

生活保護法における「理念」と「運営」

志 賀 信 夫

1. 問題の所在

日本国憲法第 25 条は以下のように記されている。

「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。
国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」

日本国憲法第 25 条を具体化した法律が生活保護法である。

憲法第 25 条の「健康で文化的な最低限度の生活」を、この憲法の理念に基づいて「国が・・・最低限度の生活を保障する」といったとき、その保障は果たして十分機能しているのだろうか。この問いかけでは、いまだ問題の焦点は捉えにくい。ここで問題としたいことをより限定し、ピンボケしている焦点をより鮮明にしてみよう。「健康で文化的な最低限度の生活を営む」という「権利」を保障しているのが憲法第 25 条であるが、この「権利」の主張の当然の帰結として「保障」がある。「権利」の発信者は国民であり、「保障」する主体は国家である。ときに、「権利」をもつ国民が何らかの事情で生活に困窮することになった場合、その「権利」を主張するその権利者がイメージする「最低限度の生活」と、その「権利」の主張に呼応する国家が実際に「保障」する、「最低限度の生活」とのあいだに落差が生じることがしばしばある。あるときにはこれが、裁判となって争われることもある。たとえば「朝日訴訟」などがその一例である。この「朝日訴訟」では、原告は生活保護給付金で生活していたのだが、受給していた給付金額では「健康で文化的な最低限度の生活を営む」ことの可能な水準にないとして厚生大臣を相手に裁判を起こした。裁判内容の分析には踏み込まないが、この裁判例は「権利」と「保障」とのあいだの落差、

とくに「保障内容」が問題の焦点となっている。本稿の目的は、「権利」と「保障」との落差に焦点を当てたいのだが、その取り扱うところの内容は、「朝日訴訟」のような「保障内容」の不十分性ではなく、「権利」の所有者である要保護者が保護されえないという、制度の「理念」と「運営」のあいだの齟齬という部分に論点を限定したい。

私見だが、日本の生活保護法は最後のセイフティネットとして十分とはいえないまでも、その役割を果たす潜在的な能力があるが、制度の運営の段階で様々な機能不全が引き起こされていると思っている。そこで、この問題を解消するための一つの例としてはドイツのハルツIV法を参考にしたい。ただし、本稿ではハルツIV法や問題の解消のための方法等に関しては踏み込まない。本稿では、日本の生活保護法がなぜ、セイフティネットとして潜在的な能力を持ちながら、運営の段階で様々な問題を生じてしまうのか、飽くまでもこの分析に集中する。

2. 齟齬

①最低限度の生活と理念

現行の生活保護法における扶助額の計算は「水準均衡方式」に則っているが、これは「マーケットバスケット方式」からの〈伝統〉の上に成立している^①。この「マーケットバスケット方式」とは、その言葉が表しているように、「最低限度の生活」を営むために必要な食料品や衣類等の費目を順次積算し、その金額を生活扶助の基準とする方式である。この方式は、生活保護法の旧法と新法の両方によって採用されているが、この方式の採用の底流には、その理念として「最低生活の保障」の考え方が流れている。旧法には「最低生活の保障」が明文化されているわけではないが、その旧法において1948年にはじめてこの方式が採用された際には、「最低生活の保障」の考え方が明確にされていることを籠山京が指摘^②し、その特筆性を主張している。籠山の指摘のように、「最低生活の保障」がいかなるものかを考えるとき、実際に生活に必要なものを現実の社会生活の中から拾い上げ、積算していくということはその理念に適うものであろう。新法が施行されてから現在に至るまで、確かに多くの問題点が存在し、その多くが未だ解決をみないままであり、生活保護制度の運用には不十分さが確実にあるとの認識に私は立っているのだが、それでも籠山の指摘に関

しては十分首肯できる。なぜならば、この理念が底流に流れ始めることで、法的に、つまり形式的には日本国民全体に普遍的に「最低限の生活」を営む権利とその生活が保障される準備が整ったからである。

ただし、法的に形式的に準備されたものがその内実を伴うものであるかどうかはまた別個の問題である。先ほど引用した籠山をはじめ、多くの公的扶助を研究する者にとってこの内実、つまり運営の現状は決して看過できない問題が存在する。日本国民全体に普遍的に「最低限の生活」を営む権利とその生活が保障されるという理念の部分に根拠を求め、これに鑑みてその内実がまだ貧しい状況にあることを明らかにすることが本稿の問題設定の核心である。なぜ、内実がともなっていないのか、その内実とはいかなるものであるのか。形式と内実とどのような齟齬があるのか、ここである。

