

人権を具現化する生活保護実践の視点 —生存権に実践の座標軸をさぐる—

A Human Rights Perspective for Social Work Practice in the Japanese Public Assistance System : Advocating for One's Right to "the Minimum Standards of Wholesome and Cultured Living"

高木 仁根
Hitone Takagi

1. 研究の背景

筆者は福祉事務所に勤務する中で、実践の現場では人権が「建前」として捉えられ、実践の視点として十分に意識化されていないと感じた。

人権概念は、論者により実に多様な文脈で用いられる。これは、人権という言葉が文脈に応じ柔軟に用いられることで、多様な状況下で社会福祉実践の対象となる生活・社会問題を特定することができるという理由によると思われる。また同時に、人権という概念を用いることによって、問題解決へ向けた社会への訴求力を高めてきた意義も大きい。しかしその反面で、社会福祉実践では多様に用いられるがゆえに、人権概念がかえって拡散し、ワーカーが具体的な実践の基準として人権を認識し難くなっているようにも思われる。生活保護実践に固有の人権の用法が求められているのではないか。そこで、生存権を起点に、生活保護実践に即した人権の捉え方を提示したい。

2. 研究の目的と意義

本研究は、福祉事務所で展開される実践の質的向上を企図した。そして、福祉事務所における実践の中でも、人権侵害的な実践がたびたび指摘されてきた生活保護実践に焦点をあてる。

近年においても、「水際作戦」と称される稼働能力や扶養義務者の存在を過度に強調して保護申請を実質的に拒否または断念させるなど、現場の違法・

不当な運用が常態化していたことが明らかにされている。歴史的にみると、1945年の敗戦直後の極度の生活困窮への対応から始まり、間もなく生存権を規定する日本国憲法とこの生存権の理念に基づく生活保護法が制定された。その後、高度経済成長とともに、社会運動等の影響も受けつつ、政策的な社会保障制度の充実が進められた。しかし、生活保護をめぐるのは、戦後、生活保護制度の創設以来3度にわたり、いわゆる「適正化政策」といわれる国の方針に基づく保護の引き締め策がとられたという。このように生存権の目的とする内容が充実化されていく一方、先に述べた「適正化政策」「水際作戦」、また近時の保護基準の政策的な切り下げなど、戦後日本社会の発展段階に応じ、生存権が抱える課題は形を変えながらあり続けている。そのことは、現在の生存権の課題として、生活保護実践を人権保障実践として捉え直すことの必要性和意義を示す。また、生活保護をめぐるこのような動向は、憲法学における通説・判例が、生存権の具体的権利性を基本的に否認していることと深く関係していると思われる。以上の認識に基づき、本研究では、法的な具体的権利としての生存権から、人権を具現化する生活保護実践のための視点を取り出すことを目的とした。

3. 研究の方法

社会福祉学だけでなく、憲法学、哲学等の成果を参照しつつ、文献研究により以下の2点を軸に論証する。本研究の独自性は、①共同性の価値、②憲法

学における生存権論（具体的権利説）、③人権保障実践としての生活保護実践の視点、この3つを架橋する点にある。

（1）生存権を起点に、人権体系、憲法構造および価値基盤としての「共同性の価値」の意義と相互関係を明確化する。

「共同性の価値」は古来、人間の共同生活の原理として存在してきた。現代では、国家レベルで構成員の共同生活を支える社会保障制度の背景的価値にまで発展している。そこで、この「共同性の価値」と生存権の思想的発展、人権としての生成過程をふまえ、財産権・営業の自由等の経済的自由（以下、単に「財産権」という。）を中心とする近代的人権体系において相対化された生存権の限界をまず確認する。そして、この「共同性の価値」に依拠して、逆に財産権を相対化する具体的権利としての生存権を中心とする現代的人権体系を対置する。この現代的人権体系は、日本国憲法の基本原理である国民主権（前文、1条）や平和主義（前文、9条）、包括的基本権としての幸福追求権（13条）をはじめとする基本的諸権利を広範に体系化する意義をもつ。

