筑紫女学園大学リポジト

Meaning of "Support the Independent Living" on Public Assistance System

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2014-02-17 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 池田, 和彦, IKEDA, Kazuhiko メールアドレス: 所属:
URL	https://chikushi-u.repo.nii.ac.jp/records/239

生活保護制度における「自立支援」の意味

池　田　和　彦

Meaning of “Support the Independent Living” on Public Assistance System

Kazuhiko IKEDA

１．はじめに

2003年８月，社会保障審議会福祉部会に設置された「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」は，18回にわたる委員会審議を経て，2004年12月15日付で「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」を公表した(1)。

そこでは，「利用しやすく自立しやすい制度へ」を基本理念に，「生活保護制度の在り方を，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」が要請され(2)，生活保護制度に「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いう視点」が強調されている。

このうち，「最低生活保障」の部分については，生活扶助基準の見直し，老齢加算の廃止，母子加算の見直し等々，切り下げの方向で「改革」が進行しており，「自立・就労を支援する」という部分については，2005年度より「自立支援プログラム」が導入されているのは周知の通りである。

また，のちにみるように，こうした状況の中，福岡県北九州市にその典型をみる生活保護行政の問題から起こる餓死事件の頻発という現実もある。これら一連の生活保護制度をめぐる現状がいかなる相互連関をもちながら現出しているのか，とりわけ「自立支援」なる理念がその内実として何を意味するのかを検討することが本稿の課題である。

それは，換言すれば，生活保護制度をめぐる今日的状況を「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が掲げた「利用しやすく自立しやすい制度へ」という基本理念が現実のものとなる方向に向かっていると評価し得るのか，あるいは逆に，利用が妨げられ，自立が強要される制度運営がいっそう強化されつつあると評価すべきなのか，を検討することでもある。

２．生活保護制度をめぐる実情 ── 北九州市の生活保護行政を中心に ──

わが国にはかつて，1981年11月に出された「生活保護の適正実施の推進について」(123号通知)を契機に暴力団員による不正受給防止を口実とする生活保護行政の引き締めが展開され，北海道札

幌市で餓死事件までが起きたという歴史がある。「水際作戦」と呼称された生活保護行政の窓口対応は，機械的な就労指導の強要，法的には申請受理後でなければ許されないミーンズテストを実質的に相談段階で行う，さらには人格否定的暴言を浴びせるなど，ありとあらゆる手法で要保護者を追い返し，申請書すら渡さないというものであった。これは，いったん申請を受理すれば多くのケースで保護開始となるのを防止すること，申請前段階で追い返せばこの制度が保障する「不服申し立て」さえ不可能になることを考慮した，まさに制度の「水際」で要保護者を排除する手法であったといえよう。

しかし，ここでも歴史は繰り返され，その惨状は昨今，より拡大している。北九州市の実情を中心に検証しておきたい。

北九州市における2005年度の申請率（申請件数を相談件数で除したもの）はわずか20.8％に過ぎない。同じ県下の政令指定都市である福岡市における申請率49.3％という数値と比較するとき，この差が福祉事務所での窓口対応の違い，すなわち北九州市における「水際作戦」の徹底に起因することは明白であろう(3)。そのことは，全国的に保護率が上昇傾向にある中で，政令指定都市で唯一，北九州市の保護率だけが微減傾向にあることにも現れている(4)。

こうした制度運用は，同市での孤独死・餓死事件の頻発さえ招いており，2006年５月には，門司区の市営団地で身体障害をもつ56歳（当時）の男性がミイラ化した遺体で発見されるという事件までが起こった(5)。そして，この男性もやはり生活保護の申請を相談段階で断られていたばかりか，前年の９月にはこの男性が脱水症状で衰弱しているのを把握していながら，北九州市は給水停止を続けたのである(6)。

さらに，その後の新聞報道によれば，北九州市には生活保護の開始・廃止・申請の数に年度目標が設定された内部文書があることが発覚したり(7)，門司区に住む重度身体障害者が通院治療に使用していた自家用車の保有を理由に保護停止処分を受け訴訟が提起されていたり(8)，やはり北九州市では被保護者に「辞退届」なる念書を，場合によれば職員が文案まで提示しながら書かせ，保護廃止につなげるケースが相次いでいたり(9) と，にわかに信じ難いような事実が明るみに出ることとなった。

