

D. 考察

以上のことから、第一に、自立支援プログラムが、要保護者等自身の自発性の喚起につながるためには、自立支援プログラムの内容の充実や、そこにおけるケースワークの高度化、さらにそれらを支える財政的基盤の確保とともに、要保護者等の生活保護行政に対する「対等性」の確保が必要不可欠であるということが明らかになる。また、自立支援プログラムにおける「合意」が、要保護者等の自由な意思形成として行なわれることが決定的に重要であるが、要保護者の意思形成が実質的に自立的で、自由に行われることを確保する組織的法的枠組みが必要である。

第二に、こうした「対等性」確保、要保護者の自由な意思形成の実質的保障のためには、生活保護行政サイドが有している情報を十分に要保護者等に提供することが必要不可欠である。そのために、生活保護行政の要保護者などに対する社会保障情報提供義務、あるいは社会保障情報についての助言教示義務を解釈論上も明確にすることが重要である。

第三に、要保護者等が、生活保護行政の枠外から助言と支援を受けるシステムが必要である。また、具体的処遇過程において納得がいけないことが生じた場合に、生活保護行政外での判断を求める手段、つまり審査請求や裁判の提起などを容易にできるようにすることが必要である。つまりは、自立支援プログラムをはじめとして、生活保護行政実施過程において要保護者等の権利構造を明確にして、そうした「権利」を武器に、保護行政外からの支援と助言が受けられるようにし、また要保護者等自身も自らの主張を保護行政に対して主張できるようにすることである。このように要保護者等がいわゆるエンパワーされることによって要保護者等の「自発性」と「自立性」が発揮されることになる。

E. 結論

以上の研究経過から、第一に、自治体の生活保護行政が適法適正に行われるようにするため、第三者機関による監視と、要保護者

などに対する支援助言システムが求められている。

第二に、そうした基本的な生活保護行政が適法適正に実施されることを前提として、自立支援プログラムにおいて、要保護者等の自発性と自立性を尊重したケースワークと、財政的基盤の形成が重要である。

第三に、その上で要保護者等の納得が行かない場合の権利救済が、簡易迅速に行われるようにすることによって、要保護者等と生活保護行政との「対等性」が確保されることになり、そうした「対等性」こそが要保護者等の「自発性」「自立性」の前提となる。

F. 研究発表

1. 論文発表

・社会保障法における行政の助言・教示義務——永井訴訟控訴審判決を手がかりに（賃金と社会保障1457・1458号、25～34ページ、2008年）。

・「権利の体系としての社会保障」の意義、（法律時報79巻8号、131～134ページ、2007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

厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）
総合研究報告書（分担研究報告書）

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 実施体制と自治体への財源保障

分担研究者 武田 公子 金沢大学

研究要旨

生活保護および自立支援をめぐる国と地方の役割分担・費用負担関係をめぐって、以下の点について調査研究を行った。①国庫支出金や交付税交付金の制度と改革動向をめぐる議論の整理と論点の提起、自治体における生活保護費とその財源充当状況の分析、②自立支援プログラム策定・実施に関するヒアリングを通じての、成果と問題の把握。その際、国と地方の役割分担関係と費用負担関係をめぐる問題と関連づけて考察すること。

A. 研究目的

本研究における武田の分担は、生活保護と自立支援プログラムをめぐる、中央政府と地方政府の役割分担と費用負担のあり方に関して検討を行うことを目的としている。この目的はさらに以下の2点に細分される。①生活保護・自立支援に関する財源保障のあり方に関する検討を行うこと。得に、国庫支出金と交付税交付金とにおける財源保障の原則論に即しての問題を整理し、自治体における生活保護費の財源充当状況の分析を行う。②各自治体における生活保護・自立支援の実施状況についてのヒアリングや意見交換を通じての問題把握を行うこと。

B. 研究方法

以下、目的に記した三点に則して叙述する。
①「三位一体」改革における生活保護費国庫負担金削減論議に鑑み、この問題をめぐる「国と地方の協議」における論点の整理を行った。その上で、自立支援事業に関する将来的な財源保障のあり方について、国庫支出金による場合と交付税交付金による場合との原則の相違を整理した。また、交付税交付金を通じての財源保障の有効性如何について、自治体における財源充当状況の分析を通じて検討を行った。
②各自治体における自立支援プログラムの

実施状況に関するヒアリングに参加し、セーフティネット補助金の活用状況、職員配置の状況、財源充当の状況、自治体における生活保護・自立支援の政策的プライオリティのあり方、等に注目しつつ状況把握に努めた。ヒアリングに参加した対象自治体は、大阪府、大阪市、尼崎市、堺市、宇治市、京都府山城北、札幌市、東京都、新宿区、北九州市、加賀市等である。

（倫理面への配慮）

ヒアリング等で得た個人に関わる情報に関しては、取り扱いに細心の注意を払い、情報流出のないよう心がけた。

C. 研究結果

以下、研究方法に挙げた三点に即して研究結果を概括する。

①「三位一体」改革に際しての生活保護国庫負担率削減論議のなかで、「関係者協議」が開催されたことを受け、そこでの議論状況を概観し、論点を整理した。その際、自立支援の取り組みを通じての生活保護費削減という点に関して、自治体の裁量やインセンティブがどれほど働いているのか、が重要な論点となっていた。この論点に触発され、2年目以降は生活保護に対する一般財源の充当状況の検討を通じて、自治体におけるこの分野への予算配分のインセンティブの如何を検

討した。結論的にいえば、生活保護に対する自治体の予算配分状況は、交付税交付金制度を通じた財源保障制度によっていわば誘導されている現状が見てとれる一方、多くの自治体において交付税交付金による保障水準を下回った支出状況にあることが明らかになった。これには地域差があり、自治体の財政事情に規定される側面も大きいと考えられる。厳しい財政事情の下で、生活保護に関する支出に関しては自治体の政策的プライオリティが高いとはいえない状況があり、この分野への予算配分が必ずしも十分でないという問題が明らかになった。

②各自治体における実施状況に関しては、自治体間の取り組みに大きな格差があることが判明した。その際の問題点は以下の点にある。第一には大都市圏と地方都市の相違である。これは保護率の高低に規定されるのみでなく、生活保護に関するスティグマの強弱、自立支援を進める上でのソーシャルキャピタルの有無、などの事情にも規定されている。第二には財政事情を優先するあまり、保護費の削減手段として自立支援を位置づける自治体の問題である。こうしたバイアスがかかると、生活困窮の問題が解決していないにもかかわらず保護を廃止する等の取り扱いが行われ、貧困問題の潜在化を助長することになる。自立支援を地域の貧困問題解決・貧困予防の手段として位置づけるという理想にはまだまだ遠い実態がうかがえた。

D. 考察

以上の検討は、自立支援プログラムが将来的には生活保護法上に明示され、制度化されること、またそれを通じて自治体に対する財源保障の仕組みを明確化すること、を展望する際に、以下のような示唆をもたらすものと考えられる。

第一に、自立支援を保護の決定・廃止と同様の法定受託事務として位置づけることには問題がある。それぞれの地域における固有性を反映させた弾力的な取り組みを阻害する懸念があるためである。しかし他方で、自治事務として位置づけ交付税交付金の枠組

