

社会保障の最低基準

—公的扶助・社会福祉事業の論点をめぐって—

小倉 襄 二

I はじめに

社会保障の最低基準の構造について論ずることは、社会保障の全体系の検証とその周辺に存在する関連領域（たとえば、最低賃金制や経済諸指標）をひろく展望しなければ、おおよその筋みちさえもみいだせぬ課題であると考ええる。小稿ではどうしてそのような広範な検討と分析の集約として最低基準の構成にアプローチすることは不可能であるので、領域を主として、公的扶助と社会福祉事業の論点に限定して、最低基準への考え方をとらえてみたい。この場合、公的扶助はともかくとして、社会福祉事業の側面については最低基準という論点としてとりあげることが自体が可能か否かということが検討すべきことがらであるのは当然であるが、私としては、その前提の検討をぬきにしたかたちで、とりあえずこの領域の問題を最低基準を考える素材として使用していることをはじめにとわっておきたい。

II 「最低基準」への視点

大内兵衛氏は憲法との関連ですべての国民に「最低限度の生活」を保障するという国家責任について言及し、「しかもその『最低限度の生活』というのに『健康で文化的な』という形容句をつけたということ、これほどすばらしいことはない」と私は思う。むろん人権に関する憲法の規定も、平和に関する保障もすべて立派であるけれども、それらは世界史的にはすでに古い話である。それに対してこの規定すなわち社会保障というのはいかにもフレッシュな概念であり、また力づよい理念である¹⁾とのべている。私たちが最低基準の間

題に接近する場合にも、この提言にあるような立場を忘却すべきではないと思う。このことは決して当為の問題や理念的要請のテーマではなくて、社会保障における最低基準を扱うための検証の指標となるものである。大内兵衛氏は「最低限度の生活」とは何か、その「保障」とは何か、日本国民はたえずそれを聞いていると指摘する。このような志向からみれば、最低基準は国家権力の側の政策的な都合や財政事情によって歪曲されたり、そのレベルや内容が不当に切り下げられたりしていいものではない。現実の社会保障の体系、制度はきわめて複雑多岐であり、当面の諸基準もさまざまな錯綜をみている。そして一方では、国民はそのおかれている状況——とくに各種の「事故」に陥って、社会保障のしくみや給付などの所与の基準によって生活の展開を規制されているのである。いわば所与の基準による被拘束的な強制構造が成立しているとみてよい。このような事実とその内容が、「最低限度の生活」とかかわって、どのような意味をもち、その「保障」の内実がいかなるかたちで存在するかを問う必要がうまれてくるのである。確かに社会保障と「最低限度の生活」の保障を相関させることはフレッシュな概念であった。しかしそのことが、ただちに国民の生活の再生産にとっての有効性の獲得につながることは速断できない。むしろ、私たちの生活をめぐる状況は、さまざまな私的関心と私的努力のみが優先性を主張し、社会保障による最低基準の設定が、私たちの生活過程に対してもつ積極的な意味・内実が見失われているといっても過言ではない。

W. Beveridge が 1930 年以降の英国において一般的な生活水準の上昇にもかかわらず、貧困 (Want) は減少しなかったことを指摘し、繁栄を拡大する新しい方法が必要とされ、社会保障計画

1) 大内兵衛「『最低限度の生活』ということ」『季刊社会保障研究』Vol. 2, No. 1.

は貧困を除去し、その上に繁栄を招来させる一つの国民的最低限 (National Minimum) を明確なかたちで確立するために設定される²⁾ というそのレポートにおいて提言したことが一つの意味をもち、その国民的最低限を内容とする社会的給付のうえにそれぞれの自由なイニシアティブによる生活構造が構築されるという発想の基盤に注目しなければならない。国民的最低限 (National Minimum) 自体は、社会的に容認された国民の最低限度の生活水準である。その確保は社会、国家の義務として認識されたところの国民のミニマム・レベルの生活基準と考えられ、英国の19世紀後半の労働組合運動の活動、とくに、「標準賃率」(Standard Rate) や強制的な労働諸条件に関する「共通規則」(Common Rule) の確立、普遍化の指摘のなかで形成されてきたことはよく知られている。とくにこの社会過程において熟練労働者のみならず、不熟練労働者、失業者、就業不能者、苦汗労働者をふくむ国民的基盤へ、それらの諸階層へナショナル・ミニマム確保を目標としての展開が要請されてくる。「ナショナル・ミニマムなる概念のなかには、国家が個人・組織労働者であれ、組織外の労働者、一般国民であれ一つの生活問題に関与するということが前提となっている³⁾」という構造をもつ。とくに、ナショナル・ミニマムがたんなる権利宣言ではなく、労働組合運動の発展に具体的に支えられ、労働組合の交渉力を基礎としながらも、その成果を、国家を介在させることによって全国的規模で実現しようとするのがナショナル・ミニマムの概念と考えられている⁴⁾。ここではナショナル・ミニマムの具体的な実現形態が問題ではなく、この社会的容認をうけたうえでの国民的定着・生活原理が重要なのである。いわば、救済や生活原理におけるナショナル・ミニマムの主体的把握の有無という主題につながってくる。W. Beveridge のレポートからの引用が社会保障とナショナル・ミニマムの相関をつよく提言したことに触れたが、1942年のレポートにおいて、その

