

プログラムはどうか、というようなことがセットでできている。プログラムも自主性によるものだが、適正化の手段に使われている。廃止の状況についての調査とプログラムの調査がセットで来る。本来我々が説明してきたプログラムと国の姿勢が少々違うという気がしている。

プログラムをせずに放置されている人、特に路上生活者などはまだまだいる。路上の移行支援をやって、生活保護を受けるようにする、ということをやったが、宿泊所やドヤに入ったきりの人も多い。3年4年宿泊所に入ったきり何もしていない人も。自ら働きたいという人もいるのに、事務所が就労支援に取り組んでいなかったりしている。居宅化を推進するといっているのだが、なかなか進んでいない。自分の区民として考えていない。区の間での押し付けもある。精神患者の退院促進と同様。プログラムを作ろうとしても、路上の方はなかなか回っていかないという状況。

<都の「提言」について>

第四次の検討。第一次は7、8年前に検討した。被保護者の権利擁護や扶養の見直しなど利用しやすい制度への改革を提言したが、極端すぎたため日の目をみなかった。第二次は途中で挫折した。第三次はグリーンペーパーと呼ばれたもの。今回の第四次は、都として知事会や国と異なる立場を示そうと会議を立ち上げた。

今回の提言は医療扶助の分析や、健康自立、予防というところに特徴がある。

「自立支援ホーム」は東京都独自の案。都にはすでに子どもの処遇について、自立援助ホームという概念がある。保護部門がこの言葉を切り取ってきて、何らかのケア、生活サポートを行う施設をこういう名称で概念規定した。社会生活の自立をケアする、サポートするところ。自立援助ホーム自体は居住地にあたるが、訓練する場なので、永住の場ではない。入所中には、入れた事務所が責任をもつ、という体制。

昭和30sからの宿泊所などは居住地になるが、路上生活者を対象としたものは居住地とは言わない、と東京都では区別している。例えば薬物依存者を扱うダルク、アルコール依存症のマックとか、実際にこういうホームはある。しかし自立支援についてはこれにはなんら財政的サポートがない。自立支援ホームという形で公認することで自立支援の職員雇用などへの財政的なサポートができる。「その他公の施設」、というのが法律上はあり、それに対してお金を出せるのではないか、という考え方である。バックアップセンターがこうした個別のホームを巡回指導する。

アパート入居を促すというのは、区費なので、事務所の抵抗はある。保護費の負担も大きい、一番大きいのは、事務所が転宅資金を出すかださないか。もともとの区民だったといえば話はわかるが、地方から出てきて上野でテント生活を送っていた者をなぜうちの区民にしなければならないのか、ということで抵抗する区もある。

自立支援ホームに入って、一定期間サポートをして、居宅がOKということになれば居宅、養護に入るとなれば施設、などそれを見立てるということ。入院患者、施設、路上など多様なところからの入り口をホームで引き受ける。救護の職員のようなスタッフを置いて。特人厚（特別区人事・厚生事務組合）にはもともとこういうバックアップセンターがあるので。緊急一時や宿泊所、ドヤなどから、生活保護をかけて、なんらかのケアにつなげていく。

自立支援センターの入所率は惨憺たるもの。半分くらい。入所させると事務所の職員が対象者に全責任を負うことになってしまい、荷が重過ぎる。

更生救護施設は、指導員がいて指導をしているが、いかにも施設くささがある。自立支援ホームは居住に近いイメージ。指導ではなく、対等協力関係の助言者という感じ。救護・更生の一つ前のステップ、あるいは中間施設。あくまで短期入所の通過施設として。大阪の佐ポーティブハウスは比較的長期で、ケアつき住宅だが、こちらはあくまで短期。基本的には3畳以上の個室だが、専任スタッフを置いて。国が施設事務費としてこういうところにお金を出してくれればいいのだが、国はこの「その他の施設」を全く作ったことがない。

都の予算10億円の使い残しは、主計局には返せといわれそうだが。何とか確保したい。忌避的なところ、負担に感じる事務所が多いのだろう。国の論調としては、「適正化」ばかりだが、その意味でも新宿の取り組みが必要だと思う。

#### <その他「提言」について>

勤労控除の増額(25p)については、第一次の提言から言っていること。就労のインセンティブを高めるため。実は更生施設入所者については更生積立金を収入認定しない、ということ独自にやっている。更生積み立ては収入認定せず、自立する段にそこから資金を調達する仕組み。転宅資金などをここから出す。足りなければ補助金を出す。要はインセンティブの問題。基礎控除分だけ自由に使わせて、それを越える部分を積立金として貯金させる。これは更生施設入所者だけを対象にしてきたが、それを拡張しようとするもの。パブコメでは批判されそうなところ。産業労働局などからも批判がくる。基本手当てを所得認定させて積み立てさせるというのは変だ、という批判。我々は生活保護の回りにクッションを作るという考え方。最終的に収入認定される(出るときに一括認定)わけだが。現在パブコメを受けているところ。

今の保護制度は甘すぎる、というのが全体的なトーン。北九州のようなことがかつて都でもあったわけだが。捕捉率について、東京都はS40に中野区でやったのを最後にやっていない。実施しない理屈は幾つか挙げているが。住民税の非課税世帯をピックアップしているのいで、ストックとしては見えてこない。現実に路上生活者は多いのだから。

#### <人の確保>

都平均が94.5人。上は140とか。一人の業務量が多い。自立支援プログラムが出てきたときに、これをやるのは人の多寡に関係ないように思う。ケースワーカーがもともと行ってきた業務を、より専門性のある資源を使って。例えば心理相談のできる専門家を入れて、相談指導を行う。本人との話し合いで問題を把握することができ、別の相談先に生かせたりする。こうしたきめ細かな相談はワーカーではできない。ワーカーの仕事をとられる、という面もあるが、実際は、ワーカーができないでいるところに手厚く配置するということ。

福祉局長名で22箇所の事務所が94人を超えていたことについて、80の標準数を遵守

していないということについて、改善勧告を出した。都がこういう勧告を出すのは区の自治の侵害だという見方もある。専任で採用するか、専門職の嘱託をとるか、はその区の自由。(面接員の数を除いて) 23区だけでなく、26市に対しても、94.5を超えているところに対して越権行為といわれながら勧告を出した。

国の動きについて。国としてはいろいろなプログラムを作らせたいという姿勢は変わらない。しかし全国では余り動いていない実態。国が考えていることと自治体の動きのズレがある。国と自治体側とズレは多い。例えば自治事務であって、法定受託事務でいう「指導指示」はそぐわないのに、国はそうは考えていない。東京都としては国のいうプログラムは全部やってはいる。とはいえプログラムに乗らない事務所というのはどうしてもある。

## IV 研究成果の刊行に関する一覧表

### 書籍

著者氏名	論文タイトル名	書籍全体の編集者名	書籍名	出版社名	出版地	出版年	ページ
布川日佐史		布川日佐史	生活保護自立支援プログラムの活用1ー策定と援助	山吹書店	東京	2006年	全234
布川日佐史	労働：新しい相対的貧困	青木紀・杉村宏	現代の貧困と不平等ー日本・アメリカの現実と反貧困戦略	明石書店	東京	2007年	67～80
瀧澤仁唱		瀧澤仁唱	障害者間格差の法的研究ー格差法認と自立支援	ミネルヴァ書房	京都	2006年	全280

