

生活保護制度の政策過程における福祉団体の行動様式**

-2000年代の生活保護改革を事例として-

Sae Okura, University of Tsukuba
okura.sae.xp@alumni.tsukuba.ac.jp

要旨

It is said that Ministry of Health, Labour and Welfare is one of the most influential actors in the political process of public assistance in Japan. The ministry overhauled their policies, including the scale-down of the livelihood protection subsidy (*Sekatsu fujo hi*) after 2000. Welfare groups could not choose but get engaged in the political process to prevent the welfare cuts. This paper describes the patterns of welfare group behavior in the political process, focusing especially on (a) the degree of participation in councils established under the ministry, (b) lobbying the parties, and (c) lobbying the courts. Firstly, some welfare groups can be members of councils established under the Ministry of Health, Labour and Welfare. However, strictly speaking, the welfare groups that can be invited as council members, are characterized by the moderate attitudes toward the government and welfare reform itself, and the welfare groups that have critical attitudes toward welfare reform do not have the chance to participate in the political process directly. Secondly, the latter groups have no effective political access to the ruling parties as well. Therefore, they finally try to lobby the political actors through courts of justice. Especially after 2005, policy changes led by the ministry have been referred to judicial courts, and as a result, administrative lawsuits have been increasing rapidly. In other words, the groups that have no effective political access to the ministry utilize the courts, and lobby them indirectly.

キーワード

日本政治、福祉政治、社会政策、生活保護

1. はじめに : 生活保護制度の政策過程と当事者団体の役割

生活保護制度の政策形成過程において厚生労働省が大きな影響力を持つことについては概ね合意がとれているようである(副田 1995 ; 岩永 2011)。特に、社会・援護局保護課は生活保護法を所管しており、「この組織及び官僚が、時々状況でどのように立ち回ってきたかをたどることで、政策形成のかなりの部分が捉えられる」とさえ言われるこ

* English title: Patterns of Welfare Group Political Behavior in the Policy Making Process of Public Assistance –In the Case of 2000 Public Assistance Reform in Japan-

* This paper was presented to the 18th Biennial Conference of the Japanese Studies Association of Australia at the Australian National University from 8th to 11th July 2013 and has been peer-reviewed and appears on the Conference Proceedings website by permission of the author who retains copyright. The paper may be downloaded for fair use under the Copyright Act (1954), its later amendments and other relevant legislation.

ともある（岩永 2011 : 37）。

また、福祉と世論に関わる研究によると、無拋出の贈与という性格をもつ選別主義的な政策領域は世論からの支持が得にくいことが繰り返し確認されてきた。具体的には、ヘルスケアなどの普遍主義的な政策への支持は明らかに高く、公的扶助などの選別主義的な政策への支持は低い（Rothstein1998）。日本についても、堀江孝司（2009）の 2000 年代の世論調査に基づいた研究によって同様の支持傾向が確認された。

しかし、近年の雇用の流動化や高齢化などに伴う公的扶助の利用者の増加に対応するためには、中間納税者から福祉政策に対する支持を得なくてはならない。その一つの手法として、福祉制度の利用者に就労を義務付けるワークフェア的な政策は導入されると説明される（埋橋 2007）。そのため、ワークフェアを推進するアクターにとっては、実際の政策の結果ではなく就労を義務付けるような政策の存在自体が重要となる（小林 2012）。実際、アメリカでは、就労支援は大きな効果は挙げないが、大失敗はしないと証明されたことで正当性を獲得し、導入されるに至ったといわれている（Shaw et al. 2006）。日本のついても、2000 年代以降、就労支援の強化と給付水準の見直し、各種加算の廃止といった制度の見直しが行われてきた。

一般的に、以上のような見直し方針と異なる考え方を持つのが福祉団体である。特に、生活保護の利用者から構成される団体は、行政の決定に対して強く抗議を行い、故に自治体や厚生労働省と鋭く対立する存在として描かれてきた（例えば、井上 1980 ; 大山 1980a,1980b; 小川 1980; 副田 1995; 武智 1996 ; 大友 2000 など）。一例として、当事者団体の立場から政策過程を描いた研究をみると、関連団体は行政の「激しい弾圧」に晒されており（井上 1980 : 211）、生活保護利用者は「『被疑者に準ずる取扱い』」（大友 2000 : 3）さえ受けていると捉えられている。彼らは政党と協力したり（井上 1980）、裁判を用いて行政の運用を正そうとしたという（例えば、中央社会保障推進協議会編 2008 : 345 - 346）。以上の研究からは、行政を中心に整備された法令に対して、直接的に、あるいは政党や裁判所を通じて修正を求める関連団体という構図を読み取ることができる。

2000 年代以降の生活保護制度の制度改革に際しても、当事者団体は積極的に政策過程に関与せざるをえないと考えられる。それらの改革は、社会保障関係費の削減を射程に含んだものであり、当事者団体は自己の利益を確保する必要があったためである。

本稿は、日本の生活保護制度に関わる団体を把握し、その政策への関与の方法を明らかにする。政策への関与の方法としては、審議会への参加、政党への働きかけ、裁判所の利用という三つについて検討を行う。初めに、団体の出した意見書から生活保護制度に関わる団体とその意見を把握する。次に、厚労省の設置する審議会や研究会に参加する団体、政党に対して働きかける団体、裁判所に対して働きかける団体を確認し、それぞれの特徴を検討する。

2. 福祉団体の行動様式

2.1. 生活保護制度に関わる団体

表1は、(1) 2000年代以降の生活保護改革に対する意見書や提言、(2) それを公表した団体を示している。「賃金と社会保障」、「公的扶助研究」など福祉の専門誌に発表されたものや、団体のホームページに掲載されたものの一例である。

