



Title	生活保護政策研究序説
Author(s)	杉村, 宏
Citation	教育福祉研究, 1, 3-17
Issue Date	1991-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/28308
Type	departmental bulletin paper
File Information	1_P3-17.pdf



生活保護政策研究序説

杉 村 宏*

はじめに

1980年代の福祉「改革」は、「自助と社会連帯」を基本とし民間活力の導入によって「福祉国家」ではなくて「日本型」福祉社会の構築をめざすものであった。「日本型福祉社会」というように日本の特徴を強調し、先進資本主義国の体制とは極めて異質な福祉原理に立脚しているようにではあるが、本来「自助」原理は資本主義社会の精神であって、そのことを強調することはなんら日本的なものであるわけではない。むしろ資本主義的「自助」や「自立」の強調だけでは、労働者階級の貧困化と生活の不安定化は阻止することができず、社会的・公的「扶養」の原理が拡大してきたというのが世界的傾向であった。その意味で国家責任ないし公的責任の回避と同義に用いられてきた、民間活力の導入という点に日本の特徴があったといえるかもしれない。しかし公的責任の後退という点に関して言えば、この時期イギリスや、アメリカでもあったから、この一事を持って日本的であるというわけにはいかない。⁽¹⁾

またこの時期、「高齢化社会危機論」などに主導され、福祉「改革」という社会福祉・社会保障の国家責任・公的責任の後退が相次いだが、それにもかかわらず、ほかならぬ「高齢化社会」の到来など客観的条件の進展、障害者の雇用・生活・介助などの改善を求める運動の高まりの中でノーマライゼーション思想の普及など、社会福祉・社会保障の拡大・充実が避け難いものであることが、いよいよはっきりしてきたことも特徴であった。

このようななかにあつて、生活保護政策は扶養

義務履行に関する画一的・強権的調査の強化、資産調査に対する白紙委任の強要などを盛り込んだ通達に基づく、保護適正化政策の強化と保護費国庫負担割合の削減による財政引き締めを通じて、生活保護引き締めを徹底した。⁽²⁾この延長線上に、国民健康保険料・国民年金料の大幅引上げ、健康保険被保険者の給付率の引き下げなど社会保障の後退があるが、中でも国民健康保険料滞納にともなうの保険証未交付問題が、生活保護引き締め政策とともに、'80年代福祉「改革」の本質を性格付けた。いずれも低所得・貧困者に対する並みはずれた「自助」努力の強要を特徴としており、餓死者・自殺者・手遅れ死など、非「福祉国家」的ないし非「福祉社会」的状况が出現した。⁽³⁾

このような事態の進展が、19世紀的救貧法体制の中ではなくて、発達した資本主義国の社会福祉・社会保障制度の中で起こるのはなぜか、とりわけ生存権保障のセフティー・ネットであるはずの生活保護制度に、典型的にあらわれるのはなぜかが問われなければならない。それは単にセフティー・ネットの網の目から漏れ落ちた不幸な事態といった性格の事柄ではなくて、生活保護制度の社会福祉・社会保障制度における位置付けに関わって起こっていると考えられるからである。そしてさらに生活保護政策が資本主義社会のなかで、重要な位置を占めていることに深くかかわって起きているに違いないと考えるからである。

そこで小論の課題は、社会福祉・社会保障政策における生活保護政策の位置と役割を分析するとともに、その基本的性格を資本主義社会の労働者階級の生活原理と関連させて考察することである。それはわが国の社会福祉・社会保障の現状分析を行う上でも、その発展方向を考察する上でも、

*北海道大学教育学部助教授

避けて通れない課題であると考えからである。

1 生活保護政策の位置と分析の視角

— 歴史的検討から —

(1) 生活保護政策の位置

生活保護政策を分析する視角を検討する前提として、社会福祉・社会保障制度における生活保護政策の位置付けを明らかにしておきたい。

歴史的に見れば、わが国の生活保護制度は、戦前段階の恤救規則から救護法に至る救貧行政の系譜の延長線上にありながら、戦後あらたに生存権保障制度として再編されたものである。