みでの財源保障を行うとすれば、現行制度を前提とする限り、自治体に対する財政的なインセンティブは働き難いといえる。

第二に、自治体が自立支援に自発的・積極的に取り組んでいく上での大きな阻害要因として、自治体の財政難がある。限られた予算の下で生活保護・自立支援に対して積極的な人員配置を行うインセンティブは自治体にはなく、また職員の専門性の確保も困難な状況にある。地域の貧困問題に立ち向かい、貧困予防に取り組むという政策の位置づけの弱さ、関連する他部局との連携の弱さも阻害要因となっている。

第三に、最低生活保障をめぐる国の責任と、地域の貧困問題に取り組む自治体の責務とを明確に区分しつつ、その上で自治体の財政力格差を勘案した財源保障システムのあり方は不可欠である。

E. 結論

以上の研究経過から、生活保護と自立支援をめぐる国と地方の関係および財源保障システムの将来像として、次のような考え方が必要である。

第一に、地域の貧困問題への取り組みと貧困予防という政策枠組みを、法的・制度的に確立する必要がある。その際、国における最低生活保障の責任と、自治体がこの施策に取り組むインセンティブをもたせる財源保障システムの構築が同時になされるべきである。

第二に、この財源保障のシステムとして、現行の交付税交付金が十全に機能していないという現状は認めざるを得ない。その背景としては、自治体の財政難と生活保護・自立支援に関する政策的プライオリティの低さとがある。

第三に、自治体の窓口が保護の間口を広げつつ、受給者の社会生活的・経済的自立に向けて取り組むことを促すような財源保障システムの構築が求められる。例えば、ある程度この分野への予算配分を義務付けつつ、その使途に自治体の裁量を認めるような、包括補助金という形も検討に値しよう。

F. 研究発表

1. 論文発表

- ・「生活保護と自立支援をめぐる財政問題」
『賃金と社会保障』1431号、2006年12月
(4～19頁)。

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

はじめに

本稿の課題は、生活保護自立支援プログラムの恒久的制度化を念頭に置いたとき、その財源保障はどのようにあるべきかを考察することにある。自立支援プログラムは現在、セーフティネット補助金を活用して各自治体の取組みを支援する形で実施されているが、これはいわばプロジェクト的性格をもつもので、将来的には法的位置づけを明確にした恒久的な財源保障制度の下に組み込まれるべきものとする。

この問題を考える際に連動させて検討すべき問題として、生活保護および自立支援に関する業務をめぐる、国と地方の役割分担関係ないし責任・権限配分関係がある。責任や権限の所在は費用負担のあり方に密接に関わってくるためである。この問題はさらに次のような個別の論点に関わってくる。第一に自立支援は現行生活保護法上どこに位置づけられる事務であるかという問題である。それによって法定受託事務か、自治事務か、義務的事務か、という自治体における権限・裁量の範囲も異なり、それによって国による財源保障の原則も異なってくる。また第二に、分権化を背景に生活保護に関する国と地方の権限配分の見直し論議が台頭してきているなかで、生活保護と自立支援に関わる上記の事務配分がどうなるかも問われているということである。これらの点については法学者の議論に委ねたいが、本稿ではこうした事務配分の解釈と再編とが財源保障にどう関わってくるかについて言及していきたい。

また、財源保障のあり方をめぐっては、国庫支出金か一般財源かという問題と、交付税交付金による一般財源保障のあり方、という二つの問題が主として関わってくる。概していえば、法定受託事務や義務的事務であれば国庫負担金としての財源保障が基本となり、ウラ負担分は交付税交付金で措置される。他方自治事務であれば、一般財源すなわち主として地方税と地方交付税交付金を主体とし、これに対する奨励的措置として国庫補助金が交付されるという関係にある。交付税交付金をめぐっては、07年度に新型交付税が導入されたところであるが、国が地方に義務づける事務に関する財源保障の部分に関しては従来の算定方法が存続している。生活保護と自立支援に対する財源保障のあり方を検討する際、この交付税の算定方法とその改正動向もあわせて考えていく必要がある。

本稿は前述のように、自立支援事業が将来的には生活保護上に明確に位置づけられ、それによって自治体に対する財源保障の原則が確立されるべきとの立場から、以上の問題を考察していく。そこでまず、自立支援の現行生活保護上の位置づけの問題について検討し、次いで生活保護全体にわたる現行の財源保障のあり方を、特に交付税交付金に重点を置いて検討していく。

1. 現行制度における事務配分と財源保障

(1) 生活保護法における自立支援の位置づけ

自立支援プログラムが現行生活保護法のどの条文に位置づけられるのかについてはなお解釈の余地を残しており、また同法および地方財政法に則した国の財政保障責任もな

お不明確である。

現行生活保護法および地方自治法の規定によれば、生活保護それ自体は法定受託事務に分類されている。地方自治法第2条第9項にいう法定受託事務は同法別表第一に列挙されているが、ここで生活保護法に基づいて都道府県、市及び福祉事務所を設置する町村が処理することとされているのは、保護の決定・実施（第19条、第30～37条）、保護の開始・変更（第24条）、急迫保護（第25条）、保護の停廃止（第26条）、指導・指示（第27条）、調査・検診（第28条）、医療費の審査・支払（第53条）などである。すなわち、保護の決定、開始、実施、停止・廃止という給付に関わる一連のプロセスは法定受託事務であることが明示的である。

では、自立支援に関わる事務はどのような性格をもつのだろうか。これについては次の三つの考え方がありうるだろう。第一には、生活保護法第1条の「自立の助長」という生活保護の目的そのものであるという解釈である。これに従えば、そもそも自立支援事業は保護の実施に関わる一連のプロセスに関わるものと捉えることができる。とはいえこの解釈は、法定受託事務か自治事務かという問題に直接回答することにはならない。自立支援プログラムは、原則的には生活保護の本来的業務の一環として看做すこともできるが、しかし自立支援プログラムが試行的に実施されていること、実施における自治体の裁量の大きさ、セーフティネット補助金による財源保障、という現在の実施体制をみるかぎり、従来の生活保護業務に付加された施策という位置づけが実態であるためである。

第二の考え方は、自立支援は生活保護法第27条にいう指導・指示、すなわち被保護者に対する「生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導又は指示」であるという解釈である。第27条は上記に挙げた法定受託事務であり、それゆえ自立支援事業もまた法定受託事務であるということになる。たしかに、自立支援事業実施の現場において、プログラムへの参加に対する強制力をもたせるためにこの指導・指示を行う現状も見られる。

第三の考え方は、第27条の2にいう相談・援助の一環であるという解釈である。ただ、この条文は「要保護者から求めがあったときは、要保護者の自立を助長するために、要保護者からの相談に応じ、必要な助言をすることができる」というもので、生活保護受給者のみを対象としたものではない。実施現場では、自立支援プログラムの性格によっては、受給者外を対象としたものと同じのサービスを提供するものもある。たとえば多重債務相談や職業訓練などがそれにあたる。その場合にはたしかにこの条文での実施という解釈は妥当であると考えられる。厚生労働省におけるヒアリングでも、「自立支援プログラムは自治事務である」との回答であった。

