

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 指導指示、ケースワーク・ケースマネジメント

分担研究者 嶋田 佳広 札幌学院大学

研究要旨

自立支援プログラムには、その存立根拠に始まって、具体的な運用や内容コントロールなど、検討すべき課題は多い。本研究は、とりわけ現行生活保護法における保護実践の過程に着目し、自立支援プログラムが適切に運用されていくための枠組みについて検討をおこなうものである。具体的には、被保護者の個別事情を積極的に汲み上げて支援内容に反映させることが、自立支援プログラムの正統性保障につながり、自立支援に権利性という基盤を提供するという点を明らかにしようとするものである。

A. 研究目的

従来生活保護法で自立を助長するというとき、指導指示（法 27 条）に引きつけて考える傾向が強かった。そこに近年、相談助言（法 27 条の 2）という規定が加わり、対象範囲（被保護者のみか要保護者も含むか）や制裁の有無・プロセスに関わる相違もあって、新たな議論が必要になってきている。加えて自立支援プログラムの登場は、法の運用を自立支援型に変えていく契機を含んでいるものであり、生活保護法上の諸ツールとの関係が改めて整理されなければならない。本研究はこのような問題意識に立ち、かつ、プログラムのみならず自立支援全体が機能するうえでの具体的課題を探ることを目的とする。

B. 研究方法

(1) 自治体ヒアリング

自立支援プログラムは、厚生労働省のイニシアチブ以前から、幾つかの先進自治体において、多様なかたちで展開されてきた。新宿区や山城北（京都府）など、支援内容に特徴のある自治体でヒアリングをおこない、自立支援・就労支援に積極的に取り組む背景や姿勢の在り方など、聞き取り調査をした。

(2) 研究会等での議論

生活保護法には、被保護者の権利・義務に関わる規定が一定整備されているものの、自立支援プログラムを通じた自立支援の法的構造には、なおも未解明なところが多い。課題の所在を探るうえで、法的論点のみならず、多様な観点から現在の生活保護・自立支援をめぐる問題を明らかにし、そうしたなかから、比較法的知見も踏まえつつ、法的に問題とすべきものを抽出していく作業が求められる。こうした観点に立ち、上記（1）と並行して、研究会やシンポジウムなどに広く参加し、意見交換した。

（倫理面への配慮）

調査過程で入手した個人情報の取り扱いに十全を期した。

C. 研究結果

①先進自治体の取り組みは、どれも有益な示唆を与えるものであるが、共通するのは、性急に就労支援に向かうのではなく、その前提条件をどう整備するか、あるいは就労支援を出口とすることなく、日常生活・社会生活そのものをどう確立していくかに努力している点である。しばしば求められる支援の効率性の意味を、要する時間からの

み判断するのではなく、当事者の目線で支援のトータル性を追究することが、結果として自立を確固としたものとすることが示されている。

②世界的にワークフェアの流れが強まっているが、そうした文脈でこのプログラムを理解した場合に検討すべき問題と、日本法の個別の仕組みにおける自立助長・自立支援の位置づけの問題とは少し分けて考える必要がある。このうち後者は、批判的な視点に加え、法に欠けていた（あるいは目にはなかなか見えてこなかった）幾つかの機能をより深化させる可能性を含むものとして捉える必要がある。

③自立支援ないし同プログラムの課題を考える視角や視点は様々であるが、なかでも体制整備の問題が喫緊である。この点で、職員養成や財源保障の重要性が自立支援体制の確立にとり枢要な位置を占めている。国家・地方における自治や財政の在り方が、生活保護のみならず、社会保障における権利義務の本体構造に（間接的にせよ；ますます）影響を与えてきている点が、幾つかの議論から明らかになってきた。

D. 考察

①自立支援プログラムの展開する場合は、具体的には各自治体である。それだけに、取り組みに大きな差が生まれることは、法の下での平等からしても好ましくない。もちろん各地の特殊性は最大限反映すべきであるが、怠慢を許す言い訳にはならないであろう。従って、自治体にインセンティブを与える理論と具体的仕組みを考えなければならない。その点で、財源上の誘導は重要である。あわせて、自立を支援することの効果が多様な視点から明らかにしていく必要がある。これらの点は、自立支援をプログラム中心に進めていこうというとき、欠かせない作業ということが出来る。

②自立支援プログラムは、従来の個人依存型ともいえる自立助長からの転換を含むものであり、事実行為として位置づけられてきたケースワークが法の照射を受けるまたとない機会である。具体的には、プログラムの展開を現行法のなかで明確に位置づけ、指導指示・相談助言の果たすべき役割を明らかにしなければならない。現行プログラムが被保護者の同意を前提としていること、そして法にはアセスメントの要素が多分に含まれることから、同意を得たりアセスメントをおこなったりする過程で、場面によっては指導や助言が必要とされよう。換言すれば、自立支援のための指導や助言の在り方が問われるわけである。結果として、威圧的・権力的・制裁的な指導指示の限界が明るみになり、権利排除型の実施体制に転換を迫ることになる。以上のことから、差し当たり、プロセス面でプログラムによる支援を位置づけ、統制する必要性が導かれる。

③他方、給付としての自立支援という観点も重要である。この問題は、法的構造の解明以上に、日本法における給付概念の再検討に関わる重大な論点である。人的サービスを制度においてどのように位置づけるのかは、生活保護法のみならず、我が国の社会保障体系において大きな課題である。障害者自立支援法に代表されるように、「〇〇自立支援法」といった名称の法律が出現し（そこでは「自立支援給付」というものも現れている）、制度全体が自立支援を志向しはじめてはいるが、具体的にある特定のサービスを正面から給付として位置づけているわけではない。その限りで、実施運営上とはいえ、自立支援プログラムという具体的な取り組みがなされるなかから、視覚化可能な（すなわち規定としても明文化しうるような）内容を取り出せれば、サービスの位置づけに関わる議論をより前進させ

ることができると思われる。

2. 実用新案登録
なし

E. 結論

①行政法の伝統の強い影響もあり、日本の社会保障関係法律はすべて、行政主体のなすべきこと・なすべからざることを規定する形態をとっている。行政サイドで本格的に自立を支援しようという姿勢の転換は、自立支援プログラムが効果を発揮していくうえで重要かつ必要なバックグラウンドであるが、しかし自立の主体は、行政ではなく市民ひとりひとりであることを忘れてはならない。

②その意味で、自立支援の法的構造の究明は、要保護者・被保護者を生活保護法にどう主体として位置づけるのか、という問題につながる内容を持つ。本研究では、差し当たり、被保護者の同意やアセスメントに注目し、そこから指導指示・相談助言の意義を指摘した。

③以上のように生活保護の深化を図っていくと同時に、広報・助言、情報提供といった社会保障行政全体に関わる課題をさらに考えていく必要も、この間の研究で明らかになってきた。自立支援に関わるケースワークは、普通、「生活保護から出て行くための助言」と考えられがちであるが、「自立支援につなげていくため、まず生活保護を受けるための助言」という考え方も、補足性原理と関わって、構想可能と思われる。

F. 研究発表

1. 論文発表

なし

2. 学会発表

なし

G. 知的所有権の取得状況

1. 特許取得

なし

生活保護における自立支援の展開とその法的課題

－自立支援プログラムの法的位置づけをめぐる－

嶋田 佳広

1 問題の所在と本稿の目的

福祉と自立、福祉と就労の関係を考える一つのヒントが、ここ数年、生活保護の分野で急速に注目を浴びている。2005年度より、各地の福祉事務所で「自立支援プログラム」が制定・運用されはじめたのである*11。その直接的な経緯としては、生活保護制度の在り方に関する専門委員会の最終報告書（2004年）*12に、同プログラム導入に関わる提言が盛り込まれたことが挙げられる。また、地方分権一括法（1999年）に伴い、相談及び助言が新たに自治事務として生活保護法（以下、同法の条文を指す場合は省略）第27条の2に規定されたことも、同プログラムの運用と密接に関わるものといえる。以降の自治体における普及状況は、就労支援プログラムを中心に堅調であり、そして今後しばらくは、これら自立支援プログラムが、支援・援助の場面における具体的アプローチの中心をなしていくものと思われる。

