

生活問題対策における生活保護の位置と役割

—「保護施設」の今後の展望のために—

木 村 敦[†]

目 次

- I. はじめに
- II. 社会問題の構造：労働問題から生活問題へ
 - (1) 資本主義社会と労働問題
 - (2) 労働問題と生活問題
- III. 社会問題対策の構造
 - (1) 労働問題対策：工場法と最低賃金制
 - (2) 労働問題対策の生活問題対策への拡大：社会保険
 - (3) 社会保険の限界と資本主義の全般的危機
 - (4) 社会保障の成立と社会扶助（公的扶助）
 - (5) 公的扶助と社会事業：「社会福祉」
 - (6) 公的扶助と日本の生活保護
- IV. 日本の生活保護制度の構造
 - (1) 生活保護の対象課題と「補足性の原理」
 - (2) 「最低生活の原理」と社会保障の本質
 - (3) 「居宅保護の原則」と保護施設
 - (4) 保護施設の役割
- V. おわりに：課題は投げ返してもよい

[†]大阪産業大学 経済学部 国際経済学科 教授

草 稿 提 出 日 2月26日

最終原稿提出日 4月2日

要 旨

戦後日本の経済成長は、労働者の貧困を解消したわけでは必ずしもなかった。2015年、日本の相対的貧困率は15.7%に上る。労働者とその家族の貧困は深刻である。生活保護制度は、国民の最低生活保障に対応する最終的な社会システムであるが、生活問題対策システム（社会保障）全体の弱体化は、最終システムたる生活保護に負わされる課題を増大させる。生活保護より前で守るシステムの充実をみなければ、それは役割を果たすことができない。本稿では、生活問題の構造の明確化が図られた上で、生活問題対策・施策の構造が明らかにされる。その上で、生活問題対策全体における生活保護制度と保護施設の位置が示され、その果たすべき役割が明らかにされる。加えて、生活保護に負わされた過重な負担を返上するための社会福祉運動と労働運動の連携について言及される。

キーワード：生活問題、労働力、社会保障、生活保護、保護施設

I. はじめに

社会福祉の研究においては、かつて、日本の高度経済成長が国民の貧困を解消したという前提のもとに、社会福祉の対象は「貨幣的ニード（欠乏、貧困）」から「非貨幣的ニード」へと変化したとする言説があった（三浦 1983：140，宇野 1985：223）。しかし、貧困は解消したのではなく、労働者階級に強制された大量消費の商品経済による物質的富裕がそれを覆い隠しただけであったことを、比較的近年の二つの事実が白日の下にさらした。一つは「バブル崩壊」、もう一つは「リーマン・ショック」から連なる大不況であった。厚生労働省の統計によっても、2015年の相対的貧困率は15.7%に上る（平成28年度「国民生活基礎調査」）。

日本という国に存在する私たちのほとんどは「労働者」である。2018年現在、日本の人口1億2,000万人余り（総務省「人口推計」）のうち労働力人口は約7,000万人（総務省「労働力調査」）で、内訳は被用者が約6,500万人、自営業者約500万人（「労働力調査」）である。自営業者が労働者階級に属するものと考えても労働者は日本人口の約6割に過ぎないかというところではない。労働者とは、賃金労働者と、それによって生計を維持せざるを得ない人のことである。よって、15歳未満人口約1,500万人（総務省「人口推計」）と15歳以上の就学者約640万人（文部科学省「学校基本統計調査」）を加え、65歳以上人口約3,500万人はすべてが現役労働者にその生活を依存しているわけではないので半数程度を加えると、労働者階級に属する人は約1億1,000万人程度となる。総務省「経済センサス」でみる事業所数約600万から推測される「経営者」層に属する人600万人程度を加えると、ほぼ

日本の総人口と同数で、計算が合う。要するに、日本人の9割以上は労働者である。と考えるならば、日本において「貧困が大きな社会問題となっている」というときの貧困は、まぎれもなく労働者の貧困である。

資本主義経済社会において人は生活資料を貨幣で購入しなければならない。貧困とは、生活資料購入費用の不足、要するに貨幣の不足のことである。生活資料とは、日常の生活を営むために最低限必要な食料・衣服・住居・燃料等の意味である。したがって貧困は、労働者の生活を脅かす事態の中で最も深刻であると考えべきである。

