

季刊 社会保障研究

Vol. 50

Spring 2015

No.4

研究の窓

社会保障法学と生活保護法……………岩村正彦 376

特集：生活保護制度の法的課題—判例・裁判例の分析と2013年改正の意義

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 378

生活保護基準の設定に対する法的コントロール……………山下慎一 389

補足性原則の諸相—資産の活用と扶養義務……………嵩さやか 401

生活保護受給と稼働能力の活用……………黒田有志弥 412

生活保護ケースワークの法的意義と限界……………丸谷浩介 422

投稿（研究ノート）

児童手当が両親の心理的健康に与える影響：中低所得世帯における検証

……………高久玲音 433

公的負担と企業行動——企業アンケートに基づく実証分析——

……………小林庸平, 久米功一, 及川景太, 曾根哲郎 446

判例研究

社会保障法判例……………永野仁美 464

書評

鎮目真人・近藤正基著

『比較福祉国家：理論・計量・各国事例』

……………坏洋一 473

大沢真理編

『生活保障システムのガバナンス——ジェンダーとお金の流れで読み解く』

……………金成垣 477

季刊
社会保障研究

Vol.50 Spring 2015 No.4

国立社会保障・人口問題研究所

『季刊社会保障研究』と『海外社会保障研究』の統合のお知らせ

『季刊社会保障研究』は、1965年の創刊以来社会保障に関する学術研究の発展に貢献して参りました。1998年に創刊された『海外社会保障研究』もまた、その前身である『海外社会保障情報』を引き継ぎ、海外における社会保障制度に関する情報発信ならびに研究発表の場として機能を果たして参りました。

他方、この半世紀の間に我が国は人口高齢化のフロントランナーとなる一方、欧米以外の諸国でも制度の構築・発展がみられるなど、国内外の社会保障をとりまく環境は変化を遂げてきました。さらにインターネットの発達により、国内外のデータへのアクセスは格段に向上し、研究のありようにも大きな進展がみられます。国内・海外という対象国に基づく研究上の区別は稀薄になり、読者の多くも特定のテーマに関する双方の情報を同時に求めるようになってきています。

こうした変化を踏まえ、国立社会保障・人口問題研究所（社人研）では、これら2つの雑誌が築いてきた基盤の上に日本の社会保障研究をよりいっそう推進していくことを目指し、2015年度をもちまして、両誌を発展的に統合することといたしました。2016年度以降は、統合による相乗効果を活かした、社会保障に関する学術性、学際性、国際性、情報発信機能を備えた政策指向の雑誌として新たに生まれ変わります。

新しい雑誌の名称ならびに編集体制につきましては、決定され次第、本誌および社人研のホームページにてお知らせいたします。

読者の皆様、これまでご寄稿いただきました皆様、編集にご協力いただきました皆様方におかれましては、長年のご高配に心より感謝申し上げますとともに、新雑誌につきましても、引き続きご指導、ご愛読くださいますよう、何卒よろしくお願い申し上げます。

ご挨拶

このたび『季刊社会保障研究』と『海外社会保障研究』は、現代社会に求められる学術性、学際性、国際性、情報発信機能を備えた政策指向の新たな雑誌へと生まれ変わるべく、2016年4月に統合することとなりました。両誌のこれまでの蓄積を踏まえ、学界と政策立案の双方にいっそう大きな貢献をする雑誌となるよう努めて参る所存です。今後ご愛読くださいますよう、どうぞよろしくお願い申し上げます。

投稿論文の募集について

○『季刊社会保障研究』『海外社会保障研究』に論文等の投稿を検討中の方は、新しい雑誌の投稿規程が決定されるまでは、現在の各誌の投稿規程・執筆要領にしたがって原稿を作成し、投稿してください。

○新雑誌への移行に伴い、投稿論文の採用が決定される時期によっては、新雑誌に掲載となる場合もあります。予めご了承くださいますようお願いいたします。

○既に投稿され、現在審査中のものについても、場合によっては新雑誌に掲載される可能性があります。急な変更となりますこととお詫び申し上げます。

○新しい投稿規程が決定されましたら、社人研ホームページにて発表いたします。発表は2015年秋頃になる予定です。それ以降は、新しい投稿規定に沿って原稿を受付いたします。

○引き続き多くの皆様からの投稿をお待ちしております。

今後のスケジュール

時期	新雑誌	季刊社会保障研究	海外社会保障研究
2015年3月末	統合のお知らせ	第50巻第4号	第190号
2015年4月	編集準備委員会の発足 誌名・編集体制の決定	第51巻第1号	第191号
6月末		第51巻第2号	第192号
9月末			
秋頃			
2016年2月頃		第51巻第3・4号	第193号
2016年4月	編集委員会の発足		
6月末	創刊第1号の刊行		

研究の窓

社会保障法学と生活保護法

生活保護制度については、いろいろな視点からの議論が盛んである。この議論を大きく分けると、一方には、生活保護の不正受給事例の相次ぐ発覚を契機として、生活保護申請時のより厳格な調査や被保護者の生活のあり方に対する行政当局のより強力な干渉を求めるものがある。高収入のある扶養義務者の存在の発覚をきっかけにマスコミが生活保護制度を大きく取り上げたことは記憶に新しいし、高額な不正受給事例が報道されるたびに世間の注目が生活保護制度に集まる。2013年の生活保護法29条の改正による福祉事務所の調査権限の拡大や、大阪市のプリペイドカードで生活扶助の一部を支給する試みなどがこうした視点からの議論に対応する。他方には、いわゆる「水際作戦」を批判する立場や、母子加算・老齢加算の廃止、生活保護基準額の引き下げなどの施策に対して反対する立場からの議論がある。こちらに対応するのは、一旦廃止された母子加算の民主党政権下での復活（2009年）を支えた運動、最高裁判決（最3小判平成24・2・28民集66巻3号1240頁等）にまで至る老齢加算廃止違憲訴訟の支援活動などがある。稼働能力のある者に対する生活保護不支給処分を争う最近の訴訟を後押しする活動等もこの類型とってよい。

生活保護制度への関心は高まっているものの、社会保障法学の立場から、他の実定法分野と比肩しうる水準で、生活保護法に関する法解釈論の構築を試みる研究の蓄積はそれほど豊富ではない。制度が生活保護法に依拠して運用されている以上、その前提には同法の解釈が存在するはずであるが、社会保障法学説がそれについての業績を分厚く積み上げているかと尋ねられれば、残念ながらイエスと答えるのは難しい。もちろん、そうした蓄積の不十分さには背景がある。生活保護実務では、制度を所管する厚生労働省が発出する通知が大きな力を持ち、県・市はそれに従って動いているということがある。また、近年は増加しているとはいえ、生活保護に関する裁判例が法解釈論の充実に結びつくほど多くないということもあろう。さらには、それ自体として完結した法体系ではなく、（すべての社会保障制度に関する法律がそうであるが）他の実定法分野（行政法、民法、労働法等）と横断的な関わりを持つため、生活保護法の解釈論を考えるにあたっては、これらの実定

法分野の議論にも目配りをした検討が求められることも、社会保障法研究者の荷を重くしている。しかし、こうした多方面への目配りは、生活保護法の解釈論の構築にあたっては避けて通れないものである。こうした課題を克服しつつ、社会保障法研究者は生活保護法に関する緻密な法解釈論を築いていく必要がある。

法解釈論の構築にあたって十分に考慮にいれるべきもう一つの点は、紛争解決規範を探求・提示するという見地からだけでなく、その後の関係者の行動にどのような影響を及ぼすかという行為規範の見地からの考察も要求されることである。後者については、制度の全体構造との整合性や、そうした行為規範が有しうる制度運営や設計のあり方に対するプラス・マイナス両面の影響等についても目配りをする必要がある。その意味では、法解釈論の構築に向けた考察を着実に進めることは、生活保護制度に関する法政策論の検討にも繋がるといえる。

最後のセーフティネットである生活保護制度を将来にわたって堅持していくためには、以上に指摘したように、多面的な考察に支えられた堅実な法解釈論を構築していくことが求められる。

岩村正彦

(いわむら・まさひこ 東京大学教授)

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¹⁾。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²⁾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³⁾、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⁴⁾。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⁵⁾。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⁶⁾。

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⁷⁾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⁸⁾）。

(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⁹⁾(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)¹⁰⁾、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¹¹⁾。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)¹²⁾。

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¹³⁾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¹⁴⁾、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¹⁵⁾。

(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¹⁶⁾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¹⁷⁾。

本稿執筆時(2014年12月29日)において確認できる政省令案¹⁸⁾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¹⁹⁾)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²⁰⁾。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 priori 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²¹⁾ 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²²⁾、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^{23) 24)}。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思われる²⁵⁾。

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²⁶⁾、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²⁷⁾、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」²⁸⁾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²⁹⁾。

(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³⁰⁾、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)³¹⁾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パラレルなものとして、密接に連携しながら実施されることが予定されている³²⁾。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³³⁾。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³⁴⁾。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³⁵⁾）。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³⁶⁾)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³⁷⁾。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³⁸⁾）、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³⁹⁾。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⁴⁰⁾。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⁴¹⁾。

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⁴²⁾、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⁴³⁾。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⁴⁴⁾。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⁴⁵⁾）、引続き重要な問題として捉えられる必要がある⁴⁶⁾、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⁴⁷⁾。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⁴⁸⁾。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かとと思われる⁴⁹⁾。

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⁵⁰⁾。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⁵¹⁾、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⁵²⁾、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)
- 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(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)
- 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）

生活保護基準の設定に対する法的コントロール

山下 慎一

I はじめに

生活保護基準（以下、保護基準という）は、生活保護法（以下、法という）の要諦をなしており、保護基準の設定は、「生活保護という閉じた制度の中での給付水準をどのようにすべきかということよりはむしろ、福祉サービスや社会参加、税制や雇用政策といった各種施策のなかで、法制度的に保障すべきものは何かというナショナルミニマム体系の中での生活扶助という位置づけに転換された」〔丸谷（2011）, p.152〕¹⁾ともいわれる。つまり、現代社会において、保護基準は、生活保護法自体による最低生活の保障という役割はもちろんで、それを超えて、市民生活一般に強く影響を及ぼす。しかしながら、そのように重要な役割を担う保護基準の設定に対して、どのような方法で法的なコントロールを及ぼすかという論点は、いまだ議論の途上にあるといえよう。本稿は当該論点に関して、憲法・行政法等の議論状況をも参照しつつ、これまでの判例・裁判例・学説について一定の整理を試みるものである。

以下では、まずⅡにおいて、保護基準の法的位置づけについて確認をする。続いて、Ⅲで、保護基準の法的コントロールが初めて問われたと考えられる朝日訴訟最高裁判決と、同判決を巡る学説状況を概観する。さらにⅣでは、保護基準の法的コントロールに関して新たな議論状況を作成した、近年の老齢加算廃止訴訟を検討し、Ⅴにおいて、本稿の叙述に関する小括的な考察を実施する。最後に、Ⅵにおいて、本稿の検討を簡単にまとめ、

残された課題について言及したい。

なお、本稿においては、時間と紙幅の都合上、保護基準の「設定」と「改定」の異同につき十分な検討を加えることができなかったため、両者の関係については、必要な限りで言及するにとどまる。

II 保護基準の法的位置づけ

1 保護基準の位置づけ

保護基準の設定にかかる根拠規定は法8条であり、同条により、厚生労働大臣が「基準」を定めることが明らかにされる。当該基準（「生活保護法による保護の基準（昭和38年厚生省告示第158号）」）がいわゆる「生活保護基準」である。保護基準は、保護を実施するか否かを決する基準（保護の要否決定基準）となるとともに、どれだけの保護を実施するかを基準（保護内容の具体的決定基準）としても働く〔園部ほか（1980）, p.571〔神永勲執筆〕, 阿部（2012）, p.236〕。保護基準には8種類が定められており、その射程は単に所得保障のみにとどまるものではないが²⁾、本稿においては、主として所得保障の側面（生活扶助）を念頭に置くこととする。

2 保護基準の法的性質

上記のとおり、法8条1項による委任を受けて、厚生労働大臣が保護基準を定めるのであるが、同条同項が特に法形式を特定せず、「厚生労働大臣の定める基準」とのみ規定していることから、「省令」のほかに「告示」も利用可能と解されることとなり〔小早川（1999）, p.110, 大橋（2013）, p.139〕、

保護基準については告示の法形式が選択されている。

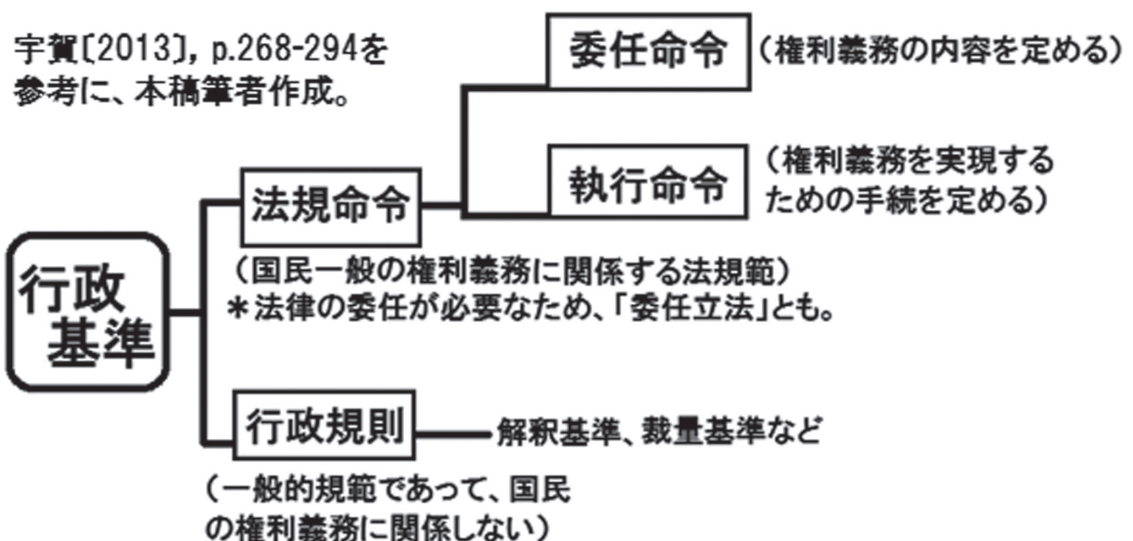
告示については、「各省大臣、各委員会及び各庁の長官は、その機関の所掌事務について、公示を必要とする場合においては、告示を発することができる」（国家行政組織法14条1項）との規定が置かれている。各省大臣らの所掌事務のうち、公示を必要とする内容には、単なる「お知らせ」にすぎない場合から、法規範性が問題となるような一般的規定³⁾まで、様々なものが含まれる。そうすると、当該告示によって公示されている内容いかんによって、当該告示の法的性質を決定する必要がある。保護基準についても、「生活保護法が定めている法的しくみの中で生活保護基準がどのような役割を果たしているか」によって、その法的性質が決定されることとなる〔原田(2013), p.265〕。

行政機関が策定する、「法律と個別具体的な行政行為の中間に」存する「法律の定めを具体化した基準」は、一般に「行政基準」と呼ばれ〔宇賀(2013), p.269〕、保護基準はこの行政基準に含まれる。行政基準の分類に関しては、行政法学上、必ずしも用語法が統一されているわけではないようであるが、敢えて分類整理をすれば下図のようになろう。

すでに述べたとおり、保護基準は、保護の要否と給付内容を確定させる（すなわち国民の権利義務一般に関係する＝法規たる性質を有する）ものであるため、その法的性質は「法規命令」〔原田(2013), p.265, 加藤ほか(2014), p.378〔前田雅子執筆〕, 宇賀(2013), p.8〕（より詳しくは、権利義務の内容にかかわり、厚生労働大臣が法8条1項によって委任を受けた「委任命令」〔豊島(2013), p.30〕）であると解される⁴⁾。

3 保護基準と行政裁量—2つの法的コントロール手法

一般に、専門技術的事項については国会の審議になじまないこと、状況の変化に対応した柔軟な改正の可能性を確保する必要があること等から、法規命令の必要性が根拠づけられる〔宇賀(2013), p.270〕。法8条が保護基準の設定を厚生労働大臣に委任した趣旨に、上記のような考慮が存在するとすれば、法規命令としての保護基準の設定に関して、設定権者である厚生労働大臣の裁量の余地を否定することは困難であるといえよう⁵⁾。そうすると、現行法の枠組みを前提とした場合の論点は、厚生労働大臣による保護基準の設定行為が、いかなる場合に、裁判所によって当該裁量を逸脱・濫用していると判断されるか、であることになる。



裁判所によるこのような法的コントロールを、本稿では「司法的統制」と呼ぶことにする。

さらに、現行法上、司法的統制の程度に限界があるということになれば、保護基準設置にかかる厚生大臣の裁量の幅をより制限する（あるいはその権限自体を奪う）ための法律の改正が要求されるということにもなろう。このように、法律（の改正）による法的コントロールを、本稿では「立法的統制」と呼称する。

以上、本稿で保護基準の設定に対する法的コントロールと述べる場合には、これらの2つの手法を区別して論ずることとする。

なお、この点に関しては、政治的プロセスへの信頼の重視を根拠として、生存権保障にかかわる論点全般（無論、その中には保護基準の設定も含まれよう）の法的コントロール（特に司法的統制）そのものに否定的であると思われる見解もある〔松井(1993), p.73〕。しかしながら、現行法上、保護基準は言うまでもなく、憲法および法8条の枠組みに従って定められる必要があり、また、判例・裁判例も、法解釈論による一定の枠付けを示している〔丸谷(2011), p.153〕。その意味において、現行法上、（その程度の適否は措くとして）司法的統制・立法的統制の両者はともに存在する。ここにおいて、保護基準に対する司法的統制をより強めようとする場合には、基本的に法解釈論によることとなろうし、立法的統制をより強めようとする場合には、主として立法論によることとなろう。ただし、立法的統制は、必然的に司法的統制に影響を与える（これに対しその逆はそれほど自明ではない）点、また、これらの二分類にうまく当てはまらないような法的コントロール手法もあり得る点には注意が必要である。立法的統制と司法的統制の関係に関するより詳細な検討は、本稿の最後に実施する。

Ⅲ 朝日訴訟最判と、学説による法的コントロール手法の模索

1 朝日訴訟

保護基準の法的コントロール（そのうちの司法

的統制）という論点に関して、初めて最高裁判所が言及したのが、下記の朝日訴訟最高裁判決⁶⁾（以下、朝日最判という）傍論においてである。当該判決は、保護基準の設定に関しては厚生大臣（当時。以下同じ）に「合目的な裁量」が存することを前提として、「現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定する等」の場合に限って違法の問題が生ずると論じている。

朝日最判が傍論において示した、厚生大臣による保護基準設定行為に対する上記のような審査手法は、その傍論たる性質にもかかわらず、その後の裁判例においても踏襲され⁷⁾、その後の議論に絶大な影響力を及ぼしたと評価できよう⁸⁾。

2 学説による評価と法的コントロール向上に向けた主張

(1) 学説の方向性—立法的統制

朝日最判に対しては⁹⁾、当該判示は保護基準設定にかかる厚生大臣の「自由裁量」を示したものであるとする見解〔成田(1967), p.8, 南(1967), p.138, 奥平(1967), p.142, 芦部(1968), p.122〕がある一方で、「羈束裁量」であることを前提に裁量の幅が同事件の下級審と比較して相対的に広げられただけであり、自由裁量としたものではないとの見解〔園部ほか(1980), p.571〔神長勲執筆〕など〕¹⁰⁾もある。ただ、このような解釈の違いはあるにせよ、朝日訴訟最判に対する学説の評価は、厚生大臣の裁量に対する司法審査の密度（司法的統制の程度）が極めて低いことを問題視する点で一致していたといえよう¹¹⁾（ただし一部の見解¹²⁾を除く）。

朝日最判を厳しく批判する学説は、保護基準の設定に対する法的コントロールの向上を目指し、様々な主張を行う。それらは大略、下記の4つに類型化することができよう。

第一は、保護基準そのものを（例えば別表のような形で）生活保護法自体に置く（立法化する）べきであるとの見解〔片岡(1992), p.91, 菊池(2004), p.429, 木下(2012), p.154〕¹³⁾である。

第二は、保護基準の設定を行政に委ねるが、その設定を厚生（労働）大臣から独立・中立の行政

委員会に委ねる、あるいは諮問機関を設けて同大臣に諮問の義務を負わせる、という主張〔成田(1967), p.8, 原田(1967), p.36, 園部ほか(1980), pp.572-573〔神長勲執筆〕¹⁴⁾である¹⁵⁾。

第三は、厚生(労働)大臣が法規命令として保護基準を定めるという形式は維持するとしても、少なくとも告示ではなく省令で定めるべきであるとの主張〔園部(1964), p.50(*ただし朝日最判以前のもの), 大橋(2013), pp.139-140]である。

そして第四は、同じく厚生労働大臣が保護基準を設定するとして、その際に同大臣が考慮すべき事項を、現在の法8条2項よりもより詳細に定める(法律を改正する)べきであるとの主張¹⁶⁾である。

これらのうち第三を除くすべてのものが、保護基準の立法的統制を目指すものである(第三のものは、本稿の設定した二分類にうまく当てはまらないようである)。その中でも第一は、保護基準それ自体を立法化するという意味において、特に徹底したものであるといえよう。また、学説は、上記4つのうちいずれか一つを主張するというよりは、いくつかを組み合わせて主張することが多かった。

(2) 学説による、司法的統制に関する示唆

上記のように、立法的統制が頻繁に語られていた朝日最判当時の状況において、行政法学者の原田尚彦が将来の司法的統制の方向性を予見するような指摘を行っていた。すなわち、朝日最判を前提とすると、保護基準の内容(金額の高低)を司法審査の内容として取り上げることは困難であり、「今後、保護基準に対する司法審査は、主として、厚生大臣が基準額を決定するに至る推論過程が生活保護法の趣旨目的を実現するにふさわしいものかどうか、推論過程に基準額の公正を疑わせるような不合理な行為が介在しなかったかどうかという、手続的・形式的側面から、行われることにならざるを得ないと考えられる」〔原田(1967), p.36〕。ただしこの指摘は、文脈上、司法的統制の程度を上昇させるようなものとは考えられていなかった〔奥平(1967), p.143-144, 芦部(1968), p.124, 坂本(1973), p.105] 点に注意が必要である。

Ⅳ 老齡加算廃止訴訟

1 老齡加算廃止訴訟

上記のような判例・裁判例の流れに変化が生じたのは、老齡加算廃止をめぐる一連の訴訟においてであった。本稿においてそれらすべてを検討対象とすることは紙幅の都合上困難であるため、2つの最高裁判決(以下、両者をまとめて老齡加算最判といい、2つの判決を区別する際には、東京判決¹⁷⁾あるいは福岡判決¹⁸⁾という)を中心に扱うこととする。

老齡加算最判における、保護基準の設定(老齡加算の廃止)にかかる行政裁量に関連する議論の特徴として、①保護基準の設定に関して、従前どおり、厚生労働大臣に「専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権」を認めた点、および②当該裁量の違法の有無の審査は、「最低限度の生活の具体化に係る判断の過程及び手続における過誤、欠落の有無等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用がある」か否かという観点から実施される(いわゆる「判断過程の統制(判断過程審査)」法理¹⁹⁾)ということを明らかにした点を、挙げることができよう²⁰⁾。

2 学説による評価—司法的統制の向上

老齡加算最判が、従前どおり保護基準設定にかかる厚生労働大臣の裁量を認め(その点では朝日最判以降の流れを踏襲し)つつ、判断過程審査を用いることによって²¹⁾、朝日最判よりも違法性審査の密度を向上させた(あるいは少なくともその手法を精緻化した)という点については、衆目の一致があるとみて差し支えなからう〔片桐(2012), p.153, 豊島(2013b), p.60, 新田(2012), p.355²²⁾(しかしながら、判断過程統制をさらに三分類する見解〔村上(2013b), pp.12-13²³⁾もあり、この場合に老齡加算最判をどのように位置付けるかについては、学説は一致していないようにも見受けられる²⁴⁾〕。

ただしここでは、①行政裁量の幅が広いか否か、②裁判所がいかなる行政裁量の統制手法を採る

か、③裁判所がどれほど厳しく審査を行うか（審査密度）、というそれぞれの問題が、論理必然的に連関し合うわけではないとされることが多い点に、注意を払う必要がある[村上(2013b), p.14, 橋本(2008), p.533]。

ともあれ、老齢加算最判において、保護基準の設定にかかる法的コントロールは、(学説が朝日最判以降、主として立法的統制の向上を意図していたこととは対照的に)司法的統制の側面において、向上したと評価できる。

3 さらなる司法的統制の模索

また、老齢加算最判によっては採用されなかったものの、一連の訴訟の過程において、保護基準の「設定」と「改定」を区別したうえで、「保護基準改定についての厚生労働大臣の裁量の幅は、その新規の制定におけるそれよりも狭い旨を述べる裁判例が現れた²⁵⁾。

この点に関し、社会保障給付の「『切り下げ』の裁量は厳格に統制され、換言すれば厳格な司法審査をうけてしかるべきである」[棟居(2012), p.391]²⁶⁾という議論(制度後退禁止原則)を主張する有力な憲法学説が存在し、老齢加算にかかる一連の裁判例の中には同原則を支持したものととの評価をする学説が見られる[片桐(2012), p.150]。

以上の諸議論は、判断過程統制と相乗的に、あるいは別個に、保護基準設定に対する司法的統制を高めようとする試みであるといえよう。

さらに、老齢加算廃止訴訟は、それらに加えていま一つ、保護基準の司法的統制に関し、法56条(不利益変更禁止規定)の適用の有無という重要な論点を形成した。

4 法56条の位置づけ

法56条については、老齢加算廃止訴訟において、訴訟の結論を左右するほどの重要な役割を果たしていたとする学説が見られる[豊島(2013a), p.34ほか]。これに対し、例えば京都地判平21.12.14は、「法56条の正当な理由は、保護基準設定行為時の厚生労働大臣に与えられた裁量に対する制約と同

様の制約を意味するにすぎない」と述べており、そこにおいては法56条は実質的には何ら特別な機能を果たしていないようにも見える。また学説上も、「法56条の適用があるとする解釈をとっても、同条のいう『正当な理由』は独自の違法判断基準を提供しないとする分析[太田(2011), p.55, 新田(2012), p.353]がある。

このように、法56条は生活保護法の解釈上、重要な論点を提起していると考えられるのであるが、判例評釈の他には、法56条に関する検討を実施する論考は多くはない²⁷⁾。

法56条は、「被保護者は、正当な理由がなければ、既に決定された保護を、不利益に変更されることがない」とする規定である。ここで、保護基準の設定をめぐる一連の局面と法56条の関係は、以下のように文節化することが可能である。

①法56条は、厚生労働大臣による保護基準の改定行為そのものについても適用があるか否か。

②改定された保護基準を受けて実施された、個々の被保護者に対する保護変更決定に、法56条の適用があるか否か。

③個々の保護変更決定に法56条の適用があるとして、保護基準の改定を理由とする保護変更決定は、法56条にいう「正当な理由」を備えているといえるか否か。

この点に関して、老齢加算廃止訴訟における一連の裁判例は立場を異にしており、最高裁の判断が注目されたところ、老齢加算最判は、「保護基準自体が減額改定されることに基づいて保護の内容が減額決定される本件のような場合については、同条【法56条を指す一引用註】が規律するところではない」と判示した。この判示に対しては、学説も調査官解説も一致して、老齢加算廃止の一連の局面において(つまり上記の①②いずれの意味においても)、法56条の適用は否定されたとの理解を示す[岡田(2013), p.95, 菊池(2014), p.232, 原田(2014), p.33脚註(15)など]。確かに、上記引用部分の表現からは、学説等の言うように、上記の①②いずれの意味においても法56条の適用

は否定されたと解することが自然であるかもしれない。しかしながら、法56条にかかる判示の全体を併せ読むと、別様に解する余地も皆無ではないように思われる〔山下(2013), pp.23-25〕。

V 小括的考察—保護基準に関する法的コントロールの方向性

1 従前の判例・学説の展開

ここまで検討した判例・学説の展開は、以下のようによまとめられる。

法制定当初から、法8条による立法的統制は存在しており、また朝日最判によって、司法的統制が及ぶことも確認された。ただし、その司法的統制の程度はごく低いものであった。学説はそれを批判し、主として立法的統制の程度を上昇させることによって、保護基準の設定に対する法的コントロールを向上させようとした。

しかしながら、学説の努力にもかかわらず、現在に至るまで、立法的統制の向上は皆無であった(ただし後退もしていない)。その代わり、裁判所が厚生労働大臣の裁量審査に対する判断過程統制法理を採用することによって、司法的統制の程度は上昇した。その結果、保護基準に対する法的コントロールの程度は、かつてに比べていくらか上昇したと評価できる。

2 立法的統制の向上

ここまでの検討を前提に、保護基準に関する法的コントロールの方向性に関して小括的な考察を実施する。考察に際しては、立法的統制と司法的統制を区別したうえで、まず、現行法の枠組みに多かれ少なかれ変更を加えるような、立法論にわたる手法(すなわち前者)について考察する。

保護基準と法の関係に変更を加えるものとして、①保護基準自体の(法別表などによる)法定化という方向と、②法8条2項を、厚生労働大臣の考慮すべき要素をより詳細に定めた規定に書き換えるという方向を想定できよう。

このうち前者①は、保護基準の立法的統制という点では究極型であり、保護基準が保護の実施の

要否を判定する(さらに給付量をも規定する)要件として機能していることを考慮すれば、法律の留保・法治国原理からは最も望ましいものであろう。しかしながらこの場合、保護基準の設定は、行政裁量ではなく、(議会による決定に属する、純粋な意味での)立法裁量に服することとなる²⁸⁾。そうすると、ここでは行政裁量と立法裁量における裁量の広狭の問題が生ずる。すなわち法8条を受けて厚生労働大臣が法規命令を設ける現行方式(=行政裁量)と比して、国会が設ける保護基準にかかる立法裁量は、なお一層の広い裁量に属する事項とされる可能性があり²⁹⁾、仮に立法権によって劣悪な保護基準が設定された際に³⁰⁾、当該保護基準を司法上争おうとする場合には、裁判所による審査密度が現在よりも一層低くなる危険性が生じよう。この点において、保護基準について立法的統制を極限まで強めることは、必ずしも司法的統制が同様に強まることを意味しない。さらに、保護基準を直接に立法によって定めるとした場合、当該保護基準を争う際には、憲法論を持ち出さざるを得ない。こうした場合、「憲法裁判権と立法権との[日常的な]正面衝突」〔太田(2008), p.97・脚注(52), 太田(2000), pp.115-117〕が生じるという困難にも直面しよう。

これに対して後者②は、保護基準を定めるに際して厚生労働大臣を手続的に拘束するという意味において立法的統制の程度を強めることは間違いない。しかしながら、その効果は立法的統制のみにとどまるものではない。

3 司法的統制と立法的統制、憲法との関係

(1) 司法的統制と立法的統制の「混合」

上記②は、保護基準にかかる厚労大臣の行政裁量統制の手法として、判断過程統制の手法が確立しつつある現状を考慮した場合、司法的統制を強める可能性を有するといえそうである。すなわち、判断過程統制法理においては、優先的に考慮すべき利益・比較的重視すべき利益・考慮してはならない利益等を、(憲法や)法律を根拠として区別することが重要となる〔山本(2012), p.309〕。そうであれば、法8条2項が、より詳細で³¹⁾、かつ

各要素間における「重みづけ」の手掛かりを与えるような規定振りになれば、裁判所が審査密度の高い判断過程統制を実施することがより容易になるのではないかと考えられる³²⁾ ³³⁾。

(2) 憲法との関係

ここで、保護基準を行政裁量の問題とした場合、そこでの裁量は法8条によって枠づけられたものであり、違法か否かが問われるにすぎず、憲法論としてこれを問題にすることができなくなるのではないかと懸念が生ずる余地がある。また、保護基準に関して、生活保護法の要求する水準と憲法の要求する水準とが一致している〔太田(2008), p.97・脚注(52)]ことを考慮すると、殊更に憲法論を持ち出す実益がないようにも思われる。そして実際に、老齢加算最判は、判断過程審査において、憲法論を持ち出していない(少なくとも、憲法を考慮した各要素の「重みづけ」を実施していない)ように見受けられる³⁴⁾。

この場合にも憲法は、単なる法8条の解釈枠組みを示す基準としての機能を超えて、行政裁量の統制にその力を発揮すると考えるべきであろう³⁵⁾。しかしながら、この議論において(憲法13条・14条等を利用する可能性も大いにあり得るが)さしあたり憲法25条を想定した場合、同条の生存権規定は、例えば表現の自由のような典型的な自由権とは異なるため、行政裁量の統制において自由権と同じような論理構造において作動すると考えることは困難であるように思われる³⁶⁾。いずれにせよ、憲法が、保護基準の設定に関する行政裁量の統制過程において具体的にどのように機能する(すべき)かを示すことは、本稿の能力を超えるため、検討は他日を期したい。

(3) 行政委員会ないし諮問機関の設置

続いて、③行政委員会あるいは諮問機関(以下、行政機関等という)を設け、当該行政機関等に保護基準の設定権限を委ねる、あるいは厚労大臣から諮問機関への諮問手続きを法的に義務付けるといった方法があり得る。これらはそれぞれ、厚労大臣から保護基準設定の権限を奪う(前者)、あるいは厚労大臣が保護基準設定を実施する際の手続きを現行法よりも厳しくする(後者)という点で、

広い意味において立法的統制であるということができよう。

ただし、これらいずれの場合においても、行政機関等に裁量の余地が残る点では同じである。そうすると問題は、当該機関の裁量をいかに司法的統制に服させるかという点に移ることになる。この場合、最判平4.10.29民集46巻7号1174頁(伊方原発訴訟)等を念頭に置けば、当該行政機関等における議論の過程が、「判断過程統制」の法理によって審理されることになる。そうであれば、この手法も、司法的統制と立法的統制の混合形態であるといえそうである。しかしこの場合、当該行政機関等における議論を、裁判所がどの程度の審査密度をもって審理するかは現段階では不明というほかなく、司法的統制の程度がどれほど向上するかという問題は明らかではない。

4 立法論なき司法的統制——生活保護法解釈論の精度向上

(1) 法解釈による司法的統制の向上

ここまで述べてきたような立法論にわたる議論は、それが立法的統制のみを目指すものであれ、立法的統制と司法的統制との混合形態を示すものであれ、そのような立法を実現するか否かということ自体が、立法府の広い裁量に属することとなる。その点が、これらの立法論を含む議論の、一つの限界であるといえよう。

これに対して、法学者が精緻な解釈論を提示することによって、司法的統制の向上を裁判所に要求することは、何らの立法的措置がなくとも可能である³⁷⁾。その点において、生活保護法の解釈論の精度を向上させることは、社会保障法学の重要な使命であるといえるであろう。

(2) 生活保護法解釈論の重要性——法56条の役割

しかしながら、上記のように法56条による法的コントロール手法を検討しようとした場合、そもそも法56条そのものの生活保護法上の機能が明らかではないということに気づかされる。

生活保護法上、不利益変更が実施される根拠となる規定として、法24条5項の申請による保護の

変更、法25条2項の職権による保護の変更、法26条の職権による保護の停止及び廃止、法28条4項の立入調査拒否等における保護の変更等があるが、当該各条文に基づく不利益変更を受けた被保護者が、当該不利益変更の違法の有無を争う場合には、当該各条文の違法の有無を直接に争えば足りる（例えば指導指示違反に基づく保護の停廃止の場合には、当該指導指示自体の違法性が認められれば、保護の停廃止も違法となる。実際に、法56条に全く言及せず不利益変更を違法とする裁判例も多い）。つまり、法56条を用いなくとも、法理論的には、被保護者の権利は行政による違法な侵害から守られる。そうであれば、法56条は単なる確認的規定ということになるのであろうか。

確かに、そう解することもあり得ようが、そのような解釈は論理必然ではない。むしろ、保護が（単なる恩恵や反射的利益でなく）国民の権利であるとした現行生活保護法の基本原理を「法律上確立する」ために当該規定が置かれたのであり〔小山（1951），p.624〕、その意味において当該規定は「憲法的な光を放っているコア規定」〔駒村（2011），p.81〕なのだとなれば、当該規定を何らかの法理論的意義を有するものと解釈する方が自然ではなかろうか。

この場合、法56条が法理論的に意味を持ち得るとすれば、法56条の「正当な理由」概念を使用することによって、通常実施される違法性の審理とは（審理の手法あるいは審査密度等の点において）異なる審理が実施されるという点——それはまさに、老齢加算廃止訴訟においていくつかの下級審が採った判断手法であり、一部の学説が主張する論理である——においてであろう。

（3）要保護者の個別の状況に対する配慮

なお、法56条の解釈論としていま一つ考え得るのは、老齢加算廃止訴訟におけるいくつかの下級審が実施したような、判断過程統制とは別個の実体的な判断を求める規定としての役割である。すなわち、保護基準改定自体は違法でなくとも、改定を受けて実施された個々の不利益変更に着目して、当該不利益変更自体が個々の被保護者に対してあまりにひどい場合には、実体判断によって当

該不利益変更を「正当な理由なし」と判断する方法である。ただしこの解釈論については、保護基準自体の法的コントロールとは場面が幾分ずれるため、本稿ではこれ以上論じない。

さらに、同様の局面において、厚労大臣は法9条の必要即応の原則に基づき、「特別基準」を設定すべき義務を負う場合がある、とする綿密な解釈を提唱する、行政法学者による議論〔常岡（2014）〕があり、社会保障法学の立場からも大変注目に値する。

Ⅵ むすびにかえて

これまで論じてきたように、保護基準に対する法的コントロールを向上させるための手法としては、司法的統制と立法的統制という、二つの、一応は区別される方向性があり得る。これらのうちどちらを採るか（あるいはどちらに重心を置くか）という問題は、結局のところ、保護基準を法的にコントロールするといった場合に何を目的とするか、あるいは司法過程ないし立法過程のうちどちらをどれだけ信頼するか、という論者の立場に強く影響を受けるものと考えられる³⁸⁾。

すなわち、保護基準の設定が行政（厚生労働大臣）の専権に委ねられていること自体を問題視し、議会（立法権）による行政の拘束それ自体に重要な価値を見出すのであれば、立法的統制のうちでも「保護基準を法別表に置く（基準そのものの法定化）」という方法が最良の選択肢ということになろう。しかしその方法は、保護基準の内容面に関しては、何らの保障も与えない。また、この場合、保護基準の内容を司法によって争うことは、生存権という憲法上でも特異な権利にかかる立法裁量の違憲審査という問題になり、かなりの困難が予想される。

これに対して、むしろ生活保護法のような少数者の権利にかかる問題は、民主的過程では適切に保護されないのではないかという危惧を強く感じる立場では、保護基準は行政裁量に属する事項としたうえで、行政裁量の判断過程統制による司法審査の密度向上という議論をにらみつつ、司法過

程で争う余地をできるだけ広く残すという手法を採ることになろう。

確かに、法律による行政の理論を前提とすれば、保護基準の設定を議会事項にしたうえで、憲法による立法裁量統制の議論をより精緻化させるという手法が正道であるように感じられる。しかしながら、そのような「迂遠な」手法が現実に困窮している人々に対する実質的な救済に資するのか、という問題はあり得る。ただしもちろん、ここでは、実質的な救済とは何か、そもそもなぜ民主的過程において決定されることとなる保護基準に対して「救済」を議論しなければならないのかという、困難な問いが立ち現れる。

保護基準に対する「法的コントロール」を議論する際には、当該議論によりどのような価値の実現を目指すのかという前提問題について自覚的に検討した上で、その価値の実現に最も適した手法を模索する必要がある。

注

- 1) 同様の指摘として、木下 (2012), p.144。
- 2) この点に関し、保護基準が単に所得補償における「最低保障」だけではなく、医療等における「最適 (オプティマム) 保障」をも含む旨を指摘するものとして、木下 (2012), p.143, 阿部 (2012), pp.251-252。
- 3) 学校教育法上の学習指導要領など。社会保障法領域で言えば、健康保険法76条2項の保険医療費決定の告示がこれに当たるとされる。芝池 (2006), p.15。
- 4) これに対し、芝池 (2006), p.15は、保護基準を「裁量基準」とみることができるとする。
- 5) 塩野 (2013), p.123は、いわゆる行政行為に限らず、行政のあらゆる行為形式において裁量は認められるとする。また、太田 (2008), p.96も参照。
- 6) 最大判昭42.5.24民集21巻5号1043頁。
- 7) 赤石 (1991), p.176。例えば、東京高判昭46.12.21判時654号47頁など。
- 8) これに関して、朝日訴訟当時は、厚生大臣の基準引上げ行為が物価の上昇等に追いついていない (つまり保護基準を引き上げないまま残している) ことの違法性が問われていたが、それに対して現代では、いったん引き上げた保護基準の切下げの違法性が問われている点において、当時の問題状況と現在の問題状況では前提自体が全く異なるという事実を、強調する必要があると思われる。
- 9) 朝日訴訟第一審から最高裁までの訴訟の展開を法社会学的に検討し、関連学説を整理した文献として、坂本 (1969)。
- 10) 最高裁調査官による、渡部 (1967), p.51は、保護基準設定行為を、「いわゆる法定立行為」と表現する。
- 11) 上に掲げたもののほか、菊地 (1967), p.3, 沼田 (1967), p.5。
- 12) 例えば、原田 (1967), p.35は、「裁判所は、その判断の当否につき国民に政治責任を負わない機関である以上、この結論はやむを得ないとおもう」、法創造と社会政策推進という「問題まで裁判所に要求するのは、期待過剰というものである」と述べる。我妻 (1965) pp.67-70, 同 (1967) pp.324-327は、いずれも朝日最判が出る前のものであるが、この種の政策問題を裁判所が判断するのは適当ではなく、国民の監視のもとに国会が立法を通じて、あるいは国会の監視の下で政府・行政が誠意をもって解決すべき問題であるという。中川 (1967), p.52も参照。
- 13) なお、園部ほか (1980), p.572 [神長勲執筆] も参照。碓井 (2009), pp.405-406は、保護基準の設定権限が立法府ではなく行政府に属することに對して批判的である。
- 14) 阿部 (2012), pp.257-258は、本稿の言う第二の類型と、後述の第四の類型の両者にかかるものと考えられる。
- 15) この点に関し、現行法制制定当時、すでに特別の審議会を設置すべきとの意見があったものの、「厚生省当局は、保護基準は合理的基礎資料によって算定されるべきであり、決定に際し政治的色彩の混入は厳に避けられるべきであること等を理由にして、これを拒否した」旨を指摘するものがあり [片岡 (1992), p.90], 非常に興味深い。
- 16) 法8条2項の規定が簡易なものにすぎないことを指摘するものとして、原田 (2013), p.265, 笠木 (2014), p.8。
- 17) 最三小判平24・2・28民集66巻3号1240頁。
- 18) 最二小判平24・4・2民集66巻6号2367頁。
- 19) 橋本 (2008), p.510によれば、「判断過程統制とは、行政決定に係る考慮要素を解釈論的に抽出した上で、それらの考慮のされ方に注目しながら、当該決定に至る判断形成過程の合理性につき追率的に審査する裁量統制手法である」。
- 20) ここでは、朝日最判の時代における原田 (1967) の指摘とは逆の形で (審査密度を上昇させるために) 判断過程統制が使われていることが興味深い。
- 21) 老齡加算最判は、行政裁量の幅が広い (裁判統制が強く抑制される) 場合にも判断過程統制の法理を採用したものと評価される [山本 (2012), p.308, 豊島 (2013a), p.34]。また、老齡加算廃止訴訟において初めて、「行政立法裁量」の司法審査に判断過程統制の手法が用いられたことを

