

#### 3-3 当事者の意見の反映

生活保障給付審議会は、前項の調査審議において、生活保障給付利用者の意見を反映させるために必要な措置を講じるものとする。 [改正8条3項（新設）]

#### 【趣旨・解説】

上記の相次ぐ生活保護基準の引下げは、生活保護利用当事者の意見を十分に聴くことなく実行されてきた。そのため、生活保護利用者の生活実態に合わない引下げが行われてきた。また、生活保護利用者の中には障害がある者も少なくないが、障害者の権利に関する条約4条3項は、「締約国は、この条約を実施するための法令及び政策の作成及び実施において、並びに障害者に関する問題についての他の意思決定過程において、障害者を代表する団体を通じ、障害者と緊密に協議し、及び障害者を関与させる。」と規定し、障害者総合支援法87条4項、障害者差別解消法6条4項は、施策に障害者やその関係者の意見を反映させる措置を講じることとしている。

そこで、こうした考え方を生活保護基準の設定に当たっても採用する必要がある。

<sup>17</sup> ドイツ連邦憲法裁判所2010年2月9日判決は、保護基準が「首尾一貫して透明で対象に即した手続の中で」、「選択された手続とその構造原理の中で追跡理解可能な」計算を伴って算定されなければならないと判示している。

<sup>18</sup> ドイツでは、連邦憲法裁判所の2010年2月9日付け基準額違憲判決によって行政府中心の基準額確定が否定され、立法府がその責任を全面的に負うことになったが、2011年に制定された基準額需要算出法では、単身世帯は下位15%、家族世帯は下位20%を参照世帯とすることなどが定められている（嶋田佳広「ドイツにおける扶助基準設定の新たな展開」、山田篤裕等編「最低生活保障と社会扶助基準」明石書店127頁）。

#### 4 一歩手前の生活困窮層に対する積極的な支援の実現<sup>19</sup>

我が国では生活保護の利用世帯の収入がその世帯の最低生活費を上回ると一切生活保護の利用ができなくなる。その結果、国民健康保険料、医療費や介護費の自己負担金などの出費が一挙に増え、生活保護の一歩手前の生活困窮層が保護利用世帯よりも可処分所得が少なくなる「逆転現象」が見受けられる。

そこで、第一次案で提案したとおり、生活保護基準の少し上（10分の13<sup>20</sup>）の低所得層に対し、住宅扶助・医療扶助・生業扶助に限定した部分的給付を行うことに加え、改訂版では、教育扶助についても同様とした<sup>21</sup>。

また、2013年12月、「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」を支援対象とする生活困窮者自立支援法が成立したことからすると、本項の給付を同法に位置付けることも検討の余地はある。しかし、同法における各種事業には申請権や不服申立権の保障等の権利性がないという根本的な限界があること、人員その他の実施体制が脆弱である同法に位置付けることは実務的に困難と考えられること、現行生活保護法においても生業扶助については、「困窮のため最低限度の生活を維持することができない者」だけでなく「そのおそれのある者」も給付対象とされていること（法17条）等を考慮し、改訂版においても、生活保護法に位置付けた。

##### (1) 教育給付

#### 4-1-1

教育給付は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者又はそのおそれのある者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。

- 一 義務教育及び高等学校等での教育に伴って必要な教科書その他の学用品
- 二 義務教育及び高等学校等での教育に伴って必要な通学用品

<sup>19</sup> 第一次案においては、リーマンショック直後という当時の時代背景から、「ワーキングプアに対する積極的な支援の実現」という表現を用いていたが、生活保護の一歩手前で支援を要する生活困窮者は「ワーキングプア」に限らないため、改訂版では「一歩手前の生活困窮層」という表現を用いた。

<sup>20</sup> 学校教育法19条に基づき、小中学校生の学用品・修学旅行・学校給食・クラブ活動等の費用を給付する就学援助制度における「準要保護者」（市町村教育委員会が生活保護法6条2項に規定する要保護者に準ずる程度に困窮していると認める者）の基準について、「生活保護基準額に一定の係数を掛けたもの」とする自治体が72.9%で最も多く、そのうち「生活保護基準の1.2倍～1.3倍以下」と定める自治体が37%で最も多い（平成29年12月文部科学省「就学援助実施状況等調査結果」平成28年度就学援助制度（準要保護認定基準の概要））。