以上のように、現行生活保護法の枠組みの下では、自立支援事業の法的位置づけはなお解釈の余地を残している。このことは、自立支援の実施の上で、次のような問題を生むことになる。第一に、「指導指示」の名の下に自立支援プログラムへの参加を生活保護受給者に強要する、あるいは「自立」を急がせるあまり、就労や日常生活の継続を見届けることなく保護を廃止するという事例が多々見られることである。こうした場合には自立支援が——その法的根拠が明確ではないにもかかわらず——一種の制裁を伴う権力的性格を帯びてしまうことになる。他方で第二に、事務の法的性格が不明確なままでは、国の財源保障責任が曖昧化される懸念があるということである。現在はセーフティネット補助金が交付されているものの、この財源は「予算補助」として行われる暫定的なものであり、しかもプログラムに取り組む自治体からの申請に基づいて交付されるものであって、生活保護費本体のように法的根拠をもった国庫負担金とはなっていないという

ことである。前者の問題は、筆者のカバー領域を超えるものであるため、以下では後者の問題についてやや詳しく検討してみたい。

(2)財源保障の原則

法定受託事務や国の法律が自治体に義務付ける事務については、地方財政法上に規定される国の負担義務との関連を指摘できる。地方財政法第 10 条は「地方公共団体が法令に基づいて実施しなければならない事務であって、国と地方公共団体相互の利害に関係がある事務のうち、その円滑な運営を期するためには、なお、国が進んで経費を負担する必要がある次に掲げるものについては、国が、その経費の全部又は一部を負担する。」とし、27 項目を列挙しているが、そのなかに「生活保護に要する経費」が含まれている。生活保護費国庫負担金の根拠はここに示されるものと考えられる。また同じく第 11 条の 2 では、第 10 条等に規定される事務の経費に関して地方公共団体が負担すべき部分については、地方交付税の算定に用いる財政需要額に算入することを定め、さらに第 17 条は、これらの事務に対する国庫負担金の支出を国に義務づけている。

ちなみに、地方自治法第 2 条にいう法定受託事務と、地方財政法第 10 条に規定される国庫負担金対象事業とは、かならずしも整合しているわけではない。法定受託事務については国庫委託金ないし国庫負担金による財源保障がなされる形になっているが、逆に国庫負担金は法定受託事務だけに対して支出されるわけではない。地方財政法上の規定の仕方によれば、自治事務であっても国が自治体に義務づける事務に関しては国庫負担がなされることになっている。実際、地方財政法第 10 条で列挙されているのは「生活保護に要する経費」であり、この規定は地方自治法別表第一が生活保護法の個別の条文を挙げて法定受託事務の限定をしているものと符合しているわけではない。

なお、国庫負担金のほかに国庫補助金という範疇もある。生活保護費に関する国庫補助金としては、04 年度まで実施されていた生活保護適正実施推進等事業費（04 年度約 80 億円）がある。なお、05 年度から実施されているセーフティネット支援対策補助金（05 年度予算額 136 億円、06 年度予算額 150 億円）は、生活保護以外の分野にも関わるため、「社会福祉諸費」に計上されているが、「自立支援プログラム策定実施推進事業費」、「生活保護適正実施推進事業」、「地域福祉増進事業」、「ホームレス対策事業」を対象とするものである（『補助金総覧』参照）。国庫補助金は概して、年々の予算策定における政策上の重点に即して設けられるものであり、国庫負担金と異なって法律的な根拠や国の補助率に関する法的な裏づけが弱い。むしろ、自立支援プログラムが生活保護法第 1 条の「自立の助長」に立脚するものとは考えられるが、実際に展開されている施策は生活保護上に具体的に記されているわけではなく、また国の費用負担責任についても規定されているわけではない。これは自立支援施策そのものが新たに導入されたばかりの政策手段であり、さしあたりプロジェクト的に取り組まれている段階にあるためと考えられる。しかし将来的にはこの施策を生活保護法上により明示的に盛り込み、国の費用負担責任を明らかにしていくことが求められよう。

(3)国庫支出金と交付税交付金

では、国の費用負担責任ないし自治体に対する財源保障責任はどのような形で果たされるべきだろうか。さしあたり考えられる選択肢としては、国庫負担金を主としてウラ負担を交付税交付金で措置する場合と、交付税交付金を主体として国庫補助金によって奨励する場合とが考えられる。

国庫負担金を主体とする場合、当該事務に対しては細かな制約が課される。現行の生

活保護法に基づく狭義の保護費（各種給付等）については、4分の3の国庫負担がなされているが、保護の基準や給付水準、要件に関しては詳細な規定が設けられ、また国による関与の余地も大きい。無論、保護の決定権は福祉事務所に委ねられており、窓口が基準に即して多くの困窮者に保護開始の決定を下したとしても、その実績に基づいて国庫負担金が支給されるには違いない。しかし過去の多くの経過が物語るように、「法規どおりに」保護を行うことに対してすら、国のコントロールは及んでいる。法を弾力的に運用して、貧困予防的な早期の保護を行うことはきわめて困難な状況にあるといえる。自立支援事業を国庫負担事業化するとなれば、負担金の根拠付けのために、個々のプログラム内容に関して全国共通的な基準が設けられる必要があり、地域によって多様なプログラムの展開に対して制約をかけることになる懸念がある。

他方、交付税交付金を主体とした場合はどうだろうか。交付税交付金は一般財源であり、その使途に関して国が関与すべきではないというのが原則である。それゆえ、地域性に則った多様な施策展開を妨げることは少ないと考えられる。しかし、交付税交付金による財源保障に問題はないだろうか。次にこの点について詳しく検討していきたい。

2. 生活保護費と交付税交付金

(1) 交付税交付金の仕組み

交付税交付金の仕組みを図示すれば、おおよそ図1のようになる。交付税交付金総額の税源は国税5税の一定割合であり、この割合が交付税率と呼ばれ、法定されるものである。他方、各地方団体に対する交付税交付金の配分は、基準財政需要額と基準財政収入額の差額であり、所要交付額の総額は全ての地方団体におけるこの差額の総計（基準財政収入額が基準財政需要額を上回る場合は不交付）となる。本稿で重視するのは、この交付税交付金における基準財政需要額なるものの意味づけである。基準財政収入額は単純化していえばおおよそ地方税収入に相当するものであるが、これと基準財政需要額との差額が交付金として配分されるとは、どのような意味を持つのだろうか。

地方交付税のそもそもの目的は「地方団体が自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能をそこなわずに、その財源の均衡化を図り、及び地方交付税の交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することによって、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化すること」（地方交付税法第1条）である。これらの条文から地方財政の通説的理解では、交付税交付金は財政調整機能と財源保障機能とを担うものとされている。そして、自治体が自立して事務処理、行政執行を行うための、財政的な保障水準を測るものが基準財政需要額と考えられる。同法によれば、基準財政需要額とは「各地方団体の財政需要を合理的に測定するために」（第2条）算定されるものであり、測定単位を補正し、「これを当該測定単位ごとの単位費用に乗じて得た額を当該地方団体について合算した額」（第11条）とされている。

言い換えれば、基準財政需要額は全国的な行政水準の均衡を保持しつつ、基本的な行政機能を担っていくために、自治体に保障されるべきスタンダードな財政需要と考えられる。この財政需要を満たすために地方税では不足する場合、それを補填する仕組みが交付税交付金である。

