2014 年度

学士論文

生活保護制度における扶養義務維持・強化の要因

―家族に関わる制度・規範・現実の相互関係―

一橋大学社会学部 4111072C 清原 有希

田中拓道ゼミナール

2014年度

学士論文

生活保護制度における扶養義務維持・強化の要因 --家族に関わる制度・規範・現実の相互関係---

一橋大学社会学部 4111072C 清原 有希

田中拓道ゼミナール

—目次—

序章 問題の所在と本稿の問い

1. 問題の所在																
(1)日本の生活保護制度・・				•	 •	 •		•	•	•	•		•	•	•	• 1
(2)日本の家族の変容・個力	化•			•	 •	 •		•	•	•	•		•	•	•	• 2
(3) 生活保護改正法における	る主な引		羽容・		 •	 •		•	•	•	•		•	•	•	. 6
(4) 問題意識・・・・・・	• • •		• •	•	 •	 •		•	•	•	•		•	•	•	1 0
2. 本稿の問いと仮説																
(1)本稿の問い―リサーチ・	クエス	スチョ	ョン・	•	 •	 •	•	•	•	•	•	•	•	•	•	1 1
(2)仮説・・・・・・・・																
(3)全体構成・各章の内容・	• • •	• • •	• •	•	 •	 •		•	•	•	•	•	•	•	•	1 1
第1章 分析枠組み																
1. 検証要素の選定																
(1)社会保障制度と家族・・																1.9
(2)家族に関わる制度・規範																
2. 本稿における各要素の定	義															
(1)制度・・・・・・・					 •	 •		•	•	•	•		•	•	•	1 4
(2)規範・・・・・・・・					 •	 •		•	•	•	•		•	•	•	1 4
(3)現実・・・・・・・・					 •	 •		•	•	•	•		•	•	•	1 5
(4)分析枠組み・・・・・	• • •		• •	•	 •	 •		•	•	•	•	•	•	•	•	1 6
第2章 日本の生活保護制	制度の	歴史	l -													
1. 生活保護法制定																
(1)旧生活保護法の制定・・					 •	 •		•	•		•		•			1 8
(2)新生活保護法の制定・・																1 9

(3) 新法における扶養義務・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	2 0	
 2. 生活保護法制定時の制度・規範・現実の関係 (1)制度一戦後民法・戸籍制度・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	2 2 2 5	
3. 「福祉国家」から「日本型福祉社会」への転換 (1)「福祉元年」に至るまで・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	2 6 2 9	
第3章 生活保護法改正に至るまでの動向		
 生活保護改正までの動向 制度見直しの機運・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・		
2. 生活保護法改正時の制度・規範・現実の関係(1)制度・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	3 6	
(2) 人々の持つ規範・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	4 0	
終章 結論と今後の展望		
	4.0	
1. 結論 ************************************	4 4	
3. 今後の展望・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	4 5	
*参考文献 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	4 7	

序章 問題の所在と本稿の問い

2013 年 12 月、「生活保護法の一部を改正する法律」が成立し、公布された。本稿では、この生活保護改正法において親族の扶養義務が維持・強化されていることを問題とする。本稿の目的は、生活保護法及び生活保護改正法に関する政治過程の分析を通して、扶養義務の維持・強化を可能にした政治メカニズムを明らかにすることである。

本章では、まず第 1 節で日本の生活保護制度の概要、日本の家族の現状、生活保護法の 主な改正内容を順に整理し、問題提起を行う。次に第 2 節で本稿の問いと仮説を提示する。

1. 問題の所在

(1) 日本の生活保護制度

日本の生活保護制度の目的は、「日本国憲法第 25 条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長すること」(生活保護法第 1 条)である。この目的に基づき、生活保護法第 1 条から第 5 条では、生活保護法における四つの原理が示されている。四つの原理とは、「国家責任の原理」、「無差別平等の原理」、「最低生活の原理」、「捕捉性の原理」である。「国家責任の原理」とは、上記の第 1 条にあるように、最低生活保障の責任の所在を国におく原理である。「無差別平等の原理」とは、生活保護を貧困の程度に応じて平等に受けられる制度として定める原理である。生活保護法第 2 条には「すべて国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護を、無差別平等に受けることができる」とある。「最低生活の原理」とは、生活保護を憲法第 25 条で定められている「健康で文化的な最低限度の生活」を保障する制度とする原理である。法第 3 条には「この法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することが出来るものでなければならない」とある。最後に、「捕捉性の原理」とは、生活保護受給には資産や能力等の活用、扶養義務者による扶養、他の制度による扶助が優先すると定める原理である。以下に、「捕捉性の原理」を定めた法第 4 条を引用する。

- 第4条 保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、 その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。
 - 2 民法に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、すべてこの法律に よる保護に優先して行われるものとする。
 - 3 前 2 項の規定は、急迫した事由がある場合に、必要な保護を行うことを妨げるも のではない。

第4条2項にあるように、日本の生活保護制度では「捕捉性の原理」に基づき、民法上の扶養義務者による扶養が受給の優先事項とされている。この規定は、本稿において問題として取り上げるものであるため、ここで掘り下げて内容を見ておく。日本の民法におけ

る扶養義務者については、民法877条で定められている。

民法第877条 直系血族及び兄弟姉妹は、互いに扶養をする義務がある。

- 2 家庭裁判所は、特別の事情があるときは、前項に規定する場合のほか、3 親等 内の親族間においても扶養の義務を負わせることができる。
- 3 前項の規定による審判があった後事情に変更を生じたときは、家庭裁判所は、 その審判を取り消すことができる。

日本の民法における扶養義務者は、上記のように直系血族及び兄弟姉妹、その他の三親 等内の親族と定められている。日本ではこの民法上の扶養義務者の範囲がそのまま生活保 護制度においても適用される。この扶養義務者の範囲は、他国の公的扶助制度における扶 養義務者の範囲と比較すると広いものであることが分かる。

国名(公的扶助にあたる制度名) 扶養義務者の範囲 イギリス (所得補助) 配偶者間及び未成年の子に対する親 スウェーデン (社会扶助) 配偶者間及び未成年の子に対する親 フランス (参入最低所得) 配偶者間及び未成年の子に対する親 ドイツ (社会扶助) 配偶者間、親子間及びその他の家計を 同一にする同居者 イタリア (最低生活保障制度) 民法上の親族による扶養義務が 給付において考慮されることはない

(表 0-1-1)諸外国の公的扶助制度における扶養義務者

出典:厚生労働省(2010)、仲村・一番ヶ瀬(1999)より、筆者作成。

表 0-1-1 にあるように、ほとんどの国で公的扶助制度における扶養義務は「配偶者間及び未成年の子に対する親」に限られている。ドイツでは「配偶者間、親子間及びその他の家計を同一にする同居者」となっているが、日本の「直系血族及び兄弟姉妹、その他の三親等内の親族」との規定と比べれば、「家計を同一にする同居者」という条件付きである点で扶養義務者の範囲は狭いといえる。イタリアに至っては公的扶助制度において扶養義務の規定はない。日本の生活保護制度において優先事項とされる扶養を行う親族の範囲は、他国と比べて広いのである。

(2) 日本の家族の変容・個人化

日本の生活保護制度においては、他国の公的扶助制度と比較して広い範囲の親族に扶養

義務を課している。この規定に反して、日本の家族の範囲は狭まってきていることを本項 では指摘する。

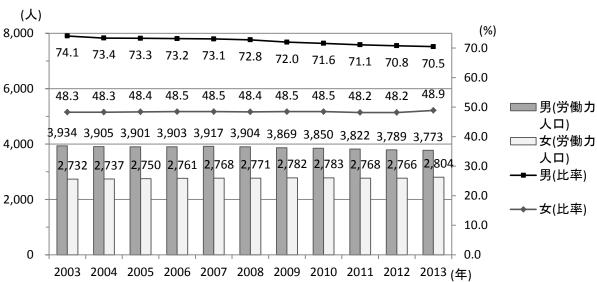
宮本(2012: 51-53)は、先進工業国に共通する「生活保障の制度と社会の現実のずれ」を 説明するキーワードとして「新しい社会的リスク」という言葉を挙げている。「新しい社会 的リスク」とは、「従来の制度が前提したライフスタイルの転換に起因する「想定外」のリ スク」である。20世紀に形作られた従来の社会保障は、「男性稼ぎ主と主婦の典型的なライ フスタイルを念頭に置き、そこで想定される疾病、失業、死別などのリスクに社会保険に よって対応するものであった」。ところが21世紀になると「長期的雇用は衰退し」、女性労 働力率の上昇や生涯未婚率の上昇にみられるように「家族もまた不安定になっていく」。こ の「「新しい社会的リスク」の出現」が、「生活保障の抜本的な見直しを迫っている」と宮 本は指摘する。

では、家族の変容・不安定化は日本でも実際に起こっているのか。この点を以下で確認していくが、まず家族の変容の前提となる「伝統的な家族のかたち」をおさえておく。落合(2004: 103)は日本の伝統的な「近代家族」の特徴として以下の8つを挙げている。すなわち、①家内領域と公共領域の分離、②家族構成員相互の強い情緒的関係、③子ども中心主義、④男は公共領域、女は家内領域という性別役割分業、⑤家族の集団性の強化、⑥社交の衰退とプライバシーの成立、⑦非親族の排除、⑧核家族、の8つである(ただし、8つ目の核家族については括弧に入れることがある)。この8つの性格を持つのが日本の伝統的な家族である。

武川(2004: 328-329)は、日本の家族の変容を「個人化」という言葉で説明する。武川によれば、核家族化は「個人化」の最初の帰結であった。そして、20世紀末以降の「個人化」を「核家族からさえも個人が離脱していく過程」であると説明し、「生計の単位が世帯から個人へと移行する現象が起こる」と述べている。「個人化」と言われるほど日本の家族の形態は変容しているのだろうか。日本における「個人化」を立証・反証する指標として、ベック(2012a: 29-30)は「出生率の低下」「晩婚化」「離婚」「子をもうけない選択をする、あるいは、多くても一人か二人の子どもにすること」「事実婚」「家族の紐帯を拒絶するかあるいは相対化すること」を挙げている。これらの指標と、宮本が挙げた「女性労働力率の上昇」「未婚化」を参考に、以下の統計データから日本で個人化が進んでいることを確認していく。

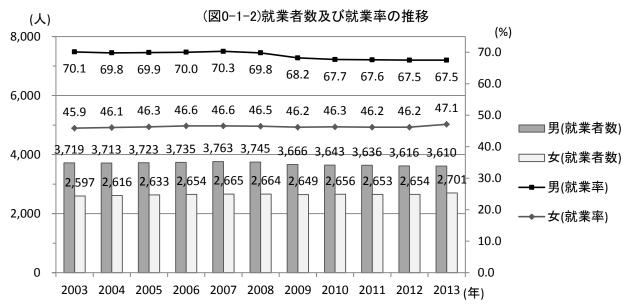
まず、男女別の労働力人口及び労働力人口比率と、就業者数及び就業率の推移を表したのが以下の図 0-1-1、図 0-1-2 である。図 0-1-1 より、女性の労働力人口は 2013 年平均で2804 万人であり、前年に比べ 38 万人増加していることがわかる。女性の労働力人口比率も同じく 48.9%と、前年に比べ 0.7 ポイント上昇している。また、図 0-1-2 より、女性の就業者は 2013 年平均で 2701 万人であり、前年に比べ 47 万人増加している。女性の就業率も同じく 47.1%と、前年に比べ 0.9 ポイント上昇している。どちらの図も女性に着目すると、女性の労働力人口(比率)、就業者数(率)がともに上昇傾向にあることがわかる。この傾向は、

近代家族の特徴の一つである性別役割分業が薄れてきていることを示すものであり、個人 化の指標の一つといえる。



(図0-1-1)労働力人口及び労働力人口比率の推移

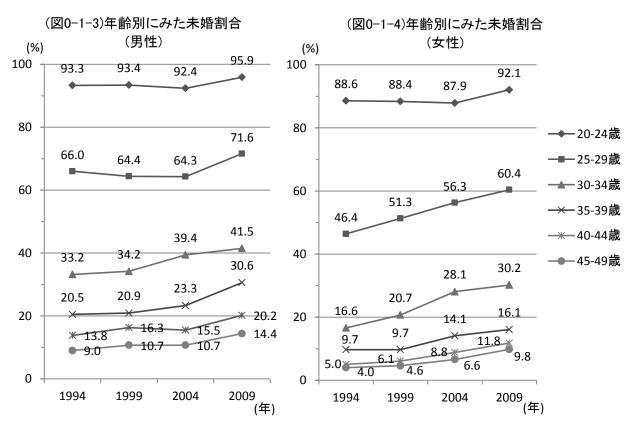
出典:総務省統計局(2014a)「労働力調査(基本集計)平成25年(2013年)平均(速報)結果 結果の概要」、pp.1-3より、筆者作成。



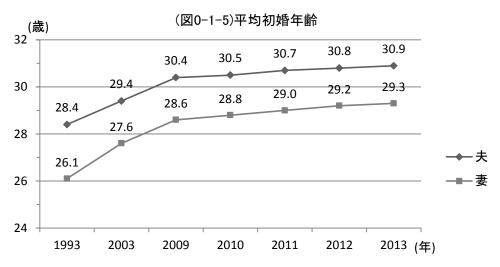
出典:総務省統計局(2014a)「労働力調査(基本集計)平成25年(2013年)平均(速報)結果 結果の概要」、pp.5-6より、筆者作成。

次に、未婚率の上昇と晩婚化を表したのが図 0-1-3、図 0-1-4、図 0-1-5 である。図 0-1-3、図 0-1-4 は男女の年齢別にみた未婚割合を表している。このデータからは、男女とも、どの年代においても 2009 年までに未婚率が上昇していることが分かる。また、特に 20 代の未婚率が上昇していることから、晩婚化が進んでいることも分かる。

同様に晩婚化を伺うことができるのが、平均初婚年齢を表した図 0-1-5 である。平均初婚年齢は男性、女性ともに上昇し続けており、1993 年には夫が平均 28.4 歳、妻が平均 26.1 歳であったのが、2013 年には夫が平均 30.9 歳、妻が平均 29.3 歳まで上昇している。未婚化、晩婚化は、宮本やベックが家族の変容ないしは個人化を立証する指標の一つとして挙げていた項目であり、図 0-1-3~5 のデータも個人化を示すものといえる。

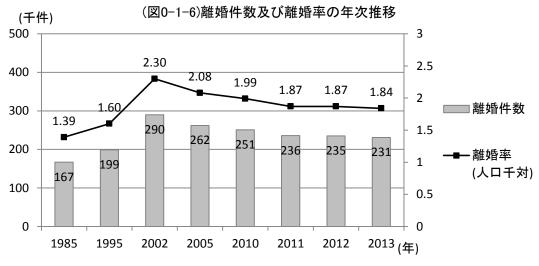


出典:国立社会保障・人口問題研究所(2009)「2009 年社会保障・人口問題基本調査 第6回世帯動態調査 結果の概要」、pp.22-23 より筆者作成。



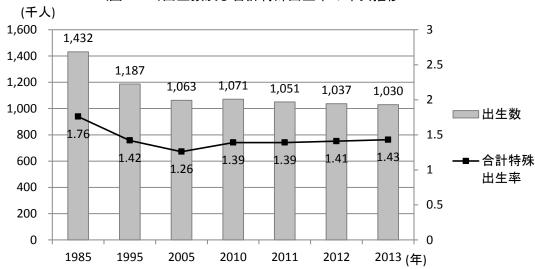
出典:厚生労働省(2013b)「平成25年人口動態統計月報年計(概数)の概況 結果の概要」、p.15より筆者作成。