- 指摘するものとして、豊島（2013a），p.29，村上（2013a），p.211。
- 22) ただし片桐は、判断過程統制を用いたことが最良だったか否かは、現時点では判断できないとする。また、豊島（2013b），p.59は、老齢加算最判による審理は「『最小限審査』に限りなく近い」と評価する。
- 23) そこでは、判断過程の合理性ないし過誤・欠落を審査する「判断過程合理性審査」・考慮すべき事項を考慮し、考慮すべきでない事項を考慮しなかったかのみを審査する「形式的考慮要素審査」・それぞれの考慮要素について「重みづけ」を行い、その評価を誤った場合にも裁量権の逸脱濫用を認める「実質的考慮要素審査」の3類型が挙げられる。
- 24) 村上（2013b），pp.12-13は、東京判決を「判断過程合理性審査」を実施したものと位置づけるが、豊島（2013a），p.33は、福岡判決を「実質的考慮要素審査」を行ったものと捉えているようである。東京判決と福岡判決に、このような違いを見出すことは困難であると考えられる立場からは、学説の不一致という見解が導かれよう。
- 25) 広島地判平20.12.25。その他に、京都地判平21.12.14，福岡地判平21.6.3なども、類似の議論を展開する（ただし、理論構成に差異があるようである）。
- 26) 当該議論に関しては、内野（1991），pp.154-157，pp.375-379も参照。
- 27) 法56条に関する叙述については、山下（2013）参照。
- 28) 村上（2013b），p.11・脚註（11）参照。ただし村上とは同脚註において、行政裁量と立法裁量との対比を用いず、「国会の立法裁量」と「法規命令の立法裁量」との対比をする。同じく、笠木（2014），p.7ほかも、現行方式に関して「大臣の立法裁量」という表現を用いる。これらは、行政行為を典型とする「行政裁量」と、法規命令の定立行為における裁量との異質性に着目した議論であると考えられる。しかしながら、法律という法形式によって裁量の範囲が画されるという点においては法規命令定立行為もその他の行政の活動も同一である点、行政法学において「行政立法」という用語を使用することを避けようとする傾向が生じている点等を考慮すると、現行の厚生労働大臣の保護基準設定行為は、さしあたり行政裁量の問題と解して差支えないと考えられる。
- 29) なお、老齢加算最判が、（立法裁量が問われた）堀木訴訟最高裁判決（以下、堀木最判という）を引用していることと、両者の裁量の範囲を最高裁が同一のものと見ているのではないか（あるいは厚生労働大臣の法規命令定立行為を立法裁量と異なるものと見ているのではないか）との疑問が生じる。しかしながら、老齢加算最判が堀木最判を引用しているのは、保護基準の具体化が「高度の専門技術的な考察とそれに基づいた政策判断を必要とするものである」という部分（すなわち厚生労働大臣の裁量を導くための前提となる議論）においてであって、裁量の内容・性質に関する部分ではない点に注意が必要であろう。また、もし老齢加算最判が、堀木最判の定式を使うことによって、立法裁量統制のための法理を行政裁量統制に適用（準用）したとする分析〔新田（2012），p.354〕が正しいとしても、そのことがただちに、行政裁量と立法裁量の「裁量の幅」が同じである（あるいは審査密度の高さが同じである）ことを意味するわけではなからう。なお、行政立法と議会立法の関係については、片桐（2012）参照。
- 30) 保護基準のような、社会的少数者・社会的「弱者」の権利に関する問題は、必ずしも民主主義的過程によって適正に保護されるとは限らないことを考えると、このような懸念は単に「考え過ぎ」であるとは言えまい。参照、池田（1967），p.24。
- 31) 前掲註（16）参照。
- 32) ただしここでは、実質的考慮要素審査が形式的考慮要素審査よりも審査密度が上昇するという仮説に立っている。審査手法と審査密度が必ずしも連動しない点については、本稿Ⅳ. 2参照。他方、「『形式的考慮要素審査』が『実質的考慮要素審査』よりも審査密度が高い傾向にあると整理する見方」〔豊島（2013a），p.32〕もある。
- 33) ただし、そもそも立法的統制は必然的に司法的統制に影響を与える点につき、本稿Ⅱ. 3参照。
- 34) この点、岡田（2013），pp.96-97は、老齢加算最判が「憲法的価値や人権保障等」の「観点から厚生労働大臣の裁量権に一定の枠付けを図ったものといえよう」と述べるが、本件判旨からそのような趣旨を看取することは困難であるように思われる。
- 35) 法8条（ひいては生活保護法全体）が憲法25条に基づいている点において、「誤解をおそれずに言えば、生活保護法による行政裁量統制はその実質において憲法的統制とみて差し支えない」〔駒村（2011），p.81〕とも考えられ、この場合、不当に低い保護基準の設定は単に違法だけでなく「違法かつ違憲」となる〔駒村（2011），p.84・脚注14，葛西（2012），pp.5-6〕。
- 36) 山本（2006），p.13は、「基本権は、行政裁量が認められる場合にも、法律を適用する際に考慮すべき指針としてのみならず、独立・直接に『外側から』行政を羈束する規範としても、機能させるべきであろう」と指摘し、穴戸（2009），pp.100-111も、行政裁量統制における人権の役割を重視する。ところが、これらの議論はいずれも、典型的な自由権を念頭に置いていると考えられる点で、憲法25条の生存権規定にそのまま当てはめる

ことは非常に困難であると考えられる。これに対し、尾形 (2013), p.728は、生存権と自由権等との差異自体は承認しつつも、なお生存権による行政裁量・立法裁量論への切込みの可能性を示唆する。

- 37) 例えば、高木 (2014), p.25は、行政裁量統制の場面において、裁判所の審査基準が可変的であることが「裁量統制のあり方について裁判所の裁量を認めること」につながることを問題視し、審査基準の明確化・類型化を進めることによって、裁判所の恣意を排除すべきことを論じる。
- 38) この点につき、すでに池田 (1967), p.25は、「憲法の保障機能を、そして生存権の実質化についても、それを、ガバンメンタル・プロセスを中心に求めるか、それともジュディシアル・プロセスを中心に求めるか、について、公法学者の、より精緻な論究が必要である」との指摘を行っている。

参考文献

- 赤石壽美 (1991) 「判批」『別冊ジュリスト』133号。
- 芦部信喜 (1968) 「判批」『法学協会雑誌』85巻7号。
- 阿部和光 (2012) 『生活保護の法的課題』成文堂。
- 池田政章 (1967) 「朝日訴訟判決とその憲法論的意義」『ジュリスト』374号。
- 宇賀克也 (2013) 『行政法概説 I 行政法総論 (第5版)』有斐閣。
- 碓井光明 (2009) 『社会保障財政法精義』信山社。
- 内野正幸 (1991) 『憲法解釈の論理と体系』日本評論社。
- 太田匡彦 (2000) 「『社会保障受給権の基本権保障』が意味するもの—『憲法と社会保障』の一断面」『法学教室』242号。
- (2008) 「リスク社会下の社会保障行政(下)」『ジュリスト』1357号。
- (2011) 「判批」『ジュリスト』1420号。
- 大橋洋一 (2013) 『行政法 I 現代行政過程論 (第2版)』有斐閣。
- 岡田幸人 (2013) 「判解」『ジュリスト』1449号。
- 尾形健 (2013) 「老齢加算廃止違憲訴訟をめぐる」『同志社法学』64巻7号。
- 奥平康弘 (1967) 「判批」『判例評論』104号。
- 片岡直 (1992) 「生活保護基準の今日的課題」『社会保障法』7号。
- 片桐由喜 (2012) 「判批」『判例時報』2163号。
- 葛西まゆこ (2014) 「憲法25条と生活保護制度」『月報司法書士』483号。
- 笠木映里 (2014) 「社会保障法と行政基準」『社会保障法研究』3号。
- 加藤智章 = 菊池馨実 = 倉田聡 = 前田雅子 (2014) 『社会保障法 (第5版)』有斐閣。
- 菊地勇夫 (1967) 「判批」『判例時報』481号。
- 菊池馨実 (2004) 「公的扶助の法的基盤と改革のあり方—『自由』基底的社会保障法理論の視角から—」『季刊・社会保障研究』39巻4号。
- (2014) 『社会保障法』有斐閣。
- 木下秀雄 (2012) 「最低生活保障と生活保護基準」『新・講座社会保障法 第3巻』法律文化社。
- 小早川光郎 (1999) 『行政法 上』弘文堂。
- 駒村圭吾 (2011) 「憲法訴訟の現代的転回—憲法的論証を求めて [第13回] 生存権」『法学セミナー』682号。
- 小山進次郎 (1951) 『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』中央社会福祉協議会。
- 坂本重雄 (1969) 「朝日訴訟の法社会学的検討 (一) (二・完) —訴訟技術・判決・学説をめぐって—」『民商法雑誌』59巻4号, 6号。
- 塩野宏 (2013) 『行政法 I 行政法総論 (第5版補訂版)』有斐閣。
- 穴戸常寿 (2009) 「裁量論と人権論」『公法研究』71号。
- 芝池義一 (2006) 『行政法総論講義 (第4版補訂版)』有斐閣。
- 園部逸夫 (1964) 「生活保護基準と司法統制」『ジュリスト』298号。
- 園部逸夫 = 田中館照橋 = 石本忠義編 (1980) 『社会保障行政法』有斐閣。
- 高木光 (2014) 「社会観念審査の変容—イギリス裁量論からの示唆」『自治研究』90巻2号。
- 常岡孝好 (2014) 「生活保護基準改定の合理性と必要即応の原則に基づく特別基準設定新政権—須藤裁判官の意見を踏まえて (一) (二・完)」『自治研究』90巻2号, 同3号。
- 豊島明子 (2013a) 「行政立法の裁量統制手法の展開—老齢加算廃止訴訟・福岡事件最高裁判決を念頭に」『法律時報』85巻2号。
- (2013b) 「生活保護基準の改定と行政裁量の統制手法」『法と民主主義』475号。
- 中川善之助 (1967) 「判批」『法学セミナー』136号。
- 成田頼明 (1967) 「判批」『判例時報』481号。
- 新田秀樹 (2012) 「判批」『季刊・社会保障研究』48巻3号。
- 沼田稲次郎 (1967) 「判批」『判例時報』481号。
- 橋本博之 (2008) 「行政裁量と判断過程統制」『法学研究』81巻12号。
- 原田尚彦 (1967) 「朝日判決と行政訴訟」『ジュリスト』374号。
- 原田大樹 (2013) 『例解行政法』東京大学出版会。
- (2014) 「条文の使い方から学ぶ行政法IV『生活保護法』の適用」『法学教室』408号。
- 深澤龍一郎 (2010) 「裁量統制の法理の展開」『法律時報』82巻8号。
- 松井茂記 (1993) 「福祉国家の憲法学」『ジュリスト』1022号。
- 丸谷浩介 (2011) 「生活保護法研究における解釈論

- と政策論』『社会保障法研究』創刊第1号。
南博方(1967)「判批」『判例評論』104号。
棟居快行(2012)『憲法学の可能性』信山社。
村上裕章(2013a)「判批」『法政研究』80巻1号。
——(2013b)「判断過程統制の現状と課題」『法律時報』85巻2号。
山下慎一(2013)「生活保護法56条の解釈に関する一試論」『賃金と社会保障』1591・1592合併号。
山本隆司(2006)「日本における裁量論の変容」判例時報1933号。
——(2012)『判例から探究する行政法』有斐閣。
我妻 栄(1965)「裁判所と国民」憲法問題研究所編『憲法読本(下)』岩波書店。
——(1967)『民法と50年—古稀を記念して—身辺雑記(4)』有斐閣。
渡部吉隆(1967)「いわゆる朝日訴訟事件最高裁判決の解説—最高裁昭和42年5月24日判決—」『ジュリスト』374号。
(やました・しんいち 福岡大学講師)

補足性原則の諸相－資産の活用と扶養義務

嵩 さやか

I はじめに

生活保護の受給は保護の補足性原則（生活保護法（以下、「法」という）4条）によって規律されているため、同条の解釈・運用が極めて重要であるが、その規定自体の抽象度が高いため解釈の幅は広がりやすい。もっとも、保護の決定・実施に関する主な事務は第1号法定受託事務（地方自治法2条9項1号，別表第1）であるため、厚生労働省が各都道府県（知事）・指定都市（市長）に宛てた行政通知が処理基準（同法245条の9）となり、保護の実施機関はこの通知にしたがって事務を処理することとなる。このため、行政通知における同条の解釈・運用の適法性が、実施機関による個別の決定の適法性にはほぼ直結するため、行政通知の適法性は常に保たれている必要がある。本稿では、補足性原則について近年特に注目されている事項に焦点を絞りながら、行政通知，裁判例，学説を検討して同原則の解釈のあり方を分析する。なお、能力の活用については別稿が用意されているため、本稿では取り上げない。

また、2013年12月に成立した「生活保護法の一部を改正する法律」（平成25年法律104号）では、法4条自体は改正されなかったが、扶養義務者をめぐる法規制が改正され、生活保護と扶養義務との緊張関係がより意識されるようになっている。本稿では、こうした法改正が浮き彫りにした法的问题についても検討を行う。

II 自動車の保有めぐる実務と解釈

1 自動車保有についての行政通知と司法審査

(1) 行政通知による基準

行政通知は生活用品としての自動車の保有を原則として認めず¹⁾、例外的に、障害者や公共交通機関の利用が著しく困難な場合の通勤・通院等のための自動車や、失業等による就労中断の場合の通勤用自動車等について、自動車の利用がやむを得ないこと、自動車の処分価値が小さいこと、自動車の維持費が他からの援助や他施策の活用等によって確実にまかなえること等の要件の下で、保有を許容する²⁾。こうした例外的に保有を認める基準は、過疎化地域での就労には自動車が不可欠という事情や、維持費を障害者加算でまかなうことは法の趣旨に反しないといった解釈などから、近年緩和されてきている。

(2) 裁判所での司法審査

行政通知は対国民との関係で裁判所において基準として用いられることはない³⁾ため、裁判所は独自の解釈を行える。近年ではとりわけ処分価値のない自動車について、法4条1項の解釈を独自に行って、相当額の維持費等を理由に保有を原則的には認めないとの一般論を展開する裁判例が複数見られる（福岡地判平成21年5月29日賃社1499号29頁，大阪高判平成24年11月9日判自369号92頁，大阪地判平成25年4月19日賃社1591＝1592号64頁等）。もっとも、処分価値のない自動車の保有の可否は、行政通知では具体的には示されていない

点であるため、裁判所が独自の解釈をする必要があったともいえる。

これに対し、行政通知が基準を明示している点については、行政通知から完全に離れて独自の解釈を展開する裁判例は見られず、行政通知の合理性の検討を行うことで法4条1項の解釈を行っているものが多い。そうした裁判例は、①行政通知の合理性を具体的に検討して、合理性を肯定する、あるいは行政通知の要件を一定程度修正するもの（福岡地判平成10年5月26日判時1678号72頁、前掲・大阪地判平成25年4月19日）、②具体的な論証なしに行政通知の合理性を肯定するもの（前掲・福岡地判平成21年5月29日、前掲・大阪高判平成24年11月9日）、③行政通知の合理性を判断することなく行政通知の要件に当てはめて判断するもの（大阪地判平成22年10月28日判自356号88頁）に分類される。

③の審査は、裁判規範性がない行政通知を裁判規範として用いることを意味するため妥当でない。②の審査は、行政通知の合理性を肯定することで、法解釈を行うにあたり裁判所が行政通知に依拠することの正当性が担保されるが、あるべき法解釈に行政通知が適合していることの具体的論証がなければ、この正当性は形骸化する。裁判所には、行政通知に依拠して処分等の違法性を審査することの合理性を具体的に論証することが求められる。

2 処分価値のない自動車の保有

(1) 行政通知と裁判例

行政通知では、「最低生活の内容としてその所有又は利用を容認するに適しない資産は、…原則として処分」⁴⁾すべきとされるが、処分価値の小さい生活用品は保有が認められる⁵⁾。そうすると、自動車が原則処分を求められる資産であるとしても、生活用品としての自動車の処分価値が小さい場合には保有が認められそうである。しかし、この点が争点となった裁判例に照らせば、行政実務においては維持費を理由に原則として保有を認めていないようである。

裁判例では、原則として処分価値のある自動車

は処分して売却代金を最低生活の維持に充てることが求められるが（前掲・大阪地判平成22年10月28日）、処分価値のない自動車であっても当然には保有が認められていない（前掲・福岡地判平成21年5月29日、前掲・大阪高判平成24年11月9日、前掲・大阪地判平成25年4月19日等）。そこでは共通して自動車保有には相当額の維持費が伴うことがその論拠として挙げられているが、これに加えて低所得者層における自動車保有率や自動車の利便性（前掲・福岡地判平成21年5月29日）、あるいは社会経済情勢や国民感情（前掲・大阪高判平成24年11月9日）を考慮する裁判例もある。

(2) 「資産」の意義と処分価値のない自動車

「資産」（法4条1項）とは、「土地、家屋を始め貨幣、債権、無体財産等プラスの財産の総称」⁶⁾と解されている。したがって、処分価値のないものは「プラスの財産」でないため「資産」にあたらないとも解される⁷⁾。しかし、ここでいう「プラスの財産」とは、借金等の消極財産でないという趣旨だと思われるため⁸⁾、処分価値のないものであっても「資産」には該当しうと思われる。他方で、「活用」とは「何等かの意味において最低生活の維持に積極的に役立っていること」⁹⁾を意味し処分には必ずしも限定されないため、「活用」の意味によって「資産」から処分価値のないものを除外することもできないだろう。そうすると、保護を受給するには処分価値のない資産も最低生活維持のための活用が求められるが、そうした資産は売却代金が見込めないため、「売却代金活用のため」に処分を求めるということは法4条1項の解釈によってはなしえないことになる。

(3) 「維持費にあてている金銭」の活用

もっとも、上記裁判例が指摘するように、保有により一定の支出（維持費等）を強いられる資産の場合には、「支出にあてている金銭の活用」という観点から処分を求めることはありえよう。すなわち、前掲・大阪地判平成25年4月19日のように、処分価値のない自動車の場合、維持費にあてている金銭について、①自動車の維持費とし

て活用する場合と、⑥他の生活費にあてる場合とでは、どちらが最低生活維持により資するのかを比較することが法4条1項により導かれると思われる。そして、「⑥>⑤」であれば、維持費にあてている金銭を⑥で活用するために、結果として自動車の処分を求めることになる。逆に「⑤>⑥」なら、自動車の保有を認めて最低生活維持のために利用することを求めることになる。両者が拮抗している場合（⑤≒⑥）には、どちらの活用方法にすべきかは法4条1項からは導かれず（同項は何等かの意味において最低生活維持に役立っていることを求めるに過ぎず、複数の同程度に有益な活用方法がある場合にどれを選択すべきを示すものではないだろう）と思われるので、どちらの活用方法も（よって自動車の保有も）許容されることになろう。

(4) 上記判断枠組みの一般化と行政通知の評価

⑤と⑥を比較する上記の判断は、「①当該資産を保有した場合の最低生活維持への貢献の程度と、②処分した場合の最低生活維持への貢献の程度、とを比較する¹⁰⁾」という判断枠組みとして、処分価値のある資産を含めて一般化できそうである。処分価値のある資産の場合には、②に処分価値を含めて比較するということになろう。さらにこの判断枠組みは、最低限度の生活の範囲内にあると通常考えられる資産についても適用できると考えられる（そうした資産の場合には、通常「①>②」と判断されて保有が認められることになる）。このように一般化できる上記判断枠組みによって資産活用の要件の充足を判断する立場においては、最低限度の生活の範囲内にある資産とそうでない資産とのアприオリな区別は前提とはされず、①と②の比較衡量の結果①の方が大きい（あるいは同等）として保有が認められた資産が、結果的に本人にとって最低限度の生活を支える資産を構成するということになろう。

この判断枠組みの立場から行政通知を改めて見てみると、次官通知第3は「最低生活の内容としてその所有又は利用を容認するに適しない資産」か否かのアприオリな区別を前提としている点で

この判断枠組みとは異なるが、同通知が上記「最低生活の...適しない資産」について例外的に保有を認める場合として示す「1」と「2」¹¹⁾は、この判断枠組みに概ね沿っていると捉えることができる。他方で、自動車保有について具体的要件を定める課長通知については、この判断枠組みによって「確実に」保有が認められるケースを「例示」したものと捉えることができよう¹²⁾。

なお、一部の裁判例が考慮する社会経済情勢や国民感情は「最低限度の生活」を指定する際の判断要素となると思われるが¹³⁾、（最低生活維持のための資産活用にかかる）上記判断枠組みで考慮されるべきは最低生活維持への貢献の程度に尽きるべきで、国民感情等は考慮されるべきでないと思われる。

3 自動車の借用と補足性原則

(1) 行政通知と裁判例

課長問答問3-20¹⁴⁾は、「自動車の使用は、所有及び借用を問わず原則として認められない」とする。また、福岡地判平成10年5月26日判時1678号72頁は、「他人からの借用物...は、同条（法4条－筆者注）にいう『資産』には含まれない」としつつも、他の被保護者や低所得者との均衡や、法の趣旨（法1条、3条、8条）に照らして、資産活用の判断においては、「借用物についても、そもそもこれを利用することが最低限度の生活として容認できるかどうかという観点も含めて、その借用の可否が検討されることになるのは当然」としている。したがって、行政通知も裁判例も、自動車借用は補足性原則によって規律されるべき事柄であると解しているが、こうした法解釈の妥当性は必ずしも明らかでない。

(2) 借用物の「資産」該当生

この点を検討するにあたっては、まず借用物が「資産」(法4条1項)に該当するのかが問題となる。学説では、該当性を肯定する見解¹⁵⁾もあるが、これを否定する見解が多数である¹⁶⁾。「資産」とは「その利用し得る」資産であり、「その利用し得る」とは「現実に使用、収益、処分の権能を持つ

ていること¹⁷⁾と解されるため、借入物は「資産」には当たらないと解するのが妥当だろう。

(3) 借用に伴う費用の活用

もっとも、借用に伴ってレンタル代等の負担が生じるなら、そうした費用にあてる金銭の活用の観点から補足性原則に照らした規律は可能で、ここでも前述の判断枠組みを用いることができよう（つまり、①借入費用にあてた場合と、②返却して他の生活費に使用した場合との比較）。

他方で、借用に伴った支出がない場合には、「資産」として観念できるものがないため、そもそも資産活用の要件が規律しうる対象がなく借入が認められることになろう¹⁸⁾。もっとも、借入によって最低生活の需要を満たしている部分（例えば、自動車を借入していなければ支出していたはずの交通費相当額等）を収入認定することは理論的には可能で、その分保護の必要性が減少することになると思われる¹⁹⁾。

Ⅲ リバースモーゲージ・年金担保貸付と資産の活用

1 要保護世帯向け不動産担保型生活資金貸付制度（いわゆるリバースモーゲージ制度）と資産の活用

(1) 行政通知による運用

行政通知は、処分価値が利用価値に比して著しく大きい場合を除き、現に居住している土地・家屋の保有を認める²⁰⁾。しかし、要保護世帯向け不動産担保型生活資金貸付制度（以下「リ・モ制度」という）の利用が可能な要保護の65歳以上の高齢者世帯については、現に居住する土地・家屋であってもリ・モ制度の利用によってその活用が求められ、利用を拒む場合には、資産活用を恣意的に忌避していると解されて保護廃止決定や申請却下決定が行われる²¹⁾。

リ・モ制度とは、都道府県社会福祉協議会（あるいはその委託を受けた市町村社協）が実施する生活福祉資金の貸付制度の一種であり、同制度を利用すると一定期間の生活資金が確保できるが、

貸付契約終了時に貸付金回収のため多くの場合当該不動産に設定した根抵当権が実行されて現に居住している土地・家屋を手放すことになる。同制度は、2007年度に厚生労働省通達によって導入されたものであり（当時は「要保護世帯向け長期生活支援資金貸付制度」）、2011年には会計検査院からの指摘を受けて、同制度による資産活用の徹底が図られている²²⁾。

(2) 学説からの批判

学説では、リ・モ制度の利用を拒む場合に保護を実施しないのは最低生活保障原理に反する疑いがある²³⁾、あるいは、最低生活保障を受ける権利について年齢による差別を行うもので違憲・違法であるとの指摘がなされている²⁴⁾。資産活用の要件の充足という点に限ってみても、現に居住することですでに最低生活維持のために活用している土地・家屋について、これを担保に供して貸付を受けるという活用がさらに重ねて求められるのかは、同要件の解釈として疑問がある。

2 年金担保貸付制度と資産の活用

(1) 行政通知による運用

独立行政法人福祉医療機構が実施する年金担保貸付制度²⁵⁾は法律で唯一認められた年金担保貸付制度である。同制度を利用すると、貸付金返済のため年金が年金支払機関から同機構に支払われて一部が返済に充てられた後、残額が年金受給者に送付される。年金担保貸付利用（以下「貸付利用」という）を行った者が保護受給を繰り返すという問題に対応するため、厚生労働省は2006年に「生活保護行政を適正に運営するための手引きについて」(平成18年3月30日社援保発第0330001号)（以下「手引き」という）を作成し、貸付利用者の保護受給を制限する運用を始めた²⁶⁾。

「手引き」では、過去に年金担保貸付等を利用するとともに生活保護を受給していたことがある者が再度借入をし、保護申請を行う場合には、最低生活維持のために利用可能な資産の活用（月々の年金受給）を恣意的に忌避しており、原則として生活保護を適用しないとされている。もっとも、

急迫状況の有無、貸付利用について真にやむを得ない状況にあったかどうかを勘案して、保護の適用を判断することとされている。

(2) 裁判例

貸付利用者に対する保護適用の問題をめぐる裁判例は近年増加しつつある。大分地判平成22年9月13日・判例集未掲載は、生活困窮者が、貸付利用により年金を満額受給できなくなった場合は、「その最低限度の生活の維持のために活用」していかないことになり、法4条1項の要件を満たさないとの一般論を示している。

他方で、大阪地判平成25年6月13日・消費者法ニュース97号334頁は、貸付利用時点でのその者の状況や貸付利用に至った経緯、能力や健康状態、貸付利用時点において将来生活に困窮するような事態に立ち至ることが予想されたか否か、また、そのような場合に生活保護を受給することができなくなるおそれがあることを十分に理解していたか否かといった諸要素を総合的に勘案して資産活用の要件の充足を判断すべきとして、よりきめ細かな一般論を示す。

また、「手引き」の「基準が生活保護法に合致するかは疑義も存しうるところであるが」としつつも、結局は「手引き」に当てはめて「社会通念上、真にやむを得ない状況」の有無を審査する裁判例もある（那覇地決平成21年12月22日・判タ1324号87頁、福岡高裁那覇支決平成22年3月19日・判タ1324号84頁）。

以上のように、裁判例は一般論の措定においてばらつきがあるが、貸付利用の目的を問わず、年金の手取りが減って現に困窮していれば保護を実施するという考えに立つ裁判例はない。

(3) 基本権の活用としての年金担保貸付利用の評価

「手引き」や裁判例による解釈・運用に対しては、過去の浪費を理由とする事実上の欠格条項を設けることとなり無差別平等原則（法2条）に反する²⁷⁾、あるいは、実際には利用しえない年金減少分（返済分）は「利用し得る資産」には当たら

ないため、その活用の有無を観念する余地はない²⁸⁾、などを理由に批判がなされている。もっとも、法2条は補足性の要件を満たした場合における無差別平等原則を規定しているに過ぎず、貸付利用が同要件の充足を阻害するのであれば、同原則には抵触しない。よって、ここで検討すべき問題は貸付利用により補足性の要件を満たさなくなるのか否かに絞られる。

年金担保貸付は「年金受給権の基本権に質権を設定し、その派生的な権利である支分権に基づく年金を、貸付金の返済に充てる貸付」と法的に捉えられている²⁹⁾。したがって、支分権に基づく年金の手取り分の減少は、基本権に質権を設定して借入を受けた行為の効果として生じているものである。そのため、貸付利用の場合の資産活用について本質的に問うべき対象は、支分権ではなく基本権の活用であろう。すなわち、基本権は「利用し得る資産」であることを前提に、それに質権を設定して金銭消費貸借契約を締結する行為（貸付利用）³⁰⁾が、最低生活維持のための活用といえるかが問われるべきであると思われる³¹⁾。

例えば、借入金を（借入当時から含めて）最低生活維持のために消費する場合には、資産活用の要件を満たしていると評価され、現に取得している（返済分を控除した）年金額のみを収入認定することになるべきだろう。この場合、保護費の一部が実質的に返済分にあてられることになるが、これは最低生活維持にあてた金銭を保護費として事後的に補填していることを意味するに過ぎないため法の目的に照らして問題はないだろう³²⁾。この観点からすると、「手引き」で勘案されている「社会通念上、真にやむを得ない状況」とは、最低生活維持のために借り入れたことを意味していると捉えれば、合理的な基準といえる。また、リ・モ制度の利用を資産活用として求める上記行政通知が（学説上は異論もあるが）仮に適法であるとした場合には、これとの整合性からもこうした解釈は後押しされる。すなわち、リ・モ制度については、将来居住する土地・家屋を手放すことになるとしても、すでに居住して活用している土地・家屋を担保に供して当面の生活資金を借り入れるこ

とを資産活用の要件から要請しているのであるから、年金の基本権についても、将来受給する年金額が減ることになろうとも、すでに受給して活用している基本権を担保に供して当面の生活資金を借り入れることが容認されることになろう³³⁾。

他方で、借入金を遊興費等に費消してしまった場合には、最低生活維持のための活用とはいえ要件を満たさないことになる。この場合には、貸付利用にかかる契約が有効に成立している以上、資産活用の要件を満たすように基本権を活用し直すことはもはや無理であり、現に生活に困窮していても保護が実施されないことになる。確かにこの実際の問題に照らせば、(法は現に困窮状態にある者に対し保護を行うものであるとの理解を前提に)借入返済中の者でも保護を認めつつ、金銭管理に関するケースワークや自立支援を行うことが法の趣旨目的から求められるとの見解³⁴⁾も理解できる。しかし、法は単に生活困窮にあることのみで保護を受給できるのではなく、補正性の要件の充足が必要であることから、同要件についての上記解釈を前提とすればこうした結果となっても違法とはいえないだろう。もっとも、急迫保護(法4条3項)の可能性は当然残されており、「手引き」でも「急迫状況にあるかどうか」が勘案され、裁判例でも(法4条1項の要件充足に加え)急迫保護の要件の充足を認めて申請却下処分を取り消した事例がある(那覇地判平成23年8月17日貸社1551号62頁)。急迫保護を適切に行えば、上記の実際の問題が深刻な事態を引き起こすことを回避できるだろう。

なお、本稿の理解だと、一定の場合の貸付利用により要件を満たさないとされるのは、「手引き」のように再度の借入に限定されなく、貸付利用を行いその返済中にあるすべての保護申請者となる³⁵⁾。もっとも「手引き」は、本来規制されるべき対象者のうち、保護廃止を経験し貸付利用が保護の受給に影響を与えることを認識している者のみを規制の対象に絞り、ルールの周知が必ずしも及んでいない初回利用者に対する不意打ちを回避する趣旨であると肯定的に捉えることができよう。

Ⅳ 2013年法改正と扶養義務

2013年法改正では、扶養優先の原則を定める法4条2項³⁶⁾自体は改正されなかったが、扶養義務者に関する規制が強化された。以下では改正点の内容を概観した上で、この改正が扶養義務と生活保護との関係に及ぼす影響について検討する。

1 2013年法改正の内容

(1) 扶養義務者への通知(法24条8項)と報告の求め(法28条2項)の新設

これらの改正は、「本人と扶養義務者との関係において考慮が必要な特段の事情がない場合であって、扶養が明らかに可能と思われるにもかかわらず、扶養を拒否しているといった場合には、国民の生活保護制度に対する信頼を損なうことになりかねず、適当でない」³⁷⁾との認識に基づいて行われた。

これまで扶養義務者に対する扶養照会が行われていたが、回答がない、あるいは回答があっても十分な資料の添付がない等により扶養可能性の確認が十分できないケースがあったため³⁸⁾、法28条2項が新設されて、保護の決定・実施や費用徴収(法77条、78条)のために更なる調査が必要な場合には、扶養義務者に対して報告を求めることができることとされた。報告を求める事項は、扶養の可否や扶養を履行しない理由と解されている³⁹⁾。

また、この報告の求めや費用徴収の適用がありうる扶養義務者に対しては、事前に親族が保護を受けられることを把握できるようにするため、法24条8項が新設されて、保護開始決定の際に、申請者の氏名および保護開始申請日(法施行規則2条2項)が扶養義務者に通知されることとされた。したがって、扶養義務者への通知は、今後ありうる報告の求めや費用徴収が扶養義務者にとって不意打ちとならないようにとの配慮から導入されたものといえる。

ここで重要なのは、扶養義務者への通知と報告の求めがなされる場合は、法施行規則で限定されていることである。ともに、①実施機関が、当該

扶養義務者に対して費用徴収（法77条1項）を行う蓋然性が高いと認めた場合、②実施機関が、申請者（報告の求めの場合には「要保護者」）が「DV防止法」1条1項に規定する配偶者からの暴力を受けているものでないと認めた場合、③上記①②の場合のほか、実施機関が、当該通知（求め）を行うことにより申請者（要保護者）の自立に重大な支障を及ぼすおそれがないと認めた場合、のいずれにも該当する場合に限って行われる（法施行規則2条1項、3条）。こうした限定は、行政が扶養という家庭の問題に立ち入ることは慎重を期すべきであり、また保護の必要な人に対して保護を受ける妨げとならないようにとの観点からなされたものである⁴⁰。

（2）資料の提供等の求め（法29条）の改正

改正前の法29条でも要保護者の扶養義務者に関して官公署に調査を嘱託し、銀行や雇主等の関係人に報告を求めることができるとされていたが、調査項目が資産・収入の状況に限定されていたこと、過去の保護受給期間中の調査権限はなかったこと、他の地方自治体に調査をしても個人情報保護条例等を理由に必要な情報が得られなかったこと、などの問題があった⁴¹。

そこで、同条が改正されて、被保護者であった者の扶養義務者も対象者として加えられ、また調査事項についても氏名、住所または居所、その他政令で定める事項（もっとも、現時点で定められている事項はない）が加えられ、実施機関（および福祉事務所長）の調査権限が強化された（法29条1項2号）。

また同改正では、実施機関等から資料提供等の求めがあった場合の行政機関の回答義務が定められた（法29条2項）。行政通知（平成26年6月30日社援保発0630第1号）では、同項に基づく調査は回答が義務化されているため、本人の調査についての同意書の添付は不要であるが、逆に回答義務の対象外の事項の調査については同意書の添付が必要とされている。他方で、回答義務の調査対象者は、平成26年厚生労働省令第72号にて、要保護者および被保護者であった者に限定されている。

したがって、扶養義務者に関する調査については、常に扶養義務者本人の同意書の添付が必要で、同意書なしに実施機関が官公署や関係人から情報を得ることはできないこととなる。こうした扶養義務者についての取り扱いは、扶養義務者に報告を求めることができること（法28条2項）と、扶養は保護の要件ではないこと（法4条2項）を踏まえたものとされている⁴²。

2 扶養義務と生活保護との関係に対する 2013年法改正の影響

（1）2013年法改正への批判

上記の法改正については、法案の段階からさまざまな批判がなされている。その中心は、扶養義務者への通知等により申請を萎縮させる、あるいは扶養を事実上要件化するに等しいとの批判である⁴³。確かに、扶養義務者への通知等が幅広く実施されることになれば、こうした萎縮効果や扶養の事実上の要件化といった状況となることも考えられる。もっとも、この点は上述のとおり厚生労働省も懸念しており、省令ではこれらが実施される場合が限定され、官公署等への情報提供の求め等については、上述のとおり実務上扶養義務者の同意なく調査が実施されることはない。もし、実施機関が扶養義務者の資産調査が保護開始決定のために必要なもののような虚偽の説明をして扶養義務者が同意書を提出した場合⁴⁴には、実施機関に対する同意の意思表示は詐欺によって取消することができるだろう（民法96条1項）。

（2）扶養義務者への通知・報告の求めが行われる場合についての行政通知

扶養義務者への通知と報告の求めが行われる場合についても、上述のように法施行規則で限定されている。上記の①②③のうち②は配偶者によるDV被害の有無に関するものなのでやや特殊なケースを規律するものといえる。これに対し①③は一般的なケースを規律するものといえるが、③は抽象的規定で解釈に幅があるため、扶養義務者への通知や報告の求めの過度な拡大を阻む機能については不確かな面がある。そこで一般的なケー

スについては①の機能が重要となつてこよう。

行政通知は、通知や報告の求めを行う扶養義務者について、(ア)交際状況が良好であること、(イ)扶養義務者の勤務先等から当該要保護者に係る扶養手当や税法上の扶養控除を受けていること、

(ウ)資力があることが明らかであること等を総合的に勘案し、扶養義務の履行を家庭裁判所へ調停または審判の申立てを行う蓋然性が高いと認められる者としている⁴⁵⁾。したがって、行政通知は①を、家裁への調停・審判の申立て(法77条2項)を行う蓋然性の高い場合と解釈しているといえる。

もっとも、これまで法77条2項に基づく家裁への調停・審判の申立て件数は非常に少なく、法施行後の1952年から2012年までの間に家事調停事件が11件、家事審判事件が13件に止まり、2003年以降はいずれも0件である⁴⁶⁾。他方で、扶養義務者からの費用徴収の実施件数は、2010年163件、2011年225件、2012年163件となっている⁴⁷⁾。こうした実績のみに照らせば、①を家裁への調停・審判の申立てを行う蓋然性の高い場合と解釈することは、扶養義務者への通知や報告の求めを行う場合を相当絞り込んで解釈していることとなる。もっとも、上記の行政通知は、家裁への調停・審判の申立手続の積極的活用を図る方針⁴⁸⁾を前提としているようでもある。このことから、学説では、①にあたる場合がごくまれなケースに限られる保障はないとして、通知や報告の求めの広範な実施が懸念されている⁴⁹⁾。

(3) 扶養義務者への通知・報告と生活保護の法的位置づけの問題

法77条による費用徴収は、(扶養が保護の要件とはされなかったものの)扶養義務に対する生活保護の補助的役割を示す仕組みであり⁵⁰⁾、実施機関が費用徴収を行うということは、民法上の扶養義務を扶養義務者に履行させることを意味する。他方で同項は「徴収することができる」と規定され、扶養義務の範囲内であればどの程度徴収するかは実施機関の裁量に委ねられており、実務の運用によって生活保護と扶養義務との実際上の役割

分担関係が決まることになる。そして、この費用徴収についての実務の運用次第で、①(費用徴収を行う蓋然性が高いと実施機関が認めた場合)は非常に広くもなるし、他方で狭くもなりうる。

こうした問題状況に照らせば、扶養義務者へ通知や報告の求めが行われる場合の解釈・運用の問題の根底には、費用徴収を通じた生活保護と扶養義務との棲み分けをいかに行うかという生活保護の基本的位置づけに関するより重要な法的問題が潜んでいる。そのため、扶養義務者への通知や報告の求めが行われる場合についての解釈・運用においてはこの根本的問題への取組みは避けられない。そこで今後必要となるのは、第1に、事実上実施機関の運用が生活保護の位置づけを決定することのないよう、生活保護と扶養義務とのあるべき法的関係についての精緻な法解釈の蓄積であり、その法解釈にしたがって実務が運用されることである。確かに現行の生活保護法でも77条によって生活保護と扶養義務との法的整序(生活保護が扶養義務に対して補助的役割を担っていること)は明確にされているが、ここで費用徴収の対象となっているのは条文上扶養義務全体で非常に広範であり、またそれを限定的に解するような解釈論も未発達であるため、結果的に実務による運用の幅を広げることになっている。費用徴収は扶養義務の履行を意味することから、扶養義務についての民法学の議論や家裁実務を踏まえながら、費用徴収の対象として広範な扶養義務者を設定することが妥当であるのかなど、費用徴収をすべき扶養義務者の範囲・程度についての再検討が必要で、この点についての法解釈論(場合によっては立法論も)の発展が望まれる。この再検討は、費用徴収と表裏の関係にある民法上の扶養義務のあり方についての再検討も促すことになろう⁵¹⁾。

第2に、このように法解釈論や立法の展開により生活保護と扶養義務との法的整序がなされたとしても、個別の事案について実施機関が独自の基準で費用徴収を実施してしまつては、この法的整序は形骸化する。したがって、実務においては、費用徴収が民法上の扶養義務の履行を意味することを常に意識しながら、扶養義務の程度や方法を

最終的に決定する家庭裁判所（民法879条）の実務にしたがって費用徴収を行う必要があり、事実上実施機関が扶養の程度を決定することとならないよう配慮する必要がある。もっとも、家裁における扶養の程度の判断はその事案に即したもので必ずしも画一的基準が設定しうるものではないため、実施機関の費用徴収の判断は困難を伴うだろう。こうしたことから、実施機関では扶養義務者との協議が調わない場合には、独自の基準で徴収するのではなく、家裁への申立で対応することが必要で、費用徴収の適正性の担保のため家裁への申立は従来よりも活用されるべきだろう。家裁への申立の積極化には慎重論もあるだろうが、むしろ第1の論点（生活保護と扶養義務とのあるべき法的整序）にてそうした最終的な手続も踏まえた慎重な検討がなされるべきである。

以上の2点は、2013年法改正以前から生活保護法に内在する論点であったと思われるが、2013年法改正が費用徴収と連動させる形で扶養義務者への通知や報告の求めを行う場合を定めたことから、改めて表面化したものといえよう。2013年法改正時の議論では、国民の制度への信頼⁵²⁾や家族関係への配慮などの事実上の問題への関心は示されていたが⁵³⁾、必ずしもこの重大な法的論点を正面から捉えた議論が展開されてはいなかったため、今後の学説や政府内での議論の展開が期待される。

V おわりに

生活保護法の解釈・運用については、上記のとおり行政通知が実施機関による決定等の基準となるとともに、裁判所においてもこうした決定等の違法性審査について行政通知に実質的に依拠して判断されることが少なくない。行政通知の実際上の機能の重要性に鑑みれば、裁判所にはその合理性についての具体的論証が望まれるとともに、学説は行政通知の適法性について不断の検証を行う必要がある。本稿で取り上げた補足性原則は保護の受給権を左右するものであるためその必要性はいっそう高い。また、2013年法改正を契機に顕在

