

論文

## 地方団体が生活保護政策に関する発言力を獲得した過程

——2006年「新たなセーフティネット検討会」まで——

三 輪 佳 子\*

### はじめに

本論文の目的は、2006年、生活保護における地方団体の発言力が拡大する契機となったと考えられる出来事の詳細を詳細に検討し、2019年現在の生活保護政策とその決定過程を理解する手がかりの一つを提示することである。

2002年から2005年にかけて行われた「三位一体の改革」においては、国から地方への権限委譲の多くが、十分な財源移譲を伴わないものとして行われた。しかし生活保護に関しては、地方の財政負担の増加はなかった。そして、2006年以後の生活保護政策は概ね、地方の提言に沿う形で改革されている。

大きな転換点となったのは、2006年に全国知事会および全国市長会が設置した「新たなセーフティネット検討会」（全国知事会会長・全国市長会会長2006、以下「検討会」）、および同検討会の提言「新たなセーフティネットの提案『保護する制度』から『再チャレンジする人に手を差し伸べる制度』へ」（全国知事会・全国市長会2006、以下、「提案」）であった。「提案」の内容は、翌2007年度より生活保護政策において次々と実現されており、あたかも“予言書”の様相を呈している。

生活保護に関しては、「検討会」に先立って「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」（2003～2004年、以下「専門委員会」）および「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会」（2005年、以下「関係者協議会」）が開催されていた。「利用しやすく自立しやすい制度へ」を基調とした「専門委員会」は、生活困窮を社会的排除や社会的孤立を含む幅広い概念として捉えた。また生活保護制度の目的の一つである「自立の助長」概念を、就労による生活保護からの脱却に限定しなかった（厚生労働省2004）。社会課題としての貧困、および多様な自立観を示した本報告書に基づき、翌2005年4月より「自立支援プログラム」が実施されている（厚生労働省社会・援護局長2005）。

「関係者協議会」は、「専門委員会」の翌年、2005年4月から開催された。目的は、生活保護費の国庫補助率の見直しに関する議論を行うことであった。国は、当時75%であった国庫補助率を50%に引き下げようとしたが、応じない地方との間で激しい応酬となった。結果として国庫補助率は見直されなかったが、生活保護「適正化」、すなわち利用抑制に関して、国と地方は協力して取り組む可能性を確認した（厚生労働省2005a）。

「検討会」が設置されたのは、「関係者協議会」の翌年にあたる2006年であった。全国知事会および全国市長会が設置した「検討会」は、非公開で審議を行い、「専門委員会」の報告書とは異質な「提案」を取りまとめた。特に大きな差異が見られるのは、漏給および「自立の助長」、さらに貧困観である。

生活保護制度の対象は、生活保護法第1条が示すとおり、「生活に困窮するすべての国民」である。「すべての」国民である以上、漏給はあってはならず、捕捉率は100%でなくてはならない。しかし新生活保護法が成立した1950年以来、大蔵省は厚生省に対し、「適正化」、すなわち生活保護の利用抑制を強く要請し続けている。厚生省は抵抗を続けたが、1954年以後、「適正化」路線への方針転換を行い（武智1988）、以後、2019年現在まで、この路線

---

キーワード：生活保護、地方分権改革、生存権

\*立命館大学大学院先端総合学術研究科 2014年度3年次転入学 公共領域

を踏襲している。

2006年の「提案」は、捕捉率の低さを認識しつつも解消の必要性は認めず、対照的に濫給を強く問題視する。さらに、不正受給対策を強化し、生活保護の対象を縮小し、稼働年齢層に対しては就労を強く促進する必要性を提示する（全国知事会・全国市長会 2006）。貧困とは、あくまでも貧困に陥った各個人や各世帯の課題である。自立とは、生活保護を必要としなくなることであり、その主要な手段は就労である。

吉永純は「関係者協議会」に関して、国と地方の間には当初から、「適正化」によって保護費を削減することに関する合意可能性があったことを示す（吉永 2007: 190）。小林勇人は、「関係者協議会」において費用負担に関する国と地方の対立があったものの、「適正化」については国と地方の利害が一致したとする（小林 2013: 129）。また吉永は、「提案」の内容が「専門委員会」の検討であり、憲法の基本原則への事実上の否定であることも指摘している（吉永 2007）。

しかし「提案」の内容は、2007年以後、次々と実現されてきた。こと生活保護において、2006年以後、国に対する地方の発言力が増大したことは確かである。しかも、代償として財政面の負担が増加したわけではない。さらに2006年の「提言」に至る過程、およびその実施の過程においては、重要なアクターの参加および退場、または複数のアクターの機能を著しく減少させる重大なイベントは発生していない。

むろん、1993年の「地方分権の推進に関する決議」にはじまる地方分権改革の流れは、背景として存在する。1995年には「地方分権推進法」が成立、1999年には「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（地方分権一括法）が成立し、2002年から2005年にかけて行われた「三位一体の改革」を経て、2006年には「地方分権改革推進法」が成立した。「提案」以後の時期においても、2011年には「国と地方の協議の場に関する法」、2011年以後の9次にわたる「地方分権一括法」と、地方分権改革に関する法整備と施行が連続している。しかし、地方の発言力増大は、通常は国庫補助率引き下げや地方の新たな財源負担などの代償を伴う。なぜ、生活保護は例外的なのであろうか。

本論文においては、この現象を理解するために、藤村正之による政策決定システムの組織連関の検討枠組みに基づいて（藤村 1987）、組織間の関係の変化を解明する。さらに、生活保護において地方の負担増加を伴わない発言力増大が見られた背景の解明を試みる。

## 1 方法

本論文では、政府が公開している議事録や報告書等の文書を主対象として、2006年に「提案」が出現するまでの組織の相互関係を検討する。分析枠組みとしては、藤村正之が検討を通して明らかにした、生活保護の政策決定システムにおける組織連関を参照する（藤村 1987）。