（2）憲法学の生存権論（具体的権利説）から生活保護実践における人権視点を析出する。

生存権を具体的権利として構成する憲法学説（具体的権利説）に焦点をあて、その論理分析から人権保障実践としての生活保護実践の視点を析出する。

具体的権利説は、憲法学の生存権論で有力説として伝統的に主張される。この学説は、人権保障実践としての生活保護実践に多くの有益な示唆を与える。健康で文化的な最低限度の生活を具体的に保障することを目的とする生活保護実践は、具体的権利としての生存権に依拠することが必要である。

憲法論上、生存権の法的権利性を論ずる際の焦点は、憲法25条に規定される「健康で文化的な最低限度の生活」水準を客観的に確定しうるか否かという点にある。そして具体的権利説においては、この「最低生活」の水準を確定することが客観的に可能であることを論証する際、判例・通説において主要な考慮要素とされる「低所得者層の生活水準」「国家財政」

「国民感情」の3点について批判的に論じている。そこで本研究では、この3点に対する具体的権利説の所論に対応させて、生活保護実践における人権視点の析出を試みる。

4. 論文の内容

第1章では、「人権」と「権利」の概念を法的側面から整理し、本論文における「人権」を日本国憲法第三章に規定される基本的諸権利と定義した。また、具体的権利としての生存権が、「共同性の価値」を基盤に精神的自由権をはじめとする諸自由を実質的に保障する物質的基盤を形成する機能により、人権体系や民主主義的な憲法構造全体に重要な役割を果たすことを論じた。

第2章では、本論文の主張の現代的意義を明らかにするため、現在の生活保護実践にとりわけ人権視点が求められる背景を述べた。すなわち、生存権を相対化（弱体化）させている現状の問題点を、近時の自治体行政と生活保護にかかわる運用ないし実践の具体的事例から指摘した。その具体的事例として、2000年代以降の、北九州市における生活保護費の財政統制に起因する餓死事件と小田原市におけるいわゆる「ジャンパー事件」をとりあげた。

第3章では、前章で述べた相対化された生存権の現状へ至る、生存権の思想的背景（共同性の価値）と生存権が人権として生成する歴史的過程とを西洋世界を軸に検討した。また、戦前の福田徳三による先駆的な生存権の主張から戦後の朝日訴訟へと至る日本での生存権の展開を考察し、その現在の位置を明らかにした。そして、憲法学における生存権論の現時点での到達点、すなわち従来から代表的学説とされるプログラム規定説・抽象的権利説・具体的権利説をはじめ、立法および行政の裁量を統制する手法をめぐる近時の学説（裁量統制論）を確認した。第4章では、このような憲法学の到達点をふまえ、生存権の具体的権利説の妥当性をまず論じた。この具体的権利説は、生存権に本来の意味の法的権利性（裁判規範性）を承認する。この具体的権利としての生存権は、生活保護実践における人権視点の中核となる概念である。そして、この「具体的権利とし

での生存権」論の分析から、同説が批判する「低所得者層の生活水準」「国家財政」「国民感情」の概念を媒介項として、人権保障実践としてのワーカーによる実践を定位する、生活保護実践の3つの人権視点を析出した。その人権視点とは、「生存権を基盤とする総合的人権保障の視点」「漏給を防止する積極的給付の視点」「少数派の尊厳擁護の視点」である。

5. 研究の結論

本研究で析出した生活保護実践における3つの人権視点は、以下の意義をもつ。

第一の「生存権を基盤とする総合的人権保障の視点」は、生活保護実践が客観的に確定可能な「健康で文化的な最低限度の生活」を充足する給付を行うことである。同時に、その実践過程が自由権を含む憲法の人権体系全体に適合する「人権保障実践」であることを義務づけられる。生存権は、自由権保障の物質的基盤を確保することにより、人権保障全体を実質化する目的をもつからである。

