

においては、手続上の説明・援助だけではなく、行政機関は、被保護者に影響を及ぼす事柄について自由に自己の希望又は意見を表明する権利を確保し、決定に際して最大限に考慮しなければならないと解される。要保護者が、自らの生活を顧みて、生活を設計し、職業の選択などの希望・意見を表明する権利を行使すれば（例えば、生活保護法 27 条 1 項ないし 3 項、30 条 1 項但書）、実施機関は適切に考慮し、支援することが要請される。従来、能力の活用要件審査や指導指示をめぐる実施機関と被保護者は対等で信頼に基づく関係を形成してこなかった。改めて要保護者と実施機関の継続的關係における援助を、27 条・27 条の 2 を一体的に捉えて³検討したい。

第三に、不利益変更においては、申請ではなく、変動届（61 条）などの事実の届け出が重要な契機になる。援助義務は、保護の申請の局面だけではなく、変更手続でも、その内容を説明し、たとえば収入申告届を提出することを適時に援助することがその内容になる。換言すれば、生活保護法において適切な時点で保護費を廃止・減額するには、変動届の対象や時期について被保護者が十分に理解できるように説明する義務が課せられるのではないだろうか。以下では、保護の実施過程に即して検討する。

2 申請に対する処分に関する手続

（1）相談・申請時の助言

保護開始の申請段階での問題は多数指摘されてきた。実務上は、申請手続は、受付を経て、面接・相談を行い、申請書を交付し、記入後にこれを受領することですすめられる。この手続では、要保護者が福祉事務所で保護を受けたい旨を伝える行為だけでは保護申請と捉えないこと、さらに申請前段階の面接・相談過程で事実上、調査・指導をする点が法的に問題になる。

行政実務では、口頭による申請は認められず、保護の開始又は変更の申請は必要な事項を記載した書面によるのみならず、資産状況を示す書面（給与証明書、資産申告書、収入申告書等）の提出も求められる（法施行規則 2 条 1 項、3 項）。

しかし、生活保護法の申請は、法的には、到達を必要とする公法上の意思表示であり、口頭により請求がなされれば、その到達をもって効力が生じると解される。申請は要式行為にあたらなければならないだけでなく⁴、申請書の提出は必要条件ではない⁵。

申請意思を表示するにも、面接相談の助言・指導が重要な役割をもつ。保護の相談について、「生活保護行政を適正に運営するための手引きについて」（平成 18 年 3 月 30 日社保保発 0330001 号通知）において、保護の相談段階で、生活保護の制度の仕組みを十分に説明するとともに、他法他施策や地域の社会資源の活用等についての助言を適切に実施することが必要である。要保護者に対してはきめ細やかな面接相談、申請の意思のある方への申請手続への助言指導を行うとともに、法律上認められた保護の申請権を侵害しないことは言うまでも無く、侵害していると疑われるような行為自体も厳に慎むべきものであることに留意する。」としている。

従来、申請をみとめず、相談扱いにすることは、申請の前段階で相談として処理し、申請の岸边に手をかける前に水中におとってしまう「水際作戦」とよばれてきた。面接相談の段階で指導の実施が問題視されてきた。言うまでもなく、生活保護法 27 条は被保護者に対する指導指示権限の行使をみとめているものであり、開始申請前の段階である相談手続には適用されない。しかし、27 条の指導指示の一環として、保護申請時並びに保護停止時における助言指導をひろく捉えた運用がなされてきた⁶。ここで確認しておきたいのは、

指導指示権限は、被保護者に対して、目的を達成するのに必要な範囲で行使することができるにとどまることである。

さらに、「水際作戦」は、申請書を速やかに交付しないことだけでなく、申請書以外に診断書などの書類を調べてはじめて申請と認める、という運用にもみられる。申請書とあわせて諸種の書類の提出を求めるという指導は、違法である。申請の到達により遅滞なく決定をうける申請権の侵害である（行政手続法7条）。

保護の申請が明確になされれば、実施機関は決定する義務を負うが、意思が表示されたとしても、たまたま申請者が特定の種類だけを受給しようとしている表現がなされることであろう。たとえば、「足がいたい」という理由だけをあげて保護を申請する場合に、医療扶助だけを申請したと解するのでは適切ではない⁷。申請者の生活全体を捉えて、医療扶助を含む保護の申請がなされたと解し、保護の充当順位にしたがった決定がなされなければならない。申請権の侵害にならないように適切に援助し、適切な応答義務が課されていることが確認できる。

他方で、相談では、生活保護の請求権をすべての困窮者に実現するのに、次のような援助義務が課せられる。

第1に、相談に来所した人に生活保護についての説明をし、申請意思を表示するように援助することが必要になる。申請意思の表示行為が不明であれば、相談段階で実施機関は適時に意思が表示されるように正しい情報を伝え、申請を援助することが義務になる。しかし、補足性要件にかかわる誤った情報提供が実際には多くなされている。たとえば、稼働能力の活用にかんして、稼働能力を有している人はすべて保護を受けられないような説明がなされる。次の稼働能力活用の要件審査で検討するが、家族の介護や育児をするために現に就労についていない人から、「しばらくの間だけでも生活保護を受給できないか」と相談又は申請がなされた場合に、「あなたはまだ働けるから」といって申請と解さない運用がなされている。食事も毎日とっていない、家賃が払えないなど困窮状況が認識可能であるにもかかわらず、稼働能力を有することを理由として、申請として扱わないことは4条の稼働能力の活用要件不充足を理由としても正当化されない。申請の意思を確認し、説明がなされていれば開始した時点からの保護を、本来的な保護請求権として救済する方法が検討されなければならない。

第2に、生活保護の申請だけでなく、実施機関には他法他施策の活用等（生活保護法4条2項）についての助言義務が相談段階で生じる⁸。もっとも、親族への扶養請求は、保護の実施要件ではないにもかかわらず、行政実務では、相談者に親族扶養請求の指導がなされ、申請が抑制されてきた。受給したいという意思をもっていないわけではないが、たとえば受給すると家族へ迷惑がかかるのではないかと、というおそれから申請が抑制されることが考えられる⁹。相談段階では、親族への扶養が保護の要件ではない、という正確な情報を提供し、誤った知識や先入観から申請が抑制されないように説明し、申請を促す義務がある。逆に、親族に扶養を請求しなければ保護を受けられないといった誤った説明をし、申請を抑制させる又は遅滞させる場合には、損害賠償義務を負う。

第3に、要保護者の生存権は生活保護以外の社会保障制度の活用により実現されるので、申請者が有する他法による給付の申請を援助する義務がある。たとえば、障害年金の受給資格者又は申請者が相談に来所した場合、他法他施策の活用等の援助義務を負うので実施機関には、保護申請者が年金の申請をする援助義務が、あるいは申請意思が明確な場合には、申請の伝達義務が生じると解される。

優先される給付の申請援助義務を履行しなかった又は遅滞したことで、保護が適切に実施できなかった場合に保護費返還義務の存否とその範囲が問題になる。他法他施策活用の

ための説明、助言・援助義務が返還手続において具体化される。相談段階での援助義務が履行されなかったために、本来年金が優先すべきところ、保護費のみが支給されていた場合に、事後的に年金が遡及支給されれば、運用では返還処分がなされ、年金の一括返還がなされている。これは、63条による返還であると実務では解されているようであるが、適法なのだろうか（後述）。

（２） 調査・決定手続、稼働能力の活用要件の認定

①職権調査

事実解明義務は、収入資産の認定、世帯の認定を経て保護費の計算に必要な事実に限定される。要保護者は自己の情報コントロール権を有しているが、自己の請求権を実現するのに必要な負担を求められるにすぎないので、調査の対象は比例原則に従い、制約される。ここでの論点は、1つは、収入認定などにかかわり要保護者の共働責務の範囲である。2つは、収入資産などの認定とは区別される稼働能力の活用要件の審査のありかたである。順に、検討しよう。