しかしながら、貧困そのものはそれだけで生活問題と言い得るのではない。生活問題は、社会問題の一つである。社会問題とは、社会で起こっている何かおかしな事態という意味ではなく、社会で起こっているある事態のうち、その解決が政治・政策的に図られなければ、社会の動揺につながる事態のことである。たとえば貧困について言うと、それそのものは個人が生きていけなくなるという事態でしかないが、ある一定の社会的な力が働いて、事態が顕在化すると、政治・政策的に解決が図られなければ、社会全体が動揺する。潜在的である限り、政治はそれを無視できるが、顕在化した問題を放置することはできないということである。無論、ある人が生きていけなくなるという事態は他の人によって放置されてはならない課題であるが、政治・政策的に解決が模索されるのは、以上のような文脈による。

貧困問題の社会的解決のために用いられるシステムのうち、「最後の砦」としての役割を担うのは日本においては生活保護制度である。そのことは「補足性の原理」として法律上も明文化されている。生活保護制度の運用にあたる人たちのみならず、労働者である私たちにとって、制度の対象としての貧困・貧困問題がいかなる性質をもつものかについての理解は欠くべからざるものである。その理解を欠いたならば、「なぜ、この問題が私の前に現れるのか」または「なぜ、私の生活資料は不足しているのか」について想像すらできないという事態を招くからである。そしてその生活保護制度において、「最後の砦の最終ライン」に位置するのが、生活保護法に規定された5種類の生活保護施設である。居宅保護が原則で施設保護は例外的措置だからである。もし、労働条件が劣化し、社会保険制度が労働条件の劣化による労働者の困難に十分に対応することができないとすれば、そのツケは生活保護制度に、そして最後の最後には保護施設に回されることとなる。後述するように、生活保護を含む社会福祉は、労働条件水準に直結する社会保険が限界を露呈することから、それを補充する、ときには代替させられる施策だからである。

本稿の目的は、生活保護施設における生活困窮者支援に関する一定の示唆を提示することである。その目的を達成するために、生活保護がその対象とする生活問題、ひいては社

会問題全体の構造を明らかにし、さらには、生活問題対策の構造について論述したい。

Ⅱ. 社会問題の構造：労働問題から生活問題へ

(1) 資本主義社会と労働問題

私たちが今生きている社会は資本主義社会である。資本主義社会は商品経済社会のことであり、それは市場というシステムを中核におく。資本主義社会においては貨幣の威力が絶大である。この社会で人々は何でも売り買いしようとするように動機づけられる。

一方で資本主義社会は、私たち人間が土地という生産手段から切り離されることによって始まる（「本源的蓄積」）（三野村 1979：28）。資本主義の先発国イギリスでは、15世紀末に始まる第一次囲い込み（エンクロージャー）によって、多くの農民の土地が奪われた。羊毛価格の高騰によって、地主が自らの所有地の多くを耕地から牧羊地に転換したのである（三野村 1979：28）。18世紀末に始まる第二次囲い込みは、議会の決定によるものであって、制度上すべての耕地が大土地所有のもとにおかれることとなった。農民が強制的に「自由な労働者」にさせられたのである（三野村 1979：29）。

日本は、周知の通り資本主義経済の発達に後れをとった国である。江戸時代終わりまで、農民が「自由に」離村することは許されなかった。明治時代に入り、資本主義の本源的蓄積が始まり、実際には安定した雇用を得られず生活苦に喘ぐ労働者である「貧民」が、江戸や大阪の街にあふれるようになる（小倉 1962：117-118）。

何かを売らなければ生きていけない社会において、生産手段から切断された私たちが販売できるのは自らの身体・精神から発揮される能力だけである。こうして生産手段をもたない人間は、自らの肉体と精神から発揮される能力を、商品として生産手段（土地・建物・機械）をもつ者に販売し、その代金で生活することを余儀なくされる。これを「賃労働制」と呼ぶ。人間そのものではないが、人間から切り離すことのできない労働力が商品化されるのである。

この、労働者（人間）ではなくて労働力という商品を売買しているのだ、というのは擬製された事実である。労働力商品は、供給量が不足しているからといって簡単に増産できるものではないし、手軽に運搬したりなどできるものでもないし、また、売れ残ったからといって気安く廃棄できるものでもない（はず）だからである。労働力商品の売買は労働者の売買とほぼ等しいのであるから、労働力の商品化は資本主義社会最大の矛盾である。

賃金労働者（とその家族）、つまり私たちのほとんどにとっての生活の源泉は賃金だけである。しかし賃金は生活を保障するとは限らない。なぜならそれは労働力商品の対価だ

からである。労働力が商品であって賃金額がその価格である以上、労働力の供給過剰が起これば賃金は低下する。生産力の上昇が労働力商品の増加を上回る場合供給過剰が起こる。また、技術革新によって労働生産性が向上すれば必要となる労働力の数量は低下するわけで、この場合にも供給過剰が起こり、賃金額が低下する（的場 2009：290）。賃金額が最低生活水準を下回れば、労働者の生活資料が不足する。すなわち貧困である。貧困は労働者の生活を毀損し、労働生産性を引き下げ、資本主義社会全体の生産性を低下させる。労働力から発揮される労働なしに資本主義経済社会は存続し得ないのであって、低賃金と、その裏面の事実としての長い労働時間は、社会的に解決が図られなければならない事態として顕在化する。こうして顕在化した、労働力からの労働発揮過程における諸問題を労働問題と言う。