ただ、こうして自立支援プログラムが開始されたから一件落着というものではない。自立支援プログラムは、これまで目に見えにくかった、あるいは目に見えていてもどうアプローチすればよいか分からなかった、さらにはアプローチしているがなかなか解決に至らなかった多くの課題とのつながりで、その性質や位置づけを考える必要がある。例えば、今の生活保護法には自立助長の機能が弱いので、自立支援プログラムを入れてその改善を図りました、あとは現場の努力にお任せします、というだけで終わらせてはならないのである。

そもそも自立の支援は、自立支援プログラムがあってはじめて可能になるものではない。むしろ生活保護法が自立を支援する法律であるからこそ、支援がおこなわれるし、おこなわれなければならないと見るべきである。こうした視点に立ったとき、自立支援の一つのツールとしてのプログラムが、本体法である生活保護法の原理や原則の何を背景としているのか、そこでおこなわれる支援が、生活保護法のシステムや手法のどういう点と関連しているのかを明らかにすることが求められる。自立支援プログラムが展開する場合は、自立支援プログラムが生活保護法の課題解決のためにもたらされたものだとするならば、やはり生活保護法以外にはありえないからである。

本稿は、生活保護法における自立支援プログラムの位置づけという問題に関心を当てるものであるが、十分な実践的・理論的蓄積がまだまだ少ない分野であることも踏まえ、以下では、視座の提供ないし視点の整理を意識しながら、検討すべき課題を探っていきたい。具体的には、大きく三点に分けて論じようと思う。

第一には、議論の発端となった自立支援プログラムの存在形式をどう認識するかである。自立支援プログラムとは何か、というとき、実体面での関心が先行しがちであるが、とりわけ法的性質を議論しようというときには、形式面での検討が欠かせない。そしてこの点は多方面か

*11布川日佐史編著『生活保護自立支援プログラムの活用 1 策定と援助』（山吹書店、2006年）で現場実践が詳しく扱われ、非常に参考になる。

*12<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/12/s1215-8a.html>

らの分析がクロスするところでもあり、なかでも自治体行財政との関係が重要となる。

第二には、そうした自立支援プログラムを生活保護法に引きつけて考える際の前提としての、生活保護法自体が自立をどう捉えているのかという問題である。「自立の助長」という目的の実現が、「自立支援プログラム」という具体的手段によって図られようとしているが、そこで達成されるはずの自立とは何なのかは、自立に対する権利や支援をめぐる法的関係を明らかにすることが求められているいま^{*13}、極めて本質的な問題である。また、昨今、自立概念の深化もあって議論が盛んになってきているが、こうした自立の多面性・複合性に、現行法の最低生活保障法としての性格を重ねあわせて考えることも必要である。

上記の点と絡んで、第三には、自立支援プログラムが生活保護法の枠内で展開していく際の課題を検討する。自立支援プログラムを見ると、その整備から適用段階において独特の動きが見られるが、その際の解釈論的アプローチとして、例えば同意の位置づけなどから、自立支援プログラムが適切に運用されていくための基盤を考える。紛争処理も重要な論点であるが、検討の素材としての具体例の生成をもう少し待たなければならぬであろう。

最後に、まとめをかねて法的整備の必要性に言及する。

2 自立支援プログラムの性格

現時点において、「自立支援（プログラム）」という文言が生活保護法にあるわけではない。また条文として追加する機運も特にないようであるが、このことが、自立支援プログラムを法的に論ずる際の、あるいは、同プログラムに基づいて展開される関係を法的に論ずる際のネックに、果たして、また、どの程度なるのであろうか^{*14}。

経緯を整理すると、自立支援プログラムの導入それ自体は、専門委員会の2004年提言に基づくものであるが、実務で本格的に広まり始めたのは、「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について」と題された、平成17年3月31日付けの、各都道府県知事・各指定都市市長・各中核市市長あて厚生労働省社会・援護局長通知（社援発第0331003号）発出以降である。これに応ずるかたちで、各実施機関において三種類のプログラム策定が進んでいることは上に見た通りである。その意味で、同通知が非常に大きな位置を占めていることが分かるが、そこで重要なのは、同通知が自らを、地方自治法上の技術的助言（地方自治法第245条の4第1項）として位置づけ、実際、「自立支援プログラムによる自立支援に積極的に取り組まれ…たい」という表現で、策定を強制するものではない旨述べている点である。

形式的には、「技術的助言」というのは、地方自治法上の事務区分に対応したものである。1999年の地方分権一括法による地方自治法改正で、旧来の機関委任事務の廃止と地方公共団体の事務区分再編がおこなわれ、これにあわせて国及び（または）都道府県の市町村に対する関与のルールが新たに法定された。典型的な機関委任事務であった生活保護行政はその大半が法定受託事務として位置づけられた^{*15}が、例えば「要保護世帯向け長期生活支援資金の生活保護

*13布川・前注(1)224頁以下〔布川執筆部分〕。

*14自立支援プログラムにかかわらず、特に保護の現場において通知通達の占める割合は常に大きい。また実際の過程でも、法定の扶助以外に、法外援護や行政指導などが組み合わされて全体が動いている。プログラムの運用もとりあえずは「問題なく」進んでいるようであるが、法律の何という条文にどう書かれているかという「問題意識」が存在しないこと自体が、日本的な行政スタイルを反映しているように思われる。

*15生活保護法第84条の4別表参照。例えば第27条第1項の指導指示は、第1号法定受託事務（地方自治法第1条第9項）と整理された。

制度上の取扱い及び保護の実施機関における事務手続について」(平成19年3月30日社援発第0330001号)や「中国帰国者等に対する生活保護制度上の取扱いについて」(平成19年3月30日社援発第0330002号)等の通知は、「地方自治法第245条の9第1項及び第3項の規定による処理基準」、すなわち(第一号)法定受託事務の処理基準とすることが通知に明記されており、事務類型上の整合性を見せている。他方、自立支援プログラムに関する通知は、事務の区分を問わない一般的な関与の仕組みとしての「技術的助言」にとどめられている。通知発出者が、自立支援を経済給付とは別枠で捉え、従って法定受託事務ではないと位置づけていることを伺わせる。

自治事務か法定受託事務かの区分は、直接的には、国の関与の仕方の濃淡を意味するものである*16。自立支援プログラムの策定について見れば、本省から実施機関に対して通知が発せられ、実施機関内において各種のプログラムが整備されることが想定されているが、この段階までを区切ると、例えばある市の福祉事務所が通知に従わずプログラムを策定しようとしなない場合、是正の要求(地方自治法第245条の5)等がおこなわれる可能性があることになる*17。

しかしその点を除けば、つまり、事務区分や国からのプレッシャーはどうあれ、生活保護行政も自立支援プログラムも全体として地方公共団体の事務の一端をなしていることに違いはない*18。事務分類は、財源保障の点で非常に重要な論点であるが*19、形式的な分類から直接自立支援プログラムに独自の法的意義が与えられるものではないと考える*20。むしろ内容的には、通知は行政組織同士ないし行政機関内部の行為であるから、被保護者の権利義務に直接影響を及ぼさないし、自立支援プログラムについても実施機関内での策定にとどまっている限りは同じことがいえる*21。プログラムが被保護者にとって意味を持つのは、通知のイメージに即すれば、実施機関において具体的な個別支援プログラムが整備され、そうした何種類かの個別支援プログラムのうち、個々のケースに適したものが選択され、被保護者がそれに参加することで、

*16宇賀克也『地方自治法概説(第2版)』(有斐閣、2007年)78頁、223頁以下。

*17ただし「事務の処理が法令の規定に違反していると認めるとき」または「著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき」という要件が課せられている。

*18塩野宏『行政法III(第3版)』(有斐閣、2006年)149頁。

*19武田公子「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)4頁、とりわけ10頁以下。また、法の改正を視野に入れば、実施機関のインセンティブ(適正化の強化ではなく)を増す方向で検討が図られるべきである。関連して、自立支援それ自体は、被保護者から見た場合、極論すれば、何事務であろうがお金がどこから出てこようが要は必要なサービスを受けられるかどうか重要なのであるし、地方に貧困解決のインセンティブが低いのは要保護者・被保護者の責任ではない。しかしその点の増進や誘導を積極的におこなえば、結果として最低生活保障や自立助長が強化されていく。自立支援プログラムは、補助金や国庫負担といった日本の行財政スタイルの特殊性と、制度対象者における社会保障の権利確立の問題とが、ちょうど交錯する領域であるといえる。