籠山はこの齟齬について以下のような鋭い指摘をしている。関係する箇所を二つ引用しておこう。

「法第1条(生活保護法)には目的が二つ明記されている。〈最低限度の生活の保障〉と〈自立の助長〉とである。条文ではこの両者が統一されているけども、この二つの目的は全く異質のものであることは、改めて言うまでもない。」³⁾

「しかも、法第1条の規定では、この二つの目的では、解釈の仕方によっては、その最低限度の生活を保障し、その上にあわせて自立の助長を促すというように考えることもできるし、また、最低限度の生活の保障をするために自立の助長をするというようにも考えられる。ところが、この両者は一見、単なる言葉の綾のようにみえて、実は大変な差異なのである。」⁴⁾

ここで籠山が指摘していることは、先にも述べたように、生活保護法の形式と内実との齟齬の問題の核心にふれている。二つ目の引用文中にある、生活保護法第1条解釈は要するに、「最低限度の生活の保障」と「自立助長」とのあいだの優先順位のことが指摘されている。その優先順位次第で、その言葉通り、大変な差異が生じる。「最低限度の保障」が優先される場合、まず「最低限度の生活」が保障されたうえで要保護者にたいし、自立の方途の模索が援助されることになる。この場合、「最低限度の生活」が生活に困窮する人々には普く自動的に、かつ何の差別化もなされないまま、さらに時の政治経済の状況に鑑

みでの何らかの恣意的なふるい分けが入る余地がないまま、「保障」される。そういう意味では、これは「公的扶助」の名に適うものであるし、その理念に適うものである。

ところが、一方、「自立助長」の方が優先された場合はどうであろうか。この場合、現に生活に困窮する人が保護を求めてきた場合、「最低限度の生活の保障」に入る前に自立のための努力を求められ、その努力を求めた主体がこれ以上の努力のしようがないと判断したときのみ、「最低限度の保障」が許されることになる可能性がある。つまりこの場合、「保障」に入るまでに、つまり運営の段階で、「ふるい分け」「差別化」が行われる可能性がないと言い切れないのである。たとえば、不正受給の問題がある以上、保護を求めている者が保護するに適當かどうかを精査する必要⁶⁾は確かにあるが、この場合の審査は客観的なものに求められるべきであり、主観的なものや恣意的なものにその根拠を求める理由は何一つない。同時に、不正受給者の不正の問題と、生活保護の必要な者とのあいだには何ら関係性はない。また、自治体によって、その保護に要する基準が異なることも、「保障」の主体が国家である以上はあってはならないことである。不正受給の問題は、その不正受給者自身と行政の運用の不備に責任があり、生活が困窮してしまうということ自体は経済システムの問題と国家の責任が関係しており、全く別次元の問題である。これらを同じまなざしで同一視することがあれば、マクロの時間軸の中で見ればそのような視点しか持ちえない市民社会の未成熟であり、結果そのことに尽きるのだが、近視眼的に見ればそれはそのまなざしの持ち主の「保障」にたいする無理解と時の政治経済の諸問題に板挟みにあった状況の帰結であると言わざるをない。保護の必要があり、保護を求めている者にたいし「ふるい分け」や「差別化」をはかろうとすることがあれば、それは法第2条の「保護請求無差別平等の原理⁶⁾」の理念に反することになるし、それどころか、法第1条の「国家責任の原理」にも影響してくる。籠山は次のようにまとめている。

「・・・立法に際しても、この二つのものをあわせもたせることについて無理があるという懸念が完全に払拭されていなかったというのが実情であったようである。ならばなぜ〈最低生活の保障〉に〈自立の助長〉をからませたかといえば、救護法から旧法にかけて長い伝統となっていた〈貧しい弱者〉を救済す

るという姿勢から〈保障〉という新しいものへ、完全に踏み切り得なかったということであったのであろう。〈最低生活の保障〉というのは、生活の困窮という事態が生じた時に、その扶助を予定しておくことができるという意味である。言い換えれば、〈生活の困窮〉という不幸が発生したときに、自動的に扶助されるということで、はじめて保障たり得るのである。それが、まず自立の努力があり、それに対する助長として扶助されるのでは、救済であって保障ではない。」¹⁷⁾

旧法と新法の大きな違いの一つはここに表されているように、理念の上では「〈貧しい弱者〉を救済するという姿勢から〈保障〉という新しいものへ」という革新があったということである。ただし、引用にも指摘されているが理念のうえでは「救済」から「保障」への革新があったにもかかわらず、旧来の伝統的な「救済」の思想を引きずりながら立法に踏み切り、「〈最低生活の保障〉に〈自立の助長〉をからませた」結果となってしまったことも事実であろう。もちろん、「自立の努力」は重要であろうが、「保障」に優先させるべきではない。生活保護法の立案に深くかかわった小山進次郎の著書『改訂増補 生活保護の解釈と運用』においても、以下のように解説されている。またこの引用には立法の際の「社会保障」ということばの意味内容も定義されている。

