

## 第一決議

### 生活困窮者の生存権保障のため、さらなる機関連携と法的支援の拡充を求める決議

2014年（平成26年）9月24日、千葉県銚子市にある県営住宅にて、無理心中を図ろうと母が中学生の娘を殺害、その後、自分も自殺を図ろうとしたが死にきれず逮捕されるという、痛ましい事件が発生した。

母娘は県営住宅の家賃を滞納して明渡しを求められており、事件が発生したのは強制執行当日で、執行のために家に来た執行官により発見されたものである。

母娘は、本来、県営住宅の家賃減免制度や生活保護制度の利用が可能な世帯であり、銚子市の社会福祉課に相談に行くなどしていたが、同市は、母娘の切迫した状況を把握せず、必要な支援に結びつけることができなかった。

憲法25条は、すべての国民に「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」（生存権）を保障している。経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（社会権規約）11条は、「自己及びその家族のための相当な食料、衣類及び住居を内容とする相当な生活水準についての並びに生活条件の不断の改善についてのすべての者の権利」を保障している。

必要な給付を受けられず収入が生活保護基準を下回ったり、生活保護基準以上の収入があっても公私の債務負担による支出のため生活保護基準以下の生活を余儀なくされる人は、こうした権利を実質的に侵害されているものといえる。

かかる事態を回避し、十全な権利保障を実現するには、生活保護等の給付を必要とする人がもれなく利用できるようにすること、住民税、国民健康保険税（料）、公営住宅家賃等の公的な債務に関する減免措置をもれなく適用すること、自己破産等の法的整理によって私的な債務負担から解放されることが必要不可欠である。

2013年（平成25年）12月、生活困窮者自立支援法が成立した。同法は、生存権を保障する最後の砦としての生活保護制度に加えて、生活保護に至る手前の生活困窮層を支援する第2のセーフティーネットを構築したものとされている。

しかしながら同法には、限定的な住居確保給付金以外に金銭給付制度がなく、生活困窮者にとっての重要課題である「経済的困窮」に対する支援策としては不十分であることが当初から指摘されてきた。2018年（平成30年）6月1日に成立した同法の改正においても、金銭給付制度の改善はないままである。

他方、今回の法改正によって、広報や利用勧奨等による情報の周知と諸機関の連携強化については改善が図られたが、さらに一歩進めて、生活困窮者支援制度と隣接する生活保護、自治体債権管理、公営住宅、法的整理等の諸領域においても、給付や債務減免の制度に関する情報の周知を徹底し、生活困窮者支援部門との連携によって得た情報を活用して、各種減免制度等を積極的に適用していくべきである。

今般、当連合会が、管内自治体の生活困窮者支援部門、生活保護部門、公営住宅部門及び債権管理部門、執行裁判所（大阪高等裁判所）並びに日本司法支援センターに対するアンケート調査のほか、生活困窮者相談員に対する匿名アンケート調査を行ったところ、上記の給付や債務減免制度に関する情報の周知や制度の活用が極めて不十分であることが明らかとなった。各種制度の情報の周知と諸機関の連携を相談現場において、実現することが求められている。

そこで、当連合会は、生存権保障を実効あらしめるため、国及び地方自治体に対し、以下のとおり要請する。

- 1 国及び自治体生活保護部門は、憲法 25 条で保障された権利としての生活保護制度に対する誤解と偏見を除去するための啓発・教育・広報を行い、同制度の担い手であるケースワーカーの専門性確保を通じて、要件を満たす者に漏れなく生活保護制度を適用すること
- 2 国及び自治体住宅部門は、公営住宅の家賃減免制度を周知徹底し、自治体住宅部門は、生活困窮者支援部門と連携して滞納者の生活実態を把握し、要件を満たす者に漏れなく家賃減免制度を適用すること
- 3 国は、65 歳未満、離職後 2 年以内等の住居確保給付金の支給要件を緩和し、住居を失いまたは失うおそれがある者に対し支給できるようにすること
- 4 国及び自治体債権管理部門は、強制徴収公債権（地方税、国民健康保険税（料）、介護保険料等）に関する徴収緩和制度（納税の猶予、換価の猶予、滞納処分の停止）等を周知徹底し、自治体債権管理部門は、生活困窮者支援部門と連携して滞納者の生活実態を把握し、要件を満たす者に漏れなく徴収緩和制度等を適用すること
- 5 自治体生活困窮者支援部門は、法的課題を抱えた相談者について、単に自治体等の法律相談窓口を紹介するだけでなく、本人に対する寄り添い支援をしつつ、弁護士と連携して課題解決にあたること

また、弁護士・弁護士会は、引き続き生活困窮者に対する法律相談事業の拡充に努め、日本司法支援センターと連携・協力し、法律扶助制度における準生活保護受給者に対する償還猶予・免除制度の周知・活用と、免除決定に関する審査手続の緩和に努めることを決意する。

