



筑紫女学園大学リポジット

Cross Analysis of the Public Assistance Administration and the Interpretation of "the Ability to Work"

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2014-02-14 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 池田, 和彦, IKEDA, Kazuhiko メールアドレス: 所属:
URL	https://chikushi-u.repo.nii.ac.jp/records/178

生活保護行政における「稼働能力」の解釈と問題点

池 田 和 彦

Cross Analysis of the Public Assistance Administration and the Interpretation of “the Ability to Work”

Kazuhiko IKEDA

1．はじめに

稼働能力のある生活困窮者に公的扶助を適用するか否かという問題は、公的扶助制度をもつあらゆる国において、これまで繰り返し検討されてきた古くて新しい課題であるといえよう。わが国も無論、この課題から自由ではなく、それどころか昨今の生活保護行政は、これまで以上に稼働能力のある生活困窮者を制度から排除する傾向を強めている。本稿は、生活保護行政による「稼働能力」の解釈とその問題点を検証することを通して、この問題について、可能な限り本質的な議論を提起することを目的とする。

こうした理論的課題を解きほぐすには、おそらく2つの角度からの検討が必要であると思われる。ひとつは公的扶助の適用範囲をどう考えるかということであり、いまひとつは稼働能力そのものをどう考えるかということである。

前者は、稼働能力があるということを理由に生活困窮者を排除する制度が公的扶助といえるのかを検証することでもあり、したがって公的扶助の本質規定に関わる理論的課題である。また後者は、例えば、何らかの事情で働く意思をもてない状態にある場合、それは稼働能力があると言えるのかといったことなどに関わる、やはり理論的な課題であるといえるであろう。

2．生活保護法の問題 - 第1条及び第2条と第4条の関係 -

まずは、自明の前提を確認するところから始めたい。第一に、生活保護制度はわが国における公的扶助制度の中心に位置するということであり、確認しておきたいのは、生活保護制度は公的扶助制度だということである。第二に、生活保護制度は、生活保護法を中心に、それを補完する政省令、告示、さらには保護の実施要領（以下「実施要領」）をはじめとする各種の通知によりその運用に必要な基準や解釈が示されることによって、はじめてその全体像を現わし、さらにこれらの法令、通知を、「生活保護法施行事務監査」¹⁾を含む生活保護行政の展開の中で、保護の実施機関がいかに関与し運用するかということを通して現実化するということである。

この種のことを確認したのは、前者については、「公的扶助」を概念規定する際、そこには、生活保護法が最低生活保障とともに目的として掲げる自立の助長は含めないのが常識だからである⁽²⁾。後者については、まず法律と制度は必ずしも等記号で結べないということの確認が必要だからである。「生活保護法」と「生活保護制度」という概念を、何の意識もせず使用することは、本質的かつ現実的な議論を阻害する。生活保護法を読む限り、少なくとも餓死者が相次ぐかもしれないという危惧を我々は抱かない。しかし、「実施要領」を読み、さらに関連通知⁽³⁾を読み込んでいくとき、解釈の如何によっては、そこで保障されるものが「最低生活」ではなく「死への自由」ということになりかねないのではないかという不安が我々を襲う。そして、問題は生活保護法それ自体にあるというよりも、その法解釈を、国から保護の実施機関に対して「処理基準」もしくは「技術的助言」として示す各種の通知にあり(ただし、こういったからといって、筆者が生活保護法に何の問題もないと考えているのではないことを念のため付記しておく。後述するように、生活保護法の制度設計、すなわち法構造には、生活保護行政による誤った解釈を誘発しかねないスキがある。しかし、現行生活保護法を前提としても、それが真っ当に解釈されれば、少なくとも餓死事件などは起こりようがない)、焦点は、生活保護法第1条及び第2条と第4条との関係、とりわけ第2条と第4条に規定される「要件」をめぐる解釈にあると思われる。

旧生活保護法(以下「旧法」)は、第1条において無差別平等の理念を掲げながら、続く第2条では「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」及び「素行不良な者」を欠格として、最初から排除していた。それに対し、現行生活保護法は、第1条において最低生活保障とともに自立助長を法の目的として掲げたうえで、第2条で無差別平等を原理とすることになっている。ところが、この第2条に「この法律の定める要件を満たす限り」との規定が置かれたところに、複雑な問題が生じてくる。そしてその「要件」が第4条において「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」と規定されており、本稿が課題とする稼働能力の活用もまた「要件」のひとつを構成することになる。現行生活保護法は、欠格条項を廃したことをもって、真の無差別平等な保護を実現したとの評価を受けてきたように思われるが、例えば、稼働能力のある要保護者が就労していないことをもって「要件」を満たしていないとの法解釈が採られた場合、第2条にもとづく無差別平等な保護を受けることができず、それゆえ第1条及び第3条に規定する最低生活保障を受けることもできないことになる。これでは、現行生活保護法は旧法と何ら選ぶところはないと断じられることにもなる。

この問題をめぐり、布川日佐史氏は、現行生活保護法による「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」と指摘している。それは、「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り、「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」と

も述べているのである⁽⁴⁾。現行生活保護法には、制度運用以前の制度設計すなわち法構造レベルの問題があるということについての指摘であるといつてよいであろう。

ただ、ここで断っておきたいことは、本稿においては、現行生活保護法を前提とした検討を行うという点である。それは前述した制度設計、法構造レベルの問題を放置するがゆえの判断ではない。現行生活保護法における「要件」なる概念が第2条と第4条を相互に制約する法解釈を問題にすることが、今後の最低生活保障法制度のあり方を検討する手がかりになると考えるからである。