三輪 地方団体が生活保護政策に関する発言力を獲得した過程

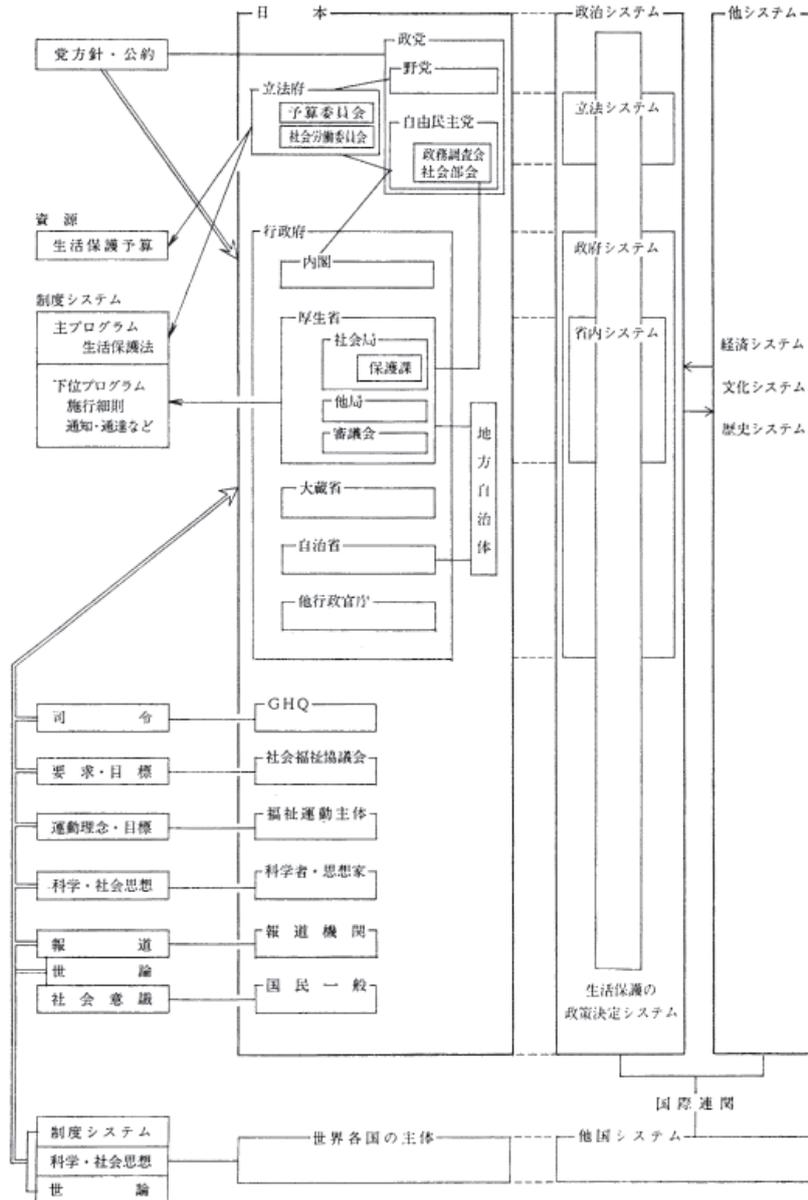


図1 生活保護の政策決定システムにおける組織連関 (藤村 1987)

藤村のこの検討は、生活保護政策決定に関して組織理論を導入した研究の嚆矢である。アクターとして想定されたのは、立法府・厚生省・司法院・地方政府・保護申請者・被保護者（クライアント）である。対象とされた事例は、生活保護基準決定に関するエンゲル方式導入（1961年）および老齢加算と老齢福祉年金の水準連動解消（1976年）であった。そして藤村は、これら2つの重大な政策決定に関わる組織連関と各アクターの影響力のありようを検討し、アクターの消失または立法システムの機能不全が各アクターの影響力を変化させ、政策決定という結果へ至ったことを示している。

1961年のエンゲル方式導入は、生活保護基準の実質的な引き上げであった。1952年、サンフランシスコ講和条約の発効とともにGHQの影響力が失われ、相対的に大蔵省の影響力が増し、厚生省の影響力は減少していた。大蔵省は厚生省に生活保護「適正化」を要請しつづけていたため、1954年から1958年までの間、ほぼ、生活保護基準は引き上げられない状況であった。しかし1960年の第一次池田内閣発足と「所得倍增計画」に沿う形で、厚生省は生活保護基準の決定にエンゲル方式を新規導入し、実質的な生活保護基準引き上げに成功した。

1976年、老齢加算と老齢福祉年金の連動解消の背景にあったのは、オイルショックによる「狂乱物価」である。藤村は、厚生省が生活扶助本体を増額する必要性に迫られていたところ、1976年2月、「ロッキード事件という政治

システムにおける突発事態により立法システムが作動しないという、いわばどさくさにまぎれる」(藤村 1987: 419) 状況下で、厚生省が抵抗を受けずに実施できた可能性を示す。

アクターを、政策決定に直接関わりうる組織に限定し、アクター相互の関係と組織連関を検討するアプローチは、2006年の「提言」の出現を理解するにあたって、有効と考えられる。

## 2 「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」(2003～2004年)

2003年8月より2004年12月にかけて、厚生労働省で「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」(以下「専門委員会」)が開催された。本節では、岩田正美を委員長として18回にわたって開催された「専門委員会」で行われた議論から、国庫負担率、「適正化」および「自立の助長」の検討内容を概観する。

### 2.1 「専門委員会」における国庫負担率の議論

国庫負担率は、2003年12月2日に開催された第6回において、初めて議題となった。第6回において国庫負担率が議論されたのは、同年11月21日、首相・小泉純一郎が2004年度予算においては1兆円削減するよう指示したことによる(厚生労働省 2003b)。同年11月28日、厚生労働省は文書「三位一体改革(国庫補助負担金見直し)について」(厚生労働省 2003b)において、「生活保護費などの高率の補助金」の見直しにより、2004年度に約2500億円の廃止・縮減を行う方針を示した。しかし4日後の「専門委員会」第6回議事録(以下、議事録は厚生労働省 2003c)によると、主に横浜市福祉局ソーシャルワーカーの大川昭博、および香川県坂出市長の松浦稔明が否定的な意見を表明している。国庫負担率に関する議論は、第10回・第14回・第17回、および最終回の第18回でも行なわれ、委員らは国庫負担率引き下げへの懸念を示した。