さて、この基準財政需要額は、補正された測定単位と単位費用を乗じて合算したものであるが、その仕組みは次のようである。そもそも基準財政需要額は、消防費、土木費、教育費、厚生費などの区分からなり、厚生費であればその小区分として生活保護費、高

高齢者保険福祉費、社会福祉費等の細目に分けられている。生活保護費の測定単位は市部人口であり、これに対して各種の補正を行った上で、人口ひとりあたりで示される単位費用を乗ずる。これが生活保護費の基準財政需要額である。同様に算出された高齢者保険福祉費、社会福祉費等を合算して厚生費の基準財政需要額を算出し、これを土木費や教育費などの基準財政需要額と合計して各自治体の基準財政需要額は算出される。

このように、交付税交付金の算定方法は極めて複雑であるが、ここでは生活保護費に関する基準財政需要額の算出方法とそれが持つ意味について、次の点から検討を加えたい。第一に、生活保護費の単位費用の算出方法を検討することで、交付税制度を通じて保障されるべき財政水準とは何であるかを明らかにする。第二に、補正係数による補正を通じて、基準財政需要額の算定が、現実の財政需要により接近しているものとなっていることを明らかにし、このことがもつ意味を論じる。第三に、そもそも一般財源保障としての交付税の意味に立ち返り、基準財政需要額のこの精緻な算定方法が意味するものを考察する。なお、基準財政需要額の算定は都道府県と市町村との間では若干の相違があるが、以下では市町村、とりわけ福祉事務所の設置が義務付けられている市について叙述していく。

(2)生活保護費の単位費用

生活保護費の基準財政需要額は、市部人口を補正（後述）した上で、一人当たりの「単位費用」を掛けることで算出される。例えば 06 年度の単位費用は 6,790 円であるが、この数字はどのようにして算出されるのだろうか。生活保護費の単位費用は、「標準団体」と呼ばれる人口 10 万人の市を想定して、統計的に「標準的な財政需要」を算出し、これを市部人口一人当たり直したものである。

この「標準的な財政需要」については各年度に発行される『地方交付税制度解説』において詳細な算定根拠が示されている。図 2 はこれをもとに生活保護費の基準財政需要額の算出方法を示したものである。まず生活保護費（給付費）についていえば、扶助費および委託料の四分の一となっているのは、これらに対する国庫負担率が四分の三であることから、その「補助ウラ」を交付税を通じて保障するという意味をもっている。前述地方財政法第 11 条の 2 が規定するように、国庫負担を伴う事業に関する自治体負担分については基準財政需要額に算入されることが定められているのである。また、この算定に用いられる基準月額や扶助者数、委託料等は、統計的に算出された「10 万人の市」における数値、いわば平均像を示すものとなっている。

社会福祉事務所費については、社会事業法第 16 条に規定される「所員の定数」が算出の基礎となる。同条は、およそ被保護世帯数 80 に対して 1 名の所員を置くことを「標準」としている。この定数は、2000 年の分権一括法に際して「定員」から「標準」へと改められた経緯があるが、交付税の算定上はこの標準数を基礎としている。後述するように、この改正後、各自治体において 80 対 1 の所員配置の原則が空洞化する傾向が見られ、これをかなり上回るケースを一人のワーカーが抱える事例も稀ではない。職員配置の不十分性は 04 年の「生活保護の在り方に関する専門委員会」においても指摘されていたことであるが、その後状況は改善されていないと考えられる。職員配置に関する財政的インセンティブを付与するような仕組みが新たに設けられているわけではなく、前述のセーフティネット補助金でも専ら臨時雇用が推奨されているためである。

さて、このようにして算出された生活保護給付にかかる費用の自治体負担分と福祉事務所にかかる費用とを合計し、これを 10 万人で割ったものが、「市部人口ひとりあたり」の単位費用となる。06 年度における単位費用 6,790 円はこうした手続きを経て算出され

た数値である。各市においてはこの単位費用に人口（＝測定単位）を掛けて基準財政需要額を算出することになるが、その際に個別の事情を勘案するために補正係数が用いられることになる。

(3)補正係数

前述のように、単位費用は全国平均的な10万人都市を想定して算出されている。しかし現実には自治体は多様な個別事情を抱えており、単純にこの単位費用に人口を乗じただけでは、各自治体の財政需要を適切に測定することにはならない。寒冷地であれば暖房費が必要であろうし、人口の過密・過疎によっては平均値よりも大きな一人当たり経費がかかることになる。また社会経済構造の弱さを抱える地域では平均よりも大きな保護率となっている実態もあろうし、保護の基準額も各種の地域事情を反映した種地ごとに定められている。補正係数はこうした個別自治体の諸事情を斟酌するために設けられているものである。

生活保護費に関しては、次の四種の補正係数が適用されている。第一に段階補正であり、これは他の財政需要と同様に設定されている。小規模自治体においては、一人当たり行政費用が相対的に大きくならざるを得ないため、住民一人当たりという単位費用に人口を掛けただけでは小規模自治体の不利性をカバーできない、という事情によるものである。第二に密度補正がある。これは各自治体において異なる保護率や保護基準額を斟酌するものである。各市の実際の生活扶助者数や被生活保護者数、扶助費の種地による単価差等を用いて算出される。第三には、普通態様補正がある。これは職員の人件費や保護基準額が自治体の種地によって異なることを配慮するものである。第四に寒冷補正がある。寒冷地では暖房費用がより多くかかることから、これが人件費や生活保護費にも反映されるが、これを斟酌するための補正である。生活保護費の補正係数は、この4種の補正係数を連乗加算して算出される。

基準財政需要額の計算は、こうした補正によって個別の市における実際の生活保護費にかなり近いものとなる。そこで次に問題となるのは、この基準財政需要額は自治体の実際の歳出とどのような関係に立つのか、ということである。

(4)一般財源としての交付税

前述のように、生活保護費の基準財政需要額の算出方法はかなり精緻なものであり、各市における保護率や種地を勘案した結果、生活保護の給付費については実際の保護費にかなり近い金額となっている。これは、生活保護事務が法定受託事務であること、また4分の3の国庫負担の積算とも連動していることから、これに対する財源保障を厳密に行う必要があるためではないかと考えられる。実際の生活保護費（給付額のみでなく福祉事務所の人件費、物件費等を含む）と基準財政需要額に差があるとすれば、それは主として職員配置による人件費や、非常勤職員の雇用による物件費（報酬費等）の支出の仕方によるものである。とりわけ人件費は、実際の現業員数を反映したのではなく、前述の「標準数」をもとに算出されているために、各市がこの標準数を上回るか下回るかによって基準財政需要額と実際の支出額との間に差が生ずるのである。

ここで生ずるのが、基準財政需要額と実際の支出額との乖離は不当なのか否かという疑問である。直感的に捉えれば、自治体が「正しい」職員配置をしていないために、国からの財源配分をその通りに使わず、他に回している、という批判が生ずるかもしれない。しかしながら、交付税交付金はあくまで一般財源として自治体に配分されるもので

