

(様式第 3 号)

議員視察報告書

赤穂市議会
議長 山田 昌弘 様

2021年 9月 1日

議員氏名	南條 千鶴子
〃	_____
〃	_____
〃	_____
〃	_____
〃	_____

下記のとおり、研修会に参加しましたので、報告します。

記

1. 実施日 2021年8月9日(月) 10日(火) 18日(水) 20日(金)

(4日間)

2. 調査市及び主な調査項目(詳細については別紙のとおり)

研修場所 完全オンライン (Zoom) 参加

研修内容 第12回生活保護問題議員研修会
生活保護行政を変えていく！ コロナ禍で問われる「公」の役割

[目的]

コロナ禍が長期化する中、生活に困窮されている方も増えている現状である。
様々な観点からの知識や取り組みを学び、住民の命とくらしを守る生活保護行政が正しく運用されているのか、また改善点はないのかを考えていくことを目的として参加させて頂いた。

[別紙]

講座 A 生活保護基礎講座

講師 谷口 伊三美氏

社会福祉士 大阪市で長年生活保護業務担当
依存症回復支援 NPO「リカバリいちご」スタッフ

森 弘典氏

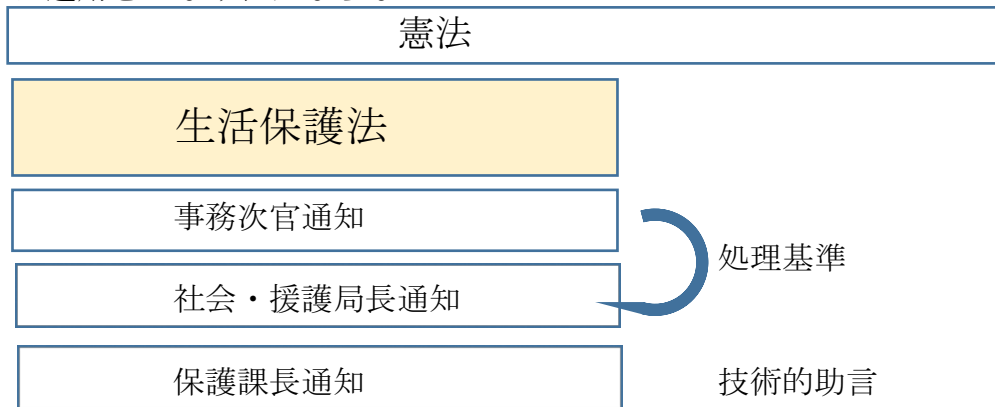
弁護士

日弁連・貧困問題対策本部セーフティーネット部会長

【内容】

生活保護制度の構造

生活保護は、法定受託事務であり、自治体は、国の通知として示された処理基準に従った運用をしなければならない



生活保護の知識で市民の権利を守る

その運用は本当に正しいのか 法律・通知に基づいた適切な運用か
市民からの相談に的確なアドバイスと対応がなされなければいけない
現場から生活保護の誤った運用がなされていたら正し、法や通知が不十分な点は
改善・改正していく必要がある

生活保護の原理・原則

4つの原理

- ① 国家責任による最低生活保障 (法1条)
- ② 保護請求権の無差別平等 (法2条)
- ③ 健康で文化的な最低生活保障 (法3条)
- ④ 保護の補足性 (法4条)

4つの原則

- ① 申請保護の原則 (法7条)
- ② 基準及び程度の原則 (法8条)
- ③ 必要即応の原則 (法9条)
- ④ 世帯単位の原則 (法10条)

生活保護の目的 (法第1条)

最低生活保障・・・国の責任で健康で文化的な最低限度の生活保障

自立助長・・・・・・社会生活自立/日常生活自立/経済的自立など

第1条

この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。

無差別平等の原理（法第2条）

貧困に至った理由は一切問わず、もっぱら生活に困窮しているかどうかという経済的状态だけに着目して保護を行う

《生活保護法》第2条

すべての国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護（以下「保護」という）を、無差別に受ける事ができる

*旧生活保護法には、様々規制があった

健康で文化的な最低生活保障（法第3条）

第3条

この法律により保障される最低限度の法律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いけない

「単に辛うじて生存を続けることを得しめるというものであってはならないこと。換言すれば、少なくとも人間としての生活を可能ならしめるという程度のものでなければならぬ」（「生活保護法解釈と運用」p115）

