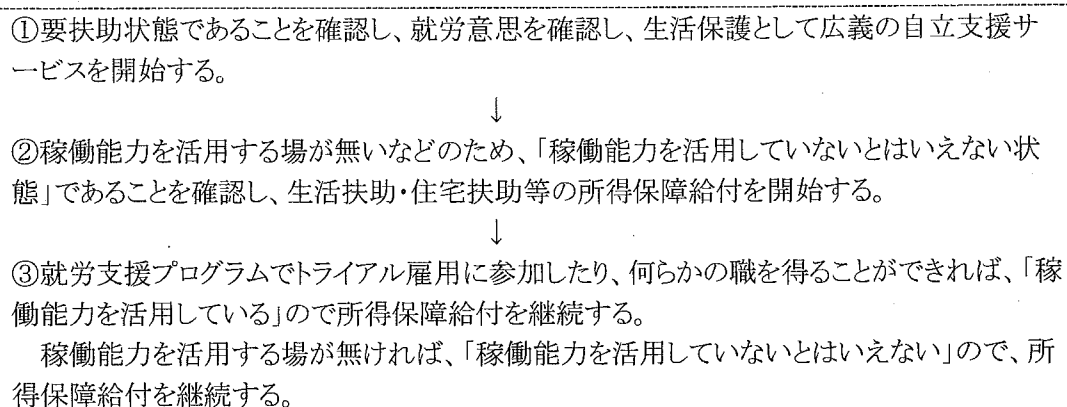


を生活保護の自立支援サービス給付の対象とするには、「能力活用の意思がある」という判断要素をなくさなければならない。生活保護制度の在り方を自立支援の観点から見直すに当たっては、稼働能力活用を要件とする規定そのものをなくし、就労を怠る人や稼働能力活用の意思のない人も保護の対象とし、自立支援ができるようにしなければならないのである。この点については専門委員会として合意するまでには至らず、付記意見という形での問題提起に止まった。

小括： 稼働能力のある要扶助者の受け入れの新しい流れ

専門委員会が合意として提起した上記の(1)、(2)が具体化するなら、福祉事務所は、稼働能力のある要扶助者を次のような流れで生活保護制度の中に受け入れることになる。



まずは自立支援のためのアセスメントを①で行なう。自立支援は、就労斡旋など就労自立のためだけのものではない。生活困窮状態にある人にとっては、就労前の支援すなわち、日常生活支援、地域生活支援がまず重要である。生活の安定と再建こそ、就労支援が成果をあげる前提である。アセスメントで広義の自立支援のニーズを明らかにし、具体的な自立支援サービスのプログラムを決めることになる。この過程で所得保障の必要性そのものも明確になる。

①でアセスメントがしっかりできれば、多くの人はおのずと②の所得保障給付につながっていくということになる。アセスメントを通じて、それぞれが多様な問題を抱えていて「稼働能力を活用しようにも活用できない状態」であることが明らかになるからである。①で本人が抱えている就労阻害要因を丁寧に分析するなら、②において、その人にあった就労の場が現実存在するかどうかの見極めも確実になる。

これらは保護の入り口だけでなく、生活保護を受給している人の能力活用、就労指導に関しても運用の変更をもたらすことになる。

2 自立支援プログラムの実施状況

専門委員会は、自立を、経済的自立、就労自立に狭く限定しないと提起した。社会的排除や社会的孤立の状態をなくし、人とのつながりを持ちつつコミュニティの中で主体として活発に生きていくことが自立なのである。それを支える体制を作るということである。

自立支援プログラムは保護費の減額や保護の停・廃止を目的とするものではない。自立支援は対象者の人格に関わる課題である。実施にあたっては対象者の同意をもとに、対象者が主体的に利用するものである。当事者主権を尊重した上で、要扶助状態にある人それぞれの個人ベースで自立のための包括的・継続的な支援を行う体制を整備しなければならない

ない。

最低生活保障を課題とする生活保護が自立支援に軸足を移すということは、最低生活に必要な所得を保障するだけでなく、自立生活に必要なサービスのミニマムを生活保護として保障するということにつながっていく。全国の福祉事務所は、生活支援サービスの供給主体として、また、地域の他の諸機関やNPOのコーディネータ役として、自立生活支援サービスのミニマムを提供する役割を果たせるよう体制を整備しなければならないのである。

(1) 就労支援を優先した取り組み

各地の実態を見ると、就労支援を優先した取り組みが行なわれている。就労支援は次の3つの形態で取り組まれている。

①ハローワーク連繋型就労支援:

「生活保護受給者等就労支援事業」に基づき、全国のハローワーク（職業安定所）に100名のコーディネータと70名弱のナビゲーターが配置された。安定所担当コーディネータと福祉事務所担当コーディネータとによる「就労支援メニュー選定チーム」が対象者に面接し、メニューを選択、実施している。

②福祉事務所就労支援員型就労支援

すでに全国100自治体が合計250名ほどの就労支援相談員を独自に福祉事務所に配置し、就労支援に取り組んできた。ケースワーカーとの役割分担や連携がとりやすく、ハローワーク連繋型よりも幅広い人を対象に支援を行なっている。

③福祉事務所一般型就労支援

ハローワーク連繋型の就労支援対象者は限定されている。また、就労支援員をおいていない自治体もある。①や②の対象とならない人に対して、地区担当員（ケースワーカー）が、就労支援を行なっている。就労阻害要因を抱えた人を対象にするので、経験の整理と業務の体系化が必要である。

「ハローワーク連繋型」の支援対象者は、「稼働能力を有する者」、「就労意欲がある者」、「就職に当たって阻害要因がない者」、「事業への参加に同意している者」の4つを満たす人、すなわち、すぐに就労できそうな人が選別されている。また、支援の内容は、5つあるメニュー（「ハローワークにおける就労支援ナビゲーターによる支援」、「トライアル雇用の活用」、「ハローワークにおける公共職業訓練の受講あっせん」、「生業扶助等の活用による民間の教育訓練講座の受講勧奨」、「一般の職業相談・紹介の実施」）のうち、「一般の職業相談・紹介」の実施がほとんどのようである。生業扶助の活用はまだ進んでいない。

このように対象者を限定しているなど問題はあるが、福祉事務所の要請にもとづきハローワークが体系的に就労支援を実施する仕組みがつけられたわけであり、こうした形でハローワークの関与・役割が明確になったことの意義は大きい。今後支援対象者が広がれば、何らかの就労阻害要因を抱えた人に紹介できるような求人確保できるかどうか問われてくる。ハローワークとしては5つのメニューの提供にとどまるのではなく、コミュニティー・ビジネスの創出や公的雇用の場の創出など、雇用の場そのものを創り出す課題に取り組むことにならざるを得ないだろう。

自立支援を保護停廃止の手段にしないという歯止めも作られてきている。東京都は、自立支援プログラムは保護費の減額や保護の停・廃止を目的とするものではないとの原則を明示したうえで、就労支援プログラムの中に、就労意欲の低い人に対する「就労意欲形成プログラム」を準備している。支援期間は6か月が基本だが、成果が出るまで2,3年かかる場合が

あるという前提で実施するとしている。短期間に結果を求めるのではなく、時間がかかるのが当然という姿勢に立つことが、安易な保護停・廃止に歯止めをかける上で重要である。また、自治体福祉職員の労働組合が自治体と折衝し、自立支援プログラムの実施に当たってはノルマを課さない、強制しないなどの縛りをかけているところもある。

そのような中で、当たり前のことではあるが、日常生活支援と地域生活支援の土台の上でこそ、就労支援が効果をあげることが明らかになり、あらためて日常生活支援、地域生活支援の取り組みに力を入れている福祉事務所も出てきている。

(2) 日常生活支援・地域生活支援の取り組みの課題

広い意味の自立支援としては、長期入院患者地域生活移行支援事業や、ホームレス地域生活移行支援事業への取り組みが始まっている。また、受給者全体を対象に、地域で「生活する力」を育む事業に取り組んでいるところもある（新宿区）。こうした中で、今後の手がかかりとなるような芽が出始めている。