ような設定が可能となるためには、1910年前後の最低賃金制度や無拠出老齢年金制度などの形成を画期とする社会保障前史の史的展開の厚みと国民化が前提となっている。この基準に関する主体的把握については、渡辺華子氏によれば「わたくしたち日本人の場合には、自分たちが本当に苦しんで自主的な社会活動のなかから自分の手で『基準』をうみ出した経験にとほしいために、基準は上のほうでだれか構成者が適当に考えて割り出して決めてくれるもので、自分たちが育てるのだという意識がよわいために『基準』と『規則』の根本的な相違にたいして不感症になってしまっていると考えるからだ⁵⁾」という状況にかかわってくる。たしかに最低基準そのものは、当該の時点における科学的な計測の問題であったり、政策的な操作としてさまざまなレベルのばらつきをもつものである。Beveridge の場合にしても、ナショナル・ミニマムとの相関で社会保障給付は生存に必要な最低限度の所得を保障するものとして設定されたが、この Beveridge の「最低」とは、想像されるもっとも低い動物的基準であった。1950年当時の資料においても、たとえば National Assistance の扶助レベルは S. Rowntree の Poverty Line よりはるかに低いことが挙証されている。しかしながら、そのことのゆえに、矛盾の側面に対して、国民的な対応が主体的に成立して、渡辺華子氏の指摘にあるような基準の主体的把握から基準の積みあげなり、基準によって構築される社会的諸給付をベーシックにとらえる生活構造への関心が普遍化している事実を否定することはできない。

以上の「視点」はむしろ基準についての結論として提起すべき論旨にちかいものであるが、社会保障によって構築される生活内容として最低基準が主体的に把握されないでは、国民の具体的な生活要求と社会保障が切実にきりむすぶ交点の所在がきわめて不明確となってしまうであろう。また現実の諸基準に対する批評・批判にしても、その立論の根拠と基盤を喪失することになりかねないのである。これらのことを一応「視点」として提起し、現行の制度のうちにひそむ課題をあきらか

2) W. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, 1942, p. 166.

3), 4) 与田恒『社会保障』, 昭和40年, p. 86-88 参照。

5) 渡辺華子『福祉国家』, 昭和37年, p. 94-95.

にしたい。

III “現代の貧困”——公的扶助——保護基準

ナショナル・ミニマムは最低賃金制として現われるものであるが、わが国におけるこの国民生活の最低限を規制する普遍的立法としての最低賃金制の欠如を代替しているのが生活保護基準である。社会保障は労働者を中核に国民諸階層の生活統制や規制の機能をもつものであるが、公的扶助・生活保護基準は直接、間接に被保護階層の基準生活との相関で、低所得層や不安定就労層の生活を規制し、そのことによって、労働者国民諸階層の生活を基底的に規制する役割を果している。生活保護基準は国が“最後の切りどころ”として保障する最低生活の水準として国民にうけとられ、「社会保障の最低基準」としてはもっとも明確なレベルとして提示され、つねに論評の対象となっている。社会保障の最低基準の問題が保護基準によって代表されるような偏りが存在する。一方ではこのことはわが国の社会保障の最低基準については現実に生活保護基準の占める比重とその位置・意義の大きさをも示すものといえよう⁶⁾。

保護基準と最低生活の相関については、1962年の社会保障制度審議会の勧告のなかに示されている。そこでは、最低生活費は一般国民生活の向上に比例して向上するようにしなければならない。国民一般の生活基準が上昇していることから、従来の保護基準はそれにおくれており、このおくれをとりもどすことがもっとも必要なことであると述べられている。さらに1964年の社会福祉審議会生活保護専門分科会の生活保護基準改善についての中間報告においても、この考え方を具体化している。勤労者世帯の実収入分位階級のそれぞれについて、消費水準分析を行い、とくに低所得層など消費水準の伸びが大きいという平準化傾向を前提として、被保護階層についての水準の大幅改善を志向する必要性を強調している。これらの一連の保護基準改定についての考え方は“一般国民の生活水準との格差縮小”を目標とすることを基本としている。ただ一般国民といいながら低所得層（被保護階層に隣接する第1・10分位階級）の動向

とそれとの格差縮小が中心である。低所得層の階層別の収入伸び率が平均値の観点から比較されていて、この階層の実質的な生活構造の検討が無視されている。とくに、格差縮小を必然的に志向させた背景には、収入の伸びはあったとしても、家計——生活構造の緊張や歪み——消費者物価の上昇や消費構造の変化による低所得層の生活内容の悪化がみおとされて、“平均値の魔術”による虚構が存在する。一般国民との格差是正が低所得層との格差縮小にすりかわり、最低賃金制の普遍的確立の欠如するなかで、“是正や縮小”の相対的根拠がきわめてふたしかなものとなる。

平均値の背面には“人なみに生活”できない低所得層の生活構造がある。低所得層といっても所得額自体が低水準で、名目所得が停滞・減少し、消費者物価の上昇をそのまま実質所得の低下としてうけとめねばならぬ絶対的な底辺層もある⁷⁾。さらに、社会平均所得の上昇率とみあうだけの所得の伸び率を示しながらも、つねに所得分布上の低位置にある層も存在する。食料価格・公共料金、雑費品目（とくにサービス支出品目）などの消費者物価の上昇による圧迫をとくにつよく家計上に影響をうける層でもある。収入が伸びたとはいっても、低所得層においては、世帯員が家計補助的労働として、さまざまな低収入労働に従事して、いわゆる“かきあつめ家計”低収入多就業構造によって辛うじて生計をいとなんでいる者も多い⁸⁾。保護基準の改定・格差縮小が平均値だけの枠組みで処理されて、格差が是正されたと楽観するわけにはいかない。1961年（昭和36年）以降、格差縮小のための保護基準の大幅な改定がなされたというが、東京都区部における被保護世帯（労働者世帯）と一般勤労世帯の比較をみると、40年度1ヵ月1人当りの実支出は、被保護世帯は7,369円であるが一般世帯は16,476円で、一般世帯を100とすると被保護世帯は44.7で50%にもみため状況

6) J. Harrey, *The British State*, 1958, 山中篤太郎編『社会保障の経済理論』, 昭和31年, 所収, 『社会保障と窮乏』, 小倉襲二『公的扶助』, 昭和37年, など参照。

7) 江口英一『日本における社会保障の課題』, p.25-26.

