

生活保護法の硬直化とその本質的原因

——選別と差別の構造に関連させて——

清水 浩 一

はじめに

1995年9月17日付『朝日新聞』は「『生きる権利』に行政冷たく」との見出しで、神戸市の震災被災者で生活保護受給中の＜悲惨な＞事例を紹介した。また翌年の5月31日（金）、同紙は「生活保護打ち切り、神戸市『自立の資金に』」との見出しで、仮設住宅で生活保護を受給していた老夫婦が預金の他、義援金や親類からの見舞金など約300万円を所持していることが発覚したとして、神戸市が保護の打ち切りを行ったことを報じている。

これは近年のマスコミ報道のほんの一例であるが、多かれ少なかれ、生活保護行政に疑問を投げかけている点では他紙も同様の論調である。行政側の論理にも配慮する必要があるけれども、生活保護をめぐる多くの訴訟が提訴されている実情も考慮に入れるならば、現在の生活保護行政は相当、深刻な問題を抱えているようである。もちろん生活保護に限らず、介護保険をはじめ、わが国の社会保障制度全体がさまざまな意味で今、高齢社会に対応するための解決すべき問題に直面している。ただ生活保護法の問題と、他の年金・医療保険や介護保険の創設など他法に関わる問題とは質をいくぶん異にすることに留意する必要がある。それは行政の側からみれば、後者が主として高齢社会に対応する制度改革を志向するのに対し、前者の生活保護法は国民生活の変化を前にして、いかに法の「建前」を死守するかといったベクトルの違いにあるように思われる。

本稿の課題は、こうした現実を生活保護法に内在する本質的問題と関連させて説明を試みることである。生活保護法の制度改革を志向するにせよ、しないにせよ、「深刻な問題」が潜在する必然性と、にもかかわらず今のところ行政側が積極的な対応策をとる兆候がみえないことの原因について考察をすることである。もう少しかみ砕いていえば、これまで多くの識者が主張してきた生活保護法の権利保障的側面を再確認しつつ生活保護行政の変革を迫る議論では、おそらくかなりの限界があるであろう。その「限界」の存在ゆえに、行政が現行法に固執する所以でもあるという見方も成立する。生活保護法の今日みられる諸問題の原因を考察するには、政治経済的背景や「適正実施」の変遷をみることも重要であるけれども、本稿ではさらに公的扶助制度が本質的・一般的に内在する選別と差別の構造に関連させて分析を試みたいのである。そのような作業を通じて、さらにわが国における公的扶助制度の未来についていくらか言及してみたい。

I 生活保護法の現在

まずは生活保護法の実施状況の何が現在問題となっているかについて、筆者なりの認識を提示する必要がある。なお、保護の対象者が極度に絞られつつあり、それは厳しい補足性原理の運用（保護の適正実施）が原因であろうということはほとんど、定説といって過言ではない。私自身もそのような観点から分析を試みてきた¹⁾。加えて「福祉川柳事件」に象徴されるように、荒廃した

(させられた)福祉事務所の現場も問題状況として指摘されよう。以下では本稿執筆時点における最新の統計を加えながら保護の受給動向を概観するとともに、最近提訴ないし結審された生活保護に関する訴訟事例を取り上げて、生活保護の運用に関わる問題点を再確認することから始めたい。

1. 保護受給動向からみた生活保護法の位置

1995年12月時点における被保護人員は88万4000人(保護世帯数は60万4000世帯)で保護率は7.0‰である²⁾。1990年度平均の保護率は8.2‰で、次年度以降は表1にみるとおり、下げ止まりの感はあるけれども低下傾向にあった。なお、ここ1年間は保護受給者が若干の増加傾向にあると聞か³⁾、バブル経済崩壊後の不況は、保護率の推移をみる限り生活保護には反映していない。

同じく95年12月時点の世帯類型別の割合では高齢者世帯が42.3%、傷病・障害世帯が42.1%でこの2類型で実に保護世帯の84.4%を占めている。母子世帯は8.4%、その他の世帯は6.9%である。ここから類推できるように稼働収入のある保護世帯はきわめて少なく、非稼働世帯の割合は85.6%に達している。保護世帯の単身世帯もすすみ、94年度では70.6%が単身世帯である⁴⁾。当然ながら保護の受給期間も長期化し、94年度では「10年以上」が保護世帯の実に37.8%を占めるに至っている。保護の開始理由は7~8割程度が傷病を契機としており(厚生省「生活保護動態調査」各年9月)、したがって保護世帯の8割

以上が医療扶助を受給している。ただし、このような保護受給世帯の非稼働世帯化は、すでに1960年代の高度成長期を通じて進行してきており、現在もその延長上にある。母子世帯のみが1983年度まで増加傾向にあったが、84年度以降、激減していった⁵⁾。

さてこれらの保護の受給動向から何がいえるか整理しよう。第一に保護の受給者がわが国ではごく少数者に限定されようとしている点である。第二に、その受給者は稼働能力に乏しく、家族関係も途絶しがちであり、したがって高齢者、病人などのカテゴリー化が可能な類型に収斂しつつあることである。逆にいえば一般市民が生活危機に陥ったときに敏速かつ適切に対応できる制度ではなさそうであるということである。

