

# 包括的支援体制下での支援の法的統制に関する覚書

林 健 太 郎

- I はじめに
- II 重層型支援体制整備事業における支援と〈「支援体制」の下での支援〉
- III 伴走支援過程の法的統制に向けた試論的検討
- IV むすびにかえて

## I はじめに

社会福祉分野においては、近年、本人・世帯の属性にかかわらず相談を受け止め、本人の抱える課題に寄り添いながら、生活上の困難を抱える一人ひとりに対して包括的な支援を行っていくことの重要性が謳われ（包括的支援）、その手段として、専門職を中心に「支援者と本人が継続的につながり関わり合いながら、本人と周囲との関係を広げていくことを目指す」ことを念頭に置いた「伴走型支援」という方法（実践）に注目が集まっている。<sup>（1）</sup>そして実定法においても、こうした「包括的支援」と「伴走型支援」とを広げていくための体制づくりを

目的として、平成二九年法律第五二号による社会福祉法改正での「包括的な支援体制の整備」(同法第十章第一節)の挿入、そして令和二年法律第五二号の同法改正による「重層的支援体制整備事業」の導入が試みられ、<sup>(2)</sup> 各地方公共団体においてその整備に向けた取り組みが進められている最中にある。

こうした政策動向は、生活困窮者自立支援法における生活困窮者の自立支援に端を発する。すなわち同法で都道府県・市・福祉事務所を設置する町村の必須事業とされた「生活困窮者自立相談支援事業」(同法五条一項・三条二項参照)では、「分野ごとの相談支援体制だけではなく、複数の者がチームを組み、複合的な課題に包括的・一元的に対応できる体制」づくりを求めるとともに、「生活困窮者本人の自立までを包括的・継続的に支えていく寄り添い型の支援」の実現が企図された。<sup>(3)</sup> 包括的支援体制整備という政策課題は、こうした生活困窮者自立支援法の下での自立支援の実施及びそれを支える体制の整備という政策の方向性を、さらに高齢(者)・障害(者)・子ども分野において進められつつあった各種相談支援事業・地域づくり関連事業へと拡張・統合し、分野・対象者を問わず一体的に実施する体制の構築を狙いとするものである。<sup>(4)</sup>

このような動向、特に生活困窮者自立支援法による生活困窮者自立支援の仕組みの制度化を契機として、学説でも上記の「伴走型支援」の重視する方法・理念を踏まえ、「つながる」(つながりを回復する)ことを目的とした支援のあり方を「相談支援」として概念化し、<sup>(5)</sup> 従来の社会保障給付と対比しながらその特徴を明らかにした上でどのように法的統制を試みるかの検討が始まっている。<sup>(6)</sup> 筆者も近刊別稿において、こうした「伴走型支援」あるいは学説にいう「相談支援」の取り組みが、法制度上、市町村に対する支援体制整備とともに実施され、地方公共団体が構築すべきとする「体制」の中で個々の「支援」が展開されることが予定されていることに着目して、包括的支援体制下での支援ないし重層的支援体制整備事業の下で実現が予定される支援については、「支援体制」の下での支援」という枠組みによりその支援過程の法的統制を検討すべきであることを指摘した。<sup>(7)</sup>

本稿は、包括的支援体制ないし重層的支援体制整備事業において想定される支援に関して、その法的統制のあり方、とりわけ損害賠償を通じた法的統制の可能性について検討を深めることを目的とする。後で示すように重層的支援体制整備事業の下では、多数の機関が関与しつつも、相談者・利用者から見れば一個の「支援」としてみなし得る、支援過程（伴走支援過程）の存在を析出することができる。筆者の力量の限界ゆえに、以下の考察は網羅的なものではなく不十分なものとどまるが、ここで見出される支援過程について、その法的統制を考える際の論点にはどのようなものがあり、これらをどのように考えていくべきかについて考えることで、今後の検討の足がかりとしたい。

## Ⅱ 重層型支援体制整備事業における支援と「支援体制」の下での支援

### 1. 包括的支援体制整備義務及び重層型支援体制整備事業の位置付け

平成二九年法律第五二号による改正後の社会福祉法は、市町村に対して、地域住民等が主体的に地域生活課題を把握し解決を試みることができる環境整備（同法一〇六条の三第一項一号）、地域生活課題に関する相談を包括的に受け止める体制整備（同項二号）、多機関の協働による包括的相談支援体制整備（同項三号）を内容とする「地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制を整備する」努力義務を課している。これらはいずれも「地域生活課題の解決に資する支援」が「提供される体制」の「整備」を内容とする努力義務であり、同法の文言上、市町村が負うのはあくまで「体制整備」の義務である。

これに対し、こうした体制整備努力義務を具体化・普及促進するツールとして設けられたのが重層的支援体制整備事業である（同法一〇六条の四。以下、「重層事業」とする）。重層事業は、①属性を問わない相談支援、②参

加支援、③地域づくり支援を柱として、これらを一層効果的・円滑に実施するための④多機関協働による支援、⑤アウトリーチ等を通じた継続的支援という五つの支援機能をそれぞれ「事業」として実施することとし、これらを一体的に実施することで、地域住民の複合化・複雑化した課題に対応する包括的な支援体制の整備を実現することを目的とするものである（同条二項本文及び一項も参照）。

重層事業は任意事業であり、また、あくまで市町村の法令上の努力義務とされる包括的支援体制の整備の方法のひとつに過ぎない。ただし、社会福祉法は重層事業に要する費用について国及び都道府県が交付金を交付することとしており（同法一〇六条の八及び一〇六条の九）、国はその交付にあたって「重層的支援体制整備事業実施要綱」（以下、単に「実施要綱」という。）<sup>(8)</sup>を定め、そこでは想定される事業の具体的内容・支援のあり方も示されている。そこで、あくまで重層事業が包括的支援体制整備のひとつのモデルであることに留意しつつ、以下では、ここで示されている内容に即して、どのような支援過程が予定されているかを概観する。

