

松 山 大 学 論 集
第 22 卷 第 4 号 抜 刷
2 0 1 0 年 10 月 発 行

生活保護政策における自立と自立支援

牧 園 清 子

生活保護政策における自立と自立支援

牧 園 清 子

は じ め に

現代日本における福祉政策は、「自立」および「自立支援」を基本理念の一つとして再編が行われつつある。本稿では、生活保護政策を取り上げ、再編の過程とその方向性を明らかにしたい。

生活保護政策において自立が改めて強調される契機となったのは、2003年に社会保障審議会福祉部会に設けられた「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」の報告書（2004年12月15日、以下『報告書』と略記する。）である。

委員会は、生活保護制度の見直しにあたって「利用しやすく自立しやすい制度へ」という考え方をもとに検討を進め、生活保護制度の見直しの視点として、「国民の生活困窮の実態を受けとめ、その最低生活保障を行うだけでなく、生活困窮者の自立・就労を支援する観点から見直すこと」、つまり、「被保護世帯が安定した生活を再建し、地域社会への参加や労働市場への『再挑戦』を可能とするための『バネ』としての働きを持たせること」が特に重要であるとした。

『報告書』では、「自立支援」とは、社会福祉法の基本理念と同様に「利用者が心身共に健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するもの」を意味し、就労による経済的自立のための支援（就労自立支援）のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援（日常生活自

立支援)や、社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援(社会生活自立支援)をも含むものとした。『報告書』は、従来の経済的自立を中心とする自立観に大きな転換をもたらす提言を行った。

そして、効果的な自立・就労支援策を実施するためには、「被保護世帯と直接接している地方自治体が、被保護世帯の現状や地域の社会資源を踏まえ、自主性・独自性を生かして自立・就労支援のために活用すべき『自立支援プログラム』を策定し、これに基づいた支援を実施」すべきであるとした。

社会福祉の基礎構造改革は2000年前後に実施されてきたが、生活保護制度についてはごく部分的な手直しに終わり、大きな見直しはなされなかった。しかし、この『報告書』を受けて、新しい自立概念が生活保護の行政や実践の体系に組み込まれ、2005年度から自立支援プログラムの策定実施が開始されることとなった¹⁾。

近年、障害者による自立生活運動の中で、新しい「自立」の概念が提起され発展してきた。その成果である当事者主体の「自立」概念が、ようやく生活保護制度にも取り入れられることになったと、生活保護政策の動向に大きな関心と期待が寄せられた²⁾。とくに、『報告書』の打ち出した自立観の転換は、生活保護の歴史の中で、自立論の系譜に新たな変化をつくり出す契機となり、利用者の自立と自己決定を重視する他の社会福祉法との間にあった「ダブルスタンダード克服への道が開けた」とされていた³⁾。

それでは、生活保護制度に新たに導入された自立支援は、これまでの現行生活保護法のもとで行われてきた「自立の助長」とどのような相違があり、両者はどのような関係にあるのだろうか。それらを明らかにするために、本稿では、生活保護法及び実施要領・通知などを手がかりとしながら検討を進めていきたい。

まず、現行生活保護法における「自立」および「自立の助長」という用語の意味内容を確認する。ついで、自立支援プログラムにおける「自立支援」の規定を整理し、さらに、保護の実施要領を検討する。さいごに、生活保護におけ

る相談援助の体系を取り上げ、自立と自立支援との関係を明らかにしたい。

1 現行法における自立と自立助長

現行の生活保護法における「自立」と「自立の助長」という用語の意味内容を確認しておきたい。

現行法において「自立」の語が用いられているのは、第1条（この法律の目的）、第17条（生業扶助）、第27条の2（相談及び助言）、第38条第5項（保護施設の種類）の4条のみである。それらを表1に示しておこう。

これらの「自立」という用語は、すべて、「自立を助長する」と言う表現の中で用いられている。なお、生活保護法の条文には「自立支援」という用語はない。

第27条の2（相談及び助言）は2000年の法改正で加えられたが、他の3条は1950年の現行法制定時に規定された。第17条と第38条第5項では、扶助や施設を規定する条文に用いられた用語であるので、ここでは、第1条と第27条の2について検討を加えよう。

表1 生活保護法における「自立」を含む条文

| | 条文 |
|----------------------|---|
| 第1条 （この法律の目的） | 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。 |
| 第17条 （生業扶助） | 生業扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者又はそのおそれのある者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。但し、これによって、その者の収入を増加させ、又はその自立を助長することのできる見込のある場合に限る。 |
| 第27条の2 （相談及び助言） | 保護の実施機関は、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。 |
| 第38条第5項 （保護施設の種類） | 授産施設は、身体上若しくは精神上の理由又は世帯の事情により就業能力の限られている要保護者に対して、就労又は技能の修得のために必要な機会及び便宜を与えて、その自立を助長することを目的とする施設とする。 |

(1) 「生活保護法の目的」(第1条)

生活保護法は、第1条に、生活保護法の目的として最低生活の保障と自立の助長の2つの目的を掲げている。

現行法の解説書『生活保護法の解釈と運用』の著者である小山進次郎によれば、法第1条の目的に「自立の助長」を掲げたのは、この制度を単に一面的な社会保障制度とみ、ただこれに伴い勝ちな惰民の防止をこの言葉で意味づけようとしたのではなく、「最低生活の保障」と対応し社会福祉の究極の目的とする「自立の助長」を掲げることにより、この制度が社会保障の制度であると同時に社会福祉の制度である所以を明らかにしようとしたのである、としている⁴⁾。

さらに、小山はこの点を以下のように詳しく解説している。

「最低生活の保障と共に、自立の助長ということを目的の中に含めたのは、『人をして人たるに値する存在』たらしめるには単にその最低生活を維持させるというだけでは十分でない。凡そ人はすべてその中に何等かの自主独立の意味において可能性を包蔵している。この内容的可能性を発見し、これを助長育成し、而して、その人をしてその能力に相応しい状態において社会生活に適應させることこそ、真実の意味において生存権を保障する所以である。社会保障の制度であると共に、社会福祉の制度である生活保護制度としては、当然此处迄を目的とすべきであるとする考えに出でるものである。従って、兎角誤解され易いように惰民防止ということは、この制度がその目的に従って最も効果的に運用された結果として起ることではあらうが、少なくとも『自立の助長』という表現で第一義的に意図されている所ではない。自立の助長を目的に謳った趣旨は、そのような調子の低いものではないのである」⁵⁾