### 雑誌

発表者氏名	論文タイトル名	発表誌名	巻号	ページ	出版年
布川日佐史	生活保護改革における稼働能力活用要件の検討	社会政策研究	6号	56～78	2006年
布川日佐史	生活保護における自立支援の展開の検証	賃金と社会保障	1419号	4～15	2006年
布川日佐史	生活保護における自立支援の可能性と課題	消費者法ニュース	69号	24～26	2006年
布川日佐史	生活保護制度と社会的排除	家族社会学研究	18巻2号	37～46	2007年
木下秀雄	保護辞退届と保護実施機関の責任ー保護辞退届と生活保護廃止決定	賃金と社会保障	1432号	36～41	2006年
木下秀雄	ニーズに沿った支援制度をー中国残留孤児に対する国の自立支援義務と生活保護	賃金と社会保障	1433・34号	87～94	2007年
武田公子	生活保護と自立支援をめぐる財政問題	賃金と社会保障	1431号	4～19	2006年
武田公子	地方税財政改革の現段階	住民と自治	527号	24～27	2007年
前田雅子	行政不服審査制度改革に関する論点の検討	ジュリスト	1324号	2～13	2006年

上田真理	被用者保険法適用対象に対する国家規制 (3)	福島大学行政 社会論集	19 卷 1 号	51~106	2006 年
上田真理	同上 (4) 未完	同上	19 卷 2 号	1~37	2006 年
嵯峨嘉子	「ホームレス」と自立支援	社会福祉学	47(1) (通 号 77)	100 ~ 103	2006 年

## V. 研究成果の刊行物・別刷

生活保護改革における稼働能力活用要件の検討

布川 日佐史

社会政策研究 (vol.6 2006 年 4 月) 抜刷

### III 生活保護改革における稼働能力活用要件の検討

布川日佐史

生活保護法第4条は、稼働能力活用を保護の要件と規定している。これを厚生労働省は「稼働能力を活用していること」が保護の受給要件であると解釈してきた。失業によって生活が困難した就労可能な要扶助者は、失業している限り「稼働能力不活用」であるため、生活保護の実施要件に欠けており、保護受給権は発生しないと判断されることになる。

ただし、運用においては、あらゆる努力を払っても就労できないでいる就労意欲の高い要扶助者には保護適用を認めてもきた。これは原則と矛盾する運用であり、ここから様々な混乱が生じている。こうした矛盾や混乱の背景には、旧生活保護法よりも受給資格に「弾力性」を持たせた現行生活保護法の要件規定によって、救護法に近い運用が可能になっているという問題がある。

失業者が生活保護の適用を争った訴訟（林訴訟）を通じて、「稼働能力を活用していないとはいえない状態」を認めるといふ論理で保護を適用すると解釈が確定した。とはいえ、その状態の立証方法については見解が分かれている。

生活保護制度の見直しの課題として、まず保護の入り口を広げること、すなわち要扶助状態にある人に所得を保障し、生活を支えることができるように稼働能力活用要件を見直すことが最優先課題である。こうした視点から生活保護の在り方に関する専門委員会の問題提起を評価し、手がかりとなる点を確認した。

【Keywords】

ワークフェア、稼働能力、就労支援

### はじめに

社会保障審議会福祉部会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」は2004年12月に報告書をまとめ、その中で生活保護制度を「利用しやすく自立しやすい制度へ」改革するという基本方向を提起した（生活保護制度の在り方に関する専門委員会2004）。ソーシャル・インクルージョン、ワークフェアという福祉改革の流れがその背景にある。生活保護財政の削減を図れという強い外圧を受けつつも、貧困状態に陥った人が生活保護をなるべく早めに利用できるようにしたほうが生活再建も早く、長期的に見れば財政支出の節約にもなるだろうとの合意にもとづく提起である。専門委員会は、改革の目玉として自立支援プログラムの実施を提起した。「入り口で徹底的に絞る」という従来からの運用から転換し、生活保護を経済給付と自立支援サービス給付の二本立てにしていく方向を示したのである<sup>1)</sup>。

現在の生活保護受給世帯のほとんどは、高齢や障害などによって稼働能力がないと判断された非稼働単身世帯である。「利用しやすく自立しやすい制度へ」という提起にそって生活保護を改革するポイントは、第一に、稼働能力のある人が生活保護を実際に受給できるようにすることであり、第二に、その人たちの自立を実際に支援できる体制を整備することである。

収入が減ったり、失業して生活に困った時に、サラ金のコマーションは頭に浮かぶだろうが生活保護を利用しようと思う人はめったにいない。困り果て悩んだ末に生活保護の申請をしても、就労可能だから、稼働年齢だから、就労していないから、求職活動が不十分だから、稼働能力の活用が十分でないからなどの理由をもとにして、稼働能力を活用していないと判断され、保護が拒否されてしまう。窓口で申請さえさせてもらえないという事例も後を絶たない。

稼働能力を活用していなければ生存権を保障しない、勤労の義務を果たさなければ生存権を保障しなくて当然というのは、あまりにも単純な決めつけである。最後のセーフティネットである生活保護制度が困窮に陥っている人の生存権保障を拒否するのは、「あなたは人間として生きていくことを認



めません」ということであり、死刑宣告に匹敵する重さを持つはずの決定である。稼働能力を活用していないことを理由にこうした判断が安易に行なわれるのを放置しておいてよいかどうか、しっかり検討する必要がある。

以下、1章では、生活保護法が「稼働能力を活用していること」という要件を規定しつつ、あらゆる努力を払っても就労できないでいる勤労意欲の高い人の場合は保護を適用するとしてきたことの矛盾とそれがもたらしてきた問題を指摘し、その背景について検討する。

2章では、「稼働能力を活用しようにも活用できない状態」、「稼働能力を活用してはいえない状態」を認めるという論理で解釈が確定したところ、とはいえ、その状態の立証については見解が分かれていることを述べる。

3章では、専門委員会が、稼働能力のある要扶助者に保護が適用できるようにと、3点にわたる問題提起をしたことを確認する。

## I 現行規定とその解釈の問題点

### 1.1 保護の要件——稼働能力を活用していること

生活保護法第2条は「すべて国民は、この法律に定める要件を満たす限りこの法律による保護を、無差別平等に受けることができる。」としている。無差別平等をうたっているが、その前提に「要件を満たす限り」という但し書きを置いているのである。

要件の内容に関連するのが生活保護法第4条「保護の補足性」である。

「第4条 保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行なわれる。

2 民法（明治29年法律第89号）に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行なわれる。

3 前二項の規定は、急迫した事由がある場合に、必要な保護を行う

ことを妨げるものではない。」

第1項は、資産の活用と並んで能力の活用、すなわち稼働能力を活用することが保護の要件だと規定している。この規定をもとに厚労省は2条の「この法律に定める要件を満たす限り」という場合の要件を、次のようなものと説明してきた。

