

新たな社会保障法観からの生活保護再構築

目次

一、序論

二、社会保障法の理論形成

- (一) 社会保障法の形成
- (二) 生存権の規範性
- (三) 新たな社会保障法観

三、現行生活保護制度

- (一) 生活保護制度の概要
- (二) 生活保護制度の理念と解釈
- (三) 運用と裁判例

四、生活保護と自立

- (一) 社会保障法と自立
- (二) 生活保護法と自立
- (三) 自立支援プログラムの検討

五、生活保護制度の再構築

- (一) 生活保護法 2013 年改正
- (二) 周辺領域との連携
 - (二) - 1 生活困窮者自立支援制度
 - (二) - 2 求職者支援制度
- (三) 今後の生活保護の在り方について

六、結語

一、序論

生活保護制度は「最後のセーフティネット」と称されるように、社会保障制度の基底に位置し、生活に行き詰まった人々の最後の拠り所として国民の生存権を保障するものである¹。

ところが一般に生活保護行政では、「給付をする、しない」の線で捉えられることが少なくない。支給基準に則り、対象世帯を十分に見極めなければならないことは事実であるが、わが国の生活保護の捕捉率²が 32.1%³と非常に低く留まっている点は看過し得ない⁴。

このような事態を招いているのは、生活保護における給付は何のために支給されるのか、という目的意識が実務において不明確になっているからではないだろうか。現行の生活保護法では、第一条にてその目的が示されており、それは国民の「最低限度の生活を保障」とするとともに、その「自立を助長」することとされている。この「自立」という言葉は、同法のみならず、社会保障における様々な場面で近年多用されているが⁵、必ずしもその意味するところが明らかにされているとは言い難い。

しかし社会保障法の分野では、社会状況の変化に合わせて頻繁に制度改正が行われることが多い⁶。このことが生活保護のあり方を不明確にしていることも考えられる。そこでまずは、こうした改正を領導する法政策論から考察する必要がある。この際に、法解釈技術が重要な視座を提供し得るのであるが、それと並んで、憲法などに基盤をおく基本理念ないし法理念といった規範的視座から、いわば原理的に制度論構築にあたっての視座を得ることにも一定の意義がある⁷。

そこで本稿では、社会保障法の全体像を捉えつつ、それがいかなる法理念（目的）を持つものかをまず明らかにする。その上で、現行の生活保護法の解釈・運用を再評価する。更には、生活保護法に関わる他の周辺制度との関連性も踏まえながら、生活保護法が社会保障法の中でいかなるものとして存在しているのか、あるいは存在すべきかを検討する。

¹ わが国の生活保護者数は 1995（平成 7）年を底に増加に転じ、2011（平成 23）年 7 月に現行制度下で過去最高となって以来、引き続き増加傾向にあり、2013 年（平成 25）年 3 月には約 216.1 万人となっている。（『平成 25 年版厚生労働白書』265-266 頁。）

² 生活保護水準を下回る世帯のうち、実際に保護を受給している世帯の占める割合を指す。

³ 厚生労働省「生活保護基準未達の低所得者世帯数の推計について」（2010）

<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000005o1m-img/2r98520000005oof.pdf>

⁴ 特に、不正受給（滝川市生活保護費不正受給事件・2008 年 2 月 23 日 産経新聞では、生活保護世帯の元暴力団員の夫と妻らが介護タクシー代金約 2 億 4000 万円を不正に受給した。）や漏給問題（札幌市白石区の姉妹餓死事件・2012 年 1 月 23 日 読売新聞では、姉妹が 3 回にわたって区役所に生活保護の相談に訪れていたにも関わらず、支給に至らなかった。）がメディアによって大々的に取り上げられると、その方向性は顕著にあらわれる。

⁵ 本稿第 4 章、脚注 87、88 参照。

⁶ 2013 年 12 月 6 日には、改正生活保護法及び生活困窮者自立支援法が成立した。（2013 年 12 月 7 日 日経新聞）

⁷ 菊池馨実『社会保障法制の将来構想』（2010）2-3 頁。

二、社会保障法の理論形成

(一) 社会保障法の形成

社会保障は社会保険と公的扶助⁸という二つの柱で構成されている、ということは一般に承認されている事柄である⁹。しかしながら、その両者がいかに「統合」されて社会保障の法体系を成り立たせているのかは、必ずしも明確でない¹⁰。以下では、生活保護制度の今日的あり方を探るための予備的考察として、公的扶助制度と社会保険制度の成立及びその位置付けを明らかにする。

まず公的扶助制度は、その前身として救貧制度を起源とする。これは、資本主義の形成にともない大量に生み出された貧民・困窮者に対する措置として、17世紀にイギリスで成立したものである¹¹。同制度は、貧民の救済よりも、むしろ貧民が社会不安を惹き起こさないよう管理すべくその生活関係を規制することをその目的としていた¹²。また、当時の個人主義・自由放任主義的思想の下、「怠惰」こそが貧困の原因と考えられていたため、労働という社会的責任を果たせないこれらの貧民は、慈恵的給付を受けるかわりに、公民権を当然に失うものと考えられていた¹³。

しかし、相つぐ構造的失業と労働者の貧困化により、貧困は社会的矛盾によるものとの見解が強まると、それは広く社会的な公的救済問題として捉えられるようになった¹⁴。特に、家族手当などの、資力調査を必要とせず、定められた範囲のものに一般的に支給される扶助方式（社会扶助）が取り入れられるようになると¹⁵、扶助はもはや政治的資格の喪失

⁸ 公的扶助の概念・内容は、歴史的にも国際的にも多様であり用語例も混乱しており、明確な類型規定することは困難である。古賀昭典『新版現代公的扶助法論』（1997）10頁。本稿では、最低生活水準以下に陥ったものに対し、無抛出の形態をとり、何らかの資力調査を行なった上で、最低生活水準の回復を基準として金銭給付を行うものを公的扶助とする。わが国の生活保護法は、生活困窮者に対する総合的最低生活保障法の形態をとっており、その位置付けは、更に複雑、困難である。

⁹ 隅谷三喜男「社会保障の理論形成」社会保障講座編集委員会編『社会保障講座1巻 社会保障の思想と理論』（1980）3頁。

¹⁰ 隅谷前掲注（9）4頁。

¹¹ 封建社会においては、農民や職人は土地や身分に縛りつけられていたが、束縛の構造は救済の構造でもあり、生活は貧しくはあってもある程度まで安定していた。資本主義の発展にともなう封建社会の解体は救済構造の解体でもあった。多くの農民たちが「困い込み」などにより生活の手段を失って浮浪化し、人口の増加と食糧危機がこれに追い討ちをかけた。だから、多数の貧民が生まれてきたのは、社会体制の大きな変化によるものであった。加茂直樹「社会保障制度の形成」現代社会研究10号（2007）23頁。

¹² 金子光一『社会福祉の歩み』（2005）11-18頁。

¹³ 隅谷前掲注（9）11-12頁。

¹⁴ 初期資本主義時代の法律思想は、個人の生活には国家は干渉しないという極度な個人生活責任・自治原則を中心に、自由放任をその法原理としてきた。したがって、貧乏人や、働く能力のない者に対する救済は、国家や富裕な人たちの慈恵・恩恵の対象と考えられたのである。国家の援助をうけて生活を維持するものは「良き市民ではない」ということから、市民の権利が奪われた。佐藤進『社会保障の法体系（全）』（1990）13頁以下。

¹⁵ 佐藤前掲注（14）17頁。

¹⁶ 1886年から91年にかけて実施されたチャールズ・ブース（Charles Booth、1840-1916）のロンドン調査は、ロンドン市民の30.7%が貧困者であり、しかも、その3割近くの人には、すぐに援助を受けなければ生活が維持できないほどの貧窮状態にあることを示したが、さらに、貧困の原因が個人的な欠陥や怠惰にあるよりも、不安定就労、低賃金にあるケースが圧倒的に多いことを明らかにした。金子前掲注（12）93-96頁。

¹⁷ 隅谷前掲注（9）13頁。

(≒貧困)と結び付かないものとなった¹⁸。かくして扶助給付は、救貧という観点を越え、特定の条件を満たす人々に対しての法定の権利¹⁹、という実質のもと、国家による生活保障の手段とされるに至ったのである²⁰。このような権利としての扶助制度は、人権思想の高まりとともに²¹、多くの国において戦後に制度的確立をみることになる²²。

他方、社会保険は、労働階級の広まりを契機に成立していった。労働者階級の抵抗(労働運動・社会主義運動)が強大となるにつれて、国は労働者の失業、疾病、老後等に対策を講じなければならなくなった²³。そこで、当時既に存在していた労働者相互の共済制度を基礎にして社会保険を構築し、労働者保護の政策を展開していった。

こうした保険給付は通常、受給者の権利(法的請求権)として構成されており、その点は限られた範囲であったにしろ、労働者の生存権を具体化するものとして大きな意義を持った²⁴。もっとも、当時の社会保険は、労働者保護による労働力の保全(労働力の再生産)を目的としており、単に労働政策として捉えられていたに過ぎなかった。しかし、養老年金保険のように、労働市場から引退した高齢者をも保障の目的とする制度が生まれた時点において、既に社会保険は労働力の再生産を目的とする労働政策を越えた性質を帯び始めていた。そして、健康保険が国民健康保険へと展開した時、その対象を労働者から全国民へ拡大した点において、社会保険はおよそ国民政策とよべる性質のものに変容し²⁵、遍く全ての国民の生活を保障するものとして機能し始めたのである。

そもそも社会保険は私保険と異なり、雇主の拠出や国庫負担を制度内在的に含むことから、純粋な保険原則よりも社会政策上の目標が優位に立つという性質をもっていた²⁶。した

¹⁸ 資力調査を要件としないこのような扶助を、公的扶助と区別して社会扶助と呼ぶことがある。

¹⁹ ILO『社会保障への途』邦訳(1972)10-11頁。

²⁰ 社会保険との関連性について、脚注26も参照されたい。

²¹ 生存権の思想は、19世紀後半の労働運動の発展によって展開の場を見出し、第1次世界大戦後になると、ドイツのワイマール憲法に基本権として登場した。第2次世界大戦後には、各国憲法のほか世界人権宣言やその他の国際的な権利宣言にて確固たる地位を占めるにいたった。荒木誠之『社会保障法読本(第3版)』(2002)243頁。

²² わが国における公的扶助制度は1874年の恤救規則に始まるが、これは儒教思想に基づく慈恵的救済給付であった。明治国家の存立の根拠を天皇制においたことにもとづいており、貧民救済を中央政府が実施することにより、人心を天皇に向けさせる意図があった。加茂直樹「日本の社会保障制度の形成」現代社会研究科論集2号(2008)8-9頁。その後幾度かの制度改正を経るが、慈恵的性格を脱したのは1950年に制定される現行生活保護法においてであり、ここではじめて国民に対して保護請求権を付与するという視点に立った。

²³ 隅谷前掲注(9)6頁。

²⁴ 荒木誠之『社会保障法』23頁。

²⁵ 隅谷前掲注(9)9頁。

²⁶ そもそも社会保険は労働者階級を対象として形成されたものであり、その負担能力が限られていたのに対し、給付すべき額の広がり大きさは拠出可能額をはるかにこえていた。したがって、私保険とは異なって、初めから保険拠出者と被保険者とは食い違いがあり、雇主や国庫による拠出が必然的に存在していた。隅谷前掲注(9)8頁。また、必ずしも労働者保険の社会的給付が十分でないことに関連し、恩恵的な貧民救助のための公的扶助は、近代化した社会保険給付を捕捉するためのものに転化していった。すなわち、当初から労働能力のない生活困窮者を対象としていた、恩恵的な救貧法制は、労働者階層から救貧層に転落していくというようなものの救護のみならず、労働者保険の社会的給付の不十分さを補充するプラスαのためのものとして、いわば労働者や市民の権利として、国民的にして普遍的なものに転化していく。この点、わが国の場合には、労働者保険の成熟度は極めて不十分であり、また生活困窮者の公的扶助=生活保護対策も不十分な中で、制度間の連結がないために生活保護法はまさに救貧対策であり、労働者には関係がない、また貰うのは恥だという、まったく国民的な、普遍的なものに転化する契機がなかった点が注目される。佐藤前掲注(14)20頁。

がって、社会保険が本来の機能（給付対反対給付均等、労働力の再生産）から延長拡大されて、全国民に対する生活保障としての性格を強くする傾向を持つのは、それなりの必然性があるものと解されている²⁷。