小山は、自立助長について、人は自主独立の可能性をもつものであり、惰民防止といった調子の低いものではないと格調高く謳い上げている。

ところで、当時小山の上司であった厚生省社会局長木村忠二郎は、ほぼ同時期に、『改正生活保護法の解説』を著している。その著書の中で、「本法制定の目的が、単に困窮国民の最低生活の保障と維持にあるだけでなく、進んでその者の自力更生をはかることにあることは、国の道義的責務よりしても当然のこ

とであるが、改正法においては第一条にその趣旨を明言してこの種の制度に伴い勝ちの惰民養成を排除せんとするものである」と述べている⁶⁾。

以上のように、自立の助長をめぐって、同じ厚生官僚という立場にある2人が異なる見解を示している。

この点に関して、のちに小山は、「若干食い違いのあるような説明」や「表現の上で若干の違い」があるのは、いわば古い考え方が出てしまったからであると解説をしている⁷⁾。しかし、仲村優一は両者の解釈の相違の中に、公的扶助における2つの自立論の系譜を指摘する⁸⁾。

仲村によれば、日本の公的扶助の系譜をたどると、消極的自立論と積極的自立論の2つの自立論があるという。

消極的自立論は、明治・大正以来受け継がれてきている「独立自活」論であり、惰民養成排除のための自立助長論で、公的救済への依存からの脱却をもって、それを第一義的に「自立」とみなす自立論である。その消極的性格は法体系の中に怠惰者を救済の対象としない欠格条項を設けるという形で表現されている。現行法では、欠格条項を設けることができなかった代わりとして「自立の助長」がおりこまれることになったと見られる。木村忠二郎は、法第1条の自立助長について、「この種の制度に伴い勝ちな惰民養成を排除せんとするものである」と述べており、この系列の自立論といえる。

もう一方は、積極的自立論で、小山進次郎の法解釈論がこれにあたる。先に引用したように、小山は、「凡そ人はすべてその中に何等かの自主独立の意味において可能性を包蔵している」とし、その内容的可能性を発見し、助長育成することが本来の自立助長であり、それは惰民防止というような「調子の低いものではないのである」という。ここでは、自立助長は肯定的に位置づけられている⁹⁾。

公的扶助には2つの自立論の系譜があるが、仲村も指摘するように、政府の公式見解は「自立助長は惰民養成の弊を避けるための措置である」とするものであった。生活保護行政においては、今日まで、自立は主として「保護への依

存からの脱却」すなわち「保護を受けないで済むようになること」というニュアンスをもって受けとめられることが多かった¹⁰⁾

(2) 「相談・助言」(第27条の2)

地方分権一括法の成立(1999年)により機関委任事務が廃止され、生活保護の事務は国からの「法定受託事務」と、地方自治体の「自治事務」に再構成された。

このなかで、保護の決定・実施に関する事務や都道府県が市町村に対して行う事務監査等大半の事務は法定受託事務とされたが、唯一自治事務とされたのが「要保護者の自立助長のための相談・助言等の援助事務」である。

2000年の生活保護法の一部改正で、自治事務として第27条の2に「相談及び助言」が創設された。

これについて、厚生労働省は、「従来から、ケースワークの一環として事実上行われてきた要保護者の自立助長のための相談及び助言に係る事務を、自治事務として法定化する」とし、第27条の2の創設を通知した¹¹⁾

2000年以降、生活保護法の相談援助に関する規定は、以下のようになった。

(指導及び指示)

第27条 保護の実施機関は、被保護者に対して、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をすることができる。

2 前項の指導又は指示は、被保護者の自由を尊重し、必要の最小限度に止めなければならない。

3 第一項の規定は、被保護者の意に反して、指導又は指示を強制し得るものと解釈してはならない。

(相談及び助言)

第27条の2 保護の実施機関は、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。

この改正の趣旨について、保護課長の田中敏雄は、つぎのように説明してい

る。この改正は、事務の区分を改めたというよりも、現に行われている事務を整理し、明確にしたものといえる。生活保護の事務は基本的には、全国一律の考え方や指導に基づいて実施されるべきものであるが、保護の決定に直接関わらない助言が、実施機関やケースワーカーの自主的な判断により行われることも少なくない。たとえば、地域活動への参加や子どもの進路に関することなどへの情報提供や助言などである。このような実際に行われている事務をきちんと法文化した上で、その事務の性格、内容から自治事務としたものである¹²⁾。

生活保護では、これまで被保護者の自立指導は法律上では行政機関によって行われる事実行為として取り扱われてきた。今回、事実上行われていた相談・助言があらたに自治体の事務として法律に明示されたことは、法律が規定する相談援助活動の範囲は拡大し、「生活保護制度における社会福祉性」¹³⁾があらためて確認されたことを意味する。

なお、生活保護法の一部改正についての通知には、相談及び助言の事務の実施について以下の留意事項が示されている。

法第27条の2に規定する要保護者の自立助長のための相談及び助言の事務については、要保護者の求めに応じて行うものであり、要保護者に対する強制力はない。これに対し、法第27条に規定する指導及び指示の事務は、保護の実施機関の発意によって行われ、被保護者がこれを遵守しない場合には、同法第62条の規定により保護の停止又は廃止の処分を行うことができるものである¹⁴⁾。

生活保護法は、2000年以降第27条及び第27条の2の2つの相談援助の規定をもつことになったわけであるが、森川美絵は、この2つの規定を援助関係と制裁的要素の2つの側面から検討している。

援助関係の側面では、被保護者（利用者）の自立に向けた活動や援助内容について、援助者側が主たる決定を行うパターンリスティックなものか、被保護者（利用者）の主体性（自己決定）を尊重するかを検討する。この観点からみれば、第27条「指導及び指示」は用語自体にパターンリスティックな色彩が

強く、第27条の2「相談及び助言」は両義的であるとしている。

一方、制裁的要素では、その有無を保護の停止・廃止という「経済的な制裁」を背景に行うかどうかという観点からみている。第27条「指導及び指示」は、第3項で「被保護者の意に反して、指導又は指示を強制し得るものと解釈してはならない」と規定しているものの、第62条「指示等に従う義務」は「第27条の規定により、被保護者に対し、必要な指導又は指示をしたときは、これに従わなければならない」とし、同第3項で、「保護の実施機関は、被保護者が前2項の規定による義務に違反したときは、保護の変更、停止又は廃止することができる」としている。指導・指示に従わない場合に、保護の停止・廃止の手続きがとられることが明記されていることから、制裁的要素が強いといえる。これに対して、第27条の2「相談・助言」は、制裁的要素を含まない¹⁵⁾

