

# 個人の自立を支援する行政の法的統制

—— 生活保護法上の自立とその助長 ——

前 田 雅 子

はじめに

## 1. 課題の提示

- (1) 自律とその支援
- (2) 生活保護法上の自立
- (3) 能力活用要件
- (4) 指導・指示と保護の不利益変更

## 2. 課題の考察

- (1) 勤労を給付条件としない生存権具体化立法
- (2) 能力活用の法的意味の再検討
- (3) 協働による自立支援と行政判断の法的統制

結びに代えて

は じ め に

生活保護法上の自立とその助長を考察の対象とするにあたって、次のような法的課題が浮かび上がる。すなわち、就労による経済的自立に価値を認める法的根拠はどこに求められるのか、また、最低生活保障と併せて個人の自立を支援するうえで、能力の活用、指導・指示さらに保護の不利益変更をどのようなものと捉えるのかという課題である。これらの考察においては、憲法学や社会保障法学等における従来の議論を振り返る必要があるほか、この問題が、生活保護に関わる裁判例や行政実務の運用にどのような様相を呈してあらわれているかを視野に収めることが不可欠となる。

以上の課題に取り組む本稿は、まず、従来の学説、裁判例・解釈運用の状況を分析し、そこから今日なお取り組むべき法的課題を具体的に提示する(1)。次に、これらを考察したうえで、解決のための理論枠組みを明らかにする。ここで立脚点に据えるのは、個人の自立を支援する行政の法的統制という観点である(2)。

## 1. 課題の提示

### (1) 自律とその支援

憲法13条の解釈について、人格的自律権論は、人をまず自律的存在、自己決定の主体として捉えることの意義を強調する一方、自律、自己決定のために必要な条件を視野に入れる必要があるという憲法25条解釈を内包する(2)。ただし、そこにみられる「各人はいわば自己の生の作者である」という自律の比喩は、特定の生き方の理想と結び付きうるものが指摘されている(3)。自身の意思決定・行動について他者の支配や干渉を受けないという意味に解される自律[autonomy]は、国家によるその支援が必要な場合がある反面で、国家による一定の人間像や善き生の押し付け、個人の自己決定の領域に対する介入というジレンマに直面することは夙に認められてきた(5)。

そこで、このジレンマに留意しつつも、判断能力が十分でないと認める未成年者・高齢者・障害者等を念頭に、自律的生の実現とは相容れないような選択・行動(不作為を含む)をするような事例に焦点を合わせて、自律とその支援は両立し得ることを前提に、国家が個人の自律、自己決定に直接、介入することの可否、限界を論じてきた(6)。他方で、最低生活の保障に関しては、こうした介入が、「働く能力があり、その機会もあるのに、働く意欲をもたず、また実際に働かない者」については、これを保障の対象外とするという消極的・間接的な態様で現れる点、すなわち、国家の援

助に頼らず自力で生活するという意味での「自立」を目標に掲げて自己の生を追求することを条件に給付を受けるのか、あるいは、そうした条件付きの給付を受け入れず最低生活以下の困窮を甘受するのかという「自己決定」を個人に迫る点に、問題の特徴が認められる。

この点に関し参照される憲法学説として、憲法構造上措定される自律的・主体的な個人という法主体に、一定の社会的責務を担いうる主体という像を重ね、その含意を憲法および生活保護法上に同定する尾形健教授の見解が挙げられる。ここでは、憲法25条は個人の自律的・主体的生を尊重し、その国家的支援を求める権利を保障するものと捉えられ<sup>(7)</sup>、同時に、自律的な主体、すなわち有責な主体という観念から、無拋出の給付を受ける主体であっても自己の生を追求するための努力を怠ってはならないという含意が引き出される。そのうえで、「憲法27条1項にいう『勤労の義務』の法的意味について、しばしば生活保護法4条1項にいう保護の補足性原理が引き合いに出されてきたのは、この点に関わることがらである<sup>(8)</sup>」という。これを基に、公的扶助システムの創設に際し就労要件等を課すことの合理性が説明されている<sup>(9)</sup>。少なくない憲法教科書・概説書等で、同法4条1項の能力活用を例に挙げて憲法27条1項の勤労の義務の法的意味の内容が説明されてきたが、この見解はそうした説明に積極的な意味づけを与えるものとみられる。

社会保障法学においても、社会保障の目的を「個人の自律の支援」、すなわち「個人が人格的に自律した存在として主体的に自らの生き方を追求していくことを可能にするための条件整備」であると捉え、その憲法上の根拠を13条に求める菊池馨実教授の見解が注目される。そこでは、社会保障法関係における基礎的法主体としての個人を、積極的能動的な権利義務主体として想定すべきであるとしたうえで、ここから、一方的に給付を受けるにとどまらず自らも一定の貢献をなすべきことが求められるという

原則が帰結される。ここでいう貢献原則<sup>(11)</sup>は、国家は個人と金銭給付にとどまらない関わりをもち、稼働能力の有無・程度に応じたその「包摂」を図ることが求められ、他方、個人は自立に向けた社会への積極的コミットメント、生活保護に即していえば、稼働能力のある受給者は職業訓練・職業紹介など自立に向けた積極的取り組みが規範的に求められるという要請を包含する<sup>(12)</sup>。さらにこの立場においては、確信犯的なフリーライダーをするサーファーの自由や、所得調査を必要とせず就労と切り離して稼働能力ある成人も含め無条件で一律に金銭給付を行うという意味でのベーシック・インカム（社会構成員に対する基礎所得保障給付）の構想に対して、消極的な見方が示されている<sup>(13)</sup>。

これらの学説では、個人に要請される責務やそれに付随する権利の制約について安易な「自己責任」論へ向かうことのないよう慎重に考慮すべきこと<sup>(14)</sup>、貢献原則、より具体的には所得保障給付と就労プログラムとの関連づけがもたらしうる、国家による特定の善き生の押しつけの危険性に解釈論的・制度論的な歯止めを設けることへの注意が喚起されている<sup>(15)</sup>。ただ、この課題に正面から取り組むには、上述した有責な主体像または貢献原則が、憲法、生活保護法をはじめ実定法の解釈にいかなる法的意味をもつか、あるいはもたないのかについて、その理論的な射程を明らかにすることが必要になろう<sup>(16)</sup>。そして、この課題は、個人の自立を支援する国家ないし行政に対するコントロールという視座から検討すべきであると思われる<sup>(17)</sup>。

## (2) 生活保護法上の自立

自律とその支援のジレンマは、生活保護法では「自立」という同法の目的に合致しないと判断され、給付が拒否または制限される場面で具体的にあらわれる。これは、能力活用要件を欠くことを理由とした保護開始申請の拒否、および指導・指示に従わない場合の保護の不利益変更（保護の停  
4(742) 法と政治 67巻3号 (2016年11月)

止・廃止を含む。以下同じ)をめぐる解釈運用において今日なお顕著である。

生活保護法1条「この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基づき、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とともに、その自立を助長することを目的とする。」にいう「自立」は、制定当初は、生活保護を受けず自身で最低生活を維持できるという意味での経済的自立の意味で理解されていた<sup>(18)</sup>。その後、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が2004年12月15日付け報告書で示した自立概念、すなわち、就労による経済的自立にとどまらない日常生活自立および社会生活自立にみるように、今日では、生活保護法上の自立がより多様なものとして観念されるようになって<sup>(19)</sup>いる。

その結果、従来は経済的自立が困難とみられた者についても潜在的な能力を認め、これに応じた自立を助長ないし支援をすることが国家の責務であるという認識が広まった。と同時に、個人の自立に向けた意思・努力に今まで以上に光が当てられるようになって<sup>(19)</sup>いる。目的として設定される自立は、個人の有する(潜在的)能力その他就労阻害要因の有無・程度等に応じてより多面的、複層的なものとなる。それゆえ、国家ないし行政は、各個人を取り巻く社会環境や関係性の具体的な有り様に眼差しを注ぎ、より深くこれらに関わりつつ、きめ細かな支援を行うよう求められている。

ただ、稼働能力があり就労阻害要因がないと判定される者については、就労による経済的自立が目指すべき最終目標として措定されている点で、基本的<sup>(20)</sup>に変わりはない。それにもかかわらず、この意味での自立のための努力を怠る者や、自立の価値を受け入れず生活保護に依存した生き方を主体的に選択する者については、これらに対する働きかけ、給付面での対応の場面で、上述したジレンマに関わる問題が顕在化することになる。

そこで、就労による経済的自立を目的とする価値それ自体について、これを実定法に即してより厳密に検討することが課題となる。その検討においては、憲法27条1項「すべて国民は、勤労の権利を有し、義務を負う。」という勤労の義務の意味内容を、今日あらためてどのように考えるかという問題に逢着する。

### (3) 能力活用要件

生活保護法4条1項の定める保護の補足性の一つが能力の活用（具体的には稼働能力の活用）であり、これは保護の実施要件であると一般に解されている。

裁判例では、保護の実施要領に示された解釈指針と同様の基準に照らして、能力活用要件を満たすかが判断されている。その大要は、①稼働能力があるか否か、②稼働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、である。

これらの基準については、個々の保護申請者に関わる具体的な諸事情（生活歴、職歴、資質、困窮の程度、生活環境、就労阻害要因等）を考慮に入れたきめ細かな判断をすべきであると、さしあたりはいえるのかもしれない。近年、こうした判断方法に依拠して、能力活用要件を満たさないという理由で行われた申請拒否処分を取り消し、保護開始を認める裁判例が<sup>(22)</sup>あられている。