「ここでいう保護の要件としては、次の三つがあげられる。

ア 日本国民であること。

イ 生活に困窮していること。（法第12条ないし第18条の各条に掲げるものの給付を必要とするものであること。）

ウ 法第4条1項にいう資産、能力その他あらゆるものを最低生活維持のために活用していること。

これらの要件を満たさない限り（急迫の場合を除く）、生活保護法による保護は受けられないのであり、能力の活用も受給要件の一つとして重要な位置を占めているのである。」

（厚生省社会・援護局保護課1993:393）

生活保護の要件の基本は、イでいう生活困窮という事実、すなわち要扶助性である<sup>2)</sup>。なお、「日本国民」を日本国籍を有するものと限定して解釈してきたことの問題性はここでは触れない<sup>3)</sup>。確認すべきは、行政解釈によれば、稼働能力を活用していることが国籍や生活困窮に並ぶ要件であり、その中でも重要な位置を占められていることである。

ここでいうように「稼働能力を最低生活維持のために活用していること」が保護の要件であるから、生活困窮状態（要扶助状態）にある就労可能な人は、保護の開始前、保護受給中を問わず、稼働能力を活用していると認められれば保護が受給できるということになる<sup>4)</sup>。生活保護の実施機関である福祉事務所は、稼働能力を活用していると認定する基準をもとに、その基準をクリアした人に対し、稼働能力を活用しているから生存権を保障すると判断す

るのである。

フルタイム就労ではなくパート、アルバイトなどの形態で働いている場合、稼働能力の活用が不十分のように見える。「これでは稼働能力を活用しているとはいえない」と判断される場合が多い。フルタイムの正規雇用で働いていないと、「稼働能力不活用」とされ保護の対象からはずされてしまう。いわゆる「ワーキング・プア」は受給資格が認められないことになる。稼働能力を活用していると確実に認定されるのはフルタイム正規就労者だけである。もともと、フルタイムの正規雇用に従事していれば一定の収入がある。保護が必要な経済状態にはなるまい。

パート、アルバイトをしている人たちは不十分だろうと稼働能力を一定活用している。稼働能力を活用していると認定する基準の設定如何によって、不十分であろうと稼働能力を活用しているのだから保護を実施するとの判断が下されることはありうる。対象は限定されるだろうが、保護を受給できる可能性はある。問題は、失業中の人がこの基準をクリアできないことである。失業している限り、あたりまえのことであるが、稼働能力を活用していない。「稼働能力を活用していること」を保護の要件と理解するならば、失業によって生活が困窮した就労可能な要扶助者は、失業している限り「稼働能力不活用」であるため、生活保護の実施要件に欠けており、保護受給権は発生しないと判断されてしまう。仕事がなくして生活が困っているのに、仕事をしないでいないと保護が受給できないということになる。

## 1.2 問題点・検討すべき点の確認

では、今までこの原則どおりに稼働能力があるのに稼働能力を活用していない状態の人すべてが保護を受給できなかつたかということ、そうではない。生活保護は就労可能な失業者をすべて撥ねつけてきたわけではない。稼働能力の活用を保護の実施要件と定め、「稼働能力を活用しているから、生存権を保障する」、「稼働能力を活用していないから、生存権を保障しない」と決めてきたはずなのに、件数は多くないといえ福祉事務所は稼働能力を活用していない就労可能な人にも生活保護を給付してきたのである。

「稼働能力を活用していること」を要件としながら、活用していないのに保護を給付してきたのはなぜなのか。このような矛盾した運用が行なわれてきた背景と原因、政策目的は何なのか。そしてそれはどう説明されてきたのか。これらを検討する必要がある。

従来この矛盾は問題とされてこなかった。後述するように多くの論者は稼働能力を活用していても生活保護を給付する場合があります。これを肯定的・積極的に評価する立場から、稼働能力を活用していても保護を適用するのは当然であり、原則に矛盾した運用をするのが当然だと評価してきた。それゆえ運用の原則が矛盾していることそのものを問題視してこなかったのである。

## 1.3 稼働能力を活用していても保護を適用するという背景・根拠

困窮状態に陥っているのが明らかでも、就労可能な人が稼働能力を活用していないなら保護を出さないと原則は、それへの賛否は分かれるとしても、論理的には明快である。実施機関である福祉事務所は、働いていない人は稼働能力を活用していないのであり、能力を活用していないのだから保護を出さないと単純に決定すればよい。「稼働能力を活用していること」という原則からすると稼働能力を活用していない就労可能な人すべてに対してどう判断しないといけないはずである。どうして、稼働能力を活用していても、保護の要件を満たすとしてきたのだろうか<sup>5)</sup>。

原則と矛盾した運用をしてきた背景は、旧生活保護法（1946年9月9日法律第17号）の欠格条項をなくした現在の生活保護法（1950年5月4日法律第144号）が、実質的な受給資格を要件として規定したことにある<sup>6)</sup>。

無差別平等を原則としつつ、欠格者を限定して規定していたのが旧生活保護法である。旧生活保護法は、第一条で要扶助状態にある人を平等に保護するとした上で、第二条にいわゆる欠格条項をおき、保護の対象とならない人を限定していた。

旧生活保護法

第一条 この法律は、生活の保護を要する状態にあるものの生活を、国が差別的または優先的な取り扱いをなすことなく平等に保護して、社会の福祉を増進することを目的とする。

第二条 左の各号の一に該当する者には、この法律による保護は、これをなさない。

- 一 能力があるにもかかわらず、勤労の意思のない者、勤労を怠る者その他生計の維持に努めない者
- 二 素行不良な者

稼働能力の活用を要件とし、稼働能力のある人は稼働能力を活用していれば保護を適用する（稼働能力を活用していなければ保護を適用しない）というものは、旧法が「能力があるにもかかわらず、勤労の意思のない者、勤労を怠る者」は保護をしないとしていたのよりも、生活保護の欠格者を広く認めるということである。稼働能力があるのに稼働能力を現に活用していない人の中には、「勤労の意思がない者」だけでなく、「勤労の意志がある者」も含まれるからである。現行の生活保護の運用原則では、「勤労の意思がない者」だけでなく「勤労の意志がある者」も含め、両者が要件に欠ける者となる。現行生活保護法は、意思があるうとなかろうと就労していない状態にある人全部を要件に欠けると判断していることになっており、実は、旧法に輪をかけて欠格者を広く規定しているのである。この点を確認しておく必要がある。現行生活保護法は、稼働能力のある人全体を欠格者としていた救護法（昭和4年法律第39号）に近い運用さえ可能になるのである<sup>7)</sup>。

「要件」及び「補足性」の解釈については、現行生活保護法成立に深く関与した小山進次郎のコメントがしばしば参照されてきた。小山は第四条の立法趣旨について、「第一項の規定は、実質的にはこの法律による保護を受けられるための資格を規定しているものであるが、この場合、この規定が正面から受給資格を規定する形を採らなかつたのは、そうすることが絶対に必要であるという訳でもなく、又そうすれば必ず何等かの形において欠格条項を設けるを得なくなるからであって、この条文においてはこれを避け、保護実施

