

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

著者	池田 和彦
雑誌名	筑紫女学園大学紀要
巻	17
ページ	227-244
発行年	2005-01-01
URL	http://id.nii.ac.jp/1219/00000914/

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 ——

池 田 和 彦

Ambivalence between “Protection” and “Independence”
on the Public Assistance System

—— A premise on the Reform of the Public Assistance System ——

Kazuhiko IKEDA

1. はじめに

この国の社会福祉政策が全体として「社会福祉基礎構造改革」と呼称される流れのなかにあり、それが国家の意図する方向において、ほぼその形を成してきたことは周知の通りである。その流れのなかにあって、しかし、本流から幾分取り残された領域として、措置制度を多く残す児童福祉分野と、生存権保障の最後の砦として機能すべき生活保護制度とがあったが、ここにきてこれらの領域についても改革への胎動が感じられるようになりつつある。

すなわち、児童福祉分野においては「次世代育成支援対策推進法」制定(2003年7月)を契機とする保険制度導入に向けた用意が進められ¹⁾、また、時を同じくして生活保護制度についても同年8月、社会保障審議会福祉部に「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が創設され、検討が重ねられているのである。これらの検討が具体的な制度改革に結実したとき、社会福祉基礎構造改革は、事の善し悪しは別としてその全容を現わすことになるであろう。

本稿では、これらの動向のうち生活保護制度改革をめぐるそれを取り上げる

が、とりわけこの制度が歴史的に随伴してきた「保護」と「自立」との間の葛藤について考察することを通して、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」を中心に提起されている議論を検討する視点の明確化を目的としている。こうした理論的もしくは思想的な課題を抜きに制度の個別具体的な改革案（たとえば、生活扶助基準の問題や加算の廃止問題など）の是非を論じてみても、われわれがこの国の貧困問題にいかに向き合っていくべきなのか、換言すれば生存権を保障するとはどういうことなのかという基本問題への回答は導出し得ないと思われるからである。

2. 生活保護制度改革が遅れた事情

では、そもそもなぜ、児童福祉分野や生活保護制度の改革は高齢者福祉や障害者福祉の領域に比して、その始動が遅れたのであろうか。

その事情は、児童福祉分野と生活保護制度とは相違するものと思われるが、“措置から契約へ”を基本的なスローガンとする社会福祉基礎構造改革にとって、契約の当事者が第一義的には子どもである児童福祉分野は、改革に適合的とはいえなかった。さらに、かつての「保育サービス法」構想の挫折に象徴される、この領域での運動側の力量への政治的配慮も働いたであろう²⁾。

しかしながら、生活保護制度改革が遅れた背景には、オイルショック以降の社会福祉政策展開——「福祉見直し」論および「日本型福祉社会」論とその具体化としての「福祉改革」、さらにその延長線上に位置する昨今の「社会福祉基礎構造改革」——にとって、より根本的な事情があったように思われる。

高度経済成長期において種々の課題を残しながらも、建前としては国家責任による社会福祉の充実（福祉国家への志向）のもとに展開してきた我が国の社会福祉政策が、オイルショックを経て、大きく方向転換することとなったのは周知の通りである。その際、その方向転換に理論的な素地を提供し、かなりの部分において現在の社会福祉基礎構造改革の方向性をも指示したのが、三浦文夫氏による「ニーズ論」であった。以下、この点について、本稿の展開に必要

な範囲に限定して、若干の分析を加えておくこととしたい（なお、氏の理論が社会福祉理論史においていかなる位置づけを与えられるべきかといった問題については、別論の機会を持ちたい）。

1970年代後半から80年代にかけて提出された三浦ニーズ論³⁾は、社会福祉の対象課題を「社会問題」や「生活問題」としてではなく、「ニード」と捉えることをその生命線としている。氏は以下のように述べる。「社会福祉の政策課題なり対象を簡単に社会問題」とか「生活問題」とかいろいろの言い方があるようであり、「このように『問題』として捉えるのもわからないわけではないが、社会問題にしる、生活問題にしる、むしろ社会福祉の課題なり、対象を総体的に表現するのに適しているかもしれないが、この問題を構成する個々の側面の示される問題とまぎらわされやすく、「またこれまで研究がすすめてきていた社会問題あるいは生活問題等への接近は、どちらかという問題発生の原因なり条件の追求とか、問題のもつ社会・経済的インプリケーションの解釈等に重点がおかれがちで、政策科学的手法に今ひとつ馴染みにくいようにも思われる」ので、「あえてニードという言葉を使用せざるをえないと考えた」のだと⁴⁾。