北九州市にはもはや生存権はないといわんばかりのこうした対応が採られる背景には何があるのであろうか。生活保護制度をめぐる餓死事件が起こっているのはひとり北九州市のみではないという現実が示唆するように，わが国の生活保護政策，生活保護行政のあり方全体に関わる問題がそこには潜んでいるように思われる。北九州市は，生活保護行政に関わる国のモデル事業を展開しているとの指摘(10) もあるように，同市は典型なのである。節をあらためて検証してみたい。

３．生活保護制度における「自立支援プログラム」導入と生活保護行政

「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」は，生活保護制度における「自立支援」について，次のように述べている。

即ち，「『自立支援』とは，社会福祉法の基本理念にある『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）をも含むものである」（傍点-筆者）と。傍点を施した部分の記述が示唆するように，この報告書においても，３種類あげられた「自立支援」は並置されるものではなく，「就労自立支援」にもっとも力点が置かれていることは間違いないであろう。

後述するように，実際に展開されている「自立支援プログラム」の実情は，この委員会の意図をはるかに超えているようにも思われるが，それでもこの「報告書」自体，上記の「自立」についての基本的な考え方を示した上で，「自立支援プログラム」について，以下のように説明し，提案している。

まず，「自立支援プログラム」を導入する必要性については，「生活保護制度を『最後のセーフティネット』として適切なものとするため」，「①被保護世帯が抱える様々な問題に的確に対応し，これを解決するための『多様な対応』，②保護の長期化を防ぎ，被保護世帯の自立を容易にするための『早期の対応』，③担当職員個人の経験や努力に依存せず，効率的で一貫した組織的取組を推進するための『システム的な対応』の3点を可能とし，経済的給付に加えて効果的な自立・就労支援策を実施する制度とする」というところに求められている。上述したように，「自立」についての基本的な考え方（理念）を語る際には，３種類の自立が想定されていたが，その具体策（プログラム化）を語るこの部分では，「自立」はやはり「効果的な自立・就労支援策」による生活保護からの脱却を意味する概念となっているように思われる。

この「報告書」が「被保護者の同意を得ることを原則とすることにより，自立支援プログラムは被保護者が主体的に利用するものであるという趣旨を確保する必要がある」と注意を喚起しながらも，「被保護者が合理的な理由なくプログラムへの参加自体を拒否している場合については，文書による指導・指示を行」い，「それでもなお取組に全く改善が見られず，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等については，保護の変更，停止又は廃止も考慮する」と提案していることは，そうした「自立」概念のぶれが表現されたものとして理解しなければならないであろう。

そして実際には，「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」の委員でもあった布川日佐史氏が福祉事務所に対するヒアリングをもとに指摘するように，「就労支援プログラムを，自立支援というよりも受給者が稼働能力活用要件を満たしているかどうかをテストする手段と位置づけている福祉事務所が多」く，「従来型の就労指導の延長として，職安との新たな連携を稼働能力活用の有無をチェックする手段として活用している」という実態がある。そのような福祉事務所においては，「『自立支援プログラムは，同意を前提としているために，保護の停・廃止がしづらい』という声さ

えあ」り，「『稼働能力を活用していない』ケースを自立支援プログラムからはずし，従来どおり『口頭の就労指導→文書による指導指示→保護停・廃止』という自立支援の目的に適合しない機械的処遇を行っている例も認められた」という[11]。上述した「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」に記載された保護の停止・廃止を意識した提案に対する現場からの抵抗というべきであろうか。「同意を前提」とする「自立支援プログラム」では，“保護の廃止＝自立”と考える生活保護行政にとって“使えない”ということであろう。

2005年度より導入された「自立支援プログラム」は，確かに従来のケースワーカー個人の経験や努力への依存から脱却し，より計画性のあるシステムとしての支援を意図していたのではあろう。しかしながら，脱却を意図したその従来の生活保護行政が前節にみたような要保護者を水際で追い返し，被保護者の保護廃止を追い求める状況であれば，そのシステム化は「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」の意図したところとは異なる現実をもたらしてしまうのではないであろうか。その使い方がわからない間は，布川氏のヒアリングにあったように従来型の保護の停止・廃止がなされ，やがてそれが「自立支援プログラム」の名の下になされるようになっていくというように，である。