8) 尾崎巖『悪化した低所得層の生活』『エコノミスト』, 1963, 10, p.74-76, 参照。

である。消費支出については一般世帯を100とすると50.2である。消費支出の内訳では食料費は73.3、住居費は66.2、光熱費は59.7と50%をこえているが、被服費は40.0、雑費は26.7と低いレベルを充足するにすぎない⁹⁾。

生活扶助基準額は、1966年(昭和41年4月)には第22次改定によって、1級地標準4人世帯(35歳男、30歳女、9歳男、4歳女)で20,662円であったものが1967年(昭和42年4月)の第23次改定においては23,451円(前回比13.5%)のアップとなった。1960年(昭和35年)を基準として2.6倍以上の引上げとなっている。この5年間の被保護者1人当り消費水準の年平均実質上昇率は9.5%で大きな伸びを示し、一般勤労者世帯と被保護世帯との消費水準格差は54%に迫ろうとしていると当局は基準改定の努力を強調している。家計調査における低所得層、第1・10分位階級と被保護階級との消費水準の格差は76%であり、飲食物費についてはその差がほとんど認められないといっている。この保護基準で、最低生活費の具体的事例をみると、標準4人世帯(夫・日雇)では29,391円、傷病5人世帯で37,542円、老人2人世帯で15,874円、母子2人世帯で21,866円(いずれも1級地)となっている。厚生省の保護課の見解では「保護基準によって保障される健康で文化的な最低限度の生活は『食えるか、食えないか』といった議論で代表される生存維持水準はいまや完全に払拭し去った水準として理解すべきである¹⁰⁾」と断言するが、果して平均的な数値からみた格差は正からこのような断言が可能であるか。

今回の改定により、標準4人世帯(1級地)の保護基準は29,391円であり、これに教育扶助の学校給食費、勤労控除、住宅扶助の特別基準額などをふくめると約35,000円程度の保護水準に達するという。このレベルは単純(未熟練)労働者の所得水準と比較して決して低い額ではないともいっている。この比較基準も、つねにナショナル・ミニマムとしての最低賃金制と関連するが、比較

されている単純(未熟練)労働者の生活内容の低劣さへの検討が不十分なままでつみあげたモデルとしての最低生活費額で平均的格差は正のパーセンテージにつよい評価をくわえているにすぎないのである。1965年(昭和40年)の家計調査年報の数字では、単純(未熟練)労働者の典型としての臨時・日雇労働者の1人当りの消費支出は8,101円にすぎなかった。世帯収入32,503円、有業人員1.75、世帯人員3.46で、常用労働者にくらべて、世帯主収入では44%、さきの低収入多就業で、世帯収入で58%、1人当りの消費支出がやっと75%になっている。常用労働者の収支も決して弾力性のあるゆたかなものとはいえないが、臨時・日雇労働者における1人当り8,100円ではとうてい“人間らしい”最低限度の生活は不可能である。充足率54%をクローズアップして“食えるか食えないか”の議論が完全に過去のものとなったかのごとき断言は早すぎると思われる。

社会保障の最低基準として保護基準を検討するとき、つねに代表的サンプルとして提示される1級地の基準だけでは適当でない。さきの最低生活費の具体例をとっても標準4人世帯(日雇)では4級地では21,607円にダウンする。傷病5人世帯で28,528円、老人2人世帯で11,703円、母子2人世帯では16,065円へと低下する。このことは社会保障の最低基準をナショナルな次元で、無差別・平等の原則から追究する場合に重要な地域格差の課題として平均的一般世帯や低所得層との生活費の面で格差縮小が1961年以降に進んだとしても、1級地～4級地の格差にみられるような地域間格差があらたな基準についての問題をうみだしているのである。

1964年(昭和39年)の場合でも東京都の4人家族の被保護世帯は、月額平均約13,600円の生活扶助費を支給されているのに対して、鹿児島では平均6,500円位の生活扶助を受けているにすぎないことになる。当時、全国平均1人当りの生活扶助費は月額2,567円で、都道府県別では東京(3,413円)、大阪(3,303円)、北海道(3,259円)がもっとも高く、全国で約3分の2の県は2,500円を下回り、最低は鹿児島(1,640円)、宮崎(1,898

