

市福祉給付制度適正化条例案に反対する意見表明

2013年3月1日

自由法曹団兵庫県支部

支部長 佐 伯 雄 三

(連絡先)

神戸市中央区中町通2-1-18

日本生命神戸駅前ビル10階

弁護士法人神戸あじさい法律事務所内

☎ 078-382-0121

・ 078-382-0122

当支部は、全国で2000名余の弁護士が所属する自由法曹団の兵庫県支部です。貴市が、2013年2月27日に貴市議会に提案した「市福祉給付制度適正化条例案」について当支部において検討したところ、以下のとおり、憲法に抵触するとの結論に達したので、本意見書を発表します。

第1 意見の趣旨

貴市は、2013年2月27日、「市福祉給付制度適正化条例」案（以下、「条例」という。）を貴市議会に提案した。しかしながら、条例は、以下のとおり、受給者の憲法上の人権を侵害するおそれが強い。また、市民に対しても憲法に抵触する過大な責務を課す点などにおいて、条例の合理的必要性には疑問がある。よって、当支部は、貴市の条例に反対する。

第2 意見の理由

- 1 受給の停廃止につながる「指導又は指示」の要否の判断基準が不明確である

こと

(1) 貴市の条例によれば、生活保護利用者及び児童扶養手当受給者（以下、「受給者」という。）に、「生活の維持、安定向上に努める義務」があることを前提に（第1条）、「市は、受給者が給付された金銭を、パチンコ、競輪、競馬その他の遊技、遊興、賭博等に費消してしまい、その後の生活の維持、安定向上を図ることができなくなるような事態を防ぐため、受給者の健全な生活の確保と自立のための必要な相談、指導、指示等を行う」と規定し（4条2項）、受給者に対し、「市から必要な指導又は指示があった場合は、これに従わなければならない。」として指導遵守義務を負わせている（3条2項。以下、本条項の規定する市の「指導、指示等」を以下、「指導又は指示」という。）。この点で、生活保護法27条第3項が「保護の実施機関は、被保護者が前二項の規定による義務に違反したときは、保護の変更、停止又は廃止をすることができる。」と規定していることと相まって、市が、条例に基づき「指導または指示」を行ったが、これに受給者が従わなかった場合、保護の変更、停止又は廃止を行うことができるように解しうる。

(2) この点、生活保護法27条第2項は、同条第1項の「指導又は指示」に関し、「前項の指導又は指示は、被保護者の自由を尊重し、必要の最少限度に止めなければならない。」と規定するとともに、同条第3項において「第一項の規定は、被保護者の意に反して、指導又は指示を強制し得るものと解釈してはならない。」と規定している。

生活保護法27条第2項及び第3項の趣旨は、指導又は指示の内容及び限界を明確に規定することにより、保護の実施機関が必要以上の指導又は指示を行い、被保護者の全生活分野にとって好ましからざる影響を与えることがないように、指導又は指示の濫用を防止し、もって、個人の人格権・幸福追求権（憲法11条、13条）を保障するところにある。したがって、受給者は、憲法13条後段により幸福追求権を保障され、また、憲法25条第1項により健康で文化的な生活をも保障されている。そのため、受給した費用は、生活保護費の範囲で趣味、嗜好に使うこ

とは許されるのであり、これを過度に制約することは憲法に違反するおそれがある。

特に、生活保護法62条第1項の規定により、被保護者は「指導又は指示」に服従する義務が規定されており、同条第3項の規定により、その違反に対しては、保護の変更、停止、廃止の処分がなされるのであるから、保護実施機関の「指導又は指示」は、被保護者の生存権に直結する重大な効果をもたらすおそれがある。したがって、条例の規定する「指導又は指示」についても、生活保護法の法27条第3項の趣旨をふまえなければならず、必要以上の「指導又は指示」を行うことは厳に慎まなければならない。

(3) この点で、条例4条第2項は、生活保護法27条第1項が、「保護の実施機関は、被保護者に対して、生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導又は指示をすることができる。」と規定していることとの関係で、生活保護法27条第1項の「指導又は指示」を行う例示として、「受給者が給付された金銭を、パチンコ、競輪、競馬その他の遊技、遊興、賭博等に費消してしまい、その後の生活の維持、安定向上を図ることができなくなるような事態に至ると思料される生活状況を認めた場合」を挙げたものと解釈しうる。