このような「自立支援プログラム」をめぐる両者のズレはいかなることを示唆しているのであろうか。それは，「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」が委員会の手を離れ，厚生労働省を頂点とする生活保護行政に渡ったとき，いかなる解釈がなされたのかを問うことでもある。次節では，現在の生活保護制度，生活保護行政において「自立支援」なる理念が何を意味し，いかなる現実をもたらしているのか，検討してみたい。

４．生活保護制度における「自立支援」の意味するもの

「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」を手にした厚生労働省は，生活保護制度についての通知を次々と出した。まず2005年３月31日に，「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」(社援発第0331003号）および「『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」(雇児発第0331019号・社援発第0331003号）を，2006年３月30日には「生活保護行政を適正に運営するための手引について」(社援保発第0330001号）および「暴力団員に対する生活保護の運用について」(社援保発第0330002号）を，翌31日にも「生活保護法第37条の2に規定する保護の方法の特例（住宅扶助の代理納付）に係る留意事項について」(社援保発第0330006号）および「年金担保貸付の審査に用いるための被保護者に関する情報の提供に係る取り扱いについて」(厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡）を，といった具合である。

このうち，「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」，「生活保護行政を適正に運営するための手引について」，「生活保護法第37条の２に規定する保護の方法の特例（住宅扶助の代理納付）に係る留意事項について」の三者については『生活保護手帳』にも掲載されており，生活保護行政に多大な影響を与えている。ここでは，特に問題が多く，その影響も大きいと思われ

る「生活保護行政を適正に運営するための手引について」を採りあげ，若干の検討を施しておきたい。

まず，この「手引」は，全体として要保護者および被保護者に対する取り締まり的性格を色濃く有している。2006年７月18日に全国生活保護裁判連絡会が公表した「厚生労働省『生活保護行政を適正に運営するための手引』についての見解」は，この「手引」は「利用者のニードや生存権の実現という視点での生活保護運用ではなく，反対に，全体を通じて，保護抑制，ひいては廃止に結びつけるマニュアルとなっている」と評価し，しかも「いわゆる123号通知は，一応，資産・収入を対象範囲としていたが，『手引』は，特定の分野を問わず，制度運用全体に関わるものであり，123号通知より影響は大きい」と指摘している(12)。先述したような，かつて123号通知がもたらした現実を反省するどころか，それをさらに一歩も二歩も推し進めたというところに，この「手引」の特徴がある。主要な問題点を拾ってみよう。

まず，「申請時において」，「保護の受給要件」確認のため，「資産，収入が不明な時には」「官公署に対し調査を嘱託し，又は関係人に対し報告を求める」こと，「能力活用の確認が必要と認められる要保護者には」「検診命令を実施」することと，申請受理後でなければ法的根拠が発生しないはずの調査を申請時に行なえるかのような記述がある。

保護開始後は「届出義務の遵守」の徹底を強調し，「収入申告」を「実施機関において就労可能と判断される者には，就労に伴う収入の有無にかかわらず毎月」，「就労困難と判断される者には，最低12か月に1回は申告させる」としている。そして，これに従わない世帯に対する保護の変更，停廃止に至るマニュアルが示されてもいるのである(13)。

さらに，「関係先調査の実施」について，個人情報保護法令との関係を意識しつつ，「申請の際に，保護の実施機関が行う収入状況に関する関係先照会に同意する旨を記し署名捺印した書面（同意書）を申請者から提出させる」ことを原則とし，これに従わない場合には「保護申請を却下することを検討する必要がある」，また「保護受給中の者については，」文書による指示を経て「保護の停止等の措置を行うこと」「を検討する必要がある」との記述がある。「同意書」が強制されるという点にまずは問題があるが，上述した要保護者，被保護者に対する“調査”というよりも“捜査”に近い取り締りを強行しようとする記述であるといわざるを得ない。しかも「手引」はこのあと，どうしても「同意」が得られない場合にも「関係先調査」を実施できる場合とその根拠まで示しているのである(14)。

