

大友信勝著

『公的扶助の展開』

公的扶助研究運動と生活保護行政の歩み』

評者：杉村 宏

本書は、わが国の公的扶助の展開過程における特徴と課題を、公的扶助ケースワーカーの自主的な活動である公的扶助研究運動の歴史と生活保護行政の運用史を通して明らかにしようとした力作である。

全体の構成は、「公的扶助研究運動の成立と歩み」として、1960年代前半から1990年代前半までの公的扶助研究活動の経過を通して生活保護制度の展開の特徴を分析した第1部、生活保護「適正化」政策を軸にした保護行政の運用史の展開にそって分析し、その教訓と課題を明らかにした第2部、被保護母子世帯調査に基づく生活困難層の生活史分析を通して生活保護行政の運用史を検証した第3部から成り立っている。全体のページ数が附表や年表も含めると485ページに及ぶ大部であり、そのほぼ半分を第1部が占めているので、生活保護行政の通史を、公的扶助研究運動の生成と展開から分析したものと見ることもできる。

1

第1部は以下のような章編成となっている。すなわち、第1章「公的扶助研究運動草創期」(1963年・64年)、第2章「公的扶助研究全国連絡会の結成と組織整備期」(1965年から67年)、

第3章「公的扶助研究全国連絡会再編期」(1968年から70年)、第4章「公的扶助研究全国連絡会の停滞と地域ブロックセミナー高揚期」(1971年から76年)、第5章「全国セミナーの再評価と機関誌発行の確立期」(1977年から81年)、第6章「全国セミナーの定着と公扶研連組織整備への努力」(1982年から85年)、第7章「国の補助金見直し政策と公的扶助研究運動」(1986年から89年)、第8章「福祉改革と公的扶助研究活動」(1990年から92年)である。見られる通り、公的扶助研究全国連絡会という自主的研究組織の形成から発展、再編されていく過程を、生活保護制度の運用史を踏まえながら綿密に検討し、著者自身が述べているように、この活動体の通史となっている。したがって書評の中心は第1部で明らかにされたこととその評価になるが、その前に第2部・3部の著書における位置付けと紹介を行っておきたい。

第2部は2章構成であるが、その分析の中心点は1981年に通達された、いわゆる「123号通知」である。第1章は123号通知以前の適正化政策の分析にあてられ、第2章が「123号通知」に伴う第3次適正化政策期(1981年から93年まで)の分析にあてられている。いわば公的扶助研究活動が展開される場としての生活保護行政を、「適正化」政策を軸に分析しているが、運用史という視点から考察することによって、法の原理なり精神が運用という局面で制約されていく様子が鋭く描き出されている。

さらに注目すべき点として、この「123号通知」を徹底的に研究し、自治体当局も巻き込んで抵抗した枚方市の事例を取り上げ、その実施を食い止めたとしても、それだけでは「内なる『適正化』は食い止められず、画一的・一律的行政運用に流されてしまう職場環境の問題に目をむけるべきことを強調している点である。

この視点は、著者が「公的扶助の展開」はその

精神を実現するために、柔軟な運用に努力する「担い手」の自主的な活動なしには不可能であることを明らかにしており、第1部で取り上げる運動をその裾野から補強するものとなっている。

第3部は、保護適正化政策の中で常にターゲットとされてきた、貧困母子世帯の形成過程を生活史分析によって明らかにしたものである。この論文は1980年代の半ばに書かれたものであり、当時すでに注目された業績である。母子世帯化する要因分析とともに、その生活史を家族形成期を視野に入れて分析することによって、母子世帯化した結果、生活が崩壊するというよりも、家族が解体せざるを得ないような生活困難がかなり長期に存在していたことに注目し、そのような生活基盤の不安定な中で、傷病や失業による収入の減少や喪失、育児費や住居費の負担の増大など、生活を不安定化するさまざまな要因が積み重なることを指摘する。その上でさらに負債の増加、ギャンブルの失敗、酒や異性関係への逃避など、生活の破綻が顕在化し、やがて離別などにより家族が解体して母子世帯が形成されることを明らかにしている。

2

近年では「貧困の女性化」という視点で、あらためて母子世帯の生活問題に焦点があてられているが、こうした動きの先駆けとなる研究であり、事例分析によりクリアに単親家族の生活問題の在処を示した、優れた作品といえるが、同時に、このような貧困化や生活の不安定化への目配りなしに、離別した夫の扶養義務のみを問題とする生活保護の運用では、母子世帯の生活困難の現実を理解することができず、したがって有効な自立支援の方向性を見出すことも困難であることを教えている。

