

生活保護における生活用品としての自動車保有に関する意見書

2010年（平成22年）5月6日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

当連合会は、厚生労働省に対し以下の要望をする。

- 1 昭和38年4月1日社保第34号厚生省社会局保護課長通知「生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて」（以下「本件課長通知」という。）第3の9、第3の9-2及び同第3の12、生活保護手帳別冊問答集（以下「別冊問答集」という。）問3-14、並びにこれらの解釈にかかる通知等を廃止し、処分価値が小さい（例えば当該世帯の最低生活費の6ヶ月分までなど）生活用品としての自動車は、ローン返済中のものも含め、原則として保有を認めるものとする旨の通知をなすこと。
- 2 別冊問答集問3-20を廃止し、他人所有の自動車を借用している場合は原則として保有を認め、例外的な場合に限って換価による活用を求める旨の通知をなすこと。
- 3 昭和36年4月1日厚生省発社第123号厚生事務次官通知「生活保護法による保護の実施要領について」（以下「本件次官通知」という。）第8-3-（5）に任意保険料を追加し、その他の必要経費として年金や児童扶養手当等の収入から控除することを認めること。

第2 意見の理由

1 はじめに

（1）自動車保有を理由とする「水際作戦」

現在の生活保護行政においては、生活に困窮した市民が福祉事務所の窓口を訪れても保護の申請ができずに追い返されてしまう、いわゆる「水際作戦」が広く行われており、正当な保護受給要件のある人が申請を断念させられ、保護受給者の数を減らす結果を招いている。

この「水際作戦」の一つの典型例となっているのが、「車を処分しなければ保護は受けられない」という対応である。2006年6月に当連合会が行った全国一斉生活保護110番においても、九州

の50代の障がい者が処分価値のない自動車を処分するよう言われて申請できなかったという事例や、関東の70代の夫婦が通院用に使用している車を廃車にしなければ保護は出せないとと言われて申請できなかったという事例などが寄せられている。

(2) 自動車保有を過度に制限する通知等の存在

ア 本件課長通知等の位置づけ

このように、自動車の保有を理由として、生活保護の適用が回避される背景には、極めて限定された場合に限って自動車の保有を認め、自動車保有を過度に制限する本件課長通知等の存在がある。

厚生労働省（旧厚生省）課長通知は、法定受託事務に関する処理基準（地方自治法245条の9）として、厚生労働事務次官通知や厚生労働省社会・援護局長通知などとともに「保護の実施要領」として「生活保護手帳」に取りまとめられており、別冊問答集とは、保護の実施要領等の実際の適用にあたっての疑義に関する問答が、技術的助言（同法245条の4）として「生活保護手帳別冊問答集」に取りまとめられているものである。技術的助言である後者はもちろん、処理基準である前者も、地方自治体を法的に拘束するものではないが、実際の生活保護実務に対して事実上強い影響力を持っている。

イ 本件課長通知等の内容

本件課長通知第3の9は、「障害者が自動車により通勤する場合」や「公共交通機関の利用が著しく困難な地域に居住する者等が自動車により通勤する場合」等で、「自動車による以外に通勤する方法が全くないか、又は通勤することが極めて困難であり、かつ、その保有が社会的に適当と認められるとき」という極めて厳格な要件のもとに通勤用自動車の保有を認めている。

課長通知第3の9-2は、保護開始時において失業や傷病により就労を中断している場合で、「概ね6か月以内に就労により保護から脱却することが確実に見込まれる者であって、保有する自動車の処分価値が小さいと判断される」通勤用自動車については処分指導を保留し、「公共交通機関の利用が著しく困難な地域に居住している者」が「求職活動に必要な場合」に限ってその使用を認めている。

本件課長通知第3の12は、「障害（児）者」と「公共交通機関の利用が著しく困難な地域に居住する者」が「通院、通所及び通学（以下「通院等」という。）のために自動車を必要とする場合」について、それぞれ5つの厳格な要件を列挙し、そのいずれにも該当する場合に限って自動車の保有を認めている。たとえば、前者については、障害（児）者の通院等のために定期的に自動車が利用されることが明らかな場合であること、当該者の障害の状況により利用し得る公共交通機関が全くないか又は公共交通機関を利用することができ著しく困難であり、自動車による以外に通院等を行うことがきわめて困難であることが明らかに認められること、自動車の処分価値が小さく、又は構造上身体障害者用に改造してあるものであって、通院等に必要最小限のもの（排気量が概ね2000cc以下）であること、自動車の維持に要する費用が他からの援助（維持費に充てることを特定したものに限る。），他施策の活用等により、確実にまかなわれる見通しがあること、障害者自身が運転する場合又は専ら障害（児）者の通院等のために生計同一者若しくは常時介護者が運転する場合であること、という極めて厳格な要件が列記されている。

