

日本で生活する外国人を生活保護法の対象とすること等を求める会長声明

1 本件決定は憲法判断を回避し、救済の途を閉ざしたこと

療養を目的とする適法な在留資格（在留資格「特定活動」）を国から認められ、千葉市内の病院で週3回の人工透析治療を受けている身体障害者手帳1級のガーナ共和国籍の外国人（以下「上告人」という。）が、生活困窮のため千葉市に対し生活保護申請を行ったところ、日本国籍を有しないこと等を理由に却下されたことから、2021年12月、その取消し等を求めて提訴した。一審千葉地裁、二審東京高裁が2024年にも請求を却下ないし棄却したので、上告人が上告していたところ、最高裁判所第二小法廷（2026年9月9日決定、以下「本件決定」という。）は、裁判官4名中3名の多数意見により、民事訴訟法312条1項または2項の上告事由に該当しないとして実質的な理由を何ら示すことなく、上告を棄却する決定をした。

上告人は、透析を受けなければ生きることができず、本国に帰国しても医療状況等からして同国内で透析を受けることが困難である。そのため、上告人は、日本で生活しなければ命を繋ぐことが難しい状況にある。しかも、上告人の在留資格では就労が認められておらず、自ら働いて生計を立てる途も法的に閉ざされている。生活保護を受けられない上告人の日本での生活は寄付等の善意の支援でいまは成り立っている。しかし、その善意が永続する保証はない。つまり、上告人には、憲法25条1項が保障する「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」（生存権、生きる権利）が保障されていない。

本件決定は、生活保護法が外国人を保護の対象としないことが憲法に違反するか否かについて何ら判断を示しておらず、これを合憲と判断したものではないが、上告人の生存そのものが脅かされているという深刻な事態を前にして、憲法判断を回避し、救済の途を閉ざした本件決定は、基本的人権の擁護という最高裁判所に課せられた責務を十分に果たしたものとはいえず、極めて遺憾である。

2 本件決定は条約及び憲法98条2項に照らした検討を欠くこと

本件決定には裁判長裁判官三浦守による詳細かつ具体的な反対意見（以下「三浦意見」という。）が付されている。

三浦意見もいうとおり、1979年（昭和54年）に日本が批准した「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」（以下「社会権規約」という。）は、2条2項において、同規約に規定する権利がいかなる差別もなしに行使されることを保障することを約束する旨を規定している。同項の義務は、立法措置等により一定の権利が具体化されている場合には即時に効力を有し、かつ、国籍による差別の禁止を含むものと解されている（社会権規約委員会一般的意見第20号参照）。また、1981年（昭和56年）に日本が加入した「難民の地位に関する条約」（以下「難民条約」という。）も、締約国が、合法的にその領域内に滞在する難民に対し、公的扶助及び公的援助に関し、

自国民に与える待遇と同一の待遇を与える旨を規定しており（２３条）、社会保障における内外人平等の考え方を示している。

そうすると、これも三浦意見のいうとおり、上記の条約により、外国人に対する社会保障については、合理的な根拠に基づく場合を除き、在留する国の社会の一員として、その国民と同等の取扱いを受けるという平等原則が規範として確立しているというべきであり、日本は、これを誠実に遵守すべき立場にある（憲法９８条２項）。政府自身も、社会権規約及び難民条約の締結に当たり、国会において、社会権規約は社会保障について外国人を差別してはならないことを意味していること、生活保護法は国籍を要件としているものの、実質的に内外人同じ取扱いで生活保護を実施しており、同規約及び難民条約の批准に全く支障がないことなどの説明をしている。

したがって、市町村等が生活に困窮した外国人である上告人を一切保護していないことは、上記の条約及び憲法９８条２項に照らして重大な疑問があるにもかかわらず、本件決定はこの点について何らの検討も示しておらず、これを看過したものといわざるを得ない。

３ 生活保護法が外国人を一律に除外していることには憲法上の疑義があること

憲法２５条１項が保障する「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」は、人間の生存と尊厳を基礎とするものであり、その重要性は、国籍の有無によって異なるものではないと考えられる。また、憲法１４条１項は、事柄の性質に応じた合理的な根拠に基づかない差別的取扱いを禁止している。

三浦意見は、こうした観点から、生活保護法が適用対象を「国民」に限定している部分のうち、少なくとも、難民の認定又は補完的保護対象者の認定を受けている外国人及び療養活動の指定に係る特定活動の在留資格をもって在留する外国人を除外する部分は、憲法２５条及び１４条１項に違反するとの判断を示した。これらの外国人は、いずれも、国自身が保護や療養の必要性を認めて日本での在留を許可した者である。

当会は、三浦意見の判断は十分な説得力を有するものとする。本件においても、最高裁判所が同様の観点から憲法判断を示すべきであった。

４ 国は外国人に対する行政措置の対象範囲を見直すべきこと

ところで、本件決定の高須順一裁判官の補足意見が指摘するとおり、「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」と題する昭和２９年社発第３８２号厚生省社会局長通知（以下「昭和２９年通知」という。）に基づき、市町村等の地方公共団体が一定の外国人に対して日本国籍を有する者と同様の基準で生活保護の支給を行っているという７０年余にわたる事実がある。

そもそも、昭和２９年通知は、外国人が生活保護法の適用対象とならないとした上で、当分の間、生活に困窮する外国人に対しては日本国民に対する生活保護の決定実施

の取扱いに準じて必要と認める保護を行うものとし、保護等の内容については別段取扱い上の差等をつけるべきではないとしているところ、同通知には、その保護の対象となる外国人の範囲を限定する旨の記載はない。

ところが、実務上は、1990年（平成2年）の厚生省による口頭指示により、同通知に基づく保護の対象は、永住者、定住者、日本人の配偶者等など出入国管理及び難民認定法別表第2に掲げる在留資格を有する者並びに認定難民等に限定されている。上告人が保護を受けられないのは、法令でも書面による通知でもないこの口頭指示によるものであり、その不透明さ自体にも問題がある。

その結果、国が療養のための在留を認め、日本で生活している上告人のような外国人であっても、生活に困窮した際の最低生活保障を全面的に否定されている。これは、合理的な根拠を欠くだけでなく、個人の尊厳の観点からも看過しがたい。

したがって、国は、上記口頭指示を速やかに見直し、少なくとも適法に在留し日本に生活の本拠を有する外国人については、在留資格の種類にかかわらず、昭和29年通知に基づく保護の対象とすべきである。

5 結論

三浦意見のいうとおり、外国人に対する生活保護を法律上の権利ではなく恩恵的な給付にとどめることは、現に保護を必要とする外国人を不安定な地位に置くだけではなく、我が国社会を共に構成する外国人一般に対する差別や偏見を助長するおそれがあるという点でも、個人の尊厳及び平等という憲法の基本的な価値を損なうものである。

外国人住民も、納税や社会保険料の負担を通じて社会を支え、介護、農業、製造業など様々な分野で地域社会の担い手となっている。生活保護は、こうした社会の構成員が互いに支え合うための制度であり、その保障から外国人を一律に排除する合理的理由はない。

したがって、当会は、国に対し、一刻も早く生活保護法を改正し、日本で生活する外国人を同法の保護の対象とすることを求める。

また、当会は、上記の法改正が実現するまでの間は、国が前記口頭通知を見直し、市町村等が日本で生活する外国人に対し昭和29年通知に基づく行政措置による保護を実施すること、これを否定する市町村等の決定がされた場合には、それを違法として取り消す司法的判断（判決等）がされることを求める。

以 上

2026年(令和8年)10月22日

千葉県弁護士会

会 長 牧田 謙太郎