

## 生活保護行政における前手続き的権利の保障

－長野県内全28福祉事務所の「生活保護のしおり」の分析を通じて

Does Japanese Public Assistance (Seikatsu-hogo) Administration  
Secure Pre-Procedural Rights?

大野 慶<sup>1</sup>

Kei ONO

### 要約：

本研究の目的は、生活保護行政における市民の前手続き的権利保障の現状を明らかにすることである。具体的には、生活保護の実施機関である福祉事務所の提供する情報が正確であり、その内容が十分であるのかを検討する。そのために「生活保護のしおりチェックリスト」を基準に、長野県内全ての福祉事務所の作成した「生活保護のしおり」の内容を分析した。その結果から得られた知見は以下のとおりである。①福祉事務所の提供する情報は不正確な内容を含んでいる場合がある。申請権、資産保有、扶養照会等に関して誤った説明や誤解を招く表現が含まれていた。②福祉事務所の提供する情報の内容が不十分な場合がある。学資保険や原付等の保有、扶養義務を拒否する場合の対応、保護費の返還免除等に関して未記載が目立った。③福祉事務所が提供する情報の内容に差が生じている。特に県福祉事務所の提供する情報は、正確性を欠いているものや、内容が不十分なものが多かった。

キーワード：生活保護／生活保護のしおり／前手続き的権利／情報提供

Keywords：Japanese Public Assistance (Seikatsu-hogo)／Guide to Seikatsu-hogo／Pre-Procedural Rights／Information Provision

<sup>1</sup> 長野県立大学健康発達学部こども学科 助教

Assistant Professor, Department of Child Development and Education, Faculty of Health and Human Development, The University of Nagano

## 1 研究目的

本研究の目的は、生活保護行政における市民の前手続き的権利保障の現状を明らかにすることである。具体的には、その基礎作業として、生活保護の実施機関である福祉事務所の提供する情報が正確であり、その内容が十分であるのかを検討し、その現状把握を進めることを目指す。

日本国憲法第25条第2項に基づき、国および地方公共団体は社会保障制度の充実に努める義務を負っている。この義務には、市民の健康で文化的な最低限度の生活を要求する権利（生存権）の実現を確保するため、社会保障による給付を利用できるはずの市民が、その制度を知らないために権利を行使できないことがないように、各種のしおりやパンフレット等の広報手段を通して適切な情報を正確に周知する責務を含んでいる（小川1978；1992；長尾2012；山下2015；小久保2019）。また、社会保障行政には、市民からの求めに応じて、利用可能な扶助やサービス、費用負担、減額・免除の条件等について、市民の社会保障権の実現に遺憾のないよう、正確で十分な助言・教示を行う責務が課せられている（小川1978；木下2008；長尾2012；山下2015；大原2016；小久保2019）。

こうした広報や助言・教示（以下、情報提供）を市民が要求する権利を「前手続き的権利」（小川1992：209）という<sup>1)</sup>。特に、申請行為が制度の利用開始の前提条件となる場合、前手続き的権利を保障するための情報提供の重要性は一層高まる（小川1978；1992；小久保2019）。市民が制度を知らず、自らの申請権を認識できなければ、その権利を行使できず、結果として制度を利用できないおそれがあるからである。

とりわけ、生活保護行政における情報提供の意義は極めて大きい（村田2011；木下2013；小久保2019）。福祉事務所の提供する情報の内容が不正確、又は不十分である場合、市民が制度を正しく理解できず申請行為が行われない可能性がある。その結果、市民は健康で文化的な最低限度の生活以下の生活を強いられる可能性があるからである。しかし、こうした情報提供の重要性が認識されながら、市民の前手続き的権利保障という観点から社会保障行政における情報提供義務の議論に積極的に位置付けて、福祉事務所の提供する情報の内容を具体的に検討した研究は乏しく、現状の把握も不十分である。

社会保障法学の分野では、日本において社会保障行政の情報提供義務をめぐる議論の嚆矢となった「永井訴訟」や、生活保護に関する事案では画期的な裁判例と評される「小倉北事件」等の判例・裁判例の検討を通じて、社会保障行政に求められ

る情報提供義務の意義が指摘されてきた（木下2008；村田2011；長尾2012；山下2015；大原2016；小久保2019）。これらの議論は、福祉事務所を含む社会保障行政における情報提供義務不履行の実態を部分的に明らかにするものである。しかし、判例・裁判例に基づく限り、情報の内容を具体的に検討することは難しく、また訴訟に至らない事例が多数を占めることを考慮すると、それだけで現状を十分に明らかにするのは困難である。

そうした中で、「奈良県の生活保護をよくする会」の「生活保護のしおり」調査は、福祉事務所による情報提供の問題を明確にする重要な知見を提供している（吉永2023；2024；赤山2024a；2024b）。この調査では、奈良県内全ての福祉事務所の作成した「生活保護のしおり」と、生活保護全国問題対策全国会議の作成した「保護のしおりチェックシート」を照合し、申請者が扶養照会を拒否した場合の本人の意思尊重に関する記載の欠如、資産や原付等の保有に関する記載の誤り、高校生の就労収入に対する控除に関する説明の欠如等の課題が明らかにされた。この調査は、福祉事務所の提供する情報の内容を検討する上で重要な意義を持つが、市民の前手続き的権利保障という観点から社会保障行政に情報提供義務を求める議論との接続は明らかではない。また、生活保護の実施運用が自治体ごとに大きく異なる点を考慮すると、奈良県の事例のみでは全国的な傾向を把握するには限界がある。そのため、他地域の事例を追加で検討し、現状把握をさらに進める必要がある。

こうした背景を踏まえ、本研究では、長野県内全ての福祉事務所の作成した「生活保護のしおり」を分析の対象とし、福祉事務所が提供する情報が正確であり、その内容が十分であるのかを検討することで、生活保護行政における市民の前手続き的権利保障の現状把握を進める。

## 2 研究方法

### （1）分析資料

前述のとおり、本研究の分析では、長野県内全ての福祉事務所の作成した「生活保護のしおり」（以下、「しおり」）を対象とする。各福祉事務所は通常、申請手続きの流れ、利用の要件、保護の種類および内容、利用者の権利および義務等、生活保護の概を記載した「しおり」を作成している。「しおり」は、生活相談のため福祉事務所に訪れた要保護者に手渡されるとともに、面接担当者が制度を説明する際に活用されている（籠山1978；新保1999；吉永2023；2024；赤山2024a；2024b）。

「しおり」は、福祉事務所が市民に生活保護に関する情報を提供する主要な手段

であり、市民が制度を理解するための媒介物として機能している。その内容や表現は、制度の受け止め方や申請行為に影響を与える可能性があると考えられる。このため、福祉事務所の提供する情報の内容を検討する上で、「しおり」は適切かつ有効な資料であると判断した<sup>2)</sup>。

なお、一部の福祉事務所では、申請前の相談時に使用する「相談用」ないし「申請時用」と、申請、調査を経た保護の決定後に使用する「保護開始用」の2種類の「しおり」を作成している場合がある。その場合、本研究では「相談用」ないし「申請時用」を対象とした。それは後に詳述する「生活保護のしおりチェックリスト」の項目が、いずれも市民の社会保障権を実現するために重要な内容であり、申請に先立つ相談や申請前の段階で十分に周知徹底されるべきものであると考えるためである。

「しおり」の収集は、2024年6月から9月にかけて、長野県内全ての福祉事務所を対象に実施した。具体的には、長野県内28カ所の福祉事務所に対して収集の趣旨を記載した依頼文書<sup>3)</sup>を郵送し、期日までに返送するよう求めた。その結果、26カ所から計32点の「しおり」および関連資料が郵送又は電子メールで返送された。期日までに返送が確認できなかった2カ所の「しおり」は、それぞれ異なる方法で収集した。一つは福祉事務所の指示を受けて自治体ホームページからダウンロードし、いま一つは公文書公開請求を通じて入手した。これにより、長野県内全ての福祉事務所の「しおり」を収集できた。

(2) 分析方法

図表1の「生活保護のしおりチェックリスト」(以下、「チェックリスト」)を基準に「しおり」の内容を以下の観点から分析する。①内容に誤りがないか、②誤解を招く表現はないか、③図示の欠如や説明の不足がないか、④未記載の項目がないか、以上である。この分析作業を通じて、福祉事務所の提供する情報が正確であり、その内容が十分であるのかを検討する。

図表1 生活保護のしおりチェックリスト

大項目		小項目	
1	法的位置づけ	1	日本国憲法第25条の生存権保障の理念に基づいた制度であると説明している
		2	単なる「最低生活」ではなく、「健康で文化的な生活」を保障するものであると説明している
		3	自立を、就労による経済的自立だけでなく、日常生活および社会生活の自立も含めて説明している

