

生 活 保 護

——保護率の動向をめぐって——

小 沼 正

I はじめに

昭和45(1970)年3月の「1960年代の公的扶助」¹⁾で筆者が、所得保障そのものと福祉サービスとの分離を目ざすという長期の見通しの下に指摘した問題点は、

- (1) 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な場合、それでもなお保険と扶助とのいわゆる隙間を埋めるため、取り残された低賃金層あるいは稼働力ある有能貧民層をも生活保護の対象に取り込む方向が強くと考えられてよいのではないであろうか。
- (2) 建て前の上で最低限保障が確立されており、その実現が計画的に強力に進められなければならないわけであるが、その高さは被救恤層に限定された差別的な生活水準ではなく、取り残された低賃金層、不完全就労層に対する賃金補足的配慮をも含む基準引上げを行なってよいのではないであろうか。この場合、保護基準の引上げだけではなく、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給付水準全体の近代的感覚による引上げが必要であろう。
- (3) 生活保護以外の施策すなわち医療保障施策の拡充、また年金をはじめとする老齢保障施策の確立などにより、生活保護へのしわ寄せを軽減する方途がとられねばならない。
- (4) 救貧から所得保障への道程の上に立って近代的社会保障を組立てているものの一つは権利意識である。せっ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、この権利意識が根づいているといっ

てよいほどに理解され実現されているのであろうか。行政機関の側にも、受給する貧困者の側にも、さらにひろく国民全般にわたって、権利意識そのものの統一的な把握なり体得なりが必要であろう。

というのであった。

生活保護は転換期にある、曲り角にあるとよくいわれている。上述の筆者の問題指摘と関連させて、このような転換期論は何を意味し、生活保護はどのような方向をとるべきであろうか、ということが本稿の問題である。このことについて本稿では対人口保護率の動向に視点を置いて、とくにイギリス国民扶助(1966年以降は国民保険における補足給付)と対比して解明することとした²⁾。保護基準を中心とする視点も見逃すことができないのであるが、これについては別の機会にゆずることとしよう。

II 生活保護の最近の動向

本論に入るに先立って、前回に引き続いてまず生活保護の最近の動向を一べつしておきたい。

1. 保護人員、保護率

保護基準大幅引上げは昭和36年4月のことであったのであるが、それを受けて38年度にかけて約3年間、被保護人員は緩やかではあるが増加していつている。しかし表1のとおり、それ以後は漸減の傾向をたどっている。その傾向は依然としてつづき、43年度月平均145万から46年度133万へと減少していつている。これを対人口保護率でみても43年度1.43%から46年度1.26%へと下

2) 本論は、昭和47年9月に社会保障研究所の「生活保護の動向について」をテーマとする公開研究座談会において、籠山京、三和治の両教授に伍して筆者の行なった「わが国保護率の漸減傾向について」に加筆したものである。

1) 『季刊社会保障研究』5巻4号、昭和45年3月号。

表 1 被保護世帯、人員、保護率、扶助別人員

(1ヵ月当り)

年 度	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
昭和30年度平均	661千	1,929千	2.16%	1,704千	845千	585千	386千	13千
35	611	1,628	1.74	1,425	656	496	460	9
36	613	1,643	1.74	1,471	677	513	477	9
37	624	1,674	1.76	1,524	702	521	488	10
38	649	1,745	1.81	1,600	752	525	543	11
39	642	1,675	1.72	1,524	745	483	590	11
40	644	1,599	1.63	1,438	728	433	616	11
41	657	1,570	1.59	1,402	730	399	658	10
42	662	1,521	1.52	1,346	720	360	683	10
43	659	1,450	1.43	1,266	696	322	698	8
44	661	1,399	1.36	1,206	674	292	703	8
45	658	1,344	1.30	1,143	643	263	702	7
46	669	1,325	1.26	1,116	635	244	723	6

資料:「厚生省報告例」.

降している。36年の大幅引上げの当時に、生活保護は申請主義であるから、その影響は年をおって現われ保護人員も増加すると予測していた筆者にとって、38年度まではそれが的中しながら、その後かえってこのような減少、低下の傾向をつづけていることが一つの問題である。

ここで医療保障、老齢保障の両施策と生活保護との関係をもておこう。生活扶助をはじめ多くの扶助でその人員が減少傾向にあるのに対して、医療扶助だけはなお増加傾向を示しており、43年度月平均69万8,000であったものが、46年度72万3,000となっている。被保護実人員に対する医療扶助人員の割合でみても、35年度に28.3%であったものが、43年度48.1%、46年度54.5%に上昇している。保護開始世帯の理由別構成をみても、傷病に起因するものは35年55.4%から43年75.4%、46年76.6%とその割合が高まっていっている。したがって国家財政において生活保護費補助金に占める医療扶助費の割合も、35年度の59.4%（生活扶助費31.9%）から43年度58.0%（35.3%）、46年度65.5%（33.7%）、47年度のみは予算額であるが64.9%（30.5%）と、近年の医療扶助費割合の漸増傾向、反対に括弧内の生活扶助費の漸減傾向が明らかである。

次に高齢者についてみると、被保護者のうち60歳以上人員は40年に29万1,000であったものが、43年33万、46年37万3,000と増加している(逆

に19歳以下は40年64万9,000から43年50万5,000、46年39万2,000と、また20~59歳も40年64万1,000から43年59万8,000、46年53万5,000と減少している)。後掲の表7をみると、60歳以上の保護率は、60~69歳では40年2.68%、43年2.74%、46年2.74%とそれほどの動きはないのに対し、70歳以上では40年3.68%、43年3.87%、46年4.03%と急激に上昇している。

このようにみてくるならば医療保障、老齢保障

表 2 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
25	44. 4. 1	29,945	13.0
26	45. 4. 1	34,137	14.0
27	46. 4. 1	38,916	14.0
28	47. 4. 1	44,364	14.0
29	48. 4. 1	50,575	14.0

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。

表3 第29次生活保護基準の改定の概要(1級地)

