

<論 説>

住宅扶助と住居費——2015年基準改定を経て

嶋 田 佳 広

目次

- はじめに
- 1 生活保護法と住宅扶助
 - 1-1 住宅扶助の独立
 - 1-2 住宅扶助基準の多段階性
 - 1-3 住宅扶助一般基準限度額存在
 - 1-4 住宅扶助基準の意味
- 2 「食い込み」と住宅扶助
 - 2-1 生活扶助と住宅扶助の相違
 - 2-2 使途自由か使途拘束か
- 3 現行法制をどうみるか
 - 3-1 現行住宅扶助基準の合理性
 - 3-2 住宅扶助基準設定のあり方
- 4 住宅扶助基準の方向性
 - 4-1 不確定法概念スタイル
 - 4-2 原則例外規定スタイル
 - 4-3 転居指導との組み合わせ
 - 4-4 住宅扶助基準のチェックシステム
- 5 その他の論点
- 6 平成27年度における住宅扶助限度額の設定
 - 6-1 生活保護基準部会での議論
 - 6-2 基準部会報告書
 - 6-3 報告書の具体化
 - 6-4 評価？
 - 6-5 平成27年7月以降の住宅扶助基準
 - 6-6 住宅扶助新基準の意義
- 7 結語

はじめに

およそ人は、定住しないという選択肢（例えば遊牧）を集団としてとらない限り、どこかに居を構えて日々の生活を営むものである。人類の歴史の大半は飢えと寒さとの戦いであったが（定住に数万年かかったという話もあるように、定住しなかったのではなく条件が厳しく定住できなかったのであろう）、大昔に自然の洞穴に住み着いたころから、雨風をしのぐための環境、施設ないし設備をいかに得るかが、常に生活上の大きなテーマであった。その限りでは、現代社会でも根本のところは大きく変わっていない。

ただし社会生活が飛躍的に高度化するなか、市民法秩序を土台とした、住居の自家所有や賃貸借関係が人間の住むという行為の基盤を形成していく一方で、多くの社会問題が、住居と直接間接に関係しつつ生起している。産業革命以降の都市問題も半分以上は都市に流入した貧民層の住居（と衛生）問題であったといえるし、ひとたび戦争になれば焼け出され路頭に迷う多くの戦災者や（避）難民が生み出されてきた。巨大な自然災害の発生蓋然性が高まっている今日においては、被災リスクの見積もりや軽減策、事後対応を考えるうえで住居の持つ意味はいよいよ重要度を増している*1。

我が国においても、高度経済成長時のニュータウンに象徴されるように、地方から都会へという大きな人の流れは、やはり住居をどう確保するかの問題と背中合わせの現象であった。とりわけ90年代以降、景気の悪化に伴う中高年男性を中心としたホームレス状態の可視化を皮切りに、生活や雇用の激変と相まって、居住に関わる問題がさらにより複雑化してきた。派遣切りが直接住む場所の喪失につながる事例を我々はあまた見聞きしたし、若者を中心としたネットカフェ難民などの不安定居住も拡大の一途である。公営住宅からの強制退去にまつわる関東地方の母子心中事件も内容的には住の貧困に由来するものであろう。他方で、

*1 人権としての視角から、井上英夫『住み続ける権利』（新日本出版社、2012年）。

家はあるものの、高齢化のますますの進展と、家の内外で人間的社会的つながりがいよいよか細くなっていることと関連する孤独死（文字通り一人寂しく事切れる例に加え、近年では複数人数が同時にまたは相前後して息絶えているのが発覚するケースもここに含まれよう）の増加など、新たな都市問題が惹起している。年金や医療、介護といった社会保障制度の重要テーマも、居住の形態との関係を抜きにしては語れなくなってきている。

以上の意味で、社会保障法的視点も、住居問題により注がれるべきであるが、伝統的な政策的縦割り（住宅行政の所管は厚生労働省ではなく国土交通省である）の問題もあって、実際には住宅や住居の問題の社会保障法的な研究はあまり進んでいない*2。その主たる要因として、給付法としての社会保障法の特徴を挙げることができよう。資本主義国で私有財産としての住居の所有権を公的資金で私人に得させる例はおそらくないだろうが*3、そういう限界の枠内で、住宅建設支援（いわゆる対物支援）や様々なかたちでの家賃補助（いわゆる対人支援）は、濃淡はあれ多くの西側諸国で取り組まれてきたし、現在も取り組みの例がある。家賃補助の代表例は住宅手当であるが、これは明らかに給付のかたちをとっており、その限りで社会保障法の一部をなすが、残念ながら我が国では国家の制度としては実現してきておらず、その点で社会保障実体法を欠いている。

しかしながら、我が国でも生活保護における住宅扶助は、最低生活保障の枠内ではあるが、實際上家賃負担に対する公的な援助としての実質を有するものであり、当然ながら社会給付として位置づけられるものであって、よって社会保障法的考察の対象たり得る。これまでは、生活保

*2 ただし「居住福祉」という観点からの学際的研究の進行には大いに着目すべきである。野口定久・外山義・武川正吾編『居住福祉学』（有斐閣、2011年）など参照。

*3 ローン付き住宅保有者に対する保護適用を原則として否定している現行の保護行政（課長問答・問（第3の14））の背景にはこうした考え方が明らかに存在する。

護法に定められる各種扶助の相互関係や本質的な相違はあまり顧みられてこなかったといえるが、住居という縦糸の文脈で現行の住宅扶助をみると、多くの論ずべき点があることに気づく。

住宅扶助の制度設計は、現行法成立後それほど多くの変容を被っていない。その意味で、解釈的にも運用上もまだまだ開発の余地がある。しかし常に留意しなければならないのは、単なる専門的技術的话题にとどめてしまうのではなく、住宅や住居が人間にとってどう重要なのかという基本的視座であって、住宅扶助も、またそれを包含する生活保護も、人間の生活上の基本的な「権利」(憲法の表現を借りれば、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利の一環という意味で)の実現にどのように寄与できるか、寄与すべきかが論ぜられなければならない。

以下、本稿では、我が国の住宅扶助を概観しつつ、主たる論点を抽出していくこととする。

1 生活保護法と住宅扶助

1-1 住宅扶助の独立

我が国の現行法制では、生活保護法(以下、単に「法」という。)において保護の種類が計8つ掲げられている(法第11条)。うち、実際の総支出額で上位を占めるのが、医療扶助、生活扶助および住宅扶助であって、ボリューム面で他の扶助を圧倒している*4。医療扶助は原則として現物給付であり、保護受給者の相当多数がいわゆる10割給付を受けていることもあって(高齢者や疾病ないし障害を契機として保護受給に至る者が多いなど日本的な諸々の要因もちろん絡んでではあるが)、総支出の半分近くを占める状況が続いているが、医療扶助をいったん度外

*4 平成28年度予算額でみれば、総額約3兆8千億円のうち、地方負担分を除くと、本文に掲げた三つの扶助で96.4%を占める。医療扶助以外の7つの扶助の合計のうち、生活扶助と住宅扶助の占める割合は93.2%となる(生活保護のてびき・平成28年度版51頁)。

視すると、生活扶助および住宅扶助が保護費の大半を占めている状況である。その意味では存在感のある扶助だといえよう。

そしてこれは素直に考えれば当たり前のことである。これら二つは、生活していくうえで常識的に必要なもの、すなわち衣食住の保障と直結するからである。ではなぜ、「衣食住」と漢字三文字で表される最低限度の生活上の需要が、制度的には二つに分けられて保障されているのかというと、これはもっぱら沿革上の理由によるものである。実はこの区分は現行生活保護法（昭和25年法律第144号）ではじめて取り入れられたものであり、救護法（昭和4年法律第39号）および旧生活保護法（昭和21年法律第17号）においては大きく生活扶助というくくりであって、現行法からみれば住宅扶助は（教育扶助とともに）生活扶助から未分化の状態であった。つまり、かつては制度上、生活扶助で衣食住すべてをまかなうこととされていたのである。

となれば、単純に考えると、例えば同じ家族構成であっても、毎月の支払うべき家賃の多寡が、衣食分に実質的に充てられる残額を左右することになる。実際の家賃が高くなればなるほど、結果的に生活が圧迫される構図である（もちろんその反対もあり得る）。これを避けることが住宅扶助創設の狙いの一つであった。住宅扶助を独立させた動機を小山が以下のように語っているが、現在でもおおむね通用するところが少なくないと思われる。

「次に住宅扶助については、これを独立した扶助とすることについては最後迄有力な反対意見があつた。蓋し、住宅扶助の内容とする保護は生活扶助を受ける凡ての人々にとつて共通に必要とされる場所のものであり、且つ、これは一般に衣食住の需要として一括して取り扱われることを例とするものだからである。それにも拘わらずこれを独立の扶助として創設したのは、全く戦後の特殊事情に基くものである。即ち、戦後の日本は戦災による住宅の大量喪失のため極度の住宅不足に悩まされ、これがため住居の価格は偶然の因子によつて極端に左右され、統一的な市場価格なるものを持つていない。これがため生活費中における家

賃は個人的事情により極めて不均等であつて、生活扶助費基準額算定の基礎とせられる家賃の如きも、多くの人々がそれで住居を得られる可能性のあるものにしようとするれば、他の人々にとって不当に高いものとなり、他方所謂公定価格で算定すれば、それで住居を得られぬ人々を多数生ずるといふ次第で取扱に頗る悩んでいる問題である。同様の悩みは英国においてもあるようで、これはビヴァリッジの報告書にも現われているが(註五)、日本の現状では先に述べた後段の方法が採られているため家賃の不足を他の費用でカバーしている例が極めて多いのである。かくて現状では、住居費を他の費用から分離してこれに喰込む余地をなくし、然る後この問題を個別的に解決する以外に方法はない。住宅扶助はかかる事情に基き創設されたのであり、今後基準を多様化すると共に、特別基準の設定が特に要請される。)*⁵

以上の経緯を経て、現行法下において生活扶助と住宅扶助はその質的差異を背景に別々の道を歩むことになった。とはいえ、一方で生活扶助基準が相当の緻密化を経て今日に至っている*⁶のとは対照的に、住宅扶助基準(一般基準)*⁷は、「生活保護法による保護の基準(昭和38年4月1日厚生省告示第158号)」で「2,000円以内」と定められた以降でみると、「2,800円以内」(第25次改定、昭和44年4月1日～)、「4,500円以内」(第29次改定、昭和48年4月1日～)、「5,500円以内」(第30次改定、昭和49年4月1日～)、「9,000円以内」(第35次改定、昭和54年4月1日～)、「13,000円以内」(第45次改定、平成元年4月1日～)(いず

*⁵ 小山進次郎『生活保護法の解釈と運用』233頁；社会保障制度審議会「1949年生活保護制度の改善強化に関する勧告」。

*⁶ もちろんすべてが緻密化のベクトルにあるわけではなく、かつて存在した居宅第1類における男女区分は消失し一本化されているような例もある(法第8条第2項は「性別」になお言及しているにもかかわらず)。加算のラインナップや内容も全体で見れば浮き沈みがある。

*⁷ 岩永理恵「生活保護制度における住宅扶助の歴史的検討」大原社会問題研究所雑誌674号(2014年12月)51頁、57頁。

れも1級地基準)というように、割合ごつくりとした改定が特徴的であり、また現行の13,000円になってから四半世紀を数えるなど、改定のペースも非常に緩やかなものになっている。

1-2 住宅扶助基準の多段階性

21世紀の日本社会で13,000円(1級地、2級地)や8,000円(3級地)(保護の基準別表第3の1)でまともな家が借りられるとはとうてい思われぬ(地代でもどうかというところであろう)*⁸。しかしながら額面上は現在も同額が維持されているのには、ある種のからくりがある。

すなわち、告示自体において、「家賃、間代、地代等については、当該費用が1の表に定める額を超えるときは、都道府県又は地方自治法(昭和22年法律第67号)第252条の19第1項の指定都市(以下「指定都市」という。)若しくは同法第252条の22第1項の中核市(以下「中核市」という。)ごとに、厚生労働大臣が別に定める額の範囲内の額とする。」との規定があり、13,000円ないし8,000円を上回る(おそらくほぼ大半の)要保護者・被保護者については、ひとまずはこの定め(保護の基準別表第3の2)があてはめられることになる(以下、一般基準限度額)。

この点は下位規範によりさらに詳細化される。住宅扶助基準に関しては2015年に大きな動きがあったので、ひとまず2014年までの制度を確認しておく、具体的には「生活保護法による保護の実施要領について(昭和38年4月1日社発第246号)」(いわゆる局長通知)において「保護の基準別表第3の2の厚生労働大臣が別に定める額(以下「限度額」

*⁸ なおローン付き住宅については、運用上は資産活用の問題として処理されていることもあり、本稿の直接の検討対象とはしていない。先の注で指摘したように、原則保護不適用という取り扱いの背景には私有財産の形成に公的資金を投入することはできないというドグマがあるものと思われるが、住宅扶助が結果として貸し主のふところに入り、その限りで大家自身の私的財産の形成につながっている(地代であればなおさらである)ことは指摘しておく。

という。)によりがたい家賃、間代、地代等であって、世帯員数、世帯員の状況、当該地域の住宅事情によりやむを得ないと認められるものについては、限度額に1.3を乗じて得た額（7人以上の世帯については、この額にさらに1.2を乗じて得た額）の範囲内において、特別基準の設定があったものとして必要な額を認定して差しつかえないこと。」(局第7の4の(1)のオ)と、都合計4段階^{*9}の基準が実際には予定されていることになる^{*10}。

これらのうち、一般基準13,000円が(物理的な意味でも)告示されているのは当然といえば当然であるが、都道府県や政令市・中核市ごとの基準およびそれに関連する特別基準の具体的な金額は、少なくとも厚生労働省のホームページの「所管の法令、告示・通達等」で検索してもヒッ

^{*9} 6人以上の世帯数が平成26年度で0.4%に満たないことからすると(平成26年被保護者調査(個別))、この4段階目の基準は実質的には適用対象を失っているともいえる。