2	手 続 申 請	4	申請権は本人だけでなく、扶養義務者や同居の親族にも認められると説明している
		5	相談から保護開始までの手続きの流れを図解して説明している
3	調 査 (資 産)	6	居住用不動産や生命保険等の具体例を挙げ、一定の資産は保有が認められることを説明している
		7	保有が認められる不動産価格を含め、居住用不動産は原則保有が認められると説明している
		8	保護開始時の解約返戻金が少額である場合等は、生命保険の保有が認められると説明している
		9	保護開始時の解約返戻金が少額である場合等は、学資保険の保有が認められると説明している
		10	通勤用や障害者の通院・通所、交通僻地での利用等の場合、自動車の保有が認められると説明している
		11	125CC以下の原付等は、原則として保有が認められると説明している
4	(能 力) 調 査	12	病気、障害その他の理由で就労が困難な場合、稼働能力の活用を求められないことや、その活用に向けた職業訓練等の支援があることを説明している
5	調 査 (扶 養)	13	「扶養義務者の扶養」について、「保護に優先する」という法律用語だけでなく、その扶養金が収入として取り扱われるという意味であると説明している
		14	専業主婦・主夫、施設入所者、長期入院者、10年程度音信不通である者等、扶養義務履行が期待できない者には扶養照会を行なわないと説明している
		15	申請者本人が扶養照会を拒否した場合、その意思を尊重して対応を検討すると説明している
		16	DVや虐待等により扶養照会が要保護者の自立を妨げる場合、扶養照会を行わないと説明している
6	要 否 判 定	17	保護決定は申請から原則14日以内、最大30日以内に行ない、書面で通知すると説明している
		18	最低生活費から収入を差し引いた金額が保護費として給付される仕組みを図解して説明している
7	保 護 の 種 類 と 内 容	19	生活、住宅、教育、医療、介護、出産、生業、葬祭の8つの扶助が受けられると説明している
		20	冬季加算、母子加算、障害者加算、児童養育加算等、各種加算について具体的に説明している
		21	生業扶助により、高校や高等専門学校等の就学費用が給付されると説明している
		22	公的医療保険の適用範囲内の医療サービスを受けられること、その利用方法（医療券の交付等）について説明している
		23	通院移送費として、電車・バスの運賃に加えて、傷病等の状態によってはタクシー利用費も給付されると説明している

8	一時扶助	24	保護開始時や転居先にエアコンが設置されていない場合等は、エアコン購入費が給付されると説明している
		25	眼鏡やコルセット等の治療材料が給付されると説明している
		26	退院後に帰住する住居がない場合等には、敷金や運搬費用等の転居費用が給付されると説明している
9	減免各種	27	住民税、国民年金保険料、保育料等の減免の対象となると説明している
10	の保護費の給付	28	保護費は毎月、原則として月初めに銀行口座へ振り込まれると説明している
11	権利と義務	29	生活保護利用者の権利を、義務よりも先に説明している
		30	無差別平等保障、不利益変更の禁止、公課禁止、差押禁止といった生活保護利用者の権利を具体的に説明している
		31	ギャンブル、飲酒、喫煙等を一律に禁じるような過度な生活規制を求める記載はない
12	各種控除	32	基礎控除、経費控除、自立控除について具体的に説明している
		33	高校生の就労収入は、未成年者控除が適用されるだけでなく、クラブ活動費、修学旅行費、学習塾費、大学や専門学校の受験料や入学金等に充てる金額も控除対象になると説明している
13	指導指示	34	福祉事務所の指導指示は、生活の維持・向上、その他生活保護の目的達成に必要な範囲でしか行えないこと、生活保護利用者の自由を尊重し、強制するものではないことを説明している
14	返還免除の保護費	35	保護費の返還が求められる場合でも、自立助長の観点から、返還額の一部又は全部が免除されることがあると説明している
15	申立不服	36	保護の決定に不服がある場合、当該処分を知った日から3か月以内に都道府県知事に不服申立（審査請求）できると説明している
16	形式面その他	37	ホームページ上で閲覧できる
		38	相談先の場所・電話番号・メールアドレスを記載している
		39	作成時期を明記している
		40	ケースワーカーの役割と守秘義務について説明している

出所：生活保護問題対策全国会議「保護のしおりチェックシート（2024年改訂版）」の字句等を修正し、筆者作成。

使用する「チェックリスト」は、先の「奈良県の生活保護をよくする会」の「しおり」調査を受けて、同会と生活保護問題対策全国会議が共同で項目の整理と評価基準を検討し、新たに作成した「保護のしおりチェックシート2024年版」に基づき、筆者が字句等を修正したものである。「法的位置づけ」「申請手続き」「調査（資産）」等から構成される16の大項目と、その下位項目として40の小項目からなる。小項目

は「日本国憲法25条の生存権保障の理念に基づいた制度であると説明している」「申請権は本人だけでなく、扶養義務者、同居の親族にも認められると説明している」「居住用不動産や生命保険等の具体例を挙げ、一定の資産は保有が認められることを説明している」等、市民が制度を理解するために必要な情報を含んでいる。

### 3 研究結果

#### (1) 「しおり」の内容

図表2は「チェックリスト」を基準に「しおり」の内容を分析した結果をまとめたものである。筆者の判断により、「チェックリスト」に記載された小項目の内容について、「しおり」に誤りや誤解を招く表現がなく、十分に満たしている場合を「○」、誤りや誤解を招く表現はないが、図示の欠如、説明の不足、条件等の不明確さが見られる場合を「△」、内容に誤りがある、誤解を招く表現を含む、又は未記載の場合を「×」と便宜的に表示している。なお、紙幅の都合から図表内には小項目の番号のみを表示している。以下、小項目ごとに詳しく見ていく。

##### 1) 法的位置づけ

##### ① 日本国憲法第25条の生存権保障の理念に基づいた制度であると説明している（小項目1）

上記の内容を満たしているのは、小諸市と茅野市を除く26カ所の「しおり」である。たとえば、須坂市の「しおり」は、次のように説明している。

「日本国憲法第25条には『すべての国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。』と定められており、生活保護を受けることは、国民の権利です。生活に困っているときは、生活保護法の定める要件に基づき、誰でも生活保護を受けることができます。」（須坂市「生活保護のしおり」；以下、引用中の下線は全て筆者）

##### ② 単なる「最低生活」ではなく、「健康で文化的な生活」を保障するものであると説明している（小項目2）

上記の内容を満たしているのは、長野県諏訪、長野県木曽、長野県長野、駒ヶ根市、塩尻市を除く23カ所の「しおり」である。

長野県諏訪、長野県木曽、長野県長野、駒ヶ根市、塩尻市の「しおり」は、単に「最低限度の生活」又は「最低生活」と表現するに止まっている。たとえば、長野県諏訪の「しおり」は、次のように説明している。

図表2 「生活保護のしおり」の内容

大項目	小項目	長野県佐久	長野県諏訪	長野県上伊那	長野県下伊那	長野県木曽	長野県松本	長野県北安曇	長野県長野	長野県北信	長野市	松本市	上田市	岡谷市	飯田市	諏訪市	須坂市	小諸市	伊那市	駒ヶ根市	中野市	大町市	飯山市	茅野市	塩尻市	佐久市	千曲市	東御市	安曇野市	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29
1	位置づけ	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
2	申請手続	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
3	調査（資産）	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
4	調査（能力）	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
5	調査（扶養）	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
6	判定要否	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
7	保護の種類と内容	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○



[illegible]

出所：筆者作成。

注：(1) 福祉事務所が申請前の相談時に使用する「相談用」ないし「申請時用」と、申請、調査を経た保護の決定後に使用する「保護開始用」の2種類の「しおり」を作成している場合、前者を分析の対象としている。

(2) 筆者の判断により、「チェックリスト」の小項目の内容について、「しおり」に誤りや誤解を招く場合を「○」、誤りや誤解を招く場合がなく、十分に満たしている場合を「△」、内容に誤りがある、誤解を招く表現を含む、又は未記載の場合を「×」と便宜的に表示している。

(3) 紙幅の都合から小項目の番号のみを表示している。小項目の具体的な内容は図表1を参照のこと。

「収入が少ない、もしくは全くないため生活をしていけない状況になってしまった方に対して『最低限度の生活を保障し、自分の力で生活していけるようになるまで支援する制度』です。」（長野県諏訪「生活保護のしおり」）

### ③ 自立を、就労による経済的自立だけでなく、日常生活および社会生活の自立も含めて説明している（小項目3）

上記の内容を満たしているのは、須坂市と茅野市の「しおり」のみである。茅野市の「しおり」は「福祉事務所では生活保護が開始されると、生活の維持・向上を図り、自立した生活がおくれるよう地区担当員がお手伝いしていきます」と説明した上で、以下のように自立の具体例を挙げる。「日常生活自立」とは「自分で自分の健康や生活管理が行える」、「社会生活の自立」とは「社会とのつながりにより地域社会の一員として充実した生活が送れる」、（就労による）「経済的自立」とは「自分で収入を得ることにより生活が送れる」ことだと説明している。