国際的には公的扶助制度として包括されている体系に位置し⁽⁴⁾、ビバリッジ・プラン等で明らかとなり、社会保険との統合による社会保障の重要な構成要素とされている。わが国の社会福祉・社会保障政策体系の中では、むしろ社会保険・社会手当・公衆衛生・社会福祉サービスとともに並列的に扱われているが、機能としては他の諸制度を補足・補完するところにその特徴があるとされている。

しかしここでの考察のポイントは、そのような制度的位置付けに至る過程で、社会福祉・社会保障政策を貫通する原理なり精神の形成・発展・再編にとって、生活保護政策がどのような位置付けと役割を担っているかということにある。

したがって資本主義社会における社会福祉・社会保障の機能が、その社会の理念や精神との関係でいかなる矛盾・対抗の中で発展してきたのか、その中で生活保護政策の位置と役割がどこにあるのかをさぐることである。

その際、資本主義社会の発展が不可避免的に生み出す労働者階級の貧困化・生活の不安定化に対して、国家的規模でその生活（とりわけその消費生活）の「保護・救済」を行なう制度の原形となった、イギリスにおける救貧法の発展過程を概観しながら検討したい。なぜならば、もっとも早くから、またもっとも典型的に資本主義生産過程が進展し、この社会における労働者生活を律する精神とその「救済」原理をめぐって、資本と労働者の

矛盾・対抗が明らかになったのは、この国であったと考えるからである。

資本主義の発展段階と救貧法のごく簡単に素描すると次のようにみることができると思う。⁽⁵⁾

資本の原蓄過程期における労働者＝浮浪貧民に対する政策は、暴力をとまなう取り締まりと浮浪の抑制であったが、それが労働者による犯罪や暴動といった社会秩序の維持にとって危険な状態を招くことによって、治安上の観点から救貧法を成立せしめることになった。しかし絶対王政下の救貧法が、いかに抑圧的で治安維持的なものであったとしても、それが労働者の生活を租税をもって「救済」するという限りにおいて、社会的「扶養」原理の具体化という側面を持つとみることができる。しかもそれは封建的土地所有のもとで隷属していた農民の、土地からの暴力的引き離しにより必然的に生み出された浮浪貧民の反抗に対処するための対策であり、優れて社会的な産物であった。

資本主義生産は、産業革命を迎えて飛躍的に発展することになるが、それは同時に資本の有機的構成の高度化にとまなない、絶えず生み出される相対的過剰人口を必然化し、労働者階級の貧困化・生活の不安定化を大規模に生産することになる。

産業資本の確立により政治権力を掌中に納めたブルジョアジーは、救貧法の「改正」などによって対処するが、労働者の貧困化とそれを基盤とした要求とたたかいは、救貧法の「救済」の枠をのりこえて、新たな社会的「扶養」原理に基づく社会的対策を要求するようになり、救貧法の位置と役割は次第に限定されたものとなっていく。

さらに独占資本主義段階における労働者階級の貧困が、恐慌による大量失業によって引き起こされることに象徴されるように、社会的原因であることがだれの目にも明らかになるにしたがって、社会改良の要求とたたかいは激しくなり、一方では社会政策としての社会保険を生みだし、他方では、救貧法が国家の公的救助義務を定めた公的扶助に再編されていくこととなる。

このように、資本主義社会で必然化する労働者

階級の貧困化・生活の不安定化に対処する救貧法は、貧困化の規模の拡大と質の深化にともなって、諸社会政策・社会事業に分化発展し、今日の社会福祉・社会保障に到達してきているととらえることができる。

しかしながら今日では、救貧法はもとより公的扶助・生活保護制度は、社会福祉・社会保障とはかなり異質のものであると考える人が少なくないし、また、社会福祉・社会保障の源流が救貧法であるとしても、それは救貧法とは全く異なる原理によって成立していると考える人のほうが多いように思う。

このような中で、小論では救貧法から社会福祉・社会保障までの歴史を貫通する、資本主義社会における労働者生活の「救済」原理が今日まで生き続けており、それが生活保護政策の本質を規定しているものであるという立場をとる。また、資本主義社会における社会福祉・社会保障の意義と限界も、生活保護政策のこの本質に規定されていると考えている。

なぜならば、救貧法—公的扶助—生活保護に連なる制度政策の体系は、資本蓄積の存立条件としての相対的過剰人口の生産と、それにとまなう労働者階級の貧困化という基本的な矛盾に直接かわりながら、それゆえに社会福祉・社会保障と分断できない存在として位置づいているからである。