「第一の問題点は、生活保護制度が憲法第25条に定められた国民の基本的人権の一つとしての生存権を保障するための制度であることは論議するまでもないとして、そもそもこの制度の本質は社会保障の制度たる点にあるか、乃至は社会福祉の制度たる点にあるかということであった。固よりこの場合社会保障なり、社会福祉なりという言葉の持つ意味を一定しておかなければかかる問題の提起は無意味となるむきがあるが、この場合には社会保障制度とは国民の最低生活を保障するための制度、社会福祉制度とは最低生活保障とは直接関連させず、広い意味で社会の福祉を増進することを目的とする制度というほどの意味、内容において論議されたのである。さてこのような前提に立って旧法を眺めてみると、すくなくともその法律の条文だけに規定された建前だけから論ずれば、旧法は明らかに社会福祉の法であって、社会保障の法ではなかったと云わねばならなかった。」¹⁸⁾

この引用文中で決定的に重要なのは、「社会保障制度」と「社会福祉制度」の定義である。「社会福祉制度とは最低生活保障とは直接関連させず」とあるように、旧法は普くすべての国民に開かれている制度ではなかった。また、それは「救貧法」的な思想の色合いが濃いものであったようである。歴史的に「救貧法」的思想につきものであったのは、様々な「惰民防止」にたいする処遇であった。たとえば、イギリス救貧法の「ワークハウス⁹⁾」はその考え方と運営が陰の歴史を残すこととなった。私は、「自立助長」自体を否定する立場をとるものではないが、「自立助長」と不離の関係にある「惰民防止」の考え方の歴史的経緯を鑑みるに決して無視できないものがそこには横たわっていると考えている。「自立助長」即「惰民防止」ではないが、「惰民防止」の出自は「自立助長」の考え方にあることは忘れてはならない。

新法は「防貧」的思想に立つといわれているが、その一方で旧法は「救貧」的思想に立っていることは研究者のあいだでは周知の事実である。ここで「救貧」的思想といった場合、それは籠山の指摘する「救済」的思想とほぼおなじ意味内容を指すということは一応確認しておきたい。また、本論文で提起している問題の視点から重要だと思われるのは、この引用から厳密には、「最低限度の生活の保障」と「自立助長」が、それぞれ「社会保障制度」と「社会福祉制度」に属しているということである。籠山が指摘しているように、「この二つの目的は全く異質のもの」なのである。これを統一した文章に入れ込んでしまったことで、運営の段階になって優先順位の問題が起きたのである。しかし、この新法の立法の際にはそのような意図はなかったようである。立法の際の思いとしては以下のように綴られている。

「法第1条の目的に〈自立の助長〉を掲げたのは、この制度を単に一面的な社会保障制度とみ、ただこれに伴いがちな惰民の防止をこの言葉で意味づけようとしたのではなく、〈最低生活の保障〉と対応し社会福祉の究極の目的とする〈自立の助長〉を掲げることにより、この制度が社会保障の法であると同時に社会福祉の法である所以を明らかにしようとしたのである。」¹⁰⁾

「最低生活の保障とともに、自立の助長ということを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うだけでは十分ではない。凡そ人はすべてその中に何らかの自己独立の

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ともに、社会福祉の制度である生活保護制度としては、当然此処までを目的であるとする考えに出でるものである。従って、兎角誤解されやすいように、惰民防止ということは、この制度が目的に従って最も効果的に運用された結果として起こることではあろうが、少なくとも〈自立の助長〉という表現で第一義的に意図されているところではない。自立助長を目的に謳った趣旨は、そのような調子の低いものではないのである。』¹¹¹

このように、小山によれば立法の際の意図としては、「自立の助長」による「惰民防止」はこの生活保護法がその理念に従って最も効果的に運用された「結果として起こること」としている。また、その「自立助長」が生活保護法において「最低限度の生活の保障」に先立つものではないということも「単にその最低生活を維持させるというだけでは十分ではない」としている部分から読み取れる。つまり、そのプロセスと因果関係としては、「最低限度の生活の保障」→「自己自立の意味においての可能性を発見」→「助長育成」→「能力に相応しい状態において社会生活に適応させる」→結果としての「惰民防止」ということになる。したがって、「惰民防止」→「自立の助長」という単純な構図はその意図するところでもないし、解釈としても間違っている。後に示した単純な構図は「第一義的に意図されているところではない」「そのような調子の低いものではない」とあることから正当化されえない。「自立の助長」といったとき、この意味するところのものはもっと積極的な側面が意図されていたのである。このように、立法の際の意図やその目的を内在的に読み込んでいったときに理解しうるのは、籠山が指摘するような優先順位の問題はその意図や目的から逸脱した運用において生じてきた問題であったことがわかる。

