

「生活保護は権利」の理念と自治体における

運用実態に関する一考察

—岐阜県内自治体「生活保護のしおり」の検討作業から—

高木 博史 (岐阜協立大学経済学部)

キーワード：生存権保障、生活保護制度、生活保護のしおり、最後のセーフティネット

はじめに

今日、厚生労働省は、ホームページに「生活保護の申請は国民の権利です。」¹⁾という文言を明記しており、生活保護の申請は、日本国憲法第25条に規定する生存権を公的責任において保障することを国民に「約束」しているといえる。

一方で、生活保護制度の直接の運用にあたる地方自治体（福祉事務所設置自治体）においては、いわゆる「水際作戦」といわれるような申請時に相談することを事実上の「条件」としたり、また、行き過ぎた就労指導や生活保護法上では規定されていない、たとえば、「家や自家用車を所有していると生活保護を受けることができない」あるいは、「住所がないと生活保護は受けられない」といった申請者の生活実態を無視した「誤情報」による追い返しなどが行われている場合も少なくない。

本稿は、岐阜県内における各自治体が発行し、生活保護制度運用のガイドラインともいえる「生活保護のしおり（またはそれに準ずるもの）」の検討作業を通じ、こうした生活保護の運用実態の一端を明らかにすることを目的としている。

1. 生活保護バッシングと生存権保障のはざまで

日本国憲法第25条には、「すべて国民は健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」と規定され、さらに第2項では、「国は、すべての生活面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」とし、国民に対し健康で文化的な最低限の水準の生活を国が保障することを規定しており、それを具現化する制度としての生活保護制度の利用は、国民の権利であることを示している。

一方で、今日、生活保護利用者へ向けられる視線は、必ずしもそうした権利性を受容するようなものでないことも事実である。1980年代後半から生活保護の運営適正化という名の下に、不正受給を厳しく取り締まろうという動きはあったが、それから30年ほどを経た現在においても、インターネット上には、生活保護利用者に対する誹謗中傷が溢れ、政治家が生活保護利用者や低所得者に対し誤解や偏見に満ちた発言を行っている。さらに、とくに2012年の第2次安倍政権発足後以降、政策的には再び「適正化」を理由に生活保護利用のハードルが上がり、1950年の新生活保護法発足後、事実上の初めてとなる生活保護法大幅改正、保護基準を引き下げる抑圧的な方向に動いてきた。そして、こうした動きに呼応するかのように、

各地の自治体の生活保護制度の運用も生活保護利用者にとって冷淡な視線を投げかけていたといえよう。

たとえば、2016年に長野県民主医療連合会が加盟事業所に関わる生活保護利用者に実態調査を行った中で、福祉事務所の対応について「仕事をするように圧力があった」「上から目線」といった声が上がっている²⁾。もちろん、すべての生活保護担当ケースワーカーがこのような対応をしているわけではないだろうが、こうした複数の事例があるということは、日常的に支援に携わっている自治体職員の中においても、必ずしも、「生活保護は権利」という意識が希薄であるという部分が否定できない側面を持っている。とくに、2017年の年頭に報道された「小田原市の生活保護担当部署の職員が『保護なめんな』『不正を罰する』などの文言をプリントしたジャンバーを着て各世帯を訪問していた」³⁾事例などは、皮肉にもそのことを裏付けてしまったものとなつたであろう。

こうした事案の社会的背景の根底には「劣等処遇」の思想があり、それは、生活保護基準の引下げは憲法違反であるとして争われていた訴訟で、2020年に言い渡された名古屋地裁の判決にも顕著に表れている⁴⁾。また、これらの事象は、生活保護利用者に対する社会的差別・偏見ということのみにとどまらず、政治や行政（あるいは司法）主導の生活保護バッシングであったともいえる。一般に、三権のような権力機関によって、不当あるいは不合理な処遇を受けたとしても、そのことについて指摘したり声を上げていくことについてのハードルが高くなってしまうことが想定される。その結果、権利侵害の状態が放置され、やがて、それらが社会的な風潮につながっていってしまうのではないかという大きな懸念が生じてしまうものである。現に、名古屋地裁判決では、戦後最大と言われた生活保護水準の引下げについて、繰り返しホームレスや生活保護利用者に対してバッシングを行ってきた政治家が多く所属する自民党の政策の影響を容認しつつ、それを掲げて政権に復帰したということをもってそれを「国民感情」を踏まえたものであるという主旨の判決を下している⁵⁾。