表1：制度改革に対する意見と発表団体

| 発表日 | 意見、提言 | 団体名 |
|-------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | 生活保護の在り方に関する専門委員会報告書への批判と対案 | 公的扶助研究会 全国生活と健康を守る会連合会 |
| 2005年4月22日 | 生活保護制度の見直し及び制度運用の在り方と自立支援に関する意見について | 社団法人日本社会福祉士会 |
| 2004年3月17日 | 新宿ホームレス支援機構から「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」への要望書 | 非特定営利法人新宿ホームレス支援機構 |
| 2006年10月6日 | 貧困の連鎖を打ち切り、すべての人の尊厳に値する生存を実現することを求める決議 | 日本弁護士連合会 |
| 2007年10月9日 | ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法に基づく基本方針見直しに対する提言 | 九州ホームレス支援団体連合会 鹿児島ホームレス生活者支えあう会 熊本ホームレス自立支援の会 NPO法人 久留米越冬活動の会 NPO法人 福岡おにぎりの会 NPO法人 福岡すまいの会 美野島めぐみの家 ホームレス支援・福岡医療連絡会 ビッグイシュー福岡サポーターズ NPO法人 北九州ホームレス支援機構 |
| 2007年10月19日 | 抗議文 | 他、個人参加1名 |
| 2007年11月9日 | 北九州市生活保護行政検証委員会中間報告に対する意見 | 生活保護問題対策全国会議 日本弁護士連合会 |
| 2007年12月4日 | 安易かつ拙速な生活保護基準の引き下げに反対する会長声明 | 日本弁護士連合会 |
| 2007年12月7日 | 生活保護基準の引き下げに反対する(声明) | 労働者福祉中央協議会 |
| 2007年12月10日 | [緊急声明]「給地」の見直し(生活保護基準切り下げ)も許されない! | 生活保護問題対策全国会議 |
| 2008年1月12日 | 要望 一年後の生活扶助基準引き下げの中止を求める | 東京保険医協会 |
| 2008年5月15日 | 生活保護の通院移送費利用制限に関する「通知」の撤回への緊急要望 | 特定非営利活動法人日本障害者協議会(JD) |
| 2008年3月14日 | 北九州の生活保護行政の改善を求める意見書 | 日本弁護士連合会 |
| 2008年5月21日 | 生活保護利用者の通院移送費に関する通知撤回について(要望) | 日本弁護士連合会 |
| 2008年6月15日 | 通院移送費問題局長通知の完全撤回を強く求める声明 | 生活保護問題対策全国会議 中央社会保障推進協議会 全国公的扶助研究会 全日本民主医療機関連合会 NPO 法人自立生活サポートセンター・もやい 特定非営利活動法人 DPI 日本会議 全国生活と健康を守る会連合会 |
| 2008年6月24日 | 再度、生活保護通院移送費利用制限に関する「通知」の撤回を求める緊急要望 | 特定非営利活動法人日本障害者協議会(JD) |
| 2008年10月3日 | 働いても貧困の連鎖を断ち切り、すべての人が人間らしく働き生活する権利の確立を求める決議 | 日本弁護士連合会 |
| 2008年11月18日 | 生活保護法改正要綱案 | 日本弁護士連合会 |
| 2008年12月26日 | 高齢加算・母子加算廃止に対する広島地裁判決に関する共同声明 | NPO 法人しんぐるまざあず・ふぉーらむ 生活保護問題対策全国会議 全国クレジット・サラ金問題対策協議会 全国生活保護裁判連絡会 反貧困ネットワーク ホームレス法的支援者交流会 ホームレス法的支援者交流会 |
| 2009年4月 | シングルマザーと子どもの安心生活のために 雇用の危機時代のシングルマザーのための包括的政策提案素案 | NPO 法人しんぐるまざあず・ふぉーらむ |
| 2009年6月4日 | 母子加算復活法案の提出を歓迎する共同声明 | NPO 法人自立生活サポートセンター・もやい 生活保護問題対策全国会議 全国クレジット・サラ金被害者連絡協議会 全国生活と健康を守る会連合会 全国生活保護裁判連絡会 反貧困ネットワーク 「戻せ! 母子加算」集会実行委員会 |
| 2009年6月18日 | 生活保護「母子加算」制度の復活を求める会長声明 | 日本弁護士連合会 |
| 2009年6月18日 | 「代理人による生活保護申請はなじまない」とする厚生労働省の新設問答の削除を求める意見書 | 日本弁護士連合会 |

| | | |
|-------------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2009年6月25日 | 生活保護・母子加算復活法案、与党の審議拒否に遺憾の意を表明する共同声明 | 生活保護問題対策全国会議 生存権裁判全国弁護団 全国生活保護裁判連絡会 NPO 法人自立生活サポートセンター・もやい 全国生活と健康を守る会連合会 東海生活保護利用支援ネットワーク 近畿生活保護支援法律家ネットワーク 東北生活保護利用支援ネットワーク 生活保護支援九州ネットワーク 反貧困ネットワーク埼玉 反貧困ネットワーク広島 特定非営利活動法人ほっとポット 愛知派遣村実行委員会 世島診療所 全国クレジット・サラ金問題対策協議会 全国クレジット・サラ金被害者連絡協議会 多重債務による自死をなくす会 釜ヶ崎直接行動隊 自立生活サポートセンターこんばす 関西非正規等労働組合ユニオンぼちぼち 社会保障・社会福祉 110 番 しんぐるまざあず・ふぉーらむ・関西 |
| 2010年4月1日 | 母子加算に関する基本合意書 | |
| 2010年4月1日 | 声明文「母子加算訴訟の終結にあたって」 | 全国生存権訴訟弁護団 |
| 2010年4月2日 | 「北海道生存権訴訟の終結にあたって」 | 北海道生存権訴訟弁護団 |
| 2010年5月6日 | 生活保護における生活用品としての自動車保有に関する意見書 | 日本弁護士連合会 |
| 2010年6月9日 | 医療給付費の適正化に対する日本医師会の見解 | 社団法人日本医師会 |
| 2011年11月9日 | 利用者の増加ではなく貧困の拡大が問題である～「生活保護利用者過去最多」に当たっての見解～ | 生活保護問題対策全国会議他 59 団体 |
| 2012年2月17日 | 「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」に対する意見書 | 日本弁護士会 |
| 2012年5月28日 | 生活保護制度に関する冷静な報道と議論を求める緊急声明 | 生活保護問題対策全国会議 全国生活保護裁判連絡会 |
| 2012年5月30日 | 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 | 生活保護問題対策全国会議 |
| 2012年6月12日 | 生活保護制度に関する異常報道に抗議し、冷静な議論を求める緊急声明 | 障害者の生活と権利を守る全国連絡協議会 (障全協) |
| 2012年6月13日 | 生活保護を巡る論議の動向に関する見解 | 特定非営利活動法人日本障害者協会 (JD) |
| 2012年11月15日 | 「『生活支援戦略』に関する主な論点(案)のうち、「生活保護制度の見直しに関する論点」の問題点に関する意見書 | 日本弁護士連合会 |
| 2013年10月28日 | 生活保護制度の見直しに対する緊急要望書 | 特定非営利活動法人日本障害者協会 (JD) |

・当事者団体とその支援団体：強い異議申立てと法曹界との協調

まず、低所得者や生活困窮者一般を広く支援する「全国生活と健康を守る会連合会」、
「反貧困ネットワーク」などの団体に加えて、ひとり親家族を支援する「しんぐるまざあず・ふぉーらむ」、障害者を支援する「日本障害者協会」など生活保護利用世帯の典型ともいえる社会属性の団体が積極的にこの領域に関わり、意見表明を行っていることがわかる。これらの団体は、手当の削減など制度改革の影響を直接受けるグループであるため、相対的に強く福祉改革に異議申し立てを行う点が特徴である。

特に、生活保護受給者を主たる構成員とする「全国生活と健康を守る会連合会（全生連）」や障害者団体の一つである「障害者の生活と健康を守る会（障全協）」などはその傾向が強い。例えば、障全協は2012年6月に発表された「生活保護制度に関する異常報道に抗議し、冷静な議論を求める緊急声明」という文書において、以下のように生活保護の給付水準の引き下げ案を鋭く批判している。

今回の問題で、社会保障や福祉制度の公的責任を後退させるために「扶養義務」「親・子の道徳観」等を振りかざし、「権利としての社会保障制度」の抑制を図り、本来、国が果たすべき役割を個人や家族の責任に押し付けることは決して