次に、離婚件数及び離婚率の推移を表したのが図 0-1-6 である。離婚件数、離婚率は 2002 年を境に減少・維持傾向にあり、2013 年も離婚件数は約 231 千件、離婚率は 1.84 と、どちらも前年より減少している。ただし、どちらの値も 80 年代、90 年代に比べると高い水準にあり、2000 年代以降の離婚の割合は高いものとみることができる。離婚もベックが挙げた個人化の指標の一つであり、このデータも個人化を示すものといえる。



出典:厚生労働省(2013b)「平成25年人口動態統計月報年計(概数)の概況 結果の概要」、pp.16-17、総務省統計局(2014b)「日本の統計2014 第2章人口・世帯 2-17 出生・死亡数と婚姻・離婚件数」より筆者作成。

次に、出生数及び合計特殊出生率の推移を表したのが図 0-1-7 である。合計特殊出生率は 2013 年に 1.43 となり微増傾向を見せているが、1980 年代と比べると低い水準を維持して いる。出生数も減少傾向を示しており、2013 年には約 1030 千人となった。出生率の減少 もベックが挙げた個人化の指標の一つであり、このデータも個人化を示すものであるといえる。



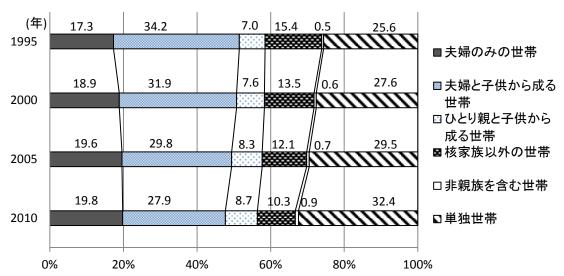
(図0-1-7)出生数及び合計特殊出生率の年次推移

出典: 厚生労働省(2013b)「平成25年人口動態統計月報年計(概数)の概況 結果の概要」、pp.4-6、総務省統計局(2014b)「日本の統計2014 第2章人口・世帯 2-17 出生・死亡数と婚姻・離婚件数」より筆者作成。

最後に、実際の家族形態を表す二つのデータから個人化を確認する。図 0-1-8 は家族類型 別の世帯数の割合の推移を表したものである。図が示すように、2010 年に「単独世帯」が 他の家族類型の世帯数に比べて最も多い割合を占めた。この「単独世帯」の増加は、核家 族からも個人が離脱し、個人化が進んでいることを示すものといえる。

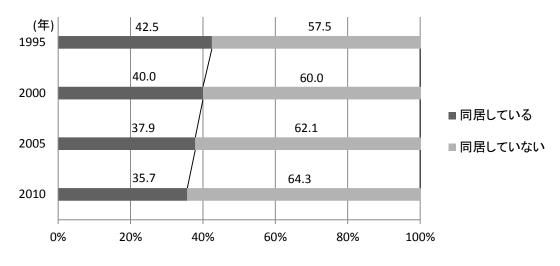
図 0-1-9 は親との同居率の低下を表したものである。親と「同居している」人の割合は減少の一途をたどり、2010 年には親と「同居している」人が 35.7%、「同居していない」人が 64.3%となった。同居率の低下は、単独世帯の増加と同様に家族形態の面で個人化を立証するデータであるといえる。

(図0-1-8)世帯の家族類型別一般世帯の割合の推移



出典: 総務省統計局(2014c) 『平成22年国勢調査最終報告書「日本の人口・世帯」』第1部 結果の解説 第13章 世帯の家族類型、p.282より筆者作成。

(図0-1-9)親との同居・非同居別人口の割合の推移



出典:総務省統計局(2014c)『平成22年国勢調査最終報告書「日本の人口・世帯」』第1部 結果の解説 第13章 世帯の家族類型、p.294より筆者作成。

以上の統計データより、日本でも「個人化」と呼ばれる現象が生じ、家族の形が変容していることが示された。

(3) 生活保護改正法における主な改正内容

2013年に生活保護法が改正されたことは、冒頭で述べた通りである。その改正内容は、 前項で確認した日本の「個人化」の現実に合わないものとなっている。以下、生活保護改 正法の主な改正内容をまとめる。

主な改正内容として挙げられるのは以下の 4 つである(厚生労働省社会・援護局保護課2013b; 中央法規出版編集部 2014: 18-19)。1 つは「就労による自立の促進」である。「安定した職業に就くことにより保護からの脱却を促すための給付金を創設する」としている。2 つ目は「健康・生活面等に着目した支援」である。「受給者それぞれの状況に応じた自立に向けての基礎となる、自ら、健康の保持及び増進に努め、また、収入、支出その他生計の状況を適切に把握することを受給者の責務として位置づける」としている。3 つ目は「不正・不適正受給対策の強化等」である。この項目では、福祉事務所の調査権限を拡大すること、罰則の引上げ及び不正受給に係る返還金の上乗せをすること、不正受給に係る返還金を本人の事前申出を前提に保護費と相殺すること、福祉事務所が必要と認めた場合にはその必要な限度で扶養義務者に対して報告するよう求めること、が不正受給対策として挙げられている。4 つ目は「医療扶助の適正化」である。この項目では、指定医療機関制度の見直し、指定医療機関への指導体制の強化、後発医薬品の使用促進が挙げられている。

本稿で問題とするのは「不正・不適正需給対策の強化等」のうちの扶養義務の強化とも 捉えられる「福祉事務所が必要と認めた場合にはその必要な限度で扶養義務者に対して報 告するよう求めること」という項目である。この項目は、新設された生活保護改正法第 24 条 8 項、第 28 条 2 項で明文化されている。

- 第24条8項 保護の実施機関は、知れたる扶養義務者が民法の規定による扶養義務を履行していないと認められる場合において、保護の開始の決定をしようとするときは、厚生労働省令で定めるところにより、あらかじめ、当該扶養義務者に対して書面をもつて厚生労働省令で定める事項を通知しなければならない。ただし、あらかじめ通知することが適当でない場合として厚生労働省令で定める場合は、この限りでない。(新設)
- 第28条2項 保護の実施機関は、保護の決定若しくは実施又は第七十七条若しくは第七十八 条の規定の施行のため必要があると認めるときは、保護の開始又は変更の申 請書及びその添付書類の内容を調査するために、厚生労働省令で定めるとこ ろにより、要保護者の扶養義務者若しくはその他の同居の親族又は保護の開 始若しくは変更の申請の当時要保護者若しくはこれらの者であつた者に対し て、報告を求めることができる。(新設)

第77条1項 被保護者に対して民法の規定により扶養の義務を履行しなければならない者が

あるときは、その義務の範囲内において、保護費を支弁した都道府県又は市町 村の長は、その費用の全部又は一部を、その者から徴収することができる。

2項 前項の場合において、扶養義務者の負担すべき額について、保護の実施機関と 扶養義務者の間に協議が調わないとき、又は協議をすることができないときは、 保護の実施機関の申立により家庭裁判所が、これを定める。(改正前と同内容)

前項で指摘した通り、現代の日本においては「個人化」と呼ばれるような家族形態の変容が生じている。この現状にもかかわらず、生活保護における扶養義務の規定は、法律改正によって縮小されるどころか維持され、また強化されたのである。

(4) 問題意識

本稿の問題意識を、本節で述べてきた内容のまとめとして提示すると以下のようになる。 日本の生活保護制度においては、捕捉性の原理に則り、民法の定める扶養義務者による扶 養が生活保護支給に優先するものとされている。また、昨年の生活保護法の改正において、 不正・不適正受給対策の強化策の一つとして扶養義務者への説明の強化が盛り込まれた。 一方で、日本の従来の家族の形は揺らいでおり、「個人化」と呼ばれる現象が生じている。 生活保護制度の捕捉性の原理や生活保護法の改正内容は、「個人化」という日本の現実にそ ぐわないものとなっている。さらに、「優先」という位置づけであるとはいえ、扶養親族に 扶養義務の履行を請求する仕組みがあることから、生活保護の受給を諦める困窮者が増え ていると考えられる。田川(2014: 83–84)は生活保護における扶養義務の問題点として、「利 用希望者を萎縮させる」という点を挙げている。田川によれば、親族への扶養照会(通知) をやめてほしいと述べる相談者は多く、「扶養義務者への照会による親族間のあつれきや、 スティグマ(恥の烙印)を恐れて、相談段階で申請そのものを断念する場合がある」とい う。また、福祉事務所側が「親族の扶養が保護の要件であるかのような説明を行い、別れ た夫や親子兄弟に面倒を見てもらうよう述べて申請を受け付けずに追い返す」事例がある ことにも触れ、「福祉事務所が「扶養」を水際作戦に使っている」ことも問題点として指摘 している。後藤(2011: 150)も田川と同様に、「生活保護行政を担うケースワーカーが高齢者 の扶養負担を親族に依頼すると「金を取られるくらいなら、縁を切ってもいい」と拒否す るケースが多いことや「働く世代の収入が減ったこの 10 年、こうした傾向が強い」との福 祉事務所の担当者の指摘」を報じた新聞記事1を取り上げ、生活保護制度の扶養義務の規定 が保護受給に弊害をもたらしていることを指摘している。結果として、蓑輪(2014: 46)の言 うように「扶養義務の存在が生活保護給付の抑制を促す機能を果たしており、捕捉率の極 端な低さ2を生み出す原因の一つとなっている」。このように、日本の生活保護制度が現状に

¹ 北海道新聞 2010 年 5 月 10 日朝刊。

² 捕捉率とは、「最低生活水準(わが国の場合、保護基準)を下回る状態で暮らす生活困窮者 のうち、生活保護制度が適用されている者の割合(すなわち要保護者に占める被保護者の割

そぐわない家族主義的な側面を持続させているゆえに選別的で捕捉率の低い制度となっていることが、本稿での問題意識である。

2. 本稿の問いと仮説

(1) 本稿の問い--リサーチ・クエスチョン

前節までに提起した問題をもとに、本稿のリサーチ・クエスチョンを「なぜ日本の生活保護制度では「個人化」への対応がなされず、広範囲の扶養義務を定めた規定が維持されているのか」とする。このリサーチ・クエスチョンは、本稿において二つの問いに分けて検証される。第一の問いは、「なぜ 1950 年の新生活保護法制定時に扶養義務の規定を盛り込むことが可能だったのか」というものであり、第二の問いは、「なぜ 2013 年の生活保護改正法において扶養義務の規定は維持・強化されたのか」というものである。

(2) 仮説

本稿のリサーチ・クエスチョンに対して想定される結論を、仮説として設定する。本来、「制度」や「政治における規範」、「人々の持つ規範」はすべて「現実」に見合ったものになるはずである³。しかし、戦後民法において、一方では家族に関する「人々の持つ規範」を維持する可能性が残され、他方では「現実」の家族の変容を許容する規定が組み込まれた。以後、家族の変容が進むにつれて「人々の持つ規範」と「現実」は乖離するようになり、上記の前提は崩れる。この時、政治が「現実」には弱体化している伝統的な家族の役割に頼ることを政策の指針としても、人々が伝統的な家族の役割を自明とする「規範」を持っているために支持を得ることができる。そのため、「現実」とは一致しない内容の「制度」を制定することが可能になる。今回の生活保護制度の改正も、この論理によって可能になった。以上が、本稿における仮説である。

(3) 全体構成・各章の内容

本稿の全体構成は以下の通りである。まず第 1 章で分析枠組みを設定する。ここでは仮説を検証するにあたって指標となる要素を先行研究から選定し、各要素の定義を行う。第 2 章では日本の生活保護制度の歴史を追っていく。その中ではまず 1950 年の新生活保護法制定までの政治過程を追うことで本稿の一つ目の問いへの解答を導く。また、1970~80 年代の社会保障政策にまつわる政治過程を追うことで、本稿の二つ目の問いの解答の手がかりとなる政治のメカニズムを推定する。第 3 章では生活保護法改正に至るまでの動向を追っていく。2013 年の生活保護法改正に至るまでの政治過程を追うことで、本稿の二つ目の問いへの解答を導き、仮説を立証する。終章では、本稿のリサーチ・クエスチョンに対する

合)を示す概念である」(池田・砂脇 2009: 111)。日本の捕捉率は近年の研究では 10~20%と推計されている(阿部 2013: 25; 池田・砂脇 2009: 111)。

^{3「}制度」、「政治における規範」、「人々の持つ規範」、「現実」の定義は次の第1章で示す。

結論をまとめ、本稿の課題と今後の展望を示す。

第1章 分析枠組み

本章では、本稿で用いる分析枠組みを設定する。まず、社会保障制度をはじめとする法制度と家族の関係について、先行研究で指摘されている内容を整理する。次に、先行研究をもとに、本稿で検証する要素として「制度」、「政治における規範」、「人々の持つ規範」、「現実」を取り上げ、それぞれの定義を行う。最後に、序章で提唱した仮説に沿って、各検証要素間で想定される関係を分析枠組みとして示す。

1. 検証要素の選定

(1) 社会保障制度と家族

原田(1988: 304-305)は社会保障制度と家族の関係について以下のように述べている。まず、「社会保障の制度と政策はつねに、その社会における《家族の一定のあり方》を暗黙の前提として存立している」とする。その上で、この表現には「二重の意味」があると指摘する。一方では、「家族の社会的ニーズのあり方」が「制度と政策」の発展を促し、「制度と政策」は「家族」の機能を前提にその機能に依拠しつつ展開する、というように、「家族」と「社会保障の制度と政策」の「両者の間に一種の相互依存的な対応関係が存在」するという意味がある。他方、「具体的な制度・政策が明示または黙示に前提とする《家族》」が「現実の家族のあり方」の実態や変化を必ずしも反映しているとはいえず、むしろそこには常に一定のずれがある、という意味も含まれているという。一定のずれが生じる原因として、原田は「社会保障に関する制度・政策も、(中略)《家族と社会保障との客観的な対応関係》の存在一ないしはその必要性一を認識しつつも、実際には、それとは相対的に独自な意図と目的をもって立案され、具体化されてくるからである」と述べている。

本稿で問題としているのは、生活保護制度の規定と日本の家族の「個人化」という現実のずれである。この現象を説明する手掛かりとして、本稿では原田の「社会保障の制度・政策が前提とする「家族」と現実の家族のあり方にはずれがある」という指摘と、「社会保障の制度・政策が独自な意図と目的を持って立案・具体化されるために現実の家族のあり方とのずれが生じる」という指摘を引き継ぐ。

(2) 家族に関わる制度・規範・現実

小林(2007:5)は、原田の指摘した「制度・政策が前提とする家族」と「現実の家族のあり方」のずれに加えて、家族に関わる「規範」と「現実の家族のあり方」のずれを指摘している。小林によれば「「法」制上と「規範」的、そして「現実」的な「家族」のあり方それぞれの乖離については「近代家族」を巡る一連の先行研究4のうちでも前提化されてきた」

_

⁴ 例として、依田(1978)、西川(2000)、上野(1994)を挙げている。依田(1978:221)は「(a)現実生活上の家族制度、(b)理念上の家族制度、(c)法典上の家族制度を分けて考えると、これらが必ずしも一致しないと解することは、すでに明治民法制定の当初からあった」と指摘している。西川(2000:9-70)は戦前、戦後の近代家族をそれぞれ「『家』家族/『家庭』家族」の二重性、「『家庭』家族/個人」の二重性として特徴づけ、これらを「法レベル」「規範レベル」「生きられたレベル」

という。特に「規範」と「現実の家族のあり方」については以下のように述べている。

「家族に関わる「理念」(ないし「規範」)と「現実」(ないし「実態」)との乖離は日本の近代以降、最も大きな家族制度の改変とされた戦後改革以来の今日に至るまで持続し続けているように思われる。そして、この乖離は単に社会認識上の問題というより、生活実践を通じて、われわれが理念ないし規範として追求する家族イメージと、そのイメージの実現に向けて実践し、構築する現実的な家族の実態との乖離として、確実に日本社会の(イメージおよび実態としての)構築過程に関わる問題である。」(小林 2007:5)

