

はしがき

このたび、福岡県弁護士会から、『生活保護の実務最前線Q&A——基礎知識から相談・申請・利用中の支援まで』を発刊することとなりました。

この書籍の原点は、2009年（平成21年）から実施している「生活保護支援システム（生活保護当番弁護士）」による生活保護の無料相談の中で問題となった事案について、担当した弁護士が作成したQ&Aです。このQ&Aは、必要に応じて適宜加筆されてまいりました。

このたび、民事法研究会にQ&Aの一部をお見せしたところ、出版を快諾していただき、読者の皆さまのお目に触れることとなった次第です。

この書籍は、生活保護の相談を受ける際に、解説書・実務書に具体的記載はないが、頻繁に遭遇する事例を相当数取り上げて、図・表等を取り入れて解説しております（個人的な見解ですが、ある制度を理解したといえるためには、①その制度をわかりやすく説明できる図・表をつくれること、②具体例をあげて説明できること、この2つがポイントとなると考えているところ、この書籍は一貫して、このような視点で作成されております）。

執筆は、若手で意欲溢れる当会の新進気鋭の会員を中心として、担当していただきました。

一冊の書籍を完成させるためには、1人の者が調整して、全体の統一性を確保することが求められます。今回この作業を担当していただいたのは、眞鍋彰啓会員であります。眞鍋会員は、千葉県弁護士会を経て、福岡県直方市の任期付公務員として当会に入会された者ですが、忙しい公務の中、設問の修正、解説の書き解し、きめ細かい表現の訂正までご担当いただきました。このような書籍が完成したのも、眞鍋会員の尽力によるものと申し上げても過言ではありません。

また、眞鍋会員が所属する直方市も、実務上の留意点、運用の実情等について助言をいただきました。大塚進弘市長、大谷和彦市民部長、山本昭利健康福祉課長、手島洋二保護課長、小野剛一保護課保護一係長をはじめとする

直方市の関係者各位に対して、心より感謝申し上げます。

民事法研究会の編集部・南伸太郎氏には、企画から原稿のチェックのほか、数回にわたる面倒な校正にも対応していただきました。重ねて御礼申し上げます。

この書籍が、生活保護の実務運用のために参考になれば幸いです。

2020年3月吉日

福岡県弁護士会生存権擁護・支援対策本部 本部長代行 弁護士 齊藤芳朗

第1章 相談への対応

第1 総論

生活保護に関する問題について、従前、弁護士が広く取り扱ってきたとはいいがたい。しかし、2006年（平成18年）に北九州市で起こった孤独死事件を機に、日本弁護士連合会（以下、「日弁連」という）は、2006年（平成18年）人権擁護大会において、生活保護の申請、ホームレス問題等の生活困窮者支援の分野における従前の取組みが不十分であったとの反省に立ち、今後、研究・提言・相談支援活動を行い、より多くの弁護士がこの問題に携わることになるよう実践を積み重ね、生活困窮者支援に向けて全力を尽くす決意である旨決議した。その後、①2007年（平成19年）、生活保護の申請同行を行った弁護士に報酬・実費を支弁する法律援助が全国的な事業として実施され、また、②2008年（平成20年）に東京弁護士会が生活保護専門の常設法律相談を開設して以降、各地の弁護士会でも同様の取組みを行うようになった。今や、生活保護に関する問題は、債務整理や離婚、交通事故と同様、法律相談に持ち込まれることが多い種類の1つとなりつつある。なお、1993年度（平成5年度）に58万6106世帯、2006年度（平成18年度）に107万5820世帯であった保護利用世帯（1カ月平均）は、2015年度（平成27年度）には162万9743世帯にまで推移している（国立社会保障・人口問題研究所「被保護実世帯数・保護率の年次推移」）。

加えて、弁護士業務を行ううえで、依頼者の抱える法的問題の根底に生活困窮がある場面、それとは逆に、依頼者の抱える法的問題が原因で生活が困窮してしまう場面に直面することも少なくない。依頼者の生活困窮を生活保護制度も含めた問題として適切に取り扱い、対処することは、当初依頼を受

けた事件のよりよい解決につながるものである。

生活困窮者支援への関心の有無にかかわらず、弁護士であれば、プロフェッショナルとして、生活保護に関する法律相談は避けて通ることができないし、避けて通るべきではない。