以上のとおり決議する。

2018年（平成30年）11月30日

近畿弁護士会連合会

## 提 案 理 由

### 第1 はじめに

#### 1 問題の所在—生活困窮者の生存権保障の実効性確保の必要性—

2014年（平成26年）9月24日、千葉県銚子市にある県営住宅にて、無理心中を図ろうと母が中学2年生の娘を殺害し、その後、自分も自殺を図ろうとしたが死にきれず逮捕されるという、痛ましい事件が発生した。

母娘は県営住宅の家賃を滞納して明渡しを求められており、事件が発生したのは強制執行当日で、執行のために家に来た執行官により発見されたものである。

しかし、母娘は、県営住宅の家賃減免制度や生活保護制度の利用が可能な世帯であり、こうした制度を利用できていれば、事件を防ぐことができた可能性が高い。母親は、銚子市の社会福祉課に相談に行くなどしていたが、同市は、母娘の切迫した状況を把握せず、必要な支援に結びつけることができなかった。

憲法25条は、すべての国民に「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」（生存権）を保障している。経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（A規約）11条は、「自己及びその家族のための相当な食料、衣類及び住居を内容とする相当な生活水準についての並びに生活条件の不断の改善についてのすべての者の権利」を保障している。

必要な給付を受けられず収入が生活保護基準を下回ったり、生活保護基準以上の収入があったとしても公私の債務負担による支出のため生活保護基準以下の生活を余儀なくされる人は、こうした権利を実質的に侵害されているものといえる。かかる事態を回避し、権利保障を十全なものとするためには、生活保護をはじめとする給付を必要とする人がもれなく利用できるようにするとともに、住民税、国民健康保険税（料）、公営住宅家賃、給食費等の公的な債務について適用可能な減免措置をもれなく適用することや、自己破産等の法的整理によって金融機関等に対する債務負担から免れられるようにすることが必要不可欠である。

#### 2 生活困窮者自立支援法の制定と改正の経緯

2013年（平成25年）12月、生活保護法改正と生活困窮者自立支援法の創設が同時に行われた。これによって、生存権を保障する最後の砦としての生活保護制度と、生活保護に至る手前の生活困窮層を支援する第2のセーフティーネットとしての生活困窮者自立支援制度が重層的に機能する新たな支援体系が構築されたとされている。

生活困窮者自立支援法は2015年（平成27年）4月に本格施行されたが、社会保障審議会・生活困窮者自立支援及び生活保護部会は計11回の会議を経て同年12月15日付で部会報告書を取りまとめ、これをふまえて、2018年（平成30年）6月1日、生活困窮者自立支援法の改正法（以下「改正法」という。）が可決・成立した。

改正法では、生活困窮者支援は生活困窮者の尊厳の保持を図りつつ孤立の状況もふまえて包括的

かつ早期に行われなければならない(2条1項)、福祉、就労、教育、住宅等に関する業務を行う関係機関や民間団体との緊密な連携等に配慮して行われなければならない(同条2項)という基本理念が明記された。また、国や自治体の広報等(4条4項)や利用勧奨等(8条)の努力義務、支援会議従事者の守秘義務や関係機関の支援会議への協力努力義務(9条)も明記された。これによって制度の当事者への周知や支援にあたっての機関連携が進展することが期待でき、かかる法改正は評価することができる。

一方、生活困窮者は、病気(19.3%)や家族(17.5%)の問題など複数の課題を抱えるとはいえ、その中心課題はあくまでも「経済的困窮」(44.2%)である。にもかかわらず、生活困窮者自立支援制度には、極めて限定的な住居確保給付金以外に金銭給付制度がないことに根源的な問題があることが当初から指摘されてきた。今般の法改正においても情報提供や対人支援の充実が中心であって、金銭給付については何の変更もない。肝心かなめの経済的基盤の確立が置き去りにされている感は否めない。

### 3 アンケート調査の実施―見えてきた制度の課題―

今般、当連合会は、近畿圏内のすべての市における生活困窮者支援部門、生活保護部門、公営住宅部門及び債権管理部門、執行裁判所(大阪高等裁判所)並びに日本司法支援センターに対するアンケート調査のほか、生活困窮者法律相談事業で培われた信頼関係を基礎として生活困窮者相談員に対する匿名アンケート調査を行った。

その結果、上記の給付や債務減免制度に関する情報の周知や制度の活用が極めて不十分であることが明らかとなった。

そこで、以下、生活困窮者の生存権保障を実効あらしめるため、各種の給付制度や債務の減免制度の周知と活用を生活困窮者の権利として確立していくために必要なことを順次検討する。