本来、生存権保障における切り札的存在ともいえる生活保護制度を、政治や他の権力機関の価値観に影響されやすい社会のあり方の中で、しっかりと機能させていくためにもその動向を注視しておく必要があるだろう。

2. 「生活保護のしおり」の検討作業の全国的とりくみとその意義

こうした政治や行政の姿勢を背景に、実際の生活保護制度の運用の現場での方針を表す一つの目安となるものとして、「生活保護のしおり」を挙げることができるだろう。これらを通して、直接的に生活保護関連業務を行う福祉事務所を設置する各自治体がどのような姿勢で臨んでいるかを具体的に知ることができる。

「生活保護のしおり」の検討作業については、2007年6月に「すべての人の健康で文化的な生活を保障するため、貧困の実態を明らかにし、福祉事務所の窓口規制を始めとする生活保護制度の違法な運用を是正するとともに、生活保護費の削減を至上命題とした制度の改悪を許さず、生活保護法をはじめとする社会保障制度の整備・充実を図ることを目的として」⁵⁾設立された「生活保護問題対策全国会議」が2017年ごろから呼び掛けているものであり、わが国の各地で生活保護支援団体などによって取り組まれている試みである。

今日でこそ「生活保護は権利」ということばが徐々に普及してきているとはいえ、やはり、その財源は基本的に税金であり、制度利用の際には、一定のステigmaが生じてしまう歴史を背負ってきていることを踏まえれば、各自治体の生活保護制度の運用方針ともいえる「生活保護のしおり」に不合理、あるいは少々不適切なことが記載されていたとしても、制度を利用する当事者としては「そういうものか」と感じ

てしまい、自ら進んでその記載事項の修正を求めたり、あるいは、そこに至る気力を持つことまでには、かなりの高いハードルがあるのではないだろうか。

こうした意味で、全国的に生活保護問題に取り組む法律家や専門家、当事者などを中心に結成された団体の呼びかけと取り組みは、支援者と当事者が連携し、少しでも制度利用のしやすさを追求するうえで極めて意義のある取り組みであるといえるだろう。

3. 岐阜県内自治体における「生活保護のしおり」検討作業

このような全国的な取り組みが展開されてくる中で、2020年に結成され、主に大垣市とその近郊である西濃地域を中心に、生活困窮に関する生活相談、生活保護に関わる自治体等への要望活動等を展開し筆者も参加する「西濃生活と健康を守る会」の活動の一環として、岐阜県内自治体における「生活保護のしおり（またはそれに準ずるもの）」の検討作業を実施することとなった。

生活保護業務を取り扱う岐阜県内5か所の県事務所及び福祉事務所必置自治体である21市に「生活保護のしおり（またはそれに準ずるもの）」を送付していただくように依頼を行った。

また、昨年総会で取り上げた自家用車等の取り扱い等について、「生活保護のしおり」を通して、各自治体の相違について検討を行った。

【概要】

(1) 対象

生活保護業務を取り扱う岐阜県内5か所の県事務所及び福祉事務所必置自治体である21市を対象とした。

(2) 期間

2024年3月～9月までに入手できたものとした

(3) 「しおり」の入手方法

依頼文書とともに返信用にレターパック（370円）を使用した。

(4) 「しおり」を入手できた自治体

5つの県事務所、及び21の福祉事務所設置自治体のうち、4つの県事務所と19の自治体（88.5%）

(5) 「しおり」を入手できなかった県事務所・自治体

可茂県事務所、美濃市、海津市

(6) 主な記載事項についての分析と視角

生活保護対策全国会議「わたしのまちの『生活保護のしおり』チェックシート」⁶⁾の項目を参考に分析を行った。

4. 検討結果のまとめと考察

1) 全体を通しての傾向や分かりやすさについて

憲法第25条の生存権及び生活保護法の理念に照らし合わせ「生活保護のしおり」の検討作業を行っていくと、明らかな無理解や誤解に基づいた記述はおおむねなかつたことができる。また、全体としては、イラスト等は少なめかほぼないという状況であり、利用する側の親しみやすさという点では立ち遅れている印象はぬぐえない。複数の種類のひな型を定型文パターン+自治体独自の文言を付け加えたり、書式にアレンジしているという場合が多く、使用されている表なども類似のものが多いが、フォントを見やすくしたりルビを振ったりして工夫がみられる自治体もあった。また、説明文書の性質上避けられない部分もあるのかかもしれないが、文字が多めで「分かりやすさ」という点ではもう一工夫が必要と考えられる自治体も少なくない。