本稿では、法制度上、規範上、そして現実の家族が乖離しているとする小林の指摘を、 原田の指摘に加えて仮説検証の手掛かりとして引き継ぐ。これまでの先行研究から、本稿 では「制度」、「規範」、「現実」を検証要素として取り上げ、これらの要素間の関係を考察 することとする。次節では、各検証要素の定義を行い、分析枠組みを設定する。

2. 本稿における各要素の定義

(1) 制度

まず、検証要素のうち「制度」の定義を簡単に行う。原田の記述の中では、「社会保障の制度と政策」が「現実の家族のあり方」に対するものとして取り上げられていた。また小林の記述の中では「家族制度」や「法制度」という語が「規範」や「現実」に対するものとして使用されていた。本稿では、両者が言及しているような家族に関する法・制度・政策を「制度」として取り扱う。次章以降で具体的に「制度」として扱うのは、民法、戸籍制度、生活保護法・制度(新・旧・改正生活保護法を含む)である。

(2) 規範

次に、「規範」の定義を行う。「規範」については、まず一般的な定義の示されている先行研究を引用し、「政治における規範」と「人々の持つ規範」に分類して本稿における定義を示す。

White(1993=1996: 172)によれば、規範とは「一群の社会的行為者に、一定の仕方で動作することを許容するか、禁止するか、要請する」ような「規則」である。「規則」とは、「一定の行動パターンへと導く指針」であり、White の定義にもとづけば「規範は「行動」ではなく「意識 (認知)」」である5(島 2004: 23)。また、規範は分析される水準によって①個人が内面化している道徳、②集団で共有されている規則、③社会的に制度化されている公

において検証している。上野(1994: 5,83)は「ファミリィ・アイデンティティ」という用語を「家族を成立させている意識」を呼ぶ用語として導入し、「規範のなかで直系家族を生きている人々が、現実には核家族世帯を営んでいる、という事態」が生じていることを指摘している。 5 ただし、「人が従わないような規則は規則ではない」ため、人々の行動パターンも規範の指標でありうる、とも指摘している(島 2004: 23-24)。

式的な規範に分けられる(White 1993=1996: 173-175; 島 2004: 24)。島はこの分類について、「個人は、3つ目の水準である社会的に制度化されている公式的な規範(社会規範)によって完全に型にはめられるわけではない。ゆえに社会規範そのものと個人によるその内面化は、識別される必要がある。そこでこの「個人による社会規範の内面化」について考える際には、個人は社会規範とは別に個人的な欲求をもちうることをおさえる必要があるだろう」(島 2004: 24)と注意を促している。この記述は、西野(2000: 45-46)の指摘にもとづいている。西野は、「個人が抱く実感としての家族意識として「主観的な家族」、「主観としての家族観」、あるいは「主観的家族像」と呼ばれてきたものは、個人が家族と認識しようとしている一般的な期待、内面化された規範である。個人が自己の欲求を充足するために行動指針とする意識は、たとえ同じ1人の人間の心の中にあっても、必ずしもこうした規範と一致するとは限らない」といい、「個人が内面化している水準と社会で制度化されている水準とは、本来識別されるべきであろう。「社会的規範」という場合、社会水準で制度化されている規範に限定して言及し、その内面化された意識は別の概念で指示する必要がある」と指摘している。

さて、前節の先行研究に戻ると、原田は「現実の家族のあり方」に対するものとして「具体的な制度・政策が明示または黙示に前提とする≪家族≫」を取り上げていた。また、小林は、家族に関わる「規範」を「生活実践を通じて、われわれが理念ないし規範として追求する家族イメージ」としていた。本稿では原田の提示した前者、「具体的な制度・政策が明示または黙示に前提とする≪家族≫」を「政治における規範」とし、小林の提示した後者、「生活実践を通じて、われわれが理念ないし規範として追求する家族イメージ」を「人々の持つ規範」とする。本稿では、「政治における規範」を上述した規範の分類のうち③社会的に制度化されている公式的な規範に当てはまるものと考え、「政治における規範」は「制度」の内容に反映されるものと考える。また、「人々の持つ規範」は同じく上述の規範の分類のうちでは①個人が内面化している道徳に当てはまるものと考える。本稿ではこのように、島や西野の指摘にもとづいて①と③の規範を分けて定義し、二つを異なる要素として検証に用いることとする。

次章以降の検証においては、「政治における規範」は政治過程から、「人々の持つ規範」 は家族に関する意識調査等の統計データから主に抽出する。

(3) 現実

最後に、検証要素のうち「現実」についての定義も簡単に行っておく。本稿で「現実」と呼ぶのは、前節の先行研究のうち、原田の言う「現実の家族のあり方」、また小林の言う「実践し、構築する現実的な家族の実態」にあたるものである。前項で提示した「規範」が「「行動」ではなく「意識(認知)」であったのに対し、「現実」は「意識(認知)」ではなく「行動」を指すものである。

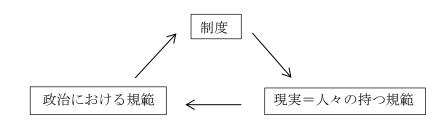
次章以降の検証において「現実」は、家族形態に関する調査等の統計データから主に抽

出する。

(4) 分析枠組み

前項までに本稿で検証する要素を選定し、定義づけを行った。最後に、本稿の分析枠組みとして各検証要素間で想定される関係を図に示し、仮説に沿って説明する。

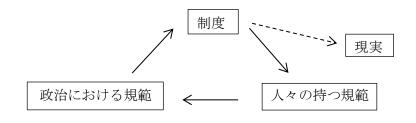
(図 1-2-1)検証要素間の関係1



出典:筆者作成。

図 1-2-1 に示したのは、本来想定される検証要素間の関係である。「人々の持つ規範」は「現実」と一致し、「政治における規範」は「現実」=「人々の持つ規範」を受けて設定され、「政治における規範」をもとに「制度」がつくられる。「制度」は「現実」を規定し、また「現実」と一致する「人々の持つ規範」を規定し、このメカニズムは繰り返されていく。本稿で検証する仮説の前提には、本来このように想定される要素間の関係がある。

(図 1-2-2)検証要素間の関係2



出典:筆者作成。

次に図 1-2-2 に示したのが、本稿の仮説において想定した検証要素間の関係である。戦後 民法の改正によって、「人々の持つ規範」は戦前以来の「制度」に影響されたまま維持され る一方6、「現実」としての家族の形態は変容を許され、「人々の持つ規範」と「現実」にずれが生じ始める。「政治における規範」は本来、「現実」に則って設定されるものだが、その時々の政治の指針に合わせて「現実」とは異なる、維持された「人々の持つ規範」に即して設定されたとしても、人々の持つ理念・イメージと政治が一致することになるため世論の支持を得ることが出来る。この可能性を利用して政治が「現実」ではなく「人々の持つ規範」を利用して「政治における規範」を設定し、新たに「制度」を形成していくと、その「制度」は「現実」にはそぐわないものとなる。本稿では、生活保護制度の改正も以上の論理によって可能になったのではないかと想定する。序章で述べた仮説はこの想定にもとづくものである。

以上が本稿で用いる分析枠組みである。次章からは、本章で示した検証要素と分析枠組 みを用いて、仮説の検証を行う。

-

^{6 「}人々の持つ規範」を規定するものは「制度」以外にも考えられるが(社会・経済状況など)、本稿では「制度」を「人々の持つ規範」を規定する一つの重要な要素として捉える立場をとる。

第2章 日本の生活保護制度の歴史

本章では、日本の生活保護制度と社会保障制度の歴史を概観する。本章の目的は以下の 二点である。一点目は、1950年の生活保護法には民法の規定に沿った扶養義務が取り入れ られたが、当時はその扶養義務が問題視されなかったということを、政治過程と検証要素 に沿って示すことである。二点目は、次章での仮説の検証に備え、1950年以降 80年代ま での政治における制度・規範・現実の関係を考察することである。

1. 生活保護制度制定

(1) 旧生活保護法の制定

終戦後の1945年12月4日、連合軍最高司令部(GHQ)は日本政府に対する覚書の中で、国内の生活困窮者に対する救済福祉の計画を提出せよとの指示を出した。「生活に困っている者は、その原因の如何を問わず、総て無差別平等に国の責任を以って保護せよというのがGHQの強い指示」(葛西1981:283)であった。翌年2月27日に日本政府の提案が条件付きでGHQに承認された。この提案を明文化する形で、1946年9月9日、旧生活保護法が制定され、同時に戦中からの救貧政策の法的基礎を形成していた救護法、母子保護法、戦時災害保護法、軍事扶助法等の諸法は廃止された。この生活保護法の総則には以下のような項目が含まれている(副田1985:128-131)。

第一章 総則

- 第一条 この法律は、生活の保護を要する状態にある者の生活を、国が差別的に又は優先 的な取扱をなすことなく平等に保護して、社会の福祉を増進することを目的とす る。
- 第二条 次の各号の一に該当する者は、この法律による保護は、これをなさない。
 - 一 能力があるにもかかわれず、勤労の意志のない者
 - 二 素行不良なもの
- 第三条 扶養義務者が扶養をなし得る者には、急迫した事情がある場合を除いては、この 法律による保護は、これをなさない。

上記のように、旧生活保護法の第一条から第三条までには、生活保護法の目的と生活保護受給にあたっての欠格条項が示されている。すでにこの法律の欠格条項の中には扶養義務者の扶養が受給要件として示されている。

当時の厚生省の本法律に対する姿勢は、「大規模な生活保護はしなければならないが、国民の血税を使うのであるから濫救におちてはならず、堕民養成になってはならないという消極的なもの」(葛西 1981: 286)であった。第 90 回帝国議会では、日本社会党の衆議院議員長谷川保が「第二条・第三条は不要である。濫救を恐れるな、濫救するくらいでなければ、充分な生活保護はできない」と主張するが、当時の厚生大臣河合良成は「濫救を誘発

してはならない」と答弁し、長谷川議員の主張を退けているで、吉田・一番ヶ瀬 1982: 537-540)。 生活保護法制定に消極的な厚生省の姿勢が、欠格条項を取り入れた旧生活保護法の総則内 容につながっていたといえる。

(2) 新生活保護法の制定

旧生活保護法が制定された 2 年後の 1948 年 7 月 13 日、GHQ は日本政府に対する覚書「日本社会保障に関する調査団報告の件」の中で、米国社会保障制度調査団報告書「社会保障制度への勧告」として「社会保障実現の具体的方法並びに計画は日本の現状に照らし、且つまた日本の社会において最も関係を有する人々の立場において決定せらるべきである」(小山 2004: 45)との方針を通達した。この勧告を受けて同年 12 月 23 日に社会保障制度審議会設置法が制定され、同審議会において社会保障制度改革の具体的目標及びその実現方法等を審議することとなった。審議会はその下に総合企画、運営、社会保険、社会医療、公的扶助の五小委員会を設置し、公的扶助委員会では旧生活保護法の検討が行われた。

委員会では生活保護制度について、保護の基準、ボーダー・ライン階層の人々に対する保護の問題、制度運営に要する経費の問題、時事問題等の審議・研究が行われた。これらの審議・研究が進むにつれ、「この制度において当面している問題のいずれもが、この制度の性格に関する問題であり、この制度が国民の最低生活を保障する制度としての名と実とを確保するのでなければ到底これを解決し得ないものであること、而も、これは焦眉の急を要する問題であって、社会保障計画全体の構想のまとまる時まで待つことのできない性質の問題であること」(小山 2004: 47)を委員会は感じ取っていった。1949 年 8 月、委員会は「生活保護制度の改善強化に関する件」を政府に対する勧告案として総会に提出し、9 月に勧告案は採択された。勧告の冒頭には、「現行の生活保護制度の採っている無差別平等の原則を根幹とし、これに(中略)改善を加え、もって社会保障制度の一環としての生活保護制度を確立すべきことを勧告する」とあり、本文中には「保護の欠格条項を明確にしなければならない」との記述も含まれていた(小山 2004: 48)。

「生活保護制度の改善強化に関する勧告」を受け、同年 11 月に厚生省が生活保護法案の本格的準備に入った(副田 1985: 144)。翌 1950 年 5 月、現在新生活保護法と呼ばれる生活保護法が公布、施行された。新生活保護法では「勧告」に記述されていた欠格条項は削除

7長谷川保議員は「第二条及ビ第三条ハ、私ハ是ハ例外ダト思フ、本法ノ目的トスルコトカラ考へルト、コンナモノハ例外ダト思フ、此ノヤウナコトヲ書ク必要ハナイト思フ、(中略) コンナモノハ施行令ニ書ケバ宜シイデアルト私ハ考へル、斯ウ云フモノヲ此処ニ置クコトニ依ツテ、却ツテ本法ノ精神ヲ実際ニ行フ妨ゲニナリハシナイカト云フコトヲ思フモノデアリマス」(p.538)と発言したものの、河合厚生大臣は「第二条ノ問題ニ付テ、此処ニ置クノハドウカト云フ御説モアリマシタ、是モー応御尤モノ説デアリマスルケレドモ、此ノ法律ニ於テ最モ警戒シナケレバナラヌノハ、濫救、徒食、結局之ニ依存シテ人間本来ノ働カナクテハナラヌト云フ積極的ナ生産意欲、勤労意欲ヲナクシテハ大変ナコトデアリマス、国民ノ租税カラナツタ金デ衣食ヲシテ何モヤラヌト云フコトニナルト、是デハ国ハ滅ビマス、是ハドウシテモ重要ナ点デアル、サウ云フ意味ニ於テ緊マル所ハ緊マラナケレバナリマセヌカラ、勿論相当ナ程度ニ於テ重要サヲ持ツタ規定デアルト云フ風ニ私共ハ考へテ居リマス」(p.540)と返答した(吉田・一番ヶ瀬 1982)。

され、民法に規定された親族による扶養義務については受給要件ではなく受給の優先事項 という扱いになった。

(3) 新法における扶養義務

1950年に公布・施行された新生活保護法における扶養義務の取り扱いについて、ここで 詳しく政治過程を追う。上述のように厚生省は「生活保護法による保護と民法上の扶養と の関係については、旧法は、これを保護を受ける資格に関連させて規定したが、新法にお いては、これを避け、単に民法上の扶養が生活保護に優先して行わるべきだという建前を 規定するに止めた | (小山 2004: 119)。民法上の扶養義務と生活保護法による保護との関係 は、生活保護制度の四つの原則を整理するにあたっての問題点の一つとして議論が行われ ていた。議論においては三つの意見が出ていた。一つは「所謂夫婦、親子の所謂生活保持 の義務だけをこの法律による保護に優先させようとするもの」、もう一つは「三親等相互の 扶養義務はすべて本法による保護に優先させ、この義務を履行しないために扶養権利者が 保護を受ける場合には、市町村長がこれに代って家庭裁判所に扶養の審判申立ができるよ うにせよとするもの」、そして三つ目の意見が新法第四条第二項8に採用された考え方であっ た。二つの意見が退けられたのは、「第一の意見については、現状で行き過ぎだとして殆ど 賛成者なく、第二の意見は、民法の扶養に関する規定の趣旨を損うものだとして法務府側 に強い反対があ」ったためである(小山 2004:85)。特に第一の意見について、「我が国情が 未だ其処迄個人主義化されていない」(小山 2004:120)という認識が厚生省にはあり、小山 は「家族制度の崩壊が一段と浸透してくれば、恐らく現在までのところでは軽く一蹴され ている第一の意見が有力な意見として再検討される時が到来するのではあるまいか」(小山 2004:85)との予測も示している。

以上の政治過程より、当時の政治における規範は「現状」を踏まえた「家」を重視するものであったといえる。

2. 生活保護法制定時の制度・規範・現実の関係

(1) 制度一戦後民法・戸籍制度

本節では、第1章で示した検証要素に沿って、新生活保護法制定当時の制度・規範・現 実の関係を分析する。この分析によって、本稿のリサーチ・クエスチョンのうち一つ目の 問いに答え、仮説の前半部分を示す。