しかし2004年11月26日、政府・与党は合意文書「三位一体の改革について」を公表し(政府・与党 2004)、2005年秋までに国庫負担率の見直しについて国と地方が協議を行い、2006年度から実施する方針を示した。「専門委員会」においても、厚生労働省は政府方針どおりに国庫負担率を引き下げの方針を示し続けた。しかし委員長の岩田は「御説明いただいたということにとどめておきたい」と応じなかった。2004年12月、「専門委員会」が取りまとめた報告書(厚生労働省 2004)には、「必要な財源が安定的に確保されることが不可欠」「地方は法定受託事務として、国の包括的な責任の下に事務を行っていることに留意すべき」と、国庫負担率引き下げへの牽制と解釈しうる記述がある。

### 2.2 「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」における「適正化」と新しい自立観

「専門委員会」は生活保護の「適正化」に関する議論を行い、生活保護の老齢加算・母子加算の廃止を妥当とする結論を導いた。これを根拠として、老齢加算は2004年～2006年にかけて、母子加算は2005年～2009年にかけて段階的に廃止された(政権交代に伴い、母子加算は2009年12月に復活)。同委員会はさらに、「自立」概念の再定義と拡張を行った、日常生活自立・社会生活自立・就労自立の「3つの自立」を内容とする新しい自立観が示され、最低生活保障は「3つの自立」の前提として位置づけられた。

## 3 2005年「生活保護費及び児童扶養手当に関する国と地方の関係者協議会」

本節では「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会(以下「関係者協議会」)」を概観する。なお、但し書きがない限り、出典はウェブページ「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会」(厚生労働省 2005a)以下の議事録および資料である。

### 3.1 「関係者協議会」の経緯

「関係者協議会」の出席者は、政府・地方・学術界より構成され、政府からは総務・財務・厚生労働の各大臣または副大臣、地方からは石川県知事・高知市長、学識経験者として国立社会保障・人口問題研究所の所長であった社

会福祉学者の京極高宣が国側の立場として、地方財政審議会委員であった財政学者の木村陽子が地方側の立場として（木村 2006a: 174）参加した。

この間、内閣改造および厚生労働省内の定期人事異動が行われたため、厚生労働大臣としては尾辻秀久（第1回～第5回）と川崎二郎（第6回～第9回）、厚生労働省社会・援護局長としては小島比登志と中村秀一、同雇用均等・児童家庭局長としては伍藤忠春と北井久美子が出席している（厚生労働省 2005b）。

### 3.2 議論内容の概略

地方六団体は開催直前より、国庫負担率引き下げを断じて認めない意向を示していた（地方六団体 2005a）。厚生労働省の「国庫補助率を見直す」という意向に対し、谷本は「国と地方がいわば同じ土俵で原因分析を」と提案し、「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会 共同作業」が実施されることとなった。

共同作業には、木村・京極および地方公共団体・各省庁の実務レベル担当者が参加し、各機関が保有していたデータに対する統計的検討、および取りまとめを行った。結果として判明したことは、生活保護と社会的情勢が深く関連していること・他施策および他制度による保護率抑制効果は限定的であること・地方公共団体による保護率の差は取り組み状況（例：ケースワーカー数）との明確な関連がないこと・「適正化」や就労自立支援による保護率抑制効果は限定的であることなどである。

しかし作業が進行中の2005年8月1日、厚生労働省は『厚生労働白書 平成17年度版』を発行し、保護率を地方公共団体の取り組み状況と断定的に関連付けた（厚生労働省 2005c）。これに対し、地方は「不信心」（岡崎）や「憤り」（谷本）、国側からも「議論の前提が崩れている」（総務省）「地方の役割も無視することはできない」（財務省）という意見を表明した。この直後、8月の厚生労働省内人事で、社会・援護局長および雇用均等・児童家庭局長の異動があった。新任の局長らは、前回までの議論と共同作業の結果を尊重する考えを示し、国庫補助率には言及しなかった。

事態が一変したのは、予定日直前に日時が変更されて11月4日に開催された第6回である。11月2日に川崎二郎が厚生労働大臣に就任した2日後であった。このことを理由として、しかし厚生労働省は、資料「生活保護及び児童扶養手当の見直し案（以下「見直し案」）」（厚生労働省 2005b）を提示し、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005（経済財政諮問会議 2005）」を受けて、生活保護費の国庫補助率を生活扶助・医療扶助・介護扶助において「国75%：保護の実施自治体25%」から「国50%：都道府県25%：保護の実施自治体25%」へと変更すること、その他の扶助は保護の実施自治体の一般財源により実施すること、都道府県に独自に生活扶助基準・住宅扶助基準を設定させる方針を示した。さらに川崎は、発言要旨（厚生労働省 2005e）において、地方への「権限委譲や役割・責任の拡大」の一環として地方の財政負担の拡大が不可欠であること、具体的には扶助ごとに「国と地方の役割・責任の在り方を検討」して国庫補助率を見直すことを述べた。

この時、地方の谷本・岡崎は、用意した資料「生活保護制度等の基本と検討すべき課題 ～給付の適正化のための方策（提言）～」(全国知事会・全国市長会 2005)を提示し、木村も第5回までの議論を継続しようとしていた。唐突かつ強引な裏切りを受けた形となった地方は、最終回まで強い反発を示した。「見直し案」提示の当日に発表された「生活保護等の地方への負担転嫁に反対する声明」（地方六団体 2005b）には、「国の責任放棄」「到底受け入れることができない」という強い表現が見られる。続く第7回において、総務副大臣・山崎力は現状維持の含意を示したが、地方側は、第7回から4日後の11月14日に行った特別決議（地方六団体 2005c）、および第8回当日の11月18日に行った厚生労働大臣・川崎二郎への緊急申し入れ（地方六団体 2005d）において、「重大な覚悟」、すなわち「受託」業務である生活保護制度の実施を返上し、厚生労働省に実施を求める可能性を示し、抵抗の姿勢を崩さなかった。緊張状況のもと、11月18日に開催された第8回において、厚生労働大臣・川崎二郎は負担率見直しが自民党の方針ではないことを述べ、「見直し案」を事実上撤回した。