*20もちろん、自立支援プログラムが生活保護法のどの条文に基づいておこなわれているのかがよく分からない状況は、一種の「気持ち悪さ」を醸し出している。第27条か第27条の2かという議論は、しかし、自治の保障と財源の保障という二つの基盤との関係で意味を有するものではあるが、被保護者を対象とする現行自立支援プログラムの法的認識にとって直接の解答を与えるものではない。むしろ重要なのは自立支援という業務の性質をどう理解するかであり、とりあえず本稿では、第1条の目的と相俟って、全体として生活保護法上の自立支援ツールとしてプログラムが展開していると考えておく。

*21その限りで、性質的には行政上の計画に近いといえようか。

当該個別支援プログラムが支援の内容になった場合である*22。この段階ではじめて、プログラムが一種の外部的効果を持つのだといえる。ゆえに、ここでの実施機関と被保護者との「つながりかた」をどう理解するかが検討課題になるのである*23。

3 法における自立とその支援

(1) 現実的課題としての自立支援

現行生活保護制度に対しては、経済的な給付に偏りがちであるとか、自立助長に関わる具体的な施策に乏しいとかいった指摘ないし批判がしばしば見られたし、実際、個人依存型のケースワークでは、一般的・概括的な就労指導が中心であった*24。「指導」から「支援」へということがいわれるようになってきたが、自立を具体的にサポートするという点で、自立支援プログラムは、制度の機能的な前進を示すものとして評価できよう。

自立助長そのものは、現行法制定以来、一種不動の目的として鎮座している。この枠組みを前提とし、その具体化として今回の自立支援プログラムを理解した場合、そこには大きく二つの背景が指摘できると思われる。

第一に、統計上、保護受給期間が比較的長期にわたる世帯が相当割合を占めている現状がある（世帯構成比で見ると、全体の三分の二が3年以上保護受給）*25。また被保護世帯を世帯類型別に見た場合、高齢者世帯や傷病者・障害者世帯が圧倒的に多く（高齢者世帯が全体の半数近く、傷病者・障害者世帯が約3割）*26、保護受給世帯の特徴的な組成が保護受給期間に大きな影響を与えていることが読み取れる。とりわけ第3次適正化以降、稼働年齢層に対する厳しい保護抑制策がとられ（その意図自体はかなりの程度実現したが）、その結果として、就労等による自立が直ちには困難な世帯が全体の多数を占める事態に至った。しかしこうした政策的基調をなお維持しようとするればするほど、そして（にもかかわらず）同時に保護からの“脱却”を問題にしようとするればするほど、自立困難世帯への実効的な対応が現実的な課題にならざるを得ない。自立概念の広狭に左右される点ではあるが、これらの世帯類型であっても、自立は当然の希求であり、実施機関はその自立を助長しなければならないからである。

第二に、実質的に排除されてきたはずの稼働年齢層も、長引く不況を背景に、被保護者・被保護世帯全体の増加というかたちで保護に流入し始めている*27。これらの類型を長期に保護に

*22厚生労働省のイニシアチブ以前に幾つかの自治体で取り組まれていた自立支援関連諸施策も法的には違いはない。

*23岡部卓著者代表、東京都板橋区・首都大学東京共編集『生活保護自立支援プログラムの構築～官学連携による個別支援プログラムのPlan・Do・See～』（ぎょうせい、2008年）4頁以下〔岡部執筆部分〕では、自治事務としての第27条の2を重要な根拠として措定しているが、この意味も、そこで説くように、「被保護者」の「選択と決定」を要素とする現在の自立支援プログラムが、保護停廃止などの制裁と直接に結びつくものではない点を強調しようという趣旨であると思われ、その限りで、本文でいうところの「つながりかた」の理解に関わるものと考えられる。

*24「ハローワークに行くように」など、具体性に乏しいのが特徴である。しかし、例えばケースワーカーが被保護者に「三ヶ月以内に自立できる仕事につきなさい」とだけ「指導」して、実際に成果が上がる例はほとんど存在しないであろう。

*25平成16年被保護者全国一斉調査より。

*26同上。

*27保護開始理由のうち、「稼働収入減」が一定割合を占めるようになっているのもその現れといえよう。各年度版「生活保護の動向」（中央法規）など参照。

“滞留”させないためには、まさに就労を中心とした自立の助長を図らなければならない^{*28}。諸々の具体的な状況を踏まえた自立支援をおこない、もう一度労働市場へ送り出していくことが大きな課題となる^{*29}。

自立や自立の助長ないし支援を語る上で、どのような保護受給者層を前提とするかは非常に重要な点であるが、それが現在の日本では、高齢や傷病・障害、あるいは母子など、社会的ハンディを抱え、いわば「分かりやすい」自立イメージを必ずしもあてはめにくい固定層と、一定の稼働能力を有し就労自立がストレートに図りやすい浮動層とでもいうべき層とが重畳してきているのである。

これを自立支援プログラムとあわせて見た場合、受給者層のグラデーションに応じて異なったアプローチをするのか、それともあえて違いを捨象するのかは、何を解決するために自立支援プログラムが登場してきたのかという認識と裏腹の関係になる。例えば、従来の典型的な漏救層である稼働年齢層に特化した自立支援プログラムの施行・運用が定着していけば、プログラム全体もあるいは自立のイメージも、就労に還元するかたちでの理解が一般化していくであろう^{*30}。逆に普遍型のプログラムを目指すのであれば、自立イメージを中和し、あるべき（達成すべき）自立の内容・水準自体を対象者との関係でその都度設定していくこと自体が重要な課題となるはずである。いずれにしても、生活保護法が現時点で抱える問題が何なのかと、今後どういう問題を生活保護法に担わせていくべきなのかという、時間軸に沿った課題理解が、自立支援プログラムというこれまで見なかった、しかし自立実現の重要なツールになるであろう手法への把握の根底に据えられるべきである。自立支援プログラムの課題は、プログラムだけが宙に浮いて存在しているわけではない以上、生活保護法の課題と重なっているはずであるし、また重ねなければならない。

（2）目的としての「自立」の射程

ア 「保護を受けない」ことの評価

生活保護法自体は自立について特段の定義付けをしていないが^{*31}、仮に「保護を受けない」ことが自立だとするならば、これは既に適正化によってかなりの程度達成されている。ただし適正化の手法の特徴は、水際作戦という言葉に代表されるように、「保護を受けさせない」ことで一方的に保護を受けない状態を実現させてきたことにある。

問題を少し分けて考えると、「保護を受けない」状態そのものは、適正化の一層の推進によって到達可能なものである。だとすれば、一つには、そういう状態を「自立」と呼ぶのかどうか、もう一つには、自立支援の結果の一つである「保護を受けなくなった」状態との違いはどこにあるか、といった点が問題となる。

まず、例えば自立支援プログラムが、同じ保護を受けない（受けていない）状態を目指すとしても、そこには手段の大きな違いが存在するといえる。なぜなら、少なくとも現時点での自

*28日比野正興「自立とは何か」季刊公的扶助研究通巻 199号（2005年）14頁。

*29就労自立の強調は危険性を伴うが、他方で、自治体における雇用政策と生活保護との具体的接点として、自立できるだけの送り出し先の確保を要求すると見れば、現時点からの進歩を示してもいる。

*30現実には稼働能力があるといっても、いまだ保護の壁が高いだけに、ある程度個人的・社会的困難を抱えた被保護者が多くを占める。その限りで複眼的・複合的なアプローチが必要であるし、それがいずれの受給者層にも応用可能なノウハウの積み重ねを意味する。