以上の森川の検討は、表2のように整理できるであろう。

生活保護法を「権利の体系」と「義務の体系」という二面性の視点から捉える筈木俊一は、公的扶助労働の目的である自立にも二面性があり、権利の体系のもとでの「権利としての自立」と義務の体系のもとでの「義務としての自立」との対抗関係の中で公的扶助労働は展開されるという。したがって、被保護者に対して「権利としての自立」を保障するものになっているか、それとも「義務としての自立」を強制するものになっているのかということが、公的扶助労働の基本的な問題であるとしている¹⁶⁾

表2 第27条「指導・指示」と第27条の2「相談・助言」

| | 第27条「指導及び指示」 | 第27条の2「相談及び助言」 |
|-------------------------------|--------------|------------------------------|
| 規定時期 | 1950年 | 2000年 |
| 対象 | 被保護者 | 要保護者 |
| 地方自治法 | 法定受託事務 | 自治事務 |
| 援助関係 (パターナリスティック ／自己決定) | パターナリスティック | 両義的 (パターナリスティック／自己 決定) |
| 制裁的要素 | 強い | なし |

制裁を背景に被保護者に義務として自立を促すのであれば「義務としての自立」となり、一方、義務的に自立をせまるのではなく、被保護者の主体性を保障しながら援助を展開するのであれば、「権利としての自立」の保障として位置づけられる。森川は先の整理を笹木の公的扶助労働の二面性の議論につなげて、新しく設けられた第27条の2の「相談・助言」は、「義務としての自立」に向けた働きかけではなく、「権利としての自立」を促すための働きかけとなる可能性を示唆している。

なお、第27条の2は、生活保護法に創設されたが、事業展開もなく事実行為としての自立指導を追認しただけであったので、「だまし条項」だと言われていたこともあったという。しかし、自立支援プログラムの策定によりようやく日の目を見ることになった¹⁷⁾。

2 自立支援の導入

厚生労働省は、2005年3月31日付けで、地方自治法の規定による技術的助言として、以下に示す自立支援プログラムについての通知および事務連絡を行った。

- ・「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」（平成17年3月31日厚生労働省社会・援護局長通知）（以下「基本方針」と略記する。）
- ・「自立支援プログラム導入のための手引（案）について」（平成17年3月31日厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡）（以下「手引（案）」と略記する。）
- ・「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラム実施要綱について（平成17年3月31日厚生労働省雇用均等・児童家庭・社会・援護局長連名通知）（以下、「就労支援事業」活用プログラム実施要綱と略記する。）
- ・「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラム実施要綱に係る留意事項について（平成17年3月31日厚生労働省社会・援護局保護課長通知）

まず、「基本方針」をみよう。自立支援プログラム導入の趣旨について、「基本方針」では、今日の被保護世帯は多様な問題を抱え、また、保護受給期間が

長期間にわたる場合も少なくないという状況を踏まえ、「経済的給付を中心とする現在の生活保護制度から、実施機関が組織的に被保護世帯の自立を支援する制度に転換すること」を目的として、自立支援プログラムの導入を推進していくことにしたと述べている。生活保護を経済的な給付に加えて被保護世帯の自立を支援する制度に転換することが導入の目的である。

自立支援プログラムは、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、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。

自立支援プログラムの対象者となるのは、被保護者である。『報告書』は、低所得者や保護廃止直後の人などに対しても活用が望ましいとしていたが、対象が被保護者に限定されている。

また、「基本方針」では、自立支援プログラムは、就労による経済的自立（就労自立）のためのプログラムのみならず、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送ること（日常生活自立）、及び社会的なつながりを回復・維持し、地域社会の一員として充実した生活を送ること（社会生活自立）を目指すプログラムを幅広く用意し、被保護者の抱える多様な課題に対応できるようにする必要があるとしており、『報告書』で示された3つの自立が明示されている。

自立支援プログラムは、個別支援プログラムと「就労支援事業」活用プログラムに大別される。「就労支援事業」活用プログラムは、2005年から活用可能な事業であり、「まず本事業の実施に向け早急かつ優先的に取り組むこと」とされた。「就労支援事業」活用プログラムの内容から検討しよう。

(1) 就労支援事業活用プログラムによる支援

「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラムは、公共職業安定所（以下「安定所」という。）において、被保護者及び児童扶養手当受給者（以下「被保護者等」という。）の自立を支援するため、都道府県、市（特別区を含む。）

若しくは福祉事務所を管理する町村又はそれらの管理に属する福祉事務所その他の行政機関（以下「福祉事務所等」という。）が実施する被保護者又は児童扶養手当受給者の自立支援プログラムの一環として、福祉事務所等と連携して就労支援を実施するものである。

安定所は、安定所の生活保護受給者等就労支援事業担当責任者（「事業担当責任者」）、生活保護受給者等就労支援コーディネーター（「安定所コーディネーター」）及び福祉事務所等の就労支援コーディネーター（「福祉事務所担当コーディネーター」）等により構成される就労支援メニュー選定チーム（「就労支援チーム」）を設置する。

「就労支援チーム」は、福祉事務所長等から安定所長に就労支援の要請があった支援対象者に対し、個別の面接を行う等により、つぎの①から⑤の中から適切な就労支援メニューを選定する。

就労支援メニューは、①生活保護受給者等就労支援ナビゲーターによる支援、②トライアル雇用の活用、③公共職業訓練の受講あっせん、④生業扶助若しくは自立支援教育訓練給付の活用による民間の教育訓練講座の受講、⑤一般の職業相談・紹介の実施、の5つである。

支援対象者の範囲は、①稼働能力を有する者、②就労意欲がある者、③就職に当たって①および②以外の阻害要因がない者、④事業への参加に同意している者、のすべての条件を満たし、かつ安定所との連携による事業の活用が効果的な者として選定したものとする。なお、④では、積極的な勧奨にもかかわらず事業への参加に同意しない者は対象としない¹⁸⁾

（2）個別自立支援プログラム

「手引（案）」は、3つの自立のそれぞれについて表3のような11の具体的プログラム例を示している。

これらのうち、経済自立分野の「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラムは、前項で検討したように、厚生労働省が都道府県等に実施要領を示し

表3 厚生労働省が「手引(案)」に提示している11の個別支援プログラム例

| 分野 | プログラム例 |
|-----------------------|---|
| 経済自立分野 (4プログラム例) | ○「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラム 福祉事務所における就労支援プログラム 福祉事務所における若年就労支援プログラム 精神障害者就労支援プログラム |
| 社会生活自立分野 (1プログラム例) | 社会参加活動プログラム |
| 日常生活自立分野 (6プログラム例) | 日常生活意欲向上プログラム 高齢者健康維持・向上プログラム 生活習慣病患者健康管理プログラム 「精神障害者退院促進支援事業」活用プログラム 元ホームレス等居宅生活支援プログラム 多重債務者等対策プログラム |