なお、後に検討するように（↓3.（2））、包括的支援体制下での支援・重層事業において想定される支援は多様な困難を受け止めることを予定し、そこで展開されるであろう支援過程も現実には種々多様なものとなることが予想される。しかしここでは、重層事業において実施される支援のひとつの典型的なモデルであろう、複合化・複雑化した困難に対する対応・支援過程を取り上げて考察の導きの糸としたい。<sup>(9)</sup>

## 2. 重層事業の予定する支援<sup>(10)</sup>

### （1）包括的相談支援事業

複合化・複雑化した課題への対応の入口をなすのが、包括的相談支援事業である（以下、「包括事業（者）」という）。包括事業は、介護保険法に基づく包括的支援事業（の一部。同法一一五条の四五第二項一（三号）、障害者総

合支援法に基づく障害者相談支援事業（同法七七条三号）、子ども・子育て支援法に基づく利用者支援事業（同法五九条一号）、生困法に基づく自立相談支援事業（同法三条二項各号）の事業者（相談支援事業者）が、相談者の属性に関わらず包括的に相談を受け止め、必要に応じて他の相談支援事業者連携を図る等の支援を行う体制の整備を目的とする（社会福祉法一〇六条の四第二項一号も参照<sup>11)</sup>。包括事業の実施主体は市町村であるものの、民間委託が認められている（同法一〇六条の四第四項も参照）。

包括事業者は、相談者の属性や世代、相談内容に関わらず相談を受け止め、相談者の抱える課題の整理を行うことが求められる<sup>12)</sup>。その上で、自らの課題の解決に資する支援を行うことができると判断する場合には自ら助言・情報提供等を行うこともあるが、他の支援関係機関による支援が適切であると考えられる場合には連携・支援依頼を行うことが求められている。さらに、自らのみではその課題の解決が困難な複雑化・複合化した困難を抱えていると判断する場合には、次に述べる（2）多機関協働事業者（以下、「多機関事業（者）」という。）へとつながることになる。また、多機関事業者へ相談者をつないだ後も、包括事業者には後述の重層的支援会議への参加、多機関事業者との連携が求められており、継続的に支援過程に関与することが求められている。

## （2）多機関協働事業

多機関事業は、単独の支援関係機関では対応が難しい複合化・複雑化した困難事例の調整、支援関係機関間の役割分担や支援の方向性を定め、支援計画の策定等を行うことにより、重層事業に関わる関係者の連携の円滑化を進め、市町村における包括的な支援体制の構築に向けた支援を行うことを目的とする（社会福祉法一〇六条の四第二項五・六号も参照<sup>13)</sup>）。多機関事業の実施主体も市町村であるものの、事務の全部または一部を民間委託することができる。

多機関事業者の主たる役割は、重層的支援会議（以下「重層会議」という。）の主催と「支援計画」の決定である。多機関事業者は、包括事業者からの情報提供を受け（ただし、多機関事業それ自体の利用には、原則として本人同意を得ることが求められる）、相談者に対する「支援計画」を策定する。その際、包括事業者等の収集した情報に基づき「支援計画」の案を策定し（また、後述する参加支援事業等の利用の際には同事業者の策定した「個別支援計画」の案について）、重層会議において、関係する支援関係機関とともに協議の上、「支援計画」を決定する。<sup>(14)</sup>

「支援計画」には、相談者・利用者の意向及び解決すべき課題、支援目標及び達成時期、支援の種類・内容及び留意事項、各支援関係機関の役割、支援を一体的に提供するための方策を記すことが求められる（社会福祉法一〇六条の四第二項六号、同法施行規則三四条の七及び三四条の八）。このとき、「支援計画」において、後述する

(3) 参加支援事業の利用を決定する場合には、（民間委託の有無を問わず）市町村がこれを決定する。<sup>(15)</sup>その後、「支援計画」に基づき、後述する(3)参加支援事業者や(5)アウトリーチ事業者による支援へとつながれると、多機関事業者は、そこで行われる実際の支援が円滑に進むために必要な支援を行う。相談者本人及び世帯の課題が整理され、支援の見通しがつき、支援関係機関の役割分担について合意形成を図ることができた時点で、多機関事業者の関与は終結する。

### (3) 参加支援事業

参加支援事業は、既存の社会参加に向けた事業では対応できない者・世帯について、<sup>(16)</sup>その者・世帯のニーズや課題と地域の社会資源や支援メニューとのコーディネート・マッチングを行うこと、さらに、既存の社会資源への働きかけ・拡充を通じて、当該ニーズや課題にあった支援メニューを創出することで、「社会とのつながりづくりに向けた支援」の実施を目的とする（社福法一〇六条の四第二項二号も参照）。<sup>(17)</sup>参加支援事業もまた実施主体

は市町村であるものの、事務の全部または一部を民間委託することができる。

参加支援事業においては、多機関事業における重層会議において参加支援事業の利用が決定されたことを受けて（ただし、利用に当たっては改めて本人同意を得ることが求められる）、「個別支援計画」を策定する（多機関事業における「支援計画」とは異なる）。ただし、参加支援事業者それ自体が特定の課題解決のためのサービスを提供するわけではなく、社会参加に資する既存の社会資源・支援メニューを開拓し、利用者の抱える課題とのコーディネート・マッチングを行い、後述（4）で示す実際の支援の提供へとつなぎ、その後の定着に向けた支援や受け入れ先への支援を行うことを予定している。地域の社会資源とのつながりができ、受け入れ先との関係性が安定したと判断した段階で、参加支援事業者固有の支援は終結する。

#### （4） 実際の支援の提供

以上の概観からも明らかのように、相談者の抱える課題が複合化・複雑化したものであると判断された上で展開される多機関事業・参加支援事業における「支援」は、課題解決そのものにかかるサービス提供を内容とするものではなく、そのためのいわば準備過程として、課題の複合性・複雑性に即して支援関係機関間の役割分担を決定し、さらにサービスの利用の調整を行う役割を担うものである。したがって、終局的には、参加支援事業者の策定する「個別支援計画」に基づき、課題解消に直接に資するサービスを提供する事業者の存在を想定できる（就労支援事業者・居住支援事業者等）。いわゆる既存の制度・サービスに類似する実体的給付としての性格を持つのは、この段階であると考えられる。

