

生活保護受給と稼働能力の活用

黒田 有志弥

1. はじめに

2000年代以降、貧困・格差の拡大や固定化が社会問題となり、生活保護受給者、あるいは生活保護受給に至らないまでも、最低生活水準を下回るような生活を送らざるをえない生活困窮者は増加している。また、生活困窮に至る理由も失業、病気、家族の介護等多様であり、とりわけ、特定の要因ではなく、様々な要因が複数重なって生活困窮に至っている場合など、生活困窮の要因も複雑化している。

生活保護受給者数は2014年11月の概数で約216万人¹⁾である。2010年1月以降対前年同月伸び率は低くなっている。生活保護世帯の約半数は高齢化等の影響により高齢者世帯²⁾であるが、稼働能力を有する者を含む「その他世帯³⁾」の伸びが10年間で3倍に増加しており、バブル崩壊以降の長期の不況やリーマンショック等の影響に伴い、失業等により生活保護受給に至る者が増加していることが窺われる。

他方、生活保護法（以下、単に「法」ということがある）4条1項は、「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる」旨規定し、「利用し得る資産、能力」等の活用を保護の支給要件として位置づけている。これは補足性の原理もしくは補足性要件といわれる。この中で、能力（稼働能力）⁴⁾の活用が生活保護受給の要件となっているのは、生活保護申請者あるいは要保護者であっても、その有する稼働能力を活用することが、経済的自立のみならず社会的自立を目的とする生

活保護制度の趣旨にかなうからである。しかし、能力の活用という「能力（稼働能力）」は、数値化し易い「資産」と比べた場合、抽象的な概念であることから、行政実務においても、能力活用要件を満たしているかどうかについては、基準はあるものの抽象的なものである。実際、具体的な判断は行政庁の裁量に委ねられているといえるが、しばしば困難な判断を求められる。このような中で、稼働能力活用要件について判断した裁判例は多いとはいえないが、近年、増加傾向にあるということはでき、事例の蓄積もある程度進んでいる。

今後、稼働能力を有する者を含む生活保護受給世帯がますます増加することが予想され、また、従来から保護受給者に対する就労支援として自立支援プログラムが実施されているが、2015（平成27）年4月の生活困窮者自立支援法の施行にあわせて、あらたに被保護者就労支援事業が実施されることになっており、被保護者の就労支援が拡充されることから、あらためて、生活保護の要件としての稼働能力活用について考察することにより、稼働能力を有する生活保護申請者あるいは被保護者の自立の助長に資する制度の運用に資すると考えられる。

なお、本稿で考察する能力の活用要件については、生活保護の決定の際の判断に限定する。もちろん、法4条1項の補足性の原則は、生活保護の保護決定の要件のみならず、既に生活保護を受給している者が継続的に保護を受給するための要件でもある。ただ、保護受給者に対する補足性の原則の判断は、基本的にはケースワークを通じて得られた情報を基礎に、仮に法4条1項の要件を充足し

ない状態にあるとすれば、当該保護受給者に対する指導・指示を通じて是正が図られることになる。そのため、保護決定の際になされる能力の活用要件の判断とは若干状況が異なると考えるためである。

2. 稼働能力活用要件の枠組み

(1) 従来の裁判例

まず、従来の裁判例及び行政実務の稼働能力活用要件の判断枠組みについて概観する。

稼働能力活用要件が争われた事案について、公刊されているものは、①名古屋地判平成8・10・30判時1605号34頁（林訴訟第1審）、②名古屋高判平成9・8・8判時1653号71頁（林訴訟控訴審）、③大津地判平成24・3・6賃金と社会保障1567=1568号35頁、④東京地判平成23・11・8賃金と社会保障1553=1554号63頁、⑤東京高判平成24・7・18賃金と社会保障1570号42頁（④の控訴審）、⑥大阪地判平成25・10・31賃金と社会保障1603・1604号81頁が挙げられる。

①判決は、法4条1項に規定する「利用し得る能力を活用する」との補足性の要件は、申請者が稼働能力を有する場合であっても、その具体的な稼働能力を前提とした上、申請者にその稼働能力を活用する意思があるかどうか、申請者の具体的な生活環境の中で実際にその稼働能力を活用できる場があるかどうかにより判断すべきであり、申請者がその稼働能力を活用する意思を有しており、かつ、活用しようとしても、実際に活用できる場がなければ、「利用し得る能力を活用していない」とはいえないとし、結論として、原告は、申請当時、就労しようとしても、実際に就労する場がなかったとして、医療扶助のみの支給開始決定を違法として取消した。