化した生活保護と扶養義務との法的整序の問題は、扶養優先の原則とも関係する極めて重要な問題である。本稿では紙幅の都合上取り上げられなかったが世帯単位保護の原則（法10条）と扶養義務との関係も踏まえながら、今回の改正をきっかけに、民法学も参照しながら、生活保護と扶養義務との関係についての議論が活性化することが望まれる。

注

- 1) 平成21年3月31日厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡（以下、「課長問答」という）問3-14（問答集（2014）p.122）。
- 2) 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（以下、「課長通知」という）第3問9（手帳（2014）pp.214-215）、課長通知第3問9の2（手帳（2014）pp.215-216）、課長通知第3問12（手帳（2014）pp.216-218）、課長問答問3-17（問答集（2014）pp.123-124）。
- 3) 塩野宏『行政法 I [第5版補訂版]』（2013）有斐閣、p.102。
- 4) 昭和36年4月1日厚生省発社第123号厚生事務次官通知（以下、「次官通知」という）第3（手帳（2014）p.207）。
- 5) 昭和38年4月1日社発第246号厚生省社会局長通知（以下、「局長通知」という）第3の4（4）ア（手帳（2014）p.209）。
- 6) 小山（2004）p.121。
- 7) 丸谷（2011）p.43。
- 8) 小山進次郎編（1953）『社会保障関係法〔II〕』日本評論新社p.17では「資産」とは「不動産・動産・貨幣・債権・無体財産権等総ての積極的財産をいう」とされている。
- 9) 小山（2004）p.121。
- 10) 比較衡量の際には、自立助長をも法の目的であることから、将来の自立を見越した中・長期的視点からも判断する必要がある（自動車保有について自立助長の観点を重視する見解として、吉永（2009）p.14参照）。
- 11) 手帳（2014）p.207参照。
- 12) 吉永（2009）p.17は、次官通知と局長通知の解釈からは、自動車保有について制限的な課長問答は導かれずと指摘する。
- 13) 丸谷（2011）p.48。
- 14) 問答集（2014）pp.125-126。
- 15) 中益（1999）pp.139-140。
- 16) 阿部（1999）p.94、木村（1999）p.356、福田（1999）p.308、長尾（2000）p.178。
- 17) 小山（2004）p.121。
- 18) 前掲・福岡地判平成10年5月26日が参照する法1

- 条、3条、8条は保護基準設定を規律する規定で、借用物によって最低限度の生活を越えることを禁止する根拠とはならない(阿部(1999) p.94参照)。
- 19) 阿部(1999) p.94。事後的な収入認定について言及する見解として、福田(1999) pp.307-308。
- 20) 局長通知第3の1(1)および2(1)(手帳(2014) pp.207-208)。
- 21) 課長通知第3問21(手帳(2014) pp.220-221)。
- 22) 平成23年3月31日社援保発0331第3号。
- 23) 加藤智章・菊池馨実・倉田聡・前田雅子(2013)『社会保障法〔第5版〕』有斐閣p.368。
- 24) 木下(2007) p.8。
- 25) なお同制度は2010年12月7日の閣議決定にて将来の廃止が決定されている。
- 26) 年金担保貸付制度と生活保護の適用についての沿革に関し、島村暁代(2011)「判批」『自治研究87巻6号』pp.115-116参照。
- 27) 木谷(2006) p.8。大井(2011) p.58も同旨の指摘をする。
- 28) 大井(2011) pp.58-59。
- 29) 堀勝洋(2007)「年金担保貸付の法律関係と適法性」菅野和夫・中嶋土元也・渡辺章編『友愛と法 山口浩一郎先生古稀記念論集』信山社p.360。
- 30) 基本権から派生する支分権に基づいて定期的に年金を受給し生活費にあてること自体で、すでに資産活用の要件を満たしていることになるが、他方で基本権に質権を設定して借入金を得る行為も1つの資産活用の態様だと思われる。補足性の要件は、資産について何らかの活用の実施を求めるに過ぎず、1つの資産について最低生活維持に適った複数の活用を行うことを阻害するものではないだろう。
- 31) 資産活用の審査では、現に保持している資産について、現在まで効力を有している過去に行った法律行為も審査の対象となると思われる(例えば、保有する不動産について締結した賃貸借契約)。
- 32) 稲森(2012) p.48参照。
- 33) 年金担保貸付とり・モ制度についての行政通知の不整合を指摘する見解として、木下(2007) p.6。
- 34) 大沢光(2010)「生活保護の仮の救済の可能性」『賃金と社会保障』1519=1520号p.87。
- 35) 稲森(2012) p.49。
- 36) 扶養優先の原則について、立法担当者および学説の多くは、法4条1項の「要件」と書き分けられている点などから、扶養の優先は保護の要件ではなく、事実上扶養義務者による扶養(仕送り等)が行われたときに、これを要保護者の収入として取り扱うことを意味するに過ぎないと解している(事実上の順位説)。立法担当者の見解として、小山(2004) pp.119-120。学説として中川善之助(1965)『新訂 親族法』青林書院p.590、赤石壽美(1978)「家族法とのかかわり」小川政亮編『社会福祉と諸科学4-扶助と福祉の法学』一粒社p.223、深谷松男(1979)「私的扶養と公的扶助」中川善之助先生追悼現代家族法大系編集委員会編『現代家族法大系3 親子・親権・後見・扶養』有斐閣pp.393-395、小川政亮(1992)『社会事業法制〔第4版〕』ミネルヴァ書房p.260、二宮周平(2009)『家族法〔第3版〕』新世社pp.244-245等参照。
- 37) 厚生労働省社会・援護局保護課(2014a) p.22。
- 38) 厚生労働省社会・援護局保護課(2014a) pp.22-23。
- 39) 厚生労働省社会・援護局保護課(2014a) p.23および局長通知第5の4(1)(手帳(2014) p.235)。
- 40) 厚生労働省社会・援護局保護課(2014a) p.23。第183回国会厚生労働委員会第15号(平成25年5月29日)の審議における、梶屋厚生労働副大臣および村木社会・援護局長の答弁も参照。
- 41) 厚生労働省社会・援護局保護課(2014b) p.21。
- 42) 第183回国会厚生労働委員会第15号(平成25年5月29日)の審議における、村木社会・援護局長の答弁参照。
- 43) 吉永(2013) p.11、木下(2013) p.2、濱畑(2013) pp.53-53、尾藤(2014) pp.181-183、伊藤(2014) p.50、阪田(2014) p.19。
- 44) 村田(2014) p.17。
- 45) 局長通知第5の3および4(1)(手帳(2014) pp.234-235)および課長通知第5問5(手帳(2014) p.235)。
- 46) 総務省行政評価局(2014)『生活保護に関する実態調査結果報告書』p.197。
- 47) 同上p.195。
- 48) 「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」(25年1月25日) p.45。
- 49) 吉永(2013) pp.10-11、山本(2013) p.25、伊藤(2014) p.50。
- 50) 小山(2004) pp.817-818。
- 51) 法77条の規定の妥当性ととも民法の扶養義務の規定の妥当性にも疑問を呈し、最低生活は個人単位で保障することとして、民法上の扶養義務の廃止を提案する見解として、大村敦志(2014)『新基本民法7 家族編 女性と子どもの法』有斐閣p.151参照。
- 52) 厚生労働省社会・援護局保護課(2014a) p.22。
- 53) 同上p.23、次官通知第5(手帳(2014) p.229)。

参考文献

- 阿部和光(1999)「判批」『法律時報』71巻6号。
- 伊藤周平(2014)「生活保護制度改革と改正生活保護法の諸問題」『法学論集(鹿児島大)』48巻2号。
- 稲森公嘉(2012)「年金担保貸付の利用と生活保護」『週刊社会保障』2671号。
- 大井琢(2011)「生活保護開始義務付け訴訟で初の

- 勝訴」『賃金と社会保障』1551号。
- 木下秀雄（2007）「『要保護世帯向け長期生活支援資金』（リバースモーゲージ制度）の問題点」『賃金と社会保障』1443号。
- 木下秀雄（2013）「生活保護法改正案について」『法律時報』85巻11号。
- 木村茂喜（1999）「判批」『法政研究』66巻1号。
- 木谷公士郎（2006）「年金担保貸付制度利用者に対する新たな生活保護適用方針に関する問題点について」『消費者法ニュース』69号。
- 厚生労働省社会・援護局保護課（2014a）「連載第2回 改正生活保護法逐条解説」『生活と福祉』702号。
- 厚生労働省社会・援護局保護課（2014b）「連載第3回 改正生活保護法逐条解説」『生活と福祉』703号。
- 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。
- 阪田健夫（2014）「生活保護法改正について」『自由と正義』65巻5号。
- 『生活保護手帳（2014年度版）』（2014）中央法規出版。
- 『生活保護手帳 別冊問答集2014』（2014）中央法規出版。
- 中益陽子（1999）「判批」『ジュリスト』1168号。
- 長尾英彦（2000）「自動車使用と生活保護受給資格」『中京法学』34巻3＝4号。
- 濱畑芳和（2013）「『水際作戦』の合法化」『法と民主主義』484号。
- 尾藤廣喜（2014）「生きる権利の空洞化」『世界』852（ママ）号。
- 福田素生「判批」（1999）『季刊社会保障研究』35巻3号。
- 丸谷浩介（2011）「判批」『佐賀大学経済論集』44巻2号。
- 村田悠輔（2014）「『改正』生活保護法の検討」『賃金と社会保障』1613号
- 山本忠（2013）「生活保護と扶養義務」『総合社会福祉研究』42号
- 吉永純（2009）「平成18年（行ウ）第25号保護停止決定処分取消等請求事件についての意見書」『賃金と社会保障』1499号。
- 吉永純（2013）「生活保護法改正法案の検討」『賃金と社会保障』1591＝1592号。

付記

本稿は、科学研究費助成事業・基盤研究（C）（課題番号：24602001，研究代表者：辻村みよ子），および、科学研究費助成事業・基盤研究（A）（課題番号：24243013，研究代表者：水野紀子）の研究成果の一部である。

（だけ・さやか 東北大学准教授）

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でき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、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てなされた却下決定を取り消し、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。

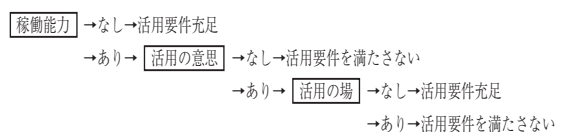
これらの判決は、具体的な判断としては結論を異にするものの、稼働能力の活用の有無についての判断枠組み自体は共通しているとみることができる。すなわち、稼働能力の活用の有無は、①稼働能力を有するか、②その稼働能力を活用する意思があるか、③実際に稼働能力を活用する就労の場を得ることができるかにより判断されるとしている。

(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時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のもできないから、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)

生活保護ケースワークの法的意義と限界

丸 谷 浩 介

はじめに

生活保護法は、最低限度の生活保障と自立の助長を目的としている。ケースワークは、これを実現するために、生活上の困難を抱える市民の支援をする、非常に重要な意味を持つ。ところが、現実にはケースワークによっても保護の目的を十分に達せられずに、時には不合理なケースワークも散見され、近年においては生活保護行政処分の取消訴訟や損害賠償請求訴訟において、その違法性が確認される事案がみられるようになってきた。

これまで法律学の分野では、生活保護ケースワーク¹⁾を正面から論じることはなく、指導指示(生活保護法(以下「法」という。)27条)の法的性格—行政指導と行政行為—を中心に論じてきた²⁾。裁判規範の探究を一つの目的とする法律学においては自然なことであったといえよう。

社会保障法学においては、社会保障の法理念として憲法25条を根拠に持つ生存権理念に止まらず、憲法13条(個人の尊厳)を根拠にする個人の自律支援が重視されてきている³⁾。生活保護法の目的たる自立助長のため、生活保護ケースワークの重要性が高まっているものといえる。2013年の生活保護法改正は、保護の実施機関が要保護者に対して行う行為の権限を明確にし、強化するものであった⁴⁾。そうすると、法律学の立場からは、保護の実施機関が行うケースワークの根拠と範囲、その限界を画することが必要な作業であるといえる。そこで本稿は、生活保護法におけるケースワークの概念定義を行い、その法的根拠と範囲

を確認する。さらに、ケースワークの法的統制と権利救済について検討を加えるものである。

I ケースワークの根拠と範囲

1 ケースワークの意義

ケースワークの定義をめぐって、社会福祉学説では、ケースワーカーが行うすべての業務をケースワークとする最広義のものから、生活保護法とその実施要領などに基づく行為のみを指すもの、そのなかでも法に定められた給付以外のものに限られるとする最狭義のものまで、様々な見解がみられる。

法律学でもこれと同様、生活保護ケースワークの積極的な定義づけを行ってこなかった。ケースワークを「個人(クライアント(client))を対象とする、クライアントが持つ(社会福祉)問題を個別に解決するための援助過程」とする見解もあるが⁵⁾、「(社会福祉)問題」をいかなる法的権限に基づいて発見するのか、クライアントの問題解決指針が法的にどのように根拠づけられるのかといった視点からすると、法律学としての定義づけとはいいがたい。学説で明確な定義づけを行っていない以上、本稿では独自に検討の範囲を確定させなければならない。そこで、制定法でいかなる定めを置いているかを出発点として考察することになる。その手段としては、「ケースワーク」なる用語が制定法上の概念ではないため⁶⁾、ケースワークを担う「現業を行う所員(社会福祉法15条。以下、「現業員」という。)」がいかなる職務を担うのかという側面と、生活保護法はいかなるケー

ワークを予定しているのかという側面から検討することになる。

2 ケースワークの法的根拠

(1) ケースワークを担う現業員の権限

生活保護ケースワークを担う現業員の定数は被保護世帯に応じて標準数が定められるが⁷⁾、①援護、育成又は更生の措置を要する者等の家庭を訪問すること、②面接をすること、③本人の資産、環境等を調査すること、④保護その他の措置の必要の有無及びその種類を判断すること、⑤本人に対し生活指導を行うこと、の事務をつかさどる(社会福祉法15条4項)。現業員は要保護者に対して面接、調査、判断、指導の手順でケースワークやグループワークを行い、地区担当の家庭訪問員(地区担当員)と福祉事務所内における相談等を行う面接員の二種が想定されている。そしてこれらの事務をつかさどる者は「人格が高潔で、思慮が円熟し、社会福祉の増進に熱意(社会福祉法19条1項)」がある社会福祉主事であればならない⁸⁾(社会福祉法15条6項)。

このようにみていくと、生活保護ケースワークとは、高度の専門性を有する福祉事務所の現業職員が行う要保護者に対する面接、調査、判断、指導を含むことになるものの、要保護者の生活問題につきどの程度介入することができるのかを規制した権限規定は存在しない。そうすると、生活保護ケースワークは要保護者のすべての生活領域に渡ってかなり広範囲になることが法律上予定されていることになる。

(2) 生活保護法におけるケースワーク

もう一つの生活保護ケースワークの法的根拠は、生活保護法の定めにある。それでは生活保護法はケースワークをどのように位置づけているのであろうか。

これを考える手がかりとなるのは、保護の実施過程において保護の実施機関が要保護者に対していかなる行政活動を行うことを法がどのように定めているかを確認することである。行政が要保護者に対して何らかの行政活動を行うことを予定し

ているのは、指導及び指示(法27条)、相談及び助言(法27条の2)、調査及び検診(法28条)の3つである。29条の関係先調査は要保護者を対象としないのでケースワークとはいわず、法56条から63条の「被保護者の権利及び義務」は法形式上、行政の権限を直接に定めたものではない。また、不実の申請等に係る費用返還命令(法79条)は行政作用法であるものの、社会福祉法による自立助長のためのケースワークとはいえない。そうすると、法はかなり限定した場面をとらえてケースワークをとらえているものともいえる。実際に、法27条の2が制定される以前の法状況において、ケースワークの根拠をすべて法27条に求め、それがいかなる法的意義を有するか、という形で議論されてきた⁹⁾。

しかし、要保護者の申請と受給プロセスにおいて法律に直接の根拠を持たない現業員の行政活動がすべて明文をもって禁止されているわけではない。法目的を実現し、被保護者に課された義務を履行させるために、たとえば法60条に定める「能力に応じて勤労に励むこと」や「支出の節約を図る」ために、現業員が要保護者に発言することは禁じられない。そればかりか、要保護者のすべての生活領域につき専門性に裏打ちされた発言によって要保護者の自立を助長することは当然のこととも考えられる。

3 ケースワークの範囲と限界

(1) ケースワークの範囲

ケースワークが被保護者の生活領域全般に及ぶとしても、ケースワークの目的と法の枠組みによってその範囲が画定されることになろう。そこで、法目的たる最低生活保障と自立助長、保護を受ける要件の充足関係からこれを見てみよう。

①最低生活保障

最低生活保障とケースワークの関係は、次の3つに分類されよう。第一に、最低生活の回復である。最低生活が維持できていない要保護者につき、維持することができるように行うケースワークであり、具体的には生活に困窮する状態にあるものの、未だ保護申請をしていない者に対する保護申

請に関する教示の場面が想定される。第二に、最低生活の維持である。被保護者が生活保護によって最低生活を維持しているけれども、被保護者の行為によって最低生活を維持することができなくなることを予防するためのケースワークである。年金担保貸付を禁じる指導指示¹⁰⁾や、維持費が必要な自動車処分に関する指導指示¹¹⁾などである。第三に、経済的自立を促すためのケースワークであり、稼働能力のある被保護者に対する増収指導¹²⁾などがこれにあたる。

②自立の助長

被保護者の自立助長に向けたケースワークは、日常生活自立、社会生活自立、就労自立の3つの自立概念と、自立阻害要因の除去という観点から行われる。

これら自立概念は別個独自に達せられるべきものではなく、並列的且つ有機的関連をもって達せられる指標となる。そのためのケースワークには、自立支援プログラムなどの定型化されたものもあろうし、現業員と被保護者との間で対話によって創造される事実上の行為もあるだろう。いずれにしても、法が最低生活保障と自立助長を目的としている以上、すべてのケースワークは自立助長のために行われるものであり、当事者が自立にそぐわないと考える行為はケースワークに該当しないということになる。

③保護の要件・優先関係とケースワーク

保護の要件（法4条1項）との関係では、次の二つのケースワークが想定される。一つは、要件を充足していない状態にある要保護者に対し、充足させるためのケースワークである。資産の活用¹³⁾を指導するもの、稼働能力の活用を指導するもの¹⁴⁾がこれにあたる。この場合は文書による指導指示がなされ、それに従わない場合には不利益処分が行われることがある。ただ、裁判例を概観したところでは、指導指示違反を理由とする保護の停止・廃止がなされているというよりはむしろ、要件を充足しないことから保護の廃止が行われているのが現実である。つまり、この類型の保護廃止は、形式的には指導指示違反を根拠とするのであるが、実質的な争いとしては要件の充足を

めぐる争いだとしても過言ではない¹⁵⁾。

もう一つの要件充足関係のケースワークは、要件を充足している被保護者に対し、自立の助長のために行われるケースワークである。それには要保護状態の消滅を目指すもの（就労指導や増収指導によって短期的には保護廃止に至らないものの、長期的な稼働能力の向上をはかるもの）と、要保護状態の消滅に至らないけれども生活上の義務（法60条）を履行させるために行うケースワークが考えられる。

ケースワークはすべての生活領域に及び得る。それならば法の優先関係を是正するためのケースワークとしては、扶養義務者からの援助を求めるケースワーク¹⁶⁾や、他法優先¹⁷⁾を指示するものが考えられる。もっとも、法適用の優先に関する事項は受給要件ではないため、当事者の意向を無視して強制できるものではない。したがって、この類型に属するケースワークは謙抑的に行われなければならないことになる。

(2) ケースワークの法的限界

ケースワークはすべての生活領域に及び得る。それならば法は、被保護者の自立の助長のために積極的に介入すべきだとしているのか、それとも介入には抑制的であるべきとしているのだろうか。

①パターンリズムの正当化

そもそも法は、生存と引き換えに、他者によってライフスタイルに介入され、自由の制約を受けることを許容しているのだろうか。この問題をめぐってはパターンリズムを用いて議論してきた。個人の自由を重要な基底価値とみるリベラリズムからは、パターンリズムが本人自身の保護のためであったとしても、その自由な選択・活動に対して強制的に干渉することについて、その基本的立場と整合的な正当化が必要になるとする。その場合、パターンリズムの正当化事由は、自由そのものの特質や価値をどのように位置づけるかということと相関的に考えるべきことになる。その結果、現業所員の個人行動による保護の要件に無関係な私生活上への介入は慎まれるべきであって、

そのような行為は法的に無効となる。

これに対し、被介入者のより広範囲な大きな自由を保護するためのパターンリズムは正当化されるとする考えることもできよう。ただ、被介入者の自由とは何か、誰が被介入者の自由の範囲を画定させることができるのか、法的に保護すべき自由をいかに設定するのかということからは限界を設定するのが困難である。

そうすると、被介入者自身が介入を許容している場合に限って、必要最小限度の介入が許されるとする考え方もあろう。私生活への介入が本人自身のためになることを本来ならば本人自身が承認するはずであり、被介入者がそれに同意している場合に、パターンリズムが正当化されるということになる。つまり、自己決定を尊重するために同意しているパターンリズムは正当化されることになる。

しかし、この同意をいかに把握するかについては、事前に包括的な同意があればよいのか、合理的な平均人ならばするであろう同意を仮定するのか、それとも真意に基づいた被介入者の同意を必要とするのであろうか。現業員と被保護者との交渉力の非対等性に鑑みると、後者と考えざるを得ないであろう。ただ、ケースワークの根拠資料となるべき調査につき、被保護者の同意なしに行われたことの違法を主張した事例¹⁸⁾で、裁判所は法が明確に同意を原則としていないことから違法ではないと判断した。つまり、法で明確に同意を原則としている相談助言のようなものでない限り、パターンリズム的介入であるからといって同意が要件となるわけではない。

ただ、制定法規でパターンリズムが正当化されるのは、被介入者の自由の侵害程度だけでなく、公益的観点が重視される。生活保護法においては、被保護者の資産能力その他あらゆるものを活用することで保護廃止が十分可能であり、それが望ましいのにもかかわらず、活用を拒否している場合が考えられよう。この場合の被介入者の自由の侵害程度は保護を受けていると受けていないにかかわらず負う市民として甘受すべき程度の負担であろうし、それによって生活保護財政が軽減され

る公益性は看過できない。そうすると、介入が許容される条件としては、被保護者にとっての自立とは何か、いかなる要件充足関係にあるか、ということを問うことになる。

②生活保護による自由の制約

憲法が保障する健康で文化的な最低限度の生活を営む権利は、単に所得保障、医療・介護の保障のみによって充足されるのではなく、その要素には人格的自律の保持が含まれるとする見解がある¹⁹⁾。この見解によると、被保護者の自由が過度に制約された状態では人格的自律が損なわれたことになり、健康で文化的な最低限度の生活が実現されている状態にはならず、生存権が侵害された状態になる。これに加えて被保護者の自由を制約することは社会的身分を理由とした不合理な差別を構成し、裁判所の積極的な関与を要する。この場合の司法審査は厳格な司法審査基準が用いられ、自由の制約は必要最小限にとどめられるべきということになる。

これをケースワークの場面でとらえると、私生活上無関係な事項に関する介入は許容されるが、私生活に自由を制約するようなケースワークは必要最小限度に止めなければならないことになる。このことを表明したのが法27条2項（被保護者の自由を尊重し、必要の最小限度に止めなければならない）である。この必要性は法の枠内でしか設定できないから、法目的と要件充足関係によって確定される。そうすると、要件とは無関係の事項であって、私生活上の自由に制約を伴うようなケースワークをすることができない、ということになる。

③実現可能性

指導又指示の内容が客観的に実現不可能又は著しく実現困難である場合には、当該指導指示に従わなかったことを理由とした保護の廃止などをすることは、違法性の承継を論じるまでもなく、違法となる²⁰⁾。ケースワークは法の目的を実現し、要件を充足するために被保護者の生活領域について行うことができるが、「法は不可能を強いることができない²¹⁾」のであるから、ある法目的を達成するための手段として、詐術的に不可能を要求

するような代替的指導は違法となる。たとえば、現業員が実現不可能だということを認識しながら、一定期間内に経済的自立が可能となるような就職先を確保することを命ずる文書指導をする場合²²⁾、結果として就職先が決まらなかったとしても現業員の内心では不利益処分をしないつもりなのかもしれない。現業員の内心は、このような指導指示によって被保護者の求職活動意欲を喚起し、生活保護からの脱却に向けたコミュニケーションを活発化することが主たる目的なのかもしれない。そのような意図を持ってなされた指導指示であっても、客観的に実現不可能又は著しく困難である場合には、指導指示自体が違法となるから、別の意図を持ってなされた指導指示は違法ということになる。

④ ケースワークに従う義務と不利益処分

法は、被保護者に対して能力に応じて勤労に励むこと、支出の節約を図ること（法60条）、生計の状況について変動があったとき、居住地若しくは世帯の構成に変動があったときはその旨を届けることを義務づけている（法61条）。2013年の改正ではこれらに加え、自ら健康の保持及び増進に努めること、収入、支出その他生計の状況を適切に把握することを新たに義務づけることにした（法60条）。もっともこのような健康管理や金銭管理の義務を果たさないことを理由として不利益処分を行うことはできない²³⁾。学説が法的効力のない訓示規定と理解している²⁴⁾ことからしても、この改正によって何らかの法的要件と法的効果が新たに設定されたとみることはできない。

そもそも生活上の義務や届出義務は、ケースワークによって設定された義務ではなく、法が被保護者一般に対して設定した義務である。ケースワーカーはこの義務を履行させるために、指導指示を通じて生活上の義務などを具体化し、個別の義務を設定させることになる（法62条1項）。とりわけ、ケースワーカーらが指導指示を書面によって行った場合には不利益処分が予定されるため、改めてケースワークに従う法的義務が設定されることになる²⁵⁾。既に見たように、保護の要件に欠くことなくケースワークに従う義務に違反したこ

と自体を理由として保護廃止に至る裁判例は見当たらない。それでも裁判所は制裁的な保護廃止処分について「被保護者の生命・身体に危険を生じおそれのある重大な処分である」から、「被保護者の要保護性の程度、違反行為に至る経緯や違反行為の内容、保護の停止によっては、被保護者が（ママ）当該指導指示に従わせることが著しく困難であるか²⁶⁾」などを考慮して処分を選択しなければならんとする、正当性原理が強く働くという。このように、行政処分としての制約を強く受けることになる。

II 指導指示（法27条）

1 行政指導としての指導指示

生活保護法はその27条で指導及び指示を、27条の2で相談及び助言を定めている。そこで、まずはこの2つの条文の意義と範囲を確定させ、それを超える部分を、いわば事実上のケースワークということで整理することにしよう。

法27条にいう指導指示が行政処分であるか、それとも行政処分ではなく単なる行政指導に過ぎないのか、という問題については、これまでも学説上議論されてきた。法27条による指導指示を「特殊な行政指導」とみる見解には次のようなものがある。

ケースワークは自立助長の目的を達成するために行う行為と同時に、法4条の保護の補足性原理を充足するための行政指導であるとする²⁷⁾。もっとも、この見解は行政手続法制定以前に提唱されたものである上、法27条が持つ特有の性質を捨象したものであることから、今日の法状況において採用することができないであろう。

もう一つは、法27条の文理解釈を根拠にする。確かに法27条は「指導」なる文言を使用しており、行政手続法の定義と合致する。これに止まらず、不利益変更処分は行政処分と位置づけられていることから、両者が明確に区分された行政過程にあると理解しているのである。

2 行政指導と行政処分の複合的性格

かつては法27条が「指導」という文言を使用していることを重視し、原則的には行政指導であるけれども、例外的に処分性を認める見解が一般的であった²⁸⁾。しかし、この見解も加藤訴訟判決²⁹⁾を受け、法27条による指導指示が不服従に対する不利益処分を念頭に置いて定めていることから処分性を承認するように変化した³⁰⁾。つまり、原則として行政指導であった指導指示が、加藤訴訟判決を契機として原則が行政処分へと説明が変化したのであった。そして、学説での議論状況も加藤訴訟判決以降は、法27条による指導指示は行政行為としての性格を有する「ものがある」ということを念頭に議論してきた³¹⁾。このように、指導指示は行政指導と行政行為との複合的な性格を有するものであるとの理解されるようになってきたものといえる。

3 性質決定の必要性

ところが近時の法状況に照らし、行政過程における行為形式の性質決定をすることが本当に必要なのか、と議論されるようになった。2004年の行政事件訴訟法改正により導入された当事者訴訟（行政事件訴訟法4条）により、処分性がない行為であっても被保護者の権利救済に資する場面があり、処分性を論じる意味がないといわれるようになったのである³²⁾。

それでも本稿では、指導指示の処分性を考えることが有益であるばかりでなく、生活保護行政における裁量統制の見地からは必要不可欠であると位置づける。その理由は①被保護者が指導指示に従うべき法的地位に置かれること、②違法不当な指導指示を事前に差し止める必要性、③当事者の信頼関係を維持しつつ権利救済をはかる必要性にある。

4 処分、指導、事実行為の複合的性格

指導指示は保護行政過程において多様な意味を持っている。現実の指導指示には多様な類型が考えられ、それらを一括して性質決定し、処分性の存否を示すことは、問題を単純化しすぎているよ

うに思われる。

そもそも行政手続法における行政指導の定義は「行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であって処分該当しないもの（行政手続法2条6号）」である。この「一定の行政目的」につき助成的・利益的行政指導はここから除かれると理解するのが一般的であるから、現業員が被保護者の利益のために情報提供したり相談に応じたりすること自体は行政指導にあたらないことになる。そうすると、保護の実施機関が必ずしも不利益変更処分を想定しない指導指示を発する場合であっても、その根拠を法27条に求めざるを得ないことになり、「およそ指導指示というものすべて行政行為に該当するか否か」という問いが、きわめて乱暴な議論であることがわかる。

もともと、加藤訴訟を代表とする判例では、指導指示の行政行為性を限定的に把握し、指導指示にも単なる行政指導としての意味しかたないものが存在しているように理解している。しかしながら、いかなる指導指示が行政行為にあたり、あるいは行政指導に過ぎないのか、あるいは行政指導ですらないのか、必ずしも明示的に論じているのではない。そうすると、指導指示の法的性格は、行政処分、行政指導、事実行為のいずれの形式でも存在することができ、三者の複合的な性格を有するということになる。

5 指導指示の基準と不利益処分

法27条1項が規定する指導指示は、その具体的な内容が法で定められているわけではない。具体的内容は事務次官通知³³⁾、社会（援護）局長通知³⁴⁾、保護課長通知³⁵⁾などの行政規則で示されているが、これら通知はそれ自身で被保護者に対する法的拘束力を有するわけではない。ただ、現実的にはこれら通知によって被保護者の権利義務に重要な影響を及ぼしており、裁判所も違法性を審査する場合の基準として用いることが少なくない³⁶⁾。通知行政が多用される生活保護法領域では、司法審査においても通知の正当性を一旦認めた上で違法性を審査することが一般的である³⁷⁾。保護行政

においては、これら通知類が行政手続法にいう行政指導指針（行政手続法2条8号）、申請に対する審査基準（行政手続法5条）、処分基準（行政手続法12条）として機能するから、行政上も非常に重要な意義を有する。確かに、法律による行政の原理からすると、法律の授権に基づかない通知類に法規範性を求めることには問題がある³⁸⁾。しかし、行政庁内部の通知文書とはいえ、自ら設定し公表した審査基準からまったく離れて行政処分をするとなれば、審査基準を定立し公表することが法的義務とされていることの意義を失わせることになるため、審査基準には一定程度の法的拘束力が認められよう³⁹⁾。したがって、合理的範囲において通知類に法規範性（行政裁量基準、司法審査基準）を認め、これを検討することは生活保護法の領域においては必要不可欠ということになる。

このような行政規則に基づく指導指示に違反した場合、法は不利益処分を予定している。ところがいかなる行為についていかなる不利益処分を行うべきかは法定されておらず、これを定める行政規則の内容も概括的であり⁴⁰⁾、保護の実施機関は効果裁量を持つ。

6 権利の救済

指導指示の法的性格は事実行為、行政指導、行政処分のいずれの形式も存在することは既に述べた。被保護者が指導指示に関して不服を覚え、これを是正する方法はこの法的性格に依存する。

まず、いずれの法形式においても共通しているのは、現業員と被保護者との継続的關係である。被保護者は日常的に現業員に対して事実上の不服を述べることもあるだろうし、現業員もこれを受けて指導指示を職権で取消したり、処遇方針の変更を行うこともある。両者で信頼関係を維持し、被保護者の自立に向けたケースワークを行うには、両者での対話を通じて事実上の処遇改善を図ることが第一である。

行政指導の場合は、2014年の行政不服審査法改正に伴い導入された、行政指導の中止等の求め（行政手続法36条の2）を活用することが考えられる。ただ行政指導中止等の求めは当該行政指導が法律

に規定する要件に適合しないと思量するときであって、当該行為が法令に違反するときでないということができる。指導指示が行政規則に基づいてなされるとしても、現実にはその適合性をめぐっては事実認定の上でも根拠法の上でも問題になろう。したがって、指導指示を中止させるために行政指導の中止等の求めを活用することは、さほど多くないものと思われる。

指導指示が行政行為であるか、行政指導でも処分性が認められる場合には、行政訴訟を利用することができる。これには取消訴訟、無効等確認訴訟、不作為の違法確認訴訟、義務付け訴訟、差止め訴訟から成る抗告訴訟と、公法上の当事者訴訟を利用することができる。このほか、国家賠償請求訴訟も可能である。

III 相談助言（法27条の2）

1 ケースワーク根拠としての相談助言

保護の実施機関から被保護者に作為義務を課す根拠としては、法27条によるもののほか、法27条の2（相談及び助言）による場合も考えられる。法27条の2は「要保護者からの求めがあつたとき」に「相談に応じ、必要な助言をすることができる」に止まる。これに加えて法では、要保護者がこの相談助言に反したとしても、保護の不利益処分を予定していない。被保護者の発意によって保護の実施機関に相談助言を求め、保護の実施機関はこの当否を判断し、事実行為を行うということになる。したがって、法27条の2による相談助言が行政処分でないことは明らかである。そうすると、保護の実施機関が行う被保護者に対して何らかの作為を求める場合、その根拠が法27条であるか、それとも法27条の2であるかを区別することは、生存権保障の観点からは非常に重要な問題であろう。

しかしながら、法27条の2は「要保護者からの求めがあつたとき」に作為を求めるものであり、被保護者が保護の実施機関に対して従属的な地位に置かれていることに鑑みると、必ずしも被保護者が一形式的にはともあれ、真意から一「求め」するような事例は多くないものと思われる。そうす

ると、法27条の2に基づく相談助言が事実行為に過ぎず、不利益処分が想定されていないということを留意したとしても、そこに事実上の強制性ないし従属性が完全に払拭されたわけではないことに着目すべきである。

2 相談助言の法的性格

法27条の2は、要保護者から「求め」があったときに相談に「応じ」、必要な助言をする「ことができる」規定である。法の定め方からすると、単に保護の実施機関の権限を明示したに止まらず、その権限行使には要保護者の意思表示と、それに対する保護の実施機関側の権限を行使するか否かの判断が必要となろう。そうすると、この規定は公権力の行使たる処分（行政手続法2条2号）にはあたらない、ということになる。

この規定は、要保護者の意思表示に対して保護の実施機関が応答することを予定している規定であり、講学上の行政契約⁴¹⁾にあたるものといえる。そうすると、要保護者と実施機関との間で何らかの合意に達した事項が存在し、それを履行する法的義務が設定されたものといえることができる。この行政契約は双務契約かもしれないし、片務契約であってもよいだろう⁴²⁾。契約内容は生活保護の給付以外の部分、自立の助長に向けた何らかの作用に限られることになり、債務不履行もその限りで生じることになる。つまり、当事者が合意内容に反して契約上の債務を履行しなかったとしても、契約を解除することができるのは合意内容に限定され、本体部分の給付を廃止するような不利益処分を行うことができない、ということになるのである。

ただ、要保護者と実施機関との間で合意に達しない事項も存在するだろう。その場合に要保護者の「求め」によって入手したニーズ事実に対して現業員が何らかの作用を行うことは、禁止されないであろう。そのケースワークは事実行為とみるほかはなく、法的な効果が生じないものになる。

3 行政契約としての相談助言

要保護者と実施機関の間で締結された行政契約

を根拠として、自立助長に向けたケースワークを行うものに自立支援プログラムがある。また、2013年改正法で導入された被保護者就労支援事業（法55条の6第1項）もこれにあたる。

生活保護受給者等就労自立促進事業⁴³⁾においては「積極的な参加の勧奨にもかかわらず事業への参加に同意しない者は対象としない」とする同意原則により運営されている。同意原則は法27条による指導指示と相容れず、法27条の2による相談助言に基づくものとみるのが自然であろう。それ故に、同様の仕組みを採用する自立支援プログラムや生活保護受給者等就労自立促進事業は、対象者との契約によって開始されるということになる。したがって、対象者の自立支援事業等への取り組みが不十分であったとしても、法62条3項に基づく不利益処分は行われぬ。ただ、不十分な取り組みは就労の意思不存在を推認させるから、法4条1項にいう利用し得る能力の活用をしておらず、要件を充足しないから保護廃止処分がなされる余地がある。それではなぜ被保護者は、自らに不利益が及ぶかもしれない事項に同意して事業に従事するのであろうか。

おそらく、合意によって開始された事業によって得られる利益と、想定される不利益の比較により、前者が大きい場合にのみ同意するということになる。ただこれにはいくつかのフィクションがある。一つは、合意により得られる利益が明確であるということである。得られる利益が不明確であるならば、他方変数の不利益が明確である以上、同意するのは不合理である。もう一つは、得られる利益は明確であるが、およそ不利益処分が行われる可能性が少ないと判断されることである。プログラム・事業内容に不満があつて熱心に参加していなかったとしても、就労意欲が存在する限り保護の不利益処分が行われぬ、ということが明らかになっていなければならないのである。

4 相談助言の限界と権利救済

相談助言によってケースワークを行う場合、有効な契約関係が成立するためにはいかなる契約内容が確定しているか、容易に認識し得るかどうかが

ということが鍵となる。相談助言によるケースワークが当事者間の合意によって開始され、継続するとしても、両当事者の交渉力の不均衡に着目しなければならない。要保護者にとっては、生活保護を継続受給するためにやむを得ず合意する場合もあろうし、現業員との関係継続のためにやむなく合意する場合もある。要保護者にとって不本意な介入は、不服を生じさせることがあろう。そうすると、このような関係性に着目した権利救済システムが望まれることになる。しかし、現行法では行政処分でも行政指導でもない、相談助言については、審査請求や抗告訴訟などでこれを争うことはできず、事実上の不服を述べることができるに止まるのである。相談助言がなんら法的効果を生じさせない行為類型であるとはいえ、現業員との関係継続の観点からすると望ましくない。

Ⅳ ケースワークにおける権利救済のあり方

1 ケースワークの特性と限界からみた権利救済

ケースワークは、被保護者の広範な生活領域について介入することが許されている。しかし、法は私的領域に介入することを許容せず、本来的には介入してはならない。介入が許容される必要最小限度には何が含まれるのか、自立助長のためにいかなる行為が必要とされるのかについて、現業員と被保護者で齟齬が生じることがあろう。この間隙を埋めるためには、次の二つの視点が必要である。

一つは、信頼関係構築のための権利救済システムである。この齟齬は現業員と被保護者とのコミュニケーションによって埋めることが肝要である。それによって両者の信頼関係を構築し、ケースワークが実りのあるものになろう。そうすると、信頼関係を構築する途上にある時点で生じた被保護者の不服は、コミュニケーションによって解消することが重要である。しかしケースワークには権力性が内在し、被保護者が不服に感じている事項であったとしても、それが目標として設定され、結果として達成されない場合も生じる。このような場合にはコミュニケーションによって解消する

ことができなくなってしまう。つまり、信頼関係を構築するという意味では、第一義的に事実上の苦情解決制度が整備されることが望ましいが、それを超える場合には第三者によるあっせんなども必要となろう。

第二に、ケースワークの継続性と権利救済システムである。ケースワークは被保護者が保護を受給している間、継続する。そして、ケースワークが被保護者の生活保障と不可分である以上、被保護者はこれに服従し続けなければならない。人格的自律を保持するためには、これに着目した権利救済システムが必要となる。具体的には、ケース処遇方針を実施機関内部で検討するだけでなく、被保護者と第三者機関が協働して定期的の方針確認を行うようなマネジメントシステムが構想されてもよいだろう。

2 ケースワークと権利救済

(1) 簡易迅速性

権利救済システムからケースワークを見ると、いくつかの課題が浮かび上がってくる。一つは、権利救済の簡易迅速性である。現在の権利救済システムは行政処分概念を中核として、審査請求と抗告訴訟から構成される。司法の場ではこれに損害賠償請求も可能となるが、いずれにしても事後的な救済に止まる。そのみならず、行政救済と司法救済システムは、簡易迅速性の観点から継続的に生活保護を受給している関係からすると不都合が多い。行政不服審査法・行政手続法の改正によって行政指導の中止の求めが導入されたが、生活保護の場面では課題も多い。そうすると、保護受給関係にある場合の苦情解決制度や第三者機関による評価制度が望まれる。

(2) 交渉力

もう一つは、権利救済システムにおいて交渉力格差をいかにして是正するかである。ケースワークが行政規則を根拠として行われる以上、この規則に精通していなければ不服を申し立てることができない。さらには、規則がいかなる法益を保護しようとしているのかを理解していなければ、救

済の利益が失われてしまう。

もっとも、司法救済であれば法制度に精通した代理人がこれを理解して不服を主張することができよう。しかし、関係の継続性と簡易迅速性の要請からすると、行政救済を含むすべての権利救済に代理人が必要となることは望ましくない。そうすると、簡易迅速に中立的な立場で権利救済を支援するような仕組みが必要となる。

(3) 新たな権利救済システム

生活保護法の権利救済システムは、最低生活保障を中心に構築されたものであるといえる。そこには生存権保障の強い要請がある。しかし、法のもう一つの目的である自立の助長が具体化されたケースワークについては、権利救済システムが現状に適合していない。そこで、ケースワークの限界を明示し、現業員と被保護者とのコミュニケーションを担保することを前提とした、行政救済や司法救済以外の権利救済システムが構築される必要がある。

おわりに

生活保護ケースワークは、被保護者のすべての生活領域に及び、人格的自律に多大な影響を及ぼす。それだけに保護の実施機関は謙抑的でないといけない。しかし他方で最小限のパターナリズム的介入によるケースワークを実施しなければ保護の目的を達成することができない事例も存在する。そうすると、ケースワークがこのまま現業員の専門性だけに依存した裁量的な仕組みのままではよいのであろうか。

そもそもケースワークに関し、法は、低い規律密度しか有していない。ケースワークの重要性が高まる中、その有効性と透明性を高めるためには、ケースワークに関する規律を高める必要がある。つまり、生活保護法においてケースワークの位置付けを明らかにするとともに、不利益処分の基本などについても通達ではなく政省令程度で定める必要がある。