（2）労働問題と生活問題

しかしながら社会問題は、低賃金問題を中核におく労働問題という、労働力からの労働発揮過程での問題にとどまるのではない。上でも述べたように、労働者の生活の唯一の源泉は賃金であり、賃金による生活資料の購入と消費が労働力の再生産を支えるのであるから、労働者の生活上の困難・障害、すなわち疾病・老齢・障害・多子などは、労働者個人にとってのみの問題ではない。労働力の再生産が危機にさらされることは、資本主義経済という生産システムにとっての危機を意味する。人間が「生きていること」は労働過程と生活過程に切断できず、連続しているという単純な事実が、低賃金や長労働時間という生産過程における労働者にとっての困難だけでなく、再生産をめぐる課題をも社会問題として浮上させる。こうして顕在化した労働者の生活（労働力再生産過程）における困難が生活問題である。

Ⅲ. 社会問題対策の構造

（1）労働問題対策：工場法と最低賃金制

社会問題のうち、国家による対策がまず講じられたのは労働問題である。対策が早かったのは、19世紀前半において資本主義の最先進国であったイギリスであった。工場法は、労働条件を保護しようとする制度、すなわち労働問題対策であるが、主として労働時間を保護しようとするものであった。

工場法は、イギリスで1802年に制定されたことをその始まりとする。しかしこの1802年法は死文に終わる（飯田 1977：3）。これを改正した1833年法は、18歳未満児童の労働時

間を12時間に制限するとともに、9歳未満児童の労働を禁止し、加えて、9歳以上13歳未満児童の労働時間を8時間に制限した（飯田 1977：6，岸本 1955：90）。すべての労働者の週48時間労働制が確立したのは1937年法によってである（岸本 1955：94，1965：162）。

労働時間と賃金とはいわば「コインの裏表」である。したがって賃金を規制する最低賃金制は、労働時間を保護する工場法と論理的な区別ができないにもかかわらず（田辺 1977：83）、イギリスにおいてもその成立は1909年の賃金委員会法の制定をまたねばならなかった（相澤 1975：100，田辺 1977：83，岸本 1955：109・113，1965：226-227）。

労働災害補償制度は、1897年に労働者補償法として成立したが、それは労働者階級の過密労働反対闘争に対する資本家と国家の社会政策的譲歩であった（岸本 1955：109，1965：215-216）。

日本の労働問題対策はこれより大きく後れた。1911年によく工場法が制定されたが、20世紀の工場法としてははなはだ時代遅れなものであり（木村 2011：139）、近代的工場法は1947年の労働基準法をまたねばならなかった。さらに、最低賃金制に至っては、第二次世界大戦後の1947年、労働基準法に賃金規定がおかれたが、単独立法としての最低賃金法は、1959年によく成立をみた。また、労働災害補償制度は、第二次世界大戦前には労働者災害扶助責任保険法（1931）が存在したが、労働基準法の災害補償規定を実効化するために制定された労働者災害補償保険法（1947）によって、よく災害補償が権利としての保険給付として実施されることとなった。

（2）労働問題対策の生活問題対策への拡大：社会保険

イギリス労働者の、疾病や失業に備えての相互扶助（共済）組織であった「友愛協会（友愛組合）」（‘Friendly Society’）は、18世紀中頃から盛んに結成されるようになる。1873年の友愛協会法制定は、これをさらに奨励することとなった（浜林 2009：43）。友愛協会は生活破壊予防のための集団的自助組織であって労働組合とは異なる。しかし、1799年に結社禁止法が成立し、1824年に廃止されるまで労働組合の設立は公式には認められていなかった。共済機能をあわせもつ実質上の労働組合がしばしば友愛協会を名乗った。そういった意味合いで、友愛協会は労働組合の先駆的形態であるといえる（浜林 2009：44）。このことも手伝って、強制加入の社会保険制度は19世紀の間には成立をみなかった。

労働者の強制加入を原則とする社会保険制度を世界でいち早く成立させたのはドイツであった。俗に「ビスマルク社会保険3部作」と呼ばれている、疾病保険（1883）、災害保険（労働災害保険，1884）、養老・廃疾（老齢・障害）保険（年金保険，1889）である。ドイツは、

