

生活保護の問題点

——最近の関係論文をめぐって——

小 沼 正

去る6月の本誌前号に、佐藤吉男氏は生活保護基準に関する論文を発表されている¹⁾。この論文には生活保護に関する一つの明確な考え方が表明されており、関係者の関心を惹き起したものと推察される。この論文が発表されたのを機会に筆者は、最近1、2年間に公表された諸論文を取上げ、その取扱っている問題点を整理し、解明し、併せて生活保護のあり方を検討することとした。

およそ生活保護を問題にしているほどの論文執筆者は、ほとんどすべて危機意識をもち、現時点において何らかの策を施すのでなければ、生活保護制度は崩壊に瀕してしまうと案じておられる。しかし問題は、その危機意識の内容がどのようなものであって、どのような方向に解決を求めようとしているかということである。そこで佐藤氏論文の取上げた問題に基づいて、その提起された問題ごとに、他の諸論文の執筆者がどのような問題意識をもち、それをいかに解決しようとされているかを見ていくこととしたい。生活保護基準は厳密には生活扶助基準を指している場合が多い。本稿ではとくに必要を認めないかぎり使い分けをしないこととする。しかし引用した論文によっては使い分けされている場合もある。また諸論文の引用に際して、要旨ではなく文章をそのまま引用する場合にかぎって「」で囲むこととする。

I 佐藤吉男氏の提起している問題点

佐藤氏の第1の問題点は、生活保護基準の最近の引上げ幅は大きすぎるのではないか、ということである。

昭和30年代の前半にかけて相対的に低くなっていた保護基準の勤労者消費水準に対する割合は、37年の社会保障制度審議会の勧告にいう60

%を目標にすると、41年度には51.7%になってはいるものの、最近の引上げ幅では国民の消費水準の上昇に追随するのが精一杯で、今後一般消費水準以上の引上げ幅を継続するか、そこまできなくても国民の消費水準の上昇に見合う大きさだけは引上げなければならないという意見のあることを佐藤氏はまず挙げ、これに対してつぎのとおり反対意見を紹介しておられる²⁾。43年度において引上げ幅が生活扶助基準13%、失対賃金日額12%、公務員給与（一般的に働く人達の賃金を指すものとして）約8%と、働かない順にその幅が大きくなるのは、「何とも不思議なことだ、一体政府は何の目的で何をしようというのだろうか、というささやきの声もおきてきた」と。そして佐藤氏自身も、35年4月を基準として43年4月までの8年間に於ける改善率が生活扶助基準2.97倍、失対賃金日額2.38倍、義務教育教官初任給2.38倍、自衛隊三曹給与1.99倍であったという関係は、「何かスッキリしないものを感じさせられるのである、1年や2年ならば、まだしも、こんなに長い期間にわたってこのような常識上頭をかしげるような事態が続くことは、正常なものではないと思われる」、しかも「この傾向は、最近でも、弱まるどころか、ますます続いている」、かりに今までは不当に低く水準訂正の要素が加わっていると見るとしても、今後もこの引上げ幅が継続されることは問題である、と述べておられる。

つぎに佐藤氏は第2の問題点として、大幅の引上げにもかかわらず、何故に保護率は高くないのか、受給者には労働力を有する世帯を高い割合で含んでいてよいのか、を挙げておられる。

一般の消費水準の上昇を上回る連年の保護基準

1) 文献1。筆者は執筆時は大蔵省主計局総務課長。

2) 文献1。以下とくにことわらないかぎり佐藤氏の引用は文献1。

引上げにもかかわらず、保護率は35年度の1.94%に比し減少して1.5%となっている、富の分布状況が先進国型に向って前進しつつあるのに、実際には保護率が低下を続けているわけは、申請主義によって、「被保護者となることを不名誉と強く（外国よりは）感ずるという事情によるものではないか、したがって、生活保護の被保護者であることに慣れた人達が惰性的に保護率（筆者注：基準か）引上げの恩恵を享受していると（乱暴ではあるが）極言できるであろう」、と佐藤氏は述べておられる。さらに続けて、労働力を有する世帯つまり老人世帯、児童世帯、傷病者のいる世帯を除いた世帯すなわち一般世帯が英国に比して高い割合で扶助を受けていることに着目せられ、「現行の生活保護には何かスッキリしないものがある、わが国生活保護の現状は少くとも完成された状態には至っていない」と論じられている。

最後に第2の問題点として、佐藤氏は保護基準の決定に当って、将来の財政負担をも考えて、根本的に検討すべき時期がきているのではないかと問うておられる。老齢年金額を物価、生計費、公務員給与の上昇に応じて引上げるべきであるとの考え方の根底には、問題の本質として、現に働いている人達が、退いた人達に対して、生産性向上の成果を分つこと、将来の納税者の負担をも事前に決めることなどを意味し、財政硬直化現象に関連して将来の負担の累増をも考えておかねばならない、生活保護基準の決定に当っても、従来の惰性に溺れず、おちついて根本的に検討すべき時期である、と佐藤氏は説いておられる。

以上が佐藤氏の提起された主要な問題点であるが、本稿ではとくに第1、第2の問題点を取上げることとしたい。

佐藤氏はさきに昭和34年に大著『社会保障と財政』³⁾を世に問われている。これによると当時の英国やわが国の扶助についての佐藤氏の認識はつぎのとおりであった。

英国の国民扶助については、完全雇用に近い就業構造、雇用者が圧倒的な就業割合を占める近代化された就業構造を背景として、老齢年金受給者

の中に国民扶助を受ける者の割合の高いことが問題となり、労働党の説くような報酬比例制による年金額の引上げ案や、エコノミスト誌の説くような、選別性（Selectivity）を強調しての、扶助基準引上げによる財政資金の効率的運用の主張などの生れたことを挙げておられる。

これに対してわが国の生活保護については、むしろ雇用就業対策との関連で取組むべきものであり、このことは老齢就業者についていえば家内労働機会が乏しく国民年金も発足早々であるためにとくに対策が必要であり、たとえば34年度に失対労務者の中の男子65歳、女子60歳以上の者を、失対事業から排除して生活保護に委ねたことにそれがみられることを挙げておられる。

佐藤氏はこれをうけてわが国生活保護についてつぎの結論を得ておられる。不完全就業の多いわが国では、「保護基準を引上げれば保護率も飛躍的に大きくなるであろう、生活保護の予備軍はくびすを接して控えており、羞恥心や自尊心を一寸ばかり低下させれば、保護率の上昇するのはわけのないことである、しかし就業対策の困難を生活保護にしわよせする方向は、賢明な方策とは考えられない」、保護基準を引上げて労働力を有するものを保護対象にすることは賛成することはできない、と。

佐藤氏のこれらの見解は、大蔵省の社会保障に関する見解と無縁ではない。財政硬直化に悩む大蔵省の見解⁴⁾によればつぎのとおりである。わが国社会保障において西欧諸国の水準に達しているのは医療保険と生活保護など公的扶助の分野だけに過ぎないのであるが、このことは故なしとはしない、「社会保障は給付と負担についての明確な意識がなければ育つ制度でない、西欧諸国における社会保障制度は、キリスト教的な社会連帯意識と他方においては強い権利義務思想に支えられ、長い期間をかけて逐次発展充実してきたのである」、これに対してわが国は異なる、「市民社会の伝統を欠いている、福祉サービスとその負担との関係についての意識が稀薄な精神的風土の上に、戦

3) 佐藤吉男『社会保障と財政』、財務出版、昭和34年10月、578、580頁。

4) 「社会保障制度の現状と問題点」、財政制度審議会研究懇談会（昭和42年10月）において説明、『社会保険旬報』877号、昭和42年11月1日号。

後にわかに福祉国家の理念が導入され、社会保障の拡大がはかられたのである」、しかも「その具体的な展開にあたってはさらにわが国の特殊な政治事情も加わって、高度成長と税収の伸びを背景にいたずらに外縁的拡大に走り間口を拡げ、社会的需要の強弱や優先度に対する配慮もなしに、時には西欧諸国で既に実施しているというだけの理由で各種の制度が無秩序にとり入れられ、主として国庫負担によりその費用を賄うという安易な方法で事態が進行したといえよう」という社会保障過剰論に立った考え方である。