具体的に見ると、①稼働能力の有無の判断においては、「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・職歴を総合的に勘案すべき」ものと<sup>(23)</sup>されている。この点は、現在は行政解釈でも認められるようになっている。

②稼働能力を活用する意思は、申請者の求職活動等の状況から客観的に判断されている。そのうえで、そこでは当該申請者の資質、困窮の程度な

6(744) 法と政治 67巻3号 (2016年11月)

どの固有の事情が斟酌され、比較的容易に能力活用の意思の存在が認められている。たとえば、大阪地判平成25年10月31日（賃金と社会保障1603号＝1604号81頁）は、「申請者の有する資質は年齢や健康状態、生活歴、学歴等から千差万別である上、申請時におかれた困窮の程度も様々であること（求職活動に要する履歴書用紙の購入費用や、面接会場までの交通費等の捻出自体極めて困難な場合も少なくない。）に鑑みると、申請者に対して、その時点において一般に行い得ると考えられるあらゆる手段を講じていなければ最低限度の生活を維持するための努力をする意思があるとは認められないとすることは、申請者に不可能を強いることにもなりかねず、また国の責務として生活に困窮する国民に対する必要な保護を与えるとの理念にもとる事態を生じさせかねないものであって、相当ではない。このことからすれば、上記のような申請者の資質や困窮の程度等を勘案し、当該申請者について社会通念上最低限度必要とされる程度の最低限度の生活の維持のための努力を行う意思が認められる以上は、それが一般的にみればさらなる努力をする余地があるものであったとしても、なお稼働能力を活用する意思を有しているものと認めるのが相当である。」と判示する。

③就労の場については、従前、名古屋高判平成9年8月8日（判例時報1653号71頁）が、有効求人倍率を基に、職業安定所で職種を問わず職業紹介を受けて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される等として、補足性の要件（具体的には能力活用要件）を充足していないと判示していた。<sup>(24)</sup>近時の裁判例は、こうした抽象的な就労可能性でもって判断する方法ではなく、申請者の固有の事情を斟酌し、それに即応した具体的な就労の場が現実に存在するかどうかという意味で、より具体的な就労可能性の有無という観点から判断している。たとえば、前掲大阪地判平成25年10月31日によれば、求人倍率等の数値から就労の抽象的な可能性があるといえる場合であっても、「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は、申請者の稼働能力の程度等も踏まえた上で、当該申請者が求人側に対して申込みをすれば原則として就労する場を得ることができるような状況であったか否かを基準として判断すべき」であり、しかも、ここにいう就労の場とは、申請者が一定程度の給与を一定期間継続して受けられるような場であるという<sup>(25)</sup>。

しかしながら、近時の裁判例による上記の判断方法には、なお課題が伏在していると言わなければならない。すなわち、ひとつは、②能力活用の意思の存在が、就労の場の有無とは別に要求されているという問題である。もうひとつは、②および③について当該申請者固有の事情を勘案することはそれ自体妥当であるように見えるものの、保護開始申請の審査の場面において保護実施機関がどのようにこれらの事実を調査・認定して受給要件を判断するのかという、司法審査にとどまらない保護行政実務のあり方に関わる問題である。

#### (4) 指導・指示と保護の不利益変更

行政実務では、能力の活用を保護実施要件と解し、保護開始申請の場面でこれを審査する一方、保護受給者については、これを保護継続要件ないし廃止要件と位置づけるのではなく、就労支援または生活保護法27条に基づく指導または指示という形でその実現を図るのが通例であるとみられる。このことは、たんに運用上の措置というよりも、能力の活用を保護実施要件として一貫させるのが生活保護法上困難であることを示唆するもの<sup>(26)</sup>と考える。

27条に基づく指導または指示は、受給者にこれに従う法的義務を課すものであり、62条3項に基づく保護の不利益変更によってその履行が強制されるという下級審判決がある<sup>(27)</sup>。こうした考え方を前提に、この指導・指示は侵害的な行為であるから、受給者にとってはできる限り行われな

のが望ましいと観念する立場がある<sup>(28)</sup>。これによれば、指導・指示それ自体に自立支援に関するソーシャルワークの専門性を反映する余地は見出されないことになる<sup>(29)</sup>。

そのほか、生活保護法27条の2に基づく相談・助言を、27条に基づく指導・指示と区別して捉え、保護受給者に対する自立支援プログラムの法的根拠を27条の2に見出す考え方もある<sup>(30)</sup>。その主眼は、27条に基づく指導・指示と27条の2に基づく相談・助言はそれぞれを支える理念が異なり、自立支援プログラムの実施は62条3項による不利益変更の射程外であると位置づけるところに置かれている。これを補強するのが、27条に基づく指導・指示が法定受託事務、27条の2に基づく相談・助言が自治事務に当たるといふ地方公共団体の事務の区分である（84条の5、別表第3参照）。

しかしながら、たとえ自立支援プログラムの法的根拠を27条の2に求めるとしても、その根拠だけでは、保護実施機関が別途、27条に基づく指導・指示を行うことを否定する法解釈上の論拠としては十分であるとはいえない。現に実務では、27条に基づく指導・指示は、就労可能な保護受給者の就労支援を行う自立支援プログラムの延長線上に位置づけられている<sup>(32)</sup>。さらに、そもそも自治事務も法定受託事務もいずれも地方公共団体の事務であり、両者の区別の意味は、事務の性質論に基づいた国と地方の事務配分論によるものではなく、国の関与の手法や程度の違いにすぎない<sup>(33)</sup>というのが立法趣旨である。

それ以上に問題があるのは、上述の考え方では、自立支援プログラムと27条に基づく指導・指示が分断して捉えられている点である。というのは、この指導・指示もまた「保護の目的達成に必要」（27条1項）という観点、すなわち1条にいう自立の助長という目的に沿って行われることを前提としているからである。上述した考え方は、その背景に、27条に基

づく指導・指示および62条3項に基づく保護不利益変更の範囲を限界付けようとする意図が窺えるものの、これらを生活保護法上の自立支援の範疇外に追い遣ることで、結果的に、本来の趣旨や意義を再吟味するという課題を等閑に付しているのではないだろうか。

そこで課題となるのは、27条の2に基づく相談・助言、各種の自立支援事業（2013年の生活保護法改正による55条の6所定の被保護者就労支援事業、生活保護受給者等就労自立促進事業、被保護者就労準備支援事業その他）、27条に基づく指導・指示、さらに不利益変更について、これらを1条にいう自立の助長という目的のもとで統一的、整合的に解釈し、受給者の自立支援プロセス上にどのように位置付け直すかということである。そのうえで、27条および62条に関する解釈論、指導・指示と不利益変更に対する法的統制の理論を構築することが求められる。

## 2. 課題の考察

### (1) 勤労を給付条件としない生存権具体化立法

憲法学説では、憲法25条の生存権に一定範囲で法的効力を認めると同時に、憲法27条1項の勤労の義務について、勤労の能力がありその機会があるにもかかわらず勤労しようとしなない者には生存権の保障が及ばないという法的意味または法的効力が認められるというものが少なくない。近年刊行された代表的な憲法の教科書の一つも、勤労の義務について、「働く能力があり、その機会もあるのに、働く意欲をもたず、また実際に働かない者は、生存権の保障が及ばないなどの不利益な扱いを受けても仕方がないという意味が含まれていると解する説が今日では有力である」と説明したうえで、生活保護法4条1項を法律上の具体例に挙げる。<sup>(34)</sup>

憲法27条1項に、憲法25条の生存権を具体化する立法において勤労の義務を負うことを給付の条件として定めなければならないという憲法上の

要請を見出すことができるとすれば、これを実現しているのが生活保護法4条1項の能力活用要件ということになるのであろう。ある説明によれば、勤労のための自助努力を尽くしていることが生存権行使の要件であり、この要件は、一般に、憲法27条1項の勤労の義務規定によって設定される要件であるという<sup>(35)</sup>。同規定にそうした意味まで認める憲法学説が多数ではないとしても、上記教科書の説明からみて、就労を給付条件とする法令上の規定が設けられている場合は、勤労の義務がその解釈基準として一定の法的意味をもつことを認める学説は少なくないだろう。

このような法的意味を敷衍するならば、「働く能力があり、その機会もあるのに、働く意欲をもたず、また実際に働かない者」については、その者が明らかに「健康で文化的な最低限度の生活」を下回る困窮状況にある場合であっても、その受給権を否定する立法の規定は憲法の要請するところである、またはそうした規定もしくは解釈は憲法の趣旨に適合しているということになる。

このことは、勤労の義務を給付条件としてどのように具体化するかは立法者に委ねられるにせよ（「憲法25条の規定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」とした最大判平成7年7月7日民集36巻7号1235頁〔堀木訴訟上告審判決〕を前提としても）、生存権具体化立法またはこれに基づく受給権に関して、最低生活の保障という趣旨とは異質の重大な限界付けを認めるものといえよう。そうであればそれだけに、勤労の義務の意味内容について、もう少し厳密な憲法解釈論を示すことが求められるのではないだろうか<sup>(36)</sup>。そもそも「勤労」とは何か、そのための自助努力を尽くすことも含意するのであればその内容はどのようなものか、同じ27条1項にいう「勤労の権利」や職業選択の自由など他の人権規定とどのような関係にあるのか等について、憲法解釈としてより明確にする必要があると思われる。しかも

そこでは、生存権を具体化している現行生活保護法の解釈と運用の有り様を度外視することはできない。また、憲法を取り巻く社会的経済的環境の変化、すなわち、従来の福祉国家政策・制度が前提としてきた安定的な雇用がグローバル化・脱工業化等をつうじて実現困難となり、いわゆるワーキングプアが急増しているという勤労をめぐる今日の状況を踏まえて解釈することが求められる。