の要件として規定することにより、多少の弾力性を持たせることにしたのである。」と述べている（小山1950:119）。

欠格条項を設けるのではなく、稼働能力の活用を保護の要件と規定したことで弾力性を持たせることにしたのだという言葉に注目したい。稼働能力の活用は実質的には保護の受給資格を意味するが、それを要件だとすることに よって弾力性を持たせたというのである。この文章は、現行生活保護法は欠格者をなくした、もしくは旧法よりも狭く限定したという文脈で理解され頻繁に引用されてきた<sup>8)</sup>。しかし、弾力性は、旧法と比べて欠格者の範囲を狭くする方向ではなく、小山の意図はともかく、欠格者をより広くする方向に働くのである。

稼働能力活用を要件としたことで、保護の実施要件を満たす対象者の幅に弾力性が生じた。それをめぐって三つの立場が存在する。

第一は、旧法以上に欠格者を広く取れることを肯定的に評価する立場である。厚労省が示している「稼働能力を活用していること」という要件の解釈はこの立場にたったものである。稼働能力がある要扶助者には、稼働能力を活用しているなら保護を出すが、稼働能力を活用しない限り保護を受給させることはできない、まずは働くべきであるということになる。勤労の意思のない怠惰な人だけでなく、稼働能力があるのに稼働能力を活用していない人すべてを保護の対象から排除することになる。

第二の立場は、要件に欠けるとする対象を、旧法レベル（「能力があるにもかかわらず、勤労の意思のない者、勤労を怠る者その他生計の維持に努めない者、素行不良な者」）に戻して運用するという立場である。稼働能力を活用していない要扶助者の中には、勤労の意志がある人もいる。勤労意欲のない怠惰な人を欠格者とするのは当然としても、勤労の意志があり一生懸命仕事を探しているような人は生活保護の対象にすることである。

第三の立場は、要件に欠ける者をできるだけ限定しようという立場である。旧法にいう欠格者にも要扶助状態であれば保護を適用するということである<sup>9)</sup>。

生活保護法施行以来の経過を見ると、稼働能力があるのにそれを活用していない要扶助者はすべて保護の対象としないという第一の立場での運用と、稼働能力を活用していても勤労の意志がある要扶助者は保護の対象とするという第二の立場での運用とが、混在している。整理するなら、旧法以上に欠格者を広げることになる要件を原則としつつ、ただし、運用においては要件に欠ける人の中から救済甲斐があると評価された人、岩正美の言葉を借りれば「価値ある貧困者」(岩田 2005:183)をふるいわけ、保護の対象としてきたのである。念のため付け加えれば、旧法が定めていた欠格者にも保護を適用するという第三の立場を明示した通達・行政指針はかつて示されたことはない。稼働能力があるのに就労を忌避する要扶助者は保護の対象とされてはこなかった。

稼働能力を活用していることを保護の要件とするという厚労省の解釈は、旧生活保護法以上に欠格者を広くとることを意味しており、第一の立場を原則としていることである。欠格者を旧法のレベルに限定して運用するという第二の立場が原則になっているわけではない。それゆえ旧法以上に欠格者が広がるのは必然である。ただし、無差別平等を徹底したのが新生活保護法であり、注9に引用したように、欠格者を始めから制度の取扱対象外に置くことは最も好ましくないとか、旧法が保護の対象外に置いた絶対的欠格者も生活困難の状況にあるならば一応まずは保護の対象とするという文言も立法担当者から示されてきた。こうしたもとは、現行生活保護法は旧法以上に欠格者を広く取るのだと明言するわけにはいかない。旧法レベルに戻った第二の立場の運用が求められてきたのである。

そのため、稼働能力を活用していることを要件とするが、稼働能力を活用していても保護を給付する場合もあるという、論理的に矛盾した運用が行なわれることになる。要件とするとしながら、要件としない場合もあるという運用である。これは行政にとって裁量の幅が広いというメリットがあるだろうが、論理的には説明がつかない。ここから運用の原則が不明瞭となり、様々な誤解と混乱が生じることになる。

## 2 稼働能力活用要件解釈の統一の中の相違——林訴訟が残した課題

### 2.1 行政解釈の混乱

厚労省は、稼働能力のある要扶助者が稼働能力を活用していなくても、次のような場合は保護の実施要件を満たすと説明してきた。

「勤労の能力ありと判断されたとしても、その勤労の能力を活用するには、それを活用する場がなくなるとはならない。しかし、実際の労働市場においてはその能力を有しながらこれを活用することができない場合もあることとは否定できないだろう。したがって、あらゆる努力をほらつてもなおかつ勤労収入を上げることができない場合には、本人の能力の活用に努力している限りにおいて、保護の要件を満たすものといえる。」(厚生省社会・援護局保護課 1993:394-395)

あらゆる努力を払っている「価値ある貧困者」は保護の対象とするということである。そのために、稼働能力を活用できない場合でも、保護の要件を満たすのだと明確に述べている。稼働能力活用要件を満たしていても保護の実施要件を満たすとしているのであり、稼働能力を活用していることを保護の要件としていないというのに他ならない。稼働能力を活用していても保護の実施要件を満たすというここでの方針と、稼働能力を活用していることを保護の要件とするという原則とは矛盾する。

この矛盾の上で、「本人が稼働能力の活用にあらゆる努力をしている限りにおいて」という但し書きがおかれている。そうなると、稼働能力を活用していることを要件とはしないが、その代わりに、能力活用のためのあらゆる努力をしていることを要件とするということになる。あらゆる努力とは、どんな基準で「あらゆる」と判断するのか。そもそも、努力をしていることがどうして保護実施を決める新たな要件となるのか、根拠は示されていない。具体的な指針として、実際に就労していても「誠実に求職活動をして

いれば稼働能力を活用していると判断する」という通知もだされている<sup>10)</sup>。ここでは、求職活動そのものが稼働能力の活用であると解釈されている。求職活動が保護開始要件であるという誤解も生じてきた。「誠実に」という基準も曖昧でしかない。保護開始前1ヶ月の間、2日に1回職安に通ったかどうかを保護開始要件とするような自治体もでてきた。

## 2.2 林訴訟判決——『稼働能力を活用していない』とはいえない

こうした混乱を背景に、稼働能力のある失業者が保護受給をめぐって最高裁まで争ったのが林訴訟である。不況と両足痛により仕事に就けず野宿を強いられていた林勝義さんが、名古屋市が1993年7月に「就労可能」を理由に生活扶助・住宅扶助を拒否したことに対しておこした訴訟である<sup>11)</sup>。この裁判の過程でそれまでの能力活用要件の混乱した解釈が整理され、稼働能力があるのに能力を活用していない要扶助者へ保護を適用する論理が確定した。

一番および二審判決が共通に示した能力活用要件の理解は、「申請者がその稼働能力を活用する意思を有しており、かつ、活用しようとしても、実際に活用できる場がなければ、『利用し得る能力を活用していない』とは言えない」というものである。判決文に言葉を補えば、「現実に稼働能力を活用していないけれども、稼働能力も働く意思もあり、求職活動を行っているが、現実に働く場がない者については、能力を活用しているわけではないが、活用しようにも活用しようがなく、能力を活用していないとはいえないので、保護の実施要件を充足する」(下線筆者)ということである<sup>12)</sup>。

