

せん。自助努力の限界付けは、受給者としての義務の制限でもあります。

(3) 自立支援の生活保護法上の位置づけ、体制と財源

生活保護として自立支援のためのサービス給付を行うという規定は、生活保護法上に規

定されていません。自立支援の体制づくりと財源確保に法的な根拠がありません。ここでは詳しく述べませんが、先述の「生活保護自立支援プログラムの活用①」で、この点に関するポイントは提起しました。

自立支援プログラムが実施され三年目になります。そろそろ、権利としての自立支援を

生活保護法にどう規定していくか、議論が始まってよい時期ではないかと思えます。

以上で報告を終わります。ご意見、ご批判をいただければ幸いです。

(ぶかわ・ひろし)

# 現場から見た、自立支援プログラムの課題

## 「入りやすく出やすい」制度へ向け

元・生活保護制度の在り方に関する専門委員会委員 大川昭博

### はじめに

現場から選ばれた「在り方専門委員会」委員として

私は横浜市に社会福祉職として入職して二年目の職員です。今年の四月からは、横浜市福祉保健センターの保護担当係長として、面接(インタビュー)担当ケースワーカーと地区担当ケースワーカーの査察指導に従事して

います。それ以前は、生活保護のケースワーカーや簡易宿泊所街である舞子地区の生活相談員等、現場の最前線ですつと仕事をしてきました。

かように「現場一筋」でしかない私のような者が、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」のメンバーを引き受ける羽目になった理由は、実は私自身にもよくわかっていません。一応は、自治労(全国自治団体労働

組合)からの推薦で、ということになっていますが、おそらくは、自治体の現場で働くケースワーカーが一人くらい入っていた方がいだろう、という意識が働いていたのかも知れません。

生活保護の在り方をめぐる議論に「現場の視点」は私も必要だと思っています。そして「現場」から選ばれた以上は「ケースワーカーの目線」にそって発言することが、私に課

せられた使命だと思っていました。そしてそのことは、委員の仕事を終えた今でも変わりありません。しかしそうは言っても、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会(以下、「専門委員会」とします)」の議論は、生活保護制度のこれからのあり方、日本の社会保障制度全般の今後のあり方に、大きくかかわる内容を含んでいたと思います。

### 1 自立支援プログラム導入の構図

自立支援プログラムがどのような背景で導入されたのか、まず制度を取り巻く社会情勢と照らして概観してみたいと思います。

当初は、「自立支援プログラムは、被保護世帯に就労を強いて、保護廃止に追い込むものである」という批判もあり、ずいぶんと警戒心を持たれたりもしましたが、自立支援プログラムが、生活保護に本格的に導入されて今年で三年目になり、先進的な自治体の取り組みが伝えられていく中で、最近はずがにそのような声は聞かれなくなりました。

ただ、このプログラム導入の背景には、小泉内閣の「骨太の方針」あるいは「小さな政府論」に代表される、近年の社会保障総枠抑

制政策が色濃く反映していることは否定できません。その中で生活保護基準が高いという論調や、被保護世帯数の増加を危惧する傾向も強く、自立支援プログラムの導入と平行して、「老齢加算」や「母子加算」の廃止が行われています。専門委員会の議事録を読んでもいただければわかると思いますが、中間取りまとめに盛り込まれた老齢加算廃止は決して「委員の総意」を反映したものにはなっておりません。私も含め、多くの委員が慎重論を述べています。にもかかわらず加算の廃止が進められている背景には、こういう形で生保の予算を削らないことには制度が維持できないという政策官庁側の思惑があったのかもしれない。

いづれ、社会福祉予算の削減圧力が強まる中で、「自立支援」が一つのキーワードとして注目されるようになってきました。二〇〇〇年の社会福祉法成立の中で、従来の福祉制度のあり方自体が見直されるようになってきました。社会福祉制度全般について言えば、措置制度から契約あるいは利用制度へ、高齢・障害福祉の分野では、介護保険に代表されるように「金銭給付」から「サービス給付」へ、サービス内容については、施設等を

中心に「指導」から「支援」へ、さらには、児童扶養手当制度のようにワークフェアを取り入れた制度設計への変更など、制度を取り巻く概念やキーワードが大きく変化しています。そのような中で、「自立支援」という言葉が、社会福祉制度のあらゆる局面で、ひんぱんに利用されるようになりました。

少し大きな言い方になりますが、日本の社会保障全体の危機に対し、「自立支援で乗り切ろう」という空気がありました。小泉政権からバトンを受け継いだ安倍内閣の重点政策の中に「再チャレンジ」が掲げられたこともあって、福祉のみならず、教育政策や労働政策において新たに打ち出される施策の中に、生活保護の自立支援プログラムに類似あるいは関連したものが目立つようになってきます。生活困窮者に対し、金銭給付によって直接所得保障を行う方法よりも、就労場所の提供や技能習得の機会を与える施策のほうが、言葉は悪いですが「国民受け」しやすい、という現実もあると思います。

あらためて専門委員会が開かれてから今日までの動きを振り返ってみると、限りある予算の中で、最低生活保障と自立助長という法の目的を効果的に達成するために、自立支援

布川日佐史 編著

利用しやすく自立しやすい

# 活用 自立支援の取組の生活保護



はじめに——いま、なぜ自立支援プログラムか＝池谷秀登

第1章 生活保護における自立支援の展開の検証＝布川日佐史

第2章 日常生活自立、社会生活自立を重視した支援＝池谷秀登  
板橋区赤塚福祉事務所の取組

第3章 NPOを活用した  
基本的な生活習慣確立のための支援＝田中義一  
新宿区福祉事務所における「被保護者自立促進事業」への取組

第4章 5年先、10年先をみずえ、  
高い水準の就労自立をめざした支援＝奥森祥陽  
京都府山崎北福祉の取組

第5章 生活保護受給母子世帯と「自立」支援＝中園桐代  
御座市での調査を事例として

むすびにかえて——問題提起＝布川日佐史

## むすびにかえて

——問題提起

布川日佐史

積極的に自立支援に取り組んでいる福祉事務所の三つの事例を見ました。貧困が質的に深化し、福祉事務所として生活保護受給者を援助しあぐねている状況のなかで、自立支援プログラムの導入をきっかけに業務を見直し、援助方法を体系化し、組織的な援助を具体化してきた様子を、読み取っていただけたことと思います。

\*！：岩田正美「バスに鍵はかかってしまったか？—現代日本の貧困と福祉政策の矛盾」（思想）二〇〇六年三月号。

最後に、実践のなかから明らかになった制度上の課題を整理し、今後の問題提起とします。自立支援の取組みのなかで改善を図るべき課題と、生活保護制度そのものの改革につなげるべき課題とに分けて、整理していきましょう。

## 1 自立支援の取り組みのなかで改善すべき課題

### 1 アセスメントのあり方

支援のためのアセスメントですから、基本は受給者のニーズをつかむことです。生活問題の厳しさを明らかにすることが目的です。アセスメントを稼働能力の有無の判定のためではなく、保護受給者の生活実態を把握できるものに改善していく必要があります。福祉事務所としては受給者全員の日常生活と社会生活の実態をつかみ、日常生活上の問題や社会生活に向けたニーズをつかむことが、自立支援の大前提なのです。

就労支援においても、福祉事務所側からの一方的な就労指導ではないのですから、受給者の就労にかかわるニーズをつかむことから始めるべきです。就労阻害要因の把握と、将来に向けた夢や希望、可能性という積極要因との二つを明確にしていくことが課題となります。こうして把握したニーズを福祉事務所として類型化し、利用可能な社会資源も踏まえて自立支援プログラムを体系化するということとなります。

### 2 プログラム選定・実施過程における個別性・透明性・公開性の確保

自立支援プログラムにおいては、目標の設定などを保護受給者とともに行うことが想定されています。ただし、実際には、従来の個別処遇方針作成作業と違ふこと、「対等関係」を前提とするということが必ずしも十分認識されていません。

自立支援プログラムの実施にあたって、世帯類型別にプログラムを当てはめるだけで、従来の個別処遇方針作成とどのように異なる内容と手続きにするかが、明確になっていない福祉事務所があります。生活保護

受給者の個別ニーズに合わせて個別プログラムを選定する、個別の同意を得る、こうした手続きがプログラム実施の大前提です。

自立支援プログラムの法的関係を明確にし、保護行政の透明性を高めるために、そこで導入されている保護受給者の同意や、事業の外部委託という手法の法的性格を明らかにする必要があります。

### 3 生活保護におけるサービス給付システムの確立

自立支援サービス給付システムづくりと、ルールの明確化が必要です。職安コーディネーター、ナビゲーター、自立支援員、カウンセラー、NPO職員など、異なる組織に属する専門職種間の連携をつうじて自立支援に複眼的に取り組む体制がつくられてきました。自立支援サービスを提供するには、福祉事務所が持つ資源（とりわけ人的資源）とノウハウに限界があるのは明白です。NPOなど支援組織への委託をつうじた公私協働によることなく、自立支援事業を実施することは不可能です。

多様な自立支援プログラムの多くは外部委託されることとなります。その場合、現状では、生活保護受給者と外部委託を受けた機関及び担当者との関係が不明瞭な場合があります。本来の実施責任主体である自治体のケースワーカーの専門性が薄れてしまいかねない場合があります。

民間団体と行政との契約関係を明確にする必要があります。また、具体的実施過程におけるサービス利用者としての保護受給者とサービスの具体的実施者としての民間団体および最終の実施責任主体としての地方自治体との関係を明確にする必要があります。その際、個人情報保護のあり方も明確にする必要があります。

## 2 生活保護制度の改革が必要な課題

就労支援を優先するのではなく、日常生活自立支援、社会生活自立支援、就労支援の三つを並行的に進めるには、また、就労支援において、「就労指導から就労支援へ」と姿勢を転換し、就労支援プログラムを援助の手段として活用するには、次の1、2がどうしても必要だということが実践から明らかになってきています。

### 1 稼働能力活用要件の縛りをなくす

就労支援プログラムがワークテストとしての性格を持たざるをえないことは、一章に述べましたが、生活保護法四条による稼働能力活用要件の縛りがあるためです。稼働能力活用要件の現行の解釈とそれにもとづく運用は、保護の入り口を狭め、稼働能力のある人が生活保護を受給するのを難しくしています。それだけでなく、保護受給中の要件としても自立支援の性格を歪めているのです。

就労可能なのに就労していない人に対しては生活保護を停・廃止せざるをえないという前提がある限り、福祉事務所が受給者の自発性を尊重し、時間をかけた援助を続けることはできません。二〇〇六年三月に厚労省が全国に通知した「手引」によつて、こうした傾向がいつそう強まっています。就労のための福祉を拡充するには、稼働能力活用要件の解釈と運用の見直しがどうしても必要なのです\*2。

早めの援助は早めの就労につながります。せつかく職業紹介のプロである職安との連携で体系的システムをつくり出してきたのですから、また、自治体が独自に就労意欲喚起の多様な経験をつくってきたのですか

ら、厚労省は稼働能力活用要件の見直しを明言し、「就労指導から就労援助へ」の転換を国として後押しすべきです。

\*2…「生活保護の在り方に関する専門委員会」は、稼働能力活用要件に関して三つの問題提起をしました。第一に、稼働能力を有する要扶助者に保護を給付できるようにするため、稼働能力活用状況を総合的に判定する指針をつくることを提起しました。第二に、生活保護の要件を二重にすることを提起しました。所得保障金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つくり、自立支援給付については早めの給付を可能にすべきとの提起です。第三に、専門委員会全体の合意としてではなく「意見があつた」という表現ですが、そもそも現行の稼働能力活用要件規定自体を見直すべきではないかと提起しています。これらを具体化することが求められています。

