

はしがき

最近の社会保障制度改革のキーワードとして、「自立支援」と「地方分権」が含まれることについては異論がないであろう。「自立支援」については、障害者自立支援法や生活困窮者自立支援法など法律名になっているのもあれば、条文のなかで、「自立を助長する」（生活保護法一条）とか、「その有する能力に応じ自立した日常生活を営む」（介護保険法二条四項）といったように「自立」という言葉が使われているものもある。この自立を支援するところが社会保障法の目的であるとして、社会保障法体系のなかに「自立支援保障法」といった分野を唱える学説もある。しかし、自立支援といっても、生活保護給付のような所得保障給付と保健・医療・福祉・介護といったサービス給付とではその意味も違ってくるであろうし、その前に、自立とはいったいどういう状態をさすのか、日常生活自立支援なのか、社会生活自立支援なのか、あるいは就労自立支援なのかといった問題もある。特に、就労自立支援については、二〇〇五（平成一七）年度から、生活保護受給者のうち稼働能力のある者につき「就労自立支援プログラム」が本格的に実施されることになった。また、生活保護受給に至らない段階で生活困窮者を就労自立へと向かわせようという目的で、二〇一三（平成二五）年に生活困窮者自立支援法が制定された。また、介護保険法の分野では、二〇〇五（平成一七）年改正により、予防重視型システムへの転換が行われ、介護保険の財源の一部を使って、要介護状態にならないための新しい給付、すなわち新「予防給付」が創設されることになった。本書では、「予防給付」を要介護状態に陥らないための自立支援給付と位置づけて、「自立支援」の項目に含めて取り扱ってい

る。

他方、社会保障における「地方分権」の動きについては、一九八六（昭和六一）年の「事務整理合理化法」に始まるというてよい。この法律によって、それまでの福祉サービス給付の大半が中央集権的な色彩の強い機関委任事務として執行されてきたことが改められ、新たに団体委任事務に変更された。これによって、高齢者・障害者・児童に対する福祉サービスの実施について、地方公共団体に一定の裁量の余地が認められ、以後、社会保障における地方分権が推進されていくことになる。その後、社会保障行政は、法定受託事務や自治事務に再編成され、地方公共団体（特に市町村）への権限移譲が進められていった。一九九〇（平成二二）年の福祉八法改正により、高齢者福祉・身体障害者福祉の措置権限が市町村に移譲されたのをはじめとして、二〇〇五（平成一七）年には、介護保険法改正による地域密着型サービスの創設へと続き、二〇一一（平成二三）年の「地域の自主性及び自立性を高めるための改革推進法」では、施設・在宅サービスの基準が、厚生労働省令から都道府県の条例（地域密着型については市町村条例）に移行することになった。最近では、二〇一四（平成二六）年の介護保険法改正によって、これまで要支援者に対して行われていた介護予防給付のうち、訪問介護事業と通所介護事業が市町村で実施する地域支援事業へと移されることが決まっている。国の役割が大きい生活保護法の分野でも、以前から、厚生労働大臣が定めてきた生活保護基準（保護費）をこれからは都道府県の判断で条例により設定できるようにしたかどうかという地方分権推進派の意見も根強く残っている。

しかし、「自立支援」と「地方分権」の動きについては、問題点や課題も多く指摘されている。早くから生活保護受給者に対する就労自立支援政策（Workfare）が進められていたアメリカ合衆国では、受給者の意思を無視したような形で求職活動を強制されたり、無理やり低賃金労働に押し込まれるという事例がみられた。低賃金の非正規雇用に従事したとしても長期的に安定した生活は得られず、結局のところ生活保護に戻ってきてしまうという

ケースもいくつも報告されていた。わが国でも、受給者の側で就労自立支援プログラムに熱心に取り組む姿勢がみられないときは、指導・指示の後に保護の停止・廃止の処分ができるという仕組みがつけられたので、これをきっかけにして、最低生活保障たる生活保護給付と就労自立支援の関係についての議論が活発に展開されることになった。いまや雇用と社会保障を結びつけて「生活保障」という新しい概念を提唱する研究者もいる。また、アメリカでは、生活保護受給と引き換えに就労に向けて努力するという契約を行政機関と受給者との間で結び、もしも受給者が就労への努力を怠った場合には、契約違反として生活保護給付を打ち切るというように、生活保護給付を「契約」概念でとらえようとする理論も登場してきている。現在の社会的情勢は、これまでのように、生活保護は生存権に基づく最低生活保障給付であるという説明だけでは国民を納得させることができないところまで来ていることも認めなくてはならない。しかし、最低生活さえ営むことができない者に生活保障を行うという社会保障の原理がいつの間にか後退していった、就労対策のほうがこれに優先されるといふような事態になれば、社会保障法学がとつても決して望ましいことではない。