これに対してその控訴審判決である②判決は、法4条1項の「利用し得る能力を活用する」という補足性の要件は、「保護開始申請者が稼働能力を有し、その具体的な稼働能力を前提として、その能力を活用する意思があり、かつ実際にその稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否かにより判断されるべきであると解される。」と

し、申請者が稼働能力を有する場合であっても、その具体的な稼働能力を前提とした上、申請者にその稼働能力を活用する意思があるかどうか、申請者の具体的な生活環境の中で実際にその稼働能力を活用できる場があるかどうかにより判断すべきであり、申請者がその稼働能力を活用する意思を有していても、実際に活用できる場がなければ、「利用し得る能力を活用していない」とはいえない。原告には、稼働の意思がなかったとはいえないが、「職業安定所へ赴き、職業紹介を受けたいと真摯な態度で求人先と交渉すれば就労の可能性はあったと推認することができ」、「折角職業安定所から2、3の就業先の紹介を受け面接の機会を得たのに毛髪を整えないため採用を断られるなど、就業の場があっても就業のための努力をしたり、自己の労働能力の程度に相応する就業場所を開拓しようと努力をしていたと認めるに足りる証拠はない」として、①判決を覆して請求を棄却した。

②判決以降比較的長い期間、稼働能力の活用要件に関しては公刊された事例はなかったものの、稼働能力を有する生活保護受給者が増加するに従い、近年、散見されるようになってきている。③判決は、「生活保護申請者が、その利用し得る能力（稼働能力）を活用しているかどうかについては、①稼働能力があるか否か、②その具体的な稼働能力を前提として、その能力を活用する意思があるか否か、③実際に稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否かによって判断するのが相当というべきである。」とし、派遣労働の職を失った原告は稼働能力を活用する真正な意思を有しており、また原告がその稼働能力を活用する場があったと認めることは困難であるとして、原告の生活保護申請に対して稼働能力不活用を理由としてなされた却下処分を取り消し、処分行政庁に保護開始を義務付けた。

④判決及びその控訴審判決である⑤判決は、「①生活に困窮する者がその意思のみに基づいて直ちに利用することができる稼働能力を有しているのに、現にこれが活用されていない場合には、生活保護法4条1項所定の『その利用し得る能力を、その最低限度の生活の維持のために活用すること』

という稼働能力の活用要件を充足していないことになり、また、②生活に困窮する者が稼働能力を有しているものの、それは当該生活困窮者の意思のみに基づいて直ちに利用することができるものではなく、現にこれが活用されていない場合で、当該生活困窮者においてその稼働能力を活用する意思を有していないときも、稼働能力の活用要件を充足していないことになるが、③上記の場合であっても、当該生活困窮者においてその稼働能力を活用する意思を有していることを求職活動の状況等から客観的に認めることができるときは、なお稼働能力の活用要件を充足しているということが出来るものと解するのが相当であり、「生活保護法4条1項所定の『その利用し得る能力を、その最低限度の生活の維持のために活用すること』という稼働能力の活用要件は、生活に困窮する者が稼働能力を有しているのに、現にこれが活用されていない場合であっても、直ちにそれを充足することが否定されるものではないのであり、当該生活困窮者が、その具体的な稼働能力を前提として、それを活用する意思を有しているときには、当該生活困窮者の具体的な環境の下において、その意思のみに基づいて直ちにその稼働能力を活用する就労の場を得ることができると認めることができないう限り、なお当該生活困窮者はその利用し得る能力を、その最低限度の生活の維持のために活用しているものであって、稼働能力の活用要件を充足するということができる」とし、路上生活者である原告は具体的な稼働能力を前提としてそれを活用する「意思」を有していたのであって、生活保護法4条1項の稼働能力の活用要件を充足するから、原告の生活保護申請に対して原告は働く能力はあるのにそれを活用しておらず支給要件を満たさないとした下決定を取り消し、生活保護開始決定を義務付けた。

⑥判決は、「稼働能力活用の要件は、①稼働能力、②稼働能力活用の意思、③稼働能力を活用する就労の場の3要素によって、生活困窮者がその利用し得る能力を活用しているか判断するのが相当である」とし、原告は稼働能力を有し、ハローワー

クを利用するなどして当該稼働能力を活用する意思を有していたといえるものの、当該稼働能力を活用する就労の場を得られる状況になかったために就労していなかったと認められるから、稼働能力活用要件を満たしていたなどとして、原告の生活保護申請に対して原告は稼働能力活用要件を満たしていないとしてなされた却下決定を取り消し、同決定に関与した各職員の職務行為には、それぞれ国賠法上の違法性が認められ、過失も認められるとして、賠償請求を一部認容した。