以上において、扶助制度と社会保険のいずれもが、国民生活の保障をその目的とした発展を遂げてきたことを明らかにした。ここで、先に述べた社会扶助と社会保険の関係性を見るならば、制度目的はいずれも国民の生活保障を意図し、その違いは国庫負担をいかなる割合で設定するかという点に尽きよう。そうであるならば、もはや政策上いずれを選択するかという問題でしかない。公的扶助は、その緊急避難的性格から社会保障の中で断片的に捉えられがちであるが、単に無拋出制の扶助方式が適合するというだけであって、他の社会保険や社会扶助による生活保障と目的として異なることはない。ただ、依然両者の差異として認められるのは、扶助方式は現に発生している困窮へ対応しようとするもので、保険は将来生ずるであろう社会的事故に備えるものである、という点である²⁸。仮に両者を併存させるならば、当面の困窮と将来の困窮への対応として制度的接合を図る必要性は存する。

なお、金銭保障以外のいわゆるサービス給付も生存権保障の重要な一翼を形成すべきものとして、社会保障の法体系の中に組み込まれている。サービス給付はその性質から、所得のいかんではなく、現に起きている生活障害の態様と程度に応じて給付が行われねばならない²⁹。

（二）生存権の規範性³¹

社会保障を支える理念として、生存権が規範的基礎とされてきたことについては、ほぼ異論をみない。したがって、わが国の社会保障においても、憲法 25 条の趣旨に沿った制度設計や運営がなされることになる。同条は「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」と規定するが、これはいかなる意味内容を持つのであろうか。

今日における生存権が単なる生命の維持にとどまらないのは、その根底に「人間の尊厳」の思想が存在するからである。日本国憲法制定以降、生存権を含む基本的人権の根拠として「人間の尊厳」が挙げられ、これが通説的見解となった³²。かくて生存権は、「人間の尊厳に値する生存」の保障を意味するものと理解されるのである³³。

そのような生存権の現代的な意義として、以下のような特徴が挙げられる³⁴。第一に生存権の精神的・文化的側面の明確化³⁵、第二にいわゆる「緊急的生存権」的性格からの脱皮³⁶、

²⁷ 大河内一男『社会保障入門』（1979）18 頁。

²⁸ 隅谷前掲注（9）17-18 頁。

²⁹ 寝たきり状態の老人、両親を失った幼児等のニーズを考えれば、理解しやすい。荒木前掲注（21）258 頁。

³⁰ 荒木前掲注（21）257-260 頁。

³¹ 裁判規範としての生存権の法的性質はここでは論じない。最高裁は同条をプログラム規定と解する立場を取り、行政庁および立法府の広範な裁量を認めてきた。朝日訴訟—最大判昭 42・5・24、堀木訴訟—最大判昭 57・7・7。

³² 中村睦男「人権観念の歴史的展開」高見勝利編『人権論の新展開』（1999）26 頁。

³³ 片岡昇・西村健一郎「社会保障の理論形成」社会保障講座編集委員会編『社会保障講座 1 巻 社会保障の思想と理論』（1980）159 頁。

³⁴ 遠藤昇三『社会保障の権利論』（1994）54-55 頁。

³⁵ 生存権はかつての物質的・経済的意味への限定性を越えて、精神的・文化的利益の強調、いわば、生存

第三に生存権の自由権的側面の自覚、である。特に、第三の特徴に関して言えば、生存権はその制度的・物質的担保によって、憲法 13 条における自由を実質的に保障するものと解釈される³⁷。したがって社会保障の各制度においては、憲法に定められた種々の自由が十分に尊重され、かつ、なんらそれらを制限しない制度設計や運営がなされなければならない。

(三) 新たな社会保障法観

社会保障の法体系や定義を捉える上で、異論はあるにせよ従来通説的立場をとってきたのが荒木博士の理論である。荒木は社会保障を、「国が、生存権の主体である国民に対して、その生活を保障することを直接の目的として、社会的給付を行う法関係」と定義づけることによって独自の法体系論を築いてきた³⁸。しかしながらこの理論は、社会保障を、社会的事故によって生活保障を必要とするに至った「状態」へのアプローチと捉えるがゆえに、社会保障は消極的かつ事後的との偏見を招きかねないものであった。殊に、従来の生存権論が公的扶助ないし生活保護を念頭において展開されてきたために、社会保障をめぐる法関係が、ともすれば国家から個人に対する一方的な給付関係として捉えられる傾向にあったことは否定できない³⁹⁴⁰。そこでの個人は、積極的能動的な法主体というよりも、受動的な保護されるべき客体として位置づけられてきた。

このような課題に対し、「自律」の観点から新たに社会保障法のあり方を基礎づけようとする学説が菊池によって展開されている⁴¹⁴²。社会保障の目的を、従来の「生活保障」にとどまらず、憲法 13 条を基盤とした「個人的自由」の保障にあるとして、社会保障をめぐる法理論の再構築を試みている⁴³。菊池によれば、「個人的自由」とは、「個人が人格的に自律した存在として、主体的に自らの生を追求できること」であり、社会保障の目的を「自律した個人の主体的な生の追求による人格的利益の実現のための条件整備」と捉える⁴⁴⁴⁵。

権保障の水準の高度化をもたらしている。遠藤前掲注 (34) 54 頁。

³⁶ 「緊急的生存権」的性格を基底として、より豊かな生活への指向性に重点を移しているとされる。遠藤前掲注 (34) 54-55 頁。「最低限度の生活」を「緊急的生存権」とし、それを上回る条件の維持・向上の部分を「生活権」と理解する見解がある。それに伴い、憲法 25 条の 1 項、2 項をいかに解するかという問題が生じているが、ここでは論じない。生活権について、中村睦男『社会権の解釈』(1983) 32-33 頁。

³⁷ 小川政亮「憲法と社会保障」小川政亮著作集編集委員会編『小川政亮著作集 第 1 巻 人権としての社会保障』(2007) 187 頁。

³⁸ 荒木前掲注 (21) 249-251 頁。

³⁹ 菊池前掲注 (7) 8-9 頁。

⁴⁰ 最低生活基準が「健康で文化的な最低限度の生活」を規定するかのごとく作用し、運用面では「経済的自立」が生活保障の到達ラインとしてなかば一方的に決定されてきたのではないか。

⁴¹ 本稿では荒木の理論を否定しているわけではない。その理論は、現在の社会保障法の体系を理解する上で、今もなお十分に通用するものである。菊池の理論も、基本的には荒木の理論を前提として捉えており、その上でさらに進んだ論を展開していくものと思われる。

⁴² 『『自由』基底的社会保障法理論』と称される。

⁴³ 従来から、生存権を憲法 13 条の「人間の尊厳」に基盤を置いた学説は存在していた。しかし、そこでは「人間の尊厳」自体を深く掘り下げて考察し、独自の規範概念として取り扱うものでは必ずしもなく、13 条の理念を憲法 25 条の生存権規定の解釈適用にあたって意義を有するものと抽象的に論ずるにとどまっていた。菊池前掲注 (7) 7 頁。

⁴⁴ 1980 年代後半以降、基本的人権の根拠として「人間の尊厳」という概念のみでは必ずしも十分でないとし、基本的人権とは「人が人格的自律の存在として自己を主張し、そのような存在としてあり続ける上で必要不可欠な権利・自由を包摂する包括的な主観的権利」であるとする「人格的自律権論」が有力に主張されてきた。「人格的自律権」について、「狭く捉えれば、専ら外部……からの独立ということになるが(消極的自由モデルに基づく自律権)、自由を基礎としつつももう少し広く自己支配ないし自己決

個人を社会保障の主体として位置づけなおす菊池の理論は、今日のステレオタイプのな社会保障政策を再構築する指導理念となりうるのではないか。個人の自律（「個人的自由」）が基準となることによって、今まで定性的に捉えられがちだった「健康で文化的な最低限度の生活」は相対化されることになる⁴⁶。また、個人の主体的な生の構築に対するサポートという、より能動的ないしプロセス的な視点が重視されることから、単なる「経済的自立」⁴⁷だけではない、社会への適応までも常に意識させるものとして評価しうるであろう⁴⁸。

三、現行生活保護制度

（一）生活保護制度の概要

生活保護は憲法 25 条に定められた生存権を具体化するために設けられた。利用し得る資産や能力その他あらゆるものを活用してもなお生活に困窮する者に対して、その困窮の程度に応じた必要な保護を行うことにより、健康で文化的な最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長する制度である⁴⁹。4 原理と 4 原則⁵⁰を基本方針とする。

特徴としては欠格条項が排除されたことが挙げられる。旧生活保護法には稼働能力があるにもかかわらず勤労の意思がない者、勤労を怠る者、素行不良な者、扶養義務者の付与を受けられる者には保護を行わないという規定があったが、1950 年の改正時に削除された。欠格条項を受給資格の上に設けなかったことは、法改正に携わった当時の厚生省社会局保護課長小山進次郎の『生活保護法の解釈と運用』⁵¹によれば「何らかの意味において社会的基準から背理している者を指導して自立できるようにさせることこそ社会事業の目的とし任務とする所であって、これを始めから制度の取扱対象の外に置くことは、無差別平等の原理からみても最も好ましくない所だからである」という。貧困原因の社会性を認め、貧困を唯一の理由として保護しなければならないのである⁵²。

定といったより積極的なものとして解すべきもの」と理解されている。佐藤幸治『憲法（第 3 版）』（1995）619-620 頁、「立憲主義といわゆる『二重の基準論』」樋口陽一、高橋和之編『現代立憲主義の展開（上）』（1993）27 頁。菊池は自らの理論につき、「人格的自律権論」と親和性をもつものであり、理論的共通項が少なくないと述べている。菊池前掲注（7）14 頁。

⁴⁵ 「自律」とは政府による保護がなければ生きていけないような「個人」を想定しているわけではない。佐藤は前掲論文（44）28 頁にて、「自立した個人も“挫折”することがある」とし、「生存権は、何らかの事情で自律権を全うできない状況におかれた場合に、再び自律的存在たりうるよう物的環境的に社会として手助けするという趣旨のものとして解するのである」としている。

⁴⁶ 生活保護法においては、最低生活水準の具体化たる保護基準は、基本的にはそれ以上でも以下でもない「線」として捉えられてきたようにみられる。しかし、自立助長に根源的意義を見出す立場からは、憲法 25 条に淵源をもつ最低生活保障の要請も、一定程度弾力的に捉える余地があり、またそうすることさえが望ましいとさえ言い得る。菊池前掲注（7）186 頁。

⁴⁷ この点については 4 章にて詳述する。

⁴⁸ 「セーフティネットからスプリングボード（ばね板）」へといった表現が用いられることがある。城戸喜子＝駒村康平編著『社会保障の新たな制度設計—セーフティ・ネットからスプリング・ボードへ』（2005）13 頁。

⁴⁹ 厚生労働省『平成 25 年版厚生労働白書』265 頁。

⁵⁰ 第 7 条から第 10 条。申請保護、基準及び程度、必要即応、世帯単位の 4 原則。保護の原則も保護の原理に反してはならない。

⁵¹ 小山進次郎 『生活保護法の解釈と運用（復刻版）』（全国社会福祉協議会 2004 年）106 頁。

⁵² 三和浩『戦後社会福祉の展開と課題』（学文社 2000 年）46 頁。

(二) 生活保護制度の理念と解釈⁵³

生活保護法の目的は「最低限度生活の保障」と「自立助長」である（法第1条）。目的に生存権保障のための最低限度生活の保障だけでなく自立助長を掲げたのは、惰民防止の意味ではなく、社会福祉の制度として保護を受ける人々を社会に適応させることを強化する必要があるからである。

また、生活保護は法第1条から第4条に定められた「国家責任の原理」⁵⁴、「無差別平等の原理」⁵⁵、「最低生活保障の原理」⁵⁶、「補足性の原理」⁵⁷に基づいて運用されなければならない（第5条）。

しかし、補足性の原理は目的や他の原理により内在的制約を受けると解する。要保護状態が存在する以上は一律的に保護を否定する方向でこの原理を作用させることはできない。無差別平等原理との関係においては、要件を満たすかぎり保護を受けるとしているため、保護の適用範囲を狭める表現となっているが、補足性の原理の運用によって合理性のない差別的な状態をもたらす場合は法第二条違反と解するべきである。また、自立助長を保護からの脱却として経済的意味のみで捉え補足性原理を理由に保護を排除することは、本来目的とする自立に反するため許されないのである⁵⁸。

(三) 運用と裁判例

運用は上述の4原理に基づいてなされなければならないが、その方法によっては理念と乖離する危険性がある。適正化⁵⁹によって被保護者を抑制し財政を削除することに重点が置

⁵³ 第2節解釈につき小山前掲注(61)83-158頁を参照。

⁵⁴ 国の直接責任として保護を行うことを示す。しかしすべてを国家事務として行わなければならないわけではなく（法第19条）、その究極的責任を国が負担することを要求するものである。また、この原理を実質化するために保護請求権が保障されており、さらに保護請求権を実効あるものとするために不服申立制度（法第64から第69条）が存在する。

⁵⁵ 保護の受給資格において優先的または差別的取扱いをしないことを指す。生活困窮に至った原因の如何に関わらず保護を行う。なお「要件」（法第2条）とは①日本国民であること②生活に困窮して法第12条ないし第18条の給付を必要とするものであること③法第4条1項の要件を満たす者であること、である。