<sup>21</sup> 本提案の参考とした韓国の国民基礎生活保障法では、「教育給与（日本でいう教育扶助）」についても、「次上位階層」（公的扶助基準の少し上の階層）の単独利用を認めている。

三 学校給食その他義務教育及び高等学校等での教育に伴って必要なもの

[改正13条1項(修正)]

4-1-2

前項の「そのおそれのある者」とは、その者の属する世帯の1月当たりの収入が第8条において算定された最低生活費の10分の13を下回る場合において、その世帯に属する者とする。

[改正13条2項(新設)]

【趣旨・解説】

上述のとおり、改訂版においては、現行の教育扶助についても、生活保護基準の少し上の低所得層に対し、部分的給付を行うものとした。

また、現行法上、教育扶助の対象は、義務教育に要する費用に限定されており、2005年度からは、高等学校等の教育に要する費用（「高等学校等就学費」）が「生業扶助」として支給されているが、高等学校等（通信制含む。過年度中卒者は含まない。）への進学率が98.8%に達している今日においては、正面から「教育給付」の対象に含めるべきである<sup>22</sup>。

(2) 住宅給付

4-2-1

住宅給付は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者又はそのおそれのある者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。

- 一 住居
- 二 補修その他住宅の確保又は維持のために必要なもの

[改正14条1項(修正)]

4-2-2

前項の「そのおそれのある者」とは、その者の属する世帯の1月当たりの収入が第8条において算定された最低生活費の10分の13を下回る場合において、その世帯に属する者とする。

[改正14条2項(新設)]

【趣旨・解説】

住宅扶助の内容としては、現在も保護の実施要領（局第7の4（1）、問第7の35等）によって、敷金、礼金、不動産手数料、火災保険料、保証料等の支給が認められているところ、1項2号に住宅の「確保」に必要なものを加えて、これを法文上も明確にする。

(3) 医療給付

4-3-1

<sup>22</sup> 2018年文部科学省「学校基本調査」就園率・進学率の推移

医療給付は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者又はそのおそれのある者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。

一 (以下省略)

[改正15条1項(修正)]

#### 4-3-2

前項の「そのおそれのある者」とは、その者の属する世帯の1月当たりの収入が第8条において算定された最低生活費の10分の13を下回る場合において、その世帯に属する者とする。

[改正15条2項(新設)]

#### 【趣旨・解説】

「4 一歩手前の生活困窮層に対する積極的な支援の実現」冒頭で説明したとおりである。

#### (4) 自立支援給付

#### 4-4-1

自立支援給付は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者又はそのおそれのある者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。但し、これによって、その者の自立を直接的に支援することのできる見込のある場合に限る。

- 一 自立に必要な金品の支給又は貸与
- 二 自立に必要な就労機会又は技能習得の機会の提供
- 三 自立に必要な文化交流又は社会参加の機会の提供
- 四 移送
- 五 その他厚生労働大臣が定める自立のための各種支援

[改正17条1項(修正)]

#### 4-4-2

前項の「そのおそれのある者」とは、その者の属する世帯の1月あたりの収入が第8条において算定された最低生活費の10分の13を下回る場合において、その世帯に属する者とする。

[改正17条2項(新設)]

#### 【趣旨・解説】

生業扶助の内容としては、現在も、保護の実施要領によって、技能習得費（局第7の8（1））や新規就労の際の移送費（転居費用）・通勤費（同（3）等）の支給が認められている。また、ハローワークと連携するなどした就労自立に向けた支援プログラムが各地の実情に応じて取り組まれている。1項2号を「自立に必要な就労機会又は技能習得の機会の提供」とし、同項4号に「移送」を明記することによって、これを法文上も明確にする。

