

令和 3 年 5 月 31 日現在

機関番号：11301

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2018～2020

課題番号：18K01292

研究課題名(和文) 社会保障法の「事業化」の諸相と規律

研究課題名(英文) Legal controls on "projects" of social security law

研究代表者

高 さやか (Dake, Sayaka)

東北大学・法学研究科・教授

研究者番号：00302646

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,200,000円

研究成果の概要(和文)：本研究課題では、主に生活困窮者自立支援制度の分析を通じて、社会保障法制において、相談支援といった非定量的で手続的なサービスが拡大するとともに、支援体制の構築という組織面の規律が増加していることを明らかにした。また、相談支援のように法的規律が難しい領域について、ガイドラインや職能団体の自治的規律などのソフトローによる規律が重要であること、成熟したソフトローはハードローに適宜転換していくことが必要であることを示した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

2020年社会福祉法改正による重層的支援体制整備事業の法定に顕著なように、今日の社会福祉施策では、継続的・手続的な相談支援の拡充がよりいっそう求められている。そこでは、どのように利用者の尊厳や自己決定権を守りながら必要な支援を実施していくかが重要な課題となっている。本研究課題で示した相談支援の意義と法的規律のあり方は、そうした手続的支援の拡大を支える法的基盤を提示するという社会的意義を持つとともに、社会保障法制について、従来の権利義務関係で捉えられる側面とは異なる側面を浮き彫りにしたという学術的意義を有する。

研究成果の概要(英文)：Mainly through the analysis of the "Self-reliance Support system for Needy Persons", this research project found that non-quantitative and procedural services such as counselling services have expanded, and that local governments and other organizations have been required by law to make efforts to implement local support networks for needy persons. This research project also showed that controls by "soft law" such as guidelines and autonomous disciplines of professional organizations are important for counselling services, and that it is necessary to transform "soft law" into "hard law" in order to enforce the rules on the parties concerned.

研究分野：社会保障法

キーワード：相談支援 地域共生社会 法的規律 社会保障の事業化 生活困窮者自立支援制度

## 1. 研究開始当初の背景

社会保障法は、他の実定法と同様、その規律対象の中心を当事者間の権利義務関係としてきた。具体的には、個々人の社会保障受給権の有無や、契約を媒介とした対象者と事業者との間の権利義務の帰趨などについての規律である。こうした法的関係については、法令上の支給要件の解釈と個別事案への当てはめや、民法等のルールに基づいた当事者間の契約の拘束力・効果に関する検討というアプローチが採用されてきた。こうしたアプローチ(権利義務アプローチ)は、一定の法的効果を生じさせる行政庁や当事者間の法律行為を取り上げ、その適法性や効力を吟味するアプローチである。また、そこで問題とされている内容も、金銭給付や損害賠償請求、あるいは契約の解除の帰趨など、法的に把握しやすいものであった。

他方で、社会保障制度においては、従前より労災保険制度の社会復帰促進等事業や雇用保険制度の雇用安定事業などはあったが、生活困窮者自立支援法の制定に代表されるように、近年は、「事業」と呼ばれるものに関する規定が増加し、重要性を増している。そうした「事業」の特徴は以下の通りである。

第1に、法律上要件効果が明記されるタイプの仕組みではなく、法律上は一定の目的や機能を持った「事業」の実施を市町村等に義務付けるに止まるもの、あるいは任意の実施について法律上の根拠規定を提供するに過ぎないものである点である。

第2に、そこで規律されている内容も、要件を満たした者への金銭の給付といった仕組みの目的・構造が明瞭なものだけでなく、相談支援や訓練機会の提供など、追求される目的が個々人により多種多様であり、かつ対象者と市町村等との関係が継続的で法律行為への分節化が難しいと思われるものも増加しているという点である。

第3に、そうした個々の対象者との関係性の問題だけでなく、そうした「事業」の実施にあたり、市町村等に対し、地域にある資源(社会福祉法人、NPO法人、他の行政機関等)を活用した実施のための組織づくり・地域づくりといった体制整備も求める内容となっていることが多いという点である。

こうした従来の権利義務アプローチでは捉えきれない「事業」を法的に把握し、いかに利用者の尊厳や自己決定権を保護するための規律を及ぼすかが課題として生じている。

## 2. 研究の目的

本研究課題は、上記の課題に対し、社会保障制度に登場する多様な「事業」を横断的に取り上げた上で、個々の対象者との法的関係というミクロ的側面と、「事業」の実施主体による組織づくり・体制整備というマクロ的側面の両面について、従来の権利義務アプローチの有効性と限界を明らかにするとともに、新たな法的規律のアプローチを模索することを目的とする。

## 3. 研究の方法

各「事業」の具体的内容を把握する

本研究では特に重要な機能を果たしている中心的事業(労災保険制度の社会復帰促進等事業、介護保険制度の地域支援事業、生活困窮者自立支援制度における各種事業等)を拾い上げ、その

具体的内容・特徴を把握する。とりわけ、個々の対象者との関係でどのような仕組みで機能しているのか(ミクロ的側面)と、事業全体の体制整備・組織づくりがどのようになされているのか(マクロ的側面)との両面について着目する。