*31この点専門委員会が、「就労自立支援」「日常生活自立支援」「社会生活自立支援」と分類し、かつ、支援の連続性を明らかにした点が重要である。

立支援プログラムは、「被保護者」を対象とするものとされており^{*32}、すなわち必然的に保護をいったんはかけるからである。これを動的に理解した場合、伝統的な保護受給者層にとどまらず、これまで厚い壁に阻まれてきた要保護層をも積極的に保護に引き入れかつそこから出していくという展開を自立支援プログラムが見せる可能性がある。他方でそういう理解に立たない場合は、現在の典型的な受給者層の保護からの脱却をいわば一面的に図る役割を果たすに過ぎないこととなる。

次に、保護を受けない状態とそれを自立と評価するかどうかについては、それがどういう過程で獲得されたのかに注目すべきであろう。同じ自立と称するにしても、保護からの排除による自立と、保護ないし支援を通じた自立との間には、少なくとも生活保護法上は法的価値に違いがあると見るべきである。生活保護法上の自立というためには、生活保護法のプロセスを全面的に経なければならないかどうかは議論の余地があるとしても、実際にプログラム等を通じて導かれた「保護を受けなくなった状態」と、生活保護法が掲げる本来あるべき自立との距離は、相対的に近くなる。反対に、プログラムの有無に関係ない適正化による「自立」は、自立の一方側面をあまりにも強調するばかりでなく、最低生活保障の原理にも著しく反するものが圧倒的であり、それが生活保護法上のものであるとの規範的な評価は、いずれにしても与えられない。その意味で自立支援プログラムの登場は、法の目的である自立助長の実現を機能面で支えるという以上に、自立自体を法に引きつけ直す機会をもたらすものといえる。

イ 保護を受けながらの自立

以上の議論の他、保護を受けることと自立とが相反するものではない、つまり、「健康で文化的な最低限度が保障された生活」と「自立した生活」とは抵触しないという理解も十分成り立ちうる。

日本法の立て方では、「生活を保護する」、つまり保護というお盆に「被保護者」として乗らないことには制度が起動しないことになっている（第 27 条 2 の登場によって相対化しつつあるが）。すなわち、現行法の技術的構造からくる一種の必然として、今般の自立支援プログラムでも建前上被保護者が念頭におかれているように、自立支援の物理的前提として保護がかけられるわけである。これは言い換えれば、最低生活保障給付の対象から外れた場合には支援対象からも外れざるを得なくなることを意味しているが、いずれにせよ、保護と自立助長とが重なり合うことは法律上むしろ当然であるといえる。

こうした技術的背景以上に、保護であれ自立助長であれ、それぞれを実現するための具体的手段にも目を向ける必要がある。この点、例えば小山は、法律の社会保障的性格と社会福祉的性格を区別して論ずるくんだり、大要、金銭給付・現物給付のような物質的扶助が最低生活保障に仕え、ケースワークが（事実行為としてしか位置づけられてはいないものの）自立指導に重要な役割を演じている旨述べているが^{*33}、ここからは、生活保障は各種の給付により、自立助長はケースワークによる、という基本的認識が読み取れよう。ただしこの関係を絶対視する必要はないと思われる。生活保護法は二つの目的を同時に掲げており、常に最低生活保障と

^{*32}「自立支援プログラム導入後は、これらの者〔＝生活保護の適用に至らない低所得者や保護の廃止直後の者等、経済的に不安定な状態の者〕に対しても同プログラムへの参加を助言し、効果的な自立・就労支援を行うことができることとなるものであり、その積極的な活用が望まれる。」としていた専門委員会報告書からすると、通知は対象者を狭めに設定したことになる。

^{*33}小山進次郎『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』（中央社会福祉協議会、1951年）95頁以下。同時に、ケースワークのような「事実行為をも含めた広い意義の保護を念頭に置いて」制度の運営にあたる必要性を説いており、法律上特に定義されていない「保護」には、広狭二つの理解が成立しうることも示唆している。

自立助長がセットで出てくるが、それぞれの実現に宛がいがやすい手段としてこれらが例示されていると考えた場合、例えば、ケースワークを通じて当該被保護者の最低生活を発見・確保したり（特殊な需要の掘り起こしなど）、また、一定の現物給付によって自立が支援されたりする（生業扶助が典型）など、手段と目的がクロスする場面が想像できるのである。

以上の点をもう少し進めれば、保護を受けながら自立を目指す、むしろ自立のために保護を受けるという場面も想定できよう^{*34}。ここでは、自立達成のためにどの段階でどれだけ保護を利用するか、という見方も可能になる。保護の継続が自立助長に逆行する場合に（制裁的ではなく）停廃止などの不利益変更がなされるような場合^{*35}も、理論的には自立のための保護の一場面ということになる^{*36}。

今般の自立支援プログラムは、保護を受けながら自立を目指すものである。それだけに、自立支援プログラムを現行生活保護法上のものとして位置づけるうえで、最低生活保障と自立の助長という法の二大目的を巻き込んだ一種の相対化が、法との関係整序のみならず、自立支援プログラム自体の立ち位置の解明につながると思われる。

（3）自立の主体としての権利性

個別の制度枠組みとしての生活保護法は、自立に対する権利の存在そのものを基礎付けているというよりは、自立という状態を前提にしながら、それを助長する具体的な仕組みとして自らを位置づけていると考えるほうが、法の規定からは自然であろう。

従来、保護の目的達成のために「指示する」「指導する」とあったところに（第27条）、法条の挿入によって「相談に応ずる」「助言をする」という表現が（第27条の2）、あるいはプログラム等により自立を「支援する」という視点が加わったことは、実施機関の活動の量や質を拡幅ないし深化させるものとして評価できると思われる。他方で、これらはいずれも行政が携わる活動の説明用語であり、すべて目的語をとる他動詞である。これはともすれば、要保護者・被保護者を動作の客体としてしか認識していないかのように映る。しかしそれは条文の書き方がそうだけであって、別に、自立の主体たるにふさわしい構成を考えればよいのである。なぜなら、生活保護法が自立を助長する制度であるということは、（生活保護法はそれを積極的に定義していないけれども）自立という状態の存在を前提としているからこそ生ずる構造だからであり、そして何よりも、自立するのはこの世で本人以外の誰でもないからなのである。

よく指摘されるように、自立には義務としての側面と権利としての側面がある^{*37}。一方は資本主義社会における生活自助原則に適合的であり、一方は個人の尊重という憲法的価値観に沿うものである。しかしこれらはいずれも、自立の主体に関わる議論ではない。自立が義務だと

*34自由基底の理論から、自立助長を本質的要素とし、最低生活保障を手段的性格と見るものとして、菊池馨実「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 卷 4 号（2004 年）424 頁、428 頁以下。

*35加藤智章・菊池馨実・倉田聡・前田雅子『社会保障法（第3版）』（有斐閣アルマ、2007年）328 頁以下、357 頁以下〔前田執筆部分〕。

*36ただこの理屈が、保護開始時に却下処分というかたちでも使えるかどうかは、ケースの特殊性をよく勘案しなければならない。極端な例では、労働忌避者で、保護費をすぐに費消してしまい、保護廃止→保護再開を繰り返しているような場合で、再度の保護申請を自立助長の観点から却下することはありうるかもしれない。

*37笛木俊一「公的扶助制度・公的扶助労働の二面的性格」杉村宏・河合幸尾・中川健太郎・湯浅晃三編著『現代の貧困と公的扶助行政』（ミネルヴァ書房、1997年）43 頁、53 頁以下参照。

しても、行政が本人の代わりに自立することはできないし、自立が権利だとして、本人がそれを行使しなければそれまでである。自立は本質的に非代替的なものであり、同時に放っておいて自然に実現するものでもない。実際、生活保護法は自らをして自立を「助長する」制度だと表現しているのである。自立するのはあくまで本人なのだとなれば、生活保護法においては、その自立の実現可能性・具体性や、その際の法的構成こそが意味のある論点になるのだといえよう。

もちろん、自立に関するそもそも論自体が不要だとか不可能だとかいうわけではない。既に触れたように、保護を受けない状態が自立だというような一方的な見方は狭きに失する。また、自立に対する権利を反射的にのみ構成することもはや時代にそぐわない。少なくとも自立を妨げてはならないという意味でのいわゆる自由権的效果についても確認しておく必要がある。

