



給付法律の読み方

行政活動は、大きく規制行政と給付行政に分けることができる。給付行政とは社会保障給付や種々の補助金給付、さらには公共財の提供などを行う行政活動であって、生活保護法や被爆者援護法や児童福祉法や児童扶養手当法など、それぞれの給付制度を定める個別法律に基づいて多様に展開されている。給付行政における法的諸問題を解決するためには、行政法の一般理論についての知識だけではなく、個別の給付行政制度の構造に関する知識も不可欠である。以下では、生活保護法（以下では「本法律」または単に「法」という）を素材として、給付法律の構造、読み方などについてまとめて説明しておきたい。なお、規制法律の読み方については「ミニ講義4」を参照されたい。

1. 給付法律の必要性

給付行政制度には、憲法上の根拠（理念的根拠も含める）を有するものと、（憲法に直接的な根拠を有しないけれども）一定の政策的判断に基づくものがある。前者は、憲法25条などの社会権規定に基づく社会保障的給付制度であり、後者は、例えば、農林漁業をはじめとする産業活動に対する補助制度である。

給付行政は、国民の税金等から形成されている公金を国民に再配分するシステムであるから、どのような対象に対していかなる給付を行うのかについて法律で基準を明確に定めることが望ましい。また社会保障的給付は、憲法上の社会権を具体化するものであり、その対象となる国民に給付を受ける権利を与えるものであるから、法律で具体的な給付基準や給付手続を定めるべきである。給付行政の仕組みを法律で定めることにより、財の配分の民主的統制が図られ、受給権の確実かつ安定的な保障が得られることになる。そして、給付行政の運用にあたっては、それぞれの制度目的に即して適切に法律を解釈・運用する必要がある（なお補助金給付などでは要綱等で給付のシステムが定められていることが多く、ここには権利性をどのように読み込むのかなどの問題もあるが、本ミニ講義では取り上げない）。

憲法25条は「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」と定めている。本法律に基づく公的扶助制度は、憲法25条に基づく給付制度であり、その水準は、国民が「健康で文化的な最低限度の生活」を営むことができるものでなければならない。

（この法律の目的）

第1条 この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基き、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。

もっとも、何が「健康で文化的な最低限度の生活」であるかについては一義的に定まらない。最高裁は、最低限度の生活を定める保護基準の制定についての厚生労働大臣の合目的な裁量を認め、ただ保護の水準が「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憲法および生活保護法の趣旨・目的に反し、法律によって与えられた裁量権の限界をこえた場合または裁量権を濫用した場合には、違法な行為として司法審査の対象となる」(最大判昭42・5・24民集21巻5号1043頁)と判断している。

2. 給付法律の構造と運用

(1) 生活保護行政の基本原則

生活保護行政の目的は、国民に健康で文化的な最低限度の生活を保障すること、および、生活困窮者の自立を助長することである(1条)。そして、法2条～4条は、生活保護行政の基本原則として、無差別平等の原則(2条)、健康で文化的な最低限度の生活保障の原則(3条)、保護の補足性(4条)などを定めている。

なお、外国人は「国民」ではないので法の適用は受けないが、実務上は、厚生省社会局長通知に基づいて「当分の間、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に準じて……必要と認める保護を行うこと」とされている。給付される保護の内容は国民と変わらないが、給付が本法律に基づく処分ではなく契約に基づく給付であるとされるので、審査請求や取消訴訟などの救済手段が使えない。ただし、事実認定の誤りや外国人間での差別等がある場合などで民事訴訟ないし当事者訴訟による救済が可能と考えられる。

(無差別平等)

第2条 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(以下「保護」という。)を、無差別平等に受けることができる。

(最低生活)

第3条 この法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない。

(保護の補足性)

第4条 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。

2 民法(明治29年法律第89号)に定める扶養義務者の扶養及他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする。

3 前2項の規定は、急迫した事由がある場合に、必要な保護を行うことを妨げるものではない。

保護の補足性の原則(4条)により、生活保護は、その者の資産や能力を活用してもなお最低限度の生活を維持できない者が最後の手段として受けるものであるとされている。そこで、生活保護の申請時に、行政機関による資産調査や稼働能力の確認などがなされる。資産調査とプライバシー保護との関係、稼働能力の認定の適切性などが法的に問題となり、例えば、稼働能力があるとして生活保護申請が却下された場合に、その適否が申請却下処分の取消訴訟などで争われることがある。

(2) 保護の対象と内容

一般に社会保障的給付制度では、誰に対して、いかなる内容の給付を行うかが法