9) 『厚生指針』、41年11月、p.52。

10) 『生活と福祉』、42年5月、p.8。

円), 熊本 (1,943 円) であった。1963 年の被保護者全国いっせい調査のなかにも, この格差を裏付ける資料がある。一世帯当りの収入充当額つまり収入として認定された金額から必要経費等を差引いた金額は, 全国平均 3,945 円であったが, それに対し, 東京都 2,773 円, 大阪府 3,155 円, 北海道 3,706 円でいずれも平均額を下回っていて, とくに 1 級地の東京, 大阪は最低である。4 級地を多く含む鹿児島は 5,854 円で最高, それにつづいて, 宮崎 4,968 円, 熊本 4,966 円と相当の高額となっている。1 級地の保護基準や最低生活費のレベルだけでは最低基準を扱うことのできぬ実体が示されている。ナショナル・レベルの生活保護法における地域格差の矛盾が露呈している。被保護世帯をふくむ低所得層におけるはなはだしい地域格差の表現であり, 地方自治体の保護基準適用過程の問題でもある。仲村優一氏の推測によれば社会経済的条件にもめぐまれず, 低所得, ボーダーライン層を多くかかえ, 財政力の乏しい自治体は要保護者が多いにもかかわらず, そのことのゆえに, 地方財政上の制約も加わり, かえって保護内容を押さえ, 厳しい収入認定を行って, ときには, 実際には無い収入をあるかのように推定認定が行われることさえあるという。これに反して, 東京, 大阪のように財政力の豊かなところは, 相対的にゆるやかな認定が行われているようである。生活保護法がすべての国民に無差別平等に同じ内容の最低生活を保障しようとする狙いは, この級地別格差のはなはだしさによって崩壊しているとみてもまちがいでないであろう¹¹⁾。1960 年 (昭和 35 年) 以降, 被保護世帯は大体横ばいで, 被保護人員は減少傾向にある。この一般的傾向は, 大都市とその周辺地区ではそのままに反映しているが, 産炭地域, 農山漁村, 同和地区では保護率が高く増加の傾向さえ示している。たとえば北九州市では, 昭和 40 年において全国の保護率 16.4 に対して 61.2 というのはなはだしい高率で昭和 39 年の 58.3 に対して著増しているのである。北九州市とその後背地としての筑豊の町には, 炭鉱の閉

鎖と地域経済の失調状態のなかで, 鋭いカーブを描いて被保護世帯が沈澱しつつある。すでにみたごとく地方財政の負担増, 地方の行・財政力の非弾力化, 3 割自治によって保護基準を尺度とする認定も福祉事務所の行政機能の脆弱化とともに被保護者の権利侵害をとまなうきびしい様相を呈している。しかもこのように荒廃した後進地域では, ほとんど他にみるべき生活保障の施策がなく失業対策事業・公共事業の効果も乏しく生活保護法が唯一の生活保障策として機能しているのである。公的扶助セミナーなどの各地域の公的扶助ワーカーが現状の「基準」に対する見方をきくと, 大都市では, 現行基準ではとてもやって行けないという切実な訴えに対して, 3 級地～4 級地区の担当ワーカーは, 貧しい農山漁村へき地が多く, 村のほとんどの家庭が生活保護の最低生活水準を下回る場所もあり, 申請があればその村のほとんど大部分がすっぽりと適用に該当するほどの窮迫状態であり, だから現行の保護基準は一概に低いとはいえないという考え方を表明するワーカーもいるのである。保護基準が人間らしい最低生活のレベルをみたしているのではなくて, あまりにもそうした地域の生活が貧しすぎるのであるが, ワーカーには基準が高いという倒錯になってはねかえっている。

とくにさいきんになって目だつのは保護基準による「基準生活」が現に健康で文化的なミニマムをはるかに下回ったものであって, 被保護階層が持続的に低レベルの生活に固着化される傾向があらわれているのである。高齢やさまざまなハンディキャップをもつ被保護の世帯構成が増加し, 保護開始世帯の稼働状況でも労働力類型は毎年減少し昭和 40 年度は全体の 47% となっている。さらに, 保護開始理由をみると傷病を理由とするものが全体の 67% にも及んでいる。社会保険 (とくに医療保健) の分立・分断, 給付条件の低位性のシワヨセがここにもあらわれている。昭和 39 年の実態では被保護世帯のタイプのなかでは, 高齢者世帯が 22%, 母子世帯は 14% と目立っており, 一般世帯の構成とは異って, 稼働力の少い世帯に固定化する傾向もあらわれている。生活保護基準

11) 仲村優一「生活保護」『実務と法令』, 41 年 1 月, p.24-25, 参照。

は基準生活費の外に、妊娠婦加算、母子加算、老齢加算、障害者加算などの加算、勤労にともなう必要経費の基礎控除などがある被保護世帯の生活の需要にこたえようとしている。それらの加算・控除の措置のみでは被保護世帯の絶対的に低位にある基準生活の固定化を解消させることにはならない。生活扶助基準のみではなく、住宅扶助、教育扶助、これらの加算・控除をふくめた絶対額を問題としてみても、被保護世帯の生計の非弾力性、一般勤労世帯との決定的な落差は是正されない。この固定化は、保護基準による「基準生活」が、まさに貧困状態への対策ではなくて、国民のなかの特定のハンディキャップをもった階層集団への対策に変質しつつある傾向をも示している。筑豊地帯における被保護階層の累積と生活の荒廃、家庭崩壊や非行の事例に象徴されるように、傷病者、老人、児童をめぐる複雑なニード、人間的な自立を失わせる頽廃などがすすみ、健康で文化的な最低生活どころか生活と人間の絶望的なスクラップ化とよんでも差支えない沈澱と固定化が進行している。このパターンは若干の差はあっても「基準生活」に拘束された被保護世帯に共通の現象である。ここでも最低賃金制や家内労働法の確立が問題となるが、さらに低レベルにおいて被保護階層を労働力の供給源として、特殊で雑多な産業群が形成され、景気変動につねにおびやかされ、盛衰のはげしい衰退の産業の不規則、不安定、低劣な労働条件にそのわずかな収入の源泉をみいだしている。被保護世帯に占める稼得力のある世帯類型・有業者内職就労者などの場合がこれに該当する。「都市における被保護階層の研究」(東京大学社会科学研究所、1966年)の提起した「被保護層形成の意味」によれば、ここで“不安定”という概念が導入されている。これは「貧困」・「困窮」の形態をつらぬく一つの本質的なものと規定され、一定の社会的経済的状态のもとで経済上、社会上の原因であれ、世帯内に生ずる世帯再生産上の原因であれ、ある原因が加わると、きわめて短期間にいわば直線的に被保護世帯として保護金品をうけないと自立的生活をいとなめなくなるような窮迫した状態を意味するといっている。

