

論文要旨

日本社会保障における「自立」思想と政策

－1945～2020年－

狩谷 尚志

一橋大学大学院社会学研究科博士後期過程

SD191005

IDEAS AND POLICIES OF “SELF-RELIANCE”
IN JAPANESE SOCIAL SECURITY:

1945-1990

KARIYA, Takashi

Doctoral Dissertation
Graduate School of Social Science
Hitotsubashi University

論文要旨

日本社会保障における「自立」思想と政策

－ 1945～2020 年 －

狩谷尚志

➤ 章立て

序章

問題意識の概要と論文のテーマ
先行研究の整理・レビュー
当該テーマのための方法
本論の構成

第1章 1945～1955年 「自立」の制度化

第1節 旧生活保護法における「欠格条項」の形成

「貧困」と「生活困窮」

「自立」の思想形成

「欠格条項」の導入

第2節 新生活保護法をめぐる政治・経済状況

第3節 「自立」の思想形成

(1) 「自立」の展開

1 厚生官僚

2 研究者

3 社会事業家

(2) 「自立」への批判

第4節 「自立」の制度形成

第5節 考察

第2章 1955～1960年代 「最低生活」と「自立」

第1節 「自立」の思想展開

1. 厚生官僚

2. 当事者、医療ケースワーカー

3. 研究者

第2節 生活保護制度第17次改定

第3節 考察

第3章 1970~1980年代 「社会参加」をめぐる「自立」の形成

第1節 「自立」の問題状況

第2節 「自立」の形成：1970年代

第3節 「自立」「自立生活」概念の展開：1970年代後半～1980年代にかけて

第4節 「自立」の制度化

第5節 考察

第4章 1990~2010年代 「自立」の再構成

第1節 1990年代の自立「概念」の展開

第2節 生活困窮者自立支援法における「自立」概念の展開

第3節 生活困窮者自立支援法への「自立」の制度化

(1) 2013年生活困窮者自立支援法への「自立」の制度化過程

(2) 2018年改正での「自立」の制度化過程

第4節 考察

第5章 終章

(1) 「自立」の特徴：両義性と思想的資源としての「自立」

(2) 「自立」の歴史を踏まえた自立支援政策の位置付け：相互義務関係の再構成とその政治

① 「自立」を理念とする政策の歴史的な影響関係

② 相互義務関係の再構成

(3) 生活困窮者自立支援法の射程

文献目録

➤ 本論要旨

本研究は、1945年から2020年を期間とした日本の社会保障制度の展開を、「自立」の思想に着目し検討を行った。以下では、各章で明らかにした点を要約する。

第1章では、GHQ統治下における生活保護法（旧法）の成立から日本政府の主導のもとで行われた生活保護法（新法）の導入までの期間を対象として、生活保護制度における「自立」の論理にはアクター間の激しい対立が存在していたこと、また対立した「自立」観が制度へと反映されるまでの過程を明らかにした。旧生活保護法の形成過程では、「貧困」や「困窮」、「自立」に関する認識の変遷を背景に、国家責任の明記並びに民間福祉を否定した上での所得保障制度の構築が模索された。当該時期は、困窮の種別を問わない「無差別平等」の扶助を原則とした一方で、「能力があるものの勤労の意思を持たないもの、素行不良の者」は保護の対象としない「欠格条項」が位置付けられた。国家責任を明確にするというGHQ局員と左派系議員、個人の道徳的資質を条件化するという厚生官僚の妥協によって、旧生活保護法は1946年10月1日に成立・実施へと至る。その後の生活保護制度の形成過程では、GHQ福祉局局員と社会保障制度審議会構成員、厚生委員会の議論を参照としながら、厚生省社会局局員が具体的な条文作成を担った。本章では上記の制度形成過程として、社会保障制度審議会小委員会の構成者の認識、勧告案の変遷、GHQ福祉局局員並びに厚生官僚の福祉思想を検討し、「無差別平等」の解釈及び「欠格条項」、「自立」の位置付けをめぐる対立した見解が持続していたことを明らかにした。

新たな生活保護法の形成において、「自立」とは国家と個人間の相互義務関係を正当化する概念として、生活保護法条文へと導入が図られた。具体的には、「無差別平等」を原則とした「最低生活の保障」が提供されるとともに、「自立」という理念のもとで、諸個人は生活への公的機関の介入を引き受ける義務を有するものとして位置付けられた。憲法25条を理念とした「無差別平等」の生活保障や、当事者の「自由」に関わる規定はGHQ福祉局局員や左派系アクターの思想が反映される結果となったものの、受給の可否から保護の停廃止までの裁量を公的機関が有し、当事者の異議申し立て（不服申し立て、保護請求権）の手段は行政訴訟行為に限定されるなど、行政権限の位置付けについては、保守系議員、厚生省社会局官僚の認識の多くが反映される結果となった。

