2025年（令和7年）11月7日

厚生労働大臣　上野　賢一郎　殿

大阪弁護士会
会長　森 本　宏

生活保護の障害者加算の過支給問題に関して適切な対応を求める意見書

第1　意見の趣旨

1　精神障害者の障害者加算の認定について、身体障害者と同様に精神障害者手帳の等級による旨課長通知を改正すべきである。

2　実施機関の過誤に基づく障害者加算の過支給金について生活保護法 63 条に基づく返還請求を行うに際しては、該当世帯の生活状況を十分に調査し、分割によってでも返還を求めると最低生活保障や自立助長の趣旨に実質的に反するおそれが生じるか否かを検討し、特段の事情がない限り、過支給金の返還を請求しないものとする決定を行うべき旨の通達を発出すべきである。

第2　意見の理由

1　はじめに

（1）生活保護の障害者加算とは

生活保護における最低生活費は8つの扶助によって構成され、生活費に対する生活扶助は「基準生活費」と当該世帯の特別需要に対応した「加算」に分かれる。

障害があることによる特別需要を充足するために認められている「障害者加算」（在宅者）の金額等は以下のとおりであり、障害のある生活保護利用世帯の生活費の相当部分を占め、重要な役割を果たしている。

	加算ア	加算イ
障害の程度	身体障害者手帳 1･2 級 障害年金1級 （精神障害者手帳1級）	身体障害者手帳 3 級 障害年金2級 （精神障害者手帳2級）
1級地	26，810円	17，870円
2級地	24，940円	16，620円
3級地	23，060円	15，380円

（2）障害者加算過支給問題の全国的な発生

2025年6月、大阪府箕面市は、生活保護費の「障害者加算」の認定方法を誤り、20 年以上にわたり過大に支給していたと発表した。府の特別監査で指摘を受けて判明し、記録が残る 2004 年 3 月から 2025 年 5 月までの誤りは計 7446 万円に上るという。当時、市は、時効が成立していない過去 5 年分について、11 人に対して総額 979 万円の返還を求める予定で、他にも調査中の人がいると報じられた[1]。

同様の問題は、愛知県豊橋市や秋田県秋田市などで全国的に生じている。会計検査院が、2022年度国庫負担金の不当事例として、「誤って障害者加算の対象となる障害を有しない者に障害者加算を認定」し、「負担金計 4 億 90 万円が過大に交付」されていることを指摘していることからすれば、表面化していない事例も多数存在するものと推察される。

2 精神障害者の障害者加算認定方法の問題点と是正方法

(1)障害者加算の認定方法の原則

障害者加算の程度の判定は、原則として身体障害者手帳、国民年金証書等によって行うが[2]、それらを所持していない場合は「医師の診断書その他障害の程度が確認できる書類に基づき行う」ものとされている[3]。

この「障害の程度が確認できる書類」には、精神障害者保健福祉手帳(以下、「精神障害者手帳」という。)が含まれ、同手帳の1級は国民年金障害年金の1級、同手帳の2級は同年金の2級として扱って差し支えないとされている。

(2)複雑で分かりにくい精神障害者の障害者加算認定方法

ア ところが、昭和40年5月14日厚生省社会局保護課長通知「生活保護法による保護における障害者加算等の認定について」(以下、「昭和40年通知」という。)は、障害年金の等級を手帳の等級に優先する考え方を示すとともに、障害年金の裁定結果が出るまでは手帳によっていわば暫定的に加算を認定して差し支えないとしている。精神障害者手帳の交付を受けた精神障害者についても、初診日から1年6月経過している者については当該手帳により認定を行って差し支えないとしている。

その後、障害年金の要件が非該当(障害年金3級認定又は裁定却下)となった場合には、障害者加算の認定を取り消すが、精神障害者手帳1・2級の手帳の交付又は更新を受けることとなった者については、再度年金の受給に必要な手続をとるよう指示するとともに、年金の裁定が行われるまでの間、改めて暫定的に当該手帳により障害者加算の認定を行うものとされている。