産業革命の開始がイギリスから約80年後れた資本主義後発国であり、しかも、資本主義先発国と社会主義国の間に挟まれて、国内の政治的安定を図るとともに経済発展を目指さなければならなかった（孝橋 1972：29）。

広く国民全般を対象としたイギリス初の社会保険制度は1911年の国民保険法であった。国民保険法は、その第1部を医療保険としたが、既存の友愛協会や、労働組合までもを保険者として認めた（坂寄 1974：51）。第2部は失業保険であって、これは世界初であった。

このように、社会問題対策は、労働問題対策のみをその内容とし続けることができなくなり、社会保険という形で生活問題対策へと拡大した。

日本ではようやく1922年に、初の社会保険立法である健康保険法が成立する（1927年実施）。しかしながらこれは、工場法の対象である事業所のみを対象とするものであり、かつ、給付内容に災害補償を含める、つまり、労働災害補償に賃金から拠出される保険料を充てるという、後退的内容をもつものであった（相澤 2003：38）。失業保険は、戦前・戦中の日本では結局成立せず、社会事業の範疇に属する失業対策事業（職業紹介、失業救済事業等）によって代替された（与田 1965：201）。

（3）社会保険の限界と資本主義の全般的危機

しかしながら、社会保険は経済的（財政的）限界を有する。この点について説明したい。

社会保険は、労働者と使用者双方の保険料拠出によって運営される生活問題対策のための国家的制度である。したがって、国全体の生産水準が低下すると、つまり不況になると、収入全体が減少する。社会保険であってあくまで私保険ではないので、保険原理・収支相等の原則が完全に貫徹させられるわけではない。しかし、保険である以上扶養原理が無限に拡大することはあり得ない。給付が削減されざるを得ない。

イギリス国民保険は、失業保険を世界で初めてその内容に含める画期的な制度であったが、不況になって失業者が増大すると、国は給付を削減せざるを得ないという矛盾に陥った。第一次世界大戦後、イギリスは深刻な不況に陥った。戦後不況の状況に対応して、イギリスでは1918年に臨時措置として失業扶助法が制定されていたが、1920年には失業保険法に吸収され、恒常化した（坂寄 1974：62）。そこへ追い打ちをかけるように、失業保険被保険者に占める失業率は、1920年の5%から翌21年には17%に跳ね上がった（岸本 1965：104）。

大量の失業者の存在は、資本主義経済という生産システムだけでなく、社会全体を動揺させる。労働者は、雇用労働以外に生計を立てる手段を持ち合わせていないわけで、不安に陥る。しかもこの時期すでに大規模な階級を構成することとなっていた労働者はその不

安を結集させる。雇用を求める労働者の階級的な動きを、東側（ソビエト）の「資本主義ではない経済社会システム」の成立が加速させた。国家は、いわゆる「社会主義の側圧」によって、現行システムの継続に不安を抱くようになる。資本主義経済社会全体が危機に陥るわけである。この状況を資本主義の全般的危機と呼ぶ。

（4）社会保障の成立と社会扶助（公的扶助）

この状況に際してイギリス政府は、失業保険法内部に無契約給付を登場させた。保険契約をしていない労働者への給付は、すでに失業対策が社会保険だけでは成立し得なくなっていたことを示している。

その、社会保険への扶助の結合という状況に拍車をかけたのは1929年の世界恐慌であった。イギリスの失業率は、1931年についに20%台を記録した。無契約給付の後継システムである過渡的給付の要件に資力調査が組み入れられた。救貧制度と社会保険とのより強力な結合である。次いで、1933年には、第1部失業保険・第2部失業扶助という形で構成される失業法が制定され、過渡的給付の給付水準と一般の失業保険の給付水準がほぼ同水準となった。つまり、社会保険が救貧の水準にまで転落したのである（坂寄 1974：64-65）。この、救貧制度を源流にもつ社会扶助（とくに失業扶助）が、水準を低下させた社会保険と結合することが、後の社会保障の原型である。よって社会保障においては、労働運動という社会的圧力が不在の場合、社会保険でさえも「手から口への」という意味での最低限保障のレベルに押しとどめられる。

社会保険の経済的・社会的限界を公的扶助が補充する（社会保険と国家による扶助が結合する）という形で、労働者（勤労諸国民）保護政策としての社会保障が成立した（岸本 1965：280）。社会保険にかつての救貧法を結合させたときに、社会保険はその救貧の水準に平準化されたのであって、社会保障の成立は、実は社会保険の救貧レベルへの引き下げを意味する。それが水準を保ったのは、社会保険、ひいては社会保障全体の水準が賃金という最も基本的かつ重要な労働条件と連動するということが認識されたうえでの労働運動の圧力であった。この力が弱まれば、どんなときも、つまり法則的に社会保障の水準は低下するのであり、起伏を伴わざるを得ない労働力商品の販売のみに私たちはその生活をゆだねざるを得なくなる。