「不安定」の条件は、現代の支配階級以外のすべての階層、とくに労働者階級にとって現実的に「不安定」状態におちこむ可能性と危機感の主題である。しかもいちど不安定な条件によって被保護階層に陥ってしまえば脱出不可能であり、この階層の存在形態は江口英一氏の指摘にもあるようにわが国の底辺を形成する低所得、不安定就労層としての社会階層のそのまた最底辺を横につらぬくベルト的階層としての固定化されたかたちで被保護階層が固着的に存在する。

1966年(昭和41年)の1月に大阪の衛生都市八尾で被保護の母子世帯のガス中毒があった。この自殺の契機として、電気冷蔵庫をケース・ワーカーが、当時の通達では所持できない規則になっているので、売却することをすすめたことが直接原因としてあげられNHKの「現代の映像」をはじめとしてマスコミが大きくこの事件を報道した。ここにも、ハンディキャップを集中的になって、せいっぱい生きぬこうとしたこの母子に対して、平均値的な保護基準のレベル・アップだけではどうにもならぬ“現代の貧困”の複雑な様相がうかびあがっている。消費者資本主義と欲求の開発がデモンストレーション効果をともなって充血状態にあるとき人間らしいくらしへの要求の最低限をどのようにして構築するか。保護世帯は保護基準による低い、非弾力的な生活を強制され、いわゆる de-grade なレベルにおしつめられている。この八尾事件のように、市民的・近代的な自由のミニマムさえも奪われてわずかの外圧やショックによっても決定的な破局におちいる外ない階層として固着化しつつ再生産されている。朝日訴訟の経過でも示されたように、明確で一義的な健康で文化的な最低限度の基準を確定し、最低賃金制の確立との関連において人間らしいくらしの最低限度を可能ならしめるような水準が設定されなくてはならない。これは社会保障の全体系にかかわる主題であり、決して、被保護階層のみの関心事ではない。朝日訴訟が、直接的には生活保護の基準をめぐる行政訴訟でありながら、訴訟の進行するなかで社会保障の全体にとって深い関連を保ち、最低基準、とくに社会保障の諸給付のレベルの決定

にも波及するものであることが明らかにされた。憲法 25 条にいう「健康で文化的な最低生活」を一つの基準として獲得することがこの権利貫徹の運動を支えたのである。社会保障の最低基準に占める保護基準の比重はきわめて重い。人間らしいくらしの最低限の確保として保護基準をとらえ、その確立を諸他の分断・分立・差別的な社会保障の最低基準の欠陥を改革する拠点と考え、その構造的な脈絡を明らかにする必要がある。

IV 社会福祉事業の最低基準について

ILO の「社会保障の最低基準に関する条約」102 号条約においても、社会保険の諸給付についての最低基準が主軸となっている。Social Service の枠でとらえると社会福祉サービス（事業）の問題はその最低基準の在り方をめぐって多くの未開拓な課題にみちている。

C. A. R. クロスランドは「社会的支出の主要な諸目的」を論じたなかで、今日の貧困や社会的悪条件は、たんに第 1 次的貧困や資産の絶対的な欠乏の所産のみではなくて、他のいっそうに多様で複雑な諸原因の所産であることを指摘している。このことは、第 1 次的な貧困を軽視してよいとか、物質的基準の向上が貧困の範囲の縮小に役立たないという意味ではない。とくにわが国においては、さきの公的扶助と保護基準の項でみたように、このベーシックな貧困への対策を優先的に逆行していかなければならないのは当然のことである。しかし一方で、平均所得が向上しつつけるとしても、事態はいぜんとして貧困や障害、個人的苦難を大きく残していくであろうという。クロスランドはとくに、“賢明でない消費”をあげ、生活過程における無知やさまざまな類廃にその要因をもとめている。児童や母性に対する福祉、とくに家族関係への社会サービスの広い範囲に対して高度の配慮を行うことを対策の方向として重視している。さまざまな事故、困難とくに老齢、疾病によって生起する事態に核家族化のすすむことも作用して家族相互の援助の可能性は著実に減退していくことになる。そのためにも、社会共同的消費として看護婦やソーシャル・ワーカー、各種のサービスのた

めの社会福祉事業施設、保育所、老年むきの小住宅、公共団体の一般設備、おそらくもっとも大切なものとして家事サービス（訪問・援助活動など）が必要であろうと提言している。