	第28次改定 (47年4月1日)	第29次改定 (48年4月1日)	摘 要
	円	円	
1. 生活扶助基準 (基準生活費)			(級地別) (生活扶助基準額)
(1) 居宅(1類+2類)	(標準4人世帯) 44,364	50,575	1級地 50,575円
(2) 期末一時扶助費	12月1人当り (47年12月)(居宅) 3,420 (47年12月)(収容) 1,225	・ 3,420 ・ 1,225	2 " 46,023 3 " 41,478 4 " 36,916
(収容保護基準)			
(1) 救護施設	14,295	16,300	
(2) 更生施設	15,145	17,270	
(加算等)			
(1) 妊産婦加算	妊娠6ヵ月未満 2,370 " 以上 3,555 産 婦 2,195	2,620 3,940 2,430	
(2) 母子加算	2,900	4,300	
(3) 障害者加算	3,400	5,000	◎ 重度障害者家族介護料
(4) 精薄児養護加算	2,900	4,300	3,650円→24,270円
(5) 老齢加算	2,300	3,300	介護料 9,000円以内
(6) 在宅患者加算	3,430	3,800	→10,000円以内
(7) 放射線障害者加算	5,000	・ 5,000	
(8) 多子養育加算	(47年3月1日新設) 3,000	・ 3,000	
(9) 人工栄養費	3,290	・ 3,290	
(10) 入院患者日用品費	一般病 5,710 精神病 5,140	6,600 6,270	
(11) 一時扶助(布団類)	7,000円以内	・ 7,000円以内	
(12) 入学準備金	小学校入学時 5,500円以内 中学校入学時 5,000円以内	11,000円以内 12,000円以内	
2. 教育扶助基準			
小学3年	学用品費等 550	660	◎このほか学校給食費、通学の
中学1年(男)	" 1,465	1,680	ための交通費等の実費支給。
(学年は例示)			また、特別活動のうち、クラブ活動に要する用具類について実費支給
3. 住宅扶助基準			
家賃間代等	2,800円以内	4,500円以内	◎住宅事情により第2種公営住
家屋補修維持費	(年額) 30,000円以内	・ 30,000円以内	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 8,000円以内	20,000円以内	◎施設分べんの場合は、入院(8日以内の実入院日数)に要する費用の額を加算
6. 生業扶助基準			◎他に衛生材料費1,200円以内支給
(1) 生業費	30,000円以内	・ 30,000円以内	
(2) 技能修得費	15,000円以内	・ 15,000円以内	
(3) 就職支度費	15,000円以内	・ 15,000円以内	
7. 葬祭扶助基準	(大人) 16,000円以内	・ 16,000円以内	◎霊柩自動車料金限度額
	(小人) 12,800円以内	・ 12,800円以内	4,000円以内

	第28次改正 (47年4月1日)	第29次改正 (48年4月1日)	適 要
(勤労に伴う必要経費)			
(1) 業種別基礎控除			
(1)の職種(内職)	5,200	6,080	
(2)の職種(日雇)	7,030	8,110	
(3)の職種(土工)	8,920	10,200	
(2) 基礎控除合算額 (業種別基礎控除に収 入金額別基礎控除を 合算した場合)	(最高額(3)の職種) 10,260	11,220	
(3) 特別控除	36,400円以内	41,500円以内	
(4) 新規就労控除	2,000	・ 2,000	
(5) 未成年者控除	2,000	・ 2,000	
(6) 不安定就労控除	2,000	・ 2,000	
(7) 実費控除 (社会保険料、組合 費、通勤費等)	実費	実費	

注 ・印は、今回改定しなかった基準額である。

表 4 最低生活保障水準の具体的事例(1級地)

	4人世帯		母子3人世帯		老人2人世帯		老人1人世帯	
	35歳男(日雇)・9歳男(小3) 30歳女(無職)・4歳女		30歳女(無職) 9歳男(小3)・4歳女		68歳男(無職) 65歳女(")		65歳女(無職)	
	47年度	48年度	47年度	48年度	47年度	48年度	47年度	48年度
総 額								
世 帯 当 り	54,744	63,845	39,577	47,394	28,690	34,033	17,909	21,753
1 人 当 り	13,686	15,961	13,192	15,798	14,345	17,017	17,909	21,753
生 活 扶 助	44,364	50,575	32,927	37,534	25,890	29,533	15,109	17,253
加 算(別掲)	・	・	(母子加算) 3,300	(母子加算) 4,700	・	・	・	・
業種別基礎控除	7,030	8,110	・	・	・	・	・	・
教 育 扶 助	550	660	550	660	・	・	・	・
住 宅 扶 助	2,800	4,500	2,800	4,500	2,800	4,500	2,800	4,500

注 このほか、学校給食費、通学のための交通費等の実費が支給され、社会保険料、労働組合費、通学費等の実費が控除される場合がある。

の両施策はその不十分さを反映して、生活保護に
今もなお年とともに重圧を増してきていることは
明らかである。

2. 保護給付水準

保護基準の算定方式については、昭和39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十分位階級の最低第一分位に
おける消費水準の上昇率に合わせて、その被保護
階層との格差縮小を見込んだ改善方式いわゆる格
差縮小方式を新たに採用し、従来のエンゲル方式
と併用し双方からの接近によるべきことを主張し
た。これにしたがって翌40年4月の基準改訂か

らこの考え方が織り込まれている。

生活扶助基準の推移は表2のとおりで、とくに
最近では毎年14.0%の引上げとなっている。ここ
に48年4月改訂の生活保護基準の詳細な概要
(表3)、同じく最低生活保障水準の具体的事例
(表4)、さらに東京都における一般世帯と被保護
世帯との消費水準の格差(表5)を掲げておこう。
格差は近年52~53%で漸増気味を示している。

保護給付水準の高さは単に保護基準の高さだけ
で決定されるものではない。加算、控除をはじめ
資産認定その他をも含めた実施要領についての給
付水準の近代的感覚による引上げが必要である。
社会の現実の動きに促されてやむをえずという面

表5 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	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	9,039	100.0	3,437	100.0	38.0
36	10,295	113.9	4,275	124.0	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
44	21,731	240.4	11,487	334.2	52.9
45	24,639	272.6	12,648	368.0	51.3
46	26,957	298.2	14,335	417.1	53.2