また、生活保護法にいう「自立」とは、経済的自立（就労自立）だけでなく、日常生活自立や社会生活自立をも含む概念として理解されており、各地の福祉事務所において、自立支援プログラムとして、社会参加や意欲喚起のためのボランティアや生きがいつくりの支援がなされている（平成20年3月厚生労働省社会・援護局保護課「自立支援の手引」等）。1項3号に「自立に必要な文化交流又は社会参加の機会の提供」を規定することで、これを法文上も明確にする。

## 5 ケースワーカーの増員と専門性の確保

改訂版で新たに提案する5本目の柱である。

生活保護の実施機関である福祉事務所には、「現業を行う所員」（以下「ケースワーカー」という。）と「指導監督を行う所員」（以下「査察指導員」という。）を置かなければならないとされているが（社会福祉法15条1項）、いずれの所員についても福祉専門職採用は稀であり、1人当たりの担当世帯数も非常に多い。そのため、生活困窮者の置かれた立場等を理解しない高圧的な態度で接したり、生活保護法やその実施要領等に反した説明や運用を行う職員が少なからず存在し、「水際作戦」等の違法な実務運用や保護利用世帯とのトラブルの遠因ともなっているとの指摘がある。適正な実務運用と効果的なケースワークを実現するためには、福祉事務所員の専門性を高め、人員を増員することが必要である<sup>23</sup>。

なお、現行法上、福祉事務所員の人員配置や資格については、生活保護法ではなく社会福祉法において規定されているため、本改正要綱案では、現行法を前提として社会福祉法の改正を提案する。

### (1) 人員の増員

#### 5-1-1 ケースワーカーの法定数

現業を行う所員（ケースワーカー）1人当たりの担当世帯数を「法定数」とし、郡部で40、都市部で60とする。 [改正社会福祉法16条（修正）]

#### 5-1-2 査察指導員の法定数

指導監督を行う所員（査察指導員）1人当たりの現業を行う所員の「法定数」を5とする。 [改正社会福祉法16条（新設）]

#### 【趣旨・解説】

現行社会福祉法16条は、ケースワーカー1人当たりの担当世帯数を郡部で65、都市部で80としているが、拘束力のない「標準数」（目安）であるため、多くの自

<sup>23</sup> 当連合会は、2012年11月16日付け「警察官OBの福祉事務所配置要請の撤回を求める意見書」において、ケースワーカーの専門性強化と増員を求めている。

治体で守られていない。ケースワーカーの配置標準数に対する配置状況（充足率）は全国平均で90.4%である。ケースワーカー1人当たりの担当世帯数は、政令市で94.3世帯、中核市で102.3世帯に及び、都市部では1人のケースワーカーが100世帯以上を担当することも珍しくない<sup>24</sup>。これでは、事務処理で一杯でケースワークには手が回らない。そこで、ケースワーカー1人当たりの担当世帯数を、「法定数」として義務化する。

また、ケースワーカー1人当たりの担当世帯数が郡部で65、都市部で80では、義務化したとしても十分なケースワークはできない。そこで、担当世帯数をまずは、郡部で40、都市部で60とした上、担当世帯数として適切かどうかを調査し、更に減じることが必要なときは早急に対応すべきである<sup>25</sup>。

現行法にはケースワーカーの指導監督を行う所員（査察指導員）の配置基準に関する規定はなく、通達<sup>26</sup>でケースワーカー7人につき査察指導員1人を配置するものとしている。現業事務を適切に指導監督できるよう、査察指導員1人当たりのケースワーカーの「法定数」を定めるべきである<sup>27</sup>。

## (2) 専門性の確保（社会福祉法19条関係）

### 5-2-1

社会福祉主事の資格について、社会福祉士、精神保健福祉士等の有資格者を中心とし、真に社会福祉に関する専門的知識を求めるものとする。

[改正社会福祉法19条1項（修正）]

### 5-2-2

都道府県、市及び福祉事務所を設置する町村は、ケースワーカーに対して、採用後も社会福祉に関する専門的知識と技術の向上に必要な研修を行い、社会福祉士、

<sup>24</sup> 厚生労働省平成28年福祉事務所人員体制調査。1人当たりの担当世帯数は同調査表4から計算（標準数に80を乗じて算出した保護世帯数を配置人員で除する。）。