ているので、福祉事務所において同プログラムを改めて策定する必要はない¹⁹⁾。

「手引(案)」は、これらの自立支援プログラムの内容について、次のような例をあげている。「就労自立は、日常生活自立及び社会生活自立の達成・維持を前提とする場合が多い。稼働年齢層で雇用情勢が良好な地域に居住している被保護者であっても、昼夜が逆転した生活を送るなど日常生活が乱れている場合には、直ちに就労活動を行い、実際に就労することは非常に困難であろう。このような場合にはまず日常生活自立を目指して規則正しい日常生活を実現し、さらに対人関係で様々な問題がある場合にはこれを改善して社会生活自立を実現した上で、就労自立を目指すことが適切であり、実施機関においてはそれぞれの段階に応じた支援を実施する必要がある。」

このように、自立支援は、被保護者の個人の状況や能力に応じて、自立した生活の維持・発展を目指す観点から行うことが必要であり、「就労が可能か否か」という単純な認識に基づき支援を行うことは適当ではないとしている。

したがって、自立支援に当たっては、被保護者の実状に応じたきめ細やかな支援の実施が不可欠となる。そのためには、被保護者の状況や自立阻害要因を的確に把握した上で、具体的な支援の方法を検討することが必要である。自立

支援プログラムは、類型化した自立阻害要因に対する支援の実施方法をあらかじめ体系的に整理し、実効的かつ組織的な自立支援を実現しようとするものである。

それでは、自立支援プログラムの意義はどのようなところにあるのであろうか。

まず、「手引（案）」では、被保護者にとっての意義は、つぎのような点にあるとしている。被保護者は自立に向けて克服すべき何らかの課題を抱えている。自立支援プログラムは、こうした被保護者の抱える多様な課題に対応するものであり、全ての被保護者に対して健康で自立した生活に向けて一つ一つ課題を克服することを求めるとともに、それを実施機関が組織的に支援するものである。

また、被保護者は、生活保護法上、稼働能力の活用要件を満たし、また、生活の維持向上等に関する努力義務を負っているが、実施機関の支援を受けつつ自立支援プログラムに取り組むことは、「これらの要件及び義務を明示的に満たすための手段となる」としている。このように、「手引（案）」は、自立支援プログラムへの参加を被保護者が「義務を満たすための手段」と明記している。

一方、実施機関にとっての意義は、自立支援プログラムを導入することにより、組織的・システム的な支援が可能となり、自立支援業務の効率的な実施に資すると考えられている。

「手引（案）」によれば、自立支援プログラムによる被保護者への支援の手順は、被保護者の実状の把握、個別支援プログラムの選定、被保護者への説明、支援状況の記録、定期的な評価等となる。

とくに、実施機関における支援方針の決定にあたっては、「自立支援プログラムへの参加について、被保護者の同意を得るため、実施機関において決定した支援方針について本人に説明すること」を留意すべき事項としている²⁰⁾

また、自立目標の設定と個別支援プログラムの選定（自立計画書の作成）にあたっては、被保護者本人による自立目標の設定が必要で、まず、「被保護者

本人から、希望する将来の自己の在り方と自己の現状について聴取し、希望する将来像の実現を阻害している要因について自ら認識させることにより、被保護者の自立の必要性の自覚や自立意欲の喚起に努め」、そして、自立計画書を作成する場合には、被保護者に「自立計画書に記入させること」としている。被保護者のプログラムへの参加や取組への主体性を保障するための手続きが具体的に示されている。

なお、支援の見直し及び指導指示の手続については、定期的かつ必要な見直しを行い、口頭で指導指示を行ったにもかかわらず、取組状況に改善が見られない場合等には、文書による指導指示を行うとしている。

文書による指導指示を受けたにもかかわらず、全く取組に改善が見られず、稼働能力の活用等、保護の要件を満たしていないと判断される場合については、保護の変更、停止又は廃止を検討するとしている。

また、「自立支援プログラムは被保護者の自立の実現を目的とするものであり、保護費の減額や保護の停止又は廃止を目的とするものではないことについて十分留意すること」という「なお書き」が付け加えられ、慎重に行うよう注意を促している。

ここで、通知等の検討を通して明らかとなった自立支援の特徴をまとめておこう。

- ① 自立支援プログラムは、各自治体（福祉事務所）が地域の実情を踏まえて策定運用する。
- ② 生活保護における自立は、これまで、「生活保護からの脱却」「経済的な自立」と考えられがちであった。しかし、「自立支援プログラム」においては、『報告書』で示された就労自立、日常生活自立及び社会生活自立の3つの自立や考え方が取り入れられており、自立の考え方が豊かになった。

3つの自立の関係について、「手引（案）」は、就労自立は、日常生活自立及び社会生活自立の達成・維持を前提とする場合が多いとしている。新保美香は、被保護者の自立支援は日常生活自立→社会生活自立→就労自立の順番

で考えることが必要であるとし、生活保護の自立を三層に整理している²¹⁾

これらを段階論とすると、並列論もある。岡部卓はそれぞれの自立は並列の関係にあるとし、池谷秀登も同じく、3つの自立はそれぞれ独立し、自己完結した関係であるべきとしている²²⁾

- ③ 自立支援プログラムへの参加には、当事者の同意が必要である。これは、自立支援プログラムは、従来どおりの指導指示ではなく、利用者自身の選択と同意に基づいて利用するものという考え方が示されている。
- ④ 自立支援プログラムの取組状況が保護の要件を満たしていないと判断される場合は、保護の変更可能性も示されている。一方、自立支援プログラムにおける「支援」は生活保護の停・廃止と直接かかわる「指導」とは異なるという見解もある²³⁾
- ⑤ 自立支援プログラムは、国が用意した職業安定所連携型の就労支援プログラムを活用し、就労支援を優先するという形で導入された。そのため、「自立＝就労」という従来の発想の転換にはつながらなかったという指摘もある²⁴⁾

3 実施要領における相談援助と自立支援

保護の実施要領は、生活保護法令を実施に適用するうえの具体的指針で、生活保護行政にかんする厚生労働省告示、次官通知、局長通知、課長通知をまとめたものである。実施要領は、保護の実施にあたる現業員の事務必携とされてきた『生活保護手帳』に収録されている。その巻頭には、生活保護実施の態度として、生活保護は、被保護者の自立助長を図ることをあわせて目的とするものであるから、「被保護者の立場を理解し、そのよき相談相手となるようにつとめること」と書かれている²⁵⁾ 以下では、実施要領において自立および自立支援のための相談援助がどのように記載されているのかをみておこう。