第2章では、「自立」を理念とする保護原則の「転換」がなぜ可能となったのかという問いに対して、「最低生活」の意味内容の拡大が「自立」の再解釈を可能とした、という仮説とともに検討を行った。当該時期の「最低生活」概念は、朝日訴訟を経て「最低限度の栄養素」を意味するとともに、書籍の購読や「哲学」、「経済学」、「社会科学」等の「精神的活動」、また「最低健康・体裁・愉楽」に関する「文化的」活動が含意された。また「最低生活」に関わる諸活動は個人が有する「権利」として主張された。この時期にさまざまな立場の論者から争点とされた「最

低生活」の拡大は、「自立」への「意欲」を保障するという観点から、両概念は相互補完的な関係において把握され、制度改訂が行われた。第2章では、「自立」の特徴を以下のように指摘した。第一に、当該時期における「自立」概念の特徴とは、「経済的」要素と「精神的」要素を区分しつつ、「生活」概念との関連とともに、所得の多寡だけではない「文化・社会的活動」に関する認識が付与されていた点にある。第二に、上述した諸活動を営む自由を保障する議論とともに、生産性の向上や経済的な自助の達成を目的として、個人の「精神」並びに「文化・社会」的諸要素の拡大の必要性を「自立」とともに把握する立場が存在した。上記の認識は、主に厚生官僚を中心として用いられ、生活保護制度改訂を正当化した。

第3章では、1970年代から1980年代にかけての「自立」概念の展開を検討し、以下の点を明らかにした。70年代以降の「自立」概念は、一方では当該時期の審議会や政権党の社会保障改革理念として参照された。日本型福祉社会論の議論に見られるように、「自立」とは「勤労意欲」や「自助の精神での努力」、自発的な相互扶助を個人に要求する規範として提起された。他方で、主に障害運動を中心に「社会参加」の条件・選択肢の整備を要請する概念として提起されていた。「社会参加」とは、福祉行政、企業経営、地域での独立した生活等の物理的な場面に「障害者」が関与することに加えて、「責任」を有する「主体」間の「対等」な関係性の構築という、規範的条件の問い直しを含意するものだった。とりわけ、「責任」を有する「自立」した「主体」の獲得という観点は、当事者の「選択」や「決定」を、民間や公的機関による福祉供給（生活保護、障害年金、民間介助サービス等）が継続的に支えている状態を前提とすることが、当該時期の障害運動に共有されていた。ただし、「自立」に関わる活動を行う上での介助関係並びに「依存」という価値の位置付けについて、以下の差異が存在した。具体的に、個人の「独立」や「自由」の観点から人的なケア関係への「依存」を最小化する立場と、「契約」の論理を介助活動に活用しつつ「依存」関係を批判的に捉え直した立場である。

第4章では、90年代から2010年代の「自立」概念の展開に着目し、2010年代にかけて行われた生活困窮者自立支援法への「自立」の制度化の過程を検討した。本章では以下の点を明らかにした。第一に、2010年代にかけて提起された「自立」概念の特徴である。「自立」概念は1980年代後半から1990年代中盤にかけて、「障害」、「高齢」、「児童」を代表とする個々の政策領域において、賃金労働だけではない社会的活動を含意すると共に、社会的活動に「参加」するための条件の整備を志向する概念として捉えられた。「自立」は「高齢者」政策の分野において、個人は福祉サービスの「契約」主体であるとともに、「契約」における「選択」と「決定」の「権利」を有することが確認された。各種政策での議論を経て「自立」は、社会保障審議会において社会保障制度改革の理念として参照される。制度審報告書では改めて個人の「選択」と「決定」を「権利」として保障する必要性とともに、負担能力を有する者の「応分の負担」という、個人の義務が確認された。その後2000年代から2010年代にかけて「自立」は、「貧困や社会的排除」

に代表される「排除」に対する課題として再び議論されるようになる。とりわけ、生活困窮者自立支援法の形成に関わる文脈において、「自立」とは、一方では主に就労しつつ自助を達成した状態として、他方では「参加」や「居場所」等の賃金労働に限定されない活動に意義を見出す概念として議論された。