次にその現象面の背後にある本質を考察しよう。第一に戦前の恤救規則や救護法に救済の対象が法文に列挙されていた、かの制限扶助方式に実態的にかなり近づき、無差別平等の理念に基づく一般扶助主義の原則が形骸化しつつあるように思われることである⁶⁾。第二に、これを通じて現代的公的扶助である生活保護法が、資本主義経済の直接的な矛盾構造との緊張関係が絶たれつつあるように思えることである。いわば「経済秩序外的存在」に対応する救貧制度化である。バブル崩壊後の経済不況に生活保護が敏感に反応しなくなったのは、多くの受給者が労働市場に参加できないため、もともと経済の好不況にあまり関与していないということに加え、稼働能力のある保護申請者が受給しにくくなっていることも考えられよう。このような状況を実証するために再び表1を参照されたい。バブル経済崩壊後の経済不況に関わりなく、保護率が低下していることが理解できよう。ついでに被保護母子世帯の実数の推移をみると離婚率の上昇と関わりなく低下していることも理解できよう⁷⁾。

2. 訴訟事例にみる法運用の実情

近年、生活保護に関する訴訟が多くなってきたことは本稿の冒頭でも述べたとおりであるが⁸⁾、これらの訴訟の争点などを検討することによって、

表1 経済動向と保護率の推移

	1990年	1991年	1992年	1993年	1994年
保護率	8.2	7.6	7.2	7.1	7.1
国内総生産の前年度比	5.6	3.1	0.4	0.2	0.6
実質賃金対前年度比	1.3	0.4	0.0	0.1	1.9
有効求人倍率	2.1	2.1	2.2	2.5	2.9
完全失業率	1.43	1.34	1.00	0.71	0.64
被保護母子世帯数	72,899	64,494	57,847	54,697	53,597
離婚率	1.28	1.37	1.45	1.52	1.57

資料：経済動向および離婚率の数字は、経済企画庁『国民生活白書』(平成7年版)より作成。

生活保護法の運用に関わる問題点をいくつか検討したい。表2は近年の訴訟の争点を示したものである。

これを争点の共通性に着目して、およその分類をすれば次のとおりである。

A 補足性の原理に関わるもの

- a 保護費による貯蓄の→①秋田加藤訴訟、
資産性 ⑩中嶋訴訟
(保護費消費の自由)
- b 自動車保有の是非 →⑪増永自動車訴訟
- c 労働能力判定の是非→④林訴訟、
⑦柳園訴訟

- d 収入認定の是非 →⑤宮岸訴訟、
⑥高生保訴訟、
⑩中嶋訴訟
- B 保護開始手続きの是非→③甲府生保訴訟
- C 保護廃止手続きの是非→④林訴訟、
⑦柳園訴訟、
⑪増永自動車訴訟
- D 生活の実情と認定の乖→②岩田訴訟、
離 ⑨服部訴訟
- E 外国人、住所不定者へ→⑦柳園訴訟、
の適用 ⑧ゴドウィン訴訟
- F 指導指示の行政処分性→①秋田加藤訴訟

表2 生活保護法に関わる近年の訴訟

No.	訴訟名(通称)	被 告	提訴日	訴訟又は不服申し立ての主たる争点	備 考
①	秋田加藤訴訟	秋田県仙北福祉事務所長	1990.6.20	a 保護費の用途は自由か b 保護費で貯えた預貯金は資産か c 指導指示は行政処分か	1993.4 原告勝訴で第一審判決が確定
②	岩田訴訟	東京都大田区長	1994.12.13	a 世帯構成員外介護費、洗濯機修理代、通院交通費等の保護申請却下処分の妥当性 b 損害賠償請求(230万円)	
③	甲府生保訴訟	国・山梨県・山梨県峡中福祉事務所長	1995.7.18	a 口頭による保護申請の有効性 b 申請書交付拒否の場合の保護申請の有効性 c 急迫性を告知された場合の職権保護の義務	
④	林訴訟	名古屋市・名古屋市中村区社会福祉事務所長	1994.5.9	a 就労可能との判断で生活・住宅扶助を支給せず、医療扶助単給のみ支給の妥当性 b 保護廃止の認定手続きの妥当性	
⑤	宮岸訴訟	社会保険庁長官	1992.11.27	a 障害基礎年金の一部支給停止処分の妥当性(生活保護との併給調整)	原告は生活保護よりも年金を要望、生活保護の問題性が重要な論点
⑥	高生保訴訟	金沢市社会福祉事務所長	1995.7.18	a 金沢市中心身障害者扶養共済制度条例に基づく年金(月額2万円)の収入認定の妥当性	
⑦	柳園訴訟	国・宇治市	1990.4.13	a 保護廃止理由(傷病治癒、居住実態不明、保護辞退届)の正当性 b 廃止決定手続きの違法性	1993.10.25 原告勝訴で第一審判決確定
⑧	ゴドウィン訴訟	国	1992.2.14	a 外国人への医療扶助の適用について b 市民による国庫負担金の代位請求の可否	1995.6.19 第一審判決は原告訴え却下、現在二審で係争中
⑨	服部訴訟	神戸市北福祉事務所長	1994.10.21	a 保護の要否判定時に慣行料金より低い付添看護費用の基準採用の不当性	1995.3.1 訴訟取り下げ
⑩	中嶋訴訟	国・福岡市・福岡市東福祉事務所長	1991.12.24	a 保護費から積み立てた学資保険の満期返戻金の収入認定による保護変更処分の妥当性	1995.3.14 第一審判決で原告訴えの却下、原告控訴
⑪	増永自動車訴訟	大牟田市福祉事務所長	1994.10.17	a 借用した自動車運転を根拠とした保護廃止決定処分の妥当性	