そして、別冊問答集問3-14は、課長通知第3の9や同第3の12に掲げられた要件を満たさない場合は原則として保有は容認できないとしている（ただし、近年、通勤途上での保育所等への送迎に必要な場合（別冊問答集問3-17）などにも保有が容認されるようになった。）。

また、別冊問答集問3-20は、自動車の使用は借用であっても原則として認められないとしている。

ウ 本件課長通知等の影響

このような本件課長通知や別冊問答があるがゆえに、極めて厳格な通知の要件を満たさない限り、処分価値が小さい車はもちろん、処分価値のない車までも一律に保有を認めない実務運用がなされている。のみならず、現場の福祉事務所が、自動車保有を制限する通知の趣旨を過度に忖度して、通知の要件を満たす保護受給中の人に対してまで、自動車の処分を指示し、処分しなければ指示違反として保護を停廃止する事態も生じている。前記110番においても、通院用に保有している車の廃車や名義変更を指示

されたとの相談が寄せられている。さらには、通知の要件を満たして車の保有が認められた場合でも、通院等以外の買い物や子どもの送迎等の日常生活に車を利用することを禁じる指導指示がなされる例まである。

そこで、当連合会は、自動車の保有制限が生活保護受給の妨げとなっている現在の運用の実情は看過できないため、るべき取扱いについて意見を述べるものである。

なお、生活保護の運用では、自動車の保有は、別冊問答集問3-14等において、「事業用として」保有する場合と、通勤・通院や日常生活の便宜のために「生活用品として」保有する場合に分けて論じられている。水際作戦等において問題となる場合の多くは、別冊問答集問3-14が生活用品としての自動車保有を原則として禁止していることが原因となっているので、本意見書においては生活用品としての自動車保有について述べる。

2 生活保護受給者に自動車保有を容認することの必要性

(1) 現代における生活保護の重要性

生活保護は最後のセーフティネットであり、その重要性はいうまでもない。

しかも、非正規雇用の拡大により、従来、正規雇用中心に制度設計されてきた雇用や社会保障のセーフティネットが機能不全に陥っている現在、最後のセーフティネットである生活保護によって生存権を保障することの重要性はますます高まっている。

(2) 憲法25条及び生活保護法1条の趣旨

生活保護法1条は憲法25条1項を受けて規定され、生活保護法によって保障されるべき最低限度の生活とは、「健康で文化的な」最低限度の生活である。

生活保護法は、最低限度の生活の保障のみならず、あわせて自立助長を目的としているのであるから、自動車保有を認めるか否かについては、最低生活保障と自立助長の2つの目的に照らして検討すべきである。

(3) 自動車保有の高度の必要性

生活保護の実施上どのような資産の保有が認められるかについて、かつては、冷蔵庫の保有が認められない時代もあったが、時代の推移と国民全般の生活水準の向上にともなって、電話、カラーテ

レビ，クーラー等が生活必需品として逐次広く認められるようになってきた経緯がある。

現代において，自動車は基本的な生活用品として広く普及している。自動車の普及率は，全国の世帯のうち，外国人・学生・施設入居世帯を除く世帯を対象とする調査において，2009年度3月末で83.2%にも達している（内閣府「消費動向調査」）。

通勤・通学・通院や就職活動の際の移動の手段であるばかりでなく，日常の買い物や，子ども・高齢者・障がい者の送迎，知人・友人との交流，その他，様々な用務を行うために自動車を利用する必要性は高い。

特に，傷病や障がい，加齢による身体機能の低下など，ハンディを抱えた人にとっては，公共交通機関の利用には一般の人にはない困難が伴うことから，一般の人と同様の移動の自由を保障されるために自動車を利用する必要性が高くなる。

そのようなハンディを抱えてはいない場合であっても，生活に困窮している人は，公共交通機関へのアクセスの良い場所は家賃・地代等が高いなどの理由から，公共交通機関へのアクセスが悪い場所に居住している場合が多い。