生活保護請求権者がこれを実現するために、行政機関に共働する責務を負う。生活保護法は、これを、28条及び29条に職権調査による事実解明義務に共働を求め又は命じる権限を規定する。さらに、61条に届出の義務を規定している。61条の届出義務に違反した場合にどのような効果が生じるのかは規定していない。この2つの共働責務が職権調査に対応して要保護者に手続上要請される行為である。順にみよう。

生活保護法は、28条及び29条に調査権限等を明文化している。28条1項は、決定又は実施に必要があるときは、健康状態、資産状況等を調査するために、官吏の立ち入りまたは検診命令をする権限を付与している。

29条も、決定に必要があるときは、要保護者のみならず扶養義務者の資産及び収入の状況につき、官公署の調査に加えて、第三者である関係人（使用者、銀行等）に報告を求めることができるとする。

28条4項は、1項の調査等を拒否により、情報が提供されず、要否の判断に必要な事実の解明ができない場合に、申請の却下又は不利益変更の権限を有している。

ここでまず明らかにしたいのは、申請前の相談段階で書面の提出を求める指導又は資産状況等を調査するという運用の違法性である¹⁰。健康状態についての調査も、申請に基づく手続開始後に保護の決定又は実施のために必要があるときにおこなうものであるので、申請が到達していることが前提になる。調査は、申請の手続的效果により手続が開始した後に、職権調査を行うなかで、要否判定、その程度を決定する義務を負う段階である。保護申請の決定に必要な調査段階で申請者が資料の提示などの手続上の共働責務を果たさない場合には、生活保護法28条により、検診命令をだす権限が実施機関に認められている。

そして、資産状況の調査が決定に「必要がある」のは、たとえば要保護者に共同生活者がいる場合に、同一の「世帯」とみるべきか否か、そして利用しうる資産・収入の認定のしかたについて問題になりうる。反対に言えば、単身者についての立ち入り調査の必要性はかなり小さいのではないだろうか¹¹。生活保護法の28条、29条の規定が憲法に適合するよう行使されるように、自由が過度に制約されていないのかを吟味しなければならない。

「任意」に基づく調査であるので、被保護者の同意書が必要になる。29条によるものは被保護者の同意によるものと解され、同意書の提出が調査手続において求められている。もし同意しないとしても、権利侵害をした情報収集は認められないので、これを理由とした不利益は認められない。違法な調査による結果に基づく不利益変更も違法である。

②稼働能力活用要件の充足にかかわる事実の解明

補足性要件（4条1項）のなかでも資産の活用と異なり、稼働能力の活用は、生活保護法の次のような特徴を示すものである。一方で、生活保護の支給を招来する要件は「困窮」であり、「困窮」には「自立の努力をしていること」は内在しない。生活保護法と異なり、例えば雇用保険では、「失業」を「労働の意思及び能力を有するにもかかわらず、職業につくことができない状態」（4条3項）とし、求職の努力をしていない状況は失業に該当しないこと、さらに、失業を正当な理由がなく引き起こす場合には「給付の制限」が規定されている（雇用保険法33条1項参照）。

しかし、生活保護法は、このような規定を定めていない。むしろ反対に、困窮の原因を問わずに最低生活を保障すること（2条）、さらに、過去を問わず平等に保障することを原則としている。したがって、求職努力をしていないことは、困窮により生じる保護請求権の成立を内在的に制約するものではないし、自己の行動・生活態度により困窮状態になったとしても、開始時点では請求権の成否に影響を与えるものではない。

もっとも、4条1項は、実施の要件として能力の活用要件を規定している。生活保護法の目的規定（1条）からして、保護が自立を助長しない場合には、保護は実施されず、また被保護者は支給が決定することで目的達成に必要な範囲で制約を受けることになる。これは、旧法と異なり、稼働能力を有する困窮者が保護を請求する権利を有し、実施機関は保護の決定により目的に適うように被保護者に対して勤労に励むように福祉的關係に入ることによる。生活保護法の立法当初、「生活保護法は、求職努力を怠っているようにみえる者が困窮している場合には、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」¹²としているのはこの趣旨である。生活保護法は、稼働能力の活用を、実施の要件審査段階において4条1項に、そして継続関係において60条に規定していると解される。

そうすると、保護の開始決定においては、支給決定により生じる援助関係の成立条件がない、と行政機関が判断しない限り、困窮状況に対応して要保護者には保護請求権が生じる、といえよう。反対に、例えば、暴力的不法行為等のおそれのある場合に、1条の自立「助長」からの内在的制約により、実施の要件は不充足と判断されよう。

③稼働能力の期待可能な活用

上でみたように、生活保護法は、困窮状態にある者に保護請求権が実現することを予定し、支給が保護の目的に適合しない事情がある場合には、助長の内在的制約から、保護を支給しない。能力活用に関する保護の要件審査は、困窮する申請者から助長の可能性がないと判断される者を除外する機能をもつと解され、そうでない限りは能力の活用による自立助長が期待され、それゆえに労働の忌避の要保護者に経済的給付だけではなくケースワークが事実行為を含めて広義の保護として念頭におかれている¹³。

それにもかかわらず、現在の実務では、保護開始申請で、稼働能力の判断をする際に、次のことが判断要素とされている。第1に、健康状態、年齢、性別等を総合的に検討して稼働能力を判断したうえで、第2に、実際に稼働能力を活用する就労場所がない場合には、第3に、本人が能力の活用に努力している限りで、実施要件が充足されるという解釈指針が示されている。

第2の指針については、能力を活用していないことを理由として申請を拒否した事例がある。名古屋地裁は、職業経験や生活実態等を具体的に考慮して判断するならば就労する場がなかったとして、拒否処分を違法とした¹⁴。控訴審は、抽象的な就労可能性を判断すれば足りるとして拒否処分を適法とした¹⁵。稼働能力を有する者が困窮し、保護を申請した場合に、稼働能力の活用努力を怠っているという理由で、拒否されることがある。

しかし、立法制定時の考え方から離れて、保護の実施要件を開始時点でより厳しく審査するのであれば、要保護者の困窮状態をもって客観的に成立する保護請求権を制約するほどの明確な対応が行政機関にも要請されよう。4条1項に規定されているような、能力の「活用」、「あらゆる」努力をしなければならない、といった不明確な文言を実施機関がそのまま繰り返したところで、申請者は自分が何をどのように、どの程度しなければならないのかは不明なままである。どのような仕事・求職活動を、どこで、いつから、いかなる条件でなければならないのかを個別事例の諸事情を勘案して具体的に説明し、助言するものでなければならない。(明確性の要請)。

明確な要求であっても、稼働能力の活用は申請者に「期待可能な」範囲でしか求められないことも基準になる。たとえば、母子家庭の母親が小さな子をかかえている場合を例にあげると、健康状態からみれば稼働能力があるが、子をどのように養育するかを選択する自由を申請者は有している。本来、申請者が有している自由権を制約するには、一般的に、基本権への介入は、適切性、必要性、狭義の比例性から構成される比例原則により基づくものでなければならないが、とくに社会保障法において比例原則の特別な基準として「期待可能性」が目的手段の関連からの審査では考慮されない個別の事情を基に、個人の自由権を過度に制約していないかを判断する過程に用いられる。要するに、個別の人格的自由をとくに考慮に入れ、独立した個人に対する国家の過大な要求を禁止するものである。

母子家庭の場合、就労により生活を支えるには、親がいないことで子の養育が損なわれない条件を確保する必要がある。したがって、単親者にとっては、子を保育所等への福祉施設へ優先的に入所させるなどの条件を行政機関が整備してはじめて就労が「期待可能」になる、と考えられる。

稼働能力を有する者が本来有している職業選択の自由を制約することが許容されるのが問題になる。たとえば、従前の職業以外にはつきたくない、と固執する場合でも、従前の職業以外の活動することは期待可能である。ただし、別の職業につくことで従前の職業にもどることを不可能にする事情がある場合には、これは期待不可能である。