⁵⁶ 生活保護法により保障される「最低限度の生活」は「健康で文化的な生活水準」を維持することができるものでなければならない。憲法第25条を根拠とすることを示しているが、その具体的な内容は本条には定められておらず、どのように具体化するかは法第8条に規定されている。

⁵⁷ 生活保護は自らの資産や能力など自分の力で最低生活が保持できない時に行われること、民法上の扶養および他の社会保障制度による扶助などが生活保護に優先することを定めている。この規定は、欠格条項を避け絶対的に必要とはしていないので多少の弾力性を持つとしているものの、実質的には受給要件を示したものである。この点で欠格条項削除との矛盾を指摘しうが（仲村優一「社会福祉行政における自立の意味」『社会福祉の課題と展望』1982年11-13頁）、資本主義社会の基本原則の一つである自己責任の原則に対し、生活保護制度は補足的意義を荷うものであることを示している（小山前掲注(61)118頁）。つまり貧困の社会性を認めながらも貧困者に対する国家責任は個人的努力を前提としているという（三和前掲注(62)46頁）。また、扶養扶助は受給要件でなく優先事項である。扶養扶助はこれを被保護者の収入と認定する。扶養扶助があった場合にはその限度で国は保護を行わなくてよいというように扶養義務者と国との事実上の順位の問題としている。田畑洋一『現代公的扶助論』（学文社2009年）45頁。

⁵⁸ 阿部和光『生活保護の法的課題』（成文堂2012年）38-39頁。

⁵⁹ 1954年大蔵省からの生活保護費抑制の要請により始められた行政処置であり、訪問調査や監査の強化により適正な運営を行うこととした。1954～56年が第一次適正化、64～66年第二次、78年～第三次とされる。暴力団の不正受給問題を背景に1981年11月17日社保第123号通知が契機となって始められた第三次適正化では水際作戦（申請を窓口で受け付けず相談として処理し追い返す）や厳しい指示指導を行

かれ、「自立=保護廃止」「保護をしないことが適正」という考え方⁶⁰が定着した。これは単に保護受給可否の問題ではなかった。監査過程において「資産調査の徹底」や「稼働能力の活用とその活用指導」が重要課題として扱われ、被保護者の日常生活における生活行為にまでふみこむ権力的または居直りの不正運用が行われた。自己決定権をも侵害する行政に対し、1980年代後半から人権に焦点を当てた生活保護訴訟が増加した⁶¹。

①資産活用要件

補足性の原理の基準の具体的な内容、「資産」や「稼働能力」の意義などは生活保護法上にはなく、実施要領⁶²によって定められている。「資産」とは、現実に使用収益処分の権能を持っている、土地、家屋、貨幣、債権、無体財産などを指す。資産活用の要件を満たすためには最低生活の内容に適さない資産を換価処分して最低生活費に充当しなければならない。しかし全ての財産を売り払わなければならないのではない。自立助長の観点から、資産保持が認められる場合がある⁶³。実施要領において自動車は原則として保有を認められていないが、自動車の一時使用や借用も禁止されるのか。増永訴訟⁶⁴では、自動車の普及率は高まっているがそれ自体が高額であり維持費の負担も大きいため一般的には最低限度の生活には相応しくない高価な生活用品である、という国民感情の存在を理由に自動車の保有を禁ずる通達の合理性を認めた。しかし、通達に加え、一定の要件を満たし、かつ、その保有が社会的に適当と認められる場合⁶⁵には例外的に保有が認められるような解釈・運

いその義務違反としての保護廃止処分などが横行し、保護率の減少、権利の形骸化や監査の肥大化につながった。社保123号は保護申請時に保護機関が調査を行うことに予め同意する旨の包括同意書の提出を求める。これに応じない場合は申請却下も検討されることを定めたものである。プライバシーの問題や扶養者への連絡など社会的孤立を生ずる危険があり自立助長の目的とも反するため批判される。大友信勝『公的扶助の展開』（2000年）232-251頁、全国生活保護裁判連絡会「厚生労働省『生活保護行政を適正に敵対するための手引き』」についての見解「賃金と社会保障法No.1425 29-31頁、尾藤廣喜「生活保護をめぐる争訟の特徴と今後の課題」法律時報71巻6号79-80頁等参照。

⁶⁰ 補足性原理を理由に保護をしないことは欠格条項を設けなかったこととつまりは惰民排除と実質異ならず、無差別平等原則や真の意味での自立助長に反すると解する。

⁶¹ 以下補足性の原理に関する裁判例を挙げるが、その他争点となったのは京都柳園訴訟（平成5年10月25日 京都 地裁判タ 844号116頁）で争われた要保護性判断の妥当性や受給資格（平成8年5月29日 東京地裁行集 47巻4・5号421頁など）、最低生活の内容（東京岩田訴訟平成8年7月31日 東京地裁 判時 1597号47頁）等である。尾藤前掲注（59）81-83頁参照。

⁶² 昭和36年4月1日発社第123号厚生事務次官通達「生活保護による保護の実施要領について」昭和38年4月1日発社第246号厚生省社会局長通達「生活保護法による保護の実施要領について」等からなる。生活保護手帳2013参照。

⁶³ その資産が現実に最低限度の生活維持のために活用されており、かつ処分するよりも保有している方の生活維持及び自立助長に実効が上がっているも場合など（次官通知第3）。また、局長通知第3により各資産について具体的な保有の条件が定められている。

⁶⁴ 福岡地裁平成10年5月26日判タ 990号157頁。生活保護受給者が自動車の所有及び借用を禁止した指示がなされたがそれに違反し自動車を使用したことを理由に保護廃止処分がなされたことに対し処分取り消しを求めた事例。

⁶⁵ 借用物が資産に含まれるか否について、借用の可否が検討されることになるのは当然で最低限度の生活に相応しくないものは所有のみならず利用をも容認しないことを明らかにした。その理由として、被保護者に処分権限がないものは資産には含まれないが、借用物使用による利益を考慮せず他と同等の保護を受給できるというのでは、他の被保護者や低所得者層との関係で均衡を失するし、借用物であればいかなるものでも利用できることと解することは、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にも反するとした。

⁶⁶ ①通勤のための公共交通機関を利用することが著しく不便である場合や身体障害者の通勤、通院、通学等自動車を利用する必要性が高いこと、②保有にかかる自動車の価格が低廉であること、③維持費等が他からの援助等により確実にまかなわれる見通しがあることなど

用する必要があると、要件の緩和による許容範囲の拡大の必要性を示した⁶⁷。

また、生活保護を原資とした預貯金が資産にあたるかについて争われた裁判として加藤訴訟⁶⁸、中嶋訴訟⁶⁹が挙げられる。

加藤訴訟では、預貯金について、障害年金と保護費のみを原資としたものは収入認定になじまないとした上で、その「目的が、健康で文化的な最低限度の生活の保障、自立更生という生活保護費の支給の目的ないし趣旨に反するようなものでないと認められ、かつ、国民一般の感情からして保有させることに違和感を覚える程度の高額」でない場合は、4条「資産」には該当しないという判断基準を示した。⁷⁰行政の無慈悲な処分に対する大岡裁きとも評された⁷²この判決であるが、判断基準で一般の国民感情が考慮されているため相対的な判断になってしまう点や保護金品等を使い切っていない状態での保護が可能か明らかでない⁷³点で課題が残った⁷⁴。

中嶋訴訟では「生活保護法の趣旨目的にかなった目的と態様で保護金品等を原資としてされた貯蓄等は、収入認定の対象とすべき資産には当たらないというべきである。」とした。

⁶⁷ この判決に対し、自動車保有を制限する実施要領の是認、借用物の利用の可否の決定権限を厚生大臣に認めること、他の被保護者や低所得者との均衡論は生活保護法の解釈を誤ったものであり趣旨に反するという意見がある。その後の自動車の所有に関し争われた峰川訴訟（福岡地裁平成21年5月29日賃金と社会保障1499号29頁）においても実施要領は是認され、保護停止処分は無効となったがあてはめの判断の誤りを理由としたため本質的な解決には至っていない。阿部前掲注（68）94-103頁。

⁶⁸ 秋田地裁平成5年4月23日行集44巻4・5号325頁。生活保護を受けている原告の世帯が、収入認定された障害年金と生活保護費を原資とする預貯金を保有していることに対し、その預貯金を収入認定して保護費を減額する保護変更処分と一部につき用途を限定する指導指示をしたことから、原告が保護変更処分の取消しと指導指示の無効確認を求めた事案。

⁶⁹ 最高裁第三小法廷平成16年3月16日民集58巻3号647頁。生活保護費を節約して子の学資保険に積み立てていたところ、その解約を強要、返戻金を収入として認定した上、生活保護費減額の変更処分をしたことについて取消し（第一事件）と、これにより原告らの学習権、教育の自由、生存権等を侵害したとして、慰謝料等の損害賠償の支払いを求めた（第二事件）事案。

⁷⁰ 一般的に預貯金は4条「資産」や8条「金銭又は物品」に該当するが、本件預貯金は健康で文化的な最低限度の生活を維持するための障害年金と保護費のみによって形成されたものである点で、収入認定になじまない性質のものといえる。この預貯金は、被保護者が最低限度の生活を下回る生活をするにより蓄えたものということになるから、本来、被保護者の現在の生活を、生活保護法により保障される最低限度の生活水準にまで回復させるためにこそ使用されるべきものである。

⁷¹ 適正化に対する数件の裁判例に共通して争われたのが、指示指導の適法性である。指示指導は本来、生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な場合に行うものである（法第27条）。法第62条は被保護者の指示指導に従う義務を示し、違反したときは弁明の機会を与えた上で、保護の変更、停止又は廃止をすることができる旨を定める。保護の可否に影響する権限であるため、被保護者の自由を尊重し必要最低限に行わなければならない、その意に反して強制できるものでない（法第27条2項3項）という二重の歯止め規定がある。しかし補足性の原理とともにこの権限は濫用され行政上威圧的な効果を生じた。これに対し加藤訴訟では内容的な限界が示され、また指示指導が行政事件訴訟法にいう処分にあたり、不当な指示指導を受けたものに対する権利救済が可能であることが明らかにされた。小川政亮「加藤生活保護・人権訴訟勝訴とその意義」法律時報66巻3号16-18頁。

⁷² 生活保護の本旨に基づいて誠実であり、反憲法的生活保護適正化行政が生活に困窮している人たちの人権を踏みにじってはばからぬ風潮のおりから、この判決は極めて大きな意義を持つものといえる。虻川高範「人間の尊厳を守る人権裁判」法と民主主義No.311 22-23頁。

⁷³ 「被保護者が最低限度の生活を下回る生活をするにより蓄えたものということになるから、本来、被保護者の現在の生活を、生活保護法により保障される最低限度の生活水準にまで回復させるためにこそ使用されるべきもの」。いったん最低限度を下回る生活によって貯えられた保護金品等を原資とすることを支点に論じられたため、使い切っていない場合の判断はなされなかった。

⁷⁴ 清水 弥生「生活保護世帯における自立助長と学資保険を含む貯蓄等の法的性格」賃金と社会保障法No.1388 40-41頁。

法の趣旨に照らして判断する点で、相対的な判断がなされないと評価できる⁷⁵。また、合理的な運営や支出の節約の努力によっては最低限度の生活を維持しつつも貯蓄に金員を回している状態があることを認め、要保護者の保有するすべての資産等を最低限度の生活のために使い切った上でなければ保護が許されないとするものではないことを明らかにした⁷⁶。

②稼働能力活用要件

稼働能力とは、現在直ちに発揮でき、他の条件に左右されることなく当人の意思だけで使える勤労能力を指す。ただ単に就労していないことを理由に保護拒否することはできず、稼働能力を有していても当要件を充足させる余地が認められる。つまり、現に稼働能力があり、適当な職場があるにもかかわらず働いて収入を得ようとしなない者については補足性要件を欠くとして保護は行わないが、稼働能力があっても実際に働くことができる場が存在していなければ稼働能力を活用することはできないので保護されるということである。

行政・裁判例において、判断枠組みとして①稼働能力の有無、②稼働能力活用の意思の有無、③稼働能力を活用できる場の有無の三要件が用いられている。

稼働能力活用要件について初めて本格的に争われた林訴訟では、当時の行政解釈⁷⁷に従いこの判断枠組みを用いたが、その結果は一審と二審で正反対のものとなった⁷⁸。特に③場の有無の認定に問題があったと考えられる。