なおここで保護基準大幅引上げに必ずしも賛成しえない立場が現場にある一例として、行政担当者の考え方の一面をみておこう。たまたま座談会における発言⁵⁾であるが、司会者である厚生省保護課の担当者は、行政管理庁の生活保護に関する勧告の趣旨にそって、「生活扶助基準そのものはまあまあ、しかしこまかい扶助なり執行の方法にはなお改善の余地がある」と述べている。これに対してその頃まで県当局の担当課長であった1人は、「私の感じでは、ケースワーカーの人達の話を聞いてみると、大体いいところにいるんじゃないかと思われる、低いということは今の段階ではもうないんじゃないか、特に農山村では厳密に適用すると、むしろ高過ぎる面があるという受けとり方をしている」、と答えている。もっとも県担当課長であった他の1人は、「非常にラフないい方であるが大体いいところにいるんじゃないか」と述べながらも、「ただ高いか低いか、妥当性ということになると、今度は何と比較するかという問題がある。……消費水準、生活水準の向上というものもまた著しいのだから、それとの対比でみていくと、今程度の保護基準のアップでは、現状維持がやっとなんかということにならないか」、と疑問を出している。

ともかく佐藤氏の提起された問題点は上述のとおりである。以下に、Ⅱ 第1の問題点に対して、Ⅲ 第2の問題点に対して、と分けて、問題点の順をおって考察を進めていくこととしよう。

Ⅱ 第1の問題点に対して

1. 生活保護基準は低すぎるのでないか、したがって引上げ幅は依然として大きくすべきでないのか

佐藤氏の第1の問題点は、生活保護基準の最近の引上げ幅は大きすぎるのではないか、というのであった。これに対して標題のように、生活保護基準は低すぎるのでないか、したがって引上げ幅は依然として大きくすべきでないのかという取上げ方が考えられる。佐藤氏の考え方の根底には、生活保護水準は既に望ましい生活水準に達している、今後は物価、一般生活水準の上昇に応じて引上げればよいということがあるように思われる。しかし果してそうであろうか。

籠山京教授は、わが国公的扶助で真先に問題となるのは、保障している生活水準が著しく低いことで、このことは、保護基準の低さと、収入控除と資産保有の限度の低さとに帰すると述べておられる⁶⁾。ここで佐藤氏の所説と真向から対立する。籠山教授は、今日のわが国の社会では、「最低層の人々が平常に働いている時の最低生活の線、これをかりに貧乏線とよべば、保護基準はそれよりずっと低い、その人々の病気になった時の基準である、生活扶助が減って、医療との併給が増えてくるのは当然である⁷⁾」、と保護基準の低さを嘆いておられる。

仲村優一教授も43年度予算案を論評して、「これだけの苦労を重ねて達成された線は、やっとな一般の国民生活の上昇率に見合う程度のものであり、一般世帯との対比で被保護世帯の実態生計費約50%の現状を欧米先進国なみの60%に近づけようとする厚生省の目標は、到底達成できそうにもないことが明らかになった⁸⁾」と述べておられる。

佐藤氏のいわれる今まで不当に低かったというのは、何を根拠にして低いといわれるのであろうか、また数々の最低生活費論を著わしておられるので省略されたのであろうが、籠山教授の説かれ

5) 座談会「地方行政より中央への要望を語る」『生活と福祉』138号、昭和42年10月号。

6) 文献 3。

7) 文献 2。

8) 文献 8。

る平常に働いている時の最低生活の線すなわち貧乏線が何故に保護基準の高さでなければならないのか、その論拠は何であるのか、また仲村教授の引用される欧米先進諸国なみの 60% という厚生省の目標は果して妥当であるのか、わが国において何故に 60% を目安としなければならないかという論証はどのようなのであるか、などと種々の疑問が湧いてくる。

このような疑問に対して、保護基準の高さの根拠を国民的最低限に求められたのは小川喜一教授である。学生とともに実態調査に赴いた 4 級地に属するある村について、現実には保護世帯は少数にとどまっているが、村民の大多数の生活水準がきわめて低く、全村世帯の 3 分の 1 ほどが保護基準に達しない程度の生活にあえいでおり、にもかかわらず該当の全世帯に生活保護を適用することなどは村当局の財政状態からいって全く及びもつかぬ話⁹⁾であろうという事実、また今回の厚生年金法の改正によっていわゆる「1 万円年金」が実施され、引続いて国民年金についても「夫婦で 1 万円年金」が約束されることになったとはいうものの、営々として 20 年以上もの歳月にわたって保険料を納めてきた上で手にする年金給付が、かえって生活扶助基準をすら下回るのではないかと労働者が不満を表明している事実などについて、小川教授は認識を新たにされる¹⁰⁾。教授はこのような認識に立たれながらも、保護基準を「生存権の保障」などというよりは、現実的にはむしろ「緩慢な餓死の保障」と考えるのがふさわしいときめつけておられ¹¹⁾、また大蔵省が給与所得者の課税最低限として公表している「大蔵省基準生計費」さえが、保護基準の 2 倍近くに達するとはいうもののきわめて低いことを述べて、保護基準の引上げが強く要望されるとしておられる¹²⁾。

小川教授はいわれる。客観的な最低限度の生活水準確定のためには、いわゆる「国民的最低限」

の確立への努力が進められるべきであり、「わが国の公的扶助——さらには社会保険制度もまた——が“国民最低限”の確立への努力を長らく閑却しながら、組立てられて」きており、今後この閑却という背理に対する反省に徹することによってのみ、「最低生活水準の大幅な引上げをはじめとして、公的扶助制度の今後における大きな前進は可能となるであろう、この意味において、いま公的扶助制度は重大な局面に臨んでいるといわなければならない¹³⁾」と。ここで問題とされる「国民的最低限」については、教授は、「それを主張したウェッブらによれば、最高週 48 時間労働とあわせて、最低賃金および労働条件の最低基準を伴う完全雇用の包括的政策を意味するものと理解され、これを基礎とすることによってのみ、はじめて真の意味における最低生活基準の確立もまた、実際に可能となるであろう¹⁴⁾」と説いておられる。

たしかに小川教授のいわれるとおりであろう。しかし問題は、そのような客観的条件が成熟していたと認識しておられるのであろうか、またかりに成熟していたとしても、「国民的最低限」がどのような形で算定され採用されるべきであるのか、またその水準の高さはどのようにあるべきであったのかなどであり、これらに対して疑問を抱かざるを得ない。そういえば「努力を長らく閑却しながら」といわれるのも気になる。閑却したという意味の面がないではないにしても、むしろこの点でも遺憾ながら客観的条件がまだ成熟していなかったと見るべきではないであろうか。

保護基準の低さを賃金水準の低さと結びつけ、そこに保護基準のあるべき高さを求めようとされる考え方は、従来もかなり多く論じられてきているのではあるが、今回瞳目したのは、江口英一、一番ヶ瀬康子、故与田矩の各教授である。

江口教授は、賃金の低さの方が保護基準の低さよりもより大きな問題であること、「いわば 1 人をやしなうだけのこのような賃金によって、家族もちの賃金が規制され」ていることなどを強調し、

9) 村の保護費負担は福祉事務所が村にある奈良県十津川村においてしか考えられない。したがって被保護者が増加して村の納税者が減少し財政に影響することでも指していっておられるのであろうか。

10) 文献 12。

11) 文献 12。

12) 文献 13。

13) 文献 13。

14) 文献 13。

絶対額からいって極度に低い保護基準に対してさえ、それより低い賃金が大量に存することを図示しておられる。また「この場合には、保護法による給付は、低賃金の補充をなすというよりも、低賃金のおもりになっている」ことをも指摘しておられる¹⁵⁾。

