

## 関連諸法との関係からみる生活保護法 ——近年の改正・立法の動向と残された課題——

笠 木 映 里

### I はじめに：2013年生活保護法改正と本稿の問題意識

(1) 2013年の「生活保護法の一部を改正する法律」(平成25年法律第104号)による生活保護法改正(以下、2013年改正と呼ぶことがある)は、既に本特集の別稿でも言及されている通り、それ自体いくつかの重要な論点を提起している。同時に、2013年改正およびこれをふまえた今後の生活保護制度のあり方については、この改正が行われるに至った2000年代以降の生活困窮者・長期失業者等の支援をめぐる議論の経緯、および、これを受けて行われた関連する立法と関連付けながら理解する必要性が高いものと思われる(なお、本稿の検討では、生活保護の要保護者・後述の生活困窮者自立支援法が念頭におく生活困窮者を含む広い意味で「生活困窮者」という言葉を用いることがある)。

(2) 2013年改正は、2000年以降に活発化した生活保護制度ないし生活困窮者支援をめぐる議論の生活保護法における一つの到達点と位置付けることができる<sup>1)</sup>。こうした議論は、2000年代以降の生活保護受給者の急速な増加、とりわけ、保護受給者における稼働能力者を含む「その他世帯」の増加という生活保護制度をめぐる重要な変化<sup>2)</sup>を共通の背景とするものであった。2013年改正の直接の契機となった「社会保障審議会 生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書」に示されている通り<sup>3)</sup>、こうした議論の内容は、大きく3つのものに分けることができる(その是

非についてはここでは論じない)。まず、①保護受給者に対する自立支援の重要性であり、特に、稼働能力を有する被保護者に対して、就労に向けた積極的な支援を行う必要性が強調された<sup>4)</sup>。次に、②国民の生活保護制度に対する信頼を維持する必要性等の観点から、不正に保護を受給する者に対する厳しい対応の必要性、ないし、生活保護にかかる無駄な支出を減らす必要性が議論された<sup>5)</sup>。最後に、③このような現役世代の被保護者の増加に歯止めをかけると共に、社会保険と生活保護制度の狭間にいる生活困窮者を救済するため、失業保険給付を受給できない長期失業者等で生活保護受給に至るおそれのある者に対して早期に就労支援や経済的・社会的支援を行い、またそうした支援を生活保護制度と一体のものとして構築する必要性が議論された<sup>6)</sup>。

これらのうち、①の議論は被保護者の自立支援の重要性を論じる「生活保護制度のあり方に関する専門委員会報告書」(2004年)およびこれを受けて行われたいわゆる自立支援プログラムの<sup>7)</sup>導入(2005年)の延長線上にある(但し、これらの議論が前提とする自立概念は微妙に異なると思われる。この点については本稿の最後に言及する)。他方、③の議論は、生活保護法が本来カバーすべき現役世代の生活困窮者を十分にカバーしていないという、生活保護制度の側の問題(従来から専門家により指摘されてきたことであるが、現役世代の生活困窮者の増加によって問題が先鋭化したといえるだろう)に由来すると共に、長期失業・不安定雇用の増加を原因とした、被用者を対象とする伝統的な社会保険(典型的には雇用保険)の

機能不全という別の関心にもつながっている。すなわち、2000年代以降、とりわけ世界金融危機の影響が日本に及んだ2008年ごろから、日本の雇用保険制度が長期失業を予定していない、あるいは不安定雇用の労働者を十分にカバーしていないこと、他方で、生活保護法は補足性原則の厳格な適用により現役世代の生活困窮者を必ずしも十分にカバーしていないことから、雇用保険の給付が尽きた者について、生活保護制度の受給に至る前に何らかの支援を行う必要性が度々指摘されてきた（いわゆる「第二のセーフティネット」の構築をめぐる議論<sup>8)</sup>）。

(3) そして、以上のような議論のうち、生活保護制度に直接に関わる①、②は、2013年改正の内容に結びついている。すなわち、2013年改正による(i)被保護者就労支援事業(改正後の生保法55条の6)、(ii)就労自立給付金の創設<sup>9)</sup>(改正後の法55条の4・55条の5)は、生活保護受給者に対する就労支援の強化を目指すものであり、上記①の議論が具体化されたものである。また、2013年改正のうち(iii)不正・不適正受給対策の強化(改正後の法85条ほか)、医療扶助の適正化(改正後の法34条3項、49条の2、49条の3、51条ほか)に関する部分は、上記②の議論を具体化するものといえる。そして、上記③及び関連する第二のセーフティネットに関する議論を受けた立法として、特定求職者支援法(2011年)<sup>10)</sup>、生活困窮者自立支援法(2013年)が行われている。

他方、稼働能力を有する生活困窮者を念頭においた生活保護法および関連立法の上記のような変容・発展は、結果として、稼働能力をもつ生活困窮者と、高齢者をはじめとする稼働能力をもたない生活困窮者について異なるセーフティネットのあり方を実現するものと見ることもできる。

(4) 以上のような状況をふまえ、本稿では、生活保護法と関連諸法との関係を検討することを通じて、生活保護受給者・生活困窮者を対象とする新しい社会保障制度の体系を整理した上で、そのような体系において生活保護法に改めて期待される役割を検討すると共に、論点を指摘する。具体的には、まず、2013年改正が上記のような複雑

な文脈の中で、多様な内容を含むものとして行われたことを十分に意識しつつ、特に「第二のセーフティネット」と生活保護法との関係について検討を行う(Ⅱ)。続いて、近年の改正により稼働能力を有するものと有しない者について異なる生活困窮者支援の枠組みが構築されつつあることを確認した上で、特に高齢の生活困窮者を念頭において、稼働能力をもたない者の自立支援に関する論点を指摘する(Ⅲ)。

