

「代理人による生活保護申請はなじまない」とする  
厚生労働省の新設問答の削除を求める意見書

2009年(平成21年)6月18日  
日本弁護士連合会

意見の趣旨

厚生労働省は、生活保護問答集・問9-2〔代理人による保護の申請〕において「代理人による保護申請はなじまない」との回答を示しているが、これは代理制度の解釈を誤り、その結果、市民の権利行使を制約するものであることから、前記問答を直ちに削除するよう強く求める。

意見の理由

1 はじめに

厚生労働省は、本年3月31日、生活保護運用の指針であった「生活保護手帳別冊問答集」を大幅に改訂した「生活保護問答集」(以下「問答集」という。)を新たに作成し、全国の都道府県、指定都市、中核市の民生主管部局長に通知した。この問答集の問9-2では、「代理人による保護の申請は認められるか。」という問い合わせを新設し、その(答)(以下「本件回答」という。)において、「代理人による保護申請はなじまないと解される」という見解が示されている。

しかしながら、以下述べるとおり、本件回答は「民法における代理」の意義を誤解した理論上の問題があるとともに、市民の正当な権利行使を阻害する結果になるものであり、容認できない。

2 理論上の問題点

(1) 本件回答の内容

本件回答は、「民法における代理とは、代理人が、代理権の範囲で、代理人自身の判断でいかなる法律行為をするかを決め、意思表示を行うもの」であるのに対し、「生活保護の申請は、本人の意思に基づくものであることを大原則としている。」「このことは、仮に要保護状態にあったとしても生活保護の申請をするか、しないかの判断を行うのはあくまで本人であるということを意味しており、代理人が判断すべきものではない。」と述べるとともに、急迫の場合には職権による保護が実施機関の義務となることを補強の論拠として、「代理人による保護申請はなじまないものと解することができる。」との結論を導いている。

(2) 「申請保護の原則」は代理を否定する理由にはならない

そもそも「代理人による保護申請」が行われるのは、本人が「生活保護の申請をする」という判断・意思決定をした上で、その申請手続を代理人に委任する場合である。従って、「生活保護の申請をするか、しないかの判断を行うのはあくまでも本人であるということを意味しており、代理人が判断すべきものではない」という本件回答は、全く理由になっていない。

また、本件回答のいう「生活保護の申請は、本人の意思に基づくものであることを大原則としている。」とは、「生活保護法第7条が職権による保護開始を原則とせず申請による保護開始を原則としている」ことを指しているものと解されるところ、かかる「申請保護の原則」を根拠として生活保護申請が「代理になじまない行為」であるとの結論を導くことは論理の飛躍である。

講学上、意思表示のうち、本人自らの意思表示を必要とするとされる「代理に親しまない行為」あるいは「代理になじまない行為」に該当するのは、婚姻・認知・遺言などの身分上の行為である。これらの行為はその性質上、本人の意思を尊重することが強く要請されるからである。

これに対し、生活保護法第7条の「申請保護の原則」は、単に職権による保護開始と申請による保護開始のいずれを原則とするかという制度設計上の一つの政策に過ぎず、身分上の行為のように、保護申請行為の性質上本人以外の者が意思表示を行うことが許されないという範疇に属するものではない。このことは、「申請保護の原則」を定める7条自身が、「要保護者」本人のみならず、「その扶養義務者」又は「その他の同居の親族」を申請権者として明記していることからも明らかである。

以上のとおり、「生活保護の申請は、本人の意思に基づくものであることを大原則としている。」として、生活保護申請が「代理になじまない行為」であるとの結論を導く本件問答には論理の飛躍があり、牽強付会であると言わなければならぬ。

### (3) 代理制度の機能が求められる場面である

生活保護を受給し健康で文化的な生活を送る権利は憲法に定められた権利であるが、これを享受するための生活保護申請は、必ずしも市民にとって容易な行為とは言えない。後述するとおり、国による制度の周知広報や申請窓口での助言・教示が十分に行われず、却って「水際作戦」と呼ばれる申請妨害による受給抑制がまん延している現状においては、本人だけでは適切に申請権行使することが期待できない事案は数多く存在する。