まず法第1条は、先述の通り、通常「公的扶助」を概念規定する際には含意されることのない「自立の助長」を法の目的の一つとして掲げており⁽⁵⁾、おそらくこのことが混乱の根幹を形成している⁽⁶⁾。法の目的が最低生活保障のみであれば、稼働能力活用の要請は、保護の「要件」のみの問題となる。それでもその解釈は大きな課題となるが、現行生活保護法のもとではそれが要保護者のために展開される自立支援であると観念されることで、事態をより複雑にしているのである。

次に、第2条と第4条の間に横たわる制度的葛藤についてであるが、先述の通り、その解釈の如何によっては、旧法と選ぶところのない制度運用、あるいは布川氏が指摘するように救護法に近い運用さえなされかねない。はたして、第4条の「要件」規定は、第2条の無差別平等の原理を制約するものと解してよいであろうか。この点については後述することにし、次に、生活保護行政による法解釈に影響を与えている、稼働能力をめぐる最近の政策動向をみておきたい。

3. 稼働能力の活用をめぐる最近の政策動向と行政解釈

今日、社会福祉政策の全体に関わって、日本型ワークフェア政策の展開ともいべき事態が進行している。以下、この問題について簡単に検討しておきたい。

2007年6月19日、閣議決定された「経済財政改革の基本方針2007 - 『美しい国』へのシナリオ -」（「骨太の方針2007」）は、「就労支援戦略」として「公的扶助受給者等を対象に、セーフティネットを確保しつつ、可能な限り就労による自立・生活の向上が図られるよう福祉・雇用両面にわたる支援を行う」とし、その具体策としての「『福祉から雇用へ』推進5か年計画」について、「厚生労働省を中心に、母子家庭、生活保護世帯、障害者等の就労移行について、5年後の具体的目標を平成19年以内に策定する。平成19年度～21年度を目標実現の集中戦略期間として、就労支援体制の全国展開、ハローワークを中心としたチーム支援、関係者の意識改革のための情報提供・支援のネットワークづくり等を推進する」としている。これはヨーロッパ等にもみられるワークフェア等と共通する戦略であろうが、日本の場合、それはより露骨であり徹底的である⁽⁷⁾。

“福祉から就労へ”をスローガンとするワークフェア政策は、日本でも2000年前後から強調され始め、社会福祉の領域においても、「社会福祉基礎構造改革」の名の下に、各分野で「自立支援」の強調という形をとって展開してきたものである。そこにみられる“生存権保障から自立支援へ”という理念変更は、その内実において“福祉から就労へ”の言い換えであると評価することもできよう。その一環に生活保護制度も組み込まれ、近年の生活保護制度改革のなかで、とりわけ稼働能

力の活用を強調し、従来からの「水際作戦」によって保護申請を抑制しつつ、被保護者に対しては、2005年度より導入された「自立支援プログラム」の活用を含め、就労自立による生活保護からの脱却を強要する制度運用が展開されている。就労自立に到達し得ない被保護者に対しては、それが稼働能力活用に対する本人の努力不足によるとの認識のもと、履行期限の設定などにみられる指導・指示の強化とそれを梃子とした保護の変更、停止、廃止処分がなされてきているのである⁽⁸⁾。

こうした適正化政策を財政面から強化するため、三位一体改革が展開されている。生活保護費に関する国と地方の負担割合の変更こそ阻止できたものの⁽⁹⁾、それが「三位一体」の適正化政策を生み出すことにもなった。三位一体改革とは、補助金削減、地方交付税減額、税源委譲という財政課題であったが、2005年4月20日から11月25日までの間に9回の会議を開催した「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会」（以下「関係者協議会」）での議論を経た12月1日の国と地方の合意⁽¹⁰⁾により、国と、保護の実施機関たる地方公共団体の長、委任を受け実質的な実施機関としての役割を担う福祉事務局長を中心とする生活保護行政の現場が、まさに「三位一体」で適正化に邁進するという構図が現出している。関係者協議会の段階から、地方は負担割合変更には反対であったが、適正化のさらなる推進については、国と同様の積極性を有していたのである⁽¹¹⁾。

国と地方合意後の2006年1月、全国知事会・全国市長会が設置した「新たなセーフティネット検討会」（以下「検討会」）は、8回の会議を経て、同年10月に「新たなセーフティネットの提案 - 『保護する制度』から『再チャレンジする人に手を差し伸べる制度』へ - 」⁽¹²⁾を公表し、①「稼働世代のための有期保護制度」、②「高齢者のための新たな生活保障制度」、③「ボーダーライン層が生活保護へ移行することを防止する就労支援制度の創設」等を提案した。①は、「18歳以上から高齢者（現状では65歳）に達するまでの者」を対象に、「制度適用の期間を最大5年間に限定する」というものである。しかもこの「5年間は、文字通り最大限を示すものであり、有期保護制度を利用して1年で生活保護から脱却できた者は、後に再び貧困に陥った時に、残りの4年間を利用できることとする」とされ、一生を通じて5年間しか最低生活保障をしないという趣旨である。さらに、福祉事務所等が「できるだけ早く福祉依存から抜け出し、就労できるようにプログラムを策定・管理」し、「被保護者は、有期保護期間中においてはこのようなプログラムに参加しなければならない」と、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」が自立支援プログラムへの参加は本人の同意を原則とするとしていたことを完全に無視した記述がなされている。そしてこれらは、「制度適用期間を限定すること、プログラムに真剣に参加することを条件として給付が行われることにより、被保護者並びに福祉事務所および関係機関が共に明確な目標を持ち、それに向けて限られた資源を有効に投入し、就労を促進することをめざし、「徹底して自立を促進するための仕組み」だと説明される。被保護者を生死の淵に追い詰めることで就労による生活保護からの脱却⁽¹³⁾を強要する、にわかに信じ難い提案なのである。③についても①同様に、検討会の基本的な立場は貫徹しており、「ボーダーライン層が生活保護へ移行することを防止するための就労支援制度を創設」し、「生活保護申請に至らないワーキングプアや失業者等も利用することが可能」とであるとされる。内容としては、「期間を1年間に限定」したうえで、被保護世帯と「同じプログラムを利用する」ことが