## Ⅱ いわゆる「第二のセーフティネット」と生活保護制度の関係

### 1 「第二のセーフティネット」の目的・機能

(1) 生活困窮者自立支援法に関する厚生労働省作成資料は、特定求職者支援法・生活困窮者自立支援法を、いずれも「第二のセーフティネット」に分類しているが、両者の目的・機能の異同や、これらの制度と生活保護法との関係は必ずしも明確にされていない<sup>11)</sup>。以下、まず、両制度の目的・機能を、対象者・適用要件等を通じて分析した上で(一)、生活保護法との関係を整理する(二)。なお、生活困窮者自立支援法については、紙幅の制限から、原則として都道府県等の義務的事業とされた生活困窮者自立相談支援事業(以下、自立相談支援事業という)、および、一定の要件を満たす者に支給される個別給付とされた生活困窮者住居確保給付金(以下、住居確保給付金という)のみを取り上げる。また、以下の検討では第二のセーフティネットとされる上記の二つの法の内容に立ち入った検討を行うが、あくまで生活保護法との関係という観点からのものであり、これらの法自体の検討としては不十分なものにならざるを得ないことを予め留保しておく。

(2) まず、特定求職者支援法は、同制度の対象者である「特定求職者」を、「公共職業安定所に求職の申込みをしている者...のうち、労働の意思及び能力を有」する者で「職業訓練その他の支援措置を行う必要があるものと公共職業安定所長が認めたもの」と定義する(求職者支援法2条)。特定求職者に対して、国は、職業訓練を受けるこ

とを「容易にする」ために、月額10万円までの職業訓練受講手当と通所手当から成る職業訓練給付金を支給することが「できる」(法7条1項)。職業訓練給付金の受給には、求職者職業訓練等のすべての実施日に訓練を受講していることに加え、特定求職者本人の収入額8万円以下、世帯収入額が25万円以下、世帯の金融資産額が300万円以下、等の収入・資産に関する要件が課されている(詳細は法施行規則10条)<sup>12)</sup>。

これに対して、生活困窮者自立支援法は対象者である「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をいう」(法2条1項)と定義しており、自立相談支援事業は、少なくとも法律の文言上、このような生活困窮者を広く対象に、相談・助言を行い、認定生活困窮者就労訓練事業<sup>13)</sup>の活用(10条3項参照)や、支援のための計画作成を行う(2条2項。住居確保給付金については後述)。以上からすると、2つの制度は大まかに、職業訓練等の就労支援の必要(特定求職者支援法)、経済的な生活困窮状態からの自立にかかる支援の必要(生活困窮者自立支援法)という、異なるニーズを主たる対象としていると評価できる。特定求職者支援法上の職業訓練給付金には収入・資産要件が付されているため、その性格は二面的である(就労支援だけでなく生活困窮に対する支援としての意味も有する)ようにも思えるが、上記のような法の規定からすれば、あくまで職業訓練を容易にすることを目的としたものであり<sup>14)</sup>、収入等にかかる要件は、職業訓練を効果的に進めるために給付金が重要な意味をもつ求職者に優先的に支援を行うためのものと解釈すべきと考える<sup>15)</sup>。

(3) 他方、生活困窮者自立支援法の定める支援のうち、唯一の個別給付である住居確保給付金(法2条3項)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<sup>16)</sup>により経済的に困窮し」、住宅の所有権等を失った、あるいは家賃を支払うことが困難になった者で、「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、かつ、厚生労働省令の定める条件を満たす場合に限って支給される<sup>17)</sup>。

本稿執筆時(2014年12月29日)において確認できる政省令案<sup>18)</sup>は、予定される支給基準として、世帯ごとの所得・金融資産の額が一定額以下(例えば収入については、市町村民税の均等割額を12で除して得た額にひと月あたりの家賃額を加算した額<sup>19)</sup>)であることに加え、「65歳未満の者で...離職...した日から...二年を経過していない」こと、住居確保給付金の「支給期間中に、常用労働者...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」等を定めている。なお、住居確保給付金の額は、住宅扶助基準を超えない限りで、一か月の家賃にあたる金額である。住居確保給付金には3ヶ月という比較的短期の期限が付されており(都道府県等が必要と認める場合には9ヶ月まで延長可能)、前述の政省令案によれば、再支給は、常用労働者として採用された後の解雇等による離職の後のみ認められる。

このように、住居確保給付金は、生活困窮者のうち、「離職」した者の「就職を容易にするため」に、誠実かつ熱心な就職活動の意欲と就職活動を条件として行われる。例えば、現に経済的に困窮していても、就労している者はこの制度の対象とならない<sup>20)</sup>。また、政省令案からは明らかではないが、65歳以上の高齢者がアプリオリに制度の対象から除外されていることや、就職活動を要件としていることからすれば、重度の傷病や障害ゆえに稼働能力をもたない者も対象者から除外される可能性があるだろう。生活困窮者自立支援法は、経済的に困窮する人を、かつ時間的な制限なしに<sup>21)</sup>広く対象とする自立相談支援事業と、同じ生活困窮状態を前提としつつ、稼働能力をもつ者に対する短期の就職支援を目的とした住居確保給付金という、異なる目的と性格の制度を包含しているといえよう。