参考資料:「生活保護裁判全国交流会」資料より作成。1995年10月8日 主催・生活保護裁判全国交流会実行委員会。

もちろんこの分類は相対的なものであり、厳密に言えばある訴訟が他の争点に関わりがある場合もある。これらの訴訟のうち、現時点で8訴訟は係争中である。したがって訴訟事例から現在の生活保護行政が抱える問題を一般化することは差し控えるべきであろう。けれども訴訟事例は氷山の一角であるという認識は必要である。ことの是非はともかくとして、補足性原理の運用の厳しさ(預貯金、生命保険、自動車等)は、保護の申請者および受給者にわが国の平均的生活様式とは異質の生活様式を強要する結果となっており、生活の実情や生活感覚から乖離しているという感否めない⁹⁾。

非定住外国人¹⁰⁾・住所不定者の排除は、わが国における現代の極貧層を多くの場合、行政慣行によって排除してきたといつてよい。極貧層を慣行で排除し、一方、一般市民は補足性の運用で排除してきたということになろう。このような「無理」な運用を保護の実施機関がせざるを得ないとき、そこに保護の開廃止に伴う手続き等の問題が必然的に生じる基盤があると考えられることもできよう。加えて法第27条に基づく指導指示が強制力のない行政指導であるという被告側(行政側)の見解は、保護行政を少しでも知る者からみれば、あまりに非現実的であるというしかない¹¹⁾。いずれにしても巷で指摘されてきた問題点が訴訟として顕在化し、したがって正しい意味で、ここにあげた訴訟は「氷山の一角」とであると断言してよからう。そして保護率の急激な減少と救貧制度化は、主としてこうした生活保護法の厳しい運用の結果として現象してきたとみるのが妥当であるように思う。

II 法運用硬直化の背景

——経済不況と「福祉国家」の危機——

現代日本における極貧層(古典的貧困)が生活保護法から排除され、また補足性のハードルの高さゆえに平均的生活様式を営む一般市民がこれまた排除され、結果的に社会的孤立状態に近い老人・病人など特別なカテゴリーに属する人々にし

か法が対応できない状況をここでは「硬直化」と呼ぼう。これが現代日本における生活保護行政に内在する最大の問題であると考えてよい。次にこのような問題がどのようにして形成されてきたか、その歴史的背景を考えてみるのがここでの課題である。

周知のように1973年のオイルショック以後の経済不況は、第二次世界大戦以後の先進国における福祉国家の発展に軒並み歯止めをかける結果となった。経済不況は国家財政の歳入不足をもたらし、わが国では財政当局による「財政の硬直化」が主張された。これを機に社会保障全般が見直され、社会福祉の領域では国家の役割重視から、家族機能や市場への転換を主張する「福祉見直し論」が保守政党を中心に主張された。そして1980年代には高齢化社会危機論の背景も重なって、社会保障制度全般の改革に着手し始めると同時に、第二次臨時行政調査会が発足し、「小さな政府」を行政に求めた。これらの一連の動向は、国情による多少の差異があるとはいえ、アメリカのレーガン政権、イギリスのサッチャー政権、そしてわが国の中曽根政権時代にほぼ共通してみられた現象であり、新保守主義と呼ばれた。以下、本稿の文脈との関連でわが国の生活保護法に関わる事柄に限定していえば、新保守主義は国家の役割縮小を志向するために、選別主義を全面に打ち出したことにその本質があったといつてよい¹²⁾。選別を制度原理とする公的扶助=生活保護制度に、改めて選別が強調されるということは、すなわち保護の「適正実施」(=濫救の防止)を主張することにほかならない。今日みられる、生活保護法の運用における厳しさとその結果である「硬直化」は、こうした世界史的動向ときわめて強い関連があり、その一環として位置づけるべきである¹³⁾。

こうして1980年代に始まる保護の「適正実施」は、第三次「適正化」政策と一般的にはいわれるが、とりわけ福祉事務所の申請窓口における「同意書」の一括徴収を求めた厚生省通知を典型に、受給要件確認手続きの厳格化を求めるところに特徴があった¹⁴⁾。時代感覚にそぐわない資産や扶養

義務の取り扱いを残存させたまま、受給要件確認手続きを厳格にしていけば、当然の帰結として、法の予定する「生活困窮」と、国民生活の実態とは乖離していく。生活保護法の「硬直化」は、こうした行政過程を経てもたらされた。