先の小山の「自立助長」と「最低限度の生活の保障」に関する引用から他にもう一つの指摘ができる。それは、この引用のなかでは小山のなかで意図せずして、またその意図に反して、「自立助長」が「惰民防止」を論理的に前提してしまいかねない論理の小さな飛躍があるということである。小山が立法の際に「自立助長」をして「惰民防止」を第一義的なものとして位置づけさせまい

としたことは明らかである。しかし、論理的飛躍によって運用の際にその意図が誤解されてしまっているとすれば、小山の論理が先の引用においてどのような構造をとっているか指摘することは必要なかもしれない。あえて重箱のすみをつつくような指摘をするのは、「自立助長」の理念がこの生活保護制度のなかで最も争われる点の一つであることを考えれば、妥当性のあるものであると私は考える。では小山の論理的飛躍とは何か。「最低限度の生活」ができなくなることは生活困窮におちいってしまうことである。生活困窮とは要保護者の経済的事実である。そうであるならば、「凡そ人はすべてその中に何らかの自己独立の意味において可能性を包蔵している」という言葉の意味内容は、誰もが経済的な独立の可能性を持っているということである。もっと的確に言えば、就労などの方法をして経済的に生活保護から独立させる可能性があるということである。まず最初に、この文章からは稼働能力のある人間が前提とされているかのような印象をうける。そしてこれに続く「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」という表現は、経済的自立の可能性をひきだして社会生活に送り出す、ということである。ここに飛躍がはじまる。「内容的可能性」が一体何を意味するのかが曖昧なままであり、仮にそれが就労への可能性であるとすれば理解できる。しかし、生活困窮が怠惰によるものでないならば、その就労の可能性を左右するものは経済の構造や要保護者の傷病や障害などであり、「自己責任」からは程遠いところのものである。また、たとえば構造的失業等の「自己責任」が寄与しないことによる生活困窮にたいして、絶えず就労への努力を促すということは、この生活困窮の責任を無理やり「自己責任」へ帰してしまうことになりかねない。「自己責任」からほど遠いものを原因とする要保護者にたいして、「内容的可能性を発見しそれを助長する」ということは、生活困窮の原因をそのまま要保護者のなかに見てしまうことになりかねない。見るべきは「内容的可能性」ではなく、「内容的可能性」と社会の構造との連関であり、このなかに自立の可能性を模索するというのが生活保護制度の理念に精確に沿うものなのではないだろうか。先のような表現となったのは、やはり「救済」の思想から免れていないからなのであろう。ここで指摘したい論理的飛躍とは、つまり「救済」の思想に端を発する「自己責任」がどこまで貫徹するかについての認識があいまいなまま整理されていないことと要約でき

る。しかし、この曖昧さは運営の段階に至って問題が先鋭化され、要保護者にたいして不利益を大きく与えている。たとえば、「稼働年齢期の貧困の場合、貧困→生活保護ではなくて、貧困→傷病や障害→生活保護というようなプロセスをたどる」¹⁰⁾ という岩田正美の指摘は、稼働年齢層にたいして「内容的可能性」がその要保護者自身に求められており、それが社会の構造との連関のなかに顧みられることがないということと深い関連性がある。つまり、自己責任がどこまで貫徹するかという問題をなおざりにしたまま放置されていたことにより、時の政治状況や財政状況に従属して都合の良い解釈に持ち込まれてしまっているのである。

度重なる保護「適正化」、特に「生活保護を利用しようとする者および利用している者に対して無差別に不正受給との疑義を持たせ、調査件数を競わせてきた」¹¹⁾ とする「123号通知」なども、その源流はこれらにあるとみて間違いない。資本主義の論理は自己責任の論理であり、その自己責任の論理を真っ向から否定することは現状からみても生産的ではない。しかし、その自己責任の論理が貫徹する範囲に関して、国家の責任の名のもとに成立する「社会保障」との関係のなかできちんと議論し、整理しておくことは、その「社会保障」の理念に基づいて各法が運営される際の命運を大きく左右するのである。籠山はこの理念と運用の問題に正面から取り組んだ代表的な研究者であるが、これまで引用してきた同著において次のように述べている。

