

# 1970年代の生活保護

——イギリス補足給付と対比して——

小 沼 正

さきに1960年代、1970年代初頭などについて生活保護を論じたのであるが<sup>1)</sup>、80年代の幕開きであるこの時期に、あらためて70年代を通じて概観しておく必要がある。

まず1970（昭和45）年からの10年間は、どのような時期であったのであろうか、それまで5年近くつづいた経済好況は、昭和45年後半からかげりが見えはじめ、にもかかわらず物価の上昇傾向はやまなかった。47年には多少回復の兆しが見え始めたものの、その後半にはトイレット・ペーパーなどに代表される買溜め、売り惜しみが激化し、物価は一段とその上昇を甚だしくした。48年11月のアラブ諸国の石油輸出削減の発表は、オイルショックを決定的ならしめ、消費者物価指数（東京都）の対前年増加率は表1のとおり、47年4.8%に対し、48年11.7、49年22.7、50年12.1と高騰をつづけている。ただその後は51年9.6、52年8.3、53年4.3とやや沈静の傾向を示している。

また一つの視点として、従来どおりイギリス補足給付のもつ問題と対比していきたい。イギリスでは近年とくに、わが国生活保護に当たるといってよい補足給付の見直しが問題となっている。76年9月に社会サービス国務大臣 Secretary of State for Social Services によって、政府部内に検討委員会が設けられ、78年7月にその報告書 “*Social Assistance—A Review of the Supplementary Benefits Scheme in Great Britain*” が保健社会保障省 Department of Health and Social Security から刊行されている。127ページにおよぶ冊子である。これを公刊して制度改正について世論に問うたのである。

この検討委員会は進んで、補足給付の中央本省、地方各段階の事務所、補足給付不服審査局 Appeal Tribunals のそれぞれの関係担当官、さらに外部有識者、受給者や圧力団体、学界、地方社会サービス部局、地方住宅部局、その他公的各機関の代表などと、100回にもおよぶ頻繁な会合を催し、その意見を聴取している。加えて1,000通に上る意見書を受け取っている。これらが補足給付見直しの基礎資料として用いられている。

上述の検討委員会に参加し、その資料を入手している Supplementary Benefits Commission でも意見を取り纏め、79年6月に *Response of the Supplementary Commission to ‘Social Assistance: A Review of the Supplementary Benefits Scheme in Great Britain’* を発表している。さらに同 Commission は79年10月の ‘Supplementary Benefits Commission Annual Report 1978’（以下略して各年次の「年報」とする）に、第1章 the Commission’s Priorities および第2章 the Review of the Supplementary Benefits Scheme として上述の Response の概要をふまえて、たとえば自由裁量についての不服申立の範囲縮小などという検討委員会の提案には反対しながら、補足給付の将来構想を掲げている。

以上の検討は労働党政府の下で開始されてきたのであるが、その結果である Social Security Bill は皮肉にも保守党政府の下で提案され、11月末に審議開始されたことを、“*New Society*” 79年12月6日号はその巻頭に Making the Poor Pay として報じている。

本稿では、上述の見直し論議の過程で取り上げられた諸点をも考慮に入れながら、したがって日英を対比しながら、わが国生活保護の動向を見ていきたい。

1) 拙著『貧困—その測定と生活保護—』（第二版は昭和55年9月）、昭和49年3月、東京大学出版会、158ページおよび183ページ。

## I 保護給付水準

保護基準は表1のとおり、近年は必ず毎年1回の改訂が行なわれており、標準4人世帯についてはあるが、この表によって対前回比すなわち対前年増加率を見ることができる。前述のとおり消費者物価指数（東京都）の上昇傾向は甚だしく、表1より換算すれば昭和53年は45年の212.0と倍増している。もっとも基準は同期間に309.3と3倍増となっている。この表によれば、米価補正は別としてこの暴騰に対処して、年度中間に臨時措置による物価補正あるいは特別一時金を給付している。これは急激な物価上昇に対する新しい試みといわねばならない。昭和23年頃のマーケット・バスケット方式草創時のインフレ対応策が、必ずしも1年1回引上げを原則とせず随時基準改訂を行っていたのとは、異なったやり方を始めているわけである。ただこれについても望むらくは、一種の“摺り金”式のものではなく、ルール化することが必要であろう。その意味では後掲の表6に見るイギリスのごとく、基準と4半期ごとの物価との対比を試みることもよいであろう。

イギリスにおける物価動向との対比は、後掲の表6のとおりである。小売物価指数（住宅費を除く）や年金受給者物価指数（住宅費を除く）のいずれをとってみても、給付基準の方がそれらを上回っている。イギリスと対比するため表1を換算すると、わが国では48年に対し53年は物価170.3、基準208.8となっていて、基準がイギリス以上の物価上昇を超えて引き上げられていることがわかる。格差縮小方式の一つの功績といってよいであろう<sup>2)</sup>。とにかく日英ともに物価と基準とはいたちごっこで上昇を競っているなかで、常に基準が上回っている。

表1によれば55年4月に第36次改定が実施されている。まず表2の第36次生活保護基準（1級地）の改定内容の詳細を前回基準と対比して掲げ、さらに表3に最低生活保障水準（1級地）の具体的

表1 生活扶助基準の推移

(標準4人世帯, 1級地)

|       | 実施年月<br>日 | 基準額<br>円 | 対前回<br>比 | 消費者物価指<br>数(東京都)<br>対 前 回 比 |
|-------|-----------|----------|----------|-----------------------------|
| 第26次  | 昭45. 4. 1 | 34,137   | 114.0    | 107.2                       |
| 第27次  | 46. 4. 1  | 38,916   | 114.0    | 106.3                       |
| 第28次  | 47. 4. 1  | 44,364   | 114.0    | 104.8                       |
| 米価補正  | 47.10.1   | 44,679   | —        | —                           |
| 第29次  | 48. 4. 1  | 50,575   | 114.0    | 111.7                       |
| 補正    | 48.10.1   | 52,796   | —        | —                           |
| 特別一時金 | 48.12.    | 8,000    | —        | —                           |
| 特別一時金 | 49. 3.    | 8,000    | —        | —                           |
| 第30次  | 49. 4. 1  | 60,690   | 120.0    | 122.7                       |
| 補正    | 49. 6. 1  | 63,725   | —        | —                           |
| 米価補正  | 49.10.1   | 65,295   | —        | —                           |
| 特別一時金 | 49.12.    | 10,600   | —        | —                           |
| 第31次  | 50. 4. 1  | 74,952   | 123.5    | 112.1                       |
| 米価補正  | 50. 9. 1  | 76,042   | —        | —                           |
| 第32次  | 51. 4. 1  | 84,321   | 112.5    | 109.6                       |
| 米価補正  | 51. 9. 1  | 84,961   | —        | —                           |
| 第33次  | 52. 4. 1  | 95,114   | 112.8    | 108.3                       |
| 臨時措置  | 52. 5. 1  | 20,000   | —        | —                           |
| 米価補正  | 52. 9. 1  | 95,794   | —        | —                           |
| 第34次  | 53. 4. 1  | 105,577  | 111.0    | 104.3                       |
| 臨時措置  | 53. 6. 1  | 24,000   | —        | —                           |
| 米価補正  | 54. 2. 1  | 105,877  | —        | —                           |
| 第35次  | 54. 4. 1  | 114,340  | 108.3    | 103.5                       |
| 米価補正  | 55. 2. 1  | 114,590  | —        | —                           |
| 第36次  | 55. 4. 1  | 124,173  | 108.6    | —                           |

(注) 1. 標準4人世帯(35歳男, 30歳女, 9歳男, 4歳女の稼働世帯)。  
2. 第14~24次については本文注1)の拙著165ページ, 25次については187ページ。

(資料) 厚生省社会局保護課『生活保護関係資料要覧』

事例として標準4人世帯をはじめ4種の事例を掲げておこう。

保護世帯と一般世帯との消費水準の格差は表4のとおりで、53年度には58.3%と、目標の60%にかなり近づいてきている。上述のとおり基準引上げ率は物価上昇率を上回り、消費水準もまた近づいてきたわけである。

さて問題は、最低生活保障水準の高さをどのように考えるべきであろうか、である。前述 Commission の78年年報で水準の高さを論じている。つぎに要約しておこう。

イギリスのような都市化した工業国では、貧困者の生活水準は極めて低いために、貧困者をその Community から排除し孤立化させる恐れがあり、これを防ぐために、貧困者の最低生活水準維持の