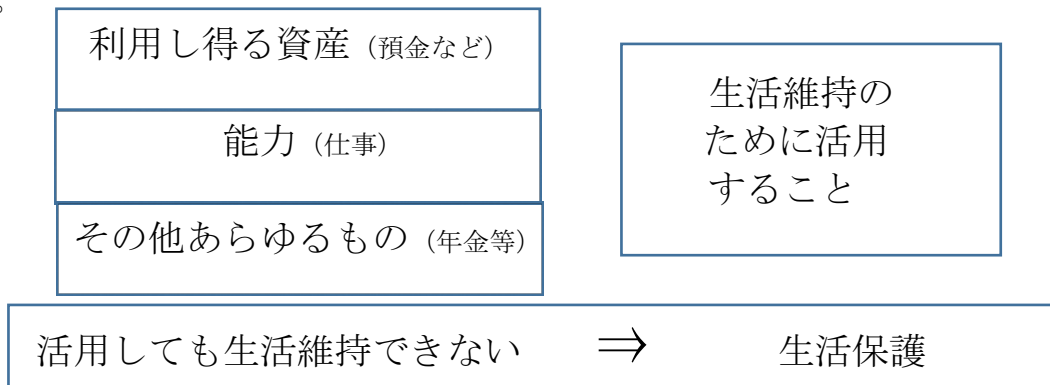
保護の要件 補足性の原理（法第4条）

第4条

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を、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おこなわれる

民法に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、すべてのこの法律による保護に優先して行われるもとする。

前二項の規定は、急迫した事由がある場合に、必要な保護を行うことを妨げるものではない。



扶養義務について

「公的扶助に優先して私法的扶養が事実上行われることを期待しつつも、これを成法上の問題とすることなく、単に事実上扶養が行われたときにこれを被扶養者の収入として取り扱うものである」（生活保護法の解釈と運用）p119—120）

扶養義務は保護の要件ではない

「扶養義務者と相談してからでない」と申請を受け付けない」などの対応は申請権の侵害に当たるとおそれがある。また、相談者に対して扶養が保護の要件であるかのごとく説明を行い、その結果、保護の申請を諦めさせるようなことがあれば、これも申請権の侵害にあたるとおそれがあるので留意されたい。」（課）第9の2

扶養照会、制限する通知

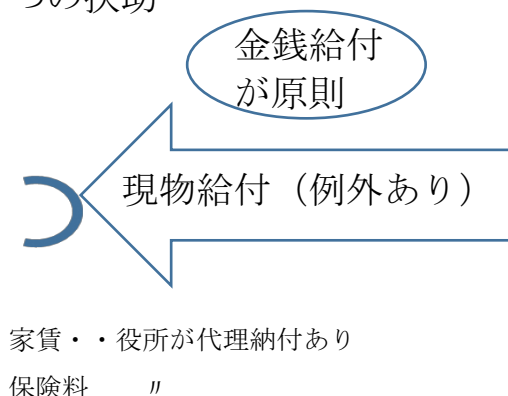
令和3年3月30日付課長通知

◆「要保護者が扶養照会を拒んでいる場合等においては、その理由について特に丁寧に聞き取りを行い、照会の対象となる扶養義務者が『扶養義務履行が期待できない者』に該当するか否かという観点から検討を行うべきである

◆扶養義務者にたいする直接照会（扶養照会）は、「扶養義務の履行が期待できる」と判断される者に対してのみ行うものであることを明記

扶助の種類～8つの扶助

葬祭
生業
出産
医療・
介護・
教育
住宅
生活



「就労自立給付金」
（安定した職業等に就いたこと等により保護を必要としなくなった場合）
「進学準備給付金」
（大学等に進学する者に対して進学の際の新生活立ち上げの費用として支給＝「世帯分離」が前提）

生活保護費 計算シート

厚労省作成・・・厚労省が作成し、全国の自治体に配布したもの。

現場のケースワーカーも利用

最近の改定により手計算で最低生活費を算出するのが困難なほど複雑化しています。上記のサイトから厚労省が作成した計算シートが入手できます。ダウンロードで利用できます HP 神戸公務員ボランティア

《申請から決定まで》

生活保護の申請

申請は居住地もしくは現在地で行う

申請は現在住んでいるところの役所に
住民票がある場所が別でも居住地で行う

定まった住居がない場合は、今いるところ（現在地）の役所に

*申請があると14日以内に決定通知をしなければならない（法24条5項）

調査に日数を要する場合は30日まで延ばす事ができる

生活保護の申請

- 役所は「受理しない」という対応は出来ない（「申請権侵害」にあたり違法行為）
 - 申請は口頭でも可能。要式行為（決められた書式でないといけない事）ではない（手紙形式でもOK）
 - 各種資料がなくても申請はできる（資料提出は後日でも可）
- はっきり「申請します」と申請意思があることを伝える事が重要