資料：総理府「家計調査」、厚生省「被保護者生活実態調査」

もかなり強いのであるが、近年は基準改訂も無視できないにしてもむしろ次のとおり実施要領改善が目につく。

中央社会福祉審議会の生活保護専門分科会が、稼働世帯の激減、老人、母子、障害者、傷病者などのいわゆる社会的弱者の増加、医療扶助人員の漸増など被保護階層の質的变化に着目して45年11月に行なった中間報告では、社会的弱者または要看護ケースに対する処遇充実が打ち出されている。この考え方は46年12月の中央社会福祉審議会の答申ではさらに明らかになり、(1)老人、障害者等に対する処遇の充実改善、を掲げ、合わせて(2)被保護世帯の自立助長の推進、をあげ、二つの重点とすることを要望している。

(1)の処遇改善についていえば、45年度には入浴設備付設費や紙おむつ購入費の支給、移送付添者の範囲拡大、出産、就職の祝金、保護開始前の災害補償金とくに弔慰金を収入認定しないといういわば消極的給付などがある。46年度には65歳以上高齢者の生活扶助基準について一般の引上げ率を上回る17%のそれを行なったうえ、老人世帯の電話保有容認の範囲を一般老人のみ世帯や軽度身障者世帯への拡大、重度障害者に家族介護料や貸おむつ代の支給、精神薄弱児通園施設入所児に対する入学準備金その他の支給などがある。

47年度には従来は食事、排便、入浴、着脱衣、洗面の5種動作の不能者世帯に認めていた家族介護料支給の範囲を入浴までの3動作だけで認めるという拡大、老人などをかかえる世帯に対するカラーテレビ保有の容認などがある。48年度には「はり・きゅう」の社会保険と同じ条件による給付、入浴設備付設費の公衆浴場が30分以内の距離にない場合の支給、電話保有容認の範囲の長期療養者または児童のいる世帯までの拡大などがある。

(2)の自立助長の推進については、45年度にはいわゆるねたきり老人等の世帯分離、世帯分離しないままでの高校進学容認、従来最終学年だけ認めていた大学進学制限の撤廃、自主更生の範囲に結婚の組入れなどがある。46年度には高校修学費や原動機付自転車購入費などの容認がある。47年度には職業訓練手当に業種別基礎控除の適用、在宅患者加算と勤労控除との同時適用、自立更生のための経費の範囲拡大すなわち「利用の必要性の高い生活用品」としてたとえば多子世帯の電気洗濯機、ねたきり老人の電気毛布などの容認、生命保険解約の防止などである。48年度には自動車容認を従来の営業用から身障者通勤用に拡大、夜間大学の奨学金、修学貸付金、恵与金の収入認定しないという消極的給付などがある。

以上のほか社会の要請にしたがったものとして、45年度に不安定就労、臨時収入の収入認定しない額を2,000円に引き上げたこと、葬祭時のドライアイス費を支給することなどがある。

上に見たように実施要領の改訂は微に入り細をうがって行なわれている。そして生活保護の動向としては毎年の基準改訂のほかに、この社会的弱者を重点とする実施要領の改訂が認められ、それらはそれなりに評価してよいものではあるが、それらを除いては取り立てて明らかな方向づけは認められない。もっとも行政当局は被保護階層の質的变化、それに対応する施策を転換点に立つ政策の一環としてこれらを取り上げようとしているのであるが、筆者としては後に述べるようにこれが転換期でありその対策であるのかとの疑問をいだかざるをえない。一步視点を変えるならば、従来の救貧的な視点の上に立って、やむにやまれない

い現実の要請に対して受身の立場から姑息な弥縫的手段によって消極的に対処しているにすぎないとも受け取れるからである。

III 本論——わが国保護率の漸減傾向について

わが国保護率は表6のとおり年とともに減少していている。この傾向は、経済の高度成長やその結果である稼働力ある貧困者の激減によるとよく説かれていいる。果たしてこのような説明でつきるとみてよいのであろうか。同じく表6によれば後に詳しく述べるとおり、経済条件や制度体系が異なるにしても、社会保障水準がわが国よりはるかに高いイギリスにおいて、その国民扶助（1966年以降は国民保険における補足給付）の傾向はわが国とはまさに逆である。念のため表7に両国の年齢階級別保護率を掲げておこう。年齢階級別の詳細を明らかにしておきたいからである。なお昭

和39年頃の数値であるが、スウェーデン3.5%、フィンランド5.7%、アメリカ7.0%、カナダ（70年）5.8%、西ドイツ（69年）2.5%と、単にイギリスのみならずこれらの諸国では軒並みにわが国より高くなっている。

何故に両国においてこのように大きく相違しているのであろうか。一つの接近として社会的態度とか貧困意識とかの変化という側面から取り上げてみたい。たとえばアメリカのEveline M. Burns女史は、「1930年代から（アメリカ）社会保障に変化があったといわれるが、基本的な制度関係の性質では大きな変化があったとは思えない。（中略）むしろ社会的態度においてこそ大きな変化があったのである」³⁾と、社会的変化に注目している。

表7 年齢階級別保護率

(単位: %)

(1) 日本

年次	総数	～14歳	15～19	20～59	60歳～		
					計	60～69	70歳～
昭和30	2.39	3.27	1.45	1.79	3.45	2.83	4.44
35	1.85	2.58	0.84	1.41	3.02	2.44	3.93
40	1.61	2.30	0.66	1.19	3.05	2.68	3.68
41	1.56	2.21	0.62	1.19	3.11	2.72	3.73
42	1.50	2.01	0.63	1.14	3.18	2.78	3.84
43	1.41	1.81	0.61	1.07	3.18	2.74	3.87
44	1.34	1.63	0.61	1.00	3.19	2.72	3.93
45	1.28	1.47	0.63	0.94	3.20	2.70	3.97
46	1.24	1.33	0.65	0.90	3.26	2.74	4.03

注 本表の保護率は表6のそれとは一致しない。

資料: 被保護者全国一斉調査 (基礎調査), 総理府統計局「年齢別推計人口」。

(2) イギリス

年次	総数	～15歳	16～20	21～59	60歳～		
					計	60～69	70歳～
1953	5.1	3.4	0.7	2.4	18.7	—	—
(昭和28)							
1958(33)	4.7	3.2	0.8	2.3	16.5	9.9	24.7
1965(40)	5.4	3.5	1.0	2.3	18.8	12.2	27.2
1967(42)	7.2	5.2	1.7	3.2	23.4	16.5	32.3
1970(45)	7.7	5.7	2.1	3.4	23.9	17.2	32.6

資料: 年次別の Report of the National Assistance Board および Annual Abstract of Statistics.