^{*10} こうした定型的な加増の根拠について、厚生労働省は、「1.3倍額については、昭和37年度に改正、創設されたものなのですが、なぜ1.3なのかという点については、私どもははっきりした確認がとれておりません。/ただ、さまざまな資料などを拝見しますと、特別基準に1.3倍した額によって、その当時の被保護者の実態家賃のほとんどがカバーできるということで、1.3にしたという資料が残っておりませんので、むしろそういった実態がカバーできるということで、1.3にしたのではなからうかと考えております。/1.2倍額の方でございませけれども、これも昭和51年の改正で創設されたものでございます。まず、世帯人員が著しく多い場合、現行でしたら7人以上ということになるわけでございますが、そうすると相当の居住面積を必要とするため、1.3倍額では居住を確保し得ないという問題がその当時あったということでございます。こうした場合に対応するために、1.3倍額に更に2割増しの特別基準を新設したという記述が残っておりまして、7人以上の世帯については、その当時の民間のアパート、貸家の実態等を勘案して、1.3倍の更に2割増しの特例を設けるということで、結果的に1.2倍額にしたということですよ。こちらの方も、なぜ2割増しなのかという点は、民間アパートのその当時の実態を勘案してという記述が残っております。/いずれにしても、当時の記述から推測するしかないものですから、十分な説明になっているかどうかわかりませけれども、そのような記録がございませ。」と説明している(第3回社会保障審議会生活保護基準部会資料議事録)。

トせず*¹¹、情報公開という点で問題を残している*¹²。

いずれにしても、平成26年度基準額をもとにすると、もっとも基準額が高いのは、1級地および2級地では東京都、横浜市・川崎市、3級地では神奈川県、逆にもっとも基準額が低いのは、1級地および2級地では大分県、3級地富山県であった。

		対象世帯	東京都	大分県	神奈川県	富山県
一般基準	一般基準	-	13,000円	13,000円	8,000円	8,000円
	一般基準限度額	単身世帯	53,700円	27,500円	43,000円	21,300円
特別基準	限度額1.3倍基準	2~6人世帯	69,800円	35,700円	56,000円	27,700円
	限度額さらに1.2倍基準	7人~世帯	83,800円	42,800円	67,000円	33,200円

1-3 住宅扶助一般基準限度額の存在

補足しておくとして、住宅扶助で特徴的なのは一般基準限度額の存在である。これは分類上はあくまで一般基準であるが、表にもあるとおり、後続する各種特別基準の算定基礎となっており*¹³、事実上それらと連動し

*¹¹ したがって毎年度の値は全国障害者介護制度情報ホームページ (<http://www.kaigoseido.net/index.shtml>) を主として参照した。

*¹² ただし保護基準（の妥当性ないし切り下げの可否）に関わる議論の関係で、審議会等への厚生労働省提出資料はウェブで公開されており、そのなかで例えば平成25年度の住宅扶助基準額を知ることができる。「第15回社会保障審議会生活保護基準部会資料 資料4 住宅扶助について」
http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000030047.pdf

*¹³ ただし局長通知で触れられている1.3倍や1.2倍が文字通り機械的に適用されているわけではないようである。例えば姫路市（1級地）は限度額が40,000円だが1.3倍基準は51,000円に設定されており（1.275倍）、単純計算より都合1,000円間引かれている。逆に福島県（2級地）は限度額31,000円を単純に1.3倍した額よりもさらに700円高い41,000円が設定されている。あるいは出発点は同じでも、1.3倍基準における端数が異なる例も散見される（限度額32,000円に対して、福井県41,000円、福岡県41,100円、岐阜市41,600円、沖縄県41,800円、松山市

ている（一般基準が定額のまま据え置かれたため、結果として限度額以降が一人歩きしているともいえよう）*14。我が国の保護基準（具体的には個々の扶助基準）においては、かねてより一般基準と特別基準の区別が設けられているが、この特別基準自体がさらに大きく二つ、すなわち、典型的には「特別基準の設定があったものとみなす」特別基準と、そうでない（その意味で真の、本来の）特別基準とに実際には分かれている。この後者は、告示冒頭で「要保護者に特別の事由があつて、前項の基準によりがたいときは、厚生労働大臣が特別の基準を定める。」（告第2）とされ、それに対応した局長通知で縷々述べられているうち、「各費目に関する告示及び本職通知の規定による基準によりがたい特別の事情がある場合には、厚生労働大臣に情報提供すること。」（局第7の10の(4)）に該当する*15。その意味では、上表の住宅扶助特別基準はいずれも「みなす」特別基準にあたり、正確にはさらにもう一段下に厚生労働大臣情報提供特別基準の欄を設けなければならない。しかしながら情報提供して特別基準が設定された例はほとんど知られておらず、しかもどのような特別基準がそこで設定されるのが不明であつて、事実上機能していないのではないかとと思われる（機能していないという意味では、限度額

42,000円など）。端数処理の問題などがあるのかもしれないが、末尾も含めてなぜその金額なのかの説明が（「持家の帰属家賃を除く家賃の消費者物価指数（家賃CPI）や被保護世帯の家賃の実態等を勘案して定められている」とはいわれるが）きちんとしたかたちでなされていないことを踏まえれば、平等原則、合理性や首尾一貫性との関係を問われる可能性もある。また、例えば東京都ではめられる基準を、それぞれ適用が予定される世帯人員で除した場合（あまり意味のない概念かもしれないが、一人あたり家賃のこと）、1人53,700円、2人34,900円、3人23,266円、4人17,450円、5人13,960円、6人11,633円、7人11,971円というように、最後のところでわずかばかりではあるが逆転が起っており、居宅第2類の発想の延長で考えるとやや不合理が残る。

*14 前々注の資料でも「住宅扶助特別基準額」というタイトルで紹介されており（同資料3頁）、厚生労働省自身、特別基準との連続で考えていることが読み取れる。告示そのものを文理解釈すると限度額は一般基準の一種であると考えざるを得ないが、これはこれで実態に即した取り扱いであるといえよう。

*15 かつてのいわゆる本省協議。

でない方の一般基準にも指摘はかなりの程度あてはまる)*¹⁶。

1-4 住宅扶助基準の意味

日本の住宅扶助のもう一つの特徴は、以上で示された金額の持つ性格にある。例えば、1級地の13,000円という金額は、正確には「13,000円以内」と告示では表現されている。これは他の金額についてもすべて同様である。どういうことかということ、もしある世帯の月額の家賃がぴったり10,000円であれば、この場合最低生活費の積み上げに回るのは基準額の13,000円ではなく10,000円(のみ)である。ではもし15,000円だったらどうなるかということ、その場合は13,000円(のみ)が積み上げられる。13,000円以内というのは、13,000円まで、すなわち上限を意味している。

10,000円しか家賃を支払わなくていい人について、わざわざ13,000円を積み上げに回す必要は確かでない。理論上の最低生活費が3,000円分アヘッドするからである。卑近な言い方をすればこの人は保護費が3,000円お得になってしまう。しかし、15,000円支払わなければならない人は、上限の13,000円までしか最低生活費に反映されない。では足りない2,000円はどうすればよいのだろうか。

世の中に、ちょっと足りませんが今月はこれでご勘弁ください、という泣き言を聞き入れてくれる太っ腹な大家はおそらくだがあまりいない。私法上の契約で約定された金額は、本人が貧乏だろうが金欠だろうが、きっちり決められた額を支払う以外に途はない。支払えなければ契約上の責任(債務不履行)を追及されるだけである。

もちろん、上述のように10,000円台の居住用賃貸借物件は我が国にはほとんどないため、その限りで実勢価格をある程度反映させたものが、

*¹⁶ ただし本文の意味を越えて、一般基準と特別基準の区分の実益そのものがなくなっているとまではいえないだろう。実際、他の扶助基準などをみると、みなし特別基準の設定にはより高度の必要性や証明書類の添付などが要求されている。

一般基準限度額および特別基準である。しかし額は一定程度膨らんでも、それらがすべて「円以内」の基準である以上、厚生労働大臣情報提供特別基準というウルトラCを用いない限り、実際の家賃が各基準をオーバーしてしまう例はいずれにせよ発生してしまう。厚生労働省の資料においても、対特別基準額で100%以上の家賃額を支払っている例が、1級地、2級地、3級地、単身世帯、複数人数世帯すべてで確認されている^{*17}。

住宅扶助のとりわけ特別基準に関わる昨今の議論では、いわゆる貧困ビジネスの発生、台頭、蔓延を背景に、実際の家賃額が各地域における特別基準額の上限に張り付いていることが問題視される傾向にある^{*18}。確かに、一部屋に複数人数詰め込むようなろくな住環境にないおんぼろアパートの例や、管理費など様々な名目で受け取った保護費をすぐに徴収してしまう、いかにもピンハネとしか考えられない悪質なケースが存在するのは事実である。全体としての規制強化の必要性は否定できない。実際、社会問題化した2000年台以降、徐々にではあるが規制が進んでいる^{*19}。しかし、業者の監督強化にはひとまず問題ないとして、それを超えてたとえ住宅扶助の基準を下げたところで、上限付近に張り付く構造自体はすぐには変わらないだろう。そもそも家賃を実質的に統制する公的な仕組みが日本にはないためである。またそれは給付法としての

^{*17} 「第4回社会保障審議会生活保護基準部会資料 資料1 第3回部会における委員の依頼資料」、被保護世帯の家賃の対特別基準額割合の分布

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001ifbg-att/2r9852000001ifir.pdf>

^{*18} http://www.mof.go.jp/budget/topics/budget_execution_audit/fy2013/sy2507/27.pdf

^{*19} 「社会福祉法第2条第3項に規定する生計困難者のために無料又は低額な料金を宿泊所を利用させる事業を行う施設の設備及び運営について」平成15年7月31日社援発第731008号、「生活保護法による住宅扶助の認定について」平成15年7月31日社援発第0731002号など。また、いわゆる貧困ビジネス規制条例が大阪府などで制定されている。

社会保障法の本来的な役目ではなく*20、むしろ借地借家や建築関係にかかる法規制の問題である。

そうであればこそ、住宅扶助基準の99%に張り付く事例よりも（もちろんながら、悪質な業者の排除が進めば、民間の借家における家賃設定が今度こそまともに問題になってくるという意味では重要な論点であり続けることは留保しておく）、ここでは、給付の範囲や程度と直接関わってくる、上限を超える家賃を払い続けているケースにこそ注目しなければならぬ。

2 「食い込み」と住宅扶助

以上の考察を前提に、さらに以下では、「食い込み」の問題点を、扶助の分立という観点から検討する。

2-1 生活扶助と住宅扶助の相違

法は各扶助の範囲を定めている（法第12条以下）。生活扶助と住宅扶助については、簡素ではあるが以下のような定めとなっている。

（生活扶助）

第12条 生活扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。

- 一 衣食その他日常生活の需要を満たすために必要なもの
- 二 移送

（住宅扶助）

第14条 住宅扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することので

*20 社会保障法がそのような役割を果たさないという意味ではない。医療保険制度における診療報酬点数表を想起せよ。

きない者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。

一 住居

二 補修その他住宅の維持のために必要なもの

少しややこしくなるが、先に触れた、実際の家賃が基準を超えている例について、法との関係でこれはどのように理解されるべきかを考えてみる。仮定として、ある被保護世帯について、保護は開始されたが、住居費が住宅扶助の上限ではまかなえないため、その飛び出た分を生活扶助からやりくりしているとする。また単純化のため、この世帯の最低生活費には、生活扶助と住宅扶助のみを積み上げることとする。なお何らかの収入があった場合、現行制度ではまず生活扶助に相当する部分から充当していくので*21、その金額がある程度以上になり、要否判定でギリギリ「要」となった場合、その限りで支給される扶助費の名目は住宅扶助となるが、ひとまずここではそうしたケースは度外視しておく(なお勤労収入がある場合は控除の持つ意味も関わってくるのでさらに複雑になる)。

以上を前提にすると、仮定した世帯においては、結局のところ、支給された生活保護費のうち、住宅扶助は全額家賃に、さらに生活扶助は、一部を家賃支払いに足りない分および残りを衣食その他の生活費に、それぞれ使用していることになる。この状態の何が問題なのかというと、端的には、家賃が生活扶助へ食い込んでいることである。

前述した沿革による限り、法第12条第1号にある「その他日常生活の需要を満たすために必要なもの」に「住」が含まれないのは明らかであ

*21 「生活保護法による保護の実施要領について」昭和36年4月1日厚生省発社第123号。「保護の種類は、その収入充当額を、原則として、第1に衣食等の生活費に、第2に住宅費に、第3に教育費及び高等学校等への就学に必要な経費に、以下介護、医療、出産、生業(高等学校等への就学に必要な経費を除く。)、葬祭に必要な経費の順に充当させ、その不足する費用に対応してこれを定めること。」(次第10)

る。むしろ「住」は明確に切り離されて、法第 14 条で二つに具体化されている。

生活保護法における扶助の分立を重視する立場からすると、生活扶助は「住」にあたる家賃には、使わないでよいし、あるいはそもそも使ってはならない。例えば、教育扶助として支給される（要否判定や収入充当の実務を前提にすれば、正確には、教育扶助として観念される、と表現すべきであろう）保護金品を、親が世帯の食料費に消費してしまったとすると、誰もそれはおかしいと考えるであろう。医療扶助や介護扶助は現物給付が原則なので（法第 34 条、法第 34 条の 2）このような他の扶助とのチャンポンは基本的には起こらないが、金銭給付については、お金の名前が書いていない以上、こうした混淆ないし流用の可能性は常に残るわけである。

住宅扶助が支給されているにも関わらず家賃を滞納するケースもまま見られるが、道徳的非難を除くと、法的には住宅扶助を指定された使途どおりに使っていないことになる^{*22}。そのアナロジーとして、生活扶助は、住を除く「衣食その他日常生活の需要を満たすために必要なもの」のために、それを使途として指定されたうえで支給されているはずである。もっといえば、使途を指定せずに生活保護費が支給されることは理論上あり得ない（勤労控除など実質的に保護費を増加させる性質のものは除く）。そういう性質を有する生活扶助を家賃に充てることに何ら法的問題は存在しないのであろうか。

^{*22} 2005 年改正（平成 17 年法律第 77 号）で追加された法第 37 条の 2（いわゆる住宅扶助の代理納付）は、このような事例への対応を念頭においたものである。同条に関連して発せられた通知中、「住宅扶助として使途を限定された扶助費を今般生活費に充当することは生活保護法の趣旨に反する」と明言されている点は、本文との関係でも重要である（「生活保護法第 37 条の 2 に規定する保護の方法の特例（住宅扶助の代理納付）に係る留意事項について」平成 18 年 3 月 31 日社援保発第 0331006 号）。

2-2 使途自由か使途拘束か

この問題は、まさに生活保護法の規範的理解に関わってくる。第一に、あり得る大きな視点として、いったん支給された保護費の使途は、原則として自由であると理解するかどうかである*²³。パチンコに使うことに法的制限を加えられるかという、これも道義的社会的非難の問題を別とすれば、何らかのかたちで使途管理を徹底する以外（現物給付に切り替えるほか、小分けにして手渡し、ソーシャルワーカーなどとともに使い方をしっかり訓練するなど*²⁴）、現行法では難しいとしかいいようがない*²⁵。パチンコは実際にはギャンブルだが、麻薬など明らかな違法物の取得に充てられたとしても、警察沙汰になることとは別に、そうした形態の利用が生活保護法に直接違反すると断言できるかという、そうした悪意のある利用を前提に生活保護を申請しているなどの状況にない限り、やはり困難である*²⁶。ただしこうした理がなじみやすいのは、もっぱら生活扶助であることには注意を要する。