(2) 生活保護政策分析視角の析出

—「改正」救貧法の再検討—

救貧法—公的扶助—生活保護に連なる国家の政策を、どのような視角によって分析することが、その本質を解明する上で有効であろうか？

分析視角を析出するために、その形成時期にさかのぼって検討することとしたい。ただし近代社会福祉・社会保障へと展開してくる出発点の制度として、1834年「改正」救貧法を取り上げることとする。言うまでもなく救貧法の源流は、1601年エリザベス救貧法までさかのぼることができるが、いまだ賃金労働者が階級として「自立」する以前の絶対王政から重商主義の時代の制度であ

り、労働者階級の貧困化に対応した「救済」原理の確立は、「改正」救貧法の成立をまたなければならなかったと考えるからである。

周知のとうり1834年「改正」救貧法は、のちにウェップが指摘した3つの原則を特徴としているといわれている。すなわち、第1には救貧行政の中央集権化であり、2つ目には劣等処遇原則の確立であり、第3には戸外救助の禁止＝収容保護原則の復活である。第3の原則は、劣等処遇原則を適用するに際しての具体的取り扱いを規定したものと考えられるから、救貧法「改正」の基本点は、国家の責任による救貧行政の運営と劣等処遇原則の堅持という点にあるとみることができる。⁽⁶⁾救貧行政の中央集権化についてひとこと付言すれば、直接にはスピーナムランド制によって都市と農村の救貧行政に格差が生じ、その是正をねらったものであったが、本質は貧民と低所得層を国家規模で管理するところにあったといえることができる。

ここでは主として救貧法がなぜ劣等処遇原則を掲げたのか、またそれはどのような根拠に基づいているのかを検討する。

労働者の状態からすると、救貧法改正時は産業革命の進展にとまなない、労働者が賃労働によってのみ自らの労働力の再生産と家族の再生産が可能なる存在として、形成・確立した時期であるといえる。⁽⁷⁾

このことは、2つの相矛盾する事実を労働者の生活の上に実現する。1つは、労働者が自らの労働力を販売した対価によって家族生活が可能になるということ、つまり資本主義的「自助」原則が成立する基盤ができたことである。

しかしそのことは同時に、労働力の販売によってのみ生活が維持されるのであるから、その販売競争の中では、たとえ販売価格が低下するようなことがあっても、生活を維持するためには手控えることができないということもまた意味している。

資本蓄積の一般的法則が教えるとうり、資本—賃労働範疇の本格的な成立は、資本蓄積の存立条

件として、相対的過剰人口と受給貧民の生産を必然化する。労働者階級は、土地と封建的身分支配からの「自由」を獲得し、「自助・自立」の条件を獲得すると同時に、相対的過剰人口の圧力による絶えざる賃金の低下傾向に遭遇し、貧困化と生活的不安定化の恐怖とたたかわなければならないのである。

劣等処遇原則を基本とする1834年救貧法が成立したのは、このような時代的背景の中においてであった。労働者階級の「自助」努力が強要され、貧困者は「自助」努力を欠くか、怠るものとみなされるようになる。言うまでもなく時代のイデオロギーとなったマルサス主義の影響を色濃く持ったこうした貧困認識は、救貧法の「劣等処遇原則」によって、貧困者の処遇面で実体化することになる。

劣等処遇原則の根拠は、資本蓄積過程で労働者階級が必然的に貧困化することと深く関連している。何よりもまず現役労働者の賃金が、相対的過剰人口の圧力によって絶えず下降し、その歯止めがないために、受給貧民となら変わらない生活水準に低下する可能性を常に有しているということを基礎にしている。その上、産業予備軍としての固定化された過剰人口層や「予備軍の予備」であり労働者階級の「死重」である受給貧民層の生活は、当然生存水準を満たすことさえ困難な状態であるとすれば、「公認」の貧困者たる救貧法による救済を受けるものは、最低の賃金で営む生活水準よりもう一段低い水準でなければならないし、「自助」努力を欠くものとして、処罰的な待遇にあまんじることを強要されることになる。