あるいは、どの範囲で求職するべきかについては要保護者の家族関係などを考慮にいれなければならない。たとえば、別居している家族との交渉権を行使できない又は多額の費用がかかるなど、家族関係の維持が困難にならないのかなども考慮されうる。

3 保護の継続関係における支援

(1) 利益変更手続における変更申請権と調査・説明義務

保護の決定により保護の請求権の内容が確定されると、その効力は、変更の決定がなされない限り、存続する。つまり、決定後の法律関係は、一方で、被保護者に変更が生じる場合には、請求権の内容が変更されなければならない。他方で、保護の内容には直接の効果は生じないものの、保護の目的の1つである自立助長に向けて支援することが実施機関に課せられる。以下では、継続関係をこの2つの局面について順に検討する。

まず、被保護者に保護の決定後に重要な変更が生じた場合には、変更決定がなされる。利益変更と不利益変更において被保護者の主体的行為が生活保護の実施過程においても予定されている。まず、保護の利益変更における被保護者の主体的行為として、変更申請権及び希望又は意見表明権に注目したい。

生活保護法24条は保護の開始と変更を規定している。24条5項は、変更の申請について開始申請を準用すると規定している。従来、運用では開始申請の抑制の問題が指摘され

てきたように、開始申請権の行使を援助することはなされてこなかった。保護変更においても、ほぼ不利益変更だけが争点になるほど廃止決定が頻繁にだされてきたことから、利益変更申請権の行使などは十分に位置づけられていない。それゆえ、被保護者が変更申請又は変更の希望を表明している、と解される場合にも、適切に考慮されないまま、廃止決定をめぐる争われている事例がある。ここでは、このような事例をとりあげ、変更申請権及びその援助義務の位置づけを明らかにしておきたい。

変更申請についても開始申請と同様に、意思表示をする必要がある。しかし、どのような場合に利益変更がなされるのかを被保護者が熟知しているわけではない。現実的には、実施機関の調査により解明され、変更申請ができることを説明する段階が必要になるからである。

たとえば、医療扶助受給者が退院する場合、退院後の生活を総合的に判断し変更するのではなく、むしろ稼働能力を有する状態になったと判断し、保護を廃止する運用がなされている¹⁶。そのなかで、被保護者の退院をきっかけとした変更決定過程における説明義務が争点になっている事件がみられる。京都地裁平成17年4月28日事件¹⁷では、原告は、山科福祉事務所長の本件廃止決定を、最低生活保障義務及び自立助長義務に違反するものとして、国家賠償法上は違法であると主張している。そのなかで、「保護の実施機関は、法1条及び5条により、国民の最低生活を保障し、自立を助長する義務（最低生活保障義務、自立助長義務）を負っている。そして、これらの義務から派生して、実施機関は、相談を受けた要保護者や被保護者に対し、最低生活保障義務及び自立助長義務を履行して適正な保護を行うために、個別具体的場面に応じて、必要な説明、助言、指導、指示等の援助を行うべき義務（援助義務）を負い（法9条参照）、また、その前提として、要保護者自身やその環境についての事実関係を正確に把握するための調査を行う義務（調査義務）を負っている（法25条2項、28条、29条参照）」と主張している。

そもそも退院後に保護を廃止するのか、変更決定をするのかは、実施機関が、要保護状態が消滅しているのか、変動しているのかを個々の被保護者の状態について調査する義務を履行することで判断する。そして、調査の結果にしたがって、保護の内容や程度の変更なのか、廃止なのか判断されるが、変更する際には、職権で調査を踏まえて、被保護者に状況を説明し、場合により給付内容を適切に決定する上で被保護者の意向を確認する、必要に応じて再検討を促すなどの交渉を経て、共働関係のなかで変更内容がきめられる。

このなかで「退院」は、要保護性の消滅が確認できない場合には、むしろ保護の継続が可能であることを説明し、住宅の確保の可能性などを尋ねるなど、変更手続が開始するきっかけになる。生活保護法は、被保護者に要保護性が存する場合に、退院後の生活にむけた変更申請を原則とするので、退院を契機に変更申請権の援助をする義務が存する。

さらに、保護の方法をめぐる争いには、希望・意見を表明する権利を保護の継続関係において位置づけることを問題提起するものがみられる。大阪地裁14年3月22日事件¹⁸では、収容保護から居宅保護への保護の方法についての希望ないし希望表明権と変更申請権の説明が争点の1つになっている。本件では、いったん収容保護決定がなされ、これに従った受給者は、施設を退所したい旨の意向を伝えたのをきっかけとして退所を理由とする保護廃止決定がなされた。変更申請権などの他に利用しうる権利を知らなかった事情の下で、直接に被保護者が伝えたのは施設を退所したいという意向であったが、文字通りの内容ではなく、生活全体を把握した上で、被保護者の意思を明確にする上で必要な説明、援助義務が争点の1つになっている。一般論として、大阪地裁は、「更生施設に収容されている被保護者が退寮を希望した場合において、被告相談所長は、被保護者の真意等の調査を行うに当たり、被保護者につき新たな内容の保護への保護変更の可能性があると認められ

るときは、保護変更申請権を保障するため、当該保護の内容につき説明する義務があると解される」とした。本件については当時の通達による運用の実情の下においては、「被告相談所長が退寮を希望する原告に対する調査を実施したとしても、原告について居宅保護への変更が可能であると認識したとは考えられず、また、認識しなかったことにつき過失があるともいえない。したがって、被告相談所長が居宅保護について説明しなかったことにつき注意義務違反があるとはいえない」と判示している。裁判所が居宅保護への保護変更を認識しえないとする説示には疑問があるが、ここでは一応おいた上で、変更申請権について検討しておきたい。

被保護者はどのような場合に利益変更申請権を行使できるのかについて正しい情報を通常は有していない。したがって、保護開始申請と同様に変更申請権の行使は、実施機関の申請援助義務または説明義務が尽くされてはじめて現実になる。利益変更には、保護の支給額の増額、保護の方法の変更も含まれる。保護の方法の変更申請権は、たとえば、居宅での希望を表明するという手続的権利の行使を契機に、実施機関は保護の方法について説明し、意思を確認し、変更申請権をするように助言する義務があると解される。確かに、申請権は明文化されているが、被保護者の意向・希望の表明する権利、これを考慮に入れて変更申請手続を援助する実施機関の義務は規定されているわけではない。しかし、申請保護の原則から、実施機関には生存権の実現である本来的な保護請求権に必要な申請権を適時に行うように説明し、教示することは義務となるといえる。

(2) 自立支援の適切な権限行使 (27条、27条の2)

最低生活保障とともに自立助長を目的とする生活保護の実施を、支給決定後の被保護者と実施機関の法律関係は、従来十分に論じられてこなかった。それは、開始後に可能な限り早期に保護を廃止することを自立と捉え、運用されてきたので、支給後に自立を支援するという行為自体が保護の実施には位置づけられてこなかったことによる。

しかし、保護の実施過程における自立支援は、平成17年から自立支援プログラムの策定が導入されてから、一層重要かつ固有の意義をもつにいたっている。「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告」の自立には、経済的自立だけでなく、日常生活自立、社会生活自立も含まれるという立場に注目すると、これに対応して要保護者の自立支援の請求権(1条、憲法25条)が具体化されなければならない。支給内容が決定された後にこそ被保護者に支援するという積極的な働きかけが焦点になるからである。さらに、被保護者が、現在は自立を阻害する要因があるが、自立したいと考えた場合に、金銭的な保護だけでなく、より積極的に自立を支援してほしい、とサービスを実施機関に求め、希望することが考えられるからである。

保護の実施過程において被保護者が自らの自立に適したプログラムを請求する積極的な法主体として位置づけ、その法的関係を形成することが生活保護法の目的に照らして必要な課題であることが改めて認識される。具体的にみれば、次の点が課題になる。