さらに指摘しておくべきことは、バブル経済や消費税の導入等の背景のもとに、高齢者福祉部門では再び中央政府主導型の「高齢者保健福祉推進10カ年戦略」(ゴールドプラン)が打ち出され、新保守主義の影響からすべてではないにしろ、ともかくにも脱したと考えられることである。同様にバブル経済崩壊後の不況期にエンゼルプランやハートプランの策定等、新保守主義と対比する限り、やはり中央政府主導型の福祉政策が返り咲いたと考えてよい。もちろんこれらの福祉改革は、経済成長期の豊かな国家財政を背景とした国家主導による拡充政策に単純に回帰したわけではないことはいうまでもない。

これに対し生活保護法についてみればひとりの「適正実施」の嵐はやや収まり、「個別処遇」の重視が監査方針などで強調されてきた事実は認めよう。しかし訴訟事例にもみるように、基本的には現在も厳しい選別志向であり、改善の兆しはみえない。新保守主義の呪いが定着したようにも思われるのである。ここに生活保護法の時代的役割が政策主体(国家)によって局限されたかのような印象は拭えないこととなる。このようなことが可能な原因として考えられるのは、生活保護法が他の福祉諸法とは一線を画す、ある宿命的な問題、すなわち経済動向やニーズの動向とは別次元のさまざまな(スティグマに代表される)規範的問題が、他の福祉諸法よりもかなり強く内在し、そして機能しているのではないかということである。こうした「規範的問題」は、時代状況によって時の為政者から、おそらく、いかようにでも操作可能な手段であるに違いない。

Ⅲ 生活保護法の本質的問題

1. 生活保護法の二面的性格

生活保護法は主として補足性の運用に時代感覚

から乖離した側面があり、結果として限りなく「救貧制度」化しつつあるという認識については大方の同意が得られよう。さらに法運用について関係者のさまざまな努力を否定するわけではないが、もはやそのような次元で未来を展望することの限界について示唆してきた。この「限界」はすなわち「規範的問題」と関連するのだが、しばらくの間、考察をすすめよう。

生活保護法はもともと生存権理念と憐民思想の妥協の産物である。これを二面的性格と定義しておこう¹⁵⁾。これは先進国の公的扶助制度が前時代の救貧制度から、おしなべて近代的脱皮を図ったとはいえ、ある程度共通にみられる普遍的・本質的事柄といえるかもしれない。わが国の生活保護法の内容と、その成立過程をつぶさに検討すると、やはり両者の関係に苦慮していることがうかがわれる。現行法制定の責任者であった当時厚生省保護課長の小山進次郎は、経済給付に関わる部分を社会保障的側面、自立助長に関わる部分を社会福祉的側面と性格づけをした上で、両者の相互補完性を唱えている¹⁶⁾。だがこれは、生存権保障と憐民防止の関係を後から理屈づけを行ったと理解することが可能である。なぜならば彼の上司であった木村忠二郎(当時の社会局長)は、自立助長を明確に憐民防止であると指摘していたからである¹⁷⁾。

ちなみに現行生活保護法の生存権的側面の主な条文は、国家責任(第1条)、無差別平等及び保護請求権(第2条)、最低生活保障(第3条)、申請保護の原則(第7条)、被保護者の権利(第56条～58条)、不服申し立て(第64条～69条)などである。

一方、憐民防止的側面の条文は、自立助長(第1条)、保護の補足性(第4条)、被保護者への指導・指示(第27条)、生活上の義務(第60条)、指示等に従う義務(第62条)、不正受給に伴う費用返還義務(第78条)などである。

しかし保護の実施機関による被保護者への指導・指示(第27条)の内容と、指示等に従う義務(第62条)をよく検討すると、必ずしも理論的に整理がついた上で条文を掲げたとはいえない曖昧

性を指摘することができよう。その点が秋田加藤訴訟で「指導・指示」が権限のない単なる「行政指導」か、あるいは強制力のある「行政処分」であるかが一つの争点として争われたのである。このような法文または解釈の曖昧性は親族扶養義務優先に関わる生活保護法との関係にもみられる¹⁸⁾。

生活保護法のこうした二面的性格は、当然ながら公的扶助処遇論にも波及した。仲村優一は生存権的側面に着目しつつ、それを実現するためにケースワーク理論の知見を生かす余地があることを指摘した。しかし岸勇は惰民防止的側面に着目し、仲村理論を欺瞞的であると攻撃した。生活保護におけるこうした処遇論の論争は、孝橋正一や岡村重夫を中心とした社会福祉の本質論争の公的扶助版であった。

しかしこうした二面的性格は、単にバランスの問題や、どちらが優先的・本質的であるかという議論では済まされない、次に述べるような奇妙なパラドックスを生じさせることとなった。