この間、並行して、地方は「適正化」への積極姿勢を示しつつけていた。11月25日、最終回の第9回では、国庫補助率の見直しについては全く妥協がなかったものの、「適正化」については合意が見られ、「関係者協議会」が閉幕した。

## 4 「新たなセーフティネット検討会」と「新たなセーフティネットの提案」(2006年)

### 4.1 「新たなセーフティネット検討会」(2006年)の概要

翌2006年1月、全国知事会・全国市長会が設置した「検討会」の目的は、「生活保護費の急増や保護率の上昇等の課題に対応するため、実施機関としての立場から、抜本的な制度の見直しを含む具体的方策について検討し、国に提言する」(全国知事会会長・全国市長会会長2006)ことであった。

木村陽子を座長とし、学術界から門脇光也・八田達夫、石川県・高知市を含む9自治体の生活保護担当部長・部次長・課長が参加した検討会は、2006年10月までに8回の非公開会合を開催し、「提案」を取りまとめた。木村によれば「生活保護制度等の基本と検討すべき課題 ～給付の適正化のための方策(提言)～(以下「提言」)」(全国知事会・全国市長会2005)を「具体的に肉付けしたもの」であった(木村2006a:172)。「提言」は前述の通り、2005年11月4日に全国知事会・全国市長会が提出したものである。

### 4.2 「新たなセーフティネットの提案」の内容

「新たなセーフティネットの提案『保護する制度』から『再チャレンジする人に手を差し伸べる制度』へ」(全国知事会・全国市長会2006、以下「提案」)の趣旨は、1950年に制定された生活保護法が「抜本的な改正はされていない」こと、戦後日本の社会経済構造の変化に対応できず「制度疲労を起こしている」こと、個人が貧困と戦うことを国が積極的に支援する制度を創設し、「ライフステージに応じた貧困対策を実施」することである。内容のポイントは、以下の8項目にまとめられている。

- (1) 高齢者世帯の生活保障が生活保護しかない現状を抜本的に改革
- (2) 老齢基礎年金額や一般低所得層の収入額が生活保護基準より低く均衡が損なわれていることから、適切に見直す
- (3) 就労可能な被保護者に対しては有期保護制度などを創設
- (4) 本人の同意によらず金融機関調査への協力を義務化
- (5) 就労可能世帯は2割未満であるが、福祉事務所・ハローワーク・関係機関との緊密な連携を確立
- (6) 年金担保貸付のあり方を検討
- (7) 自宅資産からの費用徴収(リバースモーゲージ)の実施を検討
- (8) 専門委員会における単身世帯基準設定等の積み残し課題に取り組む

基本的な考え方は、稼働年齢層の生活困窮者と稼働年齢ではない高齢者に対して、別の制度を適用することである。稼働年齢層に対しては、有期保護と就労支援、生活保護脱却時のために勤労控除を積み立てて脱却時に支給することにより、生活保護から短期間で脱却することを促進する。高齢者に対しては、持ち家などの資産活用を徹底する。さらに、年金保険料が「払い損」にならないように、生活保護のもとでも老齢年金受給者の収入を増大させる。そもそも重要なことは、生活保護を必要とする状況を発生させないことである。このために必要なのは、低所得層に対しては就労を促進し、非正規雇用を拡大することである。また非正規雇用の拡大は、年金の空洞化などの問題をもたらす一方、雇用機会を拡大させるものであるとされる。ひとり親家庭に対しては、養育費取り立て制度を整備する。生活保護の実施にあたっては、稼働年齢層に対しては就労支援を強化し、高齢者に対しては民間等へ委託する。このことにより、保護費削減というベネフィットが増大し、実施コストは削減できると考えられている。さらに、受給者の責務を強化し、受給者に対する調査権限を拡大させる方針も述べられている。

「提案」が認識している背景は、少子高齢化と人口減少・家族の相互扶助機能の弱体化・離別母子世帯の増加と高い保護率および低い就労率(50%)・失業やワーキングプアの拡大である。しかし、ワーキングプアの賃金を増加させる必要性は示されない。ワーキングプアの生活を困難にする一因は医療福祉サービスであるが、それはすでに「十分に低負担」であるとされている。「同時に非正規雇用者の待遇改善策が必要」としつつも、主に生活保護基準を引き下げることによって、ワーキングプア層との「調和」がもたらされるといふ。

「提案」において、財源に関する記載は本文全 21 ページのうち 0.5 ページ程度であり、今後の公的扶助制度の方向性を示した 11 ページの末尾に置かれている。そこでは財源について、「本来、国が全額負担すべきもの」とされているが、国庫負担率については「1989 年度に 4 分の 3 に恒久的に措置された現行の水準を維持するものとする」としている。新設すべき「ボーダーライン層が生活保護へ移行することを防止する就労支援制度」については、生活保護の負担増を回避するという制度の趣旨から、同等の「国庫負担率が適用されなければならない」とする。

#### 4.3 「新たなセーフティネットの提案」の実現

「提案」のうち、居住用不動産を所有する高齢者に対する「要保護世帯向け長期生活支援資金貸付制度」（リバースモーゲージ制度）は、早くも 2007 年 4 月より、生活保護の「他法他施策優先」原則の対象とする厚生労働省の事務次官通知（厚生労働省 2007）によって実施された。しかし「適正化」方針が実施されはじめた 2006 年から翌 2007 年にかけて、生活保護の利用抑制の実情が、関連する餓死・孤立死・自殺の事例とともに報道され（藤藪・尾藤 2007）、社会の批判的関心を惹起した。2007 年に予定されていた生活保護基準引き下げは、結果として見送られた。

「提案」の具体化は、2009 年から 2012 年にかけての民主党政権下で、やや減速した。しかし 2012 年には、2013 年の生活困窮者自立支援法制定につながる検討会が厚生労働省で実施されるなど、具体化への動きが続いていた（厚生労働省 2012）。

2012 年末に再度の政権交代が行われ、第二次安倍政権が成立すると、生活保護基準の引き下げによる生活保護世帯とその他の低所得世帯の「調和」が図られはじめた。まず、2013 年 8 月に生活扶助が削減され、ついで冬季加算および住宅扶助の削減（2015 年度）、生活扶助の再度の削減（2018 年度より実施）が行われている。また、2013 年末に改正された生活保護法、および同時に成立した生活困窮者自立支援法、2018 年 6 月に再改正された生活保護法、および同時に改正された生活困窮者自立支援法には、「提案」の内容の多くが反映されている。「提案」において、新設が必要とされていた「ボーダーライン層が生活保護へ移行することを防止する就労支援制度」は、生活困窮者自立支援法として実現した。