また一番ヶ瀬教授は保護基準について、「労働者階級の最底辺である日雇労働者あるいは家内労働者などの賃金と常に同一水準もしくはやや低目のところにあることを注目すべきであろう。したがって、それは、とうてい“健康にして文化的な最低限度の生活”とはいえない水準であり、また、19世紀的概念であるいわゆる劣等処遇の原則が、いまだにつらぬかれているものと解釈せざるをえない¹⁶⁾」、と述べておられる。

小倉裏二教授は、最低賃金制の欠如を代替しているものとして生活保護基準を認識し、その低さ、その低さの及ぼす影響などを取扱って、ひろく社会保障の最低基準という側面から問題にしておられる¹⁷⁾。

今は亡き与田教授は、日本の特殊事情として賃金水準の極端な低さを挙げておられる。昭和40年の「賃金構造基本統計調査」によれば、月額2万円以下の、いわば「被救恤的窮民層」的所得水準とみられるものに、わが国労働者の3分の1がおかれており、このことはそこでの社会保障水準がこれによって足をひっぱられていたことを物語っていること、また月額5万円の賃金で若干ゆとりのある生活が可能であったと仮定しても、この水準以上の労働者は全体の僅かに6%にしかすぎず、労働者内部における高所得層から低所得層への所得再分配がほとんど不可能であること、などの事実、労働者の生活保障が、保険原理に固執する社会保険の方法のみによっては確保されえないことを意味している¹⁸⁾と。

与田教授はさらに指摘する。「生活様式変化の

進行過程に生ずる生活内容不均衡の激化は、社会保障（とくに公的扶助）に重大な支障をおよぼす、テレビあるいは電気冷蔵庫があるために生活保護法の適用を打切られたという新聞ダネの根源はここにある、被保護世帯の生活内容は一般世帯のそれ以下であるべきだという原則の可否はともかくとして、前記の不均衡化の一般的存在は、いくつかの細かい生活部面で一般世帯の生活内容が被保護世帯以下であるという可能性をつくり出している、かかる事情から一般世帯に属する人たち（とくに低所得層）の被保護世帯に対する偏見と蔑視が強められ、両者の連帯意識が切断され、その結果保護基準の引上げが妨げられるにいたる¹⁹⁾」と。

生活内容の不均衡化がもたらす社会保障制度への阻害的要因として、与田教授はさらに加えて、保護を要するかどうかの判定基準を不明確ならしめざるを得ないこと、同時に保護基準算定の客観的決め手の欠如をもたらし、その結果現実の保護基準が不十分なものであってもどれだけ不足しているかが不明確となり、そのかぎりにおいて行政機関の怠慢を可能ならしめることとなること、などを挙げておられる²⁰⁾。

江口、一番ヶ瀬、与田の各教授が説かれる賃金水準の低さと保護基準の低さとの関係は、まさにそのとおりであろう。しかしそれだからといって、これが保護基準を引上げねばならないとする論拠にだけなり得るとはいえないのでなかろうか。むしろそれだから現段階において保護基準の低いのも止むを得ないのだという論拠ともなりうるのではないであろうか。

以上の本節における諸説を顧みておこう。佐藤氏の第1の問題点に答えようとした「生活保護基準は低すぎるのではないか、したがって引上げ幅は依然として大きくすべきでないのか」という反論の設定に対して、以上の諸説はこれに同意して、保護基準の低さを論じ、それを高めていくべき目標を挙げておられる。しかし何故にそうあらねばならないかについての論証は、必ずしも明確ではないようである。このような低さの認識と改

15) 文献 11。

16) 文献 14。

17) 文献 16。

18) 文献 15。なお賃金と生活保護基準については従来から数多く論ぜられているのであるが、最近では上村政彦氏の「賃金と社会保障」、社会保障研究所『戦後の社会保障』第3編、至誠堂、昭和43年2月にくわしい。

19) 文献 15。

20) 文献 15。

善方向の決定とに必要な論拠は、つぎに述べる生活保護の役割についての認識にあるのではないであろうか。

そもそもわが国社会保障の現状についてみた場合、最低生活水準を保障する生活保護制度と社会保険およびその他の施策との対象の間には、周知のとおり膨大な量に上る低所得層あるいはボーダーライン層と呼ばれる、いわゆる隙間が存していて、これらはいずれの施策からも外れ、したがってまだ貧困であると考えられている。このかなりの量に上る貧困の隙間を埋めて、何らかの施策によって一定の生活保障を行うという段階に進められなければならないことは、わが国社会保障進展の基本的方向といてよいであろう。この基本的方向に対して、他の施策が十全でないかぎり、生活保護は積極的な役割を担うべきものと考えてよいであろう。このような役割をもつ生活保護の見通しについては、山田雄三所長の説かれるように、マクロ的長期的に経済成長の動向を見きわめる必要があり、その際とくに所得格差是正による需要効果および生産効果をこれまで以上に強調すべきであり、その視点から生活保護水準と一般勤労者世帯との格差縮小を理解しかつ推し進めなければならないであろう²¹⁾。

2. 低すぎるとすれば生活保護水準を上げるにはどんな方法があるか

ここでいう生活保護水準とは、単に保護基準のみではなく、保護基準をも含めた、ひろく生活保護で保障している生活水準を指していると理解されたい。佐藤氏の問題提起からさらに一步を進めることとなるが、この生活保護水準を上げる方法として、(1)資産保有限度と勤労控除の引上げ、(2)要否判定における収入の認定手続の是正、(3)基準算定の考え方とその算定方式の改善、が考えられる。

(1) 資産保有限度と勤労控除の引上げ 籠山教授はつぎのように説かれる。社会保障推進のプログラムとして、最低賃金制の確立によってまず

低賃金を解消し、併せて老齢年金、児童手当を確立し、医療保障を確立し、扶助基準を上昇させるといような社会保障制度確立の順序の典型といわれているものに従うよりも、資産保有限度や収入控除を引上げることによって扶助水準を上げた方が早途であり、現に「英国の1966年法の成立はそのことを英国人が白状した証し²²⁾」であると。

籠山教授はさらにつづけられる。社会保障の進み方によっては、「働いて賃金を稼ぐということ」や「老後のために、賃金の中から年金の掛金を払っておく」ということが無意味になる段階が到来する、正に英国の段階がそうである、その対策としては、(イ)賃金を高くして働いて稼いだほうがはるかに良く働かざるを得ないとする途、(ロ)扶助において稼働者の資産蓄積と勤労控除とを認める途、(ハ)老齢年金と児童手当との増額の途、などが考えられる、この3種の途のうちどれをとるかといえば、(イ)は高能率高賃金という非常な困難をおかして実施をはからざるを得ない、(ロ)は基本である賃金の上昇が先行し、しかも必ずしも必要としないものを含む年金全体、児童手当全体を引上げざるを得ない、これに対して(ハ)によって扶助の保障水準を引上げて、その差額だけを補助するというやり方は、比較にならないほど安上りである、勤労控除と資産保有とが増大されると、永年の困窮者はその影響を受けず、低いままで生活せざるを得ないが、低賃金労働者などで一時的に扶助を受ける者は家も貯金もそのまま、どん底よりは高いところで一定の所得を保障されることになる、このようにして低所得層の全部に扶助制度の網がかかってくる、いわば扶助基準が低所得層に対する所得固定の役割を担うことになり、低所得層の所得の不安定を保障することになる、しかしどん底に落ちた窮迫層は、そのまま沈黙させておくことともなる、英国は、この(ロ)の途をとってきたと考えてよい、扶助基準は1948年のそれを消費者物価の上昇をわずかに上回る程度にふくらませてきただけであるが、収入控除と資産保有は大幅に増大されている、わが国ではむしろ基準の上昇に重きがおかれてきたのは周知のことであ

21) 山田雄三社会保障研究所長の示教による。

22) 文献3。

り、そろそろ後者にすり変って良いように思われる²³⁾、と。

そして籠山教授は、「いずれの途をとってゆくにせよ、大切なことは公的扶助制度と密接に関っている低所得層と被扶助者の実体を土台にして考えるということである、そしてとにかく公的扶助水準を上げなくてはいけない、一般の生活が上昇するに伴って、ますます、格差がひどくなってきていて、だんだんどうにもならなくなっているからである²⁴⁾」と結論されている。