ここで確定したのは、保護の実施機関は、稼働能力の活用に関して「稼働能力を活用しているから、生活保護を給付する」と判断するのではないということである。「稼働能力を活用していないとはいえないから、生活保護を給付する」と判断するのである。失業して仕事をしていないのだから、稼働能力を活用しているわけではなく、「能力活用要件を充足しているわけではない」。しかし、そもそも稼働能力を活用する場がなければ、「稼働能力活用要件を充足していないとはいえない」ので、保護の実施要件を充足する(保

護実施義務・保護受給権が発生する)と判断するのである。

「稼働能力を活用していないのだから、稼働能力活用要件に欠ける」というのではない。また、「稼働能力の活用がないのだから、稼働能力活用要件を課さない」のでもない。「求職活動をしていることを、稼働能力活用している」とみならず「活用しようがない」と活用していない」と、「活用している」との間、「活用しようがない」状態(「活用してはいないとはいえない」状態)の存在を認め、「活用してはいないとはいえない」状態であるなら稼働能力活用要件を充足してはいないとはいえないのであり、保護の実施要件を満たすとしたのである。稼働能力の活用を保護の要件とする限り、稼働能力を現に活用していない要扶助者を保護の対象とするにはこうした論理を展開するしかない。

重要なのは、申請時に稼働能力を活用していない人を保護の対象に受け入れる論理が確定したことだけでなく、あらゆる面での稼働能力活用の判断がここで確定したということである。保護の申請時と保護受給時の両方ともこの判決にもとづいた解釈と運用で統一する必要があるし、稼働能力を活用していない人だけでなく、パートやアルバイトなどで稼働能力を一定活用している人についても、この判決にもとづいた解釈と運用に統一する必要がある<sup>13)</sup>。

## 2.3 稼働能力を活用する場がないことの証明

「稼働能力を活用していないとはいえない」という言い回しで矛盾を乗り越え、稼働能力を活用していない人を受け入れることとなる。問題は現実に稼働能力を活用していない要扶助者への保護の適用が旧生活保護法と同じ水準になるのか、または、旧法よりも広く欠格者を認めることになるのか、それとも欠格者などいないのだということになるのか、いずれに落ち着くかである。

その際の課題は「活用しようにも活用しようがない状態」、すなわち、現実には稼働能力を活用してはいないが「能力を活用してはいないとはいえない」状態であることをどう立証するかである。ポイントは結局のところ「現

実に働く場を得ることができない」こと、「働く場がない」ことの証明になる。林訴訟では、働く場の有無の判断方法として、要扶助者本人の経歴や身体的状況、生活実態を考慮に入れた具体的な判断方法をとるのか（一審判決）、有効求人倍率など一般的抽象的な就労可能性をもって判断するのか（二審判決）、二つに判断がわかれた。

一審は、申請当時林さんに稼働能力があるといっても重労働に従事する能力が無かったこと、申請前に可能な限り就労し求職活動もしており明らかに就労意思を有していたことを認めただけで、日雇労働市場の深刻な状況では職を見つけることができなかつたのだと判断した。林さんは軽作業を行なう稼働能力は有していたが、就労しようにも実際に就労する場がなかったと認められたのであり、稼働能力を活用していなかつたとする名古屋市の主張は失当であるとした。補足性の要件を満たさないという理由で生活扶助・住宅扶助給付を拒否した名古屋市の決定を取り消したのである。

二審は、林さんの求職活動の状況から「稼働の意思がなかつたとはいえない」としたうえで、当時の日雇労働の求人や紹介の状況はかなり厳しいものであつたとしても、有効求人倍率は必ずしも厳しい状況であつたといえず、常用求人を職安から紹介してもらい真摯に求職活動をすれば就労の可能性はあつたと判断した。林さんが有していた程度の稼働能力を活用する機会はないは活用する場が存在したと認めたのである。林さんは補足性の要件を充足せず、生活保護の受給資格を欠いていたと断定した。

稼働能力を活用していない要扶助者を保護の対象に受け入れる論理は一審、二審で共通していた。就労していない生活困難者の中から貧困に陥つた経緯や就労の意思・努力の度合いをもとに「価値ある貧困者」を選び出すという立場は、一審、二審に共通している。ただし、選別にあつては主観的道徳的判断が先行せざるを得ず、それによって能力を活用する場の有無を立証する仕方が二つに分かれ、生活保護の実施要件を満たすかどうかの判断も異なつたのである<sup>14)</sup>。

問題は、二審の判決が「価値ある貧困者」さえ保護の対象としないという道を開いてしまつたことである。二審は、就労の意思があり一定の求職活動

をしていた人に対し、抽象的な就労可能性をもとに就労の場があつたとして保護を拒否することを容認したのであり、これかたまたら問題は大きい。職安に出ている求人が実際に就労できる具体的な稼働能力活用場のなかどうかを検討せず、求人があるという抽象的な就労可能性の存在だけで「稼働能力を活用する場があつた」と認めることになれば、どんなに就労意欲が旺盛なケースであろうと保護の対象とされないことになってしまう。職安に求人があつても出ていれば、『能力活用場の場がない』とはいえない<sup>16)</sup> ことになる。

「このような判断は、旧法第二条が、『勤労の意思のない者、勤労を怠る者その他生計の維持に努めない者』についてのみ、限定的、具体的に欠格類型を認めていたことに対し、現行法の解釈上、これよりもはるかに広く、かつ、抽象的に保護の受給権を認めないという考え方に立つるので、旧法第二条よりもいっそう厳しく欠格事由を認めたと等しい。」

（「ホームレス生活保護裁判・上告理由書（1997年10月8日）」1997:22）

本人の具体的状況を見れば、抽象的な就労可能性の存在だけをもとに保護の実施が判断されるなら、実質的には稼働能力のある人すべてを保護の対象からはずすことになる。まさに救護法レベルの運用になつてしまうのである。

稼働能力があるのに稼働能力を活用していない人の中から一定の人を選別し保護の対象とするという運用をしようとしても、稼働能力の活用場の有無の立証方法によっては、稼働能力を活用していない人をすべて保護の対象から排除することになってしまう。まずは「稼働能力の活用場の有無」ことの立証を一審の判断方法に戻さなければならぬ。なお、立証責任を保護受給者が保護実施機関のどちらが負うのかも、明らかにする必要がある。

### 3 専門委員会「報告書」が提起したものの

「はじめに」でふれたように専門委員会は、「利用しやすく自立しやすいつ制度」へという生活保護制度改革の方向を提起した。それに沿って「報告書」は、稼働能力活用要件に関して3つの問題提起をした。

第一に、稼働能力を有する要扶助者の中の一定の人に保護を給付できるというために、総合的指針を作ること提起した。「価値ある貧困者」を選別する具体的選別指針の作成である。第二に、生活保護の要件を二重基準にせよと提起した。所得保障金銭給付の要件とは別に自立支援サービス給付の要件を独自に作り、自立支援給付については早めの給付を可能にせよとの提起である。第三に、専門委員会全体の合意としてではなく「意見があった」という表現ではあるが、そもそも現行の稼働能力活用要件規定を見直すべきではないかという提起もした。以下、順に見ていこう。

#### 3.1 選別のための総合的・客観的指針

(専門委員会報告書)

「稼働能力の活用状況については、年齢等に加え、本人の資格・技術、職歴、就労阻害要因、精神状態等に関する医師の判断等と、これを踏まえた本人の就職活動の状況や地域の求人状況等の把握による総合的評価が必要であり、その客観的評価のための指針を策定することが必要である。」