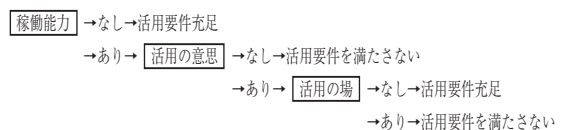
これらの判決は、具体的な判断としては結論を異にするものの、稼働能力の活用の有無についての判断枠組み自体は共通しているといえることができる。すなわち、稼働能力の活用の有無は、①稼働能力を有するか、②その稼働能力を活用する意思があるか、③実際に稼働能力を活用する就労の場を得ることができるかにより判断されるとしている。

(2) 行政解釈

行政解釈においても、稼働能力の活用要件の判断枠組みについては、裁判例の立場と同様である⁵⁾。すなわち、稼働能力を活用しているか否かについては、①稼働能力があるか否か、②その具体的な稼働能力を前提として、その能力を活用する意思があるか否か、③実際に稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否か、により判断すること、また、判断に当たっては、必要に応じてケース診断会議や稼働能力判定会議等を開催するなど、組織的な検討を行うこととされている⁶⁾。

(3) 裁判例、行政解釈による稼働能力活用要件の判断過程⁷⁾

裁判例、行政解釈によれば、稼働能力の活用要件の判断過程は以下のように図式化すると以下のような関係になっているものとみられる。



つまり、これらの3つの要素の相互関係として

は、まず稼働能力の有無を判断し、この点が否定されると直ちに稼働能力活用要件を充足したものとされる一方、稼働能力ありとされた場合、次に稼働能力の活用の意思の有無と活用する場の有無について判断し、活用の意思はあるけれども活用する場がないときに限って、稼働能力活用要件を充足するという関係にある。その意味では、単にそれぞれが充足されるべき3要件というだけでなく、一定の判断順序のある定式ということができる。ただ、これらの判断過程は、個々に完全に独立した要素ともいいがたく、例えば、③判決は、稼働能力の有無との関連で、「年齢や医学的な面からだけの評価だけではなく、その者の有している資格、生活歴・職歴を総合的に勘案すべきである」と判示する一方で、稼働能力を活用する場を得られるかどうかについての判断部分で、稼働能力の程度を勘案していることに示されるように、稼働能力を活用する場の有無は稼働能力の程度との関連で相対的に判断され得る。また、専門委員会報告書⁸⁾も、「稼働能力の活用状況については、年齢等に加え、本人の資格・技術、職歴、就労阻害要因、精神状態等に関する医師の判断等と、これを踏まえた本人の就職活動の状況や地域の求人状況等の把握による総合的評価が必要であり、その客観的評価のための指針を策定することが必要である」と述べている。

(4) 稼働能力活用要件の判断枠組みの意義

以下では、これまで紹介してきた稼働能力活用要件に関する裁判例・行政実務の判断枠組みについて検討する。まず、議論の前提として、保護申請者の保護決定にかかる保護の補足性要件は、どの時点で充足されていればよいかについて取り上げる。法4条1項は、「生活保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる」と規定しているが、この文言を厳密に解釈すれば、保護が行われる時点において、補足性の要件を充足していることが求められる。したがって、能力の活用についても保護が行われる時点においてその有無が判

断されなければならないと解される。

しかしながら、保護が行われる時点、すなわち、保護の開始時期については、法に明文の規定がないため法解釈によって決定される必要がある。これについては、①申請のとき(申請時まで遡及)、②要保護状態の発生したとき、③保護の実施機関が保護開始決定を行ったときの3つの時点が考えられる⁹⁾。①は、保護請求権は、絶対的定期債権であって、時の経過により時々刻々不要・不能となるから、保護開始の時期を保護開始決定のときと解すると、保護の実施機関は保護開始決定の時期を遅らせることにより、その分につき義務を免れることになり不都合であるから、要保護者が申請の意思を客観的に明確にしたとき、つまり、申請の時点より保護が開始するという説、②は、通常は保護を受けたいという権利行使の意思が保護の実施機関に対して明らかにされた日、すなわち申請の日をもって保護開始とすべきであるが、申請の日以前に既に要保護状態が存在することが確認されたときは、その要保護状態の発生時に遡って保護を行うこともできるとし、とりわけ、それが急迫した事態であって、そのために要保護状態発生と同時に申請するということができず、急迫状態が解消した段階で遡及して保護を開始するよう申請がなされたようなときは、当然に遡及保護を行うべきであるとする説、③は、保護の開始時期は、急迫保護の場合を除き、原則として申請のあった日以降において要保護状態にあると判定された日とする説である。通説は、申請保護の原則から申請日以前に給付を遡らせるのは妥当ではないが、保護決定処分という行政庁の佳行的行為によって初めて保護請求権が発生するとして、要保護状態にあると判定された日として判定の遅延リスクを要保護者に負担させるのは問題であり、①説が妥当であるとする。これに対して行政実務では、③説を採用している¹⁰⁾。