## 第2 生活保護部門との連携(決議の趣旨1について)

### 1 生活困窮者自立支援法上の位置づけ

生活困窮者自立支援制度は、制度発足時、「生活保護受給者を減少させるもの」との位置づけがなされていたことから(財務省財政制度等審議会「平成27年度予算の編成等に関する建議」31頁)、生活保護窓口での「水際作戦」どころか、生活困窮者支援窓口という沖合での「沖合作戦」が展開されるのではないかと懸念が示されていた。また、前述のとおり、生活困窮者自立支援制度に効果的な金銭給付制度がないことから、金銭給付を要する人を確実に生活保護の適用につなげることの重要性が指摘されていた。そのためもあって、厚生労働省も社会・援護局保護課長と地域福祉課長の連名で、2015年(平成27年)3月27日付け事務連絡「生活困窮者自立支援制度と関係制度等の連携について」を发出し、「必要な者には確実に保護を実施するという生活保護制度の基本的な考え方に基づき、生活保護が必要であると判断される場合には、福祉事務所と連携を図りながら適切に生活保護につなぐことが必要である」としていた。そして、今般の法改正では、生活困窮者支援窓

口が要保護者となるおそれが高い者を把握したときは、「情報の提供、助言その他適切な措置を講ずるものとする」とする23条が新設され、法文上も明記された。

## 2 現状と課題

しかしながら、現実には、生活保護部門との連携は未だ十分とは言い難く、生活保護が必要な生活困窮者が必ずしも適切に生活保護につながっていない状況にある。

この要因の一つとして、生活困窮者自身が生活保護の利用を拒むケースがある。今般、当連合会が行った、生活困窮者相談員に対する匿名アンケートにおいても、「スティグマが強い人がある。生活保護を受けたら選挙権がなくなると思っている人がいた。」、「口頭で勧めたが相談者が頑なに拒否した。」、「明らかに保護を受けた方がよいのに頑なに受けようとしなない人がいた。」、「本人が『保護は嫌なので他の方法を教えて欲しい。』と望み、困窮の相談に来た。」といった回答が寄せられており、生活保護制度に対する誤解や偏見が同制度の利用に対する妨げとなっていることが明らかとなった。

また、生活保護ケースワーカーの資質や対応の問題から、生活保護の利用が妨げられるケースもある。上記アンケートにおいても、「(生活保護窓口では)相談もろくに聞かずにまずは困窮に回すことが多い。」、「ホームレスなのに生活困窮の相談に回された。」、「手持ちの所持金がない、借金まみれの相談者が『社協の貸付を受けてこい』と言われて困窮の相談に来た。」など、「水際作戦」を受けたと思われる回答や、「職員によって能力の差が大きい。上から目線で感情的な対応に相談者の自尊心が傷つくことがある。」、「福祉的支援が必要な人を保護につなぐと困窮窓口として継続支援ができなくなるが、専門性の低い、福祉的支援をしない保護につないで大丈夫かと、その後の生活を心配する。」、「生活保護の受付面接が他区での生活支援の経験もないままに担当として配置されることも現状としてある。」、「一般行政職が人事異動で受付を担当しているので、その人の性格や人柄がすごく反映する。」、「福祉からほど遠い部署から生活保護担当へ異動になり、わけもわからないまま受付面接していることが多々ある。職場が最低限の対人援助技術研修をすべきと思うが、それを受けている気配は見受けられない。」、「役所に行けない高齢者や理解力の乏しい利用者にあウトリーチすることが立場上難しいようだ。困窮の窓口が訪問担当となっているように感じられるときがある。」といった回答など、福祉の専門性のない生活保護ケースワーカーによる不適切な対応が行われている実態が明らかとなった。

## 3 提言

本来は生活保護の利用につながるべき生活困窮者が、生活保護への誤解や偏見から同制度の利用を固辞している現状を改善するためには、生活保護が憲法25条により保障された権利であることについての国民・市民に対する啓発・教育・広報を徹底する必要がある。

また、生活保護ケースワーカーの水際作戦的対応や、威圧的対応により、本来生活保護制度の利用につながるべき生活困窮者が同制度の利用を妨げられることのないようにするためには、福祉専門職採用の推進や採用後の研修の充実等を通じて、生活保護ケースワーカーに福祉的支援についての専門性を身に付けてもらう必要がある。

以上より、決議の趣旨 1 記載のとおり要請するものである。

### 第3 公営住宅部門との連携（決議の趣旨 2 について）

#### 1 生活困窮者自立支援法上の位置づけ

改正法 2 条 2 項は、「生活困窮者に対する自立の支援は、地域における…住宅等に関する業務を行う関係機関…との緊密な連携…に配慮して行われなければならない。」とし、改正法 8 条は、「都道府県等は、…住宅等に関する業務の遂行に当たって、生活困窮者を把握したときは、当該生活困窮者に対し、この法律に基づく事業の利用…の勧奨その他適切な措置を講ずるよう努めるものとする。」として、生活困窮者支援部門と公営住宅部門とが緊密に連携すべきことを明記している。