（5）公的扶助と社会事業：「社会福祉」

加えて、社会保険は給付を定型的に行わざるを得ず、個別性の高い生活問題の解決にあたるのが難しい。個別性の高い生活問題は、非行・暴力・虐待・依存・怠惰・遊蕩などといっ

た「社会病理現象」と呼ばれるものに近く、個別性が高いと同時に構造が複雑である。定型的方法では解決しにくい。個別・複雑化した生活問題は、社会保険以外の社会的手段¹⁾によって解決が図られなければならない。

資本主義経済社会が成立する以前から見られた慈善行為は、主として宗教者の手による主観的な行為であって、それらは同情・憐憫・愛といった精神的根拠のみをもつものであることが少なくなかった。資本主義社会が成立すると、これらの慈善行為から、組織的・専門的・継続的な実践に発展するものが現れた。これが慈善事業である。

しかしながら慈善事業も、資本主義経済社会の矛盾が労働者の貧困・困難を引き起こすという認識を必ずしも有していたのではなかった。貧困の原因を個人の問題に帰結させる認識、すなわち「個人貧認識」をもつという限界を有していたのである。

19世紀以降の資本主義経済の激しい変動、とりわけ大不況は、慈善事業を、経済を土台におく社会システムが貧困を生み出すという「社会貧認識」をもった実践へと発展させることとなった。こうした社会貧認識を立脚点とする個別・複雑な生活問題への対応を、全体として社会事業と呼ぶ。

現在の日本においては多くの場合、上記の公的扶助と社会事業とが総称されて「社会福祉」と呼ばれていることが多い。1950年、社会保障制度審議会は「社会保障制度に関する勧告」において、社会保障が、中核的なものから周辺的なものへの順に、①社会保険、②国家扶助、③公衆衛生及び医療、④社会福祉の4つの柱から構成されるべきことを政府に対して勧告した。しかしながらここでの社会福祉の内容は、社会的弱者に対する「福祉の措置」であって、むしろ社会事業と定義されるべきものであったと考えてよい。

（6）公的扶助と日本の生活保護

日本の社会保障制度、すなわち生活問題対策体系における公的扶助の内容は、そのほとんどが生活保護法に基づく給付である。そして、生活扶助を中心とする生活保護法に基づく給付は「生活保護法による保護の基準（保護基準）」に示された数値をその水準とする。厚生労働大臣の告示である保護基準の設定行為は、一定の地域における「最低生活水準」の国家による具体化ということになる。最低生活水準である以上、それを下回っては現代社会における「健康で文化的な」生活を営むことができないわけで、生活保護制度は、社会保障という生活問題対策において「最低限（最小限）の」そして「最後の」生活保障システムであるということになる。

1) ケースワークなど。19世紀のイギリスでは「慈善組織協会（COS）」による「友愛訪問」が行われていた。

IV. 日本の生活保護制度の構造

周知の通り日本では、1946年に、GHQの強力な指導の下に生活保護法の旧法が成立した。しかし旧法は、労働能力者を排除する、欠格条項を抽象的に定めるなど、近代的公的（社会）扶助立法としての要件を備えておらず、戦前・戦中の救護法（1929年制定、1932年実施）²⁾の名称を変更しただけに等しいものであった。日本で、曲がりなりにも近代的公的扶助立法と言えるのは1950年の現行生活保護法である。以下、この現行法の構造について述べたい。

（1）生活保護の対象課題と「補足性の原理」

生活保護法の原理（基本的な考え方）の一つに補足性の原理がある。生活保護は他の生活維持手段を補足するにとどまるという宣言である。では補足される側は何かというと、第一には資産・能力である。この「資産・能力の活用」は、一円も蓄えがなく、かつ全く働くことができない人にしか保護が行われないという意味ではなく、資産で暮らせるならば、または「食える仕事」に就いている人は原則として現金給付の対象にはならない、という趣旨である。要するに生活保護、ひいては社会保障全体は労働者階級を対象とするという一種の宣言と解するべきである。

補足される側の第二は他法である。生活保護以外の制度で解決できない問題はすべて生活保護が担わなければならないという意味である。したがって、「生活保護以外の制度」が貧弱であれば、何もかも生活保護に押しつけられる、というのが資本主義経済社会の構造把握から導き出される他法優先規定の内実である。

