

われは北欧5ヵ国の社会政策、社会保障、社会福祉の各領域について、周到な解明をこの書から与えられる。そうした高度の行政、制度のレベルを達成した上で、この国々の人々が内面的な魂の問題として、およそ人間の幸福というものをはかに考えようとしているのか。あるいはそうした問題は深く将来にかかわることであるかも知

れない。

ともあれ、著者自ら彼地にわたって福祉国家の現実をみつめ、またこの大部の原著の一文字一文字を邦語に移しうる努力を重ねてここに完成された3巻の本書は、いろいろ考えさせられるものにみちている。

(谷 昌恒 社会保障研究所員)

籠山 京、江口英一、田中 寿共著

『公的扶助制度比較研究』

光生館 1968年 226ページ

I

社会保障や社会保険という言葉が新聞紙上にごく普通の言葉として使われてきたわが国にあって、社会保障の支柱をなす公的扶助は必ずしも関心をひかない存在となっているのではないかと考えられることが少なくない。それがわが国では実態として生活保護であると認識されていない点もあるが、そして朝日訴訟事件に見られるように相当に社会的な関心を呼び起した問題であるという認識があったとしても、現在ではせいぜい予算編成期における生活保護基準の引上げをめぐる新聞記事になる程度ではないかと思われる。これらのことは単に生活保護制度が置き去られた存在としての認識の問題ではなくて、むしろこの制度の対象としての貧困問題が、経済の高度成長の下で解消されたとか、極端にいて貧困の存在そのものを否定しているようにも思われる。貧困者が怠惰者の別称のように言われることが少なくないことは、これによるものであろうし、貧困への対策の持つ歴史が長いだけに現在のこのような社会保障制度のもとでの公的扶助制度が色あせたものとして受けとめる面もないわけではない。

しかし貧困者が社会階層的な性格を持って存在しているのは現実であり、それだけにわが国の公的扶助制度としての生活保護制度が施行以来の推移に見られるように、貧困対策の中に重要な役割を果たしているのも事実である。

このような認識と現実からすれば、わが国の貧困問題の解決はより一層深く追求されなければならない課題であることは説明するまでもないことであろう。もちろん、

公的扶助制度に対しては、生活保護行政の担当者である社会福祉主事が関心を持っているであろうことは容易に想像出来るし、実際問題としてはこの人達がわが国の生活保護制度に関心を持つ者の大半を占めることになるかも知れない。しかしこの人達の多くの関心は生活保護制度の全般的な問題ではなくて、この制度の運用上または手続や法解釈的な面に限られていることが多いのではないかとと思われる。わが国の社会福祉主事の現状、特に任用状況なども、それを思わせることが多いといえてやう。

これらのことがらは、現実的な存在としての貧困に対する公的扶助制度にとってきわめて望ましくない状態であることはいうまでもない。わが国の生活保護制度が多くの面でも曲り角にきているこの時点で、『公的扶助制度比較研究』が刊行されたことはこれらの意味でもきわめて意義深いものがある。本書は世界の主要国の公的扶助制度を比較することによって、それぞれの特徴を把握しようとしているのであるが、国際的な比較はその是非はともかくとしてその接近方法は教えられることが多い。

本書はこれまで、長年多くの諸国の公的扶助制度を紹介されてきた国会図書館の田中寿専門官を中心にまとめられた第I部「主要諸国の公的扶助制度」。貧困問題で多くの労作をまとめられている北大電山京教授の執筆の第II部「生活保護基準と最低生活費」。社会保障の対象としての低所得階層に取り組みされてきた中大江口英一教授の第III部「公的扶助の保障の実態」。これらの人々の第IV部「総括——わが国公的扶助制度への批判と提言」から構成されている。

II

第I部では主要諸国として、イギリス、フランス、日本、西ドイツ、アメリカ、デンマークとアイルランド、ソ連の8ヵ国をあげ、それぞれの国における公的扶助制度の沿革、制度のよってたつ立法の概要を原理、原則、保護の種類、手続、収入認定、組織機構の各面にわたって紹介している。ただ各国の公的扶助制度はそれぞれの社会的背景のもとに成立したもので、その名称の違いさらにその特徴があげられるので著者は、各国の制度に共通するものとして次の諸点をあげ、公的扶助制度の条件としている。すなわち、①低所得者、生活困窮者などの要保護者のみに対する生活保護の支給、②生活保護の支給認定は、通常、申請者もしくは請求者の個別的ニードまたは資力の調査を条件とし、③その財源は国家の一般歳入によって全額をまかなわれる、ことである(1頁)。