他方で、生活保護の自立助長は生活保護法だけ

で完結しない。生活困窮者の自立支援など、他法との関係も重要になる。他法に目を転じて、生活保護法と同様、低い規律密度しか有していないのが現状である。そこで、自立支援法ケースワーク法のようなものを法制化し、一般法としての自立支援法でこれを規律するという方法も考えられる。生活困窮者の生活状況が多様化している今日にあっては、新たなシステムを検討しなければならない時期にあるといえる。

付 記

※本稿は科学研究費補助金（基盤研究（C））「生活保護法解釈論体系の再構築」（25380077）の成果の一部である。

注

- 1) 本稿では実定法としての生活保護法を念頭において論じるため、公的扶助ケースワークの中でも特に生活保護ケースワークを論じる。
- 2) 太田 [2001], 原田 [2014]。
- 3) 代表的なものに菊池 [2014]。
- 4) 黒田 [2014], 本特集の笠木論文を参照。
- 5) 太田 [2000] p.605。当然ながら、本稿の問題意識とは異なることから「さし当たりは十分であろう」とする見解には賛同する。
- 6) いくつかの通知には「ケースワーク」ないし「ケースワーカー」の用語が使用されており、およそ被保護者の自立を支援するための対人援助後術と並列的に取り扱われている。たとえば、「セーフティネット支援対策等事業の実施について」（社援発第0331021号・平成17年3月31日）など。
- 7) かつては福祉事務所における配置最低数であったので、被保護世帯数に応じて最低人員を配置することが義務づけられていた。地方分権一括法によって地域の実情に応じて適正な人員配置を行うこととなり最低基準が廃止され標準配置数となった。
- 8) もっとも、この規定は現業員のうち社会福祉主事の資格を有していない者を排除する趣旨ではなく、実際に資格を有していない現業員も少なくない。
- 9) 太田 [2000] など。
- 10) 課長通知第10。大分地判平22・9・23裁判所 HP・LEX/DB25442955, 大津市恩給担保貸付事件・大阪高判平25・6・11賃社1593号6頁。
- 11) 次官通知第3-5, 課長通知第3-9。最一小判平26・10・23LEX/DB25446715など。
- 12) 最一小判平26・10・23LEX/DB25446715

- 13) 最三小判平16・3・16民集58巻3号647頁。
 14) 東京高判平24・7・18賃社1570号42頁。
 15) もっとも、指導指示への不服従を理由とする保護廃止処分への争いは少なくない。ただ、村田訴訟・福岡地判平19・11・15賃社1459号62頁の実態は立入調査違反（法26条）である。
 16) 岡山地判平4・5・20判自106号80頁。
 17) 局長通知第6に例示される38種の法制度には、他の法律に定める扶助（法4条2項）に該当しない生活福祉資金が含まれており、法の委任を超えている。
 18) 大阪地判平16・3・18判自264号91頁。
 19) 遠藤 [2000] p.52。
 20) 最一小判平26・10・26裁判所HP、静岡市生活保護稼働能力事件・静岡地判平26・10・2賃社1623号39頁。
 21) 新宿ホームレス生活保護訴訟・東京高判平24・7・18賃社1750号35頁。
 22) 前掲・静岡市生活保護稼働能力事件
 23) 「生活保護法の一部を改正する法律の一部施行について（平成26年1月1日施行分）」（平成25年12月25日社援発第1225第1号）第2
 24) 菊池 [2014] p.233。
 25) 最一小判平26・10・23LEX/DB25446715。この論点につき、山下 [2014] 参照。
 26) 村田訴訟・福岡地判平19・11・15賃社1459号62頁。
 27) 竹村 [1971] 30頁。
 28) 塩野 [1991] p.89。
 29) 秋田地判平5・4・23判時1459号48頁
 30) 塩野 [1994] pp.165-166, 太田 [1995] pp.127-128。
 31) 丸谷 [2009] pp.186-187。
 32) 原田 [2013] p.273。
 33) 「生活保護法による保護の実施要領について」（昭和36・4・1厚生省発第123号事務次官通知）。
 34) 「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・4・1社発第246号厚生省社会局長通知）。
 35) 「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・4・1社保第34号厚生省社会局保護課長通知）。
 36) 宇賀 [2006] p.256。
 37) たとえば、北九州市生活保護受給障害者自動車保有事件・福岡地判平21・5・29賃社1499号29頁。
 38) 行政規則による裁量基準に法的拘束力が認められないとするものに、マクリン事件上告審判決・最大判昭和53・10・4民集32巻7号1223頁がある。
 39) 深澤 [2013] p.148。
 40) 局長通知第9, 新保 [2000]。
 41) 行政契約概念については確井 [2011] p.10。
 42) 社会資源の活用について連絡調整を行う実施機関の債務などが想定できる。
 43) 「生活保護受給者等就労自立支援事業の実施について」（平成25年3月29日職発0329第21号厚生労働省職業安定局長通知）。

参考文献

- 宇賀克也 (2006) 『行政法概説 I』有斐閣。
 確井光明 (2011) 『行政契約精義』信山社。
 遠藤美奈 (2000) 「生活保護と自由の制約—憲法学からの検討—」『摂南法学』No.23, p.33。
 太田匡彦 (2000) 「生活保護法27条に関する一考察—『行政の行為の行為形式特定』に関する一例として—」小早川光郎=宇賀克也編・塩野宏先生古希記念『行政法の発展と変革（下）』有斐閣, p.595。
 大橋洋一 (1989) 『行政規則の法理と実態』有斐閣。
 籠山京 (1978) 『公的扶助論』光生館。
 菊池馨実 (2014) 『社会保障法』有斐閣。
 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』No.11, p.65。
 小山進次郎編 (1950) 『生活保護法の基本問題—生活保護百問百答第三輯』全国社会福祉協議会。
 小山進次郎 (1951) 『改訂増補生活保護法の解釈と運用』中央社会福祉協議会。
 塩野宏 (1991) 『行政法Ⅱ』有斐閣。
 塩野宏 (1994) 『行政法Ⅰ（第2版）』有斐閣。
 新保美香 (2000) 「生活保護における指導・指示について」『明治学院論叢』No.643, p.27。
 竹村栄一 (1971) 「公的扶助とケースワークについて」『季刊社会保障研究』Vol.7, No.3, p.25。
 田中成明 (2011) 『現代法理学』有斐閣。
 樽川典子 (1989) 「生活保護における指導の実施過程」副田義也編『社会問題の社会学』サイエンス社, p.207。
 原田大樹 (2013) 『例解行政法』東京大学出版会。
 原田大樹 (2014) 「『生活保護法』の適用」『法学教室』No.408, p.29。
 深澤龍一郎 (2013) 『裁量統制の法理と展開—イギリス裁量統制論—』信山社。
 前田雅子 (2013) 「障害者・生活困窮者—自律支援の対象と公法—」『公法研究』No.75, p.204。
 丸谷浩介 (2009) 「生活保護自立支援プログラムの法的課題」『社会保障法学会誌』No.24, p.186。
 南博方・高橋滋編 (2009) 『条解行政事件訴訟法 [3版補正版]』弘文堂。
 山下慎一 (2014) 「生活保護法施行規則19条の意義—生活保護法上の指導指示と『書面』性—」『福岡大学法学論叢』Vol.59, No.2, p.1。
 (まるたに・こうすけ 佐賀大学教授)

児童手当が両親の心理的健康に与える影響： 中低所得世帯における検証

高久 玲音

概要

民主党政権下で2010年に導入された「子ども手当」は、手当の財源として各種控除が廃止されたことから高所得者にはほとんど恩恵のない政策だった。しかし、中低所得世帯では手当の増加額が控除廃止による負担増を上回ったため、ネットでの可処分所得の増加がもたらされたと考えられる。本稿ではそのような流動性の付与が、中低所得世帯の両親の心理的健康にどのような影響を与えたか、日本家計パネル調査 (JHPS) を用いて検証した。分析の結果、「子ども手当」導入による現金給付の拡充は両親の主観的健康を有意に向上させたことが分かった。年間10万円の現金給付の増加によって、母親が健康状態について「良い」と答える確率が上昇し、父親や健康状態について「悪い」と回答する確率が減少していた。また、父親では心身の自覚症状を示す指標が改善し、母親では「現在の生活に不満を感じる」と答えるサンプルが有意に減少するなど生活に対する満足度が上昇していることが確認できた。最後に、喫煙、飲酒といった嗜好品の消費行動や日常的な運動などの生活習慣への影響も分析したが、児童手当の影響は全くなかった。

I はじめに

子育て世帯に対する現金給付を行う児童手当の拡充は、子どもの貧困を軽減するための最も基本的な方法と考えられ、日本を含めた先進諸国では

そうした政策の有効性が広く議論されている。その中でも、家計消費に対する児童手当の影響に関しては、既に我が国の経済学研究を展望しても多くの蓄積があり (田中, 2008; 両角, 2009; 小林, 2010; 宇南山, 2011), 児童手当に関する経済学研究の中心的トピックでもある。加えて、近年の諸研究はより広いアウトカムへの効果を推定するようになっている。例えば、カナダの児童手当や米国のEITCについては、子どもの健康や学力への影響 (Milligan and Stabile, 2011; Dahl and Lochner, 2012), 出生時体重への影響 (Strully et al., 2010; Hoynes et al., 2012), 母親の主観的健康や幸福感への影響 (Evans and Garthwaite, 2010; Boyd-Swan et al., 2013) などが検証されている。また、健康状態に影響を与える消費行動として喫煙への影響も分析され、EITCの拡充は母親の喫煙率を低下させたことが指摘されている (Averett and Wang, 2012)。

多様なアウトカムに対する分析が行われるようになった背景には、発達心理学における研究展開がある。例えば、Yeung et al. (2002) は所得が子どもの発達に与える影響を二つの経路に分けて説明している。一つは子どもに対する金銭的・時間的な投資を通じた経路である。この考え方は人的資本論 (Becker, 1981) によって提唱されている通りであり、子どもの人的資本は生物学的な生まれ持った能力と同時に、本や学習機材の購入といった両親による投資によって形造られると仮定する。よって、所得の高い家庭では子どものための様々な投資が可能であり、その結果として子どもは高い人的資本の蓄積が可能になる。一方、投

資行動へ与える影響以外に重要な経路として、Yeung et al. (2002) では両親のストレスを通じた経路も強調されている。例えば、所得水準の向上は物質的欠乏に起因するストレスを緩和させ、両親の精神的健康状態や子どもに対する態度を改善させることによって、子どもの成長に寄与するかもしれない (Yeung et al., 2002; Mistry et al., 2002; Gershoff et al., 2007)。

そこで本稿では、民主党政権時代の2010年に導入された「子ども手当」が両親の心理的健康状態にどのような影響を与えたか、2012年版日本家計パネル調査 (Japan Household Panel Survey) を用いて分析した。心理的健康を含めた両親の健康状態は、子どもの健康や人的資本の蓄積にとって極めて重要な要素だと考えられることから (Case and Paxson, 2002; Propper et al., 2007; Wyman et al., 2007), 児童手当の政策効果を定量的に把握するためのアウトカムとして適切だと考えられる。

児童手当の政策効果を識別することに加えて、本稿の第2のモチベーションは所得と健康の因果関係についての頑健な知見を得ることにある。海外の研究を展望すると、多くの研究で高い社会経済的地位にある者ほど健康状態が良いことが指摘されている一方で、所得から健康への因果関係は必ずしも明らかになっていない (Deaton, 2003)。その点について、近年発表されている子どものいる世帯に対する現金給付政策の効果を扱った論文では、多くが両親及び子どもの健康指標に好ましい因果的効果を確認している (Evans and Garthwaite, 2010; Milligan and Stabile, 2011; Hoynes et al., 2012; Boyd-Swanet al., 2013)。これらの論文の強みは、外生性の高い所得変動を利用しながらダイレクトに所得と健康の因果関係を明らかにしているだけでなく、一般性の高い所得変動を用いていることにある。Evans and Garthwaite (2010) が指摘するように、因果関係の識別を重視した諸研究では、所得のバリエーションとして特殊な状況を用いるものが多く¹⁾、広く一般に当てはまる推定値を導いているとは言えなかった²⁾。しかし、所得保障政策の拡充は多く

の人が影響を受ける政策であり、そこで得られた推定値は高い外的妥当性を持つことが期待される。

本稿の章立ては以下の通りである。まず2節では「子ども手当」の導入によって受給額がどのように変わったのか整理する。3節は分析方法とデータの説明である。4節は推計結果を、両親の主観的健康、心身症状指標、生活満足度・充実度の順に提示し考察を行う。最後に、5節は結論と議論である。

II 「子ども手当」による純受給額の変化

まず、「子ども手当」をめぐる政策変遷を簡潔に把握するために、表1では給付額の変化を新旧児童手当と子ども手当で比較している。確認すると、小学生の場合で支給年額が6万円 (旧児童手当) から15.6万円 (子ども手当), 12万円 (新児童手当) と推移し、長期的には6万円だけ支給額が増加している³⁾。同様に、中学生については旧児童手当の対象ではなかったことから、各種改革によって12万円支給額が増加している。この給付額の推移に加えて、分析する上で重要な点として、財源として住民税と所得税の扶養控除が廃止された。この控除廃止の影響は「子ども手当」による給付増を概ね相殺しており、所得税分の控除廃止 (2011年1月以降) と住民税分の控除廃止 (2012年4月以降) が完了する2013年以降についてはネットの給付増はほとんどないことが知られている (是枝, 2011)。例えば、所得税率が5%であれば控除の廃止による負担増は所得税の扶養控除分で1.9万円 (38万円 \times 0.05), 住民税で3.3万円 (33万円 \times 0.1) の合計5.2万円となることから、児童手当が6万円拡大されても給付の純増は年間8000円程度に縮小する。さらに、高い所得税率に直面している中高所得層にとって、扶養控除廃止による所得増税の影響が強くなるため、改革による給付額の増加は全くないか、むしろマイナスになった (土居, 2010; 鈴木, 2011)。

一方、控除が廃止されるタイミングが給付拡大に遅行したため、2010年と2011年については大幅

表 1: 児童手当と子ども手当の比較

	旧児童手当	子ども手当	特別措置の子ども手当	新児童手当
A.1 人あたり月支給額				
3歳未満	1	1.3	1.5	1.5
3歳以上小学生以下	0.5	1.3	1	1
中学生	0	1.3	1	1
B.1 人あたり年間支給額				
3歳未満	12	15.6	18	18
3歳以上小学生以下	6	15.6	12	12
中学生	0	15.6	12	12
政権党	自民党	民主党	民主党	民主党
実施時期	～2010年3月分	2010年4月	2011年10月	2012年4月
所得制限	あり	なし	なし	あり

注：所得制限は夫婦と児童2人のケース。単位は万円。

資料：是枝（2011）及び厚生労働省資料から筆者作成

に現金給付が増加した。特に、2012年4月以前は3.3万円分の住民税の控除が存続していたことから、低所得者を中心に大きな給付増があったと見なせる。例えば、2011年1月時点で考えると、給付額は年間9.6万円（15.6－6）増加する一方、増税は所得税の扶養控除分の1.9万円となることから年間で子ども1人あたり7.7万円の給付増が見込まれた。

以上のように、「子ども手当」の恩恵を大きく受けたのは扶養控除廃止の影響が小さかった低所得層のみであったと考えられる。また、給付規模の拡大は永続的ではなく、住民税分の扶養控除が廃止される2012年4月以前の期間においてのみ、比較的大きな流動性の付与をもたらした。本稿ではそうした制度的背景を考慮して、分析対象を低所得世帯に限定し、改革直後の影響に着目した。

III 分析方法

1 推定式

児童手当が家計に与える影響を識別する際には、児童手当の支給額が子どもの年齢と数によって決まっていることを考慮する必要がある。そのため、制度変更によって支給額が変動する場合に

はじめて、児童手当の効果と子どもの年齢・数の効果を別々に識別することが可能となる（宇南山，2011）。そこで、最初に受給する児童手当の額（ $Cbenefit_{ht}$ ）がどのように決定されるか整理したい。前述の通り、児童手当は子どもの年齢に対して単価が決まっているため、世帯 h に含まれる i 歳の子どもの t 年における数と N_{iht} と表記し、その年齢に対応する児童手当の支給額を α_{it} とすると、世帯 h が受け取る児童手当の金額は、

$$Cbenefit_{ht} = \sum_{i=1}^{15} \alpha_{it} N_{iht} \quad (1)$$

と書ける。この算定式の中で、 α_{it} の変動によってもたらされる児童手当額の変化に着目して、児童手当が両親の健康に与える影響を識別することが本稿の分析モデルである。つまり、 N_{iht} をコントロールしてもなお $Cbenefit_{ht}$ が健康に影響を与えるとすれば、それは制度改正による支給額の変動の効果だと考えられる。

一方、本稿の分析デザインでは、この児童手当の増加に加えて所得控除廃止の影響も考慮しなければならない。現行の所得税制では5%から40%の累進性となっており、所得税率が増加する

ほど扶養控除の廃止に伴う増税額も増加する。しかし、高所得層では現金給付による主観的健康への影響があるとは想定しにくいことから、本稿の分析は所得税率が制度改正前年に5%だったと考えられるサンプルに限定した⁴⁾。このサンプルでは、制度改正後の増税額は児童1人あたり年額1.9万円等で等しくなっている。このように、本稿では所得階層間の純受給額の違いではなく、低所得者層における世帯構成の違いに基づく純受給額の違いを用いて、児童手当の効果を識別した。中低所得者にサンプルを限定し、そのサンプル内での受給額の違いを用いて現金給付の効果を識別する点に関しては、米国のEITCの効果について検証したHoynes et al. (2012) やEvans and Garthwaite (2010) とも共通する。

また、分析に際しては、児童手当受給額や所得控除をめぐる政策決定に関する期待形成の扱いが重要になる。特に、この期間では政策変更が年単位で行われているため、調査時点の制度に忠実に純受給額を算出するか、予定された政策変更を織り込むかで算出された受給額に若干の変動がある。この点について、本稿では政策変更が極めて頻繁だったことと政治環境が流動的だったことから、将来の制度変更は分析に織り込まず、調査時点の制度に忠実に給付額（増税額）を算出し推計に用いた⁵⁾。

以上の考えのもと、児童手当受給額から扶養控除の廃止に伴う増税分 (d_{ht}) を差し引いた後の児童手当の純受給額 ($Net\ Cbenefit_{ht}$) は以下のように計算された。

$$Net\ Cbenefit_{ht} = \begin{cases} \sum_{i=1}^{15} \alpha_{it} N_{iht} & \text{if } t \leq 2010 \\ \sum_{i=1}^{15} (\alpha_{it} - 1.9) N_{iht} & \text{if } t \geq 2011 \end{cases}$$

この式において、2011年1月調査以降 $19 \times \sum_{i=1}^{15} N_{iht}$ 万円が差し引かれているのは、2011年1月の改正によって児童1人あたり1.9万円分所得税が増税になったためである。受給額がこのように変更されても、推計の基本的考え方には

影響がない。すなわち、 N_{iht} をコントロールしてもなお $Net\ Cbenefit_{ht}$ が健康に影響を与えるとすれば、それは一連の制度改正による受給額の変動の効果だと見なすことができる。なお、この分析モデルでは子どもの年齢・数 (N_{iht}) は外生として扱われている。児童手当が出生行動に影響を与える場合そうした仮定が満たされない可能性もあるが、政策が流動的であったことなどを考えると、出生行動に大きな影響があったとは想定しにくく、妥当な仮定と言えるだろう。

以上の考察に基づき、2010年6月の「子ども手当」支給開始前後のデータを用いて、次式をOLS推定した。

$$Health_{it} = \beta_0 + \delta Net\ Cbenefit_{ht} + \sum_{i=1}^{15} \beta_{it} N_{iht} + X'_{it} \gamma + \theta_i + \eta_t + \epsilon_{it} \quad (2)$$

ただし β_0 は定数項、 δ は児童手当がアウトカム変数に与える影響、 β_{it} は N_{iht} の係数、 θ_i は個人固定効果、 η_t は調査年に固有の効果、 ϵ_{it} は誤差項である。また、経時的に変化する属性をコントロールするために、説明変数として世帯員数、15歳未満の子どもの数、子どもの通う学校種別(幼稚園、保育園、小学校、中学校)、昨年一年間における転居の有無を推計に加えた。さらに、本人の健康状態と関連の深い変数として、飲酒状況、喫煙状況、昨年一年間における入院の有無を加えた。飲酒、喫煙、入院に関しては、所得状況との相関関係も大きいと考えられることから、推計式に含める場合と含めない場合で児童手当純受給額の係数が変化するか確認した。また、本論文で用いる被説明変数には数段階の回答となっているものがあるが、そうした場合にもOLSによる推定を行い、個人固定効果を明示的にコントロールした。

2 健康指標

次に本稿で主要な分析対象となる健康や生活満足度に関する指標について説明する。

2-1 主観的健康

主観的健康 (Self-rated health :SRH) については「ふだんのあなたの健康状態はどうか」という質問項目を利用した。回答は「よい (1)」「まあよい (2)」「ふつう (3)」「あまりよくない (4)」「よくない (5)」の5段階でなされ、数値が高いほど健康状態が悪いことを示している。このうち、本稿では5段階の質問項目そのものだけでなく、上(下)の二つを1, 他を0とするダミー変数を作成し分析している。主観的健康の決定要因は多くの研究で分析されているが、その理由は主観的健康がより客観的な健康指標 (死亡率など) の信頼できる代理指標と考えられる点にある (Idler and Benyamini, 1997)⁶⁾。本稿でも同様の考え方から、主観的健康の分析を通して、より客観的な健康指標への影響についても示唆が得られると期待している。

2-2 心身症状指標、及び生活満足度・充実度指標

JHPSでは主観的健康の他に心身の自覚症状を把握するためにBen-sira (1982)を参考に、「頭痛やめまいがする」「動悸や息切れがする」「胃腸の具合がおかしい」「背中・腰・肩が痛む」「疲れやすい」「風邪をひきやすい」「イライラする」「寝つきが悪い」から成る8つの質問を行っている (石井, 2012)⁷⁾。この心身症状指標の各項目は「よくある (1)」「ときどきある (2)」「ほとんどない (3)」「全くない (4)」の4段階で回答され、数値が高いほど望ましい状態にあることを表す。総合指標は8つの指標を合計した8から32までの値を取る指数であり、広く自覚症状の状態を把握できると考えられる。

以上の健康に関する質問の他に、よりダイレクトに生活への満足度に対する効果を分析するために、生活満足度や充実度に関連すると思われる項目について分析した。具体的には、「人と会うのがおっくうだ」「仕事への集中度がない」「今の生活に不満がある」「将来に不安を感じる」の4項目であり、これらの指数を合計した総合指標による分析も行った。回答方式は心身症状指標と同様で

あり、総合指標は4から16までの値を取り、数値が高いほど望ましい状態であることを表す。

3 データ

データは慶應義塾大学パネルデータ設計・解析センターが実施している日本家計パネル調査 (Japan Household Panel Survey) の2012年版を用いた。JHPSは米国のPanel Study of Income Dynamics (PSID) や欧州のEuropean Community Household Panel (ECHP)などを参考に、特定の層に焦点を当てるのではなく、社会全体の人口構成を反映した家計パネル調査として設計されており、回答が得られなかったサンプルについても調査区と年齢群と性別から適合する予備調査群を設けるなど、サンプルの代表性に配慮がなされている。第1回調査であるJHPS2009では配偶者を含む6,911人に対して調査を行い、JHPS2012ではそのうちの約70%にあたる4,903人に調査が行われている。本稿では、そのサンプルから配偶者のいないものを除き⁸⁾、「子ども手当」支給開始前の2010年1月調査において子どもが1人から3人いる世帯を対象を限定した。これらの世帯は政権交代による児童手当の増額の影響を受けたと考えられるが、2011年1月調査以降に子どもが生まれた世帯については、旧児童手当の受給期間がないためサンプルから除いた。また、サンプルを中低所得層に限定するために、最多所得者の年収が500万円以下の世帯に分析を限定した。以上のサンプルについて欠損処理を行った結果、利用可能な対象者は配偶者を含めて631人、観測値は最大で2,327人となった。なお、サンプルの記述統計は附表にまとめている。

全てのパネル調査と同様にJHPSにも脱落 (attrition) の問題が存在する。特に、本稿と関連するところでは赤林・野崎・敷島 (2013)によると、健康水準の低いものの継続率が第3回調査で低い点が指摘されている。そこで、本稿ではUnbalanced-Panelに基づく推計をメインとしながら、別途Balanced-Panelを作成し結果の頑健性を確認し、主要な結論には影響がないことを確かめた⁹⁾。

Ⅳ 分析結果

1 主観的健康

分析結果は表2にまとめた。まず、(1)列から(6)列までは父親の、(7)列から(12)列までは母親のサンプルにおける推定結果を掲載している。推定は、5段階の主観的健康を被説明変数としたOLS推定、健康状態が「よい」もしくは「悪い」かどうかの決定要因を分析したOLS推定にわかれる。各々の被説明変数に対して推定結果は2種類掲載しており、はじめの推定は子ども数など必要最低限の変数を投入した場合の推定結果、もう一つは健康状態に影響を与えると思われる飲酒や喫煙の状況、そして入院経験を追加的にコントロールした場合の推定結果である。

まず、父親の推定結果をみると、5段階の主観的健康や健康状態が「よい」と回答するかを分析した(1)列から(4)列における児童手当純受給額の係数はいずれも有意ではない。一方、健康状態が「悪い」と答えるかどうかを分析した(5)列と(6)列の推定結果は、いずれも有意に負となっている。推定値は(6)列で-0.006であり、年間10万円の児童手当純受給額の増加に対して、健康状態が「悪い」と答える確率が6%低下すると解釈できる。

一方、母親の推定結果をみると、健康状態が「よい」かどうかを分析した(9)列と(10)列において、児童手当純受給額の係数が有意に正となっている。係数値はどちらも0.009となり、児童手当の年間10万円の増加に対して健康状態が「よい」と回答する確率が9%増加すると解釈できる。既婚の女性のサンプルについて、現金給付の増加が心理的健康を引き上げるという結論は、米国のEITCの効果を検証したEvans and Garthwaite (2010)やBoyd-Swan et al. (2013)と整合的であり¹⁰⁾、我が国の児童手当でも同様の効果が観察できたと言えるだろう。ただし、全ての変数で一貫して有意な効果が得られているわけではなく、母親と父親の効果の異質性など、説明が容易でない点もあることに注意する必要がある¹¹⁾。

その他の変数の係数についてみると、入院歴、喫煙、飲酒、転居のすべての変数について、一貫した健康状態との相関は確認できなかった。

2 心身症状指標

次に心身症状指標の推定結果は表3にまとめた。まず表3の(1)、(2)、(7)、(8)列では、総合指標に対する児童手当純受給額の係数を報告している。結果を確認すると、父親のサンプルでは、(1)列の係数は0.074で有意となっており、児童手当の増加によって心身症状が改善することを示している。この結果は、本人の入院歴や喫煙などをコントロールしても大きく変わらなかった((2)列)。しかし母親のサンプルでは総合指標に対する児童手当の効果は確認できなかった((7)、(8)列)。次に、心身症状指標の内訳を確認する。まず、(3)、(4)、(9)、(10)列では各質問項目に該当するかどうかに関する「よくある」から「全くない」までの4段階の回答を被説明変数としている。みると、父親では「頭痛やめまいがする」及び「風邪をひきやすい」といった質問項目に対して、児童手当の係数が有意に正と推定されている((3)、(4)列)。次に、4段階の回答を2値変数に変換して推定するために、「ほとんどない」及び「ない」という回答をとするダミー変数を作成し、OLS推定を行った((5)、(6)、(11)、(12))。推定結果を確認すると、父親のサンプルではすべての推定で児童手当純受給額の係数は有意になっていないものの、母親では「イライラする」という質問項目に対して有意な効果が確認された。係数を解釈すると、児童手当純受給額の年間10万円の増加に対して母親が「イライラ」する確率は10%程度減少する。

3 生活満足度・充実度

次に、生活満足度に関連する質問項目を抽出し、それに対する効果を同様の方法で推定した。また心身症状指標の推計と同じく、4段階の回答結果をそのまま被説明変数に用いた分析((2)、(5)列)、と2値変数への効果をみた分析((3)、(6)列)の両方の結果を掲載した。結果は表4にまとめた。

表 2: 主観的健康への影響

	父親					母親						
	5段階指標 OLS (1)	健康状態が良い OLS (2)	健康状態が良い OLS (3)	健康状態が良い OLS (4)	健康状態が悪い OLS (5)	5段階指標 OLS (6)	健康状態が悪い OLS (7)	健康状態が悪い OLS (8)	健康状態が悪い OLS (9)	健康状態が悪い OLS (10)	健康状態が悪い OLS (11)	健康状態が悪い OLS (12)
児童手当純受給額	-0.010 (0.010)	-0.010 (0.010)	0.000 (0.006)	0.001 (0.006)	-0.007*** (0.003)	-0.008** (0.003)	-0.013 (0.012)	-0.011 (0.012)	0.009* (0.005)	-0.001 (0.005)	-0.001 (0.004)	-0.001 (0.018)
入院歴	0.243 (0.210)	0.243 (0.210)	-0.116 (0.087)	-0.116 (0.087)	0.108* (0.061)	0.108* (0.061)	-0.062 (0.171)	-0.062 (0.171)	-0.047 (0.081)	-0.047 (0.081)	-0.018 (0.036)	-0.018 (0.036)
喫煙ダミー2 (毎日吸う)												
喫煙ダミー2 (ときどき吸う)	0.226 (0.230)	0.226 (0.230)	-0.201* (0.108)	-0.201* (0.108)	-0.058 (0.061)	-0.058 (0.061)	0.209 (0.241)	0.209 (0.241)	-0.1 (0.127)	-0.1 (0.127)	0.032 (0.062)	0.032 (0.062)
喫煙ダミー3 (やめた)	0.049 (0.151)	0.049 (0.151)	-0.002 (0.071)	-0.002 (0.071)	0.007 (0.033)	0.007 (0.033)	0.119 (0.163)	0.119 (0.163)	-0.026 (0.094)	-0.026 (0.094)	0.061* (0.033)	0.061* (0.033)
喫煙ダミー4 (以前から吸わない)	-0.014 (0.272)	-0.014 (0.272)	0.038 (0.125)	0.038 (0.125)	-0.038 (0.065)	-0.038 (0.065)	0.155 (0.201)	0.155 (0.201)	-0.117 (0.090)	-0.117 (0.090)	0.084* (0.043)	0.084* (0.043)
飲酒ダミー1 (全く飲まない)												
飲酒ダミー2 (月に数回飲酒)	-0.002 (0.132)	-0.002 (0.132)	-0.021 (0.062)	-0.021 (0.062)	-0.008 (0.029)	-0.008 (0.029)	-0.261** (0.106)	-0.261** (0.106)	0.168*** (0.042)	0.168*** (0.042)	0.022 (0.025)	0.022 (0.025)
飲酒ダミー3 (週に1~2回)	-0.114 (0.179)	-0.114 (0.179)	0.008 (0.084)	0.008 (0.084)	-0.031 (0.042)	-0.031 (0.042)	-0.118 (0.160)	-0.118 (0.160)	0.088 (0.067)	0.088 (0.067)	0.038 (0.040)	0.038 (0.040)
飲酒ダミー4 (週に3回以上)	-0.367* (0.215)	-0.367* (0.215)	0.101 (0.094)	0.101 (0.094)	-0.07 (0.052)	-0.07 (0.052)	-0.073 (0.140)	-0.073 (0.140)	0.066 (0.072)	0.066 (0.072)	0.017 (0.040)	0.017 (0.040)
転居	-0.113 (0.110)	-0.113 (0.110)	0.024 (0.054)	0.024 (0.054)	-0.048** (0.024)	-0.048** (0.024)	0.129 (0.126)	0.129 (0.126)	-0.065 (0.051)	-0.065 (0.051)	0.011 (0.031)	0.011 (0.031)
子どもの学校種別	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
年齢別の子どもの人数	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
子どもの数	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
世帯員数	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
調査年	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
個体効果	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
R2	0.619	0.621	0.047	0.064	0.043	0.062	0.627	0.629	0.024	0.024	0.026	0.035
個人数	314	314	314	314	314	314	317	317	317	317	317	317
観測値	1,165	1,165	1,165	1,165	1,165	1,165	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162	1,162

注：カッコ内は分散不均一に対して頑健な標準誤差。主観的健康指標は「ふだん健康状態」が良い場合に1を、悪い場合に5を取る5段階の変数。(3)、(4)列、及び(9)、(10)列では健康状態が「まあ良い」または「良い」場合に1をとるダミー変数を被説明変数としている。(5)、(6)列、及び(11)、(12)列では健康状態が「あまり良くない」または「悪い」場合に1をとるダミー変数を被説明変数としている。コントロール変数には、調査年ダミーと個体効果の他に、世帯員数、各歳別の子ども数、子どもの学校種別、追加的なコントロール変数として転居の有無、飲酒、喫煙、入院歴を加えた。***, $p < 0.01$. **, $p < 0.05$. *, $p < 0.1$.

表 3: 心身症状指標への影響

	父親				母親							
	総合指標		ない=1		総合指標		ない=1					
	OLS (1)	OLS (2)	OLS (3)	OLS (4)	OLS (5)	OLS (6)	OLS (7)	OLS (8)	OLS (9)	OLS (10)	OLS (11)	OLS (12)
心身症状指標	0.071** (0.034)	0.068** (0.034)					0.051 (0.035)	0.054 (0.036)				
頭痛やめまいがする			0.014* (0.008)	0.013* (0.008)	0.000 (0.004)	-0.001 (0.004)			0.005 (0.009)	0.006 (0.009)	0.000 (0.004)	0.000 (0.004)
動悸や息切れがする			0.008 (0.007)	0.007 (0.007)	-0.002 (0.003)	-0.003 (0.003)			-0.004 (0.008)	-0.003 (0.007)	-0.004 (0.003)	-0.004 (0.003)
胃腸の具合がおかしい			0.003 (0.008)	0.003 (0.008)	0.003 (0.004)	0.002 (0.004)			0.006 (0.008)	0.007 (0.009)	0.001 (0.004)	0.002 (0.004)
背中・腰・肩が痛む			0.006 (0.010)	0.006 (0.010)	-0.001 (0.005)	-0.001 (0.004)			0.010 (0.010)	0.011 (0.011)	0.008* (0.004)	0.007* (0.004)
疲れやすい			0.011 (0.011)	0.011 (0.011)	0.001 (0.005)	0.000 (0.005)			0.003 (0.009)	0.004 (0.010)	0.001 (0.004)	0.001 (0.004)
風邪をひきやすい			0.016* (0.009)	0.015* (0.009)	0.004 (0.004)	0.004 (0.004)			0.014 (0.009)	0.014 (0.009)	0.006 (0.005)	0.006 (0.005)
イライラする			0.012 (0.008)	0.011 (0.008)	-0.006 (0.004)	0.004 (0.004)			-0.001 (0.010)	-0.001 (0.010)	0.011** (0.004)	0.010** (0.004)
寝つきが悪い			0.005 (0.008)	0.005 (0.007)	0.004 (0.004)	0.003 (0.004)			-0.002 (0.009)	-0.002 (0.009)	0.000 (0.004)	0.000 (0.005)
本人の入院歴	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
本人の喫煙	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
本人の飲酒	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
転居	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
子どもの学校種別	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
年齢別の子どもの人数	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
世帯員数	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
調査年	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
個体効果	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
個人数	314	314	314	314	314	314	317	317	314	314	317	317
観測値	1,165	1,165	1,165	1,165	1,165	1,165	1,162	1,162	1,165	1,165	1,162	1,162

注: 係数は全て、児童手当の純受給額(万円)に対する係数。カッコ内は分散不均一性に対して頑健な標準誤差。心身症状指標における総合指標は「頭痛がする」「動悸や息切れがする」「胃腸の具合がおかしい」などの8項目に対して「よくある」「ときどきある」「ほとんどない」「全くない」の4段階で回答し、その指数を合計したものである。インデックスの値が高いほど心身症状がないことを表す。(3)、(4)列、及び(9)、(10)列では個別の項目について ordered-probit 推計を行っている。(5)、(6)列、及び(11)、(12)列では「ほとんどない」及び「全くない」場合に1をとるダミー変数を作成し、OLS 推計している。調査年ダミーと個体効果の他に、世帯員数、各歳別の子ども数、子どもの学校種別、転居の有無、飲酒、喫煙、入院歴を加えた。***, $p < 0.01$. **, $p < 0.05$. *, $p < 0.1$.

まず、総合指標に対する効果を確認すると、父親（(1)列）及び母親（(4)列）の両方で係数は正に推定され、生活に対する満足度や充実度が上昇していることが確認できた。

次に、内訳に対する効果を確認すると、父親のサンプルでは「仕事に集中できない」という質問に対する効果が確認され、母親では「今の生活に不満がある」という質問で児童手当の係数が有意となった。推定値を確認すると、児童手当の年額10万円の増加によって、父親が「仕事に集中できない」という質問を否定する確率は9%上昇し、母親が「今の生活に不満がある」と思わない確率を13%上昇させた。

4 生活習慣

次に飲酒や喫煙など生活習慣への影響も調べる。先行研究では現金給付の増加が健康にとって

好ましくない消費活動を助長させる可能性を指摘しており、特に、嗜好品の原資として児童手当が用いられる場合、多くの有権者は支給額が過大である可能性を指摘するだろう。近年の分析でも、政策的な現金給付がこうした好ましくない消費行動を喚起することが指摘されている。例えば、Gross and Tobacmancz (2013)では米国で2008年のリーマンショック後に給付された一時的な現金給付により、飲酒や薬物関連の入院が増加したと指摘している。また、児童手当についてもBlow et al. (2012)では英国における政策的な児童手当の増額が、両親のアルコール消費量を増加させていることを指摘した。ただし嗜好品の消費に対する影響に関しては理論的に自明な関係があるわけではない。例えば、健康が正常財である場合、所得水準の上昇は健康への需要の拡大を通して嗜好品の消費を減少させるだろう（Grossman,1972）。

表 4: 生活満足度・充実度への影響

	父親			母親		
	総合	4段階	ない=1	総合	4段階	ない=1
	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
総合指標	0.038*			0.035*		
	(0.022)			(0.020)		
人と会うのが億劫になった		0.005	-0.001		-0.002	-0.002
		(0.008)	(0.003)		(0.009)	(0.004)
仕事に集中できない		0.023***	0.009**		0.01	0.005
		(0.009)	(0.004)		(0.010)	(0.004)
今の生活に不満がある		0.003	-0.001		0.018**	0.013***
		(0.010)	(0.005)		(0.008)	(0.004)
将来に不安を感じる		0.007	0.003		0.009	0.006
		(0.010)	(0.005)		(0.009)	(0.004)
本人の入院歴	×	×	×	×	×	×
本人の喫煙	×	×	×	×	×	×
本人の飲酒	×	×	×	×	×	×
転居	×	×	×	×	×	×
子どもの学校種別	×	×	×	×	×	×
年齢別の子ども的人数	×	×	×	×	×	×
世帯員数	×	×	×	×	×	×
調査年	×	×	×	×	×	×
個体効果	×	×	×	×	×	×
個人数	314	314	314	317	317	317
観測値	1,165	1,165	1,165	1,162	1,162	1,162

注：係数は全て、児童手当の純受給額(万円)に対する係数。カッコ内は分散不均一に対して頑健な標準誤差。各質問に対して「よくある」「ときどきある」「ほとんどない」「全くない」の4段階で回答し、数字が高いほど望ましい状態であることを示す。総合指標は4つの質問の合計値。コントロール変数には、調査年ダミーと個体効果の他に、世帯員数、各歳別の子ども数、子どもの学校種別、転居の有無、飲酒、喫煙、入院歴を加えた。***, $p < 0.01$. **, $p < 0.05$. *, $p < 0.1$.

実証的にも米国のEITCが母親の喫煙に与える影響を分析したAverett and Wang (2012) では、EITCの給付額がより増加した母親で喫煙率が低下したと指摘している。

そこで、本節では健診の受診なども含めた、広く健康に影響する生活習慣への影響についてまとめた。被説明変数は、飲酒、喫煙、BMI、調査時点における人間ドック・健診・予防接種の受診、及び定期的な運動・ジム通い・サプリメントの摂取とした。推計結果は表5にまとめた。表5では児童手当純給付額の係数を父親・母親の別に報告しているが、全ての推計で係数は有意ではなく、政策的な児童手当の増額はこれらの項目に対して影響しなかったことが分かった。特に、先行研究でも指摘されている飲酒への影響がなかった点も含めて、児童手当が好ましくない費目へ支出されたという証左は見つからなかった。

V 結論と議論

本稿では民主党政権下で導入された「子ども手当」とそれに伴う扶養控除の廃止が、両親の心理

的健康にどのような影響を与えたかを検証した。分析の結果、扶養控除分の増税を差し引いた児童手当の純給付額の外生的な増加は、両親の主観的健康や心身症状、及び生活に対する充実度や満足度を有意に改善させたことが分かった。児童手当純給付額の10万円の増加は、父親が自分の健康状態について「悪い」と答える確率が6%低下させ、母親が自分の健康状態について「良い」と答える確率が9%上昇させた。その他の変数については、必ずしも頑健で一貫した回答パターンの変化は示されなかったが、いくつかの質問項目で観察された効果を総合的に判断すると、児童手当の増額による心理的健康の改善を示唆していると考えられた。ただし、効果の大きさについては、推定結果が必ずしも頑健ではないことや、比較的小規模なサンプルによる分析であることも考慮し、さらに精緻な検証が必要といえる。また、飲酒や喫煙など健康状態と深く関連する消費行動に対する影響は全くなかった。

本稿の政策インプリケーションは2点ある。第一に、既存研究では児童手当に対して否定的な政策インプリケーションを得る研究が少なくなかつ

表 5: 生活習慣への影響

	父親	母親
	(1)	(2)
週3日以上飲酒 (= 1)	-0.002 (0.003)	-0.001 (0.005)
全く飲まない (= 1)	0.002 (0.003)	-0.002 (0.002)
喫煙 (= 1)	-0.004 (0.003)	-0.003 (0.003)
BMI	0.015 (0.015)	0.004 (0.014)
人間ドック・健診・予防接種の受診 (= 1)	-0.007 (0.004)	0.004 (0.004)
運動・ジム通い・サプリメントの摂取 (= 1)	0.005 (0.004)	-0.002 (0.005)
転居	X	X
子どもの学校種別	X	X
年齢別の子ども的人数	X	X
世帯員数	X	X
調査年効果	X	X
個体効果	X	X

注：係数は全て、児童手当の純受給額(万円)に対する係数。カッコ内は分散不均一に対して頑健な標準誤差。コントロール変数には、調査年ダミーと個体効果の他に、世帯員数、各歳別の子ども数、子どもの学校種別、転居の有無を加えた。***, $p < 0.01$. **, $p < 0.05$. *, $p < 0.1$.