2) 記載方法の傾向や課題と見られる事項について

① 名称について

名称については、「生活保護のしおり」「保護のしおり」「生活保護の手引き」などの名称となり、すべてが統一されているというわけではなく自治体ごととなっている。

② 形式・書式について

数種類の基本的な文書パターンがあると考えられる。分かりやすさという点においては、多治見市、飛騨市、郡上市、関市、羽島市、岐阜市については、本文の漢字のほぼ全部にルビ（フリガナ）が振られている。郡上市・関市などはイラストの挿入もあるが、直接的には本文とは関係なく空いたスペースに添えられているという印象である。たとえば、岐阜市では、本文に関係したイラストが挿入され分かりやすく構成されている。

③ 生活保護制度の理念に関わる部分における記載について

まず、生活保護制度の理念に関わる部分における記載のあり方について考えてみたい。たとえば、岐阜市では、イラスト等が用いられ、分かりやすく親しみやすい構成となっており、一見特に問題ないような記載であるが、実は、「意図的」ではないかとさえもいえるように「健康で文化的な」という文言が外されていることに気づくことができる。もちろん、日本国憲法に明記されており、生活保護法はその理念によってつくられていることに鑑みれば、当然、それが保障する生活水準も「健康で文化的な最低限度の生活」ということになり、自治体にもそれらを区別する意図はなかったのかもしれない。また、当然、こうした文言を盛り込まなくても趣旨を踏まえていることには違いないという説明も可能かもしれない。

しかし、すでに述べた名古屋地裁の判決でも論点となった「最低限度の生活」をどこに設定しているのかという大きな課題を抱えている。なぜならば、「健康で文化的な最低限度」の生活水準と「最低限度の生活水準」がかけ離れている恐れがあるからである。そのような意味でこの「健康で文化的な」という文言が盛り込まれているのかということは大きな意味を持っているのではないだろうか。その意味で、生活保護制度を利用しようとする当事者の人々に直接渡されるものとして、明確なメッセージを込めることも重要ではないだろうか。

④ 生活保護制度の法的位置づけや説明について

生活保護制度の法的位置づけや説明として特徴的なものとして、岐阜市を上げることができる。岐阜市では「最低限度の生活を保障するとともに」とはあるが、憲法第25条に基づく「健康で文化的な」という文言は出てこない。（文言としては羽島市などと類似しているが、たとえば羽島市では、日本国憲法の理念に基づくことが明記されている）。

また、憲法と生活保護法の条文が貼り付けられている自治体も多く、岐阜市の表現が、意図的なものであるのかどうかという疑惑が生じてしまうところではある。

⑤ NHK受信料減免など生活保護適用時に利用できる他制度についての案内について

羽島市、郡上市、高山市などでは記載なし。一方で、基本的な文書パターンがあるためか、多くの自治体では記載されている。

次に、「NHK受信料減免などについての案内」など、生活保護制度利用者に適用される減免等の他制度の案内については、羽島市、郡上市、高山市などではそもそも記載がなかった。

記載のない自治体においては、制度利用時には当然、口頭での説明はなされているものであるとは考えられるものの、生活保護制度を利用する上で日常的な生活の指針として活用する「しおり」に案内が記載されてないこと自体で担当者が伝え忘れてしまったり、あるいは制度利用者が申請をし忘れたりといった不利益につながってしまう事態も想定されるのではないか。

⑥ 扶養照会に関する記載について

ここでは、主に扶養照会に関する記載についての検討を行った。その中で、高山市や関市の記載は、やや特徴的である。

【高山市】

「親子、兄弟姉妹などの親成には、よく相談してできる限りの援助をお願いしてください。（扶養義務のある方には、原則として扶養の照会を行います。）

高山市の記載では原則論が強調され、やや強めの表現となっており、口頭での説明はなされるとは想定されるがDV被害者や事情のある者については、生活保護の利用を躊躇させる懸念もあるのではないだろうか。

【関市】

「援助可能な親族がいることによって、生活保護が利用できなくなるものではありません。」「親や子ども、兄弟らとよく話し合い、できるかぎりの援助を受ける努力をしてください。」