それにもかかわらず、勤労の義務の意味内容が憲法解釈論として十分に明らかにされているとは言い難い現状をみると、結局のところ、勤労を給付条件として定めるかどうかは、憲法25条の法的効力に照らしつつ、勤労に関わる時々の社会経済情勢、社会通念を背景とした立法裁量に委ねられていると考えられる。<sup>(37)</sup> そうであるとすれば、生活保護法4条1項の能力活用要件は、「勤労の義務に関する憲法の趣旨を確認し、具体化したもの」<sup>(38)</sup>ではなく、この要件の存廃および解釈はその射程外ということになる。さらに言えば、勤労との関連づけを撤廃したベーシック・インカムを導入する立法に対して、憲法27条1項は中立的であると思われる。

ここで想起しなければならないのは、立法者は、現行生活保護法の制定に際し、勤労に関してすでに一定の選択を行っているという点である。すなわち、「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」、「素行不良な者」に保護を実施しないとしていた旧生活保護法2条の欠格条項を廃止し、生活困窮の原因を問わずに保護を実施しなければならないことを含意する、保護の無差別平等を定めた現行法2条である。これによれば、たとえ「働く意欲をもたず、また実際に働かない」ことが原因で最低生活水準以下の困窮に陥った者であっても、生活保護の受給対象から排除されない<sup>(39)</sup>。つまり、憲法25条の生存権を具体化している現行生活保護法は、たとえ「働く能力があり、その機会もあるのに、働く意欲をもたず、また実際に働かない」、または

12(750) 法と政治 67巻3号 (2016年11月)

「自己の生を追求するための努力」をしないという自己決定の結果、生活困窮に陥った者であっても、「生存権の保障が及ばないなどの不利益な扱いを受けても仕方がないという意味」での自己責任を問うものではないのである。

## (2) 能力活用の法的意味の再検討

以上に述べた観点から、生活保護法4条1項の定める能力の活用について、その法的意味を法解釈論上より厳密に検討することが求められている。そこで、能力の活用の上記3つの判断基準(1(3))のうち、議論の多い、②能力を活用する意思、および③能力を活用する就労の場について考察を加える。

まず、留意すべきであるのは、上述のように、②能力を活用する意思について、裁判例および行政実務では、たとえ能力を活用する就労の場がない場合であっても、保護開始要件を満たすか否かの審査に際し、その存在が独自に要求されている点である。たとえば、東京高判平成24年7月18日(賃金と社会保障1570号42頁)は、「当該生活困窮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ることができないとき」に加えて、「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客観的に認めることができる」ことを判断基準に挙げている。そのうえで同判決は、能力活用意思の存在を不可欠であるとする論拠を、<sup>(40)</sup>「資本主義社会の基本原則の一つである自己責任の原則」に求めている。そして、この自己責任の原則から、「最低限度の生活を自ら維持するための最善の努力を尽くしているということ」を前提に、生活保護はそれにもかかわらずなおその最低限度の生活を維持することができない場合に補足的に行われるものであり、「稼働能力の活用要件の充足性の判断において、生活に困窮する者がその稼働能力を活用する意思を有しているか否かを問

題にすべきではないということとはできない」と結論付ける。<sup>(41)</sup>

もっとも、同判決は、そこでいう自己責任の原則をアプリアリに自明視しており、その実定法上の根拠付けを明らかにしていない（憲法27条1項に根拠を求めているわけでもない）。それゆえ、この自己責任原則から直接、能力活用の意思を有していなければ生活保護法4条1項の能力活用の要件を満たさないという法解釈上の命題が導かれるほど、それが規範的な中身を有するものといえるか疑問が大きい。

裁判例や行政実務のように就労意思や経済的自立のための努力を判断基準とすることは、旧生活保護法の欠格条項を廃止し、困窮原因を問わず最低生活を保障するという改正趣旨および現行生活保護法の趣旨<sup>(42)</sup>との整合性をどのように考えるのかという問題を孕んでいる。現行法4条1項の定める補足性について、受給資格ではなく「保護実施の要件として規定することにより、多少の弾力性を持たせることにした」ところに主眼があるという小山進次郎氏の説明がみられる。<sup>(43)</sup>しかし、これが要件裁量の肯定を意味するのか、またどのような判断基準、事実のあてはめを想定しているのか明らかでなく、今日に至るまで能力活用要件の解釈運用に疑義を残すこととなった。

この点に関して、前掲東京高判平成24年7月18日は、旧法2条1号の欠格者に当たる「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、「稼働能力を有していながらその稼働能力を活用する意思を有していない者」として捉え返し、こうした者は能力活用要件を充足しないから保護の対象から除外されるという。ここでは、旧法上の欠格者に相当する者が、現行法4条1項にいう能力活用要件を満たさない者と同義に解されている。<sup>(44)</sup>もっとも、一方で、現行生活保護法2条が、保護を要する状態に立ち至った原因如何を問わず保護の実施対象とすることを含意し——そして言うまでもなく、その原因

14(752) 法と政治 67巻3号 (2016年11月)

には事柄の性質上当然に、「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」であったことも含まれる——、もう一方で、4条1項について、こうした者は能力活用意思がないとみて能力活用要件を満たさず保護を実施しないと解釈するのは、上記改正趣旨に鑑みれば妥当ではない。また、「生活に困窮する者が就労意欲を喪失している場合」も、「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」という同判決によれば、厚生労働省のひきこもり対策推進事業の諸施策・支援の対象とされるような就労意欲に欠ける若者は、最低生活水準以下の困窮状態にあっても生活保護の受給権を否定されるおそれが大いだろう。<sup>(45)</sup>

たしかに、過去はともあれ、申請時点以降は能力活用意思の存在を要するという解釈を採れば、改正趣旨への抵触を避けられるといえるかもしれない。現に同判決も、「生活保護の開始申請前にした求職活動等が……一般的な社会規範に照らして不十分な又は難のあるものであるとしても、当該生活困窮者が申請時において真にその稼働能力を活用する意思を有している限り」、能力活用要件を充足しているということを妨げないと述べる。しかしながら、同判決を始め裁判例は、能力活用の意思について、申請者が申請時に意思表示するだけで足りるとはしておらず、過去に遡った一定期間、さらには申請後における求職活動など申請者の具体的な行動の有様を考慮に入れて、厳密に認定している。<sup>(46)</sup>

このように裁判例と行政実務が能力活用の意思や就労に向けた努力を問う意味は、申請者に稼働能力があり、かつ就労阻害要因が特段ないにもかかわらず、就労の場を得られないため稼働していないという場合は、当該申請者が従前、求職活動や職業訓練など就労の場を得るための行動をしてきたのかどうか、その程度および方法等が客観的にみて妥当であったかを問題にするところにあるとみられる。そして、昨今はハードルが下げられ

ているにせよ、一定の基準に照らして就労意思・努力が不足すると認定されれば、やはり能力活用要件を欠くとして保護は実施されないという結論が導かれる。つまり、こうした判断方法は、最低限度の生活を自ら維持できない困窮状況に陥っている申請者であっても、申請ないしその許否の決定までの一定期間は（個別事情を考慮しつつも）最低限必要と解される程度・方法の求職活動等が続いていることを受給要件として措定するものというほかない<sup>(47)</sup>。しかし、このような4条1項の解釈は、求職活動等にはその間の生活費や経費が不可欠であることを勧案すると合理的ではないばかりか、そもそも上述した改正趣旨および2条の趣旨に合致しない。

なお、2条と4条の関係については、2条にいう「この法律の定める要件を満たす限り」という文言に着目し、同条の無差別平等の保障は、能力の活用を含む4条1項の要件を満たしていることが前提となるという考え方もみられる<sup>(48)</sup>。もっとも、上述の改正趣旨を踏まえ、2条がたんに平等取扱原則の確認規定にとどまらず、困窮原因を問わないことを含意する生活保護法の基本原理として位置づけられていることに照らすと、4条1項の解釈は、2条のこの趣旨に適合したものでなければならぬと解される。

次に、③能力を活用する就労の場が得られるかどうかの認定においても、近時の裁判例では、申請者本人の稼働能力の程度、生活歴や困窮の程度その他の事情を考慮に入れた、よりきめ細かい判断が行われている。ただ、こうした判断方法は、通例本人しか知り得ない事実の認定に依拠するところが大きい。訴訟の審理であればともかく、保護開始申請の審査の場面において、保護実施機関がこれらの事実を子細に調査、認定して就労場所があるかどうかを判断することは、実際には容易でない。そのため、申請者にこうした事実を裏付ける証拠の提出を要求する運用に傾くことが予想される。また、生活保護法では、公共職業安定所の紹介する職業というような形で就労の場を具体的に特定することが制度化されていないことから、