第二の「漏給を防止する積極的給付の視点」は、予算が憲法の低位規範であることに基づき、最低生活保障のための財政は他の政策項目に比し優先的・義務的に配分されることである。かつ、法令や保護の実施要領を主体的・積極的に活用する生活保護実践により、ワーカーは漏給の根絶へ向け財政資源を積極的に使用することを求められる。

第三の「少数派の尊厳擁護の視点」は、「国民感情」という言葉に象徴される多数派の侵害から、利用者の個人の尊厳を擁護する役割をはたすことが、生活保護実践に求められていることである。

これらの視点は、生活保護実践に必ずしも目新しいあり方を提起するものではない。むしろ、生活保護実践の中でワーカーが感じ、蓄積してきた人権保障に資する考え方を、生存権を起点として改めて体系的に正当化することを念頭においた。また、これらの「人権視点」は、人権の主体が利用者であることから、利用者を生活保護実践の主体として位置づけ、利用者とワーカーの共同的相互行為として生活保護実践を捉える視点にもつながる。

さらに、この「人権視点」は、ワーカーに多数派

に属する「一般市民」および「行政職員」としての自身の内面を吟味させる。そして、「国民感情」ないし「社会通念」に基づく利用者の個人の尊厳への脅威に対抗する価値と論理を身につけることをワーカーに求める。そして、利用者の最低生活費の認定や福祉事務所内での運用の改善などをめぐり、組織内におけるアドボカシー活動もときに必要となる。その際、ワーカーは、福祉事務所という組織の中で活動するが、組織そのものではない。したがって、ワーカーには、社会福祉専門職である組織「人」として、「人権視点」に基づく自身の活動過程を利用者へ積極的に説明する姿勢が求められる。なぜなら、利用者には「人」として十分に認知されないワーカー、不透明な支援過程から、利用者のワーカーへの信頼が生ずることはないからである。そうしてはじめて、ワーカーは、多数派の集合意思とされる「国民感情」や「社会通念」の脅威から利用者を擁護しつつ、利用者の信頼をえながら、利用者とともに支援過程を進めていくことができるようになる。

6. 今後の課題と展望

本研究は、行政管理的側面（財政効率の追求・組織統制・社会統制）を含む「生活保護実践」全体から、「人権保障実践としての生活保護実践」を切りだして「人権視点」を論じた。この行政管理的側面と人権保障的側面との相互作用がおりなす、生活保護実践ないしワーカーの専門性の全体像については明らかにできなかった。

ワーカーは、福祉事務所という行政組織の一員であることで、社会福祉専門職としての専門性のほか、公務員（行政職員）としての専門性も同時に求められる。ときに、行政組織で求められる官僚的な専門性は、社会福祉専門職の専門性の発揮を制約する。人権保障実践を行う社会福祉専門職の専門性と行政職員の専門性との関係はどのようなものか。この観点からも、人権視点が生活保護実践に対してもつ可能性を考察することが求められる。それにより、ワーカーに求められる専門性の全体像も明確化されるだろう。本研究が、これらの諸課題について考える、筆者自身の出発点となればと思う。

〈文献〉

甲斐田万智子 (2015) 「ライツ・ベース・アプローチの意義
—子どもが搾取されないで守られる社会へ」『月刊福祉』
(全国社会福祉協議会) 6月号, 46-47.
仲村優一 (1969) 「社会福祉における処遇と人権」『社会福祉
研究』(鉄道弘済会) 4, 69-74.
大須賀明 (1984) 『生存権論』日本評論社.

Reichert, Elisabeth (2011) *Social Work and Human Rights:
A foundation for Policy and Practice*, Second edition.,
New York: Columbia University Press.

嶋田啓一郎 (1989) 「第1章 社会福祉における人権の思想」
大塚達雄・阿部志郎・秋山智久編 『社会福祉実践の思想』
ミネルヴァ書房, 2-30.