社会保障研究所シンポジウム〔III〕

テーマ「社会保障と社会福祉」
——社会福祉の法的課題——

レポート	荒木誠之
レポート	古賀昭典
コメント	高橋　武
コメント	小沼　正
一般討論（司会）	林　迪廣

司会(林)　午後の部のシンポジウムのテーマは「社会保障と社会福祉」ということになっていて，主として法的な側面から，社会保障と社会福祉との体系的な問題，それから生活保護の実態とその問題点をご報告いただき，そのあとコメントをいただいて，皆さんといっしょに討論を進めていきたいと思う。

では，まず最初に，九州大学教授の荒木誠之さんに「社会保障と社会福祉——社会福祉の法的課題——」という題でご報告をお願いしたい。

〔レポート〕　社会保障と社会福祉

——社会福祉の法的課題——

荒木誠之

シンポジウムの一番大事なところは討論にあると思うので，私の報告はできるだけ時間を節約して，皆さん方との討論の中で問題点の理解を深めていきたいと思う。

I　社会保障制度における社会福祉

社会保障，社会福祉ということを考える場合に，社会福祉は社会保険や公的扶助とかなり違った要素を持っている。そこで，社会福祉の具体的な問題を考える場合に，社会福祉の狭い枠の中だけでものを見ていたのでは，解決できないことが多々あるように思う。そういう意味で，公的扶助，あるいは社会保険とのつながり，あるいはそれぞれの機能上の補完関係，それをたどっていくと，結局は社会保障の中で社会福祉がどういう役割り，性格を持つのかという問題に帰着する。そこで，この問題を皆さんといっしょに考えてみたいというのが，私の報告の主な目的である。

社会保障というときに，社会福祉を一応はずして考えるという立場が見られる。わが国ではむしろそうではなくて，社会保障の中に社会福祉の制度を含めるというのが一般的で，官庁のほうでもそうであるし，学者の見解でもそういう考え方が支配的である。

これはいってみればどちらでもいいようなことだが，私がその問題をあえて最初に取り上げたのは，理由がないわけではない。社会保障を，午前中の報告の中でも触れられていたように，所得の再分配という観点から見ていくと，わが国でいわれているところの社会福祉は金銭を給付するものではなくむしろ非金銭的なソーシャル・サービスを提供するという特徴をもっているので，社会保障とは一応区別して考えたほうがいいということになろう。他方，社会保障というのはただ単に経済的な面での所得の保障だけではなく，社会の一員としての生活を営む上で基本的に必要なもろもろのニードを満たすための制度である。そういう目的と機能を持つ制度の全体を社会保障だというふうに考えると，いわゆる社会福祉は社会保障の中に含めて理解することになろう。

具体的に検討してみよう。イギリスのビバリッジ報告では社会福祉を社会保障の重要な構成部分としてあげていない。イギリスの官庁出版物 (HMSO, Social Security in Britain, 1973) を見ると，社会保障を形成する制度としては社会保険と公的扶助（現在では補足給付）であって，それ以外のものは社会保障の関連制度とされているにすぎない。たとえば，ナショナル・ヘルス・サービスなどもそうであるし，社会福祉サービスの諸制度も関連制度として社会保障そのものからは除外されている。

つぎにフランスには周知のように社会保障法典という，いわば社会保障に関する法規を１つの法典にまとめたものがあるが，その中にも社会福祉という部門は含まれていない。

アメリカでは 1935 年に世界で最初に社会保障法が制定された。これはニューディールの時期に，ワグナー法という労使関係法などといっしょにできたものであるが，この法律の中でも連邦政府が直接に行う事業としては，社会福祉は入っていない。ただし，州が行う福祉サービスについて，連邦から補助金を出すことができることにはなっているのが注目される。

このように見てくると，社会保障が社会福祉の制度を

当然に含むものという受け取り方は，外国にはあまりなく，むしろわが国に特徴的な考え方ではないかと私は考えている。わが国でこのような社会保障の理解が一般的となった理由の1つは，戦後の非常に荒廃した国民生活の中で，大多数の人びとが人間らしい生活を待望していたこと，一方憲法25条で生存権の保障が宣言されたということがあげられると思う。健康で文化的な最低限度の生活を保障するという規定が基本的人権として憲法の中に掲げられると，この健康で文化的な生活を国が保障する制度が社会保障であるという考え方が有力となったのは，自然のなりゆきであったといえよう。その頃に出された社会保障の啓蒙書などを見ても，そういうふうに説いているのが多い。このような状況の中で社会福祉を含めた社会保障の考え方がわが国では定着してきたのである。

冒頭に述べたように，社会保障の制度体系に社会福祉を含めるか否かということは，単なる体系論のための議論ではなくて，社会福祉の原理，あるいは社会福祉の具体的な実施形態などを考えた場合，社会保険，あるいは公的扶助，あるいは最近いわれている社会援護などの相対的に独立している制度分野があるが，それらとの原理上および体系上の関連性をどうとらえたらいいかということで，社会福祉と社会保障という問題を，私は取り上げているわけである。

II 社会福祉立法

そこで，現在の社会福祉立法の内容を少し見てみよう。社会福祉関係の法律としては福祉六法といわれているものがある。老人福祉法，児童福祉法，身体障害者福祉法，精神薄弱者福祉法，母子福祉法および社会福祉事業法，これが社会福祉六法と称されるものである。これらを社会福祉法だとして統一的に把握する場合に，それぞれの立法を共通につらぬいている要素は何であるかということを考えてみる必要がある。ここでこれを独立して論ずる余裕はないので，法規の上でそれらしきものを探すと，社会福祉事業法の第3条に，社会福祉事業の定義が掲げている。「社会福祉事業は援護，育成，または更生の措置を要する者に対して，その独立心を損うことなく，正常な社会人として生活することができるように援助することを趣旨として，経営されなければならない」。この規定は社会福祉事業とはこういうものであると書いてあるが，そこから推察すると，結局社会福祉というものは援護や育成，または更生の措置を要するような人びとに対して，正常な社会人として生活できるように援助する政策あるいは制度である。大まかにいえばそういうことになろうかとう。

また，社会保障制度審議会の勧告（第2次，昭和37年）はつぎのようにいう。「ここでいう社会福祉は，一定条件にある低所得階層の権利として確保しようとするものであるから，従来社会福祉といわれてきたものより狭い概念であり，国民の福祉をより一層向上するために行う対策はこれに含まれない。また社会保険を補完する性格からみれば，社会保険の整備によってしだいに縮小する筋合いのものではあるが，現実には社会保険の力はそこまでに及んでおらず……」として，この分野の開拓の必要を述べている。そしてさらに，「現在の社会福祉の最大の欠陥は，思いつきで，組織的，計画的でないこと，体系化への努力が払われていないこと」および政府は「単に補助，奨励するのみであって，これに対して積極的に責任を国がとらないこと」にあると指摘している。

ところで，社会福祉立法の対象とされる人びとは，社会保険各法あるいは生活保護法の対象者と重複しており，対象者という点ではこの両者と本質的に異なるところはない。そこでさきの社会保障勧告のように，所得階層ごとに社会保険の対象層，社会福祉の対象層，生活保護の対象と分類する考え方が注目されるのであるが，社会福祉の対象を生活保護水準付近にある低所得層（あるいはボーダーライン層）とするのは，法的にはあまり意味がないばかりでなく，むしろ不適当ですらある。それは次のような欠陥を持つからである。第1に，経済的な面で所得階層別にとらえて，社会福祉の対象を低所得階層とするのは，社会福祉を所得保障の一種と見る立場にほかならず，社会保険や公的扶助との基本的な差異を見逃すことになる。社会福祉をなぜ低所得層だけの制度とすべきかについても，明確な理由はないように思われる。第2に，社会福祉を生存権保障の一環と見るかぎり，老齢や心身障害などによる生活機能の喪失は，その人の所得の水準いかんにかかわらず，人間としての生活を営む上において障害をもたらす。したがって，その障害を除去し軽減する措置が社会的に提供されてこそ，人間としての尊厳が制度的に保障されるものである。生存権の保障は，すべての国民に対してこのような生活障害に対する保障を具体的に提供することを約束しているもの，と解すべきであろう。社会福祉を低所得階層だけの保障と見る立場は，生存権保障の一環としての社会福祉制度の理解として不十分である。第3に，低所得階層といってもその基準はあいまいであって，現行各福祉立法は，たとえば生活保護基準のような明確な判定の基準を定めてい

るわけではない。したがって，低所得階層といっても，政策上の目安としてはともかく，法的な適用範囲のメルクマールとなっているのではない。ただし，後述するように低所得階層対策という考え方が現行法の内容に影を落している事実は否定できないが，それもまた，社会福祉立法の基本原理から見て批判の余地があること，前述のとおりである。

結局，社会福祉立法が社会福祉としての独自の存在意義を有するか否かは，対象者の所得水準によるのではなく，その給付の内容と給付の方法とに独自のものが認められるか否かによるといえよう。そして，私見によれば，社会福祉立法が社会保険立法や公的扶助立法と区別される基本的な要素は，社会福祉立法が所得保障のための金銭給付を行うのではなく，生活障害を除去・軽減するために非金銭的な社会サービスを提供するところにあるといえる。社会福祉立法はこの目的と特質を貫徹することによって，社会保障法の重要な一環としての機能を発揮することができるのである。

III 社会福祉への権利

さて，社会福祉関係法をこれまで指摘したように，社会保障法の一環として位置づけるとき，現行立法には問題とすべき点がいくつか見られる。そのうち，重要と思われる事項をいくつか取り上げて検討してみよう。

第1に，現行の社会福祉立法では，福祉の措置の大部分は，実施機関が行うことが「できる」と規定されており，福祉措置の義務づけ規定となっていない。したがって，現行法のもとでは，生活障害を持っている人が，法律上の権利として福祉サービスの受給を請求しうる地位にはなく，実施機関の裁量によって受給の有無が決せられることになる。このような受給者の不安定な地位は，社会保険法や公的扶助法などには見られないものであり，社会福祉立法に特有の現象といわねばならない。そのような社会福祉立法の姿が，果して原理的に承認されるべきものであるかは，はなはだ疑問である。なぜそのように理論的に疑問の多い規定のしかたを現行法がとっているのであろうか。私の見るところでは，直接的な理由としては，福祉サービスに必要な施設および従事者が大幅に不足しているという現実があげられよう。この状態のままで福祉サービスを義務づけるならば，いたるところで義務違反のケースが生じて，とうていこれを切り抜けることはできない。さらにまた，福祉サービスを現実のニードに対応して義務づけるとすれば，それをまかなうべき財源は急激に膨張し，これを現実問題として実施する目途が立てにくいという事情もあろう。このように見てくると，社会福祉に受給権を確立しないのは，国の側にこれを権利として保障する実質的な裏づけを欠いているからだということができよう。

その点をもう少し具体的に考えてみよう。たとえば，親のほうで自分の子供を福祉施設に入れたいとする。ところが，児童福祉施設もいっぱいで入れないという場合に，法規上はそこに入る権利があると書いてあっても，実際には福祉施設はあいてない，あるいは福祉施設の職員が非常に不足していて，仮に入れたにしても十分な福祉サービスを受けられないとすれば，結局は法律はウソをついた結果になる。

だから，福祉サービスを提供する態勢が整っていないままに，実施する側に福祉措置を義務づける規定をおくならば，国あるいは地方自治体としては困った状況に直面することになりかねない。この点をおもんぱかって，現在まだそういう権利性を法規上与えるのは早いと判断したのではないかと思う。そうだとすれば，まずそういった提供面を早急に充実させるという前提が推進されなければ，ただ単に権利性の確立が必要であるという議論だけでは解決できない問題が残されるように思う。

このような直接的な理由の背景に，現行の方式を考え方の上で支えているものがあると思われ，それを明確にすることが現実問題の処理の面でも必要だと考える。私見では，所得保障に中心をおいた社会保障の考え方が，社会福祉を旧態依然として，権利性を持たぬ恩恵的なものにとどめているのではないかと思う。社会福祉というのは経済的保障を直接に目的としないから，年金や社会保険のように受給権を明確にする必要はなく，実情に応じて行政庁が適当にやってもいいのではないかという思考が働いているようにも思われる。

そうだとすれば，社会保障は果してそういう経済的保障だけでいいのか，また社会保障は本来経済的保障だと割り切るのが法理論として妥当なものかどうかということについて，検討を要するのではないか。その点を吟味することによって，社会保障と社会福祉の関係がどのように位置づけられるかがハッキリしてくると思う。