さらに，地方においては，採算性等を理由に公共交通機関網が縮小傾向にあり，自動車を保有する必要性は年々増している。一般的には都市部と考えられている地域においても，中心部でなければ電車やバスの本数も少なく，その路線も廃線とされるなどの事態が進行している。

公共交通機関の利用が行いにくければ，その分，自動車を利用する必要性は高くなる。地方においては，自動車を保有していないなれば通勤が困難である場合も多く，自動車を保有していないことそれ自体が就職の場面で不利にはたらくことが多い。また，郊外型の大規模量販店が増える反面，以前からあった商店街はシャッター通り化しており，生活費を節約するために郊外の大規模量販店で安価な食料品や日用品を購入する必要性が高まっている。特に九州・沖縄，北海道・東北，中国・四国では，「乗用車の保有制限が被保護率に決定的な影響を与えていることを示唆する。」「これらの地域では，乗用車の生活上の必要度は高く，被保護者世帯に対する自動車保有の制限が実質的な被保護世帯増大の歯止めになっていることが窺え

る。」と指摘する文献も存する（駒村康平「貧困問題と所得保障制度」「社会政策研究」編集委員会編『社会政策研究9』21頁（東信堂，2009））。

このように、自動車は、ハンディキャップを抱えた人に移動を保障し、生活費を節約して生活を営むという意味で最低限度の生活の保障に欠かせないうえ、就職・就労における必要性に鑑みれば自立助長のためにも必要性の高いものであるといえる。このような自動車保有の必要性に鑑みれば、自動車を保有しているからといって保護を受給できないとすれば生存権保障に欠けることになる。

他方、保護を受給しているからといって自動車保有を認めないことは、最低生活保障及び自立助長という法の目的に反するばかりでなく、不当に移動の自由を制限することとなる。

3 生活保護法について

(1) 生活保護法4条

法4条1項は、「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるもの、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる」と定め、保護の要件として、「資産」を最低生活維持のために「活用」することを求めてい

「資産」

「資産」とは、プラスの財産の総称とされている（小山進次郎『改訂増補生活保護法の解釈と運用』121頁）。このことからは、処分価値のない自動車は「資産」にはあたらない。

したがって、同項は処分価値のない自動車の保有を禁じてはいないと解すべきである。

「活用」

「活用」の典型的な態様としては換金して生活費等に充てることが挙げられるが、換金以外にも、「保有して利用する」という態様での活用もあり得る。

例えば、現行の処理基準においても、「その資産が現実に最低限度の生活維持のために活用されており、かつ、処分しているよりも保有している方が生活維持及び自立の助長に実効があがっているもの」については保有を認めることとされており（次官通知第3-1），例えば、当該世帯の居住用の宅地や家屋については

原則として保有を認めることとされている（昭和38年4月1日社発第246号厚生省社会局長通知「生活保護法による保護の実施要領について」第3-1(1)ア，同2(1)）。これは、宅地や家屋は最低生活の維持や自立助長の観点から保有の必要性が高いため、「保有して居住する」ことこそが「活用」にあたると考えるのが法の趣旨に合致するからである。

自動車についても、前述のように、最低生活維持や自立助長の観点から、居住用の宅地・家屋同様に必要性が高いものであるから、「保有して利用する」ことこそが自動車の「活用」のあり方であると解される。

(2) 生活保護法8条

保護受給者に原則として自動車保有を認めない理由として、法8条2項が「最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであつて、且つ、これをこえないものでなければならない。」と定めていることが指摘されることがある。生活保護を受給していない一般の世帯のうち最も低所得の層では必ずしも普及率が高くないとして、保護受給者に自動車保有を認めると「最低限度の生活」を超えてしまうから保有は認められないというのである。

しかし、そのような解釈は同項の解釈を誤っている。同項は、保護基準が最低限度の生活需要を充たすための必要最小限のものでなければならないことを定めたものである。

生活保護受給者の生活水準が、受給していない一般世帯のうち最も下位の階層に属する世帯の生活水準を上回ってはならないとするいわゆる「劣等待遇」を定めたものと解することは、同法3条が「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。」と定めており、同法5条によりこれがこの法律の基本原理であって法解釈の基礎とされていることに反し、許されないとすべきである。

