

松 山 大 学 論 集
第 21 卷 第 1 号 抜 刷
2 0 0 9 年 4 月 発 行

福祉政策における「自立」概念の研究

牧 園 清 子

福祉政策における「自立」概念の研究

牧 園 清 子

はじめに

近年、福祉政策において「自立」・「自立支援」という言葉が頻繁に使用されている。たとえば、社会福祉法（2000年）は、基本的理念として、「福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし、その内容は、福祉サービスの利用者が心身ともに健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するものとして、良質かつ適切なものでなければならない」（第3条）としている（下線筆者，以下同じ）。また、障害者自立支援法（2005年）は、初めて法律の名称に「自立支援」という語を用いている。

そこで、本稿では、福祉政策の中で用いられている「自立」とは何を指しているのかを、福祉法を中心に検討を加えることにしたい。手順としては、まず、「自立」概念の定義を検討し、「自立」というものがどのようにとらえられているかを明らかにする。ついで、戦後日本の福祉政策の展開過程で、「自立」という用語がいつごろ導入され明文化されたかを、福祉法に着目し検討する。さらに、福祉における「自立」概念の展開を考察し、最後に、現行の福祉政策における「自立」概念の現状を把握することにしたい。

1 「自立」のとらえ方

一般に、「自立」とは、「他の援助や支配を受けず自分の力で身を立てること」「ひとりだち」（『広辞苑』）とされている。

福祉の分野では、「自立」はどのように定義されているのであろうか。

まず、『福祉社会事典』における立岩真也の定義をみよう。

立岩によれば、自立 (independence) という言葉の意味するものは単一ではない。この言葉が複数の意味をもち、曖昧な語として使われていることの意味を認識しておくことが重要であるが、大別すると3つの意味で使われている。

①「職業自立」・「経済的自立」、②「身辺自立」・「日常生活動作」の自立 (「ADL自立」)、③「自己決定権の行使としての自立 (自己決定としての自立)」・「自己決定する自立」、である。

①の「職業自立」(「経済的自立」)は、安定した職業に就くこと、経済的に他人に依存せずに暮らすこととして理解される。公的扶助や福祉サービスの目標は、この意味での自立が達成され、社会的支援自体が不要になることとされる。生活保護の目的は「自立助長」にあると言われるが、この語の意味は「自助 (self-help)」と互換的である。この意味の自立は社会福祉の底流をなし、福祉政策において「自己責任」の原則を採用する際に語られる自立も、同じ意味で用いられている。

②「日常生活動作」の自立 (「ADL自立」)は、日常語として理解され、日常において行われるリハビリテーションで目指される。これは職業自立の前提とされるが、同時に、経済的自立は不可能だが日常生活動作において自立できる範囲があるとされる時もある。

③「自己決定する自立」は、これらのいずれでもない自立で、1970年代に始まる障害者の自立生活運動の中で主張された。そこでの自立は、「介助など種々の手助けが必要であればそれを利用しながら、自らの人生や生活のあり方を自らの責任において決定し、自らが望む生活目標や生活様式を選択して生きること」をさす。自律 (autonomy) の語をあてることも可能である。親元や施設から離れ、ひとまず一人で暮らすことそれ自体を指していた。それを自己決定する生活への移行であると言えば言えるが、彼らは普通の状態を普通に実現することをあくまで要求し、普通が普通とされないことの意味を問うた¹⁾。

岩崎晋也も、「自立」を多義的な概念であるとする。特に重要なのは、理性

的な主体としての「自律」と、経済的な主体としての「自立」であると述べる。身体的な身辺「自立」は、これらの自立の前提条件として位置づけられていたとする。近代市民社会は、こうした理性的な主体として「自律」し、経済的な主体として「自立」する市民を前提とする社会である。そして、産業化の進展は、労働力を商品化して経済的に自立することを促す規範を強化した。したがって、働いていない人を一方的に施与することは、自立しない惰民をつくることであり望ましくないとされるようになった。「自立」規範の下でも施与が正当化されるためには、「自立」する主体を作り出す支援でなければならない。これが現代の「自立」支援であり、援助の正当化のために生み出された機能ともいえるとしている²⁾。

網野武博は、子どもの権利保障を論じるなかで、子どもは、子どもであることよりも前に、まず人間として存在するものであり、人間としての尊厳の基本は、個人としての自覚、自尊とそれに基づく自立にあるとした。

そして、子ども段階とそれ以後の段階とを区別する基準は、独立的自立にあるという。この独立的自立とは、誕生以後の依存と自立の反復の過程を経て、個人的自立（身体的成熟と心理的成熟）と社会的自立（社会的認知と社会的制約）のすべて、あるいはいずれかを含んでいる自立であるとする。とくに、子どもの時期からの依存から自立へ、自立から依存へのスパイラルな「反復的自立経験」が重要で、子どもを、依存しつつしかし自立しつつある存在、また自立している存在として捉える眼が求められるとしている³⁾。

最後に、アメリカの高齢者介護の場における自立の議論を取り上げよう。B. コロピーによれば、語源的に言えば、自立 (autonomy) とは、「自治」 (self-rule) を意味する。しかし、この言葉は現在さまざまな分野にまたがって複雑な意味あいをもつようになったという。「自立」について見解が分かれるのは、「自立」は明らかに個人の基本的権利ではあるが、あまり一方的に追求していくと、共同の価値観を損なうことがあるという矛盾した両義性をもっているからだとしている。そして、長期ケアにおける自立は、急性期ケアにおける合理主義的な

自立モデルはそぐわないとし、異なる自立の考え方が必要であるとする。

自立は本来、あることを個人が決定し、それを実行する能力と定義される。すなわち、「実行の自立」である。しかし、「決定の自立」と考えることもできる。つまり、他人の助けがなくては実行や達成ができない内容であっても、独自の好みと価値観をもつことができることである。

長期ケア施設にいる高齢者の多くは、知的にも意欲のうえにおいても自立的ではあっても、それを独力で実行できないことが多い。したがって、前者の意味で自立を考えるならば、高齢者の多くは自立的存在ではないとみなされる。加齢とともに「実行の自立」がますます失われていくので、長期ケア施設にいる高齢者にとっては「決定の自立」がますます大切になるとしている⁴⁾。

