

## 1960年代の公的扶助

小 沼 正

### I はじめに

わが国公的扶助の大宗はいうまでもなく生活保護である。この生活保護について、貧困に対する慈恵的救済から画一的所得保障へという公的扶助の発展の過程において考察しようとする場合、視点ともいうべきものをまず明らかにしておきたい。

一つは、この行政をめぐる周辺の事情がどのようであり、またこの行政にどのようなかかわり合いを持っていたかである。とくに最近注目されているのは所得保障と福祉サービスとの分離についてである。もう一つは、この行政の内部的とか構造的とかいうあり方であって、この行政そのものの歴史的経過はどのようであったかである。

60年代に重点をおいて生活保護をみてみようとする場合、とくに問題になるのは後者であると考えられるので、これについていささか説明を加えることとする。前者については後に「むすび」において触れることとしよう。

イギリスとわが国とは規模、歴史その他各種の条件が異なっている。しかし公的扶助の性格については一面比較に耐えるものがあると考えているので、論を進めていくこととする。

1948年実施のイギリス国民扶助法は、近代的社会保障の成立した段階における公的扶助の一つのモデルであると考えてよい。その最低限保障の水準は、社会保険による給付水準とほぼ統一のないいわゆる National Minimum であり、それが全国民に無差別平等に適用されることが要件であった<sup>1)</sup>。

この国民扶助成立の経緯を知るためには、救貧法と失業扶助法との二元的な発展経過の考察が必

要である。すなわち地方行政機関ごとにその給付が区々であった救貧法は、本世紀に入って次第に先細りの傾向を示していったこと、これと裏腹に中央直轄機構による全国画一的給付の失業扶助が1935年実施の失業扶助法に発展し、1940年には新しい(国民)扶助法へと発展し、失業者のみならず貧困者の多くを吸収していったこと、さらに進んでこの二元的行政が、Beveridge 体系における National Minimum 確立の考え方を受けて一元化して国民扶助法となったことなどについてである。

ここで知られるのは、各種社会立法の実施が進み、Webb 夫妻のいう救貧法の分解過程が進んでいったのであるが、旧来の救貧法からは新しい国民扶助法が成立する契機がほとんど見られず、むしろ失業扶助こそが、失業者を対象とし、その失業保険の給付水準を目安にすることによって、合せて失業者団体がそれを実現する政治的勢力ともなって、新しい国民扶助法成立の契機となったということである<sup>2)</sup>。

そこで問題となるのは、救貧法および失業扶助法の両者が、その発展過程においてどのように変化したか、それをわが国60年代の解明にどのように関連づければよいかということである<sup>3)</sup>。それはつぎのような項目である。

えられる別の数百万人に手をさしのべていないことを挙げている (Richard M. Titmuss, "New Guardians of the Poor in Britain", Shirley Jenkins (ed.), *Social Security in International Perspective*, Columbia University Press, New York and London, 1969, pp. 152).

2) Richard M. Titmuss は、全国的制度確立の一つの主要な転換点として、1931年の過渡的給付 Transitional Payments の導入、それによって資力調査を伴って大蔵省が直接に長期失業者のニードに責任を持つことになったことを指摘している (上掲書, pp. 154)。わが国においても故与田証『社会保障』(昭和40年, その第1部第3章第2節)、坂寄俊雄『社会保障』(昭和33年, その58~63頁)の両教授がすでに早く注目されている。

1) Richard M. Titmuss は、各学者の公的扶助批判を要約して、その第1に、現金給付の水準が低すぎ区々であり予測しえないこと、給付の必要な数百万人を除外していること、公表された基準によって明らかに資格ありと考

(1) 扶助対象 救貧法が対象としたのはいわゆる被救恤層であったのであるが、失業扶助法では労働力ある有能貧民をも含んでいた。

(2) 扶助基準 救貧法ではほぼ慈恵的、救済的水準であったのであるが、失業扶助法では失業者の要求した失業保険給付水準ひいては最低賃金に準ずる、全国画一的な最低生活水準であった。

(3) 保護請求権の確立 とくに本世紀にかけて発達した人権意識の裏付けがあったにしても、失業者が現実の最低生活水準を権利として力によって要求したことが大きな推進力となっている。

(4) 扶養義務範囲の限定 扶養義務の範囲は救貧法以来直系親族に限られていたのであるが、1941年にはさらに縮小されている。

(5) 資力調査の緩和 扶助である以上は失業扶助も当初から資力調査を実施していた。それは最低生活維持の考え方に立つものであり、救貧法の劣等処遇の感覚に立つものではなかった。

(6) 収入認定における所得控除 稼働収入があれば、最低限保障の建て前からはそれだけ減額されるべきであるが、労働能力ある有能貧民の労働意欲を阻害しないためには、認定に際してその所得のある部分を控除してそれだけ生活水準を高め、働き甲斐のある仕組とする必要がある。イギリスにおいてかなり大幅な控除は、救貧法においてではなく、失業扶助法にみられる。また勤労収入に限らず、その他の各種の収入についても控除制度がとられている。

わが国生活保護は、周知のとおり終戦後の混乱

3) 同じ問題意識によって、アメリカの昨年8月、ニクソン教書における公的扶助改革案について、イギリス公的扶助によって位置づけを行ってみたのが、拙稿「ニクソン教書の公的扶助——救貧から保障への道程において——」(『海外社会保障情報』No. 9, 昭和45年1月)である。また今回のイギリスとの対比の部分は、その趣旨を口頭ではあるが昨年11月2日の日本社会福祉学会大会において、「生活保護の二三の問題——英国との対比において」と題して個人発表を行ったものである。

なおイギリスそのものの推移については、いずれ別の機会に論じたいと考えている。

イギリスについての記述は、Karl de Schweinitz, *England's Road to Social Security*, 1943, the University of Pennsylvania Press の第Ⅶ章以下に負うところが大きい。また *Report of the National Assistance Board* の1948年分も役立つ。

時にいち早く成立したものを基本としており、国家が全国民に対して無差別平等に最低限生活を保障することを規定している。しかしわが国現実の発展段階からいうならば、この完璧な法制を全面的に受け入れうる前提条件が整備していたとは必ずしもいえない。それはとくに実施上の問題として現れてくる。もとより生活保護法がわが国社会に寄与した貢献は、測り知れないほどきわめて顕著であったことを認めるのに吝かではない。しかし同時に、このような理想的な、発展段階を異にするまで考えられるこの法制を、わが国社会に順応させていく過程で、どのような問題に直面し、どのような解決策をとらねばならなかったかについて、明らかにしておく必要がある。前述の視点からこのことを論じていきたい。

## II 60年代以前の生活保護

まず60年以前の生活保護を概観しておこう。昭和20年代の終りごろには、生活保護費の激増と、その激増をもってしても解決できない膨大な低所得層の存在とが驚異すべき問題となっていた。昭和29年(1954年)には1兆円緊縮予算による強引な経済引締め政策がとられた。すなわち昭和29年2月には「生活保護法による医療扶助の適正実施について」、翌30年9月には「生活保護法による収入の認定の適正化について」などの通達が出され、法実施についてきびしい警告による施策がとられたのであった。