### 2 指導・指示、保護の不利益変更

生活保護受給者に寄り添って自立支援に取り組む一方で、ケースワーカーは生活保護法二七条にもとづく指導指示を行い、指導指示に従う義務（法六二条）に違反したとして保護の不利益変更（保護の停止・廃止）を遅滞なく進め、受給者を生活保護から追い出しています。これをケースワーカーが当然だと思っているという、福祉事務所の外から見ると奇妙な事態が生じています。

生活保護受給者に対し、指導指示や生活保護の停止・廃止という「生殺与奪の権」を持ったオールマイティとしての立場では、自立支援に逆行してしまうということが問われだしているのです。運用の見直しはもとより、自立という目的をケースワーカーと生活保護受給者がともにめざすという生活保護の実施プロセスの守り手を整え、生活保護法二七条「指導及び指示」、六二条「指導指示に従う義務」を、自立支援の趣旨

制裁として保護の停・廃止をするなら、事前手続を整備しなければなりません。ケースワーク記録などの文書閲覧、法律専門家やNPOなど支援者による補佐人・代理人の関与が不可欠です。

不利益変更の内容は、保護費全額を支給しないというのではなく、生活扶助給付額を期間限定で一定削減する、家賃分の住宅扶助費は継続給付するとすべきです。制裁をすることでも、それが自立支援に逆行してはなりません。自立支援のための手段という位置づけのはずです。ホームレス状態に追いやることや餓死者を出すことが、自立支援の名のもとで行われてはなりません。

### 3 生活保護法上の自立支援サービス給付の位置づけと財源の確定

自立支援を受給者の権利として定着させるには、法律上の位置づけを明確にし、財源を保障しなければなりません。生活保護法には、ケースワークはもとより対人援助サービスが規定されていません<sup>\*3</sup>。生活保護法二七条二項が「相談及び助言」を規定していますが、これは対人サービス給付という観点からの規定ではなく、保護実施の過程で行政が何を行うことができるかという根拠を規定しているに過ぎません。

\*3: 「この法律が社会保険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われている。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つ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」(小山進次郎『生活保護法の解釈と運用』)。

生活保護における対人援助サービスには、本来多様な内容が含まれます。生活保護の申請を援助するサービスから始まり、受給者の日常生活・社会生活のニーズに応じた最低生活保障としてのサービス給付や、就労支援としてのサービス給付などがあります。さらに、\*2で述べたように、金銭給付に先行して自立支援サービスを行えるようにしようと提案されてもいます。それぞれのサービスの内容を豊富化した上で、法律上の位置づけを明確にし、権利性を確定する必要があります。

確認しておくべきは、自立支援のためのサービス給付は、決してプラスアルファのおまけのサービスではないということです。新宿区の実践例がはっきり示しているように、一人暮らしの高齢女性をカラオケに連れ出すというサービスは、彼女が人間らしく暮らすことを支えるのに必要な援助です。最低生活を保障するために欠くことのできない対人サービスなのです。こうした対人サービスを生活保護法上に明確に位置づけなければいけません。また、自治体はその地域や対象者の特性に合わせて必要と認めた対人サービス給付を提供できる裁量を自治体に保障しなければなりません。

それとあわせて、国と地方の事務配分、財源負担関係を明確にすることも必要です。自立支援を生活保護に定着させるには、財源確保の見通しを立てなければなりません。

おわりに

自立支援プログラムの実施状況を評価し、改善の課題を論じるには、当事者(生活保護受給者)の声をもと

施主体である自治体の側からの問題提起が中心となりました。当事者自身の評価、第三者機関の評価などを集約し、検討する必要があります。

本書では、執筆者それぞれが、実践の報告をするだけでなく、生活保護における自立とは、自立支援とはなど、今後の方向づけに関する問題提起をしています。貧困の深刻化という現状をどうとらえるべきかという問題提起もあります。自立支援の取り組みのなかで改善を図るべき課題と、生活保護制度そのものの改革につながるべき課題について、最後に私なりの提起もしました。

これらの点については執筆者の間で力点の違いや、見解の違いがあります。本書では答えを出し切れていません。読者の皆さんと一緒に、もっと多くの実践から成果と経験を引き出しつつ、制度的、理論的な検討を詰めていくつもりです。雑誌『賃金と社会保障』で「生活保護自立支援プログラムの検討」という連載を続けます。連載をもとに、本書の続編として、「生活保護自立支援プログラムの活用②理論と展開」(仮題)の準備も始めます。

本書がきっかけとなり、生活保護における自立支援に関する意見交換が広がり、自立支援の取り組みの底上げにつながることを願います。

資料

## 平成一七年度における 自立支援プログラムの基本方針について

### 平成一七年度における 自立支援プログラムの基本方針 について(通知)

社務発第〇三三二〇〇三号

平成一七年三月二一日

各 都道府県知事

各 指定都市市長

各 中核市長 殿

厚生労働省社会・援護局長

今般、生活保護制度について、経済

的な給付に加え、組織的に被保護世帯の自立を支援する制度に転換するため、その具体的実施手段として「自立支援プログラム」の導入を推進していくこととしたので、平成一七年度においては、別紙の諸点に留意しつつ、自立支援プログラムによる自立支援に積極的に取り組まれるとともに、都道府県におかれては管内実施機関に周知願いたい。

なお、本通知は地方自治法(昭和二十二年法律第六七号)第二四五条の四第一項の規定による技術的助言として行

うものであることを申し添える。

(別紙)

### 平成一七年度における 自立支援プログラムの基本方針

#### 第一 自立支援プログラム導入の 趣旨

○ 今日の被保護世帯は、傷病・障害、精神疾患等による社会的入院、DV、虐待、多重債務、元ホームレス、相談に乗ってくれる人がいないため社会的なきずなが希薄であるなど多様な問題を抱えており、また、保護受給期間が長期にわたる場合も少なくない。

一方、実施機関においては、これまで担当職員が被保護世帯の自立支援に取り組んできたところであるが、被保護世帯の抱える問題の複雑化と被保護世帯数の増加により、担当職員個人の努力や経験等に依存した取

# 社会保障制度の活用と行政の助言・教示

市民・要保障者を念頭に置いた上で、  
社会保障制度をその予定した対象者に行き届くように  
現実に機能させることが  
社会保障行政の責任である。……(木下論文より)

特集◎社会保障制度の活用と行政の助言・教示

## 社会保障法における行政の助言・教示義務

——永井訴訟控訴審判決を手がかりに——

大阪市立大学法学部教授 木下秀雄

### 1 はじめに

最近、社会保障行政における「助言・教示義務」をめぐる裁判例や争訟例、あるいはそうした義務規定を制定するように求める運動が広がってきている。

そのなかでも、次の点に注目したい。二〇〇七年の「年金記録漏れ」問題で、社会保障行政がいかに大量・膨大な業務量を伴うものか、そして、市民・要保障者自身がその社会保障行政に関与・参加することが重要であるかということが、明らかになった。日本では、二〇〇六年で、総額八八兆九千億円の社会保

障予算が組まれている。年金だけでも支給総額四五兆七六四八億円で、関係している人間の数は、被保険者七〇四五万人、年金受給者数三・八七万人に及び、二〇〇六年三月末現在、これらの膨大な人たちを対象に、保険料徴収と年金支給が行われているのである。しかも、制度改革が相次ぐなか、経過規定を含めると制度内容はますます複雑になり、さらには制度設計上、被保険者自身が選択しうる(選択しなければならない)事項が増加してきている。

このような状況のなかで、社会保障制度を運用する側の社会保障行政サイドが、市民・要保障者に対し、社会保障制度の活用方法・

アクセス方法を広報し、説明し、助言・教示することの重要性はますます大きくなっている。それは、単に、当事者となった市民・要保障者の権利利益の問題であるにとどまらない。そもそも、一定の理念と政策目的を掲げて立案制定された社会保障給付が、実際にその目指す対象者に行き届いていなければ、当該社会保障制度自体の存在意義が疑われる。さらには、現在の社会保障制度の有効性や問題点を検討して新たな政策を立案する場合、制度に問題があるのか、それとも制度が実際に機能していないことが問題なのか、どちらなのかすらわからないということになる。

社会保障制度の複雑さは、担当行政職員で

さえ制度を十分に把握できていない状況にあることが先の「年金記録漏れ」事件で露呈しているが、まして、市民の側にとってみれば、当該社会保障制度の具体的な行政手続について市民が無知であるのはむしろ当然で、どのような選択があるのかわからない人がほとんどであろう。

そもそも自分の生活の窮状に対応するような社会保障制度が存在するのかどうかという

目次	
1	はじめに
2	永井訴訟と「周知徹底義務」
(7)	事実の概要
(4)	一審判決
(7)	控訴審判決
3	社会保障行政の助言・教示義務について
(7)	ドイツ社会法典から見た控訴審判決
(4)	助言・教示の態様と法的性質 ——「広報義務」ないし「周知徹底義務」と助言・教示義務
(7)	社会保障行政の助言・教示義務の理念的根拠について
(4)	助言・教示義務違反の法的効果について
4	今後の課題

降の同手当支給を決定した。原告らは、この決定を不服として周知事犯に異議申立てをしたが、棄却され、さらに厚生大臣宛に審査請求を行ったが、これも棄却されたため、本件訴訟が提起されたものである。

原告らの請求内容は、(7)昭和五四年一月四日から昭和五六年三月末日までの児童扶養手当を支給しないという処分取消と、(4)前記期間に対応する児童扶養手当ないし同相当額及び慰養料の支払請求である。そして、その根拠として以下のことを主張した。

①児童扶養手当が、対象となる児童の出生の日から支給されず、同手当支給認定請求の翌月から支給する(以下、「非遡及主義」と言う)、とされているのは、憲法二五条に反する。または、国民年金法上の母子福祉年金が同福祉年金支給事由が生じた日の属する月の翌月から支給されるのと比較して、憲法一四条に違反する。②また、法の「非遡及主義」を前提とするとしても、その場合は国、自治体の周知徹底義務が認められなければならない。ところが本件の場合、この周知徹底義務の懈怠があるにもかかわらず、昭和五四年一月から昭和五六年三月までの児童扶養手当を支給しない旨決定したのは、憲法で取り消

ことすら、わからないことが多い。この事態に対しては、小学校・中学校段階から基礎的な社会保障の権利教育を行うことが重要であると思われる。それは別にして、市民・要保者がこのような「わからない」状況にあることは当然想定されるわけである。また、「わかりさえすれば」自ら自主的に給付を選択したり申請することが予定されているのである。そうした市民・要保者を念頭に置いた上で、社会保障制度をその予定した対象者に行き届くように現実に機能させることが社会保障行政の責任であるというはかない。そうでなければ、そもそも政策を立案制定する資格がないということになる。

こうした制度上の必要性からも、社会保障行政の助言・教示義務をめぐる議論が改めて注目されるようになってきたものと思われる。

本稿では、こうした社会保障行政の助言・教示義務をめぐる議論の嚆矢となつた裁判例である永井訴訟を取り上げ、とりわけ一審判決を逆転させて一審原告の請求を棄却した控訴審判決の論理を批判的に検討することで、若干の問題提起を行いたい。