2019 年現在も実現されていないのは、稼働年齢層に対する生活保護有期化、年金収入を有する低年金高齢者に対する年金の収入認定一部除外、実施体制の刷新、および非正規労働者の待遇改善である。

## 5 「国庫補助率」「適正化」「自立の助長」に注目した議論の整理

### 5.1 国庫補助率

2003 年から 2004 年にかけて開催された「専門委員会」においては、2004 年当時、国が示していた国庫負担率引き下げの意向に対し、委員らは否定的な意見、および懸念を繰り返し示した。開催中の 2004 年 11 月には、政府・与党が合意文書「三位一体の改革について」を公表し（政府・与党 2004）、2005 年の国と地方の協議、および 2006 年度からの実施方針を示したが、2004 年 12 月に取りまとめた報告書においては、「必要な財源が安定的に確保されることが不可欠」「地方は法定受託事務として、国の包括的な責任の下に事務を行っていることに留意すべき」という記述がある。「専門委員会」は、あくまで生活保護の実施責任は財源の確保を含めて国にあり、したがって国庫補助率は引き下げられるべきではないとしている。

2005 年の「関係者協議会」においては、国庫補助率の引き下げが議題の中心であり、その議論を避けようとする地方と国との激しい攻防となった。ただし、国から地方への負担の移譲は間接的な検討課題とされた。国は生活保護費の負担比率を「国 75:地方 25」から「国 50:地方 50」と変更する方針を示し続けた。地方の反発を受けた国は、扶助ごとに国庫補助率を見直す権限を地方に与え、同時に地方の負担を拡大する案も示した。しかし最終的に、国庫補助率の引き下げは行われないこととなった。

2006 年に全国知事会・全国市長会が催した「検討会」および取りまとめた「提案」においては、生活保護および生活困窮者支援のあるべき姿は「個人が貧困と戦うことを国が積極的に支援する制度」とされているが、国家責任の考え方は維持されている。財源については僅かな記述があるのみだが、本来は国が全額負担すべきであること、および 1989 年に恒久的に措置された「国 75:地方 25」の負担割合が維持されるべきという考え方が示されている（全

国知事会・全国市長会 2006)。

## 5.2 適正化

「専門委員会」は生活保護の「適正化」に関する議論を行い、生活保護の老齢加算・母子加算の廃止を妥当とする結論を導いた。これを根拠として、老齢加算および母子加算は段階的に廃止された（母子加算は、政権交代に伴って2009年12月に復活）。

生活保護を「利用しやすく自立しやすい制度へ」とする方向性を基軸とする同委員会の報告書（厚生労働省 2004）は、生活保護を利用抑制することによる「適正化」の考え方を明確に示しているわけではない。「自立しやすい制度」という文言からは、生活保護からの脱却を促進する意向を読み取ることができるが、同委員会は、「自立」を経済的自立による生活保護からの脱却に限定するのではなく、生活保護を利用しつつの多様な自立の在り方を幅広く認めている。他方、「自立支援」については、むしろ就労支援を含めて強化する必要が示される。

同委員会は「自立の助長」の観点から、保護開始時の手持ち金や事業用車については保有を認めることを妥当とした。しかし、居住用不動産についてはリバースモーゲージの活用により、その不動産を扶養義務者が相続しないようにすることを提言した。このうち実現したのは、老齢加算および母子加算の「適正化」、およびリバースモーゲージの活用促進である。

2005年の「関係者協議会」においては、ほぼ、「適正化」路線に疑念が示されることはなかった。国と地方は「適正化」の推進において早期に合意し、共同作業を行った。結果の解釈においては、国は保護率が高いことの責任を地方に問い、地方は反発したが、「適正化」による保護率抑制の必要性が議論の対象となることはなかった。

2006年の「検討会」および「提言」において、「適正化」を強化する必要性は全く疑われていない。リバースモーゲージ制度は生活保護に優先されるべきものとされ、保護開始にあたっては本人の同意によらず金融機関等による資産調査を義務化している。就労促進の強化は当然であり、就労可能でありながら就労しない被保護者に対しては有期保護制度を創設し、保護基準は一般低所得世帯や老齢基礎年金との「均衡」の観点から見直し、すなわち引き下げられるべきとしている。

## 5.3 自立の助長

2003年～2004年の「専門委員会」は、「自立」概念の画期的な再定義と拡張を行った。まず、「自立」の具体的内容として、日常生活自立・社会生活自立・就労自立の「3つの自立」を含む新しい自立観が示され、最低生活保障は「3つの自立」の前提として位置づけられた。このことは、あらゆる自立が生存権の行使を前提とするという認識、したがって、「自立の助長」という名目での生活保護の利用抑制はありえないという認識を示しているといえよう。

2005年の「関係者協議会」においては、「自立」の意味内容は議論の対象とならなかった。もともと同協議会の検討の対象は、国と地方の費用負担割合の見直しであった。しかし、費用負担の議論が避けられ、議論の内容は「適正化」へと移行した。「自立」が生活保護の利用抑制につながることで、就労によって生活保護からの「自立」を求め必要があることには、どのような疑問も差し挟まれていない。唯一の疑問は、求人の少ない地方において、就労による生活保護からの脱却が現実となりうるか否かのみである。

2006年の「検討会」および「提言」において、「自立」は、個人が生活保護を利用せず、生活保護を必要とする事態に陥らず、あるいは生活保護をより少なく利用することへと、明確に限定された。言い換えれば、「提言」における「自立」とは、被保護者が保護費をより少なく給付される方向性への志向である。最終的な目標は、保護費の給付を受けなくなることである。

## 5.4 「国庫補助率」「適正化」「自立の助長」の変化とその影響

本項では、4.1項から4.3項に示した、「専門委員会」「関係者協議会」「検討会」への時間的推移の中で、「国庫補助率」「適正化」「自立の助長」の扱いが、どのように変化してきたかを検討する。