さらにクロスランドは「無視されている特殊ケースと新しい方向づけ」という箇所において次のようにのべている。その要点は全住民的広がりはいかなる大きな部類にも属せず、そこでの困苦は特殊な避け難い、個人的不幸に起因している「特殊ケース」がある。たとえば、心身障害児(者)とか遅滞児、いろいろな理由で放置されている子どもたち、家族崩壊にまきこまれた子どもたち、このようなグループの中に、おそらく最大の苦難が存在する。しかも、これらの人々はつねに無視されがちであり、順番の最後に置かれがちであり、費用の節減があれば第 1 に苦しめられる立場にある。「彼らは騒々しく叫びもしないし選挙の票数も多くはない。戦後ですら福祉国家の建設の興奮の中で、一般的な給付に対してあまりに多くの注意が払われすぎ、相対的に数の少い、しかししばしば絶望的な特殊ケースに対してはあまりにも注意が払われなかった¹²⁾」とクロスランドはいう。

さらにこれらの問題性は、たんに生活保障の現金給付の支給や、実質賃金水準の引上げ、新しいよく計画された公営住宅を各人に提供することによってさえも、自動的に治癒される性質のものではない。こうした苦難や問題性は貧困、劣悪な物質的条件に起因するものも多い。しかし、この特別のニード、苦難は、貧困の解決がすすんだとしても執拗に残存しつつけるであろうし、たとえば問題家族は、新しい公営住宅の中でも、古いスラム街とほとんど同様の数で発現する可能性がある」と指摘するのである。わが国の養護施設においても貧困そのものから直接的に遺棄されたり放任された児童は少くないが、一方で両親の犯罪、非行、所在不明、離婚など複合的な背景をもった児童が増加しその処置はスタッフの不足、経営難がくわわって困難をきわめている。クロスランドは「今までは物質的基準という観念にもとめと取りつかれてきたために隠されていたが今では表面に現わ

12) C. A. R. Crosland, *Future of Socialism*, 訳書, p. 234.

れ注意されることを要求している新しいいっそう複雑な社会諸問題が着々と視界に入りきつつあるのに気づく」とこの項をむすんでいる。社会的支出についても、広くまんべんなく支出をばらまく方法よりも、必要の真の性質を忍耐づよく経験的に社会調査して、それに基いて限定したグループに援助を集中するような方法に依存するよううごいていく、と事態を予見する。援助の形態も、個人別の治療、ケース・ワーク、予防処置などに重点をかけられることを提言している。

クロスランドの場合は英国のソーシャル・サービス、とくにベバリッジ革命の進展のなかで立論を展開しているので、ベーシックな貧困、貧困と特別のニードとの相関への配慮、どの局面をとっても、非常に立ちおくれたレベルにあるわが国の社会保障の最低基準にこのクロスランドの発言を対置することは慎重にしなければならないが、特別のニードとよばれる複雑な問題に対する施策——とくに対策の決定的条件である最低基準の問題をこの領域において検証しておくことが、社会保障の最低基準の全体関連にとってもきわめて重要である。

社会福祉事業の全般にわたる最低基準の検討はここではできないので、主として児童福祉関係の最低基準についてしばってとりあげてみたい。この場合には児童福祉施設の最低基準が一つの素材となるであろう。

『児童福祉施設最低基準（昭和24年）』（日本社会事業協会発行、松崎芳伸著）は児童福祉法が施行された段階における施設の最低基準の設定の事情についてまとめた資料を提示してくれる。占領当局の指導もあって、児童福祉施設のミニマム・スタンダードの設定がなされたこと、それには1948年（昭和23年）当初から作業がすすみまず日本社会事業協会の原案をもととして、4月に児童局原案として中央児童福祉委員会への諮問、小委員会、施設の实地踏査、4ヵ月間にGHQの示唆をうけつつ、日本人の“経済的身長”に合わせようと努力し、基準は理想家の空想、官僚の作文としてではなく、予算の裏付けをもった児童行政の一環として生誕したと経過をのべている¹³⁾。

児童福祉施設の最低基準は設備と運営の両面にわたっている。設備とは物的設備のことであり、運営とは職員の問題をふくめて、いかにうごかせるかということと解説している。最低基準設定当初の構想とその論理は一つの“原型”としてその後の最低基準の在り方を決定していくものとして興味ぶかい。松崎芳伸氏によれば『『最低基準』』というのは読んで字のごとく、これより下ってはいけない、ぎりぎりの最低線ということであり、単に『基準』というのとは大いに異なる。それはいわゆる『最低賃金』という場合の『最低』に通ずるものであり、“これだけくわなければ、生きてゆかれない”という思想である”といている。当時の言葉では“たけのこ生活”もあるのでそのような「最低以下の賃金」に対して、「最低賃金」という思想の中にはゾルレン（当為）の要求がある。最低基準も文化国家日本のゾルレンを内に含んだ「最低基準」である。松崎氏はこれをみだしていないものは物的条件についても適当に改善を要請し、“素養あり、かつ適切な訓練を受けた職員の指導”を基準として求めているのであるからそういう資格要件を欠いた職員は“省令違反”“最低基準違反”としてただちに解職するのがゾルレンの要求であると原理的に思いきった改革的提言を行っている。さらに他のところで、児童福祉施設の最低基準も年々、高いところに向上させ、欧米のそれを追いつき追いつくことを理想とするのべているが、たちまち現実的配慮にたちもどって“現世を忘れぬ久遠の理想”が尊く“現世を忘れた久遠の理想”は乳くさい小児病でしかない、われわれはこの「現世」の具体的表現を「予算」に求めたといっている。このあたりに、原型的段階における最低基準設定の作業の非科学性が露呈してくる。最低基準の内容もさることながら、当時の規定で行政庁は、児童福祉施設の設備や運営が最低基準に達しないときはその改善を命じ、児童福祉委員会の意見をきいて、その事業の停止をさえ命ずることができる（児童福祉法第46条）。たとえば委員会がこの伝家の宝刀をふり回したら、困りものだし、松崎氏によれば、事務官僚はこの

13) 松崎芳伸著『児童福祉施設最低基準』、昭24年、p. 15-16.