されるべきである。③児童扶養手当の受給資格及び手当額は一義的に定まっており、同手当認定請求は法律効果を新たに発生させる形式的行為ではなく、確認的行為である。それゆえ原告らは、受給要件発生時点から生じている公法上の債権に基づいて同手当の支給を求めることができる。④また、原告らが同手当認定請求が遅れたのは被告府の周知徹底義務違反が原因であるとして、手当相当額及び慰養料を、損害賠償請求した。

(1) 一審判決

一審判決<sup>2)</sup>では、原告の請求を一部認容する結論になっている。さまざまな論点があるが、それらは省略して、周知徹底などの広報義務を以下のような判旨で認めよう。一か月分の児童扶養手当二分六〇〇〇円の賠償を認めた。

「受給資格者の請求時以後のみに支給する認定請求主義ないし非遡及主義をとる法律の下において、もし、所管行政庁がその法律により創設された社会手当制度を周知する義務を怠り、受給資格者にこれを知らせないまま放置すれば、受給資格者はこれを受給することができず、社会福祉手当は単なる飾り物とな

2 永井訴訟と「周知徹底義務」

すでに周知のことでもあろうが、念のため、以下に事案の概要と一審判決および控訴審判決の判旨を示す。

(7) 事実の概要

原告はX1(夫)とX2(妻)である。X1は聴力障害を有する障害者である。X1とX2は、昭和五三年四月頃に事実上の婚姻をし、同五四年一月四日に訴外Aをもうけ、これにより、昭和六〇年改正前の児童扶養手当法(以下、法という)四条一項による児童扶養手当受給資格を取得した。

しかし、当時原告はこうした制度のあることを知らず、受給資格認定請求を行わなかった。その後、同手当の存在を知り、昭和五六年三月四日になってようやく被告京都府知事に対して、A出生の日である昭和五四年一月四日以降の児童扶養手当支給を求める認定請求を行った。

これに対して、被告知事は、昭和五六年五月二八日に、X2につき児童扶養手当の受給資格を認定するとともに、昭和五六年四月以

り画餅に俾するであろう。行政庁は、多くの受給資格者の無知、あるいは抜け目のなさを欠如と認定請求主義の建て前を利用して給付や手数を節約する権利もないし、その義務もないのであり、むしろ憲法二五条が宣明する福祉国家の理念や、これに立脚した立法者の意思は、保護対象者に認められた給付が、飾り物に終わらず実際にすべて給付されることを期待しており、受給者が洩れなく給付を受けることこそが基本的に公益にかなうと考えられる。」

「法七条一項の「やむを得ない理由」には、震災、風水害などの自然災害や火災などの人災はもとより、急病、出産、交通事故などのほか、担当行政機関の手当制度の周知徹底の広報義務の重大な懈怠のため、通常の努力では、受給者がこれを知りえなかつた状態にあつた場合をも含むものというべきである。」

「右の広報は被告国が主張するように、通常の法令の公布のとおりこれを官報に掲載しておけば足りるものではないし、一般の法制度などの各種の広報と異なり、単なる恩恵的なサービスや行政上の便宜に基づき、してもいなくてもよいまづたくの自由裁量にすぎないものではなく、法的義務であると解すべき



である。」

(ウ) 控訴審判決

これに対して、控訴審は以下のような論理で、一審判決を取り消した。

(法的性質について)

「広報、周知徹底は国の果たすべき義務であり、当然しなければならないことに感ずるものというべきである。」ことを認めながら、以下のように判断している。

「しかしながら、そのような義務が、公的強制力によつてこれを遵守することが強要されその違反に対しても公的強制力が加えられる法的義務に当たるものというべきかは別個の問題であつて、これを法的義務とするかどうかは、基本的には、公的強制力によつてもその遵守を強要すべきことが法共同体全体の意思によつて要求されているかどうか、具体的には国の唯一の立法機関である国会によつて制定された法律がこれを法的義務として規定しているかどうかによつて決まるものと解するよりほかはない。

ところが、わが国の現行法上、ドイツの社会法典総則二三条ないし二五条のような給付

主体の広報、周知徹底義務、助言・教示義務を定めた明文の規定は存在せず、また、いわゆるプログラム規定である憲法二五条や手当法二条、七条一、二項の解釈としても、その内容や範囲が必ずしも明確とはいえない広報や周知徹底を公的強制力をもつて強要するよ

うな法的義務を無理なく導き出すことは困難であるから、結局、法的義務としての広報、周知徹底義務を甘認することはできず、法的強制の伴わない広報、周知徹底の義務が認められるにとどまるものといわざるをえない。そうすると、そのような法的義務の存在を前提とし、これを怠ることが公務員の過失に

(方法手段について)

「どのような内容の広報をいかなる方法で行うかは国の裁量に委ねられており、その義務を果さなかつたからといって直ちに損害賠償義務等の法的効果が発生するものではないけれども、官報への掲載のほか一切の広報活動を行わなかつたり、市民が役所の担当窓口で制度について具体的に質問相談している

のにこれに的確に答えないで誤った教示をするなど、広報、周知徹底に関する国等の対応がその範囲を著しく逸脱したような場合には、これを違法として損害賠償義務を肯定することができないわけではなく、原告らの本訴請求も(少なくとも予備的には)そのような立場からの請求を含むものとみる余地がないわけではない。」

(具体的判断)

被告知事や市長の広報活動について認定した後、原告らと京都市の窓口との接触の状況について以下のように認定している。

「この間、原告X1は、障害福祉年金の受給手続のため、少なくとも昭和五四年二月、八月及び翌年秋の三回、住所地の京都市左京区役所年金課(手当の所管課でもある)を訪ねているほか、Aの出生直後に、出生届と認

障害者であることや収入が少なく生活が苦しいことを繰り返し訴えた。しかし、これらの機会を通じて、原告らの側から窓口の担当者に対し、受給可能な何らかの給付制度があるかどうかについて具体的に質問したようなことはなく、そのため窓口の担当者から手当の受給に関して情報を提供することもなかつた。このほか、原告X1は左京福祉事務所を中心に身体障害者に対する福祉制度に関する説明を記載したパンフレット類を集めていたが、前記「しおり」が同福祉事務所には備え置かれていながつたので、同事務所でこれを入手することはできなかつた。」

「一方、原告X2は、昭和五四年五月ころ京都市左京保健所から母子健康手帳の交付を受け、同年六月母親学級を受講したりしたが、その機会に同原告の側から関係者に対して手当のような給付制度の有無を具体的に尋ねたことはなく、保健所の側からその点に関する情報を提供したこともなかつた。」

(結論)

「以上認定の事実に基づいて考えるに、手当制度の広報、周知徹底が法的義務とは認められず、また、その広報、周知徹底の方法、

範囲等が国の裁量に委ねられているものと解する以上、どの程度の広報活動をすれば十分でどの程度ならば十分とはいえないかを判定する客観的基準も存在しないといわざるをえないので、京都府及び京都市の右のような対応が手当制度の広報、周知徹底のために十分であつたか、それとも不十分といわざるをえないかを直ちに決することは困難であるけれども、少なくともその対応が裁量の範囲を著しく逸脱して違法性を帯びるほどのものとはとうてい認めることができないので、前記のような観点に立つても、被告国に国家賠償法に基づく損害賠償義務があるものということ

3 社会保障行政の助言・教示義務について

(ア) ドイツ社会法典から見た控訴審判決

控訴審判決は、「広報、周知徹底義務」の法的性質を論じ、「国の果たすべき義務」ではあるが、「公的強制力が加えられる法的義務」ではない、という論理になっている。ただ、具体的な検討対象としては、自治体の広報活動の内容とともに、原告らと行政庁の窓

口との接触の状況も含めて取り上げられている。

この控訴審判決の論理は、一見ドイツでの議論に似たものとなっている。ドイツ社会法典の総論部分である第一編は、明文で、広報(Aufklärung)(二三条)、助言(Beratung)(二四条)、教示(Auskunft)(二五条)を行政庁の義務として列挙している。この二三条で言われる広報とは、不特定多数の住民に対して行われる社会保障の権利義務に関する啓蒙・広報活動を意味しており、「広報責任を負っている行政庁の義務に対して、個々の広報活動を求める訴訟可能な請求権が対応しているわけではない」とされ、広報履行については、所管行政庁は上級行政庁の行政監督を受けるが、それも「当該行政庁がまったく広報活動を行わないとか、まともな広報活動をまったく行っていないような場合によりやく問題になりうる」と解され、個々の市民は広報を求める請求権を有せず、また「行政庁は、誤った広報や誤解を招くような広報を行つて、それによつて生じた個々の損害には賠償責任を負う」だけであると説明されている。

しかし、控訴審判決には、ドイツの議論からみても以下のような疑問がある。

たしかに行政の行うべき行為形態について、ドイツにおいては上記のように「広報」は、不特定の住民に対して社会法典に含まれる社会保障制度上の権利義務について広報を行うこととされている。また、「助言」は、社会保障制度上の権利義務について包括的かつ各目的に教えるために個々の市民と個別的な対話をする事とされ、「教示」とは、市民が社会保障制度に関連して質問してきた場合に所管する社会保障給付主体がどこか、どこに行けば正確な回答を受けられるかを指示することと解されている。その上で、法的には、どのような広報を行うかに関して個々の市民は裁判上履行を請求する権利は持たない、と解されている。

しかし、控訴審判決とドイツの議論には異なる点が見受けられる。第一に、ドイツ社会法典では行政の市民に対する社会保障情報提供義務として、上記のように三つの形態をあげており、助言、教示に関しては、それが不完全にしか履行されなかった場合には市民の側からの損害賠償請求が認められる点で争いがなく、「その違反に対して公的強制力が加えられる法的義務」であることは明確である。助言義務については、その履行自体を裁判上

請求できると考えられている。こうした広報、助言、教示の義務すべてを、違反に対しても公的強制力が加えられない「責務」と解するのは、ドイツの議論とは明らかに異なる。

第二に、広報義務に関して、誤った内容の広報活動が行われたような場合には、それによつて生じた損害は、広報義務違反として賠償請求できると解されている点である。ドイツの場合、広報義務も、その侵害があつたとしても損害賠償請求できない「責務」、ドイツ債権法で論じられているObliegenheit——被害者が過大な損害発生を回避するよう協力する義務ないし負担のようなものは異なるものであると考えられる。ドイツでの広報義務の「権利性」否定の主要な趣旨は、特定の広報活動の履行を裁判上、たとえば民衆訴訟の形で請求することはできない、という点にあると考えられる。

第三には、これらの義務は、社会法典総則制定以前から解釈論上承認され、裁判上の救済が広く行われていた点である。

(4) 助言・教示の態様と法的性質  
——「広報義務」ないし「周知徹底義務」と「助言・教示義務」

あるとすれば、一般的な広報活動と助言、教示とを区別して、社会保障行政と何らかの接触関係に立つた市民に対して、その接触関係から想定できる社会保障情報に関して助言、教示する義務を行政サイドに課し、義務違反がある場合に、少なくとも社会保障給付相当額に対応する損害賠償請求権を生じさせることによつて、社会保障給付の支給滞れをできるだけ防ぐというのは、ごく合理的な法的枠組みであると思われる。

それゆえ、少なくとも現在の日本での解釈論としては、ドイツ社会法典という広報義務と、助言義務および教示義務とを一応区別し、前者についても、控訴審判決があげる、官報掲載以外の広報をまったく行わなかつたような場合はもちろん、誤った内容の広報や、誤解を生じさせるような広報の場合に、損害賠償請求が認められると解するとともに、特に後者については、損害賠償その他の司法上の救済対象となる社会保障行政の義務を広く解することが有効であると思われる。