## (5) アウトリーチ事業

上記(1)～(4)の支援過程における、包括事業を入口とした支援は、相談者・利用者が一連の支援を受ける意思を持つケースを前提としたものである。これに対し、重層事業では、以下の通り、複合化・複雑化した課題を抱えながらも、支援の前提となる信頼関係が構築できていない、あるいは本人に支援を受ける意思が存在していない場合に行われる支援を念頭に置いたアウトリーチによる継続的支援事業(アウトリーチ事業)の実施も予定する。

アウトリーチ事業は、複合化・複雑化した課題を抱えながらも支援が届いていない者を把握し、その者との「信頼関係に基づくつながり」を形成し、関係性を作ることを目的とするものである(社会福祉法一〇六条の四第二項四号も参照)<sup>19)</sup>。実施主体は市町村であるものの、事務の全部または一部を民間委託することができる。

アウトリーチ事業の対象である「支援が届いていない者」とそれへの対応は、大きく二種に分かれると考えられる。第一に、多機関事業(重層会議)において何らかの支援が必要と認識・判断されるものの、必要な支援を実施するまでの信頼関係を構築するには至っていない者・世帯であり(↓前記(2)を参照)、こうした対象に対しては、必要な支援を実施する前提となる「関係性の構築」に向けた支援が予定されている。この場合、一定程度「関係性の構築」ができたと考えられると、再び多機関事業に戻すことが予定されている。これに対し第二に、同事業にはそもそも支援関係機関の間で支援が必要な者とは未だ認知・把握されていない者・世帯について、これらを発見・探知するという機能も期待されている。<sup>20)</sup>

アウトリーチ事業における支援の特徴は、本人の明確な同意のないまま、支援へと向けさせる働きかけ(たとえば、気にかけていることを示す支援(手紙を送る)など)が予定されている点であろう。それゆえ、同事業の下で行われる支援については、とりわけ過剰介入の危険性を伴うものになることが予想される。<sup>21)</sup>

### 3. 重層事業において展開される「伴走支援過程」

社会福祉法が市町村に（努力）義務として課しているのは、体制の整備にかかる義務にとどまる（同法一〇六条の三第一項柱書）。そして、かかる義務を具体化するためのツールである重層事業及びそれを構成する各事業の実施すべき内容を示す「実施要綱」もまた、基本的には整えるべき支援体制の内容を示すにとどまる（実施する各市町村における制度設計の幅も相当程度認められる記述となっている）。もともと、上記2. の説明からも観察できるように、「実施要綱」の内容からは、各事業相互の関係を考えることを通じて、複合化・複雑化した困難を抱える住民への支援として想定される支援の過程を、一定程度、抽出することができる。すなわち重層事業の下で予定される「支援」では、複数の「事業」を経由し、かつ、その「事業」の内部でも多数の支援関係機関等が関わりながら、一個の支援過程を形成しつつ行われることが想定されていると言えよう（以下、これを「伴走支援過程」という<sup>(22)</sup>）。重層事業の実施を通じて実際に展開されるのは、利用者・相談者から見れば一個の「支援」なのであり、法理論としては、利用者・相談者の法的な権利・利益の保護という観点から、ここで展開される伴走支援過程において生じうる諸課題（法的紛争が生じる可能性）の法的統制・責任の所在の明確化を解釈論の積み上げによって議論していくことが求められる。

#### Ⅲ 伴走支援過程の法的統制に向けた試論的検討

##### (1) 伴走支援過程の法的統制と支援者の注意義務を巡る議論

重層事業を通じて実現されるのが伴走支援過程とも言えるひとつの「支援」ならば、「実施要綱」を通じた重層事業の仕組みの検討を通じて、各事業の実施主体と相談者・利用者の法律関係をそれぞれ明らかにした上で、

かかる関係から生じる義務の内容を検討することで伴走支援過程の法的統制を考えていくことがまず求められる。そこで例えば、事業の実施主体と相談者・利用者との間に契約関係の成立を観念し、かかる契約に基づき直接あるいは付随的に生じる債務の存在を明らかにした上で、その契約上の責任追及の可能性を検討すること、<sup>(23)</sup>あるいは契約関係の成立が認められない場合であっても、事業の実施主体の負う不法行為法上の注意義務にはどのようなものが考えられるかを検討していくことが考えられる。後者については、重層事業に関する検討ではないものの、すでに学説による検討が試みられている。例えば、原田大樹教授は、「相談支援」に関して、それが対象者の自己決定に強く介入する可能性を有するという観点から過剰介入の禁止義務（本人の自由を尊重し、必要最小限度の介入にとどめる義務）を、信頼保護原則の観点から情報提供義務を、給付を必要とするものの申請までには至らない者について、生命・健康に重大な影響が生じるような個別的な事情が認められるケースについて想定されるアウトリーチ義務が認められる可能性を述べている。<sup>(24)</sup>また、高さやか教授は、生活困窮者自立支援法に基づく自立相談支援事業の仕組みを念頭に、当事者のニーズに合った制度についての情報提供あるいは他の窓口適切につなげることを内容とする注意義務を負うこと、また、継続的な支援過程に入った段階では、利用者の尊厳・人格を尊重することを内容とする注意義務、本人の意向に最大限配慮することが求められることを念頭に、支援計画等の方針決定の際に本人の参加を認め、自己決定の機会を確保すること、そのために必要な情報提供を行うべきこと、さらに策定された支援計画等を誠実に実施する義務を負うとする。<sup>(25)</sup>

## (2) 伴走支援過程が受け止める困難の多様性

以上の議論は必ずしも重層事業に着目したものではないものの、基本的には、本稿のいう伴走支援過程における支援者の注意義務としても妥当すべき議論であると考えられる。ただし、包括的支援体制や重層事業の下では、相

談者の属性や世代、相談内容にかかわらず相談を受け止める体制を整えることが重視され、そこで受け止められる困難にはさまざまな性格・質を有する困難が含まれる。それゆえ、支援過程に関与する多数の支援関係機関等（以下の記述では、これを「支援者」とする。）が支援過程で負うべき注意義務の内容（あるいはそこで考慮される被害利益の性格）も、かかる困難の性格・質に応じて変化する可能性がある。<sup>(26)</sup>