第1部の論文は、これら第2部、第3部の論文によって補強されていると見ることができ

る。このことを踏まえて、第1部の成果と評価を述べたい。

最大の成果であり評価すべき点は、生活保護制度史研究にこれまで欠けていた「質的な面、運用の面」に光を当て、法の運用や実施にかかわりをもつ現場を足場に、社会福祉主事たちの社会的行為の歴史社会学的な分析を通して、「適正化政策」に抵抗しながら生活保護の理念を実現しようとする公的扶助研究活動の通史を明らかにしたことであり、同時にその作業仮設としての運動論的研究方法を提示し得たことである。

詳細は紙幅の関係で原著に譲らざるを得ないが、生活保護制度史の、「適正化政策」による生存権保障の矮小化という「定説批判」を目的として、厚生官僚の社会的行為の分析を試みた副田義也著『生活保護の社会史』（1995、東大出版会）の研究方法に対するアンチテーゼとして、運動論的研究方法の復権を目指すものとなっている。

このような成果に対する評価に関しては、すでに安田火災記念財団文献研究賞（著書部門）を受賞という形で定まっているが、なお補足するならば、社会福祉の原点とも言うべき公的扶助制度がその機能を発揮するためには、運用に携わる従事者の実践の質が問われ、実践者の研さん・研究の蓄積を不可欠にしていること、および公的扶助従事者の研究活動は、行政過程の直中にありながら相対的に独自の立場で行われ、政策立案者との間には一定の緊張関係が存在し、要保護層の視点に立った異議申立てをめぐって常に配置転換などの行政行為にさらされていること等が、生活保護行政の展開と関連付けられて解明された点は説得的である。

3

最後に二、三要望を述べておきたい。

「公的扶助研究運動」は、それにかかわってい

るものにとってはその社会的意義は明確であるが、著者がこの活動体をどのような社会的存在として認識し、したがってその通史を編むことがどのような社会的意義のあることと考えておられるのであろうか。

公務員が主体であるというこの組織の宿命で構成員の変動は激しく、著者も指摘しているようにごく少数の役員の献身的な努力によって、機関誌と全国セミナーを開催している状況であり、したがってこの組織の活動が、次から次へと繰り出される「保護適正化政策」に対してどれほどの役割を果たしたのかという問いに答えることは難しいとしている。しかしこの活動がなかったら、福祉事務所と公的扶助行政は国民的批判にさらされることになったのではないかと述べている。

この組織が社会的存在として注目されたとすれば、それは機関誌で、会員が生活保護者を侮辱し、非難するような川柳を掲載したとして、マスコミと国民の激しい非難を浴びることとなった、いわゆる「川柳事件」によるものであったと思われる。

誤解を恐れずに言えば、会員数が三桁の組織で、定期発行にも苦勞する同人誌程度の機関誌の記事が、有力全国紙すべての社会面トップ記事の扱いを受けるほどの事件になったのであるが、負の評価も含めて「公的扶助研究運動」の社会的意義を明らかにするためには、この点の説明こそ重要である。

著者はそのことを誰よりもよく承知しており、著書の中で複雑な背景と当事者への配慮か

ら、この点については他日を期する旨記されているが、通史的な研究から見て、この組織が犯したミスが、全国紙で連日糾弾されるような社会的存在であることを予測することが可能であったのかどうか、続編を含めて解明していただきたい点である。

第2には、この点の解明を行う場合の研究手法にもかかわることであるが、通常、活動組織の通史を研究する場合、その組織の意思決定過程や活動を展開するための戦略決定などの史資料として議事録などが分析の対象となるが、全国的扶助研究会の執行機関にあたる委員会の議事録が存在せず、資料としては機関誌、全国セミナー資料集、総会資料などごく限られたものによるほかない。著者はそのような資料上の不備を補うために、中心的活動家のインタビューなどを精力的に行い活動のプロセスを再構成しているが、可能ならばそのような証言者の集団討議のフィルターにかける必要があるように思う。なぜならば、一例に過ぎないが著者自身この活動の中心的メンバーであり、活動に多大な貢献をしているにもかかわらず、本書には著者自身の名前は出てくるものの、どのような役割を果たしたのかはほとんどすべて省略されており、証言者の集団討議を行ったならば、おそらくこのような省略は起こらなかったであろうと思うからである。

(大友信勝『公的扶助の展開 - 公的扶助研究運動と生活保護行政の歩み』旬報社、2000年12月、485頁、4500円+税)

(すぎむら・ひろし 法政大学現代福祉学部教授)