このように通説と行政実務では考え方が異なるものの、いずれにしても申請時よりも保護開始時期が遡ることはない。そのため保護の要件たる補足性の原則は少なくとも保護申請日以降について判断されることになる。つまり、稼働能力の活用

要件の充足性についても、生活保護開始時点、すなわち保護申請日時点または申請日以降のいずれかの時点で、その時点の保護申請者の状態を判断すれば足りることになる。

このことは逆にいえば、保護決定の可否の判断にあたり、申請時以前の申請者の稼働能力の活用状況を考慮する必要はなく、本来はむしろ判断要素にすることも許されないことを意味する。この解釈については、そもそも法2条が無差別平等の原理を定めていること、旧生活保護法（昭和21年法律第17号）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、その他生計の維持に努めない者」を「素行不良な者」と併せて保護の対象から除外する欠格条項を置いていたのに対して、現行法では、そのような欠格条項を設けなかったことも整合的である。このように、原則的には生活保護申請日までの行為態様は保護開始決定の判断で考慮されるべきではない。

ところが保護の補正性要件の判断に当たって、このような解釈を厳密に適用することには問題が生じる。資産活用要件については、申請時あるいは申請時以降のいずれかの時点において、保護申請者が活用し得る資産を有しているかどうかを客観的に判断できるため特に問題は生じないが、保護申請者の能力の活用の有無については実際上困難な事態に直面する。稼働能力を有するにもかかわらず保護を必要とする者は、通常は無職または無業の状態であり、生活保護の申請時または申請時からしばらくの期間に就労して所得を得る状況にあることはまれである。そのような状態であっても、当該申請者の責めに帰すべきではない何らかの理由で活用できないから活用していないという状況は比較的頻繁に生じるものであり、その場合は、法4条1項の要件を満たしていると解釈できる。しかしながら、保護申請者が、申請日時点または申請日以降のいずれかの時点という非常に短期の期間の状況のみに基づいて、稼働能力を有するものの何らかの理由で活用できないから活用していないという状況にあると判断することは非常に困難である。現実には就労可能かどうかは、ある程度の期間にわたって求職活動等を行わなければ

分からないからである。

結果として、稼働能力の活用の有無を申請時あるいは申請時以降の短期間についてのみを判断要素とすると、実際に求職活動等の状況を勘案できないことから、稼働能力を有しており、それを活用していなければ、保護の要件を満たさないという安易な結論になるおそれがある。したがって保護申請者の責めに帰すべきではない何らかの理由で活用できないから活用していない状況が稼働能力活用要件を充足するための判断枠組みが必要である。また、それは生活保護を受給するに値する申請者が比較的容易に要件を充足していることを証明できるものであることが求められる。

その意味で、稼働能力の有無、稼働能力活用の意思の有無、稼働能力活用の場の有無という判断順序のある3要素による裁判例・行政解釈の判断枠組みは比較的合理的に思われる。というのは、この判断枠組みの現行の運用、裁判例では、事実上、申請時以前の期間について、申請者等の求職活動等の行為態様とその結果に基づき、申請時の稼働能力活用要件の充足性を判断しているためである。しかしながら、そのそれぞれの判断のあり方によっては、保護申請者に不当に不利に作用する可能性もある。したがって、以下では、裁判例・行政解釈の判断枠組みのそれぞれの要素について検討する。

3. 判断過程の具体的要素

(1) 稼働能力の有無

稼働能力の有無について、行政解釈、裁判例ともに年齢や医学的な面からの評価だけではなく、当該申請者の学歴や資格、職歴、現在の心身の状態、成育歴等も考慮しながら、どの程度の稼働能力を有しているかを検討するとしている¹¹⁾。稼働能力の有無については、本人の状況を個別具体的に判断することが必要であるから、行政解釈、裁判例の判断枠組みは妥当であり、今後も維持されるものと考えられる。

具体的な判断についても、裁判例においては、申請者の状況を勘案し、どのような仕事に対する稼働能力を有しているかを判断しており、妥当な

判断が行われていると評価できる。

(2) 稼働能力活用の意思の有無

稼働能力活用の意思の有無について、行政解釈は、稼働能力を活用する意思があるか否かの評価については、求職状況報告書等により本人に申告させるなど、その者の求職活動の実施状況を具体的に把握し、その者が稼働能力を前提として真摯に求職活動を行ったかどうかを踏まえ行うこととしている¹²⁾。