① 既存の制度・サービスとの距離

包括的支援体制の整備という問題意識の背景には、例えば、(a) 上述したような複合化・複雑化した困難を抱える者・世帯への対応、<sup>(27)</sup> (b) 既存の支えが破綻すれば生活上の困難を引き起こす蓋然性が高く、早期かつ予防的対応が求められる者・世帯への対応、<sup>(28)</sup> そして(c) 既存の制度・サービスの対象とはなりうるものの、何らかの理由により、既存の制度・サービスへと辿り着いていない者・世帯など、<sup>(29)</sup> さまざまな対象者への働きかけを予定している。このうち、たとえば(c)で想定される対象者・世帯は、既存の制度・サービスに関わる制度へのアクセスの確保という法的課題と関係しており、これまでも制度的対応がとられていなかったわけではない。例えば、現在でも残る老人福祉法上の措置（老人福祉法二一条一項各号）は、自らの意思によって既存の制度・サービスの利用ができない場合における職権主義に基づく制度へのアクセス確保のための規定と言える。また、裁判例においては、具体的な接触関係を持った市民に対する行政の積極的な教示義務・情報提供義務の存在を認めたものがあり、<sup>(30)</sup> 一般的な制度の周知・広報とは別に、既存の制度・サービスに関わる制度へのアクセスについては——具体的な接触の内容によるもの——行政に一定程度高度な情報提供義務が課されることが承認されている。

ここで確認すべきは、伴走支援過程においては、既存の制度・サービスによってニーズ充足が可能になる困難（上記(c)及び(b)の一部）とそれのみによっては解決が難しい困難（上記(a)及び(b)の一部）という位相の異なる困難が

受け止められ、支援が展開されていくことが想定されることである。「相談支援」概念による分析を試みる学説も、「相談支援」には、伴走型支援が念頭に置くような「いわゆる『社会的排除』の状況を克服し、社会とのつながりを結びなおす」ための支援（目的としての相談支援）とは別に、給付の受給に至るまでのプロセスの保障の実現という役割・意義（手段としての相談支援）があると整理しているが、既存の制度・サービスによってニーズ充足が可能になる困難について支援過程に求められるのは、既存の制度・サービスの利用に至るまでのプロセスの保障である。このような理解は、支援者、特に重層事業の包括事業における相談支援事業者について、その相談内容に係る困難の性格に応じて——むろん、相談時において相談者が行政に対して自らを取り巻く状況についてどの程度事情を説明したかに依存するとはいえ——、求められる行為規範・注意義務（情報提供義務・適切な支援機関に支援依頼を行う義務等）の内容が具体的な、あるいはより高度なものになる可能性を議論していくことにつながる<sup>(32)</sup>。

## ② 相談者の抱える困難を保護すべき利益の法的な位置付け

包括的支援体制の整備や重層事業の実施という法政策の展開においては、既存の制度・サービスでは必ずしも解消に至らない困難を抱える者・世帯への支援体制の整備という問題意識が存在するが、その中には、既存の制度・サービスあるいは社会資源において困難が受け止められず／きれず、いわゆる「社会的孤立」や「排除」、あるいは（社会的孤立や排除の結果、可視化されない）ドメスティック・バイオレンス（DV）や虐待、自死等、生命・心身の健康により切迫した危機をもたらすような現象が生じているという問題意識も存在する<sup>(33)</sup>。そうすると、伴走支援過程で受け止められる困難にも、とりわけ生命・心身の健康により切迫した危機が生じている（あるいは生じさせかねない）状況を伴うものが含まれることが考えられる。そこで、こうした危機的状況を抱えて

いる困難については、より迅速かつ適切な対応を求めることが要請されることを示す規範の構築・議論の可能性はないかが検討課題となる。

このような観点から注目されるのが、憲法学者の遠藤美奈教授の議論である。同教授は、同じく憲法学者の中山茂樹教授の憲法一三条理解、すなわち同条が「生命に関わる切迫度のより高い部分」について要請される「存在の保障」と、「それ以外の部分」について要請される「自由の保障」という二つの部分によって構成される規範であるとする理解を参照した上で、「生活上の緊急的な支援が必要な場合は、適切な制度・施策につなげる支援が行われる。少なくともこの段階での『つなげる支援』は、『存在の保障』を目的とするものと位置付けられる。そして急を要する段階でなくなれば、憲法第三章の権利保障のうち一つの側面である『自由の保障』が目指す、『多様な異なる生き方を有する諸個人の個別性の自由な発展』を視野に入れることができるようになる」という指摘を行っている。<sup>(34)</sup>

以上の指摘は、憲法一三条・二五条との関係において、受け止められる困難の内容・状況に応じて、そこで求められる支援の規範的基礎付けが異なりうることを指摘している点で注目される。憲法論を展開することは本稿の意図するところではないが、このような議論を踏まえると、相談者・利用者に生命・心身の健康により切迫した危機が生じている場合には——具体的にいかなる困難にいかなる保護すべき利益が認められ、それによって支援者にいかなる（水準の）<sup>(35)</sup>義務が求められるかについてはより詳細な議論が必要であるとはいえ——そこで把握された状況に応じて、伴走支援過程における支援者にヨリ高度な注意義務の水準を措定することも解釈論上の可能性として検討に値しよう。

## (3) 伴走支援過程における支援行為・活動を巡る市町村の法的責任

それでは、こうした伴走支援過程において生じる支援者の不適切な支援行為について、市町村が法的責任を負う場面はありうるか。重層事業における各事業が市町村直営で実施される場合、当該事業の下で活動する職員の注意義務違反による損害賠償責任を市町村自身が負うことについて異論はないであろう。問題は、各事業が民間事業者に委託された場合に、市町村は民間事業者及びその職員の注意義務違反の責任を負うか、である。これは、社会福祉サービスを提供する私人たる民間事業者（の職員）について国賠法一条一項における「公権力の行使にあたる公務員」性を認めることができるか、という社会福祉分野でもよく論じられてきた論点である。<sup>36)</sup>とはいえ、包括的支援体制で想定される支援について、社会福祉法が市町村に対し特定の相談者・利用者への特定のサービス提供を義務付けているわけではなく、また、重層事業における各事業の委託も、特定の相談者・利用者に対する何らかのサービス提供を委託する内容ではなく、あくまで体制整備とそれに伴う求められる支援について包括的に委託を行っているに過ぎないことを考えると、重層事業における各事業の委託を受けた伴走支援過程における支援行為・活動それ自体を公権力の行使（に当たる公務員の職務行為）とみるのは一般に困難であろう。ただし、重層事業については、従来の社会福祉分野における委託とは以下の点で異なる点に注意を要する。