*²³ 福岡高判平成10年10月9日民集58巻3号724頁。

*²⁴ 大阪市が保護費をプリペイドカードで支払う（正確には、希望者に対して生活扶助費の一部（30,000円）をVisaプリペイドカードにチャージする）モデル事業を始めると発表している（<http://www.city.osaka.lg.jp/hodoshiryō/fukushi/0000293229.html>）が、金銭給付の原則やプライバシーとの関係で問題をはらむものであり、そもそも被保護者でも審査さえ通ればクレジットカードは保有できるし、プリペイド型の電子マネーは件のものに限られるわけでもなく、使途自由に対する過度の介入だといわざるを得ない。金銭管理が真に必要な被保護者に求められるのはこの種のプレッシャーではなくケースワークである。

*²⁵ 兵庫県小野市の「小野市福祉給付制度適正化条例」（平成25年4月1日条例第3号）のような自治体レベルの規制をどう考えるかの問題はあ。しかし大分県別府市のようにパチンコをしていることを理由に本当に保護の一部を停止するのはおそらく違法であろう（これは2016年以降取りやめられている）。千葉県四街道市で、過度の飲酒やパチンコを慎むよう促し、指導に従わないと生活保護を停止する場面がある、との掲示を生活保護担当窓口に出していた問題が先頃報道されたが、その後撤去されたようである。

*²⁶ 2013年改正（平成25年法律第104号）で法第60条も改正され、「自ら、健康の保持及び増進に努め、収入、支出その他生計の状況を適切に把握するとともに」という表現が挿入された。勤労に励む、支出の節約を図る、その他生活の維持向上に

そうであれば、第二に、少なくとも生活扶助は他の扶助と比べて厳密な意味での用途の指定がなされにくいことを前提とすると、家賃の足らざる分に充てるのもまた了とすることができると考えるかどうかが問題となる。言い換えれば、例えば目の前に二つの賃貸物件があって、一方は適用が予想される住宅扶助基準の枠内、もう一方は基準を超える金額である場合、保護申請者（保護受給者でもよいが実務を勘案して申請ないし開始決定前としておく）には、住宅扶助のみでカバー可能な前者を借りるか、生活扶助から追加で自己負担をしてでも後者を借りるか、理論上は確かに選択肢が存在しそうである。自己決定の範囲内あるいは自己責任の問題といえるかもしれない。

しかしながら事態はそう単純ではない。実務を前提とすると、基準を超えた家賃の住居に申請前から住んでいる場合、転居指導がなされる。より安い住居に引っ越してから申請に来なさい、引っ越さないで申請はできません、という窓口規制は違法の可能性が高いが、申請処理と平行してより安い住居への転居を求めることそのものを違法視することはできない。なぜなら、こうした取り扱いには、一定の法的根拠があるからである。

それは端的には生活保護が公的扶助として位置づけられている、すなわちそこで実現される保障のレベルは必要かつ充分の、最低限度のものである（法第3条とも関連する法第8条）、という規範的限界と関係している。具体的には、ある一定の基準が生活保護で保障されるべき上限だと理解するとすると（その基準設定自体の合理性の問題はあるがとりあえずここではおいておく）、それを超える部分は保障の対象外とならざ

努力することは従前のおりであるが、この条文により、改正後はよりパチンコができにくくなったと評価できるとは思われない。あるいは、制度改正に伴って、福祉事務所による保健指導など健康面の支援強化が同時に謳われているが、違法薬物の摂取をやめるように指導することは別に法改正とは関係なく公的機関としてなすべき行為であり（場合によっては捜査機関への告発（刑事訴訟法第239条第2項）、保護費の「不正な」利用と結びつけて考えるべきでもない。

るを得ず、例えば最高で50,000円となっているのであれば、その趣旨は自己負担をしてまでも60,000円のところに住むことまでは許容されないところにある、という立場が成り立つ可能性がある*27。

この立場は逆方面からも裏付け可能であって、つまりこの自己負担がもつばら生活扶助への食い込みに求められる以上、たとえ生活扶助がその他7つの扶助と比べて使途に一定の緩やかさがあるとしても、現に教育扶助や住宅扶助が別途存在し、あるいは医療扶助があるためそれぞれ医療費自己負担の必要がないという制度設計に鑑みれば、10,000円を生活扶助から自己の判断とはいえ他の扶助のカバー領域に捻出することは、生活扶助という給付に求められる本来的な使途から外れていると評せざるを得ないのである。また福祉事務所の転居指導も(善意に解釈すれば)、家賃が生活扶助に食い込むと生活がもっと苦しくなって、健康で文化的な暮らしができなくなるかもしれません、それは巡り巡ればあなたの自立のためにならないので、この際、基準以内の家賃のところに引っ越してはどうか、という助言的な意味合いを帯びてこよう。生活扶助は生活扶助として、住宅扶助は住宅扶助として用いるべきだ、という、ある意味で法から(あるいは生成史から)直接導かれる規範に則った理解だともいえる。

確かにいったん給付された限りは、被保護者も市民的自由を享受する主体であって、保護費の使途自由に言及することはできる。他方で、具体の制度として、生活扶助と住宅扶助を法が分けている以上、濃淡はあ

*27 保護受給中の自動車の借用をも禁止する現行運用を肯定する裁判例がある(福岡地判平成10年5月26日判時1678号72頁)。いわく「要保護者が借用物を利用して生活している場合において、右借用物の使用による利益を全く考慮せずに、他の要保護者と同等の保護を受給できるというのでは、〔中略〕借用物であればいかなるものでも被保護者はこれを利用できると解することは、そもそも最低限度の生活の需要を満たしつつこれを超えない範囲で保障しようとする法の趣旨(法一条、三条、八条参照)にも反することになる。」;借用に対する現行の制限は行き過ぎであると考えるが、実現されるべき最低限度の生活の限度(上限)という規範的限界に関する議論としては意味がある。

れ使途自由にもある程度の制限的効果が随伴することも否定できない。

現実問題として家賃の足らざる分を捻出するのは主として生活扶助からであることからすると、住宅扶助と生活扶助が結果的に連動してくることがここからもよく理解できる。両者は、端的にはそれぞれがカバーすべき需要の性質によって分かれていた。家賃は、約定の金額を定期的に支払う継続的債務であり、文字通り固定費の典型であって、転居しない限り需要に伸び縮みはない。反対に、住居費を除く一般生活費は、光熱費など固定費に近い性質のものもあるが、需要の幅にはある程度の伸縮があり、これは偶然そうなることもあるけれども、意図を持ってあるところには多めに使いあるところには少なめに使うということが基本的に可能である。たればの話として、もし現行法が住宅扶助を独立させず、ある程度の相場的な金額を現在の生活扶助に加えて、全体として丸めた基準としていた場合、そういう意味での定型的な生活扶助を支給された者にとっては、それでは固定費として家賃を継続的にこれこれ支払い、残りを他の生活費に充てて、今月はこうしよう、来月はこうしよう、というような家計管理をおこなっていたであろう。もしそうになっていたならば、本稿はそうした定型額の持つ意味を議論していたことになるが、現実にはそうではなく、生活扶助と住宅扶助は法律で明確に分けられているのである。この趣旨をやはり重く見る必要がある。

言い換えれば、お金を使うという意味での充足には、生活扶助も住宅扶助も変わりはないものの、その対象となる需要の性質がそもそも大きく異なるのであり、そして大きく異なるからこそ、最低生活費の認定のところから仕組みが分かれているのであるから、食い込みの是非も、手元にまとまった金員の「使い勝手」だけで感覚的に判断するのではなく、どういう需要を充足するためにそれが支給されているのかを視野に入れた、保護の体系(とりわけ生活扶助基準額の法的意味)に即した考察が必要となるのである。

結論としては、生活扶助からの家賃不足分の捻出は、もちろんその食い込み自体がそうでない他の被保護世帯と比べてより苦しくなるという

現象面での問題（自由に処分できる金額が少なくなるということは、考えてみれば深刻な問題であり、食い込みが続けば続くほど生活が破綻するリスクも大きくなる）にとどまらず、法的にも生活扶助に期待される本来の使用からは外れたものだとわづらざるを得ないことになるのである。

3 現行法制をどうみるか

3-1 現行住宅扶助基準の合理性

にもかかわらず生活扶助への食い込みが現に少なからず起きているのは、制度に問題があるからなのか、先ほどの例でいえばあえて食い込ませてまで高額家賃の住居に住んでいないしは住み続けている被保護者の選択に問題があるからなのか、あるいはその両方なのか、第三第四の要因があるからなのか。

一般基準 13,000 円「以内」の話に戻ると、繰り返しになるが、この金額ではまともな賃貸物件を確保することは、たいていの場合不可能である。仮に限度額や特別基準が設定されていないとすると、多くの要保護者・被保護者が該当するであろう借家の家賃に関する限り、こうした基準設定はおそらく生活保護法との関係では違法となる可能性が高い（法第3条）。すなわち、たとえ 13,000 円以下の物件が見つかったとしても、健康で文化的な生活水準を維持できる可能性が極めて低く、その限りで住宅扶助として本来実現すべき保障水準を大きく割り込むことになってしまうからである。のみならず、「実際に」そうした物件が常識的な居住条件との関係ではほぼ存在しない以上、ほとんどの要保護者ないし被保護者はそれを超える家賃の借家に住まわざるを得ず、それは同時に生活扶助からの足らざる分の捻出を不可避的に要請する、つまり生活扶助を生活扶助として実質的に使えなくしてしまうのであって、生活扶助単体の保障水準の切り詰めにもなるという意味において、二重に法違反となる可能性が存する。

現実には、13,000 円や 8,000 円という、いくなれば名目の基準では

なく、限度額および特別基準が実際には機能しているので、ボリューム的には以上述べたような意味での法違反の蓋然性は減殺されている。それでもなお、そうした実質的な住宅扶助基準においても上限としての性格は変わらず残っていることを考えれば、現実の額がそれを超えた場合について沈黙（黙殺）している現行の制度体系および実務上の取り扱いには、最低生活水準保障原理（法第3条）、保護基準の必要十分性（法第8条第2項）、必要即応の原則（法第9条）に照らして、疑義を呈せざるを得ない。

法第8条第1項に基づく厚生労働大臣の保護基準設定行為は、それ自体自由裁量でないことはもちろんであるが、本稿との関係でいうと、生活扶助と住宅扶助が扶助の種類として明確に分離されている以上、その範囲内で、かつその趣旨をよりよく実現するかたちで裁量は行使されなければならない。簡単にいえば、生活扶助に家賃が食い込まないように、まず基準そのものが設定される必要がある。もちろん、無条件であらゆる住居費を無制限に保障することは、最低限度の生活の保障という公的扶助としての規範的限界に照らせば、それを求めることはできない。しかし現行の枠組みでは、それぞれに引かれた一律の上限ラインをたとえ1円超えた場合でもすべて切り捨てられる扱いになっており、個別ケースとの関係で、どのくらい超過があって、なぜそうなっているのか、やむを得ない理由はないのかなどを斟酌しない、まさに一律の上限としてしか機能していない。いわゆる課長問答で確認できる唯一の例外として、単身者への特別基準（1.3倍額）の適用の可能性が一定条件下で示されていた^{*28}（ただし2014年度まで。2015年度以降は通知の表現は改め

^{*28} 「〔特別基準（1.3倍額）の単身者への適用〕

問（第7の56）局長通知第7の4の（1）のオにいう「世帯員数、世帯員の状況、当該地域の住宅事情によりやむを得ないと認められるもの」には原則として単身者の場合の家賃、間代等は該当しないものとして取り扱ってよいか。

答 お見込みのとおりである。したがって、単身者が転居する場合又は単身者の従来の住居が地域との均衡を著しく失っている場合には、保護の基準別表第3の2の限度額の範囲内の住居へ入居するよう十分指導されたい。

られている)が、上述との関係では(本文に掲げた表ではいちおう実務を前提としている)、むしろ基準設定の段階で単身者を合理的理由なく別異に取り扱っている^{*29}ことの裏返しであるともいえるのであって、その限りでも現行基準の合理性には疑問が残る。

3-2 住宅扶助基準設定のあり方

現行の住宅扶助基準は、実費の保障を目的としたものである。その証拠に、家賃がそれぞれの基準を下回っている場合、最低生活費には実際の家賃額しか積み上げられない。この点が、生活扶助とのもっとも大きな相違点である。

支給された生活扶助費の範囲内であれば、毎日(はさすがに無理としても)ステーキ中心の豪華な食事をする代わりに、ろうそくで灯りを取り、衣服や移動・交通、交際費、通信費などを極端に切り詰める生活スタイルを選択してもよいし、逆に貧乏人の味方100グラム15円のもやしや一斤100円のトーストで飢えをしのぎながら、大事なところには一点豪華主義でどどんとお金をかけてもよい。現行制度では、生活保護受給中、保護費のやり操りで預貯金が形成された場合、使用目的が生活保護の趣旨目的に反しない限りは保有が容認されさえする(課長問答・問(第3の18))^{*30}。言い換えれば、生活扶助は、伸縮可能な生活上の需要に対応したものであって、最低生活という大枠の中であれば、原則として受給者本人が自由に処分できる。それゆえにこそ、生活扶助には実費

ただし、当該単身者が車椅子使用の障害者等特に通常より広い居室を必要とする場合、老人等で従前からの生活状況からみて転居が困難と認められる場合又は地域において上記限度額の範囲内では賃貸される実態がない場合は前記限度額に1.3を乗じて得た額の範囲内において必要な家賃、間代等を認定して差しつかえない。」

^{*29} 確かに経験則上、家族よりも単身の方が比較的家賃が低廉に抑えられることは多いが、複数人入居と比べて家賃がその77%(1/1.3)で収まる保証は必ずしもなかろう。

^{*30} 秋田地判平成5年4月23日判時1459号48頁も参照。

主義はそぐわないのである。この理は、たとえ生活扶助基準がマーケットバスケット方式で算定されていても妥当する。月額 600 円の日用品費を、算定根拠どおりに律儀に新聞代として 150 円使わずに成人向け雑誌を購入しても、法的には何の問題もない。まして生活保護基準の算定方式が、格差縮小であれ水準均衡であれ、具体的な消費費目との連関をすでに失っている以上、消費支出として全体として表される金額を実際に何に振り分けるかは、ますます受給者自身の意思ないし意図によらしめられることになるのである*³¹。