あり、この点が特定財源としての国庫負担金と性格を異にするのである。前述のような精緻な計算式を用いて算出される基準財政需要額は、結局のところその総額と基準財政収入額との差額を求めるための根拠であるのみで、個々の基準財政需要額の通りに自治体に執行を義務づけるものではない。一般財源として配分された交付税交付金は、極言すれば、何に使おうが自治体の自由であって、それは自治体の財政自治に属する問題であるのだ。それゆえ、基準財政需要額と実際の支出額の間に乖離があったとしても、それは自治体における政策の優先順位の結果を反映したものと考えるべきで、それ自体を批判することはできない。

にもかかわらず本稿は、地方財政論分野の研究者としてはジレンマを抱えつつも、この乖離問題を取り上げざるを得ない。それは、次のような視点からである。第一に、我々が考える「利用しやすい」生活保護制度を構想していく際、それを阻害する最大の要因のひとつが、自治体における財政難とその下での生活保護の政策的優先順位の低さに規定される、保護の間口の狭さにある。以下で分析するように、生活保護費における基準財政需要額とそれに充当される一般財源（主として交付税交付金と地方税）の決算額との乖離には地域差が見られ、またその背景には自治体の財政力格差の問題が反映されていると考えられる。この実態を明らかにするために、乖離問題に立ち入らざるを得ないのである。第二には、法定受託事務としての生活保護事務とは別に、自立支援事業に関する財源保障の将来像を考える上で必要な作業と考えられるためである。自立支援事業は現在セーフティネット補助金を通じて実施されているが、本稿冒頭に示した観点から、将来的には制度的・法的な位置づけを確立させ、その財源保障の仕組みについても恒久的な制度としていく必要があると考える。その際に交付税交付金は果たしてどのように関わるのかを考察する必要がある。

3. 基準財政需要額と一般財源決算額をめぐる検討

(1) 基準財政需要額と一般財源決算額の対応関係

前出図1で示したように、基準財政需要額は一般財源を充当すべき財政需要としてされている。厳密に言えば、基準財政収入額には一部目的税が含まれており、これらは一般財源とはいえないのだが、ここではさしあたり無視して差し支えない量といえる。また、一般財源は基準財政需要額以外の財政需要にも充当されるものであるため、基準財政需要額と一般財源総額の間には約10兆円の相違はある。とはいえ、図3に示すように、それぞれの費目間の配分にはある程度の相似性が見られる。『地方財政統計年報』上の費目区分と、地方交付税上の費目区分とは一致していないため、基準財政需要額で「厚生費」に計上されているものは、財政統計上での民生費と衛生費の合計にほぼ対応する。同様に、産業経済費は商工農水費に、「その他行政費」は総務費にほぼ対応した構成費となっていることが分かる。大きな相違は、一般財源決算額においては投資的経費が基準財政需要額より小さくなっていること、公債費が逆に大きくなっていることである。これは、土木費の中に事業費補正として一部公債費に類する計算が入っていること、また自治体が過去の過大な公共事業の結果大きな公債費負担を抱えてしまい、公共事業自体を縮小する傾向があること、などの事情による。なお、05年度の基準財政需要額の総額は約22兆円であるが、前述の交付税財源（国税5税の一定割合）だけではこれをまかなうことができず、臨時財政対策債の起債をもって交付に代えているという事情がある（図では右端の斜線部分が臨時財政対策債にあたり、これを含めて基準財政需要額

100%としている)。これは例えていえば、親の懐事情で子どもへの仕送りが滞り、とりあえず消費者ローンで賄わせ、後で多めに仕送りするから、と口約束をしているようなものである。

それはさておき、その他の費目において基準財政需要額と一般財源決算額が似通った構成費を示していることには次のような事情があると考えられる。基準財政需要額の算定においては、国の法律によって義務づけや基準（人員配置や設備上の基準）があるものに関して、その基準に則した費用測定がなされるという事情である。それゆえ、義務的な事務の多い民生費や教育費といった分野においては、とりわけ基準財政需要額と充当一般財源決算額との間に相似性が見られるのである。

次に、基準財政需要額の3割程度を占めている厚生費について言えば、このなかには生活保護費（10%）、社会福祉費（22%）、高齢者保健福祉費（36%）、清掃費（17%）、保健衛生費（16%）が含まれている。なお、清掃費や保健衛生費は、財政統計の上では衛生費に区分されるものと、国保会計への繰出等社会福祉費に区分されるものに関係している。また、財政統計上では民生費の費目に児童福祉費もあるが、基準財政需要の算出上は社会福祉費として算入されている。このように、両者の経費区分の相違から明確には対比できないということを踏まえつつ、図4をご覧頂きたい。基準財政需要額における高齢者保健福祉費と一般財源決算額における老人福祉費が、基準財政需要額における社会福祉費と一般財源決算額における児童福祉費とが、それぞれほぼ平行に推移していることがわかる。総額として対比することは困難であるが、基準財政需要額の動向と一般財源決算額の動向とはかなり強い相関性をもっているということがうかがわれる。

これに対して生活保護費に関して言えば、基準財政需要額と一般財源決算額とは、費目区分上の対応性もあって、ほとんど一致した金額で推移していることがわかる。これは、基準財政需要額の算定に誘導されて実際の支出がなされた結果であるのか、実際の支出動向を基準財政需要額が反映していることを意味するのか。この問いについては、次の検討を行ってから改めて考えたい。

(2)一般財源決算額の地域差

前述のように、市町村全体をとってみれば、基準財政需要額と一般財源決算額はほとんど同額で推移している。とはいえ、この動向に関しては自治体の間でかなりの多様性が散見される。本項ではこの地域差の問題をやや詳しく見ていきたい。

まず、表1は基準財政需要額と一般財源決算額との関係を都市の規模ごとに示したものである。年度によって変動はあるが、概して言えば中核市（人口30万人以上）において一般財源の決算額が相対的に高く、2001年、2005年度においては基準財政需要額を上回る財源配分がなされていることがわかる。大都市（政令指定都市相当）や特例市（人口20万人以上）はこれに次いで一般財源決算額が高くなっているが、いずれも基準財政需要額よりも低い額となっている。そして、それ以外の都市においては概して一般財源決算額は基準財政需要額よりもかなり低い水準となっている。

このことは何を意味するのだろうか。生活保護費の給付費部分に関して基準財政需要額と実際の支出額が近接しているのは、これが種地による基準額に則って支出されていることと、補正によって実際の受給者数を反映させているからに他ならない。給付にかかる支出額と基準財政需要額との間に乖離が生ずるとすれば、これは補正係数の連乗加算という合成の過程で実態との相違が現れるものと考えられる。つまり、生活保護費の一般財源決算額が基準財政需要額を下回るのは、補正係数によっても補正されきれない

実態との相違が存在するということである。ほとんどの自治体では、交付税制度上想定される生活保護費の支出水準を下回って、生活保護分野の予算配分がなされているのである。しかもこの傾向は、人口の少ない都市であるほど顕著であるということだ。