籠山教授のこの結論には満腔の賛意を表したい。ただ籠山教授が社会保障の一般的発展方向を否定して、英国はその方向をたどらないで、(ロ)の途を安上りなものとしてえらんだといわれるのはどうであろうか。筆者はつぎのように考える。英国の社会保障は、すでに 1948 年のベヴァリジ体制完成の時点において、いわゆる低所得層の隙間は原則としてなくなっていた。ただしその最低生活水準は、籠山教授の指摘されるとおりロウントリイの算定した貧乏線の約 60% という低いものに過ぎなかったのである²⁵⁾が、したがって英国で問題としている現時点における段階とわが国のそれとは同日に談ずるわけにはいかない。わが国においては、資産保有や収入控除を増さなければならないのはいうまでもないが、いわゆる低所得層の隙間を埋めるまでは、格差縮小の基準引上げと併用していかなければならないであろう。

仲村教授もまた英国の 1966 年改正法を引用して、結局約 80 万円相当分ぐらいの貯金をもって、増やすことはできそうもないが、余り食いつぶすこともない程度の保有が認められているということは、「日本の生活保護と英国の扶助が、これだけ比べてみても、まだとても及びもつかない差があることは誰の目にも明らかである、……英国の到達した水準にまで日本の生活保護がたどりつくのには、まだ大分時日を要するとしても、保護の運用面の考え方でとりいれてよいものと思われる²⁶⁾」として、つぎのように述べておられる。

わが国の制度の運営の原則は、補足性の原理なるものにより、まだ資産を処分するのが建前になっている、もうそろそろこの原則を改めて、先進諸国のように資産保有の方向に、原則自体を向けていってよいのではないか、もっとも同じ補足性の原理のもとで、ここ数年資産保有の範囲は次第に広まってきているので、実態としては否応なしにそういう方向に向ってきていることは明白である²⁷⁾、とくに 42 年度の、将来目的のための資産預託を認めた実施要領の改正は意味があり、最大限の資産活用からある程度の資産（現金を含んで）保有を認めるということになったわけで、このことは保護行政の理論構成自体が大きく修正されるようになってきたことを意味している、この点で原則自体を切り換えていくということが現実には要請されてきているように思われる²⁸⁾、と。

仲村教授はさらに、英国の 1966 年法が、従来の扶助の観念をできるだけ排除しようとして、資産調査（収支認定）は宣誓供述方式になってきていること、米国でもニューヨーク市のような進んだところでは実験的にこの方式を採用しはじめていることを引用されて、「日本の制度を一挙にこういうところまでもっていくことはとても考えられないし、できるはずのものではない、ただ社会保障の行きつくところわれわれが従来常識として当たり前だと思っていたことが必ずしもそうでありえないことを教えてくれること、また生活保護制度の未来のビジョンをえがくのに示唆を与えてくれることは間違いない、こういう諸事実を参考にして日本の生活保護制度について思い切った再検討をしてみる時期に際会しているようである²⁹⁾」、と結んでおられる。

一番ヶ瀬教授も「保護の補足性」の過酷さを挙げ、「少なくとも一般国民生活の水準との関連で実情を把握し、とくに家財などについてはその普及率や実用性を考慮して、その活用をはかるべきであろう」、また「収入認定の際の条件が、働く意欲を喪失せしめるようなものであってはならな

23) 文献 3。

24) 文献 3。

25) 文献 4。

26) 文献 9。

27) 文献 9。

28) 文献 10。

29) 文献 6。

い³⁰⁾」, と説いておられる。

スタンフォード大学の平恒次教授は「補足性」を痛烈に批判されている。英国および北欧諸国で可及的に現実化しつつある扶助の普遍性または無差別平等性という見地からすれば、公的扶助は他の公共制度と同様に、あらゆる国民が必要に応じて利用する権利をもつ制度であるということができ、「いわば公的扶助は公園のようなもので、無差別平等に誰でも利用できるものといえるのであって、“生存権”保障に最も適合した見方である、これにくらべると扶助の補足性はどう見ても人権尊重の理念とはいいい難い³¹⁾」, と述べておられる。

また平教授は論難される。社会調査によれば、生活困窮者はいわれずとも全力をつくして生活維持のために悪戦苦闘するのであって、こういう善良な人々が万策つきて「福祉」にたどりつく、迎えてくれるのは、あたたかい思いやりとはげましてではなくして、まだ努力が足りないといわんばかりで再審査しようとするもので、真に冷酷な法律である³²⁾, と。

また扶養義務について平教授は、協議のととのわない場合家庭裁判所に持込むことの家庭争議まで使そうするに至る重大な反福祉的罪悪であること、特定の個人が他の個人の生存に対して不特定の責任を背負い込むことの不合理であること、窮状を親類縁者に知られたくない、あるいは親類縁者がとうに見離しているなどという個人の秘密を本人の意志に反して国家権力があばき出すというプライバシーの侵害であること、それによる更生の阻害があることなどを例にひいて、わが国の福祉当局が、米国における同じように、生活困窮者に対して警察、探偵、検察等に類似する権限を行使しており、公的扶助の手続および扶助受給下の生活が苦悩と屈辱に満ちたものになるため、多くの人々が極度の困窮にもかかわらず、「福祉」を多く利用しないのである³³⁾, と述べておられる。

問題の「資産活用」については、平教授は経済

学的に誤っており、生活保障の理念に反していると断定され、その理由をつぎのとおり述べておられる。人が貧困であるか否かは、所得が多いか少いかの問題であって、決して貧困の原因、生活形態、資産構成等の不可侵のプライバシーに属する事柄にまで政府の手が伸びてはならないからである、と。また平教授は説かれる。目に余るほどの資産を所有しているはずはない貧困者に対して、耐久消費財を一つ一つ列記させて、これはいいあれは悪いと所有者の選好を全く無視して前もって作られた基準をおしつけようとするもので、公的扶助利用者の家庭には身分相応の生活様式というものがあって、しかもそれは一般家庭なみであってはならないという資本主義経済以前の感覚が根強くはびこっている³⁴⁾, と。

平教授はまた経済学的に「資産活用」を説明される。資産は価値すなわちストックであり、資産の生活への貢献はストックから流出する用役すなわちフローによって計量されなければならないものである、この用役の流出率がほかならぬ利率率であるが、この場合資産保有度が一定の許容額を超えた場合には超過価値に利率をかけて得た金額を収入の一部と考えてよい、資産を財産目録としてでなく価値としてとらえることは、生産高度化に伴う自然のいきおいであり、またある一定の価値以内の資産構成を消費者の自由にまかせることは福祉感の上昇を意味することでもある、幸福は自由を前提にするものであるから³⁵⁾, と。

平教授はさらに、利子相当分だけを所得と考えることのもう一つの利点は、資産の保存であって、扶助者がいつかは扶助から脱け出すであろうが、その時までには資産が処分され活用されていたならば、資産復元に要する支出のために消費水準がいつまでも扶助基準以下で、いつまでも困窮状態にあることとなる、この点厳密な資産活用は、いたずらに生活困窮を長びかせる³⁶⁾, と述べられている。そして進んで負の所得税に説き及んでおられる。

なお平教授によると、所有資産の許容額は、た

30) 文献 14。

31) 文献 19。

32) 文献 19。

33) 文献 19。

34) 文献 19。

35) 文献 19。

36) 文献 19。

例えばスイスの老齢扶助の場合、扶助基準の5倍とされており、日本にあてはめ4人家族で150万円となるであろう、そしてそれを超えると超過額の15分の1（利率6分7厘）を所得として認定する³⁷⁾、というのである。

平教授の公的扶助全体に関する割切った認識については、筆者としては到底ついていけない面があるのであるが、平教授の資産保有に対する明快な考え方については深く敬意を表するとともに、筆者もこれに賛成し、行政当局においてただちに手をつけられるよう希望し、またつける方策であるといってよいであろうことを確信する。