第三は親族扶養である。生活保護法は社会法の一つである。社会法とは、市民権の基本権の修正原理としての社会権の基本権を具体化したものである。修正原理が具体化されているのは、修正される側の破綻が前提されているからである。そうでなければ生活保護法のみならず社会法は必要ではない。したがって、親族が存在するというだけでいかなる場合にも生活保護法の発動を認めないというのは、生活保護法だけでなく社会法全体を否定するのと同義である。条文をみるだけでも、あくまでも「優先」するだけなのであって、要件ではない。

2) 救護法は、あくまでも公的救済立法、しかも労働能力を有する者を排除するものでありながら、労働能力を欠く者だけでなく、労働者労働能力をとりわけ失業労働者の労働・生活水準を規定し、社会保険、とくに失業保険を低い水準で代替するという性格を有するものであった。この点に関し、吉田久一は「救護法の最少限度の生活所要額の標準は、結局失業者中の要救護者をも規定する」という「失業対策分野と公的救済の関係」であったと論じている（吉田 1971：89）。

（2）「最低生活の原理」と社会保障の本質

生活保護は基本的には経済的保障である。というよりそもそも社会保障全体が、社会の安定を図るといって社会・政治的目的を勤労諸国民に対する経済的保障によって実現しようとするシステムである。したがって、生活保護だけでなく、社会保障で行われようとするのは本質的に「手から口への」生存保障であって、生活保護の水準だけ低いというのは論理矛盾である。さらに、社会保障において重要な位置を占める社会保険は労働条件（賃金）と連動しているから、「生活保護だから低くてよい」と考えることは、社会保障全体の水準を引き下げる効果をもつこととなる。言い換えれば、生活保護水準の引き下げは、私たちのうち「まあまあ小マシな」労働条件で働く労働者の労働条件をも引き下げる強力な効果を有するということである（与田 1965：92-93）。つまるところ、労働条件全体が引き上げられない中で、生活保護の水準だけが上昇することはあり得ない（与田 1965：259-260）。

（3）「居宅保護の原則」と保護施設

施設保護を担う「保護施設」とは、生活保護法第38条に規定されるものの、救護施設³⁾、更生施設⁴⁾、医療保護施設⁵⁾、授産施設⁶⁾、宿所提供施設⁷⁾の5種類である。2016年10月現在で、全国に、救護施設186カ所、更生施設21カ所、医療保護施設59カ所、授産施設17カ所、宿所提供施設は10カ所設置・運営されている（国立社会保障・人口問題研究所 2018：239）。生活保護の「直前以前の」対策・制度で解決されなかった生活問題を生活保護が担い、そのうち原則となっている居宅保護にも「よることができないとき」（生活保護法第30条）、施設保護が行われる。それゆえ、施設保護の対象者が担う生活問題は、そもそも構造的に（最初から）バラエティ豊かであり、かつ深刻である。保護施設の意義と役割については節を改めよう。

3) 身体上又は精神上著しい障害があるために日常生活を営むことが困難な要保護者を入所させて、生活扶助を行うことを目的とする施設（生活保護法第38条第2項）。

4) 身体上又は精神上の理由により養護及び生活指導を必要とする要保護者を入所させて、生活扶助を行うことを目的とする施設（同法同条第3項）。

5) 医療を必要とする要保護者に対して、医療の給付を行うことを目的とする施設（同法同条第4項）。

6) 身体上若しくは精神上の理由又は世帯の事情により就業能力の限られている要保護者に対して、就労又は技能の修得のために必要な機会及び便宜を与えて、その自立を助長することを目的とする施設（同法同条第5項）。

7) 住居のない要保護者の世帯に対して、住宅扶助を行うことを目的とする施設（同法同条第6項）。

(4) 保護施設の役割

「救護施設の居室面積1人あたり3.3㎡」(救護施設, 更生施設, 授産施設及び宿所提供施設の設備及び運営に関する基準第10条第5項第1号), 要するに1人1坪(2畳)というのが, ここまでの論述に照らして言うなら, 生活保護受給者だけでなく, すべての労働者の居住条件の最低ラインということになる。生活保護の水準はすべての労働者の労働・生活条件とつながっている。その重大な事柄が厚生労働省令によって規定されている。保護施設の基準は, これが引き上げられなければ「私たち」の生活条件は引き上げられることがないという重要な位置にある。