表6 イギリスおよび日本の保護率

(単位: %)

年次	イギリス(A)	日本(B)	A/B
1948	3.0%	2.51%	1.20倍
1949		1.99	
1950(昭和25)	3.9	2.30	1.70
1951	4.2	2.42	1.74
1952	4.9	2.38	2.06
1953	5.1	2.21	2.31
1954	5.0	2.13	2.35
1955	4.4	2.16	2.04
1956	4.5	1.97	2.28
1957	4.8	1.78	2.70
1958	4.7	1.77	2.66
1959	5.1	1.80	2.83
1960(35)	5.3	1.74	3.05
1961	5.1	1.74	2.93
1962	5.7	1.76	3.24
1963	5.6	1.81	3.09
1964	5.3	1.72	3.08
1965	5.4	1.63	3.31
1966		1.59	
1967	7.2	1.52	4.74
1968	7.4	1.43	5.17
1969	7.6	1.36	5.59
1970(45)	7.7	1.30	5.92

注 1) 日本は生活保護, イギリスは国民扶助ただし66年以降は国民保険における補足給付。

2) イギリス49および66年は数字欠。

資料: 日本は厚生省報告例, イギリスは Poverty No. 20—21, 1971年冬。

- 3) Eveline M. Burns, "The American System of Social Security: Agenda for the 1970's," で G.F. Rohrlich (ed.), *Social Economics for the 1970's. Programs for Social Security, Health and Manpower*, New York, 1970 に含まれ, その71ページ。

筆者もまた近代化的脱皮が長年叫ばれながら停滞気味である生活保護について、その改革を可能にするべき問題を根源的に追究していった、社会的態度とか貧困意識とかの身を切られるような変革、ひろく人間観の変革に立ち至ったのである。もっとも態度や意識に藉口して万事足れりとし、これをかくれみのとして問題点をそらすことがあるとすれば、それは厳として避けられねばならない。

1. わが国およびイギリスの早期の見通しと現実の結果

わが国昭和20年代の終り頃には、たとえば28年に被保護人員は190万、保護率2.21%に上り、生活保護費は激増し、しかも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が驚異的な問題となっていた。社会保障体系整備のための前提条件の未成熟がその原因の一つとして考えられる。大量失業の回避すなわち雇用の維持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も決して体系づけられておらず、老齢年金、母子年金、児童手当など所得保障の国民的制度もなく、また医療保険も全国民を対象とするまでには至っていなかった。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。

当時関係者は、慈恵的、救済的ではなく国民すべてに無差別平等に最低限度の生活を確保するという近代的理念による新しい生活保護法は、一方ではその建て前をしばしば崩されながらも、その新しさのために受ける圧力は激しいと理解し、社会保障体系の整備するにつれてこのような生活保護へのしわよせは軽減されることを期待していた。保護率や保護費の対財政割合もそれにつれて漸減するであろうと見通し、その日を目ざして現在を切り抜けようと努めていた。

このような考え方は単にわが国だけではない。たとえばイギリス Beveridge 報告は次のとおり国民扶助縮小の見込みを立てている。国民扶助を経過的扶助と永続的扶助とに分け、前者について「拠出制の年金が最低生活水準に達するまでの年金の経過期間には、扶助年金はかなり多くの場合

に必要とされ、扶助の仕事のうち大きな部分を占めることになる」と述べ、後者については「本報告の提案（すなわち公的保険を新しい被保険者区分にまで拡張し、給付額を引き上げ、給付期間を延長すること）によれば、永続的扶助の範囲は、現行の公的扶助や扶助委員会の範囲よりもはるかに狭いであろう。けれども、範囲が制限されるにしても、実際に扶助は依然存続し（下略）」⁴⁾と説いている。

この時期は英米のいわゆる「貧困の再発見」期に先立っており、次に述べる B. S. Rowntree あるいはかなり多くの経済学者は貧困解消説をとっており、したがって最底辺保障の公的扶助の役割もまた減少するものと考えられていた。このことはイギリスに限らない。1955年頃の北欧諸国においても、公的扶助行政が陽の当たらない日陰者のように沈滞気味であったことを筆者も現に目のあたりに痛感されたのであった。しかしこれが一転して、イギリスでは1966年のことであるが、スウェーデンの56年を皮切りに、デンマーク61年、ノルウェー65年と公的扶助関係法の抜本的改革を行なっている。

2. イギリスにおける貧困意識の変化

わが国とイギリスとで1955年前後に公的扶助にかなり似通った方向の見通しをもちながら、前述のように現実には全く異なった方向をたどっていったのは何故であろうか。もっともイギリスでは、老齢年金制度が Beveridge 案と異なったものとして実現したところにも一因があるといつてよい。69年に労働党政府の年金改革案として出された「国民老齢退職年金と社会保険」⁵⁾ではこの間の事情を次のように説明している。「国民扶助制度が1948年に実施に移された時、（家賃手当を含めて）その扶助額の水準は多くの場合、国民保険制度による年金や給付の水準を大幅に上回っ

4) 山田雄三監訳『ベヴァリッジ報告——社会保険および関連サービス』（社会保障研究所翻訳シリーズ No. 7）昭和44年、至誠堂、219ページ。

5) 社会保障研究所訳「国民老齢退職年金と社会保険——イギリス保健社会保障省白書」（『国際社会保障研究』1巻1号、昭和49年9月号）、25ページ。

ていた。したがって、そもそものはじめから、数十万という高齢者には国民保険による年金を国民扶助委員会が支給する手当で補足する必要があった。年金以外にはほとんど収入のないとか、もしくは皆無といった人たちには、補足することが通例になってしまい、——Beveridge が終局の目的として考えていたような例外的なものではなくなった。こうした事態は以後根強く存在した」と。しかし最近の保護率の上昇傾向についてまでは、これだけの説明では不十分であろう。