第一に、就労可能な困窮者が自立支援を希望し、そのような意思表示をしたと解される場合には、生活扶助・住宅扶助等の受給に加えて、生業扶助も受給したい、という内容であると解することができる。たとえば生業扶助の技能修得費・交通費の請求が含まれる場合には、変更申請に基づく手続が具体化され、決定されなければならない(生保24条1項、5項)。要するに、手続過程からみれば、被保護者が自立に必要な援助を請求することは、変更申請権の行使とみることができる。被保護者が実施機関に相談する場合又は実施機関が調査から変更が必要であると判断した場合に(25条2項)、生業扶助の給付の内容について説明し、変更申請の援助をすることが変更申請権の援助義務として課される。

つまり、2005年からの自立支援プログラムの展開を別にしても、実施機関が被保護者の「自立を支援する」行為は、まず生活保護法上の金銭給付の支給として具体化されうる（例えば11条1項7号）。もちろん、自立支援プログラムを活用して職業訓練費用の支給を求める権利も具体化されうる。

第二に、金銭給付以外の自立支援について、独立した給付は明文の規定がおかれていない。そもそも「自立支援」というサービス給付は現行法下では保護の種類に列挙されていない。立法論としては、金銭給付と独立したサービス給付を明文化することも検討されるべきである。もっとも、被保護者に対して援助することは金銭給付に付随したサービス提供（適切な機関の紹介などを含め）である、と現行法下では解釈することもできるであろう。保護の目的が、金銭給付だけではなく必要なサービスが提供されなければ、自立助長という主たる金銭給付の目的自体が十分に果たせないからである。

そこで、自立支援・ケースワークは生活保護法には直接の規定が無いものの、1条と27条、27条の2から、自立阻害要因の除去請求に対応し、適切に援助することを解釈上導くことができるのではないだろうか。職業生活の開始の前提として、自立阻害要因の除去が不可欠になる。仕事をしたいが、このままでは見つけられない要因が要保護者から示された場合には、金銭給付のみならず、職業生活の開始又は社会生活に必要な条件をつくりだすことを求めている、と解し、実施機関は適切に権限を行使しなければならない。被保護者に対して多重債務の処理、アルコール・薬物依存に必要なケアなどは、職業生活を開始する前提条件であるだけでなく、社会関係を形成する上で必要なサービスでもある。就労指導の前提として、就労を阻害する要因が除去されるように環境を整備することが実施機関に課せられる。たとえば、多重債務者、アルコール・薬物依存者には、まずは多重債務者の相談や精神的ケアを受ける環境を整備する義務が実施機関に課せられ、他の行政機関又は第三者を照会し、事情を伝達する義務が考えられる。同様に子や要介護者がいる者には就労が期待不可能であるが、適切な実施主体を紹介する義務が、保護の実施機関に援助・サービスとして課される。

（3）継続関係における生活上の責務（60条）とその支援関係

①生活上の責務（生活保護法60条）と自立支援

従来、被保護者に対して保護の廃止を背景とした指導・指示（27条）を行う運用がなされてきた。このような圧力のもとでは、援助自体は自立助長の目的を達成する重要な事実行為であるにもかかわらず、不利益変更の過程において固有の機能をもっている¹⁹。そうしたなかでの自立支援プログラムの実施は、従来の被保護者に対する自立指導のあり方を改めて検討する必要を迫る。

実務では、受給者が就労しない場合に、いったん成立した請求権の内容を、稼働能力不活用を理由に要件を充足しないとして不利益変更がなされることが多い。問題は、被保護者の要保護性に変更がない場合に、それにもかかわらず、稼働能力の活用要件の不充足がいかなる根拠で問われるのか、である。稼働能力の活用は、保護の成否、請求権の変更要件の認定にかかわる問題であり、保護の継続に必要な要件ではない。いったん保護が開始しているにもかかわらず、稼働能力の活用要件（4条1項）を充足しないことのみを理由とした不利益変更は正当化できないと考えられる。

しかし、被保護者にとって保護が自立助長の目的に適っているのかを、まったくケースワークされないのもまた生活保護法の目的に適合していない。むしろ、1条に掲げられた自立助長の目的は、被保護者と実施機関の法律関係においては、生活上の責務を履行できるように実施機関が被保護者に適切に対応し、援助をすることにより達成されると解され

る。生活保護法が被保護者に課される生活上の責務に違反した効果を「給付制限」として直接に規定していないのは、保護を支給したことから生じる法律関係において受給者との関係を重視し、給付の制限ではなく自立指導・援助をすることになるからである。

生活保護法 27 条は、過度に介入することを許容しないことはもちろんであり、保護の目的達成に必要な範囲を超えた権限の行使を許さない一方で、必要な指導指示の権限不行使も問題になる。27 条は、金銭給付の保護は単に規定通りに給付をおこないさえすれば目的が達成されるのではないことから、実施機関が「被保護者の日常生活の中にまで接近して有益な助言、勧告を与え、生活状態を規整するための指導、指示を具体的に適切に行うこと」が必要であると解されている²⁰。

この点を踏まえると、就労指導は 1 条の自立助長を目的とした保護の実施過程において、被保護者が 60 条の責務を果たすように実施する支援・援助として捉えられる。

生活保護法は、最低限度の生活保障と自立助長の 2 つの目的を掲げているが、困窮している被保護者に稼働能力の活用要件を充足すること自体が保護の継続に必要とされているわけではないことを再度確認しておきたい。小山氏は、4 条と区別して 60 条に規定された生活上の責務を保護の継続の条件としている²¹。60 条は、4 条 1 項と相応する規定であるとした上で、後者は生活に困窮する国民が被保護者になるための要件を規定したものであるのに対して、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、という。本稿では、保護の実施要件である能力の活用要件（4 条 1 項）と区別して、保護の開始後には被保護者が勤労に励む生活上の責務（60 条）を支援する仕組みが予定されていることを強調しておきたい。

指導指示の権限は 1 条の自立助長から導かれるものであり²²、稼働能力の活用要件と直結するものではない。稼働能力の活用は、要否認定にかかわる決定においてのみ生活保護法 4 条が適用されるのに対して、支給決定を契機として成立する法律関係においては 60 条の被保護者の責務として課され、これを支援する実施機関との関係において具体化される。60 条の生活上の「義務」は、その法的性格は、「義務」ではなく、被保護者の保護受給権を存続するために本人に課せられる「責務」である。

保護請求権の存続の条件として被保護者に日常生活上の努力義務（60 条）が課され、これを適切に担うように支援することが実施機関に課されることはすでに述べた通りである。

以上から、最低生活保障と自立助長の目的に掲げた生活保護法の次のような特徴を指摘できよう。保護の開始時点では困窮者に自立助長にむけた援助関係が成立しない事情がない限り、保護請求権が保障されること、さらに、いったん開始した後にも 60 条に規定された生活上の義務に違反する場合の効果を「給付制限」規定のように直接には定めておらず、むしろ被保護者が責務を果たすように支援することが実施機関に要請される点に見出しうる。1 条の目的から、保護の実施機関は、この責務の内容を説明し、これを担えるように助言し、援助する権限を有している。この権限を 27 条・27 条の 2 に規定しているとみることが可能である。

問題は、口頭によるものを別に、60 条 1 項により文書による指導指示が制裁的不利益変更の先行行為としてなされた場合である。

②指導指示の性格と争い方

指導・指示の内容の違法性は廃止処分のなされる前に争うことができ、すでに加藤訴訟で違法無効確認訴訟が提起されている²³。

受給者に対する保護実施過程において指導・指示を自立支援・援助の観点からとらえなおすという立場からも、指導指示を 62 条 3 項による停止廃止等の不利益変更処分前に争うことができる。