#### 2 公営住宅法における家賃減免・猶予制度の位置づけ

公営住宅法は、「病気にかかっていることその他特別の事情がある場合において必要があると認めるとき」には、条例の定めるところにより、家賃の減免（16 条 5 項、6 項）、敷金の減免（18 条 2 項）、家賃又は敷金の徴収猶予（19 条）をすることができる旨定めている。

これは、「してもしなくてもよい」自由裁量であると解すべきではない。公営住宅法 1 条が「国及び地方公共団体が協力して、健康で文化的な生活を営むに足りる住宅を整備し、これを住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸…することにより、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与すること」を同法の目的として掲げていることからすれば、要件を満たす者を漏れなく制度の利用に結びつけなければならない羈束裁量であると解すべきである。少なくとも、そのように運用することが法の理念に合致し、望ましいことは明らかである。

そして、各地方自治体は、条例及びこれを具体化する要領・要綱等によって、家賃・敷金の減免、徴収猶予を行える場合の収入等の基準、減免率、減免・猶予の期間等を具体的に定めている。その基準は自治体によってかなりバラつきがあるが、特に減免については申請主義を採用する自治体が多々である。申請主義の下では、制度の周知・教示がなければ、制度は画餅に帰する。自治体がどこか、担当職員が誰かによって、制度の周知・教示の有無が異なることは、偶然の運によって法律上の制度の利用の可否が左右されることを意味し、法の下での平等に反する。

したがって、地方自治体には、公営住宅の家賃減免・猶予の要件に該当する者が漏れなく制度を利用できるよう、制度の周知・教示を行うことが求められている。

#### 3 現状と課題

家賃減免・猶予制度はかかる重要な制度であるにもかかわらず、入居者に十分な周知がなされていないのが現状である。各自治体のホームページを確認しても、「家賃減免制度が存在しますので、詳しくはご相談ください。」等と短く触れられている程度のもが多く、入居者への周知が十分にされているとはいえない状況である。また、今般、当連合会が行った各自治体へのアンケート結果からも明らかになっているが、そもそも、家賃減免・猶予制度対象世帯の把握すらできていない自治体が多数認められる状況にある。

#### 4 提言

申請によって初めて家賃の減免・猶予が認められるとする自治体がほとんどであることからすれば、制度の周知が不十分な現状では、客観的には減免や猶予の要件を満たしているにもかかわらず、その適用を受けずに滞納を続け、立退きを求められる等している世帯が相当数存在することが推測される。

一方、減免、猶予の判断基準等は自治体によって相当バラつきがあり複雑である上、申請書に各種疎明資料を添付しなければならず、自らそうした手続をすることが難しい生活困窮者も多いと思われる。

そこで、日ごろから生活困窮者支援部門と公営住宅部門との連携を強化し、生活困窮者支援部門は、当該自治体の公営住宅の家賃の減免、猶予の要件や手続きについて学習し精通する必要がある。

また、公営住宅部門は、家賃の減免・猶予制度についてのポスターの貼り出し、パンフレットの配布等を行うこと、公営住宅契約の際に同制度の説明をし、説明を受けたことのチェックリストを作成すること、家賃滞納者に対する督促状の送付のたびに、相談先として同部門と生活困窮者支援部門の連絡先を記載した家賃減免・猶予制度に関するチラシを同封すること等を通じて制度の周知に努める必要がある。そして、生活困窮者から相談を受けた両部門は、丁寧な助言説明と寄り添い支援によって申請書や添付資料の作成提出を援助することが必要である。

以上より、決議の趣旨2のとおり要請するものである。

#### 第4 住居確保給付金について（決議の趣旨3について）

##### 1 現行制度上の位置づけ

住居確保給付金は、離職等により経済的に困窮し、住居を失ったまたはそのおそれがある者に対し、所要の求職活動等を条件に安定した住居の確保と就労自立を目的として、生活保護の住宅扶助特別基準額を上限として賃貸住宅の家賃額を支給するものである。

緊急雇用創出事業として2009年（平成21年）10月から行われていた住宅支援給付事業を法制度化したもので、法3条3項、6条に規定され、生活困窮者自立相談支援事業とともにすべての福祉事務所設置自治体における必須事業とされている（法4条1項）。

##### 2 現状と課題

住居確保給付金の支給条件は厚生労働省令で定められているが（法6条）、支給対象者は、①申請日において65歳未満であって、離職後2年以内の者、②離職等の前に世帯の生計を主として維持していたこと、③ハローワークに求職の申し込みをしていること、④国の雇用施策による給付等を受けていないこと、という4要件をすべて満たす必要があり、支給期間は原則3カ月間（求職活動等を誠実にやっている場合は3カ月延長可能、最長9カ月まで）とかなり厳しい。