専門家の最低基準案を下げる努力をしたし、他方で地方の社会福祉施設の関係者からそれでも最低基準が高すぎるという声が高かったという。戦後荒廃の直後のことでもあり、占領行政下の制約もあって、それぞれの施設の低位性に規定されたり、科学的な調査、時間をかけることによって、とくに児童のニーズを中軸として基準設定のための作業が周到になされなかった事情もここにあきらかになっている。松崎氏のいうゾルレンを現実化の方向へとおし進める客観的根拠についての配慮は財政的配慮などが優先してほとんど結実していないのである。1949年(昭和24年)当時、神奈川県下の保育所でこの最低基準でパスするものはわずか数カ所にすぎず、東京都立のものでも2カ所の保育所で100坪内外のスペースの不足がみられたとのことである。1948年(昭和23年)には保育所は全国に1,688カ所で、公私分離のためまえから、国庫が補助しなければならぬ公立のものは389カ所、昭和24年当時の建築費は、経済安定本部の公定価格で木造で21,300円、この線で最低基準達成のために、まともにとりくめば、保育所だけでばく大な国家経済に対する負担を要することになるおそれがあるから最低基準は基準として改革的に設定した。しかしこの現実化には自信もなく強制的レベルアップへの対策などにはまったく自信のない状況であった。賀川豊彦が最低基準がゆきすぎだと痛烈に批判し、アメリカにだって、この最低基準に達しない保育所はたくさんあるといったそうである。こんなことも最低基準の実現にブレーキとなったかもしれない。とにかく、最低基準を設定する意図が混乱し、どこに根拠をもとめて、基準による児童福祉施設のミニマムを形成していったらいいのかという志向が散乱していて、迫力を欠くことおびたしい。最低基準設定にもなう国家責任、行・財政上の政策的責任もきわめてあいまいで、それぞれの施設の自己責任・自己改造をまつといったようなふたしかさがみいだせる。これを「原型」的段階とみているが、この混乱と公的無責任がその後の最低基準の効果をさまざまなかたちで規制し制約するのである。

保育所を例にとると物的設備の劣悪さ、単純に

スペース中心・備品装備中心の基準であるために、施設の質についてはほとんど規制力がない。スペースはあっても保育所にはふむきな転用保育所なども多く、保育効果をさまたげ、保母の保育労働を過重にし、老朽化や不適當な構造が児童の人身事故、傷害をひきおこすことも稀ではない。便壺が大人用でそこにおちて死亡したり、ひさしやカワラが腐朽して落下して大事をひきおこす、天井が高すぎて、児童の声が鋭く反響するので保母の難聴がおこるなど、スペース中心の設備基準の欠陥はいろいろと指摘できる。現在の単価構成のなかには、老朽化した施設の建かえ、償却費、十分な補修費などがみられていない。すべて、民間の場合には自己責任で施設の質的維持を工夫していかなければならないのである。より重要なのは、職員の最低基準である。「乳児または満2歳にみたない幼児おおむね10人につき1人以上、満2歳以上の乳児おおむね30人につき1人以上」ときまっている。これは1949年(昭和24年)の最低基準である。1967年(昭和42年)の保育者、とくに保母の定数はどうなっているか、乳児0~2歳児までは6人の子どもに1人の保母と改定されている。しかし年長児はいぜんとして、実施面では若干の改善がみられるとしてもいぜんとして30人に1人の保母定数は最低基準としてあらたまっていない。

「保育所の設備と運営」最低基準に関する研究調査報告(厚生省児童局)1955年(昭和30年)発行は、多面的に最低基準を分析・検討したものである。たとえば、労研の勝木新次氏のデータによれば、現行基準では3~5歳児と一括しているが、この点問題で、3歳児と保母1人当り30人の受持とすることは事実上不可能で、疲労調査からみると20人が限度とみられ、保母の経験上からの意見でも適正限度が20人程度であるとのべられている。施設の不備や10時間にも達する過長保育もさらにみられ、最低基準の非科学性と客観的根拠の薄弱さが証明されているのである。とくに保母の疲労自覚症の発生頻度の高さが注目される。頭が重い、肩がこる、ぼんやりする、記憶力の減退、血液ヘモグロビン値の日間低下率からみても