保護実施機関が、地域における有効求人倍率を主な手がかりとして抽象的な就労可能性を肯定し、能力活用要件を欠くと判断するおそれはなお否定できない。

ここでの問題を考えるにあたっては、能力活用意思について上述したところに加え、最低生活水準以下の困窮状態にある者には迅速に保護を開始しなければならないという生活保護法の要請、およびその具体化である、保護実施機関はその窓口（多くが福祉事務所）に保護開始申請が到達したときこれを審査する義務が生じ、申請に対する諾否の応答は原則として14日以内に行わなければならないという生活保護法24条（および行政手続法7条）の趣旨を看過してはならないと思われる。この要請に鑑みるならば、保護開始申請の審査において能力の活用に関する保護実施機関の調査義務の程度は大きいものではないと解される。これは同時に、申請者に対して、就労の意思を有し自助努力を尽くしていること、および就労の場がないことについて、困難な主張・証明の負担を課すのは許されないことを意味する。それゆえ、保護実施機関は、原則14日で調査し得た事実を基に、能力活用要件を欠くかどうかを判断せざるを得ない。ただし、抽象的な就労可能性や一般的な求職活動の状況を尺度に同要件を欠くと結論付けてはならないことは、いまや裁判例からも明らかである。そうすると詰まるところ、保護実施機関が能力活用要件を欠くと認定することができるのは、原則14日で調査し得た事実から、当該申請者に期待可能な就労場所が存在し、その者がそこで稼働することを希望し、その稼働収入で最低生活を維持できると認められるような場合ということになろう（ただ実際には、このような事実が認められるケースはほとんどないだろう<sup>(49)</sup>）。そして、訴訟の審理においてこの点を主張、立証する必要は、被告地方公共団体の側にある<sup>(50)</sup>。

以上みたように、保護実施機関が②・③の判断基準に則して能力活用要件を厳密に認定するのは容易ではない。これは、取りも直さず、能力の活

用を保護実施要件として厳密に認定しようとするほど、生活保護法の趣旨、要請から乖離することを意味する。従って、能力の活用は、生活保護法の解釈上、これに保護実施要件たりうるほどの明確な意味付けを見出すことは困難であり、むしろ保護を開始した後に、受給者に対する自立支援（とくに就労支援）を行う場面で問題となると考える。<sup>(51)</sup>

### (3) 協働による自立支援と行政判断の法的統制

以上より、能力の活用を保護受給者に対する自立支援の一環として位置づけ、その法的意味を捉え直すならば、次に取り組むべき課題が、指導・指示（27条）および保護の不利益変更（62条3項）を、生活保護法27条の2に基づく相談・助言や各種の自立支援事業とともに、自立の助長という目的（1条）に照らして解釈し、その法的統制のあり方を明らかにすることである。

自立の助長という目的からは、就労や求職活動を求める指示も含め、指導・指示を行う事由やその内容は、受給者の自立という目標とその支援方針に適合したものでなければならない。そうすると、ここでまず第1に問われるのは、各受給者の自立という目標は、どのようなものとして、どのようにして設定されるのかということである。

これを考えるにあたって前提となるのは、上述したように、生活保護法上の自立の観念が、いまや、就労による経済的自立のみならず、日常生活自立および社会生活自立を包含するものであるという認識である。ただ、より多義的な自立が目標に掲げられることで、就労意欲を喪失している者、経済的に不合理な行動を行う者、自身の日常生活の管理に困難を抱える者等も支援の対象に含められ、その結果、支援の内容や態様は、当該受給者の自立阻害要因に当たる多様で複合的な事由の一つ一つを視野に入れたきめ細かさが要求されるようになっている。これに伴い、生活保護行政は、

受給者の自律、自己決定により深く関わるものとなることから、この問題の検討においては、個人の自立を支援する行政の法的統制という視点が不可欠となる。

まず、個人の自律、自己決定の見地からすると、自らの自立という目標設定において、国家ないし行政によって特定の善き生が先験的、一方的に示されるというのは適切ではない。そこで、保護実施機関と受給者という<sup>(52)</sup>2当事者間の関係の中で発現しがちな、個人の自己決定への介入リスクを避けるために、受給者のニーズや困難に応じた職責や専門的知見等を有する支援関係者が、保護実施機関とは異なる立場で自立支援プロセスに関与すること、多機関・多職種間の連携が不可欠であるという視座が開かれる。

次に、目標とされる自立の内容は、支援プロセスの循環的な進行（すなわち、基本的には、アセスメント → 支援計画の策定 → 支援の実施 → モニタリング → 評価 → 再アセスメント）に応じて可変的であることを念頭に置かなければならない。それゆえ、受給者個人の自立という目標は、支援プロセスが展開する中で、受給者本人が、保護実施機関、その他支援関係者との情報共有・対話、協議を経て、どのように自らの生活を営んでいくかを問い直す中で、その都度、見出すものである。

さらに、自立支援は、まさにこれを対象とした学問・実践であるソーシャルワークの専門的知見・技術を反映したものでなければならない。のみならず、ソーシャルワークは、利用者の自己決定という価値を熟慮しつつ、それを具体化した行動基準を拠りどころとして援助・支援するものであるから、支援に伴いがちな倫理的ジレンマやパターンリズムへの対処を考えるうえでも、その専門職倫理を参照することが求められる。<sup>(53)</sup>

以上述べた自立支援プロセスは、受給者を含む多当事者の協働という理論枠組みで捉えられる。そして、このプロセスは、目標の設定（再設定を含む）・評価などの節目ごとに、受給者本人、保護実施機関、その他二

ズや困難に応じた支援の関係者らがそれぞれの立場、職責、専門的知見等から多角的・多方向的に行う「協議」を伴う（なお、受給者の協議への参加が困難である場合は、そのアドボケートとしての役割を果たす者の参加が必要となろう）。

そこで、第2に問われるのは、こうした協働、協議をどのように制度化するかということである。

個別ケースの支援に関わる協働、協議の仕組みは、社会保障・社会福祉分野の法制度で必ずしも明確に位置づけられているわけではない。数少ない法定化例としては、児童福祉法25条の2以下（2007年改正で挿入）に設置根拠のある「要保護児童対策地域協議会」が挙げられる。注目されるのは、その事務総括や連絡調整は、民間の団体・機関であってもこれを担いうる点である。また、メンバーに守秘義務を課すことで、協議の場で情報を共有して適切な支援を検討することを容易にしている点も重要である<sup>(54)</sup>。ただ、協議会の参加メンバーは一定範囲の支援関係者にとどまっており、対象となるケースの特性への配慮もあって本人および家族等の参加は基本的には想定されていない。

また、生活保護の隣接制度として参照されるのが、生活困窮者自立支援法（2015年4月1日施行）に基づく自立相談支援事業である。その運用において、ケースマネジメントの手法を採り入れた自立支援プロセスが導入されている（同法施行規則2条参照）。ここで注目されるのは、運用上、自立相談支援機関をはじめ自治体職員、支援の提供事業者、専門機関・専門職等の参加する「支援調整会議」という仕組みが設けられていること、しかも支援対象者本人（および家族等）の同会議への参加が想定されていることである（ただし、参加は必要に応じて判断され、可能な限り本人またはそのアドボケートの参加が必要であるという観点が確立しているわけではない<sup>(55)</sup>）。この支援調整会議は、○支援プラン案の適切性の判断、○プラン中

の課題・目標、支援方針・内容・役割分担等の関係者間での共有、〇期間終了時における支援の経過と成果の評価、といった役割を担うものである。さらに目を引くのは、支援調整会議でプラン内容の了承を得た後に、自立相談支援機関による支援プランの確定、および自治体による支援決定ないし支給決定が行われるという点である<sup>(56)</sup>。ここには、上述した協議の制度化の一端を見出すことができる。

しかしながら留意すべきであるのは、こうした協働、協議の仕組みは生活保護受給者の自立支援にも有用で効果的であるにもかかわらず、その導入が必ずしも制度化されていないという問題である。まず、生活困窮者自立支援法の対象者は生活保護法のそれと異なるものとして設計されたとはいえ、行政実務でも認められているように、両制度を連続的に機能させることが必要となるケースは少なくない。次に、保護受給者の自立支援プログラム<sup>(57)</sup>の実施件数は増えているものの、自治体においてその実施に必要な専門性、体制が十分に確保、整備されているとは言い難く、そのため就労支援をはじめ自立支援事業を（部分的にせよ）民間に委託している自治体は数多い。それゆえ、委託自治体は、個々の受給者の自立支援プロセスに関与している受託事業者と効果的に連携する仕組み・手続を設けることが求められている<sup>(58)</sup>。さらに、公的資源の配分という役割を担う自治体の事情（予算・人員不足等）によって、実施される自立支援プログラムの質・量に差が生じていると推察されるが、これへの対処の一つとしても多機関・多職種間の連携が考えられる。

そうであるにもかかわらず、生活保護における自立支援に関わる行政実務では、依然、給付決定（不利益変更決定も含む）権限をもつ保護実施機関と、その対象となる要保護者ないし受給者という2当事者関係の枠組みを基本としたプロセス、手続が踏襲されている。多当事者の協働による自立支援プロセスという理論枠組み、同プロセスと行政判断過程との結節点

となる協議の仕組みは、自立に関する保護実施機関の価値評価（特定の善き生）を相対化するとともに、その判断を合理的ならしめるものと考えられる。それゆえ、保護受給者の自立支援についても、上述した仕組みを制度化すること、少なくとも運用上導入することがまさに要請されているのである。<sup>(59)</sup>

第3に、以上述べた多当事者の協働による自立支援の有り様、とくに協議の経緯・結果を、保護の不利益変更（これを前提とした文書指示を含む）が検討される場面で、これらにどのように反映させるのか、また、これらに係る判断をどのように統制するのかが問題となる。<sup>(60)</sup>

その前提となるのは、不利益変更は、たんに指導・指示違反に対する制裁と捉えるのは適切ではなく、これを行うことができるのは、給付の継続が目標として設定された当該受給者の自立を著しく阻害する、これに逆行すると認められるような場合（典型例として想定されるのは、保護費の大半を目標とは異なる賭け事に消費してしまうような場合）であるという点である。そして結果的に保護が廃止された場合であっても、これにより当該受給者が支援対象から排除されるわけではなく、保護廃止という不利益変更措置それ自体が事後の生活状況の見通しを踏まえた支援プロセス上に位置づけられ、当該受給者（家族等を含む）に対する見守りなどの支援がなお継続することになる。

