

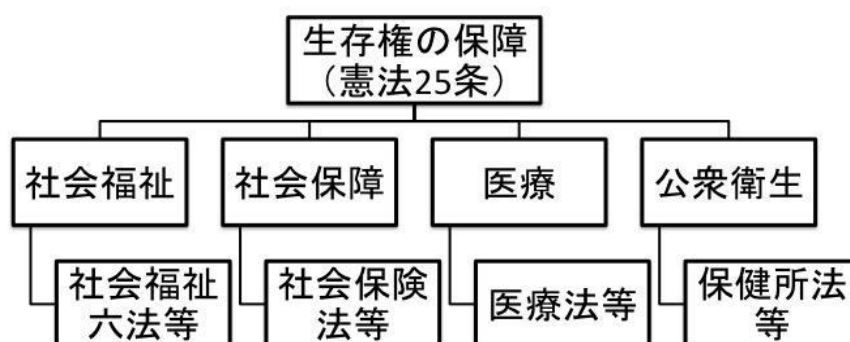
# 日本における申請主義の現状と課題

ポスト申請主義を考える会

## 1. 日本の社会保障制度

### a. 憲法と社会保障

- i. すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない（憲法第25条）



### b. 社会保障制度の方法

方法		制度の例
社会扶助	公的扶助	生活保護
	社会手当	児童手当、児童扶養手当、特別児童扶養手当
社会保険 (5種類)		医療保険（国民健康保険、健康保険、共済組合等） 年金保険（国民年金、厚生年金、共済組合等） 介護保険、雇用保険、労災保険
社会サービス		児童福祉サービス、ひとり親福祉サービス 障害者福祉サービス、高齢者福祉サービス

### c. 社会保障の領域

領域	制度の例
所得保障	健康保険の傷病手当金・出産手当金 雇用保険法の基本手当・傷病手当 各種年金保険の給付 生活保護法の生活扶助
保健医療保障（医療を受けるための保障）	各種医療保険の給付 各種公費負担医療 労働者災害補償保険法の療養給付 障害者総合支援法の自立支援医療

	生活保護法の医療扶助
社会福祉サービス	生活保護法の介護扶助 介護保険法の介護給付 老人福祉法の養護老人ホームでの生活支援 児童福祉法の保育 児童福祉法の児童擁護 障害者への地域生活支援事業

## 2. 申請主義の歴史

### a. 現行の社会保障制度が申請主義を採っている理由

- i. 戦後制定された旧生活保護法（1946）には申請する権利は認められておらず、市町村長が生活保護が必要だと認めた場合にのみ生活保護制度を利用することができた。
  1. 保護請求権は無い。法廷で争う法的根拠はない。
  2. 不服申立て制度もない。
- ii. 上記（i）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して憲法25条の精神に反するとして、最低生活を営むことを求める権利として、保護請求権が現行の現生活保護法（1950）第7条に盛り込まれた。

#### **申請保護の原則（第7条）**

生活保護は原則として要保護者の申請によって開始される。保護請求権は、要保護者本人はもちろん、扶養義務者や同居の親族にも認められている。ただし、急病人等、要保護状態にありながらも申請が困難な者もあるため、第7条但書で、職権保護が可能な旨を規定している。第7条但書では、できる、とのみ規定されている職権保護は、第25条では、実施機関に対して、要保護者を職権で保護しなければならないと定めている。

### b. 申請主義と職権保護（主義）

- i. 保護請求権を行使できない者や行使することが困難な者がいることから、必要である場合は、申請がなくとも職権保護を行うことができるようにした。  
（生活保護を必要とする人が生死にかかわるような差し迫った状況にあるときは、本人の申請を待たずに市町村長が職権で保護を開始するなど）

### c. 措置制度と契約制度と申請主義

- i. 生活保護に限らず、戦後整備された障害者福祉、高齢者福祉などのサービスが理念的には生存権保障の一環として位置付けられたが、措置制度を前提としていた。（措置制度は、福祉サービスを受ける要件を満たしているかを判断し、また、そのサービスの開始・廃止を法令に基づいた行政権限としての措置により提供する制度）
- ii. 1990年代、社会福祉基礎構造改革以降、利用者との契約で行われるのは契約制度への移行がすすみ、福祉サービスが選択や申請を前提に提供されるようになる。（介護保険制度導入により介護サービスの提供の仕組みが措置から契約に変更となった。障害者自立支援法も含めて現在の福祉サービスのほとんどは契約制度に変更となっているが、虐待等の理由により契約によってサービスの提供が出来ない場合などには措置制度が適用される）

### 3. 申請主義の課題

現行の申請主義は、利用者が物理的にも能力的にも選択と申請の手続きが可能な状況にあることを前提としている。それゆえ、それを為すことが難しい人たちが制度にアクセスできていない現状がある。国際的に見て日本の公的扶助の低い捕捉率は広く知られているところである。

#### a. 行政機関の広報・教示義務（市民への情報提供）

申請主義をとる以上、申請権を行使できるよう、どのような制度があり、条件はどのようなもので、どのような時に、どこで、どのような手続きをとればよいのかを周知する、行政機関の義務が明確になっていない。