一方、須坂市の「しおり」も、上記の三つの自立について触れているが、同時に「（生活保護は：筆者注）一日も早く、自分の力で生活（自立）していけるように援助する制度です」と説明し、結果的に自立を早期の保護廃止と捉えているような記載が見られる。

自立を早期の保護廃止と同義で捉える記述は、長野県北安曇、飯田市、諏訪市、小諸市、伊那市、中野市、塩尻市、千曲市の「しおり」にも見られる。たとえば、中野市の「しおり」は、次のように説明している。

「生活保護は、このように生活に困っている方に、国が、憲法第25条に基づき健康で文化的な最低限度の生活を保障するとともに、一日も早く自分の力で生活できるように援助する制度です」（中野市「生活保護のしおり－生活保護の相談や申請をされる方のために」）

「一日も早く」という表現こそ用いていないが、長野県佐久、長野県諏訪、長野県下伊那、長野県木曽の「しおり」も、「生活保護制度とは（中略）生活保護を受けなくても自分たちの力で生活できるようになることを目的に支援する制度です」（長野県佐久）というように、自立を保護廃止と同義で捉えて説明している。

## 2) 申請手続

### ① 申請権は本人だけでなく、扶養義務者や同居の親族にも認められると説明している（小項目4）

上記の内容を満たしているのは、長野県諏訪、長野県長野、長野県北信、長野市、松本市、上田市、飯田市、須坂市、茅野市、塩尻市、佐久市、東御市、安曇野市の「しおり」である。

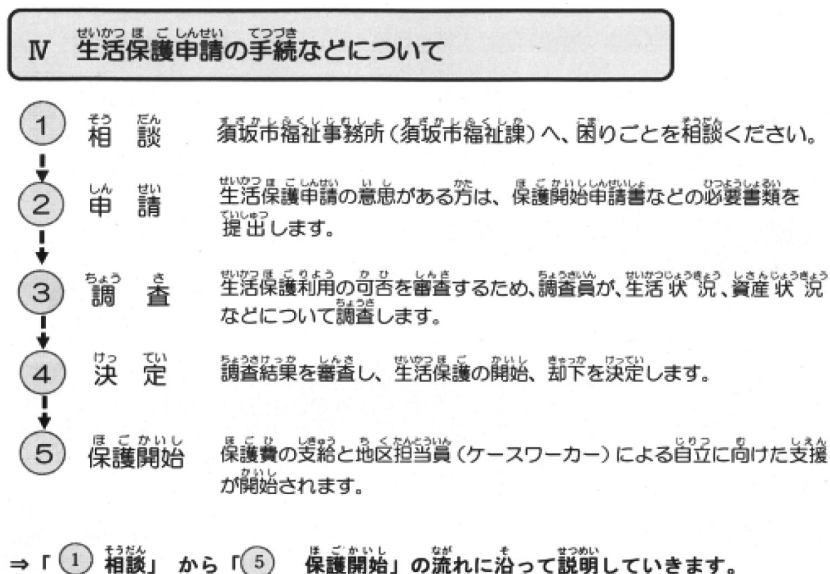
長野県上伊那、岡谷市、諏訪市、大町市の「しおり」は、単に「本人の意思により申請ができます」（大町市）と記載しているだけで、扶養義務者と同居親族の申請権を明らかにせず、本人以外は申請できないかのような誤解を招く説明をしている。

長野県佐久、長野県下伊那、長野県木曽、長野県松本、長野県北安曇、小諸市、伊那市、駒ヶ根市、中野市、飯山市、千曲市の「しおり」に至っては、申請権を有する主体を明示していない。

### ② 相談から保護開始までの手続きの流れを図解して説明している（小項目5）

上記の内容を満たしているのは、長野県諏訪、長野県長野、松本市、上田市、岡谷市、諏訪市、須坂市、小諸市、中野市、大町市、茅野市、塩尻市、佐久市、安曇野市の「しおり」である。たとえば、須坂市の「しおり」は、大まかな手続きの流れをフローチャートで示した後、各段階について詳しく説明している（図表3）。

図表3 相談から保護開始までの手続きの流れ



出所：須坂市「生活保護のしおり」

長野県上伊那、長野県北信、長野市、飯田市、東御市の「しおり」は、文章で手続きの流れを説明しているだけである。

長野県佐久、長野県下伊那、長野県木曽、長野県松本、長野県北安曇、伊那市、駒ヶ根市、飯山市、千曲市の「しおり」に至っては、相談から保護開始までの手続きの流れに関する説明を記載していない。

### 3) 調査 (資産)

#### ① 居住用不動産や生命保険等の具体例を挙げ、一定の資産は保有が認められることを説明している (小項目6)

上記の内容を満たしているのは、長野県北安曇、長野県長野、長野県北信、松本市、上田市、岡谷市、飯田市、諏訪市、須坂市、中野市、茅野市、塩尻市、佐久市、東御市、安曇野市の「しおり」である。

長野県下伊那、駒ヶ根市、千曲市の「しおり」は、保有が認められる資産の具体例を挙げず、原則活用するよう説明している。たとえば、駒ヶ根市の「しおり」は、次のように説明している。

「不動産 (土地・家屋等)、動産 (自動車・貴金属等)、預貯金、生命保険などを持っている方は、原則としてその資産を活用して生活費にあてていただきます。」(駒ヶ根市「生活保護のしおり」)

長野県佐久、長野県諏訪、長野県上伊那、長野県木曽、長野県松本、長野市、小諸市、伊那市、大町市、飯山市の「しおり」に至っては、該当する説明の記載がないか、資産は全て活用しなければならないと誤解を招く表現が見られる。たとえば、飯山市の「しおり」は、「保護を受けるに当たっては、その世帯のすべての世帯員が、生活を維持するために最善の努力をしなければなりません。すなわち」に続けて、次のように説明している。

「イ 資産のある者は、その資産を売却又は賃貸するなどして生活費に充てること。(資産の活用)」(飯山市「生活保護のしおり」)

#### ② 保有が認められる不動産価格を含め、居住用不動産は原則保有が認められると説明している (小項目7)

上記の内容を満たしている「しおり」は、皆無である。

不動産価格の記載はないが、長野県北安曇、上田市、諏訪市、東御市の「しおり」は、居住用不動産は原則保有が認められると説明している。

一方、長野県長野、長野県北信、松本市、岡谷市、須坂市、茅野市、塩尻市、佐久市、安曇野市の「しおり」は、原則と例外の位置づけを逆転させた説明をしている。たとえば、岡谷市の「しおり」は、次のように説明している。

「居住している持ち家や保有している方が世帯のためになる資産などは、保有が認められる場合があります。」（岡谷市「生活保護のしおり」）

長野県佐久、長野県木曽、飯田市、千曲市の「しおり」には、居住用不動産の保有が認められるとも解釈できる記載があるものの、明確に示しているわけではなく、保有が認められる場合の不動産価格も明らかにしていない。たとえば、長野県佐久の「しおり」は、次のように説明している。

「使わない土地や建物は、売る又は貸すなどの方法で生活費に充ててください。」（長野県佐久「生活保護のしおり」）

駒ヶ根市、中野市の「しおり」は、単に「不動産」又は「家屋」と一括りにし、原則活用するよう求めているだけである。たとえば、中野市の「しおり」は、次のように説明している。

「土地・家屋、預貯金、生命保険、貴金属などの資産は、原則として処分して生活費にあててください。」（中野市「生活保護のしおり－生活保護の相談や申請をされる方のために」）

長野県諏訪、長野県下伊那、長野市、小諸市、大町市の「しおり」に至っては、単に処分するよう求めているだけで、保有は一切認められないかのような誤解を招く内容となっている。たとえば、長野市の「しおり」は、次のように説明している。

「世帯の資産（預貯金・生命保険・不動産・自動車など）は、自分たちの生活のために処分するなどして活用してください。」（長野市「生活保護のしおり－相談に来られた方へ」）

長野県松本の「しおり」は、調査項目の一部として「所有している不動産」「家の状況」等を挙げているが、その取り扱いを明らかにしていない。

長野県上伊那、伊那市、飯山市の「しおり」は、不動産の保有に関する説明を記載していない。

③ 保護開始時の解約返戻金が少額である場合等は、生命保険の保有が認められると説明している（小項目8）

上記の内容を満たしているのは、上田市、須坂市、茅野市、佐久市、東御市の「しおり」のみである。上田市の「しおり」は、次のように説明している。

「保険は原則として解約していただきます。ただし、解約返戻金や保険料が少額で保有しているほうが世帯のためになる場合などは加入の継続が認められる場合がありますのでご相談ください。」（上田市「生活保護のしおり－生活保護の申請は国民の権利です」）

岡谷市、諏訪市、安曇野市の「しおり」は、保有が認められる場合があると説明しているが、その場合の具体的な条件を明らかにしていない。

飯田市、千曲市の「しおり」には、保有が認められる場合があるとも解釈できる記載が含まれているが、明確に示しているわけではなく、その場合の具体的な条件も明らかではない。たとえば、飯田市の「しおり」は、次のように説明している。