しかし住宅扶助はまったく異なる理論的基礎に立脚している。住居費は可變的ではなく固定的である。50,000 円の家賃を約定した場合、49,999 円を支払っても、債務を履行したことにはならない。今月は苦しいので 40,000 円、その代わり来月にはきちんと 60,000 円支払います、といった場合、良心的な大家さんなら事情をくみ取ってくれるだろうが、それは保証の限りではない(少なくとも法的には少額の受け取りを強制できないだろう)。その意味で住宅扶助が原則として実費主義であることには理由がある。家賃というある意味で特殊な、あるいは特定の需要を確実に充足するためには、同額を最低生活費に積み上げ、観念上とはいえ住宅扶助分として支給することには十分な合理性がある。法第 37 条の 2 で新設された住宅扶助の代理納付の法意からも看取されるところ

*³¹ 付言しておく、家具什器費の支給いかんについて、厚生労働省は「日常生活に必要な物品については、本来経常的な生活費の範囲内で、計画的に購入すべきである。」(別冊問答集問 7-45)との原則的立場をとっており、例えば耐久消費財の買い換えも、毎月支給される生活扶助をやりくりするなかで少しずつ積み立てること(ができること)を前提としているが、そのためには生活扶助自体に一定のボリュームが確保されることが必須であって、毎月かつかつで使い切るところかむしろ足りない程度の水準に基準を設定することは、本文で住宅扶助一般基準について指摘したのと同様に、裁量行使における違法の評価を帯びる蓋然性が高く、かつ機能的には生活扶助に本来的に求められる各種(この場合、一定の間隔において生ずるような)需要相互の調整ないしバッファーとしての役割を失わせるものとなる。

の、住宅扶助の用途限定の実質的根拠も、ここにあるとみるべきである。生活扶助との対比でいえば、需要充足が主観的におこなわれるのか、客観的性格を帯びているのかの問題でもある。

そうであればこそ、原則実費主義の住宅扶助に天井（上限）を設けることは、そもそも需要は縮まない（それに対応して充足もやはり縮まないため、本来別目的に支給されている他の扶助への食い込みを余儀なくさせる）のであるから、特にその合理性が厳しく吟味されなければならない。キャップの意味が生活扶助とは大きく異なることに注意が必要である。したがって、現に食い込みが生じているケースについては、被保護者の選択いかんよりも、一義的には当該事例で設定されている上限としての基準の妥当性こそが本来問題視されるべきなのである。

4 住宅扶助基準の方向性

結論するにはさらなる熟考が必要であるが、改善に向けた一提案として、以下検討を試みる。

4-1 不確定法概念スタイル

賃貸借関係が賃貸人と賃借人という登場人物によって成り立つ（実際には不動産業者や仲介人などのバイプレーヤーも活躍する）ものである以上、住宅扶助で示される具体的な金額には、この金額までなら貸すことができる（正確には徴収できる）、この金額までなら借りることができる、という心理的効果が付随することは避けがたい。限度額や特別基準を逆手にとったとしか思われられないような価格設定の物件が低所得者の多い地区のみならず近年は多くの地方都市でも見られるようになり、政策の側がこうした状況を苦々しく思っていることも確かに理解できる。本来的な意味での一般基準（1級地および2級地13,000円以内、3級地8,000円以内）以外が積極的に公表されていないのもこの点と関係があるのかもしれない。また金額を知っている人だけがある意味で有利になるのも、平等原則からは問題がありそうである。

では思い切って金額を示さない(他の扶助でこのような例はないので告示での書き方が問題になるが、「必要かつ最低限の家賃の実額」「地域の実勢価格に照らした合理的水準の家賃の実額」など)ということは可能だろうか。こうなると、住宅扶助上限ぴったりの家賃を徴収しようと考えている供給サイドにとっては、はしごが外されるかたちになり、そうした意図を有する大家が次第に退場していくことによって、場合によっては住宅扶助総額の「適正化」になる可能性もある。何が必要でどこまでが最低限なのか、一律には示されずその都度その都度の具体化を要求するという意味で、これを不確定法概念スタイルと呼んでおく。

ただし他方でこれは、法的安定性や予測可能性という一般的な価値基準からは問題なしとはならない。例えば路上でホームレスをしていた人がようやく生活保護につながり、あなたの場合家賃の上限はこれくらいですよと実施機関から示され、その範囲内で家探しをするのは現実にもままある風景であるが、その最初に指し示す基準がないと、もしある物件を気に入って賃貸借契約書(または重要事項説明書)を福祉事務所に持参し、検討の結果必要かつ最低限と認められませんでしたのでもう一度探しにいてください、などとのたまわれれば、そういうやりとりを繰り返しているうちに気持ちも萎えてしまうだろうし、あるいは仲介にあたる不動産屋としてもあたりがつかない以上の確な助言ができないので、生活保護の人にご遠慮くださいという取り扱いにつながるおそれすらあろう。

またこうした心理的作用は住宅扶助に限らず、他の扶助でも、あるいは他の給付制度でも多かれ少なかれ存在するところであって、たまたま住宅扶助上限額への張り付きでそれが顕現しているだけのことだと考えれば、住宅扶助本体をいじるよりも、最低居住水準の実質化など、住宅の質、住宅市場全体の適正化をきちんと進めていくのが本筋であるともいえる(相当狭隘な物件に相場を超える家賃を設定している例も、このような取り組みがこれまで欠けていたことの裏返しである)。

言い換えれば、住宅扶助を単に「締める」発想に基づかない不確定法

概念スタイルへの転換はあり得ることになる。この場合、当然ながら、借りている、あるいは借りようとしている住居について、担当者の恣意でこれはよしこれはなしとなつてはならないことからすると、住宅扶助の認定にあたって、内部的にせよ一定程度何らの判定基準が作成されざるを得ない。客観的な要素としては、家賃額、間取り、世帯員数などが考えられるが、家賃の相場についての科学的な研究が必ずしも十分でないことからすると、実際には困難を伴おう。

4-2 原則例外規定スタイル

金額を指し示すことそのものには一定の合理性があるという立場をとったうえで（そして実際、金銭給付をとるすべての扶助では基本的に告示で金額が明記されている；ただしそれが、「円」なのか「円以内」なのかは質的に大きな違いがあることは縷々述べているとおりである）、現行の諸々の基準を（知っている人だけ知っている金額がある、というやり方がいいかどうかはとりあえずおいておけば）、この範囲内で収めてくれという「原則」として理解しつつ、さらにそれに対する「例外」が許容されることをきちんと明示ないし例示することも考えられる。原則例外規定スタイルと呼んでおこう。

告示を読む限り、一般基準の13,000円を超えた場合、「都道府県……ごとに厚生労働大臣が別に定める額の範囲内の額とする」こと、積み上げに回される住宅扶助の額を「範囲内の額とする」ことは、システム上理解できるとしても、この世帯の住居費（家賃）が「範囲内の額になる」わけでは決してない。例えば、それまでIT企業で働いていて月収100万円ありまことに羽振りのよい生活をしていたところ倒産・解雇で一気に転落した人が最終的に生活保護を受けるに至った場合、彼の生活扶助は、やはり居宅第1類と第2類の合算から計算される。生活保護は従前生活水準ではなく最低生活水準を保障するからである。つまり彼の日常生活費（住居費を除く）は、生活保護において「居宅第1類と第2類を合算した額になる」のである。かつての栄華が忘れられず、扶助費をや

りくりして最高級ジャパニーズウイスキーを買うのも彼の選択であるが、別にその分加算されるわけではない。生活扶助には、一般的な生活上の需要がある意味で強制的にその支給範囲内に収めさせてしまうという効果が付随している。その限りで需要が規範的に限界付けられるのである。

しかし、住宅扶助を限度額であれ特別基準であれ、その額において認定したところで、実際の家賃額がそれにあわせて縮小することはない。ここに両扶助の本質的な相違が認められる。そしてそれに伴う生活扶助への食い込みの問題性は上述してきたとおりである。

確かに最低生活保障という側面からすると、あらゆる家賃を際限なく保障の対象にすることはできない。一方で「保護は、要保護者の年齢別、性別、健康状態等その個人又は世帯の実際の必要の相違を考慮して、有効且つ適切に行うものとする。」(法第9条)とされているように、保護は必ずしも基準を画一的にあてはめるだけの作用ではない。言い換えれば、見た目は同じような状況でも、ある人と別の人とでは、(質と量の双方において)異なる「最低生活保障」があり得るのである。そうであればこそ、異なるか異ならないかの可能性を発見する「きっかけ」が用意されなければならない。そして限度額オーバーや特別基準オーバーこそがその具体的徴表であると考えるのである。

ここにおいて、原則に対して認められるべき例外とは、端的には、一定の要件が満たされた場合、その世帯については、基準の上限ではなく、実際に支出する家賃を住宅扶助の額として保障ないし支給するということである。現行の告示以下の下位規範にはこれを直接容認する趣旨の定めが見られず、法にある必要即応原則を重視するならば、こうした規定ぶりにはそもそも問題がある。例外を許容する表現が追加されなければならない。

では例外を認めるうえでどのような要件があり得るかという点、最終的には家賃が金額で表されることからすると、例えば基準オーバーが些少であるような場合、保護脱却が合理的期間内に見込める場合、あるいは

は超過が僅少なならざる範囲にあるとしても、典型的には高齢や障害、疾病、子どもの養育、家族の介護など、社会的な諸要因によって当該住宅の継続的保持が要請される場合等が考えられる。このスタイルでは、あり得るケースをすべて想定してマニュアル化することができないため、十分な経験と力量を持った担当職員による被保護者側からの事情聴取や相談ないし助言、そして最終的には実施機関としての価値判断（適切な裁量行使）が求められよう。その意味ではなるほど難易度は低くはない。

4-3 転居指導との組み合わせ

いずれのスタイルをとるとしても、現実には家賃が高額過ぎて生活保護の範囲内では保障し得ないケースが、少ないとしても出てくるであろう。すでに現行実務においても、いわゆる転居指導がかけられている。ただし、稼働年齢層に対してハローワークにいくよう「指示」するのと同様、あるいはそれ以上に、転居の指導や指示は、実態としては要保護者・被保護者まかせであることが大半である。実施要領では、被保護者が転居する際に敷金を要する場合（局第7の4の(1)のカ）や保護開始時に安定した住居のない要保護者が住宅の確保に際して敷金を要する場合（局第7の4の(1)のキ）は例示されているものの、敷金の要否から離れた、要保護者（あるいは被保護者も含めて）一般について、実施機関が家探しについて助言的に行動することを前提とした取り扱いが存在しない。言い換えれば、福祉事務所にもノウハウがなく、保護を必要とする側にある意味で丸投げし、結果としての家賃額で上限超過部分をはねている。上限を設定しているのは一義的には制度の側である以上、助言的な介入も場合によっては必要であろう。

何にせよ、こうした転居指導（に従えなかったあるいは従わなかったとき）の法的効果に目を向ける必要がある。まず、上に掲げた社会的諸要因のほか、学齢期にある子どもの転校問題や、職探しないし実際の就労先との関係で転居が難しいなど、相応の合理的理由がある場合、そもそも転居指導をかけないか、その効果を一時的に停止すべきである。実

際の賃貸借契約では、解約にも期間制限や違約金の予定などいろいろ条件が付せられている場合が多く、短期間では転居は無理というケースもここに含まれよう。あるいは、保護に値する特徴的な要因がたとえなくとも、当該地区の賃貸市場の状況からして、基準の範囲内で賃借できる物件が実際に存在しない場合は、転居指導自体が不可能を強いると考えられるのであり、よって従う必要はなくなる。そして重要なのは、こうした条件が揃う場合、あわせて実際の家賃を計上し、少なくともそうした阻害要因が止むまでは、実費支給をおこなう必要があることである。たとえ転居指導を見合わせても、機械的に上限額で住宅扶助を打ち止めた場合、経済的圧力となって、かえって無理な転居が誘発され、あるいは家賃滞納によって最悪ホームレスになる可能性もある。そうした意味で、少なくとも保護の入り口の段階で、いまの住居をあきらめるかどうかの選択を余儀なくさせる状況は可能な限り回避されるべきである。

もちろん、すべての保護申請者や保護受給者において、高額家賃の保障を要求できる合理的な理由があるわけではない。というより、彼らの多くは実際上も上限以内の家賃の住居に居住している(皮肉であるが、上限以内、上限ギリギリの物件は数が揃っている)。ゆえに、自らに例外があてはまると主張するケースが大量に発生するとは考えにくい。だからこそ、そうした例外の可能性をじっくり検討する余地があるのである。他の種類の扶助と比べても、こうした例外モデルがなじみやすいのが住宅扶助であろう。わたしは毎日キャビアを食べないと死にます、生活扶助を食費分だけ何とか加算してください、という人や、観音様のお告げでパイロットになれといわれたのでライセンス取得のため養成校に通う費用1,000万円について生業扶助の特別基準を設定してくれ、という人はそうそうはいない。しかし家賃には、ある程度その世帯の現況や特徴が現れやすく、そのなかには生活保護の枠内で柔軟に認められるに値する諸要因も存在するであろう。それを切り捨てず、むしろ個々具体的な需要(必要性)を発見できるだけの構えが制度の側に必要なのである。

以上の考慮を尽くしてもなお、上限以上の家賃の住居に住み続ける例

については、なおも継続的に転居指導をおこなうとして、最終的には食い込みで解決するという受給者の意図に委ねざるを得ない。言い換えれば、上限を超える部分に対する請求権が放棄され、実施主体の側でもその補填に応ずる必要がなくなると整理するしかないように思われる。

補論しておく、例外を強調すると原則の意味がなくなるという反論が予想されるが、その前提は、住宅扶助の各種基準設定に十分な合理性があつて、保護申請者、保護受給者も基本的にはその枠内で最低生活に必要なかつ十分な住居が得られる場合、つまり原則が十分にあてはまり、例外を許容する余地が極めて少ない場合である。しかしながらよく考えてみると(2014年度までの制度についてである)、限度額1.3倍基準や限度額さらに1.2倍基準(すなわち1.56倍基準)は特別基準として位置づけられているが、その適用は単身でない複数人からなる世帯に対して予定されていることからすると、實際上、単身世帯に一般基準があてはめられ、家族からなる世帯に特別基準があてはめられるという、家族であることが一般的(普遍的)でないような印象すら与える図式になっており、語義的にも適当でない(換言すれば、住宅扶助特別基準の本質は一般基準限度額の延長に過ぎないのであって、本来的な意味における特別基準を欠く状況にある)。さらにこの中身をみてみると、限度額1.3倍基準は2人から6人までの世帯にあてはめられるが、世帯規模が最大で3倍異なることがまったく反映されていない。また7人以上世帯がほとんど存しておらず、限度額1.3倍さらに1.2倍基準の存在意義がかなりの程度乏しくなっている。このこととの関連で、受給世帯の組成がますます単身世帯中心となるなかで(同時に様々な種類の単身世帯が増えるなかで)、単身世帯に一律の基準でそもそもよいのかという疑問もある。そうした意味では、単に金額設定ないし倍率設定の妥当性にとどまらず、住宅扶助基準の組み方それ自身の合理性も検証されなければならないであろう。

