

論 文

生活保護の適正な運用とは何か

—厚生労働省通知の変遷から—

内田充範

—抄 録—

本稿は、厚生労働省の発する関係通知が生活保護行政へ与える影響について分析することにより、生活保護の適正な運用とは何かを明らかにするものである。

生活保護行政の歴史は適正化の歴史と言えるほどに、厚生労働省の発する関係通知によって実質的な運用の変更を繰り返してきた。それらの関係通知の大半は、生活保護の適正化の推進を促すものであり、時に、実施機関が生活保護の申請権及び受給権（生存権）を侵害するという誤った運用を生じさせる要因ともなった。その一方で、2009年3月以降の関係通知にそった実施機関の運用は生活保護率の上昇をもたらした。

つまり、生活保護の適正な運用のためには、濫給の防止のみならず、漏給の防止にも努めなければならない。そのためには、『生活保護行政を適正に運営するための手引きについて（2006年3月30日社保発第0330001号）』に示された、懇切丁寧な法の趣旨や制度概要の説明及び専門的立場からの助言を行う等適切な援助を行い、要否判定における十分な調査、処遇困難ケースへの組織的な対応を行うということを遵守していかなければならないと考える。

キーワード：通知行政、濫給防止、漏給防止、適正な運用

生活保護の適正な運用とは何か

—厚生労働省通知の変遷から—

I. 背景と目的

生活保護法は、1946年戦後最初の福祉法として制定され、1950年の改正後、60年以上にわたって、生活困窮者に対する最後のセーフティネットとしての役割を果たしてきた。

1950年の法改正に当たって、当時の厚生省社会保護課長であった小山進次郎が900ページに及ぶ『生活保護法の解釈と運用』を著している。その序文で、厚生省社会局長木村忠二郎が、「この法律に関する基礎的な諸問題を解明し、その各条項について、要旨、理由、解釈、運用の各方面に亘る詳細な解説を公にせられることになったことは今後のこの法律の運用を適正に期するうえに大いに役立つ」と述べているように、国が責任を持つとされた生活保護法の

解釈を示すことによって、適正な運用推進の礎としたことが解る。

また、小山は、まえがきにおいて、前掲書著作の理由として、2点を挙げている。1点目は、「正確にして効果的なマニュアルを持つことがこの制度の正しい運営のためには不可欠」ということである。2点目は、法の「立案に従事した責任者がそのポストを去るとその真実の理由が必ずしも明瞭でなくなる傾向」があり、「さらに10年、20年の後を考えると全然誤った前提に立って議論の行われることも十分に考えられる」ことを憂慮し、生活保護法の制定において、立案の当初から公布、実施まで事務上の責任者として、一番理由と経緯を知りうる立場

にあった者として明らかにしておくことを責務として考え執筆されたものである。このように、小山の著した『生活保護法の解釈と運用』は、生活保護事務実施上のマニュアルであるとともに、生活保護法制定の真の理由経緯を示しているものである。

さらに、小山は本書において自立の助長を、「公私の扶助を受けず自分の力で社会生活に適応した生活を営むことのできるよう助け育てていくことである。助長という以上そういう内在的可能性を有つている者に対し、その限度において云われるものであって、そのような可能性の態様や程度を考えず、機械的画一的に一つのことを強制するものでない」と解釈している。よって、生活保護法の運用とは、「法の要件を満たすという前提のもとに、被保護者個々の状況を的確に把握したうえで、本人が社会生活に適応するような効果的な支援を行うこと」と定義する。

しかし、一方で、厚生労働省は関係通知により、法改正を行うことなしに、生活保護行政の実質的変更を進めてきた。つまり、生活保護の歴史は適正化の歴史と言えるほどに、関係通知によって、生活保護法の運用は変化してきた。

本稿は、まず、生活保護事務が通知行政として実施されていることについて検討する。続いて、3度にわたる生活保護適正化政策の状況について整理したうえで、第4次適正化政策ともいえる通知『生活保護行政を適正に運営するための手引きについて』（以下、『手引き』という。）について検討する。さらに、この『手引き』以降の通知の内容を検討することによって、生活保護法関係通知による生活保護実施状況の変化から生活保護の適正な運用とは何かを明らかにするものである。

II. 通知行政としての生活保護事務の実施

生活保護法関係通知は、総括的通知、保護の実施体制、保護の実施要領、医療扶助運営要領、介護扶助運営要領、保護施設の運営、指導監査、外国人保護、自立支援プログラム、交付要領に分類され、生活保護事務の実施に関し