「暴力団員に対する生活保護の適用についての考え方」の項では，ことさらに警察との連携を強調し，しかも暴力団員のみに限定しない「不正受給防止対策等」においても「警察との連携強化及び情報交換の円滑化を図ること」が要請されている。国民の理解を得られやすい生活保護制度からの暴力団員排除を梃子としつつ，生活保護行政自体の警察化と警察権力の取り込みを図ろうとするねらいが見え隠れしているといえよう(15)。実際に，昨今福祉事務所に警察 OB が採用され，水際作戦を自ら展開しているという連携さえ見られるところである。

そして，被保護者に対する「指導指示から保護の停廃止に至るまでの対応」マニュアルが示され，

とりわけ「稼働能力のある者に対する指導指示」を強調している。そこでは，「傷病を理由に稼働能力を活用していないか，又は稼働が不十分なケース」については，「本人の訴え，嘱託医・主治医からの意見，ケースワーカーからみた生活実態，稼働実態，医療要否意見書，レセプト（３～６か月）等から現状を確認し，ケース診断会議において稼働能力を判定」し，「就労又はさらに能力活用が可能である場合，口頭による指導指示を行」い，それでも稼働能力を活用しなければ「文書による指導指示を行う」ものとされている（「自立支援プログラムへの参加」も指導指示内容のひとつに列挙されている）。また，「傷病を理由に指導に応じない者に対しては」，「検診命令を行」い，「応じない場合は」「保護の変更，停止又は廃止を行う」としている。「傷病以外の理由で稼働能力を活用していないか，又は稼働が不十分なケース」についても，基本的な方針は同様であり，口頭による指導指示から文書によるそれ，従わない場合の保護の変更，停止又は廃止が要求される。さらに，いずれの「ケース」においても，「履行期限を定めた指導指示」が要請され，「指導指示を行う場合には，口頭，文書を問わず，長期的に漫然と行わず，指導指示の内容，履行期限等を具体的に明示して行うことが重要」と述べられている。稼働能力ある被保護者を何としても保護の停止・廃止に追い込もうとするマニュアルなのであろうが，これは生活保護法に規定する補足性の原理を正しく理解せず，誤った制度運用をもたらすものだと言わざるを得ない。そもそも「稼働能力」の有無を判断する基準が，現在の生活保護行政においていかなるものであるか。そこを不問に付したまま，この「手引」が活用された場合，いかなる事態が起きるのかは想像に難くない(16)。

ついで，「保護受給中に収入未申告等があった場合の対応」，さらには「費用返還（徴収）及び告訴等の対応」マニュアルが示され，「届出義務を怠り，または虚偽の申告等の不正な手段により保護を受けたケースに対しては，不正受給額全額の返還を命ずるとともに，特に悪質なケースについては，告訴等をする等厳正な対応が必要である」としている。むろん，状況によって受給した保護費の返還が求められる場合があることは当然であるが，この「手引」にあっては，やはり不正受給を前面に立てることで被保護者全体に疑いの眼差しを向ける，取り締まり的性格の色濃さを感じざるを得ない。

以上の検討から明らかなように，厚生労働省を頂点とする生活保護行政は，その「適正化」政策をさらに一層推し進めようとしている。それは，北九州市に典型的にみられる水際作戦の徹底，被保護者への保護の停止・廃止をちらつかせた「指導及び指示」の徹底など，きわめて露骨な形をとっている。「手引」はそのためのマニュアルなのである。

しかし，その流れのなかで，「自立支援プログラム」という，一見すると被保護者への組織性・計画性を持った支援であるかにみえるものが登場し，実践され始めている。各地で実際に取り組まれている「自立支援プログラム」のなかには，「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」の意図を受け，有意義な実践を展開しているものもある。しかしながら，先述の通り，全体としては，「適正化」政策の枠内で，ソフトな装いをもって被保護者に“自立＝保護からの脱却（保護の廃止）”を強要するという性格をもっているのである(17)。

