

書評

吉永 純 著

『生活保護の争点—審査請求、行政運用、制度改革をめぐって』

(高蔭出版, 2011年)

丸谷 浩介

I 本書の意義と位置

リーマンショック以降の生活保護をめぐる状況は、劇的に変化した。派遣切りされたホームレスたちは、稼働年齢層であるにもかかわらず迅速に保護が開始され、北九州餓死事件などは記憶の彼方に追いやられるような印象さえ受けるようになった。ところが保護利用条件の柔軟化（正常化）に伴って「戦後最大の」保護受給者数増加による生活保護予算の増大が問題視され、稼働年齢層の「安易な」保護利用をバッシングするような論調も目立つようになってきた。

本書の筆者は、20年以上にわたって生活保護のケースワーカーとして勤務し、その経験を糧に大学での研究活動に邁進してきた。本書はその実務に基づく豊富な知見と深い洞察に裏打ちされた研究の成果であり、博士学位請求論文に加筆されたものである。本書の底流には、最後のセーフティネットとして機能すべき生活保護制度が市民の権利として保障するために、生活保護法の理念に基づく適正な保護行政と、不服がある場合にそれを争うことが機能的に保障されていることが肝要である、という思いが流れている。これを検証するために、筆者は審査請求の実効性に着目する。1996年度から2005年度までの審査請求とその結果等のデータを、全都道府県の情報公開条例に基づき開示請求し、徳島県を除く46都道府県から合計1930件の裁決書を収集し、裁決書をひとつひとつ丹念に分析されたことは、特筆に値する。

もとより、生活保護制度はその理念や制度構造を把握することが他の法制度に比べると比較的容易である。しかしながら、現実に保護を利用している人々がどのような生活を営み、保護の実施機関が保護利用者に対していかなる介入をし、どのような問題が生じているのかを把握することは困難である。このことは、現場

を知らない研究者にとって、保護行政や法のあり方を論ずることを不安にさせるのである。この10年で訴訟が飛躍的に増大し、訴訟物も多様化したけれども、それは氷山の一角に過ぎず、不安を解消させるわけではない。審査請求の研究はこの不安を解消させる有効な手段である。それだけに、筆者の調査分析は生活保護研究者の共有財産として価値が高い。

II 本書の構成

本書は「生活保護審査請求の現状と課題」（第一部）、「生活保護における争点」（第二部）、「生活保護制度の改革」（第三部）と主な審査請求裁決要旨を掲載する「資料編」から構成される。

第一部では、「制度の概説」（第一章）と、これを踏まえた「全国的な状況」（第二章）、そして2008年国会に提出されていた行政不服審査法の改革法案が生活保護審査請求権にいかなる影響を与えるかを考察する「審査請求制度の改革」（第三章）から構成されている。

このうち本書の特色は第二章にある。10年間の都道府県知事に対する審査請求の特徴として、①全体的には裁決数が増加傾向にあること、②生活保護法65条1項に定める審査請求裁決期間を遵守しているのは全体の4分の1に過ぎず、平均では法定の4倍近い日数がかかっていること、③原処分取消による却下に請求認容を加えた認容率は19.1%であり、請求内容によっては認容数が増加していること、④これらには地域差があることが指摘される。ところが、厚生労働大臣に対する再審査請求に至っては提起件数のうち半数以上が裁決されておらず、法定期間の70日（生活保護法66条2項）はほとんど意識されず、再審査請求制度が形骸化していることを指摘する。読者としては簡易迅速という審査請求制度のメリットが蔑ろにされている原因が気になるが、筆者はそこにも実務家としての経

験から検討を加える。そして、裁決内容については筆者の分析による妥当な裁決結果が6割であり、再検討すべき裁決、あるいは不当な裁決が全体の25%を占めると指摘する。

もっとも、再審査請求制度は2008年行審法改正法で廃止され、審査請求に一本化される予定であった。第三章では改正案によって市部福祉事務所の審査庁が市長になる一方で、対審制に近づく審査手続など、慎重な評価を行う。その上で審査請求前置主義の撤廃や審査庁を都道府県設置の第三者機関にすることなどの改革案を提言する。

第二部では、生活保護法をめぐる今日的な「争点」について検討を加える。選ばれている争点は、審査請求裁決に顕著な紛争類型であり、それはとりもなおさず近年裁判例として表面化している紛争類型でもある。つまり生活保護制度をめぐる今日的課題のはほとんどすべてが網羅されているのである。第二部で取り上げられる争点は、「保護の申請」(第四章)、「資産の保有」(第五章)、「稼働能力の活用」(第六章)、「扶養、他法活用、世帯単位」(第七章)、「路上からの保護、通院移送費、他人介護料と特別基準など」(第八章)、「保護の基準」(第九章)、「費用返還」(第一〇章)、「保護の廃止」(第一章)である。