『生活と福祉』は31年(1956年)4月に創刊されたのであるが、この創刊号に当時厚生省社会局保護課長であった黒木利克氏(現行政管理庁政務次官)は、「生活保護をめぐる最近の話題」を掲げておられる。その中に保護費の激増、地方自治体に生活保護不適正実施を是正するための財政当局による強行方針の遂行、扶養義務履行に対して財政当局の不満の表明などが挙げられている<sup>4)</sup>。

観点を拡大して生活保護をめぐる周辺事情まで見るならば、社会保障体系整備のための前提条件の未成熟が、前述の諸問題の原因の一つとして考えられる。大量失業の回避、いわゆる完全雇用も、最低賃金制もともに実現しておらず、社会保

障制度そのものにして、けっして体系づけられておらず、老齢年金や母子年金の全国的制度もなく、また医療保険も国民を対象とするまでにはいたっていなかった。そして社会福祉が公私両面にわたって欠如していたことはいうまでもない。

一面には膨大な量に上る被保護者の存在が問題となってきた反面、この被保護層に隣接して多数の貧困者が低所得層としてさまざまな形態で存在していることがまた一つの問題であった。低賃金政策がとられており、経済引締め政策による大量の失業者の存在する当時のわが国においては、たとえ正常に稼働していたとしても、生活保護の適用までにはいたらないが、その生活水準が保護世帯のそれとほとんど差がないという低所得層が、約1,000万人と呼ばれるほどに数多く存在していたのであった。

昭和30年(1955年)を経て経済の安定成長期に入ると、国民皆保険、国民皆年金などが実現し、それぞれ種々の問題を抱えているにしても、社会保障体系の整備は漸次進められていった。

しかし生活保護は、以上に即応してただちに改善の道が進められたのではなかった。昭和28~29年ごろの生活保護適正化方策すなわち引き締め策はかえてこの頃になって軌道に乗り、保護基準

引き上げは抑制され、29年以来32年まで保護基準は引き上げられず、32年から引き上げられたとしても、しばらくはきわめて低い引き上げ幅にすぎなかった。むしろ、保護基準引き上げよりは予算に目だたない実施上の問題の解決に努力をいたすという糊塗策がとられた。たとえば昭和32年には遺家族援護法の母子年金の増額に対応するという受動的なものであったにしても母子加算の増額があり、また勤労控除のうち年末手当などに対応する特別控除の創設、修学助成のため条件つきながら全日制の実業高校、一般高校在学生の世帯分離の措置の承認、在宅患者加算の結核患者以外の廢疾者に対する給付範囲の拡大、介護加算の創設、あるいは放送受信料の免除などが年を追って行われている。

しかもなお一般国民生活水準の上昇に追い付かず、生活保護行政は、その質量ともに伸び悩んでいた事実はおおうべくもなく、このことは、人権意識の高まってきたことにもよるのではあるが、この時期の昭和32年8月に提訴された朝日訴訟によっても象徴されているといつてよい。

### III 本論——60年代の生活保護

昭和34年(1959年)以降きわめて高い成長率がつき、世間一般もまたこれを歓迎した。翌35年に成立した池田内閣もまた高度成長論を唱え、これを推進しようとした。これに即応して社会保障の積極推進論も生れたのであった。

このような機運をうけて昭和36年はわが国社会保障にとって画期的な年であったといえる。前述の皆保険、皆年金が全面的に実施されるようになったのもこの年であったし、この他公的年金通算制度の創始、国民健康保険給付内容の改善、結核、精神衛生医療公費負担制度の拡大、新生児訪問指導、3歳児一斉健康診査の開始、児童扶養手当制度の創設、軽費老人ホームの整備、年金福祉事業団、国民休暇村協会の発足などがみられたのであった。そして問題の生活保護基準の大幅引き上げ、基準算定方式の改訂もこの年に行われた。換言すれば昭和36年4月の保護基準大幅引き上げは、昭和30年代前半期の社会保障体系の整備

4) 黒木氏はその昭和29年の著書『生活保障』の「はしがき」で次のように述べておられる。

「……(前略)この仕事(筆者注:生活保護運営)の右側には保守派があり、背後には納税者がある。この右と後からはいつも濫救、浪費の非難があげられるし、左側にある急進派と、前面にある被保護者たちからは、常に漏救の非難や、さいげんのない不満や抗議が持ち込まれるという——いまさらではないが、生活保護の仕事にはそもそもの当初から、こうした避け難い、宿命ともいべき対蹠的なものが背負わされているのである。……(中略)生活保護制度は、この1年の間に、2回の大きな試練を受けた。すなわち、昨28年末から本年初頭にかけての保護費国庫負担率切り下げ(筆者注:結局は実行に移されなかったのであるが、国庫負担率を8割から5割に引き下げ、その差である3割分を地方負担とする案)の問題と、最近の結核患者坐り込み事件(筆者注:入退院基準と看護付添制限反対のため各地に坐り込み集団陳情が行われ、東京都庁での場合は死者をすら出すにいった)のそれである。前者はいわば保守派や納税者側を意味する方からの攻撃であり、後者は被保護者や急進派の側からする攻撃であったといえる」と。

およそ発展段階の異なる進んだ行政が、未成熟な社会に実施された場合に、そこに何らかの矛盾が激化し、そのための摩擦が発生するのはやむを得ない。ここにはこのことがきわめて明快に示されている。

の総仕上げの一つであったといつてよい。

しかしながら後にみるとおり、公的扶助においても解決すべき、推進すべき問題はかえって山積していた。他方にはこの数年来のわが国経済の高度成長は急激な社会変動を生み出し、それにつれて国民生活の福祉面に新たなニーズを生み出していった。その反面経済の高度成長はまたこれら諸問題やニーズの解決に必要な財源を提供しうような基盤を造成していったともいえよう。昭和38年(1963年)7月の老人福祉法の制定、翌39年の母子福祉法の制定、重度精神薄弱児扶養手当制度の創設などがみられる。

このような情勢の中にあつて生活保護の動きがどうであったかをいささか詳しくみてみよう。

### 1. 保護基準

池田内閣は当初から福祉国家建設に強い意欲を示し、「減税、社会保障ともに重要であるが、どちらかといえば社会保障に重点をおきたい」と社会保障拡充の意欲を明らかにした。池田内閣の考え方は、経済政策の一環として国民の生活水準を急激に上昇せしめようとするものであり、その裏付けとして社会保障施策を抜本的に拡充強化し、国としての最低生活水準を維持せしめる生活保護制度を充実しようとするものであった。