2) 格差縮小方法については、曾原利満「生活保護基準の格差縮小方式について」『季刊社会保障研究』15巻3号、昭和55年1月号。

表 2 第36次生活保護基準の改定の概要 (1級地)

|                              | 第35次改定 (54年4月1日)   | 第36次改定 (55年4月1日)   | 摘 要                      |                 | 第35次改定 (54年4月1日) | 第36次改定 (55年4月1日) | 摘 要                                                                         |
|------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------------|-----------------|------------------|------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| 1. 生活保護基準<br>〔基準生活費〕         | 円                  | 円                  | 第36次級地別<br>標準4人世帯基<br>準額 | 一 般 基 準         | 円以内<br>17,000    | 円以内<br>17,000    |                                                                             |
| (1) 居宅(1類+2類)<br>標準4人世帯      | 114,340            | 124,173            | 1級地 124,173円             | 特 別 基 準         | 円以内<br>25,000    | 円以内<br>25,000    |                                                                             |
| (2) 期末一時扶助費                  | (54.12.1)<br>8,820 | (55.12.1)<br>9,500 | 2級地 112,996              | 被 服(平常着)        | 円以内<br>6,500     | 円以内<br>7,500     |                                                                             |
| 居 宅                          | 収 容                | 3,160              | 3級地 101,818              | 常時失禁患者等<br>おむつ  | 円以内<br>10,000    | 円以内<br>10,000    |                                                                             |
| 〔収容保護基準〕                     |                    |                    |                          | 布 おむつ           | 円以内<br>15,000    | 円以内<br>15,000    |                                                                             |
| (1) 救 護 施 設                  | 36,850             | 40,020             |                          | 紙 おむつ           | 円以内<br>33,000    | 円以内<br>34,000    |                                                                             |
| (2) 更 生 施 設                  | 39,040             | 42,400             |                          | 出産準備のため<br>の被服等 | 円以内<br>65,000    | 円以内<br>65,000    |                                                                             |
| 〔加 算 等〕                      |                    |                    |                          | 配電・水道等設<br>備費   | 円以内<br>1,000     | 円以内<br>1,000     |                                                                             |
| (1) 妊 産 婦 加 算                |                    |                    |                          | 入院患者特別介<br>護費   | 円以内<br>1,000     | 円以内<br>1,000     | ◎基準看護以外の<br>病院に入院して<br>いる入院患者に<br>ついて特別基準<br>により支給                          |
| 妊娠6ヵ月未満                      | 5,920              | 6,380              |                          |                 |                  |                  |                                                                             |
| 妊娠6ヵ月以上                      | 8,910              | 9,600              |                          | (1) 入 学 準 備 金   |                  |                  |                                                                             |
| 産 婦                          | 5,500              | 5,920              |                          | 小 学 校           | 円以内<br>26,000    | 円以内<br>27,000    |                                                                             |
| (2) 老 齢 加 算                  |                    |                    |                          | 中 学 校           | 円以内<br>30,000    | 円以内<br>31,000    |                                                                             |
| 70歳以上                        | 11,700             | 12,600             |                          | 2. 教育扶助基準       | 円                | 円                |                                                                             |
| 68歳以上70歳未<br>満の病弱者           | 8,800              | 9,500              |                          | 小 学 生           | 1,330            | 1,390            | ◎基準額のほか、<br>学校給食費、通<br>学のための交通<br>費、クラブ活動<br>に要する用具類<br>等については実<br>費支給      |
| (3) 母 子 加 算                  | 15,200             | 16,400             |                          | 中 学 生           | 2,670            | 2,770            | ◎学級費等につ<br>いては特別基準<br>により小学生 300<br>円、中学生 400<br>円以内の額を一<br>般基準に上積み<br>して支給 |
| 児童が2人の場<br>合に加える額            | 1,220              | 1,310              |                          |                 |                  |                  |                                                                             |
| 児童が3人以上<br>1人増すごとに<br>加える額   | 610                | 660                |                          | 3. 住宅扶助基準       |                  |                  |                                                                             |
| (4) 障 害 者 加 算                |                    |                    |                          | (1) 家賃・間代等      | 円以内<br>9,000     | 円以内<br>9,000     |                                                                             |
| 障害等級表<br>(1,2級)              | 17,600             | 18,900             |                          | (2) 住宅維持費       |                  |                  |                                                                             |
| 障害等級表<br>(3級)                | 11,700             | 12,600             |                          | 一 般 基 準         | 円以内<br>65,000    | 円以内<br>65,000    |                                                                             |
| 重度障害者家族<br>介護料               | 6,340              | 6,340              |                          | 特 別 基 準         | 円以内<br>100,000   | 円以内<br>100,000   |                                                                             |
| 介 護 加 算                      | 6,250              | 8,000              |                          | 4. 医療扶助基準       |                  |                  |                                                                             |
| 重度障害者他人<br>介護料               | 円以内<br>30,000      | 円以内<br>30,900      |                          | 5. 出産扶助基準       |                  |                  |                                                                             |
| (5) 在宅患者加算                   | 8,590              | 9,250              |                          | 一 般 基 準         | 円以内<br>62,000    | 円以内<br>63,000    |                                                                             |
| (6) 放射線障害者加<br>算             |                    |                    |                          | 施設分娩            | 円以内<br>72,000    | 円以内<br>82,000    |                                                                             |
| 負傷または疾病<br>の状態にある者           | 16,500             | 26,000             |                          | 居 宅 分 娩         | 円以内<br>75,000    | 円以内<br>85,000    |                                                                             |
| 負傷または疾病<br>の状態に該当し<br>なくなった者 | 8,250              | 13,000             |                          | 特 別 基 準         | 円以内<br>3,000     | 円以内<br>3,000     |                                                                             |
| (7) 多子養育加算                   | 6,000              | 6,500              |                          | 衛 生 材 料 費       |                  |                  | ◎国民健康保険の<br>診療報酬の例に<br>よる                                                   |
| (8) 人 工 栄 養 費                | 7,710              | 8,300              |                          | 6. 生業扶助基準       |                  |                  |                                                                             |
| (9) 入院患者日用品<br>費             | 円以内<br>14,920      | 円以内<br>16,070      |                          |                 |                  |                  |                                                                             |
| (10) 一 時 扶 助 費               |                    |                    |                          |                 |                  |                  |                                                                             |
| 布 団 類 新 規                    | 円以内<br>16,000      | 円以内<br>16,000      |                          |                 |                  |                  |                                                                             |
| 再 生                          | 円以内<br>9,600       | 円以内<br>9,600       |                          |                 |                  |                  |                                                                             |
| 蚊 帳                          | 円以内<br>4,800       | 円以内<br>4,800       |                          |                 |                  |                  |                                                                             |
| 家 具 什 器                      |                    |                    |                          |                 |                  |                  |                                                                             |

|               |               |               |                                                               |                   |               |                |                     |
|---------------|---------------|---------------|---------------------------------------------------------------|-------------------|---------------|----------------|---------------------|
| (1) 生 業 費     | 円以内<br>30,000 | 円以内<br>30,000 |                                                               | (1) の職種(内職)       | 円<br>13,760   | 円<br>14,820    |                     |
| (2) 技 能 修 得 費 | 円以内<br>25,000 | 円以内<br>30,000 |                                                               | (2) の職種(日雇)       | 18,330        | 19,740         |                     |
| (3) 就 職 支 度 費 | 円以内<br>20,000 | 円以内<br>20,000 |                                                               | (3) の職種(土工)       | 23,070        | 24,850         |                     |
| 7. 葬祭扶助基準     |               |               |                                                               | (2) 特 別 控 除       | 円以内<br>93,900 | 円以内<br>101,100 |                     |
| 大 人           | 円以内<br>80,000 | 円以内<br>85,000 |                                                               | (3) 新 規 就 労 控 除   | 6,000         | 6,000          |                     |
| 小 人           | 円以内<br>64,000 | 円以内<br>68,000 |                                                               | (4) 未 成 年 者 控 除   | 8,000         | 9,400          |                     |
| 8. 勤 労 控 除 等  |               |               |                                                               | (5) 不 安 定 就 労 控 除 | 4,000         | 4,000          |                     |
| (1) 業種別基礎控除   |               |               | ◎稼働日数が21日<br>以上で一定額以<br>上の収入を得て<br>いる場合は、収<br>入に応じて控除<br>額を増額 | (6) 実 費 控 除       | 実 費           | 実 費            | ◎社会保険料、組<br>合費、通勤費等 |