#### i. 社会福祉法

現状、行政ホームページやチラシでの情報提供等の施策にとどまっている。

##### 第八章 福祉サービスの適切な利用

##### 第一節 情報の提供等（情報の提供）第七十五条

1 社会福祉事業の経営者は、福祉サービス（社会福祉事業において提供されるものに限る。以下この節及び次節において同じ。）を利用しようとする者が、適切かつ円滑にこれを利用することができるように、その経営する社会福祉事業に関し情報の提供を行うよう努めなければならない。

2 国及び地方公共団体は、福祉サービスを利用しようとする者が必要な情報を容易に得られるように、必要な措置を講ずるよう努めなければならない。※つまりは『努力義務』にとどまっている

#### ii. 国外の例

##### 1. ドイツ（社会法典）

- a. 啓発義務（13条）、助言・相談を受ける権利（第14条）、情報提供義務（第15条）、管轄外の役所に申請がされた場合の管轄給付主体への移送義務（第16条）

##### 2. スウェーデン（社会サービス法）

- a. 広報義務、情報提供義務（第3章1条）、当事者の情報提供を受ける権利（第3章4条）

##### 3. 韓国

- a. 社会保障給付の内容、要件と手続き等について、保障機関の情報提供、広報義務が定められた。（2014年12月の「社会保障給付の利用・提供及び受給権者の発掘に関する法律」の制定）以降、政府がキャンペーン『「死角地帯（需給漏れ層）の縮小を』を行い、イラスト入りパンフレット、地下鉄の広告、制度内容啓発漫画、動画コマーシャルなどをうち、生活基礎保障の受給率は2.6%（2014年）→3.2%（2016）に増加。



韓国の生活基礎保障法の対象範囲拡大を知らせるポスター  
<http://reporter.korea.kr/newsView.do?nid=148791518>

b. 申請手続き

情報を得て、自分の困りごとにあった制度を見つけることができたとしても、「申請」までに障壁が存在している。

i. 「受理」までのハードルの高さ

1. 必要書類を全て揃えて提出し「受理」とされる。
  - a. 能力的/時間的に書類を揃えることが難しい人たち
  - b. 窓口時間に申請に行くことが難しい人たち
2. 生活保護の「水際作戦」と称される「申請」さえさせない対応
3. 国外の例

a. イギリス

1966年に制定された社会保障法によって、郵便局に備えられた申請書に住所氏名を記入して投函すれば申請手続きが可能となり、受給し易くする方法が取り入れられた。

ii. 申請から受理プロセスにおける伴走支援の乏しさ

1. 受理までのハードルが高いが、そのプロセスを伴走してくれる公的支援は乏しく、インフォーマルなサービスに頼らざるを得ない状況。(インフォーマルな支援団体の弁護士や社会福祉士が申請同行、申請手続き支援を行うなど)
2. 物忘れ等の認知症の症状や知的障害、精神障害等によって必要な福祉サービスを自身の判断で適切に選択・利用することが難しい方を対象にした福祉サービス利用援助事業【日常生活自立支援事業、地域福祉権利擁護事業】などと呼ばれるものは存在するが限定的。

c. 行政窓口の職員の専門性不足

困って、行政窓口に行ったものの、職員の知識不足、誤った知識の伝達により、必要な制度にたどり着けないことが生じている。

また、行政職員の対応が、相談者の行政不信を生じさせ、再びの制度へのアクセスを妨げてしまうこともあることが報告されている。

i. 例) 公的扶助の行政職員の条件の国際比較

国	ケースワーカーの資格
ドイツ	高等教育機関で福祉系の課程を修めた者。異動は基本的になし。
フランス	専門学校や大学において3年間の専門資格コースを修了した者
スウェーデン	大学の社会福祉課程（実習期間も含み3年半のカリキュラム）の卒業資格を有する者
韓国	社会福祉職公務員であり、社会福祉士の資格を持っている者のみ。
日本	社会福祉主事（短大等で3科目納めれば可）資格取得率82パーセント、社会福祉士資格取得率13.5パーセント 平均経験年数3年未満が61.6% ※平成28年 福祉事務所人員体制調査より

d. ほか

i. 法の名称変更を通じたスティグマ軽減策

1. 韓国：生活保護法→国民基礎生活保障法（1999）に名称変更
2. ドイツ：社会扶助法→求職者基礎保障法（2005）に名称変更

4. 参考文献・資料

- 六波羅詩朗（1991）『イギリスと日本の公的扶助制度の比較』長野大学紀要
- 古川考順（2001）『社会福祉の運営』有斐閣
- 小山進次郎（2004）『改訂増補生活保護法の解釈と運用（復刻版）』全国社会福祉協議会
- 小川政亮（2007）「権利実現の手続き法」小川政亮著作集編集委員会編『小川政亮著作集1人権としての社会保障』大月書店
- 山本真生子（2013）『諸外国の公的扶助制度 —イギリス、ドイツ、フランス—』調査と情報 第789号 [http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_8206063\\_po\\_0789.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8206063_po_0789.pdf?contentNo=1)
- 生活保護問題対策全国会議（編）（2018）『これがホントの生活保護改革 「生活保護法」から「生活保障法」へ』明石書店
- 菊池 馨実（2018）『社会保障法 第2版』有斐閣

以上