て、詳細な指針を示している。このことに関して、武智は、「日本の場合、英米と異なり、法律に記載されている程度は必ずしも高くない。そこには大枠となる基本事項のみ規定され、細目は行政運用規則である通達・通知等にほとんど委ねられているのが実態である。」と述べている（武智1989：456）。つまり、生活保護事務の実施に関しては、生活保護法、生活保護法施行令、生活保護施行規則に加え、告示および通知からなる保護の基準、保護の実施要領に定めた内容を実施するにあたり、その時々为社会情勢等諸事情によって運用に変更の必要が生じた事を関係通知という形で実施機関に周知しているわけである。

生活保護事務の実施に関しては、生活保護法第1条に、「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。」と規定されており、本来、国が責任を持って行うべき事務を地方自治体が実施する法定受託事務である。自治事務が、「従前の通達の多くは廃止されるか、または『指針』等の名称に変更され『技術的助言』として通知されており、自治体の事務処理を法的には拘束しないものとされている。」（小泉2011：48）のに対して、この法定受託事務は、国が「自治体に対して、『具体的かつ個別的にかかわる行為』」

（小泉2011：51）として関与するものである。なお、生活保護事務に関しては、全体としては法定受託事務であるが、生活保護法第1条の最低限度の生活の保障については法定受託事務、同条の自立の助長に関しては自治事務ととらえられている¹⁾。このため、自立支援プログラムに関する「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について」などは、地方自治法第245条の4第1項の規定による技術的助言として行うものであることが申し添えられている。

しかしながら、生活保護法関係通知に関しては、生活保護事務の適正化推進を主な目的とし

て、その内容の実施は国が地方自治体へ課した義務であり、当然行わなければならない事務となっている。これは、「生活保護施策はエンタイトルメントであるため、受給者数・支出費用に対して直接統制を実施することは不可能」であり、「対象者は組織度が低いために他省庁のように行政指導によって業界の自主規制を促すこともできない」（武智1988：351）という理由によるものである。さらに、関係通知によって周知された生活保護事務の適正実施の状況に関しては、毎年実施される事務監査²⁾によって確認され、不十分であれば、監査指摘事項としてその是正が求められ、実施機関は是正状況についての報告をしなければならないとされている。

Ⅲ. 濫給防止としての適正化実施

長友は、「これまでの生活保護の歴史において、厚生労働省による大規模な『保護の適正化（保護の引き締め）』が3回にわたって実施されてきた」としたうえで、「第1次適正化は緊縮財政を根拠とした1954年からの医療扶助削減と在日韓国人の適用除外、第2次適正化は64年からの稼働年齢層に対する自立助長促進、第3次適正化は80年代の不正受給防止と自立助長の強化」（長友2006：4）であったと述べている。

1. 第1次適正化

第1次適正化のひとつは、1953年に増加を続ける医療扶助受給人員に対して実施された。当時の大蔵省が各地方財務局に命じて実施した医療扶助の実施状況調査の結果から、現在の生活保護ケースワーカーの人員不足を認めつつも、その素質の不足を指摘したうえで、訪問調査回数の増加、収入認定のための調査、扶養義務者調査、資産調査、他法他施策活用、病状実態調査の徹底をするよう厚生省に示した。この調査結果に基づいて、生活保護法による医療扶助の入退院基準として1954年に通知された。この通知に対して、患者側団体による通知撤回要請等の運動はあったものの、

本来行われるべき調査が徹底されたことにより、医療扶助の適正化は推進された。

もうひとつは、在日外国人保護の適正化である。在日外国人の保護については、『「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について（1954年5月8日 社発第382号）」において、「生活保護法第1条により、外国人は法の適用対象にならないのであるが、当分の間、生活に困窮する外国人に対しては一般国民に対する生活保護の決定実施の取り扱いに準じて左の手続きにより必要と認める保護を行うこと」とされ、特に、朝鮮人及び台湾人である場合は、他の外国人に対する保護の決定実施において必要とされた都道府県知事への報告及び当該要保護者の国の代表部若しくは領事館又はそれらの斡旋による団体等から必要な保護又は援護を受けることができないことを確認し、その結果を保護の実施機関に確認するという手続きが当分の間必要ないとされた。これは、「在日朝鮮人は、1952年4月28日『日本国との平和条約』（1952年条約第5号）の発効に伴い日本国民たる身分を失ったため、日本国民のみに適用される生活保護法の保護を受ける権利を失った。」（永原1981）ことに対して、行政措置として行われたものであった。この在日朝鮮人に対する生活保護に関してマスコミから濫給ではないかとの報道がされるようになったことを契機に、適正化対策として、調査完了まで保護を開始しない、調査への非協力に対する廃止、求職の積極的指導等などが実施された。また、1959年から在日朝鮮人の帰還が開始され、最終的に約9万人が帰還したこともあり、在日朝鮮人の生活保護受給者は減少していった。