以上の「自立」概念をめぐる定義の検討から、福祉の分野においては、第1に、「自立」概念は、自助や自律をも含む多義的な語として用いられていること、第2に、「自立」概念は、同じ福祉分野の議論であっても、その領域が生活保護であるか障害者であるかによって、とらえ方に違いがあること、第3に、日本における「自立」概念は、1970年以降の障害者自立生活運動の中で新しい意味内容が提起され大きく変化していること、などが指摘できる。

したがって、以下の節では、「自立」概念の多義性や時代による相違に着目して、日本における福祉政策の各領域の「自立」概念について検討を進めていくことにしたい。

2 福祉法における「自立」概念の導入

この節では、戦後日本の福祉政策において、「自立」概念がどの時点で導入されたかを検討する。福祉六法を成立の年代順に取り上げよう。

1) 生活保護法

旧生活保護法は敗戦直後の1946年に成立したが、すぐに現行の生活保護法に改正された。現行生活保護法は1950年5月に公布され即日施行された。

現行法施行前年の1949年9月に、社会保障制度審議会「生活保護制度の改善強化に関する件」は、「保護の実施は現状ではいささか消極的にすぎるから、更に積極的に運用し、経済更生的施策を拡充し防貧自立の機能を発揮するようにしなければならない」と勧告したが、ここでは「更生」と「自立」の両概念が用いられていた⁵⁾

旧生活保護法の第1条は、「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」と規定していたが、「自立」の語はない。一方、現行法第1条は、法の目的を、「日本国憲法第二十五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、その最低限の生活を保障するとともに、その自立を助長すること」と規定しており、現行法では、旧法にはなかった「自立」の概念が導入されている。

この経緯を仲村優一は以下のように解説する。旧法の第2条は「怠惰者と素行不良者」に対する欠格条項を規定していたが、占領軍総司令部側からの指摘で、日本政府は新法に欠格条項を織り込むことができなくなった。そこで、現行法には、旧法にはなかった「自立」の概念が、第1条の法の目的の中に「自立を助長すること」として加えられることとなった⁶⁾

なお、現行の生活保護法には、保護施設の一つとして更生施設が規定されている。現在、更生施設は、「身体上又は精神上の理由により養護及び生活指導を必要とする要保護者」を対象とする入所施設であるが、障害者福祉で用いられることの多い「更生」が施設名称に用いられている⁷⁾

2) 児童福祉法

児童福祉法に「自立」の語が用いられるのは、1997年改正以降のことである。1997年改正は、1947年の児童福祉法制定以来行われてきた児童福祉政策の抜本的な再構築を図るものであった。この改正では、保育制度の改革などと

ともに、いわゆる要保護児童への施策の基本理念が「保護から自立支援へ」と転換された。戦後間もない時期に成立した児童福祉法は、半世紀の間の児童と家庭の状況の変化とともに、1994年の「児童の権利に関する条約」の批准・発効などを背景として改正が行われたのであった⁸⁾

改正の基本的理念は、児童を独立した人格主体として認めた上で、児童の意向を尊重しながら、自立を社会的に支援していくという考え方である。この考え方は、「児童の権利に関する条約」の趣旨をさらに具体化するものであるとともに、「近年の障害者や老人福祉の分野における保護から自立支援への社会福祉援助理念の変化を反映したものである」と当時の厚生省は説明している⁹⁾

1997年改正では、この新たな理念に基づき、施設の名称や目的規定の変更が行われるとともに、要保護児童施策は児童自立支援施策と呼ばれるようになった¹⁰⁾。そして、児童自立支援施策として、児童自立生活援助事業（いわゆる自立援助ホーム）が新しく規定され¹¹⁾、児童福祉施設の目的規定の中では「自立」の語が多く用いられるようになった。ここではまず、「自立」が施設の目的に明記された3施設を取り上げよう。（表1）

① 母子生活支援施設

改正前は母子寮と呼ばれていたが、1997年の改正で母子生活支援施設に名称を変更した。さらに、施設の目的は、「保護すること」だけであったが、改正後は、「保護するとともに、…自立の促進のためにその生活を支援すること」に変更された。自立の促進に必要な生活を支援することが母子生活支援施設の新たな機能として加えられた。

② 児童養護施設

養護施設は、今回の改正で児童養護施設に名称変更した。また、改正前の施設の目的は「養護すること」だけであったが、改正後は、「養護し、あわせてその自立を支援すること」に変更された。

「養護」とは、養育と保護の意味をあわせもち、児童を施設内に保護し、一

定の年齢になるまで養育することが施設の目的と考えられていた。改正後は、「その自立を支援すること」という目的が付加され、施設退所後の生活を念頭において支援を行うことが求められることになった。

③ 児童自立支援施設

1997年改正で、教護院は児童自立支援施設に名称を変更し、施設名に「自立」という用語が入った。施設目的も、改正前は「教護すること」であったが、

表1 児童福祉の各入所施設の目的規定（1997年）

改正前		現行	
施設名	目的	施設名	目的
助産施設	助産を受けさせること	助産施設	助産を受けさせること
乳児院	養育すること	乳児院	養育すること
母子寮	保護すること	母子生活支援施設	保護するとともに、… <u>自立</u> の促進のためにその生活を支援すること
養護施設	養護すること	児童養護施設	養護し、あわせて… <u>自立</u> のための援助を行うこと
精神薄弱児施設	保護するとともに、 <u>独立自活</u> に必要な知識技能を与えること	精神薄弱児施設	保護し、又は治療するとともに、 <u>独立自活</u> に必要な知識技能を与えること
盲ろうあ児施設	保護するとともに、 <u>独立自活</u> に必要な指導又は援助をすること	盲ろうあ児施設	保護するとともに、 <u>独立自活</u> に必要な指導又は援助をすること
肢体不自由児施設	治療するとともに、 <u>独立自活</u> に必要な知識技能を与えること	肢体不自由児施設	治療するとともに、 <u>独立自活</u> に必要な知識技能を与えること
重症心身障害児施設	保護するとともに、治療及び日常生活の指導をすること	重症心身障害児施設	保護するとともに、治療及び日常生活の指導をすること
教護院	教護すること	児童自立支援施設	個々の児童の状況に応じて必要な指導を行い、その <u>自立</u> を支援すること