③場の有無の認定について、林訴訟控訴審判決がとった立場は有効求人倍率などからみて抽象的に理解するものであった。しかしこれではなんらかの就労先が存在する可能性さえあれば、理論的には活用する場は存在することになるため、この状況において就労できる可能性のある一切の就労の場がないことの証明は不可能であり、稼働能力がある限り当該要件を満たさないことになってしまう。これに対し活用する場を当該収入が最低生活費を超えるような就労の場と解し、具体的に判断する見解がある。この見解に立つと、活用する場があるにもかかわらず稼働能力活用を怠り又は忌避していると認められる時に、行政の助言指導に従わない場合に限り、生活保護支給拒否が許される。生活保護の趣旨理念に照らし、活用する場について抽象的に解し判断する前者の見解は支持できないと解する⁷⁹。

⁷⁵ 国民感情に言及はなされていないものの、貯蓄の目的や態様については一般的な国民の生活レベルとの比較を黙示的に考慮しているため相対的な判断であることに変わりないとも考え得る。しかし生活保護水準は一般国民の生活レベルとの比較の中で設定せざるを得なく、法も比較を予定しているから比較を自立の中に読み込むのには賛成であるとする立場もある。また、この立場からも国民「感情」と生活保護法の関係を明らかにした点で評価できるとする。笠木 映里「生活保護費受給者の保有する貯蓄等を収入認定の対象とする処分の違法性」ジュリスト No. 1290 141-142 頁。

⁷⁶ 中嶋訴訟の原告勝訴確定後、実施要領においても生活保護法の目的に合致する預貯金は高額でなければ容認されることが示された。

⁷⁷ 厚生省社会・援護局保護課『生活保護手帳（別冊問答集）』1993年 394-395 頁。

⁷⁸ 名古屋地裁平成 8 年 10 月 30 日判タ 933 号 109 頁、名古屋高裁平成 9 年 8 月 8 日訟月 44 卷 9 号 1516 頁。病気のために求職が困難であった原告が生活保護開始の申請をしたところ、病院の診断が就労可能であったことから医療扶助のみの保護開始になったことに対し、その違法性の確認と慰謝料請求を求めた事例。一審では、可能な限り職を見つけて稼働していたことから原告が就労の意思を有していたことを認め、そのような健康状態で就労先を見つけることは、極めて困難な状態であったとし、稼働能力はあったが実際に就労する場がなかったのであり稼働能力活用要件を満たしていると認定した。これに対し控訴審では稼働の意思がなかったとは言えないとしながら、常用職業紹介状況は本件申請当時の有効求人倍率からすると厳しい状況であったとはいえず、職業紹介を受けたうえ真摯な態度で求人先と交渉すれば就労の可能性はあったとし、稼働能力を活用する場が存在したので補足性の要件を欠いているとして請求を棄却した。

⁷⁹ 笹沼弘志「生活保護法における稼働能力活用要件の解釈」賃金と社会保障法 No. 1553・54 16-17 頁、木

林訴訟を土台に 2008 年に実施要領「稼働能力の活用」が策定された⁸⁰。これは明確な基準を示した点で評価できるが、いくつか問題がある⁸¹と考えられる。特に問題となるのが「真摯に求職活動」という文言である。林訴訟では面接時の態度について真摯な態度を求めているが、実施要領においては求職活動全般に真摯な態度を要求している。「真摯」が何を指すのかが不明確であり、主観的要素の評価は行政側の裁量が大きく、要保護者の不利に働く可能性もある。努力すれば職が手に入るのではという運用を助長する危険性があった。この意思の有無の判断について「真摯さ」の必要を否定した判例が七夕訴訟⁸²である。意思については真摯な努力までを求めておらず、真に存在していればよい⁸³とした。また場の有無の判断については、「稼働能力を活用する就労の場を得ることが不可能ではなかったとしても、現に特定の雇用主がその事業場において当該生活困窮者を就労させる意思を有していることを明らかにしており、当該生活困窮者に当該雇用主の下で就労する意思さえあれば直ちに稼働することができるというような特別な事情が存在すると認めることができないう限り」就労の場を得ることができると認めることはできないとした。七夕訴訟は林訴訟に比べより具体的な評価を加え、意思の存在による申請拒否の可能性を狭めた点、場の存在の立証責任を行政側に課すことになった⁸⁴点で意義が大きいといえる。

下秀雄「長浜生活保護稼働能力訴訟・意見書」賃金と社会保障法 No. 1567・68 30-33 頁等参照。

⁸⁰ 1 稼働能力を活用しているか否かについては、①稼働能力があるか否か、②その具体的な稼働能力を前提として、その能力を活用する意思があるか否か、③実際に稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否か、により判断すること。また、判断にあたっては必要に応じてケース診断会議や稼働能力判定会議等を開催するなど、組織的な検討を行うこと 2 稼働能力があるか否かの評価については、年齢や医学的な面からの評価だけではなく、その者の有している資格、生活歴、職歴等を把握分析し、それらを客観的かつ総合的に勘案して行うこと 3 稼働能力を活用する意思があるか否かの評価については、求職状況報告書等により本人に申告させるなど、その者の求職活動実施状況を具体的に把握し、その者が 2 で評価した稼働能力を前提として真摯に求職活動を行ったかどうかを踏まえ行うこと。4 就労の場を得ることができるか否かの評価については、2 で評価した本人の稼働能力を前提として、地域における有効求人倍率や求人内容等の客観的な情報や、育児や介護の必要性などその者の就労を阻害する要因を踏まえて行うこと。

⁸¹ 能力の具体性に関する記述がないこと、有効求人倍率や求人情報を考慮する点で抽象的な判断を行うことができる余地が残されていることなど。その後 2011 年の実施要領局通知第 11-1 が補填している。笹沼前掲注 (79) 16 頁、吉永純「生活保護申請時における稼働能力活用要件の在り方」賃金と社会保障法 No. 1567・68 20-21 頁参照。

⁸² 働く能力はあるのにそれを活用しておらず支給要件を満たさないとして却下決定を受けたため、同決定の取消し及び生活保護開始決定の義務付け等を求めた事案。具体的な稼働能力を前提としてそれを活用する「意思」を有しており稼働能力活用要件を充足するから、本件却下決定は違法であるとして取り消し、生活保護開始決定の義務付けを認めた。

⁸³ 「生活に困窮する者が生活保護の開始申請前にした求職活動等がその態様においてまじめさ又は真剣さに欠け、ひたむきな努力を伴わないなど、一般的な社会的規範に照らして不十分な又は難のあるものであるとしても、当該生活困窮者が申請時において真にその稼働能力を活用する意思を有している限り、生活保護の開始に必要な稼働能力の活用要件を充足しているということを妨げないというべきである。」

⁸⁴ 笹沼前掲注 (79) 21 頁。

四、生活保護と自立

(一) 社会保障法と自立⁸⁵

社会保障における給付やサービスは、多くの場合受給者にとって自立に向けた道筋を示す効果をもたらすものである。社会保障法は、「それとして明言していない場合にも、国民に生きる力を与えるものであり、結果として『自立』を支援していると見て間違いない」⁸⁶のではないかと。しかし、今日の社会保障法において用いられる自立は、こうした結果としての自立にとどまらない。まず法律上明確に、法の目的として自立が掲げられることがある⁸⁷。さらに「自立支援」を冠した法律も制定されている⁸⁸。また、21世紀福祉ビジョン(1994)における「自立した個人」像や、後述する生活保護法における「自立支援プログラム」の導入(2005)に見られるように、近年の社会保障法は意識的に国民の自立を視野に入れて設計されている。

このように社会保障法において自立が法の文言として組み込まれている以上、そこには何らかの規範性が存在する。つまり法律上明記された自立は、その適用対象者に何らかの拘束力を生じる。問題は「その拘束は単なる心構えを要求しているに過ぎないのか、もしくは具体的な行動規範を提示していると考えべきか」⁸⁹であろう。自立という概念が社会保障法上で多用されるようになる中、そこにこめられた意義を改めて確認する必要がある⁹⁰。

そもそも自立とは多様な用いられ方をするが⁹²、どのように把握するにしても人は絶対的に自立することはできない。つまり一般的に自立した人とは、適切に他に「依存」できる人を指すといえよう⁹³。そう考えると、「自立」とは次のように整理される。一つ目に、人は誰もが自立に向かう主体だと捉えることである⁹⁴。二つ目に、自立は定量的な概念だと捉

⁸⁵ 本稿は生活保護が主題であるので、社会保障法と自立について詳細な検討はできない。憲法学の立場から同様のテーマについて検討した文献として、尾形健『福祉』問題の憲法学『自由で公正な社会』における社会保障制度の意義」ジュリスト1244号(2003)108頁。

⁸⁶ 品田充儀「社会保障法における『自立』の意義」菊池馨実編著『自立支援と社会保障』日本加除出版(2008)23頁。

⁸⁷ 例えば介護保険法1条では、「その有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう」な給付をすることとされている。同時に同法4条において、国民に対して「その有する能力の維持向上に努める」ことを求めている。また社会福祉法3条は福祉サービスの基本理念として、「福祉サービスの利用者が心身ともに健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するもの」と規定する。

⁸⁸ ホームレス自立支援法(2002)、障害者自立支援法(2005、現在は改称)、生活困窮者自立支援法案(2013)

⁸⁹ 品田前掲注(86)29頁。

⁹⁰ 「社会保障法と自立」については、2006年の日本社会保障法学会第49回大会シンポジウムにおいて同タイトルとして取り上げられている。

⁹¹ 社会保障法における「自立」がどこまで規範性を持ちうるのかは、一見抽象的な議論にもとれる。しかし自立の規範性を問うことは、実務においても影響を与えうるものと考えられる。自立の規範性に対して議論を詰めることなく「自立」を求めるならば、「自立せよ」との強い倫理的・道徳的な説得力により多くの社会保障制度は必要なくなるか、きわめて限定された意義を持つに過ぎなくなるだろう。(品田前掲注(86)30頁。)

⁹² 例えば、「自助的自立と依存的自立」、「経済的自立・身体的自立・精神的自立」、「オートノミーとしての自立(=自律)とインデペンデントとしての自立(=独立)」などが挙げられる。(秋元美世「社会保障法と自立」社会保障法22号(2007)7頁。)

⁹³ 河合隼雄『子どもと学校』岩波新書(1992)145頁。

⁹⁴ 例えば、車椅子による移動を余儀なくされた者が杖を使って歩行しようとする事、認知症の者が少し

えることである⁹⁵。そして三つ目に、人の自立は相対的に決まると考えることである⁹⁶。

社会保障法における自立をこのように捉えるならば、その意味は日本語にいう自立の意味⁹⁷とは異なる。社会保障法における自立は、「他者からの支援等がある程度前提としながら『自立』が図られることが想定されている」⁹⁸のである。そして社会保障法には「サービス受給者の主体性や選択を尊重しながら、そのための支援を維持・整備することが求められている」⁹⁹といえよう。

社会保障法がそのような考えの下に立法されているとして、国家はどこまで個人の「自立」に介入しうるのか。この問いに直接答えることは難しいが、少なくとも「自らの判断で自由に目標を設定できる」という意味での自立（オートノミーとしての自立＝自律）には介入しえないと答えることはできるのではないか¹⁰⁰。こう考えることは、「自立」を上記の意味に捉え、社会保障法を「オートノミーとしての自立の条件整備」¹⁰¹とする考え方に整合するように思われる¹⁰²。

(二) 生活保護法と自立

生活保護法の目的は 1 条に掲げられている通り、国民の最低限度の生活保障と自立助長である。しかし従来の生活保護のあり方は「最低生活保障法ないしは経済保障法としての性格が強く、自立助長については……具体的な制度として本格的なものが存在していなかった」¹⁰³と指摘されている。この点、生活保護法のコンメンタールとして名高い『生活保護法の解釈と運用』を記し、自身も昭和 25 年の大改正に携わった小山進次郎氏の解釈は今日でも通用するものと思われよう¹⁰⁴¹⁰⁵。ところがこの考え方が行政実務に反映されてこなかっ

でも症状の進行を抑えようとしてリハビリに励むことなどが挙げられよう。

⁹⁵ 人は医者による治療や誰からの支えもなしには生きていけない。つまり、自立とは適切な範囲において誰かに依存している状態を含んでいるといえる。

⁹⁶ 人間関係において、全てにおいて依存している状態は稀である。例えば、夫婦関係において主婦（夫）は経済的には夫（妻）に依存しているが、精神的には夫（妻）を支えているという場合がある。人が自立しているか依存しているかは相対的に決められるのであり、社会的に依存していると見られる者も何らかの支えになっているという視点が必要である。

⁹⁷ 広辞苑によると「他の援助や支配を受けず自分の力で身を立てること。ひとりだち。」と説明されている。『広辞苑〔第六版〕』岩波書店（2008）。

⁹⁸ 尾形健「『自律』をめぐる法理論の諸相」菊池馨実編著『自立支援と社会保障』日本加除出版（2008）67 頁。

⁹⁹ 尾形前掲注（98）67 頁。

¹⁰⁰ 秋元前掲注（92）11 頁。

¹⁰¹ 秋元前掲注（92）13 頁。

¹⁰² 同時に、この考え方は菊池教授の提唱する「『自律』基底的社会保障法論」とも整合するのではないか。

¹⁰³ 石橋敏郎・河谷はるみ・木場千春・坂口昌宏「生活保護制度における就労自立支援の問題点」アドミニストレーション 18 巻 3・4 合併号（2012）18 頁。