「だが私は、このように、保護の実施によって、最低生活の保障と自立の助長が同時に果たされるという考え方そのものに反対である。すでに一章以後、随所に触れてきたように、このような発想は、この法の対象を〈生活困窮者〉という、一般の人々より低い〈貧民〉としたことからきている。そのなかの大部分は扶助によって惰民となりうる素質を持ち、すでに絶対的欠格者とみられるような者も少なからずあるという認識を前提としているから、まずケースワークによって自立の助長をはからなくては、人たるに値する最低限度の生活すら営むことができないと考えることになる。／ところが現実には保護を受けている人々は、こうした底辺の救恤民だけではない。昨日までは社会の指導的地位で活躍していた人もあり、経済社会の基幹を支えてきた労働者も少なくない。この人々は自立の意思を持ち、その能力も持っている。ただ不幸にして、その条

件が失われているに過ぎない。それが〈生活の困窮〉なのである。したがって最低限度の生活の保障は、自立のための最低の条件である。これが確保されて、はじめて自立の可能性が生じてくる。したがって最低限度の生活の保障は、自立の助長の前提条件である。この法が将来、改正されることがあるならば、対象を〈国民が生活困窮に陥った時〉に改め、第1部・最低限度の生活の保障、第2部・自立の助長、として全体を整理しなおすことを提言したい。⁹⁸

籠山は、現行の生活保護制度の理念が運営の段階において歪曲される余地を完全に排するために、「この法が将来、改正されることがあるならば」、「最低限度の生活の保障」と「自立の助長」の二つの理念を完全に分離して整理することを提言している。中村優一の論文「戦後における公的扶助の転回」⁹⁹には、ケースワーカーの技術的未熟性や近代的社会保障理念に民生委員が馴染まないことなどが指摘されているが、その指摘に不断に底流しているものは前近代的救貧思想が現行制度にまだ息づいていることへの批判である。中村は視点こそ異なるが、その批判の核心は籠山と同じである。両者ともに理念と運営のあいだの齟齬を問題にしている。その問題の解消の仕方が異なるのみである。我々は、運営の仕方のみを全視線を注ぎがちであるが、運営の仕方のみならず、理念と運営のあいだの関係性、現在の問題視されるような運営の仕方が何をもってそのようにせしめられているかということとその根本から問い直すことも忘れてはならない。

②齟齬と欠格条件

本稿でおこなった籠山の引用文において「まず自立の努力があり、それに対する助長として扶助されるのでは、救済であって保障ではない」¹⁰⁰という記述があった。籠山が「救済」と「保障」の違いを殊更強調するのは、「救済」の思想には欠格条項が付き物であったからであろう。籠山の「救済」の思想に対する警戒的な態度は他数か所に確認できる¹⁰¹。旧法以前の日本における公的扶助の歴史において、1874年太政官通達162号の「恤救規則」にはじまるその公的扶助の法はいずれもこのような欠格の条件等があった。たとえば「恤救規則」について、田畑洋一は次のような指摘をしている。

「・・・救済対象は全くの〈無告の窮民〉に限定され、わずかでも労働可能な貧民はすべてその対象から除外された。そこには貧困はすべて怠惰が原因であり、個人の責任であるという思想が見られ、貧民救済が国家の義務であるという公共救済の鱗片をも見ることができない。恤救規則はまさに上からの恣意的施与であり、・・・」¹⁸⁾

ここにはいくつかの特筆すべき点が含まれているが、新法における「最低限度の生活の保障」の形式とその内実の齟齬の原因追究という視点から、籠山が指摘するような「救済」の思想をひきずりながらの新法立法の過程をみるうえで重要となってくるのは、欠格の条件であり、救済対象の差別化・限定化であることを特に指摘しておきたい。この差別化・限定化には、その差別や限定を実際に判断する主体の恣意性が入り込む余地が十分にある。物価高騰や実質賃金の低下、失業の深刻化等が原因で「恤救規則」がやがて時代に沿わないものになったとき、次いで「救護法」が成立したが、やはりこれも公的扶助の法としての前進はあったものの、欠格の条件、救済対象の差別化・限定化は依然として存在していた。そのながれが旧法に連綿と受け継がれていったのである。新法の4つの算定方式が「マーケットバスケット方式」を基本に細かな改訂を繰り返しながら、そしてその基本理念である「最低限度の生活の保障」が4つの算定方式の根拠でありながらも、その根拠自身に何らかの揺らぎがあるのは新法に旧態然として「救済」の思想が残っているからである。

さらに詳しく追究してみよう。旧法にあって新法にないものの一つにこの欠格条項があるが、この欠格条項は旧法第2条に記されている。新法に次いで直近の生活保護法である旧法をみておくことは、新法との連続性をみるうえでは重要になってくるため、敢えて更なる追究をしていくことにしたい。旧法第2条の欠格条項は以下のごとく記されている。