I部の記述から各国の公的扶助制度の法源に中心をおいてみれば、単独立法として持つ国々は、イギリス、西ドイツ、アメリカ、日本があげられ、単独立法でないのはフランスその他であるが、その内容はいくつかの変化を経て今日にいたっていることが知られる。イギリスの場合、1948年国民扶助法が、1966年に社会保障法と改正され、その中の補助年金、補助手当と変ったこと、それはもはや国民扶助法に見られた生活の扶助ではなく生活の補助であること、これらの変化を意義づけるものとして手続の簡素化が見られる。これらの変化はイギリスにおける国民扶助の受給者が老人であり、それはまた社会保険による老齢年金の問題によるものであること、さらに貧困状態にある多くの老人のうち20%が自尊心のために国民扶助申請の意志がない(10頁)こと、などの要因によってもたらされたとされている。

手続の変化として給付の手続の簡素化、つまり「その特別なニードについてこまごました調査を廃止し……」権利として受給させるための新しい明確なルートを定め、新しい行政機構として社会保障事務所の設置、さらに給付決定の際の資産の所有限度額の引上げである、と説明されている。

西ドイツの場合、連邦社会扶助法は従来用いられていた公的扶助という言葉が社会的援助に改められたこと、それは公的扶助が貧民救助の概念であったからと説明されている。そして経済問題だけでなく、その他の問題も除去するため体系的な援助が考慮され「型にはまった所得援助よりは、むしろ個々の場合に応じた保護や指導が定められた」(48頁)。扶助請求権は従来の扶助法では

規定されていなかったが、1961年公布の連邦社会扶助法で明記された。これは日本の生活保護法(1950年改正)に比較して約10年あとである。この法の実施の責任は地方自治体に委任され現実には細部の点で微妙な差が認められている。扶助は日常生活に必要な費用を扶助する生計扶助と、個々人の特別な生活状況に対応して支給される特別扶助(更生、教育、盲人、医療など12種類)から成り立つ。

アメリカの公的扶助は1935年の社会保障法を基本としながら、数次改正され、老齢、盲人、重度障害者や児童などカテゴリー扶助と、医療(現物)給付、老人医療扶助などの6制度(所要費用は連邦、州などの負担)と州や地方が独自に行う一般扶助から成り立っている。州が社会保障法の公的扶助を実施するときは連邦補助金の行使に、①州全体にわたっての実施、②財政負担、③州機関が責任を持つ、などいくつかの条件があるが、州は制度の組織、運営などについて自由に決定出来る。また一般扶助はほとんどの州で実施されているものの連邦社会保障よりも制限的であるといわれる。アメリカの公的扶助の手続は郡単位とか市に設けられた福祉事務所が窓口であり、本人以外の申請もよく給付の認否は30日以内が原則で、不服申立てが保障されている。

フランスの場合、公的扶助は1956年の法改正で社会扶助と改められたが、最低生活の保障を特に明示した条文、さらにわが国憲法第25条や生活保護法第1条に匹敵する条文はなく、扶助の決定に対する不服申立てがあることで権利が保障されている。

これら各国の公的扶助制度の紹介から知られるように、その内容や形態はそれぞれに異り、そして変化してきていることが示されるが、主要国のそれに比較してわが国のは、ここで記述された限りではそれらと並ぶものであることになろう。ただ本制度の運用に至る行政従事者や現業機関などの記述は、比較するのには紹介不十分の点がある。特に日本の自立助長と西ドイツの個々人の問題に対応する援助という点で、公的扶助制度としての共通性を感じさせる仕組の中に、日本の社会福祉主事に匹敵する西ドイツの制度の職員の資格が不明であり、アメリカの場合にも同様であることなどである。

III

第II部「生活保護基準と最低生活」では、各国における公的扶助の要である生活保護基準の算定の手続を第1章で取り上げ、イギリス、西ドイツ、デンマーク、アメリカ、日本のそれぞれについて紹介検討している。特に

算定は「実際に算定に当たっている担当官に会って説明をきくよりほかに途がなかった」(85 頁)し、幸いイギリスその他へいって直接面談しそして得た若干の未公開資料によるなどで、その比較を試みたものである。