(4) 社会保障行政の助言・教示義務の理念的根拠について

このような助言・教示義務を社会保障行政

に課す理念的根拠をどのように考えるかであるが、第一には、一審判決が強調するように、「憲法一五条が宣明する福祉国家の理念や、これに立脚した立法者の意思は、保護対象者に認められた給付が、飾り物に終わらず実際に必ずすべてに給付されることを期待しており、受給資格者が洩れなく給付を受けることこそが、基本的に公益にかなう」という、生存権理念の実質的表現、ということであろう。

ここで重要なことは、「社会保障ないし公的扶助は単なる慈善や施しではない」ということである。つまり、社会保障給付が慈善・施しであるなら、それを受け取ることが当然であるとは言えず、たとえそうしたものがあつたと知らなかつたので受給金額が少なくなつても我慢しろ、ということになるかも知れない。しかし、社会保障制度として国会で制定されたものを、予定されている対象者が広く活用することは、それは、当事者の権利利益であるとともに、「公益にもかなう」ものである点を見逃してはならない。

第二に、助言・教示義務の意義を生存権保障という点だけではなく、「法治国家」であることと「平等保障」という点に見出すのがドイツでの議論の特徴である。あるドイツ連

控訴審判決は、「広報、周知徹底義務」を議論の対象とし、いわゆる広報と助言・教示とを区別してそれぞれの社会保障行政の義務の内容と性質を詳細に論じていない。「官報への掲載のほか一切の広報活動を行わなかつたり」する場合と並べて、「市民が役所の窓口で制度について具体的に質問し相談しているのにこれ的確に答えないで誤った教示をする」場合を、広報、周知徹底に関する裁量の範囲の著しい逸脱の例としてあげるにとどまっている。

しかし、市民が社会保障制度について具体的に質問するためには、そうした制度が存在し、自分が直面している生活問題とその給付が関係していることを知り、その給付を受給できる可能性があることを知つてはじめて質問しようとするのであり、また、質問できるのである。具体的に質問し相談した場合にのみ助言義務違反を論じるとするのは狭きに失することは明らかである。

他方で、市民全体に対する一般的な広報・宣伝活動についてはどの程度行えば十分といえるのか、どのような手段、方法が適切であるかについての判断は、一定の範囲で行政庁の裁量に委ねざるを得ないであろう。そうで

邦社会裁判所判決は、「自ら情報を収集することができ、あるいは助言を求めることができ、職権による広報活動や助言なしでも必要な知識を持ち、自らの権利を守る事ができるような人々に、各種便宜利用を限定することは許されない」と強調している。

さらに第三に、社会保障制度における市民の主体的関与・参加を重視する観点から考えても、社会保障情報をできるかぎり市民に提供し、その自主的判断の材料とすることの意義は明らかである。「何でもかんでも国または公共団体を被告の座に据えようとする今日的ムード」に対して、「行政に対する過度の期待と要求」であると批判する見解が存在する。しかし、社会保障行政における助言・教示義務を論じるのは、行政に対する過度の期待と要求ではなく、むしろ、社会保障行政に市民が主体的に関与・参加し、さらに行政を主体的にコントロールすることを目指すものなのである。

(4) 助言・教示義務違反の法的効果について

助言・教示義務違反の法的効果として、ドイツでは判例を蓄積するなかで、回復(復元)請求権(Herstellungsanspruch)とい

う救済方法が創出されている。これは、助言・教示義務違反が生じた場合、「もし社会保障給付主体が助言・教示義務を正しく履行したならば市民が手続したであろう状態を創出するように、当該社会保障給付主体が職務上の措置をとるよう求める」請求権を市民側に認めるというものである。

たとえば、ある時点で年金保険料の追納ができたが、そうした追納制度利用について適切に助言・教示が行われなかった結果、追納制度を適時に利用しなかったため低額の老齢年金しか受給できなかったような場合、適切な助言・教示が行われたならば受給できたであろう過去の老齢年金額を遡及支給されるだけでなく、以後の老齢年金額を是正するよう求めることができる、というものである。単なる賠償請求や、行政決定の取り消しにとどまらない、継続的關係としての社会保障給付受給関係を総合的に救済するものとなっている。

わが国においては、第一に、社会保障行政と具体的な接触関係に立つた市民に対して、その状況下で当然行われるべきであると思われる助言が適切になされなかった結果、社会保障給付受給関係において不利益が生じた場

合、金銭的賠償の対象となることが考えられる。これは、児童扶養手当の場合のような「非溯及主義」をとる給付の場合に限らない。

障害年金を例にあげると、障害年金裁定期間を求めた場合、原則的には障害発生時点から年金受給権が発生することになっているが、それは年金受給の基本権であって、二ヶ月に一度支給される個々の年金支給については、充分債権として時効にかかると解されている。そうすると、福祉事務所や社会保険事務所に於いて適切な助言が受けられなかったため障害年金裁定期間を遅れた場合、時効にかかって消滅した年金受給分について助言義務違反を問う可能性が存在する。

あるいは、医療保険において、保険料減額免除や一部負担金の減額免除制度に関する助言・教示義務が適切に行われなかったため、そうした制度利用が遅れた場合、あるいは減額免除の申請期間を超過した場合に、助言・教示義務違反を問うことで、こうした減額免除制度を利用した場合に対応する金銭的賠償を求める可能性が考えられる。

さらに、こうした助言・教示義務違反が問われる場面として、生活保護の場合、他法他施策活用が制度の前提となっているが(生活

保護法第四条第二項、保護受給者の自立につながるような他法他施策の利用について助言・教示を行う義務を保護実施機関は負っていると考えるべきであり、そうした助言・教示が適切に行われなかったことによって経済的不利益を受けた場合に、損害賠償請求が認められるべきであろう(本誌阪田論文参照)。

第二に、社会保障行政の助言・教示義務が適切に履行されなかったために、社会保障制度利用者が不適切な意思表示を行い、それに対応して利用者に不利益な行政決定が行われた場合、当該行政決定の取消が認められる場合が考えられる。

たとえば、福祉事務所が、生活保護受給は短期間しかできないものだと誤信させて、保護辞退届けを提出させた場合、これは保護実施機関の助言・教示が不適切であったのであり、それに影響された保護辞退届け提出を根拠に保護廃止は違法であるとされた例がある。

第三には、社会保障行政機関の助言・教示が不適切である場合、それに対応する市民側の意思表示の解釈に、それが影響を与えらる考えられる場合もある。

たとえば、生活保護受給には保護実施機関備え付けの申請用紙が必要であるとし、そう

した申請用紙の交付を拒否し、かつ保護を求める障害者に対して、本人の意に反して両親に扶養を求めるよう説得を行った場合、こうした社会保障行政の誤った助言・教示に対応して、当該障害者が申請用紙の交付を求めるとともに、実施機関の謝罪を求め続けたような事案がある<sup>10</sup>。このような場合、正しい助言・教示が行われていたならば生活保護法上の申請を行ったであつたであろう時点を、申請提起の時点と解釈する余地がある。

第四に、多重債務相談など、ある種の独自性を伴う専門的な助言・教示サービスについては、行政に対して市民側からその実施を求めることも認容すべき場合があると考えられる。

#### 4 今後の課題

永井訴訟一審判決が指摘するように、社会保障行政において給付主体は、法で定められた社会保障給付の支給を節約する義務も権利もないのである。冒頭で例にあげた「年金記録漏れ事件」が、もし財政負担を気にして年金支給を行わないようにするためであつたとしたら、それは年金管理に際して、あつては

ならないことは自明のことである。法が予定する給付を漏れなく支給することが社会保障行政の課題なのである。そのためには、社会保障行政を窓口で実際に担当する職員が、適切な助言・教示を行う専門的能力の充実にこそ求められる。

今後、争訟例を積み重ねて社会保障行政の助言・教示義務の内容を具体化していく作業と、他方で、地方自治体での社会保障条例制定から国レベルでのドイツのような社会保障法典総則制定までの立法を求めていく運動とを、平行して行っていくことが重要にならう。

#### 注

- \* 1 平成五年一〇月五日大阪高裁判決(判例地方自治二四号五〇頁)。
- \* 2 平成二年二月五日京都地裁判決(判例地方自治八一号四二頁以下)。
- \* 3 小川政亮「社会保障件と広報義務」――主としてドイツ連邦共和国社会法典総則における(日本福祉大学研究紀要七四号七七頁以下)、さらに同著「人権としての社会保障」(小川政亮著作集第一巻)(大月書店)所収関連論文参照。前田雅子「ドイツ社会保障行政における「環助」に関する一考察(上)(下)」(法學論叢二一九卷四号七七頁以下、一

三〇卷二号八二頁以下)。拙稿「社会保障における情報と権利」――西ドイツ連邦社会裁判所判例を手がかりに(前田達男他編「労働法学の理論と課題――片岡昇先生還暦記念」(有斐閣)七七二頁以下)。

- \* 4 Burdenski usw., GK-SGB Allgem. einer Teil 2, Aufl., S.179f, S.182.
- \* 5 連邦社会裁判所第一二法廷一九八四年二月二八日判決(22 BSG-Senat v.28.2.1984 ("SozSich-Kartei" Nr.3853 (Heft I, 1985))。
- \* 6 助言・教示義務には、市民・要保障者の手続的権利が対応すると考えられる。社会保障法における手続的権利論については、小川前掲「人権としての社会保障」所収論文参照。なお、上記連邦社会裁判所判決は、「こうした行政府の援助のなかに、市民の行政判断に対する参加の基礎を見出してきた。なぜならば、十分な情報があつてこそ、自分で責任を持つ判断が可能となるからである」と判示している。社会保障における市民・要保障者の主体性の位置づけについては拙稿「権利の体系としての社会保障」の憲義(法律時報七九卷八号二二二頁以下)参照。
- \* 7 古崎慶長「公務員の不作為と国家賠償法一条の責任」(臣法雑誌七五卷臨時増刊号四号二〇七頁以下)。
- \* 8 さしあたり注3拙稿参照。
- \* 9 平成一八年九月二七日広島高裁判決

賃金と社会保障一四三三号リ二〇〇六年二月下旬号四九頁以下)。

\* 10 平成二十三年三月二十九日大阪地裁判決(賃金と社会保障二二九八号リ二〇〇一年五月下旬号六七頁以下)、平成二十三年一月十九日大阪高裁判決(賃金と社会保障二二二六号リ二〇〇二年七月下旬号六八頁以下)。

(まのした・ひでお)

**現代社会保障論** 里見賢治著  
 1 賃金制度をめざして A5判・2620円  
 これからの日本の社会保障の理論と政策を考える。

第1章 現代の国民生活と社会保障 / 第2章 社会保障の体系と歴史 / 第3章 日本の公的年金制度 / 第4章 日本の医療保険制度 / 第5章 日本の介護保険制度 / 第6章 日本の雇用保険 / 第7章 日本の労働者災害補償保険 / 第8章 社会保障と民間保険 / 第9章 日本の社会保障制度の発達体制 / 第10章 21世紀日本の社会保障のゆくえ

**改訂新版**  
**これが生活保護だ** 一 福祉職訓練からの検証  
 尾藤廣壽・松崎啓良・吉永純編 A5判・2900円  
 田原を大綱に読み、新しい裁判例の出現、自立支援プログラムについての説明、またリーディングスについても読みたい、ヤーズネット検索のシステム、リアルタイムをどう活用するのがある。