表 3 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)<br>30歳 女 (無職)<br>9歳 男 (小3)<br>4歳 女 |          | 30歳 女 (無職)<br>9歳 男 (小3)<br>4歳 女 |                  | 72歳 男 (無職)<br>67歳 女 (無職) |                  | 70歳 男 (無職)       |                  |
|              | 54年度                                          | 55年度     | 54年度                            | 55年度             | 54年度                     | 55年度             | 54年度             | 55年度             |
| 総 額          |                                               |          |                                 |                  |                          |                  |                  |                  |
| 世 帯 当 り      | 143,000                                       | 154,303  | 111,811                         | 120,789          | 87,803                   | 94,924           | 63,744           | 68,909           |
| 1 人 当 り      | 35,750                                        | 38,651   | 37,270                          | 40,263           | 43,902                   | 47,462           | 63,744           | 68,909           |
| 生 活 扶 助      | 114,340                                       | 124,173  | 85,061                          | 92,689           | 67,103                   | 73,324           | 43,044           | 47,307           |
| 加 算<br>(別 掲) | —                                             | —        | (母子加算)<br>16,420                | (母子加算)<br>17,710 | (老齢加算)<br>11,700         | (老齢加算)<br>12,600 | (老齢加算)<br>11,700 | (老齢加算)<br>12,600 |
| 勤 労 控 除      | 18,330                                        | 19,740   | —                               | —                | —                        | —                | —                | —                |
| 教 育 扶 助      | 1,330                                         | 1,390    | 1,330                           | 1,390            | —                        | —                | —                | —                |
| 住 宅 扶 助      | 9,000                                         | 9,000    | 9,000                           | 9,000            | 9,000                    | 9,000            | 9,000            | 9,000            |
| (特 別 基 準)    | (31,700)                                      | (34,600) | (31,700)                        | (34,600)         | (31,700)                 | (34,600)         | (31,700)         | (34,600)         |

- (注) 1. 住宅扶助特別基準は一般基準により必ずかしの場合に適用されるもので東京都での最高基準を掲げている。これを適用すると、たとえば4人世帯総額は54年度 165,700 円、55年度 179,903 円。
2. 上記金額のほか、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、通学費等の実費が収入より控除される場合がある。

表 4 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<br>$\frac{(B)}{(A)} \times 100$ |
|--------|----------------|-------|----------|-------|-------------------------------------|
|        | 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26年度 | 3,621          | 14.7  | 1,984    | 15.7  | 54.8                                |
| 30     | 6,084          | 24.7  | 2,726    | 21.6  | 44.8                                |
| 35     | 9,039          | 36.7  | 3,437    | 27.2  | 38.0                                |
| 40     | 14,636         | 59.4  | 7,351    | 58.1  | 50.2                                |
| 45     | 24,639         | 100.0 | 12,648   | 100.0 | 51.3                                |
| 47     | 30,524         | 123.9 | 15,935   | 126.0 | 52.2                                |
| 48     | 35,128         | 142.6 | 19,657   | 155.4 | 56.0                                |
| 49     | 43,788         | 177.7 | 24,705   | 195.3 | 56.4                                |
| 50     | 49,071         | 199.2 | 28,421   | 224.7 | 57.9                                |
| 51     | 55,953         | 227.1 | 31,934   | 252.5 | 57.1                                |
| 52     | 58,259         | 236.5 | 34,054   | 269.2 | 58.5                                |
| 53     | 63,535         | 257.9 | 37,390   | 295.6 | 58.8                                |

(注) 44~46年度は本文注1)拙著188ページ表5をみよ。

(資料) 厚生省社会局保護課『生活保護関係資料要覧』、ただし各数値は総理府「家計調査」、厚生省「被保護者生活実態調査」。

ための収入は、Community の一般生活に参加しうる高さでなければならない。

具体的には、たとえば適切な食事、自尊心を維持しうるに十分な服装、そして職業は確信をもって話合えるものであり、住宅は程よく温暖であり、子どもたちには衣服の点で辱しさを感じさせず、家族の親戚と訪ね合いを可能とし、誕生やクリスマスに贈物の交換ができ、新聞を購読し、テレビを視聴し、労働組合や教会の会員権を保有しうるものでなければならない。社会的には、公務員、医師、教師、地主その他から、Community の成員としてふさわしい差別なき応待を受ける生活で

ある。これらを可能とするためには、補足給付基準は稼働者の収入水準とあまりかけ離れたものであってはならない、と。

つづけて78年年報は、イギリスの現行基準には年金年齢以上の受給者、あるいは年齢以下にしても、失業ではなく2年以上補足給付を受けている者が受給する長期基準と、それ以外の者の一般基準とがあるのであるが、その現行基準について、年金受給者と長期給付受給者すなわち長期基準は概して上述の水準に達しているが、残りの多くの者とくに失業者、中でもとくに長期失業の子持ち受給者、あるいは子どもそのものへの給付などで

表 5 イギリス国民保険給付基準と補足給付基準(週当り)

(単位: £)

|            | 単 身   |       |       |       | 夫 婦   |       |       |       |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|            | 一 般   |       | 長 期   |       | 一 般   |       | 長 期   |       |
|            | 国 保   | 補 足   | 国 保   | 補 足   | 国 保   | 補 足   | 国 保   | 補 足   |
| 1948 年 7 月 | 1.30  | 1.20  | 1.30  | 1.20  | 2.10  | 2.00  | 2.10  | 2.00  |
| 70 11      | 5.00  | 5.20  | 5.00  | 5.70  | 8.10  | 8.50  | 8.10  | 9.00  |
| 75 4       | 9.80  | 9.60  | 11.60 | 12.00 | 15.90 | 15.65 | 18.50 | 18.85 |
| 75 11      | 11.10 | 10.90 | 13.30 | 13.70 | 18.00 | 17.75 | 21.20 | 21.55 |
| 76 11      | 12.90 | 12.70 | 15.30 | 15.70 | 20.90 | 20.65 | 24.50 | 24.85 |
| 77 11      | 14.70 | 14.50 | 17.50 | 17.90 | 23.80 | 23.55 | 28.00 | 28.35 |
| 78 11      | 15.75 | 15.55 | 19.50 | 19.90 | 25.50 | 25.25 | 31.20 | 31.55 |

(資料) 年報 1977 および 1978 年。

表 6 イギリス補足給付基準、物価および可処分所得の指数

| 年 次  | 4 半期<br>中央時 | 一 般 基 準 |       | 長 期 基 準 |       | 小売物価<br>指 数<br>(住宅費を除く) | 年金受給者物価指数 |       | 平均可処分所得 |              |
|------|-------------|---------|-------|---------|-------|-------------------------|-----------|-------|---------|--------------|
|      |             | 単 身     | 夫 婦   | 単 身     | 夫 婦   |                         | 単 身       | 2 人世帯 | 全 数     | 最低10分<br>位 層 |
| 1973 | 4           | 100.0   | 100.0 | 100.0   | 100.0 | 100.0                   | 100.0     | 100.0 | 100.0   | 100.0        |
| 74   | 3           | 117.5   | 117.2 | 127.6   | 127.2 | 113.5                   | 112.5     | 112.5 | 112.2   | 111.1        |
| 75   | 2           | 134.3   | 134.3 | 147.2   | 146.7 | 139.7                   | 139.2     | 138.8 | 131.7   | 133.3        |
| 75   | 4           | 152.4   | 152.4 | 168.1   | 167.7 | 150.1                   | 150.3     | 149.6 | 143.3   | 144.0        |
| 76   | 4           | 177.6   | 177.3 | 192.6   | 193.4 | 173.4                   | 177.5     | 176.3 | 161.4   | 163.2        |
| 77   | 1           | 177.6   | 177.3 | 192.6   | 193.4 | 182.1                   | 185.5     | 185.3 | 164.5   | 166.4        |
|      | 2           | 177.6   | 177.3 | 192.6   | 193.4 | 189.7                   | 193.7     | 192.9 | 174.0   | 178.8        |
|      | 3           | 177.6   | 177.3 | 192.6   | 193.4 | 193.2                   | 198.0     | 196.2 | 176.1   | 180.3        |
|      | 4           | 202.8   | 202.1 | 219.6   | 220.6 | 196.6                   | 201.2     | 199.2 | 182.5   | 186.5        |
| 78   | 1           | 202.8   | 202.1 | 219.6   | 220.6 | 200.6                   | 204.7     | 202.8 | 187.9   | 190.3        |
|      | 2           | 202.8   | 202.1 | 219.6   | 220.6 | 205.2                   | 209.8     | 208.1 | 201.5   | 203.6        |
|      | 3           | 202.8   | 202.1 | 219.6   | 220.6 | 208.5                   | 212.5     | 210.9 | 206.4   | 208.4        |
|      | 4           | 217.5   | 216.7 | 244.2   | 245.5 | 211.6                   | 214.6     | 213.2 | 210.9   | 212.9        |

(注) 1. 年金受給者物価指数は住宅費を除く。

2. 補足給付基準は住宅加算を含まない。

3. 平均可処分所得は全産業成人男子完全就労被用者の平均粗収入から所得税、国民保険拠出、家賃、地方税を除き、家賃および地方税リベートを加えている。

(資料) 年報 1978 年。

ある一般基準では、一般世帯との格差が大きかつ現に拡大しつつある、と懸念している。

そもそもイギリスでは、Beveridge 報告の考え方を踏襲して表5のとおり補足給付基準と国民保険給付基準とは、最低生活保障水準としてほぼ歩調を揃えて推移している。もっとも一般基準では後者がやや高く、長期基準では逆に前者がやや高くなっている。遺憾ながらわが国では年金水準と生活保護基準と並行して最低生活を確保するという仕組みにはなっていない。

