

生活保護申請のための初回面接時のアセスメントの在り方 —「水際作戦」の解消に向けて—

An Assessment Framework to Facilitate a Proper Response During an Initial Interview for Public Assistance: Deterring “gatekeeping” (mizugiwasakusen) at welfare offices

柴田純一¹⁾・大藪元康¹⁾・大迫正晴²⁾・野々村泰道³⁾

Junichi SHIBATA, Motoyasu OYOYABU, Masaharu OOSAKO,
and Yasumitchi NONOMURA

抄録：生活保護の申請は憲法に規定される生存権を具現化した生活保護法に基づく権利である。この申請が福祉事務所で拒否され餓死をしたという事件が報道されることがある。法律上の権利である申請を受けない違法な対応は、しばしば社会的課題として報道されてきた。これが運動団体から「水際作戦」と呼ばれてきた経緯がある。「水際作戦」は、2013年には参議院において「あってはならない」と生活保護法改正の附帯決議で公式に宣言された。

初回面接時に申請権が侵害されるので、特にこの過程で、最低生活費と収入の対比が必要であること、申請の不受理が違法行為であることの明確化等をふまえ、これを防止するアセスメントの仕組みに基づき生活保護の適正な運用を行う必要がある。

キーワード：生活保護制度、保護の要否判定、水際作戦、保護の実施要領、アセスメント

I はじめに

生活保護の申請が受けられず、餓死をしたという「事件」が報道されることがあり、保護の実施機関は「水際作戦」をしていると言われる。「水際作戦」とは、これまで、要保護者を支援する運動団体が使用していた表現である。要保護者の保護の申請に対して保護の実施機関がこれを受理しない対応のことで、保護の受給権を侵害する違法な行為である。本来申請を受理しなければならない初回面接時に、そのような不適切な対応がおこなわれるので、これを予防し、面接を適切に行い、要保護性を的確に把握するアセスメントの仕組みが必要である。

II 問題の所在

生活保護法に基づく法律上の権利が、保護申請のための初回面接時に不適切な対応により侵害される現状について、申請及び保護の決定に係る法の規定をふまえ運用の問題を述べる。

1. 申請に基づく保護の決定の意義

生活保護制度は、生存権を法律上の権利として具現化する制度で、生活保護法（以下法という）第2条（無差

別平等の原理）に基づき、すべての国民に保護請求権が与えられている。これを手続的に保障したものが法第7条（申請保護の原則）である。

法第7条に基づき申請が行われると、保護の実施機関はその要否及び程度等を法定期間内に決定して通知する応答義務を負う（法第24条第3項～第7項）。保護の決定及び実施に関する事務は、法定受託事務に位置づけられ、決定は行政処分として行われる。

法第2条・第7条により申請は受理するものであり、申請に対する要否の決定は法第24条により、申請のあった日から30日以内に行わない場合、みなし却下規定により不服申立が可能となる。申請を受理しない選択は法律上あり得ない。また、受給要件を充足した場合には、保護開始の決定が行われることとなる。

2. 保護の申請をめぐる制度運用の現状

(1) 申請の不受理（水際作戦）の現状

前項では、生活保護制度の意義とりわけ申請を行うことが法律上の権利であることを述べたが、生活保護制度に関しては、これまでも生活保護法が憲法の具現化として掲げる高邁な理念と現実の運用に大きな乖離のあることが指摘されてきた¹⁾。結果として稼働年齢層が排除さ

1) 人間福祉学部人間福祉学科 2) 人間福祉学部通信教育部非常勤講師 3) 新福区役所福祉部福祉課

れ、制度の硬直化が指摘されてきた²⁾。

生活保護が、必ずしも法律通りに実施されてこなかったことは、よく知られたことであり、「適正化」という政策によっても、受給の抑制が行われてきた³⁾⁴⁾。このような運用の在り方は、しばしば社会的な問題となってきた⁵⁾。

生活保護の申請が受けられず、餓死をしたという「事件」が報道されることがあり、保護の実施機関は「水際作戦」をしていると言われる。個々の事案で、大きな報道が行われた例は、3人の子を持つ母子世帯の母が、福祉事務所で生活保護の申請を受け付けてもらえず衰弱して亡くなったといわれる1987年の事件である⁶⁾。

その後、「水際作戦」とは、申請を拒む福祉事務所の対応について、要保護者を支援する運動団体が使用していた表現であったが、2013年、参議院における生活保護法改正の附帯決議における文言として使用されるに至った⁷⁾。

2013年の参議院の付帯決議では「水際作戦はあってはならない」と決議されたが、2014年に起き「水際作戦」と指摘された事案が、2016年度には国の実施機関からの行政指導において「適切な対応」を行うべき、重点事項の事例として示された⁸⁾⁹⁾。

(2) 申請の不受理が行われる背景

違法に申請を受理しない対応には、どのような背景があるのか検討する。

①申請の受理の手続きが「保護の実施要領」に書かれていなかった。

「保護の実施要領」とは、昭和36年4月1日厚生省発社第123号として各都道府県知事・各指定都市市長宛発せられた厚生事務次官通知「生活保護法による保護の実施要領について」である。この内容は、保護の実施における生活保護法の解釈指針であり、保護の基準と一体不可分の役割をもつ次官通知・局長通知等の集積である。現在は地方自治法第245条の9第1項及び第3項の規定による事務処理基準に位置づけられている。