裁判例も概ね行政解釈と同様の立場であるといえるが、例えば、⑥判決は「稼働能力活用の意思については、主観的な要素であり恣意的な判断に流されやすいものであるから、「真摯さ」などという、さらに恣意的で主観的な要素を盛り込んではいならない。これは、生活保護法2条が無差別平等の原理を定めていること、旧法（昭和21年法律第17号。昭和25年法律第144号により廃止）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、その他生計の維持に努めない者」を「素行不良な者」と併せて保護の対象から除外する欠格条項を置いていたのに対して、現行法では、あえてそのような欠格条項を設けなかったことから明らかである」と述べ、主観的な要素を排除する傾向にある。

この点については、保護申請者の主観的な要素には関係なく、求職活動の状況から客観的に稼働能力活用の意思を認定すべきである。私見としては、ハローワークでの求職活動ならば雇用保険法の求職者給付の受給要件である失業認定を受けるために必要な程度の求職活動でよいと思われる。行政解釈では、育児、介護等の必要性などの就労阻害要因は稼働能力を活用する就労の有無で考慮するとしているが、稼働能力活用の意思の有無の判断過程において、それらの就労阻害要因を考慮に入れるべきであろう。

この点に関連した問題で、自立支援プログラムや生活困窮者自立支援法に基づく各種事業の活用の有無が、稼働能力の活用の意思の判断に影響するのかという論点がある。自立支援プログラムについては、保護申請者による自立支援システム等

の利用拒否が問題の1つとなった④判決、⑤判決において、「自立支援システムやTOKYOチャレンジネットにより提供される便益は、他の法律に定められている扶助ということができないし、生活保護法による保護として行われる扶助とその内容の全部又は一部を等しくするということもできないから、自立支援システムやTOKYOチャレンジネットは同項の「他法他施策」には当たらないというべきである。…自立支援システム等の利用を勧めること自体は、選択肢の提示として許容されるものの、それが生活保護法による保護に優先して行われるべきものである「他法他施策」に当たらない以上、原告が仮に合理的な理由なくその利用を拒んだとしても、同法4条2項を理由として原告に対して保護を行わないものとするとはできない」と判断されている。この事例を前提とすれば、自立支援プログラムを活用していないとしても、稼働能力の活用の意思がないことにはならないであろう。他方で、2015（平成27）年4月に施行される生活困窮者自立支援法に基づく各種事業を活用していないことが稼働能力の活用の意思の有無の判断にどう関わるか、また、生活保護法に明記される被保護者就労支援事業は他法他施策に当たるか、という論点もあるが、これらについては後述する。

(3) 稼働能力を活用する就労の有無

稼働能力を活用する就労の有無について、行政解釈は就労の場を得ることができるか否かの評価については、本人の稼働能力を前提として、地域における有効求人倍率や求人内容等の客観的な情報や、育児や介護の必要性などその者の就労を阻害する要因を踏まえて行うこととしている¹³⁾。

これに対して近年の裁判例は、行政解釈と異なり、地域における有効求人倍率や求人内容等の客観的な情報等を考慮要素とすることに否定的である。例えば、⑥判決は、「稼働能力を活用する就労の場については、一般的、平均的な統計に過ぎない求人数や求人倍率を根拠として判断することは許されない。また、法は不可能を強いることはできないことから、保護の補足性の要件を定める

生活保護法4条1項の「その利用し得る」という文言は、本人の意思のみに基づいて直ちに利用することができるという意味に解すべきである。したがって、稼働能力活用の要件の判断においても、申請者が稼働能力及びそれを活用する意思を有している以上、当該申請者の意思のみに基づいて直ちにその稼働能力を活用できる就労の場がない限り、なお当該申請者はその利用し得る能力を、その最低限度の生活の維持のために活用しているものであって、稼働能力活用の要件を充足すると解すべきである。したがって、③稼働能力を活用する就労の場については、当該申請者の意思のみに基づいて直ちにその稼働能力を活用する就労の場を得られるかどうかで判断すべきである」と述べている。

このような裁判例の立場、すなわち失業状態におかれた申請者の個別具体的な諸状況を勘案した上で、稼働能力を活用する意思の有無を判断する傾向にあるものとみられ、従来の行政の運用に再考を迫るものということができる。

ただ、裁判例の判断過程は、稼働能力を活用する就労の有無という判断要素が事実上機能しないことを意味する。つまり、保護申請者の就職活動等が、当該保護申請者の有する稼働能力からみて適当なものであれば、不就労の結果がそのまま稼働能力を活用する就労の場がないことに結びつく。

結局、裁判例の判断過程は、3要素の順序のある判断過程ではなく、実際には、少なくとも稼働能力の活用の意思の有無と稼働能力の活用の場の有無の判断は両者を総合判断するという結果となっている。