もっとも昭和35年7月の内閣成立直後から年末にかけての翌年度予算編成途上における、保護基準大幅引き上げをめぐる賛否の論議は激しさをきわめ、必ずしも楽観を許さなかった。当初には大蔵省や経済企画庁の経済優先説が自民党内の一部の支持をえて優勢であったものが、やがて社会保障制度審議会や所得倍增計画の社会保障、賃金雇用、生活水準、財政などの各小委員会から保護基準大幅引き上げの要望が出され、おし詰った12月に入つては報道関係もこれを支持するにいたつた。この年10月19日、東京地方裁判所において、生活保護の水準は憲法の理念に反するとの朝日訴訟判決が出されたことも見逃すことはできない。ともかく幾多の迂余曲折を経て最終的には18%(標準5人世帯による、4人世帯では16%)の引き上げに到着し、同時に算定方式としてエンゲル

方式を採用することとなつた<sup>5)</sup>。

エンゲル方式の基本的な考え方は、最低生活費を示す適当な指標として飲食物費を求め、この飲食物費に合致する生活を現実に営んでいる稼働世帯を探し出し、この世帯の生活費を最低生活費としようとするものであった。

この新しい算定方式は、従来のマーケット・バスケット方式に対するつぎのような批判に答えるものであった<sup>6)</sup>。批判の第1は、マーケット・バスケット方式は、算定された基準額が理論上最低限の生活費を満しているとしても、その内容を品目別にみると実態生計から乖離する危険性があり、栄養学の発達により算出しやすい飲食物費の偏重に陥る傾向が強く、飲食物費以外にははなはだしく恣意性が入り込みがちであることが明らかであったことである。第2には、その頃とくに変動しつつあつた一般国民の消費構造を、保護基準の算定に端的に反映せしめることの困難なことであつた。第3には、マーケット・バスケットの組まれている標準世帯は非稼働世帯であるが、最低賃金制の確立していないわが国において最低生活費は、保護世帯の過半は多少とも稼働しているという現実に即して、特定の職業階層、端的にはその地域ごとの日雇労働者などの賃金を目安として、したがつて稼働世帯について算定すべきではないか、ということであつた。

ともかくも保護基準大幅引き上げの路線が引かれることとなつたのであるが、保護基準の推移は表1のとおりである。

なお昭和39年(1964年)12月に社会福祉審議会生活保護専門分科会は、総理府統計局家計調査の10分位階級の最低第1分位における消費水準の上昇率に合せて、その被保護階層との格差縮小をも見込んだ改善方式いわゆる格差縮小方式をエンゲル方式と併用し、双方からの接近により算定すべ

5) この間の経緯と算定方式とについて詳しくは拙稿「最低生活費、生活保護基準算定におけるエンゲル方式」(『生活と福祉』118~119号、昭和41年2~3月号)を参照されたい。

6) 前掲拙稿とともに、マーケット・バスケット方式については拙稿「最低生活費、生活保護基準算定におけるマーケット・バスケット方式」(『生活と福祉』98~99号、昭和39年5~6月号)を参照されたい。

表 1 生活扶助基準の推移(標準4人世帯, 1級地)

	実施年月日	基準額	対前回比
第14次	32. 4. 1	8,850円	10.6%
15	34. 4. 1	9,346	5.6
16	35. 4. 1	9,621 (8,914)	2.9
17	36. 4. 1	10,344	16.0
18	37. 4. 1	12,213	18.0
19	38. 4. 1	14,289	17.0
20	39. 4. 1	16,147	13.0
21	40. 4. 1	18,204	12.0
22	41. 4. 1	20,662	13.5
23	42. 4. 1	23,451	13.5
24	43. 4. 1	26,500	13.0

注 1) 第16次以前は標準5人世帯(64歳男, 35歳女, 9歳男, 5歳女, 1歳男の非稼働寡婦世帯).  
 2) 第16次の( )および第17次以降は標準4人世帯(35歳男, 30歳女, 9歳男, 4歳女の稼働世帯).  
 3) 第13次改訂は28.7.1に実施.

きことを主張し、翌40年4月の基準改訂からはこの考え方が織り込まれている。

表2によって保護基準, 扶助費総額, 名目賃金の三者の増加率を比較しておこう。保護基準は一般には標準世帯の生活扶助基準を指しており, これを広く保護水準を表す指標としている。しかし保護水準の変動は必ずしも保護基準の変動と一致しない。その点では保護水準の上昇を考えるには扶助費総額による方が妥当であると考えられる。

表 2 保護基準, 扶助費, 名目賃金の対前年増加率の推移 (単位 %)

年(度)次	保護基準の対前年増加率	扶助費総額の対前年増加率	名目賃金の対前年増加率
昭和30年	—	6.2	5.2
31	—	-3.9	7.5
32	10.6 (28年改訂に対し)	2.0 (28年に対し25.7)	4.6 (28年に対し26.0)
33	—	9.6	3.1
34	5.6 (32年改訂に対し)	13.8 (32年に対し24.7)	6.1 (32年に対し9.4)
35	2.9	9.8	6.8
36	16.0	22.0	11.3
37	18.0	13.3	10.3
38	17.0	19.5	10.7
39	13.0	16.4	10.0
40	12.0	17.9	9.5
41	13.5	15.6	10.8
42	13.5	14.2	12.1
43	13.0	14.0	14.2

注 扶助費総額は会計年度, 名目賃金は暦年である。  
 資料 名目賃金は「毎月勤労統計調査」の常雇規模30人以上, 調査産業総数.

表2によれば保護基準の増加率より扶助費総額の方が概して多少上回っているのにすぎない。ただ32年は28年に対し保護基準10.6%, 扶助費総額25.7%, 34年は32年に対し保護基準5.6%, 扶助費総額24.7%と, それぞれ扶助費総額の方が大幅に上回っている。このことは後に述べる実施要領の改善など保護基準に表れない面で扶助費が増加したことを示している。

つぎに同じ表2により扶助費総額と名目賃金との増加率を対比してみると, 28年に対して32年にはほぼ等しかったのであるが, それ以後は扶助費総額の方が保護基準とともに名目賃金の増加率を上回っている。これによって一般生活水準との保護基準の格差縮小がはかられてきたことがわかる。ただ42年には両者の増加率の差が狭まり, 43年にいたっては名目賃金のそれの方が, 保護基準はもとより扶助費総額のそれさえも上回って逆転を示している。昨44年の保護基準引き上げ率は13%であり, 先日決定した45年のそれは14%となっている。近年の経済成長が急激なだけに, 一般生活水準との格差縮小が忘れ去られるのはもとより, 一般生活水準の上昇からふたたび取残されてしまうのではないかと懸念される。保護基準のみでなく広く保護水準の引き上げは, 物価, 経済成長, 格差縮小の三つの側面から考えなければならない。そしてもし保護基準とあるべき最低生活水準との間に開きがなく, いわゆる隙間を見出し得ないようになったあかつきには, 保護水準も十全の高さに達する。膨大な量に上る低所得層が存在している今日, 格差縮小すなわち隙間をうめる方向にも漸次引き上げられなければならない。このように考えている筆者にとっては, 名目賃金増加率が上回りそうな近年の傾向からみて前述の懸念が強く感じられてならない。