こうした傾向を示すひとつの事例として、石川県内の市の生活保護費の状況を見てみたい。図5は、筆者が居住する石川県において情報公開請求をして得た資料（県内市町村の『市町村財政状況調査表』および『交付税算定台帳』）をもとに作成したものである。石川県では、この間の市町村合併で、9市24町6村から10市9町に再編されているが、この10市のうち、金沢市を除く9市について、生活保護費の基準財政需要額と充当一般財源決算額とをプロットしたのが同図である。なお、中核市である金沢市は財政規模が県内では飛びぬけて大きいため、作図の都合上省略しているが、05年度の一般財源決算額は基準財政需要額の83.3%に過ぎない。図では両者が同額であるラインを斜線で示しているが、県内全ての市はこの直線の下にある。直線にもっとも近いところにプロットされる2市では一般財源決算額は基準財政需要額の90%を上回っているが、直線から最も離れている市ではこの比率はわずか22%である。前出の表1に示す全国の平均像と比べても、この比率はかなり低いといえる。石川県の生活保護率は06年3月時点で4.4%であって、全国で下から8番目に低い。とはいえ住民の生活が豊かなのかといえば、ひとりあたり県民所得は全国19位、個人所得は全国20位（04年度数値）であり、生活保護率の低さに対比すれば決して所得水準が高いわけではない。こうしたことから、潜在的な生活困窮を生活保護がカバーできていない可能性も否定できない。一般財源決算額が基準財政需要を大幅に下回っている状況から考えて、石川県の生活保護は、交付税交付金制度が想定する標準的な供給水準を満たしていないものと考えられる。この理由についてはなお十分な分析をしているわけではないが、農村的な地域社会や通念・意識のありように規定されるスティグマの強さや、経済的な困窮を共同体や現物経済のなかに潜在化させていることなどが推測される。

こうしたことから、とりわけ地方都市においては生活保護が十分に活用されていないのではないかという懸念が生ずる。むしろ地方都市についても社会的文化的背景はそれぞれに多様であって、石川県内でも例えば独特な産業・雇用事情を持つ市や地域経済の衰退の著しい地域においては生活保護率が相対的に高く、同時に一般財源決算額の対基準財政需要額比率も高い傾向がある。しかし図6を見ると、基準財政需要額に対する一般財源決算額の比率は、生活保護率とある程度の相関を示してはいるものの、この相関性は決して高くはなく、同程度の保護率の自治体であっても(b)/(a)には倍近い差のあるケースも見られる。つまるところ、生活保護に対する一般財源配分は、各自治体において、当該分野に対する政策的プライオリティのあり方に規定されているのではないかと考えられる。

以上のように、基準財政需要額と一般財源決算額との乖離問題については、かなりの地域差が存在することが推察される。そして、こうした地域差の背景として、地域の社会文化的背景における生活保護のスティグマの強弱や、自治体の財政難のなかで生活保護分野に対する予算配分の優先順位の高低のあり方がそれを規定しているものと考えられる。

4. 考察と結論

以上の検討から言えることは、現行制度を前提とすれば、自立支援への財源保障の枠

組みとして、交付税交付金は必ずしも適切ではないということである。一般財源として、その用途が自治体の財政自治に属するものである以上、緻密な計算式に則ってその財政需要を満たす交付税を交付したとしても、それが生活保護や自立支援にそのまま使われる保障はないからである。保護の間口を広げつつ、「入りやすく出やすい」保護のシステムを考える上では、この分野に対する予算配分をある程度確保する必要があるが、現在の自治体の財政事情の下では、これはきわめて困難だといわざるを得ない。

無論、理想としてはそれぞれの自治体が自主的に、地域の貧困問題を重要な政策課題と位置づけ、生活保護部局だけではなく他の部局——労働、保健、教育、消費者保護——との連携をとりつつこの問題に取り組むことである。そしてこうした自治体の政策を促すような、国を挙げての横断的な政策枠組みづくりがなされ、各自治体における対貧困政策の優先順位を引き上げるような意識改革が行われることである。しかし残念なことに、現在の自治体の財政難の下では、何らかの財政措置を伴わない限り、この理想の実現は困難である。

では、この財政措置はどのような形でなされるべきだろうか。本稿で検討したように、国庫負担金や交付税交付金にはそれぞれ一長一短があり、各自治体がそれぞれの地域性に即しつつ対貧困問題政策に取り組んでいくインセンティブとはなりえないと考えられる。

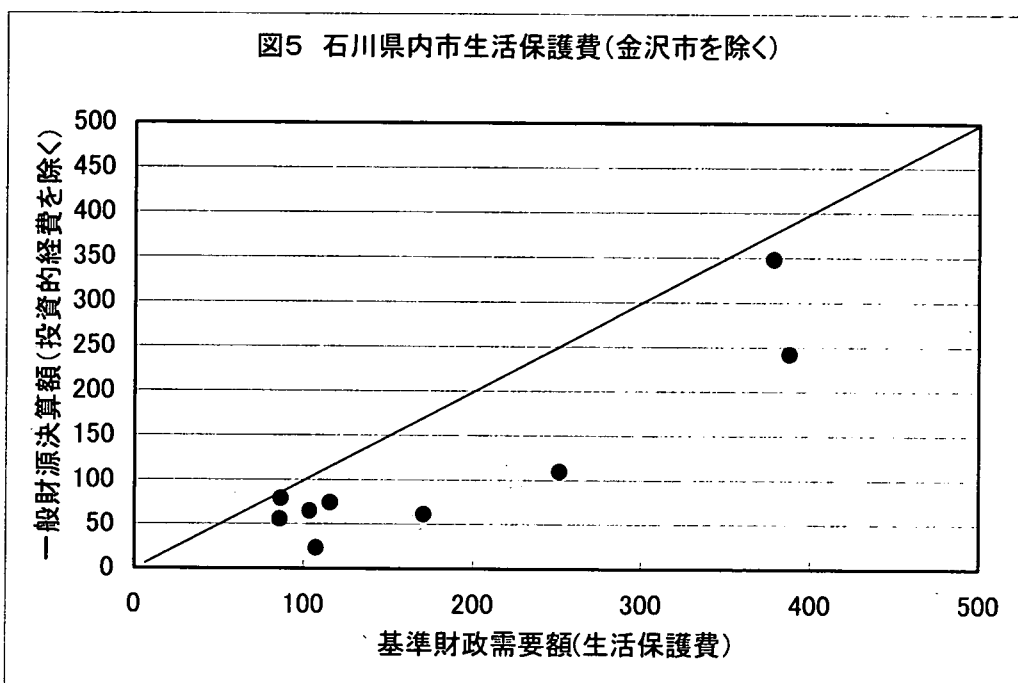
そこでひとつ検討の余地があると考えられるのは、当該分野に対する包括補助金の創設である。包括補助金とは、従来の個別的な国庫補助金と異なり、個別分野に関する詳細な補助基準を設けるのではなく、大枠の事業分野内での弾力的な配分を認めるタイプの国庫支出金である。三位一体改革のなかで整理された国庫補助負担金のなかには、例えば「まちづくり交付金」というように包括補助金化されたものも含まれている。生活保護・自立支援、あるいはそれをより広範な対貧困政策・貧困予防政策として位置づけ、これに対する包括補助金を全自治体に配分することが考えられる。すなわち、自治体に対してある程度この分野への予算配分を義務付けつつ、その用途に自治体の裁量を認めるタイプの国庫負担である。この詳細な制度設計は本稿の課題を超えるものであり、今後の検討課題としたいが、読者各位のご意見を頂ければ幸いである。