ただし、全体を見ると広義の自立支援への取り組みの足取りは重い。日常生活支援、地域生活支援に取り組むには、要扶助者自身、実施機関、NPOの三者それぞれがあらためて「自立」の内容を豊富化し、課題を明確にしなければならない。要扶助状態にある人が社会的に孤立しているという現状を問題だと認識する必要がある。社会的孤立をなくす、社会への積極的参加を支えるという目標を確認することがポイントとなる。ひとり暮らしの高齢者だけの問題ではない。例えば上で見たような就労支援の結果就労できた人であっても、実際には安定した就労の場を得ることは難しく多くは「半福祉半就労」という状態である。不安定な就労を通じて社会と繋がるだけでは、その人の社会参加が完遂したとは言えないのである。

地域社会の受け手であるコミュニティは大きく変容もしくは空洞化している。社会参加するにも受け皿がないという状態になっている。コミュニティそのものを作り出すことを課題とせざるを得ないという困難もある。要扶助者個人を見るだけでなく、地域に着目し、地域の諸機関およびNPOのネットワーク作りや、コミュニティの再生そのものに取り組むことで、可能性が広がるのである。

おわりに

自立支援を就労支援に限定せず、広義の自立支援に積極的に取り組んでいる福祉事務所を見つけ、成果と経験に関するヒアリング調査を行ってきた。具体的な自治体名をここで挙げるわけにはいかないが、何箇所かで、「今までは個人任せで、ひとりで問題を抱え込んで行き詰っていたのが、自立支援プログラムの導入をきっかけに職場で議論しなおし、やっと組織的な取り組みができるようになった」というような感想を聞いた。当たり前のことのように思えるが、人手不足が深刻な自治体福祉職場では、ここまでやれただけでも画期的という現状のようである。

自治体としては、ホームレス自立支援事業に関わって各地の支援グループが作り上げてきた経験やネットワークを積極的に生かす姿勢に立つことで、次のステップにつながるのである。

生活保護における自立支援プログラムの検討

分担テーマ 利用・契約システムとケースマネジメント他

分担研究者 木下秀雄 大阪市立大学

研究要旨

生活保護において自立支援プログラムが実施されることになったが、自立支援プログラムに参加する保護受給者と行政との関係（「契約」関係とも考えられる）を法的に明確にし、そこで行政サイドのケースワーカーなどが果たすケースマネジメント機能の法的役割を明確にすることによって最低生活保障行政の透明性を高めることが重要である。そのため、①自立支援プログラムの個々の保護受給者に合わせたものとなっているのか、プログラム参加において保護受給者の同意がどのように位置づけられるのか等、自立支援プログラムの「契約」的性格の検討、②自立支援プログラムに参加することが保護受給者に対し特別な義務を課すことになるのか、あるいは制裁に連動するのだろうか。③職安に設けられた就労支援コーディネーターなどの新たな体制のケースマネジメント機能の実態、④自立支援事業を外部委託することが推奨されているので、その場合の法律関係を、明らかにすることが本研究の課題である。

A. 研究目的

本研究の目的は、生活保護行政過程、特に自立支援プログラムの法的関係を明確にし、保護行政の透明性を高めるために、その前提として、第一に、日本における最低生活保障行政の基本的機能が適法に実施されているかどうかを確認することである。それとともに、第二に、新しい取り組みである自立支援プログラムの実施実態を明らかにし、そこで導入されている保護受給者の同意や、事業の外部委託という手法の実施状況を明らかにすることである。そして第三に、そうした実態を踏まえて、それぞれの法的性格を検討することである。

B. 研究方法

本研究では、第一に、日本の自治体での生活保護行政について、自立支援プログラム実施状況を調査する。さらに第二に、就労支援が重要であることから、生活保護行政に止まらず、自治体の雇用保障行政との連携状況の調査を行う。さらに第三に、ドイツでのこの

間実施されている雇用保障行政と最低生活保障行政の統合状況の研究と日本への示唆を検討する。

（倫理面への配慮）

調査で入手した個人情報所の取り扱いについては細心の注意を払っている。

C. 研究結果

第一に、自治体での自立支援プログラムにおいては、自立目標の設定などを保護受給者とともに行うことが想定されているが、そうした従来の個別の処遇方針作成作業とは異なる「対等関係」を前提としてプログラム作成手続きが、必ずしも実施されていないのではないか、と思われる。他方で、自立支援プログラム参加が「契約」であることを強調して、その裏側として自立支援プログラム実施過程での保護受給者の義務を強調し、その「取り組む姿勢」が不十分であるからとの理由で保護を変更、停止、廃止する、という事態は、少なくとも現在のところ、生じていな

いようである。

第二に、職業安定法 33 条の 4 で地方自治体が届出により無料職業紹介を行うことができるようになり、また、市レベルでも雇用に関する必要な施策を講じるように努めることになり、市レベルでの雇用保障施策が広がりつつある。しかし、生活保護行政との連携は模索が始まったばかりといった状況である。

第三に、自立支援プログラムの具体的内容は、自治体自身の職員配置が難しく、財政的にも窮屈なため、国から配分される予算の範囲で、民間団体に外部委託されている例が多い。その場合、民間団体と行政との契約関係と、具体的実施過程における、サービス利用者としての保護受給者と、サービスの具体的実施者としての民間団体及び最終的实施責任主体としての地方自治体との関係は、個人情報保護をどのように行っているか明確になっていない。

D. 考察

ドイツでも、雇用保障行政と最低生活保障行政の統合が目指されているが、そのための実施組織作りと財政負担配分、さらに具体的就労援助における職員の専門性養成をどのようにするか模索が続いている。しかし、新しい法制度が 2005 年 1 月 1 日に実施されて以後、既に数多くの訴訟が提起されている。こうした、給付受給者サイドからの「異議申し立て」ルートが確実に確保されていることが、給付行政 vs. 給付受給者という、ある種の権力関係の下に置かれた力の不均衡関係を是正し、両者を対等関係化することになっている。そうした給付行政サイドと給付受給者の水平的関係こそが、両者間のケースワークを権力関係から人間的援助関係に変える前提であると思われる。ドイツでの多数の訴訟提起がそうした給付の支給—受給関係の人間的援助関係化に有益な貢献をしているものと思われる。

日本でも、生活保護行政、特に自立支援プログラムの実施過程における支給—受給関係の水平化が必要と思われる。そしてそうし

た水平化の手がかりとして事業実施過程の「契約」的性格がどのように取り扱われているか、実態と法的分析がきわめて重要である。

E. 結論

現在のところ、自立支援プログラムの実施で、類型別のプログラムの定立までは行われているが、従来の保護受給者に対する個別処遇方針作成とどのように異なる内容と手続きとなっているか必ずしも明確でない。つまり、保護受給者の個別事情に合わせた個別プログラム作成と、個別の同意を得るという手続きが十分とられていないように見受けられる。

また、プログラムの具体的実施が外部委託されている場合が多いが、その場合、保護受給者と外部委託を受けた機関及び担当者との関係がどのようになっているか、本来の実施責任主体である自治体の法的責任がどうなるのかも必ずしも明確ではない。

こうしたことが明確になれば、保護受給者と保護行政と対等化が確保されるならば、ケースワークの人間的援助化が可能となるであろう。

F. 研究発表

1. 論文発表

ドイツの最低生活保障と失業保障の新たな仕組みについて（賃金と社会保障 1408 号、4—16 ページ、2005 年）

2. 学会発表

なし

G. 知的財産権の出願・登録状況

1. 特許取得

なし

2. 実用新案登録

なし

ドイツの最低生活保障と失業保障の新たな仕組みについて

木下 秀雄

(『賃金と社会保障』1408号P.4-16、2005年)

ドイツでは2005年1月から連邦社会扶助法と失業扶助制度が廃止され、これらは新たに制定された社会法典Ⅱ(求職者に対する基礎保障法)と社会法典ⅩⅡ(社会扶助法)という二つの法律の下に再編された。