第2に，現行社会福祉各法の福祉サービスは，受給者がその費用を支払うのがたてまえとされている。社会保険法あるいは生活保護法などでは，実費を徴収する規定は見られないが，社会福祉各法では福祉施設の入所等に要した費用を行政庁が徴収しなければならないと定める。そして，例外的に費用負担の能力のない者について，国や自治体の肩代りを認めているにすぎない（たとえば，

児童福祉法56条参照)。この費用徴収の原則は，社会保障給付としての社会福祉サービスの目的・機能とどのように関連するものであろうか。

現行法のたてまえは見方によると，たとえばわれわれが旅先でホテルに泊ってお金を払うように，私企業が一定のサービスを提供するのに対して，対価を払うのと原則的に変わらないのではないか。少なくとも形の上ではそうなっている。ただ少し違うのは，社会福祉サービスでは営利的な民間の事業よりやや安くサービスが受けられるということになる。果してそういうものとして考えていいかどうか，はなはだ疑問だと思う。

私見では，社会保障給付としての福祉サービスは対価を払って，つまり実費を払ってサービスを受けるということになじまない。対価と引き換えのサービスならば，民間の私企業などにまかしておいてもいいわけである。ただ単に社会福祉という名前を付けただけで，実質は企業活動とあまり変わらないということになれば，これは羊頭を掲げて狗肉を売るという批判も起こりかねない。むしろ社会福祉サービスは無償を原則として，例外的に費用徴収の途を残しておけば足りるのではないかと思う。ここでも，社会福祉の性格をどのようにとらえるかという問題が，基本的なものとして提起されることになる。

第3に，福祉施設の職員の労働者としての権利と，一般の人の福祉を受ける権利との関連が検討されなければならない。福祉施設の職員も労働者としての生存権の保障——具体的には労働基本権と人たるにふさわしい労働条件——を受ける地位を持っている。しかし，現実にはこの人びとは，一般の労働働者と比べて著しく低い条件下におかれており，この劣悪な労働条件によって辛うじて福祉施設が運営されているのである。しかも，労働条件の低さが施設の労働者の離職と補充難を引き起こし，それがまた福祉サービスの質的な低下となって受給者の権利を阻害するという事態も発生している。福祉への権利と福祉労働者の権利とを両立させ，生存権の円滑な実現を期するには，立法的にどのような方策がとられるべきであろうか。これらの諸点につき，討論の中で議論を深めることができれば幸いである。

司会　どうもありがとうございました。それでは次に，九州大学の古賀昭典先生に「生活保護の実態と問題点」という題でご報告をいただきたい。

〔レポート〕 生活保護の実態と問題点

古　賀　昭　典

私は「生活保護の実態と問題点」という報告をするが，できるかぎり法的な側面からお話をするつもりである。

昭和45，6年頃，私どもが，九州の甑島だとか，対馬だとか，旧産炭地とか，いわゆる過疎地域の社会福祉および生活保護の実態を調査したことがある。それについては，かつて日本法社会学会のシンポジウムで報告したことがあるが，きょうはそういう資料と過疎地域の資料，それから全国レベルでの統計的資料を合わせ考察することによって，生活保護行政の実態というか，そのような面から，現行の生活保護法の法原則あるいは行政上の幾つかの問題点を取り上げてみたい。

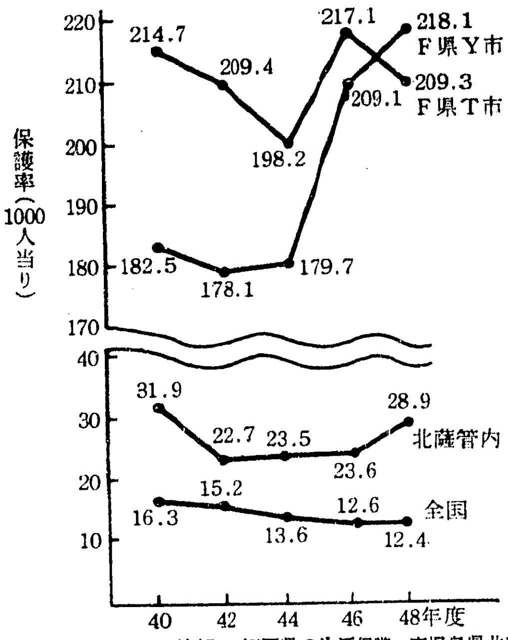
最近いわゆる生活保護解体論というのもあるように聞いているが，そういうものを検討する1つの材料にでもなればと思う。

先ほどちょっと入り口で拝見させていただいたら，福祉事務所その他実務の方が大変多く見えられているので，実態などに関しては，あるいは私の報告よりもっと詳しい事実をご承知かもしれませんし，あるいは古過ぎるというご批判をいただくかもしれません。全国的な資料については，レジュメに収録したものより新しい資料があることは承知しているが，私どもの調査とあまり時間が離れていないところの全国的な資料と合わせて考察したほうがいい場合もあると思うので，あえて古いのを掲げている場合もあるので，そのへんはご了承願いたい。

I　生活保護の実態と動向

(1)　保護率の実態と動向

まず，実態のところに入りたい。「保護率の動向と地域性」ということを最初に掲げているが，図1に，そのだいたいのことが示してある。これは福岡県からいただいた資料をもとに，昭和40～48年頃の産炭地の保護率の動きと，それから鹿児島県の北薩摩郡，北薩福祉事務所



参考資料:『生活保護速報』, 福岡県の生活保護　鹿児島県北薩福祉事務所調べ。全国と福岡県は各年平均。ただし48年は8月分。北薩管内は各年7月の平均

図 1　保護率の動向

管内の, これは私どもが調査した飯島を含む地域であるが, その保護率の動き, そして一番下が全国的な保護率の動きである。

全国的にはだいたい 13/1,000 と, 昭和49年の8月には 11.9/1,000 に保護率はなっているが非常に低い率で安定をして, しかも徐々に保護率は下がりつつある。保護人員も昭和45年の133万7,000人から, 昭和49年には130万2,000人に減っている。なお, 保護世帯は小規模世帯化という現象を反映して, 昭和45年から昭和49年の間に3万世帯ぐらいの増加になっている。

一口にいうと, 全国的にはコンスタントに被保護人員と保護率とが漸減し, 世帯数が微増して, 小規模世帯化の傾向を示しているということができる。しかし, 地域別に見ていくと, 大中都市やその周辺, 特に産業活動の活発な地域などでは相対的に低いが, 過疎地域というような地域では必ずしも保護率は低くなく, 異常な高率を示す場合, あるいは非常に不安定で, 漸増の増加の状態を示す場合もある。もちろん過疎地域といっても, 過疎の進展度や人口密度とは, 必ずしも保護率は対応していない。その地域の歴史的, 地理的条件, 産業経済上の諸条件によっていろいろ異なるようだが, まあ共通な現象としては相対的に高く, かつ不安定であるということがいえると思う。

(2)　被保護階層の特徴――質的変化

次に, この被保護世帯の特徴であるが, 最近被保護階層の質的変化といわれている現象が, 全国的な資料からも読み取れるが, 過疎地域を私どもが実地に調査した資料からも出てきている。この質的変化といわれるものの指標は, 幾つかあげられると思う。

まず1つは, 被保護階層の世帯類型を見ていくと, 先ほどの荒木さんの報告にあったように, 金銭的な給付だけではどうにもならない, 各種の社会的な生活援助だとか, 便宜だとか, そういうサービスを合わせて提供しなければならないような, いうなればハンディキャップを有する世帯が増大している。このへんからも, 生活保護が社会福祉サービスと不可分の関係において運用されねばならないということがわかる。いわゆる高齢者世帯, 母子世帯, 障害者, 傷病者世帯が著しく増大している。この数字については, すでに『厚生白書』その他いろいろあるので, 省略をする。

そういうハンディキャップ世帯の増大とともに, いわゆる小規模世帯化, 1人ないし2人世帯が増えてきている。この数字はすでに昭和48年度で被保護世帯全体の75%になっているといわれている。同時に, これこそは質的変化の基本になるものだと思うが, 非稼働世帯の増大が著しい。世帯内に1人も稼働者がいない世帯が昭和48年にはすでに被保護世帯の3/4に達している。

それからもう1つの特徴は, いわゆる保護の廃止理由などに世帯員の傷病の治癒というのが大きな比重を占めるようになってきている。また, 勤労収入の増加ということになっているが, 過疎地域の廃止理由は死亡である。死亡ということによって, 保護からはずれていくという率が非常に高い。そういう点に特徴があることを念頭においておきたい。

もう1つの特徴は, 先ほど保護開始理由に示したように, やはり生活保護行政の中で, 被保護人員の面でも, 保護に必要な費用の面でも, 医療扶助という面の比重が非常に大きくなり, 人員でも, 保護費総額に占める医療扶助費の割合でもほぼ60%前後に到達している。今後の保護行政の中では, 医療という問題がきわめて重要な意味を持っておるということがいえると思う。

実態については, 簡単にこの程度にしておきたい。

そういう実態が生まれてきているということ, あるいは今後生活保護がどうなるかという点で, いわゆる生活保護の法原則と, それの具体化であるところの行政解釈や運営の上でどういう問題があるかということで, 幾つか触れておきたい。

II　法原則と行政上の問題点

（1）　保護基準をめぐる問題

まず保護基準の問題だが，保護基準についてはご承知のとおり 1960 年代に，一般消費者，勤労者世帯とのいわゆる消費生活水準の格差を是正する政策が取られた。そして昭和 45 年の『厚生白書』などによると，保護基準はそれによって毎年かなりの引き上げが図られ，東京都の場合などは，いわゆる標準 4 人世帯の場合，昭和 35 年度に比べて昭和 45 年度は保護基準が 3.8 倍になった。それからいわゆる消費支出の格差も，昭和 35 年度の 38％から昭和 44 年度で 52.9％と，かなり縮小されたと評価しているようである。

こういう政策によってつくられた具体的な保護基準の経済的な効果，意味というものを私はここで正確に評価することは困難であるが，少なくともすでに昭和 46 年頃から，こういう形で，格差縮小政策でつくられてきた保護基準が，被保護世帯の生活内容の向上などに役に立っていないということは，いわゆる中央社会福祉審議会などの答申をあげるまでもなく，幾つかの調査で示されているように思う。

そういうことで，今日なお生活保護基準がきわめて低い。今日の保護基準では，いわゆる憲法 25 条，およびそれに基づく健康で文化的な生活が保障されてないのではないかという疑いが非常に強い状態にある。

そういう状態を生み出したのはこの格差縮小政策であるが，この政策を法的な側面から見ていくと，格差縮小政策というのはきわめて裁量性の強い政策である。そしてそれは朝日裁判において，最高裁判所が保護基準の設定行為に関して裁量行為であるとした。最高裁判所の判断の行政上の具体化である。その結果がこのような保護基準の低額性ということにつながるとすれば，やはり生活保護基準の設定行為を裁量行為だと見る考え方に問題があるという点が，実態の面からも明かにされているといえよう。

それから細かいことをいうと，いわゆる格差縮小方式でやる場合に，その比較の対象になる一般勤労世帯というのは，日雇い労働者の標準人世帯というのを対象にしている。標準 4 人世帯などという世帯は，今日の段階では，もし現実の保護行政の中で発見するとすれば，大臣賞に値するという意見もあるほど，被保護世帯を代表していない世帯であろうと思う。こういうものと比較するところにも問題がある。世帯間に就労者のある世帯というのも，今日の被保護世帯の代表例として考えるのはおかしい。こういうものと比較するところにも問題がある。

また，すでに幾つかの場合に指摘されたように，地域別保護基準というのも，今日のような経済情勢の下では，とにかく道路 1 つ隔てて片一方は 2 級地であり，片一方は 3 級地とか 4 級地で，しかも生活圏は同一にしているというところでは，人間に差別感を与えるような問題を提起しているように思う。

保護基準の問題についてはその程度にするが，次にいわゆる補足性の原則の中で，ここでは資産保有の問題について述べておきたい。

（2）　資産保有をめぐる問題

資産保有の問題は，従来生活手段に対する保有の制限が行われた時期があるが，そういう状況から脱皮して，最近ようやく当該地域の一般世帯との均衡ということで，70％ の普及率で保有を認める方針がだんだん定着しておると思う。これは生活手段に対する保有制限からの一歩の前進であると思う。しかしながら，70％ の普及率という考え方でいくと，いわゆる文化生活というものが，1 人 1 人の人間によって個別的であり，また文化生活というものには精神的な要素を考えなければならないが，そういう文化生活の個別性や精神性というものへの配慮を全く欠く結果を引き起こし，すでに幾つかの問題が起こっているようである。