しかし、条例が規定する「受給者が給付された金銭を、パチンコ、競輪、競馬その他の遊技、遊興、賭博等に費消してしまい、その後の生活の維持、安定向上を図ることができなくなるような事態」に至ると思料される生活状況とは、いかなる状況において該当すると判断するかは極めて不明確であり、各受給者で家計内容が異なることからすれば、恣意的判断がなされる可能性が否定できない。生存権を保障する受給の停廃止を可能にする「指導又は指示」の要否を判断する基準が不明確である点で、生存権の保障をないがしろにする可能性が否定できない。

2 条例は生活保護法との関係で「上乘せ条例」の可能性があると

(1) 上述のとおり、生活保護法27条第2項は、同条第1項の「指導又は指示」に関し、「前項の指導又は指示は、被保護者の自由を尊重し、必要の最少限度に止

めなければならない。」と規定するとともに、同条第3項において「第一項の規定は、被保護者の意に反して、指導又は指示を強制し得るものと解釈してはならない。」と規定している。

(2) しかしながら、条例4条第3項は、「市は、前項の相談、指導、指示等を行うに当たっては、受給者の意思を尊重し、生活の維持、安定向上の目的に資するための必要最小限度のものでなければならない。」と規定するに止まる。この点で、条例の「指導又は指示」は、非強制的行為であることを敢えて明記した生活保護法上の「指導又は指示」を上回る過度の制約を受給者に強制するおそれがあり、いわゆる上乗せ条例であると考えられる。

3 条例が市民に対し憲法に抵触する過大な責務を課していること

(1) また、条例は、市内に住所、居所を置く者の他、並びに一時的に市内に滞在する者（以下、「市民」という。）に対し、第5条第1項において、「生活保護制度、児童扶養手当制度その他福祉制度が適正に運用されるよう、市及び関係機関の調査、指導等の業務に積極的に協力する」責務を規定し、その上で、同条第3項により、「受給者に…給付された金銭をパチンコ、競輪、競馬、その他の遊技、遊興、賭博等に費消してしまい、その後の生活の維持、安定向上を図ることに支障が生じる状況を常習的に引き起こしていると認めるときは、速やかに市にその情報を提供する」責務をも規定する。

(2) しかし、本来、専門的知見を有する社会福祉主事が中心となって行うべき業務を、非専門家である市民の監視をもって、補助させる義務を規定すること自体、公務員の職務放棄であり、慎重でなければならない。

また、市が、条例によって市民に対して負わせる責務は、前提として、市民において、いずれの市民が受給者であるかを把握している必要があるが、福祉制度の受給情報自体、高度なプライバシー情報であり、市民に負わせる責務が憲法で保障されるプライバシー権を考慮しない点で違憲の疑いがある。

さらに、条例9条第2項は、情報等の通告、通報に関係した市民に対して、守秘義務を規定しており、通報等に関与した市民に過大な責務を課している。

(3) また、条例は、市民に対する責務として課す情報提供の要否に関する判断基準として、「受給者に係る…給付された金銭をパチンコ、競輪、競馬、その他の遊技、遊興、賭博等に費消してしまい、その後の生活の維持、安定向上を図ることに支障が生じる状況を常習的に引き起こしていると認めるとき」と規定したものと解されるが、これも不明確かつ曖昧な基準であり、非専門家である市民が、適当に判断することは極めて困難である。

仮に、市民が、情報提供の責務を履行しようとするれば、市民生活において、受給者と思われる市民の生活状況が、「給付された金銭をパチンコ、競輪、競馬、その他の遊技、遊興、賭博等に費消してしまい、その後の生活の維持、安定向上を図ることに支障が生じる状況を常習的に引き起こしている」場合に該当するかを判断すべく、少なからず、受給者の生活を継続的に監視することが期待されることになろうが、かかる事態が、徒に、受給者とその他の市民との間に、無用の緊張関係をもたらし、ひいては、条例によって、受給者の日常生活におけるプライバシー権の侵害を助長・促進することとなる点でも、市民に課された責務は憲法に違反する過大な責務である。