許されるものではない。

障害者の生活と権利を守る全国連絡協議会. 2012. 「生活保護制度に関する異常報道に抗議し、冷静な議論を求める緊急声明」『月刊障害者問題情報』(351) .
註：下線部は筆者による。

同様に、生活保護改革の始まりとして 2003 年に設置された「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」とその事務局である厚生労働省を、「公的扶助問題研究会（公的扶助研）」、「全国生活と健康を守る会連合会（全生連）」は以下のような言葉で批判している。

こうゆう中（筆者註：規制緩和や行政改革の進展）で設置された「生活保護の在り方に関する専門委員会」は、当初から社会保障・社会福祉構造改革という政治的目的と狙いを持っていた。タテマエとキレイゴトは別にして、本音としては「高齢加算等の扶助基準」について「見直し」という使命をもった「委員会」として設置されたのである。（中略）これだけ真剣な議論が行われたにも関わらず、事務局（筆者註：厚生労働省）が「結論先にありき」の姿勢で、予定された（？）内容の意見だけを「つまみ食い」して拾い出して、「報告」しようとしたことが、せつかくの真剣な議論を貶めることになったのは全く残念である。

浦田克.2005. 「生活保護の在り方に関する専門委員会報告書への批判と対案（公扶研、生健会など）」『総合社会福祉研究』(27) .
註：下線部は筆者による。

また、弁護士などの法曹家と協調して声明を発表することが多い点を確認できる。例えば、2009 年 6 月に発表された「生活保護・母子加算復活法案、与党の審議拒否に遺憾の意を表明する共同声明」では、上述した全生連とともに「生存権裁判全国弁護団」、「全国生活保護裁判連絡会」、「近畿生活保護支援法律家ネットワーク」などの法律家の団体が名を連ねている。

・福祉に関わる専門家団体

次に、「日本医師会」、「日本社会福祉士会」などの福祉に関わる専門家団体の意見表明が確認できる。この団体は、相対的に穏健な態度で意見を表明する点が特徴である。具体的には、穏健に当事者に対する配慮を求めるか、当事者に関しては言及せず、自分の属する団体が生活保護制度に関わる範囲においてのみ限定的に意見を表明することが多い。日本医師会が 2010 年 6 月に発表した「医療給付費の適正化に対する日本医師会の見解」は限定的な意見表明の典型であろう。また、日本社会福祉士会の発表した「生活保護制度の見直し及び制度運用の在り方と自立支援に関する意見について」では、以下のような言葉で、生活保護制度の在り方に関する専門委員会の報告書に配慮を示した上で、

自分たちの主張を行っている。

さて、このたび「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告」(以下、「専門委員会報告」と略)として、日本社会最後のセーフティネットである生活保護制度のあり方について、「利用しやすく自立しやすい制度」という方向性が示されるとともに、貧困再生産防止の観点に基づき 2005 年度から被保護世帯の子どもの高校就学に関し生業扶助による支援が実現される等現実的で画期的な運用が行われていることに謹んで敬意を表します。

日本社会福祉士会.2005.「生活保護制度の見直し及び制度運用の在り方と自立支援に関する意見について」『公的扶助研究』(40) (198) .

註：下線部は筆者による。

これは公的扶助研や全生連が強く批判し、修正を求めたものと同じ審議会の報告書に対する態度であるが、表現が異なることがわかる。公的扶助研や全生連が、報告書が「結論先にありき」で作られていると批判するのに対して、日本社会福祉士会は「現実的で画期的な運用」であると理解を示す。また、前者が厚生労働省を「せつかくの真剣な議論を貶めることになった」根源であると指摘するのに対して、後者は「謹んで敬意を表する」という態度をとる。つまり、福祉団体の中にも意見の濃淡があり、福祉削減の局面に注目し厚生労働省を強く批判する団体と、相対的に穏健な態度で意見を表明する団体が存在することがわかる。

・その他の支援団体

その中間に位置するのが、ほっとプラスや北九州ホームレス支援機構などの当事者を支援する団体の一部である。彼らは強く異議申し立てを行う団体と協調して活動を行ったり、意見の表明を行う一方で、行政との協調関係もある。例えば、北九州ホームレス支援機構は、2007 年 10 月に「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法に基づく基本方針見直しに対する提言」を九州で活動する関連団体と共に発表し、生活保護の運用の修正を求めている。その一方で、北九州市や厚生労働省からの業務委託を受け、行政と協調して生活困窮者の支援を行ってきた実績もある(例えば、稲月 2012 : 48)。

つまり、以上の検討からは(1)制度改革やその実施主体である行政に対して強く異議申し立てを行う当事者団体やその支援団体、(2)穏健に意見表明をしたり、自己が関わる範囲でのみ意見表明を行う団体(福祉に関わる専門家団体が多い)、(3)強く異議申し立てを行う団体とも、行政とも協調関係がある団体の3種類の団体が生活保護に関わっていることがわかる。

2.2. 審議会、研究会への参加

団体が最も直接的に政策立案に関わる方法の一つとして、行政の設置する審議会や研究会への参加がある。特に、生活保護制度の政策過程では厚生労働省の影響力が大きいと指摘されており、この過程に参加できるかどうかという点は、政策に影響を与える上で重要であるといえるだろう。表2は、2000年代以降に設置された生活保護関連の諮問機関や研究会の一覧を示したものである。「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」は、ホームレス問題など低所得者の問題を広く取り扱った審議会であるが、生活保護制度も中核的な議題の一つとして扱われたためここでは加えている。

表2：生活保護制度に関連する審議会、研究会一覧（2000年代以降）

| 開催期間 | 名称 | 開催回数 | 委員数 |
|-----------------------------|-------------------------------------|------|-----|
| 2003年8月～2004年12月 | (a) 生活保護制度の在り方に関する専門委員会 | 18 | 12 |
| 2005年4月～11月 | (b) 生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者会議 | 9 | 7 |
| 2007年10月～11月 | (c) 生活扶助基準に関する検討会 | 5 | 5 |
| 2008年11月～2009年3月 | (d) 生活保護制度に関する国と地方の協議 | 2 | 7 |
| 2010年4月～7月 | (e) 生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会 | 8 | 12 |
| 2011年5月～12月 | (f) 生活保護制度に関する国と地方の協議 | 2 | 5 |
| 2011年6月～11月 | (g) 生活保護制度に関する国と地方の協議(事務会合) | 8 | - |
| 2012年4月～2013年1月 | (h) 生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会 | 12 | 25 |
| 2011年4月～継続中 (2013年12月現在) | (i) 生活保護基準部会 | 継続中 | 12 |

註：「社会保障審議会生活保護基準部会」の委員数については、2013年10月に新たに選出された委員を加えた数を示している。
出典：2008年11月から設置された「国と地方の協議」までは岩永(2011:40)を参照。それ以降は筆者が加えたものである。

それでは、これらの諮問機関や研究会に福祉団体はどの程度委員として参加していたのであろうか。表3は、委員の所属する団体の分類や社会属性を審議会や研究会ごとに示した結果である。複数の肩書きがある場合は、それぞれを1と数えた。