行政指導にとどまらない法的効力を指導指示にもとめるか否かを別にしても、最近の最高裁判所の処分性の判断を踏まえると、不服従を理由とする不利益変更（62条3項）との連動性を根拠に、廃止処分前にも指導指示の処分性がみとめられ、取消の対象になることが考えられる。行政指導であっても、これに従わない場合には相当程度の確実さをもって不利益を受ける場合には、タイミングとしては先行行為のなされた時点で取消訴訟が可能になる²⁴。不利益変更がなされる法的効果が生じる後続行為との連動性は生活保護法 62条3項に明文化されており、明らかであるので、取消訴訟の対象になりうると解される²⁵。

あるいは、2004年に行政事件訴訟法の改正により、新たな救済方法が法定された。27条の指導指示に対しては、62条の不利益変更がなされるのを待たずに、差止め（37条の4）、仮の差止め（37条の5）を請求することが実効的な権利救済になると考えられる。

③就労可能な被保護者に対する就労支援・指導

自立支援プログラムの利用は、就労可能な被保護者が60条の責務を果たす1つの方法であると解される。これは、被保護者だけに一方的に課せられるのではなく、個別事情に応じた援助の方法を検討し、被保護者の生活上の責務を果たせるように実施機関が対等な関係において援助をすることを内容とするものである。

この自立を支援する方法を決定する過程においても重要なのは、希望・意見表明権を位置づけることであろう。確かに、自立支援サービスは生活保護法での「保護」として独立した給付ではないが、被保護者の自立助長に付随する性格であると解され、保護の方法に準じて（30条1項、2項）、希望を表明すること又は意に反した強制は許容しないことが考慮される。自立支援プログラムを援助の方法と捉えれば、指導指示の介入を被保護者の自由の尊重又は意に反した強制の禁止を規定していることに準じ（27条3項）、援助の方法の決定は被保護者の生活の仕方に関する提案又は意見を適切に考慮に入れなければならないと解される。

行政機関が管内の自立支援プログラムの方向性を明確にし、個別自立支援プログラムの準備をし、適用する場合に、被保護者のなかから実施機関が選定し、内容を周知する手順が想定されている²⁶。そうすると、被保護者に対する自立支援プログラムの実施についても、次の点が確認できる。

まず、自立支援プログラムは、被保護者のなかから対象者を実施機関が選定し、収入や就労に関する届出の提出を求め、これを契機とした面談のなかで具体的な内容に確定される。これは、生活保護法での変更手続が面談を通じて職権、あるいは被保護者が支援を希望し、意思表示がなされる場合には利益変更申請（実施機関の変更申請の援助義務）による場合がある。面談のなかで実施機関の提案に同意するだけでなく、被保護者が積極的な就労支援を請求する、又は修正案を提出する権利も考えられる。実施機関の提案に応じないことが、即座に「拒否」にあてはまるのではなく、むしろ十分に状況を理解し、提案を受け入れるか否かを考慮する時間が被保護者に確保されなければならない²⁷。場合により、交渉過程において自立支援プログラムの内容の修正案が被保護者から提出されることも対等な関係においては考えられ、その場合は修正案の検討も実施機関に要請される。

4 不利益変更手続における援助・説明義務

(1) 不利益変更の性格

不利益変更は、正当な理由がなければなされない（56条）。不利益変更のなかでも廃止決定にいたる「正当な理由」は、次の3つの場合とされている²⁸。すなわち、26条1項による「保護を必要としなくなったとき」、28条4項による立ち入り調査等の拒否、62条3

項の指導指示に従うべき義務等の違反である。

これら3つの廃止決定の性格はそれぞれ異なっている。1つに、要保護性の消滅は保護の支給資格が喪失するもので客観的な要件の不充足による。調査を経て、実施機関がこれを認定するものである。この点で、要保護性が確認されていないにもかかわらず、居住実態不明という理由だけでは26条1項に該当しないと判示されている²⁹。

26条1項の「保護を必要としないとき」に、必要としないという意思表示によるものを含むと解されない³⁰。26条1項の廃止は、調査による事実解明を経て、職権で行うものであり、要保護性の消滅を廃止事由とするものである。したがって、仮に放棄の意思表示がなされようとも、辞退するという被保護者の意思表示は廃止の根拠にはなりえず、廃止手続において実施機関が要保護性の消滅を認定しなければならないと考えられる。

2つに、客観的な要件の消滅等を認定するのに必要な共働が被保護者から得られない場合に（調査の拒否等）（28条）、申請の却下又は不利益変更ができる（28条4項）。

これらの2つと異なり、要保護性の減少又は消滅の認定にかかわらない不利益変更が3つめの制裁的不利益変更（62条3項）である。「制裁的な廃止決定」（62条3項）は、まず書面によって行った指導又は指示に従わなかった場合に限定され（62条1項、施行規則18条）、手続的にも、要件変動による不利益変更と制裁的不利益変更は区別され、後者にのみ62条4項による手続的制約が課されている（62条4項）。

（2）指導指示に従う義務（62条1項）と不利益変更（62条3項）

①義務違反

要保護性がある者に対して、保護はその目的を達成するために行われる。しかし、要保護性があるとしても、保護の継続がその目的を達成しない場合には62条による制裁が許容される。62条3項の制裁的不利益変更を、ここでは60条の生活上の責務について支援を受けた被保護者が、それにもかかわらず責務を果たさない場合を念頭において、不利益変更の要件として実施機関の教示義務を位置づけ、さらに不利益変更の効果の相当性について検討したい。

たとえば、指導指示がなされたにもかかわらず、60条の責務に違反する行為・態度であると判断するには、先に述べたように、被保護者が希望を表明している場合には、これを放置しないことはもちろん、適切に考慮することが不利益変更の前になされなければならない。実施機関が適切な助言をし、これを被保護者が理解していることが前提になる。これを実施機関が履行していない場合には、被保護者に不利益も生じないと解される³¹。そして、このように手続過程をとらえると、要扶助者が交渉過程の終結までに反対の意見を述べること又は考慮する時間を求めることを手続過程に位置づけることが可能であろう。

したがって、就労意欲がないというだけで62条による制裁の対象になるのではなく、その前に、要扶助者に就労努力の方法を具体的に提案し、要扶助者がこれを、適切かつ具体的に指定された考慮期間の経過後に受け入れることが実施機関の最後の提案・指示であることを明確に文書で示し（62条1項）、それでも考慮期間経過後に最後の提案を受け入れない場合には不利益変更の要件である「義務に違反したとき」（62条3項）に該当すると解されよう。

②義務違反の効果の相当性、不利益変更の方法の適切さ

不利益変更の対象になるとはいえ、問題は、複数ある不利益変更のうちどの方法が適切なのかをさらに裁量により決定しなければならない（62条3項）。不利益変更手続においても、自立支援・援助の観点から裁量権を行使することが課される。

変更として考えられるのは、1つは保護の種類の変更である。たとえば、住宅扶助は継

続するが、生活扶助を一定期間停止するなど、変更することが考えられる。

2つは保護の方法の変更である。居宅保護での日常生活の支援が自立助長に目的に適切ではないと考えられる場合に、保護の方法の変更として、施設に期間をつけて入所しながら居宅移行支援をすとか、居宅保護を継続しつつ定期的に、職業生活に必要な習慣を身につけるために就労面接をすとか保護の内容を変更することが考えられる³²。

しかし、要保護性が消滅・変更していない不利益変更の方法として減額処分を選択するには慎重な検討が必要である。確かに、要保護性がある場合でも指導指示に不服従であることを理由とした不利益変更を62条3項は規定しているが、その程度は、目的からみて必要なものでなければならぬし、過少保護は禁止されるので、代替方法が無い場合には補充されなければならない。

廃止処分がなされうる場合にも、個別状況において被保護者の要保護性が消滅していないことを認識する限り、健康状況や生活状況について観察する義務は継続的な保護をめぐる関係では消滅しないと解される³³。生活状況を観察するなかで困窮を認識すれば、停止の解除など職権により保護をする義務も生じるであろう。