まず本項では、新法制定当時の家族に関する「制度」の状況について戦後民法と戸籍制度を取り上げて整理する。ここでは、当時の制度が「家」を維持するものであったことに加えて、戦後の改正民法が現在までの家族の規範と現実に影響を与える内容を含んでいた

⁸ 第四条二項 民法に定める扶養義務者の扶養および他の法律に定める扶助はすべてこの法律 による保護に優先して行われるものとする。

三項 前二項の規定は、窮迫した事由がある場合に、必要な保護を行うことを妨げるものではない

ことが明らかになる。

まず、戦後民法の内容について、民法改正の過程とともにまとめておく。戦後民法の改 正に先だって、1946年2月、憲法改正についてのGHQ案が日本政府に交付された。この 改正案の第23条では明治以来の「家」制度の廃止と、新たな家族法の制定が要求された(利 谷 1975: 101)。翌3月には外務省特別調査局特別調査委員会が「日本経済再建の基本問題」 を発表、「家」制度の社会保障代替機能が農業・工業の近代化を妨げていた要因であると指 摘し、この機能への依存の放棄と「家」制度の廃止を展望した9(利谷 1975: 95-96; 中村・ 大森 1990: 205)。GHQ 案と外務省の指摘を受けて、同年7月に発表された民法改正要綱案 (幹事案)、起草委員案、民法改正要綱案(第二小委員会決議)では、「民法上の「家」を廃止す ること」という規定が冒頭に置かれた。しかし、民法改正作業の背後で生じていた「家」 制度をめぐる論争の中で保守派からの攻撃を防ごうとする動きが生じ、上記の規定は同年8 月の民法改正要綱案(司法法制審議会第二回総会決議)において「民法の戸主及家族に関する 規定を削除し親族共同生活を現実に即して規律すること」との記述に改められた。同年 10 月の臨時法制調査会第三回総会ではこの記述が承認され、「直系血族及同居の親族は互に協 力扶助すべきものとすること」という規定が希望条件として追加された(利谷 1975: 104; 我妻 1956: 213,233,299)。1947年、以上の議論を受けて民法が改正された。改正民法にお いては「家」制度は廃止され、「夫婦とその未成年子の三者間の権利義務規定が主体となっ ている点からして、「近代核家族」をその家族像の中心にすえ、それに適合的な規定が盛ら れることになった」(小林 2007: 9)が、以下に引用する第730条・第877条では「「家」制 度の残滓を引き継いで、氏と祭祀を共通にするより広い家族集団を第二次的な扶養・扶助 の単位として規定した」(原田 1988: 319)。

第730条 直系血族及び同居の親族は、互いに扶け合わなければならない。

第877条 直系血族及び兄弟姉妹は、互いに扶養をする義務がある。

- 2 家庭裁判所は、特別の事情があるときは、前項に規定する場合のほか、3 親等内 の親族間においても扶養の義務を負わせることができる。
- 3 前項の規定による審判があった後事情に変更を生じたときは、家庭裁判所は、 その審判を取り消すことができる。

利谷(1975: 105)は「憲法および民法は、「家」制度を廃止したあと、(中略) 夫婦と未成

^{9「}従来我国社会に於ては、失業人口は家族制度の強力な残存を通じて、農村乃至中小商工業に、 半失業の状態で吸収せられるのが常であつて、諸外国に見られるごとき近代的な社会保障制度は 未だほとんど発達して居らない。かかる状態は農業、工業の近代化を妨げ、ひいては日本社会に 封建的要素を強く残存せしめることとなる。(中略)従つて日本経済の民主化に取つて近代的な社 会保障の樹立が重要な内容となる。しかしながら(中略)広汎な社会制度の実施は、国民経済に対 する重大な負担となるのであって、(中略)我国に於ても社会保険制度の樹立を唱へる際には斯る 経済全体の立つ場からの検討が伴はねばならない。(中略)経済力と家族制度其の他の社会的諸条 件とを睨み合せ、漸進的な対策をすべきであらう。」(中村・大森 1990: 205)

熟子を中心とする「近代小家族」と、直系血族関係を中心とする同居親族の集団との二つの魂がふくまれ、相対立するという側面がある」と指摘している。原田(1988: 319-320)も同様に、戦後民法について「「家」の制約から解放された、教育水準の高い大量の若年労働力を作り出し、その労働力の自由な移動・流動化と彼らによる新しい核家族世帯の創出を進めていくことを制度的に根拠づけた一方、(中略)伝統的な家族意識を維持・活用することを可能にした」と指摘している。戦後民法においては、「家」制度は廃止され、核家族を形成することは可能になったものの、同時に伝統的な家族意識を残存させる規定も残されたのである。

小林(2007: 8-10)は、戦後において伝統的な家族意識を残存させる原因となった制度として、民法に加えて戸籍制度を挙げている。小林によれば、戸籍は明治期より「「家」の範囲、構成を保障する裏づけ」であった。「明治民法の「家」規定は「戸主、戸主の直系尊属、戸主の配偶者、直系卑属、戸主の兄弟姉妹とその家族他の傍系親族」を構成員としつつも、すでに同居は不可避の条件ではなく、戸籍上は同一の「家」構成員でありながら、都市部に移り住み、生計を立てる者や、分家の可能性すら織り込み済みであった」のであり、1898年の「本籍地」の考え方の導入、1914年の「寄留法」10の制定を経て、「戸籍は、不可視の実態なき「家」を戸籍簿上に可視化し、人々の脳裏に「家」意識を植え付けることを可能にした」。利谷(1975: 60; 1987: 147-149)も、戸籍制度が「家」の観念を全国民に浸透させる大きな役割を果たしていたと述べている。「戸籍制度は、明治民法の「家」制度を作り出し、かつその基礎をなした」のであり、戸籍制度が観念化していくと同時に国民の意識にも「家」の観念が根付いていったのである。

戦後戸籍制度は、1948年に新戸籍法として改正された。新法は憲法・民法の改正を受け、「「家」制度の廃止を実現するもの」として「「家」単位の編製から「一の夫婦及びこれと氏を同じくする子」ごとの編製へと改められた」他、「三代戸籍の廃止、「戸主」という地位の廃止」が規定された。しかし、「「氏」を同じくする親族をまとめて一単位として編製するという点」で戦前の規定と枠組みは変わっておらず、また「戸籍改製は 10 年間の漸次的移行方式が採られ、その間、旧法の規定による戸籍が新法による戸籍とみなされるようになった」ため、1950年時点では「戸籍簿上は「家」制度が存続」していたといえる。

以上、「制度」として戦後民法と戸籍制度を取り上げた。まず、戦後民法と戸籍制度は明治以来の伝統的な家族意識を維持する規定を含んでいた。また、戸籍制度によって 1950 年の時点では「家」制度も維持されていたと考えられたが、一方で民法が「家」制度を廃止し、家族の変容、特に核家族の形成を可能とした点も重要である。

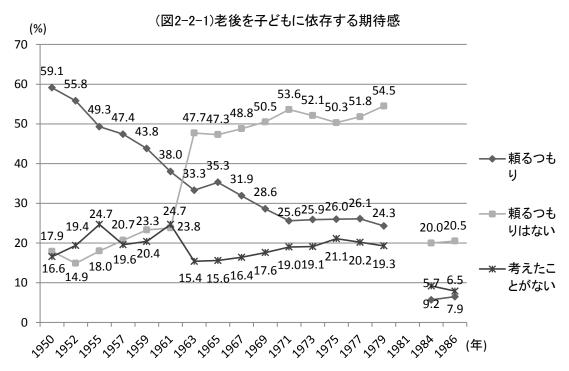
(2) 人々の持つ規範―統計上の家族意識

次に、新生活保護法制定時に家族に関する「人々の持つ規範」がどのようなものとなっ

¹⁰「90日以上本籍地以外に住所、居所を持つ者を寄留者とし、市町村長がこれを世帯ごとに「寄留簿」にまとめるもの」(小林 2007: 8)。

ていたか、当時の統計データから検証する。

1947 年 1 月の毎日新聞世論調査では、民法上の「家」の制度廃止の是非を聞いている。 湯沢(1977: 54)はこの世論調査の結果を「全体として賛成が過半数を制した(58%)ものの、 反対(37%)も少なくなかった」評している¹¹。また、1953 年に総理府が実施した「家族制度 に関する世論調査」¹²では、「家族制度が変わって、家庭の雰囲気が変わってよかった」と 答えた人は 20%にとどまっている(湯沢 1977: 53-54)。これらの調査結果からは、当時「家」 制度を支持する規範が残っていたことが分かる。



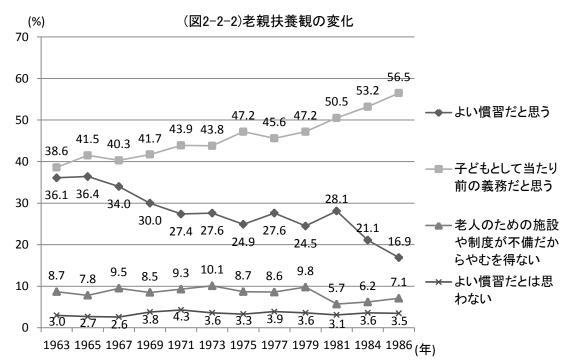
出典:毎日新聞社人口問題調査会編(2005)『超少子化時代の家族意識-第1回人口·家族·世代世論調査報告書』毎日新聞社、p.305-306より筆者作成。

ただし、回答項目のうち「たよりにしたいができそうにもない」(1950~1961)、「できればたよる/たよらないつもり」(1984/1986)、「その他・無回答」は筆者が省略した。また、1981年は質問項目がなかった。

12 調査対象: 東京都区内に居住する 20 才から 59 才までの男女 600 人、抽出方法: 層化無作為抽出法、調査方法: 個別面接聴取法、有効回収数(率): 506 人(84.3%)

23

¹¹ 依田(1975: 249)は同じ世論調査の結果について、「「家」制度の廃止は過半数に近い国民から支持されていた。(中略) サラリーマンの 62%、学生の 78%、産業労働者の 58.7%、農漁民の43.3%が、「家」制度の廃止を支持していた」と「反対」の割合には触れずに評している。
12 調査対象: 東京都区内に民住する 20 丈から 59 丈までの男女 600 人 ・ 神出方法: 層化無佐為



出典:毎日新聞社人口問題調査会編(2005)『超少子化時代の家族意識―第1回人口・家族・世代世論調査報告書』毎日新聞社、p.304-306より筆者作成。 ただし、回答項目のうち「その他・無回答」「わからない」は筆者が省略した。

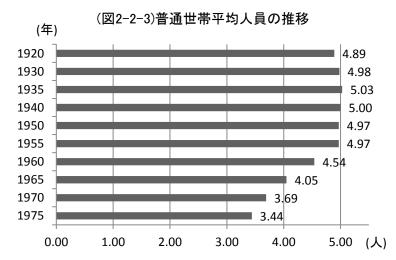
次に、毎日新聞社人口問題調査会(2005)が 1950 年から実施していた「全国家族計画世論調査」 の結果を示したのが図 2-2-1、図 2-2-2 である。図 2-2-1 では、「老後の暮らしを子どもに頼るつもりか」との問いに対して「頼るつもり」「頼るつもりはない」「考えたことがない」と答えた人の割合をそれぞれ 1950 年から表したものである。新生活保護法が制定された 1950 年は、「頼るつもり」が 59.1%、「頼るつもりはない」が 17.9%、「考えたことがない」16.6%と、老後の暮らしを子どもに頼るつもりの人が過半数を占めている。また、図 2-2-2 では、やや年代が下るが 1963 年から調査が開始された「子どもが老父母の面倒をみることをどう思うか」という問いに対して、「よい慣習だと思う」「当たり前の義務だと思う」「施設や制度が不備だからやむを得ない」と答えた人の割合をそれぞれ表している。1963 年には、「よい慣習だと思う」が 36.1%、「当たり前の義務だと思う」が 38.6%、「施設や制度が不備だからやむを得ない」が 8.7%、「よい慣習だとは思わない」が 3.0%であった。この時点では、「よい慣習だと思う」「子どもとして当たり前の義務だと思う」 どちらも 40%近くの割合を占めており、この後になって「よい慣習だと思う」の割合が減少していくことから、1950 年にも扶養はよい慣習、当たり前の義務、と捉えられていたと考えられる。

以上の統計データから、新生活保護法が制定された1950年当時には、まだ戦前以来の「家」

制度を支持し、また扶養を支持する「規範」が人々の中にはあったといえる。

(3) 現実―統計上の家族形態

最後に、新生活保護法制定時の家族の「現実」について、当時の統計データから確認する。図 2-2-3 は、国勢調査結果の中の「普通世帯」の平均人員の推移を示したものである。平均世帯人員は、1950 年時点ではその前後の都市とほぼ変わらず約 5.0 人のレベルを維持している(湯沢 1977:16)。この数値が下がるのは 1960 年以降であり、当時はまだ戦前以来の家族形態が維持していたといえる。原田(1988:305)も、1955 年からの高度経済成長が始まるまで、戦後の一定期間は「旧来の伝統的な地域共同体と「家」的な直系家族がなお広範に存在し、それが個人=家族員にとっての一種の「社会保障代替機能」を果たしていた」と指摘している。



出典: 湯沢(1977)、p.16より引用。

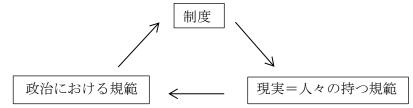
(4) まとめ

本章のこれまでの分析をまとめ、本稿のリサーチ・クエスチョンのうち第一の問いに対する解答を示す。まず、「政治における規範」は前節で追った政治過程より、「現実」を踏まえた、「家」を重視するものとなっていた。次に本節第 1 項より、「制度」では、まず民法において「家」制度が廃止され核家族が形成できるようになったが、一方で伝統的な家族意識を維持する規定も残されていたことがわかった。民法の改正を受けて戸籍制度においても「家」が廃止されることになったが、1950年当時は戸籍の改訂の最中であり、戦前以来の「家」が残されていた。「人々の持つ規範」は、未だ「家」制度を一定程度支持し、また親族の扶養を支持するものとなっていたことが本節第 2 項において示された。「現実」

としても、世帯の平均人員は戦前から変化せず、家族形態の変容は起きていなかったこと が前項より明らかになった。

これらの検証要素の関係をまとめると、以下の図 2-2-4 のようになる。生活保護法制定時には、改正はされたものの戦前の規定を引き継いだままの制度が残っており、「家」制度にもとづく「現実」と「人々の持つ規範」が残存していた。「政治における規範」も、「現実」と「人々の持つ規範」を踏まえて「家」を重視するものになっていた。結果として、新生活保護法においては民法の規定に合わせた範囲の広い扶養義務の規定が組み込まれた。この規定は「現実」とずれるものではなかったため、当時は問題視されることなく成立したものと考えられる。「1950 年の新生活保護法制定時に扶養義務の規定を盛り込むことが可能だった」のは、この規定が「現実」と乖離するものではなく、さらに言えば当時「制度」と「人々の持つ規範」、「政治における規範」、そして「現実」がずれることなく噛み合っていたからである、というのが、本稿の一つ目の問いに対する解答である。

(図 2-2-4)新生活保護法制定時の検証要素間の関係



出典:筆者作成。

- 3.「福祉国家」から「日本型福祉社会」への転換
- (1) 「福祉元年」に至るまで

本節では、次章での検証に備え、新生活保護法制定以後の社会保障制度に関する政治過程を大まかに追う。本章の考察内容は、次章で検証する本稿の二つ目の問いの解答につながるものである。