まず、学識経験者、弁護士は、8つのうち6つというほとんどの諮問機関に恒常的に選出されている。これは、生活保護制度の制度設計が技術的な内容を多く含むため、専門家の議論が必要とされたことを反映していると考えられる。同じく、8つのうち6つの審議会に選出されているのが行政関係団体である。これは、生活保護制度の見直しに際して、国と地方の負担配分が問題になったことを反映していると考えられる。つまり、政策の技術的な内容を含む場合は専門家を、費用負担の配分の議論が関係する場合には行政関係団体が委員として選出されていることがわかる。一方、福祉団体は8つ審議会のうち3つで委員となっている。学識経験者や行政関係団体と比べると、参加審議会数自体は多いとは言えない。特に、自民党政権下で設置された機関には(a,b,c,d)、ほとんど選出されていない。一方、民主党政権下で設置された機関をみると(e,f,h,i)、「生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会」と「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」では福祉団体からの選出が増え、前者では委員15人のうち10人、後者では30人のうち12人が福祉団体・福祉関係の専門家団体から選出されている。

表 3：諮問機関の委員として選出された団体の分類

| | (a)生活保護制度の在り方に関する専門委員会 | (b)生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者会議 | (c)生活扶助基準に関する検討会 | (d)生活保護制度に関する国と地方の協議 | (e)生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会 | (f)生活保護制度に関する国と地方の協議 | (h)生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会 | (i)生活保護基準部会 | 全体 |
|-----------------|------------------------|---------------------------|------------------|----------------------|------------------------------------|----------------------|---------------------------|-------------|----|
| 学識経験者、弁護士 | 8 | 1 | 5 | 0 | 2 | 0 | 7 | 12 | 35 |
| 行政関係団体(自治体を含む) | 4 | 2 | 0 | 4 | 2 | 3 | 8 | 0 | 23 |
| 福祉団体、福祉関係の専門家団体 | 1 | 0 | 0 | 0 | 10 | 0 | 12 | 0 | 23 |
| 労働組合 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| 企業 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 |
| 厚生労働省 | 0 | 1 | 0 | 3 | 1 | 2 | 0 | 0 | 7 |
| それ以外の省庁 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| 全体 | 13 | 7 | 5 | 7 | 15 | 5 | 30 | 12 | 91 |

註：肩書きが複数ある委員については、それぞれを1と数えた。

註：福祉関係の肩書きを持つ個人については「福祉団体」に分類している。

それでは、民主党政権下に限定されるものの、具体的にどのような団体が審議会に参加していたのだろうか。表4は、上述した審議会や研究会に参加した福祉団体・福祉に関わる専門家団体の一覧と団体の活動概要を示した結果である。まず、全国救護施設協議会、日本医師会、全国社会福祉施設経営者協議会、豊中市社会福祉協議会、全国民生委員児童委員連合会、日本社会福祉士会など福祉に関わる専門職の職能組織が多いことがわかる。特に全国組織が多く選出されている。これは福祉に関わる専門的な知識が必要とされた結果であろう。一方、自立生活支援サポートセンター・もやい、リロード、名古屋オレンジの会、北九州ホームレス支援機構、スチューデント・サポート・フェイス、ほっとプラス、釧路社会的企業創造協議会などのNPOは、障害者、高齢者などの生活困窮者を直接支援する団体であり、先進的な事例の紹介や¹、現場知を求められて委員として選出されている²。

それでは、委員として選出された団体はどのような考え方を持つのであろうか。2.1で見た通り、日本医師会、社会福祉士会などの団体は相対的に穏健な態度で制度改革に関わる専門家団体であり、また北九州ホームレス支援機構などは行政とも協調して活動を行った実績を持つNPOである。一方、制度改革に対して強く異議・申立てを行う「全国生活と健康を守る会連合会」や「反貧困ネットワーク」などの団体は、審議会に参加する団体との間に協調関係があり完全に行政に対するルートが閉ざされていたとは言えないが、委員としては選出されていない。

¹ 2010年4月5日『第1回生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会概要』に基づく。

² 2012年4月26日『第1回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議事録』に基づく。

表 4：審議会に参加していた福祉団体、福祉関係の専門家団体

| 団体名 | 団体概要 |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 全国救護施設協議会 | 救護施設の全国組織。救護施設とは、身体や精神に障害があり、経済的な問題も含めて日常生活を送るのに困難な人々が入所するための施設。 |
| 公益社団法人日本医師会 | 47の都道府県医師会の全国団体。医療分野に関わる政策提言等を行う。 |
| 全国社会福祉施設経営者協議会 | 各都道府県の経営者協議会の全国団体。社会福祉法人に関わる調査研究、政策提言を行う。 |
| 社会福祉法人一妻会 | 障害者、障害乳幼児を中心として不登校児、高齢者も対象とした支援施設。作業所の運営や訪問介護のサービスを行っている。 |
| 社会福祉法人豊中市社会福祉協議会 | 社会福祉協議会は、民間の社会福祉活動の促進を目的とした組織である。都道府県単位、市区町村単位で整備されており、例えば、市区町村社協では、ホームヘルプや配食サービスを行っている。行政や他の社会福祉関係者と協調して活動を行うことも多い。 |
| 全国民生委員児童委員連合会 | 都道府県・指定都市に設置される民生委員・児童委員の組織(民児協)を束ねる全国組織。民生委員・児童委員は、行政などと協力して高齢者・障害者・子育て世帯の訪問等の活動を行う。 |
| 社団法人日本社会福祉士会 | 社会福祉業務に関わる国家資格の一つである社会福祉士の職能団体。社会福祉士は、障害や高齢などの理由で日常生活を営むのに困難がある者の相談に応じ、その他の医療・福祉関係者との連絡や調整を行う。 |
| 公益財団法人さわやか福祉財団 | 行政、病院、NPO・ボランティアなどの協働を目指して、セミナーの開催や政策提言を行う。 |
| NPO 法人北九州ホームレス支援機構 | 野宿をする生活困窮者に対して物資の提供や、相談、就労支援などの支援事業を行う。行政や他の専門家と協調して活動を行うことも多い。 |
| NPO 法人スチューデント・サポート・フェイス | 不登校、引きこもりなど問題を抱える子供たちやニート、フリーターなど若年者を対象として、訪問支援、就労支援、体験学習の場の提供などの事業を行っている。行政や他の専門家と協調して活動を行うことも多い。 |
| NPO 法人ほっとプラス | 野宿生活者など生活困窮者に対して生活相談事業を行う。 |
| 一般社団法人釧路社会的企業創造協議会 | 生活困窮者に対して相談支援事業と就労支援事業を行う。 |
| 精神医療サバイバー(個人) | 精神医療保健福祉に関わる政策提言、当事者に対する相談業務などを行う。 |
| NPO 法人自立生活支援サポートセンター・もやい | 行政に対する政策提言など広報、啓発事業に加え、当事者に対しては連帯保証人を引き受ける入居支援事業や生活相談事業を行う。 |
| 有限会社ビッグイシュー日本 | 生活困窮者の就労自立を目的とした雑誌販売事業などを行う。 |
| NPO 法人自立支援センターふるさとの会 | 宿泊所・自立援助ホームの運営や就労支援事業を行う。 |
| 公益社団法人日本精神保健福祉士協会 | 社会福祉業務に関わる国家資格の一つである精神保健福祉士の職能団体。精神保健福祉士は、精神障害者の生活相談業務を主に行う。 |
| NPO 法人文化学習協同ネットワーク | 不登校児や発達障がいを持つ子どもを対象とした学習支援や、若年層に対する就労支援事業などを行う。 |
| NPO 法人リロード | 行政からの事業委託を受けて地域ユースプラザ、保土ヶ谷区青少年の地域活動拠点を運営している。前者は不登校・引きこもり・ニートに関する相談事業を行っている。後者は主に中高生を対象としたカフェやイベントを主催する。 |
| NPO 法人情報センターISIS 大阪 | 不登校、引きこもりなどの人を対象として、ボランティア活動、就労体験事業などを行う。 |
| NPO 法人名古屋オレンジの会 | 引きこもりや精神障害を持つ若者を支援する施設と家族会の運営を行う。 |
| 社会福祉法人天竜厚生会 | 障がい者・高齢者福祉、保育事業、在宅福祉サービス等、福祉関係の施設の運営を行う。 |