中心になっている。③は保護申請の抑制効果を、①は被保護者に対する保護の廃止を、これまで以上に推進することで適正化政策を完遂せんとしているのであろう。その意味では、検討会の提案は従来の適正化政策の枠内にあると見てよいのかもしれない⁽¹⁴⁾。しかし、①の有期保護制度については、後にみるように、現段階における適正化政策の推進マニュアルともいえる「生活保護行政を適正に運営するための手引について」(平成18年3月30日社援保発第0330001号厚生労働省社会・援護局保護課長通知 以下「手引」)においてさえ、「有期」とは保護の実施機関が被保護者に対してなす指導・指示の「履行期限」とどまっていたものを、一気に保護廃止へ持ち込むばかりか、将来にわたり二度と最低生活保障はしないことを趣旨としている。この提案が現実のものとなった場合、それはもはや適正化の枠を超えていると考えなければなるまい⁽¹⁵⁾。

このような「三位一体」行政による適正化政策の動向に注意を払いつつ、次に、現行の各法令、通知における稼働能力に関する規定を概観しておこう。まず、生活保護法については、その第4条に稼働能力活用を含む保護の「要件」として規定されていることは前述の通りである。しかし、生活保護法施行令および生活保護法施行規則という政省令、「生活保護法による保護の基準」告示には稼働能力に関する規定はない。さらに、「実施要領」⁽¹⁶⁾の中で最も基本的な位置を有している厚生事務次官通知(「生活保護法による保護の実施要領について」 以下「次官通知」)にも稼働能力に関する記述はなく、それは厚生省社会局長通知(「生活保護法による保護の実施要領について」 以下「局長通知」)以下の諸通知において初めて見出されるのである。生活保護法に「要件」の一つとしてのみ規定を置き、以下は「局長通知」まで規定、記述が見られず、「局長通知」以下の諸通知における記述の仕方にも後にみるような特徴があるのはなぜか、この点についても後に検討する。

稼働能力について「局長通知」での記述は、主として「第9 保護決定実施上の指導指示及び検診命令」の項に見出される⁽¹⁷⁾。つまり、稼働能力活用要件を正面に据えた項目はないのである。まず「保護申請時における助言指導」として、「要保護者が、自らの資産能力その他扶養、他法等利用しうる資源の活用を怠り又は忌避していると認められる場合は、適切な助言指導を行うものとし、要保護者がこれに従わないときは、保護の要件を欠くものとして、申請を却下すること」及び「要保護者が自らの資産、能力等の活用により最低生活の需要を満たすことができると認められる場合には、保護を要しないものとして申請を却下すること」とされる。「保護受給中における指導指示」の項では、「保護受給中の者については、随時、1(「保護申請時における助言指導」を指す - 筆者注)と同様の助言、指導を行うほか、特に次のような場合においては必要に応じて法第27条による指導指示を行うこと」とされ、傷病の回復、義務教育終了、介護や養育事由の消滅等により「就労が可能となったとき」や、就労中でも「十分な収入を得ているとは認めがたいとき」、収入増のための「転職等が可能なとき」、「労働争議参加等のため現に収入を得ていないとき」等が稼働能力活用に関わる指導・指示対象とされている。また「指導指示を行うに当たっては、必要に応じて、事前に調査、検診命令等⁽¹⁸⁾を行い状況の把握に努める」ことが求められる。さらに、「指導指示は、口頭により直接当該被保護者(これによりがたい場合は世帯主)に対して行うことを原則とするが、口頭では目的を達せられない場合等は、「文書による指導指示を行」い、被保護者がそれ「に

従わなかったときは、必要に応じて法第62条により所定の手続を経たうえ当該世帯又は当該被保護者に対する保護の変更、停止又は廃止を行うこと」とされている⁽¹⁹⁾。

その際の「取扱い基準」については、厚生省社会局保護課長通知（「生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて」以下「課長通知」）が問答形式で示している。「指導指示に従わない場合の取扱い」「検診命令に従わない場合の取扱い」として、「保護の変更、停止又は廃止のうちいずれを適用するかについて」の基準が提示されているのである。廃止が適用される場合の特徴的な記述のみ挙げておこう⁽²⁰⁾。「最近1年以内において当該指導指示違反（または「当該検診命令違反」 - 筆者注）のほか、文書による指導指示に対する違反、立入調査拒否若しくは検診命令違反があったとき」との記述がそれである。「違反」を繰り返す者には最低生活保障はしないという趣旨であろう。

次に、『生活保護手帳（別冊問答集）』（以下『問答集』）の記述をみてみよう。ここでも稼働能力に関する記述は、「実施要領」同様、主として「第9 保護決定実施上の指導指示及び検診命令」に見出される（ただし「第3編 参考」として、「生活保護と能力の活用」という項目が設けられている。これについては後述する）。『問答集』は、全体として「課長通知」と同様、問答形式をとっているが、より踏み込んだ解釈を示している。一例をあげると、日本国憲法に規定する「職業選択の自由と能力の活用」の関係を問う「問」への「答」は、「国民は、憲法第27条第1項により勤労義務を負っており、憲法第25条はこれを前提として国民の生存権を保障したものであるから、稼働の能力があり、その機会があるにもかかわらず、その者の能力の範囲内で紹介された職業に就くことをあえて忌避する者については、生活保護法による最低生活の保障が及ばないとしても憲法上問題はない」となっている。日本におけるワークフェア政策がまさにワークオンリー政策としての内実をもつことを推進する憲法解釈である⁽²¹⁾。また「検診命令」に関しても、稼働能力の確認をめぐる問答が掲載されているが、医師による検診の結果「就労可能」である場合は就労指導を行い、従わないときは文書による指示を経て保護の停止又は廃止を行うと回答されている⁽²²⁾。