地方分権の動きについても多くの課題が残されている。特に市町村を福祉・介護サービスの実施主体とする一連の社会保障制度改革は、市町村の財政規模や人口構成の違いによって市町村間にサービスの格差をもたらすのではないか、それは一定のサービスの質と量を等しく国民に保障するとしてきたナショナル・ミニマムの考え方と齟齬するのではないかといった批判はいまだに続いている。また、生活困窮者自立支援法の与えるサービスのほとんどは社会福祉協議会、NPO、社会福祉法人等の民間団体に委託することができるようになっている。そうなれば、委託された民間団体の規模や人的資源、力量によって、サービスの量と質について、大きな格差が出るのが懸念されている。また、二〇一四（平成二六）年の介護保険法改正によって、それまで保険給付として行われてきた要支援者に対する訪問介護と通所介護が、市町村が運営する地域支援事業へと移行されるとともに、これに見守り、

配食などの日常生活支援サービスを組み合わせ、新しい「介護予防・日常生活支援総合事業」へと再編成されることになった。要支援者に対する介護予防については、市町村が地域の実情にに応じて、住民の参加を得て、効果的かつ効率的なサービスの提供ができるようにしたとの改革であるが、ボランティアなどの担い手不足が慢性的に続いている状況のなかで、果たして、どこまで「地域の実情に応じた」事業展開ができるのか、不安はやはりぬぐいきれない。さらには、ボランティア等のインフォーマル・サービスを含めたことで、介護保険法のカバーする範囲や国・地方公共団体の責任があいまいになっていくのではないかと印象をもつ者や、住民相互の助け合いを基本とする地域福祉のシステムを、金銭給付方式をとる介護保険法のなかに取り込んでくることに違和感をもつ者もいるかもしれない。

本書は、「自立支援」と「地方分権」の問題について、生活保護法と介護保険法の二つの法制度を中心に、最近の制度・政策の展開とそこに潜む問題点や課題について検討しようとしたものである。それぞれの章の初出原稿は以下の通りである。

第1部 生活保護法における自立支援と地方分権

第1章 資産・能力活用と生活保護

（日本社会保険法学会編『講座社会保障法 第五巻 住居保障法・公的扶助法』法律文化社、二〇〇一年一月）

第2章 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

（社会保障法第二二号、日本社会保険法学会、二〇〇七年五月）

第3章 就労自立支援プログラムの導入と雇用政策との融合

（アドミニストレーション第一八巻三号四号合併号、熊本県立大学総合管理学会、二〇一二年三月）

第4章 地方分権と所得保障―生活保護制度を中心として

(社会保障法第二七号、日本社会保障法学会、二〇一二年五月)

第5章 最低所得保障と雇用促進政策―荒木理論を手がかりとして

(荒木誠之先生米寿祝賀論文集『労働関係と社会保障法』法律文化社、二〇一三年一月)

第6章 生活保護法二〇一三年改正と生活困窮者自立支援法の制定

(書き下ろし)

第2部 介護保険法における自立支援と地方分権

第1章 保健・医療・福祉の連携と地方自治

(河野正輝・菊池高志編『高齢者の法』有斐閣、一九九七年二月)

第2章 介護保険法における新予防給付と地域支援事業

(アドミニストレーション第一二巻第一号二号合併号、熊本県立大学総合管理学会、二〇〇五年二月)

第3章 介護保険法二〇一一年改正の評価と今後の課題

(ジュリストNo.一四三三、有斐閣、二〇一一年一月)

第4章 介護保険法二〇一一年改正と報酬体系の改定

(アドミニストレーション第一九巻二号、熊本県立大学総合管理学会、二〇一三年二月)

第5章 介護保険制度改革における二〇一四年改正の意味

(アドミニストレーション第二二巻二号、熊本県立大学総合管理学会、二〇一五年三月)

このなかには、かなり前に書かれた原稿もあり、なかには制度改革前の記述もあるかもしれないし、また、相互に重複した記述もあるかもしれない。それから、なによりも、本書の題名が『社会保障法における自立支援と地方

「分権」となっているにもかかわらず、自立支援と地方分権との相互関連性や連動性についての考察はなされておらず、それぞれのテーマについての個別の論述がなされているにすぎないということである。この点についても読者の方々にお詫びをしなくてはならない。