まず、不利益変更処分の要件に該当するか、同処分をするか否か、およびその内容については、生活保護法上は、保護実施機関が判断権限を有しており、それには行政裁量が認められている。ただし、保護実施機関は、この裁量的判断を行うに際して、受給者の弁明（62条4項）に加え、多当事者の協働による自立支援の有り様、協議の経緯・結果を考慮することが義務づけられると解される。このことは、協働、協議の仕組みが制度上確立していないとしても、自立の助長という目的から、多当事者の協働とい

う理論枠組みに依拠した生活保護法の解釈論として要請されると考える。

次に、保護実施機関が不利益変更処分に際して、自立支援プロセスにおける協働、協議について考慮を尽くさなければならないことは、最終的には、司法審査によって担保される。こうした司法審査の方法に当たるのが、行政法学でいう判断過程の統制である。すなわち、裁判所は、保護実施機関が自立支援プロセス上の協働の有り様、とりわけ協議の経緯・結果をそもそも考慮したのか、また、どの程度の重み付けでもって、どのように考慮したのかを審査の対象とするのである。<sup>(61)</sup>

この点に関連する裁判例として、求職活動等を求める指示違反を理由とする保護停止処分が争われた前掲東京高判平成27年7月30日が挙げられる。同判決は、原告である受給者の就労支援プログラムを担当した支援員が、その生活歴や職歴、就労阻害要因等について十分な分析をせず、求職情報を提供して求職活動を促すにとどまっていたことが、就労支援のあり方として必ずしも適切ではなかったという事実認定を行っている。ただし、同判決は、受給者が能力活用要件を満たす（具体的には、稼働能力活用意思を有する）か否かの審査の中でこれに言及するにとどまり、この事実認定の位置づけは必ずしも明瞭ではない。<sup>(62)</sup>本来、就労支援プログラムの実施の有り様ないし経緯は、行政庁の指示と不利益変更処分に係る裁量を裁判所がその判断過程に着目して審査する中で、要考慮事項に位置づけられるべきものである。つまり、その考慮に瑕疵が認められるならば、指示違反の程度に照らして不利益変更の内容が厳しすぎるといった比例原則の観点とは別に、不利益変更処分は違法となりうるのである。

最後に補足すべきであるのは、保護の不利益変更の決定には実体的な限界が存在するという点である。換言すると、不利益変更処分に係る裁量は、判断過程の審査のみならず、その結果に着目した実体審査の対象となる。この点に関して、ドイツにおける就労支援と制裁をめぐる議論、およびそ

の解釈運用が参照される。ドイツでは、稼働能力のある稼働年齢層を対象に、給付その他支援と就労との結び付きを基本原則の一つとした、社会法典第2編（求職者のための基礎保障）が2005年に施行された。そこでは、受給者が支援機関と締結する「参入協定」[Eingliederungsvereinbarung]で具体化した就労や職業訓練に就くことを繰り返し拒否した場合等に、制裁[Sanktion]として給付を段階的に減額し、最終的には全部停止する措置が定められている（同法31条1項）。ただし、ここで注視されるのは、この制裁には歯止めが設けられていることである。すなわち、給付の減額および全部停止は3ヶ月という時限付きである点、給付の削減・停止の間も現物給付を受ける余地があり、しかも未成年の子どもがいる受給者にはその請求権が認められる点などである（同法31a条・31b条）。すでにライヒ扶助義務令（1924年制定）の下で、就労拒否者に対しても扶助の全面的な廃止は許されず、生命維持に不可欠な程度で扶助を行わなければならないという考え方が下級審裁判例で有力であった<sup>(63)</sup>。現行法下でも、たとえ制裁を行う場合であっても、人間の尊厳に値する生活の最低限度を保障する基本権に反しないためには、生計に不可欠な限度で給付を実施する義務が生じうるという有力説がみられる<sup>(64)</sup>。日本でも同様に、不利益変更として保護廃止処分が行われるケースについて、少なくとも生存に不可欠な水準を保障するために保護を実施することができるのみならず、その義務が生じる余地があると考えられる。その根拠は、憲法25条の要請に従った生活保護法4条3項（急迫保護）<sup>(65)</sup>の解釈に求めることができよう。

### 結びに代えて

以上、生活保護法上の自立とその支援をめぐる今日なお焦点となっている法的課題を提示し、個人の自立を支援する行政の法的統制という観点から考察を行った。その結果、まず、勤労を生存権具体化立法の給付条件24(762) 法と政治 67巻3号（2016年11月）

とするか否かについて憲法27条1項は中立的であり、同時に、立法者は現行生活保護法において、就労拒否や就労意欲の喪失等について自己責任を問わない、つまり給付対象から排除しないという選択をすでに行っていること、次に、能力の活用は、これを保護実施要件として一貫させるのは生活保護法の解釈上困難であること、むしろ受給者に対する自立支援の一環として捉えるべきことが明らかとなった。

これらをつうじて、生活保護受給者の自立とその支援のあり方をどのように考えるかという課題がクローズアップすることとなった。これを個人の自立を支援する行政の法的統制という観点に立脚して考察することで、多当事者の協働による自立支援という理論枠組みを観念すること、そして支援プロセス上に結節点となる協議という仕組みを設けることが適切、有効であるという結論に至った。これは、自立支援の制度化を図るための立法論、政策論にとどまらず、指導・指示と保護の不利益変更の行政裁量を統制する法解釈論の提示でもある。

なお、多当事者の協働による自立支援、協議の仕組みを制度化したとしても、これを実際の自立支援プロセスの展開に即してどのように運用すべきであるかという課題は別に存在する。その考察は法律論の射程を超えるところがあり、多機関・多職種間連携に関するソーシャルワークの理論と実践の蓄積を踏まえることが求められる。<sup>(66)</sup> 特定の善き生に関する行政判断を相対化するのみならず、専門家のパターナリズムに留意し、受給者の自己決定の実質化を指向した支援のあり方を規範論として構築するうえで、ソーシャルワークの展開を参照する必要があると考える。

#### 注

- (1) 本稿は、2014年10月12日に開催された日本社会政策学会第129回大会でのテーマ別分科会第3「就労可能な生活困窮者への生活保障と就労支援：日独比較の視点から」で筆者が行った報告を基に、その後接した文献等

を参照し大幅に加筆したものである。

- (2) 佐藤幸治『日本国憲法と「法の支配」』（有斐閣，2002年）181頁以下，同『憲法〔第3版〕』（青林書院，1995年）394頁以下参照。
- (3) 佐藤幸治『現代国家と人権』（有斐閣，2008年）84頁参照。
- (4) 小泉良幸「人権とオートノミー —— 自律の教説は公共社会の共通の“物語”たりうるか？」憲法問題 24（全国憲法研究会，2013年）63頁以下参照。
- (5) 西原博史『自律と保護』（成文堂，2009年）67頁以下など参照。自立の概念を，「自立なり自律を獲得するための権利」，「支援を受けながら自己決定すること」と定義し直すこと（笹沼弘志『ホームレスと自立／排除』（大月書店，2008年）57頁以下，植木淳「日本国憲法と「自立」」憲法問題 24（2013年）75頁以下参照）によっても，このジレンマを解消することは困難であると思われる。また，山元一「現代における人間の条件と人権論の課題」憲法問題 23（2012年）17頁・60頁は，vulnerableな状態からの脱却を促進し各人の本源的回復力をサポートする公権力側からの働きかけに関連して，対象者をリスペクトするという視点に立った制度設計が行われなければならないという。ここでは，その具体化が課題となる。
- (6) 佐藤幸治『日本国憲法論』（成文堂，2011年）135頁以下・188頁以下は，自己加害に関して，人格的自律そのものを回復不可能なほど永続的に害する場合に，例外的にその者の生に介入する可能性を「限定されたパターナリスティックな介入」という範疇に位置付ける。社会保障法学では，これに相当する代行決定・保護を自律への支援と連続的に捉える視点が重要であるという見解に，秋元美世『社会福祉の利用者と人権』（有斐閣，2010年）55頁以下がある。
- (7) 尾形健「『自律』をめぐる法理論の諸相」菊池馨実編『自立支援と社会保障』（日本加除出版，2008年）69頁参照。
- (8) 尾形健「『福祉問題』の憲法学 —— 『自由で公正な社会』における社会保障制度の意義」ジュリスト 1244号（2003年）111頁以下，同『福祉国家と憲法構造』（有斐閣，2011年）128頁以下・146頁以下参照。
- (9) 尾形・前掲注(8)書128頁以下参照。ここで自律的個人像の側面とされる有責な主体像が特定の憲法条項に関連づけられていることに着目するならば，社会保障法制度のあり方についての理念にとどまらない憲法解釈論としての深化が望まれよう。同じことは，「生存権は，『自立』との関係で，総論としては制約付きの権利として法律上具体化されることが許されているという特殊な権利であることに留意が必要」とであるという，葛西