まず、重層事業では、いわば二つのレベルで民間事業者の活用が可能とされ、あるいは予定されている。第一に、重層事業及びそれを構成する各事業は原則として市町村を実施主体としているものの、いずれも民間委託を認めており、「事業」それ自体での民間事業者の活用が認められている。第二に、多機関事業における「支援計画」の策定のように、重層事業を構成する各「事業」の内部においても（さらに、前記Ⅱ2（4）実際の支援の提供における支援提供者についても）、私人の動員が当然に予定されている。この場合、市町村と動員される民間事業者との間に法的な委託関係は存在せず、ここでの民間事業者の動員をどのように評価するか、ということも問

題となる。<sup>(37)</sup>

他方で、特に第二の点については、市町村が、単に「事業」の実施・運営という側面にとどまらず、「事業」全体を通じて実現される伴走支援過程の中に民間事業者の活動を「組み入れ」という側面を有する。重層事業あるいは包括的支援体制の整備という政策で予定される、こうしたいわば「公私協働」現象は、従来行政の行っていた事務を民間に委託・開放する動向とは異なり、私人の活動を公共的活動に動員した上で新たな公共空間を創出する試み（公共空間の拡大<sup>(38)</sup>）である。こうした取り組みは、動員される側の私人（民間事業者）から見れば、新たな責任発生源へと引き入れられることを意味する（それゆえ、公私の適切な責任分担のあり方をどのように設計するのが、かかる取り組みの成否をも左右することになる）。また、ここで動員される私人は、同事業において予定される支援とは別個に事業目的を有する、それぞれの根拠法に基づく役割が与えられている支援機関（たとえば、包括事業の対象となる既存の各法令に基づく相談支援事業者）、あるいは民間企業であり、これらはその活動の延長線上で「事業」に「組み入れ」られていくという構図を持つ<sup>(40)</sup>。逆にいえば、包括的支援体制の体制整備の担い手とされる市町村には、その取り組みの中で、個々の伴走支援過程の実現のために、それぞれ自己の活動目的・領域を有する私人の活動を組織化していく役割を担う（あるいは、適切かつ有効に組織化していくことが求められている）と言える。

以上を念頭に置いたとき、市町村は体制整備について責任を持つにとどまり、重層事業及びそれを構成する各事業の実施を民間事業者に委ねることで、そこで行われる伴走支援過程における支援の法的責任からは一切免れるという結論を直ちに導くことには躊躇を覚える。ここでは、近時の「私人の行為による国家賠償」の議論において有力に指摘されているように<sup>(41)</sup>、市町村による私人（民間事業者）の活動の組み込みの程度を伴走支援過程の特徴に即して分析・検討していくことが求められよう。そこでは、事業の委託が行われる場合の委託契約の内容

もさることながら、特に、実際の委託事務の遂行に際して市町村がどの程度、助言・指導等の関与を行っているかを慎重に検討する必要がある<sup>(42)</sup>。とりわけ注意されるべきは、重層事業ひいては包括的支援体制の整備の文脈では、相談を受け止める入口段階（重層事業における包括事業）において、相談者の属性や世代・相談内容にかかわらず相談を受け止める、ということが要請されていることである<sup>(43)</sup>。前節（1）でも見たように、ここではさまざまな性格・質の異なる困難を受け止めることが求められ、当該困難の性格・質次第で、動員される民間事業者の支援の困難度・要する時間も大きく異なるものを引き受けることが要請される。かかる要請はあくまで政策的要請にとどまり、法令その他によって義務付けられているわけではない。しかし、包括的支援体制の整備あるいは伴走型支援ないし包括的支援の実現ということを念頭に置いたとき、こうした要請が限りなく実現されること、そのような体制整備がなされることが望ましいことは言うまでもなく<sup>(44)</sup>、その実現にあたって市町村が適切に役割を果たすことを前提にしたとき、委託契約の内容及びその運用において、市町村が民間事業者に対してかかる要請を義務付け、あるいは事実上強く要請しているような場合には、当該民間事業者の支援にかかる行為・活動について、市町村の国賠法上の責任を認める一つの論拠となるのではないかと思われる。

#### IV むすびにかえて

相談者・利用者の属性・相談内容にかかわらず相談を受け止め、「つながり」の回復を目指して継続的・伴走的に支援者が関わり、そうした支援者のサポートの下で本人自身による困難の解消へと導く包括的・伴走的支援、あるいは本稿のいう伴走支援過程は、本人の状況に応じた支援が行われることが予定されるため、法令に要件・効果（給付）を定める形式で特定のサービスを提供するという方式に馴染まず<sup>(45)</sup>、それゆえに相談者・利用者と支

援者との権利義務関係の明確化を志向するアプローチではなく、「『事業』の展開を通じ〔た〕、…：国・地方自治体に対する規範的統制を通じての制度的保障という枠組み（責務・責任）<sup>(46)</sup>」の追求が重要であることが指摘される。他方で、包括的支援体制整備あるいは重層事業に対する法令上の規律密度は低いと言わざるを得ず、かつ、市町村の義務内容としては体制整備に主眼があり、個々の相談者・利用者との関係で展開される伴走支援過程そのものに対する規律も手がかりに乏しい<sup>(47)</sup>。けれども、本稿でもその一端を見たように、伴走支援過程で受け止められる困難はその性格・質の点で多様で、個々の相談者・利用者の置かれる状況も異なり、求められる支援の内容もこれらに応じて多様となる。だとすれば、いかに支援者の専門性、そしてそれぞれに専門性を有する多機関による関与・協働に期待を抱くとしても、こうした支援者の活動に委ねていれば求められる伴走支援過程が当然に実現するというものではないはずである。むしろ、こうした支援者の協働を設計・コーディネートし、それによって個々の伴走支援過程が所定の目的を果たせるよう市町村が適切な役割を果たすことが求められるのではないか。