(2) 要否判定における収入の認定手続の是正

籠山教授は、「保護の要否の判定は原則として、その判定を行う日の属する月までの3ヵ月間の収入充当額に基づいて行うこととする」と社会局長通達で指示されているため、実施に当って生活保護水準が一層低められている³⁸⁾と指摘される。過去3ヵ月のすでに支出した収入を残存しているものとして認定するため、その残存しているはずとして認定された収入が計算上消費されるまで、無収入で持物を売り食いし、どん底におちてからはじめて保護を受けることになるしかない、農業収入については、申請月以後1ヵ年間に於ける収穫予想高に基づくので、ただし書があって適用を例外的にゆるめているのではあるが、やはり同様な問題が起る、といっておられる。

社会福祉事務所で、ベテランの福祉主事や所長に聞くと、この例が少くないというのが一致した答であると、籠山教授は実証を得て鋭い指摘をされているのであるが、それにもかかわらず筆者は、それが特例として間々教授が当面されたことがあったにしても、全般的に原則的にこのような取扱いがなされているという意見には賛成することはできない。昭和32年度に行われたこの実施要領改訂当時の意図は、筆者の関知するかぎり全く異っており、生活困窮という状態はある程度の時間の経過のうちにあらわれるものであり、収入

の額の変動する世帯については、1ヵ月かぎりでは認定することはかえって問題であり、また農家については原則として1年間を農家経済の周期単位と考えたのであった。したがって前述の籠山教授の例のごとき取扱いではなく、困窮状態の基礎である収入をより現実的にとらえようとしたものであり、もし申請月以後の収入がないか減少するか明らかであるような、稼働者の傷病とか死亡などに基づく申請のあった場合には、むしろ教授の憂えられる認定の仕方が適用されないことはいうまでもなく、そのためにどん底に落ち込むのを座視するという考え方は毛頭なかったといつてよい。

もっとも行政当局も、教授の憂慮される事例に現実に出会ったか、あるいは少なくともその出現を危惧したかして、41年2月に『生活保護法の運用——実施要領篇』³⁹⁾に「問140」として、そのことの誤りのないように問答例を掲げて念をおしている。筆者は、生活保護第一線の担当者が受給者に暖かい思いやりから孜孜として業務に励んでいる心構えや、許容された枠内で、いかにして可能なかぎりの保護給付を行うかという、燃えるような熱意などについては毫も疑う余地はないものであり、ひいては県当局、中央当局においても、少なくとも行政担当者は、同様にその英知を傾けて日夜努めているものであることを信じて疑うものではない。このような観点からいって、教授のいわれるような誤った適用がたまにしても見当とすれば、それはただちに是正されるべきであろう。しかし実施要領に盛られた上述の点については、その誤りを犯さないという注意さえ怠らないならば、是正する必要はないものと筆者は考えている。上述の収入の認定期間を原則的に撤廃でもすることは、かえって誤りを犯すことになりかねないであろうから。

(3) 基準算定の考え方とその算定方式の改善

生活保護水準を引上げる方法として、当然のこと保護基準算定方式の改善が考えられる。しかし籠山、仲村両教授は、むしろ上述の実施要領の改善

37) 文献19。

38) 文献2。

39) 厚生省社会局保護課監修『生活保護百問百答第17集』、全国社会福祉協議会、昭和41年2月。

に力点を置いておられる。また最近の論稿の中では、佐藤氏を除いてはすべて基本的には基準上げが必要であることを説かれながら、中鉢正美教授を除いては、算定方式に直接に關説せられるところがない。基準算定方式が特殊な技術論であること、また保護基準の引上げについては、級地差を別とすれば、実施要領の改善ほどの切実さを感じておられない面もあるのではないであろうか。

ただ仲村教授は、米国扶助の動向が早晩連邦政府において、これ以下に下ることがあってはならない最低の基準をきめ、州ごとの財政に応じて、その基準以上の保障ができるところは、その州の責任（財政負担）である程度任意に最低生活水準を引上げてよい、また連邦政府の定めた基準を確保できない州に対しては、その線が確保できるように特別措置を講ずるという方針が打出される可能性があることを報じておられ、わが国でもその線にそって検討すべきこと⁴⁰⁾を述べておられる。ただし米国の全面的実施までには大分時間がかかるであろうが、とことわっておられるのであるが。

中鉢教授は、現時点が生活保護行政の転換点であるとして、仲村教授のこの考え方に賛成されているのであるが、その論点の出発点として、従来のミクロ的なエンゲル方式に加えてマクロ的な一般国民生活水準との格差縮小方式とがそれぞれ独立の形で並列されてきたこと、しかもなお厚生行政の本領はあくまでも国民の低所得層に対するミクロ的施策であり、そのミクロの動きを吸上げる方式を検討すべき段階にきていることを強調され、たとえば現在東京一本で測定されて各級地に分けられてゆく扶助の基準を、最初から複数のモデルについて算定するとか、あるいはその基準の運用に当って地方自治体の自主性をもっと拡大することが検討されてもよいのではないか、などのこと⁴¹⁾を示唆されている。

筆者もまたスウェーデンの1955年ごろのやり方を紹介して、わが国の保護基準の在り方についての考え方の方向を定めるよすがとしている。スウェーデンにおいては公的扶助基準は地方公共団

体においてそれぞれ独自に定めている。しかし一つの制約がある。地方公共団体の社会保障関係委員会の事務局長が毎年会同して全国共通の扶助基準（ただし4級の級地差がある）をきめる。この基準は、公的扶助の給付費が本籍地負担主義をとっており、随時現住地で支払ったものを年度末などに決済することになっている、その決済のためのものである。地方公共団体の基準は全国共通のそれを下回るわけにはいかない。これが制約である。そして決済時にはむしろ自分のところの持出し負担になるはずの、共通基準を上回る上積みのある高い独自の基準を定めている地方公共団体が多く、それらはその持出し分の高いことを誇りとしている⁴²⁾。

昭和35年秋に所得倍增計画の社会保障小委員会（委員長は今井一男氏であり、中鉢教授も委員の有力な一員であった）は、周知のとおり「社会保障における最低生活は、国民が相互に一定限度の生活水準を保障し合うという社会連帯の国民感情や一定の地域、一定の時点における一般生活水準を基礎として定められるべきであり、したがって一般社会生活の推移に対応していく相対的なものである」と定義している。そこでこれに当る扶助基準を定める目安はというと、老齢年金の高さであり、扶助基準の高さは老齢年金のそれに丁度見合っていて、それより決して低くないものであるとよいと筆者には考えられる。そしてこの老齢年金の高さのきめ方はというと、それが一般賃金と対比して、その一般賃金からいわば労働力再生産の費用を差引いた老後の生活費に匹敵する高さとする。こういう筆者の考え方はいかがであろうか。もしこの方式が妥当であるとすれば、一般賃金水準に基づいて老齢年金水準が算出され、それと並んで扶助基準がきまるということとなる。ここに前掲の社会保障小委員会の社会連帯の国民感情に見合った、一般生活水準を基礎として一定のルール化した算定方法が見出されるといってよい。現に見方によっては、西欧諸国の年金、扶助基準の算定方法の中には、原則的にはそうなっているといつてよいものもある。社会保障小委員会の定義

40) 文献6。

41) 文献20。なお算定方式の詳細は文献21にくわしい。

42) 文献22。

は、社会保障の成熟したかなり齊一的な社会構造、格差の極端にはなはだしくはない生活水準、さらにそのような社会の発展に努力を払う社会連帯の観念などが整っている段階にある社会において、はじめて十全に実現しうる保護基準の考え方であるといつてよかろう。遺憾ながらわが国はそこまで達しておらず、老齢年金(少くとも国民年金)にはそのようなルールが貫徹していないことは確かである。しかしわが国社会経済は急激に動いている。国民の連帯感情も強くなってきている。ここで根本に立返って、何ものにもとらわれず、場合によっては現行保護基準の考え方立て方にまでさかのぼって、社会保障小委員会の考え方にそった途を考えなおすべきではないであろうか⁴³⁾。