この、「実施要領」に、申請受理の手続きについて、2007年度まで項目自体が存在しなかった。一方で、保護の要件の充足を促す「助言指導」が規定されていたため、これに適合しない申請は却下されるのだから、申請を受理するか否かは、保護の実施機関の裁量に任されていると考えられていた経緯がある¹⁰⁾。筆者はこれを問題として指摘してきた¹¹⁾。

②裁量に任されているという認識の前提にあるのは、制度の運用が個別対応で、一人ひとりの要保護者の状況は、すべて異なり、個別に対応することがケースワークであると考えられていたことである。

③初回面接時に申請を取らない理由に挙げられるのは、「稼働能力がある」、「住所がない」、「扶養義務者がいる」等である。稼働能力と住所については、前述した新聞

社の調査からも明確化されている¹²⁾。これらの「理由」はいずれも申請を拒む理由にならない。

「水際作戦」を指摘する弁護士は、福祉事務所から「生活保護は話し合いだから申請にはなじまない」、「生活保護を受けるのは最低の人間」などと言われ申請が拒否された事例、2006年全国調査（日弁連）で申請を拒否された180件のうち、6割超が違法の可能性があるとの指摘を報告している¹³⁾。

Ⅲ 制度運用をめぐる保護の実施機関の課題

申請の不受理をめぐる課題状況を制度全体の運用の在り方ととらえ、課題を検証する。

1. 「ケースワーク」とされた制度運用の経緯

生活保護法第1条は、「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、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」と規定する。

小山は、「必要な保護」について、その人の客観的に必要とする保護であり、その人の満たされない需要の態様及び程度が客観的に認定されるから、これに対応し必要な保護も客観的に決定する理であるとし、したがって必要な保護を認定する行為の法律上の性質は羈束裁量であると述べている。

その一方で、「この法律では保護という言葉を特に定義していない」が、「国がこの法律の定める所によって被保護者に対して行う金銭給付又は物品給付を指す」のは「最狭義」であって、「我々が通常保護として行っているケースワークの多くはこの中に含まれていない」と述べ、通常のケースワークは保護に含まれると述べている（小山1975：94）。

ケースワークも保護に含まれるという考え方は、生活保護法を適用すること自体がケースワークであるとする考え方につながるものである。ケースワークが必要な場合の保護について「寧ろ、保護の実体的部分は法外の事実行為として行われる」と述べている。

このような主張の背景には、戦後SCAPの行政指導により、アメリカ社会事業におけるケースワーク理論の導入が行われた経緯が明らかとなっており¹⁴⁾、1950年の社会保障制度審議会勧告において、社会福祉機関が、生活保護受給者を含む援護育成を要する者の個別処遇（ケースワーク）を行うとされている¹⁵⁾。

制度創設時の厚生省社会・援護局保護課長であった小山が、「必要な保護」とは行政処分であるが、それに含まれないケースワークがあり、これは法律に規定されていないが、これも「保護」であると述べ¹⁶⁾、これが生活保護制度の確立期において定着した。

確かに、ケースワークは法律上規定されておらず、保護の実施機関の担当職員を、ケースワーカーと呼称する

法令の根拠は今日まで存在していない¹⁷⁾。小山によれば、保護には、行政処分として行われるものと、「ケースワーク」として事実上行われる二つの保護が存在することになる。

現行生活保護制度の確立期には、制度創設に中心的役割を果たしたとされる小山のほか、厚生省の政策担当者を中心に、木村忠次郎、黒木利克、仲村優一等が、生活保護制度の実施に関し公権的解釈を形成した。この時期の特徴は、生活保護制度は、ケースワークとして行われると考えられたことである。

この期の生活保護ケースワークに関する公権的解釈に関し、「生活保護百問百答」がある。その中で、木村は福祉事務所で現業を行う所員が、第一線のケースワーカーとして生活保護に関して、面接、調査、判断、指導という方法により「ケース・ワーク」を行うとしたが、法第一条の自立助長に関しては「惰民養成を排除せんとする」趣旨であるとした(木村1955:113;木村1950:49)。

小山は、「保護」に関し、「この法律では、保護という言葉の特に定義していないが、「国がこの法律の定めるところによって被保護者に対して行う金銭給付又は物品給付」(法第6条)を指す最狭義に使用している」とし、「したがってわれわれが通常保護として行っているケースワークの多くはこの中には含まれない」としている¹⁸⁾。

小山は、自立の助長について「人をして人たるに値する存在」たらしめるには単に最低生活を維持させるだけでは十分ではなく、その人の持つ「自主独立の意味」における「内容的可能性」を発見し、これを助長育成して「その能力に相応しい状態において社会に適応させる」ことが、生存権を保障する所以と述べている。一方で「(例えば、身体も剛健で労働能力もあり)中略」、「若しもこれが労働を怠る者の場合は、このような者も社会生活に適応させるようにすることこそ正しくケースワークの目的とするところである」が、この場合には、金銭給付は全体の過程の一部であって、「寧ろ保護の実態的部分は法外の事実行為として行われる」と述べている。

また、実務に関し、保護の適格性の判断と不可分の関係にある「収入認定(法第8条を根拠)」に関し、収入の認定の「すべての行為をその世帯に関するケースワークの過程たらしめる」としている¹⁹⁾。