4-4 住宅扶助基準のチェックシステム

以上いくつか試論を提示したが、共通するのは、現行のように限度額や特別基準が絶対的な壁になりそれを超える部分が切り捨てられる(そして生活扶助に食い込む)というベクトルではなく、むしろ要保護者・被保護者の生活実態を出発点にそれを基準(の具体化、複線化、あるいはオープン化)でどのように受け止めるのかという方向性ないし可能性の追求である。つまり制度が生活をチェックする(基準を超える家賃の住居に住むのは贅沢だという漠然とした認識も結局はこういう発想に基づいている)よりも、生活のあり方から現状の基準や枠組みの有用性・合理性が検証されなければならない。その際、金額的妥当性は有意なデータに照らしながら検証するのはもちろんのこと、想定を超える事例であっても少なくとも需要の存在を頭ごなしに否定しない、その意味で懐の深さをシステムが示すことができるかどうかが重要となる。またこの理は住宅扶助のみならず保護基準一般においてもおおむね通用するものでもある。その限りでは、行政の裁量とそれに対する統制でいうと、司法的統制のほか、一種の民主的統制としても、要保護者・被保護者の主観的権利の主張(=要は「いいぶん」)を度外視しない構造を採用していくことが、生活保護は公的に用意されたまさに「最後の」ネットである(つまりいいたいことをいえる最後の機会である)ことからしても、結果的に、小山のいう「基準多様化」「特別基準の設定」の実現に資するのではないかと思われる。

5 その他の論点

住宅扶助は、「住居」(法第14条第1号)のほか、「補修その他住宅の維持のために必要なもの」(同第2号)もその範囲に含む。給付費ベースでみれば、おそらく前者が後者を圧倒していると思われるが、住宅維持費その他の費用も、最低生活保障に際しては(とりわけ食い込みについていえば、問題の現れ方が深刻になるともいえるため)無視できない重要性を有している。

現在、告示上、住宅維持費^{*32}、雪おろし費用、敷金等、契約更新料等の、計4つの費用について一般基準ないし特別基準が示されている。その告示で金額が明示されているのは、補修費等住宅維持費の一般基準額のみであり、その他は実施要領において取り扱いが示されている。現状(2016年度)としては、住宅維持費の一般基準(級地に関係なく年額120,000円以内)が、同特別基準(180,000円以内;これは一般基準を1.5倍にしたもの)の算定根拠となり、あるいは雪おろし費用の特別基準(年額120,000円以内)に転用されている。敷金と契約更新料については、住宅扶助一般基準限度額に3を乗じて得た額(敷金等)または同額(契約更新料等)の範囲内で(特別基準として)認定されることになっている(雪おろし費用とあわせて、これらについては一般基準が存在しない)(以上、局第7の4の(1)のカーク、局第7の4の(2))。つまり金額的には住宅扶助一般基準限度額系列のものと同住宅維持費系列のものとの二つが存していることになる。なお敷金の支給については、ホームレス状態の者に対する生活保護の適用がながらく一つの焦点となってきたことを背景に、実施要領においてその認定基準がかなり細かく整序され

^{*32} 「住宅扶助を独立させた実質的理由の一つは、家屋の補修にその途を開くことである。固より家屋の補修を生活扶助の中に入れて行う途が全然なかつた訳ではないが(註二)、所詮極めて限定的であり、且つ、単給の途は事実上閉されて居つた。然るに、一方前に述べたように(註三)、被保護世帯の約三六、七%は自家に居住して居つて家屋の補修に対す需要は極めて切迫したものがあつたのである。このような事情が民生委員大会において住宅扶助の創設を決議させたのであつて、住宅扶助創設の直接的動機はここに在つたのである。なお、自家に居住している者でなくても被保護者の居住しているような借家では家屋が破損しても持主が修理してくれないのがむしろ通例であり、従つて、借家についても補修を認めるべき実際上の必要は十分存するのであるが、賃貸借の原則から云えば賃貸人がその負担において補修して賃借人に提供すべきものであること(註四)、及び公費の負担において被保護者でないところの家屋の持主の財産の価値を高める結果となること等の点に問題が残つているので差し当つては自家についてのみ実施する方針を採ることとなつている。」 小山進次郎『生活保護法の解釈と運用』252頁。

るようになっている*³³。

これらの費用は、性質上一時的にのみ（雪おろしは冬期間のみ）発生する点で共通しており、法第 14 条第 2 号を具現化したものである。また概念上は一種の住宅扶助単給に相当するものである（性質的には一時扶助というべきものでもあるが、日本法では一時扶助の概念は生活扶助に独占されている）。ただし、家賃以外の住居関連費用という以上に意味が深められているわけではなく、それぞれの性質の違いを勘案した基準設定になっているともいいがたい。例えばなぜ住宅維持費の一般基準がそこで示された金額であり、特別基準がその 1.5 倍に設定されているのか、どのような需要状況を想定しているのか不明である。敷金の 3 倍基準については、実際にはこれを超えることがしばしばあるため、自治体ごとに別途の倍率が運用で示されているが、積極的には公開されていない。

法的にこれらの給付を考察するうえでは、家賃に対する経常的な住宅扶助について述べたことがある程度あてはまると思われるが、現実問題としてとりわけ被保護者における住居移動が活発でないこともあって、敷金などは実施要領レベルで給付の可否がほぼ全面的に決定されており、一時的な住居需要に対する最低生活保障の実態が見えにくい構造になっている。

6 平成 27 年度における住宅扶助限度額の設定

6-1 生活保護基準部会での議論

生活扶助基準の見直し（切り下げ）に途をつけたのち、社会保障審議会（生活保護基準部会）では第 14 回（2013 年 10 月 4 日開催）から議論が再開し、とりわけ第 16 回（2014 年 3 月 4 日開催）以降、テーマが主として住宅扶助（その他は生業扶助、一時扶助、冬季加算など）に当てられることとなった。第 18 回（2014 年 5 月 30 日開催）までで論点の大枠

*³³ 課長問答・問（第 7 の 30）、問（第 7 の 78）など。

や検証手法が議論され、部内で作業班の設置が了解された。その作業班による分析を待つかたちで、再開は第19回(2014年10月21日開催)となり、その後月1回のペースで議論が重ねられ、第21回(2014年12月26日)、第22回(2015年1月9日)で報告書案が検討され、同日付けで「社会保障審議会生活保護基準部会報告書」^{*34}がとりまとめられ、公表されている。

第18回で提示された論点は、「住宅扶助特別基準額の水準について」、「住宅扶助特別基準額の改定方法について」、「住宅扶助の適正化のための運用について」、「その他」の4つであり、基準の見直しそのものを明言しているわけではない。ただし、第18回までの提出資料において、財務省^{*35}、財政制度等審議会^{*36*37}および会計検査院^{*38}のいわば問題関心が参考に供せられており、基準部会のスタート時点で外野から事実上の引き下げ圧力があつたことは否めない。新聞報道でも、第19回の議論再開時、さらに報告書案の初回提示のあつた第21回に関連して、引き

^{*34} http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/kijun.pdf

^{*35} 財務省「平成25年度予算執行調査結果」(平成25年7月26日)総括調査票(27)[厚生労働省]生活保護(住宅扶助)http://www.mof.go.jp/budget/topics/budget_execution_audit/fy2013/sy2507/27.pdf

「④今後の改善点・検討の方向性

左の調査結果から、厚生労働省においては、

ア) 住宅扶助基準の水準のあり方

イ) 級地間のバランス

ウ) 生活保護受給者自らが、家賃と住居の真の経済的価値とのバランスを判断する動機づけの要否

を含めた、住宅扶助のあり方について、社会保障審議会生活保護基準部会等の場において検討を開始する必要がある。

また、その際には、被保護者等を劣悪な施設に集めて住まわせ、その意に反して利用料を搾取する、いわゆる「貧困ビジネス」に対する規制の要否・あり方についても検討が求められる。」(下線部原文ママ)

^{*36} 財政制度等審議会「平成25年度予算編成に向けた考え方」(平成25年1月21日)http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia250121/

「(5) 生活保護

④住宅扶助

イ) 住宅扶助のあり方

住宅扶助基準について、一般低所得者の家賃実態との均衡を図り、貧困ビジネスの誘因となることを防止する等の観点から、水準の引き下げを視野に入れた専門的・技術的検証を実施すべきである。

また、いわゆる「貧困ビジネス」について、実行ある規制を実施できるような枠組みの構築を図るべきである。

ロ) 住宅扶助基準の改定方式

住宅扶助基準の改定方式としては、現在、a. 前年度基準額、b. 消費者物価指数の伸びを勘案した額、c. 被保護世帯97%カバー額のうち2番目にくるものを当該年度の基準としており、結果として、近年は、家賃水準の下落傾向にもかかわらず、住宅扶助基準が据え置かれている。一般低所得者の家賃実態との均衡を継続的に図る観点から、住宅扶助基準と家賃CPIとの連動性を高めるべきである。また、地域ごとの基準決定のあり方について、透明性・客観性を確保すべきである。」

*37 財政制度等審議会財政制度分科会(平成26年3月28日開催)資料3社会保障②(年金、生活保護) https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia260328/03.pdf

「○住宅扶助は、地域別、世帯人数別に定められた基準の範囲内で実費が支給される。(東京6万9800円、札幌市4万6000円(1・2級地、2~6人世帯))

○このため、一般低所得世帯の家賃の動向と離れて上限にはりついている可能性。(民営住宅の場合、約4割が上限の95~105%の家賃)」

*38 会計検査院「会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書「生活保護の実施状況について」(平成26年3月19日)

「3 検査の状況

(2) 生活扶助及び住宅扶助の状況

カ 住宅の家賃の額の差異の状況

近年、住宅扶助費の支給額は、図表1-2(3ページ参照)のとおり、他の扶助に比べて増加率が高くなっている。そして、厚生労働省の平成23年被保護者全国一斉調査によれば、被保護世帯のうち借家又は借間に居住している世帯の数は、図表3-12のとおり、継続して増加している。〔図表略〕

また、住宅扶助については、23年6月に行われた「生活保護制度に関する国と地方の協議(事務会合)」において、被保護者との間であえて住宅扶助の上限額で契約を締結する業者がいるといった意見や、近隣価格を上回る被保護世帯向けの家賃相場が形成されているといった意見が示されている。

下げ視野に入る、引き下げの方向性示さる旨の報道が見られた*³⁹。

6-2 基準部会報告書

基準部会が出口ありきであったかどうかは別として、議論そのものは多角的な視野からおこなわれたことが毎回の議事録からは伺える。なかでも、健康で文化的な最低限度の生活の居住面での保障という観点から、

そこで、210 事業主体を対象として、住宅扶助費をその地域における上限額で受給している被保護世帯が5 世帯以上入居している集合賃貸住宅（公営を除く。）から1,778 棟を抽出して、同一の建屋で、被保護世帯の住居に係る家賃額と、それ以外の住居（以下「一般住居」という。）に係る家賃額との差額についてみたところ、図表 3-13 のとおり、112 棟は被保護世帯に係る家賃額が一般住居に係る家賃額よりも高額となっている状況となっていた。〔図表略〕

上記の112 棟における家賃額の差額別の状況等をみたところ、図表 3-14 のとおり、差額が月額10,000 円を超える集合賃貸住宅も21 棟見受けられ、この中には一般住居に係る家賃額の8 割増しとなっている集合賃貸住宅も見受けられた。〔図表略〕

上記について事例を示すと、次のとおりである。〔事例略〕

家賃額については、住居の専有面積や間取り、方角等により同一建屋であっても住居間で異なることが一般的であるが、前記の21 棟については、全ての入居者が被保護世帯である集合賃貸住宅を除いて、各事業主体においても、被保護世帯が一般住居に係る家賃額よりも高額の家賃で契約している疑義があるとしていた。

これは、被保護世帯には保証人がいないなどの理由により保護を受けていない世帯と同額では家主が受入れを認めていないことなどが背景にあるとする事業主体も見受けられたが、住宅扶助は原則として毎月支給されるものであり、前記のとおり、事業主体が被保護者に代わって直接家主に家賃を支払うこともできるため、保証人がいないなどの場合でも家主は家賃収入を確実に得ることができることになる。

したがって、被保護者と家主との間で締結される賃貸借契約について、個々の状況にもよるが、被保護世帯であるがゆえに合理的な理由もなく高額の家賃が設定されていることはないか実態の把握に努めるとともに、適切な家賃額となっているかどうかを判断できるような仕組みを設けるなど、住宅扶助の適切な在り方について検討する必要がある。」

*³⁹ 「住宅扶助、引き下げ視野 生活保護の見直し議論 厚労省」（朝日新聞 2014 年 10 月 22 日）；「住宅扶助を引き下げへ 生活保護、厚労省が方針」（朝日新聞 2014 年 12 月 27 日）

住生活基本計画^{*40}で示される「健康で文化的な住生活を営む基礎として必要不可欠な住宅の面積に関する水準」、いわゆる「最低居住面積水準」の達成程度を基準額検証の柱に据えるなど、所管の違いを乗り越える努力がなされたことは評価できる。なおデータとしては、平成20年住宅・土地統計調査^{*41}を再集計するほか、独自の実態調査（「生活保護受給世帯の居住実態に関する調査の集計結果」）や、民間データバンクとしてSUUMOが用いられている。

検証結果としては、まず世帯属性および住宅の所有関係を確認し、保護受給世帯の居住状況の特徴として最低居住面積水準の達成率が一般世帯に比して低位にあることを指摘する。次に家賃額の状況について、保護受給世帯は一般世帯に比して上限額・特別基準額に近いところに家賃額が集中する傾向にあること、他方床面積の比較からは相対的に低い家賃を確保する努力はおこなわれていること、受給開始後の家賃額の変動はマイナス5,000円から0円37%、0円～プラス5,000円32%になること、近隣同種より明らかに高額な家賃が設定されている疑義ありが全体の0.6%存在すること、保護開始前から現在の住居に入居している割合が48%、逆に転居したうち、指導に基づいてより低額の住宅に転居19%、家主からの立ち退き要求や更新拒絶・解約16%、病気療養上著しく環境条件が悪いまたは身体障害者がいて設備構造が適しない8%となること触れられている。さらに、単身世帯居住の民営借家・UR賃貸住宅で最低居住面積水準と設備水準を満たす住宅について、家賃額が特別基準以下の割合が全国平均で14.8%、保護受給世帯を除外して再計算すると12.7%、いずれも地域（都道府県）差が大きいこと、民営借家等の家賃額の5パーセントイル値から25パーセントイル値までと特別基準額を比較したこと、が報告されている。続いて、家賃関数を開発し地域別の