このように氏は、まず高度経済成長を経て豊かになったとされる日本社会においては、社会福祉の対象課題も、従来の貧困を中心とする「社会問題（生活問題）」として捉えるよりも「ニード」として把握した方が妥当なのだということを議論の前提に据えている（そして三浦氏が、問題の発生原因等をその理論体系から放逐することによって、この「ニード」概念のうちに生理的なものから社会的なものまですべて同一平面上に並置したことが、社会福祉基礎構造改革に至る流れを準備した理論的な条件であったと筆者は評価しているが、この点についても別稿に譲らざるを得ない）。そこからさらに氏は、そのことをより明確に提示するために「貨幣的ニード」および「非貨幣的ニード」という操作概念⁵⁾を導入することでこの「ニード」を分類し、「貨幣的ニーズと並んで、あるいはそれに代わって非貨幣的ニーズが社会福祉の主要な課題となると同時に、両者の分離が進みはじめている」⁶⁾と述べる。

そして、そのことを論拠に、「社会福祉の主要課題」たる「非貨幣的ニーズ」の充足については、ひとり国家のみがその責を問われるべきではなく、営利企業をも含む多様なサービス供給主体の参入を促進するべきであるとの方向性が示されることになる。そうでなければ、「個別化」し「高度化」、「多様化」した「非貨幣的ニーズ」の充足は困難であると見做されているからである。

それに対して生活保護制度は、三浦氏によってもはや社会福祉の主要課題ではないと断じられた貧困問題——氏に言わせば「貨幣的ニーズ」ということになるのか——への対策として、そもそも成立したものである。

ここで一応、1981年のいわゆる123号通知（「生活保護の適正実施について」）にもとづく適正化政策によって、その保護率が年々低下したことが、あたかも氏の指摘するような現実——もはや主要課題ではないという——をもたらしたことに言及しておかなければならないであろう。しかし、この保護率の低下は、現象的には貧困の減少というようにみえながら、実のところは、生活保護制度をめぐって餓死事件が起こるほどに過酷な適正化政策がとられたことによる捕捉率の低下でしかなかったことを看過してはならないであろう⁷⁾。

こうした事情を勘案すれば、やはり、この時期においても生活保護制度は他の社会福祉サービスとは異質な領域を成形していたといえよう。そして、そのことが、ニーズ論を論拠に展開された一連の社会福祉改革の流れから生活保護制度を取り残すことを結果したのではなかったであろうか。つまり、他の領域の「改革」を抵抗なく進めるためにも、生活保護制度の基本的構造とそこに対する国家責任をあまり大規模に変化させるわけにはいかなかったのである。

しかし今日、こうした生活保護制度をも「改革」せんとする国家は、この制度にその制度発足時から内在する「自立」を梃子に、そこに着手し始めたのである。この「自立」については、のちに「保護」との関連で詳しく論ずることにするが、ここでは、当時すでに三浦氏が、現在の「社会福祉基礎構造改革」における「自立支援」理念を先取りするかのようにして次のように述べていたことを紹介しておこう。

すなわち氏は、社会福祉そのものを「社会的に援護が必要と考えられる人び

と (= 要援護者, またはニードをもつ人びと needy) の自立を図るために, この自立を妨げている問題 (ニード) の充足を図るという機能をもつものと捉えたうえで, その「社会福祉が目的とする人間の自立と社会的統合が妨げられている社会福祉ニードがどのようなものであり, そしてそのニードの充足に必要な方法はどのようなものであるのか」ということの検討が不可欠である」とも述べているのである⁸⁾。

みられるように, ここには既に「社会福祉基礎構造改革」における「社会福祉」と「自立」との関連づけ — 社会福祉は基本的に利用者の自立を支援するのだという思考 — がみとれるであろう (ここでの本題ではないが, social inclusion⁹⁾までもが既に提起されているのは驚きでさえある)。

こうして徐々に社会福祉の主たる目的が「自立」にあると考えることを当然とする雰囲気を形成してきた国家にとって, もともと「自立助長」を法の目的のひとつに数える生活保護制度を, その「自立」を梃子に改革の俎上にのせることは, さほど難しい仕事ではなかったはずである。そしておそらく, この文脈において, その地ならしとしての意味をもたされたのが, 2002年に制定された「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」であったように思われる。ホームレスという現代社会における貧困の極みにある人々をして, なおその援助理念は「自立支援」にあるのだということをはっきりと打ち出し, さらにその「自立」の方向が, 「地域社会とのあつれき」を生じさせないような「統合」に向かうものとして観念されているからである。