新生活保護法制定以後の社会保障制度にまつわる政治は、大きく二つの時期に分けられる。一つは1973年のいわゆる「福祉元年」に至るまでの時期であり、もう一つは1973年以後、「日本型福祉社会」が唱えられていく時期である。本項では前半の「福祉元年」に至るまでの政治を概観する。

1955年からの高度経済成長は、急激な地域間・産業間の人口移動を生じさせた。この変化は地域共同体と直系家族を解体させ、出生率の減少と世帯規模の縮小による核家族の急激な増大を引き起こした。この状況下で、社会保障制度の整備・充実は不可避的に要請さ

れ、政府も「より一層の高度経済成長を続けていくための一つの手段・条件」としてこの時期に社会保障制度を充実させていった(原田 1988: 305-306)。1971 年 11 月に出された国民生活審議会答申「人間環境整備への指針」には、以下のような記述がある。

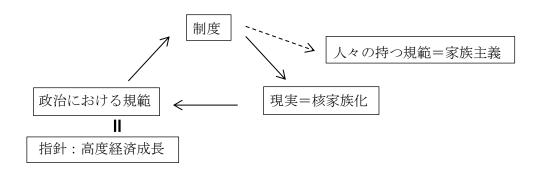
「家庭は、生活の拠点、子供の養育の場として、また人間性を確保する場としての役割をもっている。しかし、経済社会発展の過程で、家庭は、その形態と内容を著しく変化させてきている。核家族化の進展は、家庭機能の純化であり、生活における家族構成員相互の自由な個性発揮の可能性を与えるものであるが、反面、家族集団の縮小化、単純化が、困難にそう遇した場合のもろさ、不安定さや、ますます増加する老人世帯の問題など新たな問題をひき起こしている面もある。したがって、正常な機能をつづけることが困難となった家庭に対しては、子供や老人の生活保障や生きがいの醸成などについて十分な施設が講じられる必要がある。」(岩田 1970: 18)

この「人間環境整備への指針」を受けて、1973年に「経済社会基本計画」が発表された。 その基本的な方向は「所得保障と社会福祉サービスの拡充によって家族の生活保障機能の 低下を補完し、広く国民の自立的・安定的な生活基盤を維持・確保」することであり(原田 1988: 343)、公的年金制度の改善、老人医療の無料化の拡充、コミュニティ・ケアや在宅ケ アの充実、生活保護の改善などの社会保障の充実や「住宅・生活環境の改善、週休 2 日制 の普及と自由時間の充実、教育の改善、労働者福祉の向上および消費者保護の推進等に積 極的に取り組む」(経済企画庁編 1973: 52-56)とするなど「脆弱化した家族を公的社会的に 支えるための方策がかなり多面的に用意されていた」(原田 1988: 343)。

「経済社会基本計画」で宣言されている通り、この時期には生活保護の改善、特に生活保護の中の扶養義務の取り扱いの改善が進んだ。それまでの生活保護では、夫婦の世帯分離は一切認められていなかったが、1968年、精神入院者に限り夫婦の世帯分離を認めた。その後 1970年には全入院患者に世帯分離を認め、73年には入院患者に限らず同居であっても一方の収入が基準生活費に満たない場合、その収入は他方への扶養義務の対象外とする取扱にまで拡大された(木村 1981: 211-212; 副田 1988: 189)。木村(1981: 214)はこの対応について「変りつつあった時代に対応して、自立助長と補足性の解釈と運用に新しい方向づけをしたということであっただろう」と述べている。

「福祉元年」に至るまでの以上のような政治過程を、前節の仮説の検証で用いた要素を 使って図に示すと図 2-3-1 のようになる。

(図 2-3-1)「福祉元年」の制度・規範・現実の関係



出典:筆者作成。

「制度」は前節での分析と変わらず、一方で伝統的な家族意識を維持し、他方で「家」制度から「核家族」へと家族が変容することを可能にしている。解説を加えておくと、民法は、その改正内容が維持されることで伝統的な家族意識の維持と「核家族」の形成の両者を可能にし続けている。また、戸籍制度は、1966年に移行が完了し「家」制度を実質的に廃止したが、1967年に導入された「住民基本台帳制度」が「旧民法下における「戸籍」とは別の「寄留簿」による現実の家族生活の把握方法」を継承した。「住民基本台帳」は「個人の住民票を世帯単位で編製するものであって、やはり個人ではなく、家族=世帯を単位とする家族主義的観念の維持に寄与するもの」であった(小林 2007: 11)。

この頃、「人々の持つ規範」は上記の「制度」によって伝統的な家族意識のまま維持されていた一方、「現実」の家族は核家族へと変容していた¹³。当時の「人々の持つ規範」と「現実」の関係については、先行研究において以下のように記述されている。まず、小林(2007: 11)は高度経済成長下の家族について「「家」と老親を農村部の後継者に残し、自分たちは都市部の企業に雇用されつつ、新たな家庭を構築することになったわけで、「家」との対立や葛藤を経ずして「核家族」生活を営むこととなったにすぎない」と指摘している。また、落合(2004: 80-91)は 1955 年以降「核家族」の数が増加する一方で「拡大家族」(家族の中に二組以上の夫婦が同時に存在していたり、夫婦の親世代が一人でも含まれている世帯)の数は減少せず横ばいになっていることを指摘し、この現象について「この世代はきょうだいが多かったのです。親と同居すべきだという規範があるといっても、子夫婦が二組も三組も親と同居することはできない。日本の直系家族制というのは、一組しか親と同居しないという決まりですから。だから、長男夫婦が同居し(中略)家制度を守るのは田舎のお兄さんに任せておいて、弟妹たちは安心して都会で核家族を作る」というサイクルで説明した。その上で、「直系家族制規範は弱まり変質したものの、形を変えて生き永らえた」と指摘している。また、上野(1994: 83)は「戦後民法は人々の心性までは変えなかった、という

13 この頃平均世帯人員は大戦直後の約5人から3.5人前後へと減少している(図3-2-3参照)。

ほかない。爆発的な墓地ブームは、実は高度成長期以後に起きた。都市化による大規模な世帯分離のあと、核家族世帯の世帯主たちは、『…家の墓』を次に求めたのである。…規範のなかで直系家族を生きている人々が、現実には核家族世帯を営んでいるという事態」が生じていたと指摘している。以上の指摘のように、高度経済成長下においては1950年には存在しなかった「人々の持つ規範」と「現実」とのずれが生じている。当時の政府は、上述のように高度経済成長という目標を達成するために核家族化する家族の「現実」の方に対処する必要があり、「政治における規範」は脆弱化する家族の「現実」を受け入れる形となり、社会保障の「制度」充実へと動いていたと考えられる。

(2) 「日本型福祉社会」

次に、新生活保護法制定以後の社会保障制度にまつわる政治の後半として、1973年以降の「日本型福祉社会」が唱えられる時期の政治を概観する。

1973 年 10 月、石油危機の発生を機に日本は低成長経済へと移行する。経済成長の停滞 を機に、日本の政治では国家財政の赤字を理由とする「福祉見直し」、西欧諸国をモデルと した「福祉国家」に代わる「新しい日本型福祉社会」の提唱、人口の急激な高齢化への対 処を目指した「活力ある高齢社会の実現」という目標設定がなされていく(原田 1988: 306)。 1976 年 5 月に出された三木内閣の「昭和五○年代前期経済計画」は、「石油危機発生に続 く異常な物価上昇の沈静化と激しい不況からの脱出という課題を達成しつつ、我が国経済 を円滑に新たな成長路線に移行させるためのプログラムを明らかにすること」、「我が国経 済にとって初めての経験である成長率の低下に伴って生ずる諸問題とそれへの対応の方向 を明らかにするとともに、今後の国民生活充実のあり方について明確な指針を打ち出すこ と」の二つをその役割とし、「計画で描かれている経済の姿や、国民の福祉の向上は、その すべてが政府の手によって実現されるべきものではなく、個人、家庭、企業の役割や社会 的、地域的連帯感に基づく相互扶助が重要なことはいうまでもない」と冒頭で記している(経 済企画庁 1976: 3-4)。計画内で示された社会保障の具体的施策においては「所得保障の充 実、住宅事情の改善等とあいまって家族機能の強化を図り、地域と家庭に基盤を置く福祉 水準の向上を目指す。そのため、社会連帯に基づくコミュニティ・ケアの推進を基本とし、 特に在宅福祉サービスについては重点的に取り扱う」(経済企画庁 1976: 31)とされ、1973 年以前とは異なり、「家族」の機能を重視しこれに頼る姿勢が示されている。この姿勢は、 同「計画」の社会保障政策の前提にあった「生涯設計<ライフサイクル>計画」を引き継 いだものである。「生涯設計<ライフサイクル>計画」は、村上泰亮、蝋山昌一ら経済学者、 社会学者が首相に対して行った「私的提言」である。この中では「強い、安定した、自由 な個人」が「新しい社会の人間像」として描かれ、以下のように「自助の精神」や「自己 責任」という言葉が強調されている。

「「生涯設計<ライフサイクル>計画」の基本的な考え方に従えば、個人に対しても、企業

に対しても、あるいは他のいろいろな組織に対しても、相互扶助の精神に基づいて、ナショナル・ミニマム確保のためのルールを守ることが強く要請される。しかし同時に、ミニマム・ルールを越えた領域では、自助の精神で努力することを促進し、自己責任による創意工夫が必ず報われるようなシステムを制度の中に組み込もうとしている。財政の負担についても、ナショナル・ミニマム確保の範囲にとどめられ、国民の側にそのかぎりでの高福祉・高負担の承認を求めている。」(村上・蝋山ほか 1975: vi-vii)

以上の記述以外でも、同計画では終始「家族」の役割や「自助」「自己責任」が重視されている(村上・蝋山ほか 1975: 75-76, 106-107, 239-246)。このような「福祉見直し」の考え方は「政府ならびに自由民主党のなかでさらに検討を加えられ、のちの「日本型福祉社会」論を生み出していく」(原田 1988: 368)。実際に自由民主党の 1978・79 年度「運動方針」では「自助の精神」「家庭基盤づくり」といった言葉が用いられ14、「日本的美風として諸外国からも賞揚されている家族の共同体意識は、戦後の厳しい社会的試練をうけながらも、いまだ消滅してはいないことは誠に喜ばしい」と記した上で「意義深い家庭を守り、育て、豊かななかみあるものに高めるための条件や環境を整備し、家庭生活をおびやかす事象を取り除くための努力」、「家庭を見直そうとする機運」を「正しく方向づけするため」の努力を惜しまないとしている(自由民主党編 1979: 262)。そして 79 年度「運動方針」において「日本人のもつ自立自助の精神、こまやかな人間関係、相互扶助のしくみを十分に守りながら、これに適正な公的福祉を加味した公正で活力ある福祉社会」が「日本型福祉社会」として提示された(自由民主党編 1979: 263)。

自民党運動方針における「日本型福祉社会」の提唱は、生活保護にも影響を及ぼしている。1981年11月、厚生省社会局保護課長・監査指導課長による社保第123号通知「生活保護の適正実施の推進について」において、厚生省は保護申請前の調査指導に応じない場合、事実上保護を実施しないことを明言しており(厚生省社会局1981)、当時の査察指導員が「母子ケースの実態把握は、安易に離婚して生活保護を受給することを許さないという態度で行」っていた事例も挙げられている(岩永2011:223)。123号通知が出され、また厚生省の上記のような対応が行われた背景の一つには、「日本型福祉社会」が提唱された79年度運動方針の中で「福祉の充実」のために「家族による扶養機能の見直し」を行う旨が記されていたことが指摘できるだろう。

「日本型福祉社会」論の影響は 1986 年 4 月に国民生活審議会総合政策部会政策委員会が公表した「長寿社会の構図―人生八〇年時代の経済社会システム構築の方向―」の中にもみられる(原田 1988: 378)。「長寿社会の構図」の中では、核家族化の進行による世帯の小規模化や高齢の単独世帯の増加による「生活文化の世代間伝承」「老親介護」「子供の養育」

^{14 「}国や社会の援護を正しく機能させるには、まず各人が自らの力で、できる限り努力する自助の精神を持つことが基本でなければならない」(自由民主党編 1978: 239)、「行政面からは家庭基盤づくりに関する調査を進め、健全な家庭意識を定着させるよう学校教育、社会教育の中での「家庭教育」の内容、制度について再検討する」(自由民主党編 1979: 263)。

などの機能の低下が懸念され、「家庭の問題は基本的には私的な領域の問題であり、公的な介入は極力避けるべき分野であろうが、将来の社会の基礎に関わる問題であることから、公的部門としても、家庭が、人々の期待する機能や役割を取戻し得るよう対応していくことは当然である」として「家族の一人一人が家庭における自分の役割と立場をしっかりと自覚すること」や、三世代同居や近隣居に対応する住宅面での条件整備、ハンディキャップをもつ人々やその家庭に対する地域レベルでの支援体制の確立と強化など「脆弱な構造になっている家庭の構造と機能を回復させる」ことが必要だと記されている(経済企画庁国民生活局編 1986: 61-66)。

1973年以降、「日本型福祉社会」が唱えられた時期の政治過程を、前項同様に図に示すと以下の図 2-3-2 のようになる。

制度 現実=核家族化 政治における規範 人々の持つ規範=家族主義 指針: 低成長経済への対処

(図 2-3-2)「日本型福祉社会」の制度・規範・現実の関係

出典:筆者作成。

1973年当時の「制度」「人々の持つ規範」「現実」の状況は前項と重なるため15、「政治における規範」を中心に分析する。石油危機を機に、政府の指針は高度経済成長ではなく低成長経済に対処することへと変化した。低成長経済に対処するには、家族の機能に頼ることが有効であり、政府は核家族化する「現実」に見合う規範をとることをやめ、家族主義となっている「人々の持つ規範」の方を利用する形で「政治における規範」を「家族の役割」「自助」を重視するものとした。この「政治における規範」に則った政策が「日本型福祉社会」として唱えられていたと考えられる。

以上、本節では新生活保護法制定以降の政治過程を概観した。「福祉元年」に至るまでの 図 2-3-1 のような政治の構図から「日本型福祉社会」が唱えられた時期の図 2-3-2 のような 政治の構図への変化は、次章における仮説検証に向けて重要な示唆を与える。1950 年には 一致していた「現実」と「人々の持つ規範」にずれが生じ始めると、「政治における規範」

-

¹⁵ pp.28-29 参照。

は「現実」に則ることなく「人々の持つ規範」に頼ることが可能となった。すると「政治における規範」にもとづく「制度」も、「人々の持つ規範」には合うものの「現実」にはそぐわないものとして形作られる可能性が生じた。図 2-3-1 と図 2-3-2 はその過渡期を表している。次章では、本節の考察を一つの手掛かりとして 2013 年の生活保護法改正時における検証要素間の関係を分析する。

第3章 生活保護法改正に至るまでの動向

本章では、前章で得られた制度・規範・現実の関係を踏まえて仮説の検証を行う。第1 節では、生活保護法改正までの政治過程を追う。第2節では生活保護法改正時の制度・規 範・現実の状況をおさえ、本稿のリサーチ・クエスチョンに対する解答を導き出す。

1. 生活保護改正までの動向

(1) 制度見直しの機運

生活保護法は1950年の制定以来改正されてこなかった。しかし、平成12(2000)年、「社会福祉基礎構造改革法案」に対する附帯決議等において、生活保護の見直しや検討が必要との指摘がなされる(衆議院厚生委員会 2000)。また平成15(2003)年、厚生労働省社会保障審議会の「今後の社会保障改革の方向性に関する意見」や、経済財政諮問会議の「骨太の方針2003」においても同様に生活保護法の見直しが要請された(厚生労働省社会保障審議会2003; 内閣府経済諮問会議2003)。これらの指摘を受けて、厚生労働省社会保障審議会福祉部会は、生活保護制度の在り方に関する専門委員会の設置を承認し、同委員会が同年8月に設置された。平成16(2004)年の報告書において、同委員会は生活保護制度の扶養義務に関して以下のような記述をしている。