¹⁰⁴ 小山氏は生活保護法の目的として、次のように解説している。「最低生活の保障と共に、自立の助長ということを目的の中に含めたのは、『人をして人たるに値する存在』たらしめるには単にその最低生活を維持させるというだけでは十分でない。凡そ人はすべてその中に何等かの自主独立の意味において可能性を包蔵している。この内容的可能性を発見し、これを助長育成し、而して、その人をしてその能力に相応しい状態において社会生活に適応させることこそ、真実の意味において生存権を保障する所以である。社会保障の制度であると共に、社会福祉の制度である生活保護制度としては、当然此处迄を目的とすべきであるとする考えに出でるものである。従つて、兎角誤解され易いように惰民防止ということは、この制度がその目的に従つて最も効果的に運用された結果として起ることではあらうが、少なくとも『自立の助長』という表現で第一義的に意図されている所ではない。自立の助長を目的に謳つた趣旨は、そのような調子の低いものではないのである。」（小山前掲注（61）92, 93 頁。）

たといえる。

現行制度が確立した 1950 年頃から時代も下り、その間ヨーロッパでは社会的包摂¹⁰⁶やワークフェア¹⁰⁷といった概念と共に福祉・社会保障のあり方を変化させてきた。そこで我が国においても、社会保障全体の見直しと共に生活保護制度の見直しが図られ、2004 年には「生活保護制度の在り方に関する専門委員会 報告書」が出されることとなった。

本報告書には「利用しやすく自立しやすい制度へ」という方向の下に検討を進めてきたとある。そして注目されるのは、「最低生活保障を行うだけでなく、生活困窮者の自立・就労を支援する観点から見直すこと」、「非保護世帯が安定した生活を再建し、地域社会への参加や労働市場への『再挑戦』を可能とするための『バネ』としての働きを持たせることが特に重要である」と記されていることである。さらに本報告書は自立についても言及している。すなわち生活保護制度によって支援される自立は、「経済的自立」¹⁰⁸のみならず、「日常的自立」¹⁰⁹と「社会的自立」¹¹⁰をも含んでいると明記されている。そして「自立支援」とは、社会福祉法の基本理念と同義であるとしている。

本報告書は生活保護制度における自立支援のあり方に大きな影響を与えたものであるが、中でも「自立支援プログラム」の提示は各自治体に対して具体的な策定を促す契機となっ

¹⁰⁵ さらに小山氏は生活保護制度の運用にあたって、次のような注意を促している。「生活保護制度の運営を考える場合、特に注意しなければならないことは、生活保護法の法的理解を深めるだけでは十分でないということである。この法律が社会保障法としての建前を採っていることと、もう一つは法律技術上の制約によりケースワークを法律で規定することが至難であることのために、この法律の上では金銭給付と現物給付だけが法律上の保護として現れている。従って、現実には保護として行われ、且つ、被保護者の自立指導の上に重要な役割を演じているケースワークの多くが法律上では行政機関によって行われる単なる事実行為として取り扱われ法律上何等の意義も与えられていない。これはともすれば生活保護において第一義的なものは金銭給付や現物給付のような物質的扶助であるとの考を生じさせ勝ちであるけれども、ケースワークを必要とする対象に関する限り、このように考えることは誤りだと言わなければならない。例えば、身体も強健で労働能力もあり、労働の意思もある人が一時的に失業し、生活が困窮した場合には、この人に必要なものは就職の機会とそれ迄の生活費の補給であるから、生活扶助費の給与ということがこの場合の解決策であろう。然しながら、同じく生活扶助費の給与ということを経済上の保護の形としては採りつつも、若しこれが労働を怠る者の場合であるとしたら問題は全然異なるであろう。このような者も社会生活に適応させるようにすることこそ正しくケースワークの目的とする所であるが、この場合には恐らく金銭給付は全体の過程の単なる一部分であるに過ぎず、寧ろ、保護の実態部分は法外の事実行為として行われるであろう。従って、この制度の運営に当る者は、常に、事実行為をも含めた広い意義の保護を念頭に置いて事に当る必要があろう。」(小山前掲注 (61) 95, 96 頁。)

¹⁰⁶ もとは研究としての概念ではなく、「EU 全体の統合戦略」として使われた政治的な言葉であったという。(菊池馨実・野田進・駒村康平・岩田正美「貧困・格差をめぐる諸問題と社会法」季刊労働法 226 号(2009) 10 頁、岩田教授発言。) 障害者福祉で用いられていたノーマライゼーションの概念を拡大し、長期失業者など社会的に孤立した者への支援まで視野に入れた社会保障上の概念である。

¹⁰⁷ ワークフェアには二つのモデルがあるとされる。一つは被保護者が実施機関と契約を結び、それに基づいて就労することを要件として失業扶助などの最低所得給付の請求権が容認される方式である。したがって、被保護者が実施期間の提供する適職紹介・職業訓練等を拒否した場合、給付請求権は制限される。この方式は work-first model と呼ばれる。もう一つは、就労を要件としないで最低所得給付の請求権が容認されるもので、それと共に受給者のニーズに沿ったさまざまな社会参加と就労支援のサービスが提供される方式である。この方式は service-intensive model と呼ばれる。(河野正輝「自立支援サービスの新展開と権利擁護の課題」民商法雑誌 132 巻 2 号(2005) 140, 141 頁。) ちなみに、最低所得保障と work を全くリンクさせないもう一つの最低所得保障政策として basic income の構想が存在する。

¹⁰⁸ 就労による経済的自立をすること。

¹⁰⁹ それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送ること。

¹¹⁰ 社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立をすること。

た。自立支援プログラムとは、「従来の経済的自立を目指す『就労指導』の発想を超えて、経済的自立のみならず身体的・社会的自立も含めた広い意味での自立を目指し、段階的・継続的・組織的な支援を、実施機関が被保護世帯に提供するもの」¹¹¹で、2005年以降各自治体によって取り組まれている。

生活保護行政において実際に導入された自立支援プログラムは、その有用性に一定の評価はされつつも、その内容や法的意義など明らかにされていない点が多いのは問題である。

(三) 自立支援プログラムの検討

・生活保護法における「自立支援プログラム」の法的位置づけ

生活保護の実施にあたって、被保護者は二つの生活保護実施過程を経ることとなる。一つは受付から支給決定や廃止に至るまでの生活保護給付（受給）過程¹¹²、他方はソーシャルワークを通して行われる社会福祉としての相談・支援活動である。この点に関して、最低生活保障と最低生活保障に伴う指導・指示にかかわる業務は法定受託事務（地方自治法2条9項1号、同法別表第一）、要保護者を含む利用者への相談・助言にかかわる業務は自治事務（地方自治法2条8項）と位置づけられている¹¹³。しかし、自立支援プログラムが生活保護実施過程においていかなる位置付けにあるのかは全く不明である。

自立支援プログラムの運営に関して実定法上の根拠として考えられるのは、生活保護法27条1項に基づく指導・指示か生活保護法27条の2に基づく相談・助言であろう。そこで両条文の性質について検討する必要がある。

生活保護法27条1項は被保護者に対する指導指示を法的に根拠付ける条文である。この規定が重要な意義を持つ理由は、被保護者にはこの指導指示に従わなければならない義務（生活保護法62条1項）があるからである。被保護者がこの義務に違反したときには保護が廃止されうる（同法同条3項）。指導指示に従わなかった者は保護の廃止に繋がるおそれがあるので、その法的効力が問題となる。ところが裁判例において指導指示の違法性が争われる場合、多くは処分取消しの違法性に置き換えられるため「結局は保護の補正性（生活保護法4条1項）の解釈に委ねられて」しまうという¹¹⁴。そのため、指導指示が法的にいかなる意味を持つかは自明ではない¹¹⁵。

¹¹¹ 池谷秀登・布川日佐史・大川昭博・岡部卓「自立支援プログラムの現状と今後の課題」賃金と社会保障1456号（2007）5頁。（岡部教授発言部分。）

¹¹² 正確には、受付→申請→資力調査→要否判定→決定（開始・却下）→支給（変更・停止）→廃止。

¹¹³ 生活保護の実施事務を自治事務と法定受託事務で分割したことに関して、合理性があると評価する丸谷教授は次のように述べる。「生活困窮状態にある要保護者の生活問題には、本人に由来する側面を否定できないものの、当該地域における雇用情勢や適切な社会資源の欠如など地域的な要因も存在する。そこで、処分性を持たないケースワークを自治事務と位置づけることに合理性がある。」「さらに、そもそもナショナルミニマムの提供に係る国の責任とサービスの画一性・統一性の要請と、ケースワークの個別性といった『生活保護制度の二面性』からすると、ナショナルミニマムに係る部分を法定受託事務とし、自立助長に向けたケースワークの側面を自治事務として区分することには一定の合理性が認められよう。」（丸谷浩介「生活保護自立支援プログラムの法的課題」社会保障法24号（2009）187,188頁。）

¹¹⁴ 丸谷前掲注（113）186頁。

¹¹⁵ 指導指示を違法として、それに基づく生活保護廃止処分の違法性を認めた上で国家賠償請求を認めた稀なケースもある（京都地判平成23年11月30日賃社1577-1578号84頁）。この裁判例も生活保護法27条の法的性質について言及はしていないが、27条の指導指示に処分性があることを当然の前提として判断しているように思われる（今川奈緒「違法な指導指示に基づく生活保護廃止処分の違法性と国家賠償請求の可否」賃社1577-1578号79頁）。

生活保護法 27 条の 2 は要保護者からの求めがあった場合、相談・助言にかかる福祉事務所の権限規定である。法 27 条の 2 の法 27 条との違いは、対象者が要保護者（まだ保護を受給していない者を含む）とされていること、要保護者が相談・助言に従わない場合の規定がないことである。

それでは、自立支援プログラムの法的根拠は法 27 条と法 27 条の 2 のどちらに位置付けるべきか。学説には法 27 条と法 62 条を根拠とする見解¹¹⁶もあるが、①自立支援プログラムは保護の実施機関が地域環境に応じた独自のプログラムを策定せざるを得ないので自治事務にならざるを得ないこと¹¹⁷、②生活保護法上自立支援プログラムの実施が義務付けられているわけではなく、受給者に権利として自立支援を求める体制が整っていないことから、法 27 条の 2 を法的根拠と解するべきであろう¹¹⁸。

・自立支援プログラムの意義

自立支援プログラムは地方自治体の独自性に期待して開始されたものであって、上述のように法的根拠もあいまいである。しかし、その積極的な側面を評価することも意義のあることであろう。

例えば布川教授はその意義を二点挙げている¹¹⁹。一つは、「福祉事務所において、受給者が抱える『自立阻害要因』や支援の必要性が議論され、支援が模索され、多様な支援ニーズが掘り起こされてきたこと」だという。就労自立支援の過程において、いきなり稼働能力活用要件を満たすよう迫るのではなく、就労支援の前提としてまずは日常生活の自立と社会生活の自立を支援する「就労のための福祉」¹²⁰の必要性が認識され始めた。もう一つは、自立支援に取り組むことにより、補足性原則を見直す必要性が明らかになったとする。これまで保護の開始には「あらゆる資産を活用し尽して『丸裸』になってから、体を壊して働けなくなってから、借金などで人間関係をすべて壊してしまってから」でなければ受けられないかのような運用がなされてきた。しかし本来あるべき運用はそうではなくて、「補足性原則は、自助ができないでいる人を自助できるようにすることなのではないか」と指摘する。

・自立支援プログラムの課題

自立支援プログラムの開始から八年が経過したが、見直されるべき課題は山積している。ここでは①保護開始にかかる稼働能力活用の見直し、②保護受給者の稼働能力と自立支援プログラムの関係について検討する。

保護開始にかかる稼働能力活用の判断基準は、前述の林訴訟でも言及した三要件を用いる。しかしこの判断枠組みにも問題が含まれている。それは「稼働能力を活用する意思があるか否か」の要件に関する評価が、多分に主観的になりやすいということである¹²¹。また

¹¹⁶ 石橋敏郎「生活保護法と自立—就労自立支援プログラムを中心として」社会保障法 22 号 (2007) 52 頁。

¹¹⁷ 丸谷前掲注 (113) 188 頁。

¹¹⁸ 同様に法 27 条の 2 を自立支援プログラムの法的根拠とする文献として、岡部卓「生活保護における自立支援」社会保障法 24 号 (2009) 152 頁。