^{*40} 平成23年3月15日閣議決定。

^{*41} 平成25年の確報が出る（平成27年2月26日）以前に議論がおこなわれたためと思われる。

家賃の相対比較においてある程度の説明力が認められたこと、最低居住面積水準が世帯人員に応じて定められることとの関係で単身世帯の家賃水準を1とした場合の(1.3倍特別基準が適用される)2～6人世帯の指数が1.06から1.35となること、少人数世帯の増加により2～6人世帯という区分は実態に即した設定とすべきこと、その際とりわけ子どものいる世帯などにおいてニーズの差が大きいことが認められている。加えて、居室が著しく狭隘で設備も不十分な劣悪な住宅であるにもかかわらず特別基準で家賃を設定しているいわゆる貧困ビジネスの存在が想定されること、一方で自立(自律)した生活が困難な者を受け入れて共用スペースや生活支援を提供するような無料低額宿泊所等においては実質的に住宅扶助をコストに充当している実態が確認されるものの現行保護基準の体系ではうまく対応できずまた単に床面積に応じて減額することにも自立助長の点で困難が予想されることが述べられる。最後に、世帯人数に応じた現行の1.3倍ないし1.56倍基準を超える特別基準は存在しないが障害の有無や車椅子利用等の場合に上限額を超えるさらなる措置の検討が必要であること、地域事情の関係で適切な住宅が確保できない場合も個別の配慮が求められることが指摘されている。

また留意事項として、データ上の制約(使用したデータはストックが反映されているがフローまでは表せない)、データの更新や大震災の影響、現行基準から仮に大幅に減額となる場合の激変緩和措置(減額幅に一定の上限を設けるなど)、基準見直しと実際の家賃との関係での一定の経過措置(契約更新時までの基準適用の猶予など)、家賃額値下げが見込めない場合の転居可能性の確保、引き続き住み続けることが自立助長の観点から必要な場合の現行基準の適用延長、家賃額値下げ分が別の名目の費用として転化され世帯の家計圧迫につながらないかへの注視、高齢者・子ども世帯等における転居による健康悪化、コミュニティからの孤立を引き起こさないかへの配慮、基準見直しによる民間賃貸住宅市場への想定外の影響への配慮、実態把握と今後の検証への活用、生活保護世帯における最低居住面積水準達成率向上に向けた国土交通省および厚

生労働省それぞれの所管政策の全体的推進が課題として掲げられている。

なお運用面に関しても、貧困ビジネスの排除（劣悪住居であって明らかに不適当と認められる場合の基準範囲内の住宅への転居指導）、住宅探しに関する不動産事業者等との協働（基準範囲内の物件に関する情報提供、福祉事務所と事業者との協力）、代理納付制度の活用（家賃滞納の防止、保証料が上乗せされている場合に家賃が割高になるケースへの対処）、公的借家の活用（空き状況、世帯の生活状況等の把握、単身者におけるシェア居住などの資源の有効活用）、居住継続のための生活支援（障害、高齢、単身等の場合の入居拒否の実態とリスクプレミアムの発生、入居支援から日常生活支援までの一貫した取り組み、居住安定確保支援事業の活用、ほかモデル事業との連携）が説示されている。

他方、毎年、基準改定方法については、現状を確認するほかは、今後の検討課題として記載されるにとどまっている。

以上の基準部会報告をみる限り、事実上の減額という意味での基準額の見直しが当初から前提とされていたわけでも、また結論として当然視されていたわけでもないことは確かである（基準報告全体のトーンをどうみるかで報告書の評価は複雑になり得る）。限度額や特別基準を逆手にとったいわゆる貧困ビジネスに関する問題意識の共有やその排除に関しては、議論の当初で最低居住面積水準を指標とすることにより、結果的に一定の方向性が示されているといえる（もちろん一掃というわけにはいかないが、面積基準（単身で25m²）をあてはめれば悪質な業者においてほとんどの狭隘物件はこれを下回るであろうから、支給額が変更となればこれだけでも大きな打撃になろう）。また、「見直し」が仮に「減額」を意味する場合について、減額自体に関する激変緩和措置、減額の影響を被る世帯における経過措置それぞれの必要性が述べられており、加算の減額廃止で議論されたポイントを意識していることを暗に窺わせている。見直しが住宅市場へ与える影響の注視、（転居指導という圧力行使一辺倒ではない）住居探しや入居後の支援などといった福祉事務所

からのソフトな働きかけないし支援体制の構築などは経過措置等ではカバーしきれない重要な課題であり、指摘そのものは貴重である。特殊ニーズや個別事情を汲んで場合によっては上限額を超える措置を講ずることの検討を要請する箇所がみられるが、とりわけ本稿の問題関心でいうと、これが実現すれば現行の体系や運用を前提としない新たなルールの創設につながる可能性がある。

6-3 報告書の具体化

以上の報告書がどう具体化されるかが注目されるが、厚生労働省のサイトで入手可能な資料^{*42}から住宅扶助にかかる部分をみると以下のごとくである。

「7 平成27年度生活保護基準について

(1) 住宅扶助及び冬季加算の見直しについて

住宅扶助及び冬季加算については、社会保障審議会生活保護基準部会においてご議論をいただき、平成27年1月に検証結果を踏まえた報告書がとりまとめられたところであり、同報告書を踏まえ、最低限度の生活の維持に支障がないよう配慮しつつ、見直しを行うこととしている。

ア 住宅扶助の見直しについて

(ア) 単身世帯の住宅扶助上限額の適正化について

単身世帯の住宅扶助上限額については、住生活基本計画（平成23年3月閣議決定）において定められている最低居住面積水準を満たす民営借家等を各地域において一定程度確保可能な水準としつつ、近年の家賃物価の動向等を踏まえて、各地域の家賃実態を反映することにより、適正化を図るものである。

^{*42} 厚生労働省「社会・援護局関係主管課長会議資料」（平成27年3月9日開催）<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000077381.pdf>

(イ) 2人以上世帯の住宅扶助上限額の適正化について

2人以上世帯の住宅扶助上限額については、世帯人数ごとの最低居住面積水準の住宅における家賃水準を踏まえ、世帯人数区分を細分化し、より実態に即した設定となるよう適正化することとしている。

(ウ) 地域区分の細分化について

各都道府県(指定都市及び中核市を除く。)の住宅扶助上限額の地域区分について、現行の2区分(1・2級地、3級地)から3区分(1級地、2級地、3級地)に変更し、より地域の実態を反映した基準となるよう見直すこととしている。

(エ) 床面積別の住宅扶助上限額の設定について

より適切な住環境を備えた住宅への誘導をしつつ、床面積に応じて上限額を減額する仕組みを導入し、住宅扶助の支給額を住宅の質に見合ったものとなるよう適正化するとともに、いわゆる貧困ビジネスの是正を図ることとしている。

(オ) 個別の事情による配慮措置について

以下の事情により、世帯人数別の住宅扶助上限額の範囲内では住宅が確保できない場合は、特別基準の設定を可能とすることとしている。

- ・世帯員に車椅子使用の障害者等特に通常より広い居室を必要とする者がいる場合
- ・従前からの生活状況からみて転居が困難と認められる場合
- ・地域において住宅扶助上限額の範囲内では賃貸される実態がない場合

(カ) 経過措置等について

今回の見直しにより住宅扶助の上限額が減額となる場合、最低限度の生活の維持に支障が生じないように、以下の措置を講じることとしている。

- ・住宅扶助上限額の減額の適用を契約更新時まで猶予
- ・家賃額が住宅扶助上限額の範囲内である住宅への転居が必要となる場合は、転居に必要な費用を支給
- ・転居が困難なやむを得ない理由がある場合は、見直し前の額を適用

（キ）施行時期について

住宅扶助の見直しに係る施行時期については、生活保護受給世帯への周知や地方自治体における準備期間を考慮し、平成27年7月から実施することとする。」

このほか、住宅扶助との関連で、「3 生活保護制度の適正な実施について」において、「(1) 訪問活動時等における居住環境の確認について」「(5) 生活保護受給者の居住先確保の支援について」で、貧困ビジネス等への対策の徹底、居住先確保支援への取り組みの推進が述べられている。

この段階では、告示そのものをいじるかどうかは不明であるが、局長通知の変更は必須である。とまれかくまれ、この資料は大きく二つをいわんとしている。一つは、最低居住面積水準への言及であり、いずれの世帯人数（単身または2人以上）においても、面積を満たした住居の確保が謳われ、これは他方で、とりわけ単身世帯において面積を割り込む場合の減額ともつなげられている。もう一つは、家賃物価、家賃水準、家賃動向いろいろ表現はあれ、世帯人数、級地ないし地域を細分化したうえで上限額を見直すとしている点である。個別事情への配慮や経過措置とあわせ、基準部会報告書で示された方向性に一定程度従ったものといえる。

いずれにせよ、金額で表される基準額（限度額、特別基準）を「見直す」以上、なかでもすでに受給している世帯の関心からしても、重要なのはどう、どちらに見直されるかである。資料のパワーポイント部分ではこの点、「現行の住宅扶助上限額が、最低居住面積水準（単身：25m²）を満たす民営借家等の家賃額を低い方からカバーする率である全国平均値13%は維持しつつ、地域によるカバー率のバラツキを是正。」「検証時点である平成20年から平成25年までの家賃物価の動向（全国平均▲2.1%）を反映させ適正化。」「民間賃貸住宅市場で最低水準を満たす住宅の確保が困難とならない範囲で見直し。」し、さらに2人以上世帯の上限

額を以下のように改めるとする。

	単身	2人	3人	4人	5人	6人	7人以上
現行の上限額(単身世帯の家賃水準:1)	1.0	1.3			1.4		1.56
見直し案(単身世帯の家賃水準:1)	1.0	1.2	1.3		1.4	1.56	

また床面積別に上限額を設ける関係では以下のように減額する仕組みを導入するとする(なお資料ではアスタリスクがつけられている:「生活支援を行う無料低額宿泊所等への居住が自立助長の観点等から必要と認められる場合は、適用しない。」)。

延床面積	15 m ² ~11 m ²	10 m ² ~7 m ²	6 m ² 以下
減 額 率	▲ 10%	▲ 20%	▲ 30%

以上の具体例として、「都道府県(3級地別)、指定都市、中核市ごとに、引上げとなる自治体と引下げとなる自治体の例」が以下のように掲げられている(単位は万円)。

	現行 (A)			見直し後 (B)				(B) - (A)					
	単身	2~6人	7人以上	単身	2人	3~5人	6人	7人以上	単身	2人	3~5人	6人	7人以上
東京都1級地	5.4	7.0	8.4	5.4	6.4	7.0	7.5	8.4	0.0	△0.6	0.0	0.5	0.0
大阪府1級地	4.2	5.5	6.6	3.9	4.7	5.1	5.5	6.1	△0.3	△0.8	△0.4	0.0	△0.5
埼玉県2級地	4.8	6.2	7.4	4.3	5.2	5.6	6.0	6.7	△0.5	△1.0	△0.6	△0.2	△0.7
熊本県2級地	3.0	3.9	4.7	3.5	4.2	4.6	4.9	5.5	0.5	0.3	0.7	1.0	0.8
宮城県3級地	2.8	3.7	4.5	3.5	4.2	4.6	4.9	5.5	0.7	0.5	0.9	1.2	1.0
香川県3級地	3.3	4.3	5.2	3.2	3.8	4.2	4.5	5.0	△0.1	△0.5	△0.1	0.2	△0.2
名古屋市	3.6	4.7	5.6	3.7	4.4	4.8	5.2	5.8	0.1	△0.3	0.1	0.5	0.2
神戸市	4.3	5.5	6.6	4.0	4.8	5.2	5.6	6.2	△0.3	△0.7	△0.3	0.1	△0.4
富山市	3.0	3.9	4.7	3.3	4.0	4.3	4.6	5.1	0.3	0.1	0.4	0.7	0.4
福山市	3.5	4.6	5.5	3.4	4.1	4.4	4.8	5.3	△0.1	△0.5	△0.2	0.2	△0.2

6-4 評価?

こうした見直し後の金額が、最低居住面積水準を満たす民間借家等の家賃額を低い方からカバーする率である全国平均値13%を維持しつつ地域によるカバー率のバラツキを是正した結果なのか、検証時点である

平成 20 年から平成 25 年までの家賃物価の動向(全国平均-2.1%)を反映させて適正化した結果なのか、民間賃貸住宅市場で最低水準を満たす住宅の確保が困難とならない範囲で見直した結果なのか、すなわち家賃実態とは何を指すのかがいまいよく分からないが、これは今後の基準改定方法が報告書でも現状確認にとどまり会議資料でも触れられていないこととも関係した問題点であるといえる。この間厚生労働省が説明に用いている、前年度基準額、家賃物価指数の伸びを勘案した額、生活保護受給世帯の家賃額 97%をカバーできる額のうち、2 番目にくるものを当該年度の基準とするという方式を維持するとも放棄するともされていない。ただし住宅扶助費を全体として圧縮しこれを継続することは前提とされているようである^{*43}。

世帯区分を細分化することは、それ自体としては、前年度までの 2 人から 6 人世帯を(世帯規模で 3 倍の違いがあるにもかかわらず)一括りにしていたことからすると前進点であるが、2 人世帯でみる限り、乗率が 1.3 から 1.2 に落とされており、不利益に変更されている。しかしそれ以前に、そもそも、この乗率という考え方が(区分を細かくして)維持されることと、世帯人数ごとの最低居住面積水準の住宅における家賃水準を踏まえることは、本質的には両立し得ないと思われる。というのも、例えばある地域において、単身世帯の家賃水準と 2 人(以上)世帯の家賃水準の差が 1.2(3 人以上については 1.3 以上)で収まる根拠もその保証もどこにもない。会議資料で具体例とされた表も、一見、2 人以上の世帯について金額を示しているように思われるが、これはすべて所与の倍率をあてはめて機械的に算出しただけであり、一定面積を備えた複数人数世帯向け賃貸物件の家賃実態とは無関係である。

^{*43} 会議資料では見直しの影響として、27 年度マイナス 30 億円程度、28 年度マイナス 120 億円程度、29 年度マイナス 180 億円程度、30 年度マイナス 190 億円程度を見込んでいる(国費ベース)。試算の内訳は不明だが、年間 5,000 億円規模の住宅扶助費に対して、貧困ビジネス対策だけでこれに届くわけではないだろう。