こうした生活保護制度改革の動向と問題点については後に検討することとし, 次に, この制度にそもそも内在していた「保護」と「自立」について考察しておきたい。

3. 生活保護制度形成過程における「保護」と「自立」

敗戦直後の混乱期に制定をみた「(旧)生活保護法」は, その制定過程において興味深いエピソードを有している¹⁰⁾。同法の制定を命じた GHQ・PHW と

厚生省との間に交わされた論議のなかで、まず法案名について以下のような経緯があったという。

GHQ から米国の Social Security Law のごとき法律を策定するように指示された厚生省は、これを Daily Life Security Law として届けた。しかしながら、ここでの問題は、一見して異なる “Social” と “Daily Life” の相違ではなく、“Security” の部分であった。すなわち、厚生省側は、GHQ に対しては、“Security” と届けながら、これを国内向けには「保障」ではなく「保護」としたのである。

後に、当時厚生省側の担当者であった葛西嘉資が回顧したところによれば、ここには「国家の良民を国が保護する」という戦前以来の伝統的思想が反映しているという。そして、より重要なのは、このことが旧法第2条の「欠格条項」として具現化をみた点であろう。すなわち、そこでは「次の各号の一に該当する者は、この法律による保護は、これをなさない」として、「能力があるにもかかわらず、勤労の意志のない者」および「素行不良な者」が「保護」の対象からあらかじめ排除されているのである。

このことから、「保障」ではなく「保護」という概念を意識的に採用したこの国に伝統的な思想の内実は、あくまでも「良民」に値する生活態度をもって生きてきたにも関わらず、何らかの事情により貧困に喘ぐこととなった者については「国が保護」するが、本人の生活態度——それはしばしば「怠惰」や「素行不良」として観念される——によって貧困を自ら招いたと見做される者は排除するというものであったといえよう。

こうした「欠格条項」を含む旧法は、やがて改正を余儀なくされ、旧法制定からわずか4年後の1950年、新生活保護法（現行法）が制定されたが、ここに至って、「自立」概念が採用されたことに伴い、事情はより複雑化することとなる。

あらためて言うまでもないことであるが、新生活保護法は、「最低限度の生活を保障する」と共に、「自立を助長すること」を法の目的として掲げている。ところが、当初の原案においては、自立の助長は含まれておらず、

日本国憲法第25条が要請するところの最低生活保障のみが目的として掲げられていたという事実がある¹¹⁾。

新法に関する最も信頼の厚い解説書『生活保護法の解釈と運用』（初版1950年、改訂増補版1951年）の著者である小山進次郎は、このあたりの事情について、同書の中で次のように解説している。重要な部分なので、やや長くなるが引用しておこう。

「最低生活の保障と共に、自立の助長ということをも目的の中を含めたのは、『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った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応させることこそ、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、当然此処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。従つて、兎角誤解され易いように隋民防止ということは、この制度がその目的に従つ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つた趣旨は、そのような調子の低いものではないのである」¹²⁾ と。

しかしながら、小山の直接の上司であった木村忠二郎が、「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1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」¹³⁾ と自ら執筆した解説書の中で述べていたこと、および第7回国会における政府の「生活保護法案説明資料」中にみられる、自立助長は「このような制度に伴い易いいわゆる惰民醸成を避けるためにも必要である」との見解を、小山説とともに紹介しながら、仲村優一氏がなした以下の指摘はきわめて重要であると思われる。

すなわち、これらの事実から、小山説にも関わらず、「政府の公式見解が

『自立助長は惰民養成の弊を避けるための措置である』とするものであり、これによって国会での質疑も説得できると考えたことを示すものではないであろうか¹⁴⁾との指摘がそれである。つまり、旧法にあった「欠格条項」を新法には継受しなかったことによって、この法律が惰民養成の法となりかねないという考え、国会の審議でもそこを衝かれることへの恐れが、「自立助長」を挿入させたのではないかという疑念である。