労働者世帯の貧困を取り上げた B. S. Rowntree もまた貧困解消論に立っていた。表 8 のとおりマーケット・バスケット方式による貧困線を用いて行なった彼の調査による対人口貧困率は、第 2 回 (1936 年) 17.7% であったものが、第 3 回 (1950 年) にはその 1 割にも足りない 1.66% という僅少さであり、貧困はほとんど解消したと福祉政策の成果を謳歌している。

これはイギリス当時の大多数の見解を代表するものと一致していたとみてよい。R. M. Titmuss によれば、1950 年頃のイギリスにおいて、経済成長と社会政策の役割に関する数多くの提案が広範に受け入れられており、所得と富の分配における不平等のかなりの速度での縮小と、福祉国家の

衝撃のもとで貧困の早晩の事実上の消滅とがいわれていたという⁶⁾。彼はいうまでもなく結局はこの説の欠陥、誤謬を指摘しているのであるが、さらに例の *The Poor and the Poorest* を引用して、「1951 年には、何年か先には貧困状態のもとで生活していると考えられる多数の子どもと老人が増加すると考えた者はほとんどいなかったのである」⁷⁾と述べている。これらは前述の Beveridge 報告の国民扶助見通しと符節を合しているといつてよい。

しかし上記のように Peter Townsend らはこれらの説に疑問をいだき、まず高齢者の貧困を取り上げ、ついで 1960 年代初頭には貧困とくに家庭貧困の再発見を唱える。B. S. Rowntree 等が楽観視して貧困の増加傾向を見逃したことについて、この時代を「幻想の時代」とする David Bull は、貧困解消済みという早まった信念のあったこと、それを疑った人びとでも狭く扶助受給あるいは受給資格ある老人貧困の追究に専念したこと、世帯規模別収入に関する資料の欠如していたこと、をあげている。もっとも戦勝にわく戦後繁栄時を経て経済不況期に突入したことが再発見の一因であったことはいうまでもないのであるが、David Bull の考え方よりひろく、Social Work が精神分析、精神治療などの技術的問題に埋没し、個人の慣習などを重んじ、個人や家族の問題という取上げ方に頼りがちであったという一面にもよると考えてよいであろう。これに対して Peter Townsend らは、貧困はむしろ社会的経済的構造の問題であるとして、貧困は相対的にある幅をもってつねに最下層に存在していると主張する。

このことは単にイギリスに限らない。J. K. Galbraith は 1958 年にアメリカのゆたかさの中の貧困を取り上げたにすぎなかった⁸⁾。しかし事実はそれに反し貧困は着実に拡大浸透していた。62 年になって M. Harrington が「貧困の再発見」⁹⁾を唱えている。にもかかわらず 60 年前後の一般

表 8 イギリスの貧困率

調査者および年次	総人口に対する貧困者の割合	労働者世帯に対する貧困世帯の割合
B. S. Rowntree 第 1 回	1899	9.9
B. S. Rowntree 第 2 回 (旧基準)	1936	3.9
B. S. Rowntree 第 2 回 (新基準)	1936	17.7
B. S. Rowntree 第 3 回	1950	1.66
Peter Townsend B. S. Rowntree 方式	1954	4.1 (世帯 5.4)
Peter Townsend B. S. Rowntree 方式の 40% 増し	1954	14.7 (世帯 15.9)
Peter Townsend 扶助基準利用方式	1954	1.2 (世帯 2.1)
Peter Townsend 扶助基準利用方式 (40% 増し)	1954	7.8 (世帯 10.1)
Peter Townsend 扶助基準利用方式 (40% 増し)	1960	14.2 (世帯 17.9) (全国人口約 750 万)

6) 三浦文夫監訳『社会福祉と社会保障——新しい福祉をめざして——』(社会保障研究所翻訳シリーズ No. 9), 昭和 46 年, 東京大学出版会, 199 ページ。

7) 同上書, 201 ページ。

8) J. K. Galbraith, *The Affluent Society*, Hamish Hamilton, 1958, 252 ページ。

9) M. Harrington, *The Other America: Poverty in the United States*, Macmillan, 1962.

市民の意識としては、皮肉にも公的扶助を中心とする福祉政策への視線には繁栄の幻想の中で厳しい批判がこめられていた。

Peter Townsend らは B. S. Rowntree の物量積上げによるマーケット・バスケット方式から脱却しようとしていくつかの試算を行なっていることは表 8 にみられるとおりである。そしてやがて公的扶助基準の 40% 増しを貧困水準とする扶助基準利用方式を採用するにいたる。54 年には Rowntree 方式に物価補正を加えて採用して 4.1%, 新方式によって 7.8%, さらに 60 年に 14.2% と貧困率を算定し、貧困とその増加傾向がなお問題であることを指摘している¹⁰⁾。この算定方式は、40% 増しはともかくとして今日イギリスで官庁も民間もともどもによく利用している¹¹⁾。Peter Townsend らはこの算定方式が極めて不完全で経過的なものであることを認めてはいるが、階層的でなく個人的な、またいわゆる絶対貧困の立場をとる自由主義的な B. S. Rowntree の楽観説は彼にとって我慢がならず、貧困の増加傾向に対する警戒信号を発したのであった。

10) Peter Townsend の算定方式については、拙稿の「貧困測定の系譜——イギリス Peter Townsend の歩みを追跡して——」(『厚生指標』18 巻 8 号, 昭和 46 年 8 月)。

11) 扶助基準利用方式について何といても著名なのは Brian Abel-Smith and Peter Townsend, *The Poor and the Poorest*, Bell, 1965 であるが、その先駆としては Dorothy Cole (Wedderburn) and J. Utting, 'The Economic Circumstances of Old People' (Occasional Papers on Social Administration, No. 4, Bell, 1962), 同じく D. Cole の 'Poverty in Britain Today—The Evidence', *Sociological Review*, 1962, Tony Lynes, 'National Assistance and National Prosperity' (Occasional Papers on Social Administration, No. 5, Bell, 1963) がある。