そのため実施状況をみると新規支給決定件数は、2010年度（平成22年度）には3万7151件であったものが年々低下し、2016年度（平成28年度）には5095件へと激減している。

これは、制度が失業者対策として発足したことから離職後2年以内等となっていて、生活困窮事

由が失業以外の多様な事情によるという実態に合わなくなっている一方、上記要件④によって求職者支援制度における給付との併給が認められないなど極めて使い勝手の悪い建付けとなっていることによる。

ところで、アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、スウェーデンなど先進諸国においては、賃貸住宅について家賃補助制度が一般的に存する。これに対し、日本においては、民間賃貸住宅の入居についての一般的な家賃補助制度が存せず、先述のとおり、適用範囲が極めて限定された住居確保給付金制度が存するのみであり、居住環境確保政策の立ち遅れは顕著である。したがって、日本においても、諸外国の政策を参考にした、金銭給付による居住環境整備が急務といえる。

### 3 提言

以上のとおり、現在の住居確保給付金がほとんどその機能を発揮し得ていないことからすると、居住場所の安定性の確保が生活困窮者の生活再建のための不可欠な前提条件であることに鑑み、厚生労働省令を改正して、現在の年齢要件・離職要件・求職要件・併給禁止要件を順次撤廃することにより、「安定した住居を持たない者及び適切な支援がなければ住居を失うおそれのある者」を対象とした、より普遍的な家賃補助制度へと発展させていくことが必要である。

以上より、決議の趣旨3のとおり要請するものである。

## 第5 債権管理部門との連携（決議の趣旨4について）

### 1 生活困窮者自立支援法上の位置づけ

改正法8条は、「都道府県等は、…税務…等に関する業務の遂行に当たって、生活困窮者を把握したときは、当該生活困窮者に対し、この法律に基づく事業の利用…の勧奨その他適切な措置を講ずるよう努めるものとする。」としている。

### 2 徴収緩和制度の法律上の位置づけ

地方税、国民健康保険料、介護保険料等の強制徴収公債権について滞納が生じた場合、地方自治体は、滞納者の財産の差押えを行うこと（滞納処分）と定められている（地方税法331条ほか、地方自治法231条の3第3項、国民健康保険法79条の2、介護保険法144条、国税徴収法47条1項）。

その一方で、以下のとおり、「納期限の延長」、「納税の猶予」、「換価の猶予」、「滞納処分の停止」等の徴収緩和制度も定められている。

徴収緩和制度	根拠法	要件	効果	緩和期間
納期限の延長	国税通則法11条 地方税法20条の5の2	災害等	納期限の延長 延滞税の免除	2月以内
納税の猶予 (徴収の猶予)	国税通則法46条2項 地方税法15条1項	災害・盗難、病気・ 負傷、廃業等	滞納処分の制限 分割納付	1年以内 延長可・



	国税通則法 46 条 3 項 地方税法 15 条 2 項	1 年以上の課税遅延	延滞税の減免	最長 2 年
換価の猶予	(職権型) 国税徴収法 151 条 地方税法 15 条の 5 (申請型) 国税徴収法 151 条の 2 地方税法 15 条の 6	換価(職権型)・一時納付(申請型)により、事業継続又は生活維持を困難にするおそれがあるとき等	換価の制限 分割納付 延滞税の減免	1 年以内 延長可・ 最長 2 年
滞納処分停止	地方税法 15 条の 7 国税徴収法 153 条	無財産・生活を著しく窮迫させるおそれがあるとき等	納付義務の消滅(3 年継続時、又は、徴収不能が明らかなきときは直ちに) 差押えの解除	
国保税(料)の減免	地方税法 717 条 国民健康保険法 77 条	天災・貧困 その他特別の事情	国保税(料)の減免	

これらの滞納処分による強制徴収手続と徴収緩和制は、優先劣後の関係にあるのではなく、租税等の徴収手続の「車の両輪」である。すなわち、滞納整理の基本方針は、「滞納者個々の実情に即しつつ、法令等に基づき適切に対応すること」にあるから、早期に滞納者の実情を把握し、納税緩和措置の適用によって猶予すべき事案と滞納処分を実施すべき事案を適切に見極めることが必要とされている(国税庁徴収課平成 26 年 10 月「猶予事務研修(法令・事務手続編)」)。また、2015 年(平成 27 年)3 月 2 日付け国税庁長官通達「納税の猶予等の取扱要領の制定について」も、「滞納整理に当たっては、画一的な取扱いをすることなく、納税者の個別的、具体的な実情に即して適切に対応する必要」があり、「納税者から、滞納となっている国税を直ちに納付することが困難である旨の申出があった場合には、納税者の視点に立って、その申出の内容を十分に聴取し、納税について誠実な意思を有していると認められる場合などについては、換価の猶予等の活用を図るよう配慮する。」としているところである。