以下では、既に紹介された内容と重複する点もあるが、この二つの法律によって新たにつくられたドイツの最低生活保障と失業保障の制度構造を、最近ドイツの関係雑誌で紹介され始めている裁判例を紹介する形で、整理する。

(1) 最低生活保障と失業保障の統合と分割

(ア) まず、2004年12月末までのドイツの最低生活保障と失業保障制度がどのようなものであったか、簡単に確認しておく。

失業者に対する生活保障制度としては、社会法典3編(雇用促進法)の中に税財源でまかなわれる失業扶助制度があった。この制度では支給額は就労中の賃金に比例することになっていた。このため失業扶助の支給額は、家族員数が多い場合や、就労中の賃金が低い場合には、連邦社会扶助法による最低生活水準を下回ることが起こりえた。この場合、失業扶助受給者が、補完的に連邦社会扶助法による社会扶助を受給することが認められていた。また、失業扶助は支給期間が1年間となっており、失業扶助を受けることができなくなった失業者は、他に収入がないか、少ない場合には、連邦社会扶助法による最低生活保障を受けることになった。また、営業不振で収入の低下した自営業者や、様々の学校を卒業したばかりで職を見つけることができない青年の場合のように、失業保険給付や失業手当を受給することができず、収入が最低生活水準を下回る人たちも、連邦社会扶助法による給付に頼ることになった。

つまり、2004年12月末までは、ドイツでは、一方で、失業者は、社会法典3編(雇用促進法)による失業給付(失業手当と失業扶助)を受給する者、そうした給付とともに連邦社会扶助法による給付を請ける者、さらに連邦社会扶助法による給付にのみ頼る者に分かれていた。他方で、雇用促進法の適用対象となる失業者であろうと、雇用促進法の適用されない自営業者であろうと、賃金を得る労働に就くことができない障害者であろうと、あるいは低額の老齢年金しか受給できない高齢者であろうと、また原則として国籍を問うこともなくすべての人を対象として、連邦社会扶助法が最低生活保障の最後の受け皿となることになっていた。

ただこの間ドイツでは、連邦社会扶助法と別個の最低生活保障制度がいくつか作り出されてきていた点にも注意する必要がある。

1993年から難民申請者に対する最低生活保障制度が別の法律による給付に委ねられたほか、2003年1月1日から、連邦社会扶助法と失業扶助制度とはまた別に、「老齢期および稼働能力減少時における需要に即した基礎保障に関する法律」が施行されていた。これは、連邦社会扶助法による最低生活保障を、扶養義務者に対する扶養請求を制限することによって、老齢者と重度の障害者に利用しやすくする、という趣旨で制定されたものであった。しかし、この「老齢期および稼働能力減少時における需要に即した基礎保障に関する法律」による給付も、基本的に、連邦社会扶助法による最後の補完を予定していた。

今回の法改正は、こうした従来のドイツの最低生活保障と失業保障制度を抜本的に改変するものである。

その意味するところが何なのか、それがドイツ社会全体にどのような影響を当てるのか、そもそも、新たな制度がその立法時の狙い通り機能するのかどうか、検討しなければならないことは多い。しかしまず、二つの法律が作り出した制度構造自体を具体的かつ正確に確認しておくことが、そうした検討作業全体の基本的出発点となる。逆に、ドイツの新しい最低生活保障制度および失業保障制度の構造が明確になれば、それと日本の制度枠組みの違いを押さえた上での日本との比較が可能になる、とも言える。

(イ) ドイツの新しい最低生活保障制度——社会法典 2 編と社会法典 1 2 編の相互関係

この社会法典 2 編と社会法典 12 編によって作り出された新しい最低生活保障および失業保障制度を、最低生活保障制度のありよう、という視角から見ると、あるいは連邦社会扶助法が担っていたドイツ最低生活保障制度との比較、という視点から見ると、まず、以下の点が指摘できる。

第一に、社会法典 2 編が規整する対象者層と、社会法典 12 編が規整する対象者層に、画然と二つの領域に最低生活保障対象者層を分断したことである。

社会法典 2 編第 5 条 2 項は、「本編に定める生計保障給付に対する請求権は、第 12 編第 3 章に定める給付を排除する。」と定めている。これは、社会法典 2 編による給付が優先的に給付され、それで最低生活水準に達しない場合には社会法典 12 編による補完的給付が行われる、という余地も認めないものである。そのことを明確に示しているのは、社会法典 2 編社会法典 2 編 3 1 条 5 項 1 文である。これによると、社会法典 2 編給付の対象者が、期待可能な労働、職業訓練または就労機会を受け入れることを拒否したために失業手当 II という社会法典 2 編に基づく最低生活保障給付を減額ないし廃止された場合に、この給付減額又は廃止期間中については、社会法典第 1 2 編による補足的生計扶助への請求権は存しない、とされている。

社会法典 1 2 編も、同法 2 1 条が、「第 2 編に基づき稼得可能者またはその家族として原則として受給権者となる者は、(中略) 生計費に対する給付を受けられない。」と定めている。この結果、社会法典 1 2 編は、「社会扶助」に関する法とされ、廃止された連邦社会扶助法と条文の構成などはほとんど同じであるが、その役割はまったく異なるものとなっており、「すべての人」に対する最低生活保障の最後の受け皿としての機能を失い、「稼得能力」を有する者に対する最低生活保障は、労働統合給付を伴う形で、社会法典 2 編に全面的に委ねることになっている。

さらに注意しなければならないのは、基本的に連邦社会扶助法がすべての生活困窮者に対する最後の受け皿機能について規整し、具体的には地方自治体が実施主体となり行政組織としても財政負担についても担っていた昨年末までのドイツ最低生活保障制度から見ると、こうした「最低生活保障制度の分断」は、実施主体や財政構造の大きな差異をも伴うものである点である。つまり社会法典 2 編が、労働エイジェンシーと地方自治体との協同組織の創設や連邦財政負担の大幅導入など、旧連邦社会扶助法とは異なる実施主体や財政負担のありようをもたらした。このため、基本的に旧連邦社会扶助法の枠組みを維持している社会法典 12 編と社会法典 2 編とのあいだには、実施主体や財政構造においても、大きな違いが生じることになっている。

しかし、他方次のことも確認しておく必要がある。

つまり、こうした社会法典 2 編と社会法典 12 編とで規整対象者層が異なることになっているが、いわゆる典型的カテゴリー扶助制度、例えば障害者、高齢者、傷病者、母子、児童など貧困に陥る可能性が高い対象者類型(対象者カテゴリー)ごとに最低生活制度が並立するような最低生活保障システムと、このドイツの新しい最低生活保障制度とは区別する必要がある点である。

換言すると、ドイツの場合、社会法典 12 編が(より正確には、同法 3 章の生計扶助が)一般扶助としての機能を旧連邦社会扶助法から受け継いでおり、社会法典 2 編の適用対象とならない場合に、社会法典 12 編の適用対象となることになっている。つまり結果的に、今回の制度再編成による大改正によっても、制度的には旧連邦社会扶助法の対象となる人たちは基本的にすべて(外

国滞在中の生活困窮者については制限されることになったが)、社会法典 2 編か社会法典 12 編のいずれかによって最低生活保障の対象となることになっているのである。最低生活保障の対象となるカテゴリーごとに制度が並立し、何れにカテゴリーにも属さないために対応する最低生活保障制度が存在しない、いわば制度の谷間に落ちる人が発生するという事は、今回の改正によって生じないことに、制度設計上は一応なっている。

そうした意味での最低生活保障制度の普遍性は確保されている、あるいは制度設計上は確保しようとしている側面、そしてそれが実際にうまくいっているかどうかという問題と、「支援および要請」原理の適用によって、就労機会の受け入れを拒否したり、期待可能な労働を行うことを拒否した場合の最低生活保障をどのように考えるか、という問題とは区別しておく必要があると思われる。

第二に、この二つの社会法典によるそれぞれの対象者層の管轄の区分は、社会法典 2 編の適用対象者層の規定と関連して、かなり複雑になっている点にも注意する必要がある。