木村が、この適正化対策の一因を「人間の中の善意を信じて心情面から事を進めようとするケースワーク中心のあり方」（木村1981：98）にあるとしつつも、「適正化対策はある意味では格別特別な事ではなく、その目指すものは法の要求する内容の忠実な履行に帰すこと」（木村1981：99）と述べているように、第1次適正化に関しては、生活保護の要否にかかわる主と

して生活保護ケースワーカーの調査の不徹底に起因するものであり、実施機関の取り組みに対する適正化であったと言える。

2. 第2次適正化

第2次適正化は、1960年代の「稼働世帯に対して生活指導、検診命令、就労指導などを強化し、基準が低すぎるために隠れて働いていた、収入を実際より少なく申告している『不正受給』を厳しく取り締まり、稼働世帯を排除していった」（副田1995）ものである。適正化を自立助長との関連でとらえている戸田は、1960年～1968年の第2次適正化を「現業活動の管理強化により保護適用の適格性を重視した自立助長推進期」（戸田2009：56）としている。つまり、第1次適正化が、生活保護ケースワーカーの素質に問題があるとして、保護の要否に係る様々な調査を法の規定にそって確実に実施することを求めたのに対して、第2次適正化は、一定程度の現業活動が実施されていることを認めたとうえで、さらに、保護の要否に係る調査をより厳密に徹底して行うことを求めたと言える。

3. 第3次適正化

第3次適正化に関しては、厚生省社会局保護課長・監査指導課長通知『生活保護の適正実施の推進について（1981年11月17日 社保第123号）』（以下『123号通知』という。）に基づいて実施された。

通知の冒頭に、生活保護の不正受給事件の再三の発生が生活保護行政に批判を招いていることを遺憾としたうえで、善意の生活保護受給者への迷惑、生活保護制度への国民の信頼失墜の社会的影響は極めて大きいと述べている。続いて、不正受給事件の発生を未然に防ぐことの困難性を認めつつも、資産および収入の把握が適切でなかったことに起因するものも見受けられるゆえに、不正受給防止のために保護の決定実施に当たって福祉事務所の組織的対応の強化を図り適正に行うよう通知している。また、適正実施について、新規

申請、保護受給中の場合に分けて留意点を上げ、実態把握、不正受給発時の都道府県への情報提供、マスコミ報道や議会等での問題化が予想される場合の情報提供、必要に応じた厚生大臣への技術的助言を求めることを指示している。さらに、参考として、生活保護申請書、資産申告書、収入申告書、同意書の様式を示している。この通知は全文2,000字程度の2ページのものであるが、実施機関の組織的対応として生活保護受給者への挙証資料を伴う申告書提出の徹底を図ったものである。

つまり、第1次適正化及び第2次適正化が、実施機関で生活保護事務に当たる生活保護ケースワーカーの職務遂行を徹底することで、生活保護法の適正な実施を図ったものであったのに対して、第3次適正化は生活保護受給者の義務の履行の徹底を図ろうとしたものと言える。

IV. 『生活保護行政を適正に運営するための手引きについて』

ここまで、生活保護行政が通知を中心としてその適正化を推進してきたことを述べるとともに、3回にわたる適正化の対象の違いを示した。ここでは、『123号通知』に続く適正化推進に関する通知である厚生労働省社会・援護局保護課長通知『生活保護行政を適正に運営するための手引きについて（2006年3月30日 社保発0330001号）』（以下『手引き』という。）を検討する。この『手引き』について厚生労働省は、通知の冒頭に、以下のように取り扱うよう示している。

生活保護行政の運営については、従前より保護の実施要領及び別冊問答集等により、その取扱いを示してきたところであるが、今般、生活保護行政の適正な運営という観点から、地方自治体における取組事例も参考にしつつ、関連事項を整理した手引きを作成したところであるので、貴管内実施機関に対し周知するとともに、関係機関との連携の強化を