そのひとつの論拠として、旧生活保護法制定以前の段階、1945年12月15日付で閣議決定された「生活困窮者緊急生活援護要綱」をめぐる事実にもふれておきたい。同月19日に出された「生活困窮者緊急生活援護要綱ノ実施二関スル件」には、援助を受けることで卑屈にならないよう、勤労を通じた「自立」を図るべきであるとされているのである。これと新生活保護法との間に位置する旧生活保護法にだけ「自立」が位置づけられていないのは、「欠格条項」をもっていたのが同法だけだったからではないだろうか。新法においてそれが消滅したとき、あらためて「自立」概念を必要としたのである。

無論、新法制定過程において小山の果たした役割が抜きん出ていることは疑うべくもないし、『生活保護法の解釈と運用』に認めたことも小山の本心であったのではあろう。

しかし、仲村氏も指摘するように、この「自立助長」をめぐる矛盾が、その後の生活保護行政のなかで、「直接端的に惰民防止論ではないまでも、『資産能力の活用を促進すること』と自立とが結びつけられるような形でそれが論じられる場合の多かったことは否定できない¹⁵⁾」であろうし、「自立が主として『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¹⁶⁾」ことも間違いのないところであろう。

「保護」と「自立」とは、このように対立的に理解され、生活保護行政は実際にもそのように展開してきた。このことをいまいし踏み込んで考察するために、林訴訟¹⁷⁾において笹沼弘志氏が最高裁に提出した意見書を、ここで採り上げておくことにしたい。

氏は、「他者から保護を受け、依存する者は、保護者に服従しなければならぬ、という保護 = 服従の構造」の存在を指摘し、その構造においては、「自力で生活を支えることもできず、他者への服従をも厭う者は怠け者の烙印を押され、保護そのものを拒否され、『自立』を強制される。すなわち、飢えと寒さに凍えながら『のたれ死ぬ』ままに放置される」ことになるのだと述べている¹⁸⁾。

この構造の下では、「保護を与えられるものは、保護者から常に『自立』のための指導を受け、それに服従することを要求される。保護者から被保護者に対する強制は本人の『自立』のためのものとして正当化される」¹⁹⁾ ことにもなるのである。

以上の考察から、次のようなことが指摘できるであろうか。生活保護制度における「保護」と「自立」とは、「欠格条項」を廃止した新法制定以来、一方では、情民養成にはならない制限的な「保護」たるべきことを担保する「自立」として機能し、他方では、「自立」を前提とした「保護」であることを通して、被保護者の自由な生き方を疎外し、服従か、然らずんば「自立」 (= 「保護」からの放逐) かの二者択一を迫るという機能をもったのだと。

そして、このことは、先述した旧法制定時の「国家の良民を国が保護する」という思想との連続性において捉えられなければならないであろう。すなわち、「国家の良民」でなければ「保護」するに値せず、またそれでも「保護」する場合には、適切な生活指導によって「国家の良民」へと変化させる (= 「自立助長」とそれを実効あらしめるための「指示等に従う義務」など) ということである²⁰⁾。

してみると、新法において「欠格条項」が廃止されたことは、無論過不足なく評価すべきではあるものの、見方によっては、非「国家の良民」をあらかじめ法の対象から排除した旧法よりも、「無差別平等」に「保護」することを建前にしつつ「自立」という刃を向ける新法の方が、より巧妙に貧困者の管理を行ない得る制度であるとさえ言えるのかもしれない。

このところ浮上してきた生活保護制度改革は、こうした「保護」と「自立」

の葛藤を如何に認識し、まさに「改革」することになるのであろうか。この点について、最後に若干の見通しを提示しておくこととしたい。

4. 生活保護制度改革案を検討する視点

今回の生活保護制度改革は、まず、2000年5月「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律案に対する附帯決議」（衆議院厚生委員会 10日付、参議院国民福祉委員会 26日付）において、「今回法改正の対象にならなかった社会福祉事業の在り方、障害者に対するサービスの在り方、及び生活保護の在り方について、十分検討を行うこと」とされたことに始まる。

みられるように、社会福祉全分野の「基礎構造改革」を目論む国家は、改革の遅れている分野に順次、着手していこうとする意気込みを表明したのだと言ってもよいであろう。

その後、「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書（2000年12月8日）において、「制定50周年を迎えた生活保護制度について、経済社会の変化、貧困の様相の変化（高齢単身者の増加等）を踏まえ、保護要件、適用方法、自立支援機能、保護施設機能、社会保険制度との関係などの諸論点について、最低生活の保障を基本に、本報告書で指摘した新たな形の社会的課題をも視野に入れて検証を行なう必要がある」との要請がなされ、いよいよ生活保護制度改革の「諸論点」が提示されるに至ったのである。