ここで、「第3編 参考」中「生活保護と能力の活用」をみると、そこには「能力の活用も受給要件の一つとして重要な地位をしめて」おり、「生活保護の取扱いの上で問題とされる能力の活用は、一口にいえば現在直ちに発揮できる勤労能力によって自らの経済生活の維持に役立たせることである」から、例えば「売れる見込みのない絵を画いたり」すること等は「能力の活用に該当しない」との解釈がみられる。さらに、「生活保護制度による最低生活の保障は、憲法第25条に規定する生存権の保障を具体化したものであるが、個人はまず生きるために自ら最善の努力をすべきである」から、「例えば勤労者が失業し生活水準が低下する場合に、もし、その者が成り行きにまかせて生活水準の低下するまま、いたずらに座視するとすれば、それは論外」であって、「その者が通常の社会人⁽²³⁾である限りは、生活水準の低下を防ぐためにまず自分自身ができる限りの努力を払うはずである」との認識が示される。要請される「努力」内容は、「減少した生活費を補うために、職業安定所や知人を通じて求職活動を行い、あるいは内職を始めるなどあらゆる努力」であり、「これらの能力の活用と併せて現在保有している資産を売却するとか、質入れ、賃貸、抵当などを活用して生活の確保に努める」はずだとされ、「失業などの結果生活保護を受けるようになる場合であっ

ても、この努力を続けるべきことは全くかわらない」と、いまだ生活保護受給に至らない要保護者を牽制し、被保護者に努力不足であるとの審判を下すかのような記述が続く。それにしても、丸裸にならない限り生活保護は適用しないといわんばかりの露骨な記述である⁽²⁴⁾。そして、このように要請される「資産や能力の活用は、生活保護法があるから初めて生ずる特殊なことではな」く、「国民各個人が誰でも行う生活努力」であり、「各個人がこのような生活努力をすべきことは、現在における国民感情であり、社会倫理である」と位置づけられ、「憲法に示された権利としての生活保護といえども、それが社会保障制度の一環として公費により賄われ、国の責任において行われる以上、国民感情、社会倫理を無視して成立し得ないのは当然」というのが厚生労働省の認識である(憲法が規定する権利保障を国の責任と公費負担で行う社会保障制度の一環であるからこそ、要保護者に努力を要請する前に、確実に制度を届ける努力を厚生労働省こそがすべきであるというのも、もう一方の「国民感情」であり「社会倫理」ではなかろうか)。このような認識を示したうえで、次には保護の実施機関が留意すべき点及び採るべき手続が、「世帯員の中に、年齢、経歴、健康状態などからみて勤労能力ありとみられる者がいる場合には、」実施機関として「すみやかに能力の活用に関する指導、助言をしなければならない」と指示される。そして、職業安定所の利用を中心にした指導が実施機関に要請され、要保護者が求職活動をしても適当な就労先がないと主張する場合等には、「求職証明書を徴して事実を確認」し、なお詳細を確認する必要があるれば、「要保護者に能力活用の挙証義務を負わせ」ることで、職業安定所に課せられた守秘義務をも超えた情報提供を得るなどの手続が実施機関に求められている⁽²⁵⁾。

以下、関係するその他の通知を簡単にみておきたい。まず、1980年代から90年代において保護率の激減をもたらした、札幌市では餓死者まで出す契機となった123号通知(「生活保護の適正実施について」)であるが、この通知は資産、収入を対象を限定しており、稼働能力に関する記述はない。

現在、最も問題なのは、『生活保護手帳』中「関係通知」の冒頭に置かれ、生活保護行政の現場に多大な影響を与えている「手引」であろう⁽²⁶⁾。被保護者に対する「指導指示から保護の廃止に至るまでの対応」との箇所において、とりわけ「稼働能力のある者に対する指導指示」が強調されている。そこでは、「傷病を理由に稼働能力を活用していないか、又は稼働が不十分なケース」については、「本人の訴え、嘱託医・主治医からの意見、ケースワーカーからみた生活実態、稼働実態、医療要否意見書、レセプト(3～6か月)等から現状を確認し、ケース診断会議において稼働能力を判定」し、「就労又はさらに能力活用が可能である場合、口頭による指導指示を行」い、それでも稼働能力を活用しなければ「文書による指導指示を行う」ものとされ(自立支援プログラムへの参加も指導・指示内容のひとつに列挙されている)、「傷病を理由に指導に応じない者に対しては」、「検診命令を行」い、「応じない場合は」「保護の変更、停止又は廃止を行う」としている。「傷病以外の理由で稼働能力を活用していないか、又は稼働が不十分なケース」についても、基本的な方針と手続は同様である。さらに、いずれの「ケース」においても、「履行期限を定めた指導指示」が要請され、「口頭、文書を問わず、長期的に漫然と行わず、指導指示の内容、履行期限等を具体的に明示して行うことが重要」と述べられている。またこの通知は、保護開始後の「届出義務の遵

守」の徹底を強調し、「収入申告」を「実施機関において就労可能と判断される者には、就労に伴う収入の有無にかかわらず毎月」、「就労困難と判断される者には 最低12か月に1回は申告させる」としており、これに従わない世帯に対する保護の変更、停止、廃止に至るマニュアルが示されてもいる。