ある意味で今回の制度設計者の意図はむしろ単純であるともいえる。つまり、稼得能力のある者については社会法典 2 編が規整し、これについては最低生活保障給付よりむしろ就労援助を中心とした給付を行うこととし、社会法典 12 編は、稼得能力のない人たちについて最低生活保障のみを行うことを目指し、あわせて、社会法典 12 編に基づいて自治体に介護や障害者統合という福祉サービスに関する行政と財政負担をまかせよう、という趣旨であると考えられる(地方—中央の財政負担配分の問題や、最低生活保障と職業紹介雇用保障に関する行政権限の配分問題があることは武田論文参照)。

しかし、社会法典 2 編の規整対象者層を規定している同法 7 条 1 項は、受給権者の要件として、次のように定めている。

「本編に定める給付を受ける者とは、

1. 15 歳以上 65 歳未満、
2. 稼得能力を有する、
3. 要扶助状態である、
4. その通常の居所がドイツ連邦共和国内にある、
のすべてに該当する者をいう (稼得可能な要扶助者)。」

これは社会法典 2 編が、就労を援助することをその内容の軸にすえたこと、制度的には雇用促進法の中で定められていた失業扶助制度の影響を強く受けていることなどから、旧連邦社会扶助法になかった受給要件をいくつも付加した結果であると思われる。つまり、年齢要件(15 歳から 65 歳)、稼得能力要件、「通常の居所」要件、である。さらに、同条 2 項から 3 項で、こうした稼得可能な要扶助者と「需要共同体」を共にする者についても、社会法典 2 編の規整対象に取り込むことにしている(「需要共同体要件」)。これらは、旧連邦社会扶助法にはなかったものであり、就労援助を軸とすることから社会法典 2 編対象者層を確定するために持ち込まれた要件であると考えられる。このため基本的に、こうした要件を充足する者は、社会法典 2 編の規整の対象となり、それから外れる者は、社会法典 12 編の規整対象となることになる。

以下いくつか裁判例を紹介しながら、両社会法典の対象者層区分基準を見てしてみよう。

(2) 社会法典 2 編の規整対象者層

(ア) 「需要共同体」への所属

事例 1 (2005 年 1 月 10 日オルデンブルク社会裁判所決定 (SG Oldenburg, Beschluss vom 10.1.2005 - S 2 SO 3/05 ER (info also 1/2005, S.33ff.))

単親で子ども B を養育している A は、職業教育訓練助成の対象となる学校の就学していた。こうした場合は、その者が 15 歳以上 65 歳未満で稼得能力を有していても、社会法典 2 編の生計費保障給付対象から除外されることになっている（同法 7 条 5 項）。これは連邦職業教育訓練助成法上の給付で生活をまかなうものとされている趣旨で、旧連邦社会扶助法でもそのように定められていた。しかし旧連邦社会扶助法では、当該単親が養育している子どもに対しては旧連邦社会扶助法による生計扶助が支給されていたし、また当該単身者にも、子どもを養育している場合の加算部分だけは社会扶助として支給されていた（旧連邦社会扶助法 23 条）。

2005 年 1 月 1 日以後 A については、社会法典 2 編の規定により、社会法典 2 編に基づく生計費保障は支給されないことになるが、子ども B の生活費をどうするかが問題になる。

本件の場合、B について、まず管轄協同組織に社会法典 2 編に基づく社会手当（同法 28 条）の支給が申請された。ところが、協同組織は、当該子どもの母親が職業教育訓練助成を受けて社会法典 2 編の生計費保障給付の対象外であることを理由に、子どもに対する社会法典 2 編の給付（社会手当）の支給を拒否したのである。

B は、地方自治体に対して社会法典 1 2 編に基づく生計費扶助の支給を求めたが、今度は自治体が、B は、A という、基本的には社会法典 2 編の給付を受ける権利を有する者の「需要共同体」に所属する「第 1 号ないし第 3 号に掲げる者の、その世帯に属する婚姻していない未成年子」（同法 7 条 4 項 4 号）に当たり、社会法典 2 編による給付の対象となるべき者である、この場合社会法典 1 2 編 21 条（「第 2 編に基づき稼得可能者またはその家族として原則として受給者となる者は、（中略）生計費に対する給付を受けられない。」）により、同法による生計費扶助は支給されない、として支給を拒否した。

B は、社会裁判所に、地方自治体に社会法典 1 2 編による給付を行うよう仮処分を求めた。

これに対して、裁判所は、A が稼得能力を有する点について社会法典 2 編の給付を管轄する協同組織と社会法典 1 2 編の実施を管轄する地方自治体との間に見解の相違は存在しないから、稼得能力の存否に関する意見の相違が生じた場合の共同調整機関の判定は必要ない、と判示し、かつ、こうした場合最終決定がなされるまで社会法典 2 編に基づく給付を協同組織が行うという同法 44a 条 3 文の適用も認めなかった。

その上で、社会法典 2 編による受給要件を「基本的」に充足している主たる給付権者が、社会法典 2 編による給付除外要件に該当して社会法典 2 編からの給付を受けられないとしても、当該主たる給付権者の「需要共同体」の所属する構成員の社会法典 1 2 編による給付受給権は排除される、と判断している。

この決定は、地方自治体を相手方とする社会法典 1 2 編による給付に関するものであったため、社会法典 1 2 編の給付を補完的なものであっても認めないという結論を出すに止まって、では社会法典 2 編による家族員に対する給付（社会手当）が、B に対して排除されるのか否かについては結論を出していない。

事例 2（2005 年 1 月 11 日オルデンブルク社会裁判所決定（SG Oldenburg, Beschluss vom 11.1.2005 - S 45 AS 2/05 ER (info also 1/2005, S.35f.)）

この決定も、協同組織が、単親 A が職業教育訓練給付を受給しているため社会法典 2 編の給付を受けられないことを根拠に、子ども B1, B2 について社会法典 2 編による社会手当の支給を拒否した事例に関するものである。

この決定では、A は、社会法典 2 編 7 条 1 項 1 文に言う「稼得可能な要扶助者」に該当する。そして子ども B1, B2 は、自ら生活をまかなうだけの収入と資産を持たない、婚姻していない未成年子であるから、A と B1, B2 は、一つの需要共同体を形成している。A が、職業教育訓練助成対象であるがゆえに社会法典 2 編の支給対象から除外されるという「特別規定」に該当したとして

も、社会法典 2 編が予定している「需要共同体」に変わりはなく、その所属員である B1,B2 は社会法典 2 編による社会手当支給請求権を有する、と判示している。

こうした決定から、第一に、ドイツでも今回の法実施に当たって相当混乱が生じていたことが推測できる。社会法典 2 編の対象なのか社会法典 12 編の対象なのか、協同組織の判断が明らかに間違っている場合が出てきているのである。第二に、社会法典 2 編の対象か社会法典 12 編の対象となるかは、社会法典 2 編 7 条の規定によって画一的に区分するのであって、社会法典 12 編による最終的補完、最後の受け皿機能は排除されている、ということである。第三に、その区分基準は、一方で「稼得可能要件」を中心とする個人に着目した基準となっているが、他方「需要共同体」という基準が持ち込まれている点で、錯綜したものとなっていることも見逃せない。

特に、この、社会法典 2 編の規整対象となるか社会法典 12 編の規整対象となるかの区分の基準としての「需要共同体」所属の問題と、最低生活保障の需要測定単位および収入・資産活用が求められる「世帯共同体」概念との区別の必要が重要になっている。

(イ)「需要共同体」と収入認定

事例 3 (2005 年 5 月 12 日ニーダザクセン・ブレーメン州社会裁判所決定 LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 12.5.2005 - L 8 AS 51/05 ER (info also 4/2005,S.175ff.))