表6はイギリス補足給付基準（住宅加算を含まない）と、物価指数との対比で、わが国のを示す前掲表1に当る。加えて平均可処分所得の推移を被用者全数および最低10分位層に分けて対比している。補足給付基準の上昇率がやや上回っている。

イギリス成人男子平均純収入（粗収入から所得税、国民保険拠出を除く）と、補足給付基準（住宅加算を含む）とを対比したのが表7である。わが国での表4に対応するといつてよいであろう。前述のほぼ水準に達しているという長期基準についてみると、78年11月に夫婦2人世帯で純収入の55.4、4人世帯で63.5、6人世帯で70.6となっている。問題ありという一般基準では夫婦2人世帯47.6、4人世帯56.5、6人世帯63.4というのである。いうまでもなくわが国の目標60%と直ちに結びつけることはできない。しかしわが国でも、国民の貧困意識は年とともに進むはずであり、78年報告のいう Community 成員にふさわしい基準という観点から、そもそも目標60%のもつ意味を考え直す必要があろうし、その場合イギリスのように世帯構成の別に考察する必要がある。

もっともイギリスでは現に給付基準に長期、一般の2種の別があることが問題となっている。

生活保護給付水準を考える場合、実施要領の改定を無視するわけにはいかない。昭和45年以来今日まで年次ごとに確かに多くの改訂が行なわれている。しかしその多くは従来の方法をより精緻に規定するという方向にあったように考えられる。ここでは大きな改訂として、51年1月からの老齢加算等の改訂と53年度からの4級地撤廃とを挙げておこう。

表7 イギリス成人男子平均収入と各種世帯の補足給付基準（週当り）

| 年 月                         | 補足給付基準<br>(1) | 純収入<br>(2) | (1)/(2)<br>(3) |
|-----------------------------|---------------|------------|----------------|
|                             | £             | £          | %              |
| (a) 単身住宅居住                  |               |            |                |
| 1948年10月                    | 1.69          | 5.81       | 29.1           |
| 70 11                       | 7.79(8.29)    | 22.50      | 34.6(36.8)     |
| 75 4                        | 13.18(15.19)  | 40.70      | 32.4(37.3)     |
| 75 11                       | 15.47(17.65)  | 44.90      | 34.5(39.3)     |
| 76 11                       | 18.17(20.40)  | 50.20      | 36.2(40.6)     |
| 77 11                       | 20.65(23.23)  | 56.40      | 36.6(41.2)     |
| 78 11                       | 22.13(25.60)  | 65.20      | 33.9(39.3)     |
| (b) 夫婦                      |               |            |                |
| 1948年10月                    | 2.59          | 6.22       | 41.6           |
| 70 11                       | 11.81(12.31)  | 23.70      | 49.8(51.9)     |
| 75 4                        | 19.62(22.61)  | 42.60      | 46.1(53.1)     |
| 75 11                       | 23.06(26.11)  | 46.80      | 49.3(55.8)     |
| 76 11                       | 26.83(30.11)  | 52.50      | 51.1(57.4)     |
| 77 11                       | 30.53(34.42)  | 59.70      | 51.1(57.7)     |
| 78 11                       | 32.72(38.04)  | 68.70      | 47.6(55.4)     |
| (c) 夫婦と5歳以下2児               |               |            |                |
| 1948年10月                    | 3.36          | 6.90       | 48.7           |
| 70 11                       | 14.26(14.07)  | 25.80      | 55.3(54.5)     |
| 75 4                        | 26.03(29.15)  | 46.50      | 56.0(62.7)     |
| 75 11                       | 30.18(32.96)  | 50.60      | 59.6(65.1)     |
| 76 11                       | 35.06(36.39)  | 57.20      | 61.3(63.6)     |
| 77 11                       | 39.94(43.87)  | 64.60      | 61.8(67.9)     |
| 78 11                       | 42.85(48.18)  | 75.90      | 56.5(63.5)     |
| (d) 夫婦と5歳以下2児<br>5～10歳2児計4児 |               |            |                |
| 1948年10月                    | 3.26          | 7.40       | 47.6           |
| 70 11                       | 17.78(17.67)  | 28.30      | 62.8(62.4)     |
| 75 4                        | 31.85(35.75)  | 50.90      | 62.6(70.2)     |
| 75 11                       | 37.29(40.46)  | 55.10      | 67.7(73.4)     |
| 76 11                       | 43.41(47.61)  | 62.50      | 69.5(76.2)     |
| 77 11                       | 49.20(53.77)  | 69.80      | 70.5(77.0)     |
| 78 11                       | 52.75(58.78)  | 83.20      | 63.4(70.6)     |

- (注) 1. 平均収入は完全就労者についてである。純収入は粗収入から所得税、国民保険拠出を除いた額。  
 2. 補足給付基準は住宅加算を含む。( )は長期基準。  
 3. 48年の純収入のみは男子筋肉労働平均収入。  
 4. 78年は暫定数字。

(資料) 年報1977および1978年。

老齢年金、母子加算、障害者加算は昭和34年11月、国民年金による福祉年金が発足して以来、その年金額そのままを採用することとしていた。老齢年金を例にとろう。老齢福祉年金は発足当初月額1,000円であり、生活費保障には遙かに及ばず、老人の小遣い的ないわゆるアメ玉年金と呼ばれていたものであった。しかし老齢福祉年金の性格が時とともに変わり、生活保障的色彩を多少とも持つ

表 8 被保護世帯人員, 保護率, 扶助別人員

(1ヵ月当り)

| 年 度<br>(昭和) | 被 保 護<br>世 帯 数 | 被 保 護<br>実 人 員 | 保 護 率 | 扶 助 別 人 員    |     |     |            |       |
|-------------|----------------|----------------|-------|--------------|-----|-----|------------|-------|
|             |                |                |       | 生 活          | 住 宅 | 教 育 | 医 療        | そ の 他 |
| 26          | 700            | 2,047          | 2.42  | 1,862 (91.0) | 998 | 705 | 283 (13.8) | 7     |
| 30          | 661            | 1,929          | 2.16  | 1,704 (88.3) | 845 | 585 | 386 (20.0) | 13    |
| 35          | 611            | 1,628          | 1.74  | 1,425 (87.6) | 656 | 496 | 460 (28.3) | 9     |
| 40          | 644            | 1,599          | 1.63  | 1,438 (89.9) | 728 | 433 | 616 (38.5) | 11    |
| 45          | 658            | 1,344          | 1.30  | 1,143 (85.0) | 643 | 263 | 701 (52.2) | 7     |
| 46          | 669            | 1,325          | 1.26  | 1,116 (84.2) | 635 | 244 | 723 (54.6) | 6     |
| 47          | 703            | 1,381          | 1.29  | 1,164 (84.3) | 667 | 248 | 763 (55.2) | 6     |
| 48          | 697            | 1,346          | 1.24  | 1,144 (85.0) | 667 | 234 | 763 (56.7) | 6     |
| 49          | 689            | 1,312          | 1.19  | 1,120 (85.4) | 665 | 223 | 756 (57.6) | 5     |
| 50          | 708            | 1,349          | 1.21  | 1,160 (86.0) | 705 | 229 | 785 (58.2) | 5     |
| 51          | 710            | 1,358          | 1.20  | 1,174 (86.5) | 737 | 234 | 793 (58.5) | 5     |
| 52          | 724            | 1,393          | 1.22  | 1,210 (86.8) | 779 | 244 | 819 (58.8) | 5     |
| 53          | 739            | 1,428          | 1.24  | 1,246 (87.4) | 824 | 256 | 847 (59.4) | 5     |

(注) 1. 扶助別人員の( )は構成比で被保護実人員を100.0とする。

2. 47年度以降は沖縄を含む。本文注1)拙著183ページの前年度数字と比較するために47年度の沖縄を含まない数字を掲げると、上表左からそれぞれ692千, 1,349千, 1.27%, 1,134千(84.1%), 655千, 238千, 759千(56.3%), 6千である。

(資料)「厚生省報告例」

にいたり、50年10月には月額目標1万円を超えて1万2,000円(51年10月より1万3,500円)に引上げられた。これに対し50年度の70歳女子生活扶助基準(1級地)2万5,572円(4級地ならば1万8,658円)であり、扶助基準の中に福祉年金額が最低保障として果たして妥当に位置付けられうるかが問われることとなった。結局は51年1月以降は、生活保護独自の立場から加算額を定め、それは生活扶助基準とくに一類額の一定割合の額とし、生活扶助基準と同一に引上げられることとなった。51年1月以降の額は高齢加算8,500円、母子加算(子1人)1万1,000円、障害者加算(障害等級表1・2級の場合)1万3,000円であった。