イギリスでは 1948 年の国民扶助法の一般扶助基準は 1942 年のビバリッジ報告での最低生活費に関連していること、この算定にはボーレーや S. B. ロントリー、マギーなどのその専門家が参加していることが明らかにされている。それから 1966 年までに 11 回改訂されているが、1959 年までの国民扶助局が審議決定し 議会に勧告してその議決をまつやり方から、1959 年以後国民年金社会保険大臣の決定と改められた。実際には国民年金社会保険省と財政当局の間で協議され合意したものを国民年金社会保険大臣が議会に提案する。しかし改訂は、毎年行われるのではなく、あくまでも政府主脳と与党首脳の間で協議で決められ、財政上、政治的判断によっている。

その反面、保護基準の改訂率は機械的にきめられているという特徴がある。著者はイギリスの基準の改訂率は 1932 年のロントリーらが参加して作成したマーケット・バスケット方式による最低生活費を生計費指数、消費者価格指数、退職年金生活者の収入水準上昇率等でスライド・アップさせたものに他ならないことを、いくつかの統計資料によって裏付けている。そしてこれらの基準改訂の状況を日本のものに比較し、日本の改訂が厚生省と大蔵省の予算接衝できめられているという形は英国と似ているものの、両国に重要な違いのある点を英国の改訂率が科学的にきめられているのに対し、わが国のは財政上、政治交渉できめられることであると指摘し、こういった日本の保護基準のきめ方を問題としている (91 頁)。西ドイツの場合は、各邦の労働社会省が、連邦扶助法の細則で決定しているが、その基準の適用地域内の下層賃金労働者の平均報酬に児童手当を加えたものを考慮の目安とし、それを下回らないようにしている。基準決定の手続として例示されているノルドライン＝ウェストファーレンの場合は、栄養調査によって物量方式の食事献立を作成し、1 日当り成人 2,300 カロリーで 1 ヶ月分をつくり、炊事燃料光熱費、衣服、衛生清掃材料、雑費も実態調査で所要量を作成する。各市町村で小売価格を調査して出した、単純算術平均値を前記の各物量表によって各費目毎の金額を算出し、この合計額を総需要とする。この合計額に基準適用期間の物価値上りを加えた金額が勧告案として、法による基準審議会にかけられ、承認を得て官報に告示されるという手続がとられる。審議会の委

員は社会福祉専門家、その邦(ラント)管内の市長会議の代表者、町村長会の代表者、被保護者の連盟の代表者からなる 10 人前後で構成され、その邦の長官の任命である。

ただ公的扶助の実施はすべて市、町村で行われ、基準は勧告案の枠内で各自治体議会で最終決定されるため、実際には 10% 前後の幅があるが、著者の調査では最高額できまっていたという。

デンマークでは社会省が決定し、基準は老齢年金の最低基準が標準となる。つまりこれに 85% をかけた金額が基準となっているが、老齢年金額は低所得稼働者の最低生計費をマーケット・バスケット方式で算出したものといえるので、英、西ドイツ、日本と一致してくるものの、これとはっきり対応させている点が注目される。

アメリカの場合は各州が独自に行っているのが特徴であるが各州は連邦政府から送られてくる基準算定の基礎資料をメモランダムによって算定している。各州はメモランダムをみながら、州独自のマーケット・バスケットを組み、かくして決められた最低必要額が州議会によって、①現金支出の最高限、②減額方式、③必要額の金額、の 3 通り決定される。「議会の決定は全くの話しあいできまれ何の根拠もないが、基礎的な必要額の基準を公表しており、それよりも低い実際の扶助額を支給することを議会が平然ときめている」という。

これら各国に比較して日本の生活保護基準に関する説明はむしろ公表している方であり (85 頁)、その基準はマーケット・バスケット方式からエンゲル方式に改められるなどの変化があるが、その実態は基準額そのものが厚生省の官僚によってもっぱら算定されていること、その決定にしても厚生省と大蔵省との交渉、さらに大臣接衝によって、財政上、政治的にきめられていることなど「誠に情ない」(126 頁)状況であると指摘している。

こういった現状認識は「公的扶助制度の提言」に示されていると思われる。すなわち、各国のそれに日本の基準額は一致する面があっても、それは形式上のことであり、諸外国では、実際は制度そのものの変化を意味するほど変化したのに対し、日本のそれは旧態依然とした現実を示している、という点であろう。もともと生活保護基準の算定は著者ものべているように、複雑な要因がからみあってなされており、それだけに各国の比較には困難がある。ということは、わが国の保護基準の算定が形式化されていることこそが問題である、ということの意味することになる。

IV

第Ⅲ部では公的扶助の保障の実態を、イギリスの国民扶助受給者、エーベル・スミスの調査資料の分析から接近している。これらの分析から結論的に貧困層の増大していることが明らかに立証され、社会保障制度としての公的扶助の持つ限界ないし、それ以前の問題が提起されていることが知らされる。