## 2 生活保護法との関係

(1) 以上の整理を前提に、第二のセーフティネットと生活保護法の関係について、2013年改正にも配慮しながら検討を加えていこう。

はじめに確認しておきたいのは、上記のような

第二のセーフティネットの構築を前提としても、経済的困窮状態に着目して直接に最低生活維持のための金銭的・物的ニーズを充足する社会保障制度は、依然として生活保護制度のみであるという点である（生保法1条参照）。この点で、言うまでもないことであるが、様々な生活困窮者・失業者支援が充実する中でも、最低生活保障という観点からの生活保護法の重要性には変化がないことが十分に意識されるべきであろう。そもそも、第二のセーフティネットのうち、職業訓練給付金は要件を満たす求職者に国が支給「できる」ものに過ぎず<sup>22)</sup>、また、生活困窮者支援法が用意する支援のうち、個別給付は住宅確保給付金のみであることも改めて指摘しておきたい。

(2) 次に、生活保護法上の要保護者が特定求職者支援法・生活困窮者自立支援法の適用対象にも該当しうることから、一で検討した「第二のセーフティネット」の目的・機能を前提として、これらの制度が提供する支援、とりわけ金銭給付たる職業訓練給付金ないし住居確保金が、生活保護法にいうところの「他の法律に定める扶助」（法4条2項。いわゆる他法他施策）にあたるのが、理論的に問題となりうる<sup>23) 24)</sup>。過去の裁判例は、東京都が提供していた自立支援システム等の便益について、「法律に定められた扶助」ではなく、また「保護とその内容の全部または一部を等しくするものでもない」として、他法他施策には該当しないと判断している（東京地判平成23年11月8日賃社1553=1554号63頁）。この裁判例の判断枠組みに賛成するか否かは別として、さしあたりこれに沿って検討するとすれば、まず、職業訓練給付金・住居確保金はいずれも法律上の定めに基づくものである。他方、これらの給付のうち職業訓練給付金は上記の通りあくまで職業訓練の必要性に着目し、訓練の効果的な実施のために支給されるもので、これを保護と等しい内容の扶助と見ることはできないと考える。特定求職者支援制度の利用は、生活保護法にいうところの他法他施策にはあたらないとみるべきであろう。但し、就労支援と生活困窮状態の二つのニーズを同時に持つ者も想定しうる以上、理論的には両制度は相互に排除し合う

ものではない。現に生活困窮状態にある要保護者については、あくまで生活保護法の適用が行われたうえで、新たに導入された被保護者就労支援事業（2013改正後の法55条の6。後述）の活用を通じて、要保護者の適性に依じて就労支援が行われるべきと考えられるが、その際に、特定求職者支援制度の活用が検討されることは理論的には排除されないとされる<sup>25)</sup>。

他方、離職者等の一部の生活困窮者に対して求職活動を要件として支給される住居確保給付金については、一部の生活困窮者について生活保護法よりも緩やかな収入・資産要件を付し、住宅扶助とほぼ同内容の給付を行う制度であり<sup>26)</sup>、保護と内容の一部を等しくする法律上の扶助と評価することができるのではないと思われる。収入・資産要件の緩やかさゆえに住居給付金の支給は生活保護決定よりも迅速に行われることが期待されることも考えれば、同給付金は生活保護法にいうところの他法他施策にあたるものと考えたうえで、その活用が可能な場合には積極的に行われることが望ましい。但し、上述のような住居確保給付金の性格ゆえ、以下の点に注意が必要である。まず、住居確保給付金が他法他施策にあたるのは、あくまで、離職要件や年齢要件を満たし、住居確保給付金の支給対象となり得る生活困窮者に限られる。また、上記の通り住居確保給付金がおそらく念頭においていない、稼働能力をもたない生活困窮者との関係では、住居確保給付金は他法他施策には当たらないと考えるべきである（つまり、これらの者については直ちに生活保護の支給が検討されるべきである）。さらに、住居確保給付金を利用した上で依然として生活保護基準を下回る生活水準にある世帯について、併せて速やかに生活保護の支給決定が行われるべきことは当然である。

さらに問題となるのは、住居確保給付金の支給要件として要求される就職活動の意欲および就職活動の要件（一（3）参照）の位置づけである。具体的には、この要件を満たさないとして給付金の不支給決定を受けた者について、他法他施策の優先、さらには能力活用（法4条1項）の有無をいかに判断するべきかという問題がある。まず、他

他施策優先との関係でいえば、法4条2項は他の扶助が行われる場合にそれが「優先される」旨を定めるのみであり<sup>27)</sup>、他の扶助が条件付である場合にその条件を満たすよう求める規定ではないから、就職活動の意欲等の欠如を理由として住居確保給付金の不支給決定を受けた保護申請者について、4条2項を理由として保護の不支給決定が行われることはありえないと考える。次に、能力活用要件との関係については、「誠実かつ熱心な就職活動の意欲と就職活動」<sup>28)</sup>という要件がどのように解釈されるのかに依存するため、法の施行を待って議論を重ねる必要があるが(就職活動等が「支給期間中」に要求されるものであること、住居確保給付金が3ヶ月という短期間しか支給されないことを考慮すれば、就職活動等の要件が実際に有する意味は、支給期間の延長の場面を除けばそれほど大きくないと思われる)、住居確保給付金には短期的な就職支援という性格があり、この点で生活保護制度と異なる性格も有する制度であることを前提とした解釈・運用が行われるべきである。具体的には、住居確保給付金の就職活動等の要件を満たさないことは必ずしも能力不活用を意味しないと考えるべきである。なお、政省令案に示されている「誠実かつ熱心に」という文言は雇用保険法上の求職者給付受給者の義務(雇用保険法10条の2)について用いられているのと同じ文言であり、同規定が努力義務であることも十分に考慮した上で、これらの規定の整合的な解釈が望まれる。