4級地撤廃は、50年度以来年次的に進められ、大幅に4級地から3級地への格上げ措置が図られてきたのが、53年度すなわち4月から4級地は全部3級地に格上げされることとなった。これによって4級地の対1級地格差73.0という開きはなくなり、すべて3級地としてその格差は82.0と縮められたのである。拙著『貧困—その測定と生活保護—』46ページに32年4月第14次改訂に当って、それまでの(1)6大都市、(2)その周辺都市および他の大都市、(3)中都市、(4)小都市、(5)町、(6)村の6段階であったものを、(1)大都市、(2)中都市、(3)小

都市、(4)町村の4段階と減じたのであるが、それから約20年を経て3段階に改めることとなったのである。わが国の異常なほどの経済発展は、全国的に消費水準の縮小を招来していることに即応するものといってよい。

## II 保護人員, 保護率の動向と保護世帯の性格

昭和45年度の対人口保護率は上の表8のとおり1.30%であり、26年度以来大きくは漸減の傾向を示してきている。もっともかつて本稿冒頭に注記した諸論文で述べたとおり、保護基準大幅引上げの36年以降のしばらくは多少の動きがあったのであるが、問題の45年度以降についてみると、47年度に沖縄返還があり、そのため0.02%の微増を示したのであるが、49年度までは大きく漸減、その後横這い、52, 53年に微増ということができ、とくに大きな変化は見られない。

前述したオイルショック時の激動、それと裏腹な福祉政策の拡大なども、少なくとも生活保護の動向に大きな影響を与えなかったように見受けられる。被保護実人員について見るならば、45年度以降横這いであったものが53年度に入って微増となっている。もっとも被保護世帯数について見ればつねに漸増の傾向を示してきたといつてよい。

45年度より約10年間に、世帯、人員ともに漸増、保護率はむしろ漸減というこの傾向を、どのように解するかが問題である。オイルショックを中心とするインフレその他の急激な経済変動は、何故に大きな影響を生活保護に与えなかったのであるか。保護基準の引上げ、大きく福祉政策の飛躍的拡大などがあったのに対し、一方では従来も生活保護に大きく影響していた老齢、医療の両問題はどのような影を投げかけているのであろうか。

保坂哲哉教授などの提唱する保護衰退仮説 wit-

表 9 日英の保護率 (単位: %)

|            | 日 本<br>(A) | イギリス<br>(B) | B/A  |
|------------|------------|-------------|------|
| 1950 (昭30) | 2.30       | 3.9         | 1.70 |
| 55         | 2.16       | 4.4         | 2.04 |
| 60         | 1.74       | 5.3         | 3.05 |
| 65         | 1.63       | 5.4         | 3.31 |
| 70         | 1.30       | 7.7         | 5.92 |
| 77         | 1.22       | 8.7         | 7.13 |
| 78         | 1.24       | 8.4         | 6.77 |

(注) イギリス 77, 78 年は筆者推計。

(資料) 日本は厚生省報告例, イギリスは "Poverty" No. 20~21, 1971 年冬号。

表 10 世帯類型別被保護世帯数および世帯保護率

| 年 次<br>(昭和)      | 総 数 | 高齢者世帯   | 母子世帯    | 傷病・障害者世帯 | その他世帯   |
|------------------|-----|---------|---------|----------|---------|
| 実 数              | 32年 | 532,110 | 106,960 | 84,230   | 340,920 |
|                  | 35  | 574,350 | 123,430 | 76,170   | 374,750 |
|                  | 40  | 605,140 | 138,650 | 83,100   | 205,540 |
|                  | 45  | 629,220 | 197,250 | 64,920   | 141,180 |
|                  | 46  | 640,230 | 198,520 | 63,840   | 97,560  |
|                  | 47  | 671,890 | 230,420 | 65,490   | 81,530  |
|                  | 48  | 673,600 | 232,270 | 63,240   | 378,090 |
|                  | 49  | 657,450 | 232,860 | 62,230   | 81,210  |
|                  | 50  | 680,600 | 233,290 | 64,380   | 69,510  |
|                  | 51  | 683,370 | 230,360 | 66,510   | 83,250  |
|                  | 52  | 695,660 | 223,580 | 74,110   | 85,570  |
|                  | 53  | 713,100 | 235,420 | 78,960   | 90,100  |
| 構 成 比<br>(%)     | 32  | 100.0   | 20.1    | 15.8     | 64.1    |
|                  | 35  | 100.0   | 21.5    | 13.3     | 65.2    |
|                  | 40  | 100.0   | 22.9    | 13.7     | 29.4    |
|                  | 45  | 100.0   | 31.4    | 10.3     | 35.9    |
|                  | 46  | 100.0   | 31.0    | 10.0     | 43.8    |
|                  | 47  | 100.0   | 34.3    | 9.8      | 43.8    |
|                  | 48  | 100.0   | 34.5    | 9.4      | 56.1    |
|                  | 49  | 100.0   | 35.4    | 9.5      | 42.8    |
|                  | 50  | 100.0   | 34.3    | 9.5      | 46.1    |
|                  | 51  | 100.0   | 33.7    | 9.7      | 44.4    |
|                  | 52  | 100.0   | 32.1    | 10.7     | 44.9    |
|                  | 53  | 100.0   | 33.0    | 11.1     | 43.3    |
| 世 帯 保 護 率<br>(%) | 32  | 2.57    | 22.76   | 17.81    | 1.76    |
|                  | 35  | 2.55    | 24.60   | 17.95    | 1.77    |
|                  | 40  | 2.32    | 17.35   | 24.82    | 1.55    |
|                  | 45  | 2.10    | 16.52   | 17.62    | 1.30    |
|                  | 46  | 2.07    | 14.57   | 17.58    | 1.30    |
|                  | 47  | 2.10    | 16.70   | 18.04    | 1.25    |
|                  | 48  | 2.08    | 15.28   | 17.62    | 1.24    |
|                  | 49  | 2.01    | 15.32   | 16.33    | 1.18    |
|                  | 50  | 2.07    | 14.41   | 17.35    | 1.24    |
|                  | 51  | 1.99    | 12.16   | 16.14    | 1.21    |
|                  | 52  | 2.02    | 11.64   | 18.67    | 1.24    |
|                  | 53  | 2.07    | 11.61   | 20.04    | 1.24    |

(注) 1. 各年次ともほぼ 7 月 1 日現在である。

2. 高齢者世帯: 男65歳以上, 女60歳以上の者だけか, またはこれらの者に18歳未満の者が加わった場合。

母子世帯: 現に配偶者がいない18歳以上60歳未満の女子と18歳未満のその子(養子を含む)だけで構成している場合。

傷病・障害者世帯: 在宅患者加算を認定されている者, 障害者加算を認定されている者などがある世帯。

その他世帯: 上記以外の世帯。

3. 47年以降は沖縄を含む。

(資料) 厚生省社会局保護課『生活保護関係資料要覧』, 算出は「被保護者一斉調査(個別調査)」, 「厚生行政基礎調査」による。



hering away assumption がある<sup>3)</sup>。時代が進むとともに福祉政策は広範に重厚に実施されることとなり、したがって生活保護受給者は漸次減少するというのである。確かに一つの見方であろう。しかし教授も指摘しているとおり、それだけでは解釈できないところに問題が存する、といってよいであろう。

いつも述べるとおり、表9でもイギリス補足給付の受給率は77年8.7%、78年8.4%とわが国対人口保護率より遙かに高くなっている。確かに経済事情その他が両国で大きく異なっているにしても、この開きは問われねばならないであろう。

表8の医療扶助人員について見るならば、その実数は45年度以降も変りなく漸増傾向を示し、依然として医療保障制度の欠陥を生活保護がカバーし、そのカバーの度合いが漸次高まってきていることがわかる。これを表10の世帯類型別に見るならば、確かに傷病・障害者世帯は実数において増加を示しており、世帯保護率でみても最近はやや増加気味であるといってよい。

表10によれば高齢者世帯は構成比でみて47年以降横這いであり、51、52年にはむしろ減少の傾向

表 11 年齢階級別保護率 (単位: %)

| 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 |
| 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 |
| 47   | 1.26 | 1.31 | 0.72  | 0.90  | 3.33 | 2.80  | 4.11 |
| 48   | 1.22 | 1.23 | 0.74  | 0.88  | 3.25 | 2.82  | 3.86 |
| 49   | 1.15 | 1.12 | 0.72  | 0.84  | 3.07 | 2.63  | 3.71 |
| 50   | 1.16 | 1.13 | 0.84  |       | 3.00 | 2.56  | 3.61 |
| 51   | 1.16 | 1.13 | 0.85  |       | 2.85 | 2.41  | 3.49 |
| 52   | 1.17 | 1.16 | 0.87  |       | 2.76 | 2.33  | 3.35 |
| 53   | 1.20 | 1.21 | 0.90  |       | 2.69 | 2.39  | 3.26 |