¹¹⁹ 布川日佐史「生活保護法における自立支援と稼働能力活用要件」社会保障法 24 号 (2009) 169 頁。

¹²⁰ 生活リズムの改善、家事支援、金銭管理、病状の安定や服薬管理、通院支援、多重債務の解決、依存症対策、対人関係構築への不安の除去、コミュニケーションスキルの向上、居場所の提供、社会参加・社会貢献の機会の提供、基礎学力の取得、家庭問題の解決支援、子どもの保育園さがし、自家用車等移動手段の確保、など多様な支援が含まれる。

¹²¹ 布川前掲注 (119) 175 頁。

そもそも稼働能力を活用しているか否かで判断し、活用していれば保護に入れるとの立場では、自立支援プログラムは単に保護要否におけるアセスメントの機能を持つに過ぎなくなるだろう。稼働能力を活用しようにも活用できなくなって生活困窮に陥った者を対象とするべきである。稼働能力を活用できるように援助することこそ、生活保護に求められていることなのである。

保護受給中の者が保護受給継続の要件として、上記のように生活保護法 4 条 1 項の稼働能力活用が問題となることはない。この点は解釈上非常に重要である¹²²。生活保護受給が継続するかどうかを規定しているのは生活保護法 60 条である¹²³¹²⁴。そして法 60 条で定めている「生活上の義務」は、それを怠った場合の制裁規定が存在しない¹²⁵。さらに自立支援プログラムの法的根拠を法 27 条の 2 に置く本稿の立場からは、自立支援プログラムへの取組みが不十分であるという理由を法 60 条の違反と解することはできないであろう。こう解するならば、プログラム不参加や不十分な取組みに対する直接的な効果として保護の停廃止を行うことは、法文上不可能ということになる¹²⁶。

自立支援プログラムの問題は何よりもまず、生活保護法上に規定がないことであろう。今後自立支援プログラムに対する取組みを保護給付と連動させるのであれば、自立支援プログラムの手続（権利救済手段を含む）、権利（請求権など）について、生活保護法上に明記してからでなければならないと考える¹²⁷。

五、生活保護制度の再構築

本稿第 4 章までで述べたように、わが国の生活保護制度は、国からの一方的な給付ではなく、菊池理論にいう、主体的に自立を目指す国民に対する国からのサポートという性格を帯びるべきものである。

さらに、今日的社会保障制度の見地から言えば、生活保護受給者の自立とは、経済的自立に留まらず、社会的・日常的自立を指し、生活保護法はもとよりその周辺制度において

¹²² ただし、保護の停止・廃止にかかる生活保護法 26 条の「保護を必要としなくなつたとき」の判断には、補足性の原則が適用されることはいままでのない（小山前掲注（61）410 頁）。

¹²³ 生活保護法 60 条は「法第 4 条 1 項と相応する規定であるが、後者は生活に困窮する国民が本法による保護を受けるための、即ち、被保護者となるための要件を規定したのであるが、前者は被保護者たる状態を継続させるための要件を日常生活における義務の面から規定したものである。」（小山前掲注（61）639 頁。）

¹²⁴ 2013 年改正案では、「被保護者は、常に、能力に応じて勤労に励み、自ら健康の保持増進に努め、収入、支出その他生計の状況を適切に把握するとともに、支出の節約を図り、その生活の維持及び向上に努めなければならない」とされている。

¹²⁵ 「本条に違反してもこれに対する直接の制裁規定はない。程度をこして怠る者に対しては法第 27 条第 1 項の指導、指示に従わないものとして法第 62 条第 3 項の規定により保護の変更、停止又は廃止をすることができる。」（小山前掲注（61）640 頁。）

¹²⁶ 前述の専門委員会報告書ではプログラムの参加・取組み状況によっては、保護の停廃止もありうることを明示している。このこととの整合性をいかに考えるかが問題であるが、本稿の考え方としても、現行法上自立支援プログラムの参加・取組みを保護の停廃止に結びつけることが不可能であるとの立場をとるものであって、政策論として両者を結び付けることを否定するものではない。

¹²⁷ 同旨として、石橋ほか前掲注（103）43 頁、石橋前掲注（116）52 頁、河野前掲注（107）158 頁、山田晋「低所得対策・最低生活保障と自立」菊池馨実編著『自立支援と社会保障』日本加除出版（2008）196 頁。

も、生活困窮者¹²⁸の社会的な自立が支援されるべきである。

そこで本章では、近時の生活保護法改正案をはじめ、周辺制度として生活困窮者支援制度および求職者支援制度を対象とし、これら制度が前述の社会的自立を目指したものとして作られているかについて検討したい。

(一) 生活保護法 2013 年改正

わが国の生活保護法は、1950 年の法制定以来 60 年以上、ほぼ形を変えずに運用されてきたが、2013 年 5 月、自民党は生活保護法改正案¹²⁹(以後改正案)を閣議決定し、生活保護法の抜本改正へ向けて動き出すこととなった。以下では、厚生労働省の示した改正案の概要について簡潔に紹介する。

改正の主な目的は、「必要な人には確実に保護を実施するという基本的な考え方を維持しつつ、今後とも生活保護制度が国民の信頼に応えられるよう、就労による自立の促進、不正受給対策の強化、医療扶助の適正化等を行うための所用の措置を講ずる。」¹³⁰ことであるという。

当初¹³¹与党の改正案では、「申請に書面が必要」とされていた¹³²が、これに対しては、窓口で申請書を受け付けられないこと等による「水際作戦」を助長し、必要な給付を妨げるとの批判があった。野党対案では口頭での申請を可能とし、事情があれば書類は保護決定までに提出すればよいとされ、与党も改正案を修正した。

主な改正内容について、厚生労働省は以下のように示している(別紙厚生労働省資料も参照)。

- ①就労による自立の促進
- ②健康・生活面等に注目した支援
- ③不正・不適正受給対策の強化等
- ④医療扶助の適正化

(二) 周辺領域との連携

2012 年、受益と負担の均衡がとれた持続可能な社会保障制度の確立を図るため、社会保障制度改革についての基本的な考え方¹³³を定める「社会保障法制度改革推進法」が成立した。

¹²⁸ 「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」(生活困窮者自立支援法案 2 条)

¹²⁹ 最新の法案は 2013 年 10 月 17 日臨時国会提出のもの。以下厚生労働省ウェブサイトより。

(<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/soumu/houritu/185.html>)

¹³⁰ 生活保護法の一部を改正する法律案「概要」(厚生労働省ウェブサイトより)

(<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/soumu/houritu/dl/185-06.pdf>)

¹³¹ 2013 年 5 月、第 183 回通常国会提出へ「生活保護法の一部を改正する法律案」が提出された。

¹³² 第 183 回通常国会提出「生活保護法の一部を改正する法律案」(2013 年 5 月)第 24 条 1 項より。

「保護の開始の申請は……厚生労働省令で定めるところにより、次に掲げる事項を記載した申請書を保護の実施機関に提出してしなければならない。」なお、申請書に記載しなければならない事項としては、「要保護者の氏名及び住所又は住居」、「保護を受けようとする理由」、「要保護者の資産及び収入の状況」等が定められている。(同条同項)

¹³³ 社会保障法制度改革についての基本的考え方について同法示すものは以下のようなものである。「自助、

同法附則 2 条においては「生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しに総合的に取り組むこと」等が示されている¹³⁴。生活保護法が困窮者の自立を助けるものとなることはもちろん、周辺制度とのシナジーによって多面的かつ重層的なセーフティネットを構築することが不可欠と言えるだろう。以下、こうした社会的な流れを汲んで成立した制度について見ていく。

(二) - 1 生活困窮者自立支援制度

・成立の経緯

前記社会保障制度改革推進法附則 2 条 2 項では、「生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しに総合的に取り組み、……就労が困難でない者に関し、就労が困難な者とは別途の支援策の構築、正当な理由なく就労しない場合に厳格に対処する措置等を検討すること。」と定められている。病気や離職などで貧困に陥った者のうち、身体的に稼働可能で稼働年齢にある者が生活保護を受給することで生活保護財政が圧迫されつつある現状¹³⁵¹³⁶があり、既存の生活保護制度を含む社会保障制度のみでは応じきれないニーズに対応する新たな制度を構築する必要がある¹³⁷。このような背景を踏まえ、2013 年 1 月の社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」報告書¹³⁸では、生活困窮者が抱える様々な課題や生活困窮者対策に関する具体的な制度設計について示され、2013 年 5 月、生活困窮者支援法案¹³⁹が国会に提出された。

社会保障審議会 生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会 「報告書」(抜粋)

「1990 年代の半ばから、安定した雇用が減少し世帯構造も変化して、現役世代を含めて生活困窮者の増大が顕著になった。この傾向はリーマンショック後に加速している。……生活保護の受給者は、これまで高齢者など就労が困難な人々が中心であったが、稼働年齢世代にある人々を含めて生活保護を受給するようになっている。」

「他方において、稼働年齢世代にある人々が自立を図る見通しをもてず生活保護の受給を続けざるをえないとすれば、働き続ける困窮層との間で不均衡が生じる可能性もある。」

共助及び公助が最も適切に組み合わせられるよう留意しつつ、国民が自立した生活を営むことができるよう、家族相互及び国民相互の助け合いの仕組みを通じてその実現を支援していくこと。」(2 条 1 項)「社会保障の機能の充実と給付の重点化及び制度の運営の効率化とを同時に行い、税金や社会保険料を納付する者の立場に立って、負担の増大を抑制しつつ、持続可能な制度を実現すること。」(2 条 2 項)

¹³⁴ 社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」報告書 1 頁。

¹³⁵ 棕野美智子「生活困窮者自立支援制度 その意義と課題」社会保障 2733 号(2013)32 頁。

¹³⁶ 世帯別の生活保護受給割合を見ると、高齢者、母子家庭、障害者、傷病者を除いた「その他の世帯」の割合は 1997 年の 6.7%から次第に増加し、2011 年では 17.0%となっている。ただし、生活保護受給世帯数のうちいまだ 75.4%(2011 年の統計)は高齢者、障害者、傷病者世帯で構成されていることに注意したい。(国立社会保障・人口問題研究所「世帯業態別被保護世帯数及び世帯保護率の年次推移」(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>)(2013)より。)

¹³⁷ 棕野前掲注(135)32 頁。

¹³⁸ 社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」報告書全文は以下より。

http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/dl/0000024812a.pdf

¹³⁹ 2013 年 12 月 6 日現在最新の法案は、10 月 17 日臨時国会提出の以下のものである。

<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/soumu/houritu/185.html>

「生活困窮者の増大のなかで、生活支援を生活保護制度のみに委ねることはでき」ず、「生活保護受給に至る前の段階から安定した就労を支援することが緊要の課題となっている。」
「これまでも求職者支援制度など、……第二のセーフティネット構築がすすめられてきたが、生活困窮者の実情に見合った実効性が期待できる多様な施策」が必要である。
「すなわち新しい生活支援体系は、生活保護制度の改革と生活困窮者支援制度の導入の一体的実施によって実現されるべきもの」で、「生活保護の受給者であるか否かを問わず、生活困窮者すべての社会的経済的な自立と生活向上を目指すものである」。

・概要¹⁴⁰

2013年10月臨時国会提出の生活困窮者自立支援法案の概要は以下のようなものである。

①目的、対象者

生活困窮者自立支援法の目的は、「生活困窮者に対する自立の支援に関する措置を講ずることにより、生活困窮者の自立の促進を図ること」とされている。また、この法律における「生活困窮者」とは、「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」を指す。(1条、2条)

②自立相談支援事業の実施及び住居確保給付金の支給(必須事業)

福祉事務所設置自治体は、「自立相談支援事業」(就労その他の自立に関する相談支援、事業利用のためのプラン作成等)を実施し、また、離職により住宅を失った生活困窮者等に対し、家賃相当の「住居確保給付金」を支給する。

③就労準備支援事業、一時生活支援事業及び家計相談支援事業等の実施(任意事業)

福祉事務所設置自治体は、次の事業を(任意に)行うことができる。すなわち、就労に必要な訓練を日常生活自立、社会生活自立段階から有期で実施する「就労準備支援事業」、住居のない生活困窮者に対して一定期間宿泊場所や衣食の提供等を行う「一時生活支援事業」、家計に関する相談、家計管理に関する指導、貸付のあっせん等を行う「家計相談支援事業」、生活困窮家庭の子どもへの「学習支援事業」その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業である。

④都道府県知事等による就労訓練事業(いわゆる「中間的就労」)の認定

都道府県知事、政令市長、中核市長は、事業者が生活困窮者に対し就労の機会の提供を行うとともに、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練等を行う事業を実施する場合、その申請に基づき一定の基準に該当する事業であることを認定する。

¹⁴⁰ 概要につき、以下参照。

・森川清(弁護士)「生活困窮者自立支援法は、生活困窮者を支援するのか」賃金と社会保障 1590号 (2013)4頁

・厚生労働省ウェブサイト「生活困窮者自立支援法案 概要」

(<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/soumu/houritu/dl/185-11.pdf>)