さらにこのままでいくと，国民生活水準における，地域格差を固定するような役割りを果しはしないかということも懸念される。

レジュメに「家庭用品の保有および条件」ということで昭和 36 年から昭和 47 年まで書いておいたが，さらに昭和 48 年には，これは実務をやっておられる方々は詳しくご存知だと思うが，電話とカラーテレビは普及率 70％ 未満の場合でも，老人，心身障害者，長期療養者，または児童がいる世帯で，その保有が社会的に適当と認められる場合は保有を認めるということになっている。70％ 以下の場合でも，一定の条件下で認める。これは 1 つの前進だと思うが，さらに，身体障害者に一定の条件の下で，通勤用の自動車の保有を昭和 48 年度に認めている。これについては進歩的な学者といわれる人の中でも，画期的であると手放しの評価をする人もいる。私は必ずしもそうは思わないが，これはやはり一言でいうと，就労の促進というものと切っても切れない関係があると思う。

次は貯蓄の問題だが，貯蓄の問題は従来，いわゆる立上がり資金，自立助長という側面から問題にされること

がもっぱらであったと思う。今日の段階ではやはりそれを越えて，原則的には生活のゆとりという意味でも幾らかの貯蓄を認める方向が確立される必要があろうと思う。

それからいわゆる資産調査，家庭訪問が人権無視，人権否定という状況を時々引き起こすことが問題になるが，この場合も，この調査は被保護家庭あるいは要保護者が真に何を必要としているかという，ニード調査というところに基本をおくべきで，生活監視という姿勢を取るところに，問題が起こるように思う。家庭訪問などを含めて，保護の実施・適用などの段階での人権尊重という問題を，今後さらに考えられていかなければならないと思う。

(3) 親族扶養優先の問題

次に現行法では，いわゆる生活保護の補足性に基づいて保護に優先して活用さるべき手段の中には，親族からの扶養が含まれている。私法上の扶養原理を国家的な，公的な生活保障の制度である保護法に無条件に優先させるということになると，それは生存権保障という，現代国家の責任を親族に転嫁する結果になると思う。しかし，保護というものの補足性を全面的に完全に否定するわけにもいかないし，また先進諸国の公的扶助を見ても，やはり一定の範囲，限度で近親者間の扶養を優先させているという事実もある。今日の段階では，親族扶養を法に優先させる法的な限界，範囲というか，優先させるさせ方，法技術，あるいは扶養の内容，程度，このようなところが問題にされなければならないと思う。

現行生活保護法は，能力ある扶養義務者がおりさえすれば，保護の欠格事由とした旧保護法の態度を改めて，現実に扶養が行われた場合に，その限度で保護の必要性が減少するとして，扶養の優先を一応事実上の順位の問題にとどめたとされている。そして人によっては，現実に扶養が行なわれれば，収入の問題として処理すればいいのだという意見もある。

しかしながら，必ずしもそう簡単に言い切ってしまうわけにはいかない。たしかに旧法と比べて進歩してはいるが，現行法は親族扶養優先の問題を当事者間の完全な任意にまかせたわけではない。現行法も，扶養義務の優先には相当積極的な関心を払っている。たとえば保護が申請された場合に，親族の扶養義務者の資産調査の必要がある場合には，その決定を延ばすことができるようになっている。あるいは 29 条では扶養義務者の資産状況などの調査を官公署へ嘱託，あるいは銀行，雇用などに報告を求めるということなども規定しているし，また保護法4条3項を適用して，保護を行った場合には，扶養義務の不履行者から費用の全部もしくは一部を徴収することができる規定さえおいてある。

したがって，いくら事実上の順位の問題といっても，扶養の優先は行政上，一定の限度で拘束を受けているということができる。

そういう現実の仕組みになっているところから，行政の現実の場では，つぎのような問題，現象を引き起こしているようである。先ほど実態のところで申したように，離島，離村などの保護開廃理由を見ていると，不労収入の減収が開始の理由となるもの，あるいは不労収入の増加によって保護廃止にいたるものが非常に多い。前者は都会地に流出した親族からの仕送りで（これは生活保持義務関係者よりも，子供が親にという形での，生活扶助義務関係者の間の仕送りが多いようである）辛うじて生活保護を受けずに生活をしてきた。しかし送ってきた親族も，次第に仕送りが困難になって，減らしたりやめたりする。そのために保護を受けるようになる。あるいは都会に出て最初は仕送りはできなかったけれど，少し落ち着いて余裕ができたので仕送りをするということで，保護から脱出する。これは自立更生とはいい難いが，こういうのが非常に多い。

そういう親族共同体意識の強い地方では，生活水準の低さにもかかわらず，こういう親族扶養義務の広範な履行が，都会地や旧炭産地などに比べて，保護率を相対的に低くしている1つの原因だと思う。

そういう場合，扶養義務を履行しない能力者に対しては，77 条による費用徴収処置というのは，司法的にはもちろん，行政的にもほとんどなされていないようである。結局，事実上の順位の問題は，表現は適当でないと思うが，「正直者が損をする」という機能を果している といえると思う。こういう扶養義務の問題については，もう少し扶助法の中で範囲や程度をきちんとして，定めた範囲内では，それをきちんと履行するという方向が，むしろ取られるべきではないか。その範囲その他については，いろいろと先進国の例などが参考にされるべきだと思う。

(4) 世帯単位をめぐる問題

それからもう1つは世帯単位の問題であるが，ご承知のとおり法は世帯単位を原則として，個人単位はあくまで例外に過ぎないことになっている。しかしながら，先ほどもいったように，今日の保護の実態を眺めてみると，単身世帯がすでに過半数を占めている。そこで，数量的

には個人単位で処理する場合が，むしろどちらかというと原則化しはじめている。こういうところで世帯単位の原則を強行していくと，いろいろな問題が起こってくるように思う。たとえば，民法上の扶養義務の関係を混乱させる。同一世帯と認定されたばかりに，生活扶助義務者に生活保持義務者と同様の強度の扶養を強制することになる。あるいは親族関係に崩壊をもたらすような例さえすでに報告されている。

それから，従来特に生活保持義務関係においては，現実には世帯を同一にしないにもかかわらず，それを積極的に同一世帯であるという世帯擬制措置が取られてきた。これについてはご承知の藤木訴訟以来，行政方針の緩和が見られているが，この緩和は同一世帯でないものをやはり同一世帯と見て，さらにそれを世帯分離するという考え方である。はじめから同一世帯でないものを世帯でないと見る，そういう客観的な事実認識をしないところに，基本的にはまだ問題が残っているように思う。

（5） 申請保護の原則

もう1つの問題は，申請保護の原則である。申請保護というのは，保護が恩恵や慈善行為ではなくて，国民の基本的権利であるという原理に基づく法原則だとされているが，これは離島，離村など封建共同体意識の非常に強いところ，権利意識の低いところでは，ほとんどその真の機能を発揮していない。私どもが離島・離村などで調査をしたときにも，困窮したときに保護を受けるのは当然であるという答えは，回答数の1/3を下回り，恥ずかしいから受給をがまんする，あるいはその他の親族と相談するとか，何らかの形で受給をちゅうちょしている。さらに，被保護者の所持を贅沢とする物品の中には，新聞，ラジオまであげられる始末である。こういう意識の存在するところでは，申請保護主義というのはなかなか効果を発揮してないということがいえると思う。

これは申請保護主義が悪いというわけではなく，そういう住民側の低意識の裏には，行政当局による住民への社会保障制度，なかんずく公的扶助などについての啓蒙活動が徹底的に不足しているということがいえると思う。

ほかの研究者などからすでに指摘されているところであるが，申請して却下される前に話をつけて取り下げさせるというのが問題だとされているが，私どもの調査では，申請する以前にすべてに問題があるように思う。

（6） 受給権保護と負債をめぐる問題

もう1つの問題は，受給権保護の問題である。被保護者が高利貸から金を借りる。その場合に保護カードと印鑑を取られる。そして支給日に高利貸の手先がカードと印鑑を持って，被保護者といっしょに福祉事務所まで出かけていって，そこで被保護者にカードと印鑑を渡して保護費を受けさせ，それから利子などを差っ引いた上で，またカードと印鑑を持っていく。そういう形で受給権保護規定が現実にはあまり効果を発揮してない。このように，いわゆる偽名就労だとか，借金返済のための借金をするという状況を引き起こしているという事例も多いようである。

（7） 医療扶助をめぐる問題

もう1つ最後に申し上げたいことは，今日の被保護世帯の実態からも，それから保護開始理由からも，いわゆる医療という問題がきわめて重要な問題になっているということである。しかしながら，現在生活保護法上の医療は指定医療機関制といいうものを通じて提供される。被保護者はどこの医療機関にいっても受けられるというわけではない。そういう事態の中で，いわゆる指定医療機関が辞退をしたり，患者を拒否する例が非常に多くなってきている。被保護者は医療を無料で受けられるのだということが，現実には非常に困難な問題に突き当たってきている。この指定医療機関の辞退あるいは被保護患者拒否という問題は，非常に重要な問題だと思う。一般に医療扶助については，請求事務その他が非常に煩瑣なので嫌われるということがいわれているが，果してそういう手続き的な問題だけなのかということは，実務関係の方で詳しい方もおられると思うので，あとで討論の中でお教えいただきたいと思う。

III むすび

最後に，今後の生活保護の在り方を検討するに当たって，まず最近のいわゆる「生活保護解体論」が克服されるべきであろうということを述べておきたい。以上私が見てきたかぎりで，今日の生活保護は，法原則自体に問題がある場合，あるいはその原則が行政の中で正しく生かされていない場合等，いろいろあると思うが，いずれにしろ国民の生活の最後のよりどころとしてもっともっと充実さるべきであろうと思う。充実されるべきであろうという立場に立つかぎり，いやしくも解体という方向を目指す議論というものは，克服されなければならないと思う。この場合，生活保護解体論とは何かという点でいろいろ問題があると思うので，これも討論に残して，いろいろお教えをいただきたいと思う。

いままで述べた細かい問題点のほかに，やはり生活保護の中にも住民参加というか，国民参加というか，そういうシステムが必要である。それから，法律自体についてはあまりにも一般的で，細かい具体的なことはほとんどすべて行政庁の判断，そこの実施要領というものにまかされてしまう。こういうところにも問題があるのではないかと思う。こういう問題を解決していくためには，住民の意識というものが昂揚されなければならない。そういう住民意識，権利意識の昂揚ということについては，やはり現実に保護行政に従事されている人達，そのいわゆる福祉労働者というかそういう人達の自覚や研究が欠くべからざることだろうと思う。

非常に簡単でしたが，以上で終わりたいと思います。

〔コメント〕

高橋　武

お2人の先生方から社会福祉と公的扶助について，よく整理されたお話をうかがって，この方面にうとい私には非常に勉強になりました。最初にお礼を申し上げます。私のコメントは単に感想という程度を出ませんので，ご了承願いたい。

1つは社会保障を考えるときに非常に大切なことは，法律上の権利という視点であることを，強く印象づけられたことです。これを社会保険，公的扶助，社会福祉に当てはめて考えてみると，この三者の間に権利性の点で差があることです。社会保険の場合には，保険証を持っていけば，そのままでお医者さんに診ていただける。その意味では，無条件に近い権利であると考えていい。公的扶助については，古賀さんのご報告では，どうもカッコ付き，あるいは条件付きの権利のように思われる。さらに社会福祉になると，荒木報告にありましたように，権利ということは法律では明示的には出てこない。またこれを裏から見ても，福祉処置の実施機関側の義務ということでもないようだ。そこで，受益者の側から見ると，社会保険，公的扶助，社会福祉の間には大きな差のあることが明らかになった。社会保障という概念の中に，この3つをどこまで含めていいかを考える際に，1つ問題になる点は，権利性の比較ではないかと思う。

私は午前中の報告でいろいろ教えられましたが，その1つは，社会保障では給付という側面が非常に大切だということでした。それをまかなう財源の側面は，重要性の点ではむしろ第2次的のように私は理解した。そこで，給付という用法について考えたいと思う。われわれは，社会保険の場合には医療について医療給付とか現物給付という言葉を使い，所得保障について現金給付という言葉を使ってきた。また，公的扶助の場合にも給付という言葉がある程度使われてきた。ところが社会福祉になると，給付という言葉，たとえば「福祉給付」という言葉はあまり使われていない。もっともアメリカには福祉給付という言葉があるが，これは公的扶助のことである。このように見てくると，社会保障用語としての給付という概念は，さきに見た権利性ということに深い関係があるのではないか。