ただ、私見としては、稼働能力活用の意思を満たし、かつ、それでも稼働能力を活用できなかった（例えば就労できなかった）場合には、稼働能力活用の場もないと判断してよいと考える。その意味では、近年の裁判例の判断の傾向は妥当なものである。ただ、一般論が順序のある判断過程と読めることからすれば、これまでの一般論については総合判断的なものに変更すべきではないかと思われる。

さらに、そもそも稼働能力の有無という判断要素も問題となり得る。この点に関し、就労意欲の喪失と稼働能力活用との関係につき、傍論ではあるが注目すべき判示がなされている。すなわち⑤判決は、「生活に困窮する者が就労意欲を喪失している場合には、当該生活困窮者はその利用し得る能力を、その最低限度の生活の維持のために活用しているものではなく、稼働能力の活用要件を充足するということができないから、保護を受けることができない」と判示した。ただし、「もっとも、このような場合であっても、保護の実施機関は、生活に困窮する者に急迫した事由があると認めるときには、当該生活困窮者が稼働能力の活用要件を充足していないとしても、必要な保護を行うことを妨げられず（同法4条3項）、また、保護を必要とする状態にある者が急迫した状況にあるときは、保護の申請がなくても（同法7条ただし書）、職権をもって保護の決定をし、保護を開始しなければならない（同法25条1項）のであって、生活に困窮する者の自立を助長するという生活保護法の目的は、このような急迫した事由又は状況がある場合の保護の開始を適切に行うことにより達成されるというべきである」とする。

就職活動をまったく行わないなど、就労意欲を有しないことが客観的に伺われる場合、基本的には稼働能力の活用の意思がないものといわざるを得ない。ただし、資産を有しない以上、「生活に困窮する者」への最低生活保障の必要性が失われるものではない。対応策としては、就労意欲を有しないことを「稼働能力」そのものの欠如とみて保護を開始するとの方向性があり得る。この場合、傷病・障害者世帯（典型的には精神障害など）と同様に位置づけることになる。たしかに、ひきこもり・ニートなど、場合によってこうした扱いをすべき場合もないとはいえない。しかし、何らかの疾患・障害等により就労意欲をもてないことと、就労意欲をもちたくない（あるいはもたない）ことが截然と区別できない以上、こうした扱いを広く認めることは稼働能力活用要件を部分的に否定することにもつながりかねず妥当でない。

以上のことから、生活保護法4条1項の能力の活

用の判断は、稼働能力の有無を第一段階として、稼働能力活用の意思の有無とその活用の場の有無を総合的に判断する方向が妥当であると考え。

4. 保護申請者及び被保護者の稼働能力の活用と2013年改正及び生活困窮者自立支援法

(1) 生活困窮者自立支援法

以下では2015（平成27）年4月に施行される生活困窮者自立支援法についてその概要を紹介した後、生活保護制度との関係及び課題について検討する。

①制度の概要

生活困窮者自立支援制度は、生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を図るため、生活困窮者に対し、自立相談支援事業の実施、住居確保給付金の支給等の支援を行うことを目的とする。

同法は、「生活困窮者」を「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」と定義する（2条1項）。現に最低限度の生活を維持できない状況にある者については同法の対象外であるが、生活保護制度の対象となるためである。ただし、前述のように保護の実施機関は、被保護者に対して被保護者就労支援事業を行う。

自立支援法により実施される事業は、①生活困窮者自立相談支援事業、②生活困窮者住居確保給付金の支給、③生活困窮者就労準備支援事業（雇用による就業が著しく困難な生活困窮者に対し、厚生労働省令で定める期間にわたり、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練を行う事業）、④生活困窮者一時生活支援事業（一定の住居を持たない生活困窮者に対し、厚生労働省令で定める期間にわたり、宿泊場所の供与、食事の提供その他当該宿泊場所において日常生活を営むのに必要な便宜として厚生労働省令で定める便宜を供与する事業）、⑤生活困窮者家計相談支援事業（生活困窮者の家計に関する問題につき、生活困窮者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行い、併せて支出の節約に関する指導その他家計に関する継続的な指導及び生活に必要な資金の貸付けのあっせんを行う事業）、⑥生活困窮

者である子どもに対し学習の援助を行う事業、⑦その他生活困窮者の自立の促進を図るために必要な事業である。このうち、①生活困窮者自立相談支援事業及び②生活困窮者住居確保給付金の支給は、都道府県等（都道府県及び市等（市（特別区を含む）及び福祉事務所を設置する町村）の義務的事業であるが、その他は任意事業である。以下では、義務的事業である①生活困窮者自立相談支援事業と②生活困窮者住居確保給付金について取り上げる。