・同「生活困窮者自立支援法案 法律案案文・理由」

(<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/soumu/houritu/dl/185-13.pdf>)

④費用

国庫負担について、自立相談支援事業、居住確保給付金については国庫負担 3/4、就労準備支援事業、一時生活支援事業については国庫補助 2/3、家計相談支援事業、学習支援事業、その他生活困窮者の自立に必要な事業については国庫補助 1/2 とされた。

・問題点¹⁴¹

①地方自治体における任意事業

2013 年 6 月に閣議決定された「骨太の方針」では、国は地方交付税抑制の方針が示唆しており¹⁴²、財政力の弱い地方自治体では、実施が義務付けられていない就労準備支援事業、一時生活支援事業及び家計相談支援事業等の任意事業が実施されない可能性が高いとの指摘。

②いわゆる「水際作戦」助長の危険性

仮に援助的でない福祉事務所窓口へ生活困窮の訴えがあった場合、その困窮者の生活状況を検討せずに委託先¹⁴³の自立相談支援事業へ誘導され、生活保護の申請ができない可能性がある。本法案では、生活困窮者の定義は「最低生活を維持することができなくなるおそれのある者」とされており、「健康で文化的な生活」を営んでいるかについては言及していない。すると、本来生活保護制度で救済されるべき困窮者が自立相談支援にとどめられることになるおそれがある。このように、制度が「水際作戦」のための新たな手札になる危険性は無視できない。

③自立の概念

本法案には、「自立」についての定義規定がない。しかし、「現に経済的に困窮し」（2 条）と規定されていることや、生活困窮者自立支援法案のその他の事業が主として経済的自立を目指していることから考えるに、生活困窮者「自立支援法における『自立』は、広義の自立概念、つまり『身体的自立、社会的自立、経済的自立を含む自立』ではなく、主として『経済的自立』を示すものと解されやすいだろう」¹⁴⁴。生活困窮者が真に目指すべき自立とは、単に就労し、経済的に自立すればよいというものではない¹⁴⁵ことは、本稿で一貫して主張してきた。制度の実際の運用時においては、身体的、社会的、経済的自立を包括的に含んだ「広義の自立」が目指されなくてはならない。

¹⁴¹ 本項につき、森川前掲注(140)6 頁以降参照。

¹⁴² 「骨太の方針」(2013 年 6 月 14 日閣議決定)35 頁。

「地方財政については、……基本的な考え方や中期財政計画で示される国・地方の財政健全化に向けた取組内容を踏まえて、国の取組と歩調を合わせて抑制を図る」

¹⁴³ 生活困窮者自立相談支援事業は、都道府県等から外部へ委託することができる（4 条 2 項）

¹⁴⁴ 森川前掲注(140)8 頁。

¹⁴⁵ 邊公律「生活困窮者の就労支援・現場視察報告」賃金と社会保障 1589 号(2013)13 頁。

「就労は、単に収入を得るためだけのものではなく、社会参加の機会を得るためのものであって、職のない生活困窮者は収入だけでなく、社会参加の機会からも疎外されている。」

④中間的就労

上記生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書においては、中間的就労について、「一般就労に向けた支援付き訓練の場として位置づけられるものであり」、「第一義的には……一般就労に向けたトレーニングの段階として利用する者を想定」し、「就労のみならず社会参加の場として利用する者も存在することも想定される。」としている¹⁴⁶。このことから中間就労の場は、雇用市場復帰への一段階という意味合いが大きいと考えられる¹⁴⁷が、このことも経済的自立のみを強調し、社会的自立や自尊感情の回復などを置き去りにする可能性を持つ¹⁴⁸。

(二)－2 求職者支援制度

・雇用保険制度の現代的特質

日本においては、雇用保険にかかる国庫支出率¹⁴⁹が他国に比べ低い。これは、「失業や劣悪な雇用を労働市場の必然的な負荷であり、その救済や改善は、労働市場の参加者である労働者、使用者の抛出による社会保険システムを通して実現されるべき」と考えるか、「労働市場は国家の責任においてコントロールされるべき」と考えるかの違いである。日本では、上述したように国庫支出割合は小さく、前者の考え方をとっていると見ることが出来る。しかし、今後求職者支援のための恒久的な制度を構築するにあたり、雇用保険との関係をどう位置づけるかによっては、現状の国庫負担のあり方には再考の余地があると言える¹⁵⁰。

・成立の経緯

日本の雇用保険制度は、2009年、2010年の相次ぐ法改正¹⁵¹を通し、その適応対象となる労働者、求職者の範囲を拡大し、「雇用されて生計を維持している人々のほとんどをカバーできる対応」¹⁵²を整えるに至ったと言える。しかし今日、長期の失業により雇用保険の受給要件を失ってしまった労働者、不況による自営業の廃業者、フリーター等短期かつ細切れの就労を繰り返して雇用保険の適用対象から除外された状態が継続している者¹⁵³、新卒未就職者など、雇用保険の適用を受け得ない失業者、求職者が増加している¹⁵⁴。

雇用保険の適用を受けずに求職活動を行う者が生活に困窮する場合には、生活保護法

¹⁴⁶ 特別部会報告書 19～20 頁。

¹⁴⁷ 藤田孝典「報告書案についての意見」賃金と社会保障 1581 号(2013) 39 頁。

¹⁴⁸ 藤田前掲注(147) 39 頁。

¹⁴⁹ 求職者給付では 1/3 ないし 1/4、育児、介護休業給付では 1/8、職業訓練受講給付金では 1/2。(雇用保険法)

¹⁵⁰ 野川忍「雇用保険と求職者支援制度の課題と展望」季刊労働法 232 号(2011) 5 頁。

¹⁵¹ 2009 年には、労働契約が更新されなかったために離職した有期労働契約労働者に係る受給要件を緩和すると同時に、被保険者範囲を 1 年以上の雇用見込みから 6 ヶ月以上の雇用見込みに拡大した。また 2010 年には、これを 31 日まで緩和した。(丸谷浩介「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律」ジュリスト(2011) 45 頁参照)

¹⁵² 野川前掲注(160) 7 頁。

¹⁵³ 特に、複数の事業主のもとで短時間の労働に並行して従事するような労働者は、「マルチジョブホルダー」と呼ばれ、これらの労働者への対応は、雇用保険制度の枠組みの中でも検討されるべき課題と言える。

¹⁵⁴ 特にリーマンショック以降の不況、雇用平等の考えの浸透、非正規雇用の拡大などが主な原因として考えられる。

による各種の扶助が用意されているが、「利用しうる資産、能力等すべてを活用したうえで、それでもなお困窮している」と認められなければ受給することができない制度である生活保護の適用をも受け得ない人々をサポートする制度は、長らく日本には存在しなかった。このため雇用保険と生活保護の両者を接近させるか、新たなセーフティネットの仕組みを設ける必要が生じていた¹⁵⁵。

以上のような事情を踏まえ、2009年7月から2011年9月までの時限的制度として、「緊急人材育成支援事業」が設けられた。第一のセーフティネットである雇用保険と、最後のセーフティネットである生活保護の中間に位置するこの事業は、「第二のセーフティネット」と呼ばれた。その内容は、基金の造成、ハローワークが中心となった職業訓練、再就職、生活への支援を総合的に支援するものであった。事業は一定の成果¹⁵⁶をあげていたが、本来職業紹介と雇用保険給付を本体業務としているハローワークには職業訓練について専門的な知見や経験を有した職員が揃っていないこと、制度の運用開始から就職に至るまでの一貫したプロセスに責任を持てる体制が十分に整っていないこと、月10万円ないしは12万円という給付金がモラルハザードを引き起こす可能性があることなど、時限的制度として緊急に始まった事業特有の問題¹⁵⁷があった。

そこで、雇用保険と生活保護、どちらの制度の適用も受け得ない求職者をサポートする恒久的な求職者支援制度が必要となった。2010年6月に閣議決定された「新成長戦略」¹⁵⁸においては、雇用保険制度の機能強化とともに、「第二のセーフティネット」としての恒久的な求職者支援制度の創設が決定された¹⁵⁹。これを受け、求職者支援制度に関する議論が労働政策審議会雇用保険部会、同職業安定分科会において行われ、両部会の報告をもとに、労政審は「求職者支援制度について(建議)」を厚生労働大臣へ提出。これをもとに、2011年5月、「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律(以下、求職者支援法)」が成立した。

・概要

求職者支援法の概要は以下のようなものである¹⁶⁰¹⁶¹。

①制度の趣旨目的、対象者

ハローワークに求職の申込みをしている者のうち、労働の意思及び能力を有しているものであって、職業訓練その他の支援措置を行う必要があるものと認められたもの(特定求職

¹⁵⁵ 丸谷浩介「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律」ジュリスト(2011)45頁

¹⁵⁶ 受講者数は277,368人、就職率は69.0%となっている。(2011年3月末時点)

¹⁵⁷ 以上に挙げた問題点につき、野川前掲注(160)11頁を参照。

¹⁵⁸ 全文は首相官邸ウェブサイトより。

<http://www.kantei.go.jp/jp/sinseichousenryaku/sinseichou01.pdf>

¹⁵⁹ 新成長戦略(2010)32頁「(成長力を支える「トランポリン型社会」の構築)北欧の「積極的労働市場政策」の視点を踏まえ、生活保障とともに、失業をリスクに終わらせることなく、新たな職業能力や技術を身につけるチャンスに変える社会を構築することが、成長力を支えることとなる。このため、「第二セーフティネット」の整備(求職者支援制度の創設等)や雇用保険制度の機能強化に取り組む。」

¹⁶⁰ 概要につき、丸谷前掲注(166)46頁以降参照。

¹⁶¹ 制度の概要は、厚生労働省ウェブサイト「求職者支援制度の概要」にも紹介されているので、参考されたい。http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/kyushokusha_shien/dl/gaiyou.pdf

者¹⁶²と呼ばれる。以下同じ)に対し、職業訓練の実施、職業訓練を受けることを容易にするための給付金の支給、その他の支援を講ずることにより、特定求職者の就職を促進し、その職業および生活の安定に資することが目的である。(1条、2条)

②職業訓練実施計画・就職支援計画

厚生労働大臣は、特定求職者について、知識、職業経験等の事情に応じた職業訓練を受ける機会を十分に確保するため、特定求職者に対する職業訓練の実施に関し重要な事項を定めた計画を策定する。また公共職業安定所長は、特定求職者に関し、職業指導及び職業紹介、認定職業訓練または公共職業訓練等が効果的に実施されるための計画を作成する。(3条、11条)

③職業訓練受講給付金

国は、特定求職者が認定職業訓練または公共職業訓練等を受講する場合、その受講を容易にするために給付金を支給することができる。(7条1項)

支給要件や支給額については、厚生労働省令で定めるとされている(7条2項)。厚生労働省によると¹⁶³、給付金支給単位期間¹⁶⁴ごとに10万円とし、所定の額の交通費も支給される。要件としては、本人及び世帯の収入、資産のほか、訓練の全ての実施日に訓練を受講していること¹⁶⁵等が挙げられている。

④適正な給付のための措置

給付金は、月1回ハローワークに来所し、前月の訓練の出席状況等を確認して支給される。ハローワークに来所しない場合は以後不支給とし、不正な受給があった場合には、不正受給額の3倍までの額の納付、返還といったペナルティが用意されている。(8条)

⑤財源

財源に関しては、上記労働政策審議会でも様々な議論が交わされた。前身となった緊急人材育成支援事業では全額が国による負担であり、当初労政審でも全額国庫負担を前提として議論が進められていたが、求職者支援事業において労使の負担を求めるか否かが焦点となった。雇用保険に加入していない非正規労働者や求職者も将来の雇用保険加入者になるという理由で労使が財源の一定割合を負担すべきとの意見¹⁶⁶や、反対に国庫から全額を賄うべきとの意見¹⁶⁷もあるが、結果的には、原則国庫負担が1/2、労使折半による労使負担が

¹⁶² 前掲「求職者支援制度の概要」では、特定求職者につき、「雇用保険の受給終了者、受給資格要件を満たさなかった者」、「雇用保険の適用がなかった者」、「学卒未就職者、自営廃業者等」と具体的に想定されている。

¹⁶³ 詳細につき、前掲「求職者支援制度の概要」3頁を参照。

¹⁶⁴ 支給単位期間とは、訓練の開始日から1ヶ月ごとに区切った期間。

¹⁶⁵ やむを得ない理由により受講しなかった実施日がある場合は、8割以上の出席率。

¹⁶⁶ 丸谷前掲注(165)50頁「全額国庫負担であると生活保護法と類似の性格を持たざるをえず、資力調査が不可避となる。むしろ、長期失業や未熟な労働経験から脱却するためには、労働市場全体で負担を受け入れる必要があるとも言える。」