第2に，荒木先生の社会福祉についてのご指摘で教えられたことは，これまでの社会福祉の見方にはかつての救貧法の名残りが見られること，つまり現在の社会福祉には依然として公的扶助との結び付きが裏面はもとより，正面切って相当にあるという点です。特に昭和37年の社会保障制度審議会の総合調整の答申が社会福祉の受益者をいわゆるボーダーライン層にしたことは，救貧法的な考え方が現われたのではないかとも考えられる。社会福祉と公的扶助との関連性は歴史的な沿革によるものであろうが，健康保険組合連合会編『社会保障年鑑』でも，公的扶助と社会福祉は同じ章で扱われてきた。

実は，この点は外国でも問題になっているようである。この点については小沼さんのほうがご専門家ですからお譲りすべきでしょうが，最近読んだ本の中で気付いたことを少しご紹介しながら，わが国だけの問題ではないことを申し上げておきたい。

Barbara N. Rodgers et al. (ed.): *Comparative Social Administration* (2nd Revised edition, 1971. pp. 348. Minerva Series George Allen & Unwin) という本の中に，次の一節がある。「北アメリカでは，いまでも扶助金を受けることは，大衆の感情として，また多くのお役人の発言でも，社会的敗北者と同義であるとされているように見える」。

福祉サービス，または社会事業を扶助行政に結び付ける主たる理由付けとして，リハビリテーションということが提唱されている。また，リハビリテーションが成功したかどうかは，扶助費用の負担が少なくなったかどうかで判定されている」(333ページ)。また同書には，イギリスでも家族福祉サービスは義務教育や医療に比べて包括的ではないとの指摘がある (334ページ)。

ところで福祉，医療，教育の3つは，性質上はすぐれてサービスの提供，あるいは施設への収容であるから，その性質は相互に似ているが，発展の度合が一番遅れているのは福祉サービスである。わが国の社会保障関係総

費用（73年度予算，社会保障制度審議会事務局調べ）を見ると，社会保障総費用7兆5,000億円のうち，圧倒的大部分が社会保険で，公的扶助が4,500億円，社会福祉が5,300億円である。社会福祉が公的扶助を上回ったのは，この年になってからである。

ご承知のとおり，わが国の社会保障給付は，GNP対比で見ると5%程度で，先進諸国に比べれば半分よりはるかに低い。その低い対比の上に，さらに，わが国の低い公的扶助と社会福祉が位置していることになる。

私はこれまで，所得保障のほうに関心を払ってきたのであるが，そのつたない実験を私なりに社会福祉に応用して考えるとすると，問題はやはり財源の面にある。所得保障の1つの利点は，財源が自前，つまりセルフ・ファイナンシングである点にある。これに比べると，社会福祉はもとより公的扶助も，財源が全くあるいは大部分，国なり，地方の公の資金に依拠しているため，独自の財源を持っていない。

ご承知のとおり，イギリスや北欧諸国の社会保障は，1950年代に，その伸び方が国民所得あるいはGNP対比で，西ドイツ，フランス，イタリア，オランダ等に非常な遅れを示した。その理由は，財源を主に公費に頼っていたからである。経済成長が急速で社会変化が激しい時代に，財源の対応がとかく立ち遅れることを体験して，これらの国は1960年代になると，給付について所得比例の方法を取り入れると同時に，財源についても，拠出金（いわゆる保険料）を大幅に採用するようになった。こうして1970年代になると，大陸諸国との格差は著しく縮まってきた。もしこの論法が社会福祉についてある程度あてはまるとすれば，財源の点について，これまでのように，公の資金だけを目当てにして議論を進めることは問題ではないかという気がする。

この点で1つ思い出すことは，フランスの社会保障がその収入の一定部分を福祉サービスに配分しているやり方である。フランスの社会保障は，社会保険といわれるものと，業務災害と家族手当の3本立てであって，財源はもっぱら労使の拠出金に頼り，公の金は原則として全然ない。問題は拠出金収入の分け方であって，そのうちの一定割合は福祉サービスに回すことを義務づけている。この方法によって，フランスの社会保障機関が運営する福祉施設は独自の財源を持っていることになる。もちろん，荒木報告が取り上げた社会福祉は，非常に多岐にわたるものであるから，フランスの事例とは大きく違うであろう。しかし，社会福祉の財源問題をこれまでのようにもっぱら公の費用だけで考えるようでは，先が見えているような気がする。

荒木先生は，社会福祉とはすぐれて非経済的なサービスを行うものだと指摘された。また，両先生とも生存権という概念を最初に申された。私は社会保障とか，社会福祉とか，あるいは社会扶助（公的扶助）という言葉に使われている「社会」とは何かということを，改めて指摘したい。世界人権宣言の中にある「人の社会権」とともに，社会保障を論ずる場合に，この「社会」という形容詞は何だろうかということを，もう少し考えないといけないのではないかと思う。

荒木　高橋先生からコメントをいただいたので，さきの報告について1，2点多少補足したほうがいいと思われる点を申し上げたい。

1つは，財源の問題について，社会福祉に独自の財源がなくて一般会計から出すというのが，伸びを低くしているのではないかというご指摘があったが，たしかにそういう面もあろうかと思う。ただ，財源を独自に設定すれば，それによって社会福祉の発展自体に非常に大きな効果を持つかどうかという点については，あまり大きな期待はできないのではなかろうかと思う。

社会保障全体についてコントリビューションをした上で，その中から，一部分を社会保険へ，他の部分を福祉サービスへというご発言であるが，着想として興味をひかれる。ただその割り振りの仕方が問題であるし，かなり恣意的にもなり得る。そういう意味では，必ずしも社会福祉独自の財源をつくるということ自体に，そう大きな期待を持てないのではないかという気がする。

つぎに，社会保険とは別に，独自に社会福祉の財源を設けるという場合に，それは社会福祉についても拠出制を取るという意味であるのか，あるいは社会福祉税といった目的税的なものを設けるというのか，そのへんのところを明らかにしていただければと思う。

もう1つは，社会保障，社会福祉，社会保険という場合，その社会とは何かという質問については，これは非常に根本的なむずかしい問題で，このことを正面から論ずると相当時間がかかる。法律用語として社会保険あるいは社会福祉といっている場合には，おそらくこれは従来の個人主義的な契約関係における財の取引関係といったものではなくて，われわれが生活を営んでいく上で，相互扶助の原理によって組織的な扶養のための諸活動を行うことを示す言葉として，「社会」保険（私保険に対して）あるいは「社会」福祉（個人的慈善事業に対して）といわれているように考える。

「社会」という表現には，社会的連帯性が問題とされているわけだが，社会といっても現在の社会機構の上でいえば，やはり国なり，あるいは地方公共団体がこれを代表する仕組みになっているので，社会という概念も法的な形式としては，公権力の行使という形をとって現われる。社会保険や社会福祉の行政が国や地方公共団体の行政機構を通じて行われるのはそのためである。その意味では，19 世紀的な，公権力でもって人民を統治するという意味ではなくて，国民や人民に奉仕するという意味も含まれていると思う。大まかにいえば，このような面から社会保険や社会福祉という概念が使われていると見られる。

それから，小沼先生のご指摘も，基本的には同感である。先生は所得保障と福祉サービスの分離ということを強調されたが，この分離という意味だが，所得保障が社会保障であるから福祉サービスは社会保障の体系からはずすべきであるというご主張なのかどうか。もしそうだとすれば，私はそれに半ば賛成であるし，半ば賛成しがたいということになる。というのは，私見では，社会保障を所得保障そのものと考えること自体に批判的であるから，そういう意味ではさきの点についても批判的である。私は社会保障を考えて，われわれの社会の一員としての生活の基本的ニードを確保する社会的給付の制度というように見るので，その見地からは社会福祉サービスも社会保障の体系に入れて考えるほうがいいと思う。

つぎに制度の枠組として，あるいは具体的な行政の体系として社会福祉を社会保障と区別するかどうかということは，これは1つの便宜的な問題である。目的に対する手段の有効性という観点から考えれば足りることで，どちらにすべきであるという断定的評価は，むしろしなくてもいいのではないかと考えている。

それから，私は報告の中で社会福祉の費用を徴収するという点について批判をしたが，小沼先生は現在は対象が拡大をしてきているので，必ずしも私見に同感ではないというお言葉でした。なるほど社会福祉の対象がだんだん拡大しているのは事実だが，私は社会保障の中で福祉サービスとしてやるべきものは何かということの限定がまず必要だと思う。国民や住民のほうから国や自治体にやってくれと要求されるものを，すべて生活の保障にかかわるから社会福祉サービスとして提供すべきかどうか。これはやはり検討すべきであろう。その上で，社会保障サービスとして提供すべきものについては，やはり費用徴収をしないという原則を立てるべきではないかというのが私の考えである。

1つの例をあげて説明すると，たとえば教育という問題を考えてみると，教育はすべて無償たるべしという議論もあるようだが，現在国が責任を持って行う無償の義務教育は，一応これだけの教育をすれば社会の一員として生活を立てることができるという範囲をカバーするが，それ以外の教育については，それぞれ個人の希望なり，必要なりに応じて，高等教育や社会教育を受けるということになっている。

これと同様な考え方で，福祉サービスについても国や地方公共団体が責任を持ってやるべき範囲と内容，それを社会保障の観点から明確にした上で，福祉サービスとして提供するかぎりは費用を徴収しないという原則が妥当でしょう。ただ場合によっては，ニードは同じであっても高所得者については，中産階級や低所得者の場合と全く同じに取り扱うことが制度の趣旨に合わない場合もあるので，費用徴収をなし得る旨の規定を設けておけばよい。

なおボランティアについて指摘があったが，ボランティアの活動が重要であるということには議論の余地がない。だが，ボランティアはあくまでボランティアであって，国が国民あるいは地域住民に対して公的責任を持って行うべきものをボランティア活動で代えることはできないので，やはり国が法的責任を持って実施すべき範囲については，ボランティアがなくてもやれるという体制が必要であろうと思う。

もちろん，公的サービスを補足的に拡大し，あるいは国や自治体がやっていない分野についてボランティア活動を展開するのは非常に大事なことであるし，またその必要性も大きいわけであるが，私が権利の問題として取り上げているのはその面ではなくて，国が法的にサービスを提供すべきものについて，福祉従事者の権利と住民の受益権との調整の問題を，労働関係と社会福祉の両面の接触点においてどうしたらいいかということを述べたわけである。

司会 それでは次に，社会保障研究所の小沼正さんにお願いします。

〔コメント〕

小沼 正

やはり私も，両先生が非常に細かく問題を提起しておられるので，それに付け加えるべきものはないといって

よい。ただ，レジュメを見せていただいて，またお話しされた中で，失礼ではあるが，やはり疑問がないではないので，この機会に取り上げさせていただいて，お教えをいただきたいと思う。私は法学の専門家ではないので，この課題ではちょっとそぐわない。その役割は高橋先生に果たしていただいたので，私はもう少し制度史的というか，イギリスなどとの制度的比較というか，そういう点でことさらにお教えいただきたいと思う点をあげさせていただきたい。

だいたい両先生のレジュメを追いながら，問題を進めさせていただくこととする。荒木先生は，憲法 25 条1項にしたがってわが国の生存権保障を具体化するために諸制度が統合されたものを社会保障として理解するということから，社会保障の日本の体系はできているといわれている。これは先生の卓見であると思う。

社会保障と社会福祉の関係を考える場合には，いろいろな考え方，問題の立て方があると思うが，私は実は公的扶助を中心に問題を考えているので，その点から，この問題はどう考えるべきかということを取上りげたい。

いまのように，社会福祉はどうあるべきか，社会保障はどうあるべきか，その関係は，ということになると，これはどちらも訳語であるために，広くなったり，狭くなったり，学者によって，人によって違うが，私がここで特に問題にしたいのは，社会保障と社会福祉を考えていく場合に，所得保障と福祉サービスというものが漸次分離していく過程にあるのではないかということである。狭義に解した場合，両者はある面でダブっている。生活保護などが一番いい例だと私は考えているが，それは所得保障と同時に，福祉サービスの面をもダブって持っている。その持っているものが漸次分離していくという点に，1つ問題があるように考えている。