(3) 続いて、生活困窮者自立支援法上の自立相談支援事業と生活保護法との関係について検討を加えておく。まず、二つの法は基本的に生活困窮の程度によって適用対象者を分けており、生活困窮者自立支援法は原則として生活保護の被保護者を対象としないが(生活困窮者自立支援法2条1項参照)、生活保護制度のうち生業扶助(生活保護法17条)は、その対象者に「最低限度の生活を維持することのできない...おそれのある者」を含んでおり、生活困窮者自立支援法と対象者が重複しうる。生活保護法上、最低限度の生活水準を下回らない者が生業扶助の単給を受けることは可能

であるが、従来、そのような運用が行われることは稀であったと思われる。早期の支援による生活困窮状態からの脱却や、そのための積極的な自立支援といった近年の立法・法改正の背景にある議論の傾向からすれば、この生業扶助の単給が、生活困窮者自立支援法上の自立相談支援事業と結びつけて積極的に行われることが大いに期待される<sup>29)</sup>。

(4) また、2013年改正は、保護実施機関ないし同機関から委託を受けた者が就労の支援に関する問題についての情報提供・助言を行う事業として被保護者就労支援事業(改正後の生保法55条の6)を導入した。この事業は、生活保護制度の枠内で見れば、主として保護実施機関による相談・助言(法27条の2)の枠内で行われ得る保護実施機関から被保護者への働きかけの中から<sup>30)</sup>、被保護者の就労支援にかかわるものを取り出して、その費用の4分の3を国が負担することを明示する(改正後の法75条1項3号・4号)<sup>31)</sup>と共に、こうした事業の第三者への委託の可能性を法律上明記したという意味をもつと評価できる(参照、改正後の27条の2。なお、被保護者就労支援事業は27条の2による相談・助言と同様自治事務として行われる。改正後の生活保護法別表第三、84条の5参照)。この事業はまた、生活困窮者自立支援法上の自立相談支援事業と平行なものとして、密接に連携しながら実施されることが予定されている<sup>32)</sup>。生活保護受給者の就労支援は、国による財源面でのサポートもふまえて、民間のNPO等の活用を通じて生活保護制度の枠を超えた柔軟な形で行われることになろう。

なお、生活保護法上の就労支援事業はあくまで就労の支援に関する問題に対象を限定しており、就労と直接には結びつかない、例えば稼働能力をもたない被保護者の自立に向けた相談・支援は、主として、従来通り法27条の2を基礎とした相談・助言の枠内で行われることになろう<sup>33)</sup>。そして、この相談・助言については、この規定の枠内で行われている自立支援プログラムを含む各種事業について政府の補助金が存在するほか、義務的な国庫負担は存在しない<sup>34)</sup>。他方、生活困窮者の自立相

談支援事業は、法律ないし政省令案の文言上、目的を就労にむけた支援に限定する趣旨の規定はなく、上述の通り、その対象者も、稼働能力の有無によらず、広く生活困窮者を念頭においた事業となることが予定されている（そもそも、自立相談支援事業には所得や資産の要件も存在せず、複合的な課題を抱える生活困窮者を広く受け入れる事業となることが期待されている<sup>35)</sup>）。このように、被保護者就労支援事業と生活困窮者の自立相談支援事業は、密接な連続性を持ち、一体のものとして運用されることが期待されるものであると同時に、対象者や目的の観点から微妙な守備範囲の違いも有しており、運用にあたってはこの点に注意が必要と思われる。

### Ⅲ 稼働能力をもたない生活困窮者に対する所得保障と自立支援

(1) 2013年改正、および、第二のセーフティネットに関する上記の2つの立法を全体としてみると、稼働能力をもつ者に対する就労支援やそのための経済的支援が強化された結果として、日本の最低所得保障に関する法体系は、稼働能力の有無によって大きく異なる姿を示しつつあるように思われる。こうした状況は、2013年改正や第二のセーフティネットをめぐる近年の議論が、長期失業や現役世代の生活保護受給者の増加を背景として行われてきたことからすれば、ある意味では当然の帰結ともいえるが、これを受けて改めて、稼働能力をもたない者の生活困窮状態が今日の社会保障法体系の中でどのように位置づけられることになるのかを確認し、論点を明確にしておく必要が生じていると考える。以下、Ⅱで述べたことに重なる部分も多いものの、生活保護法および第二のセーフティネットとの関係での稼働能力をもたない者の位置づけを整理すると共に、今後検討されるべきと思われる論点を指摘しておきたい。

(2) 上述の通り、第二のセーフティネットに分類される制度のうち、特定求職者支援法、および生活困窮者自立支援法による住居確保給付金は、制度趣旨からして、稼働能力をもたない者を

対象としない制度と考えられる。これに対して、生活困窮者自立支援法による自立相談支援事業は、高齢者を含む稼働能力をもたない生活困窮者を排除するものではない。他方で、生活保護法上の被保護者に対する相談支援は、(法27条を基礎とするものを除けば<sup>36)</sup>)稼働能力をもつ者を念頭においた被保護者就労支援事業と、稼働能力をもたない者が中心的な対象となると考えられる法27条の2による相談・助言とに切り分けられた。