法律行為にいたる過程を、いわば法に根拠のない事実行為の過程としてとらえるべきとしていることになる。

ケースワークを、保護を適用するか否かを含めた制度運用そのものととらえているものと考えられ、実際に制度の運用自体がケースワークであると考えられた。

ケースワークは、面接、調査、判断、指導であり、制度運用そのものと認識されてきた経緯がある。

国は、保護の実施機関の現業員が「ケース・ワークを行う専門家」²⁰⁾と説明しているが、ケースワークに関する限り、生活保護関係法令及び通知等において、法制度の運用に資する定義を見出すことが困難である。

2. 法定受託事務としての「保護の決定及び実施等に関する事務」の意義

2000年4月1日から施行された生活保護法第84条の4は、「別表の上覧に掲げる地方公共団体がそれぞれ同表の下欄の規定により処理するとされている事務は、地方自治法第2条第9項第1号に規定する第1号法定受託事務とする」と定めている。

国の通知によれば、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」第171条に基づく改正として、「生活保護法に規定する保護の決定、実施等に関する事務」とは、この表に列挙された事務であり法定受託事務であることを明示したものである²¹⁾。

これにより、法第27条第1項に基づく指導指示は、保護の決定、実施等に関する事務であり、法定受託事務であるのに対して、法第27条の2に基づく相談及び助言は自治事務であることになる。とくに、法第27条の2については、「従来から、ケースワークの一環として事実上行われてきた要保護者の自立助長のための相談助言に係る事務を、自治事務として法定化することとし、法第27条の2を創設した」とされている²²⁾。

法第27条の2に基づく自立助長のための相談助言には、「強制力がない」が、法第27条に規定する指導及び指示の事務は、被保護者がこれを遵守しない場合には、「同法第62条の規定により保護の停止又は廃止の処分を行うことができるもの」としている²³⁾。

申請から保護の要否の決定までの法的意義は次のとおりである。

- ① 申請を受理する法律上の義務がある
- ② 要否の決定に係る挙証責任が実施機関にある。
- ③ 申請受理から要否の決定まで、裁量行為ではない。

受理は、法律の規定に従ってその行為に基づいて行政庁の応答義務の発生する「準法律行為的行政行為」である。保護の要否の決定は、行政法上は行政行為(行政処分)である。

行政処分が法の規定に基づき、特に法定受託事務が、地方自治法に基づく事務処理基準に基づいて行われることは自明のことである。

従来は行政庁の裁量処分については、裁量権の範囲を超えまたはその濫用があった場合に限り、裁判所はこの処分を取り消すことができるとする行政事件訴訟法(30条)の規定に基づき、いかなる場合に裁量権の逸脱、濫用があったかという争点から論じられてきた。

今日ではこれに加え、処分の判断過程においていかなる考慮事項がいかに考慮されたかを司法審査の俎上に載せ、結果的に「裁量判断の方法ないし過程に過誤があるものとして違法」という結論を導く「判断過程統制」といわれる審査方法が行われている。このような審査手法の蓄積が議論されてきている中で、生活保護裁判においては、「広く行政の政策的裁量」や「法律論とは相当に次元をことにする要素を内包する専門技術的事項」では

なく、「処分の根拠法規が広い裁量を認めているとは当然解されない」という有力な意見がある²⁴⁾。

生活保護法に基づく保護の申請も、要否の決定も法令の規定及び事務処理基準に拘束され、従来の裁量行為ではありえない。

問題は、稼働能力が活用されているか否かを判断する局面でも自由な裁量行為ではないのかということである。これについても裁量ではないとする司法審査の手法が「判断過程統制」である。なお国も、この事務はナショナルミニマムを保障するため、全国一律に公平・平等に行う給付金の支給と位置付けていることから、ケースワークではない事務処理基準にもとづく対応が求められている。²⁵⁾

筆者は、裁量権があるのではなく、事実認定の基準(評価の基準=アセスメント項目)が可視化されていないので、実態的に裁量が行われたと同様の結果がもたらされていると考えられる。そこで、事実認定の基準たるアセスメントが必要になるという共通認識とその基準の具体化が求められるのである。(稼働能力が活用されているかなどの事実認定はその好例である)。

したがって申請受理から要否の決定までを、用いる論者により内容の異なるケースワークの過程に位置付けるのではなく、事実の認定により、受給要件の発生が明確化され行政処分の透明性が担保されるアセスメントの過程として位置づけることが合理的である²⁶⁾。

IV 「水際作戦」の解消に向けた対応の方向性 — 政策動向、社会情勢及び先行研究の状況をふまえて

本稿は、生活保護の申請の面接について、いわゆる水際作戦に焦点を当てその解消に向けた取組の在り方を研究しているが、生活保護の運用において「水際作戦」のみが問題となっているわけではない。これを行ってはいならないと、参議院が附帯決議を行ったのは、2013年12月に生活保護法の改正が行われたため、改正はまた同年の保護基準の切下げと同時期に行われている。この改正の前年には、人気芸人の母親が生活保護を受給していることを政府の「生活保護に関するプロジェクトチーム」のメンバーである国会議員が女性週刊誌で批判を行い、生活保護は不正受給があるので、厳しく運用すべきとの発言が行われた。これに当時の厚生労働大臣も制度見直しを表明して、「改革」が行われた経緯がある。このような動きを背景に、マスコミで生活保護の不正受給等が報道された。いくつかの市では、生活保護受給者の状況を市に通報することを奨励する条例が作られるなどの動きもあった。