また、本来、生活保護等を受給する必要が認められる生活に困窮する者らにとっても、市民からの監視によってもたらされるプライバシーの侵害を懸念して、申請を躊躇しかねず、市民に課した責務によって、受給しようとする者らの生存権を侵害するおそれもある。

(4) なお、市民と共に同様に情報提供の責務を負うとされる「地域社会の構成員」とは、そもそも定義自体がなく、義務を課される対象自体が不明確である。

(5) よって、条例が市民に対して課している情報提供の責務は、受給者のプライバシー権を侵害するおそれが極めて高く、同時に、市民に対し、憲法に抵触する過大な責務を課すものである。

4 社会福祉主事の業務の一部を推進員に委ねる必要性・合理性はないこと

(1) さらに、条例6条は、「小野市福祉給付制度適正化協議会」を設置し、条例7条第1項は、推進員に、市民の情報提供があった場合、またはそれに相当する疑わしい事実があると自ら判断した場合、その詳細な実態を推進員が調査する権限を認めている。

(2) しかし、条例7条第2項によれば、推進員の調査権限は、犯罪捜査にわたるものではないと規定されており、これまで社会福祉主事が担当していた職務と同内容であることが明らかである。よって、専門的知見を有する社会福祉主事が担当できない理由はなく、また、社会福祉主事が行う方が適当であって、敢えて、協議会を設け、推進員にこれを委ねる合理的必要性はない。

また、推進員の調査の目的は、市の「指導又は指示」の要否を確認することにあると考えられるが、非専門家である推進員において、「受給者が給付された金銭を、パチンコ、競輪、競馬その他の遊技、遊興、賭博等に費消してしまい、その後の生活の維持、安定向上を図ることができなくなるような事態に至ると思料される生活状況」であるかを判断することは困難であり、これを確実ならしめるためには、結局、受給者を、一定の期間にわたって、継続的に監視することを要するのであって、受給者のプライバシー権を侵害することは言うまでもない。

5 その他の問題点について

(1) 貴市は、人口約5万人であるが、生活保護費受給世帯は120世帯、児童扶養手当受給世帯は420世帯であり、対象とされる「受給者」は約1%にすぎない。これらの受給者らが、日常生活において、他の99%の市民の監視に置かれることを条例は容認することになるが、これが、少数の経済的弱者のプライバシー権を、多数のそれ以外の者らが侵害することになることは言うまでもない。

(2) また、条例は、「パチンコ、競輪、競馬その他の遊技、遊興、賭博等」と

並記しているが、ギャンブル性の強い遊技であるパチンコ、公営ギャンブルである競輪、競馬及び犯罪行為である賭博を等価的に評価している点でも、個々の行為の評価が適正であるのか疑問を呈さざるを得ない。

遊技・公営ギャンブルは合法的行為であるが、犯罪行為である賭博行為を行うことは別途、刑法等で禁じられており、そもそも規定する必要性を欠く。

(3) さらに、パチンコ・公営ギャンブル等の行為が生活の維持等に支障を来すなど、当該受給者の家計管理能力が低下している場合には、いわゆるギャンブル依存症の精神的疾病が疑われることが多い。当該受給者の生活の維持、安定及び向上に必要な措置は、受給停廃止ではなく、専門家である社会福祉主事による家計管理能力の向上に向けた丁寧な生活指導、医師等による治療等であり、これを可能にするシステムの構築である。

この点で、条例は、目的を達成するために必要な方法選択を誤っていると
の誹りを免れないものである。

(4) 以上の各点においても、条例はさらに検討を要するといわざるを得ない。

6 総括

以上のとおり、小野市の市福祉給付制度適正化条例は、少数の経済的弱者である受給者の憲法によって保障する生存権、プライバシー権を侵害するおそれが高く、また、市民に対しても、憲法に抵触する義務を課すなど、合理的必要性が認められないと結論せざるを得ない。

よって、意見の趣旨のとおり、貴市の条例に反対する。

以 上