たが(野口, 2008; 宇南山, 2011), 児童手当の好ましい効果を発見している点である。第二に, 政策的な流動性の増加は健康を害する消費行動や倫理的に望ましくない消費行動を喚起することが指摘されてきたが, 本稿の推定結果は「子ども手当」に関してそうした影響はなかったことを示している。給付水準が過大になるとこうした消費行動が誘発されるという立場に立つならば, 本稿の分析結果は現行の児童手当の給付水準が過大とは言えないことを示唆しているだろう。以上の点に留意しつつ, 児童手当の持つ様々な効果に十分に配慮して, 政策的決定が行われる必要がある。

なお, 本稿では子どもの成長を規定する重要な因子として両親の心理的健康に焦点を当てたが, よりダイレクトに子ども本人のアウトカム(健康, 学力)に対する影響を精査する必要がある。その点は今後の課題としたい。また, 本稿の限界として, 子どもの数を児童手当の拡充に対して外生と仮定している点が挙げられる。「子ども手当」は控除の廃止を伴っており必ずしも家計に長期的な恩恵をもたらしたとはいえないことから, 出生行動に対して大きな影響があったとは想定しにくい。その点に関する実証の確認も必要だろう。

(平成26年1月投稿受理)

(平成27年1月採用決定)

謝辞

本稿の執筆にあたり, 文部科学省による科学研究費(補助金番号24330097, 研究代表者 泉田信行)の補助を受けました。また, 黒田祥子先生, 権丈善一先生, 佐藤一磨先生, 直井道生先生, 樋口美雄先生, 別所俊一郎先生, 山本勲先生, 及び2名の匿名のレフェーより頂きましたコメントと助言に感謝申し上げます。本稿の見解は文部科学省や所属組織の見解を反映するものではなく, 全ての誤りは筆者に帰するものです。

注

- 1) 例えば, 宝くじ(Lindahl, 2005), やドイツの統合(Frijters et al., 2005), 19世紀のワインの不作(Banerjee et al., 2010)といったケースで分析されている。
- 2) 野口(2008)及び野口(2011)は所得と健康の因果関係に対して明示的に操作変数を用いて識別する方法をとった数少ない我が国での研究である。ただし野口(2011)では, 操作変数が弱相関である可能

性が排除できないことから, 「第一段階での予測値が第二段階でのIVとして適切であるかについては, 議論のあるところである。」としている。

- 3) 新児童手当以前に, 「平成23年度における子ども手当の支給等に関する特別措置法」に基づき支給額が調整されている。この「特別措置法に基づく子ども手当」には「子ども手当」と同様に所得制限がなかったが, 支給額は後の「新児童手当」と変わらない。更に, この法律には2012年6月から所得制限を復活させることが明記された。
- 4) 所得税率は課税所得が195万円以下の場合に税率が5%となるが, JHPSには正確な個人単位の課税所得のデータがない。そこで, 「主な仕事からの収入(税引き前)」という調査項目を利用し, 平均的な控除項目を指し引いた後の課税所得が195万円以下となるような税引き前所得として, 世帯で最も高い所得を得ている者の「主な仕事からの収入(税引き前)」が500万円以下である世帯を対象とした。具体的には, 基礎控除(33万円), 給与所得控除(給与収入の30%程度), 配偶者控除(38万円), 社会保険料控除(給与収入の10%を想定すると, 500万円の年収で課税所得は200万円程度となる)。
- 5) この処理によって, 例えば2012年1月調査では2012年6月徴収分からの住民税増税が予想されていた可能性があるが, 一貫性を保つためにそうした将来の住民税増税については考慮していない。
- 6) ただし主観的健康には様々な問題が指摘されている。我が国でも, 野口(2011)では, 様々な先行研究をサーベイし主観的健康の問題点をまとめている。
- 7) ただし, 調査対象に対してJHPSは現在の状況を聞いているのに対して, Ben-sira(1982)では過去一年間における状況を聞いており, 両者には本質的な違いがあると考えられる。むしろJHPSのこれらの調査項目は, 国民生活基礎調査の健康票における「あなたはここ数日, 病気や怪我で具合の悪いところ(自覚症状)がありますか」という質問に近いだろう。
- 8) 母子・父子家庭が調査対象に少なかったことから, 分析を配偶者のいる世帯に限定した。
- 9) データの作成方法は, 制度変更前の2010年1月調査時点で子どもが1人以上3人以下いる55歳以下の男女にサンプルを限定し, 分析に必要なデータが4年分すべてそろっている者のみを抽出した。その結果, 491人の4年間に渡るデータ(サンプル数は1964)が作成された。推計結果については紙面の関係から省くが, リクエストがあれば筆者からお送りしたい。
- 10) カナダの児童手当の効果を検証したMilligan and Stabile(2011)では母親の鬱指標に対する効果を確認した一方, 主観的健康には影響がない

としている。米国のEITCの効果を検証したEvans and Garthwaite (2010) では既婚の母親について主観的健康を改善を報告している。また、同様にEITCの効果を分析したBoyd-Swan et al. (2013) は主観的健康について分析していないものの、鬱指標と主観的幸福感 (self-reported happiness) の両方で母親に対する効果を確認している。

- 11) 後述する心身症状指標に関する分析では、母親のサンプルでは「イライラ」の改善など心理的健康への影響が示唆されるのに対して、父親では「頭痛」や「風邪」などより身体的なアウトカムに効果が観察されている。それぞれの項目に関する考察は個別的に過ぎるため省略するが、仮に身体的に自覚症状がある場合に健康状態を「悪い」と回答すると考えるならば、主観的健康に関する効果の違いもある程度説明されると考えられる。

参考文献

- Averett, Susan, and Yang Wang. 2012. "The Effects of Earned Income Tax Credit Payment Expansion on Maternal Smoking." *Health Economics*, 22 1344-1359.
- Banerjee, Abhijit, Esther Duo, Gilles Postel-Vinay, and Tim Watts. 2010. "Long-Run Health Impacts of Income Shocks: Wine and Phylloxera in Nineteenth-Century France." *The Review of Economics and Statistics*, 92 (4) : 714-728.
- Becker, Gary S. 1981. *A Treatise on the Family*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ben-sira, Zeev. 1982. "The Scale of Psychological Distress (SPD) : Cross Population Invariance and Validity." *Research Communications in Psychology, Psychiatry and Behavior*, 7 329-346.
- Blow, Larura, Ian Walker, and Yu Zhu. 2012. "Who Benefits From Child Benefit?" *Economic Inquiry*, 50 (1) : 153-170.
- Boyd-Swan, Casey, Chris M. Herbst, John Ifcher, and Homa Zarghamee. 2013. "The Earned Income Tax Credit, Health, and Happiness." IZA Discussion Papers 7261, Institute for the Study of Labor (IZA) .
- Case, Anne, and Christina Paxson. 2002. "Parental Behavior And Child Health." *Health Affairs*, 21 (2) :164-178.
- Dahl, Gordon B., and Lance Lochner. 2012. "The Impact of Family Income on Child Achievement: Evidence from the Earned Income Tax Credit." *American Economic Review*, 102 (5) : 1927-56.
- Deaton, Angus. 2003. "Health, Inequality, and Economic Development." *Journal of Economic Literature*, 41 (1) : 113-158.
- Evans, William N., and Craig L. Garthwaite. 2010. "Giving Mom a Break: The Impact of Higher EITC Payments on Maternal Health." NBER Working Papers 16296, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Frijters, Paul, John P. Haisken-DeNew, and Michael A. Shields. 2005. "The causal effect of income on health: Evidence from German reunification." *Journal of Health Economics*, 24 (5) : 997-1017.
- Gershoff, Elizabeth T., J. Lawrence Aber, C. Cybele Raver, and Mary Clare Lennon. 2007. "Income Is Not Enough: Incorporating Material Hardship Into Models of Income Associations With Parenting and Child Development." *Child Development*, 78 (1) : 70-95.
- Grossman, Michael. 1972. "On the Concept of Health Capital and the Demand for Health." *Journal of Political Economy*, 80 (2) : 223-55.
- Gross, Tal, and Jeremy Tobacmanz. 2013. "Dangerous Liquidity and the Demand for Health Care: Evidence from the 2008 Stimulus Payments." *Journal of Human Resources* (2013) .
- Hoynes, Hilary W., Douglas L. Miller, and David Simon. 2012. "Income, the Earned Income Tax Credit, and Infant Health." (18206) : .
- Idler, Ellen L., and Yael Benyamini. 1997. "Self-Rated Health and Mortality: A Review of Twenty-Seven Community Studies." *Journal of Health and Social Behavior*, 38 (1) : pp. 21-37.
- Lindahl, Mikael. 2005. "Estimating the Effect of Income on Health and Mortality Using Lottery Prizes as an Exogenous Source of Variation in Income." *Journal of Human Resources*, 40 (1) : 144-168.
- Milligan, Kevin, and Mark Stabile. 2011. "Do Child Tax Benefits Affect the Well-Being of Children? Evidence from Canadian Child Benefit Expansions." *American Economic Journal: Economic Policy*, 3 (3) : 175-205.
- Mistry, Rashmita S., Elizabeth A. Vandewater, Aletha C. Huston, and Vonnice C. McLoyd. 2002. "Economic Well-Being and Children's Social Adjustment: The Role of Family Process in an Ethnically Diverse Low-Income Sample." *Child Development*, 73 (3) : 935-951.
- Propper, Carol, John Rigg, and Simon Burgess. 2007. "Child health: evidence on the roles of family income and maternal mental health from a UK birth cohort." *Health Economics*, 16 (11) : 1245-1269.
- Strully, Kate W., David H. Rehkopf, and Ziming Xuan. 2010. "Effects of Prenatal Poverty on Infant Health: State Earned Income Tax Credits and Birth Weight." *American Sociological Review*, 75 (4)

:534-562.

- Wyman, Peter, Jan Moynihan, Shirley Eberly, and Christopher Cox. 2007. "Association of family stress with natural killer cell activity and the frequency of illnesses in children." *Archives of Pediatrics and Adolescent Medicine*, 161 (3) : 228-234.
- Yeung, W. Jean, Miriam R. Linver, and Jeanne Brooks-Gunn. 2002. "How Money Matters for Young Children's Development: Parental Investment and Family Processes." *Child Development*, 73 (6) :1861-1879.
- 宇南山, 卓. 2011. "児童手当が家計消費に与えた影響." *RIETI Discussion Paper Series*, 11-J-021.
- 小林, 淑恵. 2010. "児童手当の家計への影響." 季刊社会保障研究, 47 (1) : 67-80.
- 是枝, 俊悟. 2011. "新旧児童手当と子ども手当の比較分析." *Legal Tax Report* (大和総研).
- 石井, 加代子. 2012. "JHPS2011 の概況." *Joint Research Center for Panel Studies Discussion Paper Series*.
- 赤林, 英夫, 野崎華世, 敷島千鶴. 2013. "JHPS2012 調査の概況." *Joint Research Center for Panel Studies Discussion Paper Series* (DP2012-006) : .
- 田中, 慶子. 2008. "児童手当の拡充と子育て世帯の家計." 家計経済研究, 80 39-44.
- 土居, 丈朗. 2010. "子ども手当導入に伴う家計への影響分析-JHPS を用いたマイクロシミュレーション." 経済研究 (2) : 137-158.
- 野口, 晴子. 2008. "世帯の経済資源が出産・育児期における女性の心理的健康に与える影響について - 「消費生活に関するパネル調査」を用いた実証分析." 経済研究, 59 (3) : 209-227.
- 野口, 晴子. 2011. "社会的・経済的要因と健康との因果性に対する諸考察-「社会保障実態調査」および「国民生活基礎調査」を用いた実証分析." 季刊社会保障研究, 46 (4) : 382-402.
- 両角, 良子. 2009. "被服消費に着目した地域振興券のラベリング効果の検証-児童手当へのインプリケーション-." 経済学研究, 58 (4) : 101-115.
- 鈴木, 克洋. 2011. "子どもに対する手当の増額と年少扶養控除廃止の影響 -世帯構成別及び所得別の影響試算." 経済のプリズム, 96.
- (たかく・れお 医療経済研究機構主任研究員)

附表：記述統計量

大項目	小項目	Obs	平均	標準偏差	最小値	最大値
児童手当	児童手当純受給額 (万円)	2327	16.14	10.85	0	44.1
健康指標	主観的健康	2327	2.17	0.96	1	5
	健康状態が良い (=1)	2327	0.60	0.49	0	1
	健康状態が悪い (=1)	2327	0.07	0.26	0	1
生活満足度・充実度	心身症状指標	2327	21.93	5.03	8	32
	総合指標	2327	11.05	2.79	4	16
	人と会うのが億劫になった 仕事への集中力がなくなった 今の生活が不満がある 将来に不安を感じる	2327	0.76 0.79 0.50 0.39	0.43 0.41 0.50 0.49	0 0 0 0	1 1 1 1
生活習慣	週3日以上の飲酒 (= 1)	2327	0.40	0.49	0	1
	全く飲まない (= 1)	2327	0.25	0.43	0	1
	喫煙 (= 1)	2327	0.36	0.48	0	1
入院歴	人間ドック・健診・予防接種の受診 (= 1)	2276	0.29	0.45	0	1
	運動・ジム通い・サプリメントの摂取 (= 1)	2252	0.26	0.44	0	1
	BMI	2063	22.26	3.47	14.8	36.8
喫煙	入院歴	2327	0.03	0.18	0	1
	毎日	2327	0.34	0.47	0	1
	ときどき吸う 今は吸わない 以前から吸わない	2327	0.03 0.21 0.43	0.16 0.41 0.50	0 0 0	1 1 1
飲酒	全く飲まない	2327	0.36	0.48	0	1
	月に数回	2327	0.40	0.49	0	1
	週に1~2回 週に3回以上	2327	0.25 0.10	0.43 0.30	0 0	1 1
転居	転居	2327	0.08	0.27	0	1
	子どもの通う学校	2327	0.26	0.56	0	3
	幼稚園	2327	0.15	0.37	0	2
	小学校	2327	0.63	0.72	0	3
世帯人数	中学校	2327	0.25	0.48	0	2
	世帯人数	2327	4.34	1.24	1	9
	年齢別子どもの数	2327	0.01	0.11	0	1
	0歳	2327	0.09	0.29	0	2
	1歳	2327	0.12	0.33	0	2
	2歳	2327	0.13	0.33	0	1
	3歳	2327	0.14	0.34	0	1
	4歳	2327	0.13	0.34	0	1
	5歳	2327	0.12	0.33	0	1
	6歳	2327	0.12	0.32	0	1
	7歳	2327	0.10	0.30	0	1
	8歳	2327	0.11	0.31	0	1
	9歳	2327	0.10	0.30	0	1
	10歳	2327	0.11	0.31	0	1
	11歳	2327	0.11	0.31	0	2
	12歳	2327	0.10	0.29	0	1
13歳	2327	0.09	0.29	0	1	
14歳	2327	0.08	0.27	0	2	
15歳	2327	0.08	0.27	0	2	

公的負担と企業行動 ——企業アンケートに基づく実証分析——

小林 庸平・久米 功一
及川 景太・曾根 哲郎

要約

急速な少子高齢化が進む我が国にとって、企業の成長と税・社会保険料の負担の両立は喫緊の課題であるが、これまでの企業負担に関する研究は、社会保険料事業主負担の賃金への帰着問題に関するものが多かった。本稿は、公的負担に関する企業アンケートを用いて、社会保険料(年金・医療)と法人税の性質の違いや、労働・資本調整、賃金・雇用調整、正規労働・非正規労働の調整、企業の前転(価格への転嫁)・後転(労働者への転嫁)の選択、時間軸における対応の違いの可能性について、複数の仮説を分析した。

その結果、企業は多様な負担吸収・利益分配行動をとる用意があること、社会保険料の変化は正規労働者の賃金・雇用に大きな影響を及ぼすが、法人税は設備・研究開発投資に影響を及ぼす傾向が強いこと、短期的には利益の増減で対応する傾向が強いが、中期的には雇用・賃金や投資などで対応する割合が高くなること、流動性制約に直面している企業は手元キャッシュを重視すること、規模の大きな企業は公的負担を外部に転嫁することなどがわかった。

これらの結果は、公的負担の議論や制度設計において、社会保険料事業主負担の賃金への帰着の問題だけでなく、公的負担が及ぼす企業行動への多様な影響や、調整コストの違いを考慮する必要があることを示唆している。

I はじめに

世界的にみても急速な少子高齢化社会を迎える我が国にとって、財政と社会保障の改革が喫緊の課題となっている。高齢化に伴って増大する社会保障給付に対応するためには、税や社会保険料の負担を増加させざるを得ないが、労働力人口の減少によって潜在成長率の低下が予想される日本においては、経済成長を可能な限り阻害しない形で税や社会保険料の負担を増加させていくことが重要である。そのためには、経済成長の主たる担い手である企業の行動が、税率や社会保険料率の変化によってどのような影響を受けるのか、ミクロ的な定量分析を行うことが不可欠となる。

税や社会保険料といった企業の公的負担に関する実証的研究は、海外で精力的に進められてきた。社会保険料の転嫁と帰着については、国別データを用いて労働需要関数の推定を行ったBrittain〔1971〕や、スウェーデンの1950～1979年の時系列データを用いて分析したHolmlund〔1983〕、アメリカの産業別保険料率データを用いたGruber and Krueger〔1991〕など、欧米では古くから精力的に分析が積み重ねられてきた。Baicker and Chandra〔2006〕は、社会保険料負担が雇用水準や非正規化に与える影響を実証的に分析している。法人税の転嫁と帰着については、Harberger〔1962〕が古典的な研究である。Harberger〔1962〕は閉鎖経済を想定した静学的モデルによって法人税の帰着を分析している。一

方日本では、データの制約もあり企業の公的負担に関する実証研究はあまり蓄積されてこなかったが、近年、社会保険料の転嫁と帰着の分析については、マクロの賃金データを用いた分析や産業別データを用いた分析、健康保険組合別データを用いた分析、企業の財務データを用いた分析など、多様な実証研究が現れ始めている。法人税の転嫁と帰着に関する近年の実証分析は非常に少ないが、シミュレーション分析によって法人税の転嫁と帰着を分析する研究も出てきている。

このように、日本においても公的負担が企業行動に与える影響について少しずつ研究が進んできているが（詳細は次節参照）、以下のような課題が残されている。第一が、企業の公的負担が及ぼす幅広い影響の分析である。日本の先行研究の多くは、社会保険料率の変化と賃金への転嫁に着目している。しかし実際には、社会保険料率の変化は、賃金だけではなく雇用量や設備投資・研究開発投資などに影響する可能性がある。第二は、一点目とも関連するが、製品・サービス価格や原材料・仕入価格への影響である。企業の生産コストが上昇した場合、製品・サービス価格に転嫁¹⁾したり、原材料・仕入れ価格を抑制したりする可能性がある。第三は時間軸の考慮である。社会保険料率や法人税率が変化したとしても、調整コストの観点から企業はすぐには雇用や投資の調整は行わない可能性がある。しかし既存研究の多くは、こういった時間的なラグや調整コストを捨象して分析を行っている。第四は企業属性による反応の違いである。例えば、企業の規模や財務体質によって、公的負担の吸収方法が異なってくる可能性があるが、既存研究では社会保険料率が変化したときの平均的な企業行動を捉えるに留まっている。

以上の課題を克服するべく、本稿では、企業に対するアンケート調査を企業レベルの個票データにマッチングすることで、公的負担が企業行動に及ぼす影響を幅広く分析する。その際、残されている上述の課題に留意しつつ、公的負担の変動と企業行動に関するいくつかの仮説を検証する。仮説の具体的な内容については後述するが、本稿で検証するのは、仮説1「公的負担の変動は直接的

な手段によって調整される」、仮説2「公的負担の変化は調整コストを考慮して転嫁される」、仮説3「流動性制約に直面している企業は手元キャッシュを重視する」、仮説4「交渉力の高い企業は公的負担を外部に転嫁する」、仮説5「海外展開を行っている企業は利益を変化させない」、仮説6「外資比率の高い企業は利益の確保を重視する」、仮説7「非正規比率の高い企業は非正規雇用による調整を優先する」、仮説8「平均賃金の高い企業は雇用・賃金調整を行わない」という8つである。

本稿の構成は以下の通りである。次節では、日本における企業の公的負担の実証分析を概観する。第Ⅲ節では、本稿の分析の枠組みとデータについて詳述すると共に、本稿で検証する8つの仮説を提示する。第Ⅳ節は分析結果とまとめであり、第Ⅴ節は結語である。

Ⅱ 日本における実証研究

本節では、日本における企業の公的負担に関する実証研究のうち、近年研究が蓄積されてきた社会保険料の転嫁と帰着に関する分析を中心に、研究動向を整理する。

Komamura and Yamada [2004] は、健康保険組合単位のパネルデータを作成し誘導型賃金関数を推定した結果、健康保険料の事業主負担の100%が被用者に帰着しているという結論が得られている。Tachibanaki and Yokoyama [2008] は、産業別の誘導型賃金関数を推定し、社会保険料率から賃金への影響を検証している。推定結果によると社会保険料の被用者負担が事業主に転嫁されており、Komamura and Yamada [2004] と正反対の結論が得られている。岩本・濱秋 [2006] および Hamaaki and Iwamoto [2010] は上述の2つの分析を批判的に再検証している。Komamura and Yamada [2004] に関しては、賃金から保険料率への逆の影響の可能性を指摘した上で、実証的にもそれを確認している。Tachibanaki and Yokoyama [2008] については、実質賃金と社会保険料率は時系列方向にトレンドが存在し、見せかけの相関が生じている可能性を指摘し、トレン

ドをコントロールして誘導型賃金関数を再検証したところ、事業主負担保険料率の賃金に与える影響は有意ではなくなることを確認している。

上述の文献は、社会保険料負担を説明変数とする誘導型賃金関数を推定することで公的負担の労働者（賃金）への帰着を分析するものであるが、酒井〔2006〕は、2003年4月の総報酬制導入による実質的な事業主負担増減が賃金に与えた影響を実証分析している。分析の結果、総報酬制の導入による実質的な事業主負担の増大は賃金に対し有意に負の影響を与えたとしている²⁾。さらに酒井〔2006〕は企業アンケート調査に基づき、事業主負担増加に直面した企業の賃金・雇用調整行動について分析を行い、①企業は事業主負担の上昇に直面しても基本給削減・雇用調整共に困難と考えていること、②企業負担の調整手段は業種特性や経営状況に依存していること、を指摘している³⁾。Miyazato and Ogura〔2010〕は、非正規雇用者の賃金に着目している。日本では、非正規雇用者のほとんどを社会保険に加入させる義務がないため、社会保険料率の増加は、正規雇用者の単位労働コストを増加させる一方で、非正規雇用者には影響を与えないため、企業は相対的に割安となる非正規雇用者を増加させる可能性がある。分析の結果、社会保険料負担の増加は、正規雇用と非正規雇用の賃金格差を縮小させることを確認している。金〔2008〕は、社会保険料の代理変数として上場企業の福利厚生費を用いて⁴⁾、福利厚生費の増加が雇用量を有意に減少させるかどうかを、パネル分析によって検証している、その結果、福利厚生費の上昇が有意に雇用を減少させるとの結論を得ている。Kobayashi et al.〔2013〕は社会保険料負担が雇用に与える影響を分析しており、生産財市場で厳しい競争に直面している企業や労働組合のない企業などは、社会保険料負担の増加に対して、正規雇用量を減少させ、パート雇用への代替を図っていることを確認している。

日本における法人税の転嫁と帰着の先行研究はあまり多くないが、理論的な分析は西野〔1998〕が行っている。実証的な分析については、土居〔2010〕が簡単な動学的な一般均衡モデルを構築し、

法人税の転嫁と帰着をシミュレーション分析している。シミュレーション分析結果より、土居〔2010〕は、法人税負担は長期的にはすべて労働者が負担するとの結論を得ている。また、法人税負担の転嫁と帰着を直接的に分析したものではないが、税負担が設備投資に及ぼす影響を検証したものととして、Tax-adjusted Qを用いた上村・前川〔2000〕やHamaaki〔2008〕の実証研究がある。

以上のように、企業の公的負担と企業行動に関する分析は、賃金減少という形をとった労働者への転嫁の問題を中心に、公的負担増に対する企業の多様な調整手段の可能性、正規・非正規労働の代替、雇用調整、設備投資への影響などに分析が広がっている。本稿では、アンケート調査をもとに、公的負担に対する企業の多様な対応とその特徴を明らかにする。

Ⅲ 分析方法

1 データ

分析に用いるデータは、経済産業省委託調査（三菱総合研究所が実施）「税・社会保険料等の企業負担に関する意識調査」（以下、意識調査）と、経済産業省「企業活動基本調査」（以下、企活）をマッチングしたデータセットである。「意識調査」は、平成20年度企業活動基本調査に対して回答を行った企業全社（経営企画部署宛てに送付）に対する郵送のアンケート調査であり、実施期間は2010年1月18日～2月22日、発送数は29,080社、有効回収数は3,986社、回収率は13.7%である。

この調査では、各企業に過去5年間における社会保険料負担増への対応や、今後の社会保険料負担増への対応、法人実効税率が増減した場合への対応について、どのように負担を吸収し、利益を分配するかを定量的に聞いている。具体的には、「製品・商品サービス価格を値上げする」、「原材料や仕入れ価格を抑える」、「従業員の賃金を削減する」、「設備・研究開発投資を抑える」、「雇用量を削減する」、「利益（資本の取り分）を削減する」というそれぞれの項目について、合計が100%になるように負担吸収割合を尋ねている⁵⁾。

また、具体的な削減内容を把握するために、付問として、「従業員の賃金を削減する」と「雇用量を削減する」を選択した場合には「正規労働者」と「非正規労働者」の割合を質問している。そのため、企業の公的負担が変動した場合について、単に雇用や賃金への影響だけではなく、正規・非正規の代替、設備・研究開発投資や前転（価格）への影響についても把握することが出来る。また、公的負担の増加に対して、企業は、短期的には可変費用のみで調整するが、中長期的には固定費用にも手を付ける可能性がある。「意識調査」では、短期的対応と中期的対応に分けて質問しているので、この違いにも注目する。本稿では、公的負担の負担吸収・利益分配方法について、平均的な傾向を把握すると共に、企業規模や就業形態、収益性、産業といった企業属性別にどういった違いが生じているのかを計量的に分析する。

2 分析の枠組み

「意識調査」では、企業の公的負担の変化について、いくつかのシナリオを設定しており、本稿でも(1)過去5年間の社会保険料（年金および医療）負担増加、(2)将来の社会保険料負担の増加（単年度で0.5%上昇および5年間で5%上昇）、(3)将来の法人実効税率の増減、の3つを取り上げる。これらのシナリオのもとで、企業の公的負担の変化が企業行動に及ぼす影響について、社会保険料（年金・医療）と法人実効税率や負担の増減の違いや、企業の前転（価格への転嫁）・後転（労働者への転嫁）の選択、短期と中期における対応の違いについて、その決定要因となり得る企業属性や市場環境の面から定量的に明らかにする。具体的には、企業の負担吸収・利益分配割合を被説明変数、企業属性を説明変数とした回帰分析を行う。その際、負担吸収・利益分配方法に補完関係や代替関係がある可能性を考慮して、SUR（見かけ上無関係な回帰）推定を行う。具体的には以下の式を推定する。

$$\begin{aligned} \text{Response}_{ij} = & X_i\beta_{1...3} + PS_i\beta_4 + dMF_i\beta_5 \\ & + EX_i\beta_6 + dAF_i\beta_7 + dAFA_i\beta_8 \\ & + FDI_i\beta_9 + FI_i\beta_{10} + DT_i\beta_{11} \\ & + EMP_i\beta_{12...14} + dLC_i\beta_{15} \\ & + IR_i\beta_{16} + \varepsilon_{ij} \end{aligned}$$

i は企業を表す添え字、 ε_{ij} は誤差項ベクトルである。 Response_{ij} は公的負担の変更に対する負担吸収・利益分配割合である。公的負担が増加する場合は負担吸収割合を表し、添え字 j は、①製品・商品サービス価格を値上げする、②原材料や仕入れ価格を抑える、③正規労働者の賃金を削減する、④非正規労働者の賃金を削減する、⑤設備・研究開発投資を抑える、⑥正規労働者の雇用を削減する、⑦非正規労働者の雇用を削減する、⑧利益を削減する⁶⁾、という8項目を表す。逆に、公的負担が減少する場合は利益分配割合を表す。負担吸収・利益分配割合の合計は100%であるため、 $\sum_{j=1}^8 \text{Response}_{ij} = 100\%$ となる。

X_i は企業属性行列であり、企業規模を表す変数として、資本金（百万円）、従業者数（人）、企業の成長・成熟度を表す企業年齢（年）からなる。次に、企業の収益性を表す変数として、売上高経常利益率 PS を用いる。 dMF は製造業ダミー変数、 EX は輸出比率（＝輸出／売上高）、 dAF は海外に子会社・関連会社を有する企業は1となるダミー変数、 $dAFA$ はアジアに子会社・関連会社を有する企業は1となるダミー⁷⁾、 FDI は企業の資本金に占める海外関係会社への株式および出資金残高、 FI は外資比率である。なお、説明変数に d が付されたものは、すべてダミー変数である。企業の財務の健全性を表す比率として負債比率 DT 、従業者に関する属性ベクトル EMP については、就業構造を表す変数として、パート比率（＝パート従業者数／全従業者数）、派遣比率（＝派遣従事者受入数／全従業者数）、平均賃金（＝給与総額／全従業者数）を用いる。なお、これらの就業構造を表す変数については、内生性が疑われるため、結果の解釈については一定の留意が必要である。企業の直面する市場環境の変数として、市場トップ

ダミー dLC は（意識調査において「価格、品質ともに市場をリードするリーディングカンパニー」と回答した企業）を用いる。 IR は過去の社会保険料増への対応の分析のみで考慮する変数であり、近年（5年以内）の最新年における医療保険料の変更（企業の負担する保険料率の変動幅、%）を用いる。ここではSUR推定を用いることで、 ε_{ij} の各要素間の相関を許した推定を行う⁸⁾。

3 検証仮説

分析にあたっては、以下の8つの仮説を検証していく。

第一の仮説は「公的負担の変動は直接的な手段によって調整される」である。公的負担のうち、社会保険料負担の変化は主として正規労働者の労働コストを変化させ、法人税負担の変化は資本収益率を変化させる。そのため、前者については正規雇用の雇用量や賃金に大きな影響を与えるが、非正規雇用の雇用量・賃金や投資にはあまり影響を与えないと考えられる。また、後者については設備投資や研究開発投資に大きな影響を与えると考えられる。

第二の仮説は「公的負担の変化は調整コストを考慮して転嫁される」である。雇用量や賃金、投資は、調整コストによって短期的には変動させることが難しいと考えられる。そのため公的負担の変動に対して、企業は短期的には利益の調整によって対応するものと考えられるが、中長期的には雇用・賃金・投資などによる対応割合を高めていくものと考えられる。

第三の仮説は「流動性制約に直面している企業は手元キャッシュを重視する」である。流動性制約に直面している企業は、外部からの資金調達が難しいため、企業経営において手元キャッシュを重視すると考えられる。この仮説が成り立つのであれば、負債比率の高い企業や利益率の低い企業は手元キャッシュを重視するため、公的負担の変動に対して利益の調整以外で対応する傾向が強くなるはずである。

第四の仮説は「交渉力の高い企業は公的負担を外部に転嫁する」である。企業規模の大きい企業

などは、外部に対する交渉力が高いと考えられるため、公的負担の変動を製品・サービス価格や仕入価格を変化させることで、外部に転嫁する傾向が強いと考えられる。

第五の仮説は「海外展開を行っている企業は利益を変化させない」である。海外展開を行っている企業は、公的負担が変化したとしても生産拠点のシフトによって対応することが可能であるため、雇用や投資を維持・拡大するために、利益を変化させない傾向があると考えられる。

第六の仮説は「外資比率の高い企業は利益の確保を重視する」である。自社の株式に占める外資比率の高い企業は、資本市場の圧力にさらされている度合いが高いと考えられる。そのため、公的負担が増加するケースでは企業の利益をあまり変化させず、逆に公的負担が軽減されるケースでは企業利益の増加させる傾向があるものと考えられる。

第七の仮説は「非正規比率の高い企業は非正規雇用による調整を優先する」である。企業が不確実性への対応として企業が非正規雇用比率を高めているのであれば、公的負担の変動に対しても、非正規雇用による調整を優先的に行うものと考えられる。

第八の仮説は「平均賃金の高い企業は雇用・賃金調整を行わない」である。効率賃金仮説が成り立つのであれば、企業は質の高い労働者を確保するために高い賃金をオファーしていることになる。そのため、平均賃金の高い企業ほど、賃金・雇用調整を行わない傾向があると考えられる。

4 説明変数の基本統計量とサンプルセクション

前述の通り、本稿の分析は企活の調査対象企業に対するアンケート調査を用いるが、アンケート回答率は15%弱であり、アンケートの回答に何らかの系統的なバイアスがある場合、推定結果にも偏りをもたらす可能性がある。サンプルセクションバイアスについては、Heckmanの2段階推定などによって推定結果を補正することが一般的である。Heckmanの2段階推定を行うためには、

アンケート調査への回答メカニズムをモデル化する必要があるが、アンケート調査への回答メカニズムは十分には解明されておらず、モデル化は容易ではない。そこで本小節では、分析に用いたサンプルと企活の調査対象企業⁹⁾の記述統計を比較することによって、セレクションバイアスの可能性を議論する。

説明変数について、分析サンプルおよび企活調査対象企業の基本統計量を示したものが表1である¹⁰⁾。資本金や従業員数の平均値をみると、企活と比較して分析サンプルの企業は若干小規模な企業が多い。また外資比率についても、分析サンプルの平均値は母集団と比較すると小さい。これらの変数は企業活動基本調査においても標準偏差が大きいいため、こうした差が生じたものと考えられる。しかしながら、その他の変数については、平均および標準偏差ともに非常に近い値となっている¹¹⁾。もちろん、観測されない要因によって系統的なバイアスがもたらされる可能性は否定できないが、記述統計を見る範囲ではサンプルに大きな偏りは確認できないため、分析サンプルが代表性を有しているものと仮定して以降の分析を行う。

Ⅳ 分析結果

1 単純集計結果

過去の社会保険料負担増加、将来の社会保険料負担の増加、法人実効税率の増加に対する負担吸収割合を表2、法人実効税率の減少に対する利益分配割合を表3に示す¹²⁾。

負担吸収割合をみると、いずれも「利益の削減」によって対応する割合が50%程度と最も高くなっている。雇用に対する影響をみると、「正規労働者の賃金削減」と「正規労働者の雇用削減」による吸収割合がそれぞれ10%程度であるのに対して、「非正規労働者の賃金削減」が2%程度、「非正規労働者の雇用量削減」が3%程度である。このことから、企業の公的負担の拡大は主として正規労働者の賃金・雇用への転嫁によって吸収される可能性が高い。この結果は、非正規労働者が社会保険料負担の影響を受けにくいことに起因すると考えられ、Miayazato and Ogura [2010] や Kobayashi et al [2013] と整合的である。また、雇用への影響は、法人実効税率の上昇よりも社会

表1 説明変数の基本統計量

	分析サンプル			企業活動基本調査		
	観測数	平均	標準偏差	観測数	平均	標準偏差
資本金(百万円)	2915	1190.5	15574.7	29075	1505.1	12998.6
企業年齢(歳)	2915	41.1	18.6	29075	40.2	19.6
従業者数(人)	2915	311.7	895.7	29075	432.3	1477.7
売上高経常利益率	2915	0.044	0.071	29027	0.044	0.095
製造業ダミー	2915	0.461	0.499	29080	0.459	0.498
輸出比率	2915	0.024	0.093	29080	0.027	0.098
海外子会社ダミー	2915	0.145	0.353	29080	0.165	0.371
アジア子会社ダミー	2915	0.129	0.335	29080	0.145	0.353
海外子会社資本金比率	2915	0.352	2.132	29080	0.395	3.294
外資比率(%)	2915	0.674	5.718	29075	2.044	11.887
負債比率	2915	0.667	0.254	28361	0.671	0.331
パート比率	2915	0.147	0.218	29080	0.159	0.228
派遣比率	2915	0.064	0.225	29080	0.068	0.204
平均賃金(百万円)	2915	4.386	1.741	29075	4.438	1.907
市場トップダミー	2915	0.100	0.300	-	-	-
社会保険料率の増加(%pt)	780	1.124	2.332	-	-	-

保険料率の上昇の方が顕著である。

医療保険料の増加と比較して、年金保険料の増加は、雇用・賃金調整による負担吸収割合が高くなっている。労働者が、年金と貯蓄を代替的なものだと考え、医療保険に比べて対価性の高いものだと考えるのであれば、年金保険料が増加したとしても労働供給をあまり変化させない可能性がある。企業はそれを踏まえて雇用・賃金調整を行っている可能性が示唆される。また調査時点から過去5年間において、年金保険料率は上昇していたが、医療保険料率はあまり上昇していなかった時期であることも、こうした結果が得られた一因かもしれない。

「設備・研究開発投資の抑制」についてみると、社会保険料が上昇した場合よりも、法人実効税率

が上昇した場合の方が、吸収割合が高くなっている。法人実効税率の増加は、雇用よりも投資に大きな影響を与えるものと考えられる。

逆に、法人実効税率が減少する場合は、正規労働者の賃金増加によって利益が分配される割合が大きく(17.3%)、正規労働者と非正規労働者の雇用量の増加は小さいことから(それぞれ6.3%、1.5%)、法人実効税率の減少は、主として既に雇用されている正社員の賃金増に寄与するといえる。また、法人実効税率が増加する場合、原材料・仕入れ価格を抑制する割合が高いが(13.5%)、減税された場合、原材料・仕入れ価格を引き上げる割合は低い(3.3%)。法人実効税率増減への企業の対応の非対称性は、外部の製品市場(企業間取引)よりも内部の労働市場(労使交渉)の方が、

表2 負担吸収割合の基本統計量

		製品・ サービス価格 の値上げ	原材料・ 仕入れ 価格の抑制	正規 労働者の 賃金削減	非正規 労働者の 賃金削減	設備・ 研究開発 投資抑制	正規 労働者の 雇用量削減	非正規 労働者の 雇用量削減	利益の 削減
過去の年金保険料 増加への対応	平均	6.1	10.7	11.2	1.4	5.2	10.4	3.3	51.7
	標準偏差	17.5	22.0	21.9	5.7	15.3	20.9	11.4	44.2
	観測数	2753							
過去の医療保険料 増加への対応	平均	5.1	9.4	10.0	1.4	4.6	9.3	2.8	57.4
	標準偏差	15.8	21.2	20.9	6.7	13.8	20.1	10.2	43.6
	観測数	827							
社会保険料が単年度で0.5% 上積みする場合の対応	平均	7.6	13.0	13.0	2.0	5.7	12.7	3.9	42.0
	標準偏差	19.4	23.2	22.2	6.3	15.7	21.9	12.0	42.3
	観測数	2822							
社会保険料が5年間で5% 上積みする場合の対応	平均	10.6	12.0	16.0	2.8	6.1	14.8	4.3	33.4
	標準偏差	21.1	19.6	21.5	7.0	14.8	20.9	11.3	37.2
	観測数	2888							
法人実効税率が増加する 場合の短期的対応	平均	7.1	13.5	11.0	1.8	7.9	8.4	3.0	47.2
	標準偏差	18.9	23.2	19.8	5.9	18.9	16.2	10.2	42.8
	観測数	2915							
法人実効税率が増加する 場合の中期的対応	平均	10.8	13.5	12.0	1.9	8.7	9.8	3.2	40.1
	標準偏差	22.3	21.6	19.5	5.9	19.0	16.8	9.9	40.8
	観測数	2908							

表3 利益分配割合の基本統計量

		製品・ サービス価格 の値下げ	原材料・ 仕入れ価格の 引き上げ	正規 労働者の 賃金増加	非正規 労働者の 賃金増加	設備・ 研究開発 投資増加	正規 労働者の 雇用量増加	非正規 労働者の 雇用量増加	利益の 増加
法人実効税率が減少する 場合の短期的対応	平均	5.5	3.3	17.3	2.0	11.2	6.3	1.5	52.9
	標準偏差	18.5	12.5	27.0	6.5	23.5	15.0	6.3	42.7
	観測数	2547							
法人実効税率が減少する 場合の中期的対応	平均	6.8	3.7	15.0	2.3	13.9	7.8	1.9	48.6
	標準偏差	19.5	12.6	23.3	7.2	25.1	15.5	7.4	41.7
	観測数	2326							

調整費用が小さいことを示唆している。さらに、法人実効税率が増加した場合の設備・研究開発投資の抑制割合よりも、法人実効税率が減少した場合の設備・研究開発投資の増加割合の方が大きいことから、法人実効税率の減少は投資促進効果が大きい可能性が示唆される。

2 計量分析①：過去の社会保険料増加への対応

次に、企業の公的負担の増減による負担吸収・利益分配の方法が、企業属性によってどのように異なるのかについて、SUR推定によって分析する。表4は、過去の社会保険料（年金および医療）増加への対応を被説明変数とした場合の推定結果である。なお、過去の医療保険料増加の分析については、過去5年以内に保険料が増加した企業のみを分析対象としているため、サンプルサイズが小さくなっている。

過去の年金保険料増加への対応の推定結果をみると、企業規模（資本金・従業員数）や企業年齢、外資比率は、あまり大きな影響を与えていない。外資比率の高い企業は資本市場からのプレッシャーが強く、短期的な利益を追求しがちとの指摘もあるが、この推定結果からはその傾向は確認できない。売上高経常利益率の推定値をみると、「利益の削減」について係数がプラスで有意であり、その他の係数はおおむねマイナスになっているため、利益率の高い企業は、まずは利益の削減によって社会保険料増加の負担を吸収する傾向が高い。アジア子会社ダミーについては、「原材料・仕入れ価格の抑制」でプラスになっており、アジアに子会社を展開している企業は、投入コストの抑制で対応する傾向が確認される。負債比率の係数をみると、「利益の削減」の係数がマイナスで有意である一方で、「製品・サービス価格の値上げ」と「非正規労働者の雇用削減」の係数がプラスで有意となっている。負債比率が高く、外部からの資金調達に厳しいような企業は、手元資金を確保する観点からも利益を取り崩す余裕が少なく、前転やコスト削減によって負担を吸収する傾向があるといえる（酒井〔2006〕と整合的）。パート比率および派遣比率をみると、いずれも「非正規

労働者の雇用削減」の係数がプラスで有意になっている。パート比率や派遣比率の高い企業は、外部ショック（年金保険料の増加という正社員の雇用コストの増加など）への対応を容易にするため、あらかじめ非正規労働者を多く活用していると考えられる¹³⁾。また、「正規労働者の賃金削減」に対しては、パート比率は負、派遣比率は正の符号をとっている。賃金コストの面からみて、正社員とパートは補完的であり、正社員と派遣は代替的であるといえる。「正規労働者の雇用削減」については、パート比率の係数が有意に負になっており、生産要素の観点からみても、正社員と補完的であるといえる。平均賃金の高い企業は、正社員の雇用・賃金調整で対応する傾向が弱い。Ariga and Kambayashi〔2010〕では、賃金調整によって労働者の確保が難しくなることが懸念される場合、賃金調整をあまり行わないという結果が得られている。賃金が労働生産性の代理変数となっているのであれば、生産性の高い労働者を必要としている企業は、生産性の高い労働者を確保するために正社員の雇用・賃金調整はあまり行わない可能性が示唆される。効率賃金仮説が示唆するように、企業は高い賃金を労働者にオファーすることで、質の高い労働者を確保しようとしている可能性がある。ただし、これらの就業構造を表す変数の結果については、前述の通り内生変数である可能性が高いため、結果の解釈には一定の留意が必要である。