そして、国家の生活保護制度改革についての基本姿勢がより露骨にあらわれたのが、2003年6月9日に財政制度審議会が建議した「平成16年度予算編成の基本的考え方について」であった。

そこでは、まず「近年、高齢化の進展や経済活動の低迷等を受けて生活保護受給者が急増してきている」と書き起こし、その生活保護制度については「国民生活の最後のセーフティネットとしての機能を有するものであり、真に困窮した自立不可能な者に最低限度の生活を保障することを目的とするものである」との認識を示している。しかし、少なくとも生活保護法の目的には、最低限度

の生活保障とあわせて自立を助長することが掲げられており、「自立不可能な者に最低限度の生活を保障する」ような制度では、そもそもなかったのではないか（後に簡単に触れるが、本来は最低限度の生活保障を媒介として自立が助長され得るのだと理解すべきであろう）。

さらに矛盾した記述が続く。生活保護制度は「受給者に一定の収入を保障するものであるが故に、保障水準やその執行状況によっては、モラルハザードが生じかねず、かえって被保護者の自立を阻害しかねない」ため、「制度・運営面について……しっかりとした点検と見直しが必要である」と。先に「自立不可能な者に最低限度の生活を保障する」ものと捉えられていたはずの制度が、「かえって被保護者の自立を阻害しかねない」状況とはいかなるものなのであろうか。生活保護制度に注ぐ財政支出を切り詰めたいがための建議とはいえ、あまりにお粗末な論理だと言わざるを得ない。

また、この文脈において、生活保護制度は「保障水準やその執行状況によってはモラルハザードを生じかねない」としている点は、まさにわが国に伝統的な愚民観——この種の制度は惰民養成につながるのだと考える——を未だ払拭することなく持ち込み、さらに将来の貧困問題対策にも継受せんとするものだと評価するほかないであろう。

そして、この認識から、保護率の地域間格差の是正²¹⁾、生活扶助基準の引下げ、老齢加算、母子加算の廃止、医療扶助をはじめ各扶助の見直し（「適正化」）などの具体的な改革案が提出されていくのである。

この財政制度審議会による建議の直後に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」（2003年6月27日）でも、生活保護制度改革の具体案を再確認する形で、「生活保護においても、物価、賃金動向、社会経済情勢の変化、年金制度改革などとの関係を踏まえ、老齢加算等の扶助基準など、制度、運営の両面にわたる見直しが必要である」との認識が示されたところである。

以上のような段階を経て、2003年8月、社会保障審議会福祉部会に「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が創設され、生活保護制度改革が本格的

に検討されることとなった。同委員会は、それまでの6回の議論を集約し、同年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。そこでは、生活扶助基準について低所得階層の消費水準を上回る場合がみられることをもって基準額等の見直しを引き続き行なうべきことを提言したり、老齢加算の廃止、母子加算のさらなる検討などを要請している（なお、当初は、2004年8月5日の専門委員の任期切れまでに「報告」がまとめられるものと目されていたが、7月26日の第15回委員会において「委員会の延長」が決定され、もう3回程度の委員会を開催し議論を重ねることとなった。ちなみに、本稿執筆時でいえば、第17回委員会が10月27日に予定されているところである）。

また、上に紹介した「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」の今年版である「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」（2004年6月4日閣議決定）においても、「生活保護の見直し」は取り上げられ、「社会経済情勢の変化等を踏まえ、加算等の扶助基準の見直し、保護の適正な実施に向けた地方公共団体の取組の推進など、制度、運営の両面にわたる見直しを行い、平成17年度から実施する。特に、雇用施策と連携しつつ、勤労及び自立を促す」といわれている。

しかしながら、こうした生活保護制度改革案についての詳細な検討は次稿に譲ることとし、冒頭に記した通り、具体的な改革案それ自体の検討を直接の目的とはしていない本稿においては、最後に、次稿での検討に向けた視点の明確化を意図し、若干の検討を加えておきたい。

まず、第一に必要な視点は、「保護」との関係で「自立」をどう捉えることをもって、貧困問題に向き合っていくべきなのかということである。

先に紹介した笹沼氏も指摘する通り、残念ながら、わが国においては現在でもなお、「“本人の自立のためには保護はむしろ妨げとなり、あえて保護を抑えてでも、自立を促すべきである。努力しても自立し得ない者にはやむなく保護が与えられる。自立の努力を怠るものには一切の保護を与えるべきでない。”といった通念」²²⁾ が支配的である。現在進められている生活保護制度改革も、おそらくはここに呪縛されたままに展開していくのであろう。