②生活困窮者自立相談支援事業

都道府県等（都道府県及び市等（市（特別区を含む）及び福祉事務所を設置する町村）は、生活困窮者自立相談支援事業を行う（自立支援法4条1項）。この事業の事務の全部又は一部を当該都道府県等以外の厚生労働省令で定める者に委託することができる（同2項）。

生活困窮者自立相談支援事業とは、①就労の支援その他の自立に関する問題につき、生活困窮者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行う事業、②生活困窮者に対し、認定生活困窮者就労訓練事業の利用についてのあっせんを行う事業、③生活困窮者に対し、当該生活困窮者に対する支援の種類及び内容その他の厚生労働省令で定める事項を記載した計画の作成その他の生活困窮者の自立の促進を図るための支援が一体的かつ計画的に行われるための援助として厚生労働省令で定めるものを行う事業である（自立支援法2条2項）。

生活困窮者自立相談支援事業は、生活困窮者自立支援制度の「理念」を実現するための中核となる事業であり、個人への支援を通じて地域をつくり、また、地域づくりによって個人を支えるという相互作用を通じて効果的な事業展開を目指すものとされている。

生活困窮者自立促進支援モデル事業が平成25年度から実施されており、生活困窮者自立相談支援事業の実施についても概ねモデル事業に近い形になると考えられる。ただ、その他の任意事業を含め、事業の具体的な内容については各自治体に委

ねられているため、とりわけモデル事業を行っていない自治体においては先進的な取り組みを取り入れるとしても試行錯誤を要するであろう。

③ 生活困窮者住居確保給付金

生活困窮者住居確保給付金は、生活困窮者のうち離職又はこれに準ずるものとして厚生労働省令で定める事由により経済的に困窮し、居住する住宅の所有権若しくは使用及び収益を目的とする権利を失い、又は現に賃借して居住する住宅の家賃を支払うことが困難となったものであって、就職を容易にするため住居を確保する必要があると認められるものに対し支給する給付金である（自立支援法2条3項）。生活困窮者に対する住居費用の補助としては、現在、住宅支援給付事業の給付が存在しているが、住居確保給付金はこれに替わるものである¹⁴⁾。

生活困窮者住居確保給付金の支給対象となる生活困窮者は、申請日の属する月において、以下の①～⑤のいずれにも該当するものとされている。

①生活困窮者及び生活困窮者と同居の又は生計を一にする別居の配偶者等の収入の額を合算した額が、居住する住宅の所有権若しくは使用及び収益を目的とする権利を失った場合は、基準額に生活困窮者の賃借しようとする住宅の一月当たりの家賃額（住宅扶助基準に基づく額を超えない範囲とする）を加算した額以下であること、または、現に賃借して居住する住宅の家賃を支払うことが困難となった場合は、基準額に生活困窮者の賃借する住宅の一月当たりの家賃額（住宅扶助基準に基づく額を超えない範囲とする）を加算した額以下であること、

②生活困窮者及び生活困窮者と同居の又は生計を一にする別居の配偶者等の所有する金融資産の合計額が、基準額の6ヵ月分に相当する額（100万円を上限とする）以下であること、

③申請日において、65歳未満の者であって離職又は（自営業者が）廃業した日から起算して2年を経過していない者であること、

④当該世帯において主たる生計維持者であること、

⑤生活困窮者住居確保給付金の支給期間中に、常用労働者（同一の事業主に継続して雇用される労働者をいう）と

して雇用されることを希望し、誠実かつ熱心に就職活動を行う意欲を有し、就職活動を行うことである。実質的には、住宅扶助の単給に近い制度と評価できる。ただ、仮に生活保護法上、住宅扶助の単給が認められることになったとしても、補足性の原理により資産調査が要求されるから、所得制限のみで受給できる居住費の補助として意義があると考えられる。

(2) 他法他施策の優先と生活困窮者自立支援制度

生活保護の申請を行おうとする者に対して、自立相談支援事業の利用を促すことができるか、住宅確保給付金の受給資格を満たすと考えられる者にその申請を行うことを促すことができるかという問題が生じる。

まず、自立相談支援事業を「他の法律に定める扶助」にあたるか否かは申請権の侵害や不当な生活保護の不適用になる恐れがあることから、否定的に考えるべきである。他方、住宅確保給付金については、「生活保護法による扶助とその内容の全部又は一部を等しくする」ものと評価できるから、その受給要件を満たす者で、その支給により最低限度の生活を上回る生活が可能になる場合は、「他の法律に定める扶助」にあたると思われる。