A は、子ども C1~C4、4 人の実親である。A は、子どもたちとともに、子どもの実親ではない B と一緒に住んでいた。B は、月額 1450 ユーロの手取り収入があった。子どもたちには児童手当が支給されていた。社会法典 2 編の給付を子どもたちについて申請したところ、子どもは、児童手当と B からの援助が考えられるから、要扶助状態にはない、という理由で支給が拒否されたのが、本件事案である。

決定は、社会法典 2 編 7 条 3 項の需要共同体概念について、「需要共同体の定義は、個人を割り当てるためのメルクマールとして行われており、単に給付受給権者の範囲を確定しようとするものである。こうした割り当てからさらに、『誰が誰に対して責任を負わなければならないか』、という問題に対する結論を引き出すことはできない。請求権者たちの要扶助性調査のためには、もっぱら社会法典 2 編 9 条の規定によらなければならない。」、としている。

つまり、社会法典 2 編 7 条よれば、B は、子どもたちの実親 B と同一世帯で生活するパートナーであるから、A および B、そして子どもたちは一つの「需要共同体」に所属することになり、この 6 人はすべて社会法典 2 編の管轄対象者層に属することになる。しかし、このように、社会法典 2 編の適用対象画定基準という意味で一つの「需要共同体」に属すると判断されることと、B が、自分の実子でもなく、また婚姻関係にはないたんなる生活パートナーの子どもである C1~C4 との関係で、その収入の活用がどの程度求められるのか、どのような生活援助が行われていると推定されるのか、つまり B の収入認定がどのように行われるのか、ということとは区別されなければならないというのである。

その上でこの決定は、社会法典 2 編 9 条 2 項 2 文は、婚姻していない未成年子の場合、同一需要共同体内の両親または片親の収入と資産が考慮される、と定めているが、この親とは「実親」をさしているのであって、婚姻類似共同体のパートナーはこれに該当しない、と判示している。また、社会法典 2 編 9 条 2 項 1 文は、婚姻類似共同体のパートナー同士の間においては双方の収入・資産の活用は定められているが、一方パートナーの実子に対する他方パートナーとの関係ではこれは適用されない、としている。

いずれにせよ、需要共同体に所属していると言うだけで、その所属メンバー全員についてすべての収入と資産の活用が求められるわけではない、ということであり、旧連邦社会扶助法の下でのドイツの最低生活保障制度において、これまで需要測定と収入・資産活用は個人単位原則とされてきたが、そうした個人単位原則が社会法典 2 編の下でも維持されるのかどうか、また維持されるとしても、需要共同体所属の場合や世帯共同体所属の場合どの範囲の者が、どの程度の収入・資産の活用が求められるのか、注目すべき論点である。

(ウ)「稼得能力」

事例 4 (2005 年 1 月 26 日オルデンブルク社会裁判所決定 SG Oldenburg, Beshchluss vom 26.1.2005, - S 2 So 16/05 ER (info also 2/2005, S.83ff.))

仮処分申請を提起した A は、5 歳以後耳が聞こえない。1979 年以後障害程度(GdB) 100%と認定され、歩行障害や、介護保険の要介護認定で要介護 3 に該当すると認定されていた。2004 年 12 月 31 日までは A は旧連邦社会扶助法による障害者統合扶助と生計扶助を受給していた。旧社会扶助実施主体である郡の社会扶助実施の委託を受けて A に社会扶助給付を支給していたゲマインデは、2005 年 1 月 1 日以後、社会法典 2 編による協同組織に対して申請をする必要があることを A に指摘をした。しかし、A は、2005 年 1 月 1 日以後 SGB12 編による経常的生計費の支給を申請した。この申請を、ゲマインデは、次のような理由で拒否した。つまり、A が稼得不能であるか否か判定するのは、社会法典 2 編を担当する主体である。ところが、この社会法典 2 編の実施主体は、A が最初から社会法典 12 編の給付を求めて社会法典 2 編の給付を申請しなかったために、稼得能力の有無を判定しなかった。このような場合、社会法典 12 編の実施主体は、A には稼得能力あり、という前提で考えざるを得ない、つまり、社会法典 2 編の規整対象者層に属する、と考えざるを得ず、社会法典 12 編の給付を行うことはできない、というのである。

A は次のように主張して、社会法典 12 編に基づく給付を求めて社会裁判所に出訴した。

つまり、彼に稼得能力ありといえないことは、ゲマインデないし郡の下に長年来存在する数多くの医者の意見書から直ちに明らかになるのである。特に、ハンデイキャップ「H」証明書(つまり、介護保険における要介護度 3 に相当すると言う証明書)が交付されていること及び、大変な苦勞していればパートタイムで専門大学で就学をしていることから、彼が社会法典 2 編にいう稼得能力ありとは言えないことは明らかである。むしろ、A の稼得能力は、就学を通じてのみ始めて養成されるのである。その場合初めて、一般労働市場への紹介可能性をそもそも考えることができる。

しかし、こうした申し立てを、社会裁判所は次のような理由で認容しなかった。

つまり、一つには、社会法典 2 編は、統合扶助給付も一緒に含んでいること、同法 1 条 1 項 4 文 5 号が、障害者のハンデイキャップの克服を法の目的に掲げていることから、社会法典 12 編による障害者統合扶助実施の後ようやく社会法典 2 編にいう稼得能力が養成されるという主張は認められない、とする。

二つには、社会法典 2 編 8 条 1 項に言う稼得能力を判定する上で重要なのは、個別の健康上ないしは障害を条件とした給付能力だけである。医療ないし障害とは別の状態は、社会法典 2 編 8 条 1 項にいう稼得能力の問題にとって基本的に重要ではない、としている。

つまり、本件の場合は、まず社会法典 2 編に基づく給付を申請して、そこで稼得能力の存否についての判定を受け、その点で、社会法典 2 編の実施主体と社会法典 12 編の実施主体との間で見解の相違が生じれば、共同調整機関(社会法典 2 編 45 条)による判定が出るまで社会法典 2 編の実施主体が当事者に対して社会法典 2 編の給付を支給する、と言うのである。そうした社会法典 2 編の給付の申請をせずに、最初から社会法典 12 編による生計扶助を求めた本件の場合、

それを認めることができない、と言うわけである。

本件の場合、Aは重度の障害者であると思われるが、同時に、旧連邦社会扶助法の下で単科大学での数学、システム分析、など分野での通信教育を受講しており、この学習の専門的世話のための助言者2人の配置が認められていた。このため、裁判所は、「単科大学就学が必要とする精神的身体的要件から見て、Aは、通常的一般労働市場の条件で、毎日最低3時間仕事ができるという能力を有している人の層に属しているように、見える」と指摘し、いずれにしろ、仮処分手続きでこの件について最終判断することはできない、としている。

これは、社会法典2編でいう稼得能力が、日本の障害規定のように身体的状況から画一的に等級分けすると言うものではなく、労働市場での就労可能性をメルクマールとする概念を用いていることと関連している。このために生じる「稼得能力」概念自体の複雑性とともに、社会法典2編が担当する対象者を画定するための基準が他にも多くあることが重なって、最低生活保障制度の対象者層の画定は相当複雑になっている。

(エ)「稼得能力」と最低生活保障制度体系

まずさしあたり「稼得能力」概念を中心に、問題を整理しておく。

社会法典2編が主として対象とするのは、「稼得能力を有する要扶助者」である。そしてこの「稼得能力」とは何かについて、社会法典2編8条1項は、「稼得可能であるとは、今後相当の期間にわたって、疾病または障害のために、一般労働市場の通常の条件下で少なくとも一日3時間稼得活動に従事することができない状態にあるとはいえない者をいう。」、つまり、「1日3時間稼得活動ができるか否か」を基準とするとしている。