『生活保護手帳』が創刊された1957年の実施要領の中には自立にかかわる相談援助についての規定はなかったが、1958年に局長通知「第10 訪問調査等」

で示された。「要保護者の自立を助長するための指導を行い、生活状況等を調査する目的をもって要保護者を定期的に、又は随時に訪問すること」、である。

2005年、「要保護者の生活状況等を把握し、処遇に反映させることや、これに基づく自立を助長するための指導を行うことを目的として、世帯の状況に応じ、訪問を行うこと」に改正され、調査目的の明確化が記されたが、訪問調査の目的が自立助長であるとの考え方は変わっていない。後に検討するように、この規定は2008年に「第12 調査及び援助方針等」に改正されている。

ついで、1965年に、局長通知「第10 保護決定実施上の指導指示、検診命令」が新たに規定された。そして、1969年の実施要領改正で、ほぼ現在の形式となった。2010年現在は、通知番号が繰り下がり、局長通知「第11 保護決定実施上の指導指示及び検診命令」となり、項目が一部加えられているが、内容に大きな変化はない。「1 保護申請時における助言指導」、「2 保護受給中における指導指示」、「3 保護停止中における助言指導等」および「4 検診命令」、の4項目である。

「2 保護受給中における指導指示」は、必要に応じて法第27条による指導指示を行う場合を列挙している。具体的には、就労指導などの稼働能力の活用にかかわる項目、資産、扶養、他法他施策の活用や被保護者としての義務を怠っている場合などである。

加えて、法第27条による指導指示については、「口頭により直接当該被保護者(これによりがたい場合は、当該世帯主)に対して行うことを原則とするが、これによって目的を達せられなかったとき、または目的を達せられないと認められるとき、及びその他の事由で口頭によりがたいときは、文書による指導指示を行うこととする。当該被保護者が文書による指導指示に従わなかったときは、必要に応じて法第62条により所定の手続きを経たうえ当該世帯又は当該被保護者に対する保護の変更、停止又は廃止を行うこと」、と文書による指導指示と保護の変更、停止又は廃止を規定している。

一方、「支援」という語がはじめて使用されたのは、2006年の実施要領にお

いてである。先にあげた「第 10 訪問調査等」の家庭訪問の項で用いられている。これまでの「少なくとも 1 年に 2 回以上訪問すること」に付け加えられた「なお、被保護者本人からの（平成 17 年 3 月 31 日付け社援発第 0331003 号厚生労働省社会・援護局長通知に定めるところによる）個別支援プログラムへの参加状況の報告及び個別支援プログラムを実施する関係機関等との連絡により必要な状況確認ができる場合には、その報告や連絡を 3 回目以上の家庭訪問とみなすこととして差し支えない」、の箇所である。これは、自立支援プログラムの導入による変更で、その他には、実施要領の中に「支援」という用語の記載はない²⁶⁾

したがって、実施要領では、2000 年に法第 27 条の 2 が新設され、2005 年に自立支援プログラムが導入されたが、直後にはそれらが相談援助とどのような関係にあるのかは明らかにされていなかった。2008 年によりやうく実施要領の大幅な改正が行われ、次官通知「第 4 稼働能力の活用」・「第 9 保護の開始申請等」及び局長通知「第 12 調査及び援助方針等」が新設された²⁷⁾この改正によって、従来規定のなかった諸規定が新設・整備されその基本的な考え方が示された。

(1) 「稼働能力の活用」

生活保護法第 4 条の「保護の補足性の原理」に関する事項の中の「資産の活用」、「扶養義務の取扱い」及び「他法他施策の活用」は、それぞれ次官通知に定められているが、もう一つの重要事項である「稼働能力の活用」については、これまで何ら規定は設けられていなかった。2008 年に、次官通知で以下のように新しく規定された。

「要保護者に稼働能力がある場合には、その稼働能力を最低限度の生活の維持のために活用させること」（次第 4）

保護課は、『生活と福祉』の中でこの改正について以下のように解説してい

る。

「稼働能力の活用」の要件については、過去の判決例を踏まえると、①稼働能力を有するか、②稼働能力を活用する意思があるか、③稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか、により判断することとされている。しかし、実際には、その評価方法や位置づけが必ずしも明確ではなく、ともすれば身体的な稼働能力の有無や年齢のみでこれを判断する傾向も見られ、専門委員会『報告書』においても、この点について指摘されていた。

このため、今回次官通知第4として「稼働能力の活用」の規定を新設し、あわせて局長通知においてその判断基準の基本的な事項について示すこととしたものである。稼働能力の活用の判断については、本規定に従い、客観的かつ総合的に行うことが求められる。

「稼働能力があるか否かの評価」、「稼働能力の活用の意思があるか否かの評価」及び「就労の場を得ることが出来るか否かの評価」については、局長通知第4にそれぞれ規定しており、総合的に「稼働能力を活用しているか否か」を判断することが必要である、としている²⁸⁾。

2008年の実施要領の改正で、あらためて次官通知第4として「稼働能力の活用」が規定されたことは、生活保護政策の「福祉から雇用へ」の転換を示すものといえよう。

(2) 「保護の開始申請等」

次官通知および局長通知で、保護の相談における開始申請等の取扱いが新たに明記された。2008年の次官通知は以下のようである。

「生活保護は申請に基づき開始することを原則としており、保護の相談に当たっては、相談者の申請権を侵害しないことはもとより、申請権を侵害していると疑われるような行為も厳に慎むこと」(次第9)

関連して、2つの局長通知「1 保護の相談における開始申請の取扱い」と

「2 要保護者の発見・把握」が示されている。保護の相談にあたっては、相談者の申請権を侵害しないように留意すべきであるとしている。

さらに、新たに課長通知において、「面接相談時における保護の申請意思の確認」や「扶養義務者の状況や援助の可能性について聴取」のあり方を示している。

保護課の解説では、相談者の保護の申請意思については、多額の預貯金を保有していることが確認されるなど生活保護に該当しないことが明らかな場合や、相談者が要保護者の知人であるなど保護の申請権を有してない場合等を除き、保護申請の意思を「確認すべきものである」としている。

また、生活保護に該当しないことが明らかな場合であっても、「申請権を有する者から申請の意思が表明された場合には申請書を交付することが必要である」としている。

こうした面接相談業務自体は自治事務に属するものであるが、保護課は「申請権を侵害しないことや要保護者を発見把握することは、法の要請しているところであるため、このたび処理基準として示すものである」としている。²⁹⁾

(3) 調査及び援助方針等

保護課は、「ケースの実態に応じた援助方針を策定」することや指導援助にあたって「関係機関と連携」することについては、これまで監査事項や関連通知でその必要性を示してきたが、これらの事項については、「法の目的である自立助長を図る上で必要不可欠な事項である」ため、2008年新たに局長通知に規定を設けた。