要請されるのは、収入申告だけではない。「就労可能な被保護者の就労及び求職状況の把握について」(平成14年3月29日厚生労働省社会・援護局長通知)は、「手引」を補完し、就労している被保護者からの「収入の申告」にあわせて、就労していない者からは「求職活動状況・収入の申告」を、いずれの場合も「毎月」提出させるとしている(この点は、2002年度より『問答集』にも新設された)。さらにこの通知は、自立支援プログラムの積極的な活用を要請している点にも特徴がみられる。同プログラムについては、「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日社援保発第0331003号厚生労働省社会・援護局長通知)に、「経済的給付を中心とする現在の生活保護制度から、実施機関が組織的に被保護世帯の自立を支援する制度に転換することを目的として、自立支援プログラムの導入を推進していくこととしたものである」と、同プログラムが生活保護制度の趣旨そのものの「転換」を意図したものであるとの見解が表明されている⁽²⁷⁾。

4. 公的扶助と稼働能力

ここで先に提示しておいた疑問(稼働能力に関する規定、記述が、生活保護法の要件規定以後「局長通知」まで見られず、「局長通知」以下の諸通知における記述の仕方にも特徴がある理由)について検討しておきたい。

資産活用要件、また「要件」ではなく「優先」事項としての「扶養義務者の扶養」「他の法律による扶助」についても、政省令に規定がないのは稼働能力活用要件と同様である。しかし、これらについては、まず「次官通知」において記述がみられる点で事情は異なる。さらに、「局長通知」等における記述形態も、例えば「第3 資産の活用」「第4 扶養義務の取扱い」「第5 他法他施策の活用」といったようにこれらをそれ自体として取り上げ、その解釈を示している(「次官通知」も同様)のに対し、稼働能力活用要件については、先述の通り、主として「第9 保護決定実施上の指導指示及び検診命令」の中で触れられるにとどまり、それ自体として一個の項目を形成してはいない。

おそらく、こういうことである。例えば、保有が認められる資産の範囲や扶養義務を要請される親族の範囲、他法については、客観的な基準を示すことが可能である。しかし、これらに比して、稼働能力の有無や程度の認定基準とそれにもとづいて設定される稼働能力が活用されるべき範囲などについて、客観的な基準を示すことは容易ではない。このことは厚生労働省も認めざるを得ないところであり、『問答集』にも「能力は、人間に内在するものであって、身長とか体重のように外側から客観的に把握できる性質のものではない」との記述がある(「第3編 参考」中「生活保護と能力の活用」)。唯一、客観性が担保されると厚生労働省が考えている方法は、検診命令等による医師

の診断であろう。そこを起点にしてしか稼働能力の活用を要請できないからこそ、それは指導・指示の項に置かれるほかないのである。現在の生活保護行政において、最も重視されている稼働能力活用要件は、実のところ、このように客観的な基準を設定できない「要件」なのである（医師の診断でさえ、当該要保護者が実際の就職先での労働に耐え得るかを、個別具体的に診断しているわけではない）。その意味では、稼働能力については、どこにも客観的な判断基準はないと考えたほうがよい⁽²⁸⁾。

その場合、現実の生活保護行政において、稼働能力をいかに解釈すべきであろうか。本稿の最後に、この点を検討し、筆者なりの結論を提示しておくこととしたい。

まず、医師の診断等で要保護者に稼働能力がないと判断された場合には、そもそもないものの活用は求めようがないから、問題は現象しない。稼働能力があって、働く意思がある場合については、林訴訟判決⁽²⁹⁾で確定した基準を、まずは正確に適用するべきである。すなわち、地裁判決のように要保護者の個別具体的な状況をふまえた検討のうえ、実際に働く場所がなければ稼働能力活用要件を満たしていないとはいえないと判断し、生活保護を適用するのである。

問題となるのは、稼働能力があると判断され、本人が働く意思を持っていない場合であろう。ここに、稼働能力を如何に解釈するかという本質的な問題が現象する。筆者は、そのような状態について、その時点では稼働能力がないと考え、最低生活を保障したうえで、生活保護法のいまひとつの目的として掲げられる自立助長に向けた援助が展開されるべきであり、現行生活保護法の制定趣旨及び法理は、そのような解釈を要請すると考えている。その理由を説明しなければならないだろう。

第一に、日本国憲法が規定する生存権は、いかなる状況にあっても保障されなければならないが、生活保護法はその理念を具体化するための法律だからである。生存権保障はあらゆる対象選別を許容しない。それが公的扶助であり、その適用範囲には稼働能力があると判断される人も当然に含む。

第二に、上述の通り、稼働能力については客観的な判断基準が成立しないからである。それが成立しない以上、活用を「要件」とした生活保護制度からの排除は許されない。

第三に、働く意思がないのには何らかの理由や事情があるからである⁽³⁰⁾。そこに寄り添うことなしに、「要件」を満たしていないとの機械的な判断を下すことは、ケースワーカーが自らの専門性も、仕事への誇りも投げ出すことに等しい。ケースワーカーからみて稼働能力があると思われるのに本人に働く意思がないということは、そこに何らかのズレが生じているということである。そのズレを、制度からの排除や就労指導の強要で不問に付すことがケースワークではないであろう。

第四に、現代社会の労働それ自体が、あまりにも非人間的なものに変質しているからである。元来、人間にとって喜びや誇りであったり成長の場であったはずの労働が、今や金を得るための手段と化し、そのために我慢するほかない苦痛に満ちた時間に成り果てている⁽³¹⁾。そのなかで、さまざまな事情をかかえた要保護者に働く意思を強要することが正しいとは、筆者には思われない。

第五に、それでも現行制度を前提とする限り、生活保護制度を利用しつつ、いつかは労働に参加することが要請される。筆者は、稼働能力とはそういうことを含意すると考えるからこそ、働く意思をもてない状態は稼働能力がないと判断すべきだと主張するのである。本人がそのような意味での稼働能力をもつためには、条件の整備が必要なのである⁽³²⁾。