図りつつ、本手引きを活用し、保護の適正な運営に積極的に取り組まれない。

この文面からも分かる通り、本通知は、適正化通知の集大成ともいえる手引きに基づき、生活保護法の適正な運用の推進を求めるものであり、2012年度版生活保護手帳に収められている関係通知の筆頭にあり、529ページから574ページまでを占める長大なものである。

上記通知文の後には、目次が示されており、生活保護行政を適正に運営するための対応として、4章に分けて、「申請相談から保護の決定に至るまでの対応」、「指導指示から保護の廃止に至るまでの対応」、「保護受給中に収入未申告等があった場合の対応」、「費用返還（徴収）及び告訴等の対応」について、それらの対応の考え方や実施すべき調査、事務処理の手順が詳細にわたって述べられている。

この『手引き』に関しては、第3次適正化と同様に、生活保護受給者の義務の履行の徹底を図るとともに、不正受給に対しては一段と厳しい姿勢で臨むことを強調している。

新規申請に対する却下及び保護受給中における廃止に関しても、『123号通知』では、「保護の停止等の措置を行うことを検討すること」、「保護申請を却下することについて検討すること」というように検討事項であったものが、『手引き』では、十分検討のうえ、手続きを経て「申請を却下しても差し支えない」、「停止または廃止を行う」という表現となっている。第3次適正化では、その通知の内容の捉え方から、一部実施機関である福祉事務所の行き過ぎた対応となり、人命にかかわる惨事³⁾を引き起こした。このことを踏まえて、『手引き』の「申請相談から保護の決定に至るまでの対応」において、以下のように述べられている。

実施機関の来訪者に対する面接相談や保護の申請時においては、懇切丁寧に法の趣旨や制度概要を説明するとともに、他法他施策について専門的な立場からの助言を行う等適切

な援助を行うことが必要である。また、保護の可否を判定するにあたって十分な調査を行うとともに、処遇困難ケースについては組織的な対応をとることが重要である。

この文面に関して、吉永は、「『手引き』において唯一評価できるといってもよい点」（吉永2006：18）と述べており、『手引き』そのものに対する評価は低いものの、その価値を認めているとえよう。

『手引き』自体の内容は、これまで以上の厳しい対応を求めているが、この『手引き』が通知される前から、生活保護行政の不祥事⁴⁾が報道されており、厚生労働省は、実施機関への注意を喚起したものと思われる。冒頭にこの文面があることによって、適正な運営とは、決して生活保護受給者の抑制ではなく、法の求めているところに沿った対応を行うものであり、あくまで生活に困窮する者に対して、その置かれた立場を十分に理解したうえで必要な援助を行うということを改めて意識することができる。

V. 『手引き』以降の関係通知

近年の生活保護率の上昇について、1960年4月から2011年3月までの長期時系列データを用いて要因分解を行った鈴木は、2008年9月に起きたリーマン・ショック以降の生活保護率急増は、恒常的要因が説明すると述べている。この恒常的要因の特定化は難しいとしながらも、「日本の生活保護制度は、厚生労働省による法令や通達によって、細かい指示がなされており、その時の厚生労働省の生活保護行政の運営スタンス⁵⁾によって大きく影響される」（鈴木2011：15）として、2009年3月以降の通知文が影響していると分析している。

ここで、それらの通知文の内容について以下に検討する。

1. 『職や住まいを失った方々への支援の徹底について（2009年3月18日 社援保第0318001号）』

本通知は、派遣切り等により、仕事や住居を失った生活困窮者への支援における徹底事項を周知したものである。

まず、「今後の生活困窮者の増加に対応するために実施すべき事項」のひとつに、現在地保護⁶⁾徹底があり、「住まい」のない者については、アパートや施設などに居住してもらい、相談を受けた実施機関が生活保護を実施するとされている。

次に、「生活保護の申請から保護の適用までの対応」においては、住居の確保における不動産関係団体との連携、適切な審査の実施における法定期間内の処理に向けての努力や稼働能力に合った就労の可能性の見極めなど必要な支援を行うとされている。

さらに、「保護の開始決定における留意点」として、住居が確保されていないことを理由に保護申請を却下できないこと、住居を確保するまでに、一時的に発生した宿泊費は、当該月の家賃等に合算し、住宅扶助費の基準額の範囲内で支給してよいことなどが示されている。