たとえば亡くなったサミュエル・メンチャー Samuel Mencher などがそういうことをいっているのであるが，イギリスではその分離ができているが，アメリカではまだできていないと。私も日本ではそれは未分化であると思っている。彼はイギリスの児童福祉などの例を引いて，そういうものが漸次救貧法から離れて，独立していって，それまで伸びなかった児童福祉がかえって明確に伸びてきたと述べている。

そこで，もう少しそれを追いかけていくと，それではイギリスではどの段階でこういうものが分離されたのか。これは異論があるかもしれないが，私は1929年の救貧委員 guardians の廃止にあるのだと思っている。これによって救貧法が地方自治団体の行政機構の一部に組み入れられたのであるが同時にいまの児童福祉のようなものが分かれた。ここに分離があるのではないかと考えている。

そういうふうに分かれると，現在の公的扶助に1つ問題になるソーシャル・ワーカーの立場，あるいは地区担当員の立場がどういうことになるか。私はあまり詳しい例は知らないが，したがって間違っているかもしれないが，イギリスの場合であると，地方機関において扶助の受給者の利益代表者として，ソーシャル・ワーカーがその役割を果たす。したがって受給者の利益代表者として扶助を給付する側に対して折衝するのはソーシャル・ワーカーである。わが国のような受給者自身ではないということになる。

残念ながら，わが国の場合はそれが1本になっていて，したがって非常に極端な場合は，一方で収入認定をやりながら，一方でそれと矛盾する自立の助長を同一のワーカーが図るということが起こる。これが1つの現われではないかと思っている。

したがって，私はこの場合に，そういう問題の立て方で，そしていずれこの両者は時とともに分かれる，そういう方向にいくべきだと思っている。しかも，所得保障はどちらかといえば，全国的な制度という形で行われるし，福祉サービスはむしろ地方的な，地域的なサービスとして，自然に固まっていく。

アメリカで，評判が悪かったために連邦議会を通過しなかったが，1969 年のニクソン教書の中に現われている1つの考え方は，やはりそれであったと思う。あの場合にケース・ワーカーが自分の仕事がなくなるといってかなり反対したが，それは地域ごとの福祉サービスを拡充すれば，そういう人達が皆それに充当され，むしろ増員の必要が生ずる。そして，所得保障は全国的な，あるいはもっとも連邦的なものにするのだという意見が出ていたが，こういう考え方がこの問題に接近する1つの糸口になるのではないかと考えている。

つぎにこのような，問題の立て方をすると，先生の第2の社会福祉立法の問題についても，上述の分離が進まずまだ分かれていないために，しかもまた地域内からそういう社会福祉が自然発生的に発達してこないということも加わって，先ほど来諸先生がいわれているように，わが国の社会福祉は著しく遅れていると思う。

その点では，それをどのようにすればよいのかという問題の場合に，先ほど高橋先生もあげられたのであるが，例の昭和 37 年の勧告答申，そして荒木先生がそれについて指摘されておられる所得階層ごとの分け方，低所得層というものに社会福祉というものを当てはめている分

け方については，私はやはり先生の疑問に同感である。ただ当時としては社会福祉があまりにも遅れているために，低所得層というものに重点をおきたいという，政治的な意味がそこにはあったと思う。それは逆にいうと社会福祉が非常に遅れているということの1つの現われであり，それを認めたことであると考えてよいであろう。

狭い意味での社会福祉がいかに遅れているかというと，北欧諸国の社会保障の場合には，社会保障費の中に狭い社会福祉費が含まれており，北欧5ヵ国がそれを統計として時系列で出しているが，その社会福祉費の国民所得に占める割合と日本のそれとを比べると，日本は1/10とまではいかないが，かなり劣っている。その中味の点にも問題があるが，かなり違っていることはたしかである（拙稿「北欧諸国における社会保障費の歩み」，『季刊社会保障研究』Vol. 8, No. 2, 昭和47年10月，p.69参照)。そういう点ではわが国はこの2，3年だいぶ追いついてきているが，むしろインフレに追い越されて，実質的にはそれほど伸びていない。

もう1つ問題にしたいのは，先ほどお話をした中央と地方との分担の在り方で，これをどのようにするかということである。その点は非常に簡単にいうならば，福祉サービスと所得保障とは，前者は地域で後者は中央政府でと，分野を分けていいのではないかと考えている。

それから第3の社会福祉への権利という問題に入ると，おっしゃるとおり社会福祉には権利という考え方がなければならない。私自身もあとで申し上げるように，実は元来わが国では権利という意識が非常に薄い。そこへ権利を非常に明確に規定した法律が入ってきたわけであるが，まだ公的扶助の中にも自由裁量がかなり残っており，福祉事務所において地区担当員の側としては，生活指導の面までも受け持っている。そういうところでわが国の生活保護の権利を考えようとすると，そこにどうも現実とたてまえとのズレという問題がやはり起こってくる。われわれをも含めて権利というものを体得しているのかどうかという疑問と，権利であるという法律との間のズレの問題というものを感ずる。

そこで，わが国において福祉サービスに権利がないではないかということをいわれているが，私はそれには賛成である。ただし，問題をもう少し歴史的に考えると，慈恵から権利へという考え方をここでも追及してみると，先生が，現象的に施設従事者が大幅に不足している，実質的な裏づけを欠いているといわれたが，たしかにそのとおりだが，その場合に住民というか，全国民の中に，先生のいわれる生存権意識というものが，私の言葉でいうと体得されているのか，そういうものが事実，血となり，肉となって生きているのかどうか。こういう疑問を私は持っている。

実は権利について，イギリスの場合にも，地域の社会福祉への権利ということについても，たとえば CPAG すなわち Child Poverty Action Group 児童貧困対策集団の運動の例であるが，Tony Lynes が *Welfare Rights*（フェビアントラクト 395, 1969 年）などでやはり非常な苦心をしていることを書いている。そして，イギリスの場合にも福祉行政については，まず啓蒙が必要である。それから，行政が公開されないままで行われるというところに問題がある。果して権利はそういう公開されないところで主張されいるのか。それから，そういう各種のサービスに対して，不服申し立ての機構が存しているのか。さらに，そういう場合の各種の制度の権利の定義を明確にする必要があるが，それが明確になっているかどうか。こういうことをいっている。

実例を見ると，たとえば新聞でビラを配る。それから学生諸君に頼んで，街角に机をおいて，何か権利を求めるような欲求はないかというような質問をやる。それが，公開であるがあまりうまくいかない。今度はスーパーマーケットのようなところの入り口に机をおいて，1人ずつつかまえて，あなたは何か困っていないかという。そこではじめて，そういうことならばこういうことがあるということになる。そういう段階である。

そういうところで，現象的に問題を見ることも必要であるが，同時に私は，いまのような権利についての意識の問題，これが，わが国の場合には問題であると思う。

こういうことをいうと叱られるが，私は生活保護自体は，法が権利を明確に規定しているから権利が守られているとは考えられない。まして，福祉サービスではそれが薄い。ときたまそれがむしろ前向きではないなどというと叱られるが，私はわが国ではそのような段階にあるのではないかと思っている。

第2の問題で，費用の問題になると，この点は歴史的段階で違ってくると考えている。先生は例外的に費用徴収の道を残しておけばということをいわれている。ただわが国の場合には，現在福祉サービスの対象が，だんだんと一般国民に広がってこようとしている。ここに1つ問題がある。低所得者が対象である場合の段階と，一般国民にそれが広がってこようとしているときとでは，この問題はだいぶ違ってくる。

私は認識と理解が違っているかもしれないが，たとえば現在東京都に学童保育というのがある。これは小学校

の1年から3年ぐらいまでのいわゆるカギッ子を，学校がすんでから夕方まで預かる。それを見ると，3時におやつが出る。それは原則として公費で出ている。私はそういうことについては若干の疑問を持つ。そういう場合，児童に対して，なぜ公費でおやつをどの子供にも出さなければいけないのか。学校保育に入れる子供の保護の仕方の問題というものが，歴史が新しいために不明確なのであるが，そういうことを考えると，社会福祉の場合には，イギリスでは3,000種類ほどの資力調査 means test を伴ってくる。その中にいろいろな整理も必要であるといわれている。こういう制度の場合には，先生がいわれるように例外的に費用徴収をする場合もあろう。しかし逆に，こういう制度の場合にはむしろ原則的に取って，例外的に取らないのだとか，という幾つかの制度がこれからは生まれてくる可能性があるのではないかということで，多少ここは広げて考えていいのではないかと思う。

第3の問題で，施設の職員と，労働者としての権利ということであるが，この問題については，日本全体の雇用の考え方というか，もっとはっきりいえば，徹夜して8時間働いたら昼8時間寝ればいいじゃないかというような，労働に対する機械的な考え方が，これからもっと大きく変えられなければいけない。それは同じ時間を補償しても，超勤手当を出してもまかなえない，生命を縮めてやっている仕事である。ことに夜勤を伴う仕事については，そういうことを強く感ずる。

これは法的にどのように措置されるべきであろうかという以前の問題として，福祉サービスは先ほどからいっているように，もし地域中心で行うならば，その地域でどれだけのものが必要であり，それを自分の問題としてどうなるか，そういう中で従事者はどうなるかというふうな問題のたて方が必要であろう。かなり片寄った一方的な意見であるかもしれないが，やはりボランティア活動というか，そういうものが伴わなければ，これからの福祉なり，あるいは病院なりというものは，成り立たなくなるのではないか。そういうふうな連帯性の問題がここに持ち込まれる必要があるのではないか。権利はもちろん主張すべきだと思うが，そういう問題と裏腹になっているのではないかと考えるわけである。

つぎに，古賀先生の問題に移りたい。古賀先生が問題にされた点で，まず資料の部分であるが，細かいことは省いて，保護率を取り上げたい。私は対人口保護率の低いことと，しかも最近かなり安定していることに，不満というか，疑問を持って，たびたびそのことを述べている。

これは生活保護の位置づけの問題だと思う。いかに低いかということは，何かの機会にお読みいただければ幸いであるが，1972年のイギリスは82‰である。日本の7倍近いはずである（拙著『貧困――その測定と生活保護――』，昭和49年3月，東大出版会，p. 190)。保護率がなぜわが国では低いか。その国情を無視してこんなことを大胆にお話しするのは問題だと思うが，かなり似ている面があって，最低限を保障するという場合に，なぜこれだけ保護率が違うか。先生は離島や，旧産炭地や，近代産業から疎外されている土地を高い例としておあげになっているが，それはきわめて一部で，全国の平均は現在は13‰を割っている。11ぐらいになっている。これをどのように考えるか。

この場合幾つかの問題があるが，例の Titmuss が1966年頃イギリスの保護率の上昇傾向を論じて，保護率がこのように動く場合に，要件が5つばかりあるということをいっている。それは1つは老齢人口，扶養人口，寡婦，未婚の母，遺棄された妻，その他の人口に占めるこういう人達の割合，すなわち人口的な社会構造的な変化があった場合に保護率は動く。第2は社会保険給付などが権利として範囲が拡大されるという，給付の範囲の拡大である。もう1つは失業，疾病，傷害，移民，国内移動などの諸要因の発生割合の変化である。第4は全国民の生活水準，それから資源活用に関する職業分布の変化である。こういう4つのほかに私が重要視するのは，第5であげている貧困，あるいは最低生活の概念の変化である。それから国民扶助基準と社会保障給付の各水準との関係との変化である。

イギリスはご承知のように漸次上がってくるが，1966年に大きな改革が行われる。その1つの原因として意識の問題があげられているが，これは同時に，当時のイギリス，アメリカで50年代の後半から起こった貧困の再発見というものとからんでいる（拙稿「貧困の再発見について」，『生活と福祉』224号，昭和49年12月)。

そういう貧困に対する意識の問題が重要である。というのは，ある水準を，意識として，先入主的に脱け出せないものを持っていて，あの世帯は保護を受けられるが，あの世帯は受けられないのだという，そういう先入観があって，細かい基準の算定はむしろあと回しになってる。そういうことがあるように考えられる。もしそれがないのだというご判断があれば，あとで聞かせていただきたい。

次にやはり資料の中で，対象の質的変化をいっておられる。私もそうだと思う。しかし，対象の質的変化そのものが，実は問題であって，いまのように貧困意識とい

うか，貧困水準が固定している場合には，どんどん生活水準全体が上がっていった場合には，水準以下に落ちていくものというより残るものは，その底のものであるということに落ち着く。このようにして一番下だけが残っていくということが，対象の質的変化といわれるのだと私は考えている。だから，もし貧困水準が相対的に上がれば，やはりこういう対象だけでないものが含まれるのではないか。経済成長があったからすべてが食えるようになったという説明を一般的にされているが，私はただそれだけではないのではないかと思っている。その点では，むしろ貧困の再発見ということがわが国では未だないのではないかと思う。ついでながらいうと，貧困再発見の場合に，イギリスとアメリカでは多少違う。イギリスの場合には，いわゆる working poor すなわち稼働能力のある貧困者というものが貧困に落ちている。それで貧困線以下にかなりいるということが中心である。これに対して，アメリカの場合にはむしろ社会変動で，人種問題もあるが，経済発展の過程で起こったいろいろな脱落者というものが，再発見の大きな問題になったわけである。