また、自治体の私債権(公営住宅家賃、各種貸付金等)や非強制徴収公債権(廃棄物処理手数料等)については、各自治体が制定する債権管理条例に基づいて、その全部または一部を放棄することができる」とされている。

### 3 滋賀県野洲市の取り組み

滋賀県野洲市は、公租公課の滞納は生活状況のシグナルであるから、市民生活を壊してまでの回収はせず、滞納を生活支援のきっかけにするとして、「ようこそ滞納いただきました！」を合言葉に特筆すべき取り組みを進めている。

すなわち、同市のくらし支えあい条例 24 条 3 項は、「市長は、生活困窮者等に公租公課の滞納があったときは、迅速かつ的確に野洲市債権管理条例による措置を講じ、その者の生活の安心の確保に努めるものとする」と規定している。そして、同市債権管理条例は、「著しい生活困窮状態」を理由に徴収停止（6 条）や債権放棄（7 条）ができることを明記し、同条例施行規則 13 条は、市民生活相談課長を放棄の可否を判断する債権管理審査会の委員の一員に明記し、困窮者支援部門が得た情報をもって「著しい生活困窮状態」の認定を行う仕組みを構築している。

また、国民健康保険税（料）の滞納が 1 年以上継続すると保険証に代えて「資格証明書」が交付され医療機関の窓口で 10 割負担を強いられることとなるが、同市は、国民健康保険法施行令には明記されていない「生活困窮者自立相談支援事業の適用を必要とする世帯であると認めたとき」についても、資格証明書の交付を要しない特別事情に該当する旨を定めている（同市国民健康保険被保険者証の返還に関する要綱 9 条）。

このように、債権管理部門が徴収緩和制度を適用するための生活困窮状態の事実認定をするにあたって、生活困窮者支援部門が得た情報を活用する仕組みを制度として構築するという発想は、その他の徴収緩和制度の活用の際にも極めて有用であると考えられる。

#### 4 現状と課題－徴収緩和制度が十分に活用されていない現状－

納税（徴収）の猶予（国税通則法 46 条、地方税法 15 条）とは、納税者が災害その他の事由により、租税等を所定の納期限までに納付することが困難となった場合、納税者の申請に基づいて、その徴収を猶予し、猶予期間中の延滞税の免除等をする制度である。

そして、災害その他の事由には、①自然災害の他、②盗難、詐欺、横領といった刑事被害、③本人・親族の病気、負傷、④事業の休廃止または売掛金、貸付金の回収困難、⑤事業の操業度の低下や売上の著しい減少や経費の著しい増加等が含まれ、本来幅広い事由に適用が可能である。

換価の猶予（国税徴収法 151 条、151 条の 2、地方税法 15 条の 5、15 条の 6）は、滞納者が納税につき誠実な意思を有することを前提に一定の事由がある場合は、災害や事業の休廃止といった一定の事情がない場合でも、差押財産の換価を差し止めて分納を承認し、一定の要件のもと差押の解除を認め、延滞税の減免をはかる制度である。

そして、一定の事由には、「職権型」の場合、財産の換価により滞納者の事業の継続または生活の維持を困難にするおそれがあるときや、財産の換価を猶予する方が直ちに換価するより近い将来の滞納解消に資する場合を指し、これは徴収の猶予よりもさらに幅広い滞納者に適用可能なものといえる。また、地方においても 2016 年（平成 28 年）4 月から創設された「申請型」は、滞納金を一時に納付することによって事業の継続または生活の維持を困難にするおそれがあるときに申請に基づき納期限から 6 か月以内の比較的新しい滞納金に適用される。

滞納処分の停止（国税徴収法 153 条、地方税法 15 条の 7）は、財産がない場合（滞納処分を行っても、処分費用や優先債権の関係で滞納公租公課の回収につながらない場合を含む）や生活を著しく窮迫させるおそれがあるとき等の理由で滞納公租公課の分納すら難しい場合に、滞納処분을禁止

し、3年間の継続（徴収できないことが明白であるときは直ちに）で租税（延滞税含む）債務自体を消滅させる制度である。

特に「生活を著しく窮迫させるおそれがあるとき」とは、現に生活保護を利用しているのみならず、滞納処分の実行により滞納者が生活保護の申請に追いやられるおそれがある場合をも含むものである。