---

[1] 朝日新聞デジタル２０２５年６月６日。
[2] 保護の実施要領・厚生労働省社会・援護局長通知第７－２（２）エ（ア）
[3] 同（イ）

イ　平成7年9月27日厚生省社会・援護局保護課長通知「精神障害者保健福祉手帳による障害者加算の障害の程度の判定について」（以下、「平成7年通知」という。）は、「障害基礎年金の受給権を有する者」については昭和40年通知と同様の記載がある一方、「障害年金の受給権を有する者以外の場合」には、手帳の等級によって障害者加算の認定ができるものとした。

ここにいう「年金の受給権を有する者」とは、保険料納付要件（「加入期間の3分の2以上保険料を納付していること」又は「直近1年間で滞納している期間がないこと」）を満たすことを意味する。つまり、保険料納付要件を満たさず年金受給権がない者は手帳で加算の認定ができるが、年金受給権がある者はやはり年金優先の原則が妥当することになる。

そして、現在の実務運用上、障害の原因が違法な薬物依存（覚せい剤中毒等）、パニック障害、人格障害、自傷行為の場合には障害年金の認定がされないため、年金資格（保険料加入要件・納付要件）を満たしている者の方が不利益を被るという不合理な結果を生じている。

障害年金資格	精神障害者手帳1・2級あり		障害者加算
有 （年金優先）	下記の疾病・障害以外	年金〇	〇
	薬物依存、パニック障害、人格障害、自傷行為	年金×	×
無 （手帳単独可）	疾病・障害の内容にかかわらず	年金×	〇

ウ　以上のとおり、精神障害者の場合の障害者加算の認定方法は極めて複雑であり、しかも、昭和40年通知、平成7年通知ともに日常のケースワーク実務で用いられている「生活保護手帳」に掲載されていなかったことから、1で述べたような過支給を誘発することとなっている。なお、両通知は、2025年度から生活保護手帳に掲載されるに至ったことからすると、今後、過支給の発覚がより一層増える可能性がある。

（3）精神障害者の障害者加算判定方法の不合理性・違法性

生活保護法（以下、単に「法」という。）2 条は無差別平等の原理を定め、生活保護の適用にあたっては、専ら現在の経済状態が保護基準を下回るかどうかだけが問われ、困窮に至った原因は問われないことを明らかにしている。また、法 9 条は、「保護は、要保護者の・・健康状態等その個人又は世帯の実際の必要の総意を考慮して、有効且つ適切に行う」として必要即応の原理を定めている。

すなわち、現在、同じ疾病・障害の状態にあるなら、その特別需要を満たすために同様の障害者加算が認定されるべきなのであり、障害年金資格の有無や疾病・障害の内容によって加算認定の有無が左右されるのは、単に不合理であるだけでなく、法 2 条及び法 9 条に違反し、違法であると言わざるを得ない。

また、身体障害者手帳は年金と同等の扱いをしながら、精神障害者手帳については年金に劣後する前記のように不合理な扱いをするのは、合理的理由のない差別であって、法 2 条及び憲法 14 条に違反する。なお、精神障害は病状が変化しやすいことから年金優先に合理性がある旨の指摘がされることがあるが、精神障害者手帳は 2 年の有期認定を原則としており、病状の変化は最大 2 年で実態に見合って修正される仕組みとなっているため、かかる指摘にも理由がない。

(4)精神障害者の障害者加算認定の是正方法

以上述べてきたところからすれば、(3)で述べた現行の精神障害者の障害者加算認定方法は速やかに是正されるべきである。具体的には、身体障害者と同様に精神障害者手帳の等級によって障害者加算を認定できるよう、両課長通知を改正すべきである。

なお、この点、秋田県、宮城県、秋田市など 15 自治体は、令和6年地方分権改革に関する提案事項として、「障害の程度の要素ではない『障害年金の裁定請求権』により認定資料を変える複雑な運用とせず、すべて精神障害者保健福祉手帳の等級で程度の判定が行うことが可能となるよう、障害者加算の認定方法を統一する」ことを提案している。至極正当な提案であり、国は、かかる地方自治体の提案に速やかに対応すべきである。