もっとも、これらの争点について論じる著作として、この数年で限っても弁護士を中心とした実務家による優れた著作があった(森川清『権利としての生活保護法(増補改訂版)』(あけび書房、2011年)、栃木県弁護士会『生活保護法の解釈と実務』(ぎょうせい、2008年)、日本弁護士連合会生活保護問題緊急対策委員会編『生活保護法的支援ハンドブック』(民事法研究会、2008年)など)。これらは通知や行政実務を正確に踏まえた実務に貢献するという点では非常に有用であるが、それらの分析という点では限界があった。本書は、それぞれの争点について問題の所在を示し、立法趣旨、現状、行政運用基準を確認した上で、裁判例と裁決例を検討する。さらにこれを受けて各々の争点につき立法政策論的提言を行う。このように、従来の実務家による保護利用者支援に係る実務支援としての解説からは、一步踏み込んだ書籍となっている点が特徴的である。

具体的に二つだけ見ておこう。一つは、稼働能力の活用(生活保護法4条1項)をめぐる論点(第六章)である。筆者は、ワーキングプアへの対応には生活保

護法が有効であり、ワーキングプアへの保護適用を可能にするような稼働能力活用要件をめぐる行政運用基準があるにもかかわらず、これに逸脱した対応や現場でのトラブルがあることを指摘する。これは、通知が稼働能力の存否、活用意思の存否、実際の就労場所の存否という判断要素を示しているにもかかわらず、それらが客觀化された指標として機能することが困難であることに起因している。そしてそしてこのトラブルが裁判例・裁決例に現れているとして、裁決例の分析にあたる。稼働能力についての裁決は241件あるが、そのうち認容裁決が63件(26.1%)であり、他の争点に関する事案に比べて認容率の高さを指摘する。

認容裁決の多くが稼働能力の存否に関わる判断である。活用できる能力は労働市場との関係で相対的に決まるものであり、就労阻害要因との関係でも変化する。したがって、個別的事情に応じた要件充足判断を行うことが法の趣旨からは明らかであるとし、これを再検討すべきとする裁決を積極的に評価する。これに対して、棄却裁決については「再検討の余地がある裁決」ないし「不当な裁決」を取り上げ、申請却下あるいは不利益処分に先立つ保護の実施機関による介入の必要性などを主張する。

もう一つ取り上げるべきは生活保護法63条ないし78条による費用返還(第一〇章)に関する事である。法63条による費用返還は「急迫の場合等において資力があるにもかかわらず、保護を受けたとき」に保護利用者へ返還を求める根拠規定であるが、近年の不正受給をめぐる問題状況や、消えた年金記録問題に代表される公的年金の遡及支給、利息制限法を超える過払い金の取扱いなど、実務上問題になりやすい(それ故に申告をためらわせ、結果として不正受給にもなりやすい)事項にも拡大して適用されている現状がある。認容裁決としては資力発生日の誤認や収入情報収集等に係る保護実施機関の手続的瑕疵の例を挙げ、棄却裁決としても同様のケースを取り上げる。いずれにしても保護実施機関の指導援助の義務懈怠に起因するものであると位置付け、その行政手法を批判する。また時折問題になるのが生活保護法63条による費用返還と法78条による返還の相違である。筆者はこの峻別について整理され、被保護者に不正受給の意図があったかどうかによって決することになるという判断基準を示す。さらに法78条による費用返還については実務上は「不正とされた額の全部」を返還させている

が、筆者は実務における法78条の「その費用の全部又は一部」の解釈が誤りであり、保護利用者世帯の状況や不正受給の経過によっては一部返還がありうるとの理解を示す。この上で、法78条に関する認容裁決と棄却裁決を検討し、さらに「いわゆる『不正受給について』との別項でこの問題を検討している。このように、筆者による生活保護の争点に関する考察は、豊富な知識と経験に基づく生活保護法解釈の理論化を試みている点で、非常に有意義であるといえよう。

第三部は「生活保護制度の改革」と題し、生活保護制度全体の問題点を確認し、制度改革の視点と提案されている改革案について検討する。その視点は、適用対象となるべきすべての人々に生活保護が適用されるというセーフティネット機能の評価と、すべての市民に対して生活保護が社会保障のコアとして機能しうるのか、というナショナルミニマムとしての機能評価である。筆者は両方について生活保護制度が機能不全に陥っていることを指摘し、これを改善するための「改革試案」を提示する。改革案は、法律名称の変更から法原理の変更・追加、受給手続、給付内容等の多岐にわたる。