ここでいう指針とは、「稼働能力を活用している」ことを判断するための客観的指針ではなく、「稼働能力を活用していないとはいえない」を判断するための指針に他ならないことをまず確認しておく。

前述のとおり、有効求人倍率や求人などの職安データをもとに「活用する場の有無」を判断するならば、「稼働能力を活用する場はある」という結論にならざるを得ず、稼働能力を有する人はすべて保護が受給できなくなってしまう。

まう。専門委員会の立場は、稼働能力があるにも関わらず就労していない要扶助者の中で、就労意欲があり就労に向けた努力をしている要扶助者（「価値ある貧困者」）は生活保護を受けられるようにするという立場であり、そのため総合的評価、客観的評価の指標作りを提起したのである。

報告書において、本人が抱える就労阻害要因など諸条件を踏まえたとえ地域の求人状況を把握するとしている点が重要である。求人があるというだけで一般的に判断してはならないということである。しっかりとアセスメントを行い、本人が抱えている「就労阻害要因」を丁寧に分析するならば、その人にあった就労の場が現実存在するのかが、確実に見極められる。多くの人がそれぞれ多様な問題を抱えていて「稼働能力を活用しようにも活用できない状態」であることが明らかになるだろう。保護の対象となろうる人の範囲は広がる。さらに、申請時はそもそも生活に困難している状態なのだから、それだけで稼働能力の活用をしようにも活用しようがない状態であると判断してしまうことも可能であろう<sup>16)</sup>。

#### 3.2 生活保護の要件を二重基準に

(専門委員会報告書)

「なお、自立支援プログラムの導入に伴い、就労していない者から保護申請があった場合、何らかの就労阻害要因を抱え十分な就職活動ができない状態にあるものと判断し、稼働能力を活用する意思がある旨表明されればこのプログラムの適用を積極的に進めるべきである。」

報告書は生活保護において自立支援プログラムを積極的に導入することを提起した。生活保護は生活扶助を中心とする所得保障給付だけでなく、自立支援のためのサービス給付との2本柱であり、今後軸足を後者に移していくとの方向性を示したのである<sup>17)</sup>。本稿とのかかわりで重要なのは、所得保障給付に先立ち、自立支援サービス給付は早めに行えるようにすべきであると専門委員会が提起したことである。生活扶助をはじめとする所得保障給付

の要件に関する判断の指標とは別に、自立支援サービス給付の要件に関する判断の指標を独自に作り、生活保護の適用を2つの基準で行うべきであるという提起である。

具体的には、自立支援サービス給付の決定については稼働能力を活用する意思がある旨表明されれば、自立支援プログラムの適用を積極的に進めるべきだと提起した。保護実施機関は要扶助状態にある就労可能な保護申請者に対し、就労意志の確認だけをして、生活保護の第二の柱である自立支援サービスを開始するということになる。

これによって申請時に就労していない人は自立支援プログラムの対象となり、稼働能力活用要件をクリアーし、所得保障給付開始への道が繋がることになる。しかし逆に、自立支援プログラムが所得保障給付の手前の「ワークテスト」になる危険性もある。引き続き検討が必要な点である。

### 3.3 現行の稼働能力活用要件規定を見直す（付記意見）

（専門委員会報告書）

「そもそも、稼働能力活用の要件自体を見直し、就労していない者についてはとらずに、稼働能力の対象とすることも考えられるとの意見もあつた。」

3.1と3.2の見直しをしても、稼働能力を活用する意思に欠ける人は、保護の対象とはならない。「価値ある貧困者」を選別して所得保障給付の対象とするのではなく、稼働能力の有無に関わらず、要扶助状態にある人すべてにまず所得保障給付をすべきであるとの意見である。

自己責任が強く問われる日本社会において、稼働能力を活用する意思がない人にまで保護を適用すべきであるという社会的合意を作るのは難しい。生活保護法の前提となる憲法の解釈でも、通説は勤労の義務による生存権制約を認めている。「勤労の義務」は強制的に勤労活動を義務付け、勤労義務違反者に対して制裁を課すわけではないが、国民に向けられた精神的指示とい

う範囲を超えて、働く能力のある者は自己の勤労によって社会生活を維持するのであって、就労意欲に欠け勤労を怠る人には生存権保障が及ばないということを明らかにした条文であると解釈されてきた（樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂 1997:196）<sup>18)</sup>。

しかし、興味深いことに、この数年の間に「就労意欲に欠ける若者」を社会的に支援するという課題が広く認知されるようになった。現代日本社会には社会的な要因からの「ひきこもり」などいわゆる「非社会的行動」がひろがっている。こうした人たちは病気と診断され稼働能力が無いと判断されるわけではない。稼働能力はあるが、就労の意思がない人、就労の意思が示せない人である。こうした人たちの自立を支援することへの社会的合意は広がり、いわゆる「ニート」対策が政策の重要課題に位置付けられた。一生懸命求職活動をやっているのに仕事になかなか就けないという人だけでなく、就労の意思がなく仕事を探していない人も支援の対象にしようということである。旧生活保護法が言う欠格者を自立支援の対象とすることが、対象を若者に限っているとはいえ、広く認知され始めているのである。

こうした人を生活保護の自立支援サービス給付の対象とするには、「能力活用の意思がある」という判断要素をなくさなければならぬ。生活保護制度の在り方を自立支援の観点から見直すに当たっては、稼働能力活用を要件とする規定そのものをなくし、就労を怠る者や稼働能力活用の意思のない人も保護の対象とし、自立支援ができればよいにしなければならない。

## おわりに

「利用しやすく自立しやすい制度」へという専門委員会の提起にそって生活保護を改革するポイントは、稼働能力のある人が生活保護を実際に受給できるようにすることと、自立を実際に支援できる体制を整備すること、この2つであるとはじめに述べた。本稿はこのうち、前者に焦点を当てて検討をしてきた。まずは保護の入り口を広げること、すなわち要扶助状態にある



人の所得を保障し、生活を支えることができるように稼働能力活用要件を見直すことが最優先課題だと考えるからである。

報告書が自立支援プログラムの実施を提起したことを受け、全国の自治体は今年度からその具体化に取り組みこととなった。多くの自治体は就労支援に重点を置くという形で、6月から自立支援プログラムを実施し始めている。今までは稼働能力の活用が保護の受給要件だとして、就労につながる援助はできてこなかったのが実態である。自立支援プログラムの展開によってこうした状況が急速に変化する可能性がある。それに伴い、稼働能力活用要件の解釈を変更すること、のみならず要件そのものを変更することが求められるようになるだろう。自立を実際に支援できる体制を整備するという第二の課題に取り組む中で、新たな観点から稼働能力の活用要件の見直しが求められることになるだろう。稼働能力の活用はそもそも人間としての人格にかかわる問題であり、人格の発達に関わる問題なのである。稼働能力の活用という課題をより積極的なものとして議論する必要性がでてきている。