局長通知「第10 訪問調査等」を「第12 調査及び援助方針等」とし、これまでの「1 訪問調査」「2 関係機関調査」「3 課税調査」に、新しく「4 援助方針」と「5 関係機関との連携」を加えた。

2008年に新しく規定された「4 援助方針」は以下のようである。

「4 援助方針

(1) 援助方針の策定

訪問調査や関係機関調査によって把握した要保護者の生活状況を踏まえ、個々の要保護者の自立に向けた課題を分析するとともに、それらの課題に応じた具体的な援助方針を策定すること。また、策定した援助方針については、原則として要保護者本人に説明し、理解を得よう努めること。

(2) 援助方針の評価と見直し

被保護世帯に対する指導援助の結果を適宜適切な時期に評価し、援助方針の見直しを行うこと。

援助方針の見直しは、世帯の状況等の変動にあわせて行うほか、世帯の状況等に変動がない場合であっても少なくとも年1回以上行うこと。」(局第12-4)

局長通知では、要保護者本人への説明と理解に基づく援助方針を策定するように規定されている。

今回2008年の改正では、これまで監査事項や関連通知等において、「処遇方針」という表現が用いられていたが「援助方針」に変更されている。

保護課は、『生活と福祉』の中でその理由を示している。保護課の解説をみよう³⁰⁾

「処遇」という言葉はこれまで行政用語として長く使用されてきたが、児童相談所の運営指針においても「処遇方針」が「援助方針」に改められ、また、当該「援助」には、指導や措置的な要素も含まれていると考えられることから、今回の規定では「援助方針」と表した、としている。今日、福祉行政の多くの領域で「援助」や「支援」という表現が用いられているのに合わせて改正が行われたことがわかる。

なお、「援助方針」と類似の意味として、「支援方針」が自立支援プログラムなどにおいて規定されているが、「援助方針」は実施機関が主体となるのに対し、「支援方針」は要保護者が主体となり、実施機関の側はそれを側面から支援する点で異なるものである。ただし、実施機関においては「援助方針」は「支援方針」を包含していると考えて差し支えない、としている。

また、「支援方針」の下で、生活保護の目的が達成できない場合は、まず、

「援助方針」を変更して、その上でケースにより、「指導指示を行うこともあり得るものである」としている。自立支援プログラムの「手引（案）」においても「指導指示」の可能性について記述されていたが、実施要領においてもその可能性を明確に示している。

以上のように、2008年の実施要領改正によって明確になった厚生労働省の相談援助及び自立支援についての考え方は以下の点である。

- ① 改めて「稼働能力の活用」を次官通知として規定しており、生活保護政策のワークフェアへの動きを示すものである。
- ② 開始申請時の相談援助における要保護者の発見の重要性が示された。1981年の「123号通知」から始まった適正化政策で展開された保護相談時点での「水際作戦」からの大きな転換を示している³¹⁾
- ③ 援助と支援の関係については、援助の主体は実施機関で、支援の主体は要保護者である、「援助方針」は「支援方針」を包含する、方針変更により指導指示を行うこともあり得る、という3点が明らかとなった。

4 生活保護法における相談援助と自立支援の関係

2000年の生活保護法の改正により、生活保護事務は法定受託事務と自治事務に分けられ、2005年に導入された自立支援プログラムによる支援は自治事務と位置づけられた。そして、2008年には、実施要領の改正が行われた。これら一連の改正により、生活保護における相談援助活動は新たな考え方や方向性を取り入れたものとなった。それでは、生活保護法における相談援助と自立支援、そして自立助長と自立支援はどのような関係にあるのだろうか。この間の改正を踏まえ、生活保護法における相談援助と支援の関係を検討・整理した岡部卓の議論を取り上げてみよう³²⁾

岡部によれば、生活保護における相談援助活動は、受付段階の相談者、申請段階の要保護者、受給段階の被保護者、そして廃止段階の元被保護者のすべてに関わる相談援助活動をさす。一方、自立支援プログラムは、現に生活保護を

受給している被保護者を対象に行われる支援活動をさす。しかし、両者は別個のものではなく、実際に自立支援プログラムが提供される場合は、生活保護における相談援助活動の一環として行われる³³⁾。

そこで、生活保護法における相談援助と支援は以下のように理解しておく必要があるとしている。

- ① 相談者（要保護者を除く）及び要保護者の意向に即した相談・助言は、相談者（要保護者を除く）に対して社会福祉法及び福祉各法を法的根拠に、また、要保護者に対して生活保護法第27条の2（相談及び助言）及び生活保護法第28条（保護申請に伴う助言指導）を法的根拠とする。
- ② 被保護者の意向を尊重した相談援助活動は、生活保護法第27条を法的根拠にする。
- ③ 被保護者の選択と決定に基づく支援活動は、第27条の2（相談及び助言）

表4 生活保護法における相談援助と支援の関係

| 最低生活保障+自立助長 | |
|--|--|
| 相談者・要保護者 | 被保護者 |
| 生活保護における社会福祉実践（相談援助活動及び支援活動） | |
| 相談及び助言 | 自立助長に即した相談援助 自立助長に即した支援 |
| 相談援助 自立支援 | |
| 相談者・要保護者の意向に即した相談及び助言 | 被保護者の意向を尊重した相談援助活動 被保護者の選択と決定に基づく支援活動 |
| ○相談及び助言 ＜相談者＞ ・社会福祉法及び社会福祉各法において規定 ＜要保護者＞ ・生活保護法第27条の2 相談及び助言 ○保護申請に伴う助言指導 ＜要保護者＞ ・生活保護法第28条 調査及び検診 | ○指導及び指示に基づく相談援助活動 ＜被保護者＞ ・生活保護法第27条 指導及び指示 ○相談及び助言 ＜被保護者＞ ・生活保護法第27条の2 相談及び助言 |

資料出所) 岡部卓「自立支援の考え方と意義」『生活と福祉』2008年6月号

を法的根拠とする。

生活保護における被保護者への社会福祉実践は、表4のように、「自立助長に即した相談援助」と「自立助長に即した支援」に分けられ、「指導及び指示」は相談援助、「相談及び助言」は自立支援に整理されている。

自立支援は、第27条2を根拠法としており、被保護者が自立支援プログラムを選択しない、あるいは自立支援プログラムが不調に終わったことにより指導・指示違反として保護の停廃止を行うことができないことに留意する必要があるとしている。