いわば生活保護バッシングが行われ、このような背景において「水際作戦」も行われているということである。

大友は、2013年の改正生活保護法において、扶養義務者等関係先への調査権の強化、申請書の法定化などが行

われ、今後「水際作戦の合法化」が行われる、今こそソーシャルワークを福祉現場に取り入れる時期」と述べている²⁷⁾。

水際作戦を早い時期から告発してきた弁護士の小久保は、適正化への対応として、「外圧」と「内から」そして「連帯」を挙げる²⁸⁾。

「外圧」は、2006年に日本弁護士連合会が第49回人権擁護大会の分科会でシンポジウム「現代日本の貧困と生存権保障」を開催し、全国司法書士会が2006年までに3回の全国一斉生活保護110番を実施していること、「水際作戦」が徹底している北九州市に全国から、弁護士、学者、福祉関係者など230名の調査団が集結して活動を行ったことなどで、大きな成果が上がっているとのことである。「内から」そして「連帯」とは、「ケースワークの努力をしている職員や、自問し悩みながら各所の研究会に参加している職員」と連帯をして、福祉事務所の仕事が本来のケースワークに戻っていくことを期待するというものである。

2014年度から、改正された生活保護法が施行され、法第24条で申請書記載事項及び必要書類の添付や保護受給者に対して扶養義務を履行していない扶養義務者への通知などが法定化されている。

この法改正も相まって、「水際作戦の合法化」が一段と進むとの指摘もある²⁹⁾。

一方で、既述の「札幌母子餓死事件」から30年を経過するが、社会福祉の分野で、「水際作戦」の項目を収めた社会福祉の辞典等を見ることができない。「水際作戦」の違法性を指摘する研究は行われているが、実務の仕組みからこれを抑止する対策をテーマにする研究は多くはないと思われる。特に、初回面接時に、文書の様式を含め事務の手順に焦点を当てる研究は行われていない。

本稿は、保護申請のための初回面接時に不適切な対応により受給権が侵害される現状が、保護の実施機関における誤った法解釈に基づいて行われ、これを是正するために、事務の手順と様式に着目する必要があるとする点で、これまでに行われなかった研究に基づくものである。

次章以降において、その内容を検証する。

V 事例にみる初回面接時の問題

これまで、生活保護の申請が初回面接時に申請権が侵害される不適切な対応について、このような問題を、適切に法制度を運用すべきアセスメント過程にとらえ、その問題の所在を検討した。つぎに、これまでに発生した申請不受理による餓死事件となった代表的事例から、いかなるアセスメントが求められているか検討する。

(1) 北九州の事例

2005年以降申請を受付けてもらえなかった住人や、受給中に福祉事務所から保護の辞退届をとられ保護打ち切りとされ、いずれも要保護者が餓死をした事件の3件につ

いて検証委員会の報告が行われた。ここでは受給中の事件を除き、初回面接における事件の2件を取り上げる³⁰⁾。

事例の概要①
市営住宅で一人暮らしであった56歳の男性A氏が、2005年9月と12月の2回にわたり生保受給のための相談に訪れていたが、福祉事務所では子らに親族で援助できないか話し合うように促し、生活保護の申請書の交付をしなかった。A氏は、2006年自宅で亡くなっており検視の結果死後4か月とされた。2005年7月には栄養失調による衰弱で動けない状態となり救急車により入院。 2005年9月の時点で電気、ガス、水道のライフラインが止められていた。
不受理の理由
初回A氏の保護申請に次男が同行したため「申請前の相談として」長男の援助ができないか親族で話し合うことを求め申請を受けなかった。
確認が必要であった項目
・最低生活費 ・収入充当額 ・A氏の病状 ・扶養義務者の状況 ・最低生活費と収入充当額の対比または手持ち金の確認が行われていない。
その他
・申請時ライフライン停止

事例の概要②
一人暮らしであった68歳の男性B氏は、1999年11月保護受給中であったが、養護老人ホーム入所により保護廃止となったが、同月退所していた。その後、2004年3月と5月に福祉事務所に保護申請に行ったが、それぞれ却下、取り下げとなっていた。福祉事務所では長男、次男、長女からの援助の可能性があることなどから、保護申請を指導していなかった。 2004年10月、11月と老人ホーム再入所と、生活困窮を福祉事務所に来所し訴えたが、子に援助を依頼するよう「助言」。 B氏は、2005年1月自宅で亡くなっているのが発見された。 2004年5月の時点で電気と水道のライフラインが止められていた。
不受理の理由
福祉事務所では長男、次男、長女からの援助の可能性があったこと。年金を受給していたこと。B氏の老人ホームトラブル、福祉事務所職員の公務執行妨害等、問題行動の可能性。

確認が必要であった項目
・親族が扶養を行っているか否かの状況 ・糖尿病でインスリンの服用をしていたが購入できない状況であったこと。1999年11月に昏睡状態となった。視力左0、右0.2。 ・最低生活費、収入充当額。
その他
・老人ホーム退所に当たり年金担保貸付を130万円受けた。ライフライン停止