第6刷  
**いのちくらし生活保護Q&A**  
**50プラス1** 一 あきらめる前にこの一冊  
 全国生活保護裁判連絡会 編集代表 竹下義樹 A5判・220円

**福祉社会と社会保障改革**  
 ベンチャー・インクルージョンの新天地 小沢修司著 330円

**公的扶助論**  
 金澤隆一編著 3600円

**現代の分業と標準化** 一 フォード・システムから新時代へ  
 システムと標準化・システムへ 野原米著 4100円

**社会福祉方法原論の展開** 一 現場実践をまき  
 植田尊・結城俊成編著 2300円

(ご注文はお近くの書店または直接小社まで)  
 〒604-0082 京都市中京区新町通大宮町下ル大塚町186-215  
 TEL 075-222-6743 FAX 075-222-6045  
 E-mail: takesuge@ethemis.ocn.ne.jp 郵便番号: 00840-0-267229

高菅出版 株式会社

特集 ● 社会保障制度の活用と行政の助言・教示

大阪高等裁判所の和解勧告に応じ、兵庫県尼崎市が、重度心身障害者(児)介護手当支給事業について、市民に的確に理解され広く周知されるため工夫して広報活動を手厚く行うこと、支給資格に該当する市民に対し手厚く説明を行うこと、職員に対する研修を行うこと等を約束する新松上の和解が成立した事例 (山本新助)

— 大阪高等二〇〇七年一〇月二日和解成立

弁護士 阪田 健夫

1 本件に関与したきっかけ

二〇〇四年八月二十六日、神戸の兵庫県弁護士会で私のことを教えてもらったという男性から電話がかかってきた。「重度心身障害者(児)介護手当の遡及支給を拒否されたことについて福祉事務所の責任を追及するために弁護士を探している。相談を受けてもらいたい。」との依頼であった。私は、二〇〇三年五月に大阪弁護士会から兵庫県弁護士会に登録替えし、尼崎市内で開業して一年余りが経っていた。

はたして弁護士会が本当に私に電話するよ

うに言ったか否かは不明であるが、本当であるとするれば、それは、地元の弁護士であることと、取り扱い業務に関する弁護士会からのアンケートに対し私が「行政事件」も扱うと回答していたからであると思われる。さまざまな理由により、行政に対する訴訟事件や不服申立事件を扱う弁護士の数はあまり多くないのが現状である。私は、一九九二(平成四年)一月から、庄谷怜子教授と木下秀雄教授が主宰する「社会保障・社会福祉一一〇番」(本誌第一一六号リ一九九三年一〇月下旬号三〇頁、拙稿「全国に社会保障・社会福祉一一〇番を」参照)の活動に事務局として参加し、社会保障をめぐるいくつかの事件

に関与してきた経験があるので、本件についても、ひたすら面談して相談を聞かせていただくことにした。

2 相談の結果わかったこと

さっそく相談に来られたのは、妻 長男(一九九一年生まれ)、二男(長男と双生児)、長女(一九九四年生まれ)、二女(二〇〇三年生まれ)、三男(二〇〇四年生まれ)の家族六人とともに兵庫県尼崎市に居住する、山本恭正さんという一九四九年生まれの男性であった(山本さんはその後自ら希望して記者会見を開き、氏名を明らかにした新聞報道が

(通説②)

# 「権利の体系としての社会保障」の意義

木下秀雄

はじめに

すでに本連載第一回「人権としての社会保障と小川権利論」が指摘するよう、社会保障論のレベルで「権利主義的社会保障論」批判が提起されているが、憲法学や法哲学のレベルでも生存権の権利性を消極的に解する主張や、パターナリズム批判の視座から「受益中心の」人権意識に対する批判が提起されている。そして社会保障法学においても「権利主義」批判が一九九〇年頃から盛んになってきている。こうした「権利主義」批判のまた、対象となっているのは小川政亮の社会保障権利論であると考えられる。この小川権利論は、上記第二回で井上英夫が指摘するように「人権としての社会保障」を強調する点に特徴がある

が、それはまた社会保障を権利の体系として捉えるべきであるとする見解であるといえる。本稿は、小川権利論の立場から「権利主義的社会保障論」批判に対する反批判を試みるものである。

## 一 要保障者の「主体性」と社会保障の権利

いわゆる「権利主義的社会保障」論に対する批判点の一つとして、「安易に政府によって保護されなければ生きていけないような個人」を前提とする「こと」になるのではないが、あるいは「生活向上を自己目的化し、個人に対する国家のパターナリズム的干渉のなす傾向的拡大」になるのではないが、という指摘がある。つまり、生存権を強調する見解は、「その」個人（国民）とは、積極

能動的な権利義務主体というよりも、「保護されるべき客体」として位置づけらるるものであり、これは、本来目指すべき社会保障の法理念である「行為主体の自主的自律的な生の構築」に反するのではないかと、あるいは、従来の議論では、「本来社会保障法関係の軸におかれるべき個人を、積極能動的な権利義務主体というよりは受動的な受給者すなわら保護されるべき客体として捉える見方につなぐ」という趣旨の批判が提起されている。

しかし、第一に、近代社会において生活困難者だけでなくすべての社会構成員がその生活のほとんどを市場経済に依存せざるをえなくなっており、現代社会では市場経済への「依存性」を緩和・調整するためにさまざまな形態

をえなくなっているのは周知の事実である。そこで社会保障給付の活用場面だけを際に取り上げて、市民の「政府の保護」というか「政府の活動」に対する安易な依存」を論じるのは、こうした現代社会における政府の役割の意味から目をそらすものといえる。たとえば、近代社会では市民の自力救済を禁じて権力を国民国家に集中することで政府が治安維持・社会秩序維持を一定に引き受けることになっており、市民は自らと地域の安全を「政府の保護」に依存せざるをえない。そして現代社会において「政府」は治安維持だけでなく社会の紛争調整などさまざまな機能を引き受けざるをえなくなっているのは周知のことであり、各種の社会保障給付は、こうした歴史的な社会的経済的必要性に基づく政府の社会への介入・調整活動の一環と考えらるこ

とができる。たとえば公衆衛生や医療保障を考えた場合、日本では、大富豪も生活困難者も等しく日本の医療制度の成果をさまざまな形で利用している。そこでは薬事行政や健康保険制度など政府による活動に「依存」せざるをえない場面は多い。「政府の活動」に一切依存しない個人を想定することは現代社会では困難である。そうであるとするれば、そうした「政府の活動」を利用すること自体をもつて、パターナリズムに陥っているとか、政府の保護がなければ生きていけない「個人」を前提にしている、と非難することは的外れということになる。

第二に、社会保障制度がパターナリズムな保護・干渉を生むとか、個人の自律を侵す、あるいは要保障者を受動的な客体とする、という指摘が、社会保障給付が支給される場合、そうした給付によって生活上の需要は充足されるが、それを支給する行政と要保障者との間で依存関係ないし支配関係が生じ、要保障者の主体的能動的立場が侵害される危険性があることを指摘しているとも考えられる。しかし、まさにこの点を問題とする場合には、社会保障を権利の体系として構築することが、要保障者の主体性を確保・発展させる上での鍵であると言わざるをえな

い。つまり、要保障者が社会保障給付支給者・行政との関係で「保護されるべき客体」とされるのは、「社会保障法関係を、生活保護に象徴されるような国家から国民に対する一方的な給付関係（二当事者関係）」にあるからではない。生活保護だけでなく、年金でも、保育サービスの利用の際等、社会保障給付を利用する場合には、さまざまな形で行政に対する要保障者の依存性・従属性が生じる余地がある。そうした場面で、要保障者が主体的に、行政に対して自らの立場を「権利主張」という形で主張することができるようにすることが、さまざまな社会的支援を受けるといことによって生じる従属性・依存性からの脱出を可能にし、行政との「対等の立場」を構築することになる。これは換言すれば、社会保障給付が「恩恵」でなくなく、自らの「権利」とすることによって、要保障者は当該社会保障給付を自ら主体的に決定可能な範囲に取り込むことができる。つまり、そうした社会的支援を受けること自体を前提として、自らの生活を構築することができるようになる。しかし、日本の社会保障法規定の多くは、行政の権限は定めているが、要保障者がどのような権利を有しどのようにそれを主張すればいいのか、

ということを示した「権利性」が不明確であることが多い。こうした中で多くの社会保障法の教科書が、そうした条文の解説にとまどっている。しかし、要保障者の主体性の獲得のために求められているのは、社会保障制度の関連法規の構造を分析・整理しただけで、それを要保障者の権利の構造として把握することである。

第三に、以上要するに、社会保障を権利の体系として把握するというのは、要保障者を「客体」視するものでもなければ「パターナリズムに保護」することでもなく、その主体性を引き出すものであることは明らかであろう。同時に重要なことは、一九六五年、岩波現代法講座一〇巻のしおりにおいて取崩進孝が「生存権は物盗りではない」として「社会保障法を抽象的な生存権という言葉と結びつけ、物盗りの権利としてみることは決して難しいことではない」としつつ、「けれども社会保障法を具体的な形で実践に結びつけ、社会保障が本当に実現されるために、真に社会保障を必要とするものが何をしなければならないかを書くことは、ひどく難しいことである。」と指摘している点である。つまり生存権という言葉と結びつけるのみでは、社会保障を権利の体系として把握

することににならないのであり、求められているのは、要保障者が置かれている現実とそこにおける矛盾について、現存の社会保障制度・法構造を解明し、「社会保障の権利」のありようを具体的に解き明かしていくことであるといえる。

## 二 人間の尊厳の理念と生存権

小川権利論は、その基礎に生存権をすえながら、さらにその根底に反パターナリズムの戦いの成果としての人間の尊厳の理念を掲げている点、さらにその権利内容に手続的権利や当事者の参加権、あるいは行政の広報義務、さらには争訟権、団体行動権など自己貫徹権などをあげ、多岐かつ具体的なものとなっている。

こうした人間の尊厳の理念を踏まえた生存権を社会保障の基礎にする議論に対して、「人間の尊厳」それ自体を深く掘り下げたものとなっていない点に不満があるとして、最近の憲法学で有力になっているいわゆる人格的自律論に依拠しつつ、社会保障の目的を、「個人が人格的に自律した存在として主体的に自らの生き方を追求していくことを可能にするための条件整備」と捉え、しかもそうした性格づけ

131 — 「権利の体系としての社会保障」の意義

法律時報79巻8号 — 132



特集

生活保護自立支援プログラムの検討

リレー連載 第5回

生活保護と自立支援をめぐる財政問題

●金沢大学教授 武田公子

はじめに

生活保護自立支援プログラムの実施過程において最も懸念されることは、拙速な「自立」が受給者の切捨てにつながるか、ということである。この点は、本特集の先行論文のそれぞれにおいても示唆されていた。池谷論文・奥森論文のなかで言及されていたように、困窮者の保護申請を妨げないことや、「自立」を広義に、すなわち日常生活・生活上の自立としてとらえることに合意をもつ福祉事務所内が着実に成果を生み出している状況はある。しかしこうした合意をもつ福祉事務所はまだ多くなく、保護費削減圧力の