この文言は、社会法典6編（年金保険法）43条の重度の障害者に対する年金（完全稼得能力減少年金）の規定をほぼそのままである。

同時に、15歳以上65歳未満と言う年齢基準も定めている（同法7条1項1号）。

他方で、社会法典12編には、一般の生計扶助給付（同法19条）と並んで、一つは、同法41条以下に「老齢期および稼得能力減少時における基礎保障」制度が設けられていて、65歳以上の高齢者と、18歳以上の「その時々々の労働市場の状態にかかわらず、第6編第43条第2項にいう完全な稼得能力減少状態にあつて、完全な稼得能力減少が回復する見込みがない」者に対して扶養義務の履行を制限した最低生活保障制度が設けられている。また二つには、社会法典12編には、生計扶助と並んで、旧連邦社会扶助法の特別扶助に対応する障害者統合扶助や介護扶助等との福祉サービス保障制度も定められている。しかも、これら福祉サービス保障制度は、社会法典12編による生計扶助と併給されることができるだけでなく、社会法典2編の最低生活保障給付とも併給可能になっている。つまり、社会法典2編5条、31条6項2文、社会法典12編21条は、社会法典2編の給付に対する社会法典12編の生計扶助と補完的給付を排除しているが、社会法典12編の介護扶助や障害者統合扶助の併給を排除していない。

このため、最低生活保障給付として社会法典2編の生活保障給付と、社会法典12編の一般生計扶助と、同法41条以下の「老齢期および稼得能力減少時における基礎保障」給付の割り振りが、特に年齢と「稼得能力」の程度との関係でどのようになるかが問題になる。

さしあたり2点確認しておく。

第一点は、社会法典2編の稼得能力がない場合、つまり社会法典12編の対象となる場合と、社会法典12編41条以下が対象とする重度障害者の場合とで、2点の相違が存在する。すなわち、社会法典12編41条に該当する者は、社会法典2編の稼得能力概念とは異なり、一つには、「その時々々の労働市場の状態にかかわらず」1日3時間以上就労することが不可能なである、とされている点と、二つには、この稼得能力減少状態が「完全な稼得能力減少が回復する見込みがない」

状態にあることとされている点である。

つまり、社会法典 2 編の対象は「完全な稼働能力減少者」でないものすべてとなっており、他方社会法典 12 編の対象者は「完全な稼働能力減少者」となっているが、後者には、さらに重度の障害を負っている場合には同法 41 条以下の制度が適用されることになっているのである。

ただ、社会法典 2 編の対象になるかどうかは 15 歳以上のものすべてについて判定されるが、社会法典 12 編 41 条以下の対象は 18 歳以上の障害者に限られている。このため、重度の障害を負っている場合でも、15 歳以上で 18 歳未満である場合には、稼働能力のある要扶助者と同一の需要共同体に所属する場合には、社会法典 2 編の社会手当を受給することになり、そうした需要共同体に所属していない場合、たとえば里親家族の中で生活しているような場合には、社会法典 12 編の一般生計扶助を受給することになると考えられる。しかし 18 歳以上になれば、たとえ稼働能力のある要扶助者と同一の需要共同体に所属していても社会法典 12 編 41 条以下の給付を受けることになる（社会法典 2 編 5 条 2 項 3 文「第 12 編第 4 章に定める給付は、社会手当に優先する。」）。

第 2 点は、社会法典 12 編の生計扶助以外の介護扶助や障害者統合扶助等が、社会法典 2 編の給付と併給される場合があると言う点である。特に、事例 4 の場合のように、稼働能力概念が広く解された場合、社会法典 2 編の労働統合給付がどの程度の熟練と教育訓練を射程に入れているかによって、これまで旧連邦社会扶助法の障害者統合扶助が行ってきた障害者に対する援助が、単純労働を行うようになればそれで足りる、と言うようなレベルに一挙に低下する危険性があるように思われる。

(オ) その他の基準

○「通常の居所」と在外ドイツ人に対する社会扶助

社会法典 2 編の対象画定基準には、他に、ドイツ連邦協和国内に通常の居所を有していること、と言う要件が含まれている。このため、外国の滞在しているドイツ人に対しては社会法典 2 編の給付は支給されないことになる。

こうした要件は旧連邦社会扶助法にはなく、またそれを引き継ぐ社会法典 12 編にも定められていない。ただ、ドイツ人が外国滞在中に生活に困窮した場合、旧連邦社会扶助法では、外国に通所の居所があり外国で扶助を必要とするようになった場合には、特別な困窮状態にあれば社会扶助を支給することができる、とされていた（同法 119 条）。しかし、社会法典 12 編では 24 条 1 項で在外ドイツ人は社会扶助給付を受けることができない、とされ、厳格な例外要件を満たした場合にのみ支給されることがある、と修正された。

○ホームレスに対する給付

しかし、この「通常の居所」要件は、ホームレスの人を社会法典 2 編の適用対象から除外する、と言うようには解されていない。つまり、ドイツ連邦協和国内に通常の居所があれば足りるのであって、在外ドイツ人を適用から除外するが、ドイツ国内にいるホームレスの場合は、「稼働能力の有無」は問題になるが、通常の居所の有無で社会法典 2 編の適用から除外されることはないと思われている。

事例 5 2005 年 1 月 12 日ポツダム社会裁判所決定 (SG Potsdam, Beschluss vom 12.1.2005 (info also 2/2005, S.76f.))

A は、1971 年生まれで、職業はコックであるが、確定した住所を有していない。A は、数日来ポツダムに滞在している。彼はここで住居を得て就労しようと意図していた。A は、母親とともに

に住んでいる子どもの近くで生活するため滞在地としてポツダムを選んだというのである。

Aは2005年1月6日に求職者基礎保障給付の申請を行い、社会法典2編の実施主体である協同組織で、1日ごとの前貸しを求めた(日額11,00ユーロ)。当初は、協同組織は毎日の前貸しを行っていたが、その後Aはポツダムに住所がないから、という理由で前貸しを拒否した。社会法典12編の実施主体の地方自治体は、Aに対して口頭で、社会法典12編に基づいて毎日の前貸しを行うことを、社会法典2編による生計費保障給付が優先するという原則から考えてできない、と拒否した。

Aは、ポツダム社会裁判所に、主位的には、社会法典12編実施主体の地方自治体に、仮に、1日当たり11ユーロに住居費補助を加えて支払うよう義務付け決定を求めた。そして、予備的に、社会法典2編の実施主体の協同組織に、求職者基礎保障給付の支払を行うよう義務付けの請求をした。自治体は、失業手当2が優先する、という理由で自らに対する申し立ての却下を求めた。他方協同組織のほうは自らに対する申し立てについて見解を表明しなかった。

これに対して裁判所は、Aは、社会法典2編による給付の事実上の要件を充足している、と判断し、一方で自治体に対する社会法典12編に基づく給付の請求は退け、他方社会法典2編に基づく協同組織に対する請求を認めた。そこで裁判所は、Aは明らかに、彼がたまたま申請のために裁判所に現われた際の個人的印象から見ても、一見したところ稼働能力がある。またAは、裁判所での本人陳述から見ても、要扶助状態である。Aはまた通常の居所をドイツ連邦共和国内、つまりポツダムに有する。なぜなら、Aはそこで、この地に一時的にではなく滞在することが分かる形で現在しているからである、と言う認定を行っている。

○外国人に対する給付

社会法典2編も社会法典12編もドイツ国籍を給付の要件として定めていない。

ただ社会法典2編は、外国人の場合就労許可を得ているか得ることができることが「稼働能力を有する」と言う要件の内容とされている(同法8条2項)。つまり就労許可を持っているもののみが社会法典2編の適用対象となるとされているのである。

社会法典12編は、ドイツ国内に実際に滞在する外国人も、生計扶助および保健扶助、出産扶助などの支給対象とされている(同法23条1項)。ただし、庇護申請者給付法による受給者は社会扶助給付から排除され(同法23条2項)、また社会扶助受給目的でドイツに入国した外国人も社会扶助から排除されることになっている(同法23条4項)。

(3) 問題の所在

(ア) 最低生活保障制度という視角から

第一に、社会法典2編が、労働統合を目指してその対象者を画定しようとしていることから、結果的に振り分け基準は大変複雑になっている。そうした複雑な基準で最低生活保障制度を区分すること自体の弊害が検討されなければならない。ただ、他方で、少なくとも社会法典12編が社会法典2編から排除された層を受け止めることによって、旧連邦社会扶助法による最低生活保障とほぼ同じ範囲での普遍性は維持されている、と考えることができる。