2. 生活保護法にみる二つのパラドックス

(1) 選別(スティグマ付与)と生存権保障

公的扶助はミーンズ・テストにより救済対象を選別することを本質とする制度である。しかし選別は制度原理上必然的であるとはいえ、多かれ少なかれ、惰民防止的思想を背景とせざるを得ない。周知のように資本主義社会は生活の自己責任原則の規範を生み出したが、この原則と惰民防止は論理的には表裏の関係にある。さらに付け加えれば、選別の過程はスティグマ付与の過程でもある¹⁹⁾。このように考えてみれば、スティグマ付与の過程が同時に生存権保障の過程でもあるというのは実に奇妙なことである。あるいはスティグマを付与され、「依存集団」扱いされる保護受給者たちに、他方で生存権を付与したと主張するにも相当の無理があろう。これらは尊厳を剝奪された後に、晴れて生存権を獲得するということであり、一つのパラドックスであると(厳密な用語の使用法ではないが)表現することも許されよう。もちろん、生活保護法は以上のことを想定し、だからこそ法制定の立案者は慎重に運用すべきことを法の解釈

と運用で求めた。だが問題は現実の生活保護法の運用をみるとき、そのような「努力」の次元で語ることの限界にそろそろ着目すべき時期にあるのではないか、というのが筆者の問題意識である。そのために今しばらく法の論理に着目しつつ現行法の基本的問題点について考察を続けよう。

故籠山京は、現行生活保護法第1条の「生活に困窮するすべての国民」という表現は、生活困窮者に着目しており、生活困窮という生活上の事故に着目しているわけではないとして、この違いを問題にした²⁰⁾。籠山は小山前掲書を参照しつつ、現行法では法第1条で抽象的に対象を述べ、第2条の「この法律の定める要件を満たす限り……」という表現により受給資格要件を限定しているとした。そしてその要件とは、①日本国籍、②生活に困窮し、法第12条乃至18条の各号に掲げる給付を必要とする、③第4条第1項の要件をみたす者、という三つであるとした。その上で「生活困窮をこのように生活の全体でみるという立場に立って、『生活に困窮する者』といった時には、無意識のうちに、そこに生活が全体として歪んでしまった下層の人を想定していることになる。したがって、自立の助長という考え方が当然のように出てきたのである。そこに、いわゆる『レス・エリジビリティ』という観念も知らぬ間に生じてくる」²¹⁾と述べている。籠山は生活困窮の状態に着目した西ドイツ(当時)の社会扶助法を模範例にすべきことを主張した。籠山は社会階層的方法による貧困の創出過程の研究から、階層転落を待つ保護が開始される現行法の基本的問題点に早くから気がついてしたが、彼の主張が公的扶助研究の主流となることはその後なかった。

籠山の指摘する点はきわめて重要であり、彼のいう「レス・エリジビリティという観念」はいわば「規範的問題」であり、これまでみてきた制度の「硬直化」や「救貧制度」化を招いた本質的要因であるように思われる。

社会福祉とスティグマの関連を網羅的に研究したP・スピッカーは貧困のスティグマと依存に伴うスティグマを分けて考察した²²⁾。公的扶助は後者の依存のスティグマと関わりが深いと考えられ

るが、「依存集団」という特別な集団の形成がスティグマを強くする一つの重要な要因である。P・スピッカーのいう「レッテル貼り」である。すなわち生活困窮者という、人または世帯に着目することがある種の差別を生み、スティグマの問題を顕在化させ、かつ深刻にさせるであろう。そればかりでなくスティグマ(=「規範的問題」)の問題は、行政の側からみれば、回避の努力をする場合もあれば、逆に利用することも可能である。

いずれにしても今日、籠山の主張は改めて見直される必要があろう。いわば公的扶助に伴う選別の方法には、他の可能性があり得るということを示した点である。

(2) 無差別平等とスティグマ

ところで公的扶助制度の選別は歴史的にみれば多様な形態が存在する。戦前のわが国の恤救規則(明治7年)や救護法(昭和4年)では法律の条文で受給資格者を列挙していた。それは頼るべき親族のない老人・子供や病人・障害者であり、労働能力を有する者は完全に排除されていた。法文に列挙されていたということは、すなわちカテゴリーが可能な属性を有する貧困者のみを対象とすることであった。このように対象を特殊な属性をもつ者に限定した主な理由は惰民養成への不安からであった。

戦後GHQの強力な指導により、無差別平等の理念のもとに「包括的」な公的扶助=生活保護法が制定された。そのため、失業者、低賃金労働者などの稼働能力者に保護受給の可能性を開き、事実、そのような人々が多数、保護を受給した。しかし法は惰民防止策を放棄したわけではない。旧生活保護法(昭和21年)ではかの有名な欠格条項が第2条に掲げられた。現行法(昭和25年)では生存権理念に配慮して、あからさまな表現(欠格条項)は避け、そのかわり前述した籠山の指摘するような法の論理になったのである。いずれにしても無差別平等の理念は戦前の軍人優先の排除ばかりでなく、労働能力を有する生活困窮者(Working poor)を対象とする、いわば資本主義の矛盾と公的扶助制度との関連といった社会政策的問題意識からすれば、きわめて重要かつ興味