以上のうち、まず、生活困窮者自立支援法上の自立相談支援事業が稼働能力をもたない者を排除しないことは法の運用上十分に意識されるべき点であると思われるが、他方で、住居確保給付金が比較的短期の期限を付したものであることや、繰り返し言及してきた同法の立法の経緯からしても、この自立相談支援事業において稼働能力をもたない者、ひいては就労にあたり大きな困難を抱え、現実的には(少なくとも短期的な見通しとしては)就労が難しいと思われる者がどのような位置づけを与えられるのか、同事業の対象者・目的の観点からより明確な整理が必要であるように思われる<sup>37)</sup>。他方、生活保護法の新しい構造は、稼働能力を有する者に対して行われる相談支援と、稼働能力を有しない者に対して行われる相談支援とを制度上明確に分化させ、国の予算的な支えの面でも異なるものとするという、新しい方向性を示しており、注目されるべきであると共に、そのような区別や財源面での異なる取り扱いがどのような理論的根拠によって支えられるのか、理論的な整理の必要性も顕在化させるものと考えられる。

そして、これらの論点についてどのような見解を取るにしても、以上をふまえれば、就労による経済的自立を期待できない生活困窮者に対するケースワークは、主として、(従来通り)生活保護法27条の2の枠内で、自立支援プログラム等を活用して実施されることになる。そして、稼働能力をもつ者についての就労に向けた相談支援が上記の通り他法や生活保護法上の他の事業によって切り分けられたことをふまえ、法27条の2による相談支援においては、相対的に、高齢者をはじめとする稼働能力をもたない者の日常生活・社会生

活自立支援のためのケースワークの重要性が高くなるだろう。

(2) 続いて、稼働能力をもたない者の典型ともいえる高齢者に関心を限定して、高齢期の生活困窮状態に関わる社会保障のあり方について検討を加える。

そもそも、高齢期の所得保障については、老齢年金制度が中心的な役割を担うことが予定されており、特に基礎年金は、あらゆる国民を対象として高齢期の基礎的な生活ニーズをカバーし、貧困を防ぐ機能を担っている。もっとも、近年では、現役世代の雇用の不安定化や低賃金とも結びついた無年金・低年金の問題が深刻化しており、さらに、マクロ経済スライドの発動によって（来年度からの実施が予定されている<sup>38)</sup>）、将来的には、全体として基礎年金による最低生活保障機能は低下する<sup>39)</sup>。こうした問題に対応するものとして、無年金者を減らすための受給資格期間の短縮（25年から10年へ。平成24年法律62号による改正）や、年金生活者支援給付金の導入（平成24年法律102号）が行われているが、特に後者に見られるような年金水準を引き上げるための試みについては、拋出制の基礎年金制度との整合性という観点から、その発展には一定の限界がある<sup>40)</sup>。結果として、マクロ経済スライドの発動をふまえ、今後、年金だけでは生活を維持できず、生活保護受給を必要とする高齢者が増加することが予想される<sup>41)</sup>。

このような状況をふまえて、高齢者をめぐる将来的な課題は、高齢期の最低生活保障を現状の生活保護法に全面的に委ねたままで良いかという問題になるとと思われる。この点について、学説には、高齢者について生活保護とは別建ての公的扶助制度の創設を主張するものもみられ<sup>42)</sup>、注目に値する。別建ての制度の必要性自体については本稿では詳細には論じないこととするが、(1)で述べたこととあわせて考えれば、稼働能力をもつ生活困窮者について上記のように新しい制度体系が示されつつある今日において、今後増加すると思われる高齢の生活困窮者の日常生活・社会生活上の自立をどのような相談・支援・助言等のサービスを通じて支えるかという観点も含め、高齢者の最低

生活保障制度の全体像が改めて検討される必要があることは確かであろう。また、さらに理論的な問題として指摘できるのは、生活困窮者自立支援法上の自立相談支援事業の対象者に関して上で述べたこととも関連して、生活困窮者に対する早期の支援による効果的な自立の支援という同法に結実した考え方の射程が、高齢者にも及ぶかという論点である<sup>43)</sup>。これらの点については、自立という概念をどのように捉えるのかというより大きな論点にも遡った議論が必要ではないと思われる（→Ⅳ）。

#### Ⅳ おわりに

本稿の検討について、全体を改めてまとめると共に、今後議論されるべき論点を指摘しておく。

第二のセーフティネットに分類される2つの新しい制度の導入により、日本の社会保障制度は、特に稼働能力を有する生活困窮者との関係で、より早期に、かつ、個人の抱える困難の内容に応じた柔軟な支援を行うものに変容することになった<sup>44)</sup>。このような方向性は、基本的に積極的に評価されるべきものであると思われ、特に就労支援に向けたサポートが生活保護制度の枠を超えて行われるものへと変容することは、生活保護受給者の就労による自立の促進に前向きな効果を及ぼすものと考えられる。ただ、生活保護法の役割という観点からいえば、既に述べた通り、金銭・現物給付を通じて国民の最低生活を直接に支える唯一の法としての生活保護法の役割は、依然として変わっていない。この意味で、第二のセーフティネットの必要性をめぐって論じられた問題のうち、本来生活保護制度がカバーすべき者が運用によって対象外とされていたという問題については（近年、改善されつつあると思われるものの<sup>45)</sup>）、引続き重要な問題として捉えられる必要がある<sup>46)</sup>、第二のセーフティネットの存在が他法他施策要件や能力活用要件を通じて稼働能力者を生活保護受給から不当に排除するものと解釈されないよう、注意が必要である。