「扶養義務者の扶養能力の調査については、実効性が低いなどの問題がある。このため、 民法上の扶養義務が優先するという基本原則は維持すべきものの、社会常識や実効性の観 点から、夫婦・親子以外の扶養義務者については、個々のケースの状況や地域の実情に応 じ、各地方自治体が調査の必要性を判断する仕組みとすべきである。なお、親族との関係 については、要保護世帯の社会的な自立の観点から、交流や精神的な支えの確保・維持の ための精神的な支援等を期待すべきである。」(厚生労働省社会保障審議会福祉部会生活保護 制度の在り方に関する専門委員会 2004)

この時期に生活保護制度の見直しや、中でも扶養義務に関する規定の見直しが議論されたことは重要であろう。しかし、吉永(2011)は「現在の無限定な調査を排した点は評価できるが、その範囲を自治体任せにしている点は、自治体への責任転嫁と言わざるを得ない。 扶養調査ではなく、生活保護における扶養義務の範囲を、扶養義務履行が期待できる夫婦と未成熟子に対する親の義務に限定すべき」と批判している。

平成 23(2011)年には、厚生労働省社会保障審議会生活保護基準部会が「社会保障制度改革の方向性と具体策について」という文書を公表している(厚生労働省社会保障審議会生活保護基準部会 2011)。その中では、現在の社会保障制度が「核家族・専業主婦という標準世帯モデル、企業による手厚い福利厚生、地域や親族のつながり等を念頭に置いた制度設計」になっていることを認め、現代において「親族・家族との同居の減少や未婚率の上昇による単身世帯(高齢者のみ世帯、高齢者単独世帯等)の増加、及び今後の更なる増加の

見込み。離婚率の増加に伴うひとり親家庭の増加」など家族形態が変化してきていることも認めている。また、社会保障制度改革に取り組む際の留意点として、「「従来型の世帯像・社会像」を見直し、多様な働き方、多様な世帯の在り方、多様な人生に対応できる社会… (中略) …とすること」、「家族や地域の絆が弱まる中で、社会情勢の変化を踏まえた新しい形の地域の支え合いやコミュニティの再生に寄与するような仕組みとすること」を挙げている。生活保護制度を含めた社会保障制度改革の議論が続く中で、家族の変容に対応した改革が求められていることが厚生労働省においても認知されていたことが分かる。

(2) 生活保護制度改正までの動き

前項で記した制度見直しの機運はこの後、実際の制度改正へとつながっていく。以下では、生活保護制度改正までの議論の中でも特に扶養義務の扱いに着目して政治過程を追っていく。

平成 23(2011)年 12 月、厚生労働省社会・援護局下で実施されていた「生活保護制度に関 する国と地方の協議」の議論内容が「生活保護制度に関する国と地方の協議に係る中間と りまとめ」として発表された(厚生労働省社会・援護局生活保護制度に関する国と地方の協 議 2011)。この「中間とりまとめ」には、「自立・就労支援の充実」、「医療扶助や住宅扶助 等の適正化」、「生活保護費の適正支給の確保」など、生活保護制度の抜本改革に向けた具 体策や課題が掲載されているが、扶養義務の問題については取り上げられていない。翌平 成 24(2012)年 4 月には、民主党政権の第3回国家戦略会議において、「生活困窮者対策と生 活保護制度の見直しについて総合的に取り組むための7ヶ年」計画として「生活支援戦略」 が提案された。当時の小宮山厚生労働大臣の提出資料である「次世代の育成と活躍できる 社会の形成に向けて」の中では「生活支援戦略」について説明がなされ、生活保護制度見 直しの内容についても上記「中間とりまとめ」の内容を引き継ぐ形で掲載されているが(国 家戦略室国家戦略会議 2012a)、この資料の中でも、また国家戦略会議の議論においても、 扶養義務の規定に関して取り上げられた形跡はない。生活保護制度改正までの議論におい て、この時点では扶養義務の規定が改正すべき課題としてみなされていなかったのである。 扶養義務の問題が生活保護制度改正の過程において浮上するのは同年5月のことである。 この月、報道機関によって「高額所得の芸能人の母親が生活保護を受給していた問題」が 大きく取り上げられた(諸藤 2013)。この報道をきっかけに、生活保護制度における親族の 扶養義務を厳格化すべきとの議論が国会においてもなされるようになる。社会保障と税の 一体改革に関連する諸法案を審査するため同年 4 月から設置されていた「社会保障と税の 一体改革に関する特別委員会」では、5月25日に自民党の長岡桂子議員が上記の報道につ いて触れ、小宮山厚生労働大臣が対応を検討している旨の発言をした(衆議院社会保障と税 の一体改革に関する特別委員会 2012b)。これを受けて、翌月の国家戦略会議において公表 された「生活支援戦略」骨格には、扶養義務について「②扶養可能な者には適切に扶養義 務を果たしてもらうための仕組みの検討」という項目が追加されている(国家戦略室国家戦

略会議 2012b)。

2012 年 4 月以来、生活困窮者対策や生活保護制度の見直しについて議論をしていた厚生 労働省社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会は、2013 年 1 月に報告書を発表した(厚生労働省社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会 2013)。この報告書は「生活支援戦略」の内容を受けて作成されている。中でも生活保護制度における扶養義務については、扶養義務者による扶養が生活保護受給の要件ではないことを認めているものの「本人と扶養義務者の関係において考慮が必要な特段の事情がない場合であって、扶養が明らかに可能と思われるにもかかわらず、扶養を拒否しているといったケースは、国民の生活保護制度に対する信頼を損なうことになりかねず、適当ではない」とし、「福祉事務所が必要と認めた場合には、扶養が困難と回答した扶養義務者に対して、扶養が困難な理由を説明することを求めることが必要」としている。2013 年 12 月、生活保護法はこの報告書の内容を引き継ぐ形で改正され、公布・施行されるに至った16。

生活保護法が扶養義務を維持し、また一部強化する形で改正された背景をまとめると、 社会保障と税の一体改革について与野党で協議中に生活保護に関する芸能人バッシング報 道がなされ、この報道をきっかけに扶養義務が議題に挙がり、扶養義務を強化すべきとの 意見に集約されたということになるだろう。では、なぜ与野党とも芸能人の扶養義務に関 するバッシング報道を受け入れ、生活保護改正法に扶養義務の規定を維持強化する条項を 反映させることになったのだろうか。その理由としては主に以下の二点が挙げられる。理 由の一つは、自民党が社会保障改革において自助を重視する姿勢を一貫してとっていたた めである。2012 年 6 月、自民党は「社会保障制度改革基本法案」骨子を公表し、基本理念 として「家族相互の助け合いを通じた自助」を重視する指針を示している(自由民主党 2012)。 この指針に従えば、自民党が上記の報道を受けて生活保護制度の扶養義務規定見直しを受 け入れるのは当然ということになる。現に、2012年5月の衆議院社会保障と税の一体改革 に関する特別委員会では、自民党の茂木敏充議員が当時の野田佳彦首相に対して基本法案 の自助の方針に対しての意見を要請し(衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会 2012a)、また既述したように自民党の長岡議員が当時の小宮山厚生大臣に対して報道内容 を議題に挙げている。二つ目の理由としては、当時の民主党政権が内閣支持率と社会保障 と税の一体改革に対する評価の低下に対応しなくてはならなかったことが挙げられる。 2012 年 4 月に行われた NHK の世論調査によれば、当時「内閣を支持する」と答えた人は 30%(前月比-3%)、「支持しない」と答えた人は53%(前月比+5%)であり、内閣支持率が下が っていたことが分かる。同様に「社会保障と税の一体改革を評価する」と答えた人は32%(前 月比-5%)、「評価しない」と答えた人は 62%(前月比+5%)であり、社会保障改革に関しても 評価を得られていなかった(NHK 解説委員室 2012; NHK 放送文化研究所 2012)。民主党 政権はこれらの世論を受けて、何らかの対応をせざるを得なかったと考えられる。日々の 報道内容や自民党の指針を受け入れたのはその対応策の一つであったと言える。

-

¹⁶ 改正内容の詳細は序章第1節第3項(pp.9-10)参照。

しかし、上記の報道と与野党の動きだけでは、生活保護法の改正内容が世論に受け入れられ、改正が実行された要因が説明しきれていない。次節では、本稿の検証要素に沿って改正の要因を再度分析する。

2. 生活保護法改正時の制度・規範・現実の関係

(1) 制度

本項では、一つ目の検証要素である「制度」について、生活保護法改正当時、つまり現代の状況を振り返る。

まず、前章で議論した民法 730 条、877 条の規定は変わらず存在している。この規定によって現代においても親族との扶養義務関係が維持されており、核家族より広範囲の親族までを家族として意識する可能性が残されたままとなっている。

また、改正前の生活保護制度においても、1950年の制定以来変わらず受給の優先事項として民法上の扶養義務が挙げられている。2004年の生活保護制度の在り方に関する専門委員会の報告書においては、扶養義務の見直しが必要であることが示唆されたが、実際の改正においては親族の扶養義務の規定が縮小の方向に見直されることはなかった。民法・生活保護法の規定はどちらも、戦後変化のないまま維持されていることになる。

小林(2007)は、「今日に至るまで、「家」意識の残滓が問題となるのも、「家」意識の制度的基礎が民法典や家族法によるのではなく、一貫して「戸籍制度」そのものの存続に起因すると考えることによって説明がつく」としている。改正民法下の「住民基本台帳制度」が「個人の住民票を世帯単位で編製するもの」であることもまた、「家族=世帯を単位とする家族主義的観念の維持に寄与する」一要素だと指摘しており(小林 2007: 10-11)、この小林の指摘を引き継げば、戸籍制度(住民基本台帳制度)も家族意識を規定する制度の一つとして取り扱うことができる。

(2) 人々の持つ規範

次に、二つ目の検証要素である「規範」の状況を統計で確認していく。

博報堂生活総合研究所の『「日本の家族 25 年変化」調査レポート』¹⁷は、現代の人々が持つ規範について興味深い内容を示している。以下、この調査レポートから二つの質問事項とその回答を取り上げて現代の人々の持つ規範を探る手がかりの一つとする。

まず、「家族と言って思い浮かべる人」として「配偶者」「子供」「自分の親」「配偶者の

^{17 1988・1998・2008・2013}年に家族に関するアンケートを同一質問内容で実施。

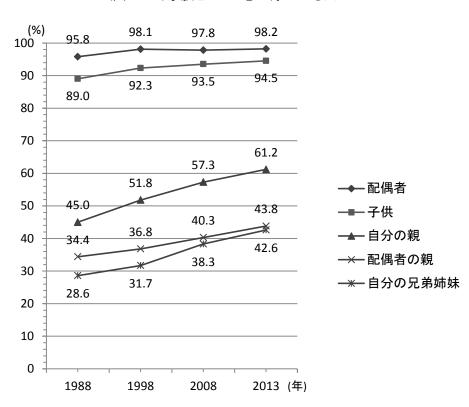
[「]家族調査 2013」調査地域: 首都 40km 圏 (東京都・埼玉県・千葉県・神奈川県)、調査手法: 訪問留置自記入法、調査対象: 妻の年齢が 20 歳~59 歳、夫婦が同居しているサラリーマン世帯 1,000 世帯(条件: 夫がサラリーマンであること,子供有無は不問)、調査時期: 2013 年 5 月 23 日~6 月 17 日、

[「]家族調査 2008」サンプル数: 600 世帯、調査時期: 2008 年 6 月 12 日~ 7 月 7 日、

[「]家族調査 1998」サンプル数: 1,200 世帯、調査時期: 1998 年 1 月 8 日~ 2 月 2 日、

[「]家族調査 1988」サンプル数: 1,185 世帯、調査時期: 1988 年 8 月 3 日~ 8 月 22 日

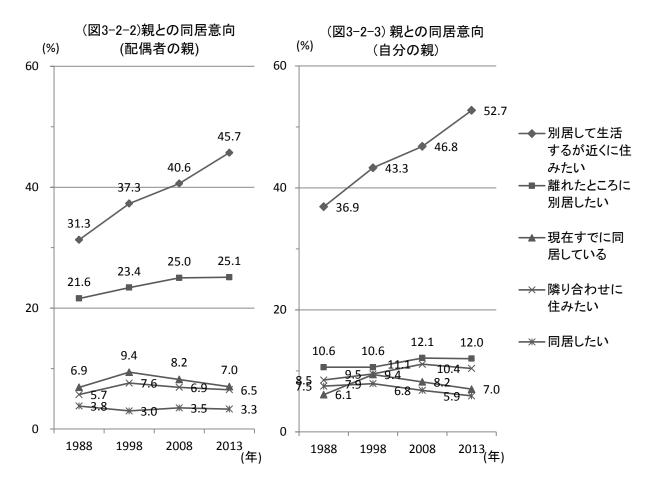
親」「自分の兄弟姉妹」の中から当てはまる人を尋ねた結果が図 3-2-1 である。1988 年以降、配偶者や子供だけでなく、「自分の親」「配偶者の親」「自分の兄弟姉妹」を「家族」として意識する人の割合が増加し続けていることがわかる。一方、親との同居意向を「配偶者の親」と「自分の親」の双方について尋ねた結果が次の図 3-2-2、図 3-2-3 である。二つのグラフからは、「自分の親」や「配偶者の親」と「現在すでに同居している」または「同居したい」と考えている人の割合が減少傾向にあり、低い数値を維持していることがわかる。博報堂生活総合研究所はこの結果を「家族形態としては、あくまで「核家族」を維持しつつ、「拡家族」とでもいうべき、絆で結ばれた家族意識が生まれている」(2013: 9)とまとめている18。



(図3-2-1)家族といって思い浮かべる人

出典:博報堂生活総合研究所(2013)『「日本の家族25年変化」調査レポート-3.11 後に生まれた日本の家族の新潮流』、p.9より引用。

^{18 「}拡家族」の意識が生まれている要因として、博報堂生活総合研究所は 2011 年の東日本大震 災を挙げているが、図 3·2·1~3 に表されたように家族意識の推移の傾向は 2011 年以前から見られることが分かる。ゆえに、要因を東日本大震災のみに求めることは出来ないと考えられる。

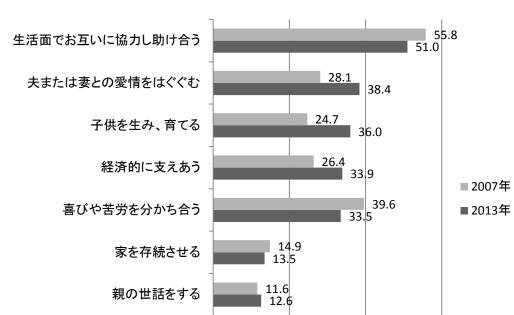


出典:博報堂生活総合研究所(2013)『「日本の家族 25 年変化」調査レポート-3.11 後に生まれた日本の家族の新潮流』、p.10 より引用。

内閣府が 2013 年に行った「家族と地域における子育てに関する意識調査」¹⁹と、2007年に行った「少子化対策と家族・地域のきずなに関する意識調査」²⁰の比較からは、人々が扶養を家族の役割として認識していることがわかる(図 3-2-4)。

「あなたが、家族の役割として重要だと思うものは何ですか。特に重要だと思うものを3つまであげてください」という問いに対して、「経済的に支え合う」を選んだ人の割合が2007年は26.4%だったが、2013年には33.9%に増加した。また「親の世話をする」を選んだ人の割合が2007年は11.6%だったが、2013年には12.6%にわずかではあるが増加した。これらの回答から、家族の役割として扶養を自明視している人が一定数おり、また微増傾向にあることが分かる。