しかしながら、本来、「保護と引き替えに、被保護者の自由を制約するようなものは生存権保障の名に値しないのであ」²³⁾り、「障害や貧困、虐待や犯罪被害など様々な原因により、自立への意欲、自由に幸福に生きようという意欲すら失わされた人々に対し、意欲の欠如を理由に、『自立』（自分の幸せを見つけ実現していくこと）のために必要な援助を拒否し、『自立・自助』を強制することは、これらの人々から『自立』のための可能性を一切奪い去ることになるだけである」²⁴⁾という笹沼氏の指摘の方が、はるかに妥当な見解であると思われる。

つまり、貧困に喘ぐ人々に「自立」を要請するのなら、「自立の条件」を国家の責任において整備することが前提なのである。そして、その「自立の条件」に与えられる名称は、やはり「保護」ではなく「保障」であるべきだろう。

「保護——被保護」という関係とそこからの「自立」という発想は、この種の制度を私的な親子関係のアナロジーにおいて回転させたい国家にとっては有意義であっても、社会問題としての貧困を背負わされた人々へのサポートは「権利——保障」という関係で捉えなければならないからである。そうでなければ、サポートを利用しながら、それを条件としつつ自立するということも成立し得ないであろう。その意味では、まず、原点に立ち返り、法律名自体の検討が必要ではないだろうか（無論、その名称だけ変更しても意味はないが）。

そのうえで第二には、わが国の社会保障・社会福祉体系における生活保護制度の位置と役割を再確認し²⁵⁾、いかなる法制度、サービスを利用しながら自立を助長していくべきなのか（そこに「他法優先」の意味もはじめて出てくるのではないであろうか）、その具体的なプログラムが検討される必要があるであろう。

こうした点が十全に検討されてはじめて、第三に、専門委員会が提案するとき諸点、すなわち生活扶助基準額等の問題や、各種扶助、各加算の問題が論議できるのだと考えなければならないように思われる。

その意味では、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」を中心に現在進められている改革論議は、重要な前提をいくつも放置したまま、またしても

表面的な制度いじりに終始していると言えるのかもしれない。

5. おわりに

それにしても、昨今この国に渦巻く「自立」への要請にはいささか戸惑いすら覚える。他人に迷惑をかけない「自立」した強い個人への憧憬は、この国をどこへ導こうとしているのであろうか。そして、そうした雰囲気の中、要請される「自立」がなかなか困難な者を、基礎構造改革後の社会福祉はその対象として拾い上げ、「自立支援」を行なう、かような構図が現在の社会福祉をめぐる状況である。これからの社会福祉はますます、国家が予定する人間観にもとづき、そこからの逸脱者を「福祉」の名の下に「支援」する役割を果たそうとしているのであろうか。

つい先日（2004年10月13日）の朝日新聞によれば、国と地方の税財政を見直す三位一体改革をめぐる第2回の「国と地方の協議会」が12日、首相官邸で開かれたが、議論は平行線をたどり、合意の目途もつかないようである。そのなかで、「地方の提案に、社会保障に関する理念がないのは残念だ」と切り出した尾辻秀久厚生労働大臣は、「地方も、支出の抑制に役割を果たしてもらおう」と生活保護受給者の自立支援などで自治体の権限拡充を提示しているとのことである。そして、このときにも尾辻厚労相は、「『キーワードは自立だ』と力説した」と報道されている。2000年4月より、生活保護法の目的のうち自立助長が自治事務となっていることを根拠に、現在4分の3となっている国庫負担割合を削減することが当面の狙いのようなのであるが（ただし、今回は具体的な削減案には触れていない）、それにしても「自立」という言葉は、国家にとって何とも便利なものになっているのであろう。

しかし、このことは単に国家が「自立」概念を都合よく利用しているというだけに止まらない。われわれの社会が総体として「自立」した強い個人への憧憬をもち、そうではない人々を蔑むような脆い社会になってきていることの、それは反映でもあると観なければならぬ。

そもそも「自立」は人間が目標とすべきところであろうか。むしろ「自立」をどう理解するかにもよるが、一般にイメージされている“他人に迷惑をかけず、自分のことは自分でやる”という意味あいであるなら、そんな人間はまず存在しない（例えば、障害者に対して“甘えずに、自分でできることは自分でやりなさい”などとよく言われるが、自分でできることを全て自分でやっている人間などいるであろうか）。誰しものが迷惑をかけたりかけられたりしながら生きている状況の方が、はるかに人間的ではないだろうか²⁶⁾。