しかし, 保護施設(とくに救護施設)の基準, 施設保護受給者の生活条件が一人歩きして向上することはあり得ない。保護施設入所者の生活条件とすべての労働者の労働・生活条件とは連動して向上させるところにしか, 「私たちの暮らし」の内容と条件を引き上げる方法はない。社会福祉の実践をめぐる社会運動的な取り組み(たとえば社会福祉施設の連合体の組織的な活動など)が, 他の社会的施策(労働政策など)の充実を求める社会運動的な取り組み(労働組合運動など)と共同することが, 「福祉と労働条件」をともに高めるための最も有効な方法であろう。日本の推定労働組合組織率は約17%に過ぎないが, それでも推定組合員数は約1,000万人であり, 2017年においては, 前年を約4万人上回った(厚生労働省「平成29年労働組合基礎調査」)。

一方で, 生活保護(施設)が担わなければならない他の制度が解決できなかった問題というのは, 原理的には「そんなに多くない」はずである。保護施設の実態としてもすべての生活問題の解決を担うことはできないはずである。たとえば, 就労支援というけれども, 雇用保障は労働政策で担ってもらわなければ困るわけで, 雇用保険法の実施機関である公共職業安定所(ハローワーク)はいったい何をしてるのだ, ということにもなる。生活保護を含む社会福祉「以前の」制度で雇用・就労保障は担当されるべきだということである。また, 職業能力にかかわったところと言うと, 日本の職業教育はいったいどうなっているのだ, という思いも生まれるだろう。実際のところ, 職業訓練教育は, 日本においては有形無実と言ってよい。要するに, 生活保護・保護施設が, 労働・社会政策, さらに, ときには一般公共施策を代替させられるという関係が拡大しているのである(木村 2015: 42-44)⁸⁾。

8) この点に関しては, 相澤與一の「国際的にも低位の法定最低賃金と『雇用保険』という名の失業者保障のない失業保険と最低保障年金のない公的年金による最低生活保障の欠如を劣等処遇的な生活保護によってごく不十分に代替するような関係の蔓延によって, 社会(福祉)事業を含む広義の社会政策が底抜け=劣化」(相澤 2019: 61)しているとする指摘が, 的を射ている。

生活保護全体、とくに居宅保護が「土俵」であるとするなら、施設保護は「徳俵」である。「最後の最後」である。生活保護法による居宅保護も含めた他の制度で解決されなかったすべての生活問題を担わなければならない。これを越えると「土俵下」である。

保護施設は、生活問題のなかでも、とくに複雑化した労働者の困難という課題を受けなければならない。つまり、押し寄せてくる問題を無視・放置せよと言っているのではない。就労支援を中心とする自立支援についても、最低限の常識的な対応は可能であろうが、それ以上の、職業訓練や職業教育の範疇に属する支援までをも担当することは不可能である。ではどうするのか。「理不尽にどんどん飛んでくる打球」は捕球しなければならない。受けなければならないが、受けたものは持ったままではいけない。受けたら投げる（「返球する」）のが普通である。この「返球」に関わって重要となるのが上記の「共同」である。

V. おわりに：課題は投げ返してもよい

ではどうやって投げ返すのか。投げ返すというのは、無論放置するという意味ではない。できないことはできないと、しかるべき方法で、しかるべきところで言うこと、これが「投げ返す」である。原理的にも「押しつけ」であって、実際問題として「できない」問題を抱え込んではいけない。いったん正確に捕球した上で、「なんでもかんでもやらせるな」という投げ返しが必要である。

その投げ返しは、

- 1) 感情的ではなく理論的に、
- 2) 個人ではなく団体が、
- 3) 個別的ではなく組織的に、
- 4) 社会福祉の団体によるものから始まり⁹⁾、
- 5) 労働（運動）団体を仲間に、
- 6) 単発ではなく継続的に
行われなければならない。

理論は押し頂くものではなく使うものである。そして、団体とは個人の無機的集合ではないはずであって、個々バラバラに見える多くの生活問題から共通点を見出そうとする態

9) この点に関して、唐鎌（2019）は、近年のフランスの貧困と闘う運動の成果が、社会保障水準の向上だけでなく、最低賃金の引き上げ、残業代、ボーナスへの非課税といった労働条件の向上にも及んでいる点を指摘している（唐鎌 2019：29）。

度が重要である。そうした観点から言えることは、社会福祉実践と労働運動が連携しなければならないということである¹⁰⁾。「実践」というものは一般に、継続的に行われてはじめてそう呼び得るのであって、社会福祉実践もその例外ではない。したがって、社会福祉実践は、労働運動と連携しつつ、その進路に「労働および生活基準を包括するナショナル・ミニマム保障政策体系」の確立と「社会政策共同綱領」の策定（相澤 2018：146）¹¹⁾を展望していなければならないであろう。生活保護施設においても、このような共同・共闘の方策を模索することが、小手先の支援技術を数多くさせることよりも、生活困窮者の社会的自立に向けて、結果として効果を上げることにつながるものと確信する。