²⁰¹³ 年 10 月 4 日~11 月 4 日、調査方法: 個別面接聴取、有効回収数(率): 1,639 人(54.6%) 20 調査対象: 全国 18 歳以上の者 4,000 人、抽出方法: 層化二段無作為抽出法、調査時期: 2007 年 1 月 25 日~2 月 4 日、調査方法: 個別面接聴取、有効回収数(率): 2,409 人(60.2%)



(図3-2-4)家族の役割として重要なこと

出典: 内閣府政府統括官(共生社会政策担当)(2014)「家族と地域における子育てに関する意識調査報告書[概要版]」、p.7より筆者作成。

20

40

60 (%)

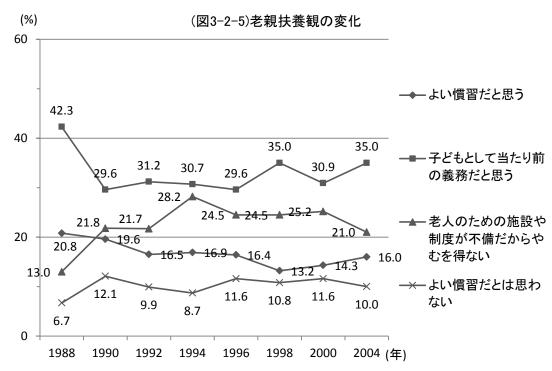
同様に人々の扶養に対する意識が分かるのが、毎日新聞社人口問題調査会が2004年に行った「人口・家族・世代に関する世論調査」²¹である。この「人口・家族・世代に関する世論調査」と、同調査会が2000年まで行っていた「全国家族計画世論調査」²²の結果の一部を比較したのが図3-2-5である。「子どもが老父母の面倒をみることをどう思いますか」という問いに対して、「よい慣習だと思う」と答えた人の割合、また「子どもとして当たり前の義務だと思う」と答えた人の割合は、1988年以降減少したものの、近年は下げ止まり、微増傾向も見せている²³。この結果から、内閣府による意識調査同様、家族を扶養することは自明だと考えている人が現代においても一定数おり、また微増傾向にあることが分かる。黒田(2005: 307)はこの結果から、「第二次大戦後の家族制度の変化の中で、老親扶養に対する価値観も著しく変化しているように思われるが、基本的には日本人の老親扶養に対する

 $^{^{21}}$ 調査対象: 全国 250 地点の 20 49 歳の女性 4,000 人、抽出方法: 層別多段無作為抽出法、調査時期: 2004 年 4 月 16 18 日、調査方法: 留め置き法、有効回答数(率): 2421 人($^{60.5}$ %)

 $^{^{22}}$ 調査対象: 1988年は夫のある 50 歳未満の女性 3400~3804 人、1990年は 16~49 歳の女性 5270 人、1992年は妻の年齢 16 歳以上 50 歳未満の夫婦 3400 組、1994~2000 年は 16~49 歳の女性 3910~5015 人。

²³ 黒田(2005: 307)は「よい慣習」と「当たり前の義務」と答えた人を合計した割合が 50%水準 を維持していることも指摘している。

行動倫理は変化しているとは思われない」と指摘している。



出典:毎日新聞社人口問題調査会編(2005)『超少子化時代の家族意識―第1回人口・家族・世代世論調査報告書』毎日新聞社、p.304-306より筆者作成。 ただし、回答項目のうち「その他・無回答」「わからない」は筆者が省略した。

以上のように、家族として意識する近親者の範囲は広がり、扶養を自明視する意識も 80 年代に比べると減少しているものの維持されていることから、現代の「人々の持つ規範」は家族主義を維持しており²⁴、人々が個人化の規範を持っているとはいえないことがわかる。上述した生活保護の扶養義務に関する芸能人バッシング報道が政治に影響するほど反響を得、世論の支持を得た背景には、以上のような「人々の持つ規範」があったといえるだろう。

(3) 現実

三つ目の検証要素である「現実」については、序章でふれた通り²⁵である。再度まとめておくと、女性の労働力が上昇していること、未婚率・離婚率が上昇し、少子化が進んでい

²⁴ 人々が家族主義的な規範を持ち続けている状況については、東日本大震災のような自然災害や経済状況などいくつかの要因が考えられるが、本稿では、考え得る個々の要因の根底に、前項で述べたような制度の存在があるとする立場をとる。

²⁵ 序章第 1 節第 2 項(pp.2-8)参照。

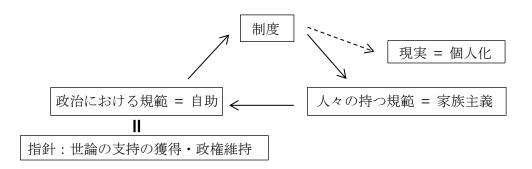
ること、単独世帯が増加していること、同居率が低下していることから、日本では個人化 が進んでいると結論付けることができた。「現実」においては、前項で指摘した「人々の持 つ規範」とは異なり、家族形態が変容して家族の範囲が狭まり、個人化までも進んでいる のである。

(4) まとめ

本章でのこれまでの分析をまとめ、本稿のリサーチ・クエスチョンのうち第二の問いに対する解答を示す。まず、前節で追った政治過程より、民主党が政権維持に奔走する中で自民党のとる「自助」の指針が社会保障政策の中で優位となっていたことが分かった。このことから、家族の役割を重視する「自助」が「政治における規範」となっていたといえる。また、「制度」は本節第1項より、1950年の生活保護法制定当時と変わらず、民法の一部が家族の変容を許容しつつも、民法730条、877条、改正前の生活保護法、戸籍制度により「家」意識、家族主義的観念を維持する可能性も残すものとなっていた。「人々の持つ規範」は、本節第2項より、実際に同居している家族よりも広い範囲の親族を家族と意識し、家族を扶養することを自明視するものとなっていた。最後に、序章と前項より、「現実」として家族は変容し個人化が進んでいることが明らかとなっている。

以上の検証要素の関係をまとめたものが図 3-2-6 である。「制度」は「現実」における個人化を許容しつつも、「人々の持つ規範」として家族主義を維持する規定を持ち続けている。「政治における規範」は、生活保護法改正当時の政治の指針(=世論の支持獲得・政権の維持)に伴って「現実」ではなく「人々の持つ規範」を引き継ぎ、自助を重視するものとなった。この「政治における規範」は新たな「制度」に影響するものであり、生活保護改正法における親族の扶養義務の維持・強化を可能にしたと考えられる。

(図 3-2-6)生活保護法改正時の検証要素間の関係



出典:筆者作成。

このメカニズムは、前章第3節で確かめられた1973年以降の政治のメカニズムと一致する。すなわち、政治がその時々にとる指針が「現実」の家族の変容に反するものであったとしても、「人々の持つ規範」として家族主義が維持されているために世論の支持を得ることができる、ということを利用するものである。

以上、本章では本稿のリサーチ・クエスチョンに対する仮説の検証を行った。生活保護 法改正時における「制度」「規範」「現実」の関係を分析することによって、親族の扶養義 務の規定が維持・強化された理由を明らかにした。

終章 結論と今後の展望

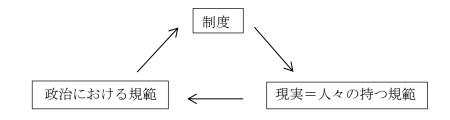
本稿では、生活保護制度における扶養義務の規定についての問題意識を前提に、「なぜ日本の生活保護制度では「個人化」への対応がなされず、広範囲の扶養義務を定めた規定が維持されているのか」というリサーチ・クエスチョンをたて、その解答を検討してきた。本章では、本稿の結論として仮説の検証結果を示す。続いて本稿での検証における課題を指摘し、生活保護制度の規定に関して今後の展望を述べる。

1. 結論

本稿では、「なぜ日本の生活保護制度では「個人化」への対応がなされず、広範囲の扶養 義務を定めた規定が維持されているのか」というリサーチ・クエスチョンを「なぜ 1950 年 の新生活保護法制定時に扶養義務の規定を盛り込むことが可能だったのか」という第一の 問いと、「なぜ 2013 年の生活保護改正法において扶養義務の規定は維持・強化されたのか」 という第二の問いに分けて検証した。

第2章での第一の問いの検証では、1950年の新生活保護法制定時には、扶養義務の規定が「現実」をはじめとして「制度」「政治における規範」「人々の持つ規範」のすべてと噛み合うものであったため可能であった、という解答が導かれた(図 2-2-4)。当時は家族に関する「現実」と「人々の持つ規範」が一致しており、「政治における規範」は「現実」=「人々の持つ規範」に則って新たな「制度」を作る基盤となっていたのである。ただし、この検証において「制度」に分類される民法と戸籍制度の規定が、「人々の持つ規範」を維持しつつ「現実」の変容を許容する規定を含んでいたことは以後の政治において重要であった。

(図 2-2-4)新生活保護法制定時の検証要素間の関係(再掲)



出典:筆者作成。

第2章第3節では、第3章での第二の問いの検証の前提として、2013年の生活保護法改正時までに既存の「制度」の影響から「現実」と「人々の持つ規範」にずれが生じ、政治はその時々の「指針」に合わせてそのどちらを「政治における規範」として受け継いでも世論の支持を得、政策を打ち出すことができるメカニズムが整えられていたことを示した。

この前提を受けて、第 3 章での第二の問いの検証では、「世論の支持獲得・政権の維持」という生活保護法改正当時の政治の方針に伴い、「政治における規範」が「人々の持つ規範」を引き継いで自助を重視するものとなっていたこと、この「政治における規範」が新たな「制度」である生活保護改正法に影響し、個人化の進む「現実」には合わない親族の扶養義務維持・強化の規定を組み込むことが可能になっていたことを解答として導いた(図 3-2-6)。

制度 現実 = 個人化 政治における規範 = 自助 【人々の持つ規範 = 家族主義 【日針: 世論の支持の獲得・政権維持

(図 3-2-6)生活保護法改正時の検証要素間の関係(再掲)

出典:筆者作成。

以上の検証をもって、序章で示した本稿のリサーチ・クエスチョンに対する仮説を証明 した。

2. 課題

本稿におけるリサーチ・クエスチョンの検証には以下のような課題が残されている。第一に、日本の制度の中でも社会保障制度、またその中でも公的扶助制度である生活保護制度の規定についてのみ検証しているため、日本の政治における「制度」と「規範」と「現実」の関係を包括的に説明できているわけではない。本稿で説明された日本の政治の特徴が他国との比較において特殊なものでないかどうか、という点についても言及できておらず、理論の一般化という面では、残された課題は多い。

第二に、検証要素として「制度」「規範」「現実」を挙げたが、そのうち「制度」として 取りあげた民法や戸籍制度については、その性質や問題点をより詳しく検討する余地が残 されている。

第三に、同じく検証要素のうち「規範」、とりわけ「人々の持つ規範」と、「現実」との 関係をより明確にさせる余地も残されている。「人々の持つ規範」と「現実」との関係は、 人々が「現実」をどのように「認識」するか、という問題と関わっており、人の認知や思 考についての観点から分析を深める必要がある。

第四に、再び「人々の持つ規範」について、本稿では統計データや先行研究にもとづいてその状況を分析したが、「規範」は「意識(認知)」であるという定義26からしても実態を把握するのは困難である。本稿の分析は精緻さを欠くと言わざるを得ず、幅広い先行研究や統計データからより正確な分析を行うことを今後の課題としたい。

3. 今後の展望

最後に、生活保護制度の規定について、本稿の分析にもとづいて今後の展望を述べたい。 本稿で取り上げた生活保護制度の扶養義務については、先行研究においても複数の問題 点が指摘されている。序章でも引用した通り、蓑輪(2014: 46)は、「扶養義務の存在が生活 保護給付の抑制を促す機能を果たしており、捕捉率の極端な低さを生み出す原因の一つと なっている」と指摘している。田川(2014)は扶養義務の問題点として、①生活保護の「利用 希望者を萎縮させる」面があること、②福祉事務所が「親族の扶養が保護の要件であるか のような説明」を行い、「扶養」を水際作戦に利用している事例があること、③「扶養には 単純・一律な基準は設けづらく、個々個別の判断が求められ」てしまうこと、④「扶養照 会をすることにより、親族間に波紋がおこ」り、「親族間での孤立・社会的孤立を生んでし まう」可能性があること、⑤「多忙な生活保護職場にとって、扶養調査が負担となってい る」ことを挙げ、「諸外国に比べ広い範囲の親族に扶養義務を負わせている前近代的な民法 を、なるべく扶養義務を狭くするような運営が望まれる」と述べている。後藤(2011: 156) もまた、「扶養する家族の生活と生活困窮に陥った親族の生活は区別して捉えるべきであっ て、親族<老親>の生活問題と親族扶養を求められる子供の愛情と義理を混同すべきでは ない」とし、「保護の補足性の原理としての親族扶養義務は根本的に検討を要する時期に来 ている」と主張している。筆者も先行研究による指摘を支持し、親族の扶養義務の規定を 縮小する方向に見直す必要があると考える。

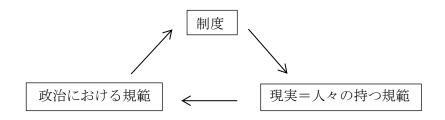
生活保護制度における親族の扶養義務の規定を「制度」の一部と捉えると、その改正に直接的に影響を与えるのは「政治における規範」である。「政治における規範」は、現状では「人々の持つ規範」と「現実」のいずれかを引き継ぐことができるものであった。今回の生活保護法改正においては、「政治における規範」は「人々の持つ規範」を引き継いでいたが、2011年には厚生労働省が社会保障制度について「現実」の家族形態の変容に留意して改正する必要があることを認めていた27。よって、「政治における規範」が一部見られたような「現実」を引き継ぐ動きに傾けば、親族の扶養義務の規定が縮小の方向に見直される可能性が開かれると考えられる。また、親族の扶養義務の規定という「制度」が改正されれば、その「制度」を受けて「人々の持つ規範」が変化し、個人化する「現実」に近づくことも考えられる。そのような動きが生じれば、「政治における規範」が「人々の持つ規

²⁶ p.14 参照(White 1993=1996: 172; 島 2004: 23)。

²⁷ pp.33-34 参照(厚生労働省社会保障審議会生活保護基準部会 2011)。

範」と「現実」のどちらかを利用できる状況もなくなり、「政治における規範」は必ず「現実」に一致する。そして、「制度」も「政治における規範」に沿って必ず「現実」に対応するものとなると考えられる。本稿の分析に沿って以上のように考えると、まず「政治における規範」が「現実」を見つめるようになることが扶養義務規定改正のきっかけとなり、さらには本稿で考察したメカニズム全体を本来あるべき形(図 1-2-1)に修正する可能性を開くといえる。

(図 1-2-1)検証要素間の関係1(再掲)



出典:筆者作成。

扶養義務の規定が生活保護制度において縮小の方向に改正されれば、本稿で提示した問題は解決され、生活保護が最後のセーフティネットとしての機能を向上させることにもつながるだろう。「制度」改正に向けて、「政治」が「現実」を見つめることが期待される。