3　実施機関の過誤による過支給金返還請求の問題点と是正方法

(1)問題の発生原因

前記1(2)で述べたとおり、実施機関の過誤により過支給となっていた障害者加算について、実施機関が、生活保護利用者に対して返還請求するケースが全国的に頻発している。その際、当然のように過支給金の全額を返還請求したり、後述の自立更生控除は行うものの残額については分割返還を求めたりする実施機関が多い。

その背景には、かかる取扱いを誘発する厚生労働省通知の存在がある。

法63条は、「被保護者が、急迫の場合等において資力があるにもかかわらず、保護を受けたときは、保護に要する費用を支弁した都道府県又は市町村に対して、すみやかに、その受けた保護金品に相当する金額の範囲内において保護の実施機関の定める額を返還しなければならない」と規定している。

返還額は「保護の実施機関の定める額」とされており、その趣旨は、「全額を返還させることが不可能、或いは不適当である場合もあろうから、額の決定を被保護者の状況を知悉しうる保護の実施機関の裁量に委ねた」とされる[4]。

これを受け、厚生労働省通知は、全額返還を原則としつつ、全額返還が「当該世帯の自立を著しく阻害すると認められるような場合」には控除できるとし、控除できる費目として、「家屋補修、生業費などの一時的経費であって申請があれば支給されるもの」や、「自立更生のためのやむを得ない用途にあてられたものであって、地域住民との均衡を考慮し、社会通念上容認されるもの」などを挙げている[5]。

法63条は、本来的には急迫保護のように資力があるにもかかわらず保護を受けた場合の返還義務を規定したものであるが、実務上、「急迫の場合等」の「等」には、「保護の実施機関が保護の程度の決定を誤って不当に高額の決定をした場合」が含まれ[6]、実施機関の過誤による過支給金も同条に基づいて返還請求できると解されている。

(2)実施機関の過誤による過支給金の返還を請求することの問題性

しかしながら、実施機関の過誤により過支給金が発生した場合、生活保護利用者側は正当な保護費と信じて生活費として費消しまっていることが通常である。仮に自立更生控除をしたとしても、自立更生費の積み上げには限界があり、領収書等の挙証資料が散逸している場合も少なくない。返還するとなると仮に少額の分割返済であっても最低生活費を下回る生活を強いられることになる。

実施機関側の過誤に起因する過支給について、何ら過失のない生活保護利用者が自らの最低生活費を削って補填することを強制されるのは、市民に最低生活を保障する自治体の義務(法1条)に反するものと言わねばならない。

(3)返還請求のあるべき姿

精神障害者に対する障害者加算を過支給していた自治体としては、まずは、当事者からの聞き取りを通じて自立更生控除をできる限り柔軟に行うことで法 63 条に基づく返還対象額を縮減する必要がある。しかし、先にも述べたとおり、適切な自立更生控除が見当たらない世帯や領収書等の帳票が散逸している世帯も少なくないであろうことからすると、それだけでは十分ではない。

最低生活保障と自立助長という法の目的(法 1 条)は法 63 条返還の場面でも優先的に考慮されるべきことからすれば、保護費を過支給した自治体としては、当該被保護者の資産や収入の状況、その後の見通し、その受けた保護金品の使用の状況、過支給金の費消の状況等の諸事情を具体的に調査し、過支給金の全部又は一部の返還をたとえ分割による方法によってでも求めることが最低限度の生活

---

[4] 同上６５０頁

[5] 生活保護手帳別冊問答集問１３－５〔法第６３条に基づく返還額の決定〕

[6] 小山進次郎「改訂増補生活保護法の解釋と運用」６４９頁

の保障の趣旨に実質的に反することとなるおそれがあるか否か、その世帯の自立を阻害することとなるおそれがあるか否かを検討して、過支給金の返還をさせることが相当かどうかを判断すべきである[7]（東京地裁平成29年2月１日判決[8]、岩手県知事令和6年2月９日裁決[9]、秋田県知事令和7年7月11日裁決等参照）。