また表3によって一般生活水準と保護水準との比較を示しておこう。35年度に一般生活を100として38.0であったものが, 大幅引き上げ直後の36年度には41.5, 43年度には52.7と漸次上昇してきてはいるが, その割合は必ずしも十分とはいえないとの批判を受けている。

なお前年分と対比して昭和44年(1969年)4月

表3 一般勤労者世帯と被保護労働者世帯との消費水準の格差(東京都)

年度次	1人当り1ヵ月消費支出(円)				格差 (B) (A)×100
	一般勤労者世帯		被保護労働者世帯		
	実額(A)	指数	実額(B)	指数	
昭和35年度	9,039	100.0	3,437	100.0	38.0
36	10,295	113.9	4,275	124.4	41.5
37	11,203	123.9	4,984	145.0	44.5
38	13,291	147.0	5,883	171.2	44.3
39	13,870	153.4	6,528	189.9	47.1
40	14,636	161.9	7,351	213.9	50.2
41	16,006	177.1	8,277	240.8	51.7
42	18,017	199.3	9,360	272.3	52.0
43	19,376	214.4	10,202	296.8	52.7

資料 総理府「家計調査」、厚生省「被保護者生活実態調査」

の第25次基準改訂の詳細を表4に掲げておこう。

## 2. 保護請求権の確立

イギリスにおいて貧困はもはや罪悪ではないという方向に一歩を踏み出し、救貧受給を躊躇していた多くの人々の警戒心を取除いたのは1918年の人民法 People Act であった。31, 32年の失業扶助の実施は、救貧受給者には留保されていた地方公共団体に対する義務の履行が権利として与えられることになった。さらに35年実施の失業扶助法では地方審査法廷が不服申立機関として全国に網がはられることとなった。

いうまでもなくわが国生活保護では不服申立制度が確立されている。しかし不服申立をめぐる権利義務の観念は必ずしも明確ではない。昭和40年(1965年)におけるイギリスの不服申立件数は9,582に上っている。わが国の年間100にも足らない件数とは著しい相違である。イギリスでは告発件数もまた少くはない。同年に2,197件に上り、その中有罪件数2,106、収監440に達している。このような両国の相違に着目する必要がある。

前述のとおり昭和32年(1957年)8月に朝日訴訟が提訴された。入院療養中の本人が、九州に住む実兄から毎月送金される1,500円のうち、規定の日用品費のほかに400円を栄養補食費として自由に消費することを認められたいという訴訟で、約10年にわたって人間裁判として進歩的政党や労働関係団体の支援の下に行われたものであった。

まず不服申立は却下され、ついで東京地方裁判所では日用品費の低劣のため補食費支給の必要が認められ、厚生省の控訴による高等裁判所では日用品費は低額で不当ではあるが違法の問題は生じないとされ、朝日側の上訴による最高裁判所では、たまたま本人の死亡により昭和42年(1967年)5月裁判打切りが宣告された。しかし最終判決の傍論として、時の政府の方針で左右されることのない客観的な最低限度の生活水準の確立を強く望むことが述べられていた。この訴訟が生活保護の権利について国民の意識を著しく高めたことは明らかではある。しかし未だそれが国民の consensus として徹しているとはまではいえない。

## 3. 扶養義務範囲の限定

イギリスでは1941年3月に中央および地方の扶助を合せて、扶助の全歴史を通じて最も重要な意味を持つ前進が行われた。それは失業扶助法が(国民)扶助法に発展する段階において行われたニード決定法 Determination of Needs Act の実施である。受給者本人以外の者、すなわちその妻か夫、その他の世帯員の資産と収入は本人のそれと見なさないといういわゆる個人単位の原則の適用である。これによって1601年以来の救貧法の基本的な考え方は変えられ、祖父母および父母の児童養育や児童の両親扶養などの義務の範囲を狭めたのであった。現実の生活実態に即応したものである。

わが国においては、扶養義務の範囲についてはその基礎である民法との関係もあり長い間手を触れていない。ただ、昨44年(1969年)にいたってその把握の仕方を簡素化しようとしている。すなわち生活保護が世帯単位の原則をとっているため、現実と合致しない、世帯員の長期入院とか修学について同一世帯とは見なさない世帯分離の手続きが、漸次ゆるめられてきている。しかし基本的には、生活保護の扶養義務の範囲がイギリスのそれに比してはるかに広範であることはむしろ民法そのものの問題(もっとも民法と切離して生活保護独自で定めるという考え方もないではない)ともいえるのであるが、核家族化と個人主義化とが進んで

表4 第25次生活保護基準改定の概要(1級地)

(単位 円)

	第24次改定 (昭和43年4月1日)	第25次改定 (昭和44年4月1日)	摘要
1 生活扶助基準 (基準生活費) (1) 居室(1類+2類) (2) 期末一時扶助費	月1人当り 26,500 12月1人当り (43年12月) (居室) 2,040 (収容) 735	29,945 ・ 2,040 ・ 735	◎標準4人世帯生活扶助基準 (級地別) (生活扶助基準額) 1級地 29,945 2 " 27,250 3 " 24,555 4 " 21,860
(収容保護基準) (1) 救護施設 (2) 更生施設 (加算等) (1) 妊産婦加算	8,540 9,050 妊娠6ヵ月未満 1,495 妊娠6ヵ月以上 2,245 産婦 1,385 2,080	9,650 10,225 1,660 2,490 1,535 2,280	
(2) 母子加算 (3) 障害者加算 (4) 精薄児養護加算 (5) 老齢加算 (6) 在宅患者加算 (7) 人工栄養費 (8) 入院患者日用品費	43年5月1日改定 { 2,710 1,700 1,600 2,165 3,290 3,130 2,505	44年1月1日改定 { 2,910 1,900 1,700 2,400 3,290 3,650 2,920	
(9) 一時扶助(布団類) (10) 入学準備金	一般病 3,130 精神病 2,505 5,000円以内	・ 5,000円以内 小学校入学時 5,500円以内 中学校進学時 5,000円以内	新規
2 教育扶助基準 小学3年 中学1年(男)	学用品費等 365 " 990	395 1,065	・ このほかに学校給食費通学のための交通費等が支給される
3 住宅扶助基準 家賃間代等 家屋補修維持費	2,800円以内 (年額) 10,000円以内	・ 2,800円以内 ・ 10,000円以内	・ 住宅事情により第二種公営住宅家賃の最高額を標準とした額に1.3を乗じた額の特別基準を設定
4 医療扶助基準	国保の診療方針, 診療報酬に準ずる	同左	
5 出産扶助基準	1件(居室) 8,000円以内 " (施設(特基)) 13,000円以内	・ 8,000円以内 ・ 13,000円以内	・ このほかに衛生材料費が支給される(1,200円以内)
6 生業扶助基準 (1) 生業費 (2) 技能修得費 (3) 就職支度費	1件 30,000円以内 " 15,000円以内 " 15,000円以内	・ 30,000円以内 ・ 15,000円以内 ・ 15,000円以内	
7 葬祭扶助基準 (勤労に伴う必要経費) (1) 業種別基礎控除 (1) の職種(内職) (2) " (日雇) (3) " (土工) (2) 基礎控除合算額 業種別基礎控除額と収入金額別基礎控除額を合算した場合 (3) 特別控除 (4) 新規就労控除 (5) 未成年者控除 (6) 不安定就労控除 (7) 実費控除 (社会保険料, 組合費, 交通費等)	(大人) 8,000円以内 (小人) 6,400円以内 2,970 4,120 5,320 (最高額(3)の職種) 7,180 21,800円以内 2,000 2,000 1,000 実費	9,600円以内 7,680円以内 3,425 4,700 6,025 7,835 24,600円以内 ・ 2,000 ・ 2,000 ・ 1,000 実費	