その後の目についたものをあげると、官庁では Ministry of Pensions and National Insurance, *Financial and other Circumstances of Retirement Pensioners*, HMSO, 1966, Ministry of Social Security, *Circumstances of Families*, HMSO, 1967, Department of Health and Social Security, *Two-Parent Families: A Study of their Resources and Needs in 1968, 1969 and 1970*, HMSO 1971 がある。民間では A. B. Atkinson, *Poverty in Britain and the Reform of Social Security* (University of Cambridge Department of Applied Economics Occasional Papers, No. 18), 1969, Ken Coates and Richard Silburn, *Poverty: The Forgotten Englishmen*, Penguin Books, 1970, Virginia Bottomley, 'Families with Low Income in London', (CPAG, Poverty Pamphlet 8), 1971 などがある。

ほかに種々の原因があるにしても、問題はこのような貧困意識の変化である。もし貧困意識したがって貧困水準が絶対的貧困として固定しているならば、経済発展のかなり顕著であったこの時代に貧困率は減少の一途をたどるか、少なくとも足踏み状態をつづけたかたであろう。現実には前掲の表 8 のとおり Peter Townsend らの測定する貧困率は上昇していつている。やはり表 6 におけるイギリス保護率もまた、このような貧困意識の変化を反映して上昇していったものであり、できるだけ貧困者を拾い上げ漏給を防ごうとする意図の裏づけがあったものとみてよいであろう。なお、イギリス国民所得に占める国民扶助費の割合は、1963 年に 0.88% であったものが 66 年には 1.15% に上昇している。わが国ではこれとは逆に昭和 38 年 (1963 年) 0.572%, 41 年 (1966 年) 0.566% と低下気味である。

イギリスでは 66 年の国民扶助から国民保険による補足給付への改正以降、保護率はとくに一段と上昇している。この改正のねらいの一つは、初代社会保障省大臣 Margaret Herbyson 女史が国会で言明したとおり、受給権利の明確化であり屈辱感の払拭であった。もっともそれが成功しているかどうかは、Child Poverty Action Group の権利獲得闘争にも見られるとおり、今日でも国論の分かれているところであるといつてよい。

なお扶助受給意識の救貧的感覚からの脱却について、イギリスで Phillips 委員会が取り上げ、扶助受給者側に立つように国民の態度変更の必要あることを強調したのはすでに早く 1954 年のことであった¹²⁾。もっとも David Bull は上記委員会報告が強調することだけで満足していることを難詰しているのではあるが¹³⁾。

3. 生活保護の転換期論

わが国において保護率がなお漸減傾向を示していることは、貧困意識が絶対的貧困の上に立って

12) *Report of the Committee on the Economic and Financial Problems of Provision for Old Age* (Phillips Report), HMSO, 1954, 56 ページ。

13) David Bull, 'The Rediscovery of Family Poverty' で David Bull (ed.) *Family Poverty: Programme for the Seventies*, Gerald Duckworth, 1971, 15 ページ。

固定化しており、相対的貧困の認識に立ち至っていないからであると見てはいけなからうか。

保護世帯のあるべき生活水準について固定した既成の観念が根強く、屈辱感もともなって受給する世帯としない世帯とを自他ともに観念的に画然と区別したり、保護基準が多少引き上げられても保護率は動かないどころかむしろ低下するという傾向が認められる。また保護率が横ばいか低下傾向にある場合には経費支出がかさばらないという行政面とくに地方自治体の財政的考慮も手伝って、そのことの無事故感、安堵感からこれを平常と見すごして疑問を抱かず、逆の場合には過度の原因追究の念が働きがちであるということはないであろうか。この点では今やわが国ではイギリス B. S. Rowntree 第3回調査当時の楽観説と相通ずるムードが流れているような感がするといつてよい。

たとえば45年10月に厚生省企画室は被保護者数減少と被保護階層の質的变化とをあげて、50年の保護率を1.01%と推定し、43年の1.43%からさらに低下させている¹⁴⁾。同じく45年11月に中央社会福祉審議会の生活保護専門分科会は、対象者に適応力の弱い階層が増加し生活保護が大きな転回点に直面しているとの認識のもとに、とくに高齢者、身障者について基準および運用面について早急な改善を要することを説いている¹⁵⁾。

46年11月に同審議会は上記を受けて、被保護階層の質的变化に対応した処置の充実改善と自立可能ケースに対する自立助長の配慮を述べている¹⁶⁾。

さらに47年7月の社会保障問題懇談会も、昭和65年について年金部門の充実、医療給付水準の改善ともなって生活保護費の減少を予想している¹⁷⁾。

上述のどれをとっても固定的な面が強く筆者の

求めている相対的貧困観は認められない。なるほど現実の方向を率直に受け取れば、上述の諸見解の説くとおりでであろうが、そこにはそのような動向に対する疑問のかけらすら認められない。極言すれば、被保護階層の質的变化を受けて被救恤層を差別的に行政対象として限定しようとしているかにみえる¹⁸⁾。少なくとも貧困意識の変革という問題意識は欠落しているとみてよいのではなからうか。そこで筆者も「転換期」論に同意しているものではあるが、その内容を検討する必要があるようである。

筆者は考える。前述の西欧諸国の公的扶助制度はおおむね大きな変革を経ている。それに対してわが国では制度創始以来基本的には変わっていない。転換期ともいうべきこの急激な経済発展に即応した社会保障体系の変革が必要であり、その一環として生活保護制度も転換期に立っている。それは大きくは旧態依然たる救貧の要素から権利的保障的なそれへの脱却でなければならない。行政当局のいうように、もし転換点を質的变化に求めるとするならば、それは問題を矮小化しており、それだけに実施要領の改訂もいたずらに煩瑣になりがちな弊に陥らざるをえないといつてよいであろう。

わが国において急激な経済成長のもとで、絶対的貧困水準を用いて測れば、もちろん物価補正と若干の引上げはなしとはしないのであるが、貧困者下層だけが残し、したがって沈黙している被救恤層だけとなってしまうのは理の当然であろう。これを質的变化と呼ぶことは果たして当を得ているのであからうか。もし生活保護以外の施策、それは所得保障政策でも福祉サービスでもまた雇用政

14) 厚生省企画室『厚生行政の長期構想』昭和45年、116ページ。

15) 昭和45年11月『同分科会中間報告』。なお、これらの諮問および報告が出された頃の生活保護をめぐる情勢その他については、藤井康「生活保護」(『季刊社会保障研究』6巻3号、昭和45年12月)にくわしい。