こうした点からすると、自立を位置づけるルートとして必要なのは、最低生活保障をある程度念頭に設計された現行法の仕組みと、そこに現れる要・被保護者や実施機関といった諸プレーヤーの動きのなかに、自立助長の観点を溶かし込んでいくことである。実施機関の体制整備を考えるのも、ここに意味がある。そしてこの作業が、例えば被保護者の参加や意見表明を重視したものとなれば、全体として自立は権利性を帯びてくるし、逆に制裁を背景にすればするほど義務に近くなるといえる。見方を変えれば、権利としての自立を実現するうえで一定の義務に服する場面もあろうし、自立という義務を達成するために必要な各種の支援を権利的に構成することも可能である。そしてこういういわば法技術の問題を、法の基本的構造を逸脱しない範囲で、どちらが法の目的を達成するのにより適切かという観点から選択をしていくことになるのである。

4 自立支援プログラム展開の諸局面

(1) プログラムによる支援と体制整備

ひとまず通知に沿って考えていこう。同通知は、自立支援プログラムを「実施機関が管内の被保護世帯全体の状況を把握した上で、被保護者の状況や自立阻害要因について類型化を図り、それぞれの類型ごとに取り組むべき自立支援の具体的内容及び実施手順等を定め、これに基づき個々の被保護者に必要な支援を組織的に実施するものである」と位置づけている。さらに見逃せないこととして、自立支援プログラムに加えて「個別支援プログラム」という概念が示され、通知上、とりわけ平成 17 年度においては、実施機関がこの個別支援プログラムを積極的にかつ幅広く整備し、「準備が整った個別支援プログラムから順次、支援対象者を選定し、その被保護者に対してその内容等を周知するとともに、参加を促していく」とされている。

このような位置関係からすると、差し当たり、自立支援プログラムとは、管内状況の把握・類型化、自立支援の内容や手順の決定、支援の組織的实施という、プロセス全体を指すものであり、翻って、個別支援プログラムがそれをさらに具体化したものとして実際に支援対象者に適用されていく、という区別があるものと理解できる^{*38}。こうしたプログラムの段階的構造からすれば、支援パターンとしての自立支援プログラムの整備においては、実施機関のイニシアチブが十全に発揮されなければならない。それだけに実施機関に本当に自立支援プログラムを

^{*38}実際には区別自体が相対化することも考えられる。どこまでが自立支援プログラムでどこからが個別支援プログラムなのかは、自立を支援するという行為そのものが多様であり（というより、地域の実情に応じて多様でなければならないはずである）、例えばある地域の社会資源の発掘が一般的な支援体制の構築と具体的な支援メニューの充実の両方を意味する場面などが想定できるからである。また、概念設定の問題として個別支援プログラムの適用までを含めて全体を自立支援プログラムの実施過程と捉えることもできよう。

整備する体制・力量があるのかが鋭く問われることになるので、この点を考えてみよう。

およそ生活保護において、行政の体制整備は極めて重要である。自立支援プログラムにおいても、支援体制の組織化^{*39}、関係機関との協力にはじまり、プログラムの立案力や、個別支援の前提であるアセスメント力の充実強化が何よりも求められる。それは、自立支援プログラムを有効に機能させていくというだけにとどまらず、生活保護法自体にとって欠くべからざる点である。

旧生活保護法は、実施機関について多くの規定を有していなかったが^{*40}、新法は第4章（第19条～第29条の2）に詳細な定めをおいている。この点、「〔旧法下の体制〕では行政庁の態度如何によりどのようにでも運営される危険があり、国民の側からみて保護の確実な実施が期待されない憾があるので、新法において保護の各機関の責任権限及び相互の関係並びに要保護者に対する権限行使の方法、限界等を法律において明確に規定してこの制度をして名実共に国民のための制度たらしめようとした次第である。」^{*41}と説明されているが、ここからは、保護をおこなう際のルール明確化が国民の権利の問題に直結するという認識が読み取れる。

時代背景を考えれば、こうした認識を自立助長にそのままあてはめることはできないとしても、実施体制とりわけ権限の内容や限界の設定が生活保護の近代化・現代化と密接に関連している点は大いに参考とすべきであろう。自立支援プログラムを実施機関に任せきりにしてしまうと、旧法時代の弊害がまたも現れかねないし、それ以上に、実施機関としても拠るべき基準がなくては、どうしてよいのかあるいはどうしてはいけないのかが分からず、業務遂行上支障を来す可能性すらある。もちろん、自立支援プログラムだけを相対的に切り離し、独自のルールに基づいて実施することも考えられないではないが、違法な運用がしばしば指摘されることを考えれば、プログラムだけがうまくいくとも思われない。最低生活保障との緊密さは適度に保っておく必要がある。だからこそ、自立支援体制の整備には、第4章の諸規定に立ち返った現行運用体制の（再）点検が必要になるし、こうした体制面の充実が、自立支援の権利性の基盤形成にも寄与するのである。

ただ第4章自体は、最低生活保障としての保護を中心に設計され、また条文の多くが、実施機関の権限ないし義務規定のかたちをとっている点で、読み込みにも限界はある。立法論として、協働関係や支援請求権を法定するなど、被保護者の視点から再構成していくことが考えられよう。いずれにしても、実施機関の体制だけが整備されても、被保護者不在では自立の支援は進まない。むしろ体制や運用のなかに被保護者をきちんと位置づけてこそ、実効的な展開が生まれるのである。

（2）被保護者の同意

上で述べたように、自立支援プログラムには、処遇パターンの整備という実施機関にとっての意味合いが強く、それと同時に、処遇の科学化・可視化という問題提起も含まれている。それだけに、実施機関からの「一方通行」に終わらせないためにも、支援対象者にとって自立支援プログラムがどういう意味を持ち、またどういうことを注意しなければならないのかを検討

*39通知も「今般、生活保護制度について、経済的な給付に加え、組織的に被保護世帯の自立を支援する制度に転換する」（傍点嶋田）とする。

*40旧生活保護法第4条が「保護は、保護を受ける者の居住地の市町村長（東京都の区のある区域においては東京都長官とする。以下同じ。）、居住地がないか、又は明かでないときは、現在地の市町村長がこれを行ふ。」とするのみであった。

*41小山・前注(23)289頁。

する必要がある*42。

専門委員会報告書では、支援のあてはめ方として、「被保護者の同意を得ることを原則とする」、また通知では、「参加を促していく」という表現がなされ、いずれも被保護者の意思を原則として必要としている。「同意」というこれまで生活保護では馴染みの薄かった行為が重要な位置づけを与えられているわけであるが、こうした被保護者の意思が、支援の有無や内容にどの程度の影響力を実際与えるのか、あるいは影響力を及ぼすような法的構成をどう構築していくのかは、自立支援プログラムという枠組みへの一種のコントロールとしても、また、個別支援の適正さの確保にとっても極めて重要となる。

そこで、まずシンプルに、あるプログラムがあって、それを使いたいなら同意し、イヤなら同意しない、というように考えてみよう。そもそもプログラムの適用は、それ自体が法の目的ではなく、目的実現の一手法に過ぎないのであるから、参加に対する粘り強い説得の域を超えて、その利用を強制するものではない。むしろ同意を強制すること自体が法的に無意味である。

とはいえ、どうしてもクビを縦に振らない場合は対応に窮するのも事実であろう。その際の支援内容の当てはめだけは担保されているといえないこともない。すなわち、現行法上、実施機関は、被保護者に対して保護の目的達成に必要な指導指示をすることができ、また被保護者はその指導指示に従う義務を負う。「保護の目的」には自立の助長も当然に含まれる以上、例えばある支援策が真に自立支援のために必要であれば*43、（被保護者の意に反した強制はできないとしても）現行法のルートを通じて被保護者に義務として課することまでは可能なのである。ただこの種の徹底的な実体的アプローチ中身が自立支援策になっているんだからとにかく適用させてもらいますーが原則になってしまうと、プログラムを導入したことの意味自体が失われかねない。