他方、福祉事務所による生活保護に関する事務は、子育て・教育・就労・医療・介護といった複雑多岐にわたる生活全般に及ぶにもかかわらず、体系的に整理されたとはいえない処理基準に基づいて処理されており、その当・不当を判断するためには、高度の専門的な知識と経験が要求される。そのため、生活保護に関する法律相談に苦手意識をもつ弁護士も多い。また、相談者が資産・収入を有していることはほとんどないため、受任の判断にあたっては、どのようにして弁護士報酬を得るか（あるいは、完全にボランティアか）といった問題も生じる。

本章では、このような生活保護に関する法律相談の特徴を踏まえ、経験が乏しくとも自信をもって法律相談に対応できるよう、弁護士ができること、法律相談を受けるにあたっての心構え、望ましい対処法等について詳しく説明する。

第2 各論

Q1 弁護士としてできること

生活保護に関する問題について、弁護士として何が行えますか。

1 生活保護制度の説明

生活保護は、資産や能力等すべてを活用してもなお生活に困窮する方に対し、困窮の程度に応じて必要な保護を行い、健康で文化的な最低限度の生活を保障するものであり、市民の生存権（憲法25条）を実現するための重要な

制度です。

しかし、「不動産や自動車を所有していたら、絶対に生活保護は利用できない」「保護を申請したら、必ず親族に知られてしまう」等の誤解に基づき、生活保護を利用できないと思いつまむ方や、利用を頑なに拒絶する方もいます。

生活保護の問題として法律相談に持ち込まれた場合だけでなく、受任した事件（債務整理や離婚事件等）の根底に、依頼者の生活困窮の問題がある場合には、弁護士として、生活保護制度の説明を十分に行ったうえで、解決策の1つとして生活保護の利用を提案し、適切な判断に導くことが期待されます。

2 生活保護の申請同行

(1) 申請同行を行う意義①——水際作戦を防ぐ

生活保護申請権は生存権を具体化するための重要な市民の権利であり、福祉事務所が、市民による申請を受理しないとの取扱いは違法な対応です（却下されることが明白な申請であっても、窓口で申請の受理自体を拒絶する対応は許されません）。

しかし、現実には、生活保護申請のために福祉事務所を訪れた要保護者に対し、対応した職員が「親族の扶養を受けなさい」「住所がないと生活保護は受給できません」といった誤った指示や説明をし、生活保護の申請を受理しないまま、相談扱いにして違法に追い返してしまうケースは決して少なくありません（俗に「水際作戦」と呼ばれるものです）【「水際作戦」→Q14】。

そのため、弁護士が生活保護申請に同行し、福祉事務所職員による違法・不当な指示や説明に対して毅然と対応することで、水際作戦を防止する必要があります。

(2) 申請同行を行う意義②——申請者のエンパワーメント

要保護状態にある方の中には、生活困窮で疲弊している方や金銭面以外の

悩みや不安を抱えている方も多く、また、罪悪感や困窮の原因を責められるのではないかといった気持ちから、申請に抵抗感をもつ人も少なくありません。

弁護士が生活保護の申請に同行することは、申請者の精神的な支えとなり、心理的な抵抗感を和らげることにもつながります。

(3) 迅速な申請同行を心がける

法律援助（後記7(2)参照）を利用して弁護士が生活保護の申請同行を行う場合、原則として、申請者本人と連名の生活保護開始申請書や代理人としての意見書を起案して福祉事務所に持参することが求められます（「日本弁護士連合会法テラス委託援助業務利用の手引〔弁護士用〕2019年10月」116頁）。

もっとも、本人や家族の生活状況等に鑑み、対応に緊急を要し申請書等を起案する余裕がない場合には、起案することなく申請同行を行っても、これに伴う弁護士報酬の支払いが拒否されることはありません。保護の申請は一刻を争うことがほとんどであり、多くの場合、本人から必要事項を聴取したならば【「相談者からの聴取事項（申請の要否の判断）」→Q3】、まずは迅速な申請同行を心がけるべきでしょう【「申請同行すべきこと、所要時間」→Q16】。

3 生活保護の代理申請

生活保護を利用するためには、原則として、生活に困窮する本人（要保護者）、その扶養義務者またはその他の同居の親族が福祉事務所に申請をする必要があります（生活保護法7条本文）。

そして、厚生労働省は、要保護者の代理人が生活保護申請の代理申請を行うことについて、生活保護の申請は本人の意思に基づくものであることを大前提としていること等を理由として、「代理人による保護申請はなじまない」との見解を示し、否定的な立場をとっています（問答集第1編問9-2）。