(2) 札幌の姉妹餓死事件³¹⁾

事例の概要
2011年、体調不良で無職の姉（42歳）と知的障害者の妹（40歳）の世帯で三度に及ぶ姉の「相談」に、福祉事務所が保護の申請を受け付けず、2012年二人とも餓死しているのが発見された。姉が病死した後、妹が凍死したものとみられる。妹は知的障害者の施設入所歴有。障害基礎年金を受給。姉は体調不良で、失業中。姉は2010年6月から2011年6月までに3回福祉事務所を訪問していた。
不受理の理由
・三度にわたる申請に対して「懸命なる求職活動」を助言するのみで、申請書を渡さなかった。 ・福祉事務所は、制度の説明はしたが、申請をしたいという意思が示されなかった。「生活保護の押し売りはできない」と弁明。 ・2011年12月からガスが止まっていた。
確認が必要であった項目（確認していたこと）
・収入が障害基礎年金6万6千円、家賃が5万円に対して、手持ち金のないこと
その他
・福祉事務所は非常用缶入りパン交付

(3) 千葉の県営住宅心中事件³²⁾

2013年の参議院の付帯決議で、水際作戦をしてはならないと決議された翌年2014年に起き学術誌でも「水際作戦」と指摘された事件で、2016年3月国から実施機関への指導において「適切な対応」を行うべき、重点事項としてこの事件が適切でない対応の実例として示されている。

事例の概要
パート収入により生計を維持する母（43歳）と中学2年生の娘（13歳）の二世帯で、県営住宅の家賃を滞納したこの世帯に県が訴訟を起し、立ち退きを余儀なくされた母が、中2の娘を手にかけて直後に、強制執行を行う係官が到着してこれを「発見」した。 2013年4月銚子市の福祉事務所に申請を試みたが拒

<p>否されていた。それ以前2008年または2009年にも福祉事務所に出向いている。</p> <p>学校給食センターでパート就労（時給850円）をする母は学校の夏休み中には給料が出ないなど貧困状態にあり、いわゆるヤミ金の債務もあった。</p>
<p>不受理の理由（事情）</p>
<p>・福祉事務所は働いているという理由で「申請してもお金はおりないよ」と言って申請を受理しなかった。</p> <p>・千葉県は、一度も本人と会うこともなく、家賃減免制度の教示もせずに訴訟を提起し立退き判決を得ていた。</p>
<p>確認が必要であった項目</p>
<p>・面接記録票には、収入、試算、手持ち金は未聴取となっている。</p> <p>・最低生活費と収入充当額の対比または手持ち金の確認が行われていない。</p>

Ⅵ 求められる適切な対応

前項に例示した初回面接時の不適切な対応の事例は、少数であるが餓死という重大な結果を招き全国に報道された典型的な事例である。特に千葉の事例は、国の実施機関宛行政指導で実際の事例が文書で示された事案である。

それぞれの調査報告等資料に明らかとされているこれらの事例の詳細に基づき、実際に何が問題であったか、国が指摘している事項は適切か、求められる対応を提案するとすれば何が求められるかについて述べる。

1. 典型的事例における対応の特徴

(1) 初めから申請を受理する意図がないこと

いずれの事例においても共通することは、申請を受理していない（申請書を交付していない）ことである。申請を前提に来所した要保護者に申請書を交付していないことは、受理する予定が初めからないということに尽きる。

不受理の理由は、全ての世帯に共通することを挙げると次のとおりである。

- ・年齢が稼働年齢にある（稼働能力がある・働けばよい）。
 - ・扶養義務者がいる（扶養を受けられる・受ければよい）。
- #### (2) 最も重要なアセスメント項目の欠落

- ・申請意思の確認をどのように確認するか方法が明確化されていない。
- ・最低生活費の試算と収入充当額及び手持金の把握及びそれらの対比が行われていない。
- ・健康状態（病状の把握）及び労働能力の有無、就労可能性が検討されていない。
- ・実際に扶養が行われているか否かが把握されていない。

2. 実施機関指導における国の課題意識

国の指導の内容を(1)「重点事項第1 生活保護の申請・相談窓口における対応について（留意事項）」及び(2)「連絡事項（面接時の適切な対応について）」から検討する。

(1) 「重点事項第1 生活保護の申請・相談窓口における対応について（留意事項）」（2016年3月）

「支援が必要な方には、保護の申請権を侵害しないことはもとより、急迫状況をはじめとする生活状況の適切な把握の徹底や、関係機関との連携体制を整備する等、以下の点に留意すること」とし、「保護申請に当たって事前に関係書類の提出を求めることなく」等、局長通知の5項目を示している。

次に「切迫した生活困窮者を相談につなぐ連携体制の構築—A市の事件から見える課題—」として、千葉の心中事件の概要を伝え、「事例から見える課題」として4つ抽出している。それは、本人が複数の課題を抱えていたこと、本人が複数の相談窓口に行っていたが問題は解決されなかったこと、各相談窓口の情報が共有されなかったこと、制度やサービスの情報が本人に届いていなかったこと、の4項目である³³⁾。

ここでは、職員が「申請してもお金はおりない」と述べたとされる福祉事務所の対応自体についてふれることなく、福祉事務所が留意することは「連携体制を整備」することとされている。

また「事例から見える課題」は、福祉事務所が主体で述べられる福祉事務所の課題ではなく、本人が主語となり、また「各相談窓口」や「制度やサービス」が主語となって述べられている。

(2) 「連絡事項（面接時の適切な対応について）」（2017年3月）

「連絡事項第1の2 面接時の適切な対応について」の中で、繰り返し述べられてきたことは、扶養が保護の要件であるかのごとく説明するなど申請権を侵害してはならない、保護申請の意思を確認しているか、申請の意思が表明されたものに対しては、事前に関係書類を求めることなく申請書を交付するという点であり、これが法に基づく事務監査として行なわれるので、点検するようというものである³⁴⁾。