生活保護法が最低生活保障と自立助長の2つの目的を掲げていることを踏まえると、要保護性が消滅していないにもかかわらず自立助長の観点から不利益変更が許容される場合でも、その効果の相当性は、もう一方の最低生活保障の目的から慎重に検討されなければならない。それは、被保護者が要保護性のある困窮者であることを認識した上で、保護の目的達成に必要な手段として制裁的規定が62条におかれている以上は、裁量権行使に際して生存権を実現する方法を検討することを実施機関は負うことになるからである。

また手続的には、不利益処分に関する手続では独自の弁明の機会が付与されている(62条4項)。この点で注目されるのは次の判示である。すなわち、「生活保護法62条1項、3項及び4項は、被保護者が收容保護をする旨の決定に従う義務に違反した場合は、保護の変更、停止又は廃止をすることができるが、そのためには当該被保護者に対して弁明の機会を与えなければならない旨を規定している。これは、法30条2項が被保護者の意に反して入所を強制することを禁止していることを受けて、收容保護を拒否する要保護者ないし被保護者が、意に反する收容保護を受け入れるか、さもなければ保護を受けることを断念するかという選択を強いられる事態を可能な限り避けるために、要保護者ないし被保護者に弁明の機会を与えたのであり、保護の実施機関としては弁明の結果に基づいて要保護者ないし被保護者の実情を再度調査した上で、保護廃止が真にやむを得ないか、要保護者の実情により適合した内容の保護への変更を検討すべきであると考えられる」³⁴。

62条1項、3項に予定されている27条の指導に従う等の義務についても、30条2項と同様に、27条3項は「第1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」と明文化している。したがって、意に反した指導指示に従うか、さもなければ保護を断念するかという選択を強いられないように、弁明の機会を与えたものである。

したがって、制裁的不利益変更手続では交渉過程により、弁明の結果を基に被保護者の実情を再度調査する義務を履行し、再度調査した結果によっては、不利益変更が実情に適合しない場合には、継続保護が決定されなければならない。

(3) 要件消滅等を理由とする不利益変更における変動届の説明義務

①変動届(61条)

生活保護法は、25条2項で「保護の変更を必要とすると認めるとき」、又は26条1項1

文で「保護を必要としなくなったとき」は、すみやかに不利益変更の決定を行う義務を実施機関に負わせている。「保護を必要としなくなったとき」は被保護者の主観的意図ではなく、客観的に4条に規定する要件を満たさず、保護の継続的效果を剥奪することが法の目的に合致する場合である³⁵。被保護者の事実の届出(61条)を端緒として、不利益変更の決定が職権でおこなわれる。申請と異なり、届出には手続を開始する効果はないが、職権による変更手続の契機を与える。もっとも、61条に違反した場合の効果は規定されていないが、被保護者が届出を適時に行わなかったことにより法の予定しない支給が継続した場合には、行政実務では、63条による費用返還決定がなされる。最後に、これを検討しておきたい。

②費用返還手続と説明義務

生活保護法は、急迫保護等(63条)及び不正受給(78条)を除き費用返還規定が整備されていない。

63条は、保護の必要性がないが、急迫等の場合に受給した者に対して返還義務を規定している。実務では、被保護者が年金を遡及して一括支給された場合に、これを資力がある場合の不正受給として認定し、年金額から全額返還させることがある³⁶。生活保護以外にも、年金の併給調整による過払分の調整・返還義務が争点になっている³⁷。確かに、年金と異なり、生活保護では「併給調整」は問題にならないものの、他法他施策活用(生活保護法4条2項)に基づき保護より優先すべき給付が、事後的に支給されと、併給に類似した法的状況が生活保護の支給処分後に生じうる。

たとえば、生活保護の申請者が障害年金を申請中であると申告した後に保護支給決定がなされ、その後年金を受給してから3年経過してようやく保護費の過払い分の全額返還(63条)が求められたとしよう³⁸。本来、実定法上は、保護の支給決定後に年金が支給されると、保護の廃止又は減額処分がなされる。しかし、問題は、廃止処分はどの時点から効力が生じるのかは規定がない。手続法的には、当然に遡及して保護決定が取消されるわけではない。

生活保護法の規定する不利益変更(26条)の減額処分及び廃止処分は、原則として将来に対して効果が生じるとされている³⁹。しかし、支給決定に元来瑕疵がある場合は、原則として、遡及して取り消すことが可能である。たとえば、被保護者の重過失により事実が隠蔽されたため、決定に錯誤がある場合などの不正受給が該当する。この場合には、78条による費用の返還が規定されている。

そうすると、保護の支給決定が適法であれば、原則として、収入が変動した時点に遡及するのではなく、これを確認した時点から将来に対して効果が生じる。例外的に、個別事例における事情を勘案して実施機関が裁量により過去に遡及して取消することも可能になる。ここで実施機関が考慮すべき事情としては、保護の継続について受給者に重過失があったのか否かということである。事例では3年間にわたり生活保護が廃止されずに継続した原因はどこにあるのか、という点が問われなければならない。

ここで、返還決定にかかわり、第1に、実施機関の説明義務が不利益変更手続において問題になる。本来、保護費が廃止されるべき時点は、新たに年金の支給が決定され、年金額が確定した時点である。被保護者に新たに年金支給処分がなされた、という重大な事情変更が生じた場合には、被保護者に変動届が課されている。しかし、どのような事態が変更届の対象になるのかも被保護者が十分に理解できないことも推測できる。したがって、保護が本来の予定する時点ですみやかに廃止されるには、年金支給が61条の届出の対象になることを本人が十分に理解できるように適切に説明し、届出義務の履行を援助する義務を実施機関が負うと解される。実施機関に年金の申請が申告されていることから判断すれ

ば、実施機関は年金の支給可能性を認識していると解され、年金額が届出の対象になることを助言しなかったことが原因となって本来廃止されるべき時点を越えて保護が支給されてしまった、とみられる。このような場合には、職権による調査に基づき、事実が認定された時点以降に将来に対する変更がなされるにとどまる。

そうすると、他法他施策活用義務は、保護の申請手続においては、申請者が保護に優先する請求権の手続を適時にすすめるように説明し、当該給付の申請の援助義務として具体化されるだけでなく、保護の支給決定時においては、これから受給する年金が収入として届出の対象になることを説明し、届出を促進する義務になると考えられる。不利益変更手続において、実施機関はすみやかに保護を廃止するには、被保護者が他の給付の支給について届け出義務を負っていることを認識することが必要になるからである。

第2に、返還額を実施機関が裁量に基づき決定する手続が整備されていないことが問題になる。この点で、京都地裁平成17年10月20日⁴⁰事件では、被保護者が障害基礎年金を受給したことからこれを収入認定し、保護の減額決定(4条)をしたなかで、返還決定(63条)の処分要件に、減額決定の25条2項、27条に基づく調査義務、説明義務の履行が含まれるのか、が争点の1つになった。裁判所は、いずれの規定も63条の返還決定について直接に規定したものではないこと、63条の返還は例外的なものであることから、調査及び説明を一般的要件と解せないとしている。

しかしながら、63条の返還決定は、すでになされた保護の支給処分の不利益変更(25条、26条)と連動している。返還決定過程において、1条の目的に照らした裁量権の行使がなされなければならない。したがって、最低生活保障及び自立助長を考慮にいれなければならない。返還が自立を損なう場合には、返還の範囲を実施機関が決定し、または返還の免除をおこなう権限がある(80条)。したがって、明文の規定がないからといって、返還決定にあたり、調査が予定されていないと帰結されるものではない。返還にあたって利用者の希望を考慮するなどの手続の整備が必要である。この点で、被保護者の返還にあたっての要望の聞き取りがまったくなされなかったなどの手続により、全額返還決定が取消された事例が注目される⁴¹。

保護費の返還義務が生じる場合、その返還の範囲を決定する際に、過分に支給された事情又は被保護者の経済的状況を勘案しなければならない。返還額の決定に際し、1条の目的を考慮に入れる義務があることから、返還の範囲が全額にならないことがありうる⁴²。