(3) 維持費がかかることは保有制限の根拠とはならないこと

自動車を保有すると通常維持費がかかり、最低限度の生活を圧迫することが保有を制限的に解すべきとの根拠として主張されることがある。しかし、生活上不可欠なものを保有するために保護費をやりくりすることは、保護受給者の自由であるといえる（最判平成16年3月16日・民集58巻3号647頁参照）。

したがって、維持費がかかることは自動車保有を制限する根拠とはならない。

(4) 自動車保有のあるべき規制

以上のように、生活保護法上、処分価値のない（売却代金よりも売却に要する経費が高いものも含む）車については保有容認が原則である。

自動車の保有を禁じる根拠はなく、前述した現代における自動車利用の高度の必要性に鑑みれば、自動車を保有して利用することは基本的には最低生活維持や自立助長に役立つと考えられるから、処分価値のある車であっても「処分価値の小さい」ものであって、それを保有して利用することが最低生活維持や自立助長に役立つ場合は、保有が容認されるべきである。

例外的に、その自動車が遊興のみに使われ、最低生活維持や自立助長のために一切活用されていないか、または、処分価値が小さいとはいえず、換金が容易な場合にのみ、換金の方法による活用を求めるべきである。

(5) 保有を容認すべき「処分価値の小さい」自動車とは

「処分価値の小さい」ものとは、自動車についてはどの程度をいうのかが問題となる。

生活保護が最低生活保障のみならず自立助長をもその目的としているところ、多少価値のあるものであれば全てを失わなければ保護を受給できないというのでは自立を阻害しかねない。

そこで、例えば、岐阜県が、現行の課長通知第3の9-2にいう「処分価値の小さいもの」の解釈に限ってであるが、当該世帯の最低生活費の6ヶ月分を目安としていること（2009年2月10日付け地国第1088号岐阜県健康福祉部長通知）などを参考に、当該世帯の最低生活費の6ヶ月分とすることが考えられる（例えば、大阪市の単身者の場合、最低生活費約12万円の6ヶ月分は約72万円となる）。前掲課長通知第3の9-2が、「概ね6か月以内に就労により保護から脱却することが確実に見込まれる者」の通勤用自動車保有を認めていることや、「保護の停止又は廃止の取扱い基準」について定めた課長通知第10の12が、臨時的な収入の増加等により、「以後おおむね6箇月を超えて保護を要しない状態が継続すると認められるとき」に限って保護を廃止するとしているこ

とからも、6ヶ月という目安には一定の合理性が認められると考えられる。

4 関係通知及び別冊問答集の定めは廃止し、法に適合した通知をなすべきこと

(1) 自動車保有に関する課長通知や別冊問答集の定めが生活保護法の趣旨に反すること

以上述べてきた生活保護法の解釈に照らせば、別冊問答集問3-14が原則として生活用品としての自動車保有を禁じ、課長通知の定める極めて限定的な場面にのみ保有を認めていることは、自動車保有の認められる場合を不当に制限するものであるといわざるを得ない。

課長通知や別冊問答集が、基本的に通勤や通院についてしか自動車保有の必要性を認めていないのは、様々な場面で自動車を活用することが最低生活維持や自立の助長にとって実効があがる現実を顧みず、現実のニーズを無視するものである。

したがって、課長通知第3の9、同第3の9-2及び同第3の12、別冊問答集問3-14、並びにこれらの解釈にかかる通知等は廃止すべきである。

(2) 自動車保有に関する課長通知や別冊問答集の定めは次官通知・局長通知とも整合性を欠くこと

次官通知第3は、「最低生活の内容としてその所有又は利用を容認するに適しない資産」につき、原則として処分を求め、例外として、「資産が現実に最低生活維持のために活用されており、かつ、処分するよりも保有している方が生活維持及び自立の助長に実効があがっているもの」など5つの要件にあたる場合に保有を容認している。

そして、次官通知第3を生活用品について具体化した局長通知第3-4(4)アは、処分価値の小さいものは保有を認めることとし、同イは、当該世帯の人員、構成等から判断して利用の必要があり、かつ、その保有を認めても当該地域の一般世帯との均衡を失すことにならないと認められるものは保有を認めるとしている。

これら次官通知や局長通知からは、処分価値のない車（売却代金よりも売却に要する経費が高いものも含む）や、処分価値のある車であっても「処分価値の小さいもの」についても、それを保有して