参考文献

- 相澤與一（1974）『国家独占資本主義と社会政策』 未來社
 ——（1975）『現代最低賃金制論』 労働旬報社
 ——（2003）『日本社会保険の成立』 山川出版社
 ——（2018）「『昭和』期の治安政策と社会政策：社会政策論争の争点（下）」『経済』第278号，pp.134-146
 ——（2019）「社会福祉研究に人生あり！第12回：3・11と拙著『日本社会政策学の形成と展開』」『福祉のひろば』2019年3月号（通巻593号），pp.58-61
 飯田鼎（1977）「社会政策の基点としての産業革命」小川喜一編『社会政策の歴史』有斐閣，pp.1-22
 宇野正道（1985）「福祉政策と家族」社会保障研究所編『福祉政策の基本問題』東京大学出版会，pp.217-230
 小川喜一（1977）「社会保険から社会保障へ」小川喜一編『社会政策の歴史』有斐閣，pp.108-129
 小倉襄二（1962）『公的扶助』ミネルヴァ書房
 唐鎌直義（2019）「高齢期生活の現実と社会保障運動のこれから」『隔月刊 資料と解説 社会保障』482号，pp.28-29
 菊池光造（1977）「イギリス資本主義の＜黄金時代＞と労働運動」小川喜一編『社会政策の歴史』

10) 社会福祉実践と労働運動の連携について考えるとき、そのヒントの一つとなるのは、連合と労働者福祉中央協議会（中央労福協）が主導して全国各地に設置され運営されている「ライフサポートセンター（LSC）」の活動ではないかと思われる。LSCは、連合が主導的役割を担うものの、労働問題だけをサポートの対象とするのではない「地域を拠点とした総合生活支援のためのセンター」（中村 2010：161）である。2018年においては、すべての都道府県に設置されている（中央労福協ウェブサイト <http://www.rofuku.net/lifesupport/project/>〔2019年2月22日アクセス〕）。LSCの中にはすでに社会福祉士をその連携対象としている例もあり（中村 2010：165）、連携に関する社会福祉の側からのアプローチに応えうる性質を十分にもっているものと思われる。

11) 相澤與一は、この、社会福祉実践と労働運動の連携を伴う「社会保障・社会政策運動」の主体を「社会政策統一戦線運動」と名付けている（相澤 2018：146）。

有斐閣, pp.23-48

岸本英太郎（1955）『窮乏化法則と社会政策』有斐閣

———（1965）『社会政策』ミネルヴァ書房

木村敦（2011）『社会政策と「社会保障・社会福祉」—対象課題と制度体系—』学文社

———（2015）『社会福祉論の基本問題』学文社

孝橋正一（1972）『社会政策と社会保障』ミネルヴァ書房

国立社会保障・人口問題研究所（2018）『社会保障統計年報平成30年版』

坂寄俊雄（1974）『社会保障：第2版』岩波書店

田辺勝也（1977）「最低賃金制の成立と展開」小川喜一編『社会政策の歴史』有斐閣, pp.78-107

中村圭介（2010）『地域を繋ぐ』教育文化協会

浜林正夫（2009）『イギリス労働運動史』学習の友社

的場昭弘（2009）『超訳＜資本論＞』祥伝社

三浦文夫（1983）「社会福祉改革の戦略的課題」社会保障研究所編『社会保障の基本問題』東京大学出版会, pp.133-152

三野村暢禧（1979）「資本主義の成立」金子ハルオ編『資本主義の原理と歴史』青木書店, pp.21-37

与田柁（1965）『社会保障』ミネルヴァ書房

吉田久一（1971）『昭和社会事業史』ミネルヴァ書房

Status and Role of Public Assistance
—For the Future of ‘Public Assistance Facilities’—

KIMURA Atsushi

Key Words : Life Problems, Labor Force, Social Security, Public Assistance,
Public Assistance Facilities

Abstract

Economic growth in post-war Japan did not completely eliminate poverty among workers. In 2015, the relative poverty rate of Japan was 15.7%. Poverty among workers and their families is severe. Public assistance system is final national system for security of minimum standard of living. When whole system for life problems (social security) get weekend, task of public assistance, as final system, increases. Without completeness of the system before public assistance, it cannot play the role. This paper clarifies the structure of life problems, and clarifies structure of systems to solve life problems. Then, with pointing to positions of systems and facilities of public assistance, roles of those systems and facilities are indicated. In addition, there will be the referring about social welfare movement and labor movement, to return the burden to public assistance.