- まゆこ「生存権と制度後退禁止原則——生存権の『自由権的效果』再考」  
企業と法創造 27号（2011年）36頁注36にも妥当する。
- (10) 菊池教授の説く「自律」基底的社会保障法論については、菊池馨実『社会保障法』（有斐閣、2014年）107頁参照。
- (11) なお、社会政策学等で論じられる社会への貢献原則は、憲法論や（立法）政策論と関連づけた規範論というより、社会政策の基本的観点として位置づけられている。武川正吾『福祉社会〔新版〕』（有斐閣、2011年）47頁以下など参照。
- (12) 菊池馨実『社会保障法制の将来構想』（有斐閣、2010年）20頁以下・32頁以下・197頁以下参照。なお、同書でいわれる「自律」は、所与の前提ではなく目指されるべき目標という意味で用いられている点に留意が必要である（32頁）。
- (13) 菊池・前掲注(12)34頁以下参照。
- (14) 尾形・前掲注(8)書129頁・147頁以下参照。
- (15) 菊池・前掲注(12)17頁・32頁以下参照。
- (16) 尾形・前掲注(8)書8頁以下・142頁以下でも、生存権条項を考えるうえで、生活保護制度に内在する論理など「制度」の論理が必ずしも強く自覚されてこなかったという問題意識が示されている。まさにこの視点からの憲法論の展開が望まれる。
- (17) 前田雅子「障害者・生活困窮者——自立支援の対象と公法」公法研究 75号（日本公法学会、2013年）204頁以下参照。すでに佐藤・前掲注(3)42頁では、法ないし法的関心がますます「苦しみや挫折感をもつ」「弱き」人間に向けられると同時に、国家が個人の「幸福」の充足への期待をかけられ、ますます大きな比重を占めてくること、そのような国家をいかにして有効にコントロールし続けていくかという課題が示唆されている。
- (18) この意味での自立は惰民養成の防止と表裏の関係にあるという考え方（木村忠次郎『生活保護法の解説〔第2次改訂版〕』（時事通信社、1958年）117頁）と、これとは異なる、経済的自立に限定されない自立論のもう一つの系譜（小山進次郎『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、1991年）92頁以下参照）について、仲村優一「社会福祉行政における自立の意味」小沼正編『社会福祉の展望と課題』11頁以下（川嶋書店、1982年）、仲村優一「公的扶助における処遇論」日本社会事業大学『社会福祉の現代的展開』248頁以下（勁草書房、1986年）、および古賀昭典編『新版現代公的扶助法論』（法律文化社、1997年）313頁以下〔植田美佐恵〕等参照。

- (19) とくに障害者運動の中で展開された、生活保護や福祉サービス等を積極的に利用することにより自己実現に向けて主体的に生きるという新しい自立概念と、生活保護法の自立助長という目的との関係をどのように理解するかという課題がすでに指摘されていた。仲村「社会福祉行政における自立の意味」小沼・前掲注(18)書16頁、古賀・前掲注(18)117頁以下〔片岡直〕参照。
- (20) その理由の一つとして、菊池・前掲注(12)187頁は、自己実現をつうじた経済的自立によって、社会保障に避けがたい国家による個人生活への介入的契機が排除されうることを挙げる。
- (21) 「生活保護法による保護の実施要領について」(昭和36年4月1日社発246号厚生省社会局長通知、平成26年4月25日社援発0425号第1号による改正まで)第4を参照。
- (22) 裁判例の動向について詳しくは、加藤智章・菊池馨実・倉田聡・前田雅子『社会保障法〔第6版〕』(有斐閣、2015年)378頁以下〔前田〕参照。
- (23) たとえば、大津地判平成24年3月6日賃金と社会保障1567号35頁。
- (24) 同判決についての批判的な検討として、前田雅子「保護の補足性と稼働能力の活用」社会保障判例百選〔第3版〕174頁参照。
- (25) 東京高判平成24年7月18日賃金と社会保障1570号42頁(同判決は、原判決である東京地判平成23年11月8日同誌1553号63頁を概ね踏襲している)、前掲大津地判平成24年3月6日なども、基本的には同様の判断を示す。
- (26) 私見と異なり、能力の活用を保護継続要件であるという見解として、田中明彦「失業・半失業の常態化と生活保護法の課題」社会保障法29号(日本社会保障法学会、2014年)134頁以下、同「構造的失業と生活保護」脇田滋=矢野昌浩=木下秀雄『常態化する失業と労働・社会保障』(日本評論社、2014年)137頁以下がある。同論文によれば、4条1項の文言から能力の活用が要件であることを否定するのは困難であるという文理解釈を示す(同旨の見解として阿部和光『生活保護の法的課題』(成文堂、2012年)216頁を挙げる)一方で、能力活用要件を憲法25条・13条・14条、生活保護法1条から3条に反しない形で解釈すれば、稼働能力を活用しなくても保護を開始しうるが、活用しなければ保護を受給できなくなるという意味で保護継続要件であると解する。この見解に対しては、保護継続要件たる能力活用要件を満たさない場合の保護廃止は、就労指示に違反した場合の保護廃止とどのように区別されるのか、また、保護継続要件を満たさないことを理由とする保護廃止処分は、62条3項に基づく不利益変更処分と同じく裁量が認められるのかなど、法解釈論レベルでさらに説明が求

められよう。

- (27) 秋田地判平成5年4月23日判時1459号48頁は、こうした観点から指導・指示の処分性を肯定した。なお、学説上は、27条と62条の規定相互の結び付きに着目し、行政指導への不服従が次の侵害的処分の要件として法律上仕組まれているとみて、一種の段階的な行為として指導・指示の処分性が認められるという見解も有力である。処分性が認められなくても、指導・指示自体の違法性、これに従う義務の不存在等の確認を求める訴えは認められうる。他方、太田匡彦「生活保護法二七条に関する一考察」小早川光郎ほか編『行政法の発展と変革 下巻』（2001年）595頁、612頁以下は、ケースワーカーと被保護者の間で発生したラポール〔信頼〕形成の基礎に置かれるべき条件に関する判断の対立について、これを法的問題として取消訴訟で解決する必要を説く。以上の点について、市川正人＝曾和俊文＝池田直樹編『ケースメソッド公法〔第3版〕』（日本評論社、2012年）202頁以下〔前田雅子〕参照。
- (28) 河野正輝「生活保護法の総論的課題」社会保障法7号（1992年）66頁以下は、生活保護法制度における「金銭給付と、サービスないしケースワークとの未分離」を矛盾として捉え、生活保護法を補完的所得保障に純化させるべきであると主張していた。これに対し、筆者は、前田雅子「社会保障制度改革における生活保護法の課題」同誌14号（1999年）42頁以下・50頁以下で、現行生活保護法を前提とすると、保護給付とソーシャルワークは不可分であるという認識のもと、ソーシャルワークの理論・実践を同法の解釈・運用に生かす理論を追究すべきであると述べた。近時、支給決定を行う保護実施機関と自立支援プログラムを策定する実施機関との事務組織上の分離を主張する見解（丸谷浩介「生活保護自立支援プログラムの法的課題」同誌24号（2009年）193頁）がみられる。仮にこの分離が行われるとしても、自立支援プログラムの実施の経緯や結果を支給決定に関する判断に反映させる必要のあるケースが認められ、それゆえ両者の結節点となる仕組み・手続、組織間の連携のあり方をどう考えるかという本稿の提示する課題が残されている。
- (29) 生活保護ソーシャルワーク（ケースワークを含む）については、まずは、「法律技術上の制約によりケースワークを法律で規定することが至難であること」等から、「法律上では行政機関によって行われる単なる事実行為として取り扱われ法律上何等の意義も与えられていない」という捉え方（小山・前掲注(18)95頁以下）を視野に入れる必要がある。そのうえで、要保護者の自立助長のために行われる（生活保護法6条3項にいう「保護

金品」の給付作用とは区別される) 行政作用のみならず、要保護者の支援プロセスに参与する民間の支援関係者や専門家の活動も含めて考察する必要がある。同時に、ソーシャルワークは、憲法および条理も含め法令上の制約に服するのはもちろんであるが(最判平成26年10月23日判時2245号10頁も参照)、その具体的な内容・方法・限界をどう考えるかは、これを専門とする社会福祉学等の領域に開かれており、そこでの考え方を参照することが要請されると考える(さしあたり、平岡公一=杉野昭博ほか『社会福祉学』(有斐閣、2011年)45頁・84頁以下など参照)。なお、丸谷浩介「生活保護ケースワークの法的意義と限界」季刊社会保障研究 50巻4号(2015年)422頁以下は、生活保護ケースワークについて法律学としての定義づけが必要であるという観点から、27条に基づく指導・指示と27条の2に基づく相談・助言について行政法学上の行政の行為形式論に照らした性質決定を行う。ただ、こうした性質決定論の射程はさほど大きなものではなく(保護実施機関によるケースワークは通例、行政指導その他の事実行為に分類される一方、権利救済の観点からの処分性の有無は別途問題になり得ないではない)、1条の自立助長という目的を実現するソーシャルワーク全体の一断面にすぎないと思われる。

- (30) 自立支援事業プログラムの概要、課題については、加藤ほか・前掲注(22)367頁以下〔前田〕など参照。
- (31) 丸谷浩介「長期失業者に対する雇用政策と社会保障法」日本社会保障法学会編『新・講座 社会保障法 第3巻 ナショナルミニマムの再構築』(法律文化社、2012年)265頁以下、同・前掲注(28)189頁。笠木映里「関連諸法との関係からみる生活保護法」季刊社会保障研究 50巻4号(2015年)382頁・387頁注33)も基本的に同旨とみられる。社会福祉学でもこうした考え方が有力である。岡部卓「生活保護における自立支援」社会保障法 24号(2009年)157頁など参照。
- (32) 前掲「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」の2004年報告書は、受給者が合理的な理由なく自立支援プログラムへの参加自体を拒否している場合等に指導・指示を行うことも想定する。また、厚生労働省社会・援護局長通知「就労可能な被保護者の就労・自立支援の基本方針について」(平成25年5月16日社援発0516第18号)は、一定の就労可能な受給者が自立に向けた計画的取り組みの確認に応じない場合等に指導・指示と保護不利益変更を予定する。さらに、石橋敏郎『社会保障法における自立支援と地方分権』(法律文化社、2016年)53頁以下は、就労自立支援プログラムへの取り組み姿勢を理由に保護不利益変更処分ができることを認めたいと