しかるところ、このような場合、生活保護利用者としては、正当な保護費が支給されていると信じて生活費として費消してしまっていることが通常であろうし、生活保護を利用している以上、「資産や収入」に余裕があることも考え難く、たとえ分割によってでも過支給金の返還を求めることは最低生活保障及び自立助長という法の目的に反することとなる蓋然性が高い。

また、過支給を招いた自治体が、自治体を信じた生活保護利用者の負担で過支給金を回収することは、法の一般原則である信義誠実の原則に反するおそれがある。

従って、実施機関の過誤に基づく障害者加算の過支給金について生活保護法63条に基づく返還請求を行うに際しては、該当世帯の生活状況を十分に調査し、分割によってでも返還を求めると最低生活保障や自立助長の趣旨に実質的に反するおそれが生じる場合には、過支給金の返還を請求しないものとする決定を行うべき旨の通達を発出すべきである。

なお、当該生活保護利用者に保護費を原資とした一定の預貯金がある場合であっても、上記と異なる扱いをすべきではない。なぜなら、生活保護利用者は家電製品の買換え費用等不意の支出のために貯蓄をする必要があるし、行政運用上も「使用目的が生活保護の趣旨目的に反しないと認められる場合については、活用すべき資産には当たらない」（保護課長通知第3の18）とされている上、預貯金の目的が、そこまで具体的なものでなくても、法の目的ないし趣旨に反するものではなく、国民一般の感情からして違和感を覚える程度の高額な預貯金でない限り、被保護者に保有させることが相当であるとした裁判例等[10]も存在するからである。

この点、秋田市長は、上記秋田県知事裁決を受けて、2025年７月29日、当事者らに面談して直接謝罪したうえ、他の受給者についても新たな返還決定は行わず、一部返還済みの受給者に対しても当該返還額を返す方針を表明したうえで

---

[7] 吉永純「精神障害者に対する生活保護障害者加算の適用に関する諸問題」（賃社１８６９号３６頁）、髙木佳世子「生活保護法６３条に基づく返還額決定のあり方と実施機関の裁量の審査方法」（賃社１６８０号１４頁）参照。

[8] 賃社１６８０号３３頁

[9] 同上№７２６５

[10] 秋田地裁平成５年４月２３日判決。

[11]、同年9月1日、再調査の結果、79件すべてについて再度0円での費用返還決定処分を行うことを正式に表明したと報じられている[12]。

また、大阪府箕面市も、同年9月11日の市議会民生常任委員会において、秋田市の対応を参考として返還額がゼロ円になるように取り組む方針を示した。

いずれも自治体として適切な対応であり、他の自治体も同様の対応をとることが期待される。

(4)是正の方法

(2)で述べたとおり、安易な全額返還請求や自立更生控除しかしない運用が横行する背景には、原則として全額返還を求め、例外的に自立更生控除等を認める内容の現行通知の存在があることからすれば、かかる通知は速やかに是正される必要がある。

この点、旧厚生省通知[13]は、返還額の決定においては、「費用返還義務者の現在の生活状況を考慮しなければならない。その金額を返還させることによって、最低生活が維持できなくなることがないよう、十分に生活の実態を調査のうえ慎重に決定する。」としており、全額返還免除がありうることは、「生活保護手帳別冊問答集 1982 年版」問456では明確に肯定されていたが、その後なぜか削除されているという[14]。

したがって、厚生労働省は、実施機関の過誤に基づく障害者加算の過支給金について生活保護法 63 条に基づく返還請求を行うに際しては、該当世帯の生活状況を十分に調査し、分割によってでも返還を求めると最低生活保障や自立助長の趣旨に実質的に反するおそれが生じるか否かを検討し、特段の事情のない限り、過支給金の返還を請求しないものとする決定(返還額ゼロ円決定)を行うべき旨の通達を発出すべきである。

以　上

---

[11] ２０２５年7月３１日生活ニュースコモンズ記事「すべての当事者に「返還求めない」方針　秋田市長　「心からおわび」」。

[12] ２０２５年９月２日付秋田魁新報、同日付読売新聞

[13] 厚生省社会局保護課監修「生活保護法の運用　生活保護百問百答第十輯」２１７頁

[14] 前掲高木１９頁注２３