#### 権利義務アプローチの有効性と限界の分析

で把握した具体的事業のミクロ的側面とマクロ的側面について、従来の権利義務アプローチの有効性と限界を検討する。具体的には、当該事業の法的関係を、権利義務アプローチで検討できるように一定の法的効果を伴う法律行為に分節化できるか、分節化できたとしてどのような枠組み(行政行為の規律、契約の規律等)で規律しうるのかを分析する。その上で、そうした法律行為にうまく分節化しがたい作用(例えば、対象者に対する継続的相談支援や組織づくりはこうした作用の一例と思われる)について、権利義務アプローチでの分析が困難な原因を探る。

#### 権利義務アプローチが困難な作用を伴う「事業」への新たなアプローチの模索

にて権利義務アプローチによる分析が困難であった「事業」について、権利義務アプローチ以外のアプローチを模索する。そのために、本研究課題では、同様の問題状況に対する行政法学の知見を参照にする。具体的には、行政法学においても、行政活動を権利義務の観点から捉えるだけでなく、「事業」として捉え、個々の対象者への作用だけでなく、財源等の様々な負担を負う地域社会への働きかけを視野に入れた一般的枠組みの検討が進展しつつある。本研究課題では、こうした様々なアプローチを視野に入れながら、社会保障制度における「事業」を分析する新たな法的アプローチを導き出し、それによって「事業」のあり方がどのように規律されるべきかを分析する。

## 4. 研究成果

本研究課題では、近年の「事業化」を先導する生活困窮者自立支援制度や介護保険の地域支援事業を中心に、事業の法的仕組みや規律のあり方を分析するとともに、各制度に従来搭載されてきた事業(労災保険の社会復帰促進等事業、雇用保険の雇用保険二事業等)との比較を行い、近年の「事業化」の特徴を相対化した。具体的には、従来の「事業」は全国一律に一定の金銭給付を行うものが少なくなく、これまでの社会保障法学において中心的であった権利義務アプローチに親和的な仕組みが比較的多かったのに対し、近年は、地方分権的な仕組みが「事業化」として展開するようになってきたことを明らかにした。

また、本研究課題では、多様な事業が組み合わされている生活困窮者自立支援制度や介護保険の地域支援事業について、事業の法的仕組みや行政上の規律等について検討を行った。生活困窮者自立支援制度の自立相談支援事業では、外延が必ずしも明瞭ではない対象者に対して、事実行為の連鎖により相談支援が展開され、法的把握が極めて難しい仕組みとなっていることが明らかになった。他方で、介護保険の地域支援事業では、保険給付(予防給付)から移された訪問介護・通所介護のように、保険給付との類似性が見られる仕組みもあり、地方分権的な事業という共通項はありつつも、法的組み立てには多様性があることが明らかとなった。これにより、行政行為に分節化できない仕組みを持つ事業においては、いかなる法的組み立てで当事者の権利・利益を確保することができるのかという課題が浮き彫りになった。

この課題に取り組むため、本研究では、「生活困窮者自立相談支援事業」に焦点をあてながら、生活困窮者自立支援法の社会保障法制における意義を明らかにするとともに、現行法を前提に、

法律の基本理念に従った同事業の実施に向けた法的統制・規律のあり方を模索した。具体的には、生活困窮者自立相談支援事業における事業主体と利用者との関係を、事実行為の連鎖と捉えた上で、ハードロー（抗告訴訟、損害賠償請求）からソフトロー（ガイドライン、職能団体による自治的規律）また数値的評価に至る複数の階層での事業統制の可能性について検討を行い、いずれも決定的な法的規律手段とはなりえないことを明らかにした。このことから、本研究課題では、相互の規律ツールを補い合って循環させながら、法律の理念に沿った規律を積み重ねていく必要性を指摘した。

また、これと同時に、本研究課題では、地方分権的な仕組みに伴う地域間格差の問題に鑑み、個々人の生活の維持に必須のもの（所得保障、医療保障等）については、全国一律に受給権を保障する「固い」仕組みが不可欠であり、社会保険制度などを確実に維持する国の役割の重要性を再提示した。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計6件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 高さやか	4. 巻 205
2. 論文標題 社会保障法における「事業化」の意義と課題	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 経営法曹	6. 最初と最後の頁 118,152
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 Sayaka DAKE	4. 巻 juillet-aout 2020
2. 論文標題 La resurgence de la pauvreté et de la vulnérabilité chez les personnes âgées	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 Revue de droit sanitaire et social	6. 最初と最後の頁 673,681
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 Sayaka DAKE	4. 巻 mai-juin 2019
2. 論文標題 L'assurance dépendance du Japon et ses enjeux actuels	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 Revue de droit sanitaire et social	6. 最初と最後の頁 432,440
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 高さやか	4. 巻 35号
2. 論文標題 生活困窮者自立支援法の意義と課題 - 生活困窮者自立相談支援事業を中心に -	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 社会保障法	6. 最初と最後の頁 159,172
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 高さやか	4. 巻 27号
2. 論文標題 貧困・低所得化する高齢者	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 論究ジュリスト	6. 最初と最後の頁 56,62
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 高さやか	4. 巻 91巻1号
2. 論文標題 社会保障法学と世代間衡平 - 憲法・税法・財政法との距離	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 法律時報	6. 最初と最後の頁 8,13
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計1件 (うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件)

1. 発表者名 高さやか
2. 発表標題 生活困窮者自立支援法の意義と課題 - 生活困窮者自立相談支援事業を中心に
3. 学会等名 日本社会保障法学会
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8 . 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------