おわりに

要保護者が自立を目指して積極的に交渉し、参加する主体として実施過程を検討することで、自立を支援する実施機関の役割の転換も確認できた。

自らの保護請求権を具体化するのに必要な行為・事柄について、実施機関は説明し、正しい情報を提供し、一定の継続的な関係の中で要保護者の意思形成の必要な援助をする役割が重要になる。この点で、すでに認定請求による開始手続での助言義務が争点になったように、生活保護法においても第1に、開始の申請権の行使を説明し、支援する義務が行政機関に課される。第2に、従来、支給開始後に被保護者がなんらかの要求や希望を表明した場合でも、実施機関が適切に考慮しなかったことが問題提起されていることに着目すれば、保護の変更申請権の行使を助言し、援助する義務の重要性が改めて認識されよう。第3に、助言義務は、申請のみならず、被保護者が変動届を提出することを求められる場合には、どのような事態が変動届の対象になるのかを適時に説明することが内容になる。とくに支給決定により成立した法的関係を清算する手続でも自立を損なわないように、保

護費返還手続において助言義務が履行されなければならない。

他方で、生活保護法は、困窮者に最低生活を保障し、自立を助長する目的をもつことから、支援にむけた法的関係が支給決定により成立することを重視する構造になっていることが確認された。保護の継続的關係において、被保護者が自らの生活上の責務（60条）を果たすように条件を整備することが実施機関に要請される。実施機関と要保護者は一方的に法的関係を形成するのではなく、時間をかけて、再検討を促すなどの交渉過程が自立支援に位置づけられる。保護の支給を契機とした継続關係における法關係が検討されなければならない。

注

- 1 さしあたり、木下秀雄「社会保障における手続過程と権利」『社会保障法』5号（1990年）73頁以下。
- 2 京都地裁平成3年2月15日判例時報1387号43頁、大阪高裁平成5年10月5日訟務月報40巻8号、最高裁平成10年9月10日。
- 3 加藤智章・菊池馨実・倉田聡・前田雅子『社会保障法第3版』（有斐閣、2007年）[前田雅子執筆]329頁。
- 4 佐藤敬二「生活保護法における手続過程と権利」『社会保障法』5号（1990年）87頁。小山進次郎『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』（復刻版）（全国社会福祉協議会、1991年）164頁。
- 5 大阪地裁平成13年3月29日訟務月報49巻4号1297頁（『賃金と社会保障』1298号67頁）、大阪高裁13年10月19日訟務月報49巻4号1280頁（『賃金と社会保障』1326号68頁）。
- 6 佐藤敬二、前掲論文、83頁以下。
- 7 小久保哲郎「法律を『かざり』にしてはならない」『賃金と社会保障』1457・1458号（2008年）60頁。この点でドイツの議論が参考になる。ドイツでも社会保障の申請を「到達を必要とする意思表示」と解し、効果意思の内容を解釈することができる（上田「社会保障における手続過程と『最適給付』（二・完）」『法学雑誌』42巻3号（1996年）104頁）。
- 8 木下秀雄、「社会保障法における行政の助言・教示義務」『賃金と社会保障』1457・1458号（2008年）、32頁。
- 9 木下秀雄、前掲論文、25頁以下。
- 10 佐藤敬二、前掲論文、87頁。
- 11 ドイツでも、住居不可侵の保障を制限する公的扶助法の明文の規定はないが、書類だけでは実態の解明ができない場合に立ち入り調査をうけるという受忍義務があるのか否か、調査を拒否した場合にはどのような効果が生じうるのか、が争点になっている（Blueggel, Die Mitwirkung des Arbeitsuchenden bei der Sachverhaltsaufklärung, SGB 2007, 336, S.337）。
- 12 小山進次郎、前掲書、640頁。
- 13 小山進次郎、前掲書、95頁以下。

- 14 名古屋地裁平成 8 年 10 月 30 日判決『判例時報』1605 頁 34 頁。
- 15 名古屋高裁 9 年 8 月 8 日判決『判例時報』1653 号 71 頁、さらに最高裁 13 年 2 月 13 日判決『賃金と社会保障』1294 号 21 頁。
- 16 さしあたり、名古屋地裁平成 8 年 10 月 30 日判決『判例時報』1605 号 34 頁以下。
- 17 判例時報 1897 号 88 頁以下。裁判所は、任意かつ真しな意思に基づかない保護辞退の申出を理由として、保護廃止をすることは許されないとし、この争点について判断をするまでもなく、廃止決定は国家賠償法上違法であると説示している。
- 18 『賃金と社会保障』1321 号 10 頁、控訴審大阪高裁平成 15 年 10 月 23 日（『賃金と社会保障』1358 号 10 頁以下）。
- 19 さしあたり、森川美絵・根本久仁子・岡部卓・新保美香「生活保護における相談援助過程の評価にむけて」賃金と社会保障 1431 号（2006 年）29 頁以下。
- 20 小山進次郎、前掲書、413 頁以下。
- 21 小山進次郎、前掲書、639 頁。
- 22 小山進次郎、前掲書、89 頁。
- 23 秋田地裁平成 5 年 4 月 23 日判決行集 44 卷 4・5 号 325 頁。
- 24 最高裁平成 17 年 7 月 15 日民集 59 卷 6 号 1661 頁、最高裁平成 17 年 10 月 25 日判例時報 1920 号 32 頁では、中止勧告（医療法 30 条の 7）の不服従には、相当程度の確実さをもって、病院を開設しても保険医療機関の指定を受けることができなくなるという結果をもたらすことから、行政事件訴訟法 3 条 2 項の処分性を肯定した。杉原則彦「最高裁判所判例解説」『法曹時報』58 卷 3 号 1108 頁以下も参照。
- 25 秋田地裁平成 5 年 4 月 23 日前掲判決。
- 26 「平成 17 年度における自立支援プログラムの基本方針について」（平成 17 年 3 月 31 日）（社援発第 0331003 号）（各都道府県知事・各指定都市市長・各中核市市長あて厚生労働省社会・援護局長通知）
- 27 この点でドイツ社会法典 2 編が参考になる（Sonnhoff,in:Schlegel/Voelzke,SGB II § 31 Rn.26）。
- 28 京都地裁平成 5 年 10 月 25 日判決『判例時報』1497 号 112 頁。
- 29 前掲京都地裁平成 5 年 10 月 25 日判決参照。
- 30 大阪地裁平成 14 年 3 月 22 日判決『賃金と社会保障』1321 号 10 頁は、失当である。
- 31 松崎喜良「働いて生活をしたい」尾藤廣喜・松崎喜良・吉永純編著『これが生活保護だ』（高菅出版、2004 年）103 頁以下も参照。
- 32 東京地裁平成 16 年 6 月 23 日事件では、生活保護費の交付場所を福祉事務所に指定しているが、これを現金書留による方法に変更できるかが争点になっている（<http://www.courts.go.jp/hanrei/pdf/66F967B5D2278D904925710A000659CB.pdf>）。
- 33 福岡地裁平成 10 年 5 月 26 日判決（『判例時報』1678 号 72 頁以下）では、処分の相当性に関して「保護開始決定後しばらく経過を観察した上でなお必要がありと認めたところで書面による 27 条指示を行うことを考慮する余地が十分あった」という説示をしている。
- 34 大阪地裁平成 14 年 3 月 22 日判決『賃金と社会保障』1321 号（2002 年）10 頁以下。
- 35 小山進次郎、前掲書、409 頁。
- 36 吉永純「自立のための費用返還とは一法 63 条、78 条の運用を考える一」尾藤廣喜・松崎喜良・吉永純編著、前掲書、173 頁以下。
- 37 平成 9 年 2 月 27 日判例時報 1607 号 30 頁以下、東京地裁平成 16 年 4 月 13 日判例集未登載、東京高裁平成 16 年 9 月 7 日判例時報 1905 号 68 頁以下。