5. おわりに

以上にあげた判断理由を総合すれば、やはり生活保護法それ自体の抜本的な見直しが必要であると思われる。むろん、すでになされた生活保護制度改革や現在その準備が進められている法改正とは内容を異にする、進んで言えば、ほぼ正反対の方向での見直しが、である。

そして、そのような検討は進められているのであり、とりわけ検討に値すると思われるのは、ベーシック・インカム構想である。いかなる「要件」も課さず、無条件に基礎的な所得を保障しようという、一見すると現実離れしたかのようなこの構想は、しかしあまりに魅力的である。

だが、その検討を行うためには、現行生活保護制度の問題点を検証していく作業がさらに要請される。生活保護政策の矛盾は、むろんそれ自体も阻止しなければならないが、抜本的な改革の方向性を白日の下に晒すことをも結果するであろう。筆者自身は、いましばらく、現行制度の検証作業を継続していきたいと考えている。

脚注

- (1) 「生活保護法施行事務監査」(稼働能力の活用についても、後にみる諸通知が示す基準を満たしているか否かに「着眼」した監査がなされる)については、下村幸仁『『監査』を監査する』(尾藤廣喜・松崎喜良・吉永純編著『これが生活保護だ [改訂新版] - 福祉最前線からの検証』高菅出版 2006年12月)を参照。そこでも指摘されているように、厚生労働省、都道府県が行う監査のほか、1985年からは会計検査院による検査も導入され、財政面から適正化政策のさらなる推進に拍車をかけている。
- (2) さしあたり、社会福祉士国家試験対策向けに出版されている各種のテキスト等を参照。
- (3) 例えば、「生活保護の適正実施について」(昭和56年11月17日 社保第123号 厚生省社会局保護課長・監査指導課長通知)や「生活保護行政を適正に運営するための手引について」(平成18年3月30日 社援保発第0330001号 厚生労働省社会・援護局保護課長通知)などを想起されたい。
- (4) 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』第6号 東信堂 2006年4月)62頁
- (5) 生活保護法第1条の「この法律の目的」に「自立を助長すること」が入った経緯については、拙稿「生活保護制度における『保護』と『自立』 - 生活保護制度改革の前提 - 」(『筑紫女学園大学紀要』第17号 2005年1月)および、そこに引用した文献を参照されたい。
- (6) 公的扶助サービス論争、仲村・岸論争、最近の分離論と統合論などの出自もすべてここにあるものと思われる。これらの論争とも関わらせながら、今後の最低生活保障のあり方についても検討しなければならないが、それは本稿の範囲を超えている。他日を期したい。
- (7) 布川日佐史「ドイツにおけるワークフェアの展開」(『海外社会保障研究』第147号 国立社会保障・人口問題研究所 2004年6月)参照。氏は「日本のワークフェア、ワークファーストと欧米のそれとの間には、大きな違いがある」と指摘し、日本の場合、「最低生活保障給付をしないまま、『まずは仕事』というのだから、ワークファーストではなく『ワークオンリー』とでも言うべきかもしれない」と述べている(42~43頁)。なお、同論文も指摘するように、ワークフェア政策をとる諸外国においては、公的扶助受給者の中心を稼働能力ある生活困窮者が占めているという、そもそもの公的扶助制度における運用の相違がある。

- (8) 近年、ドイツにおいてもワークフェア政策にもとづく公的扶助改革が進み、稼働能力の有無や程度によって適用する制度自体が複数化しているが、それでも、その社会法典第2編では、実施機関と利用者とは就労支援についての契約をかわすことになっており、実施機関による一方的な就労指導に陥らないための制度的仕掛けが準備されている。日本の自立支援プログラムにおいても、プログラム参加について本人の同意を得ることを原則とするとはいうものの、一方で、合理的な理由なくプログラムへの参加自体を拒否している場合には、文書による指導・指示を経て、保護の変更、停止又は廃止を考慮すると説明されているのである(『生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書』でこのような指摘がなされ、「生活保護行政を適正に運営するための手引について」においても、自立支援プログラムは就労指導の一環に位置づけられている)。なお、ドイツにおける公的扶助改革については、布川日佐史編著『雇用政策と公的扶助の交錯 - 日独比較：公的扶助における稼働能力の活用を中心に - 』御茶の水書房 2002年2月所収の各論文、布川日佐史「ドイツにおける最低生活保障制度改革の実態調査報告」(『賃金と社会保障』第1406号 2005年11月)、嶋田佳宏「ドイツ社会法典第2編・第12編にみる2005年公的扶助法改革」(同)などを参照されたい。
- (9) 生活保護費の国庫負担率削減問題に関わって、現行生活保護法成立の起点となった「生活保護制度の改善強化に関する件」(社会保障制度審議会勧告 1949年9月13日)において、「現行の8・1・1の負担区分は地方負担過重に失し、この制度の円滑なる実施に対する障害をなしているから、地方負担の軽減を図るようにならなければならない」と指摘されていたことを、あらためて想起しておきたい。
- (10) 政府・与党が11月30日にまとめた「三位一体の改革について」の内容につき、国と地方で「確認書」が交わされた(厚生労働大臣、全国知事会長、全国市長会長、内閣官房長官による)ことにより、国、地方ともに生活保護の適正化に取り組み、効果が上がらない場合には必要な改革を検討・実施するとの合意に達した。
- (11) 関係者協議会の場において、その第6回には全国知事会・全国市長会側から「生活保護制度の基本と検討すべき課題 - 給付の適正化のための方策(提言) - 」が、第8回には厚生労働省側から「生活保護の適正化について」が、資料として提出されている。双方の提言は対立的ではなく、きわめて親和的である。