生活保護制度改革を含む社会福祉基礎構造改革は、こうした観点からも検討する必要があるのかもしれない。

脚 註

- 1) 次世代育成支援対策推進法が児童福祉分野に与える影響については、さしあたり、以下の文献を参照されたい。これらの文献が示唆するように、同法は、従来の「子育て支援」から「次世代育成支援」と概念変更することによって、実際に子育てにあたっていない世代や家庭にも社会連帯の証としての保険料納付を要請する論理を構成しているものと思われる。
 - ・伊藤周平「次世代育成支援における保険構想と保育制度(上)(下)」(『月刊 保育情報』332, 333号 全国保育団体連合会 2004年7, 8月)
 - ・岡崎祐司「次世代育成支援施策の在り方に関する研究会報告『社会連帯による次世代育成支援に向けて』をどう読むか」(『月刊 保育情報』325号 全国保育団体連合会 2003年12月)
 - ・伊藤周平『社会福祉のゆくえを読む』大月書店 2003年
- 2) 国家は、介護保険以前に、保育所制度を児童福祉法から切り離して「保育サービス法」を制定することをもって、措置制度の解体を画策したことがある。1993年に浮上したこの構想は、しかし、保育労働者や保護者らの反対運動にあって撤回を余儀なくされた。この反省から、国家は、比較的運動が弱く、また誰しものがその当事者になる高齢者福祉の領域から、措置制度解体を進めるように方針を転換し、それが翌94年の国民福祉税構想の挫折とも相俟って、介護保険制度となって具体化したのである。
- 3) 代表的な著作をあげておけば次の通りである。三浦氏の単著ではない文献についても、実質的に氏の執筆、もしくは氏と基本的な考え方を同じくする研究者らとの氏を中軸とする共著である。
 - ・全国社会福祉協議会編『在宅福祉サービスの戦略』全国社会福祉協議会 1979年
 - ・三浦文夫『社会福祉経営論序説』碩文社 1980年
 - ・社会保障研究所編『社会福祉改革論』東京大学出版会 1984年

- ・三浦文夫『社会福祉政策研究』全国社会福祉協議会 1985年（87年増補版発行）
- 4) 三浦文夫『増補 社会福祉政策研究』全国社会福祉協議会 1987年, 57頁
- 5) 「貨幣的二ード」とは現金（金銭）給付により充足されるもの, 「非貨幣的二ード」とは現物給付によって対応すべきものであるとされる。（『同上書』77頁）
- 6) 『同上書』87頁
- 7) 1987年に札幌で起きた母子家庭の母親餓死事件については、以下の文献を参照されたい。これらの文献に示されているように、当時、福祉事務所のケースワーカーから人格を否定されるような暴言を吐かれ、要件を充たしてははずの生活保護を受給できないという状況が珍しくなかった。そして、かような状況は、残念ながら、必ずしも過去のものではない。
 - ・寺久保光良『福祉がひとを殺すとき』あけび書房 1988年
 - ・水島宏明『母さんが死んだ』ひとなる書房 1990年
- 8) 三浦『前掲書』45頁
- 9) 2000年に厚生省（当時）が発表した「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書において提起された social inclusion なる概念が、果たしてここでの三浦氏の「社会的統合」に由来するものか否かは検証を要するであろうが、いずれにしても、氏が社会福祉の目的として「自立」と「社会的統合」とをあげていることには留意しておきたい。
- 10) ここでとりあげる「(旧)生活保護法」制定過程については、主として以下の文献を参照した。
 - ・『占領期における社会福祉資料に関する研究報告書』社会福祉研究所 1978年
 - ・厚生省社会局保護課編『生活保護30年史』社会福祉調査会 1981年
 - ・吉田久一・一番ヶ瀬康子編『昭和社会事業史への証言』ドメス出版 1982年
 - ・村上貴美子『占領期の福祉政策』勁草書房 1987年
 - ・吉田久一著作集3 改訂増補版 現代社会事業史研究』川島書店 1990年
 - ・副田義也『生活保護制度の社会史』東京大学出版会 1995年
 - ・仲村優一「社会福祉行政における自立の意味」（『仲村優一社会福祉著作集第1巻 社会福祉の原理』旬報社 2003年所収, 初出1982年）
- 11) 村上貴美子『占領期の福祉政策』勁草書房 1987年, 245～249頁参照。また、仲村優一「生活保護行政の課題」（『仲村優一社会福祉著作集第5巻 公的扶助論』旬報社 2003年所収, 初出1978年, 24頁）、前掲仲村「社会福祉行政における自立の意味」97頁もそのことにふれている。あわせて、参照されたい。
- 12) 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, 92～93頁
- 13) 木村忠二郎『改正生活保護法の解説』時事通信社 1950年, 49頁
- 14) 前掲仲村「社会福祉行政における自立の意味」96～97頁
- 15) 前掲仲村「生活保護行政の課題」23頁
- 16) 前掲仲村「社会福祉行政における自立の意味」97頁