しかしながら、納税の猶予や換価の猶予は、今般、当連合会が実施したアンケートでも適用実績が皆無の自治体が極めて多く、ほとんど活用されていない実態が明らかになった。

また、滞納処分の停止も、生活保護利用者に限定して適用している自治体が37.3%と少なくなかった。

このアンケート結果には、徴収緩和制度が生活再建という視点から活用されていないという現状が示されている。

## 5 提言

上記の現状を改善すべく、債権管理部門は、生活困窮者支援部門と連携して滞納者の生活実態を把握し、強制徴収公債権（地方税、国民健康保険税（料）、介護保険料等）に関する徴収緩和制度（納税の猶予、換価の猶予、滞納処分の停止）や非強制徴収公債権や私債権（公営住宅使用料等）の放棄等を積極的に行うべきである。

以上より、決議の趣旨4のとおり要請するものである。

## 第6 弁護士・弁護士会との連携（決議の趣旨5について）

### 1 生活困窮者自立支援法上の位置づけ

改正法2条2項は、「生活困窮者に対する自立の支援は、…及び民間団体との緊密な連携その他必要な支援体制の整備に配慮して行われなければならない。」としており、弁護士会は同項の「民間団体」に含まれるものと解することができる。

### 2 現状と課題

様々な法的課題を抱えた生活困窮者の支援には、法律相談が不可欠である。この点、当連合会管内では、各単位会において、生活困窮者支援機関に弁護士を派遣するなどして生活困窮者が抱える法的課題の解決の支援に取り組んでいる。例えば、大阪弁護士会は大阪府内の13の自治体等と委託契約を締結して法律相談事業を行っているが、最も相談件数の多い大阪市の2017年度（平成29年度）相談実績は1092件（定例170件・随時922件）に達する。相談の内訳は、債務問題（656件）、離婚等の家族問題（204件）、立退き等の住宅問題（128件）、賃金未払等の労働問題（24件）、その他（80件）であり、債務問題を筆頭に多様な法的課題を抱えている生活困窮者に対する法的支援の重要性が浮き彫りとなっている。

もっとも、当連合会管内全体においては、生活困窮者自立支援事業に関する自治体と弁護士との連携は、未だ不十分である。現在、弁護士との連携がない自治体では、どのような場合に弁護士に相

談したら良いか分からないとの回答も複数あり、生活困窮者の法的課題解決の機会を逃しているおそれが大きい。

また、生活困窮者の中には、自主的に弁護士会や自治体等の法律相談窓口に向いたり、約束どおりに弁護士との打合せに行くことが困難な人も少なくない。また、そうした既存の法律相談窓口を紹介しても、初回面談は済ませたものの、2回目以降の面談には来なくなる人や、弁護士との面談がうまくいかなかったと言って生活困窮者相談窓口に再来する人もいる。現在、弁護士との連携がない自治体の中には、自治体等の既存の法律相談を利用すれば足り、今後も弁護士との連携は不要との回答も見受けられるが、こうした生活困窮者の特性に関する理解が不十分と言わざるを得ない。生活困窮者への法的支援を行うには、その特性に理解のある弁護士と、相談者に寄り添い支援を行う相談員が十分に連携を図ることが不可欠である。

### 3 提言

上記のとおり、生活困窮者支援部門においては、法的課題を抱えた相談者について、単に自治体等の法律相談窓口を紹介するだけでなく、本人に対する寄り添い支援をしつつ弁護士・弁護士会と連携して課題解決にあたることが重要である。

以上より、決議の趣旨5のとおり要請するものである。

## 第7 法律扶助制度（償還猶予・免除制度）の活用

### 1 法律扶助制度利用の必要性

生活困窮者は弁護士費用を一括して支払う資力に乏しいから、生活困窮者に対する法的支援を行うためには、経済的に余裕のない者を対象として、無料で法律相談を行い（法律相談援助）、事件受任時の弁護士費用等の立替払を行う（以下「代理援助」という。）民事法律扶助制度を利用することが不可欠である。

事件受任時の代理援助は弁護士費用等の立替払なので、分割による償還が原則とされているが、生活困窮者にとって、例えば毎月5000円の償還が生活に与える影響は無視できるものではない。この償還義務は、生活困窮者が弁護士に委任して法的課題を解決することを躊躇させる要因となるし、弁護士に委任した際にはその後の生活再建を阻害する要因になり得る。したがって、生活困窮者に対する法的支援を行う上では、立替金の償還猶予・免除制度を活用することが極めて重要である。

日本司法支援センター業務方法書（以下「業務方法書」という。）第59条の3第1項には、「生活保護法による保護を受けているとき」（同項第1号）または「前号に該当する者に準ずる程度に生計が困難であり、かつ、将来にわたってその資力を回復する見込みに乏しいと認められるとき」（同第2号）に該当すれば「立替金の全部または一部の償還の免除を定めることができる」と規定されている。

したがって、生活保護を利用していない生活困窮者については、第2号のいわゆる「準生活保護要件」を積極的に適用し、終結決定における償還の免除を受けられるようにすることが重要となる。