改正後は「個々の児童の状況に応じて必要な指導を行い、その自立を支援すること」に変更された。

今回の改正では、とくに、学校教育を受ける機会を確保する必要性が指摘され、児童自立支援施設の長に児童を就学させる義務(第48条)が新たに課せられた。

なお、児童福祉法に規定されている入所児童福祉施設9施設のうち、精神薄弱児施設(当時)、盲ろうあ児施設、肢体不自由児施設の3つの障害児入所施設では、改正前から「これを保護するとともに独立自活に必要な知識技能を与えること」とされ、改正後も施設の目的規定には変化がなかった。ただし、重症心身障害児施設の目的は「保護するとともに、治療及び日常生活の指導をすること」とされ、他の施設のような独立自活という目的は示されていない。

ここでいう「独立自活」の意味は、明示されていないが、「児童福祉施設最低基準」では「できるかぎり社会に適応し、健全な生活を営むこと」を指導の目的としており、いわゆる身辺自立や日常生活自立に近いように思われる。

3) 身体障害者福祉法

戦後の障害者福祉は、1949年の身体障害者福祉法の制定に始まる。

制定当時の身体障害者福祉法第1条は、「この法律は、身体障害者の更生を援助し、その更生のために必要な保護を行い、もって身体障害者の福祉を図ることを目的とする」としている。同法の目的は「更生」を援助することであった。また、第2条では、「すべて身体障害者は、自ら進んでその障害を克服し、すみやかに社会経済活動に参加することができるように努めなければならない」と規定しており、障害者には「更生への努力」が要請されていた。また、当時の第4条は、身体障害者を「別表に掲げる身体上の障害のため職業能力が損傷されている十八歳以上の者」と規定していた。「更生」について、当時の厚生省は、「職業能力が残存し職業的更生の可能性のある身体障害者を援護するもの」と解説しており、「更生」とは「職業」につくことを意味した。

1951年の改正では、身体障害者の定義から「職業能力が損傷されている」と

いう文言が削除された。また、1954年の別表の全面改正では、「更生」の概念は必ずしも社会経済的に独立することを意味するのではなく、「生活訓練が行われ、自分の力で日常生活を送ることができるようになっただけでも更生である」という見解が示されるに至った¹²⁾

障害者福祉施策が大きく転換するのは、1981年の国際障害者年前後からである。同年は、国連によって「国際障害者年」とされ、日本においても「完全参加と平等」のスローガンのもと、政府の障害者福祉への積極的取り組みが本格化した¹³⁾

1984年の改正では、第2条は、これまでの第1項「すべて身体障害者は自ら進んでその障害を克服し、…」に、第2項「すべて身体障害者は、社会を構成する一員として社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会を与えられるものとする」が加えられ、見出しは「更生への努力」から「自立への努力及び機会の確保」に改められた。

1990年の改正では、第1条は、「この法律は、身体障害者の自立と社会経済活動への参加を促進するため、身体障害者を援助し、及び必要に応じて保護し、もって身体障害者の福祉の増進を図ることを目的とする」と大きく変更され、はじめて法文中に「自立」の語が用いられた。

なお、第3条は、国及び地方公共団体の責務を規定し、「身体障害者の自立と社会経済活動への参加を促進するための援助と必要な保護（以下「更生援護」という。）を総合的に実施するよう努めなければならない」とし、「更生」の語も用いている。現在の身体障害者福祉法においては、「自立」と「更生」の語が両方用いられている。

さらに、2005年には、身体障害・知的障害・精神障害の三障害を対象とする障害者自立支援法が成立した。法の目的（第1条）は、「障害者及び障害児がその有する能力及び適性に応じ、自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、必要な障害福祉サービスに係る給付その他の支援を行い、もって障害者及び障害児の福祉の増進を図るとともに、障害の有無にかかわらず国

民が相互に人格と個性を尊重し安心して暮らすことのできる地域社会の実現に寄与すること」とされた。

また、障害者自立支援法の成立に伴い、身体障害者福祉法第1条(法の目的)は、「障害者自立支援法と相まって、身体障害者の自立と社会経済活動への参加の促進をするため」に変更された。

4) 知的障害者福祉法

児童から成人までの知的障害者を対象とする施策として、1960年に精神薄弱者福祉法が成立した。この法律では、「精神薄弱者に対し、その更生を援助するとともに必要な保護を行ない、もって精神薄弱者の福祉を図ること」(第1条)を目的とした。「更生」とあわせて「保護」を並列的に目的としている点が、身体障害者福祉法と異なる。

国際障害者年をきっかけとして、障害を表す用語についての見直し・整理が行われ、「精神薄弱」という用語についても見直しが検討されていた。1998年に、「精神薄弱の用語の整理のための関係法律の一部を改正する法律」が成立し、1999年4月から32の関係法律における「精神薄弱」の用語が「知的障害」に改められ、精神薄弱者福祉法は知的障害者福祉法に改称された。

知的障害者福祉法の第1条は、2000年に、従来の「この法律は、知的障害者に対して、その更生を援助するとともに必要な保護を行ない、もって知的障害者の福祉を図ることを目的とする」から、「この法律は、知的障害者の自立と社会経済活動への参加を促進するため、知的障害者を援助するとともに必要な保護を行い、もって知的障害者の福祉を図ることを目的とする」に改正された。法の目的に、知的障害者の「自立」が明記された。

なお、第2条は、国及び地方公共団体の責務として、「知的障害者の福祉について国民の理解を深めるとともに、知的障害者の自立と社会経済活動への参加を促進するための援助と必要な保護(以下「更生援護」という。)の実施に努めなければならない」と規定しており、現行法においても「自立」とともに

「更生」の語が用いられている。

2005年の障害者自立支援法の成立により、知的障害者への福祉サービスは、障害者自立支援法ならびに知的障害者福祉法に基づき提供されることになった。このため、知的障害者福祉法の第1条は、「この法律は、障害者自立支援法と相まって、知的障害者の自立と社会経済活動への参加を促進するため、知的障害者を援助するとともに必要な保護を行い、もって知的障害者の福祉を図ることを目的とする」に改正された。

