

書 評

岩永理恵著

『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—』

(ミネルヴァ書店, 2011年)

川 上 昌 子

本書は、表題にあるように、日本の公的扶助制度である生活保護が最低生活をどう構想したかを保護基準と実施要領の歴史分析を通して探っているものである。旧生活保護法が成立した1946年から、一定の歴史的評価の対象となりうると岩永氏が考える1999年までの間について、その制度運用の実際に関連する文献を「史資料」として用いて、「政策形成過程」を実証的に探ることをとおして現状を俯瞰する視点を得ることを目的としている。

「政策形成過程」を探るのは、「この制度が保障すべき最低限度の生活がどのように構想されてきたか、あるいは実現されてこなかったか」、「60年以上運用されてきたのになぜいまだに、いやむしろ、今になって…低い補足率や多様な貧困状態…までも存在しているのか」を探るといふ問題意識に導かれている研究である。(p.5)

そのため、研究方法としては、生活保護の制度運営を主に担ってきた厚生省社会局の官僚の行為レベルを辿りながら、つまり研究の切り口をそこに絞って進めている。厚生官僚の行為の主観的意図の側面ではなく、氏の関心は、「行為の所産である政策がどのような内容であって、生活保護の目的がいかに実現されてきたかを明らかに」することにある。

研究に用いられている資料は、厚生省社会局保護課による文書、なかでも中央社会福祉審議会生活保護専門分科会関連資料(分科会で配布された資料や議事録)、行政にかかわった官僚による出版物である小山進次郎『生活保護法の解釈と運用』や木村孜『生活保護行政回顧』等。それから国会会議録、『国の予算』に記載されている生活保護関係の説明、その他を含めおおたは行政関係の資料である。

本書は、年代を区分してそれを追いながら展開されている。章構成は次の通りである。

- 第1章 歴史分析の視点と対象
- 第2章 生活保護法の制定と改正
—1946年から1950年—
- 第3章 社会保障整備過程における生活保護
—1951年から1960年まで—
- 第4章 高度経済成長下の生活保護
—1961年から1968年まで—
- 第5章 高度経済成長後に取り残された生活保護
—1969年から1979年まで—
- 第6章 「適正」を強調する生活保護の運用
—1980年から1989年まで—
- 第7章 生活困窮者を放置する生活保護
—1990年から1999年まで—
- 第8章 “身動きが取れない”生活保護からの脱脚
に向けて—2000年以降—

以上のように、第2章は最初の5年間についてであるが、第3章以下は、ほぼ10年間隔で区切られて捉えられている。第2章以下の各章の見出しをみれば、それぞれの章に取り上げられている内容の大まかな輪郭が推察できるであろう。そして、終章の第8章で2000年代に入ってから状況述べつつ、近年において表出している生活保護に関連した諸問題を、「政策形成過程」が創り出してきたものとして考察している。

まず、第二次大戦終了後における「旧生活保護法」の制定から改定されて現行の生活保護制度が生成されるまでの過程が辿られている。周知のように、戦後の公的扶助の展開は、生活困窮者を広く対象とした1945年12月「生活困窮者緊急生活援護要綱」に始まり、1946年2月占領軍により示された救済原則であるSCAPIN775「社会救済」の発令により、戦前の救済理念からの転換が促され、1946年10月「旧生活保護法」の制定施行、1950年の日本国憲法の施行に伴う

第25条の生存権規定を受けて、新生活保護法への改訂と進んだ。その過程は、法の内容を固めるうえでも、実施組織を作り上げていくうえでも、大事業であったのである。GHQの指導を受けつつも、厚生省社会局の行政官が主導して新生活保護法を制定し、実施のための行政組織を整えていっている。その後の展開において厚生省社会局が大きな権限を持つことになったのは、ある意味で当然であろう。行政主導の体制のもとに、「実施要領」を変えながら保護行政を取り巻く時代の変化に対応してきている。そのように法の理念の実現が行政にゆだねられてきた体制であることを、氏は強調し着目するのである。したがって、生活保護の歴史の把握のために、保護行政を規定してきた「保護基準」と「実施要領」の変遷を追うとしている。

まず、保護基準について、1949年、法務局でどの部署がそれを管轄するかが議論されたというが、厚生省保護課課長であった小山進次郎氏が生活保護新法は保護基準法と称してもよいほどであり、「保護基準はこの制度の命脈」と主張したという。(p.74)