「第2条 左の各号の一に該当する者には、この法律による保護は、これをなさない。

一 能力があるにもかかわらず、勤労の意思のない者、勤労を怠るもの、その他生計の維持に努めない者

二 素行不良な者」

この欠格条項は、要保護者にとっては致命的に大きな壁として立ちはだかる。なぜならば、何度も述べているように保護が必要か否かの判断をする主体によって恣意的な判断がなされる可能性があるからだ。言うまでもないが「勤労の意思」などをどのように判断するかの基準がないことは誰にでも理解しうることであるし、まして「素行不良」などというものは誰にとって、そして何をもって「素行不良」なのかも釈然としない。先に取り上げた中村優一の論文は1960年代に刊行されているが、当時においても「地域のボスとしての民生委員の主観的判断によって、申請の意思が阻止されるという例が少なくない。いわば、民生委員のお眼鏡にかなわなければ申請を行うことができず・・・」⁹⁸ という指摘がなされている。時の政治経済の状況・包容力によって、また制度運営の主体となる者の主観的判断によっても、要保護者が「勤労の意思のない者」「素行不良」として片付けられかねないことも容易に予測できよう。先にも指摘したが、こうした恣意性の入り込む「救済」の思想は、保護対象の差別化・限定化の温床となる。現行法においても、この「救済」の思想が入り込んでいることは先述したが、そのために現行法の「最低限度の生活の保障」という理念と運営との齟齬が生じているのである。形式的には「救済」から「保障」へと前進した新法において、その運用の段階で、「救済」的思想が具体的にどのような態度として立ち現わるのかということについては実証的な調査としてまとめる必要があるが、これは別の機会に譲りたい。既に行われた実態調査における報告等をも、このことを裏付ける十分な資料は提出されている。近年の例を挙げると、例えば岩田正美の著書『社会的排除』⁹⁹には実態調査を踏まえて以下のように述べてられている。

「生活保護制度は、もちろん傷病や障害が利用要件になっているわけではない。だが実際は、この調査結果に示されているように、生活保護の利用は主に傷病や障害、あるいは高齢を介して行われている。それは生活保護制度が、稼働年齢期の人々の利用にかなり慎重だからである。たとえば長期の失業(保険リスクの想定以上)であって、貧困であっても、生活保護がこれを補完しようとして積極的に出てくることは、まずありえない。福祉事務所に行くと、一層の就労努力を求められるのが普通である。生活保護は収入資産だけでなく、また先に述べたような他制度や親族扶養だけでなく、本人(または世帯員)の労働力を

活用してもなお貧困であることを条件としているからである。傷病や障害は、この労働能力活用ができないことを明確に証明する根拠となる。』⁹⁰

「日本では稼働年齢期だけを明確に制限する規定を設けてはいないが、生活保護適用の是非についての福祉事務所の行政判断の実質的基礎になっている。そこで、稼働年齢期の貧困の場合、貧困→生活保護ではなくて、貧困→傷病や障害→生活保護というようなプロセスをたどることになり、逆に傷病が回復すると、(退院すると)生活保護廃止となりやすい構造がある。筆者は1990年代後半に退院後路上へ戻った人々に少なからず出会ったが、まだ体力も十分でなく、本人も不安を抱えながら、生活保護を打ち切られている。』⁹¹

岩田による調査結果を踏まえてみると、「自立助長」が「最低限度の生活の保障」に優先されていることが判明する。「福祉事務所に行くと、一層の就労努力を求められるのが普通」とあることからそれが理解できる。「自立助長」が優先されるということは、これまで見てきた「救済」の思想が根を深くおろしているということであるから、運用段階に至って欠格の条件や保護対象の差別化・限定化がなされること可能性に繋がる。岩田の引用文中にも、生活保護制度が「傷病や障害が利用要件となっているわけではない」にもかかわらず、実際は「主に傷病や障害、あるいは老齢を介して行われている」という指摘がなされている。これは、欠格の条件ではないが、運用段階における保護対象の差別化・限定化にあたるものである。「日本では稼働年齢期だけを明確に制限する規定を設けてはいないが、生活保護適用の是非についての福祉事務所の行政判断の実質的基礎になっている」という事実もまさに「救済」の思想から必然的に導かれる、運用の際における恣意性の混入と保護対象の差別化・限定化の紛れもない裏づけである。現行法には旧法にあった欠格条項を削除し、生活保護の対象を「生活に困窮するすべての国民」としたが、実質的には旧法の影響を受けていることはこれまで見てきたように明らかな事実である。