しかし、保護費削減圧力の帰結として、生活困窮者が保護の申請を妨げられ、あるいは拙速な自立圧力の結果、福祉事務所から足が遠のき、保護に対するステイタスが助長されている現実がある。保護を受けられずに餓死する事件が相次いでいる状況を見るにつけ、生活保護のセーフティネットとしての機能を妨げている一因は、自治体の財政事情を困窮者に対する生活保障に優先させて考える管理職者ないし財政当局の意識にあるのではないかと考えざるをえない。

そこで本稿では、生活保護および自立支援施策をめぐる財政的枠組みとして、自治体の政策・財政当局者に求められる観点、および国が果たすべき財政的責任について考察していきたい。その際、まず三位一体改革の経過

目次
はじめに
1 三位一体改革と「関係者協議」
2 生活保護をめぐる業務の財源保障
3 生活保護財政をめぐる動向
4 生活保護・自立支援をめぐる国と地方の役割

下で「自立」保護廃止の短絡に矛盾を感じつつケースに向かうワーカーも少なくないだろう。

本稿では、「自立」廃止への圧力の一端が自治体の財政事情にあるととらえ、この問題を個々のワーカーの意識や福祉事務所の体質といった問題とは別の視点で考えてみたい。というのは、この間いくつかの自治体でのヒアリングのなかで、前述のような現場ワーカーの意識と、自立を急がせ給付費を抑制しようとする管理職の意識との乖離が感じ取られることがしばしばあったからである。社会福祉分野の専門家に混じって調査・研究に参加してきた財政学者としては、自治体財政の窮乏からくる経費抑制への焦りを理解できる面

と昨年開催された「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議」(以下、「関係者協議」と略す)における議論を振り返り、生活保護の財政問題をめぐる論点を明らかにする。その上で、生活保護、自立支援に対する現在の財源保障の仕組みを概観し、そこにおける問題点や改革の行方について検討を行い、これらを踏まえて、国が果たすべき財源保障の役割は何か、また自治体、とくに政策・財政当局者が生活保護をどのような観点でとらえるべきかについて論じていきたい。

1 ●三位一体改革と「関係者協議」

(1) 三位一体改革の経緯

地方税、交付税交付金、国庫支出金の一体的改革を銘打ったいわゆる三位一体改革が本格的に動き出したのは、〇四年度地方財政計画で国が一・二兆円もの交付税交付金の削減を打ち出したことを直接の発端とする。これは前年度に対して六・五%もの減額に相当した。この突然の削減により、当初予算に赤字計上をする自治体すら現れた。

\*2 三位一体改革については以下の文献

もある。三位一体改革をつうじての、国から地方への権限移譲と財政負担の地方への移管、財政移転の縮小をつうじて、各自治体は自立的財政運営への圧力をますます強く感じるようになってきた。このような自治体の財政事情の下で、財政当局者にとっては生活保護費の増加は財政的ストレスとしてとらえられているのであり、それゆえ、この局面での自立支援プログラムは、生活保護費削減へのインセンティブとして働きがちであるといえる。

\*1 厚生労働科学研究費補助金(政策科学推進研究事業)「生活保護における自立支援プログラムの検討」(主任研究者市川日佐史 静岡大学教授)による共同研究によるもの。

を参照されたい。平岡和久・森裕之「検証「三位」体の改革——自治体から問う地方財政改革」自治体研究社、二〇〇五年、「世界」第七四二号(二〇〇五年八月)特集「地域再生「三位」体改革」を起えて、「地方財務」第六二二号(二〇〇五年六月)特集「三位一体改革の第二ステップに向けて——改革の正念場における課題」。

三位一体改革がまずは交付税交付金の一方的な削減から着手されたことを、地方六団体側は危機感をもって受け止め、〇四年五月末には地方財政危機突破総決起大会を開催し、「地方財政危機突破に関する緊急決議」をあげた。そこでは、三位一体改革が財政赤字の地方への転嫁として現れたことが強く批判され、また改革の全体像と工程表を示した上で国と地方の間での協議が開催されるべきことが主張され、さらに国庫補助負担金廃止に際しての原則として、税源移譲および事務事業に関する規制や義務付けの見直しを伴うべきものであることなどが盛り込まれた。

地方団体側の激しい反発を受け、国も一定の譲歩を余儀なくされ、三兆円の税源移譲を先行させることと、〇五年度の一般財源総額は前年度同額を確保することなどを地方に約



図表1 国庫補助負担金整理と税源移譲 (単位: 億円)

年度	国庫補助負担金の整理	税源移譲	他の財源措置
2003	公共事業関係	3,281	スリム化 3,281
	義務教育(共済長期等)	2,344	
	公立保育所運営費等	2,440	2,051
2004	義務教育(退職・児童手当)	2,309	2,198
	公共事業・奨助補助金	5,565	2,309
	義務教育・公立養護学校教育	8,467	交付金化 1,330
2005	国民健康保険	6,862	スリム化 4,235
	公住家賃補助、養老ホーム等	2,210	
	公共事業関係	6,441	交付金化 3,430
	児童扶養手当	4,686	スリム化 3,011
	児童手当	4,686	
2006	介護給付費	690	
	施設整備費	1,168	4,686
	公住家賃、小規模企業等	5,823	345
	公共事業関係	52,286	1,075
合計	31,176	30,094	交付金化 3,183
うち税源移譲に結びつく改革額	21,110		スリム化 2,640
うち税源移譲に結びつかない改革額			交付金化 1,082

(資料) 総務省資料にもとづき作成。

束するに至った。同時に国は、六団体に対して国庫補助負担金の改革案の策定を求めた。国がこうした財政問題に際して地方からの提案を求めるとするのは前代未聞のことであり、その行方は大きな注目を浴びた。

六団体が八月末に取りまとめた「国庫補助負担金等に関する改革案」は、補助負担金の削減リストと同時に三位一体改革の進め方に関する提言をも含むものとなった。すなわち、改革は〇六年までの第一期と〇九年までの第二期に分けて提案され、第一期には三・二兆円の国庫補助負担金削減と所得税から住民税への税源移譲が、第二期には三・六兆円の補助負担金削減と消費税移譲が、それぞれ提案された。また、三位一体改革の推進に当たっては国と地方の協議機関を設置すべきことが要求された。

さて、六団体がとりまとめた国庫補助負担金の削減リストが、次いで各省庁において検討される段階となったが、ここでいくつかの問題が浮頭してきた。まず、文部科学省は地方が提示した義務教育費国庫負担金廃止案に対して抵抗を示し、この件に関しては中央教育審議会における検討に委ねることにした。また、厚労省は、六団体に盛り込まれてい

た各種社会福祉施設整備関係の補助金ではなく、地方案にはなかった国民健康保険や生活保護、児童扶養手当の国庫負担率の引下げを打ち出したのである。

こうした各省庁の利害と地方団体側の主張との妥協を探った結果、〇四年一月二六日の政府与党合憲「三位一体の改革について」は、〇五年度に向けての暫定的な決着を示すものとなった。まず、義務教育費、生活保護費および児童扶養手当費については、それぞれ地方団体を交えた協議の場において改めて検討を行うものとし、その結論を〇五年度中に出すものとした。また地方では、地方の削減リストにはなかった国民健康保険国庫負担金を削減し、七十億円の都道府県負担を導入するものとした。また、交付税交付金については〇五年度および〇六年度は一般財源総額を確保するとともに、税源移譲による地方の増収分(所得増与税)は交付税算定に際して基準財政収入額に100%算入する、すなわち交付税交付金を同額削減するものとした。

以上のような経過において、〇五年度には義務教育や生活保護といったナショナルミニマムに関わる事務分野に関する国庫負担金がそれぞれ検討に付されることになったのであ

る。結果のみ示せば、〇五年度決着分までの国庫補助負担金の削減については図表1のように整理される。まず、義務教育費国庫負担金については〇五年度に暫定的に示されていた原案がほぼそのまま通り、約八五〇億円の負担金削減となった。生活保護費国庫負担金の削減については見送られたが、児童扶養手当および当初検討の対象に挙げられていなかった児童手当について、国庫負担金の削減がなされることとなった。また建設国債を財源とする公共事業関係補助金については税源移譲対象とせず、部分的に交付金化し、それ以外は「スリム化」すなわち地方にとっては単なる削減に終わった。全体で見れば約五兆円の国庫支出金が削減され、これに対して税源移譲は約三兆円であり、交付金化を除く約一・三兆円が地方にとっては純減となったのである。

(2) 「関係者協議」における論点

「関係者協議」は前述のような経緯を経て、生活保護および児童扶養手当をめぐる国と地方の役割分担と費用負担のあり方を検討する場として設けられた。この協議は〇五年四月

二〇日から一月二五日まで九回にわたって開催され、結果的には厚労省側が最終回の会合で自らの提案を押し通す形で打ち切られた。

この時点での結論は、①生活扶助の国庫負担の二分の一の引下げ案については撤回する、②医療扶助・介護扶助の負担を国三分の二、都道府県六分の一、市六分の一とする、というものであった。この協議打ち切りに対して地方団体側は即座に抗議声明を出し、厚労省に対する月例報告業務を行わないというストライキをも提起した。両者の対立を背景に、政府与党は生活保護費を国庫負担削減の対象外とする案を提出し、問題は一応の決着を見た。すなわち、医療扶助・介護扶助の分離と負担率引下げは撤回し、生活保護費については従来どおり国の負担率を維持することとされた。しかしこうした妥協案の一方、児童扶養手当および児童手当の国庫負担率が引き下げられることとなってしまった。

結果的にきわめて不透明な政治決着に終わったことになるが、以下ではこの「関係者協議」で展開された議論に注目したい。まさにこの議論のなかに、生活保護をめぐる政府間財政関係の論点が浮き彫りにされており、また生活保護自立支援施策をめぐる地方団体側



のスタンスも現れていると考えるためである。さて、「関係者協議」での主要な論点は次の二点に集中した。第一に生活保護率の地域格差は何によってもたらされているか、第二に自治体による自立支援施策が生活保護費削減にどの程度有効か、である。なおこの二つの論点以外にも、医療扶助・住宅扶助の切り離しと他制度への関連付け、給付水準の見直しや有期化といった「適正化」策等の論点も含まれているが、ここでは割愛する。

\*3 なお「関係者協議」に関しては、「都市問題」二〇〇五年一〇月号の特集「何がねらいか、生活保護改革」も参照されたい。

まず、生活保護率の地域間格差の原因については、とくに「関係者協議」の前半部分における中心的論点となった。この論点は地方団体側と厚生労働省側との間で、各種の社会経済指標と保護率の相関性の検証をめぐる統計論議という観を呈しているが、その対立点は次の通りである。

地方団体側はコミュニティの状況や保護に対する意識が低所得世帯に占める被保護世帯の比率と相関することを指摘したが、厚生省

側はその有効性を否定した。他方で厚生省側は、福祉事務所の従業員充足率が一、二年のタイムラグをもつて保護率と高い相関性を示すことを指摘し、保護の実施体制如何で保護率に影響を与えることを論証しようとした。

地方側はこれに対し、充足率と保護率の因果関係は逆であり、保護率の上昇に追いつかない現業員配置の現状を表すものと主張した。この統計論議の含意は次の点にある。すなわち、地方団体側は保護率を上昇させているのは失業や高齢化といった経済的要因やコミュニティのあり方といった社会的要因であることを強調し、また生活保護の実施において自治体の裁量の余地はほとんどないとしている。

これに対して厚生省側は、保護率の地域格差には、自治体による実施体制や実施運営の相違が反映されていると主張し、保護率の高さは自治体における実施運営上の努力不足の結果であると主張したのである。