また、関市の記載では、家族との話し合いを求める部分においては、他自治体よりより踏み込んだ表現になっている。

いずれも「扶養照会」の原則論に基づいているとはいえるが、制度を利用しようとする立場から見れば、ハーネドルが高くなっている印象がある。

⑦ 車の所有など資産に関する記載について

ここでは、「資産の保有」等に関する記載について検討を行った。たとえば、高山市などは「資産の保有が認められるかどうかは、福祉事務所が決定します。」という記載がされているが、もちろん、実態としても運用としてもそのこと自体が間違った記載であるというわけではなく、むしろ事実を記載しているということはできる。しかし、岐阜県のような山間部を多く抱える地方都市において、自家用車の所有などは「資産の保有」の問題について、大きな課題となっている。

【高山市】

○ 資産の活用

保有している資産は、活用したり処分したりして、生活費にあててください。

土地、家屋、預貯金、生命保険、貴金属、自動車などの資産は、原則として保有を認められない資産です。

資産の保有が認められるかどうかは、福祉事務所が決定します。

一方で、やや定型文的ではあるが、「居住用の不動産は原則として保有が認められますし、事情によっては自動車やオートバイの保有が認められる場合もありますので、ご相談ください。」と記載している自治体が多い。こうした中で、高山市のような記載は、相談の余地がどれだけ残されているのかということの有無にかかわらず、あくまでも原則論が強調され、制度を利用する側にとっては、かなり厳しく、また高圧的な表現という印象を与えてしまわないだろうかという懸念を抱かせるものであった。

5. 「生存権保障のとりで」としての生活保護制度を守るために

生活保護制度は「最後のセーフティネット」とも呼ばれるように、生存権保障におけるとりでとなるものである。このとりでは、生活に困窮し、健康で文化的な生活が厳しくなっているすべての者に開かれていかなければならない。本稿では、各自治体が発行し、その生活保護制度のいわば運用マニュアルの一つともいえる「生活保護制度のしおり」の記載事項を検討することによって、この制度が「生存権保障のとりで」としての機能を果たしているのかどうかということを明らかにしようとした取り組みであった。

本稿で、取り上げた課題については、もちろん自治体の言い分や意図というものが存在するとは考えられるが、生活保護制度等の研究を行ってきた筆者の認識からより合理的で、利用しやすい生活保護制度とは何かという問い合わせについての問題提起の一つであり、改善する方向で検討されることで、「生存権保障のとりで」としてより効果的、機能的なものとなるように建設的な議論の展開を投げかけたものであることをご理解いただければ幸いである。

おわりに

本稿では、岐阜県内における福祉事務所設置自治体の「生活保護のしおり」の検討作業を通して、生活保護運用の実体の一部を垣間見ることができたのではないだろうか。

しかし、それらは、あくまでも実態の一部に過ぎず、生活保護の制度を利用する当事者の声や支援者の声を反映したものではない。もちろん、これらの検討作業には意義があったが、今後は、憲法や生活保護

「生活保護は権利」の理念と自治体における運用実態に関する一考察（高木）

法の趣旨と照らし合わせ、たとえば不合理、あるいは不適切と考えられる記述について、各自治体に改善要請を行うといった具体的なアプローチの手段や方法については別途検討が必要である。また、今回は、記載事項の全てについて十分な検討を行ったとも言い切れない。分析の視角については、より具体的な観点からの検討を行う必要性も今後の課題として残された。

最後に、「生活保護のしおり」の検討作業にあたり、ご協力いただいた岐阜県内自治体のご担当者には感謝の意を表させて頂きたい。

註および引用文献

- 1) 厚生労働省ホームページ「生活保護を申請したい方へ」
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatsuhogopage.html
(2024年11月11日閲覧)
- 2) 長野県民主医療機関連合会『すべての人が等しく尊重される社会のために 「生活保護受給者の生活実態調査2016』報告書』2017年、55-59頁
- 3) 生活保護問題対策全国会議編『「生活保護なめんな」ジャンパー事件から考える 絶望から生まれつつある希望』あけび書房、2017年、1頁
- 4) 高木博史「生存権保障としての『健康で文化的な最低限度の生活』とは何か -生活保護引下げ違憲訴訟名古屋地裁判決を考える』『日本の科学者 2021年2月号』本の泉社、40-42頁
- 5) 生活保護問題対策全国会議ホームページ
<http://seikatuhogotaisaku.blog.fc2.com> (2024年11月11日閲覧)
- 6) 生活保護問題対策全国会議「わたしのまちの『生活保護のしおり』チェックシート 改訂版」
<http://seikatuhogotaisaku.blog.fc2.com/blog-entry-502.html> (2024年11月11日閲覧)