## 文 献

- 藤井克彦, 2001, 「ホームレス生活保護裁判の現段階」『賃金と社会保障』1297-4-12  
 布川日佐史, 2005, 「貧困にどう立ち向かうか——生活保護制度の在り方に関する専門委員会が残した課題」『生活経済政策』103:9-14。  
 布川日佐史, 2002, 「雇用失業対策から社会保障の架け橋は？」『Shelter-less』14:73-82  
 樋口陽一・佐藤幸治・中村陸男・浦部法穂, 1997, 『注解法律学全集2 憲法Ⅱ』青林書院  
 「ホームレス生活保護裁判・上告理由書(1997年10月8日)」, 1997, 『賃金と社会保障』12:13-9-33  
 命と権利を守れ！林訴訟を支える会, 2002, 『失業・日雇労働者の生存権を問う林訴訟資料集(8)』  
 岩田正美, 2005, 「「被保護層」としての貧困——「被保護層」は貧困一般を代表するるか？」岩田正美・西澤晃彦編著『貧困と社会的排除——福祉社会を蝕むもの』

ミネルヴァ書房, 171-194

木下秀雄, 2000, 「(最高裁への意見書) ホームレス生活保護裁判(林訴訟)最低生活保障における稼働能力活用義務と扶助支給制限——ドイツ連邦社会扶助法を手把手かりとして」『賃金と社会保障』1270:58-71

厚生省社会・援護局保護課監修, 1993, 『生活保護手帳(別冊問答集)』

小山進次郎, 1950, 『生活保護の解釈と運用』(復刻版 1994 全国社会福祉協議会)

前田雅子, 2002, 「能力活用の意味の再検討」布川日佐史編著『雇用政策と公的扶助の交錯』御茶の水書房, 129-149

笹沼弘志, 2000, 「生活保護法における生存権保障の原理と構造について(意見書)」

『林訴訟資料集(7) 上告審記録(3)』

生活保護制度の在り方に関する専門委員会, 2004, 「報告書」

<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/12/s1215-8a.html>

田多英範, 1991, 「生活保護制度の確立」横山和彦・田多英範編著『日本社会保障の歴史』学文社

## 注

- 1) 報告書が残した課題については、布川(2005)参照。
- 2) 「生活に困窮している(要扶助状態)かどうかは、当該世帯について認定した最低生活費と、認定した収入(収入充当額)との対比によって決定する。
- 3) 外国人には適用しないとした上で、在留資格によっては日本人に準じた保護を行なうという運用がされている。
- 4) これは木下秀雄の言う「稼働能力活用義務履行を抽象的保護支給要件」とする解釈である。これと異なり、稼働能力活用義務は保護の要否判定とは別に考えるべきであり、生活保護法4条1項の保護は「能力」を「活用することを要件として行なわれる」という文言は、稼働能力の活用について被保護者が保護受給中に「活用の努力」を行なうことを一般的に規定しているにとどまるとの解釈もある。また、実際に具体的なかつ期待可能な就労機会が提供されている場合には、それを拒否してなお保護を求めるとの要(被)保護者に対し、保護の停・廃止を認める余地がありうるとの解釈もある。

現行の「稼働能力活用義務履行を抽象的保護支給要件」とする行政解釈への批判およびそれに代わる解釈の詳細については、木下(2000)参照。

本稿は厚労省による解釈を前提し、それに内在する問題点を検討する。

- 5) 先に引用した行政指針は、「これらの要件を満たさない限り(急迫の場合を除く)……」となっている。法第4条3項「急迫した事由のある場合」には、稼働能力

の活用要件を問わず生活保護を給付することができるということである。生活保護法上の手がかりを急迫性による保護に求め、それを適用する可能性はある。しかし、実際には、急迫状態の認定は極めて限定されている。住むところをなくし、食うや食わずになったとしても、急迫状態とは認めないという運用をしてきている。客観的に見れば急迫状態に他ならない状態であっても、急迫性を認めず、まずは稼働能力の活用を図るべきである。急迫状態にあると認定して、稼働能力を活用していない人へ生活保護を適用してきたわけではない。

6) 現行生活保護法は旧生活保護法の欠格条項をなくしたものと積極的に評価する見解が多い。他方で、生活保護法が要件を規定したことの消極的側面も指摘されてきた。

旧生活保護法の欠格条項をなくした現行生活保護法の意義として、公的扶助の対象に労働能力者(稼働能力のある者)を含めたのだと積極的に評価されてきた。現行生活保護法は旧法で欠格者だとされてきた人も保護の対象としたとの理解である。稼働能力の活用を保護の受給資格としていないという評価でもある(田多1991:83, など)。

この見解からすると、稼働能力のある人を排除している実態は法制度に反する運用であり、そうした実態を運用の問題として批判することになる。

他方で、一般扶助の原則、無差別平等原則を掲げつつも、要件を定めこれら打ち消す要素を内包していることが持つ法制度上の問題であるとの指摘もされてきた(岩田2005:183-4)。

7) 「救護法」は稼働能力のある者を救護の対象からはずし、「一 65歳以上ノ老衰者、二 13歳以下ノ幼者、三 妊産婦、四 不具、廃疾、疾病、傷費ソノ他精神上又ハ身体上ノ障害ニヨリ労務ヲ行ウニ故障ノアル者」に対象を限定していた。8) 同様によく引用されるのが、「旧法第二条のように欠格条項を明記していないので、過去は如何様であれ、今後この規定に沿って行動する見込みさえあれば保護が与えられることになっている。」(小山1994:119)との文言である。欠格者に対しても保護を適用するとも読めるが、「見込みさえあれば」という但し書きがある。9) この立場を裏付けるものとして、小山の以下の文言がある。

「旧法の第二条や第三条のような絶対的欠格条項を受給資格の上に設けなかったことは、新法の特長の一つである。これは何らかの意味において社会的基準から背離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、無差別平等の原則からみても最も好ましくない所だからである。」(小山1994:106)。

「旧法第二条においては、(中略)これらの者を保護の絶対的欠格者としていたの

であるが、保護の開始前の問題を捉えて本法の適用の有無を決定するのは、機会均等、無差別平等という生活保護制度の根本趣旨に反し、特に生活保障の立法として適当でなく、且つ又、社会福祉制度として努めるべきことを始めから放棄して了解することになるので、新法においてはこれ迄保護の対象外に置いた絶対的欠格者をも生活困窮の状況にあるならば、一応まず保護の対象とし、そこに生じた法律関係を基として種々の措置を講ずるものとしたのである。」(小山1994:640)

10) 「労働争議中の労働者等は、一般の求職者に比較して就労の機会が少なくないことでもあると思われるが、当該労働者が誠実に求職活動を行っているものと認められる間は、実際に就労していても、能力を活用しているものと解されること。」(1968年4月26日社保第111号厚生省社会局長通知「労働争議中の労働者等に対する生活保護法の適用について」)

11) 不服審査請求(1993年9月)、再審査請求裁決(94年2月)、提訴(94年5月)、一審原告勝訴(96年10月)、二審原告敗訴(1997年8月)、林さん死去(99年10月)、最高裁上告棄却(2001年2月)という経過および論点については、藤井(2001)を参照。