国庫補助率に関しては、生活保護の財源確保が国家責任とされる一方で、実施に関する国家責任は明瞭でなくなった。地方は、実施に関する責任を獲得しているが、財源確保に関する責任の増加は免れている。

「適正化」に関しては、生活保護制度の利用抑制と脱却促進を行うことが国の方針として明確化され、その手段として資産調査に関する地方の権限が強化された。

「自立の助長」に関しては、前提であった生存権保障は、必ずしも無条件に保障されるものではなくなった。専門委員会の「3つの自立」、すなわち、あらゆる生活に日常生活自立・社会生活自立・就労自立が含まれるという視点、生活保護のもとでの「自立」もあり得るとする視点は、「提言」においては見られなくなり、「自立」は、ほぼ就労自立に限定された。これらが地方に対して意味することは、まず、日本国憲法の生存権規定に定められた「健康で文化的な」生活の最低限度を保障する責任が減少したことである。また「自立の助長」に関して、就労自立までの距離をより短くするという一元的な観点が取り入れられた。このことは、各人・各世帯の個性やニーズについて考慮する必要性を減少させる可能性へとつながった。言い換えれば、生活保護の実施が、各人・各世帯の個性を重要視したケースワークから機械的な行為へと変貌するということである。

## 6 地方団体の位置付けの変化

本節では、地方団体の位置付けの変化を概観する。

「検討会」の座長を務めた木村陽子は、「関係者協議会」と「共同作業」の経緯を通じて、必要なことは「地方六団体のシンクタンク機能の強化」であるとしている（木村 2006a: 4）。「関係者協議会」の「山場で、国会議員が地方団体の声をほとんど聞かず、『一方的に』官僚の話を用いた」ことに、木村は「少なからず驚いた」という。その理由は、「国会議員にとって地方六団体は政策決定のパートナーではなく、陳情団のひとつでしかない」ことである（木村 2006a: 9）。しかし、データに基づく分析や政策立案の能力を十分に持たない地方六団体は、「条件闘争が関の山」（木村 2006a: 8）であった。とはいえ、地方団体の課長クラスは「現場と数字をにぎって」いる。この人々が「実証分析を基に反論」することで、『自ら』データを基に分析し、主張することの重要性を自ら認識し、周囲にも知らしめた（木村 2006b: 173）。国庫補助率に関する妥協が全く行われなかったのは、「（筆者注：国の意図に反対する点において）全国市長会は全国知事会と気持ちを同じくし分断されなかった」ためである（木村、2006b: 175）。

「地方六団体のシンクタンク機能の強化」が必要であると考えたという木村は（木村 2006a: 9）、「検討会」の設置と「提案」までの経緯について、地方文献改革を進める上での障害を「奇貨となすための経験と知恵を授け」たものと捉える（木村 2006b: 172）。同時に木村は、「適正化」は当然と考え、「自立の助長」の内容には深く言及しない。セーフティネットは「当然守られ」とするが、明確な根拠は示さない（木村 2006b: 189）。

## 7 考察

図1に示した藤村（1987）の組織連関をもとに、本論文に登場するアクターを整理したものを、図2に示す。本論文で取り上げた委員会・協議会・検討会は太枠で示した。

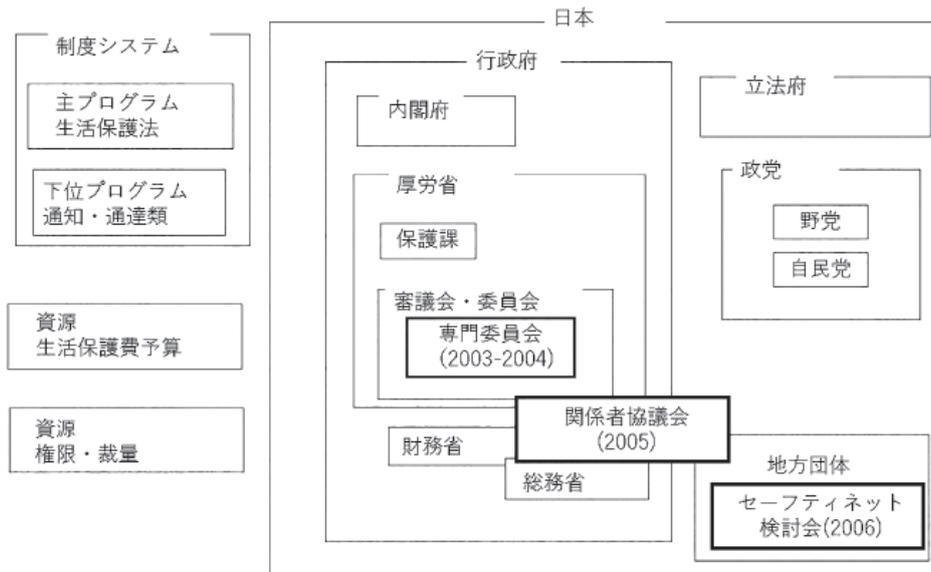


図2 本論文におけるアクター

開催主体は、「専門委員会」では厚生労働省であったが、「検討会」では地方団体へと移った。「関係者協議会」は厚生労働省が設置したものであるが、財務省・総務省・地方団体が参加しており、枠組みとしては、省庁の境界・中央と地方の境界を超えた形態である。形態的に見れば、生活保護に関する政策検討の場の少なくとも一部分が、「関係者協議会」を通じて地方団体に移行したことになる。

「検討会」は、厚生労働省を含む中央政府や立法府に設置されたわけではなく、地方団体、具体的には全国知事会および全国市長会によって設置された。政府各省、特に厚生労働省、さらに国会からも独立している。したがって、厚生労働省が設置した一委員会の議論や日本国憲法とは独立した議論が、一応は可能である。ただし、政党や政権からの独立性が保障される担保はない。両会を代表して「関係者協議会」に出席した石川県知事と高知市長は、いずれも自由民主党の推薦を受けて多選を果たし、2019年現在も現職である。「検討会」に自由民主党および自由民主党政権との独立性を期待することは、困難であろう。