著者がこのテーマに興味をもったきっかけは、偶然といえはそうかもしれない。「地方分権」のほうは、一九八八（昭和六三）年五月、熊本大学で開催された第一三回社会保障法学会シンポジウム「地方自治と社会保障」に報告者の一人として加えてもらい、「最近の社会保障制度の改革と地方自治―補助金削減一括法と事務整理合理化法をめぐる問題点」というテーマで報告をしたことがきっかけとなった。当時、社会保障を地方分権の視点から考察するという研究はあまりなされておらず、そのため、何をどう扱って報告したらよいのか、その出発点の段階でずいぶん苦労したことが懐かしく思い出される。

「自立支援」のほうは、一九八八（昭和六三）年のアメリカ合衆国ノースカロライナ州デューク大学ロースクールに一年間留学したことがきっかけである。同年の八月に、筆者は、到着したばかりのジョージア州アトランタのホテルで新聞を見ていたときに、「五〇年ぶりの福祉大改革」という見出しに気づいた。そこには、生活保護を受給している母子家庭の母親に対して就労を促進することを目的とする「家庭支援法」(Family Support Act)の成立が大きく報道されていたのである。Workfareの始まりである。その法律には、もし、就労しないときは、代わりに生活保護受給金額分だけ公共作業に従事させるという政策も含まれていた。帰国してすぐに東京大学で開催された日本社会保障法学会第一八回大会（一九九〇（平成二二）年一〇月）で、「アメリカ公的扶助制度の最近の動向―就労奨励政策の展開」と題する研究報告を行ったが、そのときには、日本では生活保護受給者もそれほど多くはなく、また財政も今ほど逼迫していなかったためか、アメリカではそんなことをやっているのかという程度であまり関心はもってもらえなかったような感じであった。しかしそれから一〇年以上たった二〇〇三（平成一五）年、著者は、

厚生労働省から「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」のメンバーになってくれないかという要請を受けた。日本でもようやくWorkfareが本格的に始まろうとしていたのである。

九州大学大学院法学研究科に入学してから数えると、今年で、四〇年間の研究生活を過ごしてきたことになる。思い返せば四〇年間何を研究してきたのだろうかと、満足な研究成果をあげることができなかった研究面については、ただただ反省することばかりである。しかも、今年には熊本県立大学総合管理学部を定年退職する年である。そこで、これを機会に、自信作といえるような論文はどれひとつとしてないのであるが、せめて研究生活の区切りとして、これまで書いてきたいくつかの論文を集めて、退職の年に刊行しようと考えた。

研究面ではたいした成果をあげることができなかったが、しかし、大学生生活・研究生活そのものについては、恵まれた環境にあったことを多くの人たちに感謝しなくてはならない。恵まれた環境とは、良き恩師と良き研究者仲間、そして良き教え子をもつことができたことである。なんといつても、九州大学大学院時代からご指導いただいた九州大学名誉教授の荒木誠之先生からは、言葉に言い尽くせないほどのご恩を受けた。「本書の内容については『石橋くんもまだまだだね。』といわれそうだが、ともかく荒木先生がお元氣なうちに、本書を届けることができるのは望外の喜びである。」と初稿に書いたのであるが、残念ながら、荒木先生は、十一月一二日、かえらぬ人となられた。突然の訃報に愕然とすると同時に、もう少し早く刊行しておけばよかったと悔やまれてならない。また、良永彌太郎熊本大学名誉教授、柳澤旭山口大学名誉教授、阿部和光久留米大学教授、山田晋広島修道大学教授には、研究面でのサポートはもちろんのこと、公私にわたっているいろとお世話になった。さまざまな機会に、肝臓を虐待しながら、夜遅くまで付き合ってくださいだった四人の研究仲間にあらためて感謝の意を表したい。熊本女子大学生活科学部時代、熊本県立大学総合管理学部時代を通して、学内外で、筆者の仕事を手伝いながら、あるときは叱咤してくれ、あるときは激励してくれた多くの教え子にも、手を合わせなくてはならない。多くの教え子の支えが

あったからこそ、ここまでやってこられたのかもしれない。こうして書いてくると、たくさんの方々のご厚情をえて幸せな大学生活であったことをいまさらながらに思う。

最後になったが、本書の刊行について、めんどろな作業を快く引き受けてくださった法律文化社編集部の小西英央氏に厚くお礼を申し上げたい。なお、本書は、熊本県立大学総合管理学会の出版助成を受けたものである。総合管理学会にも感謝申し上げるしだいである。

二〇二五（平成二七）年二月

石橋 敏郎