確かに、立場の弱い生活困窮者に付け込み、囲い込む、いわゆる貧困ビジ

ネスが広がりを見せるなか、生活保護の代理申請を無制限に認めることに對する懸念は理解できます。ですが、法定代理人による代理申請が認められることはいうまでもありませんが、弁護士による代理申請も認められるべきであり、福祉事務所が弁護士による代理申請を拒絶して本人名義での申請を求めめることは違法と考えます。保護の「申請」（行政手続法2条3号）は本人自らの意思表示を必要とする身分行為ではありませんし、弁護士の取り扱う法律事務に制限はなく（弁護士法3条）、代理申請を禁止する明文規定も存在しないからです（森川清『改正生活保護法——新版・権利としての生活保護法』（あけび書房、2014年）63頁以下参照）。

もっとも、弁護士の代理申請を求めて争っても、その分時間がかかります。現実に今日の食事代にも困っている本人を目の前にして、本人の利益を最優先に考えたとき、代理申請による方法に固執すべき事態というのはあまり想定されません。弁護士が代理申請を行ったとしても、申請後の調査まですべて代理人として対応できるわけではなく、本人が対応しなければならないからです。厚生労働省も、「使者」を通じての生活保護申請は否定していませんので（問答集第1編問9-2）、弁護士が使者として福祉事務所に出向き、本人の申請の意思を伝えたいうで、本人の意思確認は電話で行うよう促すなど、柔軟に対応することが求められます。

4 交渉代理等

生活保護は、保護利用者の生活全般にかかわるため、すでに保護が開始されていても、支給されるべき転居費用等が支給されない、福祉事務所から違法な指導指示を受けている場合など、弁護士が利用者の代理人として交渉を行う等の支援が求められる場合があります。

5 審査請求

福祉事務所長のした生活保護の決定および実施に関する処分（申請却下、保護の変更、保護の停止・廃止、63条返還決定）に対して不服があり、その処

●編者・執筆者等紹介●

〔編者〕

福岡県弁護士会生存権擁護・支援対策本部

〔執筆者〕（いずれも福岡県弁護士会所属／太字は編集委員）

- 西 理（22期 朝道法律事務所）
 齊藤 芳朗（39期 徳永・松崎・齊藤法律事務所）
 深堀 寿美（45期 福岡第一法律事務所）
 井下 顕（52期 六本松総合法律事務所）
 東 敦子（52期 黒崎合同法律事務所）
 塩澄 哲也（55期 のぞみ総合法律事務所）
 小鉢 由美（59期 平和通り法律事務所）
 市橋 康之（60期 久留米第一法律事務所）
 城戸美保子（60期 ざっしょのくま法律事務所）
 眞鍋 彰啓（60期 直方市役所）
 柳 優香（60期 六本松中央法律事務所）
 吉田 純二（60期 福岡城南法律事務所）
 星野 圭（61期 福岡第一法律事務所）
 緒方 枝里（62期 九州合同法律事務所）
 工藤 舞子（63期 法テラス福岡法律事務所）
 國嶋 洋伸（63期 福岡南法律事務所）
 高橋厚至郎（63期 高橋厚至郎法律事務所）
 柴田 裕之（64期 平和通り法律事務所）
 高木 士郎（64期 九州合同法律事務所）
 田中 文（65期 みずほ法律事務所）
 田中 佑一（65期 時枝・渡邊法律事務所）
 植竹 克典（66期 法テラス福岡法律事務所）
 平尾 真吾（66期 弁護士法人河合法律事務所）
 朴 憲浩（67期 ハナ国際法律事務所）
 市原 史雄（69期 不二法律事務所）
 岩下 祐子（69期 赤坂協同法律事務所）
 武 寛兼（69期 あおぞら法律事務所）

金丸 有希（70期 法テラス北九州法律事務所）
北中 茂（70期 弁護士法人奔流法律事務所）
島 翔吾（70期 福岡南法律事務所）
藤本 智恵（70期 北九州第一法律事務所）
松田孝太郎（70期 弁護士法人松本・永野法律事務所）
水波 知也（70期 平和通り法律事務所）

〔執筆協力〕

直方市

（所属は2020年1月1日現在）

生活保護の実務最前線Q&A

2020年5月6日 第1刷発行

定価 本体4,200円+税

編者 福岡県弁護士会生存権擁護・支援対策本部
発行 株式会社 民事法研究会
印刷 文唱堂印刷株式会社

発行所 株式会社 **民事法研究会**

〒150-0013 東京都渋谷区恵比寿3-7-16

〔営業〕 TEL 03(5798)7257 FAX 03(5798)7258

〔編集〕 TEL 03(5798)7277 FAX 03(5798)7278

<http://www.minjiho.com/> info@minjiho.com

落丁・乱丁はおとりかえます。

ISBN978-4-86556-356-6 C2032 ¥4200E

表紙デザイン：関根美香