本稿は、以上のような問題意識を念頭に、伴走支援過程における支援者・市町村それぞれの役割を考える題材として、損害賠償による法的統制の可能性について検討を試みた。もともと、検討は局的的で、今後の検討の視角を整理するにとどまってしまった。例えば、市町村の法的責任を考えるためには、まず本稿での考察の前提として、これまでの（とりわけ社会福祉分野における）国賠法の適用が問題となる裁判例の整理が必要であるし、また、私人の行為についての国賠法上の責任だけでなく、行政自身の規制権限の行使のあり方（その不行使に対する損害賠償請求の可能性）<sup>(48)</sup>についての検討も重要である。これらの課題も含め、今後さらに考察を深めたい。

- (1) 引用は、地域共生社会推進検討会「最終とりまとめ」(二〇一九年二月二六日)。「伴走型支援」の意義に関する実務家及び社会福祉学研究者による検討として、奥田知志・原田正樹編著『伴走型支援——新しい支援と社会のカタチ』有斐閣、二〇二二年参照。
- (2) 笠木映里「企画趣旨」法時第九四卷一号、二〇二二年、四頁は、重層的支援体制の導入は「ひとつの到達点」と評する。
- (3) 社会保障審議会・生活困窮者の生活支援のあり方に関する特別部会「報告書」(二〇一三年一月二五日) 一〇、一二頁等参照。
- (4) このような問題意識・発想の端緒は、厚生労働省・新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチーム「誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現——新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン——」(二〇一五年九月一七日) 五―八頁参照。
- (5) 菊池馨実「社会保障法と持続可能性」社会保障法研究第八号、二〇一八年、一三〇頁参照。
- (6) 嵩さやか「生活困窮者自立支援法の意義と課題」社会保障法第三五号、二〇一九年、一五九―一七二頁、西村淳「福祉サービス提供過程の法的分析」年報公共政策学一四号、二〇二〇年、一一九―一三五頁、法律時報第九四卷一号(二〇二二年)における「特集 福祉行政の現代的展開」の諸論考、菊池馨実編著『相談支援の法的構造』信山社、二〇二二年の諸論考等。
- (7) 拙稿「新たな支援形式と社会保障」社会保障法学会編『現代社会保障法学の論点・下巻』日本評論社(二〇二四年四月刊行予定)。本稿の内容は、上記論文の成果の延長上にさらに考察を試みたものであり、内容的には重複するところがある。ご寛恕願いたい。
- (8) 「重層的支援体制整備事業の実施について」令和五年八月八日社援発〇八〇八第四八号／障発〇八〇八第五号／老発〇八〇八第三号／こ成環第一一三号通知における「重層的支援体制整備事業実施要綱」
- (9) そのため、前述の③地域づくり支援に対応する「地域づくり事業」(社会福祉法一〇六条の四第二項三号)は考察の対象外とする。地域づくり事業は、世代や属性を超えて住民同士が交流できる多様な場や居場所を整備すること、交流・参加・学びの機会を生み出すために個別の活動や人をコーディネートすること、地域のプラットフォームの促

- 進を通じて地域における活動を活性化すること等を通じて、多様な地域活動が生まれやすい環境整備を行うことを目的とする事業である（「実施要綱」別添四「地域づくり事業実施要領」一三頁）。同事業も含めて一体的な実施が予定される場所に重層事業の実施ひいては包括的支援体制の整備に意味があることは承知の上で、「地域づくり事業」それ自体は住民同士の活動を支えることを本旨とする「支援」であり、伴走支援過程とは根本的に異質のものと考えられるため（参照、原田啓一郎「地域の生活支援と地域住民―住民主体による支援を手がかりに」週刊社会保障No.312、11011年、四四―四九頁）、本稿では考察の対象外とする。
- (10) 以下の記述について、より詳しくは前掲注(7)拙稿を参照。
- (11) 「実施要綱」別添三「包括的相談支援事業実施要領」九頁。
- (12) こうした要請は、「断らない相談支援」として、生活困窮者自立支援法の制定以来、政策レベルで一貫して求められてきたものである（重層事業との関係で参照。地域共生社会推進検討会「最終とりまとめ」（二〇一九年一月二十六日）八頁以下）。
- (13) 「重層事業実施要綱」別添五「多機関協働事業等実施要領」一八頁。
- (14) 重層会議には、多機関事業者のほか市町村には必ず参加することが求められているほか、包括事業者及びアウトリーチ事業者・参加支援事業者も原則参加、その他アセスメントが適切であるかを客観的に検討できる者の参加が推奨されている（同右二〇頁）。
- (15) 同右二〇頁。
- (16) 参加支援事業者の対象は、すぐ後で述べるように多機関事業において策定される「支援計画」を受けて支援を実施することが予定されているから、既存のサービスのみによっては支援を実施することが難しい、複合化・複雑化した困難を抱えた相談者・世帯である。
- (17) 「重層事業実施要綱」別添五「多機関協働事業等実施要領」二三頁。
- (18) 同上二六頁。ここでは、既存の社会資源・支援メニューそれ自体を利用者の抱える課題解決に即したものに、なるよう働きかけることも含まれる。
- (19) 「重層事業実施要綱」別添五「多機関協働事業等実施要領」二三頁。