これらの明快な分析とともに第Ⅲ部で注目されるのは「英国における国民扶助法適用者と取扱いに関するケース・レコード」であろう。英国国民扶助委員会年報から抜きとられたケース・レコードは、「一面では英国の社会経済のありかた、ないし仕組みにより、また国民扶助法が他法と有機的に組合されていて、その取扱いや処遇、そして扶助受給者の「自立化」が、ある意味で日本よりもはるかに単純で直線的であることを推測させ」(196頁)その反面、社会保障制度が高度に進んだ英国において現在なお極貧、窮迫の状況があり、これら困窮者が市民社会から疎外されていく傾向があること、それが扶助を受けることに対する恥辱、嫌悪の感情となっていることを示す資料として取り上げている。

そして、これらのケースに対するケースワーク的接近が、これら困窮者の市民としての権利の確保と拡充に集中されていること、それらを基礎として大きな力と広い視野をもつことによって自立更生の可能性が強まっていくことを強調している。イギリスの国民扶助のケース・レコードは、まさにそれを示すものとして捉えられているのである。このケース・レコードを通しての、いわゆる事例研究的な接近は決して珍しいものではないが、社会政策的分野でのそれでは、きわめて数少ないことは事実である。その意味で新しい問題提起として考えられる。

公的扶助の分野でのケースワークは、すぐ岸・仲村論争で代表される公的扶助ケースワーク論の展開を想起させる。この論争は多くの問題点を明らかにしたものの結論の出ないまま今日にいたっていると考えられるが、卒直にいった仲村説が現業の従事者にどの程度理解されていたかは疑問であると思われる。そのことはまた公的扶助ケースワークといわれているものの内容が、小山説とかサービス論とか、さらに通俗説と呼ばれる存在など幾つかの異質な要因から構成されていたことを示していた。

したがって本書で示されるケースワークの強調はわが国におけるこの種の系列とどのようにかわりあうのか、個人的に興味深い。その点第Ⅲ部でのケースワークのそれと、第Ⅳ部総括での身体障害者や老人へのケースワ

ークは、同種の性格を持つのか疑問を持たざるを得ない。第Ⅱ部での公的扶助とケースワークの記述はわが国の生活指導的な内容に対する批判であるように見られる(159頁)が、第Ⅳ部のは「低賃銀労働者が怠けて扶助を受けたがって始末がつかなくなるからである」(216頁)記述と、ケースワークの強調がかかわりあっているように考えられ、第Ⅲ部でのきわめて具体的な活動事例の中から強調されるものと、異質なものを感じるのである。

このことはわが国でいわゆるケースワーカーと呼ばれている社会福祉主事、現業機関としての福祉事務所と、他の国々のそれらとの対比が足りないのではないかと、思われる。例えば西ドイツでの公的扶助の持つ機能、それに対応する現業従事者の活動内容の検討される必要が感じられるし、さらにわが国の現行の福祉事務所制度などがアメリカのそれに準じて創設されたことから、アメリカの福祉事務所勤務の社会事業家の活動、ケース・レコードなどが検討されることによって、上述の問題がより明確にされたのではないかと思われる。しかしこれらは公的扶助ケースワークというきわめて限界のある観点からの要求であって、その専門分野での研究に期待されることであろう。

本書は第Ⅳ部として以上各部で分析紹介したことから総括し「わが国の公的扶助制度への提言」を行っている。それらは生活扶助から補助へ転換していくという考え方、公的扶助制度は生活保障制度から所得保障制度へと改変されること、それには最低賃金水準の押し上げが必要なこと、というイギリスでの制度と現状をふまえ、わが国の公的扶助制度にはイギリスを手本にした方がよいこと、それは資産の保有限度を引上げて、あるいはイギリスのように撤廃して現金収入の補助を行うこと(223頁)が結論的に提言され、もしそれが行われるときにもたらされるであろうことがらを推測して述べている。

これらは本書執筆の諸先生にしていえることと、教えられることが多い。

読み終えて全体に教えられることが多く、それだけ日本の公的扶助制度だけを見ている間に諸外国は、はるかに先行している現状にあることを思った、という感じである。また記述の中で「……よくわからない」など卒直に述べている点、好感を覚えるし、研究者の協同研究が、それぞれの持ち味をよく生かしてまとめられた本書は、今後の研究の持ち方に示唆するものも大きいと思われる。

研究者のみならず、最初に述べたようなことから現業の福祉事務所関係に推奨したい。

(三和 治 明治学院大学助教授)