過去の医療保険料増加への対応について、企業年齢は、「利益の削減」に有意に正に影響している。将来の受け取りのための年金保険料と異なり、医療保険料は現役世代が享受できるサービスであり、企業年齢が従業員年齢を代理しているならば、企業年齢の高い企業では、医療保険料引き上げを利益減少で調整する傾向があると推測される。負債比率の係数をみると、前述の年金保険料の増加における前転シナリオとは逆に、「利益の削減」で有意に正、「製品・サービス価格の値上げ」・「原材料・仕入れ価格の抑制」で負となっている。現役世代のための保険料引き上げに対しては、製品価格に転嫁せず近視眼的に利益を削減して医療保険

に充てているのかもしれない。輸出比率をみると、「正規労働者の雇用量削減」で有意に正になっている。輸出比率の高い企業は国際化の程度の高い企業と考えられるが、過去の医療保険料の増加は、そういった企業の正規雇用を抑制する方向に作用していたことが示唆される。輸出をしている企業は生産性の高い企業である可能性が高いことから、中期的な社会保険料の増加は、輸出比率が高く、生産性の高い企業の正規雇用を抑制する方向に働く可能性が高い。また社会保険料の増加幅による負担吸収方法の違いは観察されない。海外子会社資本金比率の高い企業は「非正規労働者の雇用量の削減」で対応する傾向が強い。海外に生産拠点のある企業ほど、労働コストの増加に伴って生産工程を海外に移転させる傾向が強いのもかもしれない。

3 計量分析②：今後社会保険料が増加する場合への対応

将来の社会保険料増への対応に関する推定結果は表5である。

単年度で社会保険料が0.5%上積みする場合について特徴的な推定結果をみると、企業年齢の高い企業は、「利益の削減」で対応する割合が高い。製造業については、正規労働者の調整で対応する割合が低く、「利益の削減」や「原材料・仕入れ価格の抑制」で対応する割合が高い。輸出比率の高い企業は、「原材料・仕入れ価格の抑制」で対応する割合が高い。これらの結果は、前節でみた過去の社会保険料増への対応との違いはほとんどみられない。

5年間で5%上積みする場合についてもおおむね同様の傾向が確認できる。ただし、単年度に0.5%上積みする場合と比較して、海外に子会社を有している企業は「非正規労働者の賃金削減」で対応する傾向が低い。また外資比率が高いほど「正規労働者の雇用量削減」が高く、負債比率が高いほど「非正規労働者の雇用量削減」を有意に選択している。これらの企業では、社会保険料が中長期的に漸増する場合、時間をかけて、雇用量の削減に着手すると考えられる。

また両方の推定について、平均賃金の高い企業および市場のトップ企業は利益の削減によって対応し、正規労働者の雇用・賃金調整は行わない傾向が強く、前述の推定結果と同様の結果が得られている。従業者数の多い企業は、「製品・サービス価格の値上げ」や「原材料・仕入れ価格の抑制」によって対応する傾向があるが、これはある程度規模の大きな企業の場合、外部企業に対する一定の交渉力を有しているためと考えられる。

過去の社会保険料増加への対応と同様、「正規労働者の賃金削減」に対しては、パート比率の係数が負、派遣比率の係数が正となっている。また、「正規労働者の雇用量削減」についても、パート比率の係数が負で有意となっている。パート労働者の基幹労働力化に伴って、正規労働者と代替的な関係になってきているという指摘もあるが、本稿の推定結果の範囲内では、賃金コストおよび生産要素の観点からみて、正社員とパートは依然として補完的であり、賃金コストの面からみて正社員と派遣は代替的であるといえる。

4 計量分析③：法人実効税率が増減する場合への対応

前節までの社会保険料の分析においては、年金保険料が将来の受け取り（実際には賦課方式）、医療保険料が現役世代への医療サービスのための負担であることから、企業における正規労働者・非正規労働者比率や企業年齢などによる対応の違いが注目したが、本節における法人実効税率の分析では、主に企業業績や企業規模によって影響が異なる点に留意する必要がある。

法人実効税率が増減する場合の推定結果が表6および表7である。まず、将来に法人実効税率が引き上げられる場合、その対応は、過去の社会保険料率の増加（表4）などと比べて顕著に異なるところはみられない。

そこで、法人実効税率の増減の違いに目を転じると（表6と表7の比較）、法人実効税率増の場合、製造業は原材料・仕入れ価格を抑制するが、法人実効税率減においては、原材料・仕入れ価格の引き上げには応じない。また、製造業においては、法

表5 将来の社会保険料増への対応のSUR推定

	社会保険料が単年度で0.5%上積みする場合の対応					社会保険料が5年間で5%上積みする場合の対応							
	製品・サービス価格の上上げ	原材料・仕入れ価格の上上げ	正規労働者の賃金削減	非正規労働者の雇用量削減	利益の削減	製品・サービス価格の上上げ	原材料・仕入れ価格の上上げ	正規労働者の賃金削減	非正規労働者の雇用量削減	利益の削減			
資本金	-5.49e-06 (2.88e-05)	-1.02e-05 (3.41e-05)	1.85e-05 (3.29e-05)	5.66e-06 (9.27e-06)	-1.70e-05 (2.32e-05)	-2.42e-05 (3.22e-05)	-1.02e-05 (3.11e-05)	4.64e-06 (1.02e-05)	-3.40e-06 (2.18e-05)	-3.31e-05 (3.07e-05)	-2.59e-05 (1.63e-05)	7.76e-05 (5.41e-05)	
企業年齢	-0.0533 (0.0203)	-0.0728** (0.0239)	-0.0306 (0.0229)	-0.0138** (0.00657)	-0.0300* (0.0164)	-0.0434* (0.0226)	0.0142 (0.0220)	-0.0121 (0.0204)	-0.00904 (0.00720)	-0.0184 (0.0155)	-0.00805 (0.0127)	0.00316 (0.0116)	0.0176 (0.0383)
従業員数	0.00128** (0.000500)	0.000771 (0.000594)	-0.000912 (0.000658)	-0.000137 (0.000161)	0.000137 (0.000404)	0.000116 (0.000562)	0.000128** (0.000541)	0.000307 (0.000500)	-0.000809 (0.000177)	4.38e-05 (0.000379)	-9.01e-05 (0.000533)	0.000543* (0.000639)	-0.000563 (0.000639)
売上高経常利益率	-6.40 (5.69)	-13.81* (6.587)	-29.24*** (6.305)	-4.176* (1.799)	-12.34*** (4.497)	-29.69*** (6.230)	-8.82 (6.034)	-3.543 (5.586)	-14.91** (6.092)	-2.289 (1.974)	-7.340* (4.235)	-22.110** (5.953)	2.483 (10.49)
製造業タミー	-0.642 (2.772)	2.730** (0.914)	-3.822*** (0.874)	-0.0689 (0.249)	0.138 (0.623)	-2.197** (0.864)	0.525 (0.830)	2.642*** (0.769)	-3.141*** (0.838)	-0.00371 (0.272)	0.690 (0.583)	-1.568* (0.819)	0.0343 (1.443)
輸出比率	-1.821 (4.480)	8.603 (5.315)	-1.438 (5.084)	0.848 (1.444)	-0.0347 (3.614)	3.351 (5.027)	0.840 (4.757)	3.745 (4.404)	-0.718 (4.803)	2.109 (3.339)	-2.187 (4.694)	-10.105 (2.498)	-10.90 (8.267)
海外子会社タミー	0.774 (2.956)	-0.186 (3.506)	-1.438 (3.354)	-0.819 (0.953)	0.304 (2.384)	-1.591 (3.317)	-1.878 (3.121)	1.343 (2.853)	-2.010 (3.112)	3.283 (2.163)	3.283 (3.041)	-0.980 (1.618)	1.584 (5.356)
アジア子会社タミー	-0.984 (3.084)	3.439 (3.659)	2.085 (3.500)	1.035 (0.994)	-3.207 (3.461)	3.008 (3.461)	1.212 (3.226)	1.362 (2.987)	1.678 (3.257)	1.640 (2.264)	-3.587 (3.183)	0.344 (1.894)	1.464 (5.606)
海外子会社資本金比率	-0.130 (0.182)	-0.259 (0.216)	0.000133 (0.206)	0.00895 (0.0586)	-0.0760 (0.147)	-0.0538 (0.204)	-0.115 (0.198)	-0.273 (0.184)	-0.170 (0.200)	0.000361 (0.0649)	-0.0245 (0.139)	0.100 (0.104)	0.509 (0.345)
外資比率	-0.0667 (0.0610)	0.0291 (0.0724)	-0.0463 (0.0692)	-0.0161 (0.0197)	-0.0586 (0.0492)	0.0838 (0.0685)	-0.0395 (0.0666)	0.0481 (0.0617)	-0.0170 (0.0672)	-0.0248 (0.0467)	-0.0664 (0.0467)	0.145** (0.0657)	-0.0876 (0.116)
負債比率	-0.680 (1.500)	-0.330 (1.749)	-2.952* (1.680)	-0.649 (0.489)	-1.075 (1.216)	-3.168* (1.654)	-0.396 (1.642)	2.911* (1.520)	1.017 (1.653)	0.152 (1.152)	0.359 (1.152)	1.231 (1.620)	2.329*** (2.853)
パート比率	-5.693*** (1.865)	1.184 (2.335)	-9.092*** (2.238)	3.253*** (0.644)	-1.201 (1.606)	-4.157* (2.208)	-1.047 (2.150)	5.165*** (1.990)	-5.671*** (2.171)	5.886*** (1.509)	0.183 (2.121)	-3.598* (1.129)	-8.599** (3.736)
派遣比率	0.355 (1.670)	-0.524 (1.981)	4.800** (1.895)	0.470 (0.538)	-0.118 (1.347)	-0.853 (1.874)	-0.481 (1.810)	-1.066 (1.676)	3.094* (0.592)	0.463 (1.271)	-0.169 (1.786)	4.916 (0.950)	2.807** (3.146)
平均賃金	-0.618** (0.260)	-0.361 (0.303)	-1.314*** (0.291)	-0.215* (0.0847)	2.03e-05 (0.221)	-1.289** (0.287)	0.326 (0.281)	0.153 (0.261)	-0.648** (0.284)	0.240 (0.0920)	0.240 (0.198)	-0.528* (0.148)	0.777 (0.489)
市場トップタミー	-0.763 (1.243)	-1.986 (1.475)	-2.484* (1.411)	0.214 (0.401)	-1.021 (1.003)	-2.340* (1.395)	-2.233* (1.320)	0.289 (1.222)	-2.216* (1.333)	0.412 (0.432)	-0.306 (1.302)	-0.882 (0.693)	1.658 (2.294)
定数項	13.36** (1.976)	16.66*** (2.241)	26.81*** (2.166)	3.661*** (0.657)	8.573*** (1.617)	25.45*** (2.116)	9.746*** (2.217)	7.607*** (2.653)	20.47*** (2.238)	2.493*** (0.725)	5.635*** (1.556)	18.71*** (2.187)	33.11*** (3.853)

オンブudsマンズ

2822

2888

カッコ内は不均一分散に対して面層化標準偏差
***は1%水準、**は5%水準、*は10%水準でそれぞれ有意な推定値を表す。

人実効税率増の場合、設備・研究開発投資を抑制しないが、法人実効税率減の局面では、設備・研究開発投資を有意に増加させ、かつ長期的に影響が大きい。

海外子会社ダミーについては、法人実効税率増のとき、短期的には「正社員の賃金削減」では対応しない傾向がある。また海外子会社資本金比率の高い企業は、中期的には「非正規労働者の雇用削減」で対応する傾向がある。海外展開が進展している企業は、国内における公的負担の増加に対して、国際的な最適分業体制を徐々に構築していくことが示唆される。逆に、法人実効税率減の場合、輸出比率の高い企業は、すぐに「正規労働者の雇用を増加」させる傾向があり、また短期・中期を問わず「利益の増加」で対応する傾向が低い。外資比率をみると、法人実効税率増のとき、短期・中期を問わず正規労働者の雇用削減を行うが、法人実効税率減になれば、正規労働者の雇用増加に積極的である。つまり、外資比率の高い企業は正規労働者の増減に柔軟に対応することがみと取れる。

法人実効税率が減少する場合の中期的対応をみると、「製品・サービス価格の値下げ」、「原材料・仕入価格の引き上げ」に対する正の符号や、パート比率が高いほど「非正規労働者の雇用量の増加」する傾向がみられる。法人実効税率の減少は、短期的には製造業の設備・研究開発投資を促すが、製品・サービス価格の値下げや非正規労働者の雇用拡大という形となって表れるにはしばらく時間がかかるといえる。ただし、依然として「正規労働者の雇用量の増加」は「外資比率」を除いて有意に正ではなく、正規労働者の雇用量の増加に対して慎重な態度が伺える。

また、法人実効税率が増加する場合、負債比率の高い企業は短期的には利益の削減に消極的だが、中期的には負債比率の係数が有意ではない。法人実効税率が減少する場合はその逆であり、負債比率の高い企業は短期的には利益を増加させるが、中期的には「製品・サービス価格の値下げ」や「原材料・仕入価格の引き上げ」を行って、当面の手元資金を確保する傾向がある。

5 結果のまとめと仮説の検証

以上の分析結果の全体像を整理すると表8のようになる。表の左側には公的負担の変化が、上側には負担吸収・利益分配方法が記載されている。いくつか要点を述べると以下の通りである。第一が、企業の多様な負担吸収・利益分配行動である。公的負担の増減は、正規労働者の雇用・賃金の調整だけではなく、製品・サービス価格や原材料・仕入価格、設備・研究開発投資、利益などによって、幅広く調整されている。第二が、社会保険料と法人実効税率の違いである。社会保険料の変化は正規労働者の賃金・雇用に大きな影響を及ぼすが、法人実効税率は設備・研究開発投資に影響を及ぼす傾向が強い。また、非正規労働者の賃金・雇用に対する影響は平均的には小さいため、企業の公的負担の増加は正規労働や設備・研究開発投資を抑制し、非正規労働への代替を誘発する可能性が高い。第三が、短期的対応と中期的対応の違いである。負担吸収割合および利益分配割合の平均値をみると、短期的には利益の増減で対応する傾向が強いが、中期的には雇用や賃金、投資などによって対応する割合が高くなる。

以上の分析結果を踏まえ、Ⅲ節で提示した仮説の検証結果を整理したものが表9である。仮説1および2は負担吸収・利益分配割合の単純集計結果によって一般的に支持される。仮説3についても、負債比率の高い企業や利益率の低い企業ほど利益の削減はあまり行わないことが確認できており、一般的に支持されている。仮説4については、従業者の多い企業ほど製品・サービス価格への転嫁や、仕入価格の調整を行う傾向が強いことが確認できており、仮説が支持される。ただし、資本金については有意な結果が得られていない。これは資本金が企業規模を表す代理変数になっていないことが原因かもしれない。仮説7については、派遣比率・パート比率の高い企業ほど非正規雇用・賃金での調整度合いが大きいことが確認されており、仮説8についても平均賃金の高い企業ほど雇用・賃金調整を行わない傾向が確認できており、両仮説が強く支持される結果となった。

表6 将来の法人実効税率増への対応のSUR推定

	法人実効税率が増加する場合の短期的対応					法人実効税率が増加する場合の中期的対応									
	製品・サービス 価格の上上げ	原材料・仕入 価格の上上げ	正規労働者 賃金削減	正規労働者 雇用量削減	利益の削減	製品・サービス 価格の上上げ	原材料・仕入 価格の上上げ	正規労働者 賃金削減	正規労働者 雇用量削減	利益の削減					
資本金	-1.88e-05 (2.80e-05)	2.54e-05 (3.48e-05)	1.47e-05 (2.93e-05)	3.81e-06 (8.76e-06)	-5.67e-05** (2.80e-05)	-1.39e-05 (2.39e-05)	-1.84e-05 (1.49e-05)	6.37e-05 (6.28e-05)	7.40e-07 (2.88e-05)	-9.25e-08 (8.74e-06)	-3.51e-05 (2.81e-05)	-2.06e-05 (2.48e-05)	-1.78e-05 (1.46e-05)	2.69e-06 (5.97e-05)	
企業年齢	0.0166 (0.0197)	-0.0118 (0.0242)	-0.000463 (0.0206)	-0.000479 (0.00616)	-0.0263 (0.0197)	-0.0228 (0.0168)	-0.0188* (0.0105)	0.0405 (0.0442)	-0.0261 (0.0203)	0.000181 (0.00617)	-0.00539 (0.0198)	-0.00716 (0.0175)	-0.00716 (0.0103)	0.0291 (0.0422)	
従業員数	0.00156*** (0.000501)	-0.000739 (0.000613)	-0.000780 (0.000524)	-0.000152 (0.000156)	0.00135*** (0.000500)	-9.31e-05 (0.000427)	0.000460* (0.000297)	-0.00161 (0.00112)	-0.000507 (0.000515)	-3.83e-05 (0.000156)	0.000908* (0.000502)	-0.000184 (0.000443)	0.000405 (0.000281)	-0.00178* (0.00107)	
売上高経常利益率	-11.00** (5.975)	-8.546 (6.579)	-17.44*** (5.622)	-1.619 (1.678)	-7.224 (5.367)	-17.87*** (4.585)	-4.691 (2.862)	68.39*** (12.04)	-16.40*** (5.513)	-1.252 (1.675)	-7.258 (5.379)	-16.69*** (4.742)	-2.723 (2.798)	62.55*** (11.44)	
製造業タミー	-0.0747 (0.740)	3.04*** (0.906)	-1.178 (0.774)	-0.0185 (0.231)	0.095 (0.759)	-1.052* (0.631)	0.143 (0.394)	-1.547 (1.659)	-0.869 (0.762)	0.118 (0.232)	0.205 (0.744)	-1.061 (0.656)	-0.0304 (0.387)	-2.069 (1.582)	
輸出比率	4.025 (4.081)	8.033 (4.996)	-1.983 (4.269)	1.249 (1.274)	2.556 (4.075)	-1.875 (3.481)	0.789 (2.173)	-12.79 (9.145)	1.361 (4.563)	-1.771 (4.134)	4.253 (1.256)	1.594 (4.034)	-11.70 (3.556)	-1.070 (2.068)	
海外子会社タミー	2.758 (2.758)	2.123 (3.376)	-5.791** (2.885)	-0.496 (0.861)	-1.088 (2.754)	-2.804 (2.353)	-0.513 (1.469)	6.115 (6.180)	5.030 (3.160)	-1.157 (2.863)	-1.614 (2.793)	-1.308 (2.462)	-1.423 (2.462)	2.629 (1.453)	
アジア子会社タミー	-3.582 (2.873)	1.901 (3.517)	4.037 (3.005)	0.637 (0.897)	1.329 (2.869)	4.024 (2.451)	1.393 (1.530)	-9.740 (6.438)	0.783 (3.416)	1.612 (3.292)	1.266 (0.906)	2.097 (2.585)	2.185 (1.514)	-7.904 (6.189)	
海外子会社資本金比率	-0.0252 (0.179)	-0.341 (0.187)	-0.0951 (0.0559)	0.0203 (0.0659)	0.0317 (0.179)	-0.0587 (0.153)	0.0740 (0.0954)	0.394 (0.401)	-0.238 (0.204)	-0.196 (0.6581)	0.00190 (0.180)	0.160 (0.159)	-0.141 (0.0937)	0.429 (0.383)	
外資比率	-0.0402 (0.0622)	0.0759 (0.0762)	-0.0464 (0.0651)	0.000294 (0.0194)	-0.0436 (0.0621)	0.118** (0.0531)	0.00209 (0.0331)	-0.0662 (0.139)	-0.0564 (0.0734)	0.112 (0.0707)	-0.0393 (0.0641)	0.00163 (0.0195)	0.106* (0.0625)	-0.0343 (0.133)	
負債比率	1.199 (1.475)	2.390 (1.806)	-1.145 (1.543)	0.510 (0.461)	2.171 (1.473)	1.753 (1.259)	0.634 (0.786)	-7.511** (3.306)	0.233 (1.742)	1.779 (1.679)	0.205 (0.462)	1.885 (1.484)	2.887** (1.308)	-0.112 (0.772)	-4.94 (3.156)
パート比率	-3.185* (1.928)	6.00** (2.360)	-2.629 (2.017)	2.162*** (0.602)	3.663** (1.925)	-3.700** (1.645)	4.453*** (1.027)	-6.796 (4.320)	-0.995 (2.176)	5.710*** (2.161)	3.091*** (1.924)	2.408 (1.924)	-4.423*** (1.696)	4.089** (1.001)	-7.010* (4.091)
派遣比率	-2.894* (1.576)	-1.888 (1.929)	-0.825 (1.648)	0.281 (0.492)	1.383 (1.573)	0.413 (1.344)	1.028 (0.839)	2.500 (3.330)	-3.474* (1.836)	-1.914 (1.770)	-0.803 (1.604)	-0.0628 (1.565)	2.374 (0.814)	0.265 (1.379)	3.241 (3.327)
平均賃金	-0.0556 (0.244)	0.0777 (0.298)	-0.473* (0.255)	-0.165* (0.0761)	0.0829 (0.243)	-0.438** (0.208)	-0.341** (0.130)	1.291** (0.546)	0.0685 (0.287)	0.0531 (0.277)	-0.347 (0.251)	-0.154* (0.245)	0.174 (0.216)	-0.428** (0.127)	0.986* (0.521)
市場トップタミー	0.545 (1.183)	-0.250 (1.448)	-1.422 (1.238)	-0.155 (0.369)	-1.849 (1.181)	-0.243 (1.099)	0.445 (0.630)	2.930 (2.651)	1.301 (1.391)	0.0226 (1.341)	-1.422 (0.369)	-0.0581 (1.185)	-1.888 (1.045)	-0.186 (0.617)	4.054 (2.521)
定数項	6.440*** (1.960)	9.826*** (2.400)	-16.41*** (2.051)	1.906*** (0.612)	5.366*** (1.957)	11.87*** (1.672)	3.991*** (1.044)	44.19*** (4.393)	10.01*** (2.317)	9.769*** (2.233)	1.989*** (0.615)	6.551*** (1.974)	11.44*** (1.740)	4.383*** (4.198)	

サンプリサイズ

2915

2908

***は1%水準、**は5%水準、*は10%水準でそれぞれ有意な推定値を表す。
カッコ内は不均一分散に対して頑健な標準偏差

表7 将来の法人実効税率減への対応のSUR推定

	法人実効税率が減少する場合の短期的対応					法人実効税率が減少する場合の中期的対応								
	製品・サービス価格の低下 上り	原材料・仕入れ価格の引き上げ	正規労働者の賃金増加	正規労働者の雇用量増加	利益の増加	製品・サービス価格の低下 上り	原材料・仕入れ価格の引き上げ	正規労働者の賃金増加	正規労働者の雇用量増加	利益の増加				
資本金	-4.67e-06 (2.76e-05)	6.01e-06 (1.86e-05)	-5.84e-07 (4.01e-05)	3.48e-06 (9.66e-06)	-1.22e-05 (2.23e-05)	-5.64e-06 (9.37e-06)	7.24e-05 (6.32e-05)	5.43e-06 (5.70e-05)	3.78e-06 (1.76e-05)	-9.10e-05 (6.16e-05)	-3.43e-05 (3.80e-05)	-1.48e-05 (1.81e-05)	-3.84e-05 (0.000102)	
企業年齢	-0.0633** (0.0204)	-0.00545 (0.00137)	-0.0356 (0.0290)	-0.00109 (0.00115)	-0.0713** (0.0164)	-0.00117* (0.00894)	0.265** (0.0429)	-0.0221 (0.0267)	-0.00275 (0.00825)	-0.0323 (0.0289)	-0.0280 (0.0178)	0.00650 (0.00848)	0.00650 (0.00848)	0.0281 (0.0479)
従業員数	-7.51e-05 (0.000500)	-0.000342 (0.000336)	-0.000898 (0.000726)	-0.000107 (0.000175)	-0.00132* (0.000631)	0.000115 (0.000170)	0.000102 (0.00115)	-0.00112* (0.000672)	-0.00203 (0.00208)	0.00163** (0.000726)	-0.000345 (0.000447)	4.48e-05 (0.000213)	4.48e-05 (0.000213)	0.000703 (0.00121)
売上高経常利益率	-14.56** (5.602)	-5.97 (3.775)	-31.10** (8.059)	-0.893 (1.963)	-15.43* (7.051)	-2.617 (1.905)	87.60** (12.32)	-19.88** (7.282)	1.047 (2.251)	-3.559 (7.867)	-10.18** (4.848)	-1.178 (2.311)	-1.178 (2.311)	44.85** (13.06)
製造業ダミー	-0.262 (0.772)	-0.458 (0.320)	-2.103* (1.116)	0.112 (0.270)	3.565** (0.974)	-0.0643 (0.262)	0.755** (1.735)	-0.727 (1.007)	0.278 (0.311)	5.238** (1.088)	-1.284* (0.671)	-0.218 (0.320)	-0.218 (0.320)	-3.512** (1.807)
輸出比率	1.529 (4.323)	3.178 (2.910)	6.539 (7.209)	-0.572 (1.513)	5.764* (5.460)	-0.882 (1.467)	-16.81* (9.901)	3.660 (5.679)	0.628 (1.755)	4.637 (6.135)	5.119 (3.781)	-1.519 (1.802)	-1.519 (1.802)	-21.70** (10.19)
海外子会社ダミー	0.809 (2.821)	-1.377 (1.899)	-7.209* (4.095)	-0.489 (0.987)	-2.399 (3.563)	-0.676 (0.957)	7.432 (6.158)	-5.548 (3.875)	-2.887 (1.198)	-2.887 (4.187)	-3.788 (2.580)	-0.352 (1.230)	-0.352 (1.230)	17.78** (6.951)
アジア子会社ダミー	-0.298 (2.940)	0.423 (1.979)	4.782 (4.268)	0.675 (1.029)	0.551 (3.713)	0.869 (0.998)	-10.40 (6.734)	2.424 (4.035)	1.971 (1.247)	7.054 (4.360)	4.354 (2.686)	0.767 (1.281)	0.767 (1.281)	-18.49** (7.238)
海外子会社資本比率	0.0339 (0.190)	0.0775 (0.128)	-0.0337 (0.275)	-0.0302 (0.0664)	-0.537** (0.240)	-0.0496 (0.153)	0.596 (0.644)	0.0355 (0.239)	0.0466 (0.0738)	-0.449* (0.258)	-0.0817 (0.159)	0.0616 (0.0758)	0.0616 (0.0758)	0.360 (0.428)
外資比率	-0.00462 (0.0620)	0.0888** (0.0417)	-0.0580 (0.0900)	0.00288 (0.0217)	-0.137* (0.0783)	0.153** (0.0501)	-0.0672 (0.142)	-0.0196 (0.0668)	0.00930 (0.0246)	-0.186** (0.0858)	0.144** (0.0629)	0.0229 (0.0252)	0.0229 (0.0252)	-0.0283 (0.143)
負債比率	-0.658 (1.105)	0.706 (-1.307)	-6.691** (-4.10**)	-1.265** (2.475**)	-5.713** (-1.748)	-0.460 (0.521)	15.83** (19.03**)	3.417** (5.073**)	-1.882 (7.561**)	0.745 (4.479)	1.267 (-4.820**)	0.644 (2.800**)	0.644 (2.800**)	-5.219 (-3.856)
バート比率	-1.985 (1.579)	-0.882 (1.063)	-1.503 (2.292)	-0.133 (0.553)	-0.0264 (1.894)	0.116 (0.536)	6.235* (3.616)	-1.266 (1.688)	1.782 (2.008)	-0.199 (0.621)	0.0799 (1.337)	0.00432 (0.637)	0.00432 (0.637)	5.029 (3.601)
派遣比率	-0.332 (0.250)	-0.480** (0.169)	-2.774** (0.347)	-0.389** (0.0879)	-0.237 (0.310)	-0.300** (0.0855)	5.115** (0.456)	0.644** (0.275)	-1.259** (0.177)	0.631* (0.353)	-0.290 (0.217)	-0.116 (0.104)	-0.116 (0.104)	0.842 (0.586)
平均賃金	2.337 (1.241)	-1.303 (0.835)	-1.738 (1.801)	0.0161 (0.434)	-2.570 (1.567)	0.353 (1.004)	4.233 (2.838)	1.968 (1.359)	-2.381 (1.616)	-0.793 (0.500)	-1.806* (1.746)	0.457 (0.513)	0.457 (0.513)	2.628 (2.899)
市場トランプダミー	10.86** (1.958)	6.188** (1.338)	41.20** (2.495)	4.313** (0.698)	18.14** (2.364)	3.629** (0.681)	15.87** (1.518)	2.001 (2.237)	23.56** (2.660)	2.014** (0.822)	11.22** (1.771)	1.408* (0.844)	1.408* (0.844)	46.85** (4.772)
サンプリサイズ											2547			
													2536	

***1%水準、**は5%水準、*は10%水準でそれぞれ有意な推定値を表す。
カッコ内は不均一分散に対して頑健な標準誤差

表8 分析結果の整理

影響（結果） 公的負担の変化（要因）		生産要素投入量			生産要素価格		外部要素		利益
		正規雇用	非正規雇用	設備・研究 開発投資	正規賃金	非正規賃金	製品・ サービス価格	原材料・ 仕入価格	
社会 保険料	短期	増加	・社会保険料の増加による影響が大きい。 ・ただし賃金が高い企業では影響が小さくなる。	・投資への影響は小さい。	・社会保険料の増加は正規雇用の賃金削減で調整される傾向が強い。				・影響が大きい。 ・中期的には影響が縮小。
	中期								
法人 実効税率	短期	増加	・全体的に正規雇用に対する影響は小さい。 ・賃金が高い企業では、さらなる影響が小さくなる。	・投資へのマイナスのインパクトが大きい。 ・中期的にはマイナスインパクトが拡大する。	・法人実効税率の増減が、正規の賃金に及ぼす影響は小さい。 ・賃金が高い企業では、その影響がさらなる。	・非正規賃金に対する影響は全体的に小さい。 ・ただし、非正規比率が高い企業は、公的負担の変化に対して非正規雇用の増減で対応する傾向が強い。	・生産価格や投入価格に与える影響は小さい。 ・ただし規模の大きな企業の場合は、生産価格や投入価格で調整される傾向がある。		・収益率が高い企業は、公的負担の変化に対して利益の増減で対応する傾向が強い。 ・負債比率の高い企業は、利益の増減では対応しない傾向が強い。
	中期								
	短期	減少		・投資へのプラスのインパクトが大きい。 ・その影響は特に製造業で大きい。					・影響が大きい。 ・中期的には影響が縮小。
	中期								

一方で、仮説5および6「外資比率の高い企業は利益の確保を重視する」は、実証分析から支持されない結果となった。輸出比率や海外子会社ダミー、アジア子会社ダミー、海外子会社資本金比率といった企業の海外展開を表す変数については、有意な結果が得られておらず、企業の海外展開状況と公的負担変動に対する反応には、明確な関係性が確認できなかった。外資比率についても有意な結果はほとんど得られていない。

V 結語

本稿は、企業の公的負担の変化が企業行動に及ぼす影響について、いくつかのシナリオを設定した上で、社会保険料と法人実効税率の性質の違いに注意しながら、企業の前転（価格への転嫁）・後転（労働者への転嫁）の選択や時間軸（短期と中期）における対応の違いの可能性について、その決定要因となり得る企業属性や市場環境の面から定量的に明らかにした。

分析結果のまとめと仮説の検証については前節で詳述した通りだが、分析の結果、企業は多様な負担吸収・利益分配行動をとる用意があること、社会保険料の変化は正規労働者の賃金・雇用に大きな影響を及ぼすが、法人税は設備・研究開発投

資に影響を及ぼす傾向が強いこと、短期的には利益の増減で対応する傾向が強いが、中期的には雇用・賃金や投資などで対応する割合が高くなることなどが分かった。本稿で提示した仮説のうち、仮説1～4および7・8については、実証分析によっておおむね支持される結果が得られた。一方で、仮説5・6については支持されない結果となった。公的負担と企業行動に関する議論は、「社会保険料負担が増えると雇用が減る」や「法人税負担が軽減されると投資が増える」といった単線的な議論になりがちである。しかし本稿の分析結果から、企業の公的負担に対する企業の対処手段は非常に多様であり、かつその傾向は、公的負担の内容、時間軸、企業属性によって大きく異なっていることが明らかとなった。企業の公的負担に関する政策議論は、そうした幅広い要素を加味しつつ行われることが期待される。

もちろん本稿の結果には、いくつかの留意すべき点がある。本稿は、企業アンケートを用いて公的負担に対する企業の対応を分析したものであるが、あくまでも公的負担の変更という想定に対する企業の一次的な対応を把握したものであり、市場を通した一般均衡効果は考慮していない。また、アンケートは仮想的な問いであり、回答主体は経営企画部署宛であるため、企業の真の経営判断を

表9 仮説の検証結果

仮説	仮説の詳細	検証方法・関係する説明変数	検証結果
①公的負担の変動は直接的な手段によって調整される	<ul style="list-style-type: none"> 公的負担のうち、保険料負担は正社員の雇用に影響を与え、法人税負担は投資に影響を与える。 保険料の増加は、正規・非正規の賃金格差の縮小や、雇用の非正規代替を惹起する可能性がある。 	被説明変数の単純集計によって検証。	・仮説は全体的に支持される。
②公的負担の変化は調整コストを考慮して転嫁される	<ul style="list-style-type: none"> 公的負担の変化に対して、短期的には調整の容易な項目に転嫁させ、中長期的には調整コストのかかる要素にも転嫁させる。 具体的には短期的には利益に転嫁し、中長期的には雇用・賃金・投資等に転嫁させる。 	被説明変数の単純集計によって検証。	・仮説は全般的に支持される。
③流動性制約に直面している企業は手元キャッシュを重視する	<ul style="list-style-type: none"> 流動性制約に直面している企業は、外部からの資金調達に難しいため、手元のキャッシュを重視すると考えられる。 手元キャッシュの少ない企業や負債比率の高い企業や利益率の低い企業は、利益の削減以外で対応する傾向が強い。 	<ul style="list-style-type: none"> 売上高経常利益率 負債比率 	・仮説は全体的に支持される。
④交渉力の高い企業は公的負担を外部に転嫁する	<ul style="list-style-type: none"> 企業規模が大きい企業等は、外部に対するバーゲニングパワーが高いため、製品・サービス価格への転嫁や、仕入価格の抑制等で対応する傾向が強い。 	<ul style="list-style-type: none"> 資本金 従業員数 	<ul style="list-style-type: none"> 従業員数については仮説が支持される。 資本金は有意な結果が得られていない。
⑤海外展開を行っている企業は利益を変化させない	<ul style="list-style-type: none"> 海外展開度合いの高い企業は、公的負担の増加に対して、生産拠点のシフトで対応する可能性が高いため、利益の削減はあまり行わない。 	<ul style="list-style-type: none"> 輸出比率 海外子会社ダミー アジア子会社ダミー 海外子会社資本金比率 	・仮説はほとんどのケースで支持されない。
⑥外資比率の高い企業は利益の確保を重視する	<ul style="list-style-type: none"> 外資比率の高い企業は、資本市場からの圧力にさらされているため、負担が増加しても利益はあまり変化させず、逆に負担が軽減される場合は利益の増加を行う傾向がある。 	<ul style="list-style-type: none"> 外資比率 	・仮説を支持する結果は得られていない。
⑦非正規比率の高い企業は非正規雇用による調整を優先する	<ul style="list-style-type: none"> 企業は調整手段として非正規雇用を利用しているため、非正規比率の高い企業は、公的負担の変動に対して非正規雇用の調整で対応する。 	<ul style="list-style-type: none"> 派遣比率 パート比率 	・仮説は全体的に強く支持される。
⑧平均賃金の高い企業は雇用・賃金調整を行わない	<ul style="list-style-type: none"> 平均賃金の高い企業は、効率賃金仮説に基づいて市場賃金よりも高い賃金を労働者にオファーしているのであれば、賃金や雇用による調整を行わない。 	<ul style="list-style-type: none"> 平均賃金 	・仮説は全体的に強く支持される。

反映していない可能性がある。加えて、雇用属性を表す変数などは内生性が疑われる。今後は幅広い要素を加味しながら、詳細で精緻な実証分析を積み重ねていくことが必要である。

(平成25年2月投稿受理)

(平成26年7月採用決定)

謝辞

本稿は、独立行政法人経済産業研究所「経済成長を損なわない財政再建策の検討」プロジェクトの成果の一部である「公的負担と企業行動」(RIETI Discussion Paper Series 12-J-010)を、大幅に加筆修正したものである。本稿の作成にあたって、藤田昌久所長、森川正之副所長、深尾光

洋教授、田中鮎夢講師ほか経済産業研究所DP検討会参加者に貴重なコメントを頂戴した。酒井正教授(法政大学)ほか、日本経済学会2012年度春季大会(北海道大学)参加者からも貴重なコメントを頂いた。また本誌の匿名査読者からも貴重なコメントを頂戴した。記して感謝申し上げたい。もちろん、残る誤りは筆者らの責に帰するものである。また本稿の内容は全て筆者らの個人的見解であり、筆者らが属する組織の見解を示すものではない。本研究は、小林がJSPS科研費25885129の助成を受けている。

注

- 1) 企業に課された社会保険料負担を財・サービス価格に上乗せして一般消費者に転嫁することを前転と呼び、労働者に転嫁することを後転と呼ぶ。
- 2) ただし、賞与自体が企業業績など、事業主負担増減以外の理由によって決定されることが予想されるため、結果については留保が必要だとしている。
- 3) 特に実証分析を行う上で有用と思われる指摘として、賞与が企業の業績に連動させている企業では、社会保険料負担はまず企業の利益を減少させ、その結果として給与総額が減少するメカニズムがあること、企業が従業員に提供したい福利厚生水準がある場合、公的社会保険の充実が企業独自の法定外福利費の減少を引き起こしている可能性が指摘されている。
- 4) 企業は、社会保険料が増加したときに法定外福利費の抑制に対応する可能性もあるため、社会保険料の代理変数として福利厚生費を用いて良いかどうかは留意が必要である。
- 5) 法人実効税率が減少する場合は、「製品・サービス価格を値下げする」といった形で表現が反対になる。
- 6) 公的負担の増加に対して、雇用や賃金の削減などをせずに、企業利益の削減によって吸収する割合である。
- 7) dAFAはdAFの部分集合となる。
- 8) 被説明変数の合計が100%となるため、個々の変数について、方程式間で係数の合計が0になるように制約をかけることによってより効率的な推定が可能となるが、係数制約をかけても結果に大きな違いはなかった。
- 9) 「企業活動基本調査」の調査対象企業は、製造業、電気・ガス・熱供給・水道業、情報通信業、卸売業、小売業等に含まれる事業所を有する企業のうち、従業員50人以上かつ資本金額又は出資金額3000万円以上の会社である。
- 10) なお企業活動基本調査から得られる変数（市場トップダグミーと社会保険料の増加以外の変数）は、データの制約から2008年度調査の数値を用いている。
- 11) なお、分析サンプルおよび企業活動基本調査の双方において、製造業比率が45%程度と非常に高くなっているが、これは企業活動基本調査の調査対象企業が経済産業省の所管業種となっているためである。
- 12) 三菱総合研究所（2010）では、より多くの設問項目について産業別のクロス集計などを行っているが、回帰分析によって多様な要因のコントロールを行っていない点や、企業属性データとのマッチングを行っていない点が本稿との大きな違いである。

13) 森川〔2010〕およびAsano et al.〔2011〕参照。

参考文献

- Ariga, K. and Kambayashi, R. (2010) "Employment and Wage Adjustments at Firms under Distress in Japan" *Journal of the Japanese and International Economies*, Vol.24, No.2, pp.213-235
- Asano, H., Ito, T. and Kawaguchi, D. (2011) "Why Has the Fraction of Contingent Workers Increased? A case study of Japan" RIETI Discussion Paper Series 11-E-021
- Baicker, K. and Chandra, A. (2006) "The Labor Market Effects of Rising Health Insurance Premiums" *Journal of Labor Economics* Vol.24, No.3, pp.609-634
- Brittain, J. (1971) "The Incidence of Social Security Payroll Taxes" *American Economic Review* Vol.62, No.4, pp.115-125
- Gruber, J. and Krueger, A. (1991) "The Incidence of Mandated Employer-Provided Insurance: Lessons from Worker's Compensation Insurance" in David Bladford ed, *Tax Policy and the Economy* Vol.5
- Hamaaki, J. (2008) "Investment Responses to Japanese Tax Reforms: A Cross-Industry Comparison" *Japan and the World Economy* Vol.20, No.4, pp.542-562
- Hamaaki, J. and Iwamoto, Y. (2010) "A Reappraisal of the Incidence of Employer Contributions to Social Security in Japan" *Japanese Economic Review* Vol.61, No.3, pp.427-441
- Harberger, A. (1962) "The Incidence of the Corporation Income Tax" *Journal of Political Economy* vol.70, pp.215-240.
- Holmlund, B. (1983) "Payroll Taxes and Wage Inflation: The Swedish Experience" *Scandinavian Journal of Economics* Vol.85, No.1, pp.1-15
- Kobayashi, Y., Kume, K., Oikawa, K., and Sone, T. (2013) "Social Security Contributions and Employment Structure: A Microeconomic Analysis Focused on Firm Characteristics" RIETI Discussion Paper Series 13-E-067
- Komamura, K. and Yamada, A. (2004) "Who Bears the Burden of Social Insurance? Evidence from Japanese Health and Long-term Care Insurance Data" *Journal of the Japanese and International Economies* Vol.18, No.4, pp.565-581
- Miyazato, N. and Ogura, S. (2010) "Empirical Analysis of the Incidence of Employer's Contributions for Health Care and Long Term Insurances in Japan" Center for Intergenerational Studies, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, Discussion Paper Series

- No.473
Tachibanaki, T. and Yokoyama, Y. (2008) "The Estimation of the Incidence of Employer Contributions to Social Security in Japan" *Japanese Economic Review* Vol.59, No.1, pp.75-83
- 岩本康志・濱秋純哉 (2006) 「社会保険料の帰着分析－経済学的考察－」『季刊・社会保障研究』第42巻第3号pp.204-218
- 上村敏之・前川聡子 (2000) 「産業別の投資行動と法人所得税：企業財務データを利用したTax-adjusted Qによる実証分析」『日本経済研究』第41号pp.45-70
- 金明中 (2008) 「社会保険料の増加が企業の雇用に与える影響に関する分析－上場企業のパネルデータ (1984～2003年) を利用して－」『労働政策研究雑誌』No.571
- 酒井正 (2006) 「社会保険の事業主負担が企業の雇用戦略に及ぼす様々な影響」『季刊・社会保障研究』第42巻第3号pp.235-248
- 土居丈朗 (2010) 「法人税の帰着に関する動学的分析－簡素なモデルによる分析－」RIETI Discussion Paper Series 10-J-034
- 西野万里 (1998) 『法人税の経済分析－租税回避と転嫁・帰着』東洋経済新報社
- 三菱総合研究所 (2010) 「平成21年度総合調査研究「企業負担の転嫁と帰着に係る調査研究」」
- 森川正之 (2010) 「企業業績の不安定性と非正規労働－企業パネルデータによる分析－」RIETI Discussion Paper Series 10-J-023
- (こばやし・ようへい 三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株) 経済・社会政策部副主任研究員)
(くめ・こういち リクルートワークス研究所 主任研究員)
(おいかわ・けいた カリフォルニア大学 デービス校博士課程)
(そね・てつろう コロンビア大学国際公共政策 大学院修士課程)