「世帯の生活必需品以外の資産（預貯金、有価証券、生命・簡易・学資等の各保険、自動車、貴金属、土地、家屋等）は、活用や処分をして生活費に充ててください。／※保険（中略）についてはご相談ください。」（飯田市「生活保護のしおり－生活に困っておられる方に」）

駒ヶ根市、中野市、塩尻市の「しおり」は、原則活用するよう求めているだけである。たとえば、塩尻市の「しおり」は、次のように説明している。

「資産は、原則として処分して生活費に充ててください。／たとえば、土地・家屋・預貯金・生命保険・有価証券・自動車・貴金属などは、原則として保有が認められません。」（塩尻市「生活保護のしおり－生活保護の相談や申請をされる方のために」）

長野県佐久、長野県諏訪、長野県下伊那、長野県北安曇、長野県長野、長野県北信、長野市、松本市、小諸市、大町市の「しおり」は、単に処分するよう求めているだけで、保有が一切認められないかのような誤解を招く内容となっている。たとえば、長野県諏訪の「しおり」は、次のように説明している。

「資産の活用…土地、家屋、預貯金、生命保険、自動車、貴金属、債券等がこれにあたります。まず処分して生活費にあててください。」(長野県諏訪「生活保護のしおり」)

長野県松本の「しおり」は、調査項目の一部に「生命保険など」を挙げているが、その取り扱いを明らかにしていない。

長野県上伊那、長野県木曽、伊那市、飯山市の「しおり」は、生命保険の保有に関する説明を記載していない。

#### ④ 保護開始時の解約返戻金が少額である場合等は、学資保険の保有が認められると説明している（小項目9）

上記の内容を満たしているのは、上田市、須坂市、東御市の「しおり」のみである。たとえば、東御市の「しおり」は、次のように説明している。

「解約返戻金があるものについて資産活用として原則処分となります。ただし、解約返戻金等が少額で保有しているほうが世帯のためになると判断される場合は保有が認められる場合もありますのでご相談ください。」(東御市「生活保護のしおり」)

飯田市の「しおり」には、生命保険の保有と同様に、学資保険の保有が認められる場合があるとも解釈できる記載が含まれているが、明確に示しているわけではなく、その場合の具体的な条件も明らかではない。

長野県下伊那、大町市の「しおり」は、単に処分するよう求めているだけで、保有は一切認められないかのような誤解を招く内容となっている。たとえば、長野県下伊那の「しおり」は、次のように説明している。

「所有している資産（土地・家屋・貴金属・預貯金・保険・自動車など）は、まず生活費にあてなければなりません。」(長野県下伊那「生活保護のしおり」)

長野県松本の「しおり」は、調査項目の一部に「養育保険」（学資保険）を挙げ

ているが、その取り扱いを明らかにしていない。

長野県佐久、長野県諏訪、長野県上伊那、長野県木曾、長野県北安曇、長野県長野、長野県北信、長野市、松本市、岡谷市、諏訪市、小諸市、伊那市、駒ヶ根市、中野市、飯山市、茅野市、塩尻市、佐久市、千曲市、安曇野市の「しおり」は、学資保険の保有に関する説明を記載していない。

⑤ 通勤用や障害者の通院・通所、交通僻地での利用等の場合、自動車の保有が認められると説明している（小項目10）

上記の内容を満たしているのは、長野県諏訪、長野県長野、長野県北信、上田市、諏訪市、須坂市、茅野市、塩尻市、佐久市、東御市、安曇野市の「しおり」である。たとえば、茅野市の「しおり」は、次のように説明している。

「障害のある方または公共交通機関の利用が著しく困難であるなど通院・通勤に特別な事情がある場合や早期の自立が見込まれる場合には、例外的に保有が認められることがあります（後略）。」（茅野市「生活保護のしおり」）

松本市、岡谷市、飯田市、中野市の「しおり」は、単に保有が認められる場合があると説明しているが、その場合の具体的な条件を示していない。

千曲市の「しおり」には、保有が認められる場合があるとも解釈できる記載が含まれているが、明確に示しているわけではなく、その場合の具体的な条件も明らかではない。

「不動産、預貯金、生命保険、自動車などの資産のうち、保有を認められないものは、まず処分して生活費にあててください。」（千曲市「生活保護のしおり－初回相談及び申請時用」）

長野県佐久、長野県北安曇、駒ヶ根市、大町市の「しおり」は、原則保有は認められないと説明するだけである。たとえば、大町市の「しおり」は、次のように説明している。

「自動車の所有、運転（借用を含めて）は原則的に認められていません【資産の活用、生活上の義務（法第60条）】」（大町市「生活保護のしおり」）



長野県下伊那、長野県木曽、長野市、小諸市の「しおり」に至っては、単に活用するよう求めているだけで、保有は一切認められないかのような誤解を招く内容となっている。たとえば、長野市の「しおり」は、次のように説明している。

「世帯の資産（預貯金・生命保険・不動産・自動車など）は、自分たちの生活のために処分するなどして活用してください。」（長野市「生活保護のしおり－相談に来られた方へ」）

長野県松本の「しおり」は、調査項目の一部に「自動車などの所有」を挙げているが、その取り扱いを明らかにしていない。

長野県上伊那、伊那市、飯山市の「しおり」は、自動車の保有に関する説明を記載していない。

#### ⑥ 125CC以下の原付等は、原則として保有が認められると説明している（小項目11）

上記の内容を満たしている「しおり」は、皆無である。

長野県諏訪、松本市、須坂市、茅野市、佐久市の「しおり」は、原則と例外の位置づけが逆転している。たとえば、松本市の「しおり」は、次のように説明している。

「（前略）オートバイの保有、使用が認められる場合もありますので、ご相談ください。」（松本市「保護のしおり（相談者用）」）

長野県佐久、長野県上伊那、長野県下伊那、長野県木曽、長野県松本、長野県北安曇、長野県長野、長野県北信、長野市、上田市、岡谷市、飯田市、諏訪市、小諸市、伊那市、駒ヶ根市、中野市、大町市、飯山市、塩尻市、千曲市、東御市、安曇野市の「しおり」は、原付等の保有に関する説明を記載していない。

#### 4) 調査（能力）

「病気、障害その他の理由で就労が困難な場合、稼働能力の活用を求められないことや、その活用に向けた職業訓練等の支援があることを説明している」（小項目12）を満たしているのは、諏訪市、須坂市、茅野市、安曇野市の「しおり」のみである。茅野市の「しおり」は、次のように説明している。

「働くことが可能な方は、能力に応じて働いてください。ただし、病気や障害などの理由で働けない方は、治療を優先します。(中略) 就労支援員は、一緒にお仕事を探すお手伝いをしています。また、すぐに仕事をするのが難しい方や不安な方には、就労に向けた準備支援もしています。」(茅野市「生活保護のしおり」)

就労支援の記載はないが、飯山市の「しおり」は、稼働能力の活用が求められる場合として、乳幼児の養育や病人等の看護を挙げている。

「ア 稼働能力のある者は働くこと。ただし、乳幼児の養育や病人等の看護のため働けない者は除く。(能力の活用)」(飯山市「生活保護のしおり」)

長野県下伊那、長野県木曽、長野県北信、松本市、上田市、岡谷市、伊那市、駒ヶ根市、中野市、飯山市、佐久市、千曲市の「しおり」も、就労支援に関する説明を欠いている。小諸市の「しおり」は、稼働能力の活用が求められない場合もあることを記載していない。

長野県佐久、長野県諏訪、長野県上伊那、長野県松本、長野県北安曇、長野県長野、長野市、飯田市、大町市、塩尻市、東御市の「しおり」に至っては、単に「働くことができる方は働いてください」(大町市)と記載しているだけで、稼働能力の活用を一律に求めるかのような誤解を招く内容となっている。

## 5) 調査(扶養)

- ① 「扶養義務者の扶養」について、「保護に優先する」という法律用語だけでなく、その扶養金が収入として取り扱われるという意味であると説明している(小項目13)

上記の内容を満たしている「しおり」は、皆無である。

長野県諏訪、長野県上伊那、長野県松本、長野県長野、長野県北信、松本市、岡谷市、飯田市、諏訪市、小諸市、伊那市、駒ヶ根市、大町市、飯山市、茅野市、塩尻市、千曲市、東御市の「しおり」は、「扶養義務者による扶養は保護に優先します」(飯田市)というように、単に「保護に優先する」という字句を記載しているだけで、その意味を明らかにしていない。

須坂市、佐久市、安曇野の「しおり」は、「扶養義務者からの援助は保護の要件ではありませんので扶養義務者がいても保護を受けることができます」(佐久市)というように、扶養義務者による扶養は要件に当たらないことを説明しているが、

「保護に優先する」とは明記しておらず、その意味も明らかにしていない。

長野県佐久、長野県木曽、長野県北安曇、長野市、中野市の「しおり」に至っては、親族に相談し扶養を依頼するよう促しているともとれる説明をしている。たとえば、長野県木曽の「しおり」は、次のように説明している。