生活保護利用に際しての障壁

◆生活保護スティグマ

相談では「生活保護以外の方法はありませんか？」*扶養義務の問題もネックに

◆コロナ禍でも。今なお続く水際作戦

「コロナでみんな困っている・・・」

貸付に誘導「他方他策優先は生活保護の原理」

《稼働能力・資産の活用》

稼働能力の活用

稼働能力の判定

- (1) 稼働能力があるか否か
- (2) その具体的な稼働能力を前提として、その能力を活用する意思があるか否か
- (3) 実際に稼働能力を活用する就労の場を得る事が出来るか否かにより判断すること

住んでいるのが持ち家の場合

居住用の家屋・土地は保有が認められる

(処分価値が利用価値に比して著しく大きい場合は例外)

局長通知第3-2-(1) 課長通知問(第3の15) (第3の16)

ケース診断会議に付する基準がある

2007年度より「リバースモーゲージ」(「要保護世帯向け不動産担保型支援資金」新設)

生活保護における資産活用(自動車)

「日常生活の便利のため」では原則として認めないという制限的取り扱い(通勤・障がい者などについて制限的に認める)

- ① 事業用品としての自動車 個人タクシー等
- ② 障がい者が通勤用に使用
- ③ 障がい者が通院・通所等に使用
- ④ 公共交通機関を利用することが著しく困難な地域に居住する者が自動車通勤
- ⑤ 公共機関を利用することが著しく困難な地域にある勤務先に自動車通勤
- ⑥ 公共交通機関を利用することが著しく困難な地域に居住する者が通院で自動車を使う場合(課)問(第3の12)
- ⑦ 深夜業務等に従事している場合
- ⑧ 保育所等の送迎のための通勤用自動車(公共交通機関の利用できる保育所が全くないか、あっても転入所がきわめて困難、転職するより現在の仕事継続が自立助長に有効)
- ⑨ 保護開始時に自動車を保有している者が、概ね1年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場合で処分価値が小さいと判断されるもの

保護廃止の要件

○生活保護法 26 条

保護を必要としなくなったとき、要否判定が必要

○生活保護法 28 条 5 項

(報告、立ち入り調査の拒否、検診命令に従わない場合)

→2014 年の「改正」法で「報告しない」場合に「文書指示」「弁明の機会付与」なしに保護の停廃止が可能に

→濫用に注意が必要

○生活保護法 62 条 3 項

指導指示違反 口頭・文書 法律に従った流れがある

●法に定めのない廃止

死亡(単身者は翌日付で廃止)

失踪(住居を退去した、住居失っただけで失踪は不適切。実態調査が必要)

生活保護の運用、チェックポイント

- ◆実施体制 法定の目安が守られているか 都市部 80:1 郡部 60:1
- ◆申請権が守られているか
- ◆生活困窮支援の窓口と連携しているか
- ◆クーラー等の支給漏れはないか
- ◆高校生のアルバイトの取り扱いは適切か
- ◆自動車、バイクの取り扱いは適切か

講座 B なくそう “不要” な “扶養照会”

生活保護利用のハードルとなっている“扶養照会”ですが、この間の運動で運用が改善されました。保護行政の内と外で何がおきているのか、本来あるべき姿は何かを踏まえて、不要な扶養照会をなくすために出来る事を考える

講師

中村健氏 新潟大学准教授
全国公的扶助研究会事務局次長

扶養照会の議論をするにあたり大切なものは何か？

■「扶養照会」「生活保護制度」「憲法 25 条」

それぞれの目的や意義は何か？

*軸足をどこに置き、何を大切にするか

扶養照会とは

生活保護の利用をためらわせる扶養照会

- 生活保護を申請した者や生活保護を利用している者の扶養義務者に対して、扶養(援助)の可否を確認するための調査
- 郵送で照会するほか、訪問による調査を行う場合もある
- 援助不可と回答しても繰り返し照会する場合もある
- 生活保護法第 4 条に「扶養は保護に優先する」と規定されている
- 具体的な手法や対象は厚生労働省の通知(保護の実施要領)により定められている
- 親族に生活保護利用を知られたくないとの理由で、保護をためらう要因となっている
- 福祉事務所ケースワーカーにとってもさまざまな負担となっている
- 本年(2021)1 月から 2 月にかけて、国会であり方が議論された

扶養は保護の要件ではない

生活保護法第4条

(保護の補足性)

第1項 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を、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