それはともかくとして，そういう問題をやはりからませてここで見ていく必要があるのではないかということを感じたわけである。

つぎは「保護基準をめぐる問題」についてであるが，ここからが先生の本論だと私は考えている。私も保護基準の低額性を認めるのにやぶさかではない。私も今まで折にふれてそのことを主張してきたが，現在はただしそれだけではないのではないかということを考えている。

ここにイギリスの平均賃金と扶助給付との割合を取ると，4歳，8歳の2人子がいる場合に，夫婦で，だいたい男子肉体労働者の平均賃金に対して，48年に41％，それから70年に38.9％，基準が変わって11月からは42.1％と，中には大きく46％ぐらいの場合もあるが，これぐらいの割合できている。それぐらいの割合でありながら，なおかつ保護率の高いのはなぜか。こういう問題になるわけである。そこで私は，やはり先ほどの意識の問題をここに再び持ち出したい。

そういうふうにしてきて，低額性の問題と同時に，貧困意識の発達，あるいは貧困の再発見というものが，わが国ではまだなされていないのではないかと，こう思うわけである。

ついでながら，地域差の問題があるので，これについてふれると，これは行政当局は実現不可能だというが，中央政府で保護基準のそれぞれの全国的ベースを決めておいて，地域別にそれに上積みをすることはできないかということである。これは北欧のやり方である。そして，各地方自治体が自分のところはベースに上積みをするという場合には，その部分は自分のところで負担をする。そうでないベース部分は受給者の出生地で負担する形になるのであるが，そういう形は日本ではできないかというのである。これに対して，日本の地方自治体は財政力に非常に幅があるので，裕福なところはどんどん上げて，上げられないところはどんどん落ち，収拾がつかなくなるという意見が出されたことがあるが，これをなんらかの形で，何とか持ち込めないかという問題を1つ持っている。

そのことがやはり，所得保障と福祉サービスの分離と結びつくのではといか。そのことと，先ほどの所得保障を全国的に，統一的にやるのだという問題とをどう調整するのかという点で矛盾があるのであるが，かなりやかましい制限をつけなければならといにしても，それはやれるのではないかと思う。

地域独特のものと，全国的な水準，その問題が基準に関してはあって，ここに地域差が非常にある。私も現在の地域差が開き過ぎていると思う。。実は私自身も，いまの100対73（4級地）を決めたときの関係者の1人であるが，現在はもうちょっと縮めるべきであると思う。というのは，いろいろな計算の方法にも問題があるが，生活感覚というか，あるいは都市と農村との生活様式の接近というか，からいっていいのではないか。

それから，先生が取り上げられている，保護水準比較の対象として労働世帯を取っている問題は，これは技術的な問題で，時間があれば話してもいいと思うが，それはきょうはふれない。たしかにこれは技術的に解決しうる問題だと思っている。

それから細かい問題に入るが，福祉事務所からきておられる方達には，むしろここからが問題であると思う。私はこれには先生のご意見にほぼ全面的に賛成なので，あまり意見を申し上げることはない。ただ，先生の述べておられる貯蓄を認める方向，これは私もなるべく早くやるべきだと考えている。

資産保有の問題について問題となるのは，私はいまのような日本の遅れの中に，やはりイギリスで問題になった劣等処遇 less eligibility の原則からの脱却ということが，明確になっていないということがあると思う。私はイギリスでは1918年に中央政府が全国の guardians に流した通知がそれだと思っている。例の 1909 年頃の多数少数両派の議論があるが，そういうものを経て1818年に2つのことを流している。それは less eligibility の

原則からの脱却として，1つは母子世帯については，一般世帯と同じ水準を確保すべきであるということ，もう1つは救貧法によって救貧を与える場合に，一般生活からすべてのものを喪失しつくしてしまった状態にまでいかないで，立ち上がれるような余裕のある段階で受けるべきであるいうのである。そういう通知を全国に流しているが，これは，日本で昭和21年～25年以来やっているやり方において，そういうものの明確さをまだ欠いているのもがあると考えている。

それから，貯蓄についても大賛成である。イギリスのように原資よりもそれの果実に対する調整を高くすることによってである。考えてみると，保護の制度をつくった昭和25年頃は，残念ながら厚生省に経済学者があまり参加しなかったのではないかというと叱られるが，やはりわれわれの生活は，あるアルファを持ちながら生活をしていかなければいけないのに，それを無視している。行政当局にそれを弁明させると，いや当時は一般国民の生活にそういう余裕がなかったのだ，それは当時の時代の反映なんだというが，それは人間の家計というか，生活というものの原則を無視している。これも早急に改めなければならない問題であると思う。

そういう点で資産，あるいは親族扶養優先の問題，あるいは世帯単位の問題，こういうところでは，いま転換期の生活保護ということがいわれるが，考え方自体を洗い直すことが必要である。もっとも Peter Townsend にいわせると，いっそうのこと担当する人びとを第一線まで全部入れ替えなければ駄目だということになるのであるが，それはそれとして根本的にやはり洗い直さなければいけない段階にきているのではないか。

ただ，先生が先進国並みのルールをといっておられる点については，私は英米以外の先進国についてはあまりよく知らないが，先生は何をここで前提として，日本の場合にはどう持っていこうとしておられるかということをお教え願いたいと思う。

つぎに申請保護の原則についてであるが，これは先生と意見は違わないと思う。ただ，申請保護の原則は私は残しておいていいと考えている。ただしでその原則に対する政府の態度，これについてはやはり私の頭にはイギリスのことがある。テレビで流し，郵便局にいけばパンフレットが吊ってある。いたるところに保護はこのようにして受けられるのだということをうたっている。そういう態度というもので十分に裏づけながらやっていくということが，日本の場合には欠けている。過疎地でそういう問題はたしかにあると思うし，ある場合でもその精神に徹すれば，これはこれでいまの緊急援護というか，そういうことをやらなくても，あるいはそれを適用しても，それはなんらかの方法でできるので，申請保護の原則は憲法が主体的であるという問題ともからんで，やはり置いておいていいのではないかと，私は考えているが，これはご異論があるかもしれない。

つぎの負債の問題は，いまテレビなどで取り上げられている田川あたりの例をお引きになったのであるが，負債全体としてはこれにはいろいろな限定をつけないといけないと考えている。いろいろな問題がからんでいるし，必要なものには，現在もその道をいま開こうと努力していることを，認めていいと思う。

それから最後に，「生活保護解体論」が出ている。生活保護解体論の一方の主張者はここに見えている三浦先生なので，このコメントの部分は三浦先生にお譲りするほうがいいので，あとでその問題について質疑なり何なりで時間を取っていただきたいと思う。ただ，三浦先生と最初に私が話し合った頃のことを思い出すと，ウェッブ夫妻が救貧法の解体を唱えたが，そのことが私にも，三浦先生の頭にも，当時あったと思う。その中から老人福祉法なり，何なりが順次抜けていった。それは当然抜けていくべきである。しかし私は，それでも生活保護のような最底保障が残るということを，当時主張したわけである。

この問題がカッコ付きになるとだいぶ誤解があって，はっきり結論をいうと，解体論を唱える派はけしからん，これは保護の切り捨てではないかという論じ方をされている先生方が何人かおられる。そこまでいくと問題は飛躍してしまう，三浦先生があとで話されると思うが，そういう考えは持っておられないと考えている。歴史の段階をいっしょにしてしまって，いまのような切り捨て論ということが，もしカッコ付きに入るとすれば，そこまでは少なくとも私も考えていないし，あとで同様に三浦先生もお話になることと思う。

いままでお話ししてきて，私にとって一番大きい問題は，生活保護行政というものが日本のこの社会の実態にどのようになじんでいるかということである。権利意識がないというのには，私達はいまでも月給をもらってくるとか，ボーナスをもらってくるとか，あるいは月給を上げてもらった，という言葉を実は無意識に使っている。そういうところには権利意識は成り立たない。そういうものの上にいきなり生活保護は権利であるといっても，魯迅の阿Qか何かを思い出すことになってしまうのであるが，実はここに実態とたて前の開きの非常に大きなも

のがある。それが第一線の皆さんを極度に苦しめていると思う。

そこで，先ほどのような所得保障と福祉サービスの分離というものをやっていった場合に，役所はいうまでもないことであるが，地域住民がある程度福祉サービスに働ける余地があるか。それから先ほど私が述べたような，生活保護基準の中で地域独特のものがある程度は持てるのか，それらは1つの問題である。それにしても，生活保護の受給者，あるいは受給に対して，われわれなり，ひろく国民一般なりが持っている知識というものは，かなり遅れていると思っている。

私はよく保護受給は，あすはわが身だということをいう。それは私がたとえば交通事故を起こして，どこかに入院すれば，その場合自賠法その他があると思うが，そういうものがないとすれば，いまの差額ベットなり，付添の問題を考えると，3年ともたないのではないか。いまは私達は，生活保護は，あれは貧しい別の世界だという意識がかなり強い。私はそう考える。あとでそんなことはないと叱られるかもしれないが。しかし現実には，そういうことではなくて，あすはわが身が受けるかもしれないのである。そこでわれわれが受けるとすれば，いったいどのくらいの高さならば，われわれはそれでがまんができるのかというゆような問題の発想で，この問題は考えていかなければいけないのではないかと思う。

そういうような点で，地域住民の参加という言葉に当たるかどうかわからないが，私はやはり地域中心にいまのような問題を考えていく1つの基礎というか，背景というか，そういうものの裏づけの下で生活保護は考えられるべきであろう，というようなことであっていいのではないかと思う。

その点で最後に，福祉労働者の自覚と研究，ならびに組織活動という，きょうお見えになっているかなりの方達に直接関係のあることが出ているが，私はイギリスの仕組みの中でいつも引いているのは，ノッティンガム(Nottingham) 大学で行った，Nottingham 市のある貧困地区の調査であるが，その調査の中に，貧困を解決していく運動の中心になったのは，1つは公営住宅の入居者，低所得者であり，もう1つは福祉労働者である，ということが出てきている。市の意向に反して，福祉関係の労働者が低所得者層と結んで，そして極貧層の人達を入れて，1つの住民活動をやっている (Ken Coates and Richard Silburn : *Poverty: The Forgotten Englishmen*, 1970)。この問題をやはり住民活動として，これから考えなければいけないのではないか。その場合には，いまのような所得保障と福祉サービスの分離という問題がやはりからんでくると思うが，そういう方向が考えられると思う。

非常に大雑把で，しかも体系的な問題の取上げ方でないので申し訳ないが，コメントを終わらせていただく。

司会(林) では続いて，古賀さんにお願いしたい。

古賀 イギリスやアメリカの例などを引いて，ありがたいご教示を賜ったが，中で幾つかもういっぺんふれなければいけない問題もあると思う。

まず1つは，これは福祉サービスとの関連で問題にされたが，いわゆる所得保障，特に公的扶助などの所得保障と福祉サービスを分離して，所得保障は全国的な立場で，福祉サービスは地方自治体でというような例を，特にアメリカ，イギリスなどの例をあげて，ご意見があったが，それは非常に貴重なご意見だと思う。ただ，いわゆるアメリカ，イギリスのような英米法の国と，日本のような国との，行政法，行政制度の根本的な違いというものを考える必要があるのではないか。アメリカでは州が地方裁判所から最高裁判所まで持っているし，州兵まで持っている。そういうふうなところでできることが，日本のような国と県，市町村という地方自治体，こういう行政のところで簡単にできるかどうか。先生も日本の地方自治体は非常に差があって，よくできるところと，何もできないところがあるから問題だというご指摘をされたが，そういう点まで含めて，地方行政システムの違いというところも考えてご提言になっているのか，そのへんがちょっと気になった。