<sup>25</sup> ①「生活保護現業員の困難経験とその改善に関する研究」（2006年5月「厚生指標」第53号5号）では、「1人当たり担当ケース数と負担感をクロス集計すると、負担が『それ程でもない』の合計の割合は、担当ケース数が50以下では19.2%であるのに対し、それ以外のケース数では10%前後であった。『非常に負担』の割合は、担当ケース数が50以下では24.7%であるが、91以上の場合は46.1%であった。」との報告がなされている（18頁）。また、②「自治体の社会福祉行政職員の業務や役割及び組織体制等の実態に関する調査研究事業報告書」（2018年3月、一般財団法人日本総合研究所）は、「現業員からも、『職員体制等の見直し』（人員増や担当数の削減、専門職の採用、専門化や分業化等）を求める提案が数多く寄せられている。」としている（59頁）。

<sup>26</sup> 昭和26年6月4日厚生事務次官通達「社会福祉事業法の施行について」第三の二4。

<sup>27</sup> ケースワーカー1人当たりの担当世帯数が60になったとしても、現行の通達（注26）による査察指導員の配置基準（7：1）のままでは、査察指導員1人当たりの担当世帯数は420世帯に達し、適切な指導監督は困難である。

精神保健福祉士等の資格を取得する援助を行うものとする。

[改正社会福祉法 19条2項（新設）]

【趣旨・解説】

生活保護利用者には、高齢、障害・傷病、ひとり親、依存症等の様々な困難を抱えている者が少なくない。そのため、本来、ケースワーカーという仕事は、社会福祉に関する高度な専門的知識・技術と熱意がなければ務まるものではない。

そのため、ケースワーカーは、人格が高潔で、思慮が円熟し、社会福祉の増進に熱意がある社会福祉主事であればならないとされている（社会福祉法 15条6項，19条1項）。

ところが、社会福祉主事任用資格を取得するために社会福祉法 19条1項1号で履修を要求されている「社会福祉に関する科目」は、広い意味で社会福祉にかかわる科目3つ以上であり、法学、民法、行政法、経済学、経済政策、社会政策等も含まれている。つまり、福祉専門科目を全く履修していなくても大学の法学部や経済学部卒業生であれば社会福祉主事任用資格が認められ得る。このように必ずしも福祉専門性が十分にあるとは言えない者にも与えられる社会福祉主事任用資格でさえ、ケースワーカーのうち82%しか取得しておらず、少なからぬ福祉事務所が違法な状態にある。そして、ケースワーカーのうち社会福祉士や精神保健福祉士の資格を取得している者の割合は、それぞれ13.5%，2.4%にすぎない<sup>28</sup>。そのため、ケースワーカーが福祉的配慮を欠いた対応を行い、生活保護利用者の心情を傷付けたり、無用のトラブルを生じさせたりすることも少なくないとの指摘がある<sup>29</sup>。

そこで、ケースワーカーが福祉専門職であることを現実に担保する必要がある。すなわち、社会福祉士や精神保健福祉士等の有資格者の採用を積極的に進めるとともに、社会福祉主事任用資格取得のために履修を要する科目も真に福祉業務に役立つ7～8科目に増やす。また、採用後も充実した研修を行い、社会福祉士や精神保健福祉士等の資格の取得もできるよう、援助を行うものとする必要がある。

以上

<sup>28</sup> 厚生労働省平成28年福祉事務所人員体制調査

<sup>29</sup> 前掲注25の①は、「所持資格と他職場への異動希望の程度をクロス集計すると、社会福祉主事のみやいずれの資格ももたない場合は、「異動したいと強く思う」割合がそれぞれ45.7%，48.0%と、社会福祉士やその他の福祉関連資格（社会福祉主事のみを除く）の所持者の約2倍となった。「異動したいとはほとんど思わない」割合は、社会福祉士資格の所持者では25.0%と、その他の者より約20ポイント高かった」としている（18頁）。また、同②は、「国家資格取得者とそれ以外の職員において業務遂行上の『違いを感じる』と回答した割合は、現業員33.2%，査察指導員43.5%，福祉事務所長41.1%を占めた。」としている（67頁）。