(注) 本表の対人口保護率は表8のそれとは一致しない。

(資料) 厚生省社会局保護課算出、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」による。

を示している。世帯保護率では明らかに漸減している。45年ごろまで漸減し16%台であったものが、51、52年には11～12%に低下している。さらに表11の年齢階級別保護率は、60歳以上で昭和48年以後漸減している。そのことは60～69歳、70歳以上に細分してみるとさらに顕著である。福祉元年といわれている昭和48年以降に、老齢無料医療給付

表 12 イギリス補足給付受給人員数

(単位: 1,000人)

| 受給者数                       | 1970年<br>11月 | 1975年<br>12月 | 1978年11月 |       |             |                  |
|----------------------------|--------------|--------------|----------|-------|-------------|------------------|
|                            |              |              | 受給者(1)   | 構成比   | 被扶養者<br>(2) | 受給人員計<br>(1)+(2) |
| 補足年金計                      | 1,902        | 1,679        | 1,738    | 59.3% | 305         | 2,043            |
| 退職年金受給および国民保険寡婦年金受給(60歳以上) | 1,745        | 1,586        | 1,631    |       |             |                  |
| その他                        | 156          | 94           | 107      |       |             |                  |
| 補足手当計                      | 836          | 1,113        | 1,195    | 40.7  |             |                  |
| 失業計                        | 239          | 541          | 598      | 20.4  | 654         | 1,252            |
| 拋出制給付あり                    | 73           | 135          | 93       |       |             |                  |
| 拋出制給付なし                    | 166          | 406          | 505      |       |             |                  |
| 疾病障害計                      | 323          | 242          | 223      | 7.6   | 84          | 307              |
| 拋出制給付あり                    | 164          | 77           | 67       |       |             |                  |
| 拋出制給付なし                    | 159          | 165          | 156      |       |             |                  |
| 国民保険寡婦年金受給(60歳未満)          | 63           | 30           | 22       | 0.8   | 8           | 30               |
| 片親世帯(上掲を含まず)               | 191          | 276          | 322      | 11.0  | 593         | 915              |
| その他                        | 20           | 24           | 30       | 1.0   | 22          | 52               |
| 補足給付総計                     | 2,738        | 2,793        | 2,932    | 100.0 | 1,666       | 4,598            |

(注) 70年11月は該当期間以前に補足給付未受給の失業者をも含む。

(資料) Department of Health and Social Security; Sociol Assistance — A review of the supplementary benefits scheme in Great Britain, page 111, July 1978. ただし 1978年11月は、年報1978年。

3) 保坂哲哉「欧米4ヵ国の公的扶助水準」『厚生の指標』25巻4号、昭和53年4月号。

表 13 世帯業態別被保護世帯数

| 年 度<br>(昭和)        | 総 数 | 世帯主が働いている世帯 |                |                |         |        | 世帯員<br>が働いて<br>いる世帯 | 働いてい<br>る者のい<br>ない世帯 |
|--------------------|-----|-------------|----------------|----------------|---------|--------|---------------------|----------------------|
|                    |     | 総 数         | 常 用 者<br>労 働 者 | 日 雇 者<br>労 働 者 | 内 職 者   | そ の 他  |                     |                      |
| 実<br>数             | 26  | 699,423     | 386,566        | 62,771         | 137,838 | 59,910 | 126,047             | 312,857              |
|                    | 30  | 661,035     | 322,244        | 50,307         | 122,128 | 57,725 | 92,084              | 311,892              |
|                    | 35  | 604,752     | 236,713        | 32,171         | 81,477  | 37,064 | 86,002              | 97,031 271,008       |
|                    | 40  | 639,164     | 213,004        | 36,547         | 71,546  | 25,804 | 79,106              | 89,703 336,457       |
|                    | 45  | 654,550     | 151,021        | 33,709         | 42,506  | 19,131 | 55,675              | 69,109 434,420       |
|                    | 46  | 666,051     | 135,189        | 32,849         | 36,900  | 18,400 | 47,040              | 62,306 468,557       |
|                    | 47  | 689,470     | 130,340        | 33,664         | 34,405  | 18,033 | 44,238              | 61,159 497,791       |
|                    | 48  | 693,536     | 124,745        | 32,159         | 32,985  | 17,589 | 42,012              | 58,332 510,458       |
|                    | 49  | 685,960     | 113,397        | 29,406         | 29,611  | 16,098 | 38,282              | 52,599 519,954       |
|                    | 50  | 704,785     | 109,542        | 29,936         | 27,637  | 15,230 | 36,740              | 51,226 544,017       |
|                    | 51  | 706,995     | 106,785        | 31,049         | 26,403  | 14,751 | 34,582              | 49,802 550,408       |
|                    | 52  | 721,050     | 107,693        | 33,533         | 26,259  | 14,423 | 33,479              | 49,758 563,999       |
|                    | 53  | 736,902     | 110,025        | 36,767         | 26,417  | 14,353 | 32,489              | 49,962 576,915       |
| 構<br>成<br>比<br>(%) | 26  | 100.0       | 55.3           | 9.0            | 19.7    | 8.6    | 18.0                | 44.7                 |
|                    | 30  | 100.0       | 48.7           | 7.6            | 18.5    | 8.7    | 13.9                | 51.3                 |
|                    | 35  | 100.0       | 39.1           | 5.3            | 13.5    | 6.1    | 14.2                | 16.1 44.8            |
|                    | 40  | 100.0       | 33.3           | 5.7            | 11.2    | 4.0    | 12.4                | 14.1 52.6            |
|                    | 45  | 100.0       | 23.1           | 5.2            | 6.5     | 2.9    | 8.5                 | 10.5 66.4            |
|                    | 46  | 100.0       | 20.3           | 4.9            | 5.5     | 2.8    | 7.1                 | 9.3 70.4             |
|                    | 47  | 100.0       | 18.9           | 4.9            | 5.0     | 2.6    | 6.4                 | 8.9 72.2             |
|                    | 48  | 100.0       | 18.0           | 4.6            | 4.8     | 2.5    | 6.1                 | 8.4 73.6             |
|                    | 49  | 100.0       | 16.5           | 4.3            | 4.3     | 2.4    | 5.6                 | 7.7 75.8             |
|                    | 50  | 100.0       | 15.5           | 4.3            | 3.9     | 2.2    | 5.2                 | 7.3 77.2             |
|                    | 51  | 100.0       | 15.1           | 4.4            | 3.7     | 2.1    | 4.9                 | 7.0 77.9             |
|                    | 52  | 100.0       | 14.0           | 4.7            | 3.6     | 2.0    | 4.6                 | 6.9 78.2             |
|                    | 53  | 100.0       | 14.9           | 5.0            | 3.6     | 1.9    | 4.4                 | 6.8 78.3             |

(注) 1. 被保護世帯数は保護停止中の世帯を除く。

2. 47年度以降は沖縄を含む。

(資料) 厚生省社会局保護課『生活保護関係資料要覧』, 原資料は厚生省報告例による。

などをはじめとする老齢対策の多くが、やはり効を奏してきていると見てよいであろう。

また表10にみる母子世帯は、45年ごろ低目になったものが、50年以降漸増傾向を示してきている。戦後一段落した戦争未亡人問題に代って、母子問題が別の意味で大きく浮び上ってくる傾向が見える。

イギリス補足給付受給人員割合を表12で見ると、78(昭和53)年補足年金受給すなわちほぼ高齢者は174万総数の59.3%に上っている。表10のわが国53年の生活保護高齢者世帯23万5,000, 33.0%と絶対数でかなり異なっている。イギリス78年年報ではイギリスのこの高割合を年金制度の不十分さの表われと説明している。この点でも扶助と年金でともかく隙間なく全国民の最低保障を具現す

るという意欲がイギリスでは明らかに見られる、  
と見てよいであろう。

同じく表12では、イギリス片親世帯の受給は32万2,000, 11%に及んでいる。表10のわが国母子世帯は7万9,000, 11.1%と、絶対数でかなり開きがみられる。

また表12では、イギリス疾病障害世帯の受給は22万3,000(うち15万6,000は拠出制給付なし)、7.6%に上っている。表10のわが国疾病障害者世帯は30万9,000, 43.3%で、絶対数でもイギリスを凌駕している。

イギリス受給者の一つの特色は失業者の受給者の多いことで、表12のとおり59万8,000(うち50万5,000は拠出制給付なし)、20.4%に上っている。イギリスでは完全就労者は受給しえない。また拠