\*4 「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会」の議事録および資料は厚生省のサイトで公開されている。http://www.hlw.go.jp/shingi

### (3) 中央・地方政府間の事務配分に関する理論上の対立点

「関係者協議」における前述のような対立点は、財政学分野における、国と地方の役割分担の原則をめぐる次の二つの立場に規定されている。

一方は、財政学の古典的な見解であるマスケレイアの政府機能論に立脚する考え方である。マスケレイアは政府部門の担うべき役割を、資源最適配分（公共財の供給）、所得再分配、経済安定化の三つの機能に整理した。その上で、所得再分配や経済安定化は中央政府が主として担うべき機能であり、資源最適配分は地方政府が相対的に大きな役割を果たすべき機能とした。仮に地方政府が所得再分配機能を担った場合、この機能を重視する地域に低所得者層が流入し、当該地域の所得低下を引きおこすことが懸念される。それゆえ、それぞれの地方政府はこの分野に対して財政資源を投入することについて消極的となり、結果的にこの行政サービスが必要なだけ供給されないことになってしまう。したがって、こうした所得再分配効果をもつような行政分野はより広域的な政府が担うことが望ましい、というものである。生活保護はまさにこの所

得再分配機能を担う行政分野のひとつであり、この業務を地方に移譲した場合にはサービスの過少供給が懸念されるため、国が担うのが適切であるという主張が導き出される。

他方の考え方は、新制度学派の理論を背景に登場したモラルハザード論である。これは、意思決定主体と費用負担主体が乖離する場合、行政サービスを決定する主体はそれにかかる費用を意識することなく過大な支出をしてしまうため、浪費を生じやすいという考え方である。たとえば、「ローカルオプティマム」を打ち出したことで知られる地方分権改革推進会議の文書は次のように言う。「地方において、受益と負担の関係を明確化することによって、地域で住民が負担との関係で歳出水準について合理的な判断を行い、資源の適正配分が図られるシステムを構築していくことが必要である。」この指摘は、交付税交付金や国庫支出金に財源の多くを依存する自治体が無駄なハコモノを建設しているのはモラルハザードの現れであり、三位一体改革を通じて、自らの懐の痛みを感じつつ地域的な行政水準を決定すべきだとの主張につながる。生活保護の問題に関係付けていけば、国が生活

第二の論点である、自立支援が保護費削減にもたらす効果については、北九州市、横浜市、八尾市、大阪市などの事例を挙げつつ論じられた。その際厚生省側は、自治体による保護の「適正化」や退院促進、自立就労支援への取組が受給者数の減少に資しており、それによつて保護費の削減がもたらされていると主張した。これに対し自治体側は、受給者の八割は高齢者、傷病者、障害者で占められており、自治体が自立支援に取り組んで受給者を減らせるとしてもその効果は限定的であると述べた。

この議論の含意は、当該事務事業にかかる費用の増減に関して、自治体が影響を及ぼしうるか否か、という点にある。これは前述の論点と同様であり、事務事業自体が国の法律によつて義務付けられたものであるとしても、それに要する経費を自治体が自らの施策を通じて削減できる余地が大きいのであれば、当該事務事業に関する自治体の費用負担割合を引き上げることによつて、経費削減へのインセンティブが働くであろうと厚生省側は考えたのである。

保護費の四分の三を負担していることによつて地方は費用削減へのインセンティブを欠き、過大な給付を支出しているとの批判が導き出される。それゆえ、国庫負担率を引き下げ、地方の負担を増やすことによつて地方団体がこの経費を「適正化」するインセンティブを高める、との議論になる。

\*5 地方分権改革推進会議「事務、事業の在り方に関する中間報告―自主・自立の地域社会をめざして―」二〇〇二年六月一七日。

両者の議論が噛み合わない理由のひとつは、それぞれが議論の対象とする財源保障の制度にズレがあるためである。政府機能論に立脚すれば、所得再分配に関わる部分は国が担うべきとの結論になるものの、事務上は自治体が実施を担い、国は特定財源とりわけ国庫負担金の交付を通じてそれをコントロールする仕組みが導かれる。他方、モラルハザード論が批判するのは依存財源一般に対してであるが、とくに自治体において使途の自由度が高い一般財源保障、すなわち交付税交付金の仕組みが問題とされる。この相違はまた、議論の対象とする公共サービスの性質にも関係す

る。すなわち、政府機能論は自治体が担う多様な事務分野のうち、所得再分配に関わるものに限定した理論となっているのに対し、モラルハザード論では事務分野の如何を問わず、意思決定主体と費用負担主体の乖離を問題にしていることである。そこで次に、この対立点を念頭に置きつつ、生活保護をめぐる業務の財源問題について検討していきたい。

2 ●生活保護をめぐる業務の財源保障

(1) 国庫支出金

国庫支出金は、国庫負担金、国庫委託金、国庫補助金の三つに区分される。国庫負担金は地方財政法第一〇条、第一〇条の二及び第三四条において、国が全部又は一部を負担するとされているものである。第一〇条はとくに、法律にもとづいて自治体に義務づけられる事務に関するもので、保護費はこれに含まれる。また国庫補助金は、第一六条に定めるように、国が「その施策を行うため特別の必要があると認めるとき」等に支出するものであり、差別的な性格をもつものである。国庫委託金は、同第一〇条の四において「地方公共団体が負担する義務を負わない経費」とさ

れるものに対する全額国庫負担をさす。三位一体改革という「国庫補助負担金」とは、国庫補助金および国庫負担金の意味であつて、国が全額負担義務を負う事務にかかる国庫委託金は当然のことながら削減の対象外とされている。生活保護関係では、都道府県・指定都市に設置される生活保護指導職員(〇五年度で全国三七一一人)にかかる費用が国庫委託金にあたるが、以下ではこれについては立ち入らず、主として国庫負担金と国庫補助金について検討しておきたい。

\*6 平成一七年度補助金総覧、参照。

まず、生活保護国庫負担金は、地方財政法第一〇条第四項に「生活保護に要する経費」が、法律等によつて地方に義務づけられる事務であつて国が全額または一部の負担責任を負うもののひとつとして挙げられていることに根拠をもつ。また同時に生活保護法第七五条は、「市町村及び都道府県が支弁した保護費、保護施設事務費及び委託事務費の四分の二」を国が負担することを定めている。

このうち保護費についていえば、同条は、国が市町村及び都道府県が支弁した保護費の

四分の二を負担すべきことを定めているのであつて、生活保護の決定に関する判断権が自治体にあると考えれば、この判断にもついで支弁された保護費すべてが国庫負担の対象となる。たとえば自治体が稼働能力や扶養関係を理由とした申請妨害を行わず、生活困窮者に対する生活保護を優先して決定したとしても、その結果生じた保護費の四分の二は国庫負担となる。後述するように残り四分の一は交付税措置されているため、保護の開口を拡げたとしても自治体財政への直接的な影響は大きくないと考えられる。モラルハザード論からすれば、この点が問題視されるわけである。

\*7 前田雅子「社会保障制度改革における生活保護法の課題―保護実施主体の役割・責任という視角からの検討」『社会保障法』第一四号(一九九九年五月)、参照。

他方、四分の三という国庫負担率については、一九八五年に行われた負担率一律削減とその後の経緯が、この数字の根拠を見えにくくしているきらいがある。負担率削減以前は、社会保障分野の多くの国庫負担、とりわけ生

活保護費や措置費等の国庫負担率は、概して八割に統一されていた。このことから、生活保護法立法時の趣旨としては、国が地方に義務付ける事務に対する国の財源負担責任はおおむね八割、との発想があつたものと考えられる。しかし、八五年の国庫負担率一律削減とその後の部分的回復・恒久化の過程で、この負担率には分野によつてばらつきが生じるようになった。すなわち、生活保護費については八五年に七割に引き下げられ、八九年に四分の三に恒久化された。他の措置費等については八五年に七割、八六年に二分の一と二段階にわたつて削減された後、八九年にはそのまま恒久化されている。

この結果、国がナショナルミニマム保障分野において果たすべき財政的責任の後退に歯止めがかけられにくくなつたものと考えられる。たとえば前述の三位一体改革のなかで、生活保護費国庫負担率の引下げ撤回の「人身御供」として児童扶養手当の国庫負担率が四分の三から三分の一へと引き下げられるという願末があつたわけだが、生活保護と児童扶養手当とにおける国の財源保障責任の相違、ないし四分の三なり三分の一という数字の根拠というものはまったく説明されていない。八

割という「防波堤」が崩れた後は、負担率の行方が政治的匙加減に依存するようになってしまつたともとらえられる。

\*8 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、二〇〇四年は、法制定時の経緯について、機関委任事務としての保護にかかる費用は本来国が全額負担すべきであるが、自治体も住民に対して責任を負う立場から一部を負担するとの考え方から八割の負担率が定められたとしている。

次に、生活保護費に関する国庫補助金としては、〇四年度まで実施されていた生活保護適正実施推進等事業費(〇四年度約八〇億円)がある。なお、〇五年度から実施されているセーフティネット支援対策補助金(〇五年度約一三六億円)は、生活保護以外の分野にも関わるため、「社会福祉課費」に計上されており、「自立支援プログラム策定実施推進事業費」、「生活保護適正実施推進事業」、「地域福祉増進事業」、「ホームレス対策事業」を対象とするものである。

国庫補助金は、概して年々の子算策定における政策上の重点に即して設けられるもので

あり、国庫負担金と異なつて法的な根拠や国の補助率に関する法的な裏づけが弱い。むしろ、自立支援プログラムは生活保護法第一一条の「自立の助長」に立脚するものとは考えられるが、実際に展開されている施策は、生活保護法上に具体的に記されているわけではなく、また国の費用負担責任についても規定されているわけではない。これは自立支援施策そのものが新たに導入されたばかりの政策手段であり、さしあたりプロジェクト的に取り込まれている段階にあるためと考えられる。しかし、将来的にはこの施策を生活保護法上により明示的に盛り込み、国の費用負担責任を明らかにしていくことが求められよう。

(2) 交付税交付金による財源保障の仕組みとその意義

保護費の四分の三が国庫負担金によつて賄われたとしても、自治体にとってはなお、残りの四分の一の負担と、生活保護にかかる職員の人件費などの負担が必要となる。これらの費用に関しては、交付税交付金による財源保障の仕組みが対応する。なお、地方財政法第一二条の二は、国庫負担金にかかる事務の経費に対する自治体の負担分(補助ウエ)を、

を基礎として想定する各種扶助者の数それぞれに基準額を掛けて合計して算出される。委託料は医療費支払事務、調剤費支払事務、介護費審査支払業務の委託費についてそれぞれ積算根拠に基づいて算出されている。この扶助費および委託料の合計から四分の三の国庫負担金を除いた金額が生活保護費の需要額となる。

地方 社会福祉事務所費については、前述と同様の標準団体において想定される被保護世帯数にもとづき、社会福祉法第一六条が標準として定める現業員を算出し、これに給与、報酬の積算基準を掛け合わせたものに需用費等を加えて算出される。ちなみに平成一六年度を例にとれば、標準団体において想定される職員配置は指導員等を含めて二人であり、うち一五人が現業員とされている。

こうして算出された生活保護費および社会福祉事務所費の合計が標準団体における生活保護費となるのであり、これを人口十万人で割ったものが単位費用となる。この単位費用に測定単位である市部人口を掛けて標準財政需要額の生活保護費分が算出される。ただし、保護率の高い自治体、寒冷地における暖房費等の人件費への反映、小規模自治体における