表1 生活保護費充当一般財源と基準財政需要額—都市規模別—

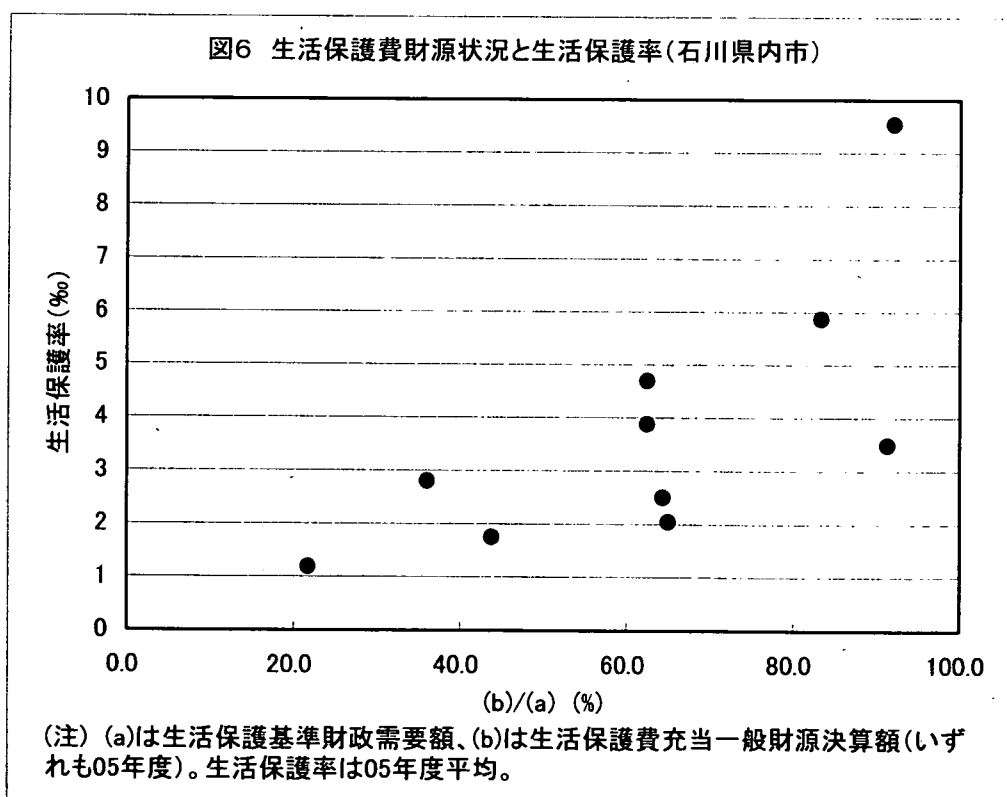
(百万円)

		大都市	中核市	特例市	都市
01 年度	自治体数	12	28	30	602
	一般財源(投資的経費充当を除く) (a)	200,919	70,090	37,812	186,292
	生活保護費基準財政需要額 (b)	209,315	69,764	40,228	216,573
	(a)／(b) (%)	96.0	100.5	94.0	86.0
02 年度	自治体数	12	30	37	596
	一般財源(投資的経費充当を除く) (a)	202,879	78,271	48,440	189,137
	生活保護費基準財政需要額 (b)	221,456	78,521	51,144	215,144
	(a)／(b) (%)	91.6	99.7	94.7	87.9
03 年度	自治体数	13	35	39	602
	一般財源(投資的経費充当を除く) (a)	233,231	92,218	54,019	186,031
	生活保護費基準財政需要額 (b)	244,668	94,116	56,731	214,566
	(a)／(b) (%)	95.3	98.0	95.2	86.7
04 年度	自治体数	13	35	40	644
	一般財源(投資的経費充当を除く) (a)	229,470	91,781	52,770	184,593
	生活保護費基準財政需要額 (b)	281,946	105,785	64,625	239,937
	(a)／(b) (%)	81.4	86.8	81.7	76.9
05 年度	自治体数	14	37	39	687
	一般財源(投資的経費充当を除く) (a)	246,004	115,270	53,291	203,862
	生活保護費基準財政需要額 (b)	294,312	114,006	67,116	252,974
	(a)／(b) (%)	83.6	101.1	79.4	80.6

<資料>(a)は地方財政統計年報、(b)は地方交付税等関係計数資料、各年版。



＜資料＞石川県交付税算定台帳および市町村財政状況調査表より作



厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）
総合研究報告書（分担研究報告書）

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 社会参加の受け皿と就労先の創出

分担研究者 上田 真理 福島大学

研究要旨

生活保護における自立支援における就労指導・就労先の創出について、以下の点にわたり調査研究を行った。①就労先を創出する前提として、生活保護の実施過程における法的問題を整理し、論点を析出すること、②自立支援プログラム策定・実施に関するヒアリングを通じて、状況を確認し、法的問題を把握することである。雇用を創出するにあたって、被保護者を対等な権利主体と位置づける観点が重要であることを確認した。

A. 研究目的

本研究において、生活保護の自立助長の枠組みを明確にし、新たな自立支援プログラムの展開に必要な条件を明らかにすることを目的としている。この目的はさらに以下の2点が課題になる。①生活保護・自立支援に関する被保護者の法主体としての位置づけを明確にすることである。従来、保護の実施過程において諸問題がすでに指摘されてきたので、これを整理し、新たな自立支援プログラムの法的関係を分析する。②各自治体における自立支援の実施状況についてのヒアリングをし、現状を確認しつつ、問題点を把握することである。

B. 研究方法

以下、目的に則して叙述する。

①自立支援プログラムの評価の前に、従来、生活保護法に目的として掲げられた自立助長を目的とした保護の実施過程を対象にし、問題点を析出した。その上で、自立支援を請求する法主体を生活保護の実施過程において位置づける枠組みを検討した。また、自立支援プログラムの展開を目指す上で、生活保護法の金銭給付以外の援助・サービス給付が必要になることが判明し、新たな立法論の必要性を議論した。

②各自治体における自立支援プログラム

の実施状況に関するヒアリングに参加し、自治体における自立支援の展開に注目した。

（倫理面への配慮）

ヒアリング等で得た個人に関わる情報に関しては、取り扱いに細心の注意を払い、情報流出のないよう心がけた。

C. 研究結果

以下、研究結果を概括する。

①生活保護の実施過程のあらゆる場面において法的問題が明らかになった。

これまでも申請権の行使の抑制などが問題視されてきたが、これにとどまらず、違法な不利益変更がなされている。

被保護者に対しては、自立助長にかかわる説明などもなされない事例が散見され、就労可能な被保護者の自立支援というプログラムの実現の前提条件が整備されていない。

②しかし、他方で、自治体によっては興味深い取り組みがあることも明らかになった。特定の自治体だけではなく、すべての自治体で平等に支援ができる基礎的な法的枠組みを明確にすることが必要であることも明らかになった。