第2項 民法(明治29年度法律第89号)に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする

第3項 第2項の規定は、急迫した事由がある場合に、必要な保護を行うことを妨げるものではない
「優先」とは

・公的扶助に優先して私法的扶養が事実上行われることを期待しつつも、これを成法上の問題とすることなく、単に事実上扶養が行われたときにこれを被扶助者の収入として取り扱うものである

・新法においては、扶養の問題を保護適用するかしないかを定める要件の問題として取り扱うことなく要保護者の収入の問題として取り扱う態度を採っている

小山新次郎「改定増補生活保護法の解釈と運用」

扶養義務者がいても、相談・申請・受給は出来る

扶養は保護の要件ではない

■生活保護と私的扶養

改正の趣旨

生活保護法第4条2項において、扶養義務者の扶養は「保護の要件」とは異なる位置づけの者として規定されている

この意味とするところは扶養の可否等が、保護の要否の判定に影響を及ぼすものではなく今の時代や実態に沿った形で運用できるよう見直したものである・・・

令和3年2月26日事務連絡 扶養義務履行が期待できない者の判断基準の留意点について

扶養義務者の対象範囲

生活保持義務関係 ・ ・ きわめて強い扶養義務 ・ ・ ・ 配偶者 未成熟の子の親

生活扶助義務関係 ・ ・ 弱い扶養義務 ・ ・ ・ ・ ・ ・ 親と成人した子 兄弟姉妹 祖父母 孫
おじおば 甥姪の一部
(家庭裁判所が特別の事情ありとみとめる者)

福祉事務所ケースワーカーの仕事

■扶養義務者についての調査

戸籍調査により、扶養義務者の存否を確認・・・大変

扶養の可能性について、要保護者から聞き取りを行う・・・重要

■厚生省社会局長通知 第5-2-(1)

扶養義務者について、その職業、収入等につき要保護者その他により聴取する等の方法により、扶養の可能性を調査すること。

なお、調査にあたっては、金銭的な扶養の可能性のほか、被保護者に対する定期的な訪問・架電・書簡のやり取り・一時的な子どもの預かり等(精神的な支援)の可能性についても確認するものとする。

扶養が期待できない場合は調査不要

■扶養が期待できない場合の正しい運用

生活保持義務関係 ・ ・ 触接照会はしない

代わりに、扶養能力を明らかにするため、関係機関等へ照会するか扶養義務者の居住地の福祉事務所 or 市町村へ照会する

要件と優先の
違いが分かりにくい

生活扶助義務関係・扶養照会は不要

扶養が期待できない場合とは

- * 金銭援助が望めない者
- * 生活歴等から事情があつて援助が望めない者
- * 扶養照会によって自立を阻害する場合

運用の実際

自治体による照会状況の差

- 国は通知で「扶養の可能性がない場合は照会不要」となっている
 - しかし、不要な照会をしている実態がある
- 法令通知がわかりにくい
 - 第4条「扶養は保護に優先する」
- 自治体が「扶養の可能性の聞き取り」をしっかりと行っていない可能性あり
 - 通知を理解していない？
 - 忙しくて出来ない？
- 自治体が「扶養の可能性がない者」にも照会している可能性あり
 - 通知を理解していない
 - 照会することで援助が得られることがあるから？

扶養照会アンケート報告から

在り方を考える

精神的援助重視への反論

- 精神的援助の有無は保護の要否判定に必要な
- 扶養義務者とのつながりの回復は、確かに重要
しかし
- その手段として扶養照会は不適切 → 生活保護法第27条の2を根拠とした自立支援で行うべき
- 扶養照会は福祉事務所側も住民側も傷つける諸刃の剣

- 「精神的援助」はどこまで重視すべきか？
生活保護法の目的を達成する障害（信頼関係が崩れる）となっても重視するのか？
憲法第25条の障害（生活保護を利用しない選択）となっても重視するのか？

- 扶養照会が嫌で相談・申請しない人たちがいる
 - 憲法第25条（生存権）が守られていない
 - 生活保護の捕捉率は2割でいいのか
 - 利用者本位（その扶養義務者含む）という大原則を忘れていないか？
 - 極めて効果の少ない扶養調査・扶養照会に人夫を割くより
自立支援に人夫を割いた方が、行政サービスとして適切ではないか？
 - 公的責任とは何か？

京都府郡部福祉事務所における

自動車保有の取り組み

講師

奥森 祥陽氏
社会福祉士
私立大非常勤講師

～郡部での「自動車保有の取り組み」～抜粋 (元京都府職員 3 2 年間査察指導員として生活保護業務に従事)