- (20) これについては、前掲注(7)拙稿の注30及びそれに対応する本文も参照。
- (21) この点については、嵩さやか「福祉行政における『アウトリーチ』への着目と社会保障法」法時九四卷一号、二〇二二年、五〇―五二頁を参照。
- (22) このような多数の支援関係機関等が関わり、一つの支援過程を形成するという形での「支援」の枠組みは、重層事業の場合に限らず、包括的支援体制下での支援一般で見られることになろう。したがって、本文の示した課題は、重層事業のみならず、包括的支援体制下で実現される支援に関しても妥当すると思われる。
- (23) 前掲注(7)拙稿では、不十分ではあるものの、この点について検討した。
- (24) 原田大樹「行政法学から見た相談支援」法時九四卷一号、二〇二二年、三五―三七頁参照。原田教授の検討は、特定の制度に即して分析しているというよりも、あらかじめ「相談支援」概念(個人の日常生活におけるニーズの把握・評価を踏まえたサービス利用あるいは社会的活動への参加の調整や、関係者・関係機関への連絡・連携を中心とする相談・助言・情報提供活動)を措定した上で、そこから理論的に措定しうる注意義務を析出したものである。
- (25) 前掲注(6)嵩論文、一六五―一六七頁参照。
- (26) なお、以下で述べるものとは別の観点として、高齢・障害・子ども等の属性に応じて、それぞれの保護の必要性の程度が異なるという観点から、支援関係機関等に求められる注意義務の内容が変わりうる可能性も指摘できる。行政の規制権限不行使にかかる事例ではあるものの、例えば、要綱に基づく委託事業として行われていた保育ママ事業における乳幼児虐待について、東京地判平成一九年一月二七日判時一九九六号一六頁は、「保育ママによって保育される乳幼児は、保育ママからの虐待に対しては、これを回避したり防御することは事実上不可能であって、その身体・生命に対する危険回避努力を期待することは困難である」として、乳幼児という性格に着目した評価を行っている。
- (27) これをヨリ分節的に理解すれば、まず、複合化した困難とは既存の制度・サービスの対象とする困難が複数存在する者・世帯(その結果、例えば、ある個人の課題を解消しても、その個人の属する世帯が別の課題を抱えているため、後者の課題を解決しなければ、前者の課題の本当の意味での解決にならないケース)を意味し、また、複雑化した困難とは既存の制度・サービスでは必ずしも課題の解消につながらず、そのために当該困難が制度・サービスの狭

間に落ちてしまい、困難の解決に至らないか、その解決を断念してしまう者・世帯として理解できる。

(28) 生活困窮者自立支援法における生活困窮者の定義に見られるように、「最低限度の生活を維持することができなくなるおそれ」(同法三条一項。傍点筆者)など、既存の制度・サービスの対象となる事由(要保障事由)を発生させるには至っていないものの、就労の状況・健康状態・地域社会との関係性が希薄になっている等、既存の支えが破綻すれば生活上の困難を引き起こす蓋然性が高い者も対象者となり得ると考えられる。

(29) 典型的には、自ら支援を拒絶する者(いわゆるセルフネグレクト)の存在が挙げられる。その背景には、地域社会・雇用社会・血縁等からの孤立(社会的孤立)の問題が控える。

(30) 特に、制度を特定せずに行った相談に対する「条理」に基づく制度の教示義務を認めた大阪高判平成二六年一月二七日判時二三四七号三三頁(特別児童扶養手当・肯定)が注目される。また、東京高判平成二一年九月三〇日判時二〇五九号六八頁は、民間事業者の介護者運賃割引制度について、身体障害者福祉法九条において情報提供が同法の予定する「援護」の内容となっていることを根拠に情報提供義務違反を肯定した。さらに、大阪高判平成一七年六月三〇日賃金と社会保障一四〇二号四四頁(児童扶養手当)は、申請行為(認定請求)それ自体ではなく、相談に対する応答にすぎない場面においても「最低限、相談者の相談内容から支給の可能性のある給付の種類及びその受給要件……の概括的内容を教示する職務上の義務」の存在を認める(ただし、義務違反と損害の因果関係を否定)。また、大阪高判平成五年一〇月五日訟月四〇巻八号一九二七頁(児童扶養手当)は「市民が役所の担当窓口で制度について具体的に質問し相談しているのにこれに的確に答えないうで誤った教示をするなど、広報、周知徹底に関する国等の対応がその裁量の範囲を著しく逸脱したような場合には、これを違法として損害賠償義務を肯定することができないわけではな」とする(ただし、結論否定)。

(31) 前掲注(5)菊池論文、一三〇頁。また、前掲注(6)嵩論文、一五九頁も参照。また、前掲注(21)嵩論文、四七頁は、本人の認識能力の低下・欠如によるニーズの潜在化、自身の主観的ニーズを制度の客観的要件に当てはめられないがゆえに申請に至らない事象を「社会保障の基本的仕組みに内在する問題」であると述べる。

(32) 本文のような理解は、要するに、包括的支援体制の整備という政策動向が、理論的に言えば、(複合化・複雑化した困難に対応するための)新たな支援サービスの提供を可能にする体制の整備の側面と、既存の制度・サービス提

供体制の整備あるいは充実の側面という二つの側面を持つという理解に基づいている。後者は、前掲注(21)嵩論文、四七頁のいう「申請型制度へのアクセスを開くという手続的なアウトリーチ」の体制整備という意味を持つものと理解できる。

(33) とりわけ「社会的孤立」の問題への対応は、「伴走型支援」という支援方法の重要性が最初に示された生活困窮分野での支援・制度改正においてかなり強く意識されていた(参照、鈴木義和「生活困窮者自立支援制度、生活保護制度の一体的見直しについて」時の法令第二〇五九号、二〇一八年、二六頁)。また、「伴走型支援」という方法の提唱者である奥田知志氏も、生活困窮者を「経済的困窮と社会的孤立状態にある」者・世帯という理解を強調する(奥田知志「伴走の思想と伴走型支援の理念・仕組み」奥田知志・稲月正・垣田裕介・堤圭史郎『生活困窮者への伴走的支援・経済的困窮と社会的孤立に対応するトータルサポート』明石書店、二〇一四年、六六―六七頁)。

(34) 遠藤美奈「『在る』ことを繕う―憲法と相談支援」菊池馨実編『相談支援の法的構造』信山社、二〇二二年、二七頁。加えて遠藤教授は、憲法二五条についても、「存在の保障」に値する人間であることの承認を行うプロセスが