¹⁶⁷ 野川前掲注(160)12頁「そもそも雇用保険の適用を受けえない求職者の支援であるという制度目的や、今後この制度の適用対象となる層が、新卒未就職者やほとんど細切れのアルバイトで最低限の生活をし

1/2 となっている¹⁶⁸¹⁶⁹。

・課題

求職者支援法は、2つの点でこれまでの日本の雇用保障制度に対する新しい資格を提起したものと評価されている¹⁷⁰。すなわち、ひとつには、「失業による生活困窮に対して雇用保険給付と生活保護給付で対処するだけでは不十分である」ことを認め、「失業による生活困窮に対する独自の施策を構築することが社会的課題であることが明らかになった」点。またひとつには、「失業による生活困窮に対する職業訓練の重要性に焦点が当てられた」点である。

ただし、「適用対象となる求職者の範囲が限定されていること、雇用保険、生活保護との制度的接合が図られていないことから、第二のセーフティネットとして評価するには早計¹⁷¹との意見もある。本法に関する法的課題をいくつか紹介したい。

①受給要件、給付水準、財源の不明確

法律の定める事項が極端に少なく、具体的な受給要件、給付水準、財源等については、施行規則に任されている。条文も「支給することができる」といった明確性、客観性に欠ける文言であり、また、立法府を通さず当事者の権利義務を大きく左右することができる点には疑問が残る¹⁷²。

さらに受給要件を示した施行規則¹⁷³においては、受給のための収入要件、資産要件が課されているが、これについては、「なぜ、そもそも訓練に対する給付として構築される制度に、収入要件・資産要件が課されるべきなのか、という根本的な疑問が生じうる」¹⁷⁴。「能力や資産を活用しても生活に困窮する人を救済する生活保護の制度と同様のコンセプトを職業訓練受講給付金制度のなかに混在させること」¹⁷⁵の是非については、検討の余地があろう。

②当事者の法律関係の曖昧さ

公共職業安定所長の作成する職業支援計画は、給付を受けるための要件としての意義を持つにもかかわらず、特定求職者の同意を必要としていない。生活保護における自立支援プログラムは被保護者の同意に基づくものである¹⁷⁶のに対し、公共職業安定所長と特定求職者との合意原則が明確にされるべきであろう¹⁷⁷。

ている人々のように過去に一度も雇用保険との接触がなかった人々にシフトしていく可能性もあり、将来的には一般財源が担うのが筋であると思われる。」

¹⁶⁸ 2010年12月17日 国家戦略担当大臣・財務大臣・厚生労働大臣合意。

¹⁶⁹ ただし、雇用保険と同様の国庫負担の暫定措置がとられ、現行では国庫負担27.5%、労使負担72.5%となっている。

¹⁷⁰ 木下秀雄「求職者支援制度に関する検討」労働法律旬報1748号(2011)10頁。

¹⁷¹ 丸谷前掲注(165)50頁。

¹⁷² 丸谷前掲注(165)51頁。

¹⁷³ 求職者支援法施行規則(2011年7月厚生労働省令)10条

¹⁷⁴ 高橋賢司「日本における求職者支援のあり方と職業訓練受講給付金制度～失業者・ニートの『社会的包摂』の展望」季刊労働法232号(2011)23頁。

¹⁷⁵ 高橋前掲注(174)24頁。

¹⁷⁶ 生活保護法27条の2。

¹⁷⁷ 丸谷前掲注(165)51頁。

③ワークフェアとしての在り方

求職者支援法が労働市場との結びつきが希薄になっている者を対象者としていることに照らせば、所得保障と職業訓練との間に牽連性を持たせることは意義深いと言えるだろう。ただし、職業生活自立を支援するという目的から言えば、職業訓練が生活保障を手に入れる手段となつてはならない。本法の趣旨が正しく理解され、求職者が職業訓練を通し、社会的に自立した尊厳ある職業生活を送ることができるような運用を期待したい。

(三) 今後の生活保護の在り方について

求職者支援制度（2011）や生活困窮者支援制度（2013）の成立、改正生活保護法（2013）を見る限り、生活保障と就労支援を結びつける動きはますます強くなっている。また自立支援プログラムの導入によって、これまで生活保護行政は福祉事務所で行き就労支援行政はハローワークで行うといったあり方にも変化が見られているという¹⁷⁸。就労的自立を目指す稼働能力ある者への支援に関しては、基本的にこうした動きも妥当と評価されよう。

しかし、これらの施策を全面的に評価することもできない。生活保護にあたって就労をあまりに強く打ち出すと、本来の機能である生活保障が脅かされるのも事実である。本稿で検討した「自立」概念からすれば、就労による経済的自立はその一要素でしかないことに十分注意する必要があるだろう。さらに生活保護受給者世帯の多くは、高齢者世帯 43%、傷病障害者世帯 33%である¹⁷⁹。就労的自立が始めから困難である層が生活保護受給者の多数を占める我が国においては、受給者に対する就労支援による自立を過度に期待するのは誤りである。そこで学説には生活保護制度を、経済的自立を目指す者に対する最低生活保障制度に純化するべきとの意見がある¹⁸⁰。そして高齢者、重度の傷病障害者は生活保護から分離し、特別の所得保障制度によるべきだとする¹⁸¹。同様の考え方は政策検討の場にも現れており¹⁸²、今後の検討課題となる。

生活保護をめぐる、これまで理論的な研究対象に過ぎないとされた「自立助長」や「自立支援」が今や具体的政策として実現されてきている¹⁸³。これは、生活保護（公的扶助）は社会保障法における最低生活保障機能を担うと明快に説明することのできた従来の在り方から大きく変化していることを意味する。これからの生活保護の在り方は社会保障法全体の中であって、どのような位置付けを担うべきか、抜本的に見直される時期にあるのではないか¹⁸⁴。

¹⁷⁸ 石橋ほか前掲注（103）84頁。ハローワークの職員が福祉事務所に派遣され相談に応じる、ケースワーカーと共にローワークを訪れるなど、連携に取り組んでいるという。

¹⁷⁹ 社会保障統計年報 2011 度。

¹⁸⁰ 山田前掲注（127）194頁。河野正輝「生活保護法の総論的課題」社会保障法 7 号（1992）

¹⁸¹ この場合、生活能力の再構築等の支援は、最低生活保障とは分離して当該ハンディの種別ごとに専門家によって担われるべきだという。

¹⁸² 全国知事会・全国市長会「新たなセーフティネットの構築」『新たなセーフティネット検討会 報告書』（2006）。この報告書においては、高齢者に対する新たな生活保障制度が提案されている。

¹⁸³ 石橋ほか前掲注（103）76頁。

¹⁸⁴ 菊池前掲注（7）201頁。

六、結語

本稿は、社会保障のあり方を「自律した個人の主体的な生の追求による人格的利益の実現のための条件整備」と捉える菊池教授の『『自律』基底的社会保障法論』に共感を覚えつつ、近年の生活保護やその周辺制度のあり方を総合的に検討した。

個別制度のあり方を論ずるにあたって、社会保障制度の全体像を見据えた議論から入ることが本来望ましい¹⁸⁵。そうした意識から本稿は、荒木博士と菊池教授の社会保障観を紹介した。菊池教授が提唱する理論は、近年の生活保護政策に整合するものでもあり牽制するものでもある。近時の政策を評価するにあたって、理念レベルから検討することは意義のあることであろう。

次に、生活保護法の解釈・運用について概観した。1950年改正時における生活保護法の理念や解釈そのものは、現代社会にあっても通用するように思われる。問題があるとすれば、その運用であろう。生活保護法の目的は当初から、最低生活保障と自立助長であった。しかし自立助長を具現化するシステムが存在しなかったために、生活保護法の理念に沿った運用がなされてこなかったのである。

ところが、近年になって社会保障政策における自立が注目されるようになった。社会保障法における自立概念の展開に合わせて、生活保護における自立も見直しが進められ、2005年には自立支援プログラムが導入された。自立支援プログラムには多くの課題が残されているものの、自立助長の理念を具体化するシステムが作られたこと自体は評価されるべきであろう。

最後に、生活保護制度と共にセーフティネットの機能を果たす生活困窮者自立支援制度と求職者支援制度について概観した。これらの制度の創設は、これまで生活保護制度では対応することのできなかつた者をカバーし、より対象者のニーズに合わせた対応を可能にした点で評価できる。こうした方向性は『『自律』基底的社会保障法論』とも整合する。しかし、これら二つの制度は就労的自立支援としての性格が強い。

そこで本稿で主張した意味での「自立」を支援する制度設計にあたっては、二つの方法が考えられよう。一つは、生活保護制度における自立支援プログラムの役割を拡大することである。こうすることで、就労的自立支援が最初から期待できない層（高齢者世帯・傷病障害者世帯）への支援を生活保護制度において充実させる。または、生活保護制度の役割を就労可能な者に対する最低生活保障に純化し、それ以外の層に対する生活保障の制度や、個々に合わせた自立支援の制度は別に創設する方法である。

生活保護が理念通りに実現されるかは、結局のところその運用によるところが大きい。しかし社会保障制度全体から見て生活保護の役割は何であるのか、今一度問い直して再構築することが、運用にあたっての手助けになるのではないだろうか。

¹⁸⁵ 菊池馨実『社会保障の法理念』有斐閣（2000）272頁。

生活保護法の一部を改正する法律案について

必要な人には確実に保護を実施するという基本的な考え方を維持しつつ、今後とも生活保護制度が国民の信頼に応えられるよう、就労による自立の促進、不正受給対策の強化、医療扶助の適正化等を行うための所要の措置を講ずる。

主な改正内容

1. 就労による自立の促進

- 安定した職業に就くことにより保護からの脱却を促すための給付金を創設する。

2. 健康・生活面等に着眼した支援

- 受給者それぞれの状況に応じた自立に向けての基礎となる、自ら、健康の保持及び増進に努め、また、収入、支出その他生計の状況を適切に把握することを受給者の責務として位置づける。(※)

3. 不正・不適正受給対策の強化等

- 福祉事務所の調査権限を拡大する（就労活動等に関する事項を調査可能とするとともに、官公署の回答義務を創設する。）。
- 罰則の引上げ及び不正受給に係る返還金の上乘せをする。
- 不正受給に係る返還金について、本人の事前申出を前提に保護費と相殺する。
- 福祉事務所が必要と認めた場合には、その必要な限度で、扶養義務者に対して報告するよう求めることとする。

4. 医療扶助の適正化

- 指定医療機関制度について、指定（取消）に係る要件を明確化するとともに、指定の更新制を導入する。
- 医師が後発医薬品の使用を認めている場合には、受給者に対し後発医薬品の使用を促すこととする。(※)
- 国（地方厚生局）による医療機関への直接の指導を可能とする。

施行期日

平成26年7月1日（一部(※)平成26年1月1日）

(注)第183回国会政府提案からの修正点 ・ 同国会（衆議院厚生労働委員会）における議員修正（保護申請に係る取扱い
は現行と変わらない旨を明確化）の反映

・ 施行期日の変更（3か月後ろ倒し）

生活困窮者自立支援法案について

生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を図るため、生活困窮者に対し、自立相談支援事業の実施、住居確保給付金の支給その他の支援を行うための所要の措置を講ずる。

法案の概要

1. 自立相談支援事業の実施及び住居確保給付金の支給（必須事業）

- 福祉事務所設置自治体は、「**自立相談支援事業**」(就労その他の自立に関する相談支援、事業利用のためのプラン作成等)を実施する。
 - ※ 自治体直営のほか、社会福祉協議会や社会福祉法人、NPO等への委託も可能(他の事業も同様)。
- 福祉事務所設置自治体は、離職により住宅を失った生活困窮者等に対し家賃相当の「**住居確保給付金**」(有期)を支給する。

2. 就労準備支援事業、一時生活支援事業及び家計相談支援事業等の実施（任意事業）

- 福祉事務所設置自治体は、以下の事業を行うことができる。
 - ・ 就労に必要な訓練を日常生活自立、社会生活自立段階から有期で実施する「**就労準備支援事業**」
 - ・ 住居のない生活困窮者に対して一定期間宿泊場所や衣食の提供等を行う「**一時生活支援事業**」
 - ・ 家計に関する相談、家計管理に関する指導、貸付のあっせん等を行う「**家計相談支援事業**」
 - ・ 生活困窮家庭の子どもへの「**学習支援事業**」その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業
3. 都道府県知事等による就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）の認定
- 都道府県知事、政令市長、中核市長は、事業者が、生活困窮者に対し、就労の機会の提供を行うとともに、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練等を行う事業を実施する場合、その申請に基づき**一定の基準に該当する事業であることを認定**する。

4. 費用

- 自立相談支援事業、住居確保給付金：**国庫負担3/4**
- 就労準備支援事業、一時生活支援事業：**国庫補助2/3**
- 家計相談支援事業、学習支援事業その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業：**国庫補助1/2**

施行期日

平成27年4月1日

(注)第183回国会政府提案からの修正点はなし

2