この時期は、自由民主党を中心とする改憲論議が活発化した時期でもある。2004年12月、自由民主党は新憲法制定推進本部（本部長・小泉純一郎）および新憲法起草委員会（委員長・森喜朗）を設置し、2005年10月に改憲草案を公表している（自由民主党 2005）。この改憲草案では、生存権に関する憲法第25条の第1項には改正は加えられていないが、第2項では、国の責務の範囲が現行の「すべての生活部面」から「国民生活のあらゆる側面」へと狭められる。また、幸福追求権に関する第13条については、「公共の福祉に反しない限り」尊重されるという現行の規定が、「公益および公の秩序に反しない限り」尊重されるものとなる。

「検討会」の「提案」には、現憲法の生存権規定を否定する意図は明示されていない。しかし自由民主党の改憲案には、国および地方による生活保護費の支出が「公益」に反しないこと、さらには生活保護受給者となることが「公の秩序」に反しないことを明瞭に示す記述はない。「提案」が、「専門委員会」が示した方針を日本国憲法第25条の生存権規定の内容ともども実質的に否定したことの背景の一側面は、改憲論議に求めることも可能であろう。

地方団体は、政府から独立した存在ではない。独自の検討や提案を行い、政府方針として受け入れられ実施される可能性は、政府の意向に沿っている場合、あるいは、政府の意向を政府の意図以上に実現する可能性がある場合に限定される。地方団体をコントロールするアクターのうち、特に重要と考えられる財務省および内閣府は、生活保護自体の「適正化」、および生活保護業務を個別性に注目したケースワークから機械的な運用へと変貌させた意図を持っていた。これらが「提案」に盛り込まれ、さらに政府方針として実施されたことは、必然と考えられる。

さらに、1993年の「地方分権の推進に関する決議」にはじまる地方分権改革の流れがある。2006年には「地方分権改革推進法」が成立し、2011年には「国と地方の協議の場に関する法」により協議体制が行政の全分野に拡大した。2014年には制度改正の提案を地方から募る「提案募集方式」が導入されている。2019年現在の生活保護において、

国と地方が同一の方向性で変化を加速させる構造は強化され続けている。同様の影響力をもって律速しうるアクター、あるいは方向性を変えうるアクターは、出現していない。

## 8 結論

2003年の「専門委員会」設置、2005年の「関係者協議会」開催、および2006年の「検討会」および「提案」に至る過程において、政策決定における重要なアクターの消失や機能減少、または政府の機能を大きく変化させる重大なイベントはなかった。しかしながら、生活保護政策決定における地方団体の立ち位置は劇的に変化した。そして「提案」は“予言書”のように、生活保護政策として実現されてきた。

この経緯に関し、本稿では藤村（1987）の組織連関検討を参照した検討を行い、生活保護政策の決定に影響を与える検討の場が形態的に厚生労働省の内部から中央政府の外部へと一部移行した可能性、また「関係者協議会」が移行の契機となった可能性を示した。この移行を加速する状況や背景は多数存在したものの、律速し方向転換する有力なアクターや背景は存在していなかった。結果として、生活保護政策の決定主体は依然として厚生労働省でありつつも、地方が、立法権の一部を事実上獲得した。木村陽子の表現によれば、地方団体は「陳情団」から「シンクタンク」へと脱皮したのである。

国と地方が生活保護「適正化」において協力し、制度改革を立案し実行する構造は、現在まで強化され続けている。しかし律速や方向転換に関しては、少なくとも行政府の内部からの関心は出現していない。

2006年以後の生活保護行政における「提案」の実施を詳細に検討し、今日の生活保護政策決定システム内の不足や過剰を具体的に明確化することを、今後の課題としたい。

## 参考文献

- 藤村正之, 1987, 「生活保護の政策決定システムにおける組織連関」, 『社会学評論』 37 (4), 日本社会学会.
- 藤藪貴治・尾藤廣喜, 2007, 『生活保護「ヤミの北九州方式」を糾す——国のモデルとしての棄民政策』, あけび書房.
- 自由民主党, 2005, 「新憲法草案」, Internet Archive, (2019年12月9日最終取得, [https://web.archive.org/web/20060207081544/http://www.jimin.jp/jimin/shin\\_kenpou/shiryou/pdf/051122\\_a.pdf](https://web.archive.org/web/20060207081544/http://www.jimin.jp/jimin/shin_kenpou/shiryou/pdf/051122_a.pdf)).
- 経済財政諮問会議, 2005, 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005」, 首相官邸ウェブページ, (2019年3月30日最終取得, <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/050621honebuto.pdf>).
- 木村陽子, 2006a, 「生活保護の協議会にかかわって」, 『地方財政』 45 (3) : pp.4-10.
- 同, 2006b, 「報告書『新たなセーフティネットの提案 保護する制度から再チャレンジする人に手を差し伸べる制度へ』の解説」, 『地方財政』 45 (12) : pp.171-191.
- 厚生労働省, 2003a, 「生活保護制度の見直しについて」, 厚生労働省ウェブページ, (2017年12月1日最終取得, <https://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/02/dl/s0202-7i.pdf>).
- 同, 2003b, 「三位一体改革(国庫補助負担金見直し)について」, 厚生労働省ウェブページ, (2017年9月1日最終取得, <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/12/s1222-4e2.html>).
- 同, 2003c, 「社会保障審議会福祉部会 第6回生活保護制度の在り方に関する専門委員会議事録」, 国立国会図書館インターネット資料収集保存事業, (2019年3月30日最終取得, <http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/286839/www.mhlw.go.jp/shingi/2003/12/txt/s1202-3.txt>).
- 同, 2004, 「生活保護制度の在り方に関する専門委員会 報告書」, 厚生労働省ウェブページ, (2017年9月1日最終取得, <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/12/s1215-8a.html>).
- 同, 2005a, 「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会」, 厚生労働省ウェブページ, (2018年8月15日最終取得, <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syakai.html?tid=141296>).
- 同, 2005b, 「尾辻大臣記者会見概要」, 厚生労働省ウェブページ, (2018年8月15日最終取得, <http://www.mhlw.go.jp/kaiken/daijin/2005/08/k0818.html>).
- 同, 2005c, 『平成17年版 厚生労働白書』, 厚生労働省ウェブページ, (2018年8月15日最終取得, <http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/05/>).
- 同, 2005d, 「生活保護及び児童扶養手当の見直し案」, 厚生労働省ウェブサイト, (2018年8月15日最終取得, <http://www.mhlw.go.jp/>).