III 課題

繰り返しになるが、本書は地道な調査分析と豊富な知識をもとに生活保護制度が抱える問題点に対する处方箋を描いた労作であり、評者のような浅学の者にとってはただただ敬服するばかりである。ただ、それでもいくつか気になる点があった。評者の不勉強を棚上げするが、以下の印象はすべて評者の興味と読み方に起因するものであり、誤読も含めて評者の責任であることをお断りして、本書によって突きつけられた課題を述べたい。

こんにちの生活保護制度をめぐる「争点」に関しては、評者もその思いを共通にしている。すなわち、憲法を頂点とする法規範において、憲法上の権利を具体化する生活保護法に内在している原理原則が、保護行政によってゆがめられ、それが保護利用者の権利保護に重要な争訟権保障の観点からは立法政策上検討の余地が残されているという点である。つまり、行政法規としての生活保護法が、現実社会との間で「ゆがみ」が生じているということであろう。

しかしながら、この「ゆがみ」が行政作用法としての法規範内在的なものによって生じているのか、それ

ともにちの財政状況や公務員削減、地方分権や民営化といった渦中にある行政組織法の限界によって生じているのか、あるいは行政庁とは交渉力の点で格段に劣る脆弱な保護利用者に対する特別な配慮を必要とするような行政救済法としての問題によるのか、という点を明確にしなければならないのではないか。たとえば、審査請求で認容裁決を受け保護費が遡って増額される場合、保護費遡及支給限度は遡及原因発見月とその前月までの二ヶ月を限度とすることが実務上定着している。これに関して筆者は取扱いの不当性を主張する。しかし、この問題に関しては学資保険事件最高裁判決（最三小判平16・3・16 民集58巻3号647頁）の底流にある最低生活保障原理、保護利用者の届出義務と実施機関の調査義務との相克関係、保有資産の限度といったような非常に多角的な方面からの検討を必要とするものと思われる。つまり、生活保護の「争点」は、非常に多角的な視点から規範論的に検討する必要があるのだが、この点の配慮がもう少しあしかった。

もっとも、従来も生活保護に関する「争点」をめぐって、個々の事例解決と同種事案の問題解決の両面からアプローチされてきた。本書もその例外ではなく、個々の事例について審査請求をとりあげ、そのミクロ問題解決に資する解決策を提示する。この作業を通じて同種の事案に関するマクロの影響力を考えている。しかしながら、このようなアプローチがそもそも有効なのであろうか。生活保護のあり方に関する議論は、司法過程で救済される権利のあり方を規定する裁判規範として結実する。そうであるならば、個別の事案解決が裁判規範として確立するのか、という視点が不可欠であろう。

生活保護訴訟は、1980年代までは代表訴訟的要素をもった政策指向型訴訟の代表例として理解されてきたように思われる。こんにちの生活保護訴訟がそのような性格を払拭したわけではないものの、今まさに求められているのは、紛争事例の多様化を背景とした個別案件の解決にかかる法解釈の精緻化である。もはや、保護利用者集団の利益を最大限することを目的とするような目的論的解釈を希求する研究手法が採用される時代ではないのである。特定の保護利用者の利益を最大化する問題解決指針は、他の保護利用者にとっては不利益となるということが十分にあり得るのであり、保護実施機関の保護行政指針のあり方にも同様のことがいえる。そうすると、保護実施機関、保護利用

者、実務家等の関係当事者にとどまらない価値の共有が必要となる。広く市民一般にとって生活保護に関する価値が共有され、保護行政に予測可能性が共有され、結果妥当性についての理解が共有されることによって、憲法25条に規定する理念が共有されたものということができる。このためには、生活保護法の内部、あるいはその「争点」ごとに閉じた世界での結果妥当性ではなく、生活保護法以外の事情をも加味した体系的法解釈が必要となろう。かかる観点からすれば、本書の一部には「なぜそのような解釈になるのか」を疑問に思う点がある。

もっとも、このような望みは評者のわがままなのか

かもしれない。というのは、評者が法律学としての生活保護法研究に関心があるために、必ずしも法律学を基本的な立ち位置としない筆者の著作にある種の物足りなさを感じるのは当然のことであろうし、筆者もそれを望んでいるわけではないであろう（繰り返すが評者の怠惰を棚上げにしてこのように評価している）。本書は評者にとって数多くの論争を投げかけ、それに応える研究成果を提出する重要性を認識させる。実に論争喚起的な書籍であり、研究者にとどまらず行政実務に携わる人々、生活保護を学ぶ学生には必読の書であるといえよう。

（まるたに・こうすけ 佐賀大学教授）