出制給付ありの受給は9万3,000と比較的少ない。

表13では残念ながらわが国の失業者世帯はわからない。むしろ世帯業態別として稼働者の有無を問題としており、非稼働世帯の絶対数、割合ともに増加傾向をつづけている。受給世帯を見る一つの見方ではあるが、失業対策の資料とすることはできない。

ここで、全国的視野に立つ貧困実態の把握の必要性について述べておこう。官庁がこれを究明し、これを公表し、行政効果の予測や結果測定に役立てるべきことについて折にふれ述べてきたのであるが<sup>4)</sup>、両国調査の考え方の相違がかなり明確に出ているといつてよい。わが国の表10、表13は確かに保護世帯の性格を知る貴重な資料ではあるが、イギリスの表12のような、たとえば拠出制給付の有無に分ける、さらにその金額階級別に分けるなど行政と密着した問題把握の考え方はとられていない。この点でわが国では検討の余地ありというべきであろう。調査目的をどのように設定するか、全国民の最低生活保障を実現するためには、社会保障制度体系との関連で、また、受給者の側からという視点をふまえて、どのような資料が必要であるかを改めて検討すべきであろう。この方向こそ行政の科学化、合理化を進める一つのよすがであるといつてよい。

なお、イギリス補足給付で、1935年失業扶助以来引継がれ、最低保障の権利侵害として悪名高かった賃金制限条項 wage stop は75年7月以来廃止されていることを付言しておく<sup>5)</sup>。

### III イギリスにおける権利意識の明確化

#### ——漏給推計と不服申立て——

いうまでもなくわが国生活保護は、健康で文化的な最低限度の生活を、国民の権利として、国家の責任において保障することを目的としている。問題は、これを推進する行政の側がその明確な認識を持つと同時に、それを受給する貧困者の側に

も牢固とした権利意識が確立されていなければならない。イギリスにおける行政の側からの補足給付漏給の推計と受給者の側からの補足給付不服の申立てとは、正にこの問題に対する両者の側からの接近であるといつてよく、わが国とあまりにもかけ離れているのではあるが、この距離の甚しさに対して、わが国では厳しく検討され反省されねばならないであろう。

#### (1) 補足給付漏給の推計

Supplementary Benefits Commission の年報が、それまでの Department of Health and Social Security の年報から独立して刊行されることになったのは1975年分からである。この初発である75年年報から受給率 'take-up rate' が大きく取上げられている。ここにいう漏給問題である。また78年に同 Commission の Take-up of Supplementary Benefits が HMSO から公刊されている。

漏給問題については、Peter Townsend が強い関心を示している。彼は昨79年に1,200ページの大作 *Poverty in United Kingdom* を著わしている。これはイギリスで68～69年に彼を中心にして行なわれた貧困調査の報告書であるが、その第24章を Eligibility for Supplement Benefit と題して詳細に 'Take-up' を取り上げている。

彼によれば、未だ国民扶助 National Assistance の時代であった1950年代から60年代早期にかけて、受給資格がありながら受給していない者の存在、したがって筆者のいう漏給問題が表面化した。最初は高齢者のそれであり、100万に近い退職年金受給者が漏給であったと伝えられ、66年には政府が約85万と推計している、と。

彼はさらにつづけていう。66年の国民扶助から補足給付への切替えの一つの理由もここにあった、といわれている。補足給付では、受給手続を単純化し、保険行政と扶助のそれとの関係をより密接にし、さらに高齢者のための長期基準が設けられた。政府はまた数十万の人を数週間動員してその周知徹底をはかっている、と。

彼はまたいう。退職年金受給者以外についても、それほど明確でないにしても Abel-Smith と彼と

4) たとえば「官庁実施の貧困調査について」『現代の福祉政策』昭和50年1月、また「官庁の貧困調査がおりいやすい陥穽について」『厚生指針』20巻4号、昭和48年4月号など。なお前者は注1) 拙著の289ページ。

5) 1975年年報19ページ。

表 14 イギリス補足給付漏給についての世帯種別推計 (1977 年)

| 分 類       | 受給資格ありと推計<br>(1) | 受給資格あって受給していない数(2) | 受 給 割 合<br>(1)-(2)/(1) | 受給していない推定金額(年額) | 受給していない週<br>当たり給付額 |
|-----------|------------------|--------------------|------------------------|-----------------|--------------------|
| 年 金 受 給 者 | 2,280,000        | 610,000            | 73%                    | 100m            | 3.10               |
| 年金非受給者計   | 1,760,000        | 420,000            | 76                     | 245m            | 11.00              |
| 疾 病       | 240,000          | 30,000             | 87                     | 15m             | 8.00               |
| 失 業       | 920,000          | 170,000            | 81                     | 90m             | 10.10              |
| 片 親 世 帯   | 370,000          | 40,000             | 89                     | 20m             | 10.50              |
| そ の 他     | 220,000          | 180,000            | 19                     | 115m            | 12.60              |
| 計         | 4,040,000        | 1,030,000          | 74                     | 340m            | 6.30               |

(資料) 年報 1978 年。

表 15 イギリス補足給付漏給についての世帯構成別推計 (1977 年)

| 分 類         | 受給資格ありと推計<br>(1) | 受給資格あって受給していない数(2) | 受 給 割 合<br>(1)-(2)/(1) | 受給していない推定金額 (年額) | 受給していない週<br>当たり給付額 |
|-------------|------------------|--------------------|------------------------|------------------|--------------------|
| 年 金 受 給 者 計 | 2,280,000        | 610,000            | 73%                    | 100m             | 3.10               |
| 夫 婦         | 440,000          | 150,000            | 66                     | 25m              | 3.10               |
| 単 身         | 1,850,000        | 460,000            | 75                     | 75m              | 3.10               |
| 年金非受給者計     | 1,760,000        | 420,000            | 76                     | 245m             | 11.00              |
| 夫婦 子どもなし    | 140,000          | 40,000             | 74                     | 25m              | 12.20              |
| 夫婦 子どもあり    | 310,000          | 70,000             | 76                     | 65m              | 17.10              |
| 単身 子どもなし    | 930,000          | 270,000            | 71                     | 135m             | 9.40               |
| 単身 子どもあり    | 380,000          | 40,000             | 89                     | 20m              | 10.00              |
| 再計: 夫 婦 計   | 450,000          | 110,000            | 76                     | 90m              | 15.50              |
| 単 身 計       | 1,310,000        | 320,000            | 76                     | 155m             | 9.50               |
| 再計: 子どもあり計  | 690,000          | 120,000            | 83                     | 85m              | 14.50              |
| 子どもなし計      | 1,060,000        | 310,000            | 71                     | 155m             | 9.70               |

(資料) 年報 1978 年。

の *The Poor and the Poorest* などに散見されるように、しばしば取り上げられていた、と。

筆者もまた、イギリス政府の66年実施の貧困調査で、調査終了の後に政府職員が基準を下回る世帯を戸別に訪問して扶助受給を勧奨して歩いた例を指摘したことがある<sup>6)</sup>。

前述のように行政は、75年以後その年報にこの問題を取り上げている。国民の権利としての最低生活保障の確保は、上述の経緯を経てその受給率、すなわち漏給は権利侵害と受取り、政府自身がその改善に努力することとなったのである。

表14は78年年报に掲げられた補足給付漏給について同 Commission が行なった世帯種別推計である。受給資格ある者404万世帯（扶養者である妻や子ども数は含まれない）に対し漏給103万世帯、したがって26%の漏給と推計し、それを埋める年

間経費3億4,000千万ポンドと算出している。漏給率の低い順にみると、片親世帯、疾病世帯、失業世帯、年金受給世帯の順となっており、労働能力欠如などのその他世帯は81%と極めて高い。観点をかえてそれを埋める年間経費についてみると、分類ごとの世帯数の大きさが関係し、その他、年金受給、失業の順となっていて、片親、疾病はそれほど多くはない。これを埋める推定週当たり平均給付額でみると、その他が最も大きく、片親、失業、疾病とつづき、年金は極めて小さい。すなわち年金受給世帯は61万と数が大きく、漏給率も27%と依然として高いのであるが、これを埋める推定週当たり平均給付額は年金の補足にすぎず極めて低いことがわかる。