したがって労働者階級の貧困化・生活的不安定化に抗し、人たるに値する生活を要求する運動とたたかいは必然化する根拠もまたこの点に求めることができる。労働貧民の「救済」あるいは社会的「扶養」を要求する運動とたたかいは、さまざまな社会運動と交差しながら、19世紀半ばから20世紀にかけて展開されてくるが、要求とたたかいは、賃金をはじめとする労働条件の改善要求から、「生活上の事故」による不就労時の生活保障要求に

いたるまで、およそ生活の全局面にわたって展開されることとなる。

1834年改正救貧法が、劣等処遇を掲げワークハウス・テストを条件にするなど、極力救援を抑制する機能を内蔵させながらも、労働「不能者」ばかりでなく「労働貧民」をもその対象にせざるをえなかったのも、畢竟労働者階級の生きるための要求と運動の反映であると見なければならない。しかしながら「救済」の実態に劣等処遇原則が貫かれており、人たるに値する生活の実現にはほど遠い状況であったと考えられる。

以上1834年改正救貧法の成立過程を概観して明らかかなように、産業革命の進展に伴う相対的過剰人口の創出と労働者階級の貧困化・生活的不安定化の不可避性のなかで、労働者階級の「救済」・社会的「扶養」の要求と、資本主義的「自助」原則が激しくぶつかりあひながら、新しい救貧法が形成されてきたことがわかる。

しかしながら「改正」救貧法は、労働者階級の貧困化・生活的不安定化に対する「救済」制度としては、全く不十分なものであり、労働者階級の上層は自前の「自助」的共済制度などで生活防衛を指向するようになるが、こうした方向はブルジョアジーにも積極的に支持されるようになる。

つまり救貧法の劣等処遇原則は、労働者階級の貧困化に対して救貧法による「救済」を極力抑制しつつ、労働者の意識を社会的「扶養」原則の拡大よりは、資本主義的な「自助」に向かわせるための装置としての意味があったと考えられる。

19世紀後半から本格化する、周期的で大規模な恐慌とそれによって引き起こされる大量失業は、「自助」的共済制度の限界をあらわにし、労働者階級の組織的な生活防衛の要求と運動が、新たな社会的「扶養」原理に基づく社会保険を生み出す原動力になる。

このことは、労働者の賃金を労働市場の競争原理に任せ、その生活の「自立性」を個人の責任に委ねるという自由放任主義の限界をも意味していた。そもそも2重に「自由」になった労働者階級は、資本に雇用されることなしには「自立」でき

ない、その意味では「非自立的存在」であり、資本主義的「自助」を単なる経済的自立ととらえているかぎり、非現実的な原則たらざるを得ないのである。

封建制社会の共同体的「扶養」にかわって、公的・社会的な「扶養」の原理が社会制度として要求されてくる中で、救貧法による「救済」の範囲は限定されたものとなっていき、それはまた同時に資本主義的「自助」を強要する劣等処遇原則をも限定するようになる。しかし資本蓄積の必須の要件が相対的過剰人口と受給貧民の生産にある限り、救貧法—公的扶助の本質としての劣等処遇原則は多少形を変えても温存されると考えられる。

こうした分析視点を持って、わが国の生活保護政策の現実とその本質を考察することとしたい。

2 生活保護政策の構造

生活保護制度は、わが国の社会保障制度の1つの構成部分として他の諸制度と関連しているばかりではなく、その保障水準が賃金や社会保障給付水準と密接に関連していることは、これまでもたびたび指摘されている。このような点からしても生活保護政策は、労働政策や社会保障政策と内的関連構造を持ち、そのゆえに劣等処遇原則の堅持に政策的力点があることに意味があると考えられる。

生活保護政策は、基本的には生活保護基準を「著しく」低い水準に設定する「低保護基準」政策と、⁽⁸⁾濫給防止を名目とする処遇の引き締め政策—「適正化」政策の2つの柱からなりたっている。⁽⁹⁾生活保護政策の構造がこの2つの柱に支えられながら、他の諸制度・政策とどのように関連しあっているのかを、1960年代の政策展開の中で検討する。

(1) 低保護基準政策

低保護基準政策は、これまでも指摘され続けてきたことではあるが、一定の科学性を持った最低生活費概念に照らして低いという意味だけではなく、むしろ一貫して「政策的」に低水準の維持を目指すという方向で推進されてきた点に意味があ