深い問題を内在させることとなった。その意味で、わが国の戦後の公的扶助制度は歴史的にみれば大変な転換と進歩を遂げたといえよう²³⁾。

しかしながら公的扶助に伴いがちなスティグマの問題については、むしろ大きな問題を抱え込むこととなった。それは制度の間口を広げれば、それに比例して制度への疑心暗鬼が強くなりがちなことである。すなわち労働能力者を対象に含めることが、惰民養成への不安を制度に内在させざるを得ないという点である。以下、この点について資料的裏付けが困難な状況にあることを十分承知の上で、(推論を交えながら)述べてみよう²⁴⁾。

戦前の公的扶助は、外見からみても明らかに労働能力を期待し得ず、かつ頼るべき親族もいない社会的孤立状態にある貧困者のみを法の対象とした。しかしそのような対象者は周りの人々による同情の対象であり、あるいは慈善の対象でもあったろう。受給者に対し、受給資格を疑う余地はほとんどなかったと考えられる。もちろん受給者は受給に伴うある種のスティグマを感じていたかもしれないが、近隣住民に敵意を抱かれることは少なかったであろうことは容易に想像がつく。

しかし戦後、無差別平等の理念のもとに労働能力を有する貧困者に法の間口を広げたことによって、彼の保護受給資格については、行政担当者や近隣住民から疑念をもたれることとなった。いわば生活自己責任の規範が背景にある。収入の過少申告や届け出義務を怠ったとする不正受給事件とマスコミ報道は、戦後に特有の現象である。不正受給事件報道によって一般市民は、「詐欺罪」に問われた保護受給者と保護の実施機関への不信感を強くしたであろう。あるいは保護受給中の通院患者や不安定雇用に苦しむ母子家庭の母親などに対し、近隣住民は保護の適格性について疑念を抱く場合が少なからずあったろう。そうした体験を積み重ねて近隣住民自身は、もともと潜在していた保護受給への抵抗感をさらに増幅したであろう。こうして労働能力者をも対象にする無差別平等という生存権的・進歩的理念は、逆に生活保護法の運用や世論に規範的でデリケートな問題(スティグマ)をもたらすこととなった。これが第二のバ

ラドックスである。

戦前、わが国の公的扶助にはスティグマの問題はほとんど論じられることはなかった。それはスティグマに関する問題意識がほとんどなかったという事情ばかりではなく、制度が労働能力者をはじめから排除していたために、受給資格に疑念の余地がほとんどなかったからであると考えられる。これに対しイギリスの救貧法では浮浪者の治安対策から出発したこともあって、エリザベス救貧法の成立以前から労働能力者を対象としていた。ただし金品の給付の対象としてではなく、強制労働の対象であった。スティグマは強制労働から忌避した者に対し焼きごてで肉体に刻む「徴」(しるし)を意味した。その後の労役場(work house)や改正救貧法でも、やはり労働能力者への対策は試行錯誤を経た。民間の慈善事業団体(COS)でも救済に値する貧民(Deserving poor)とそうでない貧民(Undeserving poor)の分類が行われた。イギリスでは早期にはスティグマの付与が意識的に行われ、後にスティグマの回避策が模索された。イギリスではスティグマの研究が盛んだが、わが国ではそうではなかった²⁵⁾ということ、こうした彼我の歴史的事情の違いに求めることも可能であると思われる。

無差別平等という進歩的理念が、逆に生活保護法のスティグマの問題を増幅したとすれば、それは生活困窮者という貧困者に救済の対象を限定したという、そのことに原因が求められよう。保護を受給する労働能力者が、救済に値するか否かという規範的価値評価を受け続けることになるからである。第一と第二のパラドックスは連動しているのである。

IV 結びにかえて

生活保護の受給者が減少し、老人、病人、障害者などにカテゴライズされてきた事情を生活保護法の本質的問題(二つのパラドックス)と関わらせてみれば、むしろ落ち着くべきところに落ち着きつつあるという皮肉な見方も成立する。現代日本における生活保護法の「救済に値する貧民」は、

労働能力、預貯金・生命保険、自動車などを所有せず、あるいは親交のある親族も存在せず、しかし居住地だけは明確で、つつまじやかな生活を営む困窮者ということであろう。これこそが籠山の指摘する「レス・エリジビリティ」の観念の結果に他ならない。人を生活全体で選別する仕方は差別の源泉となる。差別は再び厳しい選別を要求する。こうして悪循環は止まるところをしない。福祉事務所で福祉川柳事件が起きる所以である。そして厳しい選別の結果、やがて保護の受給者は「救済に値する貧民」の資格を満たしていると判断されるであろう。だがそれは同情や憐れみの対象であって、生存権保障の結果ではないということとをわれわれは認識する必要がある。

生活保護法は改革されなければならない²⁶⁾。何らかの形で選別は避けて通れないであろうが、改革の基本は社会手当のように特定のニーズに着目することである。人または世帯全体が「救済に値する貧民」であるか否か、すなわち自助の程度を他人が道徳的要素を含めて評価する現行のシステムだけは避けるべきである。