- 38 吉永純、前掲論文、179 頁参照。なお、保護の支給処分がなされた時点ですでに当該処分が違法であった場合など、保護の支給処分の有効性を前提にできない場合の清算関係には 63 条は適用されない。生活保護法には、このような違法な開始決定が事後的に取消される場合の費用返還規定が欠如している。
- 39 小山進次郎、前掲書、411 頁以下。
- 40 大阪高裁平成 18 年 12 月 21 日判決。
- 41 吉永純、前掲論文、183 頁によると 1999 年 7 月 12 日石川県知事裁決がある。
- 42 東京地裁平成 9 年 2 月 27 日判決『判例時報』1607 号 30 頁以下、東京地裁平成 16 年 4 月 13 日判決判例集未登載。なお、支給処分の職権取消について行政手続法による意見陳述のための手続規定が除外されると解されるが（行政手続法 13 条 2 項 4 号）、支給処分の取消及び返還決定の事前手続の整備が必要である。

厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）
総合研究報告書（分担研究報告書）

生活保護における自立支援プログラムの検討

分担テーマ 効果的な動機づけ手法
分担研究者 嵯峨 嘉子 大阪府立大学

研究要旨

本研究では、自立支援プログラムの策定状況の把握と、自立支援プログラム策定の際の前提条件となる、実施機関の実施体制および被保護高齢世帯の生活ニーズを明らかにするため、実態調査の実施・分析を行った。

A. 研究目的

- (1) 生活保護制度改正の動向を把握するとともに、生活保護における福祉的援助のあり方と自立支援プログラムの実施に関する課題を明らかにする。
- (2) 自立支援プログラム策定にあたって前提となる、受給者側の生活ニーズと実施機関側の実施体制上の課題を明らかにする。

B. 研究方法

- (1) 自立支援プログラムの実施状況に関して、いくつかの自治体関係者（奈良県五條市、神戸市、尼崎市、堺市、京都府山城北、札幌市、新宿区等）を中心にヒアリングを行い、実態把握に努めた。また自立支援検討会（岩手、埼玉、釧路、根室市の報告）に参加した。全国的な状況については、生活保護関係職員が多数参加した研究会において、とりわけ「日常生活自立支援」「社会生活自立支援」に関わるプログラムの実施状況の把握を行った。また、堺市においては、ワーカーによって構成される自立支援プログラム策定のWGに数回参加し、課題の抽出と策定プロセスの把握に努めた。
- (2) 実施体制および処遇状況の実態把握を行う。具体的には、大阪府にある「A市」を選定し、①行政基礎資料に基づく生活保護の

動向分析、②福祉事務所職員アンケート調査、③被保護高齢者生活実態調査を実施した。

（倫理面への配慮）

ヒアリングおよび調査等によって得た個人情報等の取扱は、流出等のないよう、細心の注意を払った。

C. 研究結果

- (1) 生活保護関連職員に対するアンケート調査結果から以下のような分析結果が得られた。第一に、担当ケース数100を超えるものが約7割存在した。担当ケース数が増すにつれて、業務の負担感も高まっている。「非常に負担」「多少負担」あわせて約8割が何らか負担を感じている。また、採用区分等の違いによっても業務の負担感に差が見られた。なかでも、一般行政職（42.5%）、査察指導員（50.0%）において「非常に負担」と回答する割合が高いことが明らかとなった（「社会福祉職」22.2%、「現業員」34.7%）。
- 第二に、現業員において、「ケース処遇」が「あまり行えていない」（56.0%）、「ほとんど行えていない」（7.1%）をあわせると、6割を超える者が十分処遇が行えていないと認識していた。その理由として、「担当ケース数が多い」「事務量が多い」が挙げられた。
- また、事例検討会のような個々のワーカー

の処遇実践を共有する機会がほとんど持たれていない現状も明らかとなった。特に、社会福祉職においてその必要性が強く意識されていた。

(2) 受給者調査については、被保護高齢者に限定して生活実態を調査した(2007年1~2月実施、高齢者世帯担当職員による面接調査、n=113)。調査により、明らかになった点は、(1)生活費のフロー部分の不足(2)生活基盤(ストック部分)の未整備、また(3)社会関係の乏しさであった。

生活費の不足を感じている者は、「よくある」14.2%、「たまにある」31.0%と半数近くが生活費の不足を感じていると回答した。具体的な費目については、臨時的な修繕費用だけではなく、食費・光熱費・被服費など、毎月要する基礎的費目も挙げられている。

生活費のフロー部分に加えて、住宅設備等の基礎的な生活基盤が整備されていない世帯も存在していることが確認された。たとえば、固定電話、携帯電話どちらも有していない世帯が6人(5.6%)、風呂がない世帯は、17人(15%)存在していた。住宅設備等が劣悪なために余分にかかる銭湯代や暖房費などが生活扶助費を割り込んで支出されている実態が確認された。

第3に、社会関係の乏しさである。「近所づきあい」がないと回答した人が約3割、「友達づきあい」がない人が37.5%、「相談できる相手」がいない人は19.1%、「近所づきあい」「友達づきあい」「相談相手」3項目ともないと回答した人も5.3%存在し、社会参加が乏しく社会的に孤立している状況が明らかとなっている。老齢加算廃止によって冠婚葬祭等の付き合いを控えざるをえないといった声も聞かれ、基準引き下げによって社会的に孤立した状況がいつそう強まる懸念がある。

D. 考察 E. 結論

近年、老齢加算の廃止など保護基準の切り下げが実施されているが、その根拠となっているのは、低所得世帯との主に生活のフロー

部分の単純比較である。被保護高齢者の生活状況を見た場合、預貯金、住環境等のストックの部分、および人間関係等の質的な側面などにおいても課題が見られた。生活保護受給者のセーフティネットについては、改めて、総合的に生活全体を把握するなかで評価をすることが求められている。

全国の自治体においては、就労支援プログラム以外の「日常生活自立支援」や「社会生活自立支援」などへの関心も高まりつつある状況が確認された。しかし、その成果を何によって判定するのかわからないなどといった声も聞かれた。ワーカー側には、これまで以上に、受給者のわずかな生活変化(表情や生活意欲など)を把握する力が問われており、それを可能とする実施体制が課題として残されている。

職員アンケート調査結果からは、被保護者数の増大に伴って過重な負担を抱え、十分な処遇が実施できていない状況が明らかとなっており、プログラム活用によって外部の社会資源や嘱託職員を活用するとともに、そもそも生活保護の決定・実施を担う現業員、査察指導員の労働環境を改善していかなければならない。

自立支援プログラム策定に関しては、堺市などの取り組みを見た場合、ワーカーを中心とするワーキンググループを組織し、ワーカーに対してニーズ調査を行うなど、ワーカーの声が反映されたプログラム策定につながる努力をしている。その作業プロセスにおいては、他のワーカーの経験が新人ワーカーに伝達される場ともなっており、事例集が作成されるなど派生効果も出ている。

自立支援プログラムの策定を契機として、これまでの支援のあり方を見直す議論がワーカー同士で行われ、職場の活性化につながることも期待される。

G. 研究発表

1. 論文発表

嵯峨嘉子、八田和子「高齢者施策と生活保護」『都市問題研究』60巻3号(2008年3月掲載予定)。

2. 学会発表

嵯峨嘉子「『ホームレス状態』をめぐる公的
扶助行政の展開と課題 - 大阪を
中心に -」福祉社会学会、2006
年6月、大阪市立大学

嵯峨嘉子「都市部における生活保護実施体制
の課題」日本社会福祉学会第55回
全国大会（2007年9月23日、大
阪市立大学）

嵯峨嘉子「生活保護制度と居住支援の課題」
都市住宅学会第15回大会（2007
年12月2日、於日本女子大学）

H. 知的財産権の出願・登録状況

1. 特許取得

なし

2. 実用新案登録

なし