社会保 障 法 判 例

永 野 仁 美

外国人への生活保護法の適用又は準用を否定した事例（生活保護開始決定義務付け等請求事件）

最高裁平成26年7月18日判決（平成24年（行ヒ）第45号），判例地方自治386号78頁，第一審 大分地
判平22.10.18判例地方自治386号83頁，原審 福岡高判平23.11.15判タ1377号104頁

I 事実の概要

(1) 永住者の資格を有する外国人であるX（被
上告人）は、同じく永住者の在留資格を有する外
国人である夫と共に料理店を営んで生活してい
たが、昭和53年頃に夫が体調を崩した後は、夫が所
有する建物と夫の亡父が所有していた駐車場の賃
料収入等で生活するようになった。平成16年9月
頃から、夫が認知症により入院していたところ、
同18年4月頃以降、夫の弟がX宅に引っ越してき
たため、Xは、X宅で夫の弟と生活を共にするよ
うになった。その後、Xは、夫の弟に預金通帳や
届出印を取り上げられるなどされ、生活費の支弁
に支障を来すようになった。

そこで、生活に困窮したXは、平成20年12月15
日、大分市福祉事務所長に対し、生活保護の申請
をしたが、同福祉事務所長は、X及びその夫名義
の預金の残高が相当額あることを理由に、同月22
日付けで同申請を却下する処分（以下、「本件却
下処分」という）をした。

Xは、本件却下処分を不服として、平成21年2
月6日、大分県知事に対して審査請求をしたが、
同知事は、同年3月17日、行政不服審査法上、不
服申立の対象は「処分」とされているところ、外

国人に対する生活保護は法律上の権利として保護
されたものではなく、本件却下処分は「処分」に
該当しないから、本件審査請求は不適法であると
して、これを却下する旨の裁決¹⁾をした。そこで、
Xは、Y（上告人）を相手に、本件却下処分の取
消し等を求めて訴訟を提起した。

(2) 大分地裁平成22年10月18日判決（判地386号
83頁）は、「永住資格を有する外国人を保護の対
象に含めなかった生活保護法の規定」に憲法25条
及び14条1項違反はなく、外国人には生活保護法
の適用がないとの判断を示した。そして、その上
で、外国人による生活保護の申請につき、次のよ
うに性格付けをした上で (①)、Xの請求を棄却
(②) 又は却下 (③) した。すなわち、①「外国
人が行う生活保護申請には、外国人にも生活保護
法の適用があるとの解釈を前提に同法に基づいて
生活保護の開始を求める趣旨の申請と、生活保護
法に基づかない任意の行政措置としての生活保護
の開始を求める趣旨の申請とがあるものと解され
る」が、「本件申請は…両趣旨の双方を含んだ申
請であると認めるのが相当である」、②前者の申
請に対する「却下処分は処分性を有するものと認
められる」から、その「取消しを求める部分は適
法な請求と認められるが、…外国人であるXに生
活保護法の適用はなく、同法に基づく生活保護受

給権は認められないから」、その請求は「棄却されるべきである」、③その一方で、後者の申請に対する却下処分には処分性は認められず、その取消しを求める請求は不適法であるからこれを却下する、とした。

(3) 他方、福岡高裁平成23年11月15日判決(判タ1377号104頁)²⁾は、次のように述べて、第1審判決を取り消し、本件却下処分の取消しを求めるX(控訴人)の請求を認容した。すなわち、原判決は、まず、「国は、難民条約の批准等及びこれに伴う国会審議を契機として、…一定範囲の外国人に対し、日本国民に準じた生活保護法上の待遇を与えることを是認したものである」ということができるのであって、換言すれば一定範囲の外国人において上記待遇を受ける地位が法的に保護されることになったものである」、「生活保護法あるいは本件通知(「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」(昭和29年5月8日社発第382号))の文言にかかわらず、一定範囲の外国人も生活保護法の準用による法的保護の対象になるものと解するのが相当であり、永住的外国人であるXがその対象となることは明らかである」との判断を提示した。そして、その上で、Xが生活保護の受給要件を充足しているか否かについて具体的に検討し、「本件申請当時、Xには生活保護法4条3項所定の急迫した事由が存在したことが認められ、これに基づいて生活保護を開始すべきであった」ことを理由にXの請求を認め、本件却下処分を取り消した。

この原審の判断を不服として、Yが上告した。

(4) なお、Xに対しては、平成23年10月26日より、上記申請の後にされた別途の申請に基づいて生活保護の措置が開始された。

II 判旨(破棄自判)

「原審の…判断は是認することができない。その理由は、次のとおりである。」

(1) 「旧生活保護法は、その適用の対象につき『国民』であるか否かを区別していなかったのに対し、現行の生活保護法は、1条及び2条において、その

適用の対象につき『国民』と定めたものであり、このように同法の適用の対象につき定めた上記各条にいう『国民』とは日本国民を意味するものであって、外国人はこれに含まれないものと解される。

そして、現行の生活保護法が制定された後、現在に至るまでの間、同法の適用を受ける者の範囲を一定の範囲の外国人に拡大するような法改正は行われておらず、同法上の保護に関する規定を一定の範囲の外国人に準用する旨の法令も存在しない。

したがって、生活保護法を始めとする現行法令上、生活保護法が一定の範囲の外国人に適用され又は準用されると解すべき根拠は見当たらない。」

(2) 「本件通知は行政庁の通達であり、それに基づく行政措置として一定範囲の外国人に対して生活保護が事実上実施されてきたとしても、そのことによって、生活保護法1条及び2条の規定の改正等の立法措置を経ることなく、生活保護法が一定の範囲の外国人に適用され又は準用されるものとなると解する余地はなく、…我が国が難民条約等に加入した際の経緯を勘案しても、本件通知を根拠として外国人が同法に基づく保護の対象となり得るものとは解されない。なお、本件通知は、その文言上も、生活に困窮する外国人に対し、生活保護法が適用されずその法律上の保護の対象とならないことを前提に、それとは別に事実上の保護を行う行政措置として、当分の間、日本国民に対する同法に基づく保護の決定実施と同様の手続きにより必要と認める保護を行うことを定めたものであることは明らかである。」

「以上によれば、外国人は、行政庁の通達等に基づく行政措置により事実上の保護の対象となり得るにとどまり、生活保護法に基づく保護の対象となるものではなく、同法に基づく受給権を有しないというべきである。」「そうすると、本件却下処分は、生活保護法に基づく受給権を有しない者による申請を却下するものであって、適法である。」

(3) 「以上と同旨の見解に立って、X(被上告人)の本件却下処分の取消しを求める請求は理由がないとしてこれを棄却した第1審判決は是認するこ

とができるから、上記部分に関するXの控訴を棄却すべきである。なお、原判決中上記請求に係る部分以外の部分（X敗訴部分）は、不服申立がされておらず、当審の審理の対象とされていない。」

Ⅲ 評釈

1 本判決の意義・特徴

(1) 本判決は、永住外国人を含む外国人の生活保護法の適用の有無について判断を下した初めての最高裁判決である³⁾。原判決において、「一定範囲の外国人も生活保護法の準用による法的保護の対象になる」との判断が下されていたこともあり、最高裁がどのような判断を示すのかには、非常に大きな注目が集まっていた。

外国人に対する生活保護法の適用の有無に関しては、既に、最高裁の判断として、不法在留外国人に関するものが存在している。不法残留外国人に対する緊急治療の場面での医療扶助の支給が問題となった宋事件最高裁判決（最三判平13.9.25判時1768号47頁）である。同判決は、「生活保護法が不法残留者を保護の対象とするものでないことは、その規定及び趣旨に照らし明らかというべきであり、また、憲法25条の「趣旨にこたえて具体的にどのような立法措置を講ずるかの選択決定は立法府の広い裁量にゆだねられている解すべきところ、不法在留者を保護の対象に含めるかどうかは立法府の裁量の範囲に属することは明らか」であり、不法残留者を生活保護法の対象にしないことは、憲法25条及び14条1項に違反しないとの判断を下している。

宋事件最高裁判決は、不法残留外国人に限定して判断をしているため、その射程は、不法在留外国人（日本への入国の適法不適法は問わず、不法在留している者）には及ぶだろうが⁴⁾、他の類型の外国人には及ばないと考えられている。したがって、他の類型の外国人への生活保護法の適用の有無についての最高裁の判断が待たれていた。本判決は、「永住外国人」という限定を付けることなく、外国人の生活保護の適用及び準用の有無

について判断しているが、永住外国人を含む外国人の生活保護法の適用及び準用の有無に関して、これを否定するという最高裁の立場を明らかにした判決として、重要な意味を有すると言える。

(2) ただし、本判決が判断を示した範囲は、極めて限定されているという点に注意が必要である。本判決は、判旨(3)にあるように、Xが控訴審で敗訴した部分につき上告受理申立てを行わなかったため、限られた範囲でしかその判断を下していないからである。

本訴訟を整理すると、まず、第1審において、主位的請求として、①本件却下処分取消し、及び、②生活保護法による保護の開始決定をせよという義務付けを求める請求がなされている。そして、当事者訴訟による予備的請求として、③大分市福祉事務所長は、Xに対し生活保護法に基づく生活保護基準に従った保護を行え、④Xが大分市福祉事務所長から生活保護法による保護の実施を受ける地位にあることを確認するという請求がなされている。これに対して、第1審判決は、①の請求を①'生活保護法に基づく保護却下処分取消しを求める部分と①"行政措置として行われた保護申請却下処分取消しを求める部分とに分割した上で（①は①'及び①"の併合した訴えと捉えられているものと思われる）、①'を棄却し、①"を却下した。そして、②の請求を却下すると同時に、③④については棄却した。

以上の結果を受けて、Xが、第1審判決の取消しを求めて控訴した。その際、Xは、当事者訴訟による予備的請求として、⑤大分市福祉事務所長は、Xに対し、本件通知に基づく生活保護基準に従った保護を行え、⑥Xが大分市福祉事務所長から本件通知による保護の実施を受ける地位にあることを確認するという請求を追加している。

これに対し、原判決は、第1審判決を取り消した上で、生活保護法による保護申請却下処分を取り消し、第1審におけるその余の主位的請求に係る訴えを却下した。これはすなわち、①'の請求のみを認めて、生活保護法による保護申請却下処分を取り消し、①"及び②については、却下したものと整理することができる（ただし、①"

を却下する理由は、判決文中で述べられていない。そして、③～⑥の訴えについても、原判決は、却下又は棄却している。

このような原判決を前提として、Yが、敗訴部分、すなわち、①'につき上告した。以上の訴訟の構造より、本最高裁判決においては、Xによる①'の請求についてのみ判断が下されることとなった。判旨(3)が、「本件却下処分取消しを求める請求は理由がないとしてこれを棄却した第1審判決は是認できる」と述べ、第1審判決が却下した①'について触れていないことから、このことが伺える。この点は、本判決の持つ意味・射程を考える上で、非常に重要な点と言えよう⁵⁾。

(3) 本判決が有するいくつかの特徴も、指摘しておきたい。本判決の特徴としては、まず、「準用」という言葉が、①権利の発生において適用の場合と同様の効果を生じさせる、法令による「準用」の意味でのみ使用されていることが挙げられる。判旨(1)及び(2)に見られる「準用」は、この意味で使用されている。これまで、外国人への生活保護の実施に関しては、一般に、外国人への生活保護法の「準用」という表現が使われてきた。この場合の「準用」が指しているのは、②権利の発生において適用の場合とは効果が異なる(しかし、実質的に適用の場合と同様の保護を与える)、行政通達による「準用」である。本判決は、これを指すときに「準用」という言葉は使用していない。これを指すときには、「行政庁の通達等に基づく行政措置」としている。こうした言葉の使い方にも留意して、本判決を読む必要がある⁶⁾。

また、本判決では、生活保護法1条及び2条の「国民」の解釈によって本訴訟の解決が図られており、憲法判断は特になされていない。これは、行政庁の側から上告がなされているという事案の経緯によるものと思われる。ただし、本判決は、判旨(3)より、永住外国人に対し生活保護法を適用しないことにつき合憲判断を下した第1審判決を問題ないと考えていると言うことができよう。

2 判旨の検討

(1) 判旨(1)は、永住外国人への生活保護法の適用又は準用を否定する部分である。その根拠として、判旨(1)は、①旧生活保護法と現行生活保護法の相違、②生活保護法1条及び2条の文言、並びに、③現行の生活保護法の制定後における外国人の取扱いに関する法令の状況を挙げていると整理できる。

確かに、旧生活保護法(昭和25年法律第144号による廃止前のもの)は、その1条において、「この法律は、生活の保護を要する状態にある者の生活を、国が差別的又は優先的な取扱をなすことなく平等に保護して、社会の福祉を増進することを目的とする」と規定し、内外人平等を原則としていたと言える。それに対して、現行の生活保護法は、1条において、「この法律は、…国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障する…ことを目的とする」と規定し、また、2条においても、「すべて国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護を、無差別平等に受けることができる」と規定していることから、生活保護法の対象を「国民」に限定していると読める。さらに、現行法制定以降、外国人の取扱いに関して、何らかの立法措置が採られたこともない。これらの事情を勘案すると、判旨(1)のように、文言に忠実な解釈を行い、永住外国人への生活保護法の適用又は準用を否定することにも、一理あるように思われる。しかしながら、少なくとも永住外国人については、これを肯定する余地はあったのではないかと考える。

まず、①について検討すると、現行の生活保護法において、上記のような改正がなされた理由は、憲法25条1項が、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」と規定したことを受けて、国民の生活保護請求権をより明確にすることにあったとされる。旧法の下では、生活保護の受給は反射的利益の享受にとどまっていた。これを改め、国民に生活保護を請求する権利があることを規定し、不服申立の制度を設ける等

したことに伴って、上記の改正がなされたのである。実際、立法者意思を確認すると、「この制度はその対象を日本国民に限定した」が、その理由は、形質的には、「この制度が憲法25条に淵源するからであり、実質的には、「新法が単なる社会福祉の法ではなくして社会保障の法であること、従って、この法律の適用を受ける者はすべてこの法律の要件を満たす限り保護の請求権を有することに基づく」とある。また、「旧法は、内外人平等の原則を採り、…日本国に居住又は現在する外国人にも適用されるものとする建前を堅持していた。恐らくこの態度は最も進歩した型のものであり、特に社会福祉の分野においては堅持せらるべき性質のものであろうけれども、新法は、社会保障の面を強調し、保護の請求権を認める建前を採ったので法文の規定上は一步後退してその適用を国民に限ることとしたのである」とも、述べられている⁷⁾。

法の適用対象を国民に限定した理由が、保護請求権を明確にすることにあり、外国人をことさら生活保護の仕組みから排除することにあつたわけではないことに鑑みると⁸⁾、旧法と現行法との間にある相違を過大に評価することは適切ではないのではないかと考える。

次に、②について検討する。検討に当たり、まず、生活保護法の制定根拠である憲法25条を見ると、ここでも、生存権の享有主体として「国民」という文言が使われている。憲法学においては、憲法の保障する基本的人権は、権利の性質上日本国民固有の権利と解されるものを除き広く外国人にも保障され得るとする「権利性質説」が、通説・判例（マクリーン事件最大判昭53.10.4民集32卷7号1223頁）となっている。それゆえ、憲法25条についても、権利性質説に立って考える必要がある。この点、かつては、外国人に対する生存権の保障は、その者の属する国が第一次的に責任を負うべきであり、外国人には生存権は保障されないとする「否定説」が支配的であった。しかし、近年では、外国人に対する生存権保障を一律に排除するのではなく、外国人の類型・態様によって生存権の保障が及ぶか否かを判断する「外国人態様説」

が有力になってきている⁹⁾。また、生存権は、人類すべてに保障されるべき普遍的権利であるから、社会保障法上の施策において在留外国人をどのように処遇するかは、政治的判断によりまったく自由に決定できるものであるとは言えないとの見解もある¹⁰⁾。こうした憲法25条における議論は、生活保護法における「国民」の解釈にも当てはめることができよう。そして、近年有力となってきている「外国人態様説」に立てば、少なくともXのような永住資格を有する外国人を生活保護法における「国民」に含めて解釈する余地は出てくるのではないかと考える。

加えて、目的や無差別平等の原理を定める規定の中で使用されている「国民」の文言を理由として、生活保護法が国籍要件を設けていると解釈することに対する疑問も呈されている¹¹⁾。実際のところ、生活保護法は、昭和56年改正前の国民年金法が有していたような国籍条項¹²⁾を有しているわけではない。上記のような疑問や、かつて存在した国籍条項との相違は、Xのような永住資格を有する外国人を生活保護法における「国民」に含めて解釈する余地を広げるものと言えよう¹³⁾。

最後に、③について検討すると、確かに、現行の生活保護法が制定されてから今日までの間、生活保護法1条や2条の文言を見直す法改正はなされていない。難民条約の批准を契機として、国民年金法や児童扶養手当法等の中に存在していた国籍要件が撤廃されたのとは、事情を異にしている（ただし、上述のように、生活保護法の中に、国民年金法等の中にあつたような国籍要件があるわけではない）。

しかしながら、生活保護法において、改正がなされなかった理由は、その発足以降、外国人についても、「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」と題する本件通知により、実質的に自国民と同じ取扱いで生活保護の措置を実施し、予算上も自国民と同様の待遇をしていたので、生活保護法を見直さなくても、難民条約等への加入には支障がないと考えられたことによる¹⁴⁾。1条や2条の文言の見直しはなされなかった理由は、外国人を生活保護の仕組みから排除するこ

とにあったわけではない¹⁵⁾。こうした点に鑑みると、法令の見直しがなされていないことを永住外国人への生活保護法の適用又は準用を否定する根拠とすることは、①の場合と同様に、妥当ではないと考える。

以上より、生活保護法1条及び2条における「国民」について、少なくともXのような永住外国人も含むと拡張解釈をし、生活保護法の適用を認める余地は十分にあったのではないかと考える。

(2) しかしながら、行政実務は、現行の生活保護法が施行されて以降、長きにわたり、一貫して、外国人には生活保護法の適用はないとの取扱いをしてきた。本件通知も、生活保護法1条により「外国人は法の適用対象とならない」ことを明示した上で、「生活に困窮する外国人に対しては一般国民に対する生活保護の決定実施の取扱いに準じて…必要と認める保護を行うこと」としてきた。したがって、本判決が、判旨(1)のような解釈を行ったことには、無理からぬところがある。そして、この解釈、及び、本判決における「準用」の意味を前提とすると、判旨(2)において、「外国人は、行政庁の通達等に基づく行政措置により事実上の保護の対象となり得るにとどまり、生活保護法に基づく保護の対象となるものではなく、同法に基づく受給権を有しないというべきである」との結論が導き出されたことは、やむを得ないと考える。

残念なのは、本判決において、半世紀以上にわたってなされてきた本件通知に基づく外国人への生活保護の実施、すなわち、「生活保護法の適用がないことを前提に事実上の保護を行う行政措置」について、外国人がその違法性を争うことができるのか否かについて、何らの検討もなされていないことである。これは、訴訟における制約上仕方がない(上記1(2)を参照のこと)。最高裁が、判旨(3)において、「原判決中上記請求に係る部分以外の部分は…当審の審理の対象とされていない」と明記した意図は、その旨を示し、本判決の射程を明らかにすることにあったものと思われる。

3 今後の検討課題

しかしながら、この点は、非常に重要な論点となり得る。そこで、本判決の評釈からは離れてしまいが、最後に、今後の課題として、本判決が判断しなかった「通知に基づく外国人への生活保護の実施」の法的性格について検討しておきたい。

通知に基づく外国人への生活保護の実施について、判旨(2)は、「行政措置」と位置づけている。しかし、「行政措置」であっても、生活保護の実施が恣意的になされることが許されるわけではない¹⁶⁾。それが、公行政で行われる以上は、平等原則¹⁷⁾や比例原則等の行政法上の法の一般原則が妥当しなければならない¹⁸⁾。外国人に対する行政措置としての保護の実施についても、完全に行政の自由裁量に委ねられるわけではなく、行政の裁量に対する統制が予定されていると考えるべきであろう¹⁹⁾。

それでは、いかなる方法で裁量統制はなされ得るのか。1つの方法として、まず考えられるのが、外国人からの行政措置による保護の実施を求める申請に対する却下処分(事案により、保護廃止処分等を含む)に処分性を認め、取消訴訟での本案審理を可能とする方法であろう²⁰⁾。しかし、この方法で争うことは、困難なのではないかと考えられる。法律に基づかない給付に関する決定につき処分性を認めた最高裁判決も存在するが²¹⁾、その射程は、法令に何らかの根拠を見出し得る給付に限定されると考えられているからである²²⁾。実際のところ、第1審判決も、その処分性を否定している。また、他に取消訴訟と同内容の本案審理を可能とする手段がある場合には、処分性を肯定すべき特段の事情は認めがたいとする見解も存しているところである²³⁾。

そこで、次に考えられる手段として、当事者訴訟で争う方法があがってくることとなる²⁴⁾。当事者訴訟は、取消訴訟と同内容の本案審理を可能とするものと考えられる。実際、本件においても、予備的請求として、前記③～⑥(1(2)を参照)のような当事者訴訟としての給付・確認の訴えがなされている。

しかし、当事者訴訟での訴えは、第1審判決及び原判決において、棄却又は却下されている。第1審判決は、通知に基づく外国人への生活保護の実施の法的性質を「贈与」とした上で、生活保護開始決定がなされていない段階では贈与契約は成立していないから、③については、Xに生活保護受給権は発生していないとして、④については、Xは生活保護の実施をうける地位にないとして、請求を棄却した。そして、原判決は、③⑤については、未だ生活保護開始決定がなされていない段階では受給権が発生していないとして請求を棄却し、④⑥については、本件却下処分が取り消されたことから、行訴法33条2項に鑑み、確認の利益がないとして請求を却下した。

第1審判決は（おそらく原判決も）、通知に基づく外国人への生活保護の実施を贈与契約と位置づけた上で、贈与契約の成立を否定する。しかし、この判断は、妥当ではないと考える。外国人が通知に基づき生活保護の申請を行う場面で、純粋な民法上の贈与契約を想定すること、契約自由の原則や当事者の対等性を想定することは困難であるからである²⁵⁾。外国人に対する生活保護の実施を贈与契約と位置づけるのであれば、実態的要件が客観的に具備されており、支給基準を明確に満たしているような場合には、贈与契約は締結されたものと擬制することが求められよう²⁶⁾。そうすることによって、当事者訴訟において、行政庁の裁量に対する統制を行う道を開くことが可能になると思われる。

外国人に対する通知に基づく生活保護の実施について、最高裁はどのように考えるのか。今後の訴訟での判断が待たれる。

注

1) Xは、大分県を相手として、この判決の取消しを求める訴訟も提起した。Xの請求は、外国人による生活保護申請を却下する決定にも処分性が認められることから、同決定についての審査請求は適法にされたと言えることを理由として認容された（大分地判平22.9.30判時2113号100頁）。これを受けて、厚生労働省は、「生活保護に係る外国籍の方からの不服申立の取扱いについて」と題する通知を出し、外国人がなした生活保護法の適用を

求める保護申請の却下処分についての不服申立については、これを適法なものとして認めた上で、外国籍であることを理由に棄却するよう指示を出した。また、外国人に対しては、「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」（昭和29年5月8日社発第382号）に基づき生活保護の措置を行うことの徹底が指示された（2010年10月22日社援保発1022第1号）。

2) 本研究会による原判決に対する評釈として、福田素生「社会保障法判例 - 永住的外国人も生活保護法の準用による法的保護の対象になるとし、同法4条3項に基づく急迫保護を開始すべきだったとして保護申請を却下した処分を取消した事例」季刊社会保障研究48巻4号（2013年）457頁。

3) これまでの下級審裁判例としては、①金基元事件判決（東京地判昭53.3.31行集29巻3号473頁）や②ゴドウィン事件判決（神戸地判平7.6.19判自139号58頁）がある。①は、在日朝鮮人に対する生活保護の廃止処分が争われた事案であるが、①判決は、「少なくとも文理上は、生活保護法の適用対象は日本国民であり、外国人はその適用対象外と解するのが相当であり」、「現行法の下において…文理解釈を超えて外国人もまた生活保護法の対象となると解釈する余地はない」との判断を示している。ただし、①判決は、外国人である原告に対してなされた保護廃止処分につき、「少なくとも生活保護法に規定される保護の廃止事由その他に照らし、被保護者が日本国民であっても適法に保護を廃止し得る事由のあるような場合であれば、…適法に保護を廃止し得る」旨を述べた上で、具体的事情に照らして保護廃止処分の違法性を検討している（請求は棄却）。②は、神戸市の住民である原告らが、日本に滞在する外国人にも生活保護法が直接適用又は準用されるべきであると主張して、神戸市に代位して、国に対し、同市が医療扶助決定をして支出した外国人に係る保護費のうち国庫負担金相当分を同市に支払うよう求めた住民訴訟に関する事案である。②判決は、訴えそのものは不適法を理由に却下したが、傍論として、「生活保護法1条及び2条は、同法による保護を受けることができる者を『国民』に限っているから、外国人が同法によって具体的権利を享受していると解することはできない」との判断を下している。いずれも、厳格な文理解釈をするものと言える。

4) 黒田有志弥「社会保障法判例 - 生活保護法が不法残留者を適用対象としていないことが憲法25条等に反しないとされた事例」季刊社会保障研究38巻1号（2002年）92・93頁。

5) 生活保護問題対策全国会議「外国人の生活保護訴訟に関する最高裁判決についての意見書」賃社1622号（2014年）28頁、奥貫妃文「大分外国人生活保護訴訟最高裁判決（最小判平26.7.18）の検証」

- 賃社1622号20頁, 村田悠輔「外国人に対する生活保護に関する基礎知識と関連判例」賃社1622号(2014年)15頁も, 本判決の射程が①'に限定されていることを指摘している。
- 6) 「法文上明文の規定がない場合に, 解釈で準用」が試みられることもあるが(解釈上の準用)(法令用語研究会『法律用語辞典(第4版)』有斐閣(2012年)575頁), 本判決は, 準用を「法が明文でもって, あることがらに関する規定を他の類似のことからに関して, ...転用すること」(伊藤正己・園部逸夫(編)『現代法律百科大辞典4』ぎょうせい(2000年)253頁)の意味でのみ使っている。なお, 控訴審判決が, 行政措置としての準用と法自体の準用との区別を十分に意識せずに, 後者の理解を採用している点を批判するものとして, 早川智津子「永住者の在留資格を有する外国人と生活保護法」季労241号(2013年)185頁がある。
- 7) 小川進次郎『改訂増補 生活保護の解釈と運用(復刻版)』全国社会福祉協議会(1975年)85・90・104-108頁。
- 8) もっとも, 当時の出入国管理令は, 「貧困者, 放浪者, 身体障害者等で生活上国又は地方公共団体の負担となる虞のある外国人は本邦に上陸することができない」, 「本邦に在留する外国人で貧困者, 放浪者, 身体障害者で生活上国又は地方公共団体の負担となっているもの」には本邦からの退去を強制し得る旨を定めていた。前掲・小川書90頁。
- 9) 関根由紀「非定住外国人への生活保護適用」西村健一郎・岩村正彦(編)『社会保障判例百選(第4版)』有斐閣(2008年)11頁。柴田洋二郎「生活保護が不法残留者を保護の対象としないことの合憲性」法学〔東北大学〕66巻6号(2002年)95・96頁。在日韓国・朝鮮人・中国人については, その歴史的経緯及び日本での生活実態等を考慮すれば, むしろできる限り日本国民と同じ扱いをすることが憲法の趣旨に合致するとの見解がある。芦部信喜(補訂者高橋和之)『憲法(第5版)』岩波書店(2011年)94頁。
- 10) 初川満「在留外国人への生活保護法不適用は憲法及び社会権規約への違反か」ジュリ1146号(1998年)160頁。
- 11) 又坂常人「外国人と社会保障」成田頼明(編)『ジュリスト増刊 行政法の争点(新版)』有斐閣(1990年)300・301頁。倉田聡「外国人の社会保障」ジュリ1101号(1996年)48頁。
- 12) 改正前の国民年金法は, 被保険者資格の喪失事由の1つとして, 「日本国民でなくなったとき」を定めていた。なお, 現行の国民年金法は, その2条で, 「国民年金は, 前条の目的を達成するため, 国民の老齢, 障害又は死亡に関して必要な給付を行うものとする」と定め, 「国民」という文言を使用しているが, その対象は, 国民に限定されな
- い。
- 13) 前掲・倉田論文(49頁)は, 前掲・宋事件を念頭に, 旧国民年金法の国籍条項の形式との比較から「少なくとも緊急医療的な医療扶助について外国人を排除しない」とすることは, 現行法の解釈としても十分可能である」としている。本件においても, 同様のことが言えよう。
- 14) 昭和56年5月27日に開催された衆議院法務委員会外務委員会社会労働委員会連合審査会において, 政府関係者は, 「行政措置, 予算上内国民と同様の待遇をいたしてきておるということで, 条約批准に全く支障がないというふうを考えておる次第でございます」, 生活保護の「予算も保護費ということで, 国内の一般国民と同じ予算で保護費の中で処置をいたしておるわけで, 特にそれを改める必要はない」との答弁をしている。第94回国会衆議院法務委員会外務委員会社会労働委員会連合審査会議録第1号3頁。
- 15) 難民条約により公的扶助に関し日本国民と同一の待遇を与えることが義務付けられている難民については, 本件通知により取扱うこととされた(「難民等に対する生活保護の措置について」昭和57年1月4日社保第2号)。
- 16) 外国人に保護を与えるか否かを完全な行政の裁量事項であることに疑問を示すものとして, 確井光明『社会保障財政法講義』信山社(2009年)404頁。
- 17) 少なくとも, 他の永住外国人との比較で平等な取扱いがなされていることが必要であろう。なお, 本件通知は, 行政措置による生活保護の実施(外国人)と法の適用による生活保護の実施(日本国籍を有する者)との間の差異について, 「日本国民の場合には...不服申立の制度...が開かれているが, 外国人の場合には不服申立てができない」としつつ, 「保護の内容等については, 別段取扱い上の差異をつけるべきではない」としている。
- 18) 清水泰幸「生活保護法『準用』の法的性質と当事者訴訟における確認の利益」賃社1562号20頁。前掲・福田論文462頁。塩野宏『行政法I(第5版補訂版)行政法総論』有斐閣(2013年)190・191頁。
- 19) 前掲・清水論文25頁。
- 20) これまでの裁判例の中にも, 処分性があることを前提に, 本案審理をしているものがある(前掲・金基元事件, 前掲・宋事件, 老齢加算京都訴訟事件(京都地判平21.12.14賃社1622号45頁))。なお, 前掲・村田論文(15頁)は, 老齢加算京都訴訟事件の最高裁判決(平26.10.6賃社1622号40頁)が, 外国人に対する保護費の減額決定の取消しを求める請求について, 原審の棄却判決を維持していることから, 最高裁は, 外国人に対する保護費の減額等の決定には処分性があり, 取消訴訟で争うことができると考えていると分析する。

- 21) 要綱に基づいて労基署長による決定を経て支給される労災就学援助費の不支給決定に処分性を認めた事例として、中央労基署長(労災就学援助費)事件最高裁判決(最一判平15.9.4判時1841号69頁)がある。この他、要綱に基づく療育手帳の交付決定につき処分性を認めた事例として、高裁レベルのものであるが、処分取消等請求事件判決(東京高判平13.6.26判例集未搭載)もある。
- 22) 西田和弘「労働基準監督署長が労働者災害補償保険法(平成11年法律160号による改正前のもの)23条に基づいて行う労災就学援助費の支給に関する決定と抗告訴訟の対象」判評552号(2005年)9頁。
- 23) 下井康史「労災就学援助費支給打切り決定の処分性」西村健一郎・岩村正彦(編)『社会保障判例百選(第4版)』有斐閣(2008年)125頁。嵩さやか「労災就学援助費支給打切り決定の行政処分性が肯定された事案」法教283号(2004年)105頁も同旨。
- 24) 前掲・福田論文462頁も同旨。なお、前掲・清水論文(25頁)は、「公法上の当事者訴訟のもとで、控訴人(本件X)が確認の利益を有することは明かである」としている。「処分性が否定される行為から生じる不利益についても当事者訴訟によって裁判救済が適切に与えられなければならない」という要請が存することは、平成16年行政訴訟法改正に際して強調されたことでもある。太田匡彦「労災就学援助費の支給に関する決定」小早川光

郎・宇賀克也・交告尚史(編)『行政判例百選Ⅱ(第5版)』有斐閣(2006年)343頁。

25) 前掲・清水論文20頁。

26) 水島郁子「労災就学援助費事件判批」民商128巻6号(2003年)87頁。

参考文献

脚注に掲載したもののほか：

- ・堀勝洋『社会保障法総論(第2版)』東京大学出版会(2004年)。
- ・高藤昭『外国人と社会保障法』赤石書店(2001年)。
- ・田中宏「最高裁判決がJapanese onlyでは、国連・安保常任理入りは無理? -生活保護大分訴訟の上告審判決を評す」賃社1622号(2014年)4頁。
- ・三輪まどか「判例評釈 外国人と生活保護」南山大学紀要アカデミア社会科学編3号(2012年)141頁。
- ・吉永純「生活保護実務からみた外国人と生活保護及び本件における問題点」賃社1562号(2012年)4頁。
- ・木下秀雄「平成21年(行ウ)第9号 生活保護申請開始決定義務付け等請求事件意見書」賃社1562号(2012年)26頁。
- ・奥貫妃文「外国人の生活保護の法的権利に関する考察」賃社1561号(2012年)10頁。
- ・瀬戸久夫「永住の外国人(中国籍のX)が生活保護の対象となることを認めた控訴審判決」賃社1561号(2012年)26頁。

(ながの・ひとみ 上智大学准教授)

書評

鎮目真人・近藤正基著

『比較福祉国家：理論・計量・各国事例』

(ミネルヴァ書房, 2013年)

坪 洋 一

I 本書のねらいと特色

本書は比較福祉国家研究のための本格的な入門書である。そのねらいは、福祉国家のあり方をめぐって非生産的な議論が横行するなかで、「比較のための理論枠組み、データを用いた計量分析、各国の制度変化をふまえた定性分析を3本柱として、福祉国家をめぐる生産的な議論に寄与」することにあるとされる。

社会学者・社会福祉学者・政治学者による学際的な共同作業の成果であることと、比較福祉国家研究の基本要素（理論・計量・事例）を網羅していることが、類書にはみられない本書の特色をなす。比較福祉国家研究にとって有意義な計量分析の手法について独立した部を設けて周到な解説を試みている点は、本書のユニークさを際立たせている。

こうしたねらいと特色をもつ本書は、これから比較福祉国家研究に取り組もうとする方々にとっても、既に取り組んでいる方々にとっても、必読の書といえよう。以下、読者は本書を学ぶことで「何ができるようになるか」という統一的な観点から、その意義を示していくことにしたい。

II 理論編の概要と意義

まず第I部の理論編であるが、読者はここで様々な理論や学説を通じて、福祉国家の多様な捉え方や接近方法を知ることができる。では、各章の知見を学ぶことで、具体的にどのような認識や洞察が得られるようになるだろうか。

第1章「福祉国家の産業化理論・収斂理論」（下平好博）が提示するのは、産業化理論に基づくH.ウィレンスキーの収斂理論の概略と、その妥当性が失われて

いった背景である。比較福祉国家論の元祖ともいえる収斂理論は、産業化に伴う高齢化と社会保障制度の成熟化が、「政治」とは無関係に福祉国家化をもたらすと主張する。この理論が妥当性を失ったのは、脱工業化とグローバル化がその前提である一国工業主義を崩り崩したためだという。こうした本章の知見からは、福祉国家の発展・変容を説明するには、もはや一国主義的な想定では十分ではない（グローバル化の影響をふまえねばならない）という認識が得られるであろう。

第2章「福祉政治の理論」（加藤雅俊）が提示するのは、福祉国家の発展・変容に関する経験的説明のための理論枠組の紹介と、今後に向けた理論的展望である。紹介される理論は、上述の産業化理論と異なって、「政治の重要性」を強調する理論（権力資源動員論、福祉レジーム論、比較政治経済学）と、社会の利益を反映する政治にとどまらない「政治領域の自律性」に着目する理論（福祉国家の新しい政治論、言説的制度論）である。今後の展望としては、脱工業社会における福祉国家の発展・変容を分析するには、「目標達成局面」と「目標設定局面」の政治の双方を射程に収め、「社会-政治関係の二段階性」に注目する必要があると指摘される。こうした本章の知見からは、福祉国家の発展要因として政治を重視する場合、何を説明するか（発展の多様性か、縮減期の持続性かなど）によって分析対象とされる「政治」のかたちが違ってくる、という認識が得られるだろう。

第3章「福祉制度変化の理論」（安周永）が提示するのは、再編圧力を被る現代の福祉国家の発展・変容に関する分析において「新制度論」がもつ意義と限界である。新制度論は、アクターの行動を規定する制度の影響力に着目する理論であるが、このアクターと制度（主体と構造、個人の能動性と制度の規定性）については、両者の関係や重点の置き方に関し種々の論争が

あるという。そのどちらか一方を重視するタイプのアプローチどうしを融合・対話させようとする試みもあるが、それらの試みは明快さを欠いた分析を帰結するとされる。最後に、新制度論の成果を福祉国家の分析に活かすには、制度間関係（補完関係や上下関係）を視野に取める必要があると指摘される。こうした本章の知見からは、福祉国家の発展・変容という複雑な社会現象を解明するには、種々のアプローチの意義と限界をふまえつつ、研究目的に合致したアプローチ方法を吟味することが欠かせない、という洞察が得られるだろう。

Ⅲ 計量編の概要と意義

次に第Ⅱ部の計量編であるが、ここで示されているのは具体的な分析手法であるということもあって、「何ができるようになるか」は他部の議論よりも明快である。

第4章（稗田健志）で解説される「回帰分析」は、説明変数と被説明変数との間の相関関係をサンプルから推定する統計分析の手法であり、社会科学の諸領域で広く用いられている。上述のウィレンスキーによる研究は、説明変数が複数の重回帰分析を用いていることはよく知られている。この回帰分析の手法を用いると、福祉国家の形成・発展・変容をはじめとする複雑な社会現象の背後に潜む因果関係を、観察可能なデータから推測できるようになる。

第5章（筒井淳也）が解説する「マルチレベル分析」は、ミクロな個人レベルの変数と、マクロな国家・社会レベルの変数とを説明変数として設定し、それらの効果を計量的に分析するための手法である。この手法を用いると、たとえば、福祉国家の諸制度が個人に及ぼす影響や、社会政策のあり方に関する個人の意識や態度を分析できるようになる。

第6章（柴田悠）が解説する「イベントヒストリー分析」は、ある固体（個人・集団・国家など）に、特定のイベント（出来事）が発生する条件を分析するための手法である。この手法を用いると、たとえば、制度創設や支出削減をイベントとする分析を通して、福祉国家の形成や縮減を促進する要因（説明変数）を明らかにすることができるようになる。

第7章（鎮目真人）が解説する「ファジィ・セット分析」は、質的データ比較分析の手法の一つであり、

事例データに基づいて、結果を表す従属変数と原因を表す独立変数との間に、いかなる因果関係が存在するのかを明らかにするものである。事例の時系列的変化を分析する「ファジィ・セット理念型分析」を用いると、たとえば、ある福祉レジームに属する国が時代とともに変化したのかどうかを分析できるようになる。また、事例間の因果関係を明らかにしようとする「ファジィ・セット因果分析」を用いると、たとえば、社会保障制度の支出や給付の寛大性を規定する要因を分析できるようになる。

Ⅳ 各国編の概要と意義

最後は各国事例を扱った第Ⅲ部である。各章の知見からは、国ごとの福祉システムの特徴と歴史的展開を学ぶことができる。では、それらの学びをふまえると、いかなる認識・洞察・展望が得られるだろうか。

第8章（渡辺博明）では、スウェーデン福祉国家の特徴が、制度の構築や改革において「就労原則」「普遍主義」「ノーマライゼーション」という原理を貫いてきたことに見出される。つまり、これらの原理に依拠して、皆年金・皆保険とともに皆雇用・皆ケアを達成してきたことが同国の特徴だということである。本章が示すスウェーデンの特徴的な取り組みからは、様々な認識や洞察を得ることができる。同国では、就労原則に依拠して、積極的に雇用を維持・創出し、税収を安定させ、寛大な福祉をまかなうという、経済政策と社会政策を連動させたスタイルが定着している。このことから、経済（成長）と福祉を相容れないものとみなす必要はないとする認識が得られるであろう。また、同国は「レーン＝メイドナー・モデル」とも呼ばれる積極的労働市場政策を、戦後の早い時期に展開した。それは「同一価値労働・同一賃金」を前提に、生産性の低い斜陽産業の淘汰を促しつつ、職業訓練や住宅供給等によって失業者の再就職を積極的に支援することで、労働力を生産性の高い部門へと移動させていこうとする政策である。このことから、労働力の脱商品化と再商品化は、決して相容れないものではなく、適切に組み合わせれば両立可能である、という認識が得られるであろう。

第9章（近藤正基）では、「日本と似ているのだけでも、少し先を行っている国」とされるドイツの展開が描かれる。どの点が「少し先を行っている」のかと

例えば、次のような2000年以降の自由主義的改革が、日本でも十分にありうるという意味で「少し先」を行く展開といえる。それは、失業関連給付の削減や年金支給開始年齢の67歳への段階的引き上げをはじめとする「脱商品化の低下」と、両親手当や子育て支援法にみられる「脱家族化の促進」である。本章が示す種々の知見からは、その類似性ゆえに目立って学びうるものがなさそうにみえるドイツの改革こそ、むしろ日本にとってリアルな意味を有している、という認識が得られよう。