一人当たり行政費用の相対的大きさ、等の地域的な諸事情を勘案するために、各種の補正係数がさらに掛け合わされる。生活保護率の高い地域に関しては、生活扶助者密度や被保護者密度による補正がなされるわけである。

各市に交付税交付金として交付されるのは、こうして算出された各行政分野に関する標準財政需要額の総計と、標準財政収入額（ほぼ地方税収入に相当）との差額である。したがって、国庫支出金とは異なり、上記の手順で算出された金額がすべて国から移転されるわけではなく、一般財源である地方税と交付税交付金とによってこの水準の行政が保障される、という仕組みである。またその際留意すべき点は、交付税交付金はあくまで一般財源であつて、特定財源としての国庫負担金とは異なるということである。給付された交付税交付金がどの行政分野に充当されるかを決定するのは自治体の権限である。つまり、前述の手順で算定された標準財政需要額の金額がそのまま当該事務の財源となるとは限らない。

国庫負担金で保障される以外の事務事業に対して自治体がどのように財源を配分するかは、自治体の権限に属するものである。国や都道府県の補助金が将来的に打ち切られた時

に自立支援施策にとれほどの予算を割くか、また現行の義務付けを超えて生活保護分野に重点的な資源投入を行うか否かは、当該自治体がこの行政分野にどの程度プライオリティを置くににかかっているのが現状である。

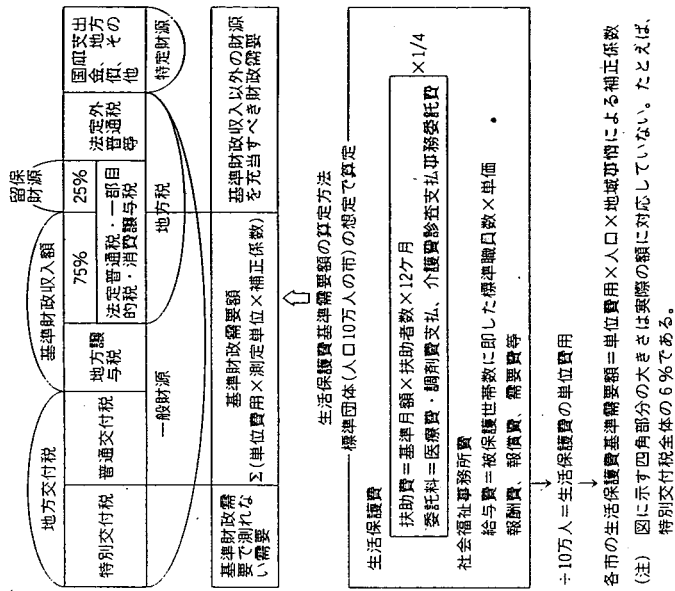
### 3 ●生活保護財政をめぐる動向

#### (1) 歳出と財源の推移

前述のように、生活保護費の主な財源は国庫負担金と一般財源（地方税と交付税交付金）である。そこで図表3で、市町村における財源構成や経費構成の推移を見てみよう。ただし、福祉事務所を設置しない町村における生活保護事務は都道府県が管轄するので、ここに示される数値は主として市のそれである。

まず、国庫支出金は財源の約七割弱で推移している。この国庫支出金の額は、性質別構成という扶助費の額に對してはほぼ四分の三で推移しており、市が支弁した保護費等に対する国の負担責任が果たされている状況がうかがえる。ただし、八五年の負担率削減を境に国庫支出金の比率は七四%から六六%へと落ち込み、その後八九年の部分的回復によつて

図表2 交付税交付金の仕組み—生活保護費の例—



各市の生活保護費標準需要額 = 単位費用 × 人口 × 地域事情による補正係数  
(注) 図に示す四角部分の大きさは実際の額に対応していない。たとえば、特別交付税全体の6%である。

地方交付税の算定に際して標準財政需要に算入する旨を定めている。

交付税交付金を通じた一般財源保障の仕組みは、図表2に示すとおりである。標準財政需要額は各種行政分野ごとの費用積算（単位費用 × 測定単位 × 補正係数）の合計であるが、個々の行政分野において、法律上の義務付けのあるものについてはその法律の定める基準に即して計算が行われる。この計算は道府県と市町村とで異なっているため、以下では福祉事務所設置義務のある市を例に、標準財政需要額の生活保護費分算定を説明する。

\* 9 地方交付税制度研究会編「地方交付税制度解説（単位費用篇）」地方財務協会、各年度版参照。

まず、単位費用の算出方法は以下のとおりである。生活保護標準需要額は生活保護の保護費及び実施に関する事務に要する経費（生活保護費）と社会福祉主事等の設置に関する事務に要する費用（社会福祉事務所費）とからなり、前者の生活保護費は、扶助費と委託料とからなる。扶助費は、標準団体とする人口十万人の市における、当該年度の国の予算人員

図表3 生活保護費の性質別内訳および財源構成の推移 (市町村統計)

年度	84	86	88	90	92	94	96	98	00	02	03
	生活保護費(億円)	12,739	13,188	12,668	12,272	12,593	13,440	14,764	16,499	18,731	21,348
性質別内訳(%)											
人件費	5.7	6.2	6.7	7.7	8.0	7.7	7.3	6.7	5.9	5.3	5.0
扶助費	93.6	93.1	91.6	90.4	89.8	90.8	90.8	91.6	92.8	93.6	94.0
財源内訳(%)											
国庫支出金	74.2	66.0	65.5	68.5	67.8	68.0	68.0	68.2	69.4	69.3	69.8
都道府県支 出金	1.6	2.5	2.6	2.3	2.5	2.6	2.4	2.2	2.2	2.0	1.9
一般財源等	23.4	30.6	30.9	28.1	28.7	28.4	28.6	28.5	27.6	27.9	27.5
国庫支出金：扶助費	79.3	71.0	71.6	75.8	75.4	74.9	74.9	74.5	74.7	74.1	74.3
民生費中生活保護費	28.5	26.5	23.2	19.7	16.5	15.5	15.2	15.3	17.9	18.9	19.2
支出総額中生活保護費の比率(%)	4.6	4.4	3.8	3.1	2.7	2.7	2.8	3.1	3.7	4.2	4.6

(資料)「地方財政統計年報」各年度版より作成。

法定数から標準数に変更されたことが挙げられる。我々が行ったいくつかの自治体でのヒアリングにおいても、法改正後の現業員不足が著しいことが指摘されている。法的義務付けが緩和されたことにより、自治体の財政事情を口実とした現業員不足が容認されるようになっていく状況がうかがえるのである。

(2) 過少供給問題

生活保護受給者の増加によって、自治体財政が圧迫されているかのように言われる状況があるが、これは果たして正しいのだろうか。前述のように、国庫支出金の増加に見合わない一般財源充当の状況、扶助費に対する人件費比率の大幅な後退、という状況を見ると、自治体が交付税交付金を通じて保障されている財源を使い切っていないのではないか、という疑問が生じてくる。

前述のように、交付税交付金制度は、各自治体における地方税収入と交付税交付金とをあわせて一般財源の保障をつうじて、各行政分野における標準的な行政費用を保障するしくみをもってきた。とはいえ、交付税交付金による財源保障はあくまでも一般財源であって、各自治体に対して標準財政需要額として

六八%程度に戻したものの、削減前に比べると一般財源の比率が五ポイントほど上昇したことになる。

次に生活保護費総額の推移を見てみると、まず、八〇年代半ばから九〇年代初めにかけての抑制傾向が目につく。これは一三三号通知等をつうじた「適正化」による保護費削減の圧力の結果と考えられ、とくに八八年から九〇年にかけては絶対減となっている。好況期にあつたとはいえ、民生費に占める生活保護費、一般会計歳出総額に占める生活保護費の比率を見ても、この時期の削減のすさまじさがうかがえる。この時期は国庫負担率削減とも重なって自治体の一般財源充当の比率が高くなっているが、この総額抑制の結果、一般財源は絶対額では八六年度以降九〇年まで減少が続いている。

他方、九〇年代後半以降、生活保護費が急速な増加傾向を見せているのが目につく。生活保護費が増加し始めた九四年に対して〇三年には一・七倍にも達しており、自治体の一般会計歳出に占める生活保護費の割合は、八四年の水準に匹敵するに至っている。その財源内訳をみると、国庫支出金の増加傾向に対して一般財源の充当は相対的に低下している

算定されたとおりの予算配分をさせる強制力はもたない。一般財源保障とは、自治体が標準的な行政経費総額を保障されている意味であつて、その用途はあくまで各自治体の財政自治に属するものといえる。

とはいえ、生活保護の問題に則して考えた場合、国が保障する水準としての生活保護費需要額が果たして、各自治体の実態に合致しているのかは注目に値する。生活保護費需要額の算定方法について述べたように、社会福祉法による福祉事務所の標準現業員数にかかる費用は交付税交付金をつうじて保障されているのであるが、各自治体がこの需要額に従って執行しているとは限らないからである。

現業員数が標準数に達していないとすれば、各自治体において支出している生活保護費充当の一般財源額が、交付税交付金における生活保護費需要額を下回っているという状況もありうる。基準財政需要額と充当一般財源の乖離については、一つ一つの自治体について詳細な計算を行わなければ検証できないのだが、その一例として、森、平岡による大阪府下数都市に関する検証結果を参照することができ<sup>10)</sup>。それによれば、〇四年度決算ベースでの検証で、堺市、守口市、松原市では生活保

障費がみられる。国庫負担は受給者の増加にしたがつて当然増えていくべきものであるが、自治体側の一般財源充当がこれに見合う形では増加していないのである。これは性質別内訳と併せて考えると、その事情を推し量ることができ、国庫負担は扶助費と運動しており、自治体の一般財源は扶助費の補助ウラと職員人件費に運動するものと考えられるが、九〇年代末以降の人件費比率の低下の著しさをみると、受給者の増加に見合った人員配置ができていない自治体の状況が窺えるのである。

職員配置の不十分性については、すでに二〇〇四年の社会保障審議会福祉部会「生活保護の在り方に関する専門委員会」報告でも次のように指摘されていた。「地方自治体における生活保護担当職員(現業員及び査察指導員)の不足数が近年大幅に増加している。査察指導員のうち現業員経験がない者が四分の一以上を占めるなど、職員の質的確保や質的充足の面において、地方自治体の実施体制上の問題も見られる。」

この現業員不足のもうひとつの背景としては、二〇〇〇年の分権一括法施行によって社会福祉法に規定される福祉事務所現業員数が

保護費充当一般財源決算額が生活保護費需要額を下回っていたとされる。つまり、交付税交付金を通じて保障されている「標準的な生活保護費」を下回る金額しか執行されていないということになる。

\* 10 森裕之・平岡和久編「都市自治体から向う地方交付税」自治体研究社 二〇〇六年。

これが他の多くの自治体についても当てはまる現象であるのか否かは、なお詳細な検討を必要とする。しかし、先に述べたように、受給者の増加に対して現業員配置が追いついていない状況や、国庫負担金の増加に対して一般財源充当の伸びが鈍い状況から考えて、おそらく同様の状況にある自治体は少なくないと考えられる。つまり、生活保護費は自治体財政を圧迫しているのではなく、むしろ財源保障の上で生活保護費分として想定されている財源が他の行政分野に向けられることによつて、生活保護に関わるサービスは過少供給となっているのではないかと考えられるのである。