次に、第二のセーフティネットは全体として明

らかに就労支援に重点をおいた制度となっているが、特に生活困窮者自立支援法については、稼働能力をもたない者との関係で、制度の対象や目的が若干不明確なところがあり、法施行後の運用を慎重に見守る必要がある<sup>47)</sup>。さらに、本稿では紙幅の制約上論じることができなかつたが、このように稼働能力のある者のみを想定したと思われる給付・サービスが新たに導入される流れの中では、稼働能力の有無の判断が、従来の生活保護制度におけるそれとは異なる文脈において議論されなければならないことにも注意が必要であろう。すなわち、補足性要件の下で稼働能力が問題となる場合、これを一部の者（一定年齢以上の高齢者や障害・傷病を有する者）についてカテゴリカルに否定することは、多くの場合、これらの者について稼働能力活用要件を満たしたものと判断を導くのであり、つまりは、若干乱暴な言い方になるが、生活保護の適用を容易にすることを意味していた<sup>48)</sup>。これに対して、就労支援に向けられた様々なサービスや給付の充実の中で、稼働能力を持つことがこれらのサービス・給付を享受するための要件ないし前提として論じられる場面が出てくることになり、従来とは異なる視点からの議論が必要になるのではないと思われる<sup>49)</sup>。

以上のこととも関連して最後に少し敷衍しておきたいのは、近年の生活困窮者をめぐる施策において重要なキーワードとなっている「自立」概念の多義性と、この点についての精密な議論の必要性である。この点をめぐっては、2004年の「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」概念を、就労自立支援のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、日常生活自立支援や社会生活自立支援をも含むものと定義し、自立が就労自立に限られないことを強調していた。そして、このような「自立」の概念の多義的・包括的な理解は、生活保護の被保護者を対象として実施されてきた自立支援プログラムの内容や、生活困窮者に対する包括的な支援を目指す生活困窮者自立支援法にも、大いに影響を及ぼしてきたと思われる<sup>50)</sup>。他方で、本稿で検討した生活保護法・関連立法の動向では、就労

による自立（かつ、比較的短期の支援による雇用への復帰）に重点がおかれていることがうかがえ、この点で、上記2004年報告書のいうところの自立概念と、最近の法改正における自立概念は、必ずしも一致していない（もっともそのこと自体は、単に関心を持っている主たる問題が異なるということから説明できるのであり、矛盾したことはないだろう）。このような流れの中で、高齢者を中心とした稼働能力のない者の自立支援のあり方が将来的な課題となることはⅢで述べたが、さらには、稼働能力があっても就労による経済的な自立がきわめて難しい者も含めて、就労による自立が少なくとも短期的には見込めない者の自立支援としてどのような支援が必要であり<sup>51)</sup>、それがどのような理論的・法的基礎づけの上で、いかなる財源負担のあり方によって実現されるべきか、また、そうした自立支援が就労支援とどのような関係に立つのか<sup>52)</sup>、といった点が、「就労」の概念をいかに定義するかとも関連して、問題となりえよう。そして、これらの点は、法的にはさらに、2013改正による被保護者就労支援事業の導入もふまえて、27条・27条の2といったケースワークに関する法的基礎・枠組みの整理とあわせて、検討されるべき論点であろう（本誌掲載の丸谷論文を参照）。

※なお、本稿は、文部科学省研究費補助金（基盤研究C）「低所得労働者に対する所得保障の可能性と社会保障法体系の再構築」による研究成果の一部である。

#### 注

- 1) 2013年改正について、この後に言及するいわゆる生活困窮者自立支援法とあわせてその立法の経緯と内容を詳細に検討する論考として、〔黒田（2014）、pp. 65-〕。本稿の2013年改正および生活困窮者支援法の個別の内容に関する紹介は紙幅の関係上ごく簡単なものとせざるを得ないため、詳細については同論文をご参照いただきたい。
- 2) 参照、ニッセイ基礎研究所「格差・貧困の拡大と生活保護クライシス」（ニッセイ基礎研究所基礎レポート 2012-09-19）2頁など。
- 3) 平成25年1月25日。以下「2013年報告書」と呼ぶ。
- 4) 2013年報告書4頁、36頁以下。
- 5) 2013年報告書6頁、41頁以下。但し、報告書で