また、援助（help）と支援（support）との違いについても、岡部は以下のよう述べている。

援助とは、援助者であるソーシャルワーカー（生活保護ワーカー）が主体となり対象である利用者に働きかけ、生活課題の緩和・解決を図っていくことをさす。それに対して、支援とは、利用者が主体となり、生活課題の緩和・解決を図り、支援者であるソーシャルワーカー（生活保護ワーカー）はそれを側面から支援していくことをさす、としている。

援助の主体はソーシャルワーカー（生活保護ワーカー）、支援の主体は利用者である。しかし、実態としては、援助においても支援においても、ともに利用者の意向の尊重あるいは利用者主体という考え方のもとに、相談援助活動あるいは支援活動が展開されており、支援という言葉を使用することで、よりその考え方を表明しているとする。

相談援助と自立支援の関係についての岡部の検討・整理の内容は、以下のようまとめることができる。

- ① 自立支援の不調を理由に、指導・指示違反として保護の停廃止を行うことはできない。これは、停止・廃止の検討を可能とする自立支援プログラムの「手引（案）」や実施要領についての保護課の解説とは対立する見解である。
- ② 援助と支援は主体が異なる。自立支援では、利用者が主体となり、ソーシャルワーカー（生活保護ワーカー）はそれを側面から支援するという関係

である。そして、両者はともに利用者の意向の尊重あるいは利用者主体という考え方を表明したものである。

- ③ 生活保護における社会福祉実践は、自立助長に即した相談援助と自立助長に即した支援（自立支援）である。相談援助と自立支援は、ともに自立助長に即して行われ、その目的は自立助長である。

お わ り に

本稿の第1節から第3節では、生活保護における自立や自立支援について法令や通知などを通して検討してきた。まず、その過程で明らかとなったいくつかの点をここで確認しておきたい。

- (1) 生活保護における自立は、「惰民防止」や「保護からの脱却」を意味する一方で、「自主独立の内容的可能性を発見し、助長する」という積極的な自立論もある。このように、生活保護の自立には相対立する理念と解釈があるが、実務においては、自立は経済的自立つまり「保護の廃止」と捉えられてきた。
- (2) 生活保護に「相談及び助言」の事務が創設された（2000年）。これは、「指導及び指示」とは異なる相談援助活動で、要保護者を対象に申請時及び廃止後にも行われる。
- (3) 自立支援プログラムにおける自立には、就労自立、日常生活自立、社会生活自立の3つの自立がある。これらの3つの自立については、段階論的見解と並列論的見解がある。
- (4) 自立支援プログラムは、被保護者の同意と選択にもとづいて行われ、自立支援プログラムに取り組むことは、被保護者の要件及び義務を明示的に満たす手段となる。
- (5) 援助と支援は主体の違いを意味する。援助の主体は実施機関であるが、支援の主体は要保護者である。
- (6) 援助方針は支援方針を内包する。支援方針のもとで目的が達成されない場

合は、援助方針を変更して指導指示を行う。そして、取組に改善が見られない場合は、保護の変更、停止又は廃止を検討する。

これらの要約・指摘を踏まえ、第4節の岡部の整理を再度検討してみよう。

- ① 保護の停止・廃止について。岡部は自立支援が不調に終わったことを理由にただちに指導・指示違反はできないとする。しかし、厚生労働省は、援助方針は支援方針を包含するという見解であり、援助方針に変更し「指導・指示」を行うことを可能とする。
- ② 主体性について。岡部は、表4の中では、「意向を尊重」と「選択と決定」という異なるものとして明示しているが、本文では、援助と支援は「ともに利用者の意向や主体が尊重されるが、支援はそれをより表明している」と記しているだけである。

生活保護においては、「自立支援」という概念のもとで制度展開を図ることの意味を問い、自立支援は被保護者の主体性の尊重、経済的な制裁を持ち込まないなど、権利としての自立を保障するものとして期待されている³⁴⁾。しかし岡部の整理では、自立支援で強調されている自己決定の意味が弱められている。

- ③ 自立支援＝「自立助長に即した支援」について。岡部の整理では、自立支援は、福祉事務所が行わなくてはならない生活保護法第1条の「自立の助長」が目的となっている。つまり、自立助長と自立支援のもとめる自立は同じ内容ということになる。

ところで、社会保障法の目的として明記された「自立」は、一般的な自立概念とは異なり、規範性をもつとされる³⁵⁾。生活保護法は、自立助長を目的に規定し、「稼働の能力の活用」を保護の要件としており、被保護者は稼働能力がある以上、それを活用した取組がもとめられる。つまり、生活保護における自立は、「義務としての自立」、「就労自立」を意味する。

そうであるならば、岡部のいう自立助長に即して行われる支援においてもめられるのは、「義務としての自立」、「就労自立」となる。

そして、自立支援における3つの自立についても、就労自立を他の自立と同列におくことはできないであろう。自立支援における3つの自立は就労自立を上位とする段階的なものと考えざるをえない。

自立支援という考え方が生活保護に導入されることになったとき、自立支援と自立助長の相違が強調された。しかし、岡部は、相談援助も自立支援もともに自立助長という目的のために行われ、自立支援の〈自立助長への収斂〉という整理をしている。つまり、今回の自立支援プログラムの導入は、生活保護における自立助長の枠の中での議論であり、生活保護制度の枠組みを変えるものではないということである。

2006年の厚生労働省社会・援護局主管課長会議で、保護課長は、自立支援が組織的に行われるための「ツール」として考えたのが、新しく導入した「自立支援プログラム」であると説明していた。「自立支援プログラム」は行政の新しい「ツール」であり、生活保護制度の基本的な理念を変革するものではなかったということである³⁶⁾。

生活保護政策における自立支援プログラムの導入にあたって多くの期待が語られた。しかし、自立支援プログラムはまず就労支援から導入され、そして、生活保護における「稼働能力の活用」が改めて次官通知に明記された。これらのことを考慮に入れると、岡部の整理は、厚生労働省の考え方を代弁するもので、自立助長は生活保護制度の目的であり、生活保護においては自立をもとめる規範・義務というものが厳然としてあることを再確認させるものとなっている。

注

- 1) 布川日佐史「生活保護改革論議と自立支援，ワークフェア」，埴橋孝文編著『ワークフェア—排除から包摂へ？』法律文化社2007年 pp 195-201，牧園清子「福祉政策における『自