この点をめぐっては、「1981年の123号通知のときには、少なくとも地方には実施への躊躇や戸惑いがあったし、ケースワーカーや職員団体の抵抗などもあったが、今回の「地方と厚労省の意見を見ると、『新適正化』とも言うべき、2006年3月末に発せられた『手引』の原型がほとんど網羅されているのがわかる」との指摘がある(吉永純「生活保護をめぐる政策動向と改革の課題」(竹下義樹・吉永純編著『死にたくない!いま、生活保護が生きるとき』青木書店 2006年9月)192頁)。また、第5回協議会提出資料「共同作業における議論のまとめ」にあっては、国、地方公共団体双方が北九州市の生活保護行政のあり方を高く評価している。そこでは、「保護の適正化や就労自立支援」など「により保護率低下や保護費削減に一定の成果を上げている自治体がある」と取組むべき方向性が示された後、「保護の適正化や自立支援のための組織的取組の例」のトップに「北九州市においては、生活保護の適正実施を図るため、(1)実施体制強化のため組織機構・人員配置の改編、(2)マネジメントサイクルを導入し生活保護業務の改善等を実施した結果、全国の保護率の上昇局面(平成6年:7.1%。平成15年度:10.5%)においても保護率は低下(平成6年:16.0%。平成15年度13.0%)」と紹介している。国、地方公共団体が共に、北九州市の生活保護行政をモデルケースと認識していたことの証左であろう。その意味でも、のちに本文で検討する「生活保護行政を適正に運営するための手引について」は北九州方式を全国に広げる、先の吉永氏の言葉を借りれば、「新適正化」政策推進のためのマニュアルであると考えざるを得ない。

- (12) 『賃金と社会保障』第1433・1434号 2007年1月所収。

- (13) この検討会が生活保護制度を利用することを「福祉依存」と表現している点も、この検討会の現行制度への無知ないし意図的な挑戦姿勢の現われであろう。
- (14) 例えば、2006年7月7日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（「骨太の方針2006」）の「真の社会的弱者に絞り込んだ自立支援型のセーフティネットをきめ細かく構築すべきである」との文言をめぐって、「『骨太の方針2006』がいう『真の弱者に絞り込んだ自立支援型のセーフティネット』の構築も、何度でも再挑戦する自立への意欲を有した者のみを真の弱者とみなし、再挑戦しない者を怠け者、保護を受けるに値しない者とみなして、無保護のまま自立を強制し、あるいは治安対策の対象として文字通り社会から排除するものだ」との批判がある（笹沼弘志『自立』とは何か - 『自立と連帯』の強制と社会的排除 -」（『賃金と社会保障』1433・1434号2007年1月）27頁）。この検討会文書の副題である『保護する制度』から『再チャレンジする人に手を差し伸べる制度』へも同様の趣旨を表現しているものといつてよいであろう。
- (15) この点につき、「現在、生活保護法改正案が政府部内で検討されて」おり、「検討材料の一つに全国知事会提案の『有期保護制度』が入っていることは間違い」ないとされている（吉永純「生活保護はどうなるのか - 切り捨てと切り下げの同時進行と、改善へのうねり -」（『福祉のひろば』2007年9月号総合社会福祉研究所）13頁）。直近の動向としては、地方分権改革推進委員会「中間的な取りまとめ」（2007年11月16日）も「自立支援」の名の下に有期保護制度の導入を提言している。
- (16) 「実施要領」とは、「生活保護法による保護の実施要領について」（昭和36年4月1日 厚生省発社第123号 厚生事務次官通知）、「生活保護法による保護の実施要領について」（昭和38年4月1日 社発第246号 厚生省社会局長通知）、「生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて」（昭和38年4月1日 社保第34号 厚生省社会局保護課長通知）を指し、福祉事務所のケースワーカーが日常的にマニュアルとして使用する『生活保護手帳』に各項目ごとに編集のうえ掲載されている。この実施要領を『生活保護手帳（別冊問答集）』（厚生省社会・援護局保護課監修 1993年2月8日）が補完し、これを各種の通知がさらに補完するわけである。
- (17) 例えば、「第1 世帯の認定」のなかで、世帯分離してもよい場合の一つとして「世帯員のうちに、稼働能力があるにもかかわらず収入を得るための努力をしない等保護の要件を欠く者があるが、他の世帯員が真にやむを得ない事情によって保護を要する状態にある場合」（但し、この「世帯分離」は違法である）があげられるなどの形で、他の箇所にも稼働能力に関わる記述は散見される。しかしいずれにせよ、稼働能力を独立した項目として取扱うことはなされていないのである。
- (18) 稼働能力に関わって「検診を命ずべき場合」としてあげられているのは、「保護の要否又は程度の決定に当たって稼働能力の有無につき疑いがあるとき」と「自立助長の観点から健康状態を確認する必要があるとき」となっている（「局長通知 第9 - 4 検診命令」）。
- (19) なお、この点については、生活保護法施行規則第19条に、指導・指示違反による保護の変更、停止又は廃止の処分は、「保護の実施機関が書面によつて行つた指導又は指示に、被保護者が従わなかつた場合でなければ行使してはならない」との規定がある。
- (20) 以後、紙幅の都合で、各通知についてはそれぞれのごく一部に限定して紹介するほかない。本稿に引用する法令、通知の多くは『生活保護手帳 2007年度版』（中央法規）に、これに掲載がないものを含め、引用する全ての法令、通知は『生活保護関係法令通知集 平成19年度版』（中央法規）に掲載されている。必要に応じて参照されたい。なお、本文のこの部分について、「検診命令に従わない場合の取扱い」には、保護の開始申請もしくは変更申請の却下が適用される場合についても基準が提示されていることを補足しておく。
- (21) ただし、厚生労働省のかような憲法解釈は、宮沢俊義をはじめとする戦後立憲主義憲法学の主張を借用したものである。この点につき、笹沼「前掲論文」29～31頁参照。