第10章（大村和正）では、戦後福祉国家の建設を主導した「ベヴァリッジ報告」と「ナショナル・ミニマム」の理念、世界に名高い国営医療制度である「国民保健サービス（NHS）」の創設、このNHSや所得保障制度の改革で知られる「サッチャー改革」、新しいコンセプトを駆使しつつ福祉国家の現代化を追求したブレア政権の「第三の道」路線、そして営利企業と非営利団体の福祉供給役割を重視するキャメロン政権の「大きな社会」構想など、世界から注目を浴び続けてきたイギリス福祉国家の展開が示される。本章は、サッチャー政権を境にした同国の変質ないし転換を強調する。具体的には、①権利を重視する社会的シティズンシップから義務を重視する（市民共和主義的）シティズンシップへの転換、②ベヴァリッジ的な普遍主義から選別主義への転換、③準市場の導入にみられる政府役割の変質（福祉供給から規制・監査へ）、そして④ワークフェアに顕著な脱商品化から再商品化への転換などである。本章は、イギリスがアメリカと同様の「自由主義型」であるとまでは言い切れずとして「自由主義的」と表記しているが、この定めがたさこそイギリス福祉国家の特徴ともいえる。また、このような指摘がなされるのも、同国が国際比較の観点から捉えられるようになった結果であり、こうして1つの章として他国と併置されていること自体も、イギリス中心主義が影を潜めつつあることを物語っている。本章の知見からは、これまでやや過大評価され気味であったイギリス・モデルの特徴や意義が、国際比較を通じてより公正に捉えることができるようになるという洞察が得られよう。

第11章（中島昌子）では、エスピン-アンデルセンの3類型における座りの悪さで知られる南欧福祉国家の一つであるスペインが取り上げられる。本章ではまず、「南欧型」の提唱が北欧中心主義的な福祉国家観

への「対抗」であったことや、それがエスピン-アンデルセンへのジェンダー論的批判とも重なり合ったことなどが確認される。そのうえで本章では、歴史的制度論の立場から、1975年の民主制移行後、1980年代に形成・縮減・再編が圧縮して生じたスペイン福祉国家の展開が記されていく。本章の知見からは、グローバル化や脱工業化に伴う「新しい社会的リスク」への対応圧力は、スペインのように特異な歴史をもつ国ですら、社会政策の展開に関して「共通する傾向」を生じさせていくという認識が得られよう。

第12章（西山隆行）では、アメリカ福祉国家の歴史が次のような流れで描かれている。①民間慈善団体と地方政府が貧困救済を担った福祉国家の前史、②大恐慌に伴って構造的な失業・貧困への対策が急務となり連邦社会保障法が成立したニューディール期、③第二次世界大戦後の豊かな社会における貧困の再発見や福祉権運動をうけてメディケイドとメディケアが創設された拡大期、そして④自己責任とワークフェアを基調とした公的扶助政策の転換（AFDCからTANFへ）や医療保険制度論議が進行する現在、といった流れである。こうした流れのもとで形成されたアメリカ福祉国家の特徴としては、①働ける貧困者への救済を認めない点、②合衆国憲法には生存権にあたる規定がない点、③ユニバーサルな公的医療保険の代わりに民間の医療保険が発達している点、④福祉国家批判において経済的批判以上に文化的批判（ジェンダーバイアスや人種差別とも結びついた道徳的な福祉依存批判）が強い点、この点とも関わるが、⑤経済的支援は小規模だがモラルを規制するために（TANFに典型のように）政府が大きな役割を果たすことが期待されてきた点、などがあげられている。本章が示す知見からは、アメリカ福祉国家に顕著なモラル規制や社会的コントロールの手法に着目することは、比較福祉国家研究に新しい視角をもたらすという展望が得られよう。

第13章（相馬直子）は、対象国の歴史的展開に重点を置いた他章とは異なり、2000年代における韓国の家族政策について踏み込んだ分析を行っている。本章では女性や子どもに対する「福祉的統合（包摂）」の考え方や方法の特質に着目しながら、「圧縮的な家族変化」に直面した韓国が、いかなる適応戦略によって対策を講じてきたのかが明らかにされる。近年の韓国における福祉国家再編の特徴としては、①「低出産高齢社会対策」や多様な家族を包摂しようとする明示的な

「家族政策」という政策フレームが形成されていったこと、②家族政策において階層的視点が重視され低所得層の児童に焦点化した政策が展開されてきたこと、③普遍主義的な保育理念に基づいて保育政策が急拡大したことなどがあげられている。そしてこうした韓国の展開と比較し、日本の子育て関連政策には家族像論議も階層的視点も統一的な家族政策も不在であるとの指摘がなされている。こうした本章の知見からは、時期と政策領域を絞った比較は、より具体的な示唆や教訓を得るのに適している、という認識が得られよう。

第14章（北山俊哉・城下賢一）では、福祉国家としての日本の特徴とその史的展開、ならびに直近の変化と今後の課題が示される。本章の興味深いところは、エスピン-アンデルセンの問題設定からいったん自由になって日本の特徴を描き出そうとしている点にある。その際に参照されるのがグレゴリー・カザの研究である。本章ではまず、カザの見方をなぞりつつ、年金保険にしても医療保険にしても日本は西欧諸国と共通点が多いことや、近年までは独特な雇用・経済政策のもとで（あるいは福祉レジームを補完する雇用レジームによって）低失業率や生活保護の低受給が維持

されてきたことなどが確認される。そのうえで明治維新から今日までの展開が辿られ、日本福祉国家の形成・発展・縮減・再編が概観される。これをうけ最終節では、分岐理論（レジーム論）を批判して戦争の影響や政策の国際的な移転・波及を重視するカザの新しい収斂理論の概略を示しつつ、それが歴史的制度論の分析とも重なり合っているとの指摘がなされる。そして最後に、雇用レジームの独自性が失われるとともに財政拡大に苦慮するなかで「新しい社会的リスク」への対応が迫られる現在の日本では、いかにして有効な言説を生みだして効果的な政策を打ち出していくのかが問われている、と今後の課題を述べ議論を結んでいる。こうした本章の知見からは、新しい収斂理論が強調する政策アイデアの国際的な波及や移転を念頭に置くならば、脱工業化や少子高齢化がもたらす目下の難問をめぐって、国際的な学び合いこそが解決の糸口となりうる、といった展望が得られよう。本書が目論む地道かつ生産的な国際比較研究の積み重ねが、そうした学び合いの成否を左右していくことになるだろう。

（あくつ・よういち 日本女子大学准教授）

書評

大沢真理編

『生活保障システムのガバナンス——ジェンダーとお金の流れで読み解く』

(有斐閣, 2014年)

金 成 垣

I 本書の意義

20世紀末以降あるいは21世紀に入って、日本の福祉国家がうまく機能しておらず、さまざまな問題を露呈していることが多くの人々によって指摘されている。問題の諸相やその原因そしてそれについての診断や今後の展望などをめぐる議論も数多く行われている。近年それらとかがわって刊行されている報告書や論文また研究書は枚挙に暇がない。それは、日本の福祉国家が深刻な危機に直面していることの反映であるともいえる。

本書は、まさにその危機に直面している日本の福祉国家の実態と課題を分析したものである。ただし本書は、たくさんある類似の書物のなかの単なる1つではない。むしろそれらとは一線を引く大きな意義がある研究成果であることを前もって指摘しておきたい。その意義は、理論研究、歴史・現状分析、政策論という3つの側面から指摘することができる。

まず理論研究としては、従来の福祉国家研究の成果と限界を幅広く検討したうえで、「ジェンダー」と「サードセクター」を捉える視点を取り入れた「生活保障システム」という新しいアプローチを導入し、さらにそこに、同システムの機能あるいは効果を分析するための「ガバナンス」という視点を取り入れた理論枠組みを構築している点である。次に歴史・現状分析としては、その理論枠組みにもとづき、圧倒的な量のデータを駆使して「横」の国際比較と「縦」の歴史比較を同時に視野に入れた分析によって、日本の生活保障システムの脆弱性そしてその要因と帰結を明らかにしている点である。最後に政策論としては、歴史・現状分析の結果をふまえて、脆弱性を克服し回復力のある生活保障システムの再構築のために、いわゆる「バッド・

ガバナンス」から「グッド・ガバナンス」へ向けての具体的かつ説得力のある政策的示唆を提示している点である。このような意義をもつ本書は、深刻な危機に直面し変革期を迎えている日本の福祉国家の過去・現在・未来を考えるうえで欠かせない必読書であるにちがいない。

本稿では、以上のような意義をもつ本書全体の内容を紹介した後(Ⅱ)、それをふまえ、評者の問題関心からいくつかの疑問点と今後の課題について述べることにしたい(Ⅲ)。

II 本書の内容

本書は、議論全体の背景や問題意識また概要を説明した序章以降、大きく分けて、理論研究を行っている第1～4章、歴史・現状分析を行っている第5～8章、そして政策論を展開している終章という3つの部分から構成されている。

序章「危機や災害に脆い社会」では、2009年のリーマン・ショックや2011年の東日本大震災の経験のなかで浮き彫りになった日本の社会経済システムの「いきづまり」について概観した後、特に所得格差や貧困問題また低い出生率や高い自殺率にみられる日本社会の「生きにくさ」を明らかにしている。そして、その「生きにくさ」の原因と実態また解決策を検討するための本書のキー概念である生活保障システム、ニーズ、リスク、ジェンダー、サードセクター、ガバナンスについての概略的な説明を行いつつ、本書全体の議論を紹介している。

第1章「所得の格差・動態にかんするデータ：ミクロとマクロ」では、分析の出発点として、日本の経済格差や貧困問題に関する統計資料やそれをベースにした先行研究の成果と限界を検討したうえで、本書で用

いるデータの種類とその中身や加工法などについて詳しい解説を行っている。

第2章「生活保障システムというアプローチ」では、理論枠組みとしての生活保障システム・アプローチについて検討している。生活保障システムとは、人々の暮らしのニーズが充足される、あるいはそのリスクが回避される財・サービスの生産・分配の仕組みと定義される。これまでの多くの研究では、その生活保障システムを分析するさいに、主に男性世帯主の生活保障とかかわる政府の政策に焦点がおかれていたため、その全体の仕組みを正確に分析することができなかった。その限界を克服するべく本書では、ジェンダー視点を基軸に据えつつ、同時に政府の法・政策のみならず民間の組織・制度・慣行をも視野に入れたサードセクター論を重視する立場をとっている。さらにその生活保障システムの機能および効果を分析するために、政府と民間の目的合理的な介入（ガバニング）のみならず、明確な目的をもたない公私の種々の相互作用にも注目するガバナンスの理論を採用している。このようにして、ジェンダー、サードセクター、ガバナンスをキー概念とした生活保障システム・アプローチという理論枠組みが組み立てられている。

第3章「福祉レジーム論をふりかえる」では、第2章で検討した生活保障システム・アプローチの理論的意義を明確にするために、従来の比較福祉国家研究、特にそのメインストリームであるG. Esping-Andersenの福祉レジーム論を批判的に検討している。何より、福祉レジーム論における「脱商品化」と「階層化」という指標に対して、ジェンダー関係を捉える視点が弱いという点、そしてそのような批判を受けて新しく導入した「脱家族化」という指標に対しては、サードセクターを捉える視点が不十分であるという点が指摘されている。これにより、ジェンダー視点とサードセクター論を取り入れた生活保障システム・アプローチの優位性が強調されるわけだが、それに加え、生活保障システムの全体の仕組みを分析するうえで、福祉レジーム論に欠落する要素として住宅保障が強調され、それらについての検討も行われている。

第4章「生活保障システムの3類型と日本」では、福祉レジーム論の成果と限界を受けて、歴史・現状分析のための新しい指標を提示しつつ、それをベースに従来の類型論とは異なる生活保障システムの新しい類型化を試みている。すなわち、大陸ヨーロッパ諸国と日

本に代表される「男性稼ぎ主型」、北欧諸国に代表される「両立支援型」、アングロサクソン諸国に代表される「市場志向型」がそれである。具体的に日本の生活保障システムに対しては、政府の比重が少なく、営利企業が大きい比重をもち、かつその企業の雇用が男性世帯主中心であること、そして非営利組織の比重も少なく、家事・育児・介護などは極端に女性に偏って担われていることが主な特徴とされる。このようなことから、新しい類型論のなかで日本を典型的で強固な「男性稼ぎ主型」と位置づけている。

以上の理論研究をベースにして、つづく第5～8章では、1980年代から2000年代後半にわたる長期間の時系列データとOECD30カ国を対象とした膨大な国際比較データから、日本の生活保障システムの歴史・現状分析を行っている。生活保障システムの構成要素として、主に性別・年齢階層別の雇用パフォーマンス、制度的な雇用保護、社会保険とくに年金制度の構造、生活保護制度と家族政策、無償労働の規模と性別分担、公的社会支出の規模や公共投資による機能代替をとりあげ、それについての詳細な分析を展開している。

具体的に、第5章『『失われた20年』のガバナンスの推移』では、1990年から2010年までの時期における日本の生活保障システムのガバナンスの推移を通観し、第6章『『失われた20年』の始まり：1990年代のガバニング』と第7章「小泉改革とはなんだったか：2000年代のガバニング」では、それぞれ1990年代と2000年代に分けて、主に政府、企業、家族に焦点をあてて生活保障システムの特徴とそのガバニングを分析している。つづく第8章「生活保障システムの比較ガバナンス：2000年代の日本の座標」では、主に2000年代後半の時期に焦点をおき、多角的な国際比較分析を行っている。

圧倒的な量のデータによる詳細な分析の結果、1980年代以降に構築してきた生活保障システムのなかで日本では、高い貧困率と低い貧困削減率、高い地域間所得格差が顕著にあらわれており、そこには強固な「男性稼ぎ主型」という生活保障システムの特徴が深く関わっていることが明らかにされている。貧困率についていえば、日本はOECD諸国で最も高いグループに属している。なかでも主に夫婦共働き世帯や有業の一人親世帯の貧困がよくみられ、女性特に母子世帯にワーキング・プアが多いことが特徴とされる。そして貧困削減率については、その率が低だけでなく、成人が全員就業する夫婦共働き・一人親世帯・単身世帯

にとってはマイナスの貧困削減率となっており、対照的に「男性稼ぎ主」世帯ではプラスの貧困削減率となっていることが明らかになっている。その主な原因としては、日本の生活保障システム、特に政府の税・政策において、「男性稼ぎ主」世帯に対してその他の世帯が冷遇されてきたというジェンダー・バイアスが強いという問題が指摘されている。その問題のため全体として生活保障システムが社会的包摂の機能を果たせず、むしろ社会的排除の装置となってしまっていることが強調される。結局、社会的排除および貧困の緩和という目標について、強固な「男性稼ぎ主型」という特徴をもつ日本の生活保障システムは、明らかに「逆機能」となっており、その意味において「バッド・ガバナンス」に陥っているという。

以上のような分析をふまえ、終章「グッド・ガバナンスに向けて」では、「バッド・ガバナンス」に陥っている日本の社会保障システムを再構築するための課題を検討している。主に2000年の「リスボン戦略」から2010年の「欧州2020」へと発展した、EUの貧困および社会的排除への取り組みを参照しつつ、またリーマン・ショックや東日本大震災後の最近の国内の政策動向をふまえながら、「男性稼ぎ主型」から脱却して日本の生活保障システムがより包摂的でジェンダー平等的な方向へと向かっていくための政策的示唆を探っている。

Ⅲ いくつかの疑問点と課題

以上のような内容からなる本書が、理論研究、歴史・現状分析、政策論などといったあらゆる面において大きな意義をもつことは誰もが認めるところであろう。実際、本書に対してはすでにいくつかの論評が出されており、その論評のなかで、本書のアプローチの仕方や高精度なデータ分析またその分析結果からの理論的・実践的示唆などについて高い評価が行われている。

ただし一方で、いくつかの限界および問題も提起されている。たとえば、第1～4章を通じて強調された生活保障システム・アプローチの理論的意義が、第5～8章の歴史・現状分析に十分に生かされていないのではないか、なかでもその意義の1つであるサードセクターを捉える視点が、日本の生活保障システムの分析には明示的にあらわれていないのではないかということが指摘されている。また本稿では詳しく紹介して

いないが、生活保障システム・アプローチを構築するさいに前提とされた「財・サービスを生産する4つの関係」（「使用される労働力」と「生産された財」がそれぞれ商品か非商品かを基準した「商品-商品」「商品-非商品」「非商品-商品」「非商品-非商品」という分類）が、その後の各国の生活保障システムの類型化にどのようにつながっているのか、そして日本の場合、その4つの関係に即した分析が、生活保障システムの脆弱性の考察やその再構築に向けての政策的示唆にどのように貢献しているのかが明確ではない、等々といった指摘である。

いずれも重要な問題提起ではあるが、本稿でそれらを繰り返して論じるつもりはない。ここでは、評者の主な研究関心である歴史を重視した比較福祉国家研究という観点から、いくつかの疑問点を提示してみたい。

第1に、理論研究として第1～4章の議論をふまえ、第4章では生活保障システムという理論枠組みをベースに、従来とは異なる新しい類型論として「男性稼ぎ主型」「両立支援型」「市場志向型」が出されている。それらの中身や特徴についての分析は納得できるものの、その一方で、それぞれの類型の背後にある歴史的要因については十分な考察が行われていないように思える。すなわち、ある国が「男性稼ぎ主型」または「両立支援型」あるいは「市場志向型」と位置づけられるとすれば、その類型論の展開にあたり、当該社会がなぜその類型の生活保障システムを構築したのか、あるいは構築せざるを得なかったのかといった歴史的な因果関係についての考察が随伴されなければならない。周知の通り、Esping-Andersenの福祉レジーム論は、脱商品化の多様なあり方をめぐる諸勢力や階級構造についての歴史的な分析があってこそ、従来の類型論をいっそう発展させることができた。しかし本書では、そのような歴史的な因果関係を問う視点が弱く、それぞれの類型の特徴や実態のみが強調されているように見える。その歴史的要因をブラックボックスにしたままでは、本書の新しい類型論のもつ理論的貢献が限定されてしまっているのではないかと。

以上の理論研究に対する疑問は、第2に、日本の生活保障システムの歴史・現状分析にもつながっている。すなわち、上述したように本書では、主に1980年代後半以降の分析から日本の生活保障システムを典型的で強固な「男性稼ぎ主型」と位置づけている。とすれば、国際比較的な視点からその特徴を分析するにあたり、

そもそもなぜ日本が他の国と異なって「男性稼ぎ主型」の生活保障システムを創るようになったのかという歴史的経緯が問われるはずである。当然ながら、この問いへの接近は1980年代以前の分析まで遡らなければならないが、本書でその期間は分析対象外となっている。もちろん第3章で、第2次世界大戦後における福祉国家の成立や発展の議論とともに生活保障システムについての歴史的考察が行われているが、それはあくまでヨーロッパ諸国、主にイギリスのことであって、日本の経験についてはほとんど言及されていない。「男性稼ぎ主型」の特徴をもつ日本の生活保障システムの実態と課題を明らかにするという本書の目的は、その「男性稼ぎ主型」を創った、あるいは創らざるをえなかった日本の経験についての歴史的考察があってより確実に達成できるのではないか。

以上の理論研究と歴史・現状分析に対する疑問点をふまえると、第3に、本書における政策論の展開に対してもいささか疑問が残る。すなわち、「男性稼ぎ主型」を創ってきた日本の経験を問う歴史的視点が弱いということは、本書の議論が、「男性稼ぎ主型」を生み出した要因より、その帰結に焦点をおいていることであり、そのため、「男性稼ぎ主型」からの脱却のための改革課題の提示も、いうならば、問題の原因に着目した「原因療法」というより、問題の実態に着目した「対症療法」に近いものとなっている。実際、今後の課題についての政策論を展開している終章をみると、現実にあらわれている問題の実態に着目し、EUの政策

などの国際的な経験を参考にした政策的示唆が述べられているものの、その問題をもたらした原因ともいえる「男性稼ぎ主型」の生活保障システムを生み出した日本の歴史的条件などについてはほとんど考慮されていない。「男性稼ぎ主型」からの脱却の可能性は、「対症療法」のみならず、その歴史的な条件に着目した「原因療法」の視点を積極的に取り入れることによってさらに広がるのではないか。

以上、本書の内容と意義をふまえたうえで、歴史を重視した立場からいくつかの疑問点を提示した。これらの疑問点についての検討が、前述した他の論評の問題提起に対する対応の手がかりになるのではないだろうか。もちろん、それらの疑問点や問題提起によって冒頭で述べた本書の意義が損なわれるわけではない。上で述べた本書の成果が、日本の福祉国家の過去・現在・未来を考えていくために確実な土台を提供していることは間違いない。さらにいえば、以上のような疑問点が本書に限るものではないことも指摘しておきたい。冒頭で述べたように、近年、比較福祉国家研究の分野では日本の実態と課題を分析する研究が数多く行われている。歴史的あるいは歴史比較的視点の重視は、それらの研究の多くが抱えている重要な課題ともいえる。本書の貴重な学問的・実践的意義やその成果をふまえ、今後、比較福祉国家研究がさらに進展していくことを期待したい。

(きむ・そんうおん 東京経済大学准教授)

季刊社会保障研究 (Vol. 50, Nos. 1~4) 総目次

凡例：I, II, III…は号数, 1, 2, 3は頁数を示す。

巻頭言

研究と政策	森田 朗	I II	2
住宅政策と地域包括ケアに寄せて	高橋 紘士	III	248
社会保障法学と生活保護法	岩村 正彦	IV	376

Foreword

Research and Policy	AKIRA MORITA	I II	2
Housing Policy and the Integrated Community Care System	HIROSHI TAKAHASHI	III	248
Social Security Law and Public Assistance Act	MASAHIKO IWAMURA	IV	376

寄稿論文

生活保護・貧困研究の50年：『季刊社会保障研究』掲載論文を中心に	阿部 彩	I II	4
児童福祉——ウェルフェアからウェルビーイングへ——	大石 亜希子	I II	18
日本の公的年金制度・政策とそれらを巡る研究の生成・発展	城戸 喜子	I II	30
社会保障研究の発展：医療保障制度の変遷と研究動向を考える	高木 安雄	I II	54
介護・高齢者福祉政策研究	平岡 公一	I II	65
障害者福祉：障害者を対象とした研究	勝又 幸子	I II	74

Theses

50 Years of Poverty Studies in Japan	AYA ABE	I II	4
Child Welfare Policies: From Welfare to Well-being	AKIKO OISHI	I II	18
The Historical Development of Japanese Public Pension Systems/Policies and Related Studies	YOSHIKO KIDO	I II	30
A History of Healthcare Reform and Related Studies in Postwar Japan	YASUO TAKAGI	I II	54
Studies on Long-term Care and Welfare for the Aged	KOICHI HIRAOKA	I II	65
The Historical Development of Studies on People with Disabilities in Japan	YUKIKO KATSUMATA	I II	74

座談会

座談会 I 『季刊社会保障研究』の歩み	三浦 文夫, 山崎 泰彦, 武川 正吾, 駒村 康平, 尾形 裕也		
	司会：西村 周三	I II	83
座談会 II 社会保障研究へのアプローチ～学問分野間の対話	尾形 裕也, 小塩 隆士, 菊池 馨実, 栃本 一三郎		
	司会：阿部 彩	I II	101

Round-table Discussion

Round-table Discussion 1: Looking Back 50 Years	FUMIO MIURA, YASUHIKO YAMASAKI, SHOGO TAKEGAWA, KOHEI KOMAMURA and HIROYA OGATA		
	MC: SHUZO NISHIMURA	I II	83
Round-table Discussion 2: Fostering Dialogue among Disciplines	HIROYA OGATA, TAKASHI OSHIO, YOSHIMI KIKUCHI and ICHISABURO TOCHIMOTO		
	MC: AYA ABE	I II	101

『季刊社会保障研究』に対する声

『季刊社会保障研究』50周年に寄せて……………	阿 藤 誠	I II	121
50周年記念を経て『季刊社会保障研究』の更なる発展を期待する……………	京 極 高 宣	I II	122
『季刊社会保障研究』と私……………	堀 勝 洋	I II	123
季刊社会保障研究に寄せて：過去・将来……………	府 川 哲 夫	I II	124

Messages

A Brief Essay on the Quarterly of Social Security Research's 50th Anniversary ……………	MAKOTO ATOH	I II	121
Toward the Development of the Quarterly of Social Security Research on the Occasion of its 50th Anniversary ……	TAKANOBU KYOGOKU	I II	121
The Quarterly of Social Security Research and I ……	KATSUHIRO HORI	I II	123
The Quarterly of Social Security Research-Past and Future ……	TETSUO FUKAWA	I II	124

特集：住宅政策と地域包括ケア

高齢者住宅政策と地域包括ケア体制の評価……………	中 川 雅 之	III	250
都市部の人口高齢化と住宅政策……………	西 村 周 三	III	263
住まいの確保に向けた政策的な課題と論点……………	白 川 泰 之	III	273
地域包括ケアシステムにおけるサービス付き高齢者向け住宅の課題 ——サービスの質を中心に——……………	井 上 由起子	III	283
高齢者住宅の普及策の検討……………	有 賀 平	III	295

Special Issue: Housing Policy and the Integrated Community Care System

Evaluation of Housing Policy for the Elderly and an Integrated Community Care System ……………	MASAYUKI NAKAGAWA	III	250
Population Aging and Housing Policy in Urban Areas of Japan ……	SHUZO NISHIMURA	III	263
Problems and Points at Issue in Housing Securement Policy ……	YASUYUKI SHIRAKAWA	III	273
Considerations in Housing for the Elderly with Life Support Services in the Japanese Integrated Community-based Care System ……	YUKIKO INOUE	III	283
Senior Housing Promotion Policy ……	TAIRA ARUGA	III	295

特集：生活保護制度の法的課題—判例・裁判例の分析と2013年改正の意義

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	IV	378
生活保護基準の設定に対する法的コントロール……………	山 下 慎 一	IV	389
補足性原則の諸相—資産の活用と扶養義務……………	嵩 さやか	IV	401
生活保護受給と稼働能力の活用……………	黒 田 有志弥	IV	412
生活保護ケースワークの法的意義と限界……………	丸 谷 浩 介	IV	422

Special Issue: Legal Issues on the Public Assistance:

Analysis of the Law Cases and Significance of 2013 Revision

The Public Assistance Act and Related Acts: Recent Changes and Issues Raised ……	ERI KASAGI	IV	378
Judicial and Legislative Control of Minimum Income Standards ……	SHIN'ICHI YAMASHITA	IV	389
Various Aspects of the Principle of Supplementary Nature ……	SAYAKA DAKE	IV	401
Utilization of the Ability to Work as a Requirement for Receiving Public Assistance ……	ASHIYA KURODA	IV	412

Legal Significance and Limitations in Public Assistance Casework	KOSUKE MARUTANI	IV	422
--	-----------------	----	-----

投稿 (論文)

育児休業制度が結婚に及ぼす影響.....	佐藤 一磨	I II	125
子供の費用と生活保護基準——等価尺度の試算を通じた評価——	浅野 北斗, 林 正義	I II	137
高齢者における相対的剥奪の割合と諸特性 ~JAGESプロジェクト横断調査より~	斉藤雅茂, 近藤克則, 近藤尚己, 尾島俊之, 鈴木佳代, 阿部 彩	III	309

Articles

The Effects of the Childcare Leave System on Marriage.....	KAZUMA SATO	I II	125
Equivalence Scales, the Cost of Children, and the Cost of Living in Japan's Public Assistance System	HOKUTO ASANO and MASAYOSHI HAYASHI	I II	137
Prevalence and Characteristics of Relative Deprivation among Older People: a JAGES cross-sectional study	MASASHIGE SAITO, KATSUNORI KONDO, NAOKI KONDO, TOSHIYUKI OJIMA, KAYO SUZUKI and AYA ABE	III	309

投稿 (研究ノート)

活動理論を援用したALS患者団体による政策活動の分析	コリー 紀代	I II	154
医療・介護保険の平準保険料方式への移行.....	岩本 康志, 福井 唯嗣	III	324
児童手当が両親の心理的健康に与える影響：中低所得世帯における検証.....	高久 玲音	IV	433
公的負担と企業行動——企業アンケートに基づく実証分析——	小林 庸平, 久米 功一, 及川 景太, 曾根 哲郎	IV	446

Research Notes

Analyzing the Political Activity of an Amyotrophic Lateral Sclerosis Patients' Group: An Activity Theory Approach	NORIYO COLLEY	I II	154
Smoothing Health and Long-term Care Insurance Premiums	YASUSHI IWAMOTO and TADASHI FUKUI	III	324
Effects of Child Allowance on the Psychological Health of Parents: Evidence from Lower- and Medium-income Households	REO TAKAKU	IV	433
Public Burdens and Corporate Behavior	YOHEI KOBAYASHI, KOICHI KUME, KEITA OIKAWA and TETSURO SONE	IV	446

動向

2012 (平成24) 年度 社会保障費用—概要と解説—	国立社会保障・人口問題研究所 社会保障費用統計プロジェクト	III	339
---------------------------------------	-------------------------------	-----	-----

Report and Statistics

Financial Statistics on Social Security in Japan, Fiscal Year 2012	National Institute of Population and Social Security Research Project Team for Financial Statistics on Social Security	III	339
---	---	-----	-----

判例研究

- 社会保障法判例……………川久保 寛 III 352
 —遺族補償年金の支給と憲法14条1項—
 社会保障法判例……………永野 仁美 IV 464

Report and Statistics

- Social Security Law Case……………HIROSHI KAWAKUBO III 352
 Social Security Law Case……………HITOMI NAGANO IV 464

書評

- 永野仁美著『障害者の雇用と所得保障』……………中川 純 III 361
 藤村正之編
 『シリーズ福祉社会学③ 協働性の福祉社会学：個人化社会の連帯』……………田 渕 六 郎 III 365
 鎮目真人・近藤正基著
 『比較福祉国家：理論・計量・各国事例』……………坏 洋 一 IV 473
 大沢真理編
 『生活保障システムのガバナンス——ジェンダーとお金の流れで読み解く』……………金 成 垣 IV 477

Book Review

Hitomi Nagano

*Employment and Income Security of People with Disabilities ? a Basic Discussion**Guided by French Law*……………JUN NAKAGAWA III 361

Masayuki Fujimura

Welfare Sociology of Cooperation: Solidarity in Individual Sociology

……………ROKURO TABUCHI III 365

Masato Shizume and Masaki Kondo (eds.)

Comparative Studies of Welfare States……………YOUICHI AKUTSU IV 473

Mari Osawa

Governance of Livelihood Security……………SUNG-WON KIM IV 477

資料

『季刊社会保障研究』（1965-2014）資料……………I II 167

Index

Index of the Quarterly of Social Security Research (1965-2014)……………I II 167

季刊社会保障研究（Vol. 50, Nos. 1-4）総目次……………IV 481

General Index to the Quarterly of Social Security Research (Vol.50, Nos. 1-4)……………IV 481

『季刊社会保障研究』執筆要項

1.原稿の分量

原稿の分量は原則としてそれぞれ下記を上限とします。図表については各1つにつき200字に換算するものとします。

- (1) 論文:16,000字 (4) 判例研究:12,000字
 (2) 研究ノート:16,000字 (5) 書評:6,000字
 (3) 動向:12,000字

2.原稿の構成

(1) 見出し等

本文は、必要に応じて節、小見出しなどに分けてください。その場合、「ⅠⅡⅢ」…→123…→(1)(2)(3)…→①②③…の順に区分し、見出しを付けてください。

(2) 注釈

注釈を付す箇所には上付きで1) 2) …の注釈番号を挿入し、注釈文などは本文末尾に一括して記載してください。注釈番号は論文末までの通し番号としてください。

(3) 参考文献

論文の末尾に参考文献を挙げて下さい。表記の方法は下記を参考にしてください。

- 天川 晃 (1986) 『変革の構想—道州制の文脈』大森 彌・佐藤誠三郎『日本の地方政府』東京大学出版会。
 毛利健三 (1990) 『イギリス福祉国家の研究』東京大学出版会。
 本澤巳代子 (1991) 「ドイツの家族機能と家族政策」『季刊社会保障研究』Vol.27 No.2。
 Ashford, Douglas E. (1986) *The Emergence of the Welfare State*, Basil Blackwell.
 Heidenheimer, A. (1981) "Education and Social Entitlements in Europe and America", in P.Flora and H.Heidenheimer eds., *The Development of Welfare State*, Transaction Books.
 Majone, G. (1991) "Cross-National Sources of Regulatory Policy Making in Europe and the United States", *Journal of Public Policy*, Vol.11 Part 1.
- インターネットのサイトを引用する場合は、そのページのタイトル、URL、および最終確認日を明記してください。
 (例) United Nations Development Programme (2010) Human Development Report 2010,
<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/> (2010年10月5日最終確認)

3.引用方法

本文または注釈において、ほかの文献の記述を引用する、または、参照する場合は、その出典を以下のように引用文の末尾に亀甲括弧で明記してください。この場合、当該引用文献を論文末尾に参考文献として必ず挙げてください。

- (例) …〔西尾 (1990), p.45〕 …〔Derthick (1991), p.91〕
 …〔平岡 (1990), pp.57-59〕 …〔McCurdy (1991), pp.310-311〕

ただし、本文中における、ほかの文献の引用または参照について、その出典を注釈で示す場合は、亀甲括弧は必要ありません。

- (例) 1) 西尾 (1990), p.45

また、注釈などで、参考文献として挙げていない文献を挙げる場合は、上記の参考文献の表記に準じてその著者名、著書・論文名、頁などを記載してください。

- (例) 1) 西尾勝 (1990) 『行政学の基礎概念』東京大学出版会、p.45。

4.表記

(1) 年号

原則として西暦を用いてください。元号が必要な場合は西暦の後に括弧書きで挿入してください。ただし、元号を用いることが慣例となっている場合はその限りではありません。

(2) 敬称

敬称は略してください。

- (例) 宮澤健一教授は → 宮澤は 貝塚氏は → 貝塚は

5.図表

図表にはそれぞれ通し番号および表題を付け(例参照)、出所がある場合は必ず明記してください。図表を別ファイルで作成した場合などは、論文中に各図表の挿入箇所を指定してください。

- (例) <表1>受給者数の変化 <図1>社会保障支出の変化

6.原稿の提出方法など

(1) 原稿の提出方法

投稿論文を除き、本誌掲載用の原稿は原則としてデータファイルを電子メールに添付する方法で提出してください。ファイル容量などの理由により、電子メールに添付する方法での提出が困難な場合は、CD-Rなどの媒体に記録の上、郵送で提出してください。また、当方で受信したファイルの読み込みができない、あるいは特殊文字の認識ができないなどの場合には、紙媒体による原稿の提出をお願いすることがありますので、その際にはご協力ください。

原稿のデータファイルが存在しない場合は、紙媒体の原稿を郵送にて提出してください。

(2) 図表について

図表を別ファイルで作成している場合は、当該図表ファイルも提出してください。提出方法は、原稿の提出方法と同様です。データファイルが無い場合は、図表を記載した紙媒体の資料を郵送してください。

(3) 投稿論文の提出方法

投稿論文については、『季刊社会保障研究投稿規程』に従い、紙媒体に印字したものを郵送により提出してください。審査を経て採用が決定した場合には、前2項に従って当該論文のデータファイルを提出していただくことになります。

季刊社会保障研究

第51巻 第1号 (2015年6月刊行) 特集:若者の就業安定モデルの変化と社会保障制度の役割 (仮題)

バックナンバー

第50巻 第4号	(2015年3月刊行)	特集:生活保護制度の法的課題—判例・裁判例の分析と2013年改正の意義
第50巻 第3号	(2014年12月刊行)	特集:住宅政策と地域包括ケア
第50巻 第2号	(2014年7月刊行)	特集:社会保障研究の過去・現在・未来
第49巻 第4号	(2014年3月刊行)	特集:人々の支えあいの実態と社会保障制度の役割 —「生活と支え合いに関する調査」に基づいた分析—
第49巻 第3号	(2013年12月刊行)	特集:震災後の社会保障
第49巻 第2号	(2013年9月刊行)	特集:年金制度の公私のあり方—企業年金のガバナンス問題—
第49巻 第1号	(2013年6月刊行)	特集:地域の多様性と社会保障の持続可能性 (第17回厚生政策セミナー)
第48巻 第4号	(2013年3月刊行)	特集:少子高齢化の進展と社会保障財政 —モデル分析の応用—
第48巻 第3号	(2012年12月刊行)	特集:社会的サポート・ネットワークと社会保障
第48巻 第2号	(2012年9月刊行)	特集:ケアの質評価の動向と課題
第48巻 第1号	(2012年6月刊行)	特集:日英における貧困・社会的包摂政策:成功,失敗と希望
第47巻 第4号	(2012年3月刊行)	特集:地域包括ケア提供体制の現状と諸課題
第47巻 第3号	(2011年12月刊行)	特集:社会保障の50年—皆保険・皆年金の意義と課題—
第47巻 第2号	(2011年9月刊行)	特集:雇用と産業を生み出す社会保障
第47巻 第1号	(2011年6月刊行)	特集:第15回厚生政策セミナー 暮らしを支える社会保障の 構築—様々な格差に対応した新しい社会政策の方向—
第46巻 第4号	(2011年3月刊行)	特集:人々の暮らしと共助・自助・公助の実態 —「社会保障実態調査」を使った分析—
第46巻 第3号	(2010年12月刊行)	特集:医療・介護政策に関する実証的検証
第46巻 第2号	(2010年9月刊行)	特集:最低生活保障のあり方:データから見えてくるもの
第46巻 第1号	(2010年6月刊行)	特集:年金制度の経済分析 —不確実性やリスクを考慮した分析の展開—
第45巻 第4号	(2010年3月刊行)	特集:児童虐待の背景と新たな取り組み

季刊社会保障研究 投稿規程

1. 本誌は社会保障に関する基礎的かつ総合的な研究成果の発表を目的とします。
2. 本誌は定期刊行物であり,1年に4回(3月,6月,9月,12月)発行します。
3. 原稿の形式は社会保障に関する論文,研究ノート,判例研究・評釈,書評などとし,投稿者の学問分野は問いません。なお,ここでの論文は「独創的かつ科学的な研究論文」とし,それを満たさないものは研究ノートといたします。投稿はどなたでもできます。ただし,本誌に投稿する論文等は,いずれも未投稿・未発表のものに限ります。
4. 投稿者は,審査用原稿1部とコピー1部,要旨2部,計4部を送付して下さい。
5. 採否については,編集委員会のレフェリー制により,指名されたレフェリーの意見に基づいて決定します。採用するものについては,レフェリーのコメントに基づき,投稿者に一部修正を求めることがあります。なお,原稿は採否に関わらず返却致しません。
6. 原稿執筆の様式は所定の執筆要領に従って下さい。
7. 掲載された論文等は,他の雑誌もしくは書籍または電子媒体等に収録する場合には,国立社会保障・人口問題研究所の許諾を受けることを必要とします。なお,掲載号の刊行後に,国立社会保障・人口問題研究所ホームページで論文等の全文を公開します。
8. 原稿の送り先,連絡先 — 〒100-0011 東京都千代田区内幸町2-2-3
日比谷国際ビル6階
国立社会保障・人口問題研究所 総務課業務係
電話 03-3595-2984 Fax: 03-3591-4816
e-mail: kikan@ipss.go.jp

 海外社会保障研究 No.190 目 次

特 集:認知症対策の国際比較

特集の趣旨 認知症の国家戦略	高橋 紘 士
英国の認知症国家戦略	西田 淳 志
フランスの認知症国家計画	近藤 伸 介
オーストラリアの認知症対策	中西 三 春
	中島 民恵子
デンマークの認知症ケア国家戦略と福祉・介護人材	汲田 千賀子

書 評

李崙碩著『高齢者雇用政策の日韓比較』 (ミネルヴァ書房, 2013)	金子 能 宏
久本貴志著『アメリカの就労支援と貧困』 (日本経済評論社, 2014年)	木下 武 徳

編集後記

近年、生活保護受給者を含む生活困窮者に対する法政策のあり方が問題となる中で、昨年7月に生活保護法の改正法が施行され、さらに、今年4月から生活困窮者自立支援法が施行されます。本号は、そのような動きを踏まえて、生活保護法の法的な論点についてあらためて検討する特集とさせていただきます。今後の生活困窮者支援施策の法的仕組みのあり方を考える上での材料の一端となれば幸いです。

(A.K)

編集委員長

森田 朗 (国立社会保障・人口問題研究所長)

編集委員

岩井 紀子 (大阪商業大学教授)

大石亜希子 (千葉大学教授)

小塩 隆士 (一橋大学経済研究所教授)

笠木 映里 (九州大学准教授)

菅沼 隆 (立教大学教授)

田辺 国昭 (東京大学教授)

橋本 英樹 (東京大学教授)

金子 隆一 (国立社会保障・人口問題研究所・副所長)

宮田 智 (同研究所・政策研究調整官)

小野 太一 (同研究所・企画部長)

勝又 幸子 (同研究所・情報調査分析部長)

川越 雅弘 (同研究所・社会保障基礎理論研究部長)

阿部 彩 (同研究所・社会保障応用分析研究部長)

金子 能宏 (同研究所・政策研究連携担当参与)

編集幹事

西村 幸満 (同研究所・社会保障応用分析研究部第2室長)

白瀬由美香 (同研究所・社会保障応用分析研究部第3室長)

佐藤 格 (同研究所・社会保障基礎理論研究部第1室長)

菊池 潤 (同研究所・社会保障基礎理論研究部第3室長)

山本 克也 (同研究所・社会保障基礎理論研究部第4室長)

黒田有志弥 (同研究所・社会保障応用分析研究部研究員)

渡辺久里子 (同研究所・企画部研究員)

季刊

社会保障研究 Vol. 50, No. 4, Spring 2015 (通巻206号)

平成 27 年 3 月 25 日 発 行

編 集

国立社会保障・人口問題研究所

〒100-0011 東京都千代田区内幸町 2 丁目 2 番 3 号

日比谷国際ビル 6 階

電話 (03) 3595-2984

<http://www.ipss.go.jp>

印 刷

株式会社 弘 文 社

千葉県市川市市川南 2 丁目 7 番 2 号

電話 (047) 324-5977

<http://www.kobunsysa.com>

THE QUARTERLY OF SOCIAL SECURITY RESEARCH (KIKAN SHAKAI HOSHO KENKYU)

Vol. 50

Spring 2015

No. 4

Foreword

Social Security Law and Public Assistance Act MASAHIKO IWAMURA 376

Special Issue: Legal Issues on the Public Assistance:

Analysis of the Law Cases and Significance of 2013 Revision

The Public Assistance Act and Related Acts:

Recent Changes and Issues Raised ERI KASAGI 378

Judicial and Legislative Control of Minimum

Income Standards SHIN'ICHI YAMASHITA 389

Various Aspects of the Principle of Supplementary Nature SAYAKA DAKE 401

Utilization of the Ability to Work as a Requirement for Receiving

Public Assistance ASHIYA KURODA 412

Legal Significance and Limitations in Public Assistance

Casework KOSUKE MARUTANI 422

Research Notes

Effects of Child Allowance on the Psychological Health of Parents:

Evidence from Lower- and Medium-income Households REO TAKAKU 433

Public Burdens and Corporate Behavior

..... YOHEI KOBAYASHI, KOICHI KUME, KEITA OIKAWA and TETSURO SONE 446

Report and Statistics

Social Security Law Case HITOMI NAGANO 464

Book Review

Masato Shizume and Masaki Kondo (eds.)

Comparative Studies of Welfare States YOUICHI AKUTSU 473

Mari Osawa

Governance of Livelihood Security SUNG-WON KIM 477

Edited by

National Institute of Population and Social Security Research

(KOKURITSU SHAKAI HOSHO • JINKO MONDAI KENKYUSHO)