最低生活費をマーケット・バスケット方式やエンゲル方式といった一定の算定方式を用いた算定したのは、1948年の第8次改定以後である。最低生活費を一定の客観的な方式で算定し、それを保護基準の根拠とする考えであった。中でも、1961年の第17次改定において、算定方式として「エンゲル方式」が取り入れられた。エンゲル方式では飲食物費に関してマーケット・バスケット方式で積算するが、その飲食物費を支出している世帯の消費支出額を実際の家計上に求める。また、被服費や雑費などその他の費目も、家計調査による実態をもとに決めたものと云ってよいであろう。そのために、実態生計費といわれる。確かな根拠を持ち、生活水準の上昇を反映させることができる方式として、大いに注目されたのである。厚生省独自に、その基礎資料とするための低所得層の家計調査である「社会保障生計調査」を1962年から企画、実施することとなった。それをもとに、最低生活費が算定されたのであった。評者は、その家計調査の集計作業の現場を見学させてもらったことがある。厚生省統計調査部のビルディングの大きな集計室で女性の事務職員が大学の大教室に並んだ学生のように縦列に配置され、一斉にパンチングの作業に取り組んでいた。実際の人数を100人だったか、200人だったか、あるいはそれ以上だったか挙げるができないのであるが、実に壮観であり、最

上階には大型コンピューターが設置されており、エンゲル方式への取り組みの意気込みが尋常ではないと感じさせられたのであった。

岩永氏は、第17次改定以降のエンゲル方式を用いたとされる算定についても、科学的に算定したとはいえないやり方だったとする。一般に、標準世帯の設定において、家計調査に最も多くあらわれる有業男子を含む4人世帯という通常の世帯類型とし、食費は必要栄養所要量をもとに、マーケット・バスケット方式により理論生計費として積算されたことから、現業労働者の最低生活費を想定し算定されたと理解されている。ところが、実際には、目標とする栄養量が栄養審議会の「日本人の栄養所要量」よりも低位に設定され、男子有業者の就業が無業と等しい「軽労作」とされたことを氏は重視する。それは、「日常生活の起居動作」を保障するのみの水準であるとしている。

1961年になされたこの第17次改定は、所得倍増計画に沿った改訂であったこと、岩永氏は朝日訴訟の影響については言及していないが、朝日訴訟の影響もあったと考えられる。前年比18%の大幅な上昇率とされた。1965年以降は「格差縮小方式」となる。方式そのものが最低生活費の概念から遊離していくことになる。格差縮小の割合が「経済見通しによる来年度の個人消費支出の伸び率で推計され」、それに格差縮小率を加えて、保護基準のあげ率が決められることになったからである。もはや最低生活費の「算定」は保護基準のための根拠とはされない。大蔵省の財政担当者と協議して先に決めた保護基準上昇率について、いわば事後的に、エンゲル方式を当てはめるだけである。それはさらに、1984年からの「水準均衡方式」に引き継がれていく。保護基準は引き上げられても必要カロリー量の設定は低位水準のままであった。保護基準が保障する生活内容をどのように設定するのかについての切実さは、氏の指摘のように、このような経過の中で、失われたといえる。

第二に、氏が着目しているのは二重基準ともいえる保護の要否判定基準と保護の程度の水準との乖離の問題である。高齢、障害、母子等の非稼働世帯を対象とする加算や控除の制度が種々取り入れられていくが、そのことにより非稼働世帯の実際の給付水準は生活扶助基準の上昇以上に引き上げられていく。厚生省は、1969年以降、保護層が変質したとした。1970年の厚生白書の冒頭でも「貧困の変質」を取り上げて、失業

や低賃金の経済的問題による貧困は小さな問題となったと述べている。そのような認識のもとに、高齢者世帯や障害者世帯、母子世帯などの非稼働世帯の処遇改善、あるいは稼働世帯の自立助長という社会福祉機能に重点が置かれることとなった。保護基準は、その後、対前年比10%を超えて上昇していくことになるが、「健康で文化的な生活」の保障とは何かは問われないうままに、とにかく保護基準を上昇させていく方策がとられる。氏は、「保護受給後に保障される生活水準に対して、生活困窮を判断する生活水準はかなり低い設定」であり、それは、「行政裁量上で、最低生活を再定義するもの」であるとしている。(p.159~)

第三に、保護基準の決定が、上記の政策過程を通して、政治的性格を強くしていったことを指摘している。そのような状況の中で、中央社会福祉審議会生活保護専門分科会は、1968年以降、「新マーケット・バスケット」による保護基準の算定を提言する。「保護基準には切り下げられない最低限がある」。「保護基準は取り組むべき『貧困』とは何かという観点から論じられなければならない」とする考えに立ち、したがって、産業構造の変化、ライフサイクルの変化や資産保有等と関連させた、新しい相対的貧困の意味での生活設計に基づくマーケット・バスケットの作成の提言であったが、厚生省により採用されることはなかったということである。「社会福祉機能」に重きを置いた政策展開がなされたという。