## 2 現状と課題—準生活保護基準による償還免除制度の問題点—

### (1) 同制度の周知が行われていないこと。

日本司法支援センターが生活困窮者を含む被援助者に対して送付している償還猶予・免除制度に関する書面は、「毎月の返済額を減らしてほしい、返済を待ってほしい、生活保護を受給したなどの場合には、ご利用の法テラスにご相談ください。援助案件の内容や生活状況によって、返済月額の減額、猶予、免除を受けられる場合があります。」と記載された「返済のご案内」や「①に準ずる程度に生計が困難であり、将来もその資力を回復する見込みに乏しいと認められるとき」と記載された「民事法律扶助のしおり」であり、その他に準生活保護について記載のある書面の送付は行われていない。

上記書面の内容は、どういう人がどういった場合に利用できる制度であるのか理解できる内容ではない。また、生活困窮者自身が各地方事務所・支部に直接問い合わせる具体的な説明を受けることは一般的に期待できるものではない。

さらに、日本司法支援センターに対する調査において、毎年最終決定件数が10万件以上あるのに対し、準生活保護に基づく免除が認められた件数は1000件に満たないものであった。また、準生活保護に基づく免除決定件数の多寡は地域的にかなりのバラつきがあり、10件に満たない地域が多数存在する。

以上のように、日本司法支援センターにおける準生活保護要件該当者の償還免除の周知は、生活困窮者が理解できる方法では行われておらず、結果として周知が行われていないのと変わりが無いと言わざるを得ない。

### (2) 同制度の利用要件が不明確であること。

業務方法書第59条の3第1項第2号によれば、「前号に該当する者に準ずる程度に生計が困難であり」（収入・資産要件）かつ、「将来にわたってその資力回復する見込みに乏しいと認められるとき」（資力回復困難要件）に該当することが準生活保護要件に基づいて償還免除を受けることができる要件である。

しかし、当該文言は抽象的であり、各生活困窮者自身が当該要件に当たるか否かについて判断することはできない。また、当連合会による弁護士に対するアンケートでも、結果の見通しがつかないため、過大な期待を持たせるわけにもいかず依頼者に対する説明が難しいという声も多かった。

以上のように、準生活保護要件該当者の償還免除の要件は、生活困窮者のみならず委任を受けた弁護士に対しても不明確であるという問題点がある。

### (3) 同制度の審査が厳格であること

準生活保護要件に基づく免除申請では、収入・資産要件の確認のために、自己破産申立に必要な書類と同様のものが要求されるだけでなく、預貯金のうち不定期の入金（少額のもの含む）や10万円以上の出金について申告を求められる。

資力回復困難要件は民事法律扶助業務運営細則第32条に要件が規定されている。そして同条5号

は「前各号に準ずる事由により、今後1ないし2年で、現在よりも生計が改善される見込みに乏しい者」に該当すれば、特段の事情がない限り、業務方法書第59条の3第1項第2号に含まれると規定している。「準ずる事由」と規定されていることからすれば、援助・支援が必要な障害のある者や高齢者を扶養している場合だけでなく、比較的軽度の障害のある者や子育て中のひとり親世帯なども積極的に要件該当性が認められてしかるべきである。しかし、弁護士に対するアンケートでは、「準生活保護による償還猶予・免除制度は、要件が厳しく使いにくい」「個別事情をもとに不服申立をしても却下されるのが常」「機械的で厳格すぎる審査は到底本人だけでは耐え切れないような過酷なものである」「弁護士が手伝わざるを得ず、弁護士の負担が非常に重い」といった声が多かった。

このように、収入・資産要件の判断において自己破産と同様の書類が必要とされるだけでなく、資力回復困難要件該当性も厳格に判断されており、形式的にも実質的にも審査が厳格に過ぎるという問題点がある。日本司法支援センターに対する調査において、準生活保護要件に基づく償還免除申請について、決定に至らず、差戻し決定がされている事案が多数存在することも審査が厳格であることを示唆している。

### 3 提言

以上のように、準生活保護要件該当者の償還免除制度は、周知が十分に行われていないため、申請件数そのものが非常に少なく、地域間格差も大きなものとなっている。

生活困窮者にとって、毎月5000円といった償還義務の負担が生活に与える影響は無視できるものではない。法的支援を援助した機関が再び生活困窮状態に陥れることになりかねないことから、生活困窮者本人が容易に理解できる方法による周知の徹底が是非とも必要である。

また、周知が行われても、審査手続が形式的にも実質的にも厳格に過ぎると、申請そのものに心理的抵抗を覚え、結果として申請に繋がらないことになる。

そこで、弁護士・弁護士会は、引き続き生活困窮者に対する法律相談事業の拡充に努めるとともに、日本司法支援センターと連携・協力して、法律扶助制度における準生活保護受給者に対する償還猶予・免除制度の周知・活用と、免除決定に際しての審査手続の緩和に努めることが必要である。

以上