結局のところ，この「手引」は，北九州市のような事件を防ぐためのものではなく，要保護者を

生活保護制度から遠ざけ，被保護者をそこから排除するために作成されたものであると評価せざるを得ない。「自立支援プログラム」もまた，その一角に位置づけられているのである。

最後に，生活保護制度における「自立支援」の意味するところを検討しておきたい。言うまでもなく，生活保護制度は日本国憲法第25条に規定する生存権を最終的に保障するものである。ところが，社会福祉政策全体の方向性がそうであるように，生活保護制度においても要保護状態にあることを生存権が保障されていない状態として捉えるのではなく，自立できていない状態と措定する見方が支配的であるように思われる。そのうえで，被保護者の自立を支援するというソフトな言い回しのもとで，保護の廃止が強要されていく。現在の生活保護行政において“自立＝保護廃止”と捉えられているということは，その要保護性の如何に関わらず，保護の未受給もまた「自立」である。それがたとえ，水際作戦によって申請書さえ渡されないままに放置されるという事態であってもである(18)。

現在，社会福祉政策全体が，少子・高齢化の進展という状況の中で厳しい財源問題を抱え，税金を投入せざるを得ない人間をできるだけ減らし，納税者を増やすことに躍起になっている。その際，社会福祉サービスの利用者は即ち“自立していない人間”と見做され，納税の義務を果たしているものは“自立した人間”と観念されているのである。「自立支援」とは，生活保護制度に限らず，現在の社会福祉政策全体のなかで，このような意味で“自立していない人間”を“自立した人間”につくりかえる政策として採用されているのだと評価せざるを得ない(19)。

その大きな流れの中に位置づけられた生活保護制度をめぐっては，年齢的にも心身の状態からみても「自立」可能と見做される「稼働能力」ある要保護者や被保護者は，わが国に伝統的な「国民感情」にも支えられ，「自立」を強要されることとなっている。「自立支援」は，生活保護制度においても「国家財政支援」であり，それは，被保護者に対する保護の打ち切りと要保護者に対する水際作戦の徹底として現象するであろう。

５．おわりに

ここまでの検討から明らかなように，「自立支援プログラム」に象徴される「自立支援」理念の高唱と北九州市に典型的にみられる生活保護行政の問題とは地続きである。前述した通り，そのいずれもが生活保護制度の世話にならないことをもって「自立」した状態であるという前提に立っているからである。

2006年10月６日，厚生労働省が発表した「社会福祉行政業務報告」によると，2005年度における１ヶ月平均の生活保護受給世帯数が104万1508世帯と初めて100万世帯を超え，過去最多になったという。月別では，すでに2004年10月に100万世帯を突破していたが，その後も受給世帯は増加し続けているということである。本稿でみてきたような生活保護行政が展開されるなかでのこの状況は，やはり国家にとって大きな財政課題として認識されるであろう。

しかしながら，この状況は国際的にみて，真にやむを得ないものであろうか。2006年10月８日の

朝日新聞が伝えるところによれば，ドイツでは公的扶助の受給率が8.8%と日本の約８倍であり，捕捉率も70～80%である。イギリスは捕捉率が87%に達しており，その背景に申請のしやすさがあるとしている。同国では郵便局か社会保障事務所にある書類に必要事項を記入し，事務所に持参するか郵送でもよいという仕組みを採用している。彼我の落差はあまりにも大きいと言わざるを得ない。韓国でも，年齢や稼働能力に関わらず，収入が最低生活費以下の全世帯に生計費を支給している。また，政府が電気や水道が止まっている世帯を調査したり，全国共通のコールセンターを設置するなど，低所得者への給付につなげる努力をしているという。本稿でも取り上げた北九州市での餓死事件を想起するとき，やはりわが国の生活保護行政はあまりに冷酷であると感じざるを得ないであろう(20)。

わが国にはもともと自分の稼ぎで生活できない人間を蔑み，人間らしい生活を営む資格や権利を否定的に捉え，劣等処遇を是とする「国民感情」と，それを利用する生活保護行政があった。昨今その状況は，経済状況の厳しさの中で加速されてはいても反省されることはない。自らもゆとりのない生活を強いられるなか「国民感情」は生活保護受給者への監視あるいは敵視の眼差しを強め，財政難にあえぐ国家は相変わらずそれを利用し，要保護者や被保護者を排除する生活保護行政を展開している。