注 ・ 印は今回改定しなかった基準額である。

きているわが国今日の実態にそぐわないと指摘されている。一つの事例を掲げておこう。昭和35年神奈川県で生じたものである。

51歳の病氣中の実父, 21歳の勤労者である長女, 12歳の次女という3人家族の世帯があった。生活保護受給に当って, 長女は現に2,000~3,000

円程度しか家計に入れていないのに7,000円と認定された。これに対して長女を同一世帯員としてではなく扶養義務者として認められるよう不服申立を行った。神奈川県知事は「生計同一の事実が存するとは認め難く長女は別世帯である」との決定を行った。厚生省は「長女が単独の消費生活

を営んでいるとは認められない」と反対し、同時に近時都市部に増加してきているこのようなケースに対しては、勤労控除の改善などの努力が続けられる必要があろうとの見解を出したのであった<sup>7)</sup>。別世帯説も窮余の策にすぎないが、建て前は建て前として、果して現在の勤労控除が長女をして将来の結婚に備えて若干の貯蓄をゆるす建て前になり得ているかどうか疑問であろう。このような事例からみても、扶養義務の範囲や世帯単位の原則は社会の進展につれて変るべきものであり、今やその時期に達しているとみてよいであろう。

#### 4. 資力調査の緩和

救貧法で資力調査を実施したのは当然のことであったが、資産および収入について詳細かつ明確な定義が付けられたのは、1940年の(国民)扶助実施に関連してであった。年金、社会保険給付、貯蓄、扶養児童のある両親の稼得収入のある部分などの、認定に際しての控除が規定されている。

一方所有家屋に親らが居住している場合に、資産として評価されず、それ以外の資産は一定額まで認定せずそれを越すと週当り収入を算定し認定するという仕方が、すでに1932年の失業扶助における過渡的給付(ニード決定)法 Transitional Payments (Determination of Needs) Act 以来定められていた。たとえば同年の限度は25ポンドであり、それを越すものに対し25ポンドにつき週当り収入1シリングと見なされた。

わが国においては、昭和37年(1962年)にテレビ、翌38年に電気洗濯機の保有が認められた。しかしともに厳格な条件付きであって、前者については、身障、老齢、義務教育修了前の児童などの世帯で、その地方の普及率が高くかつ処分価値もない場合(もっとも40年になって地域の一般世帯との均衡を失しないかぎり)と緩和された、後者については利用の必要のある場合で一般世帯との均衡を考慮してというのである。

昭和42年には、家庭用耐久消費財についての取り扱いが改められ、従来の個々の品目指定を変

え、むしろ一般的取扱基準として処分価値の小さい資産(約1,000円程度)、その世帯に必要性がありしかも一般世帯との均衡を失せずまた死蔵でないものを認めることとした。ただし電話、カラーテレビ、自動車などの保有は認めないとしている。

43年には、現に利用している山林原野で、その規模がその地域の低所得世帯と均衡を失しないものが認められることとなった。従来は被保護者に適当な規模とされていたものが低所得世帯との均衡に改められたわけである。また電話、カラーテレビ、自動車の保有禁止は削られ、地域の普及率、処分の適不適、社会通念上の三点を判断基準として個々の判断に委ねられることとなった。

勤労収入以外では、昭和42年に自立更生を目的とする恵与金銭は認定せず、必要に応じて金融機関以外に預託されうる道を開いている。昨44年には老齢年金、交通遺児手当などの地方公共団体が支給する福祉給付金を月2,000円まで認定しないこととした。

このようにわずかずつ進んではいる。しかしイギリスのような貯金の承認、資産のある限度額以上の果実収入換算など、平恒次教授のいわれるフローの考え方をとるまでにはいたっていない<sup>8)</sup>。

#### 5. 収入認定における所得控除

イギリスで勤労収入については、1935年実施の失業扶助法において、配偶者を含めて稼働収入の半額を控除している。この半額控除の考え方は48年の国民扶助法にまで引き継がれる。また国民保険法による諸給付その他にも限度額を設けた控除を行っている。

わが国ですでに昭和35年(1960年)に勤労控除を、一般就労に対する基礎控除、追加就労に対する勤勉控除、年末手当などに対する特別控除の三者に整理し、また新規就労控除を新設している。41年にはこの基礎控除と勤勉控除とを統合して業種別基礎控除額とし、ほかに収入金額別基礎控除額を設け、両者によって月收入15,000円までは約25%、15,000円以上は約20%を控除すること

7) 詳細は「世帯単位の原則、その解釈は——神奈川県不服申立決定事例から——(座談会記録)」(『生活と福祉』55~57号、昭和35年11~12月号)を参照されたい。

8) 拙稿「生活保護の問題点——最近の關係論文をめぐって——」(『季刊社会保障研究』4巻2号、昭和43年9月号)を参照されたい。



表5 被保護世帯、人員、保護率、扶助別人員

(1ヵ月当り)

	被保護世帯数	被保護人員	保護率	生活扶助人員	住宅扶助人員	教育扶助人員	医療扶助人員	その他扶助人員
	千	千	%	千	千	千	千	千
昭和30年度平均	661	1,929	21.6	1,704	845	585	386	13
31	618	1,776	19.7	1,561	748	543	372	12
32	576	1,624	17.8	1,431	614	496	365	11
33	591	1,628	17.7	1,438	629	500	389	11
34	614	1,669	18.0	1,470	664	510	433	10
35	611	1,628	17.4	1,425	656	496	460	9
36	613	1,643	17.4	1,471	677	513	477	9
37	624	1,674	17.6	1,524	702	521	488	10
38	649	1,745	18.1	1,600	752	525	543	11
39	642	1,675	17.2	1,524	745	483	590	11
40	644	1,599	16.3	1,438	728	433	616	11
41	657	1,570	15.9	1,402	730	399	658	10
42	662	1,521	15.2	1,346	720	360	683	10
43	659	1,450	14.3	1,266	696	322	698	8