2.3. 政党

表 5 は、日本の主要な国政政党の生活保護制度に対する考え方を示した結果である。今後の見直しの方針として、自民党、公明党、民主党が就労支援の強化を中心とした自立支援の強化と不正受給対策を挙げる。概ね、当事者に対する努力を求めるものであるといえるだろう。一方、社民党、共産党は福祉事務所の体制強化や施策の見直しなど行政側の改革案を挙げることが多い。特に、共産党は現行の就労支援策やそれに伴う現金給付の水準見直しに批判的であり、『就労支援』の名で受給制限や支給の打ち切りを推進するのではなく、(中略)一人ひとりによりそった支援が必要としている。

表 5：主要な国政政党の生活保護制度に対する考え方

| 政党名 | 今後の方向性 | 財源 |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| 民主党 | 現役世代については生活保護からの脱却を促進するため、自立支援機能の強化が必要。また、生活保護に頼らなくても自立できるよう、就労支援、家計再建支援、居住支援といった生活保護の手前の方々を支援するための施策の体系化・制度化を図る。 | 予算編成過程の中で決める。 |
| 自民党 | 生活保護制度については、やむを得ない事情で自助努力による生計の維持ができない人に対する措置ということを原点とする。不正受給への厳格な対処とともに、生活保護水準や医療費扶助の適正化、自治体における現金給付と現物給付の選択的実施、自立や就労の促進など必要な見直しを行う。 | |
| 公明党 | 職業訓練や就労体験(中間的就労等)を通じた就労支援や就労促進のための積立金制度の創設など、生活保護から脱却、自立できるような支援を強化すべき。また、貧困の連鎖を断ち切るため、生活困窮世帯の子どもに関する学習支援や訪問支援の強化。 | 診療報酬請求に関する審査の強化や医療機関指定要件の見直しなど、医療扶助の不正受給の防止・適正化を進めるなど、財源確保の問題も含め今後とも必要な改革を行う。 |
| 共産党 | 「就労支援」の名で支給制限や支給打ち切りを推進するのではなく、生活困窮者・受給者の実情をつかみ、一人ひとりによりそった支援を行うため、福祉事務所の体制強化や行政のあり方の見直しを進める。 | 消費税増税ではなく、税制の見直しや大型公共事業や政党助成金などを削減して確保する。 |
| 社民党 | 雇用環境の立て直し、住宅政策の推進、子どもの貧困対策として保育所等の増設、うつ対策などの強化を行う。様々な生活上の困難に直面している人に対し、個別的・継続的・包括的に支援を行うため、専門的な知識をもったソーシャルワーカーの活用を目指す。 | 財源は高所得者の所得税、法人税、相続税から確保する。 |

出典：日本地域福祉学会「国政政党への公開質問(2012年11月実施分)」(<http://jracc.jp/>)に基づいて作成(2014年1月26日確認)。

生活保護制度に関わる団体は、生活保護に理解を示す共産党や社民党だけでなく、自民党や民主党に対しても接触を行う。例えば、「全国生活と健康を守る会連合会」、「反貧困ネットワーク」などが主催した「高齢加算、母子加算を元にもどせ」アピールの賛同者には民主党の国会議員6名を連ねていた³。また、生活保護の加算廃止や給付水準の見直しに抗議する集団訴訟を支援する「生存権裁判を支援する全国連絡会」が主催した国会集会には、自民党や民主党の議員も出席していた⁴。

ただし、生活保護制度や団体の活動に対する理解の程度は、政党ごとに異なるようだ。この点を、国会に提出された請願のデータに基づいて確認したい。請願は団体に頻繁に利用される政治に対するアピールの手段であるが⁵、利用に際して国会議員の紹介が要件とされている。そのため、どの政党議員がどの程度生活保護の問題に関心があるのか、あるいは団体がどのような政党の議員と繋がりを持っているのか知るための手掛かりとなり得る。

表6は第151回～180回国会(2001年1月から2012年9月)に提出された生活保護に関連する請願の紹介議員数を所属政党と国会の回次ごとに示した結果である。ただし、合計がゼロの回次は示していない。まず、2000年代以降継続的に請願の紹介議員となっているのは共産党の議員であることがわかる。2000年代前半までは提出する数こそ多くないものの、継続的に請願を提出しているのが共産党の最大の特徴である。

それに対して171～174回のみ紹介議員が現れるのが民主党と社民党である。この時期

³ 全国生活と健康を守る会連合会『「高齢加算、母子加算を元にもどせ」アピール賛同者名簿(2009年7月31日現在)』(<http://www.zenseiren.net/seizonken/data/100310.pdf>)からそれぞれ作成(2013年10月9日確認)。

⁴ NPO法人朝日訴訟の会(<http://asahisoshou.or.jp/>)から確認(2014年1月26日確認)。

⁵ 例えば、2000年代以降は、全国生活と健康を守る会連合会、中央社会保障推進協議会によって生活保護制度に関わる請願が行われていた。全国生活と健康を守る会連合会ホームページ(<http://www.zenseiren.net/>)、中央社会保障推進協議会ホームページ(<http://www.shahokyo.jp/>)から確認(2013年12月23日確認)。

は政権交代の前後であり、民主、社民、共産など野党 4 党が共同して母子加算復活法案を国会に提出していた時期であったため、民主党の議員も紹介議員となっていたと考えられる。民主党、社民党は限定された時期にのみ団体の働きかけに応じるか、あるいは限定された時期のみ団体の働きかけ先として選択されることが推察される。また、自民党と公明党は一度も紹介議員となっていないことがわかる。自民党、公明党は、自らが行った制度改革の修正を求める請願の紹介議員にはなりにくかったことが推察される。

つまり、(1) 全国生活と健康を守る会や生存権裁判を支援する全国連絡会など福祉団体は自民党、民主党など政権党になる見込みのある政党とも接触が可能であり、団体主催のイベントへ自民党や民主党の国会議員が参加するなどの関係もみられる。ただし、