このように、本通知は、経済・雇用情勢から生活保護受給者が増加していることを踏まえて、さらなる景気の悪化から生活に困窮する者に対して、最後のセーフティネットとしての生活保護制度を適正に実施するよう求めているものと言える。この内容は、『手引き』の「懇切丁寧に法の趣旨や制度概要を説明するとともに、・・・保護の要否を判定するにあたって十分な調査を行う」ということを生活困窮者の立場に立って、支援していく事の具体的な留意点である。

2. 『「緊急雇用対策」における貧困・困窮者支援のための生活保護制度の運用改善について（2009年10月30日 社援保1030第4号）』

本通知は、失業等により生活に困窮する者への支援に積極的に取り組むことを求めたものであり、一時的な居所の確保を図るために、生活保護制度の運用改善を示したものである。その内容は、生活保護申請者が、やむを得ず一時的に実施機関が紹介した民間宿泊所等を利用し、生活保護が開始された場合は、その後に移った一般住居等の家賃に要する住宅扶助費とは別に、日割り等により計算された必要最小限の一時的な宿泊料等を支給してもよいとしたものである。つまり、前述の通知では、一時的な宿泊に要した費用に関しては、当該月の住宅扶助費の範囲内で支給してもよいとされていたところであるが、本通知では、当該月の住宅扶助費とは別に、支給してもよいとされたわけである。

このことは、家賃等に関しては、家主の意向により、日割り等が行われない場合、前述の通知の内容であれば、実質支給可能な住宅扶助費がないということなどを考慮して、より現実的な対応を行えるようにしたものと言える。

3. 『失業等により生活に困窮する方々への支援の留意事項について（2009年12月25日 社援保1225第1号）』

本通知は、前述したふたつの通知の趣旨を再度徹底するとともに、具体的な実施方法や留意事項を示したもので、失業等により生活に困窮する者への支援における生活保護制度の運用をより効果的で実効あるものにするために、以下の6項目に分けて示されている。

「速やかな保護決定」では、可能な限り速やかに行うこととともに、所持金がない場合の食費や交通費として臨時特例つなぎ資金貸付制度等の活用により、食費等に事欠く状態に放置しないよう求めている。生活保護の決定は14日以内に行うとされており、保護の要件

を満たしていることを確認し、保護を決定するまでには様々な調査を必要としている。保護の決定がされなければ、保護費の支給もできないわけであるが、それまでの最低限度の生活保障を具体的な方法で示したものである。

「住まいを失った申請者等に対する居宅の確保支援」として、失業等により住居を失ったか、失う恐れのある者に対しては、敷金等を支給し、安定的な住居の確保がされるよう支援することを求めている。前述したふたつの通知では、「住まい」のない者にもアパート等に入居したうえで、要件を満たせば、保護すること、また、住居を確保するために要する当該月の家賃等の支給が可能であるということを示した。本通知では、さらに住居を確保するために要する敷金等の支給も可能であることを示したものである。

「適切な世帯の認定」では、失業等により住居を失い、一時的に知人宅に身を寄せている者から保護申請があった場合、知人と申請者を機械的に同一世帯として認定せず、生活状況を聴取のうえ、適切な世帯認定を行うことを求めている。住居を失った者は、頼れる知人宅を転々としている場合や好意で居候させてもらっている場合などがあり、扶養義務関係にない者との同一世帯認定は厳重な調査に基づいて慎重に行わなければならない。

「他法他施策活用の考え方」では、公的貸付制度や住宅手当の活用は生活保護法第4条第1項の活用すべき「その他あらゆるもの」には含まれず、本人の意に反して利用を強要することはできないとしている。本来貸付制度を活用するためには、将来の返済も含めた生活設計が必要であり、単に貸し付けを受けることだけでは負債を生じさせる原因となる。また、住宅手当に関しても、住居の確保だけでは最低生活の保障にはならず、手持ち金等の資産や収入状況から住宅手当の活用が有効かどうか判断するとともに、本人の意向が尊重されなければならない。

「実施機関が異なる申請者の対応」では、

実施機関が異なる申請者の相談を受けた場合、相談を受けた福祉事務所から相談者の実施責任を負う福祉事務所に相談記録等を速やかに回付するよう求めている。これは、いわゆる相談者を「たらいまわし」にしないことはもちろん、実施機関が変わることで、困窮原因や収入、資産状況などについて、同じ話を何度も繰り返させないことへの配慮と言える。