- 立』概念の研究』『松山大学論集』第21巻1号2009年 pp 211-236
- 2) 専門委員会委員の大川昭博は「障害者による運動の成果である当事者主体の自立概念が、ようやく生活保護制度にも取り入れられようとしている」と報告書の成果に期待を述べていた（大川昭博「現場から見た、自立支援プログラムの課題－『入りやすく出やすい』制度へ向けて」『賃金と社会保障』1456号2007年12月下旬号 p 22）。
- 3) 大友信勝「生活保護と自立支援」『社会福祉学』Vol. 47-1号2006年 p 106
- 4) 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（初版1950年）p 84。笹山京は、生活保護制度の目的が2つ規定されたので、その実施は社会保障制度として運用と社会福祉制度としての運用との間をゆれ動くことになり、その具体的な運営の過程で、解釈の幅が拡大されてきたとする。（笹山京『公的扶助論』光生館1978年 pp 26-28）
- 5) 小山『前掲書』pp 92-93
- 6) 木村忠二郎『改正 生活保護法の解説』時事通信社1950年 p 49
- 7) 「新生活保護法の制定（その1）（その2）」厚生省社会局保護課編『生活保護三十年史』社会福祉調査会1981年 p 120, p 125
- 8) 仲村優一「公的扶助における処遇論」仲村優一社会福祉著作集第5巻『公的扶助論』旬報社2002年（初出1986年）pp 232-238
- 9) しかし、生活保護法における「積極的自立論」の代表者とされる小山であるが、前掲書の別の箇所（p 94）では、「公私の扶助を受けず自分の力で社会生活に適応した生活を営むことのできるように助け育てていくことである」と、半ば矛盾した定義を行っている。自立の解釈におけるタテマエとしての格調の高さとは裏腹に、保護の厳しさを示すホンネの部分で顔をのぞかせていると仲村は言う（仲村優一「社会福祉行政における自立の意味」小沼正編『社会福祉の課題と展望』川島書店1982年 p 13）。
- 10) 仲村、同上、pp 11-13。現在もその状況に変わりはない。森川美絵は、生活保護の現業員意識調査（2004年）から、生活保護の担当職員が、最低生活保障という被保護者の権利を受給者の自立を阻害するものとして捉えられることも珍しくなく、「自立助長」に「被保護者（利用者）に能力活用等の義務を履行させるための指導」という意味を付与させるものとなっていることを指摘している（森川美絵『「義務としての自立の指導」と『権利としての自立の支援』の狭間で』三井さよ他編『ケアとサポートの社会学』法政大学出版2007年 pp 273-277, p 283）。
- 11) 「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律による生活保護法の一部改正等について」（厚生労働省社会・援護局長通知2000年3月31日）
- 12) 田中敏雄「生活保護行政の運営にあたって」『生活と福祉』521号1999年8月号 p 5
- 13) 小山は、被保護者に金銭や現物の給付だけでなく自立指導のためのケースワークが行われているのは、生活保護制度が社会保障法であるとともに社会福祉法であり、「生活保護制度の社会福祉性」を示すものであるとした（小山『前掲書』pp 95-96）。

- 14) 「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律による生活保護法の一部改正等について」(厚生労働省社会・援護局長通知2000年3月31日)
- 15) 森川「前掲論文」pp 260-263。被保護者には、第60条「生活上の義務」、第61条「届出の義務」、第62条「指示等に従う義務」、第63条「費用返還義務」がある。籠山は、「これらが連動すれば、指導・指示が強制手段を背景として行われうる。したがって法第27条と法第60条を結びつけて指導・指示ということを考えることは、きわめて慎重に行わなければならない」と警告する(籠山『前掲書』p 117)。
- 16) 笛木俊一「公的扶助制度・公的扶助労働の二面的性格」小野哲郎他監修『現代の貧困と公的扶助行政』ミネルヴァ書房1997年 pp 63-65
- 17) 大川「前掲論文」p 22
- 18) 「生活保護受給者等就労支援事業」は、2007年の内閣府「成長力底上げ戦略(基本構想)」の中の就労支援戦略に位置づけられ、生活保護政策は「福祉から雇用へ」の推進が図られている。
- 19) 「生活保護受給者等就労支援事業について」(厚生労働省職業安定局長通知2005年3月29日)
- 20) なお、「手引(案)」の中の「被保護者が主体的に利用する」「被保護者の同意をうる」といった文言は、「基本方針」には明記されていない。
- 21) 新保美香「生活保護制度と自立支援」『月刊福祉』2006年7月号 pp 26-29
- 22) 岡部卓「自立支援の考え方と意義」『生活と福祉』627号2008年6月号 p 24, 池谷秀登「日常生活自立, 社会生活自立を重視した支援—板橋区赤塚福祉事務所の取り組み」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 p 64
 なお、就労自立と経済的自立との関連について、公的な制度から金銭的給付を受けながら経済的に独立して行為主体として生活を営んでいくという意味の「経済的自立」とは異なり、就労自立は、他者に依存しないことを自立とみる立場に適合的な「自立」の用語であるとの指摘がある(菊池馨実「自立支援と社会保障」菊池馨実編著『自立支援と社会保障—主体性を尊重する福祉, 医療, 所得保障を求めて』日本加除出版2008年 pp 361-362)。この「経済的自立」の定義を援用し、社会保障給付や就労収入を加えた収入の生活保護基準額に占める割合を生活保護における経済的自立率と考えることもできるであろう。
- 23) 岡部「前掲論文」p 25
- 24) 布川「前掲論文」p 201
- 25) 生活保護手帳編集委員会『生活保護手帳(2010年度版)』中央法規出版2010年 p 2
- 26) 厚生労働省は、2005年3月に自立支援プログラムの導入を通知し、翌年2006年3月に「生活保護行政を適正に運用するための手引について」を全国の福祉事務所に通知した。
- 27) このほかに、「第10 保護の決定」の中に、保護受給中の者から提出された「辞退届」の取扱いについて新たに課長問答が設けられ、「第9 保護決定実施上の指導指示及び検診

命令」は通知番号が第 11 に繰り下がった。

- 28) 厚生労働省社会・援護局保護課「平成 20 年度の生活保護」『生活と福祉』626 号 2008 年 5 月号 p 9
- 29) 同上, p 8
- 30) 同上, p 9
- 31) 河合幸尾「わが国公的扶助政策の特徴－「適正化」政策を中心に」小野哲郎他監修『現代の貧困と公的扶助行政』ミネルヴァ書房 1997 年 pp 127-128
- 32) 岡部「前掲論文」p 25
- 33) 岡部卓「プロセスで見る, 相談援助活動と自立支援プログラム」『生活と福祉』628 号 2008 年 7 月号 p 24
- 34) 森川「前掲論文」pp 261-262
- 35) 品田充儀「社会保障法における『自立』の意義」菊池馨実編著『自立支援と社会保障』日本加除出版 2008 年 p 29
- 36) 「平成 17 年度『厚生労働省社会・援護局主管課長会議』から」『生活と福祉』601 号 2006 年 4 月号 p 4