5) 老人福祉法

老人福祉は、生活困窮対策の一環として行われてきたが、1963年に老人福祉法が制定され、老人福祉施策として独立して行われることとなった。

老人福祉法は、第1条で法の目的を「老人の福祉に関する原理を明らかにするとともに、老人に対し、その心身の健康の保持及び生活の安定のために必要な措置を講じ、もって老人の福祉を図ることを目的とする」と規定している。これは現在も変わらない。

同法第2条・第3条は、基本理念を示している。制定当初、第2条は、「老人は、多年にわたり社会の進展に寄与してきた者として敬愛され、かつ、健全で安らかな生活を保障されるものとする」であったが、1990年に改正された。「豊富な知識と経験を有する者として」と「生きがいを持てる」の文言が加えられ、現行法と同じ、「老人は、多年にわたり社会の進展に寄与してきた者として、かつ、豊富な知識と経験を有する者として敬愛されるとともに、生きがいを持てる健全で安らかな生活を保障されるものとする」となった。

また、制定当初、第3条第1項は、「老人は、老齢に伴って生ずる心身の変化を自覚して、常に心身の健康を保持し、その知識と経験を社会に役立たせるように努めるものとする」と規定し、第2項は、「老人は、その希望と能力とに応じ、適当な仕事に従事する機会その他社会的活動に参加する機会を与えられるものとする」となっていた。1990年に、第1項の一部が「その知識と経

験を活用して、社会的活動に参加するように努めるものとする」に改正され、第2項の「参与」が「参加」に変更された。以上のように、老人福祉法の目的や基本的理念の中には「自立」の語はない。

その後、老人福祉法から分離するような形で、1982年に老人保健法が成立し、1997年には介護保険法が成立した。介護保険法(1997年12月成立・公布、2000年4月施行)は、法の目的を、要介護者が「尊厳を保持し、その有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう」にする制度であると明記している。老人福祉法には「自立」の語はないが、介護保険法には「自立」の語が用いられている。

6) 母子及び寡婦福祉法

母子及び寡婦福祉法は、1964年成立当時の名称は母子福祉法であったが、1987年に対象を母子及び寡婦とすることとなり、現行の名称となった。

成立当時の第1条は、「この法律は、母子家庭の福祉に関する原理を明らかにするとともに、母子家庭に対し、その生活の安定と向上のために必要な措置を講じ、もって母子家庭の福祉を図ることを目的とする」であった。また、第4条には、「母子家庭の母は、みずからすすんでその自立を図り、家庭生活の安定と向上に努めなければならない」とし、自立への努力義務を規定していた。「自立」という言葉は、1964年の成立時から使用されていた。

これは、母子福祉法が1952年に制定された「母子福祉資金の貸付等に関する法律」を発展させ成立したものであるからだと考えられる。

1952年当時の「母子福祉資金の貸付等に関する法律」は、「この法律は、配偶者のない女子であって現に児童を扶養している者に対し、資金の貸付を行う等により、その経済的自立の助成と生活意欲の助長を図り、あわせてその扶養している児童の福祉を増進することを目的とする」と規定していた。この規定の中には、すでに「経済的自立」という語があり、母子福祉法制定にあたってもそのまま用いられたのであろう。

さらに、2002年に母子家庭等自立支援対策要綱が作成され、同年の改正では、母子及び寡婦福祉法第4条の「自立への努力」の規定の中に家庭生活とともに「職業生活」の安定と向上が追加され、いっそう自立への要請が強化されている。

ここで、本節での検討をまとめておこう。

取り上げた福祉六法の多くは、現在「自立」の語を用いているが、1950年までは福祉法に「自立」の語はなく、福祉政策において「自立」という考え方は明確に打ち出されてはいなかった。各福祉法における「自立」概念の初出は、表2の通りである。現行生活保護法は1950年、母子及び寡婦福祉法は1964年、身体障害者福祉法は1990年、児童福祉法は1997年、知的障害者福祉法は2000年である。なお、老人福祉法には現在も「自立」の用語はない。

1990年代に、身体障害者福祉法及び児童福祉法で「自立」概念が導入されている。「自立」が国の審議会や社会保障制度の中で具体的に取り上げられるようになったのは1990年代に入ってからであり、とくに、1995年の社会保障制度審議会勧告「社会保障体制の再構築——安心して暮らせる21世紀の社会

表2 福祉法における自立概念等の導入

	1940年代	1950年代	1960年代	1970年代	1980年代	1990年代	2000年～
生活保護法		自立助長 更生					
身体障害者福祉法	更生				(自立) 更生	自立 更生	
児童福祉法	独立自活					自立 独立自活	
知的障害者福祉法			更生				自立 更生
老人福祉法							
母子・寡婦福祉法			自立				

を目指して」は、社会保障の理念が「保護・救済」から「自立支援」へと転換する契機の一つとなったとされている¹⁴⁾

福祉法における理念の大きな流れとしては、「更生」から「自立」への変化が指摘できる。なお、現在も福祉法には、「自立」だけでなく「更生」や「独立自活」の語が用いられている。とくに、障害児施設では、「自立」ではなく「独立自活」が施設の目的とされている。福祉法において、これらの用語は区別され、使い分けられており、職業的自立が可能か否かなど福祉対象者の自立レベルが段階分けして考えられているように思われる¹⁵⁾

3 「自立」概念の展開

福祉政策における「自立」概念の導入は、生活保護法の第1条で法の目的を「最低生活の保障」とともに「自立の助長」を規定したことに始まる。その後、障害者自立生活運動の中で新しい「自立」概念が提起され、「自立」に新しい意味が付加された。そこで、本節では、福祉政策における「自立」概念の展開を検討することにした。

1) 伝統的な「自立」概念…生活保護における自立

現行生活保護法の制定にあたった当時の厚生省社会局保護課長小山進次郎は、その著書『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』の中で、法に「自立助長」を入れた趣旨を以下のように解説している。