生活保護基準の算定に当って、生活保護水準をどのような高さに決定するかについては、物価、経済成長、格差縮小の三つの側面を問題にしなければならない、と筆者は考えている。国の予算要求に際しては、物価、経済成長(国民消費によって表わされる)の次年度分予想増加割合を確保する必要のあることはいうまでもないことであるが、さらに加えて格差縮小について積極的な努力を払う必要があろう。周知のとおり、社会保障制度審議会の昭和37年勧告にみられる「昭和45年には少くとも36年水準の実質3倍程度」という保護基準引上げ予定コースについては、現在のところ到底その割合に及びもつかない。この点では過去数年にわたる大幅引上げをもってしても十分とはいいがたく、それを上回る引上げ幅がはからなければならない。

ここでさらにもう一步厳密に格差について考えておこう。格差は、前述のとおりわが国には膨大な量に上る低所得層が隙間として存在しているのであるが、これが到達し得ないでいる生活水準との開きであると解してはどうであろうか。格差を縮小して終局には無くしてしまうということは、この隙間を埋めつくして、公的扶助によるか、社会保険その他の施策によるかして、最低生活水準をすべての国民、すべての世帯が享受し得ている状態にまでもっていくことで、生活保護も基準引

上げによってその一端の役割を果すべき義務をもっているとしてよいのではないであろうか。もし然りとすれば、社会保障制度審議会の37年勧告のいう実質3倍のもとになった36年の厚生行政長期計画基本構想の1~4人規模製造業賃金が目標年次に2.66倍となるので、地域格差の縮小、各種加算控除制度の改善等を行って保護基準を実質3倍とするという計画案についても、あるいは中央社会福祉審議会の生活保護専門分科会(会長は今井一男氏)の格差縮小方式の10分位層の現実の生活水準などをただちにとって縮小目標とする案についても、疑問無きを得ない。上述の最低生活水準の算定がもし可能ならば、それを算定し、それとの格差縮小について年次計画を立ててアプローチをはかるべきであろう。今まではそのような最低生活水準の算定は行われなかった、また行われるような客観的条件も成熟していなかった。それで仮定的に上述の1~4人規模賃金なり10分位層水準なり(エンゲル方式では大都市における日雇層の生活水準)が目安として用いられていたのであるが、今日その算出の可能な段階にまで近づいてきているとみてよいのではないであろうか。社会保障研究所が本年度特別研究として推し進めている標準世帯の設定による低所得水準の算定も、この算定に近づくことを狙った一つの試みである。

算定方式自体についても、その対象についての考え方に労働力を有しないものを基本として算定していたマーケットバスケット方式時代の痕跡がいまだに尾を引いており、そのために保護基準を不当に低めている面がないでもないように考えられる。不完全ながらも労働力を有するものが、保護を受けることによって経済効果を挙げ、「自立の助長」を進めうるように、算定方式における対象の性格について考え方をさらにつきつめてみる必要があるのではないであろうか。ここに従来の痕跡を払拭して、エンゲル方式が現にそうであるのではあるが、さらに徹底して労働力を有するものを対象として算定する方式が考えられるべきであろう。労働力を有するものを対象とした保護基準がまず算定され、これが中核となって、これを敷衍して労働力を有しないものの保護基準も算

43) 文献22。

定されることになるべきであろう。

基礎的な算定方式は1種類で足りるであろうが、その算出に当っては、別の幾種かの方式たとえば総生活費としてある階層の実態をそのまま採る方式、飲食物費についてはある階層の実態をそのまま採る方式、収支均衡点を採用する方式など各種の算定方式を併用して検算を行い、種々の観点からの裏付けを行ってみることも必要であろう。

また算定された保護基準について、実施した後における事後的検証が十分に行われなければならない。事後的検証によって、意図された保護水準が確保されているかどうかを検討してみることは、つぎの保護基準算定の踏台としても必要であり、これを欠かすわけにはいかない。

III 第2の問題点に対して

佐藤氏の第2の問題点は、引上げにもかかわらず、何故に保護率は高くないのか、受給者には労働力を有する世帯を含んでよいのか、というのであった。佐藤氏は情性的に保護を進んで受ける労働力を有する世帯が、英国に比して高い割合であることを憂慮しておられる。しかし英国との対比を行うならば、そのような部分的な比較にいきなり入るのではなく、その前に英国の扶助率がわが国の保護率に比して圧倒的に高く、佐藤氏の説かれるごとくわが国の1.5%に対して英国の6.16%と約4倍に達している事実注目し、そのわが国の低さ、英国の高さの解明に努めるべきではないであろうか。その点ではわが国の保護率の低いことが問題にされこそすれ、労働力を有する世帯が無用に保護を受けており、そのことが早急に解決されなければならないという結論だけに落ち着くことにはならないのではなからうか。なるほど佐藤氏の説かれるように部分的にはそのような弊害が露骨にあらわれている面があり、早急に改める必要のあることは事実には違いないであろうが。

以下に述べるとおり、近年の保護基準改訂によって保護率も上って然るべしと推測されるのにかかわらず、逆に低下傾向にあることは、たしかに生活保護の在り方が果して正しいのであるかとい

う疑問をいだかせる。この疑問にこたえるためについて、1. 受給者が被救恤層に重点がおかれることになったからである、2. 漏給が多いからである、3. 屈辱感で受給しないからである、の順に問題とすることとしよう。

1. 受給者が被救恤層に重点がおかれることになったからである

籠山教授は、保護率が逆に減少しているのはきわめて奇異であるとして、その理由は、公的扶助の網が縮小し、制度の実施方法の変改が具体的になればなるほどその適用の枠を狭め、一般の貧しい人々の生活を保障するのではなく、母子、老人、孤児、身障者と、医療保険で保障しきれなくなった病人との保護制度に変形したからである⁴⁴⁾といわれる。また、わが国の公的扶助制度は低所得層から落層する被救恤層の扶助制度であるのか、低所得層全体をカバーする扶助制度となるべきかの岐路にきている、そしてこのことは日本社会保障制度全般の問題点でもある⁴⁵⁾、と注意を喚起しておられる。

小山路男教授は、「保護基準の引上げが低所得層の大量な落層をもたらすであろうという予想を、事実において否定することになった、……その理由は恐らくは貧困像の変化に求められるであろう、……現代の問題は、30年代前半のたとえば石炭業のような失業貧民の問題が残っているにしても、社会変動に適応しえないための低所得であり貧困であると考えられる、労働力不足による働く貧民の減少は、労働力類型別にみた世帯構成についても、はっきり指摘できるのである、……問題はようやく無能力者中心に移行しつつあることも否定しえない⁴⁶⁾」と説かれる。

小山教授は挙げられる。貧困原因としては、疾病は依然として貧困化の最大原因であり皆保険の実施もこれを予防しえていないこと、有能者の貧困は、その高齢化にともない、労働力不足にもかかわらず、転職困難と不十分な労働力しかもたない者の停滞とが重なって固定化、停滞化しており、

44) 文献 2。

45) 文献 5。

46) 文献17。

そのことはとくに周囲に有利な雇用を求めえない不況地域において顕著であること、無能者については各種の福祉施策が進められてきたが今後もさらに強化する必要があることなど⁴⁷⁾を。

そして小山教授は結論として、「生活保護法の機能分化が進んでいるのであるが、同時に要保護性の範疇を次第に変質せしめつつあるのであり、これらの問題に対しては、地域福祉への正面からの取り組みが行われなければ、貧困問題そのものの解決が困難となる事態に立至っている⁴⁸⁾」と述べておられる。