16) 昭和46年12月中央社会福祉審議会『国民生活の変化等に対応した生活保護制度のあり方について(答申)』。

17) 昭和47年7月『社会保障問題懇談会報告書』138ページ、ただし、主として取り上げているのは高齢年金、医療保障、社会福祉であつて、そこには幾多の示唆に富む見解がみられるのであるが、生活保護については主題とはなっていない。

18) 竹村栄一「公的扶助とケースワーク」(『季刊社会保障研究』7巻3号、昭和46年12月号)は、この問題について法学的立場から考察した好論文である。ただし、今日急務の課題とされるものは、現行生活保護法の解体、所得保障法としての民主的再編成の問題でないであらうかと結論されるのに対しては、短絡的にすぎ、もう少し具体的な説明を加えられるべきではないであらうか。

策でもよいのであるが、それが筆者のいう隙間を埋めえているというならそれでもよいのであるが、極論すれば現実はどう一つとして生活保護の肩代りの役割を果たしていないことは明らかであろう。

ここで「転換期」論を保護率減少傾向と関連させて明らかにしておきたい。

小川喜一教授は、問題の質的变化を出発点とされながらも、解決を当局側の制止的原理への固執の打開に求め、基本的に生活保護制度の位置づけの問題として取り上げようとしておられる¹⁹⁾。

小山路男教授も、質的变化に注目されながらも、生活保護の全体的改善の中で高齢者などの特殊ニードをも満たすべきであり、さらに移動能力ある者の一時的な生活困窮への措置をゆるがせにすべきでないことを説いておられる²⁰⁾。

両教授ともに行政当局のいう質的变化論に立脚しながら、それを越えて生活保護の基本的動向に着目されているといつてよい。

ぜんぜん視点を変えて、「生活保護行政が一つの転回点にさしかかっていると考えるのは、たとえば福祉事務所の生活保護行政のサービスが多く、現業員のすぐれた現場実践にもかかわらず、一つの“風化作用”を結果しているとみるからである」²¹⁾と、福祉事務所の行政執行の体制改革を主

張されるのは小倉襄二教授である。

筆者は考える。生活保護の転換とは少なくとも救貧から防貧への、慈善的救済から権利としての保障への道程に沿った前向きの変革でなければならない、と。

4. 生活保護対象の漸減傾向

ここで保護率の低下あるいは保護対象者の減少を取り上げている諸見解について見ておこう。

籠山京教授はすでに早く減少傾向に着目し、「その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」と述べ、保護水準を低所得層の上層に合わせるように引き上げるべきだと結んでおられる²²⁾。

わが国保護率が英米独仏などの中で最低の線をいっており、あるべき線より低すぎるのではないかという疑問をいだいておられる仲村優一教授は、「一種の安全弁としての地域均衡論が貫徹していて、部落全体が保護対象になりかねないようなところでは、逆に全体の中で余程見るに見かねる事態に陥ったひとの場合でなければ、保護の申請のルートにはのせないというルールが暗黙のうちにできてしまっている」、「申請の形をとって問題が顕在化するのを押える力が地域内に働いているために（そして、その場合、しばしば民生委員が重要な働きをしている）、保護対象にならないという結果が生じている」と推測されている。そして全体の地域格差の解消と、広義の社会保障、社会福祉の政策体系の中での政策課題追求との方向による根本的解決を主張され、実態解明と生活水準引上げの方途を講じないと、「遠からざる将来に、生活保護自体の水準の向上、さらには、その補助給付のないし負の所得税的な発展的解消、ひいては

19) 小川喜一「生活保護制度の課題と将来」(『週刊社会保障』26巻682号、昭和47年8月14日号、『社会保障読本1972年版』)56～59ページ。

20) 小山路男「生活保護制度の課題と将来」(『71年日本の社会保障』375～386ページ。視野は広くかつ詳細に多くの卓説を展開しておられる。ただし今回のテーマではないのであるが、基準算定方式の一つであるエンゲル方式が、理論的飲食物費の積上げ計算を前提としているため生活実態に即した引上げが困難であること、また稼働世帯をモデルとしていることから最近の被保護層の質的变化のため理論的実践の有効性を著しく減殺していること、これらのことから算定方式としてあまり意味ないことになってしまったと述べられているのは、議論のあるところではないであろうか。

なお教授は、広くわが国社会保障が昭和36年の皆保険・皆年金の実施とともに転換期に入ったとしておられたのであるが、最近、「転換期論はあくまでも危機意識に裏付けられた一種の政策論であつたし、またそれ以上ではありえなかったのである」「転換期論によって私の提起しなかった問題意識は、すでにその役割を終わったように思われる」と反省を加えておられる。生活保護についてはいかがであろうか(同教授「転換期論への反省」『週刊社会保障』26巻653号、昭和47年1月24日号に所収)。

21) 小倉襄二「転回点に立つ生活保護行政」(『週刊社会保障』25巻612号、昭和46年4月12日)。

22) 籠山京「公的扶助制度の現状とその批判」(社会福祉研究』第2号、昭和43年6月号)。なお、著書の『低所得層と被保護層』(ミネルヴァ書房)、昭和45年の随所でこのことを論じておられ、また鈴木佐紀氏と共同で「低所得層の変貌と保護基準」(『季刊社会保障研究』5巻2号、昭和44年9月号)でも触れておられる。

社会保障全体の水準の向上をさまたげ、足をひっぱる要因になりかねない」と憂慮しておられる²³⁾。

生活困窮者の減少ではなく、受給資格ある者が申請しないでいるか、できないでいるかにすぎず、それは、日本人の意思または意識に関係する要因などによるものであり、相手つまり生活保護では福祉事務所や民生委員との関係が重要な役割を占めているのではないかと推測される三和治教授は、対策として次のような点を列挙される。すなわち法目的達成の過程に沿った強化充実、権利として利用しやすい条件整備、不服申立てのしやすい配慮、現業機関の整備充実などである。またさらに法の立法精神に立ち返った情民観の払拭である²⁴⁾。

角田豊教授はむしろ今後、底辺労働者の生活と労働を保障するための最低賃金、最低労働基準の法律や協約の確立、無拠出の失業手当、職業訓練手当の必要などを強調され、「今後制度や条件の整備拡充なしに、生活保護被保護人員の減少・労働可能者の自立助長・就労促進が、なお進められてゆくとすれば、それは正に“見えざる生活困窮者”の増大となり経済大国にも、福祉建設の看板にも、およそ、ふさわしくないであろう」と懸念しておられる²⁵⁾。