(2) 制度の修正を求める団体に対する理解や生活保護制度に対する理解という点では政党ごとに異なり、恒常的に理解を示すのは共産党のみであったことがわかる。

表 6：請願の紹介議員数（第 151 回～180 回）（単位：回）

| 回数 | 自民党 | 公明党 | 民主党 | 社民党 | 共産党 | その他野党 | 合計 | 備考：国会会期 |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|-----|-------------------------|
| 155 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 2002/10/18 ～ 2002/12/13 |
| 156 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 2003/1/20 ～ 2003/7/28 |
| 162 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 3 | 2005/1/21 ～ 2005/8/8 |
| 163 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 2005/9/21 ～ 2005/11/1 |
| 165 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 0 | 6 | 2006/9/26 ～ 2006/12/19 |
| 166 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 4 | 2007/1/25 ～ 2007/7/5 |
| 168 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 5 | 2007/9/10 ～ 2008/1/15 |
| 169 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 0 | 6 | 2008/1/18 ～ 2008/6/21 |
| 171 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2009/1/5 ～ 2009/7/21 |
| 173 | 0 | 0 | 16 | 3 | 26 | 0 | 45 | 2009/10/26 ～ 2009/12/4 |
| 174 | 0 | 0 | 1 | 3 | 32 | 0 | 36 | 2010/1/18 ～ 2010/6/16 |
| 176 | 0 | 0 | 0 | 0 | 17 | 0 | 17 | 2010/10/1 ～ 2010/12/3 |
| 177 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 3 | 2011/1/24 ～ 2011/8/31 |
| 179 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 2011/10/20 ～ 2011/12/9 |
| 180 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 2012/1/24 ～ 2012/9/8 |
| 合計 | 0 | 0 | 18 | 6 | 107 | 0 | 131 | |

出典：『衆議院請願一覧』<http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index.htm> 及び『参議院請願一覧』<http://www.sangiin.go.jp/>から作成（それぞれ 2013 年 10 月 10 日確認）。

註：空欄はゼロを意味している。

2.4. 裁判所⁶

裁判所は行政の決定に対して事後的な救済を行う場であり、政策に対する影響力という面では限定的である。そのため、一般的にロビイングの手段として裁判所を利用する

⁶ 団体にとってすれば、裁判に勝訴すればその根拠をもって行政に改正を促すことができる（吉永 2004：273-274）。仮に敗訴したとしても、マスメディアに取り上げられれば社会や政治家に対する訴求力があると考えられる団体も存在するようだ。例えば、生活保護問題対策全国会議で事務局長を務める弁護士の小久保哲郎は、マスコミと世論の力について (1) 裁判に直接影響を与える、(2) 結果的に権限決定をもつ政治家や与党に影響を与えることがある、という点から重視していると述べている（黒田・雨田・日下部他 2009：19）。

団体は多くない（平井 2009：235）。しかし、生活保護制度に限定すると、関連する裁判が数多く起こされ、特に、老齢加算、母子加算の段階的な廃止を受けて 2005 年以降全国 10 都道府県で提起された訴訟は、「初めての全国的な集団訴訟」（舟木 2007：20）であり、「生活保護裁判第四の波」（日本弁護士連合会編 2007：163；吉永 2009：49）と呼ばれるほど大規模なものであった⁷。また、手続き的には、知事などの行政の内部機関へ不服申立てを行い（審査請求）、審査請求でも決定が取り消されなかった場合には裁判に訴えることができる（吉永 2004：262-263）。

まず生活保護制度に関わる審査請求の数を確認したい。2003 年に 370 件であった審査請求の件数は、2007 年には約 2 倍の 635 件となっており、概ね増加傾向である⁸。特に、2004 年には 1029 件、2009 年には 1086 件と飛躍的に件数が伸びているが、これは 2004 年と 2009 年に老齢加算、母子加算の廃止に抗議する集団審査請求が行われていた影響だと推察される（例えば、日下 2005；高橋 2007；細川 2007 など）。ただし、必ずしも多くの審査請求が容認されるわけではない。容認割合が最も高い 2011 年度で約 15%であり、それ以外の年は 5%前後で推移している。申請が棄却されたうちの何割が訴訟へ移行したのかという点に関するデータは存在しないが、一例として北海道では 2007 年度に生活保護の加算に関連して 35 人が審査請求を行い、すべて棄却され、うち 2 割強に当たる 8 人が提訴している⁹。

審査請求の伸びと同様に、厚生福祉関係の行政裁判も増加している。表 7 は、係属中の厚生福祉関係の行政訴訟の件数、その中で生活保護関連の案件の件数と全体に占める割合を示した結果である。データは、全国市長会の「都市における訴訟の係属状況に関する調べ（各年版）」に基づいて作成した。対象は、市または市の機関、及び個人たる市長または市の職員が当事者となっている職務に関する訴訟事件で、(1) 当該年度に新たに提起された訴訟事件、(2) 当該年度に判決等があった訴訟事件、(3) 当該年度 3 月 31 日現在裁判所に係属している事件について調査した結果である。行政裁判でも市以外の機関が対象となった事件は含まれていない。

まず、厚生福祉行政関係の行政訴訟が年々増えていることがわかる。1993 年度に 9 件であった件数は 1999 年度には 3 倍の 27 件となっている。調査対象に東京 23 区が加わった 2000 年度以降を見ても 2000 年度の 58 件から、2005 年度には約 2 倍の 106 件、2007 年度には約 3 倍の 153 件まで増加している。同様に、生活保護に関連する訴訟も増加している。2000 年度以降に限定しても、2000 年度の 12 件から、2005 年度には約 3 倍の 34 件、2007 年度には 5 倍弱の 56 件まで増加している。特に、2005 年度以降の件数の増加は顕著であり、当該年度以降は厚生福祉関係の行政訴訟のなかで生活保護裁判の占める

⁷ 生活保護に関連する行政訴訟を例にとると、(1) 市民意識の向上、(2) 裁判を担う弁護士の増加、(3) 訴訟を支援する当事者団体や市民団体の増加が訴訟件数の増加につながっていると指摘されている（日本弁護士連合会編 2007：149）。具体的な弁護士の数について、実際に生活保護関連の行政訴訟を長年支援してきた弁護士である竹下義樹（2009：16）は、2000 年頃には大目に見ても全国に 20~30 人であったが、2008 年頃には間違いなく何百人という単位でいると述べている。また、制度的な側面をみると、2000 年代以降に行われた司法制度改革の影響も考慮しなくてはならない。