利用することが最低生活維持や自立助長に役立つ場合は、保有が認められるべきである。

したがって、(1)で指摘した課長通知等は、これらの次官通知や局長通知との整合性を欠いていることからも廃止されるべきである。

(3) 他人所有の自動車を借用している場合には原則として保有を認めるべきこと

別冊問答集問3-20が他人名義の自動車の借用を禁じていることも、生活保護法4条の解釈からは導かれない。すなわち、他人所有の自動車は保護受給者が処分しうるものではないので、法4条1項は他人所有の自動車を借用することを禁じていない。例外的に、他人名義ではあってもそれが単なる形骸にすぎず、保護受給者の意思ひとつで換価でき、かつ、処分価値が小さいとはいえない場合においてのみ、換価による活用を求められると考えるべきである。

したがって、別冊問答集問3-20を廃止し、他人所有の自動車を借用している場合は原則として保有を認め、例外的な場合に限って換価による活用を求める旨の通知をなすべきである。

5 ローン返済中の自動車について

現在の運用においては、ローン返済中の自動車については、所有権留保を行っている者等に返還するよう求められる場合が多い。

これは、保有を認めれば保護費をもとに資産を形成することになるとか、ローン返済が最低生活を圧迫するなどの考え方によるものと思われる。

しかし、車は経過年数による価値下落の激しい物品であり、自然人の自己破産申立事件においても、例えば初年度登録から5ないし7程度の期間が経過したものについては、原則として査定書による評価額の疎明がなくても無価値と評価する運用もなされているところである。また、4(2)で述べたように、貯蓄性のある生命保険であっても一定の場合には保有が認められていることとの均衡もはかる必要がある。

そのため、よほど高価なものでない限りは、ローンを支払い終えた時点で資産を形成しているとは評価できず、月々のローン支払いは使用の対価にすぎないとみるべきである。

そして、保護費の使途は基本的には保護受給者の自由であることは

前述したとおりである（4(1)）。

したがって、処分価値の小さいものであって、月々のローン返済額が最低生活費に対して一定割合以下であれば、ローン返済中の自動車であっても保有を認めるようにすべきである。

処分価値の小さいものについては前述のとおりであるが、ローン返済額については、例えば東京都生活保護運用事例集が住宅ローン（問3-11）や生命保険料（問3-5）の許容基準として生活扶助基準の15%以内としていることなどを参考に、生活扶助基準の15%以内とすることが考えられる。

6 交通事故のリスクは保有制限の根拠とならず、任意保険加入を促進する通知の発出により解決すべきこと

保護受給者は任意保険に加入する経済的余裕がない場合も多いと考えられることから、交通事故を起こした場合を想定すれば保護を受給していない市民の納得が得られないとして、自動車の保有を制限的に解すべきと主張されることがある。

しかし、任意保険に加入する経済的余裕がないのは、生活保護受給者に限られたことではない。法律上は、保護受給者であると否とを問わず、強制保険である自賠責保険に加入することしか求められないものであるから、保護受給者にのみ、任意保険に加入しなければ保有は認めないとする法律上の根拠は存しない。

この点、限られた場合に保有容認としている現行の課長通知や別冊問答集も、自動車保有が容認される場合に任意保険に加入することまでは求めていない。

任意保険料の負担が保護費の生活費部分に影響することも考え得るが、現在の生活保護の運用上、ある程度の貯蓄性のある生命保険であっても、解約返戻金の額が大きくなく、月々の掛け金が最低生活費の一定割合以下のものは保有容認とされていること（別冊問答集問3-24）との均衡もはかる必要がある。実際、掛け金のさほど高額でない任意保険も登場している。

そこで、たしかに交通事故加害者となった場合に備えて任意保険に加入することは強く望まれることはあるから、自動車を保有容認とした上で、任意保険に加入していない場合は加入するよう生活上の指導を行うべきである。また、任意保険加入を推進するために、次官通知第8-3-(5)を改定し、任意保険料をその他経費として年金や児

童扶養手当等の他法他施策による収入から控除することを認めるべきである。

7 結論

以上のように、厚生労働省に対して現行の処理基準や技術的助言を、憲法や生活保護法に照らして正しく解釈・運用させるため、自動車保有について、意見の趣旨のとおりの要望をなす次第である。

以上