「最低生活の保障と共に、自立の助長ということをも目的の中に含めたのは、『人をして人たるに値する存在』たらしめるには単にその最低生活を維持させるというだけでは十分でない。凡そ人はすべてその中に何等かの自主独立の意味において可能性を包蔵している。この内容的可能性を発見し、これを助長育成し、而して、その人をしてその能力に相応しい状態において社会生活に適応させることこそ、真実の意味において生存権を保障する所以である」。

そして、「従って、とかく誤解され易いように惰民防止ということは、…少

くとも『自立の助長』という表現で第一義的に意図されている所ではない。自立の助長を目的に謳った趣旨は、そのような調子の低いものではないのである」とし、「何等かの自主独立の意味における『内容的可能性』を発見し、助長育成することが生活保護の目的である」と述べている¹⁶⁾

ところで、ほぼ同時期に、小山の上司である厚生省社会局長木村忠二郎は『改正 生活保護法の解説』を出版し、その中で第1条の自立助長について、「本法制定の目的が、単に困窮国民の最低生活の保障と維持にあるだけでなく、進んでその者の自力更生をはかることにあることは、国の道義的責務よりしても当然のことであるが、改正法においては第一条にその趣旨を明言してこの種の制度に伴い勝ちの惰民養成を排除せんとするものである」と説明している¹⁷⁾

仲村優一は、両者の見解を対比させ、政府の公式見解は木村の言う「自立助長は惰民養成の弊を避けるための措置」である、と結論づけている。小山は『解釈と運用』において格調の高い説明をする一方、別の箇所では、「自立助長」の解釈を「公私の扶助を受けず自分の力で社会生活に適応した生活を営むことのできるように助け育てていくことである」と説明し、「自立とは扶助を受けないこと」と半ば矛盾した定義を行っている。ここに、小山の「自立」の解釈におけるタテマエとしての格調の高さとは裏腹の関係で、保護の厳しさを示すホンネの部分顔顔をのぞかせていると仲村は指摘する。そして、生活保護行政において、比較的最近まで「自立」が主として「保護への依存からの脱却」すなわち「保護を受けないで済むようになること」というニュアンスをもって受けとめられることが多く、今日でもこの観念は、かなり有力なものとして行政の現場を支配していると述べている¹⁸⁾

2) 新しい「自立」概念…障害者福祉と自立

障害者福祉における「更生」は長い間障害者福祉の指導原理とされてきた。

「更生」はリハビリテーションの訳語として、犯罪者予防更生法、身体障害者福祉法、生活保護法などの法文の中で用いられてきた。リハビリテーション

とは、身体障害者などが権利や資格を回復すること、すなわち、復権を意味する言葉であるが、日本では障害者や病人、犯罪者などを「社会の一員として復帰させる」という意味に使用されてきた¹⁹⁾

一方で、1970年代半ば以降、障害者自立生活運動の中から、自立を主体的生活者としての精神的独立としてとらえる新しい「自立」概念が提起されるようになった。とくに、「労働市場で受け入れられない障害者を包括できる自立概念」の構築が課題とされてきた。

1982年に厚生省社会局に設けられた「脳性マヒ者等全身性障害者問題研究会」の報告書では、「自立」についてつぎのように述べられている。「自立という言葉は、従来『保護を受けなくて済むようになる』とか『障害を克服して社会経済活動に参加すること』と解釈されてきた。…自立の概念は、これを含みながらも、同時に労働力としての社会復帰が期待できない重度障害者が社会の一員として意義ある自己実現と社会参加を果たそうとする努力を社会的に位置づけようとするものである。すなわち自らの判断と決定により主体的に生き、その行動について自ら責任を負うことである」²⁰⁾

ここでの自立は、従来の自立とは全く発想を逆転したとらえ方がされており、新しい「自立」概念として注目される。福祉政策における従来の伝統的な自立観では、経済的職業的自活や身辺自立を重視する考え方が支配的であった。これに対して障害者の自立生活運動は、「身辺自立や経済的自活にかかわらず自立生活は成り立つ」という新たな「自立」観を提起した。

この新しい「自立」観の鍵となったのが「自己決定権の行使」を自立ととらえる考え方である。具体的には、「障害者がたとえ日常生活で介助者のケアを必要とするとしても、自らの人生や生活のあり方を自らの責任において決定し、または自らが望む生活目標や生活様式を選択して生きる行為を自立とする」考え方である²¹⁾

障害者福祉における新しい「自立」概念の提起とその理論化の試みは、障害者福祉のみならず社会福祉の基本理念となり大きな転換をもたらすこととなった。

4 現行福祉政策における自立

従来の福祉政策において観念されてきた「自立」とは異なる新しい「自立」の考え方が障害者福祉において提起された。そして、障害者福祉の領域で発展させてきた「自立」概念は、社会福祉の他の領域にも浸透してきている。本節では、現行の福祉政策における新しい「自立」概念の普及・定着の状況を検討しよう。

1) 障害者福祉

まず、障害者福祉からみよう。障害者自立生活運動の中で新しい「自立」概念である「自己決定する自立」は提起されたが、現行の障害者福祉政策の中にもどのように取り入れられているのであろうか。

障害者自立支援法は2005年10月に可決・成立し、2006年4月から施行となった。障害者福祉では、2003年4月から支援費制度が実施されており、わずか3年でまたもや大きな制度変更となった。今回成立した障害者自立支援法は、新しい「自立」概念を実体化することに資する制度となっているのであろうか。支援費制度から障害者自立支援法制定へと政策を転換させていった背景についての厚生労働省の解説をみることにしよう。

まず、支援費制度について、厚生労働省は以下のように説明している。

2003年度から、身体障害者、知的障害者や障害児への福祉サービスの制度は、これまでの行政が福祉施設やホームヘルパーなどのサービスを決定する仕組み（措置制度）から、障害者自らがサービスを選択し、事業者と直接契約する新しい利用制度（支援費制度）へ移行した。

支援費制度では、ノーマライゼーションの理念の下、障害者及び障害児の自己決定を尊重し、サービス事業者との対等な関係を確立するため、障害者自らがサービスを選択し、契約によりサービスを利用することとなった。支援費制度の施行により、新たにサービスの利用者が増えるなど、障害者等が地域生活