17) 林訴訟とは、失業と貧困のため野宿生活を余儀なくされた日雇労働者、林勝義さんが生活保護を申請したところ、1日分の医療扶助以外適用を認められず、生活扶助や住宅扶助は適用しないとの処分を受けた。そのため、長期にわたる野宿生活を余儀なくされたとして、処分の取消しと損害賠償を求めた訴訟である。

1996年10月30日名古屋地裁で勝訴したが、97年8月8日には名古屋高裁で敗訴。

2001年2月13日、前年10月22日の林さんの死亡を根拠に最高裁でも上告を棄却された。

18) 笹沼弘志「林訴訟最高裁への意見書 生活保護法における生存権保障の原理と構造について」2000年6月20日、4頁

19) 「同上意見書」7頁

20) そういう意味では、新生活保護法における「保護」と「自立」の関係性は、明治末に展開された「感化救済事業」思想における「感化」と「救済」のそれに酷似している。

内務省主催、第1回感化救済事業講習会（明治41年）の開会式において、平田東助内務大臣は、以下のように訓示演説した。

「一体此感化事業なり救済事業は唯仁恵的に一個人を救ひ又は恤むといふの目的に止まるものではありませぬ 此等の人を能く教へ能く導きまして人の人たる道を履ましめ国家の良民たらしめんと力むる所の事業であります 抑々不良の少年や無識の人や頼なき児童などを能く訓へ能く導き又之に職を与へ業を授くるのは何の爲めであるかといふに一人でも多く有用の人間を造り一人でも多く自営の良民となして社会の利益国民の経済を進めんとするのてあります」と。

21) この点については以下のように記載されている。

「生活保護の地域別の被保護率をみると、地域における社会経済・雇用情勢の差異に留意する必要があるが、地域によって20倍近い差があることを踏まえると、その執行の適正化とそのため地方公共団体の積極的な取り組みの促進が必要と考えられる。」

これについても、明治41年に恤救規則の事実上の打ち切り宣言として出された「済貧恤救八隣保相扶ノ情誼ニ依リ互ニ協救セシメ国費救助ノ濫給矯正方ニ関スル明治41年地方局長通牒」が示した認識を一步も出るものではない。

同通牒は、次のごとく述べていた。

「国庫救助費ニ就キ各府県ノ支出額ヲ見ルニ少キハ数百円ニ止マルモノアルモノ多キハ数千円以上ノモノ有之候 而シテ此ノ如ク甚シキ懸隔アルハ敢テ人口ノ多寡資力ノ程度土地ノ状況等ニ依ルモノトモ認メ難ク畢竟スルニ単ニ從來ノ仕来リニ任カセ別ニ深く審査ヲ加ヘサルト且ハ地方隣佑ノ情誼ニ厚薄アルノ致ス所ト被存候 斯クテハ制度ノ趣旨ニ照ラシ遺憾ノ次第ニ有之候間深く御注意ノ上隣保相扶ノ実ヲ挙クルニ努メラレ度」

22) 笹沼「前掲意見書」7頁

23) 「同上意見書」6頁

24) 「同上意見書」7頁

25) 安井善行「社会保障制度の体系と社会福祉」（林博幸・安井善行編著『社会福祉の基

礎理論』ミネルヴァ書房 2002年5月, 39~40頁) 参照。

26) こうした人間観について, 痴呆老人のケアをめぐる展開された小澤勲氏の議論が参考になる。以下の文献を参照されたい。

- ・小澤勲『痴呆老人からみた世界 — 老年期痴呆の精神病理 —』岩崎学術出版社 1998年
- ・小澤勲『痴呆を生きるということ』岩波書店 2003年
- ・小澤勲・土本亜理子『物語としての痴呆ケア』三輪書店 2004年