第二に、社会法典2編には、一方でこれまで失業扶助を受給していた人たちが対象者となるとともに、他方で自営業者や新卒学生のように失業扶助の対象になれずに、旧社会扶助法を受給していた人たちも流入してきている。そして、社会法典2編の最低生活保障給付の内容は、支給基準額は社会法典12編とそろえてあるが、定額化に伴って絶対額が引き上げられた。何より、例えば自動車保有が相当広く容認され、旧来の社会扶助より使い勝手がよくなっている面がある。

これは従来の社会扶助受給者層にとっては水準の改善、となる。他方で失業扶助受給者層にとっては賃金比例の側面がなくなったことや、資産活用が失業扶助に比べて厳しい点など、従来の給付水準からの引き下げとなる側面が強い。

第三に、このように最低生活保障制度が並立する状況に変化したことから、これまで旧連邦社会扶助法をめぐって構築されてきた様々か最低生活保障制度の原理や原則が、引き継がれるのかどうか、社会法典2編と社会法典12編で、その意味が変化するのかどうか、そもそも、こうした新しい最低生活保障制度の統一的原理や原則はどのようなものなのか、議論の展開が注目される。

(イ) 雇用保障制度と最低生活保障制度の統合という視角から

最低生活保障制度としてだけの問題ではなく、今回の改正はむしろ、その中心的狙いは雇用保障ないし職業紹介制度・雇用創出政策と最低生活保障制度の統合にあったと思われる。

そうした狙いに関連して、第一に問題になるのは、支援および要請、と言う掛け声に代表される最低生活保障と受給者サイドの自己努力を相関的にとらえる思想そのものがドイツで今後どのように議論され手いくのか、制度的に展開していくの注目しなければならないであろう。

第二に、そうしたことと関連して、労働統合給付と最低生活保障給付の制限や廃止の関連について、既にドイツでは強制労働に当たるのではないかとする憲法訴訟が提起されている。そうした制度全体の是非のみならず、具体的な就労機会の紹介の仕方や生活保障給付の制限、廃止に手続きについて、旧連邦社会扶助法の下での就労扶助に関する裁判例を踏まえた裁判例が次々出されてきている。これらも注目しなければならないであろう。

第三に、職業紹介・雇用保障行政と最低生活保障行政の具体的実施主体をどのように構成するか、運用するか、が問題になる。今回ドイツは連邦行政機関と地方自治体の共同形態として「協同組織」という独特のものを作り出した。他方、自治体自身が職業紹介行政を担う、と言うモデルも作り出している。こうした試行錯誤は、財政負担問題と絡まって行われているわけであるが、果たして成果を上げることができるのかどうか、興味は尽きないだけでなく、日本への示唆も探るべきであろう。

(ウ) 今後の日独比較の可能性

今回のドイツの制度改正は、ドイツにとっても大変化であったばかりでなく、日本との生活保障制度との違いも大きなものとなり、今後日独比較を行う可能性をどのように考えるか、問題を投げかけている。

しかし、今後とも日独の制度構造自体の差異を丁寧に確認した上であれば、日独比較を通して、ドイツのいい経験・悪い経験から、日本の制度改善を図る上で示唆と教訓を引き出すことができるのではないか。就労支援と最低生活保障の関連や、雇用保障行政と最低生活保障との関連、あるいは就労支援のありようなどについて、ドイツの実態に注目すべきものがあると思われる。

生活保護における自立支援プログラムの検討

分担テーマ アセスメントの手法と体制（稼働能力の判定、就労阻害要因の確定）

分担研究者 瀧澤 仁唱 桃山学院大学

研究要旨

現行生活保護法下では、自立支援プログラム(以下「プログラム」)の各地方公共団体における実施状況を検討し、日本における生活保護実施体制の現代的課題を把握する。プログラム内容とその実施について比較検討する手法をとり、その問題を明らかにする。「自立」の内容は経済的自立に中心があるとはいえ、それにいたるプロセスは多様で、要保護者を「自立」させるための方法、アセスメントも生活保護事務関係者により、違いがある。プログラムが要保護者に事実上強制されるような状況が全国的に生まれる虞がある。アセスメントやプログラム自体の適正さ、適職選択が確保されることが必要である。

A. 研究目的

現行生活保護法の下において「自立支援プログラム」の導入が、事実上その柱として位置づけられることとなった。生活保護法制においては最低生活保障機能が最大の眼目であると同時に自立助長機能も強調されることとあり、最近では自立支援が強調されるようになった。筆者の分担においては、日本の実際の制度における自立支援プログラムの各地方公共団体における実施状況を検討し、生活保護実施体制の現代的課題を把握することを目的とした。

B. 研究方法

第一に、日本国内の各地方公共団体における関係部署の自立支援プログラムとその実施について比較検討するという手法をとることにより、現在各地で行われている「自立支援プログラム」の内容を具体的に明らかにする。

第二に、日本国内のヒアリング調査については、他の研究分担者とともに参加し、意見交換と情報収集を行った。調査したのは、厚生労働省、東京都、新宿区、北九州市などである。とりわけ保護の現場における制度への把握や理解の状況把握を目指した。

(倫理面への配慮)

地方公共団体などの福祉事務関係者から調査等でえた個人に関わる情報については、取り扱いに細心の注意を払い、情報流出のないよう注意した。

C. 研究結果

日本の自立支援プログラムに主に焦点を当てて述べる。

第一に、自立支援プログラムの検討において、もっとも重要だと思われるのが、「自立」概念のとらえ方である。日本の社会福祉関係諸法律においては、「自立」という文言は大量に出てくるけれども、その定義はどこにもない。生活保護法においては「自立助長」が強調されたけれども、一面的に「経済的自立」が強く意識され続けて運営されてきた。それゆえ、日本での自立支援プログラムはやはり「経済的自立」にむけた自立支援プログラムという側面が極めて強い。

第二に、「自立」の内容は経済的自立が中心であるとはいえ、それにいたるプロセスは多様であることである。自立支援プログラムにより要保護者を「自立」させるための方法およびアセスメントも地方公共団体の生活保

護事務関係者により、大きな違いがある。例えば、自立支援プログラムを適用する場合に、自立支援できるか否かを、被保護者を4分類して、一般雇用がされる者(これをさらに2分類する)、一般雇用が難しく福祉的就労をさせる場合および保護だけを行う場合というように整然と分類している場合とそうでない場合とがある。福祉行政の対応が全国的にはいまだ統一されていない。

第三に、アセスメントが適切に行われているか、自立支援プログラムが適正かを検証するには、さらなる調査と検討が必要であることである。アセスメントが適切であっても、自立支援プログラム自体が適正であるかどうかは、別問題である。またプログラムが適正であっても、適職がなければ就労できない。これは、障害者雇用促進法により雇用が義務づけられない、法の網からこぼれ落ちる「障害者」にとりわけあてはまる問題でもある。例えば、何らかの精神障害をもつ者は、就労する意欲と能力があっても、長時間の就労に耐えられない場合があり、適職があったとしても就労が続けられない場合もある。阻害要因の多い者が、最後のセーフティネットであるはずの生活保護法により、生活保障がなされなければ、自立支援プログラムだけが一人歩きしかねない。

第四に、本来は国家が行うべき雇用政策を地方公共団体が推進するようになってきており、その労力と熱意には敬服するけれども、ある種の危惧を感じることである。地方公共団体自らが雇用を創出する努力は多とするも、自立支援プログラムにそえない被保護者に対する、指導又は指示を通じた事実上の、就労強制は要保護者にとっては極めて重大な問題を引き起こしかねない。

D. 考察

「自立」の意味が具体的に検討されないまま、また、法律改正がなされないまま、自立支援プログラムが要保護者に事実上強制されるような状況が全国的に生まれてきている。被保護者の近年の増加という問題の原因を厳密に探ることなく、「給付の抑制」にの

みつながらような政策が長期間にわたり行われる可能性がある。これは生活保護行政だけでなく、障害者自立支援法の制定にみられるように、「自立」の強調、強制につながりかねない側面をもっている。