「関係機関との連携強化等について」では、積極的に各種関係施策の情報収集を行うとともに、生活保護相談のみならず、生活全般の相談に対応すべく関係機関との連携強化に努め、相談者に配慮した対応を行うよう求めている。

VI. 生活保護の適正な運用とは何か

生活保護の適正な運用とは、根拠となる生活保護法の規定にそった運用である。しかしながら、わが国の法律の記載が細部にわたるものでないということから、あくまでも法の解釈を前提とした運用であるがために、その時々々の社会情勢や世論の影響を受けた解釈がなされ、運用に関しては通知という形で実施されてきた。しかも、その大半は、適正化の推進を促すものであり、時には、「適正化＝扶助費の削減（保護世帯の減少）」という誤った捉え方により、いくつかの実施機関による生活保護の申請権、後につながる受給権（生存権）を侵害する運用を生じさせる要因にもなった。

その一方で、前章で検討した2009年3月からの関係通知が、具体的かつ詳細にわたって失業者等に対する生活保護制度の運用の改善を求めたことによって、生活保護率は増加した⁷⁾。生活保護事務が法定受託事務であることから、通知行政となることはやむを得ないことではあるが、生活保護の適正な運用とは、生活保護法の目的にそった運用であることは自明である。つまり、実施機関は過剰反応することなく、生活保護を申請する生活困窮者に対して、慎重な要否判定を実施することで濫

給を防止するとともに、必要な者には必要な保護を実施し漏給を防止することこそが、適正な運用であり、適正な運用がなされることによって憲法第25条に規定された生存権の具現化としての生活保護が正常に機能すると考える。このような運用を実施機関が徹底することによって、生活保護ケースワーカーを自立の助長に名を借りた保護廃止を目指すという抑圧から解放させると考える。

2013年12月、生活保護法の改正とともに、生活困窮者自立支援法が成立した。この法律は、生活保護受給者や生活困窮に至るリスクの高い層の増加を踏まえ、生活保護に至る前の段階から早期に支援を行うことにより、生活困窮状態からの早期自立を支援するものであり、福祉事務所を設置する自治体が直営又は委託により必須事業である自立相談支援事業を実施する自治事務である。このため、法第3条には、国は必要な助言、情報の提供、その他の援助を行うと規定されている。しかしながら、前述したように、自治事務と考えられる自立支援プログラムの実施に関しても地方自治法第245条の4第1項の規定による技術的助言と断ったうえで関係通知が発せられているように、今後は、生活保護法関連通知同様に生活困窮者自立支援法に関する通知文による指導が行われると考えられる。このことを踏まえて、福祉事務所を設置している自治体においては、直営、委託に関わらず、それぞれの自治体がなすべき自治事務として、地域の現状に合った支援方法を考え、実施しなければならない。つまり、生活困窮者からの相談については、生活保護申請の意思確認をしたうえで、本人が活用可能な他法他施策や社会資源によって生活困窮状態から脱却が見込める場合に支援を行うものであり、それが難しいと思われるものに関しては、生活保護申請を勧めるべきである。

小山は、生活困窮者の認定について、「生活に困窮する人」とは、「困窮のため最低限度の生活を維持することのできない」という表現と一致するとして、最終的には最低生活費

と収入の認定の問題に集約され、この最低生活費は、生活保護法第8条⁸⁾に定める基準によると述べている(小山1951:123)。つまり、生活保護法第1条において、法の対象を生活に困窮するすべての国民⁹⁾と規定し、同法第2条において、この法律に規定する要件を満たすものは無差別平等に保護を受けることができるとしていることから、まず、実施機関が生活保護を申請する生活困窮者に対して行わなければならないことは、最低生活基準に基づいた要否判定であることは明らかである。そして、保護申請段階における生活困窮者からの相談に対しては、何をおいても、まず、最低生活が維持できているかを確認しなければならない。そのためには、法律の定める要件としての法第4条第1, 2項の保護の補足性である資産、能力活用及び扶養義務者の扶養、他の法律による扶助に関しては、厳格に調査しなければならない。しかし、同条第3項に規定されているように、これらに関する調査に基づいた要否判定も、急迫な事由がある場合は、まず、必要な保護を行ったうえでもよいとされている。