「ご両親、お子さん、ご兄弟に困っている実情を相談してみましょう。可能であれば金銭や物品の援助をお願いしてみてください」（長野県木曽「生活保護のしおり」）

長野県下伊那、上田市の「しおり」は、扶養義務者の扶養の取扱いに関する説明を記載していない。

- ② 専業主婦・主夫、施設入所者、長期入院者、10年程度音信不通である者等、扶養義務履行が期待できない者には扶養照会を行なわないと説明している（小項目14）

上記の内容を満たしているのは、長野県北安曇、長野県長野、松本市、大町市、茅野市、塩尻市の「しおり」のみである。たとえば、塩尻市の「しおり」は、次のように説明している。

「（前略）扶養義務者が長期入院、未成年者、概ね70歳以上の高齢者、一定期間（10年程度）の音信不通による交流断絶、DV（家庭内暴力）や虐待など特別な事情がある場合には、親族への照会を見合わせることもあるため、事前にご相談ください。」（塩尻市「生活保護のしおり－生活保護の相談や申請をされる方のために」）

長野県下伊那、上田市、岡谷市、諏訪市、駒ヶ根市、東御市の「しおり」は、扶養義務履行が期待できない者の具体例を明らかにしていない。

長野県松本、飯田市、佐久市の「しおり」も、扶養義務履行が期待できない者に扶養照会を行わないと説明しているが、その具体例の中に「10年以上の音信不通」と誤った記載がある。

長野県諏訪、須坂市、小諸市、中野市の「しおり」は、一律に扶養照会を行うような誤解を招く説明している。たとえば、長野県諏訪の「しおり」は、次のように説明している。

「申請されると福祉事務所の担当者がご自宅を訪問し、現在や今までの生活状況（職

歴、世帯員の健康状態、扶養義務者の状況、収入及び資産の状況など）を聴き取ったり、扶養義務者への照会、その他保護の決定に必要な事項を調査します。」（長野県諏訪「生活保護のしおり」）

長野県佐久、長野県上伊那、長野県木曽、長野県北信、長野市、伊那市、飯山市、千曲市、安曇野市の「しおり」は、扶養義務履行を期待できない者には扶養義務を行わない旨の説明を記載していない。

③ 申請者本人が扶養照会を拒否した場合、その意思を尊重して対応を検討すると説明している（小項目15）

長野県松本の「しおり」は「保護の決定実施上必要な事項について、原則要保護者の同意を得た上で調査を行います」とし、調査に扶養の可能性調査、扶養照会を含んでいる。しかし、申請者の同意を得られない場合、どのように対応するのかを明らかにしていない。

その他の「しおり」は、申請者本人が扶養照会を拒否した場合の対応に関する説明を記載していない。

④ DVや虐待等により扶養照会が要保護者の自立を妨げる場合、扶養照会を行わないと説明している（小項目16）

上記の内容を満たしているのは、長野県北安曇、長野県長野、松本市、上田市、岡谷市、飯田市、諏訪市、須坂市、駒ヶ根市、茅野市、塩尻市、佐久市、安曇野市の「しおり」である。たとえば、諏訪市の「しおり」は、次のように説明している。

「特別な事情（DV、虐待等）がある場合等明らかに扶養が期待できない場合は扶養照会を行いません。」（諏訪市「生活保護のしおり」）

長野県佐久、東御市の「しおり」は、どのような場合に扶養照会を行わないのかを明示していない。たとえば、東御市の「しおり」は、「親族の方への調査は、申請者に危険が伴う場合（中略）など、申請者の状況に合わせて実施の可否を検討します。」と記載しているが、「申請者に危険が伴う場合」の具体的な内容や状況を明らかにしていない。

長野県諏訪、長野県上伊那、長野県下伊那、長野県木曽、長野県松本、長野県北信、長野市、小諸市、伊那市、中野市、大町市、飯山市、千曲市の「しおり」は、扶養照会が要保護者の自立を妨げる場合の対応に関する説明を記載していない。

## 6) 要否判定（大項目6）

### ① 保護決定は申請から原則14日以内、最大30日以内に行ない、書面で通知すると説明している（小項目17）

上記の内容を満たしているのは、長野県諏訪、長野県長野、長野県北信、松本市、上田市、飯田市、須坂市、大町市、茅野市、佐久市、安曇野市の「しおり」である。

長野県下伊那、千曲市の「しおり」は、法定期限の記載に不備があり、長野県上伊那、長野市、諏訪市、塩尻市、東御市の「しおり」は、書面で通知するとの説明が抜けている。

長野県佐久、長野県木曽、長野県松本、長野県北安曇、岡谷市、小諸市、伊那市、駒ヶ根市、中野市、飯山市の「しおり」に至っては、保護決定に関する説明を記載していない。

### ② 最低生活費から収入を差し引いた金額が保護費として給付される仕組みを図解して説明している（小項目18）

全ての「しおり」が、上記の内容を満たしている。たとえば、須坂市の「しおり」は、図表4のとおり「生活保護を受けられる場合」と「生活保護が受けられない場合」に分け、前者の場合は収入の有無と多寡に応じて詳しく説明している。

## 7) 保護の種類と内容

### ① 生活、住宅、教育、医療、介護、出産、生業、葬祭の8つの扶助が受けられると説明している（小項目19）

全ての「しおり」が、上記の内容を満たしている。たとえば、須坂市の「しおり」は、図表5のとおり説明している。

### ② 冬季加算、母子加算、障害者加算、児童養育加算等、各種加算について具体的に説明している（小項目20）

上記の内容を満たしているのは、飯田市の「しおり」のみである。飯田市の「しおり」は、妊産婦加算、児童養育加算、障害者加算、母子加算に関して具体的に説明している。

その他の「しおり」は、各種加算に関する説明を記載していない。

### ③ 生業扶助により、高校や高等専門学校等の就学費用が給付されると説明している（小項目21）

上記の内容を満たしているのは、長野県佐久、長野県諏訪、長野県上伊那、長野県下伊那、長野県木曽、長野県松本、長野県北安曇、長野県長野、長野県北信、松本市、上田市、岡谷市、飯田市、諏訪市、須坂市、小諸市、中野市、大町市、茅野

図表 4 保護費の支給

II 生活保護のしくみ

生活保護は利用する世帯の人数、年齢、障がい（程度）、家賃額（上限あり）などにより、国が最低生活費を定めています。その基準と世帯の収入や資産などを比較して、どのくらい足りない部分があるのか審査し、不足する部分を生活保護費で補います。

＜生活保護が受けられる場合＞

1 収入が無い場合

医療	介護	教育	住宅	生活
最低生活費				
生活保護費				

2 収入がある場合

医療	介護	教育	住宅	生活
最低生活費				
				収入
生活保護費				

3 収入がある場合

医療	介護	教育	住宅	生活
最低生活費				
				収入
				本人支払額
生活保護費				

＜生活保護が受けられない場合＞

医療	介護	教育	住宅	生活
最低生活費				
				収入

図表 5 保護の種類および扶助の範囲

4 生活保護の種類

(1) 生活扶助

衣食や光熱水費などの日常生活に必要な費用。その他に、世帯状況により認められる加算、特に世帯と認められた場合に認められる一時扶助などがあります。



(2) 住宅扶助

家賃や住宅の修繕費など、住宅の維持に必要な費用。公営住宅の家賃は原則として福祉事務所が直接納付します。



(3) 教育扶助

学費や給食費、教材代など、子どもが義務教育を受けるための費用。



(4) 医療扶助

医療機関を受診する費用、薬の費用、通院のための交通費など（国民健康保険に準じた必要最低限の額）。保険適用内であれば原則自己負担は発生しません。



(5) 介護扶助

介護サービスを受けるための費用。原則自己負担（1割）は発生しません。



(6) 出産扶助

出産に要する費用について限度額内で支給します。



(7) 生業扶助

高等学校等や就職するために必要な技能、資格習得にかかる費用。いろいろな制度がありますので、まずはご相談ください。



(8) 葬祭扶助

世帯員がなくなった場合に、必要な葬儀費用を限度額内で支給します。



出所：須坂市「生活保護のしおり」

出所：須坂市「生活保護のしおり」

市、塩尻市、佐久市、千曲市、安曇野市の「しおり」である。

長野市、伊那市、駒ヶ根市、飯山市、東御市の「しおり」は、先の①の説明の中で生業扶助を取り上げているが、その範囲に高校や高等専門学校等の就学費用を明記していない。

④ 公的医療保険の適用範囲内の医療サービスを受けられること、その利用方法（医療券の交付等）について説明している（小項目22）

上記の内容を満たしているのは、長野県佐久、上田市、岡谷市、須坂市、大町市、千曲市の「しおり」のみである。岡谷市の「しおり」は、医療扶助の「支給内容」として「必要と認める医療費の全額を支給（保険外診療等を除く）」と説明した上で、「医療機関にかかる場合について」は、休日および夜間の受診の際を含めて次のように説明している。