そうした状況の中での「自立支援」は，この国に伝統的でありかつ支配的な「道徳」観念から一歩も踏み出すことをしない，善意に満ちた「笑顔のファシズム」である。

脚　注

（1）「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」は，2003年８月６日に第1回委員会を開催し，同年12月２日の第６回委員会を経た12月16日付で「生活保護制度の在り方についての中間取りまとめ」を発表した。しかし，この段階では，「委員会の生活扶助基準についての考え方をさしあたり示」すことに内容が限定されており，本稿が中心的な課題とする「自立支援の在り方について」は今後の検討課題のひとつに挙げられるにとどまっていた。このことは，各専門委員の意図は別として，結果的には「老齢加算」の廃止を急ぎ進めることに貢献する役割を果たしたといわざるを得ない。

（2）しかしながら，生活保護法はその制定当初より，法の目的として「最低生活保障」と「自立助長」を掲げてきた。そのことがもたらしてきた制度的葛藤については，拙稿「生活保護制度における『保護』と『自立』── 生活保護制度改革の前提 ──」(『筑紫女学園大学紀要』第17号 2005年１月）を参照されたい。

なお，「生活保護制度の在り方を，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」(傍点－筆者）という表現方法は，必ずしもこの委員会独自のものではなく，毎年度発行されている『保護のてびき』は，「生活保護制度の目的」を解説して以下のように記述してきた（現在「生活保護制度研究会」が監修するこの小冊子は，かつて「厚生省社会局保護課」が監修し，民生・児童委員をはじめとする福祉関係者に活用を求めていたものである。その当時より，ここに紹介する記述は一切変わっていない)。「生活保護制度は，単に生活に困窮している国民に対して，最低限度の生活を保障するということだけではなく，さらに積極的にそれらの人々の自立の助長を図ることを目的としています。そして，この自立の助長は，最

低限度の生活の保障とともに，この制度をつらぬく大原則となっています」(傍点－筆者）と。このことを含むこの小冊子の問題点については，拙稿「生活保護法の法理と病理 ──『平成３年度版保護のてびき』を読む ──」(『聖徳保育論叢』第４号 大阪保育学院 1991年12月）を参照されたい。そこで指摘した問題点は，そのまま今日の問題でもある。

(３）朝日新聞 2006年７月16日

また，同紙2006年９月７日の伝えるところによれば，北九州市門司福祉事務所では，生活保護申請の相談に訪れた要保護者に対し，給与支払い明細書や預貯金通帳など43項目にわたるチェックリストを作成し，資料提出を要求していたことが明るみに出た。法的には申請受理後でなければ許されないミーンズテストを実質的に相談段階で行うという違法行為が堂々となされるほど，同市での「水際作戦」は徹底されていたということの証左であろう。

(４）北九州市社会保障推進協議会「【北九州市】生活保護申請拒絶による『孤独死』事件」(『福祉のひろば』2006年８月号 総合社会福祉研究所）27頁参照。

(５）朝日新聞 2006年7月16日，17日

同上論文（25頁）によれば，同じ門司区で，４月には78歳と49歳の母娘の餓死，６月にも69歳と62歳の老夫婦が孤独死していた事件が発覚している。

また，北九州市の実情について，北九州市社会保障推進協議会は『資料と解説 社会保障』第408号(中央社会保障推進協議会 2006年９月）にもほぼ同趣旨の「北九州市で相次ぐ生活保護申請拒絶による餓死事件について ──『構造改革』の負の遺産としての北九州市の悲劇 ──」という論稿を提出している。これによれば，2005年１月にも北九州市八幡東区において68歳の男性が半年間ライフラインを止められ，９ヶ月間に及ぶ申請を拒絶され（この男性は土下座までして申請を懇願したという）餓死に至るという事件も起こっている。男性の死後，生活保護受給が認められたのは，遺体引取りのための葬祭扶助支給のためであった。