侵害が行われている状況に対して、侵害してはならないといい、取らない申請書の取り方を示して、取り方が悪いときは改善指導の対象となると言っていることになる。

どうすれば権利の侵害をしないようになるか、どうすれば申請書を取るようになるか。それを、事務の仕組みの在り方として改善をする取組みが求められているのではないか。

3. 求められる適切な対応

実施機関指導における国の課題意識は、不適切な対応を行った福祉事務所が、本項既述の「1. 典型的事例に

おける対応の特徴」に述べた問題点に対応していない。

また国自体が事例として全国の実施機関に発信した、取り返しのつかない事件の再発防止の対応としても、課題のとらえ方が行政の仕組みに向けられていない。

介護保険法に基づく介護保険制度では、要介護認定から支援計画作成・実施まで、制度全体がアセスメントの仕組みに基づいて行われていることは周知のことである。そのうち要介護認定は市町村長を行政庁とする行政処分として実施されている。

生活保護制度においても、制度の適正な実施を行い、申請権が侵害される事態が社会的課題となっている状況をふまえ、必要最小限の優先すべき事務の改善を行うことが求められている。

次項に、「水際作戦」といわれる申請権侵害を予防するためのアセスメントの在り方を述べる。

Ⅶ 初回面接時に適切な対応を行うためのアセスメントの在り方

1. 生活保護制度の運用におけるアセスメントの必要性をめぐる状況

①「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」は、生活保護制度の制度・運用の在り方に論及する中で、「資産、能力の活用の在り方」をその重要な課題と位置づけ、「稼働能力の活用の要件」について、「実際には、その評価方法や位置づけが必ずしも明確でなく、ともすれば身体的な稼働能力の有無や年齢のみを持ってこれを判断する傾向も見られる」としている。そこで稼働能力の活用状況については、年齢等のみでなくその他の個人的状況の把握による「総合的評価」が必要としている³⁵⁾。

総合評価はアセスメントを指すものである。

②「自立支援の手引き」

「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告」に基づいて2005年度から進められている自立支援プログラムの実施を推進するために、厚生労働省において編集、発行され、2008年度に全国の保護の実施機関に配布されたが、ここで採用されている手法もアセスメントである³⁶⁾。

③生活保護法施行事務監査事項

厚生労働省の生活保護法施行事務監査事項において、「援助方針はアセスメント表を作成するなど、訪問調査活動や病状把握等の関係機関調査により把握した生活状況をふまえ、個々の要保護者の課題を分析し、それぞれの課題に応じて具体的に策定」するものとされている³⁷⁾。

④保護の実施要領

実施要領では、保護の要件に関しアセスメントの仕組みは明言されていないが、何が要件事実の充足を意味するかは示されている。しかし、具体的な様式及び

基準は特に示されておらず、要件のすべてにおいて基準が示されているとは言えない。

むしろ、最も重要な保護要件である「申請」の取扱いや「稼働能力」の活用不活用をいかに判断（認定）するかに関しては、現在でも、必ずしも明確化されているとは言えない。

しかし「保護の実施要領」は、2008年度から稼働能力を医学的な観点のみで判断することなく、「資格、生活歴・職歴等を把握・分析し、それらを客観的かつ総合的に勘案行うこと」を示した³⁸⁾。これは、生活保護制度運用の自立支援や監査など多くの局面でアセスメントの仕組みが用いられつつあることを背景としたものと考えられる。稼働能力については、そのための評価項目が示されたが、詳細な評価基準は示されていない段階である。

⑤稼働能力活用要件に係る判例の検討

近年、「能力の活用」にかかる要件の解釈をめぐると不適切な運用の発生がしばしば指摘されており、1996年名古屋地裁判決（名古屋市笹島野宿者生活保護処分違法確認等請求事件）から2014年静岡地裁判決（静岡市生活保護稼働能力訴訟）まで7件の裁判が行われている。

既述の名古屋市笹島野宿者生活保護処分違法確認等請求事件では、就労能力と就労の意思があり、就労の場が得られない場合は、稼働能力を活用していないとは言えないと判示され、これをふまえて保護の実施要領に稼働能力の項が追加されているが、稼働能力自体の判断方法は規定されていない³⁹⁾。

その後の2011年には、就労の場があるか否かは、「その意思にのみ基づいて直ちに稼働能力を活用する場を得ることができると認めることができな限り（中略）稼働能力活用要件を充足する」という解釈が示された⁴⁰⁾。

また傷病を有する64歳の元ホームレスの被保護者に対する保護の廃止処分に関し稼働能力活用要件が充足されているか否かについて、保護の実施機関で適切な判断ができていないこと、「考慮すべき事項（項目）」が考慮されていないことが指摘されている⁴¹⁾。

この裁判では単に法令に照らし稼働能力を活用することが可能と判断できたか否かではなく、個々の事実を社会観念上の妥当性をも考慮して判断する判断過程統制という審査方法がとられた。

2. 適切な対応を行い「水際作戦」を抑止するためのアセスメントの在り方

初回面接時のアセスメント用紙となっている現行の「面接記録票」に焦点を当て、本稿の結果を整理する。

(1) 最も重要なアセスメント項目の欠落

①申請の意思が確認されていないことが問題であり、確認の有無が記録に残されることがない（根拠：法第7条）。

②最低生活費試算額と収入充当額の対比が行われていな

い(根拠:法第8条)。

- ③健康状態若しくは病状が把握されず、稼働可能の判断が根拠を欠く。
- ④扶養義務の履行状況が把握されておらず、扶養が受けられるのではないかという判断の根拠を欠く。