「医療機関を受診するときは、「診療依頼書」（医療券：筆者注）が必要となります。福祉事務所で事前に手続きを行ってから受診するようにしてください。／急病で休日や夜間に受診する時は、医療機関の受付で生活保護を受給していることを申し出て受診し、その後社会福祉課まで必ず連絡をしてください。（後略）」（岡谷市「生活保護のしおり」）

長野県諏訪、長野県下伊那、長野県木曽、長野県松本、長野県北安曇、飯田市、伊那市、駒ヶ根市、中野市、飯山市、茅野市、塩尻市、佐久市、東御市の「しおり」は、医療扶助の範囲が公的医療保険の適用範囲と同等であることを記載しておらず、松本市、諏訪市、安曇野市の「しおり」は、医療券の交付等事前に必要な手続きに関する説明を欠いている。

長野県上伊那、長野県長野、長野県北信、長野市、小諸市の「しおり」は、医療扶助の範囲およびその利用方法に関する説明を記載していない。

⑤ 通院移送費として、電車・バスの運賃に加えて、傷病等の状態によってはタクシー利用費も給付されると説明している（小項目23）

上記の内容を満たしているのは、千曲市の「しおり」のみである。千曲市の「しおり」は、次のように説明している。

「必要な通院移送費は支給します。／○公共交通機関の場合、必要最小限を通院証明により支給します。／○タクシー利用の場合、公共交通機関の利用が不可能と医師

及び福祉事務所が認めた場合、必要最小限を支給します。」（千曲市「生活保護のしおり（初回相談及び申請時用）」）

長野県佐久、長野県諏訪、長野県下伊那、長野県木曽、長野県松本、長野県長野、長野県北信、松本市、上田市、岡谷市、飯田市、諏訪市、須坂市、小諸市、伊那市、中野市、大町市、飯山市、茅野市、塩尻市、佐久市、東御市、安曇野市の「しおり」は、通院移送費の支給は可能であると説明しているが、傷病等の状態によりタクシーを利用する際の費用も給付対象であることは明らかにしていない。

長野県上伊那、長野県北安曇、長野市、駒ヶ根市の「しおり」は、通院移送費に関する説明を記載していない。

## 8) 一時扶助

### ① 保護開始時や転居先にエアコンが設置されていない場合等は、エアコン購入費が給付されると説明している（小項目24）

上記の内容を満たしているのは、諏訪市の「しおり」のみである。諏訪市の「しおり」は、次のように説明している。

「保護開始時に当該用品（エアコン：筆者注）を所持していない等条件によっては保護費が支給可能な場合がありますので、ご相談ください。」（諏訪市「生活保護のしおり」）

飯田市、須坂市の「しおり」は、具体的な給付条件を明らかにしていない。

長野県佐久、長野県諏訪、長野県上伊那、長野県下伊那、長野県木曽、長野県松本、長野県北安曇、長野県長野、長野県北信、長野市、松本市、上田市、岡谷市、小諸市、伊那市、駒ヶ根市、中野市、大町市、飯山市、茅野市、塩尻市、佐久市、千曲市、東御市、安曇野市の「しおり」に至っては、エアコン購入費の給付に関する説明を記載していない。

### ② 眼鏡やコルセット等の治療材料が給付されると説明している（小項目25）

上記の内容を満たしているのは、長野県諏訪、長野県松本、松本市、飯田市、須坂市、中野市、大町市、茅野市、佐久市、千曲市、安曇野市の「しおり」である。

長野県佐久、長野県上伊那、長野県下伊那、長野県木曽、長野県北安、長野県長野、長野県北信、長野市、上田市、岡谷市、諏訪市、小諸市、伊那市、駒ヶ根市、飯山市、塩尻市、東御市の「しおり」は、治療材料の給付に関する説明を記載して



いない。

③ 退院後に帰住する住居がない場合等には、敷金や運搬費用等の転居費用が給付されると説明している（小項目26）

上記の内容を満たしているのは、長野県松本の「しおり」のみである。長野県松本の「しおり」は、「臨時的な需要に応じるための各種の一時扶助など」の中で、次のように説明している。

「転居の際の敷金など…退院する場合や都市計画法などによって転居がやむを得ない場合に必要な費用」（長野県松本「保護のしおり」）

長野県諏訪、長野県長野、長野県北信、飯田市、須坂市、茅野市、佐久市の「しおり」は、具体的な給付条件を明記していない。

長野県佐久、長野県上伊那、長野県下伊那、長野県木曽、長野県北安曇、長野市、松本市、上田市、岡谷市、諏訪市、小諸市、伊那市、駒ヶ根市、中野市、大町市、飯山市、塩尻市、千曲市、東御市、安曇野市の「しおり」は、転居費用に関する説明を記載していない。

## 9) 各種減免

「住民税、国民年金保険料、保育料等の減免の対象となると説明している」（小項目27）を満たしているのは、長野県佐久、長野県木曽、長野県北安曇、飯田市、須坂市、伊那市、駒ヶ根市、中野市、大町市、飯山市、茅野市、塩尻市、佐久市、千曲市、東御市の「しおり」である。

長野県諏訪、長野県上伊那、長野県下伊那、長野県松本、長野県長野、長野県北信、長野市、松本市、上田市、岡谷市、諏訪市、小諸市、安曇野市の「しおり」に至っては、各種減免に関する説明を記載していない。

## 10) 保護費の給付

「保護費は毎月、原則として月初めに銀行口座へ振り込まれると説明している」（小項目28）を満たしているのは、長野県佐久、長野県諏訪、長野県下伊那、長野県木曽、長野県北安曇、上田市、岡谷市、飯田市、諏訪市、小諸市、伊那市、駒ヶ根市、大町市、飯山市、茅野市、佐久市、東御市の「しおり」である。

須坂市、中野市、塩尻市の「しおり」は、「保護費の支給日は、毎月5日です。ただし、5日が土曜・日曜・祝日の場合はその前日に支給されます」（塩尻市）というように、具体的な給付方法を明らかにしていない。

長野県上伊那、長野県松本、長野県長野、長野県北信、長野市、松本市、千曲市、安曇野市の「しおり」に至っては、保護費の給付に関する説明を記載していない。

## 11) 権利と義務

### ① 生活保護利用者の権利を、義務よりも先に説明している（小項目29）

上記の内容を満たしているのは、長野県佐久、長野県諏訪、長野県下伊那、長野県木曽、長野県松本、長野県北安曇、長野県長野、長野県北信、上田市、岡谷市、飯田市、諏訪市、須坂市、小諸市、伊那市、中野市、大町市、茅野市、塩尻市、佐久市、千曲市、安曇野市の「しおり」である。

唯一、駒ヶ根市の「しおり」は、生活保護利用者の義務を権利より先に説明している。

長野県上伊那、長野市、松本市、飯山市、東御市の「しおり」に至っては、生活保護利用者の権利に関する説明を記載していない。

### ② 無差別平等保障、不利益変更の禁止、公課禁止、差押禁止といった生活保護利用者の権利を具体的に説明している（小項目30）

上記の内容を満たしているのは、長野県佐久、長野県諏訪、長野県木曽、長野県松本、上田市、岡谷市、飯田市、諏訪市、須坂市、大町市、茅野市、塩尻市、佐久市、安曇野市の「しおり」である。たとえば、佐久市の「しおり」は、「生活保護を受ける方は、次のような権利が保障されています」とした上で、次のように説明している。

「(1) 生活保護の要件を満たせば、誰でも平等に受けることができます。／ (2) 正当な理由がなければ、決定した保護費を減らされたり、生活保護を受けられなくなるなどの、不利益となる変更をされることはありません。／ (3) 保護費には、公的な税金が課せられることはありません。／ (4) すでに受けた保護費や、生活保護を受ける権利は差し押さえられることはありません。」（佐久市「生活保護のしおり」）

長野県下伊那、長野県北安曇、長野県長野、長野県北信、小諸市、伊那市、駒ヶ根市、中野市、飯山市、千曲市の「しおり」は、一部の権利に関する説明を欠いている。この場合、特に「無差別平等保障」に関する説明を欠いていることが多い。

### ③ ギャンブル、飲酒、喫煙等を一律に禁じるような過度な生活規制を求める記載はない（小項目31）

上記の内容を満たしているのは、長野県佐久、長野県上伊那、長野県下伊那、長

野県木曽、長野県松本、長野県長野、長野県北信、長野市、松本市、上田市、岡谷市、飯田市、諏訪市、須坂市、小諸市、駒ヶ根市、中野市、飯山市、茅野市、塩尻市、佐久市、千曲市、東御市、安曇野市の「しおり」である。

長野県諏訪、長野県北安曇、伊那市、大町市の「しおり」は、生活規制を求めるような内容を含んでいる。たとえば、大町市の「しおり」には、次のような記載が見られる。

「生活保護は、保護に要する経費が国民の税金で賄われていることなどから支出の節約を図るためにパチンコ、競馬、競輪などのギャンブルへの浪費は認められません。」  
(大町市「生活保護のしおり」)