E. 結論

日本における自立支援プログラムの実践はまだ始まったばかりである。それゆえ、まだ評価ができる段階ではない。社会福祉行政機関が間違いをしないという前提で、自立支援プログラムが遂行されている。しかし、アセスメントの適切さ、プログラム自体の適正さ、適職選択が確保されない場合に、要保護者がそれらを是正できる法的権利が具体的な法文として明記されていることが必要である。国民生活全般における自助努力の強調が社会福祉法体系全体に及びだしていることを考えると、生存権保障の最後のよりどころである生活保護制度への自立支援プログラムの導入はより慎重でなければならない。

G. 研究発表

1. 論文発表

「障害者法制における自立概念」『桃山法学』第7号所収

2. 学会発表

なし

H. 知的財産権の出願・登録状況

1. 特許取得

なし

2. 実用新案登録

なし

障害者法制における自立概念

瀧澤仁唱

(『桃山法学』第7号、P. 3～36、2006年に掲載予定)

第1章 はじめに——問題提起

障害者自立支援法が多くの障害者や団体により反対される中、成立した。その主張は「自立支援」をうたう法でありながら、自立支援とはほど遠い内容であったからである。

「自立」という言葉が条文の中にある法律は大量にある。けれども、「自立」を表題にかかげる現行法は、法務省「法令データ提供システム」で検索すると、3件のみ(1)である。昨今は「自立」(2)という言葉が多用されるけれども、「障害者自立」を法律名そのものに明記したものは他にない。障害者自立支援法の個々の問題点はおくとしても、障害者の自立を支援する法といいながら、その「自立」概念の意味が深く検討されないままに「自立」という言葉が大量に使用されている。「自立」の意味を明らかにしないままに法が制定されてきたがゆえにその検討が学会の大きなテーマともなっている(3)。

施設を出て自立生活をしようとしていた重度障害者である高眞司氏は地域で生活するために必要なヘルパーの派遣時間が少なく、自立生活ができないので、派遣時間を増やすよう金沢市を訴えた。2004年に筆者が金沢地裁に意見書を提出し、証人にたつ準備を進めていた矢先に高氏は不帰の客となった。もしヘルパーが派遣されていたらこのような事態が起きずにすんだ可能性が高い。自立した生活をおくろうと施設をでたにもかかわらず、行政の不作为により命を落とすという最大の人権否定が起きた。

ここでは、障害者法制における法文では「自立」という言葉がどのような使われ方をしているかを検討し、社会福祉法制が障害者の自立保障に役立つ法制度となっているかを検討する。

第2章 障害者関係法令にみる「自立」

第1節 障害者福祉関係法令にいう「自立」の用例

「自立 障害者 福祉」で法務省の法令データ提供システムを使って検索すると123の法律がでてくる(障害者自立支援法は施行されていないのでここではでてこない)。これらの法律のどこにも「自立」の定義をしたものはない。ここでは、少し法律をしぼりこんで、障害者福祉関係法にある「自立」に関わる用例を検討して、「自立」の意味をさぐることにする。障害者関係法で各法律に「自立」がある条文を分かりやすいように★★自立★★で示すと以下のようなになる(附則部分は除く)。

(1) 障害者基本法(最終改正：平成一六年六月四日法律第八〇号)

(目的)

第一条 この法律は、障害者の★★自立★★及び社会参加の支援等のための施策に関し、基本的理念を定め、及び国、地方公共団体等の責務を明らかにするとともに、障害者の★★自立★★及び社

会参加の支援等のための施策の基本となる事項を定めること等により、障害者の★★自立★★及び社会参加の支援等のための施策を総合的かつ計画的に推進し、もって障害者の福祉を増進することを目的とする。

(国及び地方公共団体の責務)

第四条 国及び地方公共団体は、障害者の権利の擁護及び障害者に対する差別の防止を図りつつ障害者の★★自立★★及び社会参加を支援すること等により、障害者の福祉を増進する責務を有する。

(施策の基本方針)

第八条 [略]

2 障害者の福祉に関する施策を講ずるに当たっては、障害者の自主性が十分に尊重され、かつ、障害者が、可能な限り、地域において★★自立★★した日常生活を営むことができるよう配慮されなければならない。

(医療、介護等)

第十二条 [略]

3 国及び地方公共団体は、障害者がその年齢及び障害の状態に応じ、医療、介護、生活支援その他★★自立★★のための適切な支援を受けられるよう必要な施策を講じなければならない。 [略]

(年金等)

第十三条 国及び地方公共団体は、障害者の★★自立★★及び生活の安定に資するため、年金、手当等の制度に関し必要な施策を講じなければならない。

(公共的施設のバリアフリー化)

第十八条 国及び地方公共団体は、障害者の利用の便宜を図ることによつて障害者の★★自立★★及び社会参加を支援するため、自ら設置する官公庁施設、交通施設その他の公共的施設について、障害者が円滑に利用できるような施設の構造及び設備の整備等の計画的推進を図らなければならない。

2 交通施設その他の公共的施設を設置する事業者は、障害者の利用の便宜を図ることによつて障害者の★★自立★★及び社会参加を支援するため、社会連帯の理念に基づき、当該公共的施設について、障害者が円滑に利用できるような施設の構造及び設備の整備等の計画的推進に努めなければならない。 [以下略]

(経済的負担の軽減)

第二十一条 国及び地方公共団体は、障害者及び障害者を扶養する者の経済的負担の軽減を図り、又は障害者の★★自立★★の促進を図るため、税制上の措置、公共的施設の利用料等の減免その他必要な施策を講じなければならない。

(2) 身体障害者福祉法(最終改正：平成一七年四月一日法律第二五号)

(法の目的)

第一条 この法律は、身体障害者の★★自立★★と社会経済活動への参加を促進するため、身体障害者を援助し、及び必要に応じて保護し、もつて身体障害者の福祉の増進を図ることを目的とする。

(★★自立★★への努力及び機会の確保)

第二条 すべての身体障害者は、自ら進んでその障害を克服し、その有する能力を活用することにより、社会経済活動に参加することができるように努めなければならない。

2 すべての身体障害者は、社会を構成する一員として社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会を与えられるものとする。

(国、地方公共団体及び国民の責務)

第三条 国及び地方公共団体は、前条に規定する理念が実現されるように配慮して、身体障害者の★★自立★★と社会経済活動への参加を促進するための援助と必要な保護（以下「更生援護」という。）を総合的に実施するように努めなければならない。

(支援体制の整備等)

第十四条の二 市町村は、この章に規定する更生援護その他地域の実情に応じたきめ細かな福祉サービスが積極的に提供され、身体障害者が、心身の状況、その置かれている環境等に応じて、★★自立★★した日常生活及び社会生活を営むために最も適切な支援が総合的に受けられるように、福祉サービスを提供する者又はこれらに参画する者の活動の連携及び調整を図る等地域の実情に応じた体制の整備に努めなければならない。[以下略]

(3)知的障害者福祉法(最終改正：平成一六年一二月一日法律第一四七号)

(この法律の目的)

第一条 この法律は、知的障害者の★★自立★★と社会経済活動への参加を促進するため、知的障害者を援助するとともに必要な保護を行い、もつて知的障害者の福祉を図ることを目的とする。

(★★自立★★への努力及び機会の確保)

第一条の二 すべての知的障害者は、その有する能力を活用することにより、進んで社会経済活動に参加するよう努めなければならない。

2 すべての知的障害者は、社会を構成する一員として、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会を与えられるものとする。

(国、地方公共団体及び国民の責務)

第二条 国及び地方公共団体は、前条に規定する理念が実現されるように配慮して、知的障害者の福祉について国民の理解を深めるとともに、知的障害者の★★自立★★と社会経済活動への参加を促進するための援助と必要な保護（以下「更生援護」という。）の実施に努めなければならない。

(支援体制の整備等)

第十五条の三 市町村は、この章に規定する更生援護その他地域の実情に応じたきめ細かな福祉サービスが積極的に提供され、知的障害者が、心身の状況、その置かれている環境等に応じて、★★