- は、生活保護制度がその対象者・規模の面で国際的に見ても大きなものとはいえず、保護費の適正化には慎重であるべき、等の留保が繰り返し強調されている。実際にも、不正受給の抑制を超えた保護費の適正化に向けた制度改正は小規模なものにとどまったと思われる。
- 6) 2013年報告書9頁以下。
- 7) 導入の経緯等については、〔石橋・木場・河谷・坂口 (2012), pp. 30-〕
- 8) 〔水島 (2012), pp. 222-〕, 〔濱口 (2011), p. 209〕。「第二のセーフティネット」という言葉は用いていないものの、この種の問題意識の中核的部分を示している比較的初期の論考として、〔菊池 (2002), p. 22〕。
- 9) 被保護者が安定した職についていることを要件として、単身世帯10万円, 多人数世帯15万円までの金銭を支給する制度となることが予定されている。この給付は、保護受給中に収入認定の範囲内で仮想的に被保護者が積み立てるものと説明される。以上、厚生労働省社会・援護局保護課「生活保護法改正の概要」(最終閲覧日: 2015年1月8日 [http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/seikatsuhogo/topics/dl/tp131218-05.pdf](http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/topics/dl/tp131218-05.pdf))
- 10) 同法の制定経緯については、〔濱口 (2011)〕。
- 11) 厚生労働省社会・援護局「生活困窮者自立支援法の円滑な施行に向けて」(平成26年6月) 2頁。図表は、特定求職者支援法がより社会保険法に近く、生活困窮者支援より上位にあるイメージを示しているようにも見えるが、明確ではない。
- 12) そのほかに、現在の居住地以外に土地・建物を所有しないこと、世帯構成員に他に職業訓練受講手当の支給を受けた訓練を受給していないこと等が要件とされている。
- 13) 雇用による就業を継続して行うことが困難な生活困窮者に対し、就労の機会を提供するとともに、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練その他の厚生労働省令で定める便宜を供与する事業として、都道府県知事の認定を受けた事業をいう(法10条)。
- 14) 〔水島 (2012), p. 225〕, 〔濱口 (2011), p. 222〕は、求職者支援制度創設の経緯と制度の内容からして、同制度は生活保障政策の一環であると同時に労働市場政策としての性格を有し、「ある意味で矛盾するような二つの魂を併せ持」ったものとして誕生したと評する。但し、やはり本制度の第一の目的は職業訓練にある(給付は訓練を容易にするための付加制度である)と述べる。また、制度の理想とは異なり、現実には職業訓練は生活保障を手に入れるための手段と捉えられてしまうだろうとの指摘として、〔丸谷 (2011), p. 51〕。
- 15) なお、特定求職者支援制度は雇用保険2事業に分類されるが、その費用は、国庫と被保険者ならびに事業主の保険料が負担している(雇保法66条1項, 68条2項)。
- 16) 注18で引用する政省令案によれば、個人事業主の事業廃止等が含まれる。
- 17) なお、任意事業である生活困窮者就労準備支援事業、生活困窮者一時生活支援事業も、生活困窮者本人ないしこれと同一の世帯に属する者の収入・資産によって対象者を限定している(2条4項・5項)。
- 18) 平成26・9・26生活困窮者自立支援制度全国担当者会議・参考資料2「生活困窮者自立支援法施行に伴う政省令(案)等について(イメージ)」。
- 19) 前身となった制度である住宅支援金の場合、収入13.8万円未満(東京都区の単身世帯の場合)、資産50万円以下(単身世帯の場合)等が要件とされていた。住居確保給付金の支給要件はこの住宅支援金の支給要件を基礎として設定されている。以上につき、下記サイトで閲覧できる厚生労働省作成資料を参照。[http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/seikatsuhogo/topics/dl/tp131218-01.pdf](http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/topics/dl/tp131218-01.pdf)(最終閲覧日: 2015年1月3日)
- 20) このような取扱いは、住居確保給付金と求職活動との結びつきを重視した結果であると思われるが、早期の支援という観点からは離職だけでなく低賃金の労働者に対する支援も重要であり、議論の余地があるように思われる。
- 21) 参照、厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室「新たな生活困窮者自立支援制度に関する質疑応答集」(平成25年12月10日・新たな生活困窮者自立支援制度に関する説明会・参考資料2) 18頁。
- 22) この点に加え、法律上の定めが大枠を設定するものに過ぎないことについては、〔丸谷 (2011), p. 51〕。
- 23) なお、注21で参照した質疑応答集の問13でこの問題が扱われているが、「保護が必要な人には確実に保護を実施するという生活保護制度の基本的な考え方」は変わらないとの回答が行われているに留まる。
- 24) 他法他施策・能力活用要件との関係は、生活困窮者自立相談支援事業の中で生活困窮者就労訓練事業の利用があっせんされ(生活困窮者自立支援法2条2項2号)、就労の機会が提供されている場面も問題となる。本稿では紙幅の関係上検討を省略する。
- 25) 特定求職者支援制度は、生活保護受給者を給付金支給の対象からアプリアリに除外していないので、(実際には考えにくい)が理論的には給付金の受給も可能である。〔水島 (2012), p. 225〕。給付金が支給されれば、さらに、収入認定との関係