以下に、生活保護行政における対人援助に関して、岡部が『福祉事務所ソーシャルワーカー必携—生活保護における社会福祉実践』において、述べていることを要約する。

生活保護行政に携わる者は、地域に居住する人たちの健康と生活を守る使命を持っている。大半の人は生活保護制度をはじめとする社会福制度を知らなかったり、知っていても理解が不十分であったりするということを考慮しなければならない。そして、とりわけ、生活に困っている人など福祉事務所に関わる利用者は、心身ともに疲弊していることに十分な配慮がいる。さらに、そのようなことをふまえた上で、利用者の生活問題を把握するためには、利用者の気持ちをくみながら、利用者にはわかる言葉で話を進め、利用者の訴えたいことを聞き出すものである。

この『福祉事務所ソーシャルワーカー必携—生活保護における社会福祉実践』は、1997年2

月から1998年8月まで、『生活と福祉』に掲載されたものを加筆修正しまとめられたものである。『生活と福祉』は、厚生労働省社会・援護局職員、生活保護実施機関や社会福祉施設の職員、研究者などが執筆者となっている月刊誌であり、ほとんどすべての実施機関で購読されている。各年度の基準改定の内容や監査実施方針などが掲載されており、厚生労働省の方針を上意下達する内容（久田1994：14）という批判的な見方もあるが、雑誌の性格からして、そこに掲載された岡部による生活保護行政における対人援助の心得もまた厚生労働省の方針である。

生活保護の適正な運用とは、『手引き』に示されているように、「実施機関の来訪者に対する面接相談や保護の申請時においては、懇切丁寧な法の趣旨や制度概要を説明するとともに、他法他施策について専門的な立場からの助言を行う等適切な援助を行うこと」を徹底したうえで、「保護の要否を判定するにあたって十分な調査を行うとともに、処遇困難ケースについては組織的な対応をとる」ということである。具体的には、「実施機関の来訪者に対する面接相談や保護申請時の対応」に関しては、生活保護ケースワーカー経験のある専任面接相談員の配置や都道府県が実施する職員研修への参加および所内研修等の実施により、「懇切丁寧な対応や専門的立場からの助言」が行えるよう査察指導員及び現業員の資質の向上を行わなければならない。さらに、「保護の要否判定及び処遇困難ケースへの対応」としては、厚生労働省から関係機関への調査協力依頼が発せられており、実施機関が関係機関と連携して組織的に取り組むことで、担当者レベルでの負担軽減を図らなければならないと考える。これらのことにより、「法の要件を満たすという前提のもとに、被保護者個々の状況を的確に把握したうえで、本人が社会生活に適應するような効果的な支援を行う」という生活保護の運用が適正に実施されると考える。

注

1) 最低生活の保障としての生活保護の決定や実施に関しては、国が事務を地方自治体に委託する「法定受託事務」であり、自立の助長としてのその他、相談・助言や指導などについては、地方自治体が地域のニーズに対応するために日常的に行われている「自治事務」ととらえられる。（川村2007：88-90）

2) 生活保護法第23条に、「厚生労働大臣は都道府県知事及び市町村長の行う法律の施行に関する事務について、都道府県知事は市町村長の行う法律の施行に関する事務について、その指定する職員に、その監査を行わせなければならない」とされており、その事務内容に関しても、関係通知『生活保護施行事務監査の実施について（2000年）10月25日社発第2393号』により、生活保護施行事務監査実施要領が示されている。

3) この『123号通知』に基づく、生活保護受給者に対する義務の履行の徹底や申請者に対する関係書類の提出、扶養義務者への扶養履行などに関しては、行き過ぎた対応から、悲惨な事件に至った事例もある。この関係通知や事務監査の生活保護行政の現場への影響に関しては『ニッポン貧困最前線—ケースワーカーと呼ばれる人々—』（久田恵1994）に詳しい。

4) 3) の第3次適正化当時のほか、生活保護申請を受けない「水際作戦」と呼ばれるような対応が招いた事件については、『生活保護「ヤミの北九州方式」を糾す』（藤藪貴治・尾藤廣喜2007）に詳しい。

5) 2008年の年末から2009年の年初にかけて、厚生労働省前の日比谷公園に、派遣切りにあった者やホームレスの支援を目的とした年越し派遣村が開設された。そこに集まった人の中には、「生活福祉資金の緊急小口貸し付けを利用した人、生活保護申請により住居を確保し求職活動を再開した人もいた。」（内田2010：27）ように、当時、政権与党であった民主党は、実施機関に迅速かつ丁寧な対応を指示し、実施させた。