それから，生活保護の権利，権利というけれど，現実とたてまえに非常にズレがあるとおっしゃったが，私どもも，特に過疎地域などを見ると，おっしゃるとおりに感ずる。しかしながら，日本の社会保障のいろいろの制度のうちで，社会保険とか，特に荒木先生からご報告のあった福祉サービス，それから生活保護という，こういう領域を見ていくと，やはり日本で生存権思想というものの意識の定着は，生活保護の領域の面で運動などとからみ合いながら，つくり上げられつつあるのではなかろうか。このところが，現実とたて前のズレを突破していく1つの場ではなかろうかという気がする。そういう意味で，行政が公開されないとかというようないろいろな問題が提示されたが，全くそのとおりだと思う。

それから，いわゆる貧困の再発見ということが行われていないというご指摘があったが，全くそのとおりで，このへんを具体的にいうと，この低い保護率の裏には，

保護基準以下の生活をしながら保護を受けていない人達が，相当数隠されているのではないか。どのくらい隠されているか，厚生省自体が現に低消費水準の世帯の調査をすでにやめてしまっているし，具体的にわからないが，そういう事実は否定できないということ，そういうものまで含めて再発見されていないというご指摘には，全く賛成である。

それから，扶養義務のところで具体的な問題に入ると，先進国並みのルールとは何かというご指摘であるが，私はイギリスの国民扶助法時代のいわゆる核家族内での扶養義務，こういうことを考えている。しかし，日本では親族扶養義務は民法上は一般に生活保持の義務と，生活扶助の義務とに強度を分けて考えているが，果して生活保持の義務として現在考えられている，その強度の扶養義務をそのまま核家族だからといって持ち込んでいいかどうか，非常に問題のあるところだろうと思う。特に法律上は夫婦でありながら，すでに夫婦関係が破たんしているような場合，法律上の夫婦であるということで，生活保持義務をそのままそこで強行していいかどうかには，問題があろう。そういう点も含めてみなくとも，範囲は，生活保持義務者すなわち夫婦間と未独立の子に対する親の関係というところでルールを立てて，今度は扶養義務の程度，強度のところで検討をした上で，ある程度の費用徴収などは決めたら，キチンと取るという方針のほうが正しいのではなかろうかという，そういうつもりである。

それから申請保護は残すべきだと思うといわれたが，私は申請保護をやめてしまえとは考えたことも，申し上げたこともない。実は，申請保護主義が現実に機能していない。機能していないのは，都会地は別として，過疎地域などでは行政側の PR の不足がある。中でも保護基準が，幾らもらえるとかいうようなことで，幾らぐらいの生活ができるということはまったく示されないという，そういうところに問題があるので，直すべきはそちらのほうである。

負債の問題は前向きで解決されつつあるということであるし，十分でないながら，いろいろと考えられているだろうと思う。

それから最後に生活保護解体論だが，これはいろいろ問題があると思ったので，カッコ付きで書いたわけである。特にこの問題については，三浦先生のご意見を聞かせていただきたいと思う。

一　般　討　論

司会　では，皆さんからご意見をいただきたいと思う。荒木さんのご報告は社会福祉の原理ないし法体系における地位というか，そういうトータルな問題，基本的な問題であったのに対して，古賀さんのご報告は生活保護の実態と問題点ということであったが，ご意見はいずれからいただいても結構だが，実務関係の方もだいぶおられるようなので，1つ具体的と問題なり何なり，どういう形ででも結構であるから，お出しいただきたいと思う。

三浦文夫(社会保障研究所)　荒木先生に対するご質問を若干申し上げたい。レジュメの中に所得保障と社会福祉というものの区別ということで，一方は金銭的ニードに対するもので，他方は私の言葉でいえばノンマネタリーなニードであるということについては，私も同意見である。ただその場合，その中ぐらいにそのニードのほかに「その給付の内容と給付の方法とに独自のものが認められるか否かにかかる」ということが書かれているが，この点については1963年の ISSA (International Social Security Association)の会議でイダ・メリアムが Social Security と Social Services の関係について行った報告でも，同じような問題を提起している。

そしてこの中で給付形態として，現金給付，現物給付を区別し，社会福祉の給付形態として，特に現物給付が中心になるという趣旨のことを述べている。そこらが，日本の場合だとこの2つの給付形態のほかに貸付とか，融資といったものが入ってくる。これをどのように見るかという問題もあるが，ここで特に質問したいことは，果して所得保障，現物給付は社会福祉というようにして給付形態から社会保障か，社会福祉かを区別するメルクマールになるかどうか。それから当然その問題と関連するが，福祉の給付の内容と方法ということから，社会保障と社会福祉を区別するというよりも，むしろ社会福祉と所得保障との間の関係を補完，代替，あるいは補足という簡単な概念で整理するのも1つの方法ではないかと思うので，ご教示願いたい。

それから，先ほど権利の問題が出たが，ご指摘には賛成である。ただこの問題を考える場合に，これは古賀先生のご指摘もあったことであるが，この場合に社会福祉の充実・増進についての国の責任ということと結びつけて考えなければならといと思う。とすると，社会福祉のようなノンマネタリーなニードを取り扱うときに，公的責

任というのは何かという，そこらへんを明らかにする必要があるのではないか。例に社会福祉における公的責任の所在の確定をはかる1つの考え方として，ミニマムというものを考えてみると，これは比較的わかりやすい。ノンマネタリーな給付の場合における限度というのは，いったい何であるか。別な言葉でいえば，社会福祉におけるところのミニマムとは何か，あるいは公的な責任というのはいったいどういうものであるか。そういった点が実は非常にあいまいに残されてきたのではないかと思う。そういうものをあいまいにしておくことによって権利性を明確にすることはむずかしいのではないか。それに関連して，先ほど古賀先生の出された，同じ公といっても中央政府と地方自治体との間における社会福祉の役割り，この点に非常にあいまいであるという気がする。ここらのことをお教え願いたい。

第3点は，社会福祉サービスを無償にというご意見があったが，もし社会福祉をノンマネタリーなものと考える場合には，実は費用負担の問題は，従来のように貧困者，ないしは低所得者を前提とするということとは違ってくる。むしろ費用負担の問題は資源徴達の問題と社会福祉における効率ということと結びつけて考えることで，社会福祉サービス，イコール無償ということは，一概にいえないのではないか。

それから最後に，生活保護解体論について若干の釈明と意見を申し上げたい。私は解体論者の1人であるとレッテルをはられているが，私自身は生活保護解体という言葉はあまり使ったことはない。生活保護解体論の主張の1つとされる生活保護制度に組み込まれる所得保障機能と社会福祉機能の分化ということを論じた1人として，解体論者とされたのであろうと考えている。この2つの機能の分化であるが，それは欧米の社会福祉の歴史的展開に先例を見ることができるのではといかと思う。たとえば，イギリスにおける社会福祉の発展が救貧法のカテゴリーの分化と結びついていること，またアメリカの場合の社会福祉の歴史的展開を見ても，同じような経路をたどっている。わが国の場合においては，やや同じ歩みをたどっているのではないであろうか。つまり一言でいうと，わが国の社会福祉が生活保護制度に組み込まれ，収斂しているという事実認識の上に立って，これからの社会福祉の発展は生活保護制度という救貧制度に収斂するのはおかしいというのが，私の主張の1つである。最低生活保障という所得保障機能と，自立助長を目指す社会福祉サービスが，救貧制度の中で癒着していることが，今日の社会福祉サービスに対していろいろマイナスの面を生み出していると思う。福祉事務所の在り方を考える場合にもこの問題とのかかわりがあるだろうし，今日の社会福祉施設問題等の検討にもこの問題がつらなっているように思う。それがそもそもの問題であったが，それと同時に，この「解体論」はその後幾つかこの問題と関連して別の形でも出てきている。たとえば年金とのかかわりでいうと，生活保護の在り方というのは，当然再検討されなければならない。差し当たりの問題は，福祉年金で大幅に引き上げられた結果，福祉年金と生活保護の調整を単なる加算ということだけでは済まされなくなる。70歳以上老人で老齢加算を受ける老人の生活費と，69歳以下の老人で福祉年金に該当しないものとの間のバランスを一体どうするのかという問題である。この調整のやり方はいろいろあるが，福祉年金がかなりの額になると，福祉年金を前提として，それで最低生活に到らない分を生活保護から出すというやり方などを想定すると，これはイギリス流の補足年金制度と同じことになるであろうし，従来の生活保護とは異なった仕組みを必要とするかもしれない。あるいはまた，従来のやり方で福祉年金の一部を加算し，他を収支認定するとすると，どうなるか。いまの加算なり控除というもの，加算・控除というのは沢山あり，その若干の組み合わせで考えると，100あまりあるといわれるほどである。したがって老齢者加算を1つ動かすと全部動く。それをどうやるか。あるいはまた早い話が，先ほど生活保護の基準が非常に低いといわれたが，私も同意見である。これをどうやって，上げるか。どういうふうな考え方で上げるのかということになると，従来の生活保護が持っていたところの原理，原則をそのまま維持した形で，一体どのような考え方でこの基準を上げようというのか。

そういった点を考えると，現在の生活保護の改善，充実を図ろうとすると，昭和21年につくられ，25年に改正されたこの制度の枠組を前提にしたままで考えると，充実，改善といっても，どこまでできるというのであろうか，ということを私は申し上げたいだけである。生活保護の改善，充実を図ろうとすることは大賛成であるが，それを行っていけばいや応なしに従来の生活保護の枠組から抜け出ざるを得ないものが出てくるのではないだろうか。ここらへんの議論をつめながら，新しい最低生活保障の仕組みというのはどうあるべきかを考えるべきではないのかというのが，いわゆる生活保護解体論といわれるものだと思う。

なお，解体論に対して，生活保護充実論というのがあるそうだが，これは決して矛盾するものではないと思っ

ている。むしろ私は充実を図るためにも，いままでの生活保護の枠組だけではできないものが出てきているということを率直に認めて，それに対応できるような仕組みを考えるべきだと思う。このような論議は行政に直接携わっている者にはできないかもしれないが，より自由な立場で物を見る学者，研究者，先生方は，ここらの問題をもっと率直に出してよいのではないかと思う。

荒木 ただいまの三浦先生のご指摘について，いわゆる事実認識，および政策的にどうすべきかという点では，私もほとんど異論はない。ただ私が先ほど述べたように，社会福祉には給付の内容および方法に独自のものがみられること，そこが社会福祉をとらえる場合に1つの核になるだろうと考えている。私の専門分野である法学の面から社会福祉を受給権の観点から考察すると，金銭給付の場合には，その支給形態ないし手続きは非常に簡単である。普通の財産権と同じく，請求があればすぐに支給ができる。受給権につき争いがあれば，裁判所に給付の訴えをすればいい。ところが，社会福祉サービスの場合は施設がなければ，いくら受給の権利があるといっても駄目で，受給を可能にするには施設をつくれという要求をしなければいけない。あるいはまた，福祉施設に働く人がいない，ケースワーカーがいない，ということになると，いくら施設だけをつくっても，福祉サービスを必要とする人びとのニードは充足されない。これらの点をどうやって法的権利の問題として実現していくかということは，少なくとも社会福祉を法の領域で問題にする場合に，かなり重要なポイントになる。そうすると，金銭給付の場合と，福祉サービスのように施設が必要とされ，その施設に専門従事者が不可欠で，その人達の労働を通じて福祉サービスの受給ができるという場合，受給権を実現する法的手段や手続きはかなり違ったものとなろう。われわれが法の分野からこの点にアプローチしていくと，上述の点を強調せざるを得ないわけである。社会福祉の全体的な把握としては，三浦先生の発言に全く同感である。

つぎに，公的なものと，私的なものとの分離の指摘もまさにそのとおりと考えるが，現在の社会福祉の諸法規を見てみると，その点非常に乱雑にいろいろなものが入っている。たとえば老人福祉法の場合，健康審査もあれば，老人施設への収容もあり，また自主的活動としての老人クラブも入っている。いったいこれが社会福祉サービスとして，同じ性格のものかどうか。これは明らかに検討を要する問題だと思う。しかし，いわゆる福祉の諸活動にどこで公私の区別の線を引くべきかという点については，私自身も十分な自信はない。

それから無償の受給という点については，御指摘の趣旨は理解できる。ただ立法上の原則として考えると，都道府県知事は福祉措置の費用を受給者から徴収しなければならないと規定されているように，対価を支払って福祉サービスを受けるというたて前は，社会保障の発想としては全くさかさまではないかと思う。だから，それを180度転回させて，対価的要素を含まない受給権というたて前にすべきではないかと考えている。その原則を前提として，必要に応じて都道府県知事は費用を徴収できると規定すれば，先生のいわれるようにニードの性格なり，あるいは受給する人の状況などを考慮して費用を徴収することも可能となる。私のいっていることは，実際問題として基本的には，先生の考えと違わないと思う。