⁸ 厚生労働省『福祉行政報告例（各年版）』に基づく。

⁹ 『朝日新聞』2008 年 5 月 16 日（東京本社北海道版）より算出。

割合が 3 割を超えている。総じて、生活保護裁判の件数が厚生福祉関係の行政訴訟の件数を押し上げているといえることができるであろう。

表 7：厚生福祉関係の行政訴訟、及び生活保護制度に関連する行政訴訟の件数と割合の推移

| | 行政訴訟のうち厚生福祉行政関係 | | 生活保護裁判の占める 割合（単位：％） | 調査対象となった 市町村数 |
|---------|-----------------|-------------|------------------------|------------------|
| | （単位：件） | 生活保護 その他 | | |
| 1992 年度 | 1 | 1 0 | 100.0 | 663 |
| 1993 年度 | 9 | 6 3 | 66.7 | 663 |
| 1994 年度 | 9 | 6 3 | 66.7 | 663 |
| 1995 年度 | 8 | 5 3 | 62.5 | 666 |
| 1996 年度 | 15 | 3 12 | 20.0 | 669 |
| 1997 年度 | 24 | 2 22 | 8.3 | 670 |
| 1998 年度 | 35 | 4 31 | 11.4 | 671 |
| 1999 年度 | 27 | 3 24 | 11.1 | 671 |
| 2000 年度 | 58 | 12 46 | 20.7 | 693 |
| 2001 年度 | 60 | 8 52 | 13.3 | 695 |
| 2002 年度 | 66 | 10 56 | 15.2 | 698 |
| 2003 年度 | 71 | 14 57 | 19.7 | 712 |
| 2004 年度 | 73 | 18 55 | 24.7 | 755 |
| 2005 年度 | 106 | 34 72 | 32.1 | 800 |
| 2006 年度 | 128 | 43 85 | 33.6 | 805 |
| 2007 年度 | 153 | 56 97 | 36.6 | 806 |

註：2000 年度から東京 23 区が調査対象に加わった。

重要な点は、この生活保護裁判の件数の増加が団体の活動によって支えられているという点である。表 8 は、1990 年代以降に行われた代表的な生活保護裁判とその支援団体を示した結果である。支援団体の例は「賃金と社会保障」、「季刊公的扶助研究」といった雑誌や、団体のホームページの記載に基づいて作成した。

概ね、「全国生活と健康を守る会連合会（全生連）」やその傘下団体である地方レベルの「生活と健康を守る会」が多くの訴訟に関わっており、弁護士や学識経験者から構成される「全国生活保護裁判連絡会」がそれを支援していることがわかる。また、2005 年度以降に開始された母子加算、高齢加算の削減・廃止に抗議する集団訴訟は、「全国生活保護裁判連絡会」、全生連、「生存権裁判を支援する全国連絡会」、「社会保障推進協議会」を始めとする多くの関連団体によって支援されていたことがわかる。

表 8 : 1990 年代以降の主要な生活保護裁判とその支援団体一覧

| | 支援団体の例 | 裁判の結果 |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| 学資保険裁判 (中嶋裁判) | 福岡県・生活と健康を守る会(*1)、 全国生活保護裁判連絡会、 福岡県弁護士会(*2)、 学資保険裁判を支援する会(*3)、 全国生活と健康を守る会連合会(*3)、 中央社会保障推進協議会及びその傘下団体(*3)、 全日本教職員組合(*3)、 日本母親大会(*3)、東京地評(*3)など | ×95.3.14 福岡地裁 ○98/10.9 福岡高裁 ○04.3.14 最高裁 |
| ゴドウィン訴訟 | 外国人の生存権を実現する会(*4)、 有志の神戸市民(*4)など | ×95.6.19 神戸地裁 ×96.7.12 大阪高裁 ×97.6.13 最高裁 |
| 増永訴訟 | 増永訴訟を支援する会(*5)、 生活と健康を守る会(*5)など | ○98.5.26 福岡地裁(確定) |
| 佐藤訴訟 | 全国生活保護裁判連絡会など | ○02.3.22 大阪地裁 ○03.10.23 大阪高裁(確定) |
| 石崎訴訟 | 全国生活保護裁判連絡会など | ×05.3.23 広島地裁 ○06.9.27 広島高裁(確定) |
| 京都山科生活保護訴訟 | 全国生活保護裁判連絡会など | ○05.4.28 京都地裁(確定) |
| 入院中他人介護費 不支給事件 | 全国生活保護裁判連絡会など | ○06.1.27 大阪地裁(実質勝訴) |
| 老齢加算廃止、 母子加算削減処分取消等請求事件 (*6) | 全国生活と健康を守る会連合会、 およびその傘下団体、 生活保護裁判を支援する会、 全国生活保護裁判連絡会、 生存権裁判を支援する全国連絡会、 京都生存権裁判を支える会、 広島生存権裁判を支援する会、 生存権裁判を支援する北海道の会、 北海道社会保障推進協議会など | ×08.6.26 東京地裁 ×08.12.25 広島地裁 ×09.6.3 福岡地裁 その後、母子加算については国と和解成立 老齢加算については係争中 |

注：「○」は原告勝訴、「×」は原告敗訴を示している。

出典：裁判の結果については竹下（2009）、吉永（2009）を参照とし、一部付け加えた。

*1 は全日本民医連のホームページ（<http://www.min-iren.gr.jp/index.html>）、*2 は福岡県弁護士会ホームページ（<http://www.fben.jp/>）、*3 は中央社会保障推進協議会編（2008）345-346、*4 は飛田（1993）、*5 は平田（1998）、*6 については団体に配布されたピラ等を参照した。また、全国生活保護裁判連絡会についてはホームページ（<http://www7.ocn.ne.jp/~seiho/>）で確認した（2013年12月24日確認）。

このような裁判所を利用する団体の特徴は、(1) 強く制度改革に異議・申し立てを行う団体であり、(2) 厚労省の主催する審議会や研究会に参加していない団体であるという点である。つまり、制度改革に不満を持っているものの、審議会に呼ばれず行政の政策過程に直接参加できない団体が、裁判所を利用している様子がうかがえる。彼らの活動は、厚生関係の行政訴訟の件数を押し上げるほど、積極的なものである。

3. 考察と結論

本稿では、日本の生活保護政策に関わる福祉団体の姿を捉えるために、その行動様式（団体と行政、政党、司法との関係）を検討した。ここで得られた主な知見についてまとめておきたい。

(1) 生活保護制度に関わる団体は、①生活困窮者、ひとり親家族、障害者など生活保護利用者の当事者団体やその支援団体、②福祉政策に関わる専門家団体、③その他の支援

団体の三つに大別される。一つ目の団体が相対的に強く福祉改革を批判するのに対して、二つ目の団体は自己の団体に関わる範囲でのみ限定的に意見を表明する。三つ目の団体は両者の中間であり、強く福祉改革を批判する団体との協調関係もあるが、行政との協調関係もある。

(2) 自民党政権下で設置された審議会や研究会に対する福祉団体の参加はほとんどみられない。その一方で、民主党政権下で設置された審議会や研究会には、福祉団体や福祉に関わる専門家団体からも多くの委員が選出されている。選出されたのは、福祉に関わる専門家団体と直接的に当事者の支援を行う団体に大別される。前者は概ね制度改革に穏健な態度を持ち、後者は行政に対して強く批判を行う団体と協調関係があるが、事業委託などを通じた行政との協調経験もある団体が多い。

(3) 自民党、公明党、民主党が就労支援の強化など当事者に努力を求める施策の強化を目指すのに対して、社民党、共産党は福祉事務所の見直しなど行政側の努力を求める。生活保護の利用者に対して理解を示す社民党、共産党だけでなく、自民党や民主党に対して接触を行う福祉団体もある。ただし、請願の紹介議員の所属政党をみると、恒常的に紹介議員となっていたのは共産党のみであった。