第四に、1981年の実施要領123号通知による「適正化」が進められたことについてである。不正受給を防止することを狙いとして、保護の要件を厳格にし、保護申請者に挙証責任を課したのであった。それにたいして氏は、「申請以前の要保護者をふるいにかける経路を設けたことを意味」し、「保護申請前のハードルが完成した」と述べる。(p.220)しかも、「保護申請前の実態把握とケース指導をセットにし、保護申請時の要件を満たしているかだけでなく、そのためにどれだけ努力しているかを判定する」運用がなされ、結果において最低生活を保障すべき人をふるいにかける価値基準として機能した。保護の対象を選別するものであり、保護請求権を等閑に付したという。(p.245)

確かに、結果として、保護率は1980年後半以降継続して低下していく。クラー事件等類似の事件が頻発した。なにより、1990年代のバブル崩壊後の大量失業の発生、雇用の不安定化状況の中において、生活

保護制度は「対応しないという手法」を取ったのだという。ホームレスという究極の貧困状態が社会問題化した状況において、生活保護で対応するのではなく、「ホームレスの自立支援に関する特別措置法」という特別施策を設けなければならなかったことを指摘する。優れた指摘である。氏は、「生活困窮者を放置する生活保護」と総括する。(p.255)

最後の第8章は、2000年以降に起こった政策動向を読み解きつつ、生活保護制度のあり方と貧困対策の今後について言及し、「生活困窮者を放置し続ける現行の体制を維持する正当性はない」と断じる。保護の実施は矮小化し、閉塞状態に陥っており、「もはや現行の生活保護を前提にしている中では、誰を生活困難として保護するかという政治的問題を取り上げる経路を見いだせない、というのが歴史を振り返ってえられる知見である」と述べる。したがって、日本における公的扶助の制度としての組み立てを、新たに構築すべきというのが、氏が政策形成過程を辿ったうえでの提言である。(p.204)

さて、以上はいわば論旨の要約であり、書評とは言い難いかもしれない。内容紹介に多くを割いてきたが、氏が政策形成過程として辿り把握された通史の内容を、評者としても辿ることなしには、また紹介することなしには、本書の狙いを伝えられないと考えたのである。

生活保護行政の変遷を、常に身近に意識しながら貧困研究に取り組んできた評者として、岩永氏の捉え方のすべてに同意するわけではないが、本書によって、生活保護の歴史を改めて振り返り全体を通観することができた。なにより、生活保護が果たしてきたセーフティネットの特異性を再認識することができた。生活保護の行政史として大部な資料を丹念に読み込んで辿られた労作を高く評価するのであるが、行政が「対応しないという手法」を取ったのはなぜか、「生活困窮者を放置する生活保護」になったのはなぜなのか、その理由に、氏が繰り返し指摘される「日常生活の起居動作」を保障するだけの保護基準とする「貧しい貧困観」や、生活保護を受けようとする者に努力を求める「最低生活保障すべき人をふるいにかける価値基準」の問題があるであろう。それらとともに、評者としては、厚生省が生活保護における保護基準を重視するあまり、一方で保護基準を引き上げることにこだわったこと、他方でそのために財政当局との交渉に際して

は、保護基準の中核である生活扶助基準の水準をより低く見せかける政治的判断が働いたのではないかと思われること、保護基準の決定を算定方式から遊離させ算定方式を形骸化させていったこと、そして、「貧困の変質」と捉えて、稼働能力のある者の貧困を軽視した貧困理解の問題などがあげられると考える。これらは本書に触れられていることではあるが、もっと深めてほしかったと思うのである。

評者として関心があるのは、1961年のエンゲル方式の採用直後の時点と1970年ごろの保護層の変質が指摘された時点である。この二つの時点が時代を画した転換点であったと考えるのである。エンゲル方式が、国民の生活水準の上昇の中で、相対的貧困概念を基に、消費構造の変化も踏まえるべきとして取り組まれたに

もかかわらず、また、貧困層問題でなく労働者の貧困問題としたにもかかわらず、保護基準の算定の確固たる方式として根付かせることができなかったのである。そのための研究や議論は行われたのだが、実を結ばなかったことを残念に思うのである。1970年時点については「貧困の変質」と捉えたことが社会福祉機能偏重につながったと思うのである。岸・仲村論争に端が見られる日本の古くからの生活保護制度にかかわる論点であったのである。今更ながら重大な論点であったのだと気付かされた。社会福祉機能偏重が強まっていった事実だけでなく、それはなぜか、その政治的背景に何があったのか、といったことの原因を歴史研究として探って欲しいと思うのである。

(かわかみ・まさこ 聖隷クリストファー大学教授)