古賀 時間がないので十分申し上げられるかどうかわからないが，生活保護解体論と俗にいわれるものについて，私は批判的なことをレジュメに書いておいたが，生活保護解体論とは具体的には何かということになると，非常に問題があるところだと思う。そこで，私は「いわゆる」生活保護解体論といえるようなものを幾つか拾い上げてみたのだが，その中に三浦先生のご意見は入っておらないので，誤解のないようにお願いしたい。

ただ，特に70年頃から厚生省はじめ政府筋から出されているいろいろな報告あるいは意見などの中から，生活保護を解体しても結構であるという考え方をまとめて，そういうふうにいえるのではなかろうかと，私なりに考えている。

それに対して，私が批判の対象にしているのは，1つはそういう解体論の中では，先ほども問題になった，現在の生活保護の実態，つまり保護率が非常に低いということと，就労世帯の激減やそれからハンディキャップを有するような世帯がほとんどであるという，こういう状態を自然の成り行きとして見たり，あるいはそれを歓迎すべき状況として見ているという見方が1つ基礎にあって，その上で出てくるところ生活保護はどうあるべきかという形が出てくるもの，将来予測の形をとった行政方針の宣言などを批判の対象に私はしているつもりである。

現在の保護の状態は，私は報告でも申し上げたように，まだ保護を受けるべきでありながら，保護基準以下の生活をしながら受けていない人が多数存在するであろうし，それから現在の状況は自然の成り行きであるとするような，たとえば『厚生白書』がいうように，高度成長で稼働能力者がどんどん就職していったからだと見る考え方は問題である。生活保護行政の中でも，いわゆる適正化政策などが今日の状況を，特に稼働能力者を相当厳しい

方針で仕事につかせる，身体障害者も自動車を持たせるから働け，というような方針にも現われていると思うが，そういう行政上の政策が今日の状態をつくっているので，まず現状の事実認識に問題があるのではないか。そういう認識を持った上で，出されている保護はなくてもいいという考えに対しての批判を一応出しているわけで，細かい点についてはきょうは省略するが，そういうつもりである。

質問（福祉事務所関係者）　負債の問題だが，私どもの地域の実態としては，保護費を担保，あるいは保護受給資格を担保として，お金を借りているという実態がある。それについて，先生はそういう実態があるというだけですので，それについての解決方法はどういうふうにしたらいいとお考えになるのかうかがいたい。

それからもう1点は，現在行われている認定ということと関連して，先生がおっしゃっている一定額の貯蓄を認めるということになると，現在行われている収入認定というものが非常にあやふやになってくる。そういう面についてお話をうかがいたい。

古賀　1つは保護受給権と負債の問題での解決方法ということであるが，こうすればいいという解決方法を一言で申し上げることができるくらいであれば，すでにこういう問題は解決されていて，私が問題にしなくてもいいのだろうと思う。ただ，保護基準が低過ぎるということだけではすまない問題だろうと思うし，低率の利子の貸付金制度とか，そういうものがもう少し考えられてもいいのではないか。そういうことで解決できるかどうかは問題だが，そういうことを含めてですね。

それから，原則的に相当額の貯蓄を認める方法が確立される必要があろうという点であるが，これはたしかにおっしゃるとおり，収入認定の問題とからんでくる。

ただ，盛んに小沼先生からもご指摘があったように，日本では保護率が低過ぎるということは，保護基準も低いし，保護に使っている金も少な過ぎるので，相当使っているといわれるがまだ使い足らないという前提が，私にはある。

そういう意味で，貯蓄の問題はいままでは，学者なども立ち上がり資金，自立助長という面から問題にされていた。私はそれを越えて，やはり文化生活というのは最低限であっても，何らかの余裕があってよかろうと考えている。というのは，身近な言い方をすると，最低生活に貯金があるはずはないじゃないかという質問に対しては，健康と文化が保障されているので，文化をがまんすれば，新聞をやめれば，新聞代が残るではないかということもいえるのではないかということである。そういうことを雑談でいったことがあるが，そういうことは一応別としても，これは自立助長ということを越えて，ゆとりというものが考えられていいと思う。それはどこまでいいかということは，いろいろ経済的な面に関しますし，私も簡単に答えられないが，外国の例なども含めて，何らかの国民的な合意を得るような線が出される可能性はあろうと思う。

司会　小沼さん，いまの点について何かご発言があったら，簡単にお出しいただきたい。

小沼　私は結構です。

質問（大学院学生）　両先生に質問したい。質問の内容は先ほど三浦先生のほうから最初に出されたものと関連があるが，またそれにヒントを得たということにもなるが，生活保護法の充実，改善というのは，従来の生活保護の枠組の中だけで図れるものかどうかというお話があったと思うが，問題の点はレジュメに示された医療扶助をめぐる問題である。ここで指摘されているように，現在医療扶助が受けにくい。被扶助者のほうがなかなか診療が受けにくい。たとえば古賀先生からご指摘があったように，診療機関にいっても，それをこころよく受け入れてくれない。そういう実態があるということをよく聞くことがある。1つは古賀先生がご指摘になったように，事務的な繁雑さということもあると思うが。ただそれだけの問題でそういうことが行われているのかどうか。ないしはほかに，たとえば生活保護法の医療扶助では差額徴収等がないということ，そういう病院の経営上の問題として，いやがられているのではないかという，実態上の疑問がある。

そのことと医療という問題が生活保護法の中でとらえられているけれども，これは充実，改善という場合に，あくまでも生活保護法の中に残しておいて，このままの状態で続けていって，その中で改善できるものなのか。それとも，医療というのは生活保護法から分離して，これだけは別の充実，改善をやるのかどうか，といったようなことまで含めて質問をしたい。

古賀　生活保護解体論との関連で，特に医療扶助をどうするかという問題と，それから今日の現行制度の枠の中で指定医療機関が，いろいろ問題を抱えていて，あまり役に立たないというか，患者を拒否したり，辞退が多いということについてのご質問だと思う。指定医療機関の辞退が多かったり，あるいはそこで患者を拒否するという例は，一般に請求その他の事務が繁雑で，医療券とか何とかで，社会保険医療のように保険証を持っていけ

ばすぐ診てもらえるという形ではなくて，うるさいという点などからだと聞いているが，法律の規定をいろいろと見ていくと，荒木先生の担当の領域である社会福祉関係のところなどと合わせて考えていくと，生活保護の医療だけ，非常に厳しい規制がされているように思う。

1つは，診療方針や報酬が生活保護の指定医療機関の場合は国民健康保険の例による，しかも厚生大臣はさらに必要な場合には給付制限ができる。具体的には歯科の補てつは原則としてやめておいて，必要最小限度はしょうがないけれどという形になっている。他の福祉立法の育生医療とか，厚生医療とか，養育医療というものについては，健康保険の例によるという規定になっている。それから，診療報酬などについては知事に，報酬額の決定権を生活保護法の 53 条が与えているが，これについては不服申し立てはできないことになっている。

それから，指定を受けると立ち入り調査などを受けなければならないが，この規定は何条だか忘れたが，それを拒否した場合，他の福祉立法の場合は医療費の支払いを停止するだけだが，生活保護の場合は支払い停止だけではなくて，罰則が医療機関に対してある。

どうもそういうものを含めて，生活保護だけが，他の福祉立法上の育生医療その他と比べて，法律上厳しい規定を受けている。こういうことはお医者さんは知らないかもしれないか，このへんも1つ問題があるのではないかというのが，私の感じである。こういう点については，実務をおやりになっている福祉事務所の方々のほうがもっと詳しいのではないかと思う。

それから，充実，改善論と，現行の枠内での医療扶助の問題であるが，先ほど三浦先生は学者として将来の方向を立てるべきだといわれたが，もし解体しようというのであれば，そういう解体をする人が，新しい生存権保障の体系を示すべきであろうと思う。

充実論のほうは，具体的な問題を私もきょう幾つか述べた。たとえば，扶養義務はどうあるべきであり，世帯単位の原則はどうあるべきであるということを，十分でないにしても示しつつある。それはある意味では，現行の生活保護の骨組を揺さぶるようなことになる部分もあると思う。

医療保障に関しては，これは低所得者だけだからはずしてはということに手が動かんでもないが，日本の医療保障が基本的に医療保険であるということ自体に問題がある。そこの中でこれだけをはずして，公費負担医療ということで，果してうまい具合いにいくのかどうか。医療保障全体に対する根本的な制度が立てられて，その中で生活保護の医療保障が考えられるならばともかく，これだけをはずして公費負担でということは．ちょっと私は心配をする。それは医療保障全体の中で問題にされるべきではないかと思う。

司会　時間も過ぎましたので，最後に高橋さん，小沼さんから，荒木さん，古賀さんのお答えその他を通して何かございましたら，お出しいただきたいと思う。

高橋　いまのお話の継続になるのだが，皆保険というものが実施されて 10 年になる。そこでこのつぎの段階として，生活保護法における医療扶助というものを，なぜ皆保険体制の中に取り入れないのだろうかと思う。これは医療保険だから駄目で，医療保障だからできるというふうには，私は必ずしも考えない。保険といっても国庫の場合には半分以上税金である。将来の問題として，解体論がいいかどうかは別として，そういう可能性を探ることは非常に必要なのではないかと思う。これはむしろ小沼先生のほうがご専門なので，課題を与えて，小沼先生のほうにお渡ししたいと思う。

小沼　お答えになるかどうかわからないが，荒木先生から社会保障とは何かという大きい問題を与えられ，特に所得保障，そこへプラス医療保障という問題で私は実は請け負ったわけである。そういう場合に，所得保障と福祉サービスの分離という問題は，それで1つの問題である。では所得保障だけが社会保障であるかという点になると，これはその間のつなぎはちょっと飛ぶが，私はわが国では社会保障の場合には医療保障を含めて考える。そこで，いま高橋先生から渡された形になった医療保障をどのようにするかという問題になると，私が痛感しているのは，現在の医療保障がこういう形で医療扶助の中に入り込んできていることから考えてみたい。それをイギリスの 1942 年の例で見ると，1942 年に救貧法を受けている受給者の中の医療に関係するものは 60% 以上であった。だから，わが国の場合にもむしろ，医療保障をしっかりしてくれというほうが問題であって，それがいけば生活保護の問題は，かなり問題が単純化していく。だから単独法をつくるかどうかよりは，いまの不十分な医療保障というものをもう少し体系化するということを，やはり一方で考えなくてはいけないというほうに，私の関心は引かれている。

司会　これで終わらせていただくが，まとめという点については，私は社会保障法関係について全く不勉強だが，きょうのご報告者お2人と同様に，法律学を勉強している者で，ここにご出席の皆さんは，社会保障法学の立場から社会保障にアプローチされる方，あるいは経済

学の立場からアプローチされる方，あるいは実際に実務に従事をされている方など，それなりにきょうのご報告，およびコメント，あるいは討論をめぐってご感想があろうかと思うが，法学をやっている私個人の感想を一言だけ述べて，責めをふさがせていただきたい。やはり，私自身は社会保障法の規範構造というか，あるいは法体系の問題というか，そういうことに関心を持っておるが，しかし当然に法学をやる者も，やはり立法と実態のズレ，かい離というか，そこをどういうふうにとらえるかということも，これまた法律学の問題だと思う。

しかし，特に高橋さん，小沼さんのコメントをうかがっていると，具体的な問題もさることながら，改めて社会保障法，あるいは社会福祉法，生活保護法の解釈，運営について，権利意識の問題，いわゆる一般になじんでいるのかいないのかという権利意識の問題，あるいは貧困の概念なり，再開発，あるいはまた社会保障，社会福祉と，つい原点に帰ることを怠りがちな，そこでいう社会とは何かという原理的，あるいは哲学的な問題を改めて突きつけられた感じであった。法学の立場で社会保障にアプローチしている1人として，大変勉強させていただいたことを，報告者，コメンテイターの方々，それから討論に参加された方々にお礼を申し上げたい。

関係者紹介〔Ⅲ〕

（報告者関係）

荒木誠之	九州大学教授
古賀昭典	九州大学助教授
高橋武	北九州大学教授
小沼正	社会保障研究所調査役

次号（Vol. 11, No. 3）予告

研究の窓……………………橋本正巳
論文……………………香川勉
〃……………………市川洋
〃……………………正村公宏
〃……………………地主重美
〃……………………高山憲之
社会保障研究所シンポジウム（IV）
社会保障統計
社会保障研究所日誌