こうした旧法の影響はこれまで述べてきたように、運営の際に要保護者にとつて大きな不利益として暗い陰を落としている。

3. 小括

現行法が旧法の「救済」の思想の影響を受けているとはいえ、その現行法が掲げる理念は「最低限度の生活の保障」である。「救済」から「保障」へと理念の上では前進したということは見逃してはならない。この肯定的契機を正視し、さらなる前進をどのように模索するかが重要なことであろう。ただし、更なる前進のためには、否定的な側面に目を向けてこれを分析する必要がある。

近年、「ウェルフェアからワークフェアへ」という潮流のもとで日本の社会保障制度は見直されつつある。このなかで、平成23年度10月からは「求職者支援制度」も実施される。籠山京が提言したような、「最低限度の生活の保障」と「自立助長」の二者が社会保障制度内において理念上分離されるという方向には向かってはいない。しかし、籠山らの問題にたいする分析を手掛かりに、その分析をさらに深化・再検討していくことは決してやめるべきではない。また、籠山をはじめとする研究者らが、分析の結果提言してきた事柄の意味を再び問いなおす必要もあろう。上井喜彦は次のような危惧をしている。「実証主義に安住するうちに、〈非現実的な考察＝「認識」プロパーの過程〉に閉じこもる傾向がでてきた。その結果、科学＝実証という科学観と、形式主義的な調査方法論が跋扈する。こうして〈実践的〉問題関心が希薄で発見した事実に解釈を加えない実態調査レポートが築かれていった」⁹⁾。この指摘は、生活保護制度の現状、特に運営の問題点にたいする生産的分析は、その問題を生じさせている根本的な原因をその制度の理念、そして理念と現状との関係から問い直していくこと、つまり実証研究と理論研究は両輪で成立するということを教えてくれる。本稿の目的は、当然、問題となるような生活保護制度の運営への批判的検討にあるが、それもさることながら同時に「求職者支援制度」をはじめとした諸制度と生活保護制度が社会保障の枠内でどのような位置関係にあるのか等の手掛かりとなる小さな一端として、理念から再分析するという、ともしれば使いふるされ擦り切れかけた方法の重要性の確認でもある。拙稿においては、生活保護制度の理念と運営の齟齬の問題について、全く不十分にしか議論できなかったが、理念の段階で、問題の焦点がどこにあるかの分析は幾分か確認できたのではないかと思う。

- (1) 岩永理恵「保護基準とはいかなる意味を持つ基準か—生活扶助基準算定方式と標準世帯—」社会政策学会編『社会政策』第2巻第2号, 2010年12月, 23頁
- (2) 籠山京『公的扶助論』社会福祉選書6, 光生館, 1978年, 13頁, 23頁
- (3) 籠山京, 前掲書, 25頁
- (4) 籠山京, 前掲書, 26頁
- (5) ミーンズテストが実際には実施されている。
- (6) 「第2条 すべての国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護を無差別平等に受けることができる。」
- (7) 籠山京, 前掲書, 27頁
- (8) 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, 1975年, 83頁
- (9) この「救貧法」の「ワークハウス」を含むその陰の歴史はマルクス『資本論』, エンゲルス『イギリスにおける労働者階級の状態』などにも詳細な記述がある。ここでは特別詳述はしない。
- (10) 小山進次郎, 前掲書, 84頁
- (11) 小山進次郎, 前掲書, 92-93頁
- (12) 岩田正美『社会的排除 参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣, 2003年(第3版)
- (13) 杉村宏編著, 『格差・貧困と生活保護「最後のセーフティネット」の再生にむけて』, 明石書店, 2007年, 221頁
- (14) 籠山京, 前掲書, 118頁
- (15) 日本社会事業大学, 日本救貧制度研究会編『日本の救貧制度』, 勁草書房, 1964年
- (16) 籠山京, 前掲書, 27頁
- (17) たとえば、法第3条に関する分析をする際にも「救済」に関しては否定的である。「けれども、法第3条の中味を実施裁量に委ねてしまえば、それは厚生大臣の予算折衝というような政治的結末にならざるを得ないだろうし、弱者救済というような慈惠的なものとならざるをえない。」籠山京, 前掲書, 35頁
- (18) 田畑洋一『公的扶助論』学文社, 2003年, 22頁
- (19) 日本社会事業大学, 日本救貧制度研究会編, 前掲書, 364頁
- (20) 岩田正美, 前掲書, 152頁
- (21) 岩田正美, 前掲書, 152-153頁
- (22) 岩田正美, 前掲書, 153頁
- (23) 上井義彦「社会科学方法論の視覚から戦後社会政策学会を回顧する」社会政策学会編『社会政策』第3巻第1号, 2011年6月, 2頁