- で、自立計画への受給者の意見の反映、事前の聴聞など手続保障の規定を生活保護法に盛り込むことを主張する。
- (33) 宇賀克也『地方自治法概説〔第6版〕』（有斐閣，2015年）125頁以下など参照。
- (34) 野中俊彦＝中村睦男＝高橋和之＝高見勝利『憲法1〔第5版〕』（有斐閣，2012年）564頁以下〔野中〕。同書では有力説として、宮沢俊義『憲法Ⅱ〔新版〕』（有斐閣，1974年）328頁以下が参照されている。そのほか、概ね同様の解釈を示す近時の文献として、初宿正典『憲法2〔第3版〕』（成文堂，2010年）426頁以下・520頁以下，佐藤・前掲注(6)171頁，辻村みよ子『憲法〔第5版〕』（日本評論社，2016年）335頁，渋谷秀樹『憲法〔第2版〕』（有斐閣，2013年）26頁，市川正人『基本講義 憲法』（新世社，2014年）94頁等がある。ただし、勤労の義務の意味内容に関する説明は文献によってニュアンスに微妙な差異があり，不明瞭さが残る。以上の点に関する憲法学説の批判的検討として，笹沼・前掲注(5)42頁以下・101頁以下を参照。
- (35) 木村草太『憲法の急所』（羽鳥書店，2011年）283頁参照。
- (36) 内野正幸『憲法解釈の論理と体系』（日本評論社，1991年）126頁・134頁参照。
- (37) 長谷部恭男『憲法〔第6版〕』（新世社，2014年）96頁以下は，同規定は道徳的義務を宣言しているにとどまり，生活保護法4条1項のような規定は立法裁量に委ねられたものであるという。基本的に同趣旨の見解として，毛利透＝小泉良幸＝浅野弘宣＝松本哲治『憲法Ⅱ』（有斐閣，2013年）342頁以下〔小泉〕参照。
- (38) 樋口陽一＝佐藤幸治＝中村睦男＝浦部法穂『憲法Ⅱ』（青林書院，1997年）195頁以下〔中村〕は，生存権や勤労の権利が一定の範囲で法的効力を有することと対応して，勤労の義務に本文に引用したような法的効力を認める説が妥当であり，多数説であるという。
- (39) 要保護状態に陥った原因の如何を問わないというのが生活保護法2条の趣旨であることは，夙に，木村・前掲注(18)117頁以下，小山・前掲注(18)106頁・113頁以下で明らかにされている。旧法2条にいう絶対的欠格者も保護の対象となる趣旨については，さらに小山・前掲注(18)119頁・640頁参照。なお，この点は生活保護制度に内在する論理に当たると考えられるが，憲法論におけるその自覚の必要について，前掲注(16)で述べたところも参照されたい。
- (40) 「資本主義社会の基本原則の一つである自己責任の原則」という表現

は、すでに小山・前掲注(18)118頁にみられるが、保護の補足性一般を説明する文脈であり、そこから一定の解釈論上の帰結が導かれているわけではない。

(41) このような考え方が国家賠償責任の成否に影響をもたらした裁判例として、東京高判平成27年7月30日（賃金と社会保障1648号27頁）が挙げられる（1審判決である静岡地判平成26年10月2日同誌1623号39頁を概ね踏襲する）。同判決は、「当時の行政実務上は、求職活動のまじめさ、真剣さなどを考慮して稼働能力活用意思の有無を判断することが通例」で、原告の求職活動の状況が必ずしも十分ではないため、「処分行政庁が、原告に稼働能力活用の意思が認められないとの判断に至ったこともやむを得ない面があり」、「稼働能力活用意思がないとの判断に基づけば、稼働能力活用の場に関する調査が必要であるとはいえない」こと等を理由に、求職活動等の指示に違反した受給者に対する保護停止処分について国家賠償法1条1項にいう違法（同判決によれば、職員の注意義務違反）を否定した。なお、同事案では同処分の取消訴訟も提起され、その違法判断の中で（能力活用意思も含め）能力活用要件を満たすと認定されたが、結局、裁判所の判断は同処分に係る裁量権の逸脱濫用審査に収斂し、そこでは判断過程審査の定式がみられるものの実質は比例原則の観点から同処分は違法と結論付けられている。

(42) 小山・前掲注(18)107頁・113頁以下参照。

(43) 小山・前掲注(18)119頁以下。

(44) なお同判決では、結論として、原告は能力活用要件を満たすと判示されている。

(45) 厚生労働省「社会的孤立に対する施策について～ひきこもり施策を中心に～」(2015年8月)参照。宮本みち子『すべての若者が生きられる未来を』(岩波書店、2015年)95頁以下等で紹介されている先進的な自治体の取り組み例が注目されるが、それが功を奏するには、支援対象である若者（および家族等）の最低生活の保障が必要となると推察される。これに関連して、控訴審判決の評釈である、菊池馨実・季刊社会保障研究 49巻2号（2013年）238頁は、就労意欲を有しないことを稼働能力の欠如とみて保護を開始する方向性がありうるといふ。他方、こうした扱いを広く認めることは、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ことが截然と区別できない以上、能力活用要件を部分的に否定することにつながりかねず妥当でないとも述べる。

(46) なお、黒田有志弥「生活保護受給と稼働能力の活用」季刊社会保障研

究 50巻4号(2015年)416頁は、現行生活保護法2条と旧法の欠格条項廃止の趣旨から、原則的に保護申請以前の申請者の稼働能力活用に関わる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解する。ただ、その一方で、「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、申請時の稼働能力要件の充足性を判断しているため」、3要素(本文で述べた①②③)による裁判例・行政解釈の判断枠組みは比較的合理的であるとも述べる。また、同論文は、「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の必要な程度の求職活動で」稼働能力活用の意思を認定し、そのうえで「稼働能力活用の意思を満たし、かつ、それでも稼働能力を活用できなかった(例えば就労できなかった)場合には、稼働能力活用の場もないと判断してよい」という考え方を示したうえで(これと近似する考え方の指摘としてすでに、前田・前掲注(24)175頁)、稼働能力の活用の意思の有無と稼働能力活用の場の有無の判断を総合的に判断することを主張する。ただ、こうした総合判断は、もっぱら能力活用意思を欠くことを理由に能力活用要件の充足を否定する余地を残す点で、本文で述べたところからは首肯しがたい。

- (47) 大阪市生活保護行政問題全国調査団編『大阪市の生活保護でいま、なにが起きているのか』(かがわ書店、2014年)32頁以下によれば、大阪市では、稼働能力があるとみなした申請者に対して、保護を開始するか否かの処分を行う前に、ハローワーク等で具体的な求職活動の実施(および求職活動状況報告書等の提出)を求める助言指導を書面で行い、努力が不十分であると認める場合は稼働能力を活用していないとして申請を却下するという運用がみられる。また、そこでは、「特別な理由がある場合」に例外的に延ばすことができるとする30日という期間(24条5項但書)が標準的な申請処理期間として設定されている点でも問題が大きい。
- (48) 前掲東京高判平成24年7月18日もこうした考え方を採用する。稲森公嘉「年金担保貸付の利用と生活保護」週刊社会保障 2671号(2012年)47頁、嵩さやか「補足性原則の諸相——資産活用と扶養義務」季刊社会保障研究 50巻4号(2015年)405頁も、年金担保貸付利用が資産活用要件を満たすか否かという文脈で、同様の考え方を示す。この論点について付言すると、年金担保貸付の利用により資産となりうる年金額を減少させた場合は資産活用要件を満たさないという解釈は、年金受給権(基本権も含む)にとどまらず、従前保有していた資産一般の活用の仕方の当否まで、保護受給要件、ここでは資産活用要件の認定における審査対象になるという論

理的帰結をもたらすがゆえに、生活保護法4条の文意および同条と1条・2条の趣旨との整合性に鑑みて問題が大きいことについて、前田雅子「生活保護の仮の義務付け」社会保障判例百選〔第5版〕181頁参照。

- (49) 前掲東京高判平成24年7月18日は、「現に特定の雇用主がその事業場において当該生活困窮者を就労させる意思を有していることを明らかにしており、当該生活困窮者に当該雇用主の下で就労する意思さえあれば直ちに稼働することができるというような特別な事情が存在すると認めることができない限り、生活に困窮する者がその意思のみに基づいて直ちにその稼働能力を活用する就労の場を得ることができると認めることはできないというべきである。」という。
- (50) 行政過程における行政庁の調査義務、および行政訴訟における行政の説明責任については、前田雅子「保護基準の設定に関する裁量と判断過程審査」曾和俊文ほか編『行政法理論の探究』（有斐閣、2016年）336頁以下参照。
- (51) 前田・前掲注(28)45頁参照。立法論として能力活用要件の削除を主張するものに、阿部・前掲注(26)221頁以下、田中・前掲注(26)135頁以下、吉永純『生活保護「改革」と生存権の保障』（明石書店、2015年）177頁等。なお、菊池・前掲注(12)189頁は、能力活用の前提として、国が職業訓練や職業教育等の就労支援その他ソーシャルワークを実施する義務規定を生生活保護法に設けることを提案する。