12) 判決文については、命と権利を守れ!林訴訟を支える会(2002)、参照。

13) 稼働能力活用は、保護申請時には保護の実施要件としての意味が与えられているのに対し、被保護者については保護の不利益変更により担保される指導・指示の内容内容になっている。前田雅子はこれをもとに「稼働能力の活用の法的意味が申請時と受給中とで異なるという現在の運用は、保護の実施要件としての意味を貫徹するのが困難であることを示唆している。」としている(前田2002:130)。本稿とは異なる視点から要件の見直しを迫る問題提起である。ここで述べたこととの関連性の検討が必要である。

14) 一審と二審に判断の違いが生じたのは、林さんを「価値ある貧困者」と見るかどうかの道徳的判断の違いが主因である。一審は林さんを「価値ある貧困者」だと認めたからこそ、当時の林さんの具体的な条件から「活用の方がなかった」と認め、保護の要件を満たしたものである。二審の場合は林さんの求職活動を消極的なものだととらえ、林さんを求職意欲に溢れた「価値のある貧困者」だと認めなかった。それゆえ、能力を活用する場があったはずだとして保護を拒否したのである。

就労していない要扶助者の中から「価値ある貧困者」を選別して保護を支給するという立場で運用する限り、道徳的主観的判断が介入する余地をなくし、稼働能力活用の場の有無だけを客観的に判断するのは困難である。

15) 2001年4月に静岡県H市は、稼働能力のある3人の中高年男性生活保護受給

者に対し、「フルタイムの就労を開始すること」との文書指示に違反したとして、保護の廃止を決定した。この決定に対する行政不服審査の過程で、H市は職安の資料から清掃や警備の業務のフルタイム求人11件をあげ、働く場があることの証明とした。

しかしH市が指摘した求人先に実際に問い合わせたところ、女性に限る求人だったり、免許や資格を必要とする求人だったり、Hの求人すべてが当事者にとつて面接を取り付けるのさえ困難であり、いわんや採用される可能性などない求人であった。職安に求人があるから稼働能力を活用する場があるなどとはいえないのである(布川 2002:81-82)。

16) 申請時には稼働能力があってもいろいろな就労阻害要因を抱えていたり、努力しようにも努力しようがない状況であるため、能力を活用する場そのものを得るのが難しい。生活困窮状態では就職活動も十分できない。専門委員会は、生活困窮者が生活保護申請時には稼働能力活用を得ようにも得られない状態にあるという認識で一致した。

17) 「報告書」は生活保護という自立を就労自立と狭くとらえるのではなく、日常生活において自立した生活をおくることであり、社会的なつながりのなかで自立して暮らすことであると定義しなおしている。

18) しかし、笹沼弘志が言うように、憲法上の勤労の義務は生存権を制約する論理とはなりえない。勤労の義務を前提として生存権が保障されているのではなく、全く逆に生存権の一種として生活保障が行なわれて初めて勤労の義務が存在しうるのである(笹沼 2000:117)。

# 生活保護における自立支援の展開の検証

●静岡大学教授 布川日佐史

## 連載開始にあたって

生活保護制度を「利用しやすく、自立しやすい制度」へ改革すべきであるとの社会保障審議会福祉部会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告」(二〇〇四年十二月)を受け、二〇〇五年度より生活保護において自立支援プログラムが実施されている。自立支援プログラムとは、生活保護の実施機関である福祉事務所が管内の被保護者全体の状況を把握した上で、被保護者の状況や自立阻害要因について類型化を図り、それぞれの類型ごとに取り組むべき自立支援の具体的な内容および実施手順等を定め、これにもとづき個々

の被保護者に必要な支援を組織的に実施するものである。

自立を就労自立、経済的自立に狭く限定しないというのが「専門委員会」の提起であったが、初年度としては就労支援プログラムを優先するという形で全国実施が始まった。こうしたなかで多様な取り組みが展開している。福祉事務所ごとに自立支援の性格の違いも顕在化してきた。二〇〇六年度は、就労支援以外の自立支援、すなわち日常生活支援、社会生活支援の個別支援プログラムも策定・実施することとなっている。福祉事務所ごとの違いがいつそう大きくなるように思われる。

\*1 「なお、ここで言う『自立支援』とは

社会福祉法の基本理念にある『利用者が心身共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』を意味し、就労による経済的自立のための支援(就労自立支援)のみならず、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ための支援(日常生活自立支援)や、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の支援(社会生活自立支援)をも含むものである。」(生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書、二〇〇四年十二月)

要扶助状態にある人それぞれに応じて、福祉事務所が重層的かつ多様な支援メニューを整備し、段階的に支援していくシステムをつくりあげる取り組みは画期的な意味をもつ。この連載では、自立支援プログラム導入を仕事の具直しのきっかけと位置づけ、ケースワークそのものを再構築するための手段として活用している福祉事務所など、自立支援に積

極的に取り組んでいる事例を取り上げる。福祉事務所や施設の職員の思いを大いに語ってもらうこととする。

## 1 ●自立支援プログラムの実施状況

### (1) 就労支援を優先した取り組み

全国的に見て生活保護の実施機関である自治体からすると、自立支援プログラムに取り組むことに消極的にならざるをえない状況である。都道府県はもとより、市においては福祉事務所職員の不足が深刻なこともあり、現場職員にこれ以上の負担をもたらす自立支援には取り組みようがないと考えているところが多い。国が準備した「生活保護受給者等就労支援事業」には取り組みはしたが、それ以外の広義の自立支援については援助のノウハウはないし、そもそも体制が組めないというのが本音であろう。

厚生省は、生活保護制度の在り方に関する専門委員会の議論と平行して就労支援の体制づくりを進め、二〇〇五年四月に全国のハローワーク(職業安定所)に生活保護受給者の就労支援メニューを選定するコーディネーターを二〇〇名、履歴書の添削や面接シミュレ

ーションなどのきめこまかな支援をするナビゲーターを七〇名新たに配置した。職安の側に人を配置し、福祉事務所の要請にもとづき生活保護受給者の就労を支援する体制を準備したのである。福祉事務所側も就労支援コーディネーターとして査察指導員を育てた。福祉事務所のコーディネーターが、新たに配置された職業安定所のコーディネーターと一緒に「就労支援メニュー選定チーム」をつくり、支援対象者に面接し、メニューを選択し、対象者本人の同意のもと実施するという支援システムが整えられた。全国の福祉事務所とハローワークが連携して生活保護受給者の就労支援に取り組むこととなったのである。これが「生活保護受給者等就労支援事業活用プログラム」である。

厚生省が示したマニュアルによれば、この就労支援プログラムの対象者は生活保護受給者のなかで「稼働能力を有する者」「就労意欲がある者」「就職に当たって阻害要因がない者」「事業への参加に同意している者」の四つを満たす人、すなわち、すぐに就労が可能である。支援の内容としては、五つのメニュー(ハローワークにおける就労支援ナビゲーターによる支援)、「トライアル雇用

## 目次

### 連載開始にあたって

#### 1 自立支援プログラムの実施状況

- (1) 就労支援を優先した取り組み
- (2) 広義の自立支援に向けた取り組みの遅延

#### 2 就労支援の実態

- (1) 「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラム
- (2) 自治体独自の就労支援

#### 3 日常生活自立支援・社会生活自立支援の取り組み

#### 4 成果と課題

- (1) 評価の視点
- (2) 自立支援実施上、検討が必要な課題
- (3) 生活保護の改革が必要な課題

おわりに