表15は世帯構成別推計である。年金非受給世帯を子どもの有無に分けてみている。漏給率の最も低いのは単身子どもありの11%であり、単身子ど

6) 注 4) の前者すなわち注 1) 拙著の295ページ。

表 16 イギリス補足給付不服申立て件数と処理結果

|      | 総 数     | 審査局以前<br>に 却 下 | 審査局以前に改定 |              | 審 査 局<br>理 | 審 査 局 改 定  |              | 審 査 局<br>再 確 認 |
|------|---------|----------------|----------|--------------|------------|------------|--------------|----------------|
|      |         |                | 実 数      | 対 総 数<br>割 合 |            | 実 数        | 対 総 数<br>割 合 |                |
| 1971 | 39,150  | 5,460          | 11,270   | 28.8%        | 22,420     | 4,186(27)  | 10.7%        | 18,234         |
| 75   | 68,975  | 12,029         | 24,187   | 35.1         | 32,759     | 6,568(24)  | 9.5          | 26,191         |
| 76   | 101,112 | 22,131         | 23,856   | 23.6         | 55,125     | 10,450(33) | 10.3         | 44,675         |
| 77   | 114,734 | 23,531         | 28,307   | 24.7         | 62,896     | 12,071(66) | 10.5         | 50,825         |
| 78   | 115,467 | 21,079         | 32,080   | 27.8         | 62,308     | 12,526(66) | 10.8         | 49,782         |

(注) 1. ( ) 内は申立て人に不利な裁決となったもの。

(資料) 年報 1975 および 1978 年。

もなしは29%と高い。夫婦については子どもの有無はあまり大きな差がなく、いずれも25%内外である。夫婦、単身の別でみれば、年金受給では漏給率夫婦34%と単身の25%を凌駕しているのに対し、非受給ではともに24%と差がない。非受給を子どもの有無で分けると、子どもあり17%、子どもなし29%とかなりの開きがみられる。

これを埋める年間経費では、年金非受給では単身子どもなしが最も大きく、夫婦子どもあり、夫婦子どもなし、単身子どもありの順となっている。これを埋める週当り平均給付額では、夫婦子どもありが最も高く、夫婦子どもなしがこれに次ぎ、単身は子どもあり、なしともにやや低い。

ともかく権利意識からいって漏給は存在するべからずとの考え方にしたがって、行政の側からこのような推計を行なっていることに着目すべきであろう。

## (2) 不服申立て

漏給推計が権利意識に対する行政の側からの接近であるとすれば、不服申立ては受給者の側の権利行使である、といってよい。

扶助における不服申立ての歴史は古く、1935年開始の失業扶助以来つづいている。今日にいたるまでには長年月を費しており、それだけに多くの議論が繰り返され、改善が加えられてきている。

現在は全国に126の補足給付審査局 Supplementary Benefit Appeal Tribunals があり、314人の委員長 Chairmen と2,423人の構成員がその運営に当たっている<sup>7)</sup>。

筆者はすでに昭和30年過ぎに、その頃のイギリスで年間不服申立て件数は8,000を越えている(もっとも逆に申告不正その他による告発も1,000内外に達している)、ことを指摘したことがある<sup>8)</sup>。

表16は不服申立て件数と処理結果の最近の年次推移である。78年には総数で11万5千に達している。そのうち審査局受理は6万2千に上っている。わが国のこれに当る「審査請求に対する裁決件数(却下をも含む)」は、昭和53年に78であり、51年の733を除いては、45年以後を見ても30内外に止まっている。不服申立てについて、両国では制度の相違その他比ぶべくもないにしても、申立て件数のこの雲泥の差については、わが国でも受給者の立場に立って深く考えてみる必要がある。

なお申立ての処理結果であるが同じ表16によれば、改定率は審査局以前と審査局自身とを合わせて40%内外となっている。ただし審査局において申立て人に不利な裁決となったものも若干は存している。

表17は不服申立てにおける付添、代理人の種類とその効果である。

CPAG は以前から権利獲得闘争の一環として、不服申立ての場に専門弁護士などの付添いを認めることを提唱していた。素人である申立て人が単独で場に臨んだのでは、専門家である当局に到底対等に渡り合えず、それだけ権利が侵害されるから、という理由によってである。

表17によれば、付添も代理人もなしというのが大部分であるが、solicitor という下級弁護士やソーシャルワーカー、ボランティア団体などの援助

7) 1978年年報 75ページ。

8) 注1) 拙著の265ページ。

表 17 イギリス補足給付不服申立て審査と付添、代理人およびその効果

| 付添または<br>代理人               | 審 査 局<br>受理総数 | 申立て人<br>出席 | 申立て人<br>欠席 | 審 査 局 改 定 |                  |        |                  |
|----------------------------|---------------|------------|------------|-----------|------------------|--------|------------------|
|                            |               |            |            | 申立て人出席    |                  | 申立て人欠席 |                  |
|                            |               |            |            | 実 数       | (2)に對する<br>割 合 % | 実 数    | (3)に對する<br>割 合 % |
| 計                          | 62,308        | 30,515     | 31,793     | 9,625     | 32%              | 2,835  | 9%               |
| 下 級 弁 護 士                  | 317           | 272        | 45         | 110       | 40               | 14     | 31               |
| ソーシャルワーカーまたは<br>ウェルフェアワーカー | 2,441         | 2,137      | 304        | 1,115     | 52               | 144    | 47               |
| 友人または親戚                    | 9,435         | 7,708      | 1,727      | 2,477     | 32               | 556    | 32               |
| 受給者組合、労働組合<br>またはボランティア団体  | 2,399         | 2,157      | 242        | 958       | 44               | 107    | 44               |
| 付添、代理人なし                   | 47,716        | 18,241     | 29,475     | 4,965     | 27               | 2,014  | 7                |

(資料) 年報 1978 年。

も若干あることがわかる。またその中で友人または親戚はかなりの数に上っている。成功率の高いのは、弁護士、ソーシャルワーカーまたはウェルフェアワーカー、受給者組合、労働組合、ボランティア団体などいわゆる専門家の援助の場合で、友人または親戚などいわば素人の場合は成功率がやや落ちている。申立て人出席の場合は、欠席の場合より遙かに高くなっている。

#### むすび——生活保護の今後の方向

筆者は「1960年代の生活保護」<sup>9)</sup>において、保護対象にとり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取り込む方向を考えてよいこと、保護水準の高さは National Minimum 的な最低生活水準の計画的な実現であるべきこと、医療保障、高齢者対策を拡充すること、などに加えて官民双方からの権利意識の確立を説いたのであった。そしてこれらの上に、所得保障行政の手続きの簡素化と、これに対応して分離された福祉サービスの強化とを説いたのであった。

つぎに「1970年代初頭の生活保護」<sup>10)</sup>では、生活保護の基底にある権利意識が根づいておらず、根源に立ち戻ってこのような意識構造を打破するの でなければ問題が進展しないことを述べ、官庁による貧困実態の調査とその公表、国民の連帯意識の明確化、住民運動とくに福祉関係者および低所得層の参加、などの必要を掲げたのであった。

それ以来約10年、1970年代の生活保護の動きは以上に述べてきたとおりである。

確かに周辺の医療保障、老齢保障の各施策は、問題を孕みながらもかなり進展したといつてよい。とくに保護受給の高齢者なり高齢者世帯なりにその影響が表われている。

保護水準も、この10年に一般世帯消費水準の60%という目標に甚だしく接近してきている。しかし Community の成員としてふさわしい最低生活水準とは何かは、わが国においても受給者の側に立って問い直されなければならない、合わせて一般世帯の消費水準との対比、イギリス流の世帯構成別その他をも勘案したキメ細かい配慮が払われねばならないであろう。

保護対象として果たして低賃金層なり稼働力ある世帯が取り込まれることとなったであろうか(イギリスでは完全就労世帯は別の家族所得補足 Family Income Supplement によっている)。この点ではイギリスでは受給者として失業世帯がかなり大きいウェイトを占めているのに、遺憾ながらわが国では明らかでない。わが国で、働いているから受給しないでも食べられるはずである、という既成の観念を打破し、受給対象の範囲を拡げる方向にむかってよいのではなかろうか。被保護階層の非稼働化や保護率の横這い傾向などは、今までの対象把握の考え方と決して無縁ではないであろう。

権利意識の明確化、それは社会保障における個人権利の確立につながる、については、イギリス

9) 注1) 拙著の180ページ。

10) 注1) 拙著の202ページ。

の漏給推計や不服申立てについてはかなり詳しく述べたのであるが、そこに見られているとおり、筆者にはわが国と格段の開きがあると考えられる、意識変革の重要性は今さら説くまでもなく、いかにそれを体得するかであろう。さらに筆者は、このような意識変革なくしては、提唱する福祉サービスと最低生活保障との分離も成立しえない、と考えている。

先に述べた官庁による貧困調査の実施とその公表については本文中にも触れたのであるが、国民

連帯意識の明確化や住民参加については別のところで説いている<sup>11)</sup>。

80年代初頭に当って、上述の諸問題の存在を再確認しておきたい。

---

11) たとえば「福祉政策を進めるために」『厚生指標臨時増刊、昭和53年国民の福祉の動向』25巻11号、昭和53年11月の第1編第4章の3、や「現代社会福祉小論—福祉推進の基本的方向の一つ、住民参加を中心として—」『週刊社会保障』32巻997号、昭和53年11月6日号など。これらは注1)拙著の345および364ページに収載。