## 12) 各種控除

### ① 基礎控除、経費控除、自立控除について具体的に説明している（小項目32）

上記の内容を満たしているのは、佐久市の「しおり」のみである。

松本市、上田市、飯田市、須坂市、伊那市、駒ヶ根市、大町市、飯山市、茅野市、安曇野市の「しおり」は、「働いて得た収入などに対しては、控除制度があります」（伊那市）というように、単に控除があると記載しているだけ、又は一部の控除のみ取り上げている。なお、後者の場合、自立控除を取り上げているものはない。

長野県佐久、長野県諏訪、長野県上伊那、長野県下伊那、長野県木曽、長野県松本、長野県北安曇、長野県長野、長野県北信、長野市、岡谷市、諏訪市、小諸市、中野市、塩尻市、千曲市、東御市の「しおり」は、各種控除に関する説明を記載していない。

### ② 高校生の就労収入は、未成年者控除が適用されるだけでなく、クラブ活動費、修学旅行費、学習塾費、大学や専門学校の受験料や入学金等に充てる金額も控除対象になると説明している（小項目33）

上記の内容を満たしているのは、須坂市、茅野市、塩尻市、佐久市の「しおり」のみである。須坂市の「しおり」は、未成年者控除の説明とともに、次のように説明している。

「高校生のアルバイト収入のうち、授業料の不足分や修学旅行費、学習塾代、大学・専門学校の入学金など早期自立に充てられると認められたものは、収入として認定しない取り扱いができます。」（須坂市「生活保護のしおり」）

飯山市の「しおり」は、未成年者控除のみ説明している。

長野県佐久、長野県諏訪、長野県上伊那、長野県下伊那、長野県木曽、長野県松本、長野県北安曇、長野県長野、長野県北信、長野市、松本市、上田市、岡谷市、飯田市、諏訪市、小諸市、伊那市、駒ヶ根市、中野市、大町市、千曲市、東御市、安曇野市の「しおり」は、高校生の就労収入に対する控除に関する説明を記載していない。

### 13) 指導指示

「福祉事務所の指導指示は、生活の維持・向上、その他生活保護の目的達成に必要な範囲でしか行えないこと、生活保護利用者の自由を尊重し、強制するものではないことを説明している」(小項目34)を満たしているのは、岡谷市、諏訪市の「しおり」のみである。たとえば、岡谷市の「しおり」は、次のように説明している。

「福祉事務所から生活保護の目的達成のための指示や指導を受けた場合には、これに従ってください。福祉事務所からの指導指示は、利用する方の自由を尊重し、最小限度の範囲で行われます。指導指示は強制するものではありませんが、これに従わない場合は、所定の手続きの上、生活保護の停止や廃止をする場合があります」(岡谷市「生活保護のしおり」)

長野県諏訪、長野県松本、飯田市、須坂市、小諸市、伊那市、中野市、大町市、茅野市の「しおり」は、指導・指示の範囲は明示しているが、生活保護利用者の自由を尊重し強制するものではないとの説明を欠いている。

長野県佐久、長野県下伊那、長野県北安曇、上田市、塩尻市、佐久市、千曲市、東御市、安曇野市の「しおり」は、「生活状況に応じて」「生活の維持・向上のため」に行うと記載しているが、「生活保護の目的達成」の範囲内で行うという趣旨を明記していない。さらに、生活保護利用者の自由を尊重し、強制しないことも明確に示していない。たとえば、東御市の「しおり」は、次のように説明している。

「生活状況に応じて適切な保護をするために、指導・指示をすることがありますので、指導・指示を受けたときは必ず従ってください。守られない場合は、保護が受けられなくなる場合があります。」(東御市「生活保護のしおり」)

長野県上伊那、長野県木曽、長野県長野、長野県北信、長野市、松本市、駒ヶ根

市、飯山市の「しおり」は、指導・指示に関する説明を記載していない。

#### 14) 保護費の返還免除

「保護費の返還が求められる場合でも、自立助長の観点から、返還額の一部又は全部が免除されることがあると説明している」(小項目35)を満たしている「しおり」は、皆無である。その一方、いずれの「しおり」も、保護費の返還に関する説明は殊更に詳しく記載している。

#### 15) 不服申立

「保護の決定に不服がある場合、当該処分を知った日から3か月以内に都道府県知事に不服申立（審査請求）できると説明している」(小項目36)を満たしているのは、長野県佐久、長野県諏訪、長野県下伊那、長野県木曽、長野県北安曇、長野市、上田市、飯田市、須坂市、駒ケ根市、中野市、大町市、茅野市、塩尻市、佐久市、千曲市、安曇野市の「しおり」である。

長野県松本、岡谷市、諏訪市、伊那市の「しおり」は、「保護の決定内容に納得できない時は不服の申し立てをすることができます」(諏訪市)というように、単に不服申立できると記載しているだけで、申立期間および申立先を明らかにしていない。

長野県上伊那、長野県長野、長野県北信、松本市、小諸市、飯山市、東御市の「しおり」に至っては、不服申立に関する説明を記載していない。

#### 16) 形式面その他

##### ① ホームページ上で閲覧できる (小項目37)

2024年12月5日現在、上記の内容を満たしているのは、長野市<sup>4)</sup>、上田市、岡谷市、須坂市、伊那市、駒ケ根市、大町市、茅野市、塩尻市、佐久市、安曇野市の「しおり」だけである。

##### ② 相談先の場所・電話番号・メールアドレスを記載している (小項目38)

上記の内容を満たしているのは、長野県北安曇、松本市、小諸市の「しおり」のみである。

長野県佐久、長野県諏訪、長野県上伊那、長野県下伊那、長野県木曽、長野県松本、長野県長野、長野県北信、長野市、上田市、岡谷市、飯田市、諏訪市、須坂市、伊那市、駒ケ根市、中野市、大町市、茅野市、塩尻市、佐久市、千曲市、東御市、安曇野市の「しおり」は、メールアドレスの記載がない。

飯山市の「しおり」に至っては、いずれも記載していない。

### ③ 作成時期を明記している（小項目39）

上記の内容を満たしているのは、長野県諏訪、長野県下伊那、長野県木曽、松本市、飯田市、須坂市、伊那市、中野市、大町市、茅野市、塩尻市、佐久市、安曇野市の「しおり」である。しかし、その一部には「令和元年11月」（長野県諏訪）、「令和2年7月」（伊那市）、「令和元年7月」（中野市）と、最終改定から約5年も経過しているものがある。

### ④ ケースワーカーの役割と守秘義務について説明している（小項目40）

上記の内容を満たしているのは、長野県下伊那、長野県木曽、長野県長野、長野県北信、上田市、飯田市、伊那市、大町市、茅野市、塩尻市、佐久市、千曲市、安曇野市の「しおり」である。たとえば、長野県木曽の「しおり」は、次のように説明している。

「福祉事務所の地区担当員（CW）は、あなたの家庭の状況をみたり、いろいろな相談に応じるため、あなたの家庭を訪問します。何か困ったことがある時は、遠慮なくご相談ください。（中略）。個人の秘密は堅く守りますのでご安心ください」（長野県木曽「生活保護のしおり」）

松本市、諏訪市、中野市の「しおり」は、CWの役割に関する説明を、須坂市、小諸市、駒ヶ根市の「しおり」は、守秘義務に関する説明を欠いている。

長野県佐久、長野県諏訪、長野県上伊那、長野県松本、長野県北安曇、長野市、岡谷市、飯山市、東御市の「しおり」は、どちらも記載していない。

## （2）「しおり」の総得点と平均点

図表2の「○」は1点、「△」は0.5点、「×」は0点と換算し、「しおり」ごとの総得点と、それに基づく平均点を集計した結果を図表6に示す。

総得点（40点満点）では、須坂市が最も高く29点、長野県上伊那が最も低く8点で、その差は21点に及ぶ<sup>5)</sup>。

平均点は17.6点であるが、設置主体によって異なり、市福祉事務所で19.2点、県福祉事務所は14.1点で、その差は5.1点となる。

## 4 まとめ

本研究の目的は、生活保護行政における市民の前手続き的権利保障の現状を明らかにすることであった。具体的には、その基礎作業として、福祉事務所の提供する

図表6 「生活保護のしおり」の総得点および平均点

	総得点	平均点 (全体)	平均点 (設置主体別)
長野県佐久	13.5	17.6	14.1
長野県諏訪	17		
長野県上伊那	8		
長野県下伊那	14.5		
長野県木曾	14		
長野県松本	13.5		
長野県北安曇	14.5		
長野県長野	16.5		
長野県北信	15.5		
長野市	9.5		19.2
松本市	18.5		
上田市	24		
岡谷市	19		
飯田市	24		
諏訪市	21		
須坂市	29		
小諸市	12		
伊那市	14.5		
駒ヶ根市	13		
中野市	17.5		
大町市	20.5		
飯山市	10.5		
茅野市	28.5		
塩尻市	22		
佐久市	27		
千曲市	15.5		
東御市	16.5		
安曇野市	23		