(６）朝日新聞 2006年７月17日によると，前年９月末の段階で，市住宅供給公社職員，市水道局，ケースワーカー，保健師が男性の状態を把握しており，９月30日に男性宅に派遣されたケースワーカーに対し，この男性が申し出た生活保護の申請もかなえられることはなく，職権保護もなされることがなかった。

横山秀昭「[速報] 北九州市で発生した生活保護申請拒否による孤独死事件について（新聞記事から)」(『季刊公的扶助研究』第202号 全国公的扶助研究会 2006年７月）にも，事件の経過などが記録されている。あわせて参照されたい。

(７）朝日新聞 2006年７月22日

(８）朝日新聞 2006年７月28日

(９）朝日新聞 2006年９月１日

(10) 北九州市社会保障推進協議会，前掲「【北九州市】生活保護申請拒絶による『孤独死』事件」27頁参照。

(11) 布川日佐史「生活保護における自立支援の展開の検証」(『賃金と社会保障』1419号 旬報社 2006年６月）７～８頁参照。

(12) 全国生活保護裁判連絡会「厚生労働省『生活保護行政を適正に運営するための手引』についての見解」2006年７月18日 (『賃金と社会保障』1425号 旬報社 2006年９月，所収）30頁

なお，この「見解」には，「年金担保貸付を利用している者への対応」など，本稿で取り上げていない点も含めた「『手引』の問題点一覧」が資料として添付されている。あわせて参照されたい。

(13)「生活保護の適正実施の推進について」(昭和56年11月17日 社保第123号）および「就労可能な被保護者の就労及び求職状況の把握について」(平成14年３月29日 社援発第0329024号）については，その廃止を提言する見解がある。

・日比野正興「専門委員会報告批判と生活保護改革への提言」(『総合社会福祉研究』第27号 総合社会福祉研究所 2005年10月）19頁
・浦田克己「生活保護の在り方に関する専門委員会報告書への批判と対案」(『総合社会福祉研究』第27号 総合社会福祉研究所 2005年10月）62頁

しかしながら，「生活保護行政を適正に運営するための手引」は，むしろこの２つの通知をその中に取り込み，総合したような性格を有している。しかも，それでもこの２つの通知は廃止されることなく，『生活保護手帳 2006年版』にも掲載されているのである。

(14) 厚生労働省の呼びかけで，2006年５月15日に開催された「全国福祉事務所長会議」において，同省社会・援護局保護課長である福本浩樹氏は「生活保護の適正運営と自立支援」について説明をし，この「関係先調査の徹底」について，次のように語った。

「個人情報保護法ができて以降，金融機関などが情報提供に非常に慎重になって」おり，「この手引のなかでは，その個人情報保護法との関係で金融機関等が福祉事務所に対して情報提供することが可能かどうかといったことや同意書の位置づけについて整理を行い」，「現場で関係機関に対してものを言っていきやすいように整理した」と。

なお，全国の福祉事務所長を集めての会議は初めてのことであり，生活保護の「適正実施」に向けた厚生労働省の意気込みが見て取れるところである。そのあたりの認識について，同会議の冒頭，開会挨拶に立った厚生労働省社会・援護局長の中村秀一氏は，「国と地方で三位一体改革において生活保護が論議されてきた」なかで，「厚生労働大臣と全国知事会会長及び市長会会長が，生活保護の適正化の必要性について合意」した。こうした「生活保護の適正実施について国と地方が合意しているといった状況のなかで，本日は各地における生活保護行政の実施責任者であ」る「福祉事務所長の皆さまに一同に会していただいた」のだと開催の趣旨を説明した。

以上の「全国福祉事務所長会議」の記録は，『生活と福祉』第603号（全国社会福祉協議会 2006年６月）に掲載されている。

(15) 厚生労働省社会・援護局保護課が「生活保護行政を適正に運営するための手引について」を解説した「『生活保護行政を適正に運営するための手引』のめざすもの」(『生活と福祉』第604号 全国社会福祉協議会 2006年７月 所収）には，この「警察との連携」について，「暴力団員該当性の情報提供依頼や暴力行為等が予想される場合等において必要に即した迅速かつ的確な対応が確保されるためには，実施機関と警察の間で，生活保護及び暴力団対策や犯罪捜査というそれぞれが所管する制度の趣旨や体制，管内の保護の動向や暴力団情勢等について，日頃から情報交換を行い，双方の業務に対する理解と信頼を深めておくことが不可欠である」と述べられている。