たしかに小山教授の説かれるとおり、最近の実態によれば、被保護者に稼働年齢層のしめる割合は減少してきている。しかし問題をそのみに帰してしまおうとされるならば、問題が残るのではないであろうか。保護率の低下は、生活保護基準が上ったのかかわらず、収入額の増加によって勤労控除額を差引いてもなお上回って保護にかからない者が多くなったからである、と説明する者もある。稼働能力のかなりある者についていえばそうであることもあるであろうが、前述のように低所得層の隙間を埋めるための役割の一端を生活保護が担うべきであるとする考え方からいうならば、そのような減少傾向には問題があるといわねばならない。なお社会経済が発展し、社会保障制度も発達するならば、扶助階層が減少すべきであるという基本原則は何人からみても誤りではないであろう。しかしそれがどのような段階で、どのような条件の下において現われるかということについては千差万別であるといわざるをえない。この点については、英国は老齢年金水準が最低生活水準を下回って及ばないという理由のために特例として比較にはならないかもしれないが、現に今もなお扶助率は年々増していつている。また社会保障の進んでいるスウェーデンでも1964年に3.5%であり、フィンランドでは同年に5.7%であって、わが国よりはるかに高くなっている。

2. 漏給が多いからである

47) 文献17。

48) 文献17。

仲村教授は、今の保護行政はちょっとでも手綱をゆるめると大変である、保護率が高くなる、保護費がかさむという考えがつねに導き手になっているのではないか、しかしこれに対して、最近の被保護世帯の動向に照らしてみると、今こそ生活保護の行政方針を消極策から積極策に転換する絶好の機会であると思える⁴⁹⁾、と述べておられる。

この考え方を進めて仲村教授はつぎのように論じられる。基準が低すぎるということが大きな問題であることには変りはないが、その低いとされる基準のもとで、なおかつ保護にもれている要保護世帯が多いのではないか、部落全部が保護にかかるかも知れないほど全体として生活程度が低いところでは、お互いに低い方に足をひっぱりあって誰か病人が出るというような突発事態でも生じない限り保護申請をしない(させない力が働くという方が当たっているかもしれない)、申請がないからと保護をしないで済むということになっているのではないか、たまたま申請があっても地域との均衡論で保護にかけないように工作をすることになる、地域均衡論から最低生活を割る世帯があっても止むを得ないと是認されることはないか、保護消極策がこのような意味で使われるとしたらこれはまことにゆゆしいことである、憲法に反する事態がまかり通っていることになるからである、地方財政の貧困から地域均衡論というような理屈づけでその線がくずれるとしたら、生活保護の精神は絵にかいた餅になってしまう⁵⁰⁾、と。

かくて仲村教授は、厚生省は大々的な保護のPRと漏給の点検運動をやれ、また保護申請の手続をやりやすくせよ、今の保護率はそんなに漏給を恐れなければならないような高さではない、むしろ漏給を積極的にとりあげる姿勢の方こそ保護行政を前向きに進めていくためには大切である⁵¹⁾、と激励される。

もっとも仲村教授は、このような思い切った方向は、単に一生活保護制度のわくの中で解決をつけられる問題ではない、……一国の政治経済の間

49) 文献 6。

50) 文献 6。

51) 文献 6。一番ヶ瀬教授もまた文献14において申請手続をしやすくする工夫の必要を説いておられる。

題としてとりあげなければならない問題が放置されているために、そのしわよせが生活保護に及んでおり、時には生活保護が大きな問題にべールをかぶせる役割を果させられたという現実、われわれの眼を覆うべきではない⁵²⁾、とことわっておられる。

たしかに方向は仲村教授の説かれるとおりである。しかし同時に、ここに教授に理想と現実との交錯がいささか垣間見られるのではないであろうか。前述してきた隙間論からいうならば、隙間を見出し得ない最低生活水準の成立が完成した時期においてこそ、保護基準も十全な高さに達するのであって、そこに段階的に達しようとする努力をつづけるのであるが、遺憾ながらそこに達するまでは、保護基準は十全なものとはいえないというほかはない。一面このようなわが国の現実を、冷厳に見つめていく必要もあるのではないであろうか。

3. 屈辱感で受給しないからである

佐藤氏は屈辱感から受給しないものが多いために、屈辱感を弱め声を大にしているもののみが情性的に保護を受けて固定してしまうのを危惧しておられたのであったが、仲村教授は屈辱感（教授は恥辱感といっておられる）による漏給があるために前述の大量の漏給が起っているのではないかと憂えておられる。仲村教授はつづけていわれる。いまだに保護を受けることを恥として困窮状態にあるにかかわらず申請しようとする市民がかなり多くいると推定される、しかも社会福祉行政の実態は、こういう状態を奇貨として積極的に人権の観点からこれを処理しようとする姿勢に欠けるところがあるといわざるをえない、……依然として権利性が行政そのものの中に具体化される度合が低く、したがって不服申立の権利も正当に行使される例が少い⁵³⁾、と。

平教授もまた、扶助の世間体を恥じて、ボーダーライン階層は病気やその他異常な原因が稼得力を極度に引下げた後でなければ容易に「福祉」の

門を叩かない、所得が少しばかり保護基準以下に下ったからといって、ただちに「福祉」にとびこんで扶助をもらうということをしない、恥をかくよりは貧をしのぶという態度である、しかし、生活困窮が長続きするといつかは恥をもしのばねばならない、恥をしのばせない低所得は、実に保護基準の3分の1というおどろくべき低水準である、このようにして被保護者の人格に破綻が生れ、それは生活保護法の理想や精神とは全くうらはらである⁵⁴⁾と、慨嘆しておられる。

屈辱感をどのように考えるかは一つの問題である。全国民が生活保護を権利と考え、貧困におちいれば屈辱感なしに「福祉」の門を叩くという段階には、少くともわが国では到達していないようである。一方、人には自力で稼働し、その生活に満足するという自負心などが強力に働いている場合には、少しばかり最低生活水準を割ったからといって、生活保護受給を潔しとしないものが数多く存していることも考慮に入れておかなければならない。また江口教授の示教によれば、屈辱感というものは単に精神的な面のみでなく、実質的な利害関係を伴っている、たとえば結婚、就職、金銭貸借その他の社会生活において、実質的に近代的な利害の面をももっている、ということである。この面についても考慮の外におくことはできない。英国においてその前には60万人に上る老人の漏給があったのであるが、それが1966年法改正によってかなり大幅に減少したことをも勘案しながら、この屈辱感と生活保護の在り方について究明を進めていく必要がある。

むすび——生活保護の今後の在り方

先学の諸説に導かれながら佐藤氏の提起された問題点を論じてきたのであるが、その第1については、佐藤氏のいわれるように生活保護基準の最近の引上げ幅は大きすぎるどころか、生活保護基準そのものが低すぎて引上げ幅は依然として大きくすべきであること、そして引上げについても単に基準算定方式の改善による生活保護基準のみでなく、資産保有限度と勤労控除の引上げなどによ

52) 文献 6。

53) 文献 7。

54) 文献18。

って生活保護水準全体として引上げる必要があること、その第2についても、保護率が高くない理由は、たしかに部分的には労働力を有するもののみが惰性的に固定的に受給しているという弊があり、またあらゆる弊害は大小となくただちに除去されるべきであるが、しかし単にそれだけでなく、被保護者の性格が非労働力化しつつあり、その中に労働力ある者の固定化が見られるにしても、かえって漏給の多いこと、その漏給の中には屈辱感によるものが多いこと、その点では保護率の減少気味であることはかえって問題があること、などを明らかにしてきた。佐藤氏の財政問題を念頭においての保護基準の在り方の根本的検討という第3の問題点については、ほとんどふれるところがなかったのであるが、財政問題もさることながら、生活保護の在り方が、佐藤氏の憂えられるところとは反対に、むしろ低所得層のもつ最低生活水準との隙間を埋める方向に、積極的な役割を果たすように考えられるべきであるという考え方が明らかになってきたとみてよい。

もっとも生活保護積極策は手放しに進めるわけにはいかない。およそ生活保護の根本に立返ってきわめて素朴に考えるならば、今井一男氏のいわれるように、「憲法第25条第1項は国民同士の厳粛な申合せである、一定線以下の生活をしている人たちに対しては、お互いに税金を出し合って、その線まで引上げようという申合せである、だからカネを出すほうの生活水準ももらうほうの生活水準との間に一定のバランスは当然に必要となる、もともと生活保護の思想は一つには純粋な人道主義から出発しているが、一つにはそんな貧困を放置することが、衛生治安社会不安等から結局自分らにハネ返ってくるという現実的な考え方が加わっている、国民感情的に放っておいてはいけない、よくないという線、それが最低生活の線であり、貧困の線であり、生活扶助の線である⁵⁵⁾」、と考えられる。このように貧困線は納税者とバランスがとれていること、国民感情に合致した線であることなどが、理論づけはともかく基本的には考えられる。しかも今日の社会では、わ