- shingi/2005/11/s1104-3d.html).
- 同, 2005e, 「(第6回協議会における厚生労働大臣発言要旨)生活保護及び児童扶養手当の見直し案について」, 厚生労働省ウェブページ, (2018年8月15日最終取得, <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/11/s1104-3f.html>).
- 同, 2007, 「生活福祉資金(要保護世帯向け長期生活支援資金)の貸付けについて(平成19年3月厚生労働省発社援第0327002号厚生労働事務次官通知)」.
- 厚生労働省社会・援護局長, 2005, 「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について」, 厚生労働省ウェブページ, (2018年11月30日最終取得, [https://www.mhlw.go.jp/web/t\\_doc?dataId=00tb2918&dataType=1&pageNo=1](https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00tb2918&dataType=1&pageNo=1)).
- 小林勇人, 2012, 「生活保護のワークフェア改革と地方分権化」, 『現代思想』40(11), 青土社.
- 小山進次郎, 1951, 『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』, 中央社会福祉協議会.
- 政府・与党, 2004, 「三位一体の改革について」, 厚生労働省ウェブページ, (2017年9月1日最終取得, <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/12/s1215-6a.html>).
- 武智秀之, 1988, 「生活保護行政と『適正化』政策(1)」, 『季刊社会保障研究』24(3), 国立社会保障・人口問題研究所.
- 地方六団体, 2005a, 「今後の地方財政のあり方等について」, 全国知事会ウェブページ(2017年10月12日最終取得, [http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/20050418\\_07.pdf](http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/20050418_07.pdf)).
- 同, 2005b, 「生活保護等の地方への負担転嫁に反対する声明」, 全国市長会ウェブページ, (2018年8月15日最終取得, [http://www.mayors.or.jp/p\\_opinion/o\\_teigen/2005/11/h171104seikatsuhogo.php](http://www.mayors.or.jp/p_opinion/o_teigen/2005/11/h171104seikatsuhogo.php)).
- 同, 2005c, 「生活保護等の地方への負担転嫁に反対する特別決議」, 全国町村議会議長会ウェブサイト, (2018年8月15日最終取得, [http://www.nactva.gr.jp/asp/topics/show\\_topics\\_detail.asp?tid=278&did=18](http://www.nactva.gr.jp/asp/topics/show_topics_detail.asp?tid=278&did=18)).
- 同, 2005d, 「生活保護事務の実施を国に求める緊急申し入れ」, 全国市長会ウェブサイト, (2018年8月15日最終取得, [http://www.mayors.or.jp/p\\_opinion/o\\_teigen/2005/11/h171118seiho-moushiire.php](http://www.mayors.or.jp/p_opinion/o_teigen/2005/11/h171118seiho-moushiire.php)).
- 吉永純, 2006, 「生活保護をめぐる政策動向と改革の課題」, 竹下義樹・吉永純(編)『死にたくない! いま, 生活保護が生きる時』, 青木書店.
- 同, 2007, 「ナショナルミニマムの後退と生活保護の選別的セーフティネット化——全国知事会・全国市長会『新たなセーフティネットの提案』の検討」, 『賃金と社会保障』1433-34, 旬報社.
- 全国知事会会長・全国市長会会長, 2006, 「新たなセーフティネット検討会 設置要綱(生活保護制度に関する検討会)」, 全国知事会ウェブページ, (2018年8月15日最終取得, [http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/20060130\\_03.pdf](http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/20060130_03.pdf)).
- 全国知事会・全国市長会, 2005, 「生活保護制度等の基本と検討すべき課題～給付の適正化のための方策(提言)～」, 全国知事会ウェブサイト, (2018年8月15日最終取得, [http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/20051110\\_17.pdf](http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/20051110_17.pdf)).
- 同, 2006, 「新たなセーフティネットの提案『保護する制度』から『再チャレンジする人に手を差し伸べる制度』へ」, 全国知事会ウェブページ, (2018年8月15日最終取得, [http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/20061025\\_02.pdf](http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/20061025_02.pdf)).

## How Local Governments Obtained Influence on Social Security Policy Over the National Government Around 2006

MIWA Yoshiko

Abstract:

In 2006, the National Governors' Association and the Japan Association of City Mayors held a committee, which presented a radical proposal on social welfare policy. The proposal was totally different from the governmental policy-making since the 1950, and discussions and conclusion of the expert committee in the Ministry of Health, Labour and Welfare in 2004. The concept of the proposal was on welfare budget cut by narrowing eligibility and promoting workfare policy. In addition, the committee denied effectively the diversity in personal independence, that was presented by the expert committee in 2004. They meant that the only ways to promote independence was to suppress living on welfare and to promote employment. Since then, national welfare policies have been decided in line with this proposal. This paper examines the changes in relationship among organizations over time from macro perspective as the background of policy decisions, and explains how the local governments obtained influence for the national government. Rather than changes in actors and their functions, change in positioning in deregulation led the local governments to legislate the national social security policy.

Keywords: social welfare, decentralization, right to live

### 地方団体が生活保護政策に関する発言力を獲得した過程 ——2006年「新たなセーフティネット検討会」まで——

三輪 佳子

要旨:

2006年、全国知事会および全国市長会が提示した『新たなセーフティネットの提案』は、1950年以來の生活保護政策決定のもとで積み重ねられてきた検討、および2004年に社会保障審議会の専門委員会が提示した生活保護制度改革と抜本的に異なる内容を提示した。その中心は生活保護「適正化」とワークフェア政策の推進による生活保護費削減であり、専門委員会が提示した多様な自立観は事実上否定された。2006年以後の生活保護政策は、本提案に概ね沿う形で決定されている。本論文では、2005年から2006年にかけての生活保護政策決定の組織連関を検討した。この時期、政策決定に関わるアクターや各アクターの機能には重大な変化はなかったが、検討形態および検討を行う機関には地方分権改革に伴う変化が見られた。結果として、地方団体は生活保護政策に関する事実上の立法権の一部を獲得した可能性がある。