そして、以上のような議論の基礎づけの上で、「存在の保障」に値する人間であることの承認を行うプロセスが「地域住民による生活困窮者の『対等な存在』としての承認」によって実現することを念頭に、「公権力ができること」は「憲法を含む法や権利が、他の要素と相互に関係しながら構築してゆく関係性が、困窮者を含む地域住民の対等性(の承認)を促進するように仕向けてゆくこと」であるとす。

(35) さらに、支援の緊要性という点では、生命・心身の健康等にかかる物理的な意味での危機だけでなく、困難を抱える相談者・利用者の非物質的・精神的側面への考慮も必要である。伴走支援過程においては、既存の制度・サービスでは受け止めてもらえず、それゆえに社会制度へのアクセスを失い、その結果「社会的孤立」や「排除」の状態にある者・世帯も受け止める対象となる。特に「社会的孤立」のような状態にある者・世帯にとっては、伴走支援過程に受け止められることそれ自体が、自らが社会において／によって承認され、自らの尊厳を保持するための最後の緒(非経済的な意味での最後のセーフティネット)となる可能性もある。このことから直ちに支援者の高度の注意義務を導く、あるいは、こうした者・世帯の「伴走支援過程に受け止めてもらう」利益の被侵害利益としての重大性を語ることはさらなる議論が必要だが、包括的支援体制の整備や重層事業の実施という法政策が求められた背景的事情や

以上で見たような対象者の抱える困難の性格・質に鑑みたととき、このような方向の議論を積み上げていくことも必要であるように思われる。

(36) 交告尚史「国賠法一条の公務員」神奈川法学三〇巻二号、一九九五年、七五―一〇〇頁。同論点については、最小小平成一九年一月二五日民集六一巻一号一頁（児童福祉法二七条一項三号措置の委託に基づく児童養護施設での暴行事故につき、同施設職員の見守り行為を「公権力の行使に当たる公務員の職務行為」として、県の国家賠償責任を認めた例）を受け、それ以前の裁判例も含めた判例の立場の理解ひいては望ましい解釈論のあり方をめぐり議論が活発に行われている（さしあたり見通しの良い議論の整理として参照、中原太郎「国家賠償責任と使用者責任」二〇〇一年、七―一八頁）。

(37) やや問題が具体的だが、重層事業の場合、多機関事業の重層会議には市町村が必ず参加することが求められており、また、そこで策定される「支援計画」において参加支援事業等の利用を決定する場合には、その決定は必ず市町村が行わなければならないとされている（前掲注(15)及びそれに対応する本文参照）。このような市町村の関与をどのように評価するかという問題もある。筆者は、「支援計画」の決定を利用者及び市町村並びに参加支援事業者等との三者の合意とみて、かかる合意に基づき、参加支援事業者等による支援が行われると理解する（前掲注(7)拙稿の注38及びそれに対応する本文参照）。これによれば、特定の利用者へのサービス提供について、「支援計画」により、市町村から参加支援事業者等への委託が行われる関係を観念できる。

(38) 齋藤誠「地域協働と行政法」同「地方自治の法的基層」有斐閣、二〇一二年、四九九頁参照。

(39) 飯島淳子「地方自治と行政法 再論（下）」法時九二巻二二号、二〇一二年、一三二―一三三頁は、生活困窮者自立支援法の仕組みに即した考察ではあるものの、ここでは地方公共団体の体制構築義務を介して私人（「当事者」）及び「地域」の活動を公法的に拘束し、公共的活動への「組み入れ」を行っている、と評する（傍点筆者）。このような構図は、社会福祉法における包括的支援体制整備の文脈にも（むしろ顕著に）当てはまる。

(40) たとえば、「実施要綱」において、参加支援事業について言われる「社会資源」には多様な主体が想定されている（「重層事業実施要綱」別添五「多機関協働事業等実施要領」二六頁）。

(41) 前掲注(36)中原論文、一〇―一三頁の整理を参照。さらに、山本隆司「判例から探究する行政法」有斐閣、二〇

一二年、五九二五九四頁も参照。

(42) 他方で、包括的支援体制の整備、そしてその具体化のツールとしての重層事業においては専門職による支援の活用(私人の有する専門性活用への期待)が予定されており(前掲注(1)「最終取りまとめ」参照)、「組み入れ」られる民間事業者には、かかる専門性の観点から、その支援行為・活動について一定の裁量性を認められることになろう。そこで、かかる行為・活動の専門性・裁量性がどの程度許容されているかが、市町村による「組み入れ」の程度の評価を左右するものと考えられる。社会福祉分野の事案ではない(裁判所の選任する不動産評価人)ものの、選任者「から独立して、専門家として自己の意見を述べるにすぎない」がゆえに「公権力の行使」該当性を認めなかった事案として、高知地判昭和六一年六月二三日判時一二四八号一〇二頁参照。

(43) 前掲注(12)及びそれに対応する本文を参照。

(44) 支援の困難度・要する時間も大きく異なる困難を受け止めるかどうかをもつばら委託先の民間事業者の任意の判断に委ねると、そこには支援の容易なケースばかり引き受けるクリームスキミングの問題が生じかねない。そこで、行政が事業目的を適切に実現しようとするならば、一定の義務付け・監督が不可避であろう。

(45) 前掲注(24)原田論文、三七頁。

(46) 前掲注(5)菊池論文、一四四頁。

(47) 社会福祉法は「地域生活課題」を抱える地域住民・世帯の「個性及び人格の尊重」(同法四条一項)、「個人の尊厳の保持」(同法三条)、「利用者の意向の尊重」(同法五条)等などの手がかりを用意するが、これらを国・地方公共団体の規制権限の根拠とみるには規範としての抽象度の高さという点で難がある。

(48) 戸部真澄「判批(東京地判平成一九年一月二七日判時一九九六号一六頁)」自治研究八五卷一一号一三四頁は、いわゆる公私協働のケースにおいて、私人に公務員性が認められずそれを前提とした国賠請求が認められないとすれば、公共団体がある程度私人に独立性を認める制度形成等を意図的に行うことが考えられるとした上で、その統制のあり方として「公共団体の規制(監督)権限行使責任を厳格に求める」という回路があり得るとする。

※本稿は、JSPS科研費(JP22H00798)による研究成果の一部である。