参考文献

- ・籠山京『公的扶助論』社会福祉選書6, 光生館, 1978年
- ・岩永理恵「保護基準とはいかなる意味を持つ基準か—生活扶助基準算定方式と標準世帯—」社会政策学会編『社会政策』第2巻第2号
- ・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, 1975年
- ・田畑洋一『公的扶助論』学文社, 2003年
- ・岩田正美『社会的排除 参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣, 2003年(第3版)
- ・岩田正美『現代の貧困 ワーキングプア／ホームレス／生活保護』ちくま新

書, 2008年(第8版)

- ・湯浅誠『反貧困―「すべり台社会」からの脱出』岩波新書, 2009年(第8版)
- ・小林迪夫編著『改訂公的扶助論』, 建帛社, 2007年
- ・小沼正『貧困 ―その測定と生活保護―』東京大学出版, 1974年
- ・本田一成『チェーンストアのパートタイマー 基幹化と新しい労使関係』白桃書房, 2007年
- ・福原宏幸編著『社会的包摂／包摂と社会政策』法律文化社, 2010年
- ・柏野健三『社会政策の歴史と理論 救貧法から社会保障へ』ふくろう出版, 1997年
- ・中村智一郎『日本の最低賃金制と社会保障』白桃書房, 2000年
- ・福田泰雄『現代日本の分配構造』青木書店, 2006年
- ・中川健太郎／成清美治編『第二版 公的扶助論』学文社, 2004年
- ・渡辺雅男『階級! 社会認識の概念装置』彩流社, 2005年
- ・T・H・マーシャル／トム・ボットモア著 岩崎信彦／中村健吾訳『シティズンシップと社会階級』, 法律文化社, 1995年
- ・成清美治, 高間満, 岡田誠編著『新版 公的扶助』学文社, 2006年
- ・基礎経済科学研究所編著『時代はまるで資本論』昭和堂, 2008年
- ・ブリジtte・シュテック／ミカエル・コッセンズ編著, 田畑洋一監訳『ドイツの求職者基礎保障 ハルトIVによる制度の仕組みと運用』学文社, 2009年
- ・アダム・スミス『国富論』1～3分冊 大河内一男監訳 中公文庫 2006年
- ・リカードウ『経済学および課税の原理』上, 下 岩波文庫 羽鳥卓也・吉澤芳樹訳 2007年
- ・高島善哉『スミス「国富論」』春秋社, 1972年
- ・中村賢一郎『経済学説研究』学文社 2002年
- ・山本誠之『経済学の盛衰と現実経済』多賀出版 2001年
- ・渡辺憲正『イデオロギー論の再構築』青木書店 2001年
- ・松浦秀嗣『リカード経済学』丘書房 1983年
- ・竹永進『リカード経済学研究』御茶ノ水書房 2000年
- ・マルクス『資本論』1～13分冊 資本論翻訳委員会訳 新日本出版 2006年
- ・エンゲルス『イギリスにおける労働者階級の状態』(上, 下) 新日本出版 2007年

- ・岩佐茂・劉奔編著『グローバリゼーションの哲学』 創風社 2006年
- ・重田澄男『資本主義と失業問題』お茶の水書房, 1991年
- ・岸本英太郎編『資本主義と貧困』日本評論新社, 1958年
- ・岸本英太郎編『社会政策入門』有斐閣双書, 1978年
- ・岸本英太郎編『労働経済入門』有斐閣双書, 1969年
- ・小川和憲『労働者状態の理論的分析』法律文化社, 1980年
- ・小川和憲『現代資本主義と労働者状態』法律文化社, 1986年
- ・熊谷尚夫『資本主義と雇用』日本評論社, 1968年
- ・加藤佑治『現代日本における不安定就業労働者』お茶の水書房, 1984年
- ・駒村康平編『最低所得保障』岩波書店, 2010年
- ・杉村宏編著, 『格差・貧困と生活保護「最後のセーフティネット」の再生にむけて』, 明石書店, 2007年
- ・日本社会事業大学, 日本救貧制度研究会編『日本の救貧制度』, 勁草書房, 1964年
- ・垣田裕介『地方都市のホームレス』法律文化社, 2011年
- ・江口英一, 川上昌子『日本における貧困世帯の量的把握』法律文化社, 2009年
- ・江口英一『現代の「低所得者層」―「貧困研究の方法」』(上・中・下), 1979-80年
- ・栃本一三郎, 連合総合生活開発研究所編『積極的な最低生活保障の確立―国際比較と展望―』第一法規, 2006年