(2) 面接の事務の仕組みの改善の提案

- ①申請の意思の確認が、現行の事務の流れでは職員が行い記録することになっている。これを、○×式の確認票により本人が行うべきである(様式を作成する必要がある)。
- ②最低生活費試算額と収入充当額の記載欄が、面接記録表の国の様式に設けられていない(様式改正が必要)。現在の様式では「急迫状況の判断」の項目の選択肢が三つあるのみで、要保護性を記載する欄が設けられていない。「ライフラインの停止」は重大事件をふまえたものであろうが、逆に考えると、水も電気も止まらなければ保護にならないのかということになる。最低生活費試算額と収入充当額の対比を行える欄を設ける必要がある。

(参考:現行面接記録票の項目の一部)

急迫状態 の判断	預貯金・現金等の保有状況	
	ライフラインの停止・滞納状況	
	国民健康保険等の滞納状況	

- ③上記②に関連して、最低生活費以下の生活をしながら(あるいは急迫状況にありながら)、「申請意思なし」となった場合の理由を記録する欄が設けられていない。これを設けるべきである。
- ④面接記録票に、現在最も不受理の理由となっている「稼働能力(健康状態)」と「扶養義務者による扶養の履行状況」の記載欄が設けられていない²⁾。これを設けるべきである。

VIII 今後の課題

この問題(水際作戦)は、社会保障と人権の在り方が問われる社会的課題である。何が問題であるか議論が起きて、国会でも止めるように決議している。

それがなぜ解消しないのかは、事務の仕組みにあるとするのが本稿の課題意識である。

当たり前であると思っていた公文書(面接記録票)の様式が、実は法の理念を反映していないのではないかと提起している。

運動も、裁判も大切なことであるが、本研究は今後、行政のいわば制度の担い手(保護の実施機関職員)の課題意識と取組みに、いかに連携していけるかが課題である。

【本研究は2014年度科学研究費助成事業(基盤研究C課

題番号26380792)に基づく助成金を受け2017年度補助事業期間延長承認を受けた研究成果の一部である】

文 献

- ・大友信勝(2002)「セーフティネットの社会福祉学」東洋大学社会学部紀要 2002
- ・清水浩一「生活保護法の硬直化とその本質的原因」季刊社会保障研究 32巻第3号 1996
- ・加藤蘭子(1979)「戦後日本社会福祉論争」法律文化社
- ・小山進次郎(1975)「生活保護法の解釈と運用」全国社会福祉協議会
- ・黒木利克(1953)「生活保護制度におけるサービスに関する試論」社会事業36巻1号
- ・岡部卓(2002)「生活保護制度の展開と変容」社会事業史研究30号 2002
- ・Toshio Tatara(1997)(菅沼隆・古川孝順訳)「占領期の福祉改革」筒井書房
- ・岸勇・野本三吉(2001)「公的扶助制度の戦後史」明石書店
- ・木村忠次郎(1950)「生活保護法の解説」時事通信社
- ・仲村優一(1956)「公的扶助とケースワーク」仲村優一著作集第4巻 2002
- ・厚生省社会局保護課長小山編(1951)「収入と支出の認定(生活保護百問百答・第四輯)」
- ・厚生省社会局保護課長黒木編(1953)「ケースの取り扱い(生活保護百問百答・第六輯)」
- ・日本社会事業大学「日本の救貧制度」1960 勁草書房
- ・岡部卓(2002)「生活保護制度の展開と変容」社会事業史研究 30号
- ・六波羅詩朗(2000)「福祉事務所とケースワークの課題」ソーシャルワーク研究 Vol.26 No.1
- ・豊島明子(2014)「平成22年(行ウ)第8号保護停止決定処分取り消し請求事件 意見書」賃金と社会保障 No.1623

【注】

- 1) 大友信勝(2002)「セーフティネットの社会福祉学」東洋大学社会学部紀要 2002 87頁
- 2) 清水浩一「生活保護法の硬直化とその本質的原因」季刊社会保障研究 32巻第3号 1996 319頁
- 3) 「被保護人員の減少要因の一つとして適正化政策があるという意見」京極高宣「現代福祉学レキシコン」268頁 1993 雄山閣
- 4) 「制度や実施機関による「適正化」(ワーキングプアの排除)」という記述もある 仲村優一「エンサイクロペディア社会福祉学」888頁 2007 中央法規
- 5) 2000年12月5日読売新聞「増え続けるホームレス 住まいがないからダメ 生活保護運用違法が慣例化」
- 6) 水島弘明「母さんが死んだ」1990 ひとりなる書房