る。⁽¹⁰⁾

低保護基準政策の全般的検討は別に譲らざるをえないが、生活保護基準の低位性を、国民に指弾されることなく維持する仕組が、どのような経過の中で確立したかという点について、「朝日訴訟」の審理経過に限定して検討する。

朝日訴訟は、保護基準が憲法で定める「健康で文化的な最低限」に照らして低過ぎるという事実に基づく違憲訴訟であるが、この訴訟を契機に低保護基準政策が問題とされるようになってきた。もちろん訴訟が提起される以前から保護基準が低かったことは間違いはないが、しかし低保護基準政策が政策担当者に明確に意識され、そのための算定方式をわが国独自のものに転換していったのは、この訴訟の審理がはじまって以降のことである。

周知のとうり第1審判決は、当時の生活保護基準は憲法25条に定めた最低生活水準を著しく下回る不当なものであり、違憲であると判決した。国は提訴そのものに狼狽し、それまで4年間基本的な引き上げをしないできた保護基準を毎年引上げるようになったが、判決が出るにおよんで、算定方式をマーケット・バスケット方式からエンゲル方式に変更し大幅な引き上げをはかった。

基準の大幅引き上げといっても、低保護基準政策を放棄したわけではなく、むしろそれを強化する基礎を固めつつ、当面する「食えない」保護基準という批判をかわすところに本質があった。マーケット・バスケット方式は、物量積み上げ方式と別称されているように、最低生活に必要と考えられる物品を列記するために、生活保護基準が想定する最低生活の具体的イメージが国民にもわかるしくみになっており、朝日訴訟の審理過程でその内容が徹底的に吟味されることとなった。国が保障すべき最低生活のなかみについて、国民が立ち入って要求しうる根拠を基準算定方式でとっている以上、低保護基準政策を維持することは早晚困難になることは明らかであった。そこで、エンゲル方式に切りかえ、国民生活の消費動向やエンゲル係数の操作といった複雑な過程をおくことによって、生活保護基準の妥当性を国民の側か

ら検討することを著しく困難にしたのである。更にこの方式は食費の部分はマーケット・バスケット方式によって算定し、低所得階層のエンゲル係数を用いて最低生活の総額を割り出すものであるから、どの階層の生活をモデルにするか、エンゲル係数をどの程度に見るかなどはすべて政策立案者に委ねられ、ブラック・ボックスでの操作に道を開くことになる。したがって第1審判決直後は大幅な引き上げをみたが、その後の引上げは小幅にとどまり、被保護世帯の消費生活水準と一般世帯のそれとの乖離は著しく大きくなり、政策担当者もその格差を認めざるをえない状況に立ち至った。やがて算定方式は格差縮小方式にとってかわられるが、国民にとってわかりにくいものであるという点と低保護基準政策の維持という点では、従来の方式といささかもかわるものではなかった。

このようにして確立した低保護基準政策のしくみを利用して、低い保護基準を維持するねらいは2つである。1つは生活保護基準を低く設定しておくことによって、低所得層が生活保護層に流れ込まないように阻止することであり、もう1つは、賃金や他の社会保障給付水準を低い水準に押し止めておくことである。両者は相互に関連しあっているが、一応別々にみておくことにする。

1) 低所得層の生活保護制度への流入阻止

低所得層をどのように規定するかという問題はひとまずおくとして、生活保護基準との関係に限定してみると、低所得層の中に保護基準線を境にしてそれよりわずかながら上に位置する層と明らかにその水準線を下回る層に分けることができるであろう。

低保護基準政策が、前者のいわば保護基準線上の低所得層の生活保護制度への流入を阻止することは一般的に肯首される場所であるが、生活保護水準にも達しない「低所得層」が広範に存在しているながら、そのような生活保護基準以下層をも阻止しえているのはなぜであろうか。