<参考文献>

- 阿藤誠(2005)「家族観の変化と超少子化」毎日新聞社人口問題調査会編『超少子化時代の家族意識―第1回人口・家族・世代世論調査報告書』毎日新聞社、pp.11-41
- 阿部彩(2013)「生活保護への四つの批判―研究からの反論―」埋橋孝文編『福祉+ α ④ 生活保護』ミネルヴァ書房、pp.21-35
- 池田和彦、砂脇恵(2009)『新・MINERVA 福祉ライブラリー④ 公的扶助の基礎理論―現代の貧困と生活保護制度―』ミネルヴァ書房
- 伊東雅之(2005)『生活保護制度見直しの課題』国立国会図書館
- 岩田幸基(1970)「人間環境整備への指針-国民生活審議会答申-」『週間財経詳報』第 872 号 財経詳報社、pp.16-19
- 岩永理恵(2011)『現代社会政策のフロンティア①生活保護は最低生活をどう構想したか―保護基準と実施要項の歴史分析―』ミネルヴァ書房
- 岩永理恵(2013)「生活保護の歴史を概観する一受給動向と雑誌記事から一」埋橋孝文編『福祉+ α ④ 生活保護』ミネルヴァ書房、pp.66-74
- 上野千鶴子(1994)『近代家族の成立と終焉』岩波書店
- 埋橋孝文(2013)「生活保護をどのように捉えるべきか―本書のねらい―」埋橋孝文編『福祉 + α ④ 生活保護』ミネルヴァ書房、pp.1-17
- ウルリッヒ・ベック著、伊藤美登里訳(2012a)「個人化の多様性―ヨーロッパの視座と東アジアの視座」ウルリッヒ・ベック・鈴木宗徳・伊藤美登里編『リスク化する日本社会 ウルリッヒ・ベックとの対話』岩波書店、pp.15-35
- ウルリッヒ・ベック著、鈴木宗徳訳(2012b)「リスク社会における家族と社会保障」ウルリッヒ・ベック・鈴木宗徳・伊藤美登里編『リスク化する日本社会 ウルリッヒ・ベックとの対話』岩波書店、pp.73-87
- 大江忠(2014)『第4版 要件事実民法(7)親族』第一法規株式会社
- 落合恵美子(2004)『21世紀家族へ(第3版)』有斐閣
- 落合恵美子(2012)「個人化と家族主義―東アジアとヨーロッパ、そして日本」ウルリッヒ・ベック・鈴木宗徳・伊藤美登里編『リスク化する日本社会 ウルリッヒ・ベックとの対話』 岩波書店、pp.103-125
- 葛西嘉資(1981)「終戦直後の生活保護」厚生省社会局保護課編『生活保護三十年史』功文社、 pp.282-290
- 菊池英明(2013)「公的扶助への社会学的接近—生活保護と家族モデル—」埋橋孝文編『福祉 + α ④ 生活保護』ミネルヴァ書房、pp.47-54
- 本村孜(1981)『生活保護行政回顧』社会福祉調査会(菅沼隆監修(2008)『日本社会保障基本 文献集 第Ⅲ期 国民皆保険・皆年金体制の形成 第 23 巻 生活保護行政回顧』日本図書

センター)

- 黒田俊夫(2005)「老親扶養をめぐって―人口転換の先駆と国際的貢献―」毎日新聞社人口問題調査会編『超少子化時代の家族意識―第 1 回人口・家族・世代世論調査報告書』毎日新聞社、pp.301-309
- 経済企画庁編(1973)『経済社会基本計画―活力ある福祉社会のために―』大蔵省印刷局 経済企画庁(1976)『昭和 50 年代前期経済計画―安定した社会を目指して―』大蔵省印刷局 経済企画庁国民生活局編(1986)『長寿社会の構図―人生 80 年時代の経済社会システム構築 の方向』大蔵省印刷局
- 厚生労働省社会・援護局保護課(2003)『主要各国における公的扶助制度の比較検証に関する 調査報告書』厚生労働省社会・援護局保護課
- 後藤昌彦(2011)「生活保護の受給要件である親族扶養義務の今日的意義」紀要編集委員会編 『藤女子大学紀要. 第 II 部』48 巻、藤女子大学、pp.149-157
- 小林修一(2007)「家族モデルの創出と変容―日本の家族法・規範・現実の錯綜を踏まえて―」 東洋大学社会学部編『東洋大学社会学部紀要』第80集(vol. 45, no. 1)、東洋大学社会学 部、pp.5-19
- 小山進次郎(2004)『改訂増補 生活保護法の解釈と運用(復刻版)』社会福祉法人全国社会福祉協議会
- 阪井裕一郎(2013)「家族主義という自画像の形成とその意味: 明治・大正期における知識人の言説から」家族問題研究学会編『家族研究年報』38号、家族問題研究学会、pp.75-90 島直子(2012)「家族規範と結婚の変容」松信ひろみ編『近代家族のゆらぎと新しい家族のかたち』八千代出版、pp.23-39
- 自由民主党編(1978)『月刊自由民主』266号、千代田永田書房
- 自由民主党編(1979)『月刊自由民主』278号、千代田永田書房
- 副田義也(1985)「戦後日本における生活保護制度の形成」東京大学社会科学研究所『福祉国家 第6巻 日本の社会と福祉』東京大学出版会、pp.117-191
- 副田義也(1988)「生活保護制度の展開」東京大学社会科学研究所『転換期の福祉国家(下)』 東京大学出版会、pp.171-247
- 副田義也(1995)『生活保護制度の社会史』東京大学出版会
- 田川英信(2014)「生活保護における扶養調査の実際と課題」貧困研究会編集委員会『貧困研究』 Vol.12、明石書店、pp.82-93
- 武川正吾(2004)「福祉国家と個人化」日本社会学会編『社会学評論』54 巻 4 号、日本社会学会、pp.322-340
- 武川正吾(2011)『福祉社会[新版]―包摂の社会政策』有斐閣アルマ
- 武川正吾(2012)「日本における個人化の現象―福祉国家をとおしてみる」ウルリッヒ・ベック・鈴木宗徳・伊藤美登里編『リスク化する日本社会 ウルリッヒ・ベックとの対話』岩波書店、pp.127-139

- 中央法規出版編集部編(2014)『改正生活保護法・生活困窮者自立支援法のポイント 新セーフティネットの構築』中央法規出版
- 利谷信義(1975)「戦後の家族政策と家族法―形成過程と特質」福島正夫編『家族―政策と法 1 総論』東京大学出版会、pp.53-186
- 利谷信義(1987)『家族と国家―家族を動かす法・政策・思想』筑摩書房
- 中村隆英・大森徳子編(1990)『日本経済再建の基本問題―資料・戦後日本の経済政策構想 第 一巻』東京大学出版会
- 仲村優一・一番ヶ瀬康子編(1999)『世界の社会福祉 5 フランス・イタリア』 旬報社 西川祐子(2000)『近代国家と家族モデル』 吉川弘文館
- 西野理子(2000)「家族の認知に関する探索的研究—個人の認知と社会規範との連結をめざして—」家族問題研究会編『家族研究年報』25 号、家族問題研究会、pp.43-56
- 日本社会保障法学会編(2001)『講座 社会保障法 第 5 巻 住居保障法・公的扶助法』法律文化社
- 博報堂生活総合研究所(2013)『「日本の家族 25 年変化」調査レポート—3.11 後に生まれた 日本の家族の新潮流』
 - http://seikatsusoken.jp/wp/wp-content/uploads/2013/09/0bddac5c23b9993ee7a84bad5 6f86244.pdf (アクセス日:2014 年 12 月 25 日)
- 原田純孝(1988)「「日本型福祉社会」論の家族像-家族をめぐる政策と法の展開方向との関連で一」東京大学社会科学研究所編『転換期の福祉国家(下)』東京大学出版会、pp.303-392
- 尾藤廣喜(2012)「生活保護利用者バッシング関連資料 扶養義務と生活保護制度の関係の正 しい理解と冷静な議論のために」『賃金と社会保障』1566 号、旬報社、pp.55-60
- 毎日新聞社人口問題調査会編(2005)『超少子化時代の家族意識―第1回人口・家族・世代世 論調査報告書』毎日新聞社
- 松信ひろみ(2012)「社会変動と家族変動」松信ひろみ編『近代家族のゆらぎと新しい家族のかたち』八千代出版、pp.1-22
- 水野紀子(2013)『社会法制・家族法制における国家の介入』有斐閣
- 養輪明子(2014)「<自活、家族扶養、社会的扶養>をめぐる理解とその変遷―家族制度との関係で―」貧困研究会編集委員会『貧困研究』Vol.12、明石書店、pp.46-57
- 宮本太郎(2012)『生活保障 排除しない社会へ』岩波書店
- 宮本太郎編(2013)『生活保障の戦略―教育・雇用・社会保障をつなぐ』岩波書店
- 村上泰亮・蝋山昌一ほか(1975)『生涯設計計画―日本型福祉社会のビジョン』日本経済新聞 社
- 諸藤秀幸(2013)『生活保護制度をめぐる最近の動向』国立国会図書館
- 山田昌弘(2004)「家族の個人化」日本社会学会編『社会学評論』54 巻 4 号、日本社会学会、pp.341-354
- 湯沢雍彦(1977)「戦後家族変動の統計的考察」福島正夫編『家族―政策と法 3 戦後日本家

族の動向』東京大学出版会、pp.9-59

吉田久一・一番ヶ瀬康子編(1982) 「旧生活保護法に関する長谷川保発言」『昭和社会事業史への証言』史料四、教文堂、pp.537-549

吉永純(2011) 『生活保護の争点―審査請求、行政運用、制度改革をめぐって』高菅出版 依田精一(1975) 「戦後家族制度改革の歴史的性格」福島正夫編『家族―政策と法 1 総論』 東京大学出版会、pp.217-270

我妻栄(1956)『戦後における民法改正の経過』日本評論新社

James M. White(1993=1996)、正岡寛司・藤見純子・西野理子・嶋﨑直子訳『家族発達のダイナミックス―理論構築に向けて―』、ミネルヴァ書房

<一次資料>

厚生省社会局(1981)「生活保護の適正実施の推進について」

http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/shiyrou/syakaifukushi/971.pdf (アクセス日:2014年 12 月 31 日)

厚生労働省社会保障審議会(2003)「今後の社会保障改革の方向性に関する意見-21世紀型の社会保障の実現に向けて-」

http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/06/s0616-4b.html (アクセス日:2014年12月15日)

厚生労働省社会保障審議会福祉部会(2003)「第 6 回社会保障審議会福祉部会議事録」 http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/07/txt/s0728-1.txt (アクセス日:2014年12月15日)

厚生労働省社会保障審議会福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会(2004)「生活 保護制度の在り方に関する専門委員会 報告書」

http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/12/s1215-8a.html (アクセス日:2015 年 1 月 15日)

厚生労働省(2010)「諸外国の公的扶助制度の比較」

www.mhlw.go.jp/shingi/2010/02/dl/s0215-12d.pdf (アクセス日:2014年12月31日) 厚生労働省社会・援護局 生活保護制度に関する国と地方の協議(2011)「生活保護制度に関する国と地方の協議に係る中間とりまとめ」

http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001xvq6-att/2r9852000001xvrn.pdf (アクセス日:2015年1月15日)

厚生労働省社会保障審議会 生活保護基準部会(2011)「社会保障制度改革の方向性と具体策 について」第2回社会保障審議会生活保護基準部会

http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001d2yo-att/2r9852000001d30y.pdf

(アクセス日:2014年12月15日)

厚生労働省(2013a)「生活保護法の一部を改正する法律案新旧対照条文」

http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/soumu/houritu/dl/183-45.pdf (アクセス日: 2014 年 12 月 31 日)

- 厚生労働省(2013b)「平成 25 年人口動態統計月報年計(概数)の概況 結果の概要」 http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/geppo/nengai13/dl/kekka.pdf (アクセス日:2015年1月19日)
- 厚生労働省社会・援護局保護課(2013a)「生活保護制度の概要等について」第 14 回社会保 障審議会生活保護基準部会

http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshit su_Shakaihoshoutantou/0000025830.pdf (アクセス日:2014 年 12 月 31 日)

厚生労働省社会・援護局保護課(2013b)「生活保護法改正法の概要」

http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/topics/dl/t p131218-05.pdf#search='%E7%94%9F%E6%B4%BB%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E6%B3%95%E6%94%B9%E6%AD%A3%E6%B3%95%E3%81%AE%E6%A6%82%E8%A 6%81' (アクセス日: 2014 年 12 月 31 日)

- 厚生労働省社会保障審議会 生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会(2013)「社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書」
 - http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002tpzu.html (アクセス日:2014 年 12 月 16 日)
- 厚生労働省社会保障審議会 生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会 第 $1\sim12$ 回議事録・資料 http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho.html?tid=126703 (アクセス日: 2014年 12月 16日)
- 国立社会保障・人口問題研究所(2009)「2009 年社会保障・人口問題基本調査 第6回世帯動態調査 結果の概要」http://www.ipss.go.jp/ps-dotai/j/DOTAI6/NSHC06_gaiyo.pdf (アクセス日:2015年1月19日)
- 国家戦略室国家戦略会議(2012a)平成 24 年第 3 回会議資料 3 小宮山厚生労働大臣提出資料「次世代の育成と活躍できる社会の形成に向けて」

http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/policy04/pdf/20120409/shiryo3.pdf (アクセス日:2015年1月15日)

- 国家戦略室国家戦略会議(2012b)平成 24 年第 5 回会議資料 3「生活支援戦略」骨格 http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/policy04/pdf/20120604/shiryo3.pdf (アクセス日: 2014 年 12 月 15 日)
- 参議院総務委員会(2012)第 180 回国会議事録 第 13 号 平成 24 年 6 月 14 日 http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/180/0002/main.html (アクセス日: 2014年 12 月 31 日)

- 衆議院厚生委員会(2000)「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の 法律案に対する附帯決議」
 - http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/shiryou/syakaifukushi/799.pdf (アクセス日:2014年 12 月 15 日)
- 衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会(2012a)議事録第 6 号平成 24 年 5 月 23 日
 - http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/02611802012052 3006.htm (アクセス日:2014 年 12 月 16 日)
- 衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会(2012b)議事録第 8 号平成 24 年 5 月 25 日
 - http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/02611802012052 5008.htm (アクセス日:2014 年 12 月 16 日)
- 衆議院予算委員会(2012) 第 180 回国会議事録 第 25 号 平成 24 年 6 月 12 日 http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/180/0018/main.html (アクセス日: 2014 年 12 月 31 日)
- 自由民主党(2012)「社会保障制度改革基本法案(仮称)骨子」
 - https://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/seisaku-124.pdf#search='%E7%A4%BE% E4%BC%9A%E4%BF%9D%E9%9A%9C%E5%88%B6%E5%BA%A6%E6%94%B9%E9 %9D%A9%E5%9F%BA%E6%9C%AC%E6%B3%95%E6%A1%88' (アクセス日:2014年12月16日)
- 総務省統計局(2014a)「労働力調査(基本集計)平成 25 年 (2013 年) 平均 (速報) 結果 結果の概要」http://www.stat.go.jp/data/roudou/sokuhou/nen/ft/pdf/index.pdf (アクセス日: 2015 年 1 月 19 日)
- 総務省統計局(2014b)「日本の統計 2014 第2章人口・世帯 2-17 出生・死亡数と婚姻・離婚件数」http://www.stat.go.jp/data/nihon/02.htm (アクセス日:2015年1月19日)
- 総務省統計局(2014c)『平成 22 年国勢調査最終報告書「日本の人口・世帯」』第1部 結果 の解説 第13章 世帯の家族類型
 - http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/final/pdf/01-13.pdf (アクセス日:2015 年 1 月 19 日)
- 内閣府経済財政諮問会議(2003)「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」 http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/030627f.html (アクセス日:2014年12月15日)
- 内閣府政府統括官共生社会政策担当(2007)「少子化対策と家族・地域のきずなに関する意識 調査」
 - http://www8.cao.go.jp/shoushi/cyousa/cyousa18/kizuna/html/1mokuji-html.html (アクセス日:2014年 12月 26日)

内閣府政府統括官(共生社会政策担当)(2014)「家族と地域における子育てに関する意識調査報告書[概要版]」

http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/research/h25/ishiki/pdf/gaiyo.pdf (アクセス日:2015年1月19日)

NHK 解説委員室(2012)「解説アーカイブス 野田内閣の支持率を読む」 http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/700/116784.html (アクセス日:2014年12月16日)

NHK 放送文化研究所(2012)「政治意識月例調査」 http://www.nhk.or.jp/bunken/yoron/political/2012.html (アクセス日:2014年12月16日)