- (22) なお、「第3編 参考」中「医療扶助受給世帯に対する実態把握及び指導」における「稼働能力がありながら疾病を隠れみのにして就労しない者」というような表現、あるいは先にみたように、「局長通知」で「保護の要否又は程度の決定に当たって稼働能力の有無につき疑いがあるとき」は「検診を命ずべき場合」に当たるとの表現を考え合わせると、実施機関によって稼働能力があると判断される要保護者への疑いの眼差しと、それを医師の診断によって裏付けようとする、どこか犯罪捜査にも似た稼働能力チェックが常態化しているものと思われる。
- (23) 『問答集』の発刊は1993年であり、その後も必要な項目の新設・改正・削除が行われている。社会福祉事業法（現社会福祉法）第3条から「正常な社会人」という差別的文言が削除されたのは、『問答集』発刊より3年早い1990年に公布された「老人福祉法等の一部を改正する法律」（いわゆる「8法改正」）による同法改正時である。
- (24) 「抵当」という言葉まで出てくるが、一方で生活保護費による借金返済は認めないということを理由に、ローン付き住宅保有者には保護の適用を行わない（「課長通知」の「第3 資産の活用 問14」）という制度運用をしながら、借金を勧めてまで要保護者を生活保護制度から遠ざけようとするのはいかがなものであろうか。
- (25) なお、この点と関わって、「あらゆる努力をはらっ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、本人が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」との記述がある。しかし、「あらゆる努力」の認定が不当であれば、実質的な意味を持ち得ないことに留意しておきたい。
- (26) この通知全体の問題点については、拙稿「生活保護制度における『自立支援』の意味」（『筑紫女学園大学・筑紫女学園大学短期大学部紀要』第2号 2007年1月）および、そこに引用した文献を参照されたい。ここでは、そのうち稼働能力に関する記述について指摘した部分のみを、加筆のうえ再掲しておく（「同論文」130頁）。
- (27) なお、この通知を補完する「自立支援プログラム導入のための手引（案）について」という厚生労働省社会・援護局保護課長名の「事務連絡」が同日に出されているが、紙幅の都合で内容には立ち入れない。
- その他、このような自立支援プログラムにもとづく就労指導を遂行していく施策について、福祉事務所とハローワークの連携を求める「『生活保護受給者等就労支援事業』活用プログラム実施要綱について」（平成17年3月31日 雇児発第0331019号・社援発第0331011号 厚生労働省雇用均等・児童家庭・社会・援護局長連名通知）および、それを補完する「『生活保護受給者等就労支援事業』活用プログラムに係る留意事項について」（平成17年3月31日 社援保発第0331003号 厚生労働省社会・援護局保護課長通知）がある。また、「セーフティネット支援対策等事業の実施について」（平成17年3月31日 社援保発第0331021号 厚生労働省社会・援護局長通知）とそれにもとづく国庫補助金の交付についての「平成18年度セーフティネット支援対策等事業費補助金の国庫補助について」（平成18年4月20日 厚生労働省発社援第0420003号 厚生労働事務次官通知）があり、この「事業の種類」として提示されているもののうち生活保護制度に関わるものは、「自立支援プログラム策定実施推進事業」および「生活保護適正実施推進事業」である。
- (28) このことに関わって、「能力活用要件の認定に伴う不明瞭さを（意識的にせよ）内包したまま、抽象的な就労可能性の存在をもって能力不活用と認定し、かつ保護の実施要件としての能力活用の意味を資産・収入の活用と同視してきたことが、被保護者のほとんどを非稼働者が占めるという帰結をもたらすこととなったということが出来る」との指摘を参照（前田雅子「能力活用の意味の再検討」（布川日佐史編著『前掲書』146頁）。
- (29) 名古屋地方裁判所判決（1996年10月30日）、名古屋高等裁判所判決（1997年8月8日）ともに、稼働

能力活用要件の判断については、働く能力と意思があっても、実際に働く場所がなければ、「利用し得る能力を活用していない」とはいえないとした。ただし、両判決は、その認定方法において決定的な相違があり、地裁判決が採った方法によらなければならない。この点については、尾藤廣喜「生活保護法の理念と現実」、松崎喜良「働いて生活をしたい」(ともに、尾藤廣喜・松崎喜良・吉永純『前掲書』)、及び、布川、前掲「生活保護改革における稼働能力活用要件の検討」、前田「前掲論文」などを参照。

- (30) 松崎「前掲論文」は、就労阻害要因には「身体的レベル」「個人的生活レベル」「社会的レベル」があることを指摘し、「貧困が就労意欲に及ぼす影響」などを考えると、「『働く意欲が無い』として自己責任を追及することは適切ではない」と述べている(106~108頁)。
 - (31) この点については、内山節氏の論稿が参考になる。氏には多くの著作があるが、さしあたり、『情景のなかの労働』(有斐閣 1988年)、『自由論』(岩波書店 1998年)などを参照されたい。
 - (32) 笹沼氏は、「能力」とは、「『条件』、財があって初めて存在しうる」のであり、「財=条件が主体に働きかけ、主体がそれに答えるプロセスを『能力』、capability という」、「財=条件がないところに『能力』が予め存在するわけではなく、「能力とは条件によって初めて形成=発見されるもの」だと指摘している(「前掲論文」36頁)。
- [付記] 紙幅の都合により、本稿では、本来なら採りあげるべき先行業績についても、その多くは紹介し検討することができなかった。論点をしぼり、別論の機会をもちたい。