以上の諸説がどれ一つとっても漸減傾向を是認しているのでないこと、問題の把握の仕方にはそれぞれの特異性があるにしても、いずれも筆者の期待する進歩の道程に沿った前向きの変革を志向しておられることは確かである。

本論むすび

上述のように転換期論を理解し、対象減とその対策を把握するならば、生活保護のとるべき方向はおのずから明らかであるといつてよいであろう。にもかかわらず今日まで遅々としてしか打開されないのは、口では唱えながら実をとまなわないの

は、何故であろうかを追求していくとき根源的な問題として貧困意識の変革にいきつくのである。それはある固定した貧困線を割らないといういわゆる絶対的な貧困観から、一般生活水準との格差を縮小するという相対的な貧困観への変化という系譜の上での貧困意識の変革である。

このようなわが国の遅れた貧困意識を表わす指標の例として、問題の保護率のほかに社会福祉費用の低劣さが考えられる。その国民所得に占める割合をみると、北欧諸国では昭和41(1966)年頃に軒並みに3.5%(児童手当はこの中の2.0%)前後であるのに対し、わが国では0.3%にすぎない。わが国で児童手当制度開始以前であるにしても、その遅れの甚だしさがわかる²⁶⁾。そこには福祉観とか人間観とかに何か基本的な開きがあることを推察させる。

この開きは一挙に埋めることは不可能である。たとえば5万円年金の引上げのような制度改革は、容易ではないにしても、「発想の転換」、たとえば一夜明ければ発想方法が変わっていたというごとくしても実現できよう。しかし平等意識なり、連帯意識なりは歴史的なものであり、一朝一夕にして成るものではない。「発想の転換」を越えた、身を切られるような人間観の変革が自他ともどもに行なわれるものでなければならない。制度機構は上から天下りの的にでもつくることはできる。きわめて近代的な生活保護法がわが国でつくりあげられたのもその例の一つであろう。それだけに実施の上に幾多の矛盾、問題を引き起している。

このことは、生活保護法の基底にある権利意識が、わが国で根づいていない点にも表われている。わが国では権利意識は育ちにくい。そこには保護受給の卑屈感、抵抗感が存しており、一方には行政当局への被保護者の無言の追従が所在している。

これを払拭するにはどのようなことが必要であろうか。タテ社会論を主張される中根千枝教授は、社会福祉の必要がさかんに叫ばれるにもかかわらず依然として貧しい理由を、閉鎖社会において権

23) 仲村優一「生活保護の現状と課題」(『社会保険/健保・厚年版・実務と法令』9巻5号, 昭和46年2月号)。
24) 三和治「生活保護行政の課題」(『週刊社会保障』26巻673号, 昭和47年6月12日号)。
25) 角田豊「見えざる生活困窮者」(『週刊社会保障』26巻654号, 昭和47年1月31日号)。

26) 拙稿「北欧諸国における社会保障費の歩み——とくに50年代と60年代との比較を中心として——」(『季刊社会保障研究』8巻2号, 昭和47年10月号), 67, 69ページ。

利意識、個人主義の育つ余地のない、個人のとりでのない、弱者の無防備でつねに強者の庇護を受け、弱者にはその見返りが要求されるというわが国の独特の人間関係に基づくとしておられる²⁷⁾。おそらくは根源に立ち戻ってこのような意識構造を打破するのでなければ社会福祉なり社会保障なりも進まないであろう。

中根教授はこのような意識は従来のわが国の家長中心の居住形態に根ざしていると説かれる。しかしこのような居住形態は個室中心へと急激に変化しつつあり、さらに何よりもわが国経済成長は、われわれの周囲に他人事ではなく、「生活保護受給は明日はわが身」という、生活不安感の表われとみるべき事態が迫ろうとしている。このことが現実に生活保護の転換を要求していると認識すべきでないであろうか。

一方には前述のように保護基準、実施要領など年々改善の実を多少でもあげており、他方わが国の低賃金所得層問題を勘案するとき、情民観もともなわが国の条件や段階は未だこのような変革を必要とし可能とする段階に立ち至っていないという反論が、たしかに今日でも認められる²⁸⁾。しかし筆者には生活保護転換期論による危機打開

策のほうにより強く関心をいだかせられる。

David Bull が Phillips 報告を難詰して単なる提唱に終わってはならないときめつけているとおり、行動に移すことこそ重要であろう。ここでその意識の変革について何から手をつけはじめるべきか、思いつく方途の 2, 3 を述べれば、たとえば、

(1) 貧困の実態把握。とくに官庁における究明とその公表、また行政効果の測定、予測とその公表²⁹⁾。たとえば *The Poor and the Poorest* や *The Other America* に対して政治家や行政担当者があれほど強く共感をもちえたことに注目する必要がある。

(2) 国民の生活不安感および連帯意識の明確化。

(3) 住民運動とくにそれへの社会福祉関係者および低所得層の参加³⁰⁾

などである。

29) 拙稿「官庁の貧困調査のおちいりやすい陥穽について——イギリス Two-Parent Families 調査を例として——」(『厚生指標』20 巻 4 号, 昭和 48 年 4 月号)において、官庁貧困調査の困難性すなわち公表にまつわる政治性と解析にまつわる官僚性、その他が取り上げられている。

30) 注11)の Ken Coates and Richard Silburn の *Poverty: The Forgotten Englishmen* は、Nottingham 大学の社会学研究室で 65~66 年に同市の St. Ann's 地区で行なった調査報告書であるが、その第 11 章の 'Wanted——A New Radical Attack' は社会福祉における住民運動の一例として参考になる。また、R. Silburn の 'The Potential and Limitations of Community Action' (注13)の David Bull (ed.), *Family Poverty* 所収)も然りである。

27) 中根千枝『適応の条件——日本的連続の思考』(講談社, 昭和 47 年), 159~166 ページ。

28) アメリカにおける根強い情民観については、秋山智久「米国の公的扶助における情民観の構造」(『季刊社会保障研究』8 巻 1 号, 昭和 44 年 8 月号)。