資料「厚生省報告例」

となった。また43年には農業収入についても金銭換算し、勤労控除を適用することとした。

実施要領の改訂は毎年行われているが、きわめて広範にわたっている<sup>9)</sup>。ここで取り扱った扶養義務、資力調査、所得控除はその一部にすぎない。仲村優一教授はこのような実施要領の改訂の進捗につねに注意を払っておられ、徐々にではあるが改善されてきたことを評価しておられる<sup>10)</sup>。

筆者もまた改訂の評価を惜しむものではない。しかしながらわが国においては、どちらかといえば社会の進展によって改訂を迫られ、已むを得ず場当たりの最小限度の改訂に動くという感が強い。昭和40年(1965年)に出された改正のねらいをみても社会的な実態に合致させるという趣旨が強調されている。この点イギリスにおいて労働力ある有能貧民の生活水準を維持しようという失業扶助水準の実現が最も強い楯杆となっていたのと対蹠的である。わが国においてもこのような実施要領の規定をも含めた保護水準の高さに対する認識とその計画的実現とが必要であろう。

- 9) 保護基準および実施要領の改訂については、『生活と福祉』に毎年詳しく掲げられている。大体5～6月号においてである。本稿も多くはこれによっている。
- 10) 仲村優一教授はしばしば論じておられるのであるが、その中でも「保護実施要領改正の動向」(『週刊社会保障』22巻451号、昭和43年3月18日号)、「保護実施要領改正の意義」(同誌23巻513号、昭和44年5月12日号)、「保護の補足性についての再検討」(同誌23巻521号、昭和44年7月7日号)は最近の動向を明確に指摘しておられる。

6. 保護人員、保護率の動向と保護世帯の性格  
昭和36年(1961年)の基準大幅引き上げは、保護人員数を急激に増加させると予想されたのであった<sup>11)</sup>。しかるに現実には表5にみられるとおりの予想を裏切って、36年度から38年度にかけて被保護実人員は緩やかではあるが上昇していったものが、それ以後漸減の傾向をたどっている。絶対数では38年に対し43年には1ヵ月平均で約30万人の減少となっている。1年に平均約5万人の減少である。これを保護率でみても、36年17.4%から38年18.1%と上昇していたものが、それ以後は下降して43年には14.3%となっている。

この傾向をもう少し詳しく見ておこう。

一つは医療扶助費増加の問題である。保護費の膨張に伴って医療扶助人員の増加が取り上げられている。注意すべきは、医療併給の増であって、日常生活費は何とか賄い医療費は支払う能力がないという医療単給はあまり増加していないことである。保護開始原因の70%近くが医療扶助受給で占められていることによって知られるとおり、生活保護に占める医療扶助の割合は大きいのであるが、それは一般国民の受診率の年々の上昇に対応しているものといってよいであろう。医療保障制度が不十分であるため、医療扶助が生活保護の

- 11) 拙稿「基準大幅引き上げ後の生活保護」(『週刊社会保障』23巻529号、昭和44年9月8日号)を参照されたい。

うちで重きをなしていること自体問題であるにしても、当面の人員増加に関するかぎり、結核予防法や精神衛生法の強化などによって医療単給の増加は止められている。すなわち医療扶助人員は増加しているが併給人員の増だけで絶対人員の増はほとんどないということになる。もし前述の結核、精神病などの他施策が強化されなかったならば約10万の単給の増が推計される。むしろ増すべくしてそれほど増さなかったといえる。

つぎに年齢階級別保護率の推移をみると、人口老齢化による老齢保護人員の増が増加要因である反面、15～59歳までの稼働層と14歳以下の児童層とが、その増加を上回る減少要因となっている。主として経済成長による稼働層およびそれに扶養される児童層の生活保護からの脱却、さらに加えてベビー・ブーム期の児童が成長して成人期に入ったことなどが相まって、急激な減少傾向を惹き起しているものと考えられる。42年7月は41年7月に対し38,533人の減であるが、その内訳の大きなものは、0～14歳の44,668人の減少と60歳以上の18,511人の増加とである。

さらに労働力類型別世帯構成比についてみると、昭和35年に世帯主が働いている世帯は38.7%であったものが、43年には26.8%と減少し、それ以外の世帯の割合が増加している。とくに1人も働いている者のいない非稼働世帯は35年の44.3%から43年の60.6%に増加している。

このような傾向をどのように解すべきであろうか。昭和30年代初頭に問題になった膨大な保護水準ストレスの低所得層は、経済成長によって雲散してしまつたとみてよいのであろうか。筆者にはそうは考えられない。低所得層は減少したとはいえ厚生行政基礎調査による低消費水準世帯は昭和40年に478万人に上ると推定されている。またわが国保護世帯の貧困の実態をみると、42年神奈川県例ではあるが、稼働年齢層の約4分の1が就業者であり、完全就労はその半ばにすぎない。その賃金もきわめて低く、今日においても保護世帯の稼働能力の欠如とそれに伴う収入の低さははなはだしいことがわかる<sup>12)</sup>。

昭和35年以後の保護率の推移を府県別にみた

のが表6である。四種のパターンに分けられるのであるが、現に上昇傾向にあるⅢおよびⅣの2県3市を除いては、大部分の府県は、35年当時からあるいは38年から低下傾向にある。経済成長に対してⅡはわが国中心部に近く陽の当る地域であり、Ⅰ型はやや遅れている地域であるが、それらは若干の時日を距てて一斉に低下傾向を示している。この一斉に足並みを揃えた低下傾向を、経済成長による好むべき影響によるものとのみ解して楽観してよいかということについては、若干の疑問なきを得ない。前述のように膨大な低所得層の存在を念頭に置いた場合、ほかにも理由が考えられねばならないであろう。その一つに近代的行政である生活保護に対する意識の問題がある。保護世帯の生活水準について、固定した既成の観念が根強く、また屈辱感も伴って、受給しうる世帯とし得ない世帯とを自他ともに観念的に明確に区別しているということはないであろうか。また保護率が横這いか低下傾向にある場合には、そのことの無事故感、安心感のためにこれを平常と見過ごし、逆に上昇傾向にある場合には、神経質ともいえるまでの原因追究の念が働きがちであるというような現象が、中央や地方の実施機関にみられるということはないであろうか。

社会経済の進展は必ずしも直接に保護率低下と結びつかない。イギリス国民扶助では昭和33年(1958年)45.4%、40年51.9%、42年(すでに国民保険による補足給付と改められている)69.7%とうなぎ上りに上昇していつている。また昭和39年についてみると、スウェーデン3.5%、フィンランド5.7%と、わが国より社会保障水準は高いにかかわらず、保護率もまたはるかに高くなっている。