(4) 生活保護に関わる審査請求、行政訴訟の数をみると、特に 2000 年代以降に増加傾向にある。生活保護に関係する裁判は、全国生活と健康を守る会、中央社会保障推進協議会、生活保護裁判連絡会などの福祉団体や福祉に関わる専門家団体の支援を受けていることが多い。裁判支援を行う団体は、福祉制度改革を強く批判する団体であり、審議会や研究会の委員には選出されていない。

最後に、以上の知見が持つ含意を 1 点指摘しておきたい。田中成明（1974）は政策領域を限定せずに、行政や政党に対して直接接触できなかつたり、その決定に不満を持つ者が裁判所を利用すると指摘しているが、生活保護制度の場合、田中が指摘したような構図が観察できるといえる。最も直接的に政策に影響を与えられる審議会や研究会に参加できない団体は、政党を通じて法案や制度の修正を求める。しかし、福祉団体の働きかけに対して前向きに応じたのは共産党であり、自民党や公明党は生活保護制度の拡大を求める動きには応じていない。つまり、団体は、団体の活動に共感はするものの、政権党になる見込みが薄い政党とつながりを築いていることになる。結果として、行政や政権党に対する影響力を持たない団体が、事後的な救済を求めて裁判に訴えているようだ。このような団体の行動様式が、他の政策領域にも当てはまるかどうかは今後の課題としたい。

謝辞

本稿を執筆するにあたり、辻中豊先生（筑波大学）、海後宗男先生（筑波大学）、久保慶明先生（琉球大学）に貴重な助言を頂いた。この場を借りて心よりお礼を申し上げます。言うまでもなく、本稿における全ての分析や記述に関する最終的な責任は筆者にある。

引用文献

- 稲月正. 2012. 「『協セクター』によるホームレス支援の可能性と課題—NPO 法人北九州ホームレス支援機構を事例として—」『社会分析』(39) : 43-60.
- 井上英夫. 1980. 「米子生健会事件—保護受給者の団結権・団体交渉権保障—」小川政亮編『社会保障裁判—戦後社会保障権運動の発展』ミネルヴァ書房 : 204-226.
- 岩永理恵. 2011. 『生活保護は最低生活をどう構想したか—保護基準と実施要領の歴史分析—』ミネルヴァ書房.
- 埋橋孝文. 2007. 「ワークフェアの国際的席捲-その論理と問題点」埋橋孝文編『ワークフェア-排除から包摂へ?』法律文化社 : 15-45.
- 浦田克. 2005. 「生活保護の在り方に関する専門委員会報告書への批判と対案（公扶研、生健会など）」『総合社会福祉研究』(27) : 59-63.
- 大友信勝. 2000. 『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.
- 大山博. 1980a. 「朝日訴訟—人間らしく生きる権利を求めて」小川政亮編『社会保障裁判—戦後社会保障権運動の発展—』ミネルヴァ書房 : 35-62.
- 大山博. 1980b. 「藤木第一次訴訟—生活保護行政の矛盾を衝いて」小川政亮編『社会保障裁判—戦後社会保障権運動の発展—』ミネルヴァ書房 : 63-79.
- 小川政亮. 1980. 「『不正受給』刑事事件の意味するもの」小川政亮編『社会保障裁判—戦後社会保障権運動の発展—』ミネルヴァ書房 : 178-203.
- 日下健二. 2005. 「生活保護の『母子加算』廃止は許せない」『女性のひろば』(325) : 40-42.
- 黒田 孝彦, 雨田 信幸, 日下部雅喜他. 2009. 「討論会 違憲の制度、行政の身勝手な運用を許さない！（特集 国民の権利を守る社会保障裁判）」『福祉のひろば』(109) 大阪福祉事業財団職員共済会 : 17-28.
- 小林勇人. 2012. 「ワークフェアと福祉政治-カリフォルニア州の福祉改革の分析-」宮本太郎編『福祉政治』ミネルヴァ書房 : 151-167.
- 障害者の生活と権利を守る全国連絡協議会. 2012. 「生活保護制度に関する異常報道に抗議し、冷静な議論を求める緊急声明」『月刊障害者問題情報』(351) : 130.
- 副田義也. 1995. 『生活保護の社会史』東京大学出版会.
- 高野範城. 1988. 『社会保障裁判の現状と課題』自費出版.
- 高橋瞬作. 2007. 「高齢加算・母子加算の廃止は違憲・違法 国民生活の最低限保障と生存権裁判」『全労連』(128) : 27-29.
- 竹下義樹. 2009. 「生活保護争訟の到達点と今後の課題」『公的扶助研究』(56) (214) : 4-20.
- 武智秀之. 1996. 『行政過程の制度分析』中央大学出版部.
- 武智秀之. 2001. 『福祉行政学』中央大学出版部.
- 田中成明. 1974. 「裁判における法と政治（一）—司法的政策形成をめぐって—」『民商法雑誌』70(4) : 3-40.
- 中央社会保障推進協議会編. 2008. 『人間らしく生きるための社会保障運動—中央社保協50年史』大月書店.

- 日本社会福祉士会. 2005. 「生活保護制度の見直し及び制度運用の在り方と自立支援に関する意見について」『公的扶助研究』(40) (198) : 47-49.
- 日本弁護士連合会編. 2007. 『検証日本の貧困と格差拡大—大丈夫？ニッポンのセーフティネット』日本評論社.
- 飛田雄一. 1993. 「すべての外国人に生存権を！ゴドウィン裁判が始まっている」『月刊自治研』35 (7) : 40-45.
- 平井由貴子. 2009. 「団体世界における組織間関係の構図」辻中豊編『団体の基礎構造に関する調査（日本全国・社会団体調査）報告書』筑波大学 : 219-239.
- 平田広志. 1998. 「大牟田自動車裁判（増永生活保護訴訟）—判決の持つ意味」『月刊生活と健康』(804) (<http://www.incl.ne.jp/~ksk/ksk/jyo/ji980901.html>、2014年2月3日確認）.
- 舟木浩. 2007. 「高齢加算及び母子加算の削減・廃止と『生存権裁判』」日本民主法律家協会編『法と民主主義』(424) : 20-23.
- 細川久美子. 2007. 「北海道の母子世帯の実態と母子加算廃止攻撃とのたたかい」『全労連』(128) : 21-23.
- 堀江孝司. 2009. 「福祉国家と世論」『人文学報』(409) : 23-54.
- 宮本太郎. 2008. 『福祉政治-日本の生活保障とデモクラシー』有斐閣
- 吉永純. 2004. 「生活保護の動向と不服申立て制度」金沢誠一編『公的扶助論』高菅出版 : 245-277.
- 吉永純. 2009. 「生活保護裁判の歴史と現状—各裁判の事案と意義—」『消費者法ニュース』(81) 42-49.
- Estevez-Abe, M., 2008. *Welfare and Capitalism in Postwar Japan*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, B., 1998. *Just Institutions Matter*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Shaw, Kathleen M., Goldrick-Rab, Sara, Mazaeo, Christopher and Jacobs, Jerry A. 2006. *Putting Poor People to Work: How the Work-First Idea Eroded College Access for the Poor*, Russell Sage Foundation.