その際には、従来、あまり議論されてこなかったが、第一に、保護の変更手続において被保護者の意見・希望表明権、又は変更申請

権などの主体的な行為を明確に位置づけることが自立支援プログラムの展開に必要である。

第二に、自立支援という目的を果たす上で、従来の「指導・指示」との相違を明確にすることが不可欠である。支援という行為が、指導指示（生活保護法 27 条）を連想させ、指示などに従わない場合の制裁的不利益変更（62 条 3 項）への道を開く、という思考に結びつきやすい。とりわけ、就労可能な被保護者に対する自立支援を、従来の就労指導という枠組みから転換するには、運用だけではなく、法的枠組みが必要である。従来の不利益変更に結びついた指導と、自立支援をどのように区別し、どのように展開できるのかは現場にも戸惑いがある。改めて、指導指示が不利益変更の手段となってきた従来の運用の再検討が必要であることが確認できた。

D. 考察

以上の検討は、自立支援プログラムが生活保護受給者の自立助長に有益に活用できる資源になる法的枠組みを明確化する上で、以下のような示唆をもたらすものと考えられる。

第一に、就労先の創出や社会的参加の方法をどのように確立するのか、という点である。就労自立のみならず、職業的自立、社会生活上の自立の方法を、実施機関と要保護者が検討するには、一方的に関係を決定するものではなく、相互に共働しながら、自立に必要な援助内容を確定するというプロセスが必要になる。しかし、これまでの生活保護行政の運用には被保護者との信頼関係を形成する手がかりが余りにも少なすぎる。

被保護者が生活保護以外の社会保障制度が適用されるように、社会保険の適用を可能にする職業生活への橋渡しが、他法を活用で義務を負う実施機関には要請される。

対等な双方向の関係が成立していない状況を打開するには、とりあえず就労を創出するか、廃止により保護を必要としない状況をつくるのではなく、自立助長を目的とする実施過程を法的に規整することが重要である。

第二に、自立支援は、現行の生活保護法の生業扶助の積極的活用がポイントになる。その際に、被保護者に自立支援の説明をし、新たな生業扶助を受給したい、という希望を、どのような内容が適しているのか、場合により希望の修正・再考を促しながらも、計画を共働関係において策定することを、変更申請手続（24 条 5 項）に位置づけるべきである。

第三に、自立支援が、金銭だけではなく、サービス給付などを必要とする場合がある。これは、生活保護法では、明文化されていないが、解釈上は、1 条に基づく 27 条・27 条の 2 の一体的解釈から導くことができる。立法論としては、11 条の金銭の扶助に加えて明文化が必要である。

第四に、信頼のできる関係の中で就労先を決定したにもかかわらず、拒否する場合には、不利益変更が予定されている（生活保護法 62 条 3 項）。もともと、要保護性が消滅していない被保護者は、実施機関の援助なしには自立ができないことを踏まえて、不利益変更時にも生存権の実現を考慮し、裁量権を行使する義務がある。具体的には、62 条 3 項の裁量権行使にあたり、生活保護法 1 条は、不利益変更の内容を、個別の事情を勘案して、生存権の内容を段階的に確定することを要請すると解せられる。

E. 結論

以上の研究経過から、生活保護における自立支援をめぐる法的関係には、次のような考え方が必要である。

第一に、被保護者が、保護の決定後に、要保護性が減少していないにもかかわらず、稼働能力の活用要件不充足のみを理由とした廃止決定は適法ではない。要保護性が就労により所得を得るなどで現に減少又は消滅し、保護の必要がないことを 4 条 1 項に照らして要件認定をすることは格別に、被保護者が勤労に励まないという責務（60 条）をつくさないことを理由とする廃止決定には根拠がない。

むしろ、被保護者が自立する努力をするように、生活上の責務を果たすのに、実施機関

は具体的に支援をし、自立に必要な計画の提案をし、被保護者とともに、保護請求権を具体化することこそが、27条・27条の2に基づく援助の内容になる。このような観点から、1条に実質的根拠をもつ指導・指示といわれる支援を果たすことが必要であることが帰結された。

第二に、稼働能力の期待可能な活用は、被保護者に要請される。自立できるように安定した、被用者保険法の適用される雇用の創出が求められる。長期的に保護費を削減するにも、現在の稼働年齢層が将来的に高齢になったときに年金権を有していないとか、医療を受けられない困窮者をつくりださないように、生活保護行政は、保険適用の雇道を創出

することを優先するべきである。

F. 研究発表

1. 論文発表

なし

2. 学会発表

上田真理『『若者』と社会保険』（社会保障法学会、2007年5月19日、法政大学）

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

はじめに

自立支援プログラムを評価するには、そもそも自立を支援する関係が生活保護の実施過程において確立しているのかをまず検証することが不可欠である。本稿では自立支援プログラムを対象を絞らず、保護の実施過程を法的に検討する。被保護者に対する自立支援プログラムの実施には保護の継続関係のなかで言及したい。

生活保護の「適正化」の実施としてとられる措置についてはすでに法的問題が数多く指摘されてきた¹。申請時に書面の提出などの過度の負担を申請者に課し、申請手続の開始を遅滞または抑制し、開始後には「辞退届」の提出を指導し、これを理由に保護を廃止する、という運用がなされてきた。被保護者と実施機関の間には、自立支援の実現にむけた法的関係を形成し、自立支援プログラムを実施し、法の目的を達成する条件がまだ整備されているとは到底いえない。従来の実施過程をあらためて見直し、法的に問題点を析出し、解決することが、実効的な自立支援に不可欠である。

1 生活保護の実施過程と自立支援

要保護者を自立に必要な支援を請求する権利主体としてとらえ、実施過程において要保護者の主体的行為を位置づけ、実施機関との法的関係を手続にそって検討したい。

要保護者は、自立した主体として、自らの保護請求権を具体化するのに必要な行為を選択、決定するなどの法的にも重要な事柄に関与するだけではなく、自らの生活設計や様式について考慮し、自立を阻害する要因の除去を請求し、援助を求める地位にある。

このようにみると、生活保護の実施過程には、要保護者自らが、行政手続上何が課せられるのかを十分に理解し、保護請求権を具体化するための行動をおこす側面がある。さらに、保護開始後には、日常生活や職業生活などの自己の生活に関する事柄を決定し、その結果を行政機関に意見や希望として伝達し、自立阻害要因の除去を求め、交渉する過程が考えられる。支給決定により成立する被保護者と実施機関の信頼関係において、自立支援をどのように位置づけるのが課題になる。生存権の最大限の実現は、生活保護の実施のあらゆる手続において尊重されなければならない。要保護者の主体的な行為に着目しながら、保護の実施過程について次の課題を検討したい。

第一に、申請権が適時に行使できるように援助する義務を生活保護の開始手続及び利益変更手続において検討する。保護請求権を具体化する手続過程において、社会保障では給付についての申請、認定請求、届出などの市民の行為を必要とするものが多い。すでに、児童扶養手当の請求権を真に実現するには、認定請求の援助をする義務が課されるのが争点になった²。適切な手続の遂行を保障するだけでなく、より積極的な支援が手続において必要になる。自立支援プログラムの展開により、保護の実施過程において被保護者の自立支援の請求権を位置づけることも論点になる。

第二に、保護の支給決定により成立する被保護者と実施機関の関係を検討することが重要である。保護の実施により請求権自体の内容は決定により確定しているので、保護請求権の成否を別に、自立助長に向けた継続関係が存することになる。この保護の継続関係に