以上にみてきたとおり、最近の保護率低下傾向についても、それが経済成長によるといて、手離しで楽観しているわけにはいかないであろう。

## 7. 生活保護をめぐる周辺状況

社会保障体系が進むにしたがって生活保護の役割は縮小していくべきものである。現にわが国予算において社会保障関係費に占める生活保護費の

12) 神奈川県中福祉事務所『昭和42年福祉事業報告』。

表6 府県別保護率の推移

(単位 %) (昭和35年度より42年度まで)

府 県	35年度	38年度	42年度	特 性	府 県	35年度	38年度	42年度	特 性
全 国	17.4	18.1	15.2	I	大 阪	11.5	9.8	7.5	II
北 海 道	19.0	23.6	20.7	I	兵 庫	14.4	11.4	8.5	II
青 森	25.9	29.1	28.1	I	奈 良	16.7	13.4	12.6	II
岩 手	22.2	25.0	21.8	I	和 歌 山	19.4	16.6	14.4	II
宮 城	20.2	19.1	14.1	II	鳥 取	19.3	22.9	19.7	I
秋 田	21.0	24.7	17.8	I	島 根	20.6	24.5	17.4	I
山 形	18.5	19.0	13.4	I	岡 山	16.4	16.5	13.4	I
福 島	16.9	18.1	16.8	I	広 島	15.3	13.3	10.7	II
茨 城	16.6	14.2	11.2	II	山 口	18.7	19.6	16.8	I
栃 木	14.6	12.9	10.3	II	徳 島	23.7	24.7	20.3	I
群 馬	13.5	11.6	9.5	II	香 川	15.5	18.7	14.7	I
埼 玉	9.9	7.3	5.3	II	愛 媛	22.2	27.4	18.8	I
千 葉	12.3	9.3	7.0	II	高 知	30.3	41.3	41.9	IV
東 京	15.8	13.0	12.0	II	福 岡	34.6	62.1	54.9	I
神 奈 川	14.0	9.9	8.5	II	佐 賀	21.5	27.9	24.4	I
新 潟	16.0	15.7	11.7	II	長 崎	24.8	35.8	34.1	I
富 山	12.9	10.3	5.9	II	熊 本	26.8	33.1	28.2	I
石 川	14.2	12.1	9.2	II	大 分	18.0	21.2	22.6	IV
福 井	13.3	10.5	8.2	II	宮 崎	22.7	28.0	25.6	I
山 梨	15.4	13.6	10.8	II	鹿 児 島	32.9	38.8	29.4	I
長 野	14.0	12.4	10.1	II	(別 掲)				
岐 阜	11.9	8.8	5.8	II	横 浜 市	12.5	8.1	6.0	II
静 岡	9.6	8.2	6.0	II	名 古 屋 市	10.0	7.6	6.4	II
愛 知	10.3	7.8	5.8	II	京 都 市	19.1	15.1	12.4	II
三 重	18.1	17.7	16.4	II	大 阪 市	12.5	10.9	11.9	III
滋 賀	13.0	10.3	7.6	II	神 戸 市	15.7	13.1	13.3	III
京 都	17.5	14.9	12.0	II	北 九 州 市	—	52.9	67.2	IV

注 特性 Iは35年より38年に上昇しその後低下 19県0市。  
 IIは35年以降引続き低下 25県3市。  
 IIIは35年より38年に低下しその後上昇 0県2市。  
 IVは35年以降引続き上昇 2県1市。

資料 「厚生省報告例」

割合は、30年度32.3%、35年度24.9%、36年度22.7% (大幅引き上げにもかかわらず)、37年度以降20%前後となっている。

生活保護以外の制度として、社会扶助ともいわれる、厳格な資力調査を要件とせず、またニードに個々には無関係な公的給付を行う制度がある。またわが国においては児童手当制度はまだ実現していないが、その先駆とも考えられる児童扶養手当法は昭和37年(1962年)1月より実施され、さらに特別児童扶養手当法は、39年の重度精神薄弱児扶養手当法を引き継いで41年9月から重度の身体障害児をも含めて実施されている。なお昭和34年11月以降支給が開始された国民年金法

による福祉年金には、老齢、障害、母子、準母子(祖母か姉が母がわりとなる)などの各種がある。

また広い意味で公的扶助と考えられる福祉立法、戦争犠牲者関係の各種援護法、保健衛生関係立法、あるいは就職の奨励、促進などに関する立法類などにおいても、それぞれ漸次進展していることを見逃すことはできない。

#### IV むすび——問題の整理と今後の方向

冒頭に掲げた一つの視点、すなわち周辺的事情についてまず述べよう。

Beveridge 報告は周知のとおり、社会保障計画樹立のための三つの前提として、被扶養児童に対

する手当と、疾病の予防、治療ならびに労働能力の回復を目的とした包括的な保健およびリハビリテーション・サービスと、さらに大量失業を回避する雇用維持制度の創設とを挙げている。

このような外部性、周辺的事情の一つとして、とくにここで取り上げておきたいのは、救済から所得保障への発展過程において漸次進められていくはずの、所得保障そのものと福祉サービスとの分離についてである。Beveridge のいう三つの前提のかなりの部分は福祉サービスによって代替できると考えることもできる。

故 Samuel Mencher はつぎのとおり指摘している<sup>13)</sup>。イギリスでは所得保障の健全な仕組と、完成された保健サービスの仕組とを併立させることができた。そこでは公的扶助の重圧の下に伸張し得なかった児童福祉が、それと絶縁して以来顕著な進歩をなし遂げたことによっても知られるとおり、経済的な所得保障と社会的サービス機能との分離に成功している。これに反してアメリカにおいては所得保障とサービス機能との分離がまだ行われていないと<sup>14)</sup>。

そのアメリカでは、前述のニクソン教書にも知られるとおり、所得保障は手続を簡素化し中央直轄の全国画一的機構によって実施し、これで得たケース・ワーカーの作業量の余力を、福祉サービスに振向けるといふ考え方がとられている<sup>15)</sup>。

わが国で問題となるのは、所得保障行政の手続の簡素化と、これに対応して分離された福祉サービスの強化とであり、この分離の方向こそ一つの視点であるということである。

生活保護は、福祉年金に類似した簡素な手続の所得保障制度と化し——これがやがて負の所得税の創設ともつながりうる——、これと分離されたきめ細かい地域福祉サービスの充実が実現するという考え方である。この場合の福祉サービス機関

13) Samuel Mencher はアメリカ社会保障法の1962年改正を問題にしてイギリス公的扶助制度の発展過程と対比させたのであった。Samuel Mencher, "Perspectives on Recent Welfare Legislation, Fore and Aft," *Social Work*, Vol. 8, No. 5 (1963年6月号)。なお Mencher には *Poor Law to Poverty Program*, 1967, the University of Pittsburgh Press があって、イギリス1601年以來の Poor Law とアメリカ公的扶助との発達史的比較研究を行っている。