このような生活保護制度の運用の実態に照らせば、専門家による代理制度の機能が果たす役割は重大である。すなわち、生活保護申請という場面は、今まさに、

代理制度がその役割・機能を本来的に果たすことが求められる場面なのであって、「代理人による保護申請はなじまない」という本件回答は、代理制度の重要性を理解せず誤ったものであることは明らかである。

### 3 当連合会の取組を否定する内容であるという問題点

#### (1) 保護申請権が拒否される違法な運用の実態

生活保護法は制度利用者の申請権を保障しているが、保護を利用しようとする人が福祉事務所を訪れても、担当職員が申請をさせずに単なる相談として処理するという、俗に「水際作戦」と呼ばれる違法な対応の実態が多数指摘されている。当連合会は、2006年夏、初めて「全国一斉生活保護電話相談」を実施し、計634件の相談を受けたが、福祉事務所の窓口で生活保護の適用を断られた180件のうち、その理由が違法である可能性が高いものが118件(66%)に上った。

そこで、当連合会は、同年10月に開催された第49回人権擁護大会において、「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」を採択し、「生活保護の申請が権利であることを確認し、福祉事務所窓口での申請権を侵害するような運用を直ちに是正すること」を国などに対して求めるとともに、当連合会自身が、「生活困窮者支援に向けて全力を尽くす決意」を表明した。

弁護士が個別事案の生活保護申請代理を行うことは、この「決意」を実践に移すための重要な取組である。生活保護法は、保護を必要とする状態にある者(要保護者)に対し、保護の開始を求める権利を付与しており、この権利行使を容易にするために、申請行為を代理することは、市民の正当な権利の擁護を職責とする弁護士の使命なのである。

#### (2) 法テラス委託援助事業としての生活保護援助事業の実施と実績

当連合会は、2007年10月より、民事法律扶助制度等ではカバーされない者を対象として、人権救済の観点から弁護士費用等の援助を行う自主事業を法テラスに委託しているが(以下「委託援助事業」という。)、この委託援助事業の一つである「高齢者・障がい者・ホームレス等に対する法律援助事業」は、生活保護の申請に関する法律援助を主要な要素としている。これは、先に述べた第49回人権擁護大会決議を踏まえ、弁護士の援助を必要としている生活困窮者に対して、弁護士が生活保護申請の支援を行う費用を援助することを目的として事業化されたのである。

ところで、弁護士法第3条は、弁護士の職務として「弁護士は、当事者その他関係人の依頼又は官公署の委嘱によって、訴訟事件、非訟事件及び審査請求、異

議申立て、再審査請求等行政庁に対する不服申立事件に関する行為その他一般的の法律事務を行うことを職務とする」と規定している。弁護士は、あらゆる分野の法律事務を代理して行うことを職務とするのであり、生活保護申請などの行政手続に関する法律事務についても、当然に代理することができる。

そして、この委託援助事業を利用し、これまで全国各地の弁護士が、人権救済の観点から数多くの生活保護申請を代理して行ってきた。この事業の援助件数は、2008年度は約763件と大幅に伸びて、刑事被疑者弁護援助、少年保護事件付添援助に次ぐ利用実績となっている。これは、未だに違法な窓口対応が根絶されておらず、弁護士による代理援助が必要であり有効であることを示している。

以上のとおり、当連合会は、弁護士がその職務として生活保護申請の代理を行うことができることを当然の前提としているのである。

#### 4 まとめ

以上の理由により、本件回答は、代理制度に関する誤解を基礎としており理論的根拠を欠くだけでなく、当連合会が実施している生活保護申請代理に関する法律援助事業の利用を不当に制限し、市民の正当な権利確保を阻害するものである。

よって、当連合会は、厚生労働省に対して、本件問答を直ちに削除するよう強く要請するものである。

以上