籠山は生活困窮という生活上の事故に着目しているとして西ドイツ(当時)の社会扶助法を一つの手がかりにしていた。敷衍していえば生活扶助の要否判定基準と他の扶助や加算(新種の扶助の新設も必要)のそれとを切り離し、後者をもう少し高い水準で設定することである。それは他の扶助や加算を実質的に社会手当化していくことを意味する。保護受給者の多くがカテゴライズが可能な集団に収斂している現実を考えると、その発想自体は参考になろう²⁷⁾。もちろん現存する社会手当や年金など関連する制度との調整は膨大な議論と作業を要するであろう。あるいは実質的に予算を増額せねばなるまい。国家財政が窮迫しているといわれる現状では、このような方向での改革の検討は議論としてさえ取り上げられないであろう。財政当局にとって現状の枠組みを保持することが財政の効率的運用の上できわめて好都合であることが容易に理解できるからである。

一方、生活保護法に過重な負担をかけないよう、雇用の安定や他法の整備・拡充こそが緊要である

という議論も成り立ち得よう。だがこの議論は不確かな願望・未来に問題をすり替えてしまう危険が伴う。そして他法はどうあれ、生活保護法の差別的選別は止揚すべきなのである。

とはいいつつも生活保護法の抜本的改正が現実的でないとすれば、現行法を前提とした改善の努力は行政に携わる人も、あるいは裁判でことの是非を明らかにしようとする人も今まで以上に今後必要である。また生活保護ケースワーカーといわれる職員も「本質的問題」を視野に入れた援助のあり方といったものを模索する必要がある。いわば生活保護の検討課題は法律レベル、実施要領レベル、処遇レベルのような次元が存在するということである。

参考文献

- 小山進次郎 1975 『生活保護法の解釈と運用』（復刻版）、全国社会福祉協議会
 籠山 京 1978 『公的扶助論』、光生館
 P・スピッカー（西尾祐吾訳）1987 『スティグマと社会福祉』、誠信書房
 横山和彦・田多英範編著 1991 『日本社会保障の歴史』、学文社
 副田義也 1995 『生活保護制度の社会史』、東京大学出版会
 清水浩一 1995 「生活保護における『適正実施』概念の再検討」『週刊社会保障』Vol. 49, No. 1884
 清水浩一 1995 「生活保護法の硬直化とその歴史的文脈」『社会福祉研究』第62号

注

- 1) 清水浩一 1991 「生活保護の制度改革」横山和彦・田多英範編著『日本社会保障の歴史』、学文社、および、清水浩一 1995 「生活保護法の硬直化とその歴史的文脈」『社会福祉研究』第62号、21-26頁。
- 2) 厚生省社会・援護局保護課『生活保護速報（平成7年12月分）』、以下、資料出所の明示がない場合はすべて本資料に基づく。
- 3) 被保護人員は1995年7月に87万8480人、保護率7.0%まで減少し最少を記録した。その後微増傾向に転じ、5ヵ月後の95年12月に88万4478人、保護率7.0%と全国で約6000人増加したことになる。
- 4) (財)厚生統計協会編 1995 『国民の福祉の動向』、102頁、なお保護の受給期間についても同資料に基づく。
- 5) 1985年度以降、今日の低保護率状態につながる保護率の急低下現象がみられたが、世帯人数の多い母子世帯の急激な減少が保護率の急低下に大きく影響を与えた可能性がある。そしてこの時期の母子世帯に対する保護の「適正実施」が顕著であったことも指摘しておく。これらの点について筆者は1992年度日本社会福祉学会で報告した。
- 6) なお、この点については国民生活の上昇や、社会保険・社会手当など他法の拡充との関連について実証的に検討する必要がある。ただ生活保護法の運用上の問題や漏救の存在可能性などを考慮に入れると、生活保護行政の内在的要素を指摘しないわけにはいかない。
- 7) 厚生省保護課では1992年の時点で、1985年以降の保護率急低下の原因を、①経済の好況、②他法の改善、③離婚率の減少、④適正実施の成果の4点をあげている。全国社会福祉協議会『生活と福祉』、1992年4月。
- 8) なお、訴訟の前提となる審査請求の件数自体が近年、顕著に増加しているわけではない。
- 9) 生活保護の実施要領では預貯金の所有は原則として認めていないし、生命保険も保険料・解約返戻金などが少額な場合に限り認められている。しかし経済企画庁『国民生活白書』（平成7年版）によれば、近年、一般世帯における家計貯蓄率は15%で推移し、主要先進国のなかでは高い水準にあるとしている。また自動車の保有については実施要領では身体障害者または山間僻地等で代替交通手段がない場合に限り認めているが、同『国民生活白書』によれば乗用車の全国の普及率は73.7%に達し、特に地方で高いとしている。これまで耐久消費財の保有容認基準の一つに、保護の実施機関の所管区域で70%程度の普及率が必要であるとしていたが、自動車については例外扱いである。
- 10) 外国人に対する生活保護は1954年の厚生省通知で準用扱いとなっていたが、1990年10月の厚生省主催の全国ブロック会議で、厚生省から口頭により保護の適用を厳しくするよう指示があり、現在に至っている。詳しくは尾藤廣他2名による編著 1996 『生活保護法のルネッサンス』、法律文化社、211-243頁を参照。
- 11) 秋田加藤訴訟における秋田地裁判決の判決要旨では、法第27条1項に基づく保護の実施機関の行う指導・指示に従わない場合は、法第62条1項に基づく保護の停廃止という不利益変更処分が予定されているという根拠により、「指導・指示」は強制力のない行政処分であるという被告側の主張を退けている。
- 12) 1983年、第二次臨時行政調査会の「最終答申」（第五次答申）では、生活保護法について3点述べ、その一つは「不正受給を排除し制度の