客観的に疲労度がはなはだしい。とくに緊張と過労にともなう精神的症状と神経感覚的症状の頻度がきわめて高く、全産業の婦人労働者の職場でもめずらしい事例であると労研の高松誠・斎藤一氏の報告は断定している¹⁴⁾。これらの最低基準の低さ、保育所をはじめ施設の経営上の余力は極度にきりつめられているため、最低基準が“最高基準”に転化して、保育効果を減殺しており積極的な意味での集団保育や保育内容の向上を阻んでいるのである。いまから13年もまえにこうした労働科学上の測定のかなかに保育所の最低基準の矛盾と保母へのシワヨセがくっきりとうかびあがっているが、保育所(民間を主として)運営上の経費、単価のレベルが低劣であって、保母の待遇改善や勤続年数・定着性の問題、“素養があり、適切な訓練を受けた”専門的能力をもった保育者の確保と充実が阻害されている点もあわせて考えなくてはならない。一方で、学齢前の幼児教育についての国民のニーズは高まり、経済成長や地域開発によって、若年労働者、共働き家庭の激増、主婦労働の増加、交通事故問題、どの局面をとっても保育所にかける勤労大衆の期待はふくれあがるばかりである。1949年(昭和24年)の最低基準の設定いらい、たしかに部分的レベルアップはあった。しかしもっとも基準のなかで中核的な保母定数・保育効果と保母の労働条件を決定する部分は抜本的に、すでに労研の測定や現場の保母の実践からえたデータからも証明済みの非科学的な最低基準は改められていない。公的扶助の保護基準とおなじく、保育所をとりまく周囲の諸指標はめざましい変動をとげているにもかかわらず、敗戦直後の基準設定の原型を脱していないのが現況である。すでに多くの社会福祉事業関係者がつよく訴え、資料をあげて要求しているように、このような「基準」ではとうてい複雑なニーズをもちつねに無視されがちな人々の福祉と権利を守っていけないという判断は至当である。保育所のみならず、心身障害児(者)施設、養護施設、教護施設、養護老人ホーム、授産施設、あるいは設置基準の側からみた、児童

相談所のような機関の構成にいたるまで、基準の不適切から現場の要請に適合しないという問題が山積している。たんに施設が量的に増加すれば、クロスランドのいう無視されがちであって、しかも切実度の高い特別のニーズの解決に役立つものではない。現場からの経験に即した実証によって、もっとも効果的で、ニーズの実質を把握し処置するのにふさわしい最低基準によって施設、機関のサービスが集約的に展開されなければ、社会保障の最低基準としては意味がないのである。ここでは、保育所に限定してとくにとり扱ったが、すでに触れたように、特別のニーズは社会・経済発展の過程、その緊張や人間の疎外を生活次元に浸透させながらつぎつぎと解決をもとめて生起しつつある。そのような国民の要求や問題を共同の基準において、社会的にうけとめ、サービスを的確・有効に展開するためには、きめこまかく、この主題に即していえば社会福祉事業の各領域にわたる最低基準の点検が求められている。そして新しい視点からの基準のレベルアップ、再構成をめざさなくてはならないのである。

V おわりに

社会保障の最低基準のもつ意味は、労働者階級を中核とする国民諸階層が、事故を媒介として、そのときにはじめて後手にまわった対応で所与の基準に“遭遇”する状況に深く関連する。制度論として、最低基準をみているかぎりでは、主体的把握どころか、物神性(フェティシズム)によって、基準の硬直した自律性が、具体的で切実な人間的欲求や権利を拘縛してしまう。その意味では、最低基準の現実には、ギリシャ神話の“プロクルステースの寝台”に似ている。最低基準のいろんな局面が鉄のワクであって、そのワクにおさまりきらぬ国民、人間の側の切実な要求(ニーズ)のミニマムは容赦なく切りおとしていくのである。私たちが、生活保護基準についての朝日訴訟の争点として実感したのもこの事実であり、保育所の保母さんが、日々の保育現場でかみしめている想いもこれに通ずるものであろう。このことはまた重症児をかかえて途方にくれている家族の問題、傷病、

14) 『保育所の設備と運営』、厚生省児童局、1955、1956、p. 33-37。

老後の処置の所在にまで波及する主題にちがいない。大内兵衛氏が、“ほんとにこれほどすばらしく、フレッシュな概念はない”と率直に表明された、社会保障についての「健康で文化的な最低限度確保への途」は遠いかもしれない。しかし着実に「基準」をそれぞれの現場から再構築し、「社会保障憲章」に示されたような社会保障の最低基準をつねに革新的にとらえていこうとする組織的

な運動もそだってきている。国家権力の政策上のカベ、制約、中央・地方を通じる行・財政上の隘路など、社会保障の最低基準を国民的基盤に確立する途はけわしい。しかしこの確立なくしては、せつかくの憲法 25 条のすばらしく、フレッシュな規定も、社会保障関係の諸法が原理的にうたっている積極的なくらしを保障する権利規定もむなしなものになるのではなからうか。

第 2 回「社会保障研究奨励賞」授賞要領

主 催 大内基金委員会
後 援 社会保障研究所
協 賛 厚生 省

1. 論文の範囲

原則として社会保障制度審議会の採用する狭義の社会保障制度（社会保険、公的扶助、社会福祉、公衆衛生、医療）に関する学術研究論文であって、昭和 41 年 2 月 1 日から昭和 42 年 7 月 31 日までの間に各種の雑誌に発表されたものであること。

2. 授賞論文の選考

授賞論文の選考は、あらかじめ委嘱した学識経験者から優秀論文の推薦を求め、そのうえで審査委員会が審査決定する。

3. 審査委員

| | | |
|-----|---------|--------------|
| 委員長 | 山 田 雄 三 | 社会保障研究所長 |
| 委 員 | 鈴 木 武 雄 | 武蔵大学教授 |
| ” | 馬 場 啓之助 | 一橋大学教授 |
| ” | 福 武 直 | 東京大学教授 |
| ” | 小 山 進次郎 | 厚生年金基金連合会理事長 |
| ” | 高 橋 武 | ILO 東京支局調査部長 |
| ” | 小 山 路 男 | 横浜市立大学教授 |

4. 賞 金

1 席 10万円 2 席 5万円 佳作 数編

5. 発表および授賞の時期

昭和 42 年 11 月に行なう。