を進める上での支援が大きく前進した、と厚生労働省は評価している。

しかし、今後も利用者の増加が見込まれる中で、制度をより安定的かつ効率的なものとする事や障害種別によって異なる利用の仕組み等を一元的なものとする事など、障害者等が必要なサービスを安定的に利用できるよう、障害保健福祉施策の各般にわたる抜本的な改革が求められるようになった。

そこで、厚生労働省は、これらの課題に対応するために障害者自立支援法を制定した。この法律による改革の要点は、①市町村を基本とする仕組みへの統一と三障害の制度の一元化、②利用者本位のサービス体系に再編、③障害者に対する就労支援の強化、④障害福祉サービスの支給決定の透明化及び明確化、⑤障害福祉サービス等の費用を皆で負担し支え合う仕組みの強化、である。

とくに、⑤では、今後、制度をより安定的で持続可能なものとするために、定率1割の利用者負担が導入された。従来は所得に応じて負担額を定める仕組みであったが、これを改め、障害福祉サービス等の利用量と所得に着目した仕組みを導入し、負担能力に乏しい障害者等に対しては、負担を軽減する仕組みを設けることとした²³⁾

しかし、障害者自立支援法は、とくに低所得者対策が十分に対応できていなかったため、各地で反対の声が上がり、大きな混乱を招くことになった²³⁾ この混乱によって障害者自立支援法創設の意義も薄れてしまいかねない状態にある。

先の支援費制度は、障害者の自己決定権を尊重し、主体的にサービスを選択し利用するなど、理念的には障害者の要望や希望を満たす方向で導入された。しかし、障害者自立支援法は、国の財政負担抑制を主な動機とし、障害者分野でのワークフェアの推進を意図するものであり、これは再び「自立」の意味を経済的自立に押し込めようとする動きであるとの指摘もなされている²⁴⁾

2) 生活保護

生活保護の領域では、経済的自立を「自立」とする考え方が支配的であった。

しかし、近年生活保護にも経済的自立から多義的な「自立」へ向かう変化が見えてきている。

2003年に設置された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」は、最終報告書を2004年に提出し、「利用しやすく自立しやすい制度へ」の転換を提言した。その提言を受け、2005年から、生活困窮者の自立・就労を積極的かつ組織的に支援する仕組みを強化するために「自立支援プログラム」が導入された。

専門委員会は、生活保護という自立を再定義した。ここで言う「自立支援」とは、社会福祉法の基本理念にある「利用者が心身共に健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するもの」を意味し、①就労による経済的自立のための支援（就労自立支援）のみならず、②それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援（日常生活自立支援）や、③社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援（社会生活自立支援）をも含むものである。

専門委員会は、生活保護が目標とする自立は経済的自立（就労自立）だけを意味するのではないとした。生活保護を利用しつつ日常生活そのものを営むこと、地域とのつながりを持ち社会的に生活することが自立であると、生活保護における「自立」を定義し直した²⁵⁾

ここには、経済的自立論からの視点の転換が打ち出されている。自立論をめぐって、これまで他の福祉法と生活保護にダブルスタンダードが存在していた。すなわち、利用者の自立と自己決定権を重視する他の福祉法と実施機関の指導・指示が強調される生活保護という違いである。本報告書において、理念的に、生活保護の自立を福祉法とリンクさせたことによって、他の福祉法と並んだ自立を議論できる条件が作られたと高く評価されている²⁶⁾

なお、専門委員会は自立を就労自立に限らないとしたが、厚生労働省はハロ

一ワーク連携型の就労支援プログラムの準備を進め、初年度の自立支援は就労支援プログラムから全国実施が始まった。2006年度以降は、就労以外の自立支援、すなわち日常生活支援、社会生活支援の個別プログラムを含め自治体独自のプログラムの策定も進められている²⁷⁾

3) 児童福祉

児童福祉の分野では、「児童の権利に関する条約」の批准以降、児童福祉法の改正や「児童虐待の防止に関する法律」の制定などの制度改革によって、権利条約の趣旨が具体化されてきている。

「児童の権利に関する条約」が謳う「子どもの最善の利益」並びに「子どもの意見表明権」を尊重した制度が、1997年の改正児童福祉法に新たに組み入れられた。具体的には、施設入所措置などにおいて、児童相談所は子どもや保護者の意向を記載すること、さらに、その際、当該措置と子どもや保護者の意向が異なる場合などには都道府県児童福祉審議会の意見聴取を行うことが義務づけられた（法第26条・第27条）。子ども自身による能動的な権利行使を認める権利条約の趣旨が具体化してきている。

なかでも、1997年の改正により、法文中に「自立」という語が多く用いられるようになり、「自立」は児童福祉の目的概念となった。

この改正をふまえ、1998年に厚生省児童家庭局家庭福祉課監修『児童自立支援ハンドブック』が刊行され、児童自立支援施策における「自立」や「自立支援」が明確にされた²⁸⁾

『ハンドブック』は、自立について、「自立は社会生活を主体的に営んでいくことであって孤立ではないから、必要な場合に他者や社会に助言、援助を求めることを排除するものではない。むしろそうした適切な依存は社会的自立の前提となるものである。そのためにも、発達期における十分な依存体験によって人間への基本的信頼感を育むことが、児童の自立を支援をする上で基本的に重要である」と述べている。自立は、決して孤立ではないこと、また依存と対立

するものではないことが強調されている。

児童の自立を支援していくことは、「一人ひとりの児童が個性豊かでたくましく、思いやりのある人間として成長し、健全な社会人として自立した社会生活を営んでいけるよう、自主性や自発性、自ら判断し決定する力を育て、児童の特性と能力に応じて基本的生活習慣や社会生活技術（ソーシャルスキル）、就労習慣と社会規範を身につけ、総合的な生活力が習得できるよう支援していくこと」としている。