(3) 第二のセイフティネットとしての生活困窮者自立支援制度

生活困窮者自立支援制度が第二のセイフティネットとして機能するには以下の課題があると考えられる。まず、生活困窮者自立支援制度も申請を契機として扶助が行われる制度であり、また、金銭給付等を中核とする制度ではないため、第二のセイフティネットとして機能するためには、積極的な情報提供、場合によってはアウトリーチが必要である。

生活保護制度における能力の活用要件との関係については、生活困窮者自立支援法に基づく事業が生活困窮者に対して望ましい支援となるためには、事業の運営主体が生活困窮者及びその世帯の

状況について十分に情報を把握することが必要である。これらの情報には当然に生活困窮者の稼働能力の有無やその活用の状況も含まれる。この場合、仮に生活困窮者が最低限度の生活を営むことができなくなり、生活保護を申請した場合には、行政庁は当該生活困窮者が能力の活用の要件を満たしているかどうかをより適正に判断するために情報を既に有していることになる。その意味では、生活困窮者自立支援制度を十分に機能させることが、生活保護制度のより適正な運用にもつながるといえる。

注

- 1) 厚生労働省「被保護者調査」(平成26年11月分概数)
 - 2) 男女とも65歳以上の者のみで構成されている世帯か、これらに18歳未満の未婚の者が加わった世帯をいう。
 - 3) その他世帯とは、高齢者世帯、障害者世帯、母子世帯以外の世帯であり、基本的には20歳以上65歳未満の現役世代の者を含む世帯である。
 - 4) 裁判例・通説によれば法4条1項にいう「能力」は稼働能力と解されている。小山(1975)121頁、西村(2003)502頁、菊池(2014)213頁。法4条1項にいう「能力の活用」は、生活保護の受給要件であるから、「能力の活用」によって生活保護による所得保障と同様の効果が生じなければならないから、法4条1項にいう「能力」を就労して所得を得る能力、すなわち、稼働能力と解することは妥当である。
 - 5) 2004(平成16)年社会保障制度の在り方に関する専門委員会報告書では、この②判決を意識しながら、「稼働能力の活用の要件については、判例を踏まえ、(1)稼働能力を有するか、(2)その稼働能力を活用する意思があるか、(3)実際に稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか、により判断することとされている」とされた。さらに生活保護手帳で稼働能力の活用について初めて言及された2008年版でも、「稼働能力を活用しているか否かについては、①稼働能力があるか否か、②その具体的な稼働能力を前提として、その能力を活用する意思があるか否か、③実際に稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否か、により判断すること」とされている。
 - 6) 「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)
 - 7) 菊池馨実「判批」季刊社会保障研究49巻2号234頁。
 - 8) 前掲注5) 報告書。
 - 9) 以下の記述は、西村(2003)520頁に依拠している。
 - 10) 前掲注6) 「生活保護法による保護の実施要領について」
- 第10 保護の決定
- 3 保護の開始時期
- 保護の開始時期は、急迫保護の場合を除き、原則として、申請のあった日以降において要保護状態にあると判定された日とすること。
- 11) 前掲注6) 「生活保護法による保護の実施要領について」は「第4 稼働能力の活用」において、「稼働能力があるか否かの評価については、年齢や医学的な面からの評価だけではなく、その者の有している資格、生活歴・職歴等を把握・分析し、それらを客観的かつ総合的に勘案して行うこと」としている。裁判例も、例えば⑥判決は、「稼働能力については、その有無だけでなく、当該申請者の学歴や資格、職歴、現在の心身の状態、成育歴等も考慮しながら、どの程度の稼働能力を有しているかという点も検討する必要がある」と一般論を述べている。
 - 12) 前掲注6) 「生活保護法による保護の実施要領について」
 - 13) 前掲注6) 「生活保護法による保護の実施要領について」
 - 14) 住宅支援給付事業は2014(平成26)年度末までとされている。ただし、2014(平成26)年中に申請があり、その支給期間が2015(平成27)年度にわたる場合は、2015(平成27)年12月末まで住宅支援給付を延長することができる。

参考文献

- 西村健一郎(2003)『社会保障法』有斐閣
 菊池馨実(2014)『社会保障法』有斐閣
 小山進次郎(2004)『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
 生活保護手帳編集委員会(2014)『生活保護手帳(2014年度版)』中央法規
 生活保護手帳別冊問答編集委員会(2014)『生活保護手帳別冊問答集2014』中央法規
 丸谷浩介(2008)「保護の補正性と稼働能力の活用」
 西村健一郎・岩村正彦編『社会保障判例百選(第4版)』有斐閣
 (くろだ・あしや 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障応用分析研究部研究員)