福祉事務所の特徴

- ・生活保護の目的である最低生活の保障はもとより、自立支援（経済的自立・日常生活自立・社会生活自立）に力をいれている
- ・事務の効率化・システム化を図り、生活保護利用者への自立支援にあてる時間をできるだけ確保してきた
- ・自立支援プログラムを活用した自立支援の展開と組織的な運営（月 1 回の自立支援検討会で全支援ケースの進捗・援助方針を討議）を重視してきた

*実施しているプログラム

- ア 就労支援プログラム
- イ 生活保護ケースワーカーによる就労支援
- ウ 高校進学支援プログラム
- エ 多重債務解決プログラム
- オ 児童虐待防止プログラム
- カ 就労継続支援プログラム
- キ 高齢者の自立支援プログラム
- ク 健康管理支援プログラム

自動車保有についての基本的な考え方

(1) 「交通する権利」は人権の問題である

- ・生活保護世帯の自動車保有の、問題は「国民の交通する権利」の枠組みの中でとらえる必要がある。「国民の交通する権利」（交通権）とは「だれでも、いつでも、どこへでも、便利に安全、快適かつ低廉に移動でき、自由に貨物を送り、受け取ることができる権利」（交通権憲章(1998 年版)全文、交通権学会)とされ、交通する権利は日本国憲法の第 22 条（居住・移転及び職業選択の自由）、第 25 条（生存権）、第 13 条（幸福追求権）などに根拠づけられる人権である

(2) 地域の実情を踏まえる事

町村内の医療機関が少ないため、町村外の医療機関に通院することも多いが、公共交通を使って通院することはきわめて困難な状況にある。コミュニティバスしか運行されていない地域も多く、本数が限られている上に、バス停までの距離が遠いなどの事情もあり公共交通機関を利用する通院が困難な地域がある

成果と課題

- (1) 現行の実施要領の取り扱いであっても、地域の実態を踏まえた上で、実施要領を適切に適用すれば、かなりの世帯について自動車の保有を認める事ができる。当事者の場合は、生活保護受給世帯の約 8. 3 %の世帯で自動車の保有を容認している。
- (2) 自動車を保有している生活保護利用（申請）者に対して積極的に自動車保有容認についての取り扱いを周知することで、自動車保有（使用）の実態が明らかになった。また、保有容認の手続きを積極的に進める事で、「他人名義にして利用」などの不正常的な実態は大幅に改善されてきた。
- (3) 自動車保有の容認は、就労に対する意欲の喚起（特に子育て世帯）につながっている。
- (4) 通勤用（自宅または通勤先が交通不便地）で保有容認する場合は、就労収入から自動車の維持費を控除することができるので、最低生活を維持しながら自動車保有を継続することが可能となるが、障がい者の通院等、交通不便地の通院等については、「自動車の維持にかかる費用（ガソリン代を除く）が他からの援助や他法他施策等により確実にまかなわれる見通しがあること」が保有容認の条件になってい

- る。障がい者の通院等については「障がい者加算の範囲で維持費が賄われる場合については、他法他施策の活用等に含まれる」（別冊問答集・問3-19）とされている。交通不便地の通院等についても、実際には、保護者のやりくりで維持費をまかなっていることが多いので、自動車を保有することで生活が苦しくなる実態がある
- (5) 自動車の保有法権の緩和は必要であり検討していくことは極めて重要であるが併行して現行の実施要領の適切な解釈・運用を各福祉事務所で行うことが必要である。

[所感]

コロナ禍が長期化する中、ひとり親世帯支援、生活困窮者自立支援など様々な角度からの経済的支援が施策として次々と実施されている。政府も「最後は生活保護がある」と述べるなど、生活保護の役割が高まっている。今回、生活保護の基礎、取り扱い、取り組み例などを、法律を基に学び考える機会となった。

「憲法25条」の意義も、改めて考えさせられた。

私自身、生活保護について、ほとんど知識がなかった。今回の研修を通して、生活保護に対する知識を深め、行政での取り組みを知り、問題点・改善点はないかという視点を持つことは、命とくらしを守る立場の議員として大切な事であると感じた。

生活保護の申請をする時に、必要な人が安心して手続きできる体制なのかを見極めながら、今後の議員活動に活かしていきたい。

講師

谷口 伊三美氏
社会福祉士 大阪市で長年生活保護業務担当
依存症回復支援NPO「リカバリいちご」スタッフ

森 弘典氏
弁護士
日弁連・貧困問題対策本部セーフティネット部会長

中村健氏
新潟大学准教授
全国公的扶助研究会事務局次長

奥森祥陽氏
社会福祉士
私立大非常勤講師