- 7) 参議院厚生労働委員会「生活保護法の一部を改正する法律案に対する附帯決議」2013.11
- 8) 林治「千葉県銚子市・県営住宅心中事件から見える住まいの貧困と生活保護の水際作戦」賃金と社会保障1642号 2015
- 9) 厚生労働省「社会・援護局関係主管会議資料（資料2）」重点事項1～3頁 平成28年3月
- 10) 「保護の実施要領」には助言指導に従わない場合は、申請を却下してよいと書かれており（「保護の実施要領」第11（局）第11 1 保護申請時における助言指導（2））、却下する申請であれば採る必要がないとする運用が行われた場合は違法性がないとされた（大阪高裁判決平成13年（行コ）第28号生活保護決定処分取消等請求事件「生野区福祉事務所事件」）。
- 11) 拙稿「現場から提起するソーシャルワークの課題—公的扶助分野における制度の状況をふまえて」ソーシャルワーク研究 Vol.31No.4 69頁2006
- 12) 前掲3「生活保護運用違法が慣例化」
- 13) 小久保哲郎「“無法地帯”生活保護行政 その正常化のための「水際作戦」撲滅作戦「地方自治職員研修」2007.3 17頁
- 14) Toshio Tataru 菅沼隆・古川孝順訳「占領期の福祉改革」189頁筒井書房1997
- 15) 社会保障制度審議会勧告第4編第1節第1（民生安定所）1950
- 16) 小山進次郎「生活保護法の解釈と運用」96頁中央社会福祉協議会1985
- 17) 国立国会図書館レファレンスサービスに「ケースワーカーという用語を含む法令を確認できなかった」C2006F0578
- 18) 前掲書94頁
- 19) 前掲厚生省社会局「収入と支出の認定（生活保護百問百答・第四輯）」13頁
- 20) 生活保護制度研究会「保護のてびき」35頁2017 第一法規
- 21) 平成12年3月31日 社援第824号 各都道府県知事・各指定都市市長・各中核市市長宛厚生省社会・援護局長通知「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律による生活保護法の一部改正について」第1改正の概要1（4）
- 22) 前掲通知第1改正の概要1（1）
- 23) 前掲通知第2 留意事項2
- 24) 豊島明子「静岡市生活保護稼働能力訴訟 意見書」賃金と社会保障1623号 2014 29頁
- 25) 生活保護は、「生存にかかわるナショナル・ミニマムを確保するため、全国一律に公平・平等に行う給付金の支給に関する事務」と位置づけられている。地方分権委員会第1次勧告の概要第1章II3「新たな事務区分の制度上の取扱い」2 存続する事務の区分(3) 1998
- 26) ケースワークの意義は多義的であり、確定したものではない。拙稿「生活保護制度における受給要件の在り方に関する研究」中部学院大学・中部学院大学短期大学部研究紀要 第17号 2016年3月 45頁
- 27) 大友信勝「生活保護改革とバッシング」季刊公的扶助研究 235号 2014
- 28) 小久保哲郎「“無法地帯”生活保護行政 その正常化のための「水際作戦」撲滅作戦 地方自治職員研修 2007 17頁
- 29) 濱畑芳和「「水際作戦」の合法化—生活保護法改正と民主主義・生存権保障の行方—」法と民主主義 484号 2013 52頁
- 30) 北九州市生活保護行政検証委員会 最終報告書 2007年12月
- 31) 札幌テレビ「心なき福祉」2012年6月
- 32) 林治「千葉県銚子市・県営住宅心中事件から見える住まいの貧困と生活保護の水際作戦」賃金と社会保障1642号 2015
- 33) 厚生労働省保護課「社会援護局関係主管課長会議資料（資料2）重点事項第1 生活保護の申請・窓口相談における対応について」2016年3月
- 34) 厚生労働省保護課「社会援護局関係主管課長会議資料（資料2）連絡事項第1 2 面接時の適切な対応について」2017年3月
- 35) 社会保障審議会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告」2004年
- 36) 厚生労働省保護課「自立支援の手引き」2008
- 37) 2013年度生活保護法施行事務監査事項1「保護の適正実施（2）保護受給中における指導援助の推進3 援助方針の策定」
- 38) 厚生労働省「保護の実施要領次官通知第4 稼働能力の活用」（「生活保護手帳2016年度版」中央法規 228頁）
- 39) 名古屋市笹島野宿者生活保護処分違法確認等請求事件判決「賃金と社会保障」1193号176頁 1997
- 40) 新宿ホームレス生活保護訴訟東京地裁判決 「賃金と社会保障」1533号 82頁 2012
- 41) 静岡市生活保護稼働能力訴訟「賃金と社会保障」1623号 31頁 2014
- 42) 厚生労働省「生活保護法施行細則準則（第7次改正面接記録票）」（「生活保護関係法令通知集平成29年度版」302頁 中央法規）

An Assessment Framework to Facilitate a Proper Response During an Initial Interview for Public Assistance: Deterring “gatekeeping” (mizugiwasakusen) at welfare offices

Junichi SHIBATA, Motoyasu OYOYABU, Masaharu OOSAKO,
and Yasumitchi NONOMURA

Abstract : Predicated on the right to live as stipulated in the Constitution of Japan, a citizen has the right to apply for public assistance based on the Public Assistance Act. Media reports have documented cases where applications were denied by a welfare office and the applicant subsequently starved to death. Media reports often cite illegal denial of an individual’s application for assistance (a legal right) as a social issue. The reason for this denial stems from what public assistance campaigners call “gatekeeping.” In a supplementary resolution on the amendment of the Public Assistance Act in 2013, the House of Councilors publicly stated that gatekeeping “is not in effect.”

Whether or not to grant assistance is an administrative decision that must be properly made. The right of an individual to apply for assistance is violated during the initial interview. Refusing to accept an application for assistance based on calculated income in comparison to the cost of living is clearly defined as an illegal act; thus a framework to assess applicants is needed.

Keywords : public assistance, determining whether to grant or refuse assistance, gatekeeping, guidelines on the provision of assistance, assessment