その意味で、自立支援プログラムに対する参加の同意は、以降の自立支援をプログラムを通じて進めていこうという大きな枠組みの設定に対する被保護者の支持ないし決意表明であり、また同時に、実施機関からの一方的・権力的な指導指示とは異なる、支援内容への被保護者の意思反映ルートを保障するものと捉えるべきであろう。「必要だから問答無用に従ってもらう」という権力的なアプローチではないことそのものにプログラム導入の意味があるのは前にみた通りであり、また、あるプログラムが当初の想定通り淡々と消化されていくケースであればともかく、おそらく多くは内容の（微）調整が必要となるであろうが、こうした場合、当初の同意にその後の内容変更に対する承諾まで含まれているとみるのは適当ではない。ここではその都度その都度両者が協力して内容のバージョンアップを進めていく仕組みにしたほうが、同意を撤回してプログラムをやり直す必要もなくなり、むしろ自立支援という大きなルールに両当事者とも乗せたまま、その過程でプログラムがどこまで適用・運用・活用が可能かという耐性試験ともなるといえる。

従来の保護の実態では、それが自立の支援のためであっても、構造的に一方からの指導や指示として形成されがちであった。自立支援プログラム導入にそこからの転換的契機が含まれているのなら、被保護者の意思を積極的に吸い上げて、一方的「支援」に陥らないための実質を確保する必要がある。これが結局、被保護者にとっての権利性の一内容ともなるのである。同時に、自立支援プログラムを個別支援プログラムで小分けにする際、被保護者を交えた中間的

*42大きな枠組みとして、菊池馨実「社会保障法制の将来構想(一)」民商法雑誌 135 巻 2 号(2006 年) 336 頁は、自立支援プログラムの導入を、「貢献」原則及び「参加」原則の制度化・実現と捉える。

*43ただしある具体的な支援策がそれ自体真に「必要かどうか」を判断することは、実際容易ではない。

な評価の仕組みを入れておくことも考えてもよいであろう。

(3) 実施機関によるアセスメント

ただ、何段階かにわたる被保護者の同意は、自立支援の法的正統性・安定性に一定程度寄与するが、十分条件とまではいえない。いくら本人の同意があっても、自立支援の内容が適していなければ効果は限られたものとなってしまわずである。「何でもやります」というようなプログラムへの参加意思確認は無意味で、むしろその限界付けとの関連で、権利や義務の内容をある程度特定できるだけの材料が揃えられなければならない。その点で、アセスメントの重要性が指摘されることとなる^{*44}。

自立を支援しようというとき、個々のケースの実態と特性を掴むことが大前提となる。そこが雑駁になってしまうと何が問題なのかが発見できず、逆にあまり丁寧にしすぎても時間や労力の点で難が出てこよう。十人十色の対応も十把一絡げの対応も避けようというなら、実施機関にとっても、ある程度事前に支援の定型を用意しておくほうが合理的といえる。ここに、一定程度類型化された自立概念を受けつつ、幾つかの支援パターンを準備することの意味が出てくるのである。しかしパターン整備には、支援の定型化に流れてしまう危険性が常につきまとう。それを避けるためには、アセスメントを入念におこなう以外ないのである。このアセスメントは、実体的アプローチの内容をなすものであるが、その意義は以下に見る通りである。

第一は、最低生活保障における要否判定の仕組みとの関係である。保護の基準では、見た目は同じ基準額であっても、結果的に支給される保護費には違いが出てくる。これは、需要の積み上げや収入認定（除外）を通じて、ケースの個別性を斟酌するからである（少なくともそうなるはずである）。その際、自立更生に必要な費用、というような、計算可能な基準を用意しにくいものについても、実務上審査の対象としているが^{*45}、自立支援はいわばそうした部分を巨大化させたものであり、福祉事務所にとってもまったく未知の領域ではない。すなわち、「自立に対する需要」やそうした需要の「充足」という観点から、一種の要否判定を施し、自立ニーズを顕在化させ、個別の支援内容を形成するものとして、アセスメントを位置づけることができると思われる。これは同時に、必要即応の原則（第9条）を自立支援に反映させることにもなる。

第二に、資産・能力活用との関係も指摘される^{*46}。補足性の原理と自立の問題は原理的にも密接に関連しているが、例えば一定の預貯金がある場合、保護の補足性を前面に押し出せば、まずはそれを使い切ってからということになるし、逆に自立のために相当額の保有を認めることもありえる。一種のバランスの問題であるが、しばしば見られるように、丸裸にして、つまり自立のための資源を使い切ってしまうから保護をかけていたのでは、結局被保護者が疲弊した後で一から自立を考えることになり、必ずしも効率的とはいえない。実施機関が自立支援プログラムを整備するのは、自立を支援できるように自らの体制を構築することであるが、同様に、要保護者も被保護者になる時点で自立を支援されうるだけの取っ掛かりを自らに残しておく必要がある。まったく一文無し状態では、アセスメントするだけの中身が残っていないからである。補足性原理の緩和の問題とつながるが、自立の主体となるためには、一定の意欲・

*44アセスメントの問題と絡んで、実施機関には、例えば第25条第2項で、職権による保護の変更に関わって、被保護者の生活状態調査義務が規定されているが、変更申請（第24条第5項）も調査が必要な点では同様であり、被保護者の届出義務（第61条）等もあわせて考えれば、実施機関が被保護者の生活状況を把握しているべきものと措定してよい。

*45第63条の適用についても、活用の例が見られる。

*46石橋敏郎「資産・能力活用と公的扶助」日本社会保障法学会編『講座社会保障法第5巻』（法律文化社、2001年）187頁以下、とりわけ207頁。

能力が必要であることはもちろん、さらに精神的・物質的基盤が欠かせない。とりわけ資産については、補足性の原理に忠実に従えば保護を受ける前に処分を要求されるものではあるけれども、それはある意味で、保護の枠外で対応していることを意味する。むしろ発想を転換して、制度に積極的に取り込み、保護の枠内で資産等を自立支援のために有効に利用させれば、結果的に自立を早期化させるし、何よりもアセスメント自体が豊富になるはずである。

(4) 契約的關係と制裁

生活保護における権利義務關係は公法的であり、実際、現行法に則る限りでも、契約で生活保護をおこなうことは考えられない。ただそうしたベースの問題を別にすれば、例えば個別支援プログラムのように、当事者や第三者を含めて諸々の取り決めをおこない、それに従って保護を展開していくことは不可能ではない。とりわけ最低生活保障のように定量的に表されない、また人間の具体的行動を中心とする自立支援においては、納得や同意、約束や信頼といった要素の持つ意味はむしろ大きいといえる。こうした点を私法的・契約的側面（の強まり）と捉えた場合、例えばプログラムへの参加拒否や、プログラムで約定された内容に対する違反、未達成などがどのように評価されるのか。

自立支援も、プログラムとしておこなわれる限りはそれ自体がケースの個別性に強く照射されているはずなので一般化には限界があるが、約束という以上、手続的には、十分な説明がなされていたか、意見を表明する機会が設けられていたか、拙速さや不透明な点がなかったかなどが問題となる。また内容上のアプローチとして、そもそも約定の内容が対価性・対等性に反していなかったか、白紙委任のようなものになっていなかったか、義務ばかりを一方的に負わされていなかったか、到達不可能な目標ばかりが掲げられていなかったか、といった点が問われよう。

さらに義務違反に対して、制裁とりわけ究極の形態としての保護廃止が焦点となることが予想されるが、その際、現行法に奨励の仕組みがないこと^{*47}、その限りでバーター関係になっていないことを踏まえるべきである。その種の制裁は、単にプログラム上の義務違反を理由とするだけではならず、専門委員会報告書でも制裁可能性に触れるくぐりて言及しているように、稼働能力活用要件が保護請求権の成否に消極的に働くかどうかについての判断が別途必要である。ただ稼働能力活用の有無は数量的な判断にはならない^{*48}だけに、プログラム上の義務の具体性、妥当性、到達可能性と、それへの違反の経緯や程度、理由を明らかにするためにも、現行法の予定する手続上のルートが遵守されなければならない（第 62 条など）。

確かに、信頼關係が破壊し尽くされるような場合、すなわち、自立という達成すべき目的との距離が決定的に開いてしまい、これ以上の支援継続が逆効果になるような場合、いったん保護から離すことも選択肢の一つである^{*49}。しかし脱法的な保護廃止は許されないし、そもそも