さらに、児童自立支援施策とは、「保護者の養育の支援、補完、代替により、保護者と共に要保護児童の自立を支援していくことである」と説明している。

つまり、ここでの自立とは、「総合的な生活力の習得」であり、それを保護者と共に支援していくことが児童の自立支援となる。

4) 高齢者福祉

高齢者福祉に関する法体系の整備は、1963年の老人福祉法に始まる。老人福祉法は、その後制定された高齢者福祉の関係法規の基本法といえる。その後、高齢者福祉は他の領域の福祉を先頭する形で、福祉政策の大きな流れをつくってきた。1989年の高齢者保健福祉十年戦略（ゴールドプラン）の開始と1990年の社会福祉関係八法等改正、そして、1997年の介護保険法の成立である。介護保険制度の導入後は、高齢者福祉の基本部分が介護保険制度に移行した。

介護保険制度の創設にいたる過程で大きな影響を与えたとされる二つの報告書がある。

一つは、1994年3月28日に発表された高齢社会福祉ビジョン懇談会「21世紀福祉ビジョン～少子・高齢社会に向けて～」である。懇談会は、介護を要する高齢者が拡大する21世紀に向けて、「国民誰もが、身近に、必要な介護サービスがスムーズに手に入れられるシステム」を構築していく必要があるとし、今後の社会保障の負担については、「活力ある高齢社会の実現を図るために

は、自立と連帯精神を基礎として国民の誰もが応分の負担をしていくことが必要であり、適正な給付を適正な負担によって実現する」という基本的考えを示した。そして、こうした福祉社会においては「自立した個人」の形成を重視することが必要であるとした²⁹⁾

もう一つは、1994年12月の高齢者介護・自立支援システム研究会「新たな高齢者介護システムの構築を目指して」である。この研究会は、介護に関連する既存制度の枠組みの中での対応では限界があるとし、新たな基本理念のもとで「新介護システム」の創設を目指すべきとした。そして、「本格的な高齢社会における介護リスクは、社会連帯を基本とした相互扶助である『社会保険方式』に基礎を置いたシステムによってカバーされることが望ましい」と、社会保険方式の導入を提案した。

研究会は、新介護システムに、①予防とリハビリテーションの重視、②高齢者自身による選択、③在宅ケアの推進、④利用者本位のサービス提供、⑤社会連帯による支え合い、⑥介護基盤の整備、⑦重層的で効率的なシステム、とすることを求めた。そして、新介護システムは、「社会保険方式を導入することにより、高齢者自身がサービスを選択するシステムを確立し、広範なサービス利用を図るとともに、ケアマネジメントの導入等により、在宅及び施設サービスの質的な向上を目指すものである」とした。

高齢者福祉の理念として「自立」が示されたのが、この高齢者介護・自立支援システム研究会においてであった。同研究会は、今後の高齢者介護の基本理念は、「高齢者が自らの意思に基づき、自立した質の高い生活を送ることができるよう支援すること、つまり、『高齢者の自立支援』である」と述べている。新たな高齢者介護システムにおいては、高齢者は「社会的にも、経済的にも自立した存在であること」が望まれ、高齢者が「自らの意思に基づいて、利用するサービスや生活する環境を選択し、決定すること」を基本に据えたシステムを構築すべきであるとした³⁰⁾ この考え方は、介護保険の基本となるものである。

1997年に成立した介護保険法は、第1条で法の目的を、「加齢に伴って生ずる心身の変化に起因する疾病等により要介護状態となり、入浴、排せつ、食事等の介護、機能訓練並びに看護及び療養上の管理その他の医療を要する者等について、これらの者が尊厳を保持し、その有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、必要な保健医療サービス及び福祉サービスに係る給付を行うため、国民の共同連帯の理念に基づき介護保険制度を設け、その行う保険給付等に関して必要な事項を定め、もって国民の保健医療の向上及び福祉の増進を図ることを目的とする」と明記している。

また、第2条4項には、「被保険者が要介護状態となった場合においても、可能な限り、その居宅において、その有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように配慮されなければならない」と、保険給付の内容および水準が規定されている。このように介護保険における目的および基本方針は、高齢者の「自立支援」である。

高齢者介護に社会保険方式が導入され、介護サービスはそれまでの措置制度から利用契約方式へと転換された。介護保険では、サービス利用者と提供者が対等な関係に立って自由にサービスを選択し、決定していく仕組みとなった。これは、その後の社会福祉基礎構造改革への先鞭をつけたとされている。

お わ り に

これまでの検討を通して得られた発見や解釈を、ここにまとめて提示しておくことにしよう。

- (1) 福祉法における「自立」という概念は、生活保護法（1950年）の中の「自立の助長」という表現の中で最初に用いられた。その後、1990年代以降、「自立」という概念は福祉法に普及、定着した。
- (2) 福祉法における理念の大きな流れとしては、「更生」から「自立」への変化が指摘できる。なお、現在も福祉法には、「自立」だけでなく「更生」や「独立自活」の語が用いられている。とくに、障害児施設では「自立」

ではなく「独立自活」が目的とされている。

「更生」や「独立自活」は「自立」とは類似した内容を持つが、同じではない。したがって、福祉法において「自立」とは異なる語が用いられていることは、政策主体が職業的自立の可能性について福祉対象者の「段階別自立」という考え方をしていることを示唆するものである。

- (3) 福祉に関する国際的な運動は、人権を世界的な規模で考える機会となった。とくに、1981年の国際障害者年や1994年の「児童の権利に関する条約」の批准などを契機に、障害者では「自己決定する自立」、児童では「意見表明権」の尊重などの考え方が導入され、現行の福祉政策における「自立」概念は、自己決定（自律）を含む多義的なものとなった。
- (4) 現代日本における福祉政策の多くが「自立」を目的として掲げており、「自立」は福祉政策の主要な理念となっている。

以上の発見や解釈をふまえて、最後に、「自立」を福祉政策の主要な目標に位置づけることの問題についてふれておきたい。

現代社会は、「自立」する市民を前提とする社会であり、「自立」が社会規範として確立した社会である。したがって、その構成員である市民には自立した個人であることが求められる³¹⁾しかし、「自立」はその意味が多義的であることから、強調点によっては、「自立」が事実上「自立の強制」となりうるし、また、われわれの社会生活が相互に依存し合い成り立っているという視点を見失わせ、「自立」を助け合いや連帯とのかかわりで捉えることを困難にさせる。「自立」という語がこれからの福祉政策を方向づける理念となるには、その意味内容が十分に検討された上で用いられる必要があるのではないだろうか³²⁾