低保護基準政策と適正化政策が相互補完的に補強しあっていることが基本ではあるが、低保護基

準政策に流入阻止機構が内蔵されていることも見ておく必要がある。

生活保護基準は、被保護世帯の生活保護費算定基準であると同時に、要保護世帯の生活保護適用の要否判定基準でもある。現に保護を受けている世帯の場合生活保護基準に盛られたすべての扶助を活用することが一応可能であるが、これから保護を受けたいと思って生活保護制度の門口に立つものに対しては、保護基準は極めて限定的にしか対応しない。そのいちいちについてここでは触れないが、要否判定基準として機能するときには保護基準の枠は著しく狭まるのである。低保護基準政策とは、もともと「健康で文化的な最低生活」概念に含意されている最低生活水準にてらして低いということと、その低い水準のもう一段低い水準で要否判定をして、低所得層の流入を阻止するという役割を果しているのである。

低保護基準によって低所得層の流入を阻止するという場合、1つは基準そのものを著しく低い状態においておくということであり、もう1つは低所得層が現に保護を受けようとするときに、その低い基準をさらに枠を狭めるという二重の障壁によっているということになる。

2) 低賃金・低社会保障水準の維持

低保護基準政策のもう1つのねらいは、生活保護基準を低位に設定しておくことによって、賃金や社会保障給付水準（正確には、その最低限）を低く押さえるところにある。

朝日訴訟の中で、国はこの関連についてどのようにとらえているかを見ると、⁽¹¹⁾訴訟のもともとの争点は、生活保護基準が憲法が保障する健康で文化的な最低生活にふさわしいものであるかどうか、ということをめぐるものであった。前述したとおり第1審の浅沼判決は、当時の生活保護基準は、生存権を保障する水準としては低く過ぎて、違憲であると判決した。これを受けた控訴審の段階では、双方の主要な論点は、低いかどうかという点ではなくなっていた。人たるに値する最低限の生活を保障するにはあまりに低いという点では、国側も暗黙のうちに是認した上で、財政上の理由や

国民生活の現状からして低くてもやむを得ないのでという論理展開をしているのである。さらに保護基準を軽がるしく引き上げることができないのは、膨大なボーダーライン層が生活保護に流入し財政的に重大な事態に立ち至るという前述の理由を挙げるとともに、保護基準が最低賃金にかんする業者間協定や失業対策事業賃金とリンクしているだけではなく、年金・失業保険等の給付水準と関連しており、果ては育英資金の貸し付け額にまで影響することを強調しているのである。⁽¹²⁾

国民的最低限（ナショナル・ミニマム）は、労働者階級の生活のさまざまな局面に対応してありうるであろうし、賃金の最低限と年金等の最低限が、生存権保障の最低限と連関していること自体が問題なのではない。賃金水準や社会保障給付水準を低く押え込むために、政策的に生活保護基準を低く設定していることに問題の核心がある。しかも、後に検討するが生活保護の権利性をめぐって、わが国の場合、国民的最低限と生活保護の関係は極めて特殊である。確かに低い水準で釣り合っているが、低賃金や低水準の年金が低基準政策に主導されているという関係だけではないのである。⁽¹³⁾差し当たりここでは生活保護基準より低い賃金や年金の存在を指摘しておくが、⁽¹⁴⁾生活保護基準と賃金・年金水準が相互規定的に低水準での釣り合いを保障しているという構造であることは間違いない。

(2) 保護適正化政策

保護適正化政策はあまねく知られているように、言葉通りの「生活保護行政を適正に行なう」政策ではなくて、生活保護の引き締め政策である。適正保護の原則は、生活保護法制定以来、「濫給・漏給の防止」として定式化されてきたが、4次にわたる保護適正化の方針は一度として漏給防止を打ち出したためしはなく、常に「濫給」を口実にした引き締め方針であった。ここでは保護適正化政策の時期的な特徴や具体的な内容よりも、そのねらいに焦点をあてて検討することとする。

わが国の生活保護受給層の周辺には膨大な受給貧民予備軍が存在している。1950年代にはボー

ダーライン層と呼ばれ、'60年代以降は「低所得層」として問題になった階層に属する人々であるが、この階層の大部分が労働をしていながら、なお生活保護基準にも満たない生活水準にある人々であるということに関わって、保護適正化政策の機能があると考えられる。

それは労働貧民の生活保護からの排除・分断と、「保護」と「自立」の対立構図の固定化である。それぞれについて検討することとしたい。

1) 労働貧民の生活保護からの分断

わが国の生活保護制度は、敗戦後の国民総窮乏化時代に応急的・「ドロ縄的」⁽¹⁵⁾につくられ、労働力の有無に関係なく、「生活に困窮するすべての国民」が保護の対象になりうることを建前とした。フルタイムの労働者を、公的扶助対象から除外する英国等の制度と建前の上でも異なるが、これは応急的・ドロ縄的に作られたという事情のほかに、次のような経過があった。