^{*47}稼働収入に対する控除の考え方が参考になるが、社会生活や日常生活での個々の到達点を意欲増進的に評価する具体的な仕組みとなると、実際には難問である。

^{*48}理論上の問題であるが、誰がどう考えても参加可能なプログラムがあり、それに基づけばある一定程度の収入稼得が客観的に確実な場合、プログラム不参加への対応を、要否判定のレベルで処理することもないわけではない。補足性の原理に抵触すれば、保護自体できなくなってしまうからである。制裁的保護費減額の制度化の可能性が最近言及されるが、このような文脈で捉えることも可能である。もちろん、不利益変更の禁止（第 56 条）に関わる問題なので、保護変更決定やそれに対する不服申し立てなど、現行法上の基本的な枠組みに注意する必要があるし、もし現場で違法に“見なし収入認定”のごとき運用がおこなわれているのであればこれを容認する趣旨ではない。

^{*49}前田・前注(25)357 頁

約束というモデルが合わないのなら、無理にプログラムによらず、時期をずらしたり、別の支援可能性を（権力的で制裁を背景とした指導指示にすぐ移行するのではなく）探ったりすることを優先すべきであろう。自立支援プログラムも、自立を助長・支援するという法の構造全体のなかで位置づけられなければならないのであるから、本人の自立を支援するのに自立支援プログラムが適当ならそれを利用すればいいし、不適当なら別の手段を講ずる以外にないからである。

契約的な要素が見られるとしても、実施機関側と被保護者側との権利義務関係が契約としてのプログラムによって創設されると考えるより、自立支援を受ける権利や適切な自立支援を受け入れる義務、自立を援助する義務といった大きな関係を個別具体化・視覚化する際の技術の一つとしてそれを位置づけるべきである。また、制裁を必然的要素として捉えなければ、結果的に、特に支援の初期段階で、同意に対する被保護者の心理的ハードルを下げ、積極的な協力を引き出すことにもつながると思われる。

5 若干の整理

(1) 法的整備の視点

生活保護法本体には、自立支援プログラムについての明確な規定は存在しない。法律上の基盤がどちらかといえば脆弱ななかで、今はいわば実験的に生活保護の機能進化（深化）を探っている段階だといえる。その結果が、ブラッシュアップに終わるか、やはり法律の後ろ盾が必要となるかは、なお継続的な議論が待たれるところである。

導入の経緯から見れば、いわば現代版自立助長として自立支援がはじまったといえ、その限りで、自立支援やプログラムも現行法の目的である自立助長の具体化として捉えればよいであろう。ただし目的の具体化が一片の通知をきっかけとしていることは、権利性や法的安定性を考えれば、必ずしも好ましいとはいえない。現在の保護実務を前提とすれば、細かいこと・新しいことは通知通達で決めたほうが現場にも浸透しやすいし（わずかに、二年でほとんどの自治体がプログラムを一つは整備している）、社会の動きに柔軟に対応できるともいえる。しかし時代は、ルールの設定や公開、手続の透明さ・公正さをより重視する方向へ動いている。自立支援についても、権利義務の問題として生活保護法上具体的に考えられるようにしておくほうが、法的関係の明確化や紛争時の処理にとってよりプラスである。もはや行政がルールを独占するのではなく、国民をいい意味で巻き込んで、協働で自立のシステム整備を果たしていくという視点が必要であろう。その際は、手段に過ぎないプログラムにとらわれず、自立支援自体を視覚化していくことを考えるべきである。

(2) 支援の類型化とその視覚化

これまでの、ともすれば個人の経験や勘に頼りがちであったケース処遇を、組織化・科学化しようという自立支援プログラム導入の狙いは、自立支援に関わる業務のみならず、保護行政全体にとって重要な問題提起を含んでいる。ただ一方で、保護行政にはそれ自体に固有の役割があり、また種々の限界をはらんでもいる。すべてを自立支援仕様に切り替えることはできないし、そうすべきでもなかろう。むしろ、こうした支援のパターン整備は、生活保護法の状況対応能力、問題処理能力の向上に関わるものと理解したい。

どうということかということ、例えば現在、労働法制の改革や雇用環境の激変によって、失業者やいわゆるワーキングプア層が大量に創出され、そのうちの一定割合が今後生活保護に流れ込んでくることが予想されている。こうした現状を前に、生活保護法は、それ自体が零細企業への賃金補助や従業員の正規化をおこなえるわけではない。しかし座して落層を待つのでは、少

し工夫がなさすぎる。要は、時代環境の変化を、生活保護法のできる範囲内で受け止められるよう先回りしておけるかどうかである。すなわち、上の例でいえば、職業教育訓練など労働市場への再挑戦を支援する幾つかの枠組みとの連携を明確化し、具体的な支援はそちらに委ねたうえで、生活保護法としてはそこへのつなぎ・連絡を徹底的におこなうのである。その意味で、相談・助言には大きな期待がかけられることになる。

自立支援プログラムによる実践を丁寧に積み重ねていけば、いずれそのなかから、パターンとして確立できる支援内容が抽出されてくると思われる。債務相談や進学支援などはその有力な候補といえよう。生活保護の枠内で借金を処理できればそれに越したことはないが、そうである必然性まではないといえる。むしろ借金整理ルートへの連携を確実におこなうことこそが果たすべき役割になるのである。

法4条の補足性原理は、それを強調しすぎると受け止め機能に障害を来すが、他方他施策の活用という意味では、支援ツールを類型的に整備する際のバックボーンとなる。生活保護法の手前でできることを積極的に掘り起こし、一定のパターン化を施すという作業をプログラムとして繰り返していくことで、自立支援を視覚化する条件が整ってくる。

(3) 現行法への位置づけ可能性

以上の議論からすれば、自立支援プログラムによる取り組みがどのようなかたちで成熟していくのかが、法的整備の方向性を決定づけることになる。法律に「積極的に自立を支援しなければならない」と書き込むことは現時点でも可能であるが、おそらく宣言的なものにとどまるであろう。むしろ現下の課題は、これまで必ずしも明らかでなかった支援の法的構造に関わる解釈を積み重ねることである。本稿では、アセスメントや同意の問題を中心に議論したが、さらに具体的に、法条文に則しつつ、支援対象者の意思の吸い上げや第三者を交えた協働的な支援の在り方を探り、権利性を実質的に追究していく必要がある。救済との関係も重要であるが、今後の課題としたい。

その点で、現時点での条文改正には緊急性を感じないが、しかしいずれ議論なされるところでもあるので、以下、改善の可能性を試論として探しておく。

総則(第1章)は、解釈・運用の基本原則として、自立支援に対しても強力な基礎を提供する^{*50}。保護の原則(第2章)も、必要即応の原則(第9条)などは自立支援にも活かせる考え方である。ただ補足性の原理(第4条)は、自立支援にあわせたその緩和の必要性が主張されているように、徹底的に掃き出させるのではなくいかに残すかという視点の転換が必要である。また、「給付」概念の見直しと裏腹の関係にあるが、定義(第6条)で、「保護」との関係を意識した「自立」の定義付けをおこなうことが考えられる^{*51}。

給付として自立支援を考えると、保護の種類及び範囲(第3章)及び保護の方法(第5章)に、自立支援関係の給付を書き込むことになるが^{*52}、生業扶助との整理が必要であろう。給付という概念が馴染みにくいのであれば、保護の機関及び実施(第4章)の、指導指示(第27条)^{*53}・相談助言(第27条の2)で、詳しく自立支援を規定する方法もある。ただし、いつまでも相談や助言を事実行為とするよりは、援助システム構築の一環として、人的サービス

*50目的として明文化を主張するものとして、菊池・前注(24)429頁。

*51なお、小山・前注(23)94頁、157頁。

*52阿部和光「公的扶助法における権利と法の構造」日本社会保障法学会編『講座社会保障法第5巻 住居保障法・公的扶助法』(法律文化社、2001年)114頁以下。

*53第27条との関係で、前田雅子「社会保障制度改革における生活保護法の課題 — 「保護実施主体」の役割・視角からの検討—」日本社会保障法学会編『社会保障法』第14号(法律文化社、1999年)46頁。菊池・前注(24)434頁も参照。