注

- 1) 立岩真也「自立」庄司洋子他編『福祉社会事典』弘文堂 1999年 pp.520～521
 2) 岩崎晋也「自立」支援—社会福祉に求められていること』『社会福祉学』第48巻3号 2007年 pp.119～120

- 3) 網野武博『児童福祉学〈子ども主体〉への学際的アプローチ』中央法規出版 2002年 p. 56, pp. 92~94
- 4) B. J. コロピー「自立のジレンマ」L. M. ガムロス他編（岡本祐三他訳）『自立支援とはなにかー高齢者介護の戦略』日本評論社 1999年 pp. 11~19
- 5) 現行法成立直後の「社会保障制度に関する勧告（1950年10月）」では、「社会福祉とは、国家扶助の適用をうけている者、身体障害者、児童、その他援護育成を要する者が、自立してその能力を発揮できるよう、必要な生活指導、更生補導、その他の援護育成を行うことをいう」としており、「自立」の用語がみられる。
- 6) 仲村優一「社会福祉行政における自立の意味」小沼正編『社会福祉の課題と展望』川島書店 1982年 p. 11
- 7) 法制定当初、更生施設は、「養護および補導を必要とする要保護者」を対象としていた。
- 8) 児童福祉がめざすべき目標や理念を表明した、児童福祉法第1条の「児童福祉の理念」および第2条「児童育成の責任」は、1997年改正においてもまったく変更されることはなかった。
- 9) 厚生省児童家庭局家庭福祉課監修『児童自立支援ハンドブック』日本児童福祉協会 1998年 p. 17
- 10) 「児童自立支援」という用語は、児童福祉法の改正をめざして開催されていた厚生省「中央児童福祉審議会基本部会」でのある委員の発言をきっかけに事務局サイドでも用いられ始めたという。（新保幸夫「児童の権利と自立支援のあり方」鉄道弘済会『社会福祉研究』第82号 2001年 p. 26）
- 11) 自立相談援助事業として、すでに1988年から国庫補助が実施されていた。
- 12) 笛木俊一「法における『障害者』概念の展開ー社会保障法領域を中心とする試論的考察（下）」『ジュリスト』No. 744 1981年 p. 144
- 13) 伊藤周平「障害者の自立と自律権ー障害者福祉における自立概念の批判的考察」社会保障研究所『季刊社会保障研究』vol. 28 No. 4 1993年 pp. 428~429
- 14) 京極高宣「今、求められている自立支援」『月刊福祉』2006年7月号 p. 14
- 15) 大谷強は、福祉政策では、「能力に応じて」自立のレベルが違おうと考え、「職業人としての自立」から、「日常生活での自立」、そして「自力で生活できない」重度障害者、「自立よりも援護の対象である」知的障害者などの障害者の中で段階分けがされていると指摘している。（大谷強『現代福祉論批判』現代書館 1984年 p. 117）
- 16) 小山進次郎『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』中央社会福祉協議会 1975年（初出1950年）pp. 92~93
- 17) 木村忠二郎『改正 生活保護法の解説』時事通信社 1950年 p. 49
- 18) 仲村優一「社会福祉行政における自立の意味」小沼正編『社会福祉の課題と展望』川島書店 1982年 pp. 12~13
- 19) 仲村優一他編『社会福祉辞典』誠信書房 1974年 pp. 93~94

- 20) 仲村「前掲論文」pp. 15～16
- 21) 定藤丈弘「障害者福祉の基本的思想としての自立生活概念」定藤丈弘他編『自立生活の思想と展望』ミネルヴァ書房 1993年 p. 8
- 22) 「障害者自立支援法の施行について」(平成18年3月31日 社援発 0331006)
- 23) 京極高宣「障害者自立支援法と障害者施策の将来像」『月刊福祉』2007年6月号 p. 46
厚生労働省は、施行早々に、「障害福祉サービス利用の実態について(2006年10月)」で、利用者負担の軽減措置の必要性を指摘した。
- 24) 岩崎「前掲論文」p. 121
- 25) 布川日佐史「生活保護改革論議と自立支援、ワークフェア」埋橋孝文編『ワークフェア—排除から包摂へ』法律文化社 2007年 p. 197
- 26) 大友信勝「生活保護と自立支援」『社会福祉学』第47巻1号 2006年 pp. 106～107
- 27) 布川日佐史『生活保護自立支援プログラムの活用1 策定と援助』山吹書店 2006年 pp. 7～8。「社会・援護局関係主管課長会議資料」による生活保護における「自立支援プログラム」の策定状況(2008年12月末現在)は以下のようである。福祉事務所を設置する873自治体のうちプログラム策定比率は、経済的自立97.8%、日常生活自立72.6%、社会生活自立24.4%である。
- 28) 厚生省児童家庭局家庭福祉課『前掲書』pp. 18～19
- 29) 高齢社会福祉ビジョン懇談会「21世紀福祉ビジョン～少子・高齢社会に向けて～」『社会福祉関係資料13[1994年]』全国社会福祉協議会 1995年 pp. 28～43
- 30) 高齢者介護・自立支援システム研究会「新たな介護システムの構築目指して」『同上書』pp. 74～90
- 31) 岩崎「前掲論文」p. 119
- 32) 秋元美世「社会保障法と自立—自立を論じることの意義—」日本社会保障学会『「自立」を問う社会保障の将来』社会保障法第22号 法律文化社 2007年 pp. 7～14。定藤丈弘「障害者の自立と地域福祉の課題」『人間発達と障害者福祉』川島書店 1986年 pp. 146～150。この点に関連して、立岩は、自己決定する自立について、「なにより、でないが、とても、大切なもの」として注意を喚起している。(立岩真也「自己決定としての自立—なにより、でないが、とても、大切なもの」石川准・長瀬彬編著『障害学への招待』1999年明石書房 pp. 79～107)

【付記】

本稿は、2008年度松山大学特別研究助成を受けた研究成果の一部である。