- 適正な運用を確保するため、資産及び収入の的確な把握、関係機関との連携の強化など不正受給防止対策を徹底する」と述べた。他2点は医療扶助の適正及び保護基準等の見直しという、いずれも厳しいものがあつた。
- 13) 1980年代初頭にマスコミによる不正受給の報道が続き、会計検査院、総務庁監察局がそれぞれ監査を行って厚生省に保護の「適正実施」を求めた。このような背景も直接的な契機と考えられるが、より巨視的に事態を捉えることが重要であると考えべきであろう。
- 14) 「適正実施」に関する批判的検討は清水浩一 1995 「生活保護における『適正実施』概念の再検討」『週刊社会保障』Vol. 49, No. 1884。
- 15) このような捉え方にやや近い研究として笹木俊一は生活保護法を保護請求権と補足性原理の「対抗関係」と捉え、これを生活保護制度の矛盾的構造としている。笹木俊一 1996 「生活保護制度の歴史的推移に関する覚書」『社会福祉研究』, 鉄道弘済会, 第66号。
- 16) 小山進次郎 1975 『生活保護法の解釈と運用』(復刻版), 全国社会福祉協議会, 89-93頁。
- 17) 木村忠二郎 1950 『改正 生活保護法の解説』, 時事通信社, 49頁。
- 18) 小山は「単に事実上扶養が行われたときにこれを被扶助者の収入として取り扱うものである」[小山 1975 120頁]と解説しているにもかかわらず、後段の「運用」では扶養調査の上、扶養能力有りの判定の場合は文書を取り交わして実行を確実にさせるべきと述べ(130-131頁), 内容的に首尾一貫していない。
- 19) この点に関する実証研究として岡部卓 1990 「公的扶助における受給者側の意識に関する考察——生活保護実施過程を通して」『ソーシャルワーク研究』16巻3号, 相川書房。
- 20) 籠山京 1978 『公的扶助論』, 光生館, 47-51頁。
- 21) 同上, 50頁。
- 22) P・スピッカー(西尾祐吾訳) 1987 『スティグマと社会福祉』, 誠信書房。
- 23) 田多英範は1945年12月15日制定の「生活困窮者緊急生活援護要綱」が敗戦直後の緊急措置とはいえ、救済対象に失業者などの労働能力者を含んでいたことを高く評価し、「のちにでてくる生活保護法(旧法)と性格を基本的に同じにするものである」としている。田多英範 1991 「生活保護制度の確立」横山和彦・田多英範編著『日本社会保障の歴史』, 学文社, 71-72頁。田多の論旨に従えば、当時「要綱」に要求された終戦直後の混乱期の事情が、後に理念の転換に貢献したということになる。たしかに労働能力者を含む可能性を意味する「無差別平等」の理念が、GHQによりわが国政府に示されたとき、市民防止策以外の議論がわが国であまりみられなかったのは、こうした事情によるのかもしれない。
- 24) 筆者はスティグマの概念的整理と生活保護との関連について試論的に整理したが、その論文は本稿執筆時点では刊行されていない。清水浩一「貧困・依存のスティグマと公的扶助」<これからの社会福祉②>庄司洋子・杉村宏・藤村正之編集『貧困・不平等と社会福祉』, 有斐閣。
- 25) わが国では西尾祐吾が実証研究や海外の研究動向の紹介等、精力的に取り組んでいる。代表的著書に西尾祐吾 1994 『貧困・スティグマ・公的扶助』, 相川書房がある。
- 26) 最近、地方分権推進委員会は生活保護法の機関委任事務を廃止し、自治体に権限を移譲すべきことを提案している。実際そのような方向で改革されるとすれば生活保護行政には多大な影響があろう。功罪両側面が想定されるので慎重な検討は必要である。が、この点は本論の文脈とは全く関連しない改革案である。
- 27) このような改革案はかつての「生活保護解体論」=「年金化構想」に一脈通ずる部分がある。この点に関して若干の弁明が必要であろう。「解体論」はそれ自体、将来予測というニュアンスであった。今、必要なことは最低生活保障という生存権理念をどう実体的に定着させていくかという議論である。籠山説はその前提の上に示された一つの方向であり、「解体論」とは異質の論理であることに留意すべきである。これとは別に生活扶助の救済制度化、ケース担当制の後退による援助業務の後退という危険性に十分検討を加える必要があろう。
- (しみず・こういち 会津大学短期大学部助教授)