出所：筆者作成。

情報が正確であり、その内容が十分であるのかを検討し、その現状把握を進めることであった。そのために「チェックリスト」を基準に、長野県内全ての福祉事務所の作成した「しおり」の内容を分析した。その結果から得られた知見を以下に整理する。

第一に、福祉事務所の提供する情報は不正確な内容を含んでいる場合があると指摘できる。たとえば、申請権については、扶養義務者や同居の親族による申請が可能であるにもかかわらず、あたかも本人しか申請できないような記載が見られた。

資産の保有に関しては、一切認められないかのような誤解を招く内容や、原則と例外の位置づけを逆転させた誤った説明が見受けられた。扶養照会については、扶養義務履行が期待できない者の具体例に誤りを含んでいるものがあつた。さらに、ギャンブル、飲酒、喫煙等を一律に禁じるような生活規制を求める内容も含まれていた。特に、資産の保有や扶養照会に関する記載の誤りや誤解を招く表現は、それらが制度利用における大きな障壁と認識されていることを踏まえると、早急な改善が求められる。

第二に、福祉事務所の提供する情報の内容が不十分な場合があると指摘できる。特に、以下に関して未記載が目立った。学資保険や原付等の保有、申請者が扶養照会を拒否する場合の対応、各種加算の給付、一時扶助（エアコン購入費、治療材料および転居費用）の給付、高校生の就労収入に対する控除の適用、保護費の返還免除である。また、記載がある場合でも、自動車の保有や一時扶助の給付（エアコン購入費、転居費用）の具体的な条件を明示していないものや、単に控除の適用があると記載しているだけのもの、扶養義務履行が期待できない者の具体例を明らかにしていないもの等、説明が不十分な項目が多く見受けられた。

第三に、福祉事務所が提供する情報の内容に差が生じていると指摘できる。「しおり」に得点を付して評価した結果、総得点は最も高い須坂市（29点）から最も低い長野県上伊那（8点）まで、最大で21点の差が生じていた。設置主体別の平均点では、県福祉事務所（14.1点）が市福祉事務所（19.2点）を約5点下回っており、特に県福祉事務所の提供する情報は、正確さを欠いているものや、内容が不十分なものが多かった。

このように「しおり」の分析結果に従えば、生活保護行政が市民の前手続き的権利を十分に保障しているとは言い難い。先述のように、社会保障法学における判例・裁判例の検討を通じて、社会保障行政における情報提供義務不履行の実態を一部把握することが可能である。しかし本研究では、訴訟として表面化していない事例の中にも、情報提供義務を十分に果たしていると言えない福祉事務所の存在が確認された。特に、県福祉事務所が提供する情報に正確性を欠き、その内容が不十分である傾向が確認されたことは注目に値する。この点は、吉永（2023;2024）や赤山（2024a;2024b）でも言及されておらず、本研究により得られた新たな知見である。

ところで、福祉事務所における情報提供は「しおり」のみに依拠しているわけではない。たとえば、面接相談時には担当者が口頭による補足説明を行う場合があるほか、自治体ホームページや広報誌等の媒体を通じた情報提供も行われている。こ



のように複数の情報提供手段が存在することを踏まえると、それらを包括的に検討することが求められる。さらに、生活保護行政が市民の前手続き的権利を実質的に保障するためには、福祉事務所における情報提供のあり方を問うだけでなく、生活保護の予定する対象者の制度認知や情報ニーズを的確に把握することも必要である。その上で、情報提供のあり方と対象者のニーズとの間に存在する溝を埋める取り組みが求められる。これらの課題の検討は他日を期して行いたい。

## 注

- 1) 社会保障を権利の体系として捉えた小川政亮によれば、社会保障の権利は、①実体的給付請求権、②手続き的権利、③自己貫徹のための権利（自己貫徹的権利）の3つの態様を持つという。①実体的給付請求権とは、法で定められた要件を満たした場合に、法の規定する内容の給付を受けることができる権利であって、本来的な、中心的な、権利である。②手続き的権利とは、申請に始まり資格要件確認のための調査を経て、受給権の有無や内容の決定、給付の実施に至る一連の手続きが、本来の権利保障の目的に相応しく進められることを要求する権利である。いわば、実体的給付請求権の実現のための手続き過程の保障を求める権利である。③自己貫徹のための権利とは、実体的給付請求権、又は手続き的権利が貫徹されるために、これらの権利が違法、又は不当な社会保障行政当局の措置によって侵害された場合にその救済を求める権利である。具体的には、異議申し立てや審査請求、さらには訴訟提起を通じて自己の権利を守ることを可能とする争訟権等が含まれる（小川1964:122-129）。本研究の注目する「前手続き権利」とは、上記の②手続き的権利の一態様である。
- 2) 厚生労働省社会・援護局保護課も「しおり」の重要性を認識し、各福祉事務所に対してその内容を自主的に点検するよう次のとおり指示している。

「生活保護制度を各地方自治体のホームページやしおりについても、内容に不適切な表現がないか、制度改正などが反映されていない点がないかなどを点検いただくとともに、こうしたことにより相談者に申請をためらわせることのないよう引き続きご対応をお願いします。」（厚生労働省社会・援護局2024：22）

- 3) 依頼文書の作成にあたっては、生活保護問題対策全国会議の「送付依頼文例」を参考とした。詳細は、生活保護問題対策全国会議ホームページ（<http://seikatuhogotaisaku.blog.fc2.com/blog-entry-502.html>）を参照されたい。
- 4) 収集時点では、長野市の「しおり」は自治体ホームページに公開されていなかった。しかし、2024年12月5日現在、分析対象とした「しおり」と異なるが、「相談用」「保護開始用」の区別をなくし、内容を大幅に改善した改訂版が公開されていることを確認した。これをもって今回は閲覧可能なものと判断した。改訂版の検討は他日を期して行いたい。
- 5) 長野県健康福祉部地域福祉課から提供を受けた各福祉事務所の管轄区域における保護率（2023年度平均）と、「しおり」の総得点の相関を確認した結果、両者の間に相関関係は見られなかった（相関係数0.057）。

## 参考文献

- 赤山泰子（2024a）「生活保護行政の改善を求めて－奈良県内の生活保護のしおりチェック」『社会保障』 512、pp.23-27.
- 赤山泰子（2024b）「奈良の『生活保護のしおり』 チェック－奈良県内全15福祉事務所の「生活保護のしおり」調査と改善申し入れ」『賃金と社会保障』 1848、pp.7-44.
- 小川政亮（1964）『権利としての社会保障』 勁草書房.
- 小川政亮（1978）「権利実現の手続法」小川政亮編『扶助と福祉の法学』 一粒社、pp.59-83.
- 小川政亮（1992）『社会事業法制 第4版』 ミネルヴァ書房.
- 竈山京（1978）『公的扶助論』 光生館.
- 木下秀雄（2008）「社会保障法における行政の助言・教示義務－永井訴訟控訴審判決を手がかりに」『賃金と社会保障』 1457・1458、pp.25-34.
- 木下秀雄（2013）「生活保護における行政の助言教示義務と市民の申請権－三郷生活保護国家賠償請求訴訟意見書」『賃金と社会保障』 1586、pp.35-40.
- 小久保哲郎（2019）「社会保障行政の情報提供義務に関する判例の到達点と活用法」『賃金と社会保障』 1723、pp.4-32.
- 厚生労働省社会・援護局（2024）「社会・援護局関係主管課長会議資料」（保護課）.
- 村田悠輔（2011）「口頭による生活保護申請と行政の助言・教示義務、および保護辞退届による保護廃止処分の違法性－小倉北自殺事件判決（福岡地小倉支判2011（平23）・3・29、本号42頁）について」『賃金と社会保障』 1547、pp.10-21.
- 長尾英彦（2012）「行政による情報提供－社会保障行政分野を中心に」『中京法学』 46（3・4）、pp.77-99.
- 大原利夫（2016）「社会保障法における個別的情報提供義務について」『法学志林』 113（3）、pp.115-152.
- 新保美香（1999）「生活保護の面接相談時における制度説明に関する研究－『保護のしおり』の活用状況に着目して」『明治学院論叢』 628、pp.1-29.
- 吉永純（2023）「生活保護制度を市民に正しく知らせ、生活保護の申請を促すのは自治体の責務－京丹後市の『生活保護のお知らせ』全戸配布と、奈良県内全自治体に対する「生活保護のしおり」改善の申し入れ」『民医連医療』 610、pp.24-27.
- 吉永純（2024）「こうすればできる『保護のしおり』の改善－奈良県内全ての『生活保護のしおり』チェックで大幅改善！」『賃金と社会保障』 1848、pp.4-6.
- 山下慎一（2015）「社会保障法における情報提供義務に関する一考察」『福岡大学法学論叢』 60（2）、pp.235-263.

## 付記

本研究はJSPS科研費JP23K18854（研究代表者：大野慶）の助成を受けた研究成果の一部である。