翻ってドイツでは、すでにライヒ扶助義務令（1924年制定）の時代から能力の活用が扶助の実施要件といえるかが争点となり、これをめぐって裁判例が蓄積されてきた点で注目に値する。それに続く連邦社会扶助法（1962年施行）下では、能力の活用は収入資産の活用と異なり扶助実施要件ではなく、能力を活用しない者に対する扶助の制限はその自立を助長する援助手段の一つであるとした連邦行政裁判所1968年1月31日判決（BVerwGE 29, 99）があらわれた。そこでの理論状況および日本の生活保護法の解釈・運用への示唆について、前田雅子「能力活用の意味の再検討」布川日佐史編『雇用政策と公的扶助の交錯——日独比較：公的扶助における稼働能力の活用を中心に』（御茶の水書房、2002年）129頁以下を参照されたい。その後制定された社会法典第2編（求職者のための基礎保障。2005年施行）では、受給者が一定の就労・職業訓練等を拒否した場合に「制裁」として給付の減額・全部停止措置が定められている。ただし、その反面、就労や職業訓練等に就くことは保護実施要件として規定されず、こうした解釈運用もとられていない。Vgl. Münder [Hrsg.], Sozialgesetz-

buch II Grundsicherung für Arbeitsuchende, Lehr- und Praxiskommentar 5. Aufl., § 9 Rn 11 f.; Berlit / Conradis / Sartorius [Hrsg.], Existenzsicherungsrecht, 2. Aufl., S. 446 f. 同法の制定をめぐる政策論・法律論について、布川日佐史「ドイツにおけるワークフェアの展開」海外社会保障研究 147号(2004年) 41頁、木下秀雄「最低生活保障制度における要保護性の判断と稼働能力活用義務」賃金と社会保障 1470号(2008年) 43頁参照。

(52) 2当事者間の関係を念頭に置き、これを双務的ないし契約的な関係として把握することにより一定の理論的な方向性を示す見解が目を引く。菊池・前掲注(12)197頁以下は、一定の稼働能力ある対象者の場合、個人の「貢献」を比較的確確な「債務」履行的活動として捉えたいうで60条等の改正の方向を提案する。そのほか、丸谷・前掲注(28)189頁以下、長沼建一郎「自立『支援』のための政策手法の検討」菊池・前掲注(7)114頁以下参照。これに対して、筆者は、本文で述べるように、自立支援プロセス上に多当事者間の関係を位置づけることが肝要であると考えている。

(53) 平岡＝杉野ほか・前掲注(29)25頁以下・83頁以下参照。

(54) 同様の協議の仕組みは、2009年に制定された子ども・若者育成支援推進法19条に基づく「子ども・若者支援地域協議会」(不登校、ひきこもり、ニート、フリーターなど社会生活を円滑に営むうで困難を有する子ども・若者に対する支援に関する協議機関)にもみられる。そのほか個別ケースの支援に関わる協議体としては、2014年の介護保険法改正により導入された地域ケア会議(115条の48)などがある。

(55) 「自立相談支援事業の手引き」(平成27年3月6日付 社援地発第0306第1号 厚生労働省社会・援護局地域福祉課長通知)参照。自立相談支援事業従事者養成研修テキスト編集委員会編『生活困窮者自立支援法 自立相談支援事業従事者養成研修テキスト』(中央法規, 2014年)130頁以下も参照。個人情報利用、提供・共有については、個人情報保護法・条例等に沿って本人の同意が基本的に前提とされている。

(56) 支援プラン(案)は、本人の主体性を尊重して、本人と相談支援員が「協働」で策定することが予定されている。

(57) 生活保護における自立支援プログラムの内容・方法等について、岡部・前掲注(31)159頁以下など参照。

(58) 筒井美紀「就労支援の委託にとまなう課題」筒井美紀＝櫻井純理＝本田由紀編『就労支援を問い直す』(勁草書房, 2014年)79頁以下参照。

(59) 生活保護自立支援の手引き編集委員会編『生活保護 自立支援の手引』(中央法規出版, 2009年)42頁以下では、福祉事務所に設けられたケース

カンファレンスに、本人や外部の支援機関の職員・専門家が必要に応じて参加する重要性は認められている。また、地方公共団体と都道府県労働局・公共職業安定所の間で協定を締結して実施される生活保護受給者等就労自立促進事業では、公共職業安定所、福祉事務所等の職員が構成員となった「生活保護受給者等就労支援チーム」が支援対象者ごとに設置され、支援プランの策定やケース会議等が行われるが、これは就労に重点を置いた時間限的な支援を実施するものととどまる。

(60) なお、保護受給者の給付内容・方法の変更（たとえば、住宅扶助や生業扶助等）を検討する場面でも、同様の協議が必要となる場合が生じうる。また、障害者福祉サービスについても、申請に対する支給決定に先行して本人と行政機関その他支援関係者等との協議の仕組みを設ける意義がある。この点については、行政法における協働および協議の意義も含め、前田・前掲注(17)208頁以下を参照されたい。

(61) 前田・前掲注(28)47頁以下、同・前掲注(51)145頁、同・前掲注(17)212頁以下参照。なお、「自立できるのに自立しようとししない」のか「本当に自立できない」かを「誰がどのように判定するかは現実にはなかなか難しい問題」（新田秀樹「自立のための『社会連帯』」菊池・前掲注(7)93頁以下）に関して付言すれば、要保護者本人も含め多当事者間の協議を経て、その経緯・結果を考慮に入れた給付決定（不利益変更決定も含む）が行われ、最終的には、本文に述べた司法審査の方法でその適法性が担保されることになると思われる。また、丸谷・前掲注(29)430頁以下は、「現業員と被保護者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」の構築の必要を主張する。そこでいわれる「権利救済」の機能は、本文で述べた協議を踏まえることによって一定程度代替されると予想される（また自治体における既存の苦情解決制度による救済も考えられる）が、見解の対立が保護の不利益変更決定等に連動する可能性が大きいことから、本文で述べた行政争訟制度をつうじた救済のあり方という検討課題を看過できないと思われる。

(62) 同判決については、前掲注(41)で述べたところも参照。同様の事案として、福岡高判平成22年5月25日賃金と社会保障1524号59頁（原判決である福岡地判平成21年3月17日判タ1299号147頁を踏襲する）がある。同判決は、受給者が能力活用要件を満たしていないと述べる点で前掲東京高判平成27年7月30日と正反対の判断を示したが、この相違が不利益変更処分 of 適法・違法を左右したわけではなく、両判決はともに比例原則の観点から同処分に係る裁量権の逸脱濫用を認めている。

- (63) 前田・前掲注(51)130頁以下参照。
- (64) Vgl. Münder, a. a. O., §31 Rn 13 ff., §31a Rn 8 ff. Berlit / Conradis / Sartorius, a. a. O., S. 446 によれば, 受給者全体に対する制裁実施対象者の割合は3.2% (2011年時点)にとどまる。なお, 前田・前掲注(51)140頁も参照。
- (65) 前田・前掲注(28)48頁参照。なお, 前掲東京高判平成24年7月18日は, 稼働能力を活用する意思を有していない者, 就労意欲を喪失している者は能力活用要件を充足していないから保護を受けることができないという一方, 急迫した事由があると認めるときには, 生活保護法4条3項に基づきこれに必要な保護を行う余地のあることを認める。
- (66) 生活困窮者支援ネットワークについてその連携の内実に踏み込んだ実証研究として, 川島ゆり子「生活困窮者支援におけるネットワーク分節化の課題」社会福祉学 56巻2号(2015年)26頁以下がある。同論文は, 生活困窮当事者の生活保障を継続的に実現するために, これに携わるコミュニティソーシャルワーカーがネットワークのコーディネート機能を発揮する権限を制度上確立する必要を主張する。福祉事務所の生活保護担当ケースワーカーがこうした機能を発揮し, 受給者をそのニーズに応じた支援・制度につなぐ実践例の紹介として, 池谷秀登『生活保護と就労支援』(山吹書店, 2013年)。より広く, ソーシャルワークにおけるネットワーク研究の理論的な到達点, 課題について, 松岡克尚『ソーシャルワークにおけるネットワーク概念とネットワーク・アプローチ』(関西学院大学出版会, 2016年)223頁以下参照。

#### 付記

本稿は, 科学研究費助成事業・基盤研究(C)(課題番号:16K03315)「個人の自立を支援する行政の法的統制」の成果の一部である。

## The Promotion of Persons' Self-Reliance in the Public Assistance Act:

Masako MAEDA

In interpretation and application of the Act on Support for Self-Reliance of Needy Persons, we should refer to the current problems surrounding the Public Assistance Act which shares the objectives for promotion of persons' self-reliance.

In fact, the support system is not well-organized, and the assistance is severely required to be cut in expense. Under such circumstances, the idea for support for self-reliance would be likely to be mobilized for strict applications of the requirement of utilization of capacity to work, or practice of instructions or directions to the assisted persons under the pressure of possible application of adverse changes in public assistance.

We need to consider the following three issues:

1. How to interpret the requirement of utilization of capacity to work,
2. Limitations to instructions or directions and their appropriate method of application, and
3. Control over administrative discretion in application of adverse changes in public assistance.

The author argues as follows:

1. As an interpretation of the provision of utilization of capacity to work, advices on working shall be given rather in implementation stage of public assistance.
2. The methodology for appropriate social work should be developed further on the basis of clients' consent and confidence.
3. The competent authorities shall take the process of measures for support into consideration, before they decide on adverse changes in public assistance. The administrative discretion in such decisions shall be subject to

judicial review.

論

説