そのため、結局は前年度までの構造と同じく、乗率の基となる単身世帯の基準（の見直し内容）が、引き続き全世帯類型における上限額（のアップやダウン）に直接影響することとなる。実際、具体例における表でも、単身世帯で上方改定された自治体では、（1.2倍に乗率を落とされた2人世帯は別として）改訂後の金額は上に振れており、その逆では（1.4倍に乗率を上げられた6人世帯を別として）金額はマイナスになっている。

以上の点からすると、現実の家賃の水準や動向を勘案するという基準部会の議論の出発点が必ずしも整合的に具体化されているわけではないといわざるを得ない。

そうした限界を踏まえ、実際にマイナス改定される場合の影響^{*44}、すなわち扶助費が事実として引き下げられる可能性がある世帯については、経過措置を最大限活用するとしても^{*45}、時間的限界があることからいづれ（すでにそれ自体引き下げ局面に入っている）生活扶助へのさらなるまたは新たな食い込みで解決させられる蓋然性が高く、結果として生活保護全体の最低生活保障力が低下することになる。あるいは要保護、被保護世帯を主たる念頭においた家賃市場が改定された基準を織り込んだ水準を設定してくるなら、それはそれで転居圧力が高まるだけだとすると（これではただでさえ低い最低居住面積水準達成率を上向かせることにはならないだろう）、居住の安定やコミュニティの維持といった観点が後景に退くおそれも否定できない。

ただし、会議資料で「個別の事情による配慮措置」として、「車椅子使用の障害者等で特に通常より広い居室を必要とする場合」「高齢者等で従前からの生活状況からみて転居が困難と認められる場合」「地域にお

^{*44} 逆にプラス改定される場合、それまで上限オーバーしていた世帯においては当然に新しい基準額まで住宅扶助費が上方修正されなければならない。

^{*45} 小久保哲郎「住宅扶助基準の引き下げ、生活保護の現場はどう対応するのか」公的扶助研究 238号（2015年7月）35頁参照。

いて住宅扶助上限額の範囲内では賃貸される実態がない場合」に、上限額の範囲内では住宅が確保できない場合、個別に配慮するとしている部分は、大きな意味がある。実際にどのような配慮をおこなうのかは不明だが、これらのケースは「事情等」として例示列挙されていることを踏まえると、上限オーバーの場合、個別配慮を要請することが可能になるのであるから、今後の積極的な活用が求められよう。

6-5 平成 27 年 7 月以降の住宅扶助基準

実際、2015 年の各種改定を見ると、告示には依然変動はない^{*46}。局長通知以下については、経年の年度末会議では触れられず、2015 年 4 月 14 日に一連の改正が示されることとなった。具体的には、まず局長通知の文言がいじられている^{*47}。例の 1.3 倍特別基準や 1.56 倍特別基準が廃され、以下のようになった（局第 7 の 4 の(1)のオ）（下線改定部分）。

「保護の基準別表第 3 の 2 の規定に基づき厚生労働大臣が別に定める額（限度額）のうち、世帯人員別の住宅扶助（家賃・間代等）の限度額（オにおいて「世帯人員別の限度額」という。）によりがたい家賃、間代等であって、世帯員の状況、当該地域の住宅事情によりやむを得ないと認められるものについては、世帯人員別の限度額のうち世帯人員が 1 人の場合の限度額に次に掲げる率を乗じて得た額（カ、キ及びクにおいて「特別基準額」という。）の範囲内において、特別基準の設定があったものとして必要な額を認定して差しつかえないこと。

1人	2人	3人	4人	5人	6人	7人以上
<u>1.3</u>	<u>1.4</u>	<u>1.5</u>	<u>1.6</u>	<u>1.7</u>	<u>1.7</u>	<u>1.8</u>

」

^{*46} なお 2016 年度基準では、補修費等住宅維持費の額（年額）が 1,000 円アップして 120,000 円ちょうどとなっている（その他の住宅扶助基準には変更はない）。これは告示の金額改正である。

^{*47} 「「生活保護法による保護の実施要領について」の一部改正について（通知）」平成 27 年 4 月 14 日社援発 0414 第 8 号。

なおこれに連動して、続くカ、キ、クにおいても「特別基準額」に文言が変更されている。

さらに課長問答にも手が増えられた*48。問（第7の52）（〔世帯人員の減少した場合の住宅費の認定〕）の変更は基本的には文言の整理のレベルであるが、問（第7の56）は、かつての〔特別基準（1.3倍額）の単身者への適用〕から〔住宅費の特別基準が適用となる「やむを得ないと認められるもの」とは〕へとタイトルからして改められ、内容も、「問56 局長通知第7の4の(1)のオにいう「世帯員の状況、当該地域の住宅事情によりやむを得ないと認められるもの」とは、どのような場合をいうのか。

答 世帯員に車椅子使用の障害者等特に通常より広い居室を必要とする者がいる場合、老人等で従前からの生活状況からみて転居が困難と認められる場合又は地域において保護の基準別表第3の2の規定に基づき厚生労働大臣が定める額（限度額）のうち、世帯人員別の住宅扶助（家賃・間代等）の限度額の範囲内では賃貸される実態がない場合をいう。」

と、問答の主軸自体が移る結果となっている。関連して、いわゆる無低における住宅扶助の扱いについても通知が発せられている*49。

金額についても通知があった*50。新基準の適用開始が2015年7月1日以降だと示されたのも同じ通知においてである。内容としては、一般基準限度額（別表第3の2関係）と、特別基準（局第7の4の(1)のオ関

*48 「生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて」の一部改正について（通知）平成27年4月14日社援保発0414第1号。

*49 「生活保護法による住宅扶助の認定について」（通知）平成27年4月14日社援保発0414第2号；さらに関連する通知として「社会福祉法第2条第3項に規定する生計困難者のために無料又は低額な料金で宿泊者を利用させる事業を行う施設の設備及び運営について」の一部改正について（通知）平成27年4月14日社援保発0414第7号。

*50 「生活保護法による保護の基準に基づき厚生労働大臣が別に定める住宅扶助（家賃・間代等）の限度額の設定について（通知）」平成27年4月14日社援保発0414第9号。

係)とがあわせて示されており、まず前者については、一般的な世帯について世帯人員別に適用される限度額(以下、世帯人員別限度額)、および単身(1人)世帯についてのみ床面積が狭小な場合に適用される限度額(以下、床面積別限度額)の二系統に分けられた。具体例として東京都を挙げるとかくのごとくである。

世帯人員別限度額(東京都)

都道府県 (別記1)	級地	1人 (別記2)	2人 (別記3)	3人~5人 (別記4)	6人 (別記5)	7人以上 (別記6)
東京都	1級地	53,700円	64,000円	69,800円	75,000円	83,800円
東京都	2級地	45,000円	54,000円	59,000円	63,000円	70,000円
東京都	3級地	40,900円	49,000円	53,200円	57,000円	63,800円

床面積別限度額(東京都)

都道府県 (別記1)	級地	11m ² ~15m ² (別記7)	7m ² ~10m ² (別記8)	6m ² 以下 (別記9)
東京都	1級地	48,000円	43,000円	38,000円
東京都	2級地	41,000円	36,000円	32,000円
東京都	3級地	37,000円	33,000円	29,000円

一般基準限度額が世帯人員別限度額と床面積別限度額の二つに分かれた、かつ、狭小度合いに応じて金額がカットされているのが容易に理解できる。いわゆる貧困ビジネス対策であるが、それはそれとして、通知では床面積別限度額ではなく世帯人員別限度額の適用を例外的に許容する場合を以下のように示す。

「ただし、次に掲げる当該世帯の自立助長の観点から引き続き当該住居等に居住することが必要と認められる場合又は当該地域の住宅事情の状況により引き続き当該住居等に居住することがやむを得ないと認められる場合に該当する限りにおいては、(1)を適用することができるものであること。

(ア) 通院又は通所(以下「通院等」という。)をしており、引き続き当

- 該医療機関や施設等へ通院等が必要であると認められる場合であって、転居によって通院等に支障を来すおそれがある場合
- (イ) 現に就労又は就学しており、転居によって通勤又は通学に支障を来すおそれがある場合
- (ウ) 高齢者、身体障害者等であって日常生活において扶養義務者からの援助や地域の支援を受けて生活している場合など、転居によって自立を阻害するおそれがある場合」

次に後者の特別基準であるが、これも東京都を例示する。

特別基準（東京都）

都道府県 (別記1)	級地	1人 (別記10)	2人 (別記11)	3人 (別記12)	4人 (別記13)	5人 (別記14)	6人 (別記15)	7人以上 (別記16)
東京都	1級地	69,800円	75,000円	81,000円	86,000円	91,000円	91,000円	97,000円
東京都	2級地	59,000円	63,000円	68,000円	72,000円	77,000円	77,000円	81,000円
東京都	3級地	53,200円	57,000円	61,000円	65,000円	70,000円	70,000円	74,000円

いずれの新基準に関しても、それを適用した場合に旧基準と比べて住宅扶助がカットされるケースについて、以下のような経過措置が、やはり通知で掲げられている。

「(1) 世帯員が当該世帯の自立助長の観点から引き続き当該住居等に居住することが必要と認められる場合として1(2)アただし書(ア)から(ウ)までのいずれかに該当する限りにおいては、引き続き、旧基準額を適用して差し支えない。

(2) 引き続き、当該住居等に居住する場合であって、現在の生活状況等を考慮して、次のいずれかに該当する限りにおいては、それぞれ定める期間内において、引き続き旧基準額を適用して差し支えない。

ア 当該世帯に係る月額の家賃、間代等が、当該世帯に適用されている旧基準額を超えていない場合であって、当該世帯の住居等に係る建物の賃貸借契約等において、契約期間及び契約の更新に関する定めがある場

合 本年7月1日以降に初めて到来する契約期間の満了日の属する月までの間

イ 当該世帯に係る月額の家賃、間代等が当該世帯に適用されている旧基準額を超えていない場合であって、当該世帯の住居等に係る賃貸借契約等において、契約期間の定めはあるが契約の更新に関する定めがないとき又は契約期間の定めがないとき 平成28年6月までの間

ウ 当該世帯に係る月額の家賃、間代等が、当該世帯に適用されている旧基準額を超えている場合であって、転居先を確保するため熱心かつ誠実に努力している場合 福祉事務所が行っている転居に係る指導において設定した期限（平成28年6月までに限る。）までの間。ただし、当該世帯の住居等に係る賃貸借契約等において、契約期間及び契約の更新に関する定めがある場合であって、当該設定した期限までの間に契約期間の満了日が到来するときは、当該満了日の属する月までの間とする。

(3) (1)又は(2)の経過措置が適用されている世帯について、本年7月1日以降に、世帯人員の減少又は増加等により、経過措置の適用がなければこれまで当該世帯に適用される限度額又は特別基準額と異なる限度額又は特別基準額が適用されることとなる場合は、該当する日の属する月をもって経過措置の適用は行わないこととすること。ただし、転居の準備等のためやむを得ないと認められるものについては、世帯人員の減少又は増加等があった後6ヶ月間を限度として、引き続き旧基準額を適用して差し支えない。」

4月の通知発出後、5月になってさらに関連する通知が、「生活保護受給者の居住の安定や居住先確保の支援の観点から」留意事項を示すかたちで発せられている（留意事項通知）^{*51}。やや長くなるが全文を引用しておく。

「1 現に生活保護を受けている世帯が、今般の住宅扶助の見直しによっ

^{*51} 「住宅扶助の認定にかかる留意事項について（通知）」平成27年5月13日社援保発0513第1号。

て、本年7月1日以降の住宅扶助（家賃・間代等）の限度額より、実際の家賃・間代等が上回る場合は、近隣の家賃相場等から当該住居等の家賃・間代等の引下げが可能か否かについて検討すること。具体的には、貸主等が契約更新等の際に当該住居等の家賃・間代等を住宅扶助（家賃・間代等）の限度額以下まで引下げるのか確認し、福祉事務所においては、必要に応じて今般の住宅扶助（家賃・間代等）の適正化を図った趣旨等を丁寧に説明し、貸主等の理解が得られるよう努めること。

その際には、生活保護受給世帯のプライバシーに配慮する必要があることから、生活保護受給者であることを貸主等に明らかにすることまでを求めるのではなく、一般的な賃貸借契約の範囲内で確認するものであることに留意すること。

また、貸主等が家賃、間代等の引下げに応じる場合であっても、その引下げ分が共益費などの他の費用として転嫁され、結果として生活保護受給世帯の家計が圧迫されることがないように留意すること。

2 1において、住宅扶助（家賃・間代等）の限度額以下への家賃・間代等の引下げが困難であった場合は、福祉事務所において、当該世帯の意思や生活状況等を十分に確認し、必要に応じて局長通知に定める経過措置等の適用や住宅扶助（家賃・間代等）の限度額の範囲内の家賃である適切な住宅への転居について検討すること。

この検討に当たり、経過措置の適用は生活保護受給世帯によって適用期限が異なり、経過措置終了後は住宅扶助（家賃・間代等）の限度額が適用されることを踏まえ、当該世帯に対しては、当該世帯に適用される経過措置の内容を十分に説明することに留意すること。

特に、経過措置期限の終了前に何らかの事由により経過措置を終了しなくてはならない事案が発生した場合は、慎重に判断すること。

3 福祉事務所は、生活保護受給世帯が保護開始時に住宅を確保する場合や受給中に転居する必要がある場合には、最低居住面積水準を満たす等、適切な住宅の確保を図るため、例えば不動産関係団体と連携し、民間の不動産賃貸情報などを活用した支援を行える体制を整える等、その

仕組みづくりに努めること。なお、住生活基本計画(全国計画)(平成23年3月15日閣議決定)において最低居住面積水準未満率を早期に解消することが目標として掲げられていることに留意すること。

その際、住宅扶助の代理納付の仕組みを積極的に活用して家賃滞納のリスク解消という家主に対するメリット付けを行うことや、必要に応じて不動産業者へ同行する等の居住先確保の支援に取り組むこと。

また、日頃から公営住宅担当部局や不動産関係団体と連携を図り、地域の公営住宅やUR賃貸住宅、民間の不動産賃貸住宅の空き状況等について把握しておき、必要に応じて生活保護受給世帯へ情報提供を行うこと。さらに、支援の必要な高齢者にあっては、現在、養護老人ホームでは定員割れの施設も見られることから、福祉事務所が高齢者福祉担当部局と連携を図り、養護老人ホームへの入居も選択肢として検討すること。

4 福祉事務所は、生活保護受給世帯に対する訪問活動等によって、生活実態の把握及び居住環境の確認に努めるとともに、住環境が著しく劣悪な状態であり、転居が適当であると確認した場合には、適切な居住場所への転居を促すなど必要な支援を的確に行うこと。