第二に、2010年代に成立した生活困窮者自立支援法への「自立」の制度化過程を明らかにした。「自立」概念は1990年代の議論を経て、2008年以降の各種審議会（「社会保障国民会議」、「安心社会実現会議」、「社会保障改革に関する有識者検討会」、「社会保障と税の一体改革」）において、「貧困や社会的排除」に関する課題として議論されるようになった。上記の一連の審議会において「自立」とは、「参加」や「居場所」等の賃金労働に限定されない活動が含意されると共に、参加に基づく社会保障の財政的基盤の確保や信頼の醸成という議論に見られる様に、国家とそれを構成する人々の権利義務に関わる新たな合意を形成するための規範として活用された。生活困窮者自立支援法は、上記の「新たな合意」を具体化する制度として、2010年代に「自立」を制度理念とした立法作業が行われた。その際、制度形成に関する審議会や検討部会では、各委員において多様な社会活動への「参加」を含意した「自立」観が共有されていた一方で、国会審議や厚生労働委員会では、生活保護制度の利用抑制や自助に関わる認識として「自立」が活用されるなど、「自立」観の対立が見られた。生活困窮者自立支援法は、2013年の制度形成では、「困窮者」の定義を「経済的困窮」に限定するなど「自立」に関する就労や経済的側面が重視された。その後2018年の制度改訂では、制度「理念」の明確化と共有が行われた上で、多様な社会活動と当事者の承認の保障を含意した「自立」が反映されるに至った。

終章では本研究全体の検討を踏まえ、「自立」概念の特徴として次の二点を明らかにした。第一に、「自立」とは、1940年代以降の歴史を通して、一方では国家または共同体がその成員に対して求めた規範であり、他方では国家または共同体において支配的な規範を問い直すために個人に用いられるという両義的な特徴を有していた。第二に、両義の特徴を有する「自立」は、特定の定義に収斂することはなく、それぞれの時代状況や政治的主体が位置する経験的な文脈に応じて、異なる解釈を可能にするという、思想的な資源として活用された概念であった。

以上の「自立」概念の特徴と本論全体の検討から、本稿の検討課題とした「戦後直後の公的扶助の制度理念である『自立』は、なぜ2000年代以降の政策再編の理念として再活用されたのか」という問いに対し、次の点を指摘した。①「自立」を理念とする政策の歴史的な影響関係の存在、②相互義務関係の再構成である。

第一に、2000年代以降の自立支援政策は、社会保障制度の歴史的変遷における、生活保護、障害、高齢者を代表とする各種制度の影響関係を経て、成員一般の「権利」の問題として「自立」を把握し成立したという点である。

「自立」は、1940年代から60年代にかけての生活保護法における「最低生活」概念の蓄積と

ともに議論された後、1970年代の社会保障制度改革において、経済的自助や制度利用の抑制に関わる社会福祉政策（高齢、障害）の理念として参照された。障害者福祉の文脈では、公的制度の活用を前提とした「社会参加」に関わる思想として、「契約」の論理を導入しながら「自立」は議論される。その後「自立」は、社会福祉政策だけではなく、所得の保障だけでは解消できない個人の「権利」に関わる問題として、1990年代以降の社会保障制度全体の理念に位置付けられた。

このように、戦後直後に貧困状態にある人々を対象とした生活保護法へと制度化された「自立」は、社会福祉に関わる諸制度へと波及する過程で、経済的自助の達成だけではなく、「社会」や他者との関係において把握されるようになる。その後、2000年代にかけて高齢や疾病だけではなく孤立や困窮等、所得だけではない他者との関係の構築が社会保障制度の主題となった際、「自立」に蓄積された思想は、自立支援政策の理念的基盤として活用されるに至った。

第二に、各時代における「自立」の思想蓄積と、各種政策の影響関係を踏まえると、1990年代以降の自立支援政策の成立とは、生活保護法において「自立」と共に措定された就労に関わる国家と個人間の相互義務の、歴史的な再構成の延長に位置付けられる。自立支援政策とは、1960年代における精神や文化活動の自由、1970年代から80年代にかけての社会参加に関わる条件の拡張を経て、個人が就労だけではなく、日常生活の維持や社会的な関係性の構築を行うという意味での「自立」への責任を、国家、民間団体、個人が分有するという、相互義務関係の転換として理解ができる。このような相互義務関係の転換とは、「自立」概念の歴史的展開に見られたように、就労を中心とした相互義務によって構成された共同体と、その共同体の構成を問い直した人々による、「自立」をめぐる政治の帰結として把握することができる。

上述の政策再編における「自立」の再活用の含意を確認した上で、本稿では最後に2010年代に成立した生活困窮者自立支援法の射程について考察した。支援の包括性や「自立」の制度化過程における議論から、同法は、共同体における成員間の「分断」の修復を試みた点に意義を有すると指摘した。この一方で、当該制度は人々の多様な活動の承認を志向しながら、そうした活動を継続的に支える所得保障を欠いていることから、一般的な就労との関連から困難に直面した人々を、再び賃金労働へと移行を促す機制となりうる事を課題として指摘した。さらに、「自立」の両義的側面と政治による恣意的な運用を踏まえると、「自立」が政策理念として参照・転用される際、個人の「責任」や「就労」、「能力」に関する諸成員の非対称的な関係性が政策として構造化されうるという、「自立」の内在的な課題を指摘した。