のあり方は、アメリカで構想されているような所得保障機構と全く絶縁された地方行政区独自のものでもよく、前述した田中寿氏による紹介の、イギリスで現にそうであるような、所得保障の全国画一的機構でありながら、同時にケース・ワーカーは地方福祉サービスの窓口となるという方式であってもよいと考えられる。そこで取り扱われるべき福祉サービスがどのようなものであるかについては、ここでは論じない。

以上のような問題提起を行ってみたいのであるが、最後に生活保護の今後の方向について問題点を掲げておきたい。

(1) 保護対象の性格 縷説したとおり現在わが国生活保護の対象は、被救恤層に局限されようとしているかに見える。経済成長や保護率の低下傾向が顕著である場合、それでもなお社会保障体系としていわゆる隙間を埋め、労働力ある有能貧民層を含む低所得層を消滅させ、何らかの手段によって最低生活を保障する考え方が十分に認識されていなければならないであろう。ニクソン教書は母子世帯の雇用という労働対策に力点をおこうとしているのである。わが国でも雇用対策は十分とはいえない。取残された低賃金層あるいは稼働力ある貧困層をもあえて生活保護行政の対象に取込む方向が強く考えられてよいのではないだろうか。

(2) 保護水準の高さ わが国では、イギリス

14) 田中寿氏は「イギリスにおける国民扶助の現状と課題(5)」(『生活と福祉』51号、昭和35年6月号)においてイギリス国民扶助事務所における福祉サービスについて詳細に紹介しておられる。それによるとケース・ワーカーは福祉サービスの窓口となっているのであるが、事務所に助言委員会と小委員会があってその業務遂行に協力してくれる。注意すべきは、その助言委員会のメンバーの幅広さで、これによって福祉サービスがいかに広範な分野に根を張っているかがわかる。そのメンバーは、病院および看護婦協会、全国児童虐待防止協会、結婚指導協会、家庭福祉協会およびその地方支部、赤十字社、婦人篤志サービス協会、市民相談所、ロータリー・クラブ、老人福祉委員会、大学社会学部、盲人、結核患者、聾啞者、身体障害者などの福祉団体、労働組合および友愛組合事業の学識経験者、老人福祉問題の増進に積極的に活動している者(老齢年金受給者協会の役員など)、家庭主婦、牧師、教師、弁護士、医師、セツルメント・ワーカーなどである。

15) 3)の拙稿を参照されたい。また *Public Welfare* の27巻4号、1969年10月号も、公的扶助におけるサービス機能の問題を取り上げ、全巻をそれにあてている。

失業扶助のような救貧法と国民扶助法との媒介が存在せず、しかも建て前の上では最低限保障が確立されている。それだけに National Minimum 的な最低生活水準の実現が計画的に強力に進められなければならない。たしかに一般賃金水準は高まっている。しかし取残された低賃金層、不完全就労層に対する賃金補足的配慮をも行ってよいのではなかろうか。この場合保護基準だけではなく、加算控除をはじめ扶養義務の範囲、資産認定その他をも含めた保護水準の近代的感覚による引き上げが必要であり、そのための国民の consensus が形成されるべきである。この点で国民意識の確立と年次計画的引上げとが進められるべきであろう<sup>16)</sup>。

(3) 医療保障施策などの拡充 今日生活保護費を膨張せしめている医療扶助費は43年度に前者の58.0%に達しており、これがこの行政の最低生活保障の機能を歪めていることは否めない<sup>17)</sup>。医療保障施策の拡充によって生活保護への負担が軽減される方途がとられねばならない。

また老齢年金を中心とする老齢者対策も、現在の国民年金における福祉年金では、イギリス1908年の無拠出年金制度を念頭においてもきわめて不十分であり、急激に増加する老齢人口に対する施策が樹立される必要があろう。

(4) 生活保護に対する国民の意識 前述の諸問題の基底に国民の意識の問題があることをもっと強く認識する必要がある。近代的社会保障を組立てている権利思想は果してわが国において根づいているのであろうか。せつかく全国民無差別平等の最低生活保障という建て前を与えられているながら、これを救貧から所得保障への道程の上に立

って理解しえていたといつてよいのであろうか。遺憾ながらわが国においてはイギリスにおける失業扶助のごとき媒介が生れなかった。とすればそれを推進する行政機関の側にその明確な認識が持たれねばならなかったであろう。またそれを受給する貧困者の側にも意識としての権利性が認識される必要があつたであろう。その認識の不十分なところでは、現実生活に対する固定的な均衡的な観念にとらわれがちであり、その慣行に拘泥しがちであることは否めない。

わが国のごとく社会階層が多岐に分れ意識が新旧錯綜している場合は、その consensus は容易には得られ難い。このような場合、国民全般の意識そのものの統一の確立も必要ではあるが、少くとも現段階においては、それを見通しをもって推進しうる役割はまず行政の企画担当者や地方第一線の行政担当者に課せられるべきであり、その意識の確立が何よりも先決であろう。しかしそれを可能ならしめるものは、堂々めぐりではあるがひるがえって国民全般の意識であろう。漸次それが凝固し普遍化しつつあることは目にみえており、やがてはそれをふまえて、それが起動力となって、生活保護行政が進展させられることとなるであろうことは疑いを入れない。

16) 45年度予算の復活折衝も大詰めにきた本年1月29日の朝日新聞社説は、「生活保護制度の根本的な再検討を」と題して、旧態依然たるこの制度を根本的に再検討して、恵まれない人たちにもっと暖かい配慮を行うことを要望している。この論説の要望にそって、その翌日の大臣折衝によって内示案10%引き上げは14%に改められた。この点で論説は時宜を得たものであり、その論点は大むね当を得たものであったといつてよいが、専門の研究論文ではないにしても気にかかる論旨がニカ所に見られる。

その一つは、生活保護の無差別平等主義は考え直さねばならぬ時期にきている、と述べていることである。かつてのイギリスでも現在のアメリカでも、公的扶助は有差別不平等であり、各種社会保障施策が発展した後においてはじめて公的扶助は最終的な土台的な施策として確

立され、そこでは全国民が無差別平等に保障されることとなるので、それを窮極の目標としている。論説が無差別平等主義を考え直さねばならぬと述べているのに対しては疑問無きを得ない。

もう一つは標準4人世帯をモデルとしているので老人だけの世帯は低い保護しか受けられなくなっているとして、算定方式を変えるべきことを示唆していることである。保護水準は一般国民の生活水準ひいては平均賃金水準との関係で定められるべきであると考えている筆者にとっては、賃金と切離して老人、身体障害者などの非稼働者の保護基準を端的に算定しようという考え方は、労働力ある有能貧民層をも保護対象に取入れるべきであると考えているだけに一層疑念を抱かざるを得ない。

17) 拙稿「社会保障における医療扶助」(『済生』497号、昭和45年4月号)を参照されたい。