また、転居等で新たに入居しようとする住宅の家賃・間代等が近隣同種の住宅の家賃額と比較して、合理的な理由なく高額な設定となっていると認められる場合には、適正な家賃額の物件に入居するよう助言指導を行うこと。

5 「生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて」(昭和38年4月1日社保第34号厚生省社会局保護課長通知)第7の間56の答における「地域において保護の基準別表第3の2の規定に基づき厚生労働大臣が定める額(限度額)のうち、世帯人員別の住宅扶助(家賃・間代等)の限度額の範囲内では賃貸される実態がない場合」というのは、地域の実態において、民間住宅への入居が困難なため、やむを得ず無料低額宿泊所等を利用する場合も含むものである。

この適用を判断するに当たっては、無料低額宿泊所等はあくまで一時的な起居の場所として利用されることを基本としつつ、生活の継続性や

安定性の観点から、当該無料低額宿泊所等を利用するに際して床面積別の住宅扶助（家賃・間代等）の限度額が適用されないことや、無料低額宿泊所においては、「社会福祉法第2条第3項に規定する生計困難者のために無料又は低額な料金で宿泊所を利用させる事業を行う施設の設備及び運営について」（平成15年7月31日社援発第0731008号厚生労働省社会・援護局長通知）の別紙「無料低額宿泊所の設備、運営等に関する指針」に定める事項を遵守していること等を確認し、慎重に判断すること。」

6-6 住宅扶助新基準の意義

基準部会報告書→全国係長会議→局長通知→課長通知、という手順的にはよどみのない流れで住宅扶助の新基準が走り出したが、確かに全体のトーンとしては、住宅扶助の圧縮を前面に押し出しているとははいえないだろう。5月の留意事項通知を見ても、むしろ急激な変動を運用面で可能な限り緩和しようという意図が窺える。とはいえ、少なくとも場面で金額が引き下げられることが当初から予想されており^{*52}、また福祉事務所の力量にも実際には差があることからすると^{*53}、全国的には住

^{*52} 鈴木俊彦政府参考人「見直し後の額につきましてですが、現在精査を行っているところでございますけれども、今お尋ねございました単身世帯の住宅扶助の上限額、これが減額となる地域は、百五十八地域のうち五十六地域となる見込みでございます。」衆議院厚生労働委員会（平成27年3月25日）；鈴木俊彦政府参考人「お尋ねのありました件でありますけれども、予算積算上の粗い推計でございますが、生活保護の受給世帯百六十万世帯のうち、住宅扶助の上限額が減額となることにより影響を受ける世帯数、約四十四万世帯というふうに見込んでおります。」ただし経過措置があることから「こうした措置によりまして、実際に住宅扶助上限額の減額の影響を受ける世帯は四十四万世帯よりは少ないのではないかというふうに考えております。」参議院厚生労働委員会（平成27年4月7日）

^{*53} 埼玉県富士見市の例として、住宅扶助を受給する998世帯中、新基準のオーバーにより622世帯（62%）が転居指導の対象世帯となること、特別基準や経過措置の積極的な適用、家賃引き下げ努力などによって実際に転居となったのは4世帯にとどまったことが報告されている（小畑美信「住宅扶助基準「見直し」にどう対応したか」公的扶助研究243号（2016年10月）30頁）。

宅扶助の縮減がトレンド化していく可能性は否めまい（なお経過措置の適用について個別具体的に検討しなかったとして住宅扶助を減額した処分を取り消した裁決例がある^{*54}）。

いずれにしても、今般の住宅扶助基準改正の特徴を簡単に整理しておく。第一に、旧基準との比較でいっても、単身者にかかる基準のあり方には顕著な変更が見られる。適用関係は以下のごとくとなる。

旧基準（2015年6月30日まで）

		単身世帯	2人世帯	3人世帯	4人世帯	5人世帯	6人世帯	7人以上世帯
一般基準	一般基準	○	○	○	○	○	○	○
	一般基準限度額	○	○	○	○	○	○	○
特別基準	1.3倍特別基準	×(例外あり)	○	○	○	○	○	○
	1.56倍特別基準	×	×	×	×	×	×	○

*表の見方：例えば1.3倍特別基準が7人世帯以上に適用される（表中の「○」）のはおかしいのではないか、7人以上であれば1.56倍特別基準ではないか、という指摘が予想されるが、実際の家賃が1.3倍特別基準以下に収まっていれば、結果として1.3倍特別基準が適用されていることになるという意味である。以下同じ。

^{*54} 平成27年10月19日埼玉県知事裁決、公的扶助研究240号（2016年1月）38頁参照。

新基準 (2015年7月1日から)

				単身世帯	2人世帯	3人世帯	4人世帯	5人世帯	6人世帯	7人以上世帯
一般基準	一般基準			○	○	○	○	○	○	○
	一般基準 限度額	世帯人員 別限度額	1人	○	○	○	○	○	○	○
			2人	×	○	○	○	○	○	
			3人～5人	×	×	○	○	○	○	
			6人	×	×	×	×	×	○	
			7人	×	×	×	×	×	○	
		床面積別 限度額	11 m ² ～15 m ²	○	×	×	×	×	×	×
	7 m ² ～10 m ²		○	×	×	×	×	×	×	
	6 m ² 以下		○	×	×	×	×	×	×	
特別基準	1.3倍特別基準			○	○	○	○	○	○	○
	1.4倍特別基準			×	○	○	○	○	○	○
	1.5倍特別基準			×	×	○	○	○	○	○
	1.6倍特別基準			×	×	×	○	○	○	○
	1.7倍特別基準			×	×	×	×	○	○	○
	1.8倍特別基準			×	×	×	×	×	×	○

旧基準では(例外を除けば)そもそも単身者には特別基準の適用が予定されていなかった。これに対して新基準は、1.3倍特別基準を単身者に適用する。これは非常に大きな変更点である。ただし同時に、一般基準に床面積別限度額の考え方を持ち込み、基準を事実上引き下げている。こうした二面性には注意を要する。

複数人数世帯については、一般基準(世帯人員別限度額)においても特別基準においても刻みを細かくしている。基準の多様化という意味では評価できるものである。

第二に、金額を入れて比較してみる。ここでは東京都・1級地を想定する。

旧基準 (2015年6月30日まで)

		単身世帯	2人世帯	3人世帯	4人世帯	5人世帯	6人世帯	7人以上世帯
一般基準	一般基準	13,000円						
	一般基準限度額	53,700円						
特別基準	1.3倍特別基準	×(例外あり)	69,800円					
	1.56倍特別基準	×	×	×	×	×	×	83,800円

新基準 (2015年7月1日から)

		単身世帯	2人世帯	3人世帯	4人世帯	5人世帯	6人世帯	7人以上世帯	
一般基準	一般基準		13,000円						
	世帯人員別限度額	1人	53,700円						
		2人	×	64,000円					
		3人~5人	×	×	69,800円				
		6人	×	×	×	×	×	75,000円	
		7人	×	×	×	×	×	×	83,800円
	床面積別限度額	11m ² ~15m ²	48,000円	×	×	×	×	×	×
		7m ² ~10m ²	43,000円	×	×	×	×	×	×
		6m ² 以下	38,000円	×	×	×	×	×	×
特別基準	1.3倍特別基準		69,800円						
	1.4倍特別基準		×	75,000円					
	1.5倍特別基準		×	×	81,000円				
	1.6倍特別基準		×	×	×	86,000円			
	1.7倍特別基準		×	×	×	×	91,000円		
	1.8倍特別基準		×	×	×	×	×	×	97,000円

この結果、2人以上の世帯については、一般基準限度額（世帯人員別限度額）により、すべての世帯で「一般基準の枠」が上方修正された（つまり特別基準に頼るケースが減った）。旧基準では（実際には相当形骸化していたとはいえ、理屈上は）「世帯員数、世帯員の状況、当該地域の住宅事情によりやむを得ないと認められる」という条件が通知で付されており、こうした前提を要しない一般基準限度額の上限が拡大されたこと自体はポジティブな変化である。さらに、刻みの細くなった新基準の特別基準をみると、やはりすべての世帯で旧基準よりも額が上に振れ

ている。

しかし稠密度の極めて高い東京都で実勢をある程度反映させようとするとプラス改定になることは容易に想像できる。そこで、いちおうの比較のため、平成 26 年度旧基準における一般基準限度額と、平成 27 年度新基準における一般基準限度額（世帯人員別限度額）の単身世帯とを都道府県別に比較しておく。

まず 1 級地が設定されている 9 都道府県では、据え置き 5 都道県、引き下げ 4 府県（うち最大が神奈川県で 5,000 円ダウン（46,000 円→41,000 円））、次に 2 級地が設定されている 37 都道府県では、引き上げ 7 道県（うち最大が福島県で 5,000 円アップ（31,000 円→36,000 円））、据え置き 17 県、引き下げが 13 都府県（うち最大が東京都で 8,700 円ダウン（53,700 円→45,000 円））、最後に 3 級地が設定されている全 47 都道府県では、引き上げ 22 道県（うち最大が宮城県・秋田県・山形県で 7,000 円アップ（いずれも 28,000 円→35,000 円））、据え置き 17 都県、引き下げが 8 府県（うち最大が埼玉県で 4,500 円ダウン（41,500 円→37,000 円））となる。なお 19 政令指定都市（1 級地・2 級地）では、引き上げ 1 市（名古屋市 1,200 円アップ（35,800 円→37,000 円））、据え置き 8 市、引き下げが 10 市（うち最大が相模原市で 5,000 円ダウン（46,000 円→41,000 円））である。中核市のうち 1 級地・2 級地で比較可能な 40 市では、引き上げ 4 市（うち最大が長崎市で 6,000 円アップ（30,000 円→36,000 円））、据え置き 18 市、引き下げ 18 市（うち最大が川崎市で 5,000 円ダウン（47,000 円→42,000 円））である。

特別基準では、そもそも考え方がかなり変わっているので比較は難しいが、どの都道府県・政令指定都市・中核市、あるいはどの級地においても、ほぼすべての世帯人員において名目上の金額は上がっている。倍率を上方修正したのであるから当然といえば当然である。しかし例外的に、とりわけ 2 人世帯において、都市部の都府県の 2 級地を中心に引き下げが見られる。最大のもは東京都・2 級地・2 人世帯で、旧基準 69,800 円から新基準 63,000 円へ、6,800 円のダウンである。

以上のように金額の点ではアップダウンはまだら模様である。地方部で基準が上昇したように映るが、しかし都市部とは持ち家率に差があり、地方では住宅扶助が最低生活費に計上されていないケースも少なくない。被保護世帯の組成が多人数世帯から少人数・単身世帯へと大きく変化しているなかで、1級地や2級地の1人～3人世帯(相対的に多数だと思われる)にしてみれば、今次の改正は必ずしも歓迎されたものになるとは限らない。

そして最大の問題は、なぜその金額なのかの具体的説明や計算式、算出の根拠資料は相変わらず明らかにされていないままという点である。

第三に、経過措置との関係で、旧基準が暫定的に適用される4月発出通知の場合(通院・通所、就労・就学、高齢・身体障害)以外の、「当該地域の住宅事情の状況により引き続き当該住居等に居住することがやむを得ないと認められる場合」が、実際にどういう場面で認められるのか、5月の留意事項通知もこの点には特に触れておらず、その後深められている形跡も見当たらない。こうした条項の解釈運用が現場でどのように根付いていくのかが今後の課題となる。

というのも、新基準における特別基準の設定は、引き続き「世帯員の状況、当該地域の住宅事情によりやむを得ないと認められるものについては」という条件がいちおう付されており、しかし旧基準においては事実上機械的に認定していたと思われるところ(刻みを細かくしたのも機械的処理をより反映させる趣旨である可能性もあるが)、もし福祉事務所において「当該地域の住宅事情」が蓄積され(留意事項通知も「日頃から公営住宅担当部局や不動産関係団体と連携を図り、地域の公営住宅やUR賃貸住宅、民間の不動産賃貸住宅の空き状況等について把握してお」くことを求めている)、家賃水準や転居先の有無などについて有意な情報提供が可能になる(これはこれでよいことである)と、別の面からは、被保護世帯への指導指示が強化されることにもつながり得る。これは保護受給世帯の転居をどう考えるかという論点でもあり、新基準が福祉事務所における住居ノウハウの向上にもし道を開くものであるなら、

今次改正の意味は決して少なくないことになる。

第四に、しかし、全体としてはいずれの基準においてもその上限的性格は継続している（すべて「円以内」の金額）。その限りで、上限超過部分の切り捨て、生活扶助等への食い込みという我が国の住宅扶助の本質的課題は今後も残ることとなった。生活扶助基準自体も切り下げが進められており、よって問題は深刻化しているともいえる。

最後に、新基準の適用開始から1年を過ぎているが、財政上の影響はいまだ明らかでない。ミクロ・マクロの検証を早急におこなう必要がある。

7 結語

生活保護で保障されるのは健康で文化的な最低限度の生活である。これは、それまで最低限度を超える生活をしていた人からみれば生活水準を落とさざるを得なくなることであるが、現実には最低を割り込んだ生活をしていた人にすれば、せめて最低限の保障までは生活レベルが引き上げられることを意味する。あるいは下方スパイラルに陥った人々にとっての最後のストッパーであるともいえる。単に路上でないというだけで、むしろかえって見えにくくなっている、一連の不安定居住の増加を考えると、まともな市民生活を確保しなおすためには、単給も含めた住宅扶助の効果的な活用が今後よりいっそう課題と目されなければならないだろう。当座の住居費を（場合によっては滞納分も含めて）まず何とかするという意味でも住宅扶助には発展可能性がある。

それだけでなく、様々なりスクのゆえに、多様な層が、いつなんどき生活保護を必要とするかもしれない状況が広がっており、住居も含めた需要状況の複雑化、高度化にどこまで対応できるのかが問われている。高額家賃ゆえに転居を強く求めれば、結果として家賃水準の低い（同時に生活水準の低い）地区に生活保護受給者が集住する結果を生みかねない。生活保護は同時に自立を助長する制度たる以上、複数のスパンで援助が計画されるべきであり、そうしたこととの関係でも、現住住居のと

りあえずの保障には、今以上に価値が認められてもよいように思われる。住居は物理的空間的に社会とつながる基盤であり、生活保護を受けたがためにその放棄を一律に強制するのは好ましくない。市場メカニズムで家賃が決められるという現状、それに対する住宅扶助という基本的関係のもう一つ先に何があるか、住まいと最低生活保障給付の関係をそもそもどう考えるのか、さらなる議論が求められる。

〔本稿は2006年度札幌学院大学奨励金課題番号：SGU-S06-205007-22（自立支援プログラムの具体化と生活保護法における「自立の助長」の現代的展開）による成果の一部である〕