- が問題となろう。
- 26) [黒田 (2014), pp. 71, 72]。
- 27) この意味で、能力等の活用を「要件」とする生活保護法4条1項とは質的に異なる内容の規定であると理解すべきと思われる。
- 28) なお、本稿の主たる関心を離れるが、誠実かつ熱心という主観的な義務の程度は恣意的に解釈される恐れをはらんでおり、雇用保険法のように努力義務として定めるのはともかく、支給要件として用いられることには疑問がある。
- 29) 生業扶助の活用を主張する論考として、[菊池 (2004), pp. 430-431]。
- 30) 両規定については、本誌掲載の丸谷論文を参照。
- 31) 生活困窮者自立支援法上の自立相談支援事業と同様の財源構成となる。
- 32) [黒田 (2014)]。
- 33) 他方で、法27条の指導・指示は、被保護者に、これに従う義務を課し、義務違反に対して保護の廃止が予定される(法62条1項・3項)という特殊な性格を有しており(参照、秋田地判平5・4・23行裁集44巻4・5号325頁)、稼働能力の有無にかかわらず、その遵守を義務づけるべきと保護実施機関が考える場面において引き続き用いられることになろう。
- 34) なお、生活困窮者自立支援法が創設した任意事業に対応する内容の事業が、27条の2の枠内で、予算事業として実施されることが予定されているようである。参照、新たな生活困窮者自立支援制度に関する説明会及び生活保護制度の見直しに関する説明会(2014年12月10日)資料1「新たな生活困窮者支援制度について」5頁(以下のサイトで閲覧できる修正版。最終閲覧日:2015年1月8日 [http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/seikatsuhogo/topics/dl/tp131218-01.pdf](http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/topics/dl/tp131218-01.pdf))
- 35) 注21で参照した質疑応答集1頁。
- 36) 注33を参照。
- 37) 任意事業たる一時生活支援事業もごく短期の支援を予定している(法2条5項。注18で参照した政省令案によれば、3か月をこえない期間)。他方、就労準備支援事業(法2条4項。同じ政省令案によれば、一年をこえない期間)及び生活困窮者就労訓練事業(注13参照。後掲の厚生労働省作成資料によれば、就労準備支援事業を利用して一般就労への移行ができない者等が対象として想定されている)は、少なくとも中期的な支援を想定していると思われ、これらの事業がどのように運用されるかによって、生活困窮者自立支援法の実際の姿は大きく異なったものになるように思われる。なお、これらの事業も、その名称や法律の規定からすると、あくまで就労に向けられたものであり、高齢者等の稼働能力をもたない者にはそもそも対
- 象に含まれないのではないかとと思われる(就労準備支援事業については上記の政省令案に明示されている)。本文で繰り返し述べているように、この事業の活用のあっせんを行う(法2条2項2号)自立相談支援事業自体については、稼働能力による制限は存在していない。この点については、自立支援における「自立」の概念に関するIVの検討、特に注52も参照。参照、厚生労働省社会・援護局地域福祉課 生活困窮者自立支援室「新たな生活困窮者自立支援制度について」(以下のサイトで閲覧できるもの。最終閲覧日:2015年2月5日 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/saimu/kondankai/dai03/siryou4.pdf>)。
- 38) 社会保障審議会年金部会2014年10月16日議事録等参照。
- 39) [菊池 (2014), pp. 39, 40]。
- 40) 無年金・低年金に対する対応策、および、これらの施策の限界についての詳細は、[菊池 (2014), pp. 38-]。
- 41) [駒村 (2014)]。
- 42) [菊池 (2014), p.40]。
- 43) 菊池 (2014) pp. 40・41に見られる、緩やかな資産・所得制限を付した住宅手当導入の提案は、こうした考え方を高齢者にも広く適用しようとする方向性の議論とも理解できる。
- 44) なお、こうした動きの背景にあるいわゆる「ワークフェア」という考え方の日本での発展の経緯については、求職者支援制度について論じる〔濱口 (2011)〕等を参照。
- 45) [周・鈴木 (2012), p. 197]。
- 46) [濱口 (2011), p.223]。〔丸谷 (2011), p. 45頁〕も参照。
- 47) 「セーフティネット」の意味がはっきりしないことを、特定求職者支援法との関係で指摘する論文として、〔水島 (2012), p. 226〕。
- 48) [菊池 (2013), p. 234]。
- 49) なお、雇用保険法上の求職者給付の受給について要求される労働の「能力」について、〔中内 (2008), pp. 64-〕。
- 50) いうまでもないことであるが、自立支援プログラムの取り組みの中では、例えば高齢者を対象とした(つまり、稼働能力をもたない者の日常生活・社会生活上の自立を支える)自立支援プログラムにも重要な位置づけが与えられてきた。参照、厚生労働省社会・援護局保護課「全国の自立支援プログラムの取組状況について」<http://www.mhlw.go.jp/bunya/shakaihosho/seminar/dl/05-02.pdf>(最終閲覧日:2015年2月15日)なお、[菊池 (2004), pp. 428-429] は、社会保障制度において目指されるべき「自立」を精神的自立ないし人格の自立であり就労による自立に限定されないとしつつ、稼働能力がある限りこれらの自立は就労等による

「可能な範囲での経済的自立」を通じて実現されるべきとする。

- 51) 2013年改正は、健康に関する支援の強化の方向性を打ち出しており、これは就労支援とは異なる自立支援を強化する例であるともいえる（参照、注9で参照した「生活保護法改正法の概要」4頁で説明されている運用における取組）。但し今回の改正自体（改正後の60条参照）はあくまで被保護者による健康増進の努力義務にかかるものであり、被保護者支援の内容を直接に扱うものではない。
- 52) 例えば、生活困窮者就労訓練事業において提供される就労の機会が、就労による経済的自立が可能な者のみを対象とするのか、そのような就労自体に、社会的自立・人格的自立を促進する価値があるとして広く稼働能力のない（きわめて小さい）者にもそのような機会が提供されるべきなのか、といった論点が想定できる（注37も参照）。以上のような問題意識をふまえてフランス法の検討を行った論文として、〔笠木（2014）、pp. 465-〕。

#### 参考文献

- 石橋敏郎・木場千春・河谷はるみ・坂口昌宏（2012）「生活保護制度における就労自立支援の問題点」アドミニストレーション18巻3・4合併号
- 笠木映里（2014）「『福祉的』性格を有する労働-フランスの「援助付契約」をめぐる議論と最近の動向」法政研究80巻4号
- 菊池馨実（2002）「最低生活保障のあり方と公的扶助の役割—主として所得保障の側面から—」週刊社会保障2195号
- 菊池馨実（2004）「公的扶助の法的基盤と改革のあり方」-「自由」基底的社会保障理論の視点から—」季刊・社会保障研究39-4号
- 菊池馨実（2013）「判批」季刊・社会保障研究49-2号
- 菊池馨実（2014）「基礎年金と最低保障—近時の年金制度改革と今後の課題」論究ジュリスト11号。
- 黒田有志弥（2014）「生活困窮者に対する支援の現状と課題—2013年生活保護法改正及び生活困窮者自立支援法について」論究ジュリスト11号
- 駒村康平（2014）『日本の年金』岩波書店
- 周燕飛・鈴木亘（2012）「近年の生活保護率変動の要因分解—長期時系列データに基づく考察—」季刊・社会保障研究48-2号
- 中内哲（2008）「再就職支援に果たすハローワークの役割—失業認定・職業紹介の現状と課題」日本労法学会誌111号
- 濱口桂一郎（2011）「求職者支援制度の成立」季刊労働法235号
- 丸谷浩介（2011）「職業訓練の実施等による特定求職者の支援に関する法律」ジュリスト1430号
- 水島郁子（2012）「長期失業・貧困と社会保険」菊池馨実（編）『社会保険の法原理』法律文化社（かさぎ・えり 九州大学准教授）