れわれはいつでも貧困線におちいる危険にさらされており、そのおちいった際には、大熊一郎教授の表現をかりれば、生活保護があるから安心であると、安んじて生活保護によりかかりうるような、そんな安心感の抱ける生活保護であってほしいということであり、またそのように考えてよいであろう。今日の実状は生活保護については、自分親らがおちいては大変であるとか、あれは別世界で自分とは関係がないという一種の差別感の方が先に立っているのではないであろうか。社会保障とはその水準は低いながらもそんな社会的な安心感の確立がなければ、意味がないといってもよいであろう。

そうかといって生活保護についていたずらに権利意識を振りまわすような考え方があることについても、反省を加えておかねばならないであろう。佐口卓教授はつぎのようにいわれる。俗に社会保障が発展すると怠け者が多くなるとか、個人の努力の尊さがむくもられないとか、というものがある、極端にいうばあいには、人間の生きる力を失わしめるものだということになる、このばあいには客観性を失い、主観的な立場が強くなり、ときとして感情的でさえあると考えられるものが多い、…この倫理的教説は社会保障の全面的否定への道につながることは明瞭であると。教授はこのようにまず社会保障の道徳的否定論を論難されると同時に、それはその対極にある社会保障の進歩的理論の基底におかれている倫理と同じ意味あいのものであることを指摘される。そこでは社会保障をすべて国民の権利に解消してしまい、社会保障における権利意識の主張の正当性を越えて、すべからず生きる人間の倫理を主張する、すなわち社会経済的諸条件をなんら考慮することなく、生きとし生ける者の幸福に社会保障をむすびつけていく、と。教授は現代において社会保障のすぐれた論理がいまだ確立していない脆弱さのなかに倫理がはいりこんでいることを認識され、ここにその危険、矛盾をあばき出しておられる⁵⁶⁾。

生活保護についていたずらに権利思想のみに走ることなく、理論の樹立に努めなければならない

55) 文献23。

56) 文献24。

い。それにしても繰り返し述べてきたように、低所得層の隙間が存するかぎり、最低生活水準としての生活保護基準は十全ではあり得ず、この隙間を埋める努力がつけられなければならない。法学の面から生活保護の研究をつづけている明山和夫教授は、「……上述のいろいろの要素が、公的扶助の基準を最低限度のものに抑制するのに与って働いているのであって、それはわれわれの立っている経済構成上の基盤が資本主義のそれであるから、というような単純なものではない、そして、こうした面においては、たとえ最低限度の生活水準が健康で文化的といえる実質を有し得たとしても、公的扶助規(筆者注:基か)準が依然基本線としては劣等処遇の原理を克服することは困難な事柄に属するものである⁵⁷⁾」といわれ、また「にもかかわらず、現在の基準によって行われるこの保護の制度がいまだに何かはじめじめと暗い救済の匂いを残存せしめていることも事実であって、今後は前記(筆者注:社会保障制度審議会 37 年勧告などによる)相対論の立場に立って基準の改善の実施されることが必要なことは当然ながら、同時に今日の課題としてこの制度が実感として社会保障制度の一翼になうものであるようその体質改善を多面にわたって図っていくこと、そして、生活保護の狭い領域を越えて貧困の解放という社会開発の総体的課題の対象をなしている特殊問題(僻地、山村、同和、スラム等)に強力に取り組んでいくこと、が肝要であろう⁵⁸⁾」と今後の展望を述べながら結んでおられる。

最後に行政当局に望みたいことは、今日なりの理論の上に立って、格差縮小に努めることが正しいとするならば、確固たる見通しをもち、積極的に推し進めようと努めること、しかも政策目標の上にはそれをどのように持込むか、程度の強弱、範囲の広狭など様々に考えられる点について、一応のプログラムを設定する要があるのではなかろうかということである。ここには多分に政治的手段なりふくみなりの余地もありうるというてよいであろう。

57) 文献25, 68頁。

58) 文献25, 205-208頁。

筆を措くに当って、佐藤氏、籠山教授、仲村教授をはじめとする尊敬すべき多くの先学諸氏の諸研究をかりて、その考え方をまとめさせていただいた点、いわば諸先学から胸を貸し与えられた点をまず深謝しなければならない。また挙げるべくして見落した論文の少くないこと、たとえ取上げてもその意味を十分に汲みとりえなかった点、あるいは誤って解した点も少なかったであろうこと、さらにそれにもかかわらずあえて私見を加えさせていただいたことなど数々の非礼をお詫びしなければならない。この小篇が筆者の生活保護究明の里程標となることを望んでいることはいうまでもないのであるが、併せて生活保護の問題点の整理にいささかでも役立ちうれば幸いである。

〔文 献〕

- 1 佐藤吉男「財政的側面からみた生活保護基準引上げの諸問題」『季刊社会保障研究』4巻1号, 昭和43年6月号。
- 2 籠山 京「公的扶助制度の現状とその批判」『社会福祉研究』2号, 昭和43年6月号。
- 3 籠山 京「社会保険と公的扶助」『週刊社会保障』22巻463号, 昭和43年5月20日号。
- 4 籠山 京「イギリス西ドイツ等の保護基準」『生活と福祉』127号, 昭和41年11月号。
- 5 籠山 京「公的扶助」『日本社会福祉学会 42 年大会シンポジウム要旨』, 昭和42年11月。
- 6 仲村優一「生活保護への提言」『生活と福祉』130号, 昭和42年2月号。
- 7 仲村優一「社会福祉と人権」『週刊社会保障』22巻470号, 昭和43年7月8日号。
- 8 仲村優一「社会保障予算と生活保護」『週刊社会保障』22巻446号, 昭和43年1月22日号。
- 9 仲村優一「公的扶助と貯金」『生活と福祉』141号, 昭和43年1月号。
- 10 仲村優一「保護実施要領改正の動向」『週刊社会保障』22巻454号, 昭和43年3月18日号。
- 11 江口英一「英国における「国民扶助」の位置と適用状況」『季刊社会保障研究』3巻4号, 昭和43年3月号。
- 12 小川喜一「生活保護基準論議——学生たちとの討論から——」『生活と福祉』127号, 昭和41年11月号。
- 13 小川喜一「最低生活基準と公的扶助」『週刊社会保障』21巻424号, 昭和42年8月14日号。

- 14 一番ヶ瀬康子「社会扶助」『社会保障読本』第5章, 東洋経済新報社, 昭和42年5月。
- 15 与田 柁「社会保障の特殊日本的基盤」『週刊社会保障』21巻421号, 昭和42年7月24日号。
- 16 小倉襄二「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——」『季刊社会保障研究』3巻1号, 昭和42年6月号。
- 17 小山路男「公的扶助の発展過程と現在の諸問題」『社会福祉研究』1号, 昭和42年12月号。
- 18 平 恒次「高速経済と新しい貧困」『中央公論』昭和42年1月号。
- 19 平 恒次「生活保護から生活保障へ」『中央公論』昭和42年9月号。
- 20 中鉢正美「生活保護行政の問題点」『生活と福祉』136号, 昭和42年8月号。
- 21 中鉢正美「社会保障の最低基準」, 社会保障研究所編『戦後の社会保障』第3編, 至誠堂, 昭和43年2月。
- 22 小沼 正「生活保護基準のきめ方」『生活と福祉』137号, 昭和42年9月号。
- 23 今井一男「社会保障の現状と問題点」『生活と福祉』131号, 昭和42年3月号。
- 24 佐口 卓「社会保障制度の転換と政策の混迷」『日本労働協会雑誌』110号, 昭和43年5月号。
- 25 明山和夫『生活保護一制度とそのあり方』, ミネルヴァ書房, 昭和42年12月。