6) 居住地がないか、又は明らかでない要保護者に対する保護は、要保護者の現在地を所管する実施機関が保護することとなっている。(生活保護法第19条第1項の2)

7) 厚生労働省が2010年4月に公表した低所得世帯数に対する生活保護世帯の割合が32.1%という低率であることを考えれば、いまだ最低生活基準以下の生活を送る生活困窮者が多数存在していることになる。

8) 厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、要保護者の金銭及び物品で満たすことのできない不足分を補う程度とされている。

9) 国民とは、国籍法上に定められた国民要件を備えたものであり、これに該当しない外国人は、生活保護法の適用はないと解釈されるが、『生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について(1954年5月8日 社発第382号)』に基づき、行政措置として法の準用による保護を認められている。

文献

藤藪貴治・尾藤廣喜(2007)『生活保護「ヤミの北九州方式」を糾す』、あけび書房。

久田恵(1994)『ニッポン貧困最前線—ケースワーカーと呼ばれる人々—』、文藝春秋。

川村匡由(2007)『公的扶助論』、88-90、ミネルヴァ書房。

木村孜(1981)『生活保護行政回顧』、全国社会福祉協議会。

小泉祐一郎(2011)「国の自治体への関与の改革の検証と今後の課題(上)—分権型の政府間関係構築に向けての一—」、『自治総研』通巻397号、42-66。

小山進次郎(1950)『生活保護法の解釈と運用』中央社会福祉協議会。

永原堪榮(1981)「在日外国人保護と適正化対策」、厚生省社会局保護課編『生活保護三十年史』、財団法人社会福祉調査会、325-343。

長友祐三(2007)「変動する社会と生活保護制度改革のゆくえ」、『社会福祉研究』第99号、2-9。

岡部卓(2003)『改訂福祉事務所ソーシャルワーカー必携—生活保護における社会福祉実践』、全国社会福祉協議会。

生活保護手帳編集委員会(2012)『生活保護手帳』2012年版、中央法規。

『生活保護関係法令通知集』平成22年度版、中央法規。

副田義也(1995)『生活保護制度の社会史』、東京大学出版会。

鈴木亘(2011)「生活保護率の上昇要因—長期時系列データに基づく考察—」、『CIS Discussion Paper series』No.525、1-16。

武智秀之(1988)「生活保護行政と『適正化』政策(1)」、『社会福祉研究』Vol.24No.3、335-363。

武智秀之(1989)「生活保護行政と『適正化』政策(2)」、『社会福祉研究』Vol.24No.4、450-467。

栃木県弁護士会編集(2008)『生活保護法の解釈と実務』、ぎょうせい。

戸田典樹(2009)「生活保護制度における自立助長の変遷と今日的課題」、『龍谷大学社会福祉学部紀要』34号、55-64。

内田充範(2010)「公的扶助の現代的課題」、加登田恵子編『社会福祉の扉を開く』、ふくろう出版、23-28。

吉永正(2006)「厚生労働省『生活保護行政を適正に運営するための手引』の検討—『新適正化』路線への危惧—」、『福祉のひろば』2006年8月号、総合社会福祉研究所。

What is the proper operation of livelihood protection?

-From the transition of notifications of Health, Labor and Welfare Ministry-

Mitsunori UCHIDA

-Abstract -

Here I make clear what the proper operation of livelihood protection is, by analyzing the related notifications issued by Health, Labor and Welfare Ministry and how they influence on the operation of livelihood protection.

As the history of livelihood protection administration can be said to a history of adjustment, they have repeated the substantive changes of operation via related notifications issued by Health, Labor and Welfare Ministry.

Most of the related notifications were to promote the adjustment of the livelihood protection, sometimes they caused the wrong operation that the administrator violated right to benefit and to apply (the right to life) of livelihood protection.

On the other hand, the operation of the administrator in accordance with the related notifications issued after March 2009 had brought the rise of the welfare recipient ratio.

That is, to operate livelihood protection properly, we have to make an effort not only to bloating protection but also to leak recipient protection.

In order to do so, we have to explain and give an advice and support properly from the point of view of experts about the kind and considerate law's effect and the handbook shown to "About a guide to properly operate livelihood protection administration (033001 in the March 30th 2006 issue of Social Insurance Agency)," therefore we think we have to observe that we are providing sufficient survey of the judgment of necessity and cope systematically with the difficult treatments.

Key words: Notification administration, Livelihood protection policy, Bloating protection, Leak recipient protection, Observance of handbook, Proper operation