を正面から取り扱う時期が来ているかもしれない^{*54}。また支援の類型化という点では、相談助言の具体的内容として、債務整理や就労援助を掲げることに意味があろう（実施機関にとっても支援対象者にとっても）。保護の申請や調査、開始や変更に関わる部分（第24条、第25条など）は、読み込みによって自立支援にも援用できる可能性がある。

被保護者の権利及び義務（第8章）に書かれている基本的な内容は自立支援にもあてはまるが、とりわけプログラムは被保護者の同意を核としているので、位置づけるならこの章もありうるが、アセスメントなどを考えると、両当事者の動きを睨んだ書き方にしなければならない。また、サンクション（法62条）については十分な議論ができなかったが^{*55}、最低生活保障の入り・切りでプレッシャーを与えることが自立の支援にどこまで有効なのか、自立支援部分の変更・停止にどのような効果があるのかを検討する必要がある^{*56}。

（4）総合的最低生活保障の法としての役割

生活保護のみならず、社会保障の各分野で、今後、自立支援の比重が高まることは間違いのないであろう（あるいは既にそうなっている）。現行法を「生活困窮者自立支援法」と改め、給付大系を自立支援給付と生活保障給付に再編し、というような“抜本的改革”すらありえないとはいえない^{*57}。抜本的改革の必要性についての態度表明は本稿の課題を超えるが、しかしそこには、制度疲労というような観点でアプローチするのではなく、既存の生活保護システムをフル稼働した次の話として、貧困と闘うための積極的な、かつ具体策を伴う衣替えでなくてはならない。

現行法の構造をどう見るかという問題と関連するが、ここでは、あくまで（あるいはまだ）最低生活を保障する法であると捉えておきたい。戦後の生活保護が少なくとも最低生活保障の役割を果たしてきたことを軽んずると、ただでさえ大きな穴がますます開いてしまう。現在は自立助長を自立支援と構成して制度を鍛え直している段階といえるが、自立支援という各領域に共通性の高いテーマと異なり、最低生活保障は、ほかのどの法にも譲り渡すことのできない役割である点が忘れられてはならない。（生活保護法に限らない）自立支援も、生きるベースの確保があってこそよりその機能を発揮しえよう。この点を大きく踏まえて、最低生活保障と自立支援とがワンセットで進められかつ相乗効果を発揮できるような制度の再設計が求められるのである。

*54給付ではなく目的という体系から、生活保護法上の福祉サービスを自立支援保障法として位置づけるものとして、河野正輝『社会福祉法の新展開』（有斐閣、2006年）269頁以下。なお本文では、生活保護法の枠内での整理と理解している。

*55石橋敏郎「生活保護法と自立—就労自立支援プログラムを中心として—」日本社会保障法学会編『社会保障法』第22号（法律文化社、2007年）53頁。

*56阿部・前注(42)116頁。

*57やや古いのが、籠山京『公的扶助論』（光生館、1978年）118頁。

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 アセスメントの手法と体制
分担研究者 庄谷 怜子 仏教大学

研究要旨

貧困者の著しい増加傾向と背後に隠された財政難というこの国全体の困難な問題を、集中的に被る生活保護制度は、本来のあるべき姿が問われている。被保護世帯数は1996年以後再び増加に転じ、ケースワーカー1人あたり被保護世帯数はほぼ100世帯に増加、今後もさらに増えると予想される。

2005年以後、国は職安連携型の自立支援プログラムを導入して、就労支援の体制をすすめ、横浜・釧路・八尾などの自治体も独自に就労支援相談員を配置して支援を進めている。

今までのケースワーカーとのマンツーマンの援助システムから、利用者を分散し、多資源多方向なネットワークで被保護者同士も対面で話し合い、共通テーマに参加して「一緒にがんばろう」と思うことができれば、共働の意識も育つ。隣りの同僚と話し合い、さらに共通のテーマで意見交換し、ケースワーカーとも自然に対等に話し合えるのではないか。

A.研究目的

生活保護法における自立支援プログラムをめぐって、解決すべき問題がある。

ワーカー・クライアント関係における問題を指摘したい。いま、両者が対等平等に話し合えないのはなぜだろうか。

○一方で被保護者の増加が長期化している。その抱える問題が複雑・困難化し（就労・病気、特に精神・アルコール依存）、対人関係・居住不安定（家賃滞納）多重債務問題も抱えている。

○被保護者も生活保護法の全体的な知識を得ることが必要であり、そのための援助が必要である。（ワーカーと平等の知識）。

○ワーカー・クライアント関係の背景には生活保護受給者のさらなる増加に対応できない職員整備の問題がある。職員の不充足。支援の困難化でワーカーの事務量が増加し、結果としてのワーカーの過労、苛立ちが高じている。

○高いレベルのケースワーカーを配置すると共に（とりわけ社会福祉専任の長には福祉専門職を配置すること）。他方で課題別に横断的な集団援助体制をとるための整備を行う。日常生活援助・職業訓練など専門別担当制で、指導や多様な支援を可能にする。それによってワーカーの活動は柔軟性をもち、活性化すると思われる。

○福祉事務所の立地は各自治体の中心部にある場合が多いと思われる。対象者の住居を定めるにも、就労の範囲を考えるにも、現在より広域で農林業や人口減少地域の農山間地にも生活や仕事の拠点を広げるという視野で考える必要がある。

○地域のNPOとも連携をとり、多様なネットワークを張る。そのためにも福祉事務所としては生活保護法の正しい理念をもって地域住民を指導できることが必要となる。

福祉専門職員は生活保護の専門家としての見識を持つことが求められる。

B. 研究方法

○いくつかの自治体で自立支援プログラムに関して見学とヒヤリング・資料収集をすることができた。(東京都、新宿区、大阪市、八尾市、神戸市、尼崎市、釧路市、東大阪市、堺市、北九州市、京都府山城北福祉など)

○神戸市における指導指示関係の3年分の情報開示資料を参照してワーカー・クライアント関係の問題点について検討した。

○兵庫県における不服申し立て資料10年分の「裁決書」(開示資料)及びその他地区の個別の裁決書も参照する。

(倫理面への配慮) 研究会で共有された資料やヒヤリングで得た情報のうち個人情報にかかわる資料については、細心の注意を払い情報流出のないように心がけた。

C. 研究結果

○ワーカー・クライアントが対等に話し合えるようにすることが必要である。不満があっても反論できない雰囲気では、信頼関係が成り立たないで、反目し対立する。被保護者同士の相互交流を広げることが必要である。

(近年、就労支援員や日常生活支援員らが福祉事務所に臨時的または恒常的に採用されるようになってきているが) それに応じて被保護者にも保護の基礎知識が必要になる。

○保護受給者の恒常的増加に対応する職員体制を検討する。これまでの地区担当のマンツーマン体制と並んで自立支援プログラムの運用になじむ横断的グループ担当制を併用し、その枠組みを今後、恒常化する必要がある。

○「指導指示」の使い方に問題があると思われる。某市の「稼働年齢層に対する就労指導の徹底について」の文書によれば「若年稼働年齢層に対してプログラムへの取り組み状況に改善が見られない場合、「指導指示」を以って最終的には保護の変更・停止または廃止を検討する」とあるが、指導指示は自立支援プログラム参加者の保護廃止や保護費削減に使うべきでないことを明らかにすべきである。

D. 考察 及び E. 結論

生活保護法の中で社会的に最も困窮した生活を余儀なくされている人々が、行政窓口の厳しい対応や市民からの蔑視により、必ずしも正当な扱いを受けていない。その扱いの厳しさゆえに、多数の漏救層を抱えていることは、先進国として問題である。漏救の調査をすることが必要である。

この問題は生活保護法以外の社会保障制度全体を改革することなしには困難な課題ではあるが、自立支援プログラムは扱い様によっては、改善への可能性を十分はらんでいられると思われる。職員の条件を改善し、要保護状態の人を正当に救済・援助し、予算を投じて支援の枠組みを拡大して、10年を目標にすれば活性化の流れを達成できるかと思われる。

F. 研究発表

1. 論文発表

なし

2. 学会発表

なし

G. 知的財産権の出願・登録状況

なし