(16) 言うまでもなく，労働は，労働能力と労働機会とが結合してはじめて実現するものである。労働能力があるということのみをもって被保護者を敵視するかのような状況こそが問題なのであり，「検診命令」まで出して労働能力のみをチェックしようとするのは制度運用上問題がある。いずれにせよ，生活保護制度において「稼働能力」をどのように解釈し，制度を運用すべきなのか，根本に立ち返った議論が必要であるように思われる。こうした点について，布川，前掲「生活保護における自立支援の展開の検証」14頁も参照されたい。

(17) 紙幅の都合もあり，各地で取り組まれている「自立支援プログラム」の実情とその検証については別稿に譲らざるを得ない。

さしあたり，『生活と福祉』，『賃金と社会保障』がこの間，各地の「自立支援プログラム」について紹介する連載を掲載しているので，参照されたい。

(18) 吉永純氏は，「生活保護行政を適正に運営するための手引」の冒頭部分に置かれた「申請の意思のある方への申請手続きへの援助指導を行うとともに，法律上認められた保護の申請権を侵害しないことは言うまでもなく，侵害していると疑われるような行為自体も厳に慎むべきものであることに留意す

る」との記述に対し，「『手引』において唯一評価できるといってもよい点」(「厚生労働省『生活保護行政を適正に運営するための手引』の検討 ──『新適正化』路線への危惧」『福祉のひろば』2006年８月号 総合社会福祉研究所）と述べているが，この評価はやや甘いようにも思われる。なぜなら，前掲の「全国福祉事務所長会議」においても，また，厚生労働省社会・援護局保護課が「生活保護行政を適正に運営するための手引について」を解説した「『生活保護行政を適正に運営するための手引』のめざすもの」においても，この部分はまったく触れられていないからである。「唯一評価できる」というよりは，単なる枕詞としてこういうことを記述しても，実際の生活保護行政に何らの影響も与えることはないとの評価を下すべきではないだろうか。

(19) ここでの議論の詳細は，拙稿「社会福祉政策における『自立支援』の意味」(『仏教福祉学』第15号 種智院大学仏教福祉学会 近刊）を参照されたい。

そこで指摘しておいたことであるが，「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が「自立支援」概念の説明をする際に依拠していた社会福祉法第３条の規定も，その内実は（旧）社会福祉事業法（1951年の制定から1990年の８法改正に至るまで）第３条の「社会福祉事業は，援護，育成又は更生の措置を要する者に対し，その独立心をそこなうことなく，正常な社会人として生活することができるように援助することを趣旨として経営されなければならない」という規定と本質的な相違はなく，より洗練されたソフトな表現であるに過ぎない。その意味では，むろん「専門委員会」の意図したその全てを否定するものではないが，「報告書」の時点から議論は不十分であったように思われる。厚生労働省にそれをつまみ食い的に利用されるに至ったのは，必然でもあったのである。

(20) 同記事は，10月５，６日に開催された日本弁護士連合会の第49回人権擁護大会が，シンポジウムで生活保護の問題を集中的に取り上げたことを伝えている。そのなかで，小野順子弁護士は６～８月に日本弁護士連合会が実施した「全国一斉生活保護110番」をふまえ，水際作戦の実情にもふれている。福祉事務所に行ったが保護を受けていないとの相談180件中，申請を拒まれた理由として最も多かったのが「親族に援助してもらいなさい」の49件であり，「仕事を見つけなさい」(41件)，「持ち家を処分しなさい」(16件)，「所持金がなくなってから来なさい」(16件）がこれに続くという。

同記事はまた，「日本では捕捉率を含む貧困層の調査がされていない」が，「専門家によると，日本の捕捉率は16％という推計もある」としている。16％という推計が妥当であるか否かは別としても，わが国の捕捉率が諸外国に比べてきわめて低いことに間違いはないであろう。このことは，無論，あまりの低さが露呈するのを恐れて捕捉率の調査さえなし得ない，本稿でも検証してきた生活保護行政の結果である。