第1には、わが国の場合、当時まだ最低賃金制度がなかったから名目上常勤労働者であっても、生活保護基準を欠く所得しかない労働貧民が広範に存在していた。この事情は、業者間協定などを経て地域包括最低賃金制にいたる今日まで、本来の最低賃金制度が確立したという状態とは言い難く、基本的には状況は変わっていないと考えられる。

第2に、当時の日本は就業人口の約半数は農業を中心とする自営層であり、しかも農漁民の下層はいまだアジア的貧困の中にあえいでいると言う状況であった。⁽¹⁶⁾1953年にはじまる厚生行政基礎調査は、生活保護基準ギリギリもしくはその水準以下の低消費水準世帯の推計から、いわゆるボーダーライン層をおよそ1千万人としたが、この推計値は、以上の状況を裏付けるものであった。

朝日訴訟が提起されたのは、まさにこのような時期であった。審理がはじまるとまもなく、労働組合がとり上げ、労働者・国民の生存権をめぐる関心は急速に高まり、第1審判決が出るに至りそれは決定的なものになった。一人の結核患者が提

起した生活保護の問題が、労働者全体のまともに生きる権利と直結しているという実感は、ボーダーライン層の存在とあいまって、社会福祉・社会保障拡充の要求と運動に高められていった。そればかりではなく、賃金引上げ要求の根拠に保護基準と賃金水準の比較が積極的に行なわれ、わが国の低賃金構造が白日のもとにさらされることにもなった。このような取組の中で、生活保護基準以下の賃金で働く労働者が、組織的に保護申請を行うという事態まで起こった。⁽¹⁷⁾

一般労働者層—低賃金労働者・低所得者層—被保護層が、「じゅづつなぎ」⁽¹⁸⁾状に重層的な階層構造をなしており、したがってまた生活保護の問題も労働者階級全体の利益に密接に関連していることが、認識されはじめたのである。このような状況のもとで第1審判決後、生活保護政策は大きく転換することとなる。

一方では既に触れたように、生活保護基準算定方式をマーケット・バスケット方式からエンゲル方式に転換することによって低保護基準政策の基礎を固めるとともに、他方では被保護層の中の「稼働能力者」を徹底して排除する適正化政策を推進したのである。

当時の生活保護世帯を類型別にみると、約半数が就労者のいる世帯となっている。就業者・就労者といっても、その大部分は高齢者・病人・障害者・寡婦などで、就業・就労というものはばかるような「仕事の切れ端」にありついて働く人々であった。しかし失業対策事業従事者や中小企業の労働者など、フルタイムに近い就労をしている人々も一部含んでいた。世帯人員が多いなど家族のニードの大きさに対して、賃金が低過ぎるといった理由によるもの、所得が生活保護基準をほんの少し上回っているにもかかわらず、健康保険を保有していないため医療費の支払いが出来ず、医療扶助を単独で受給するものなどが主なものであった。

理論的には、最低賃金制の確立や社会保険・年金制度などが成熟して、稼働している時期、病気や失業している時期、退職後の時期などの状況に

応じて、それにふさわしい国民的最低限（ナショナル・ミニマム）が保障されるならば、公的扶助制度は特別のニードに対応した非稼働の生活困窮者にたいする、ミニマムを保障する制度にその任務を限定することになるであろう。しかし先進資本主義国の現実が示しているように、相対的過剰人口の圧力は絶えず「労働貧民」を生み出し、公的扶助を必要とする就労者や、失業者に代表される稼働能力者を生み続けているのである。しかしそれはともかくとして、公的扶助によつて低賃金の尻拭いや、保険・年金の不備をカバーする状態から脱却することは必要なことであった。しかもそれは、繰り返しになるが賃金の最低限を確立すること、社会福祉・社会保障を充実させることをつうじて行なわれなければならなかった。

1960年代以降に本格化した適正化政策は、公的扶助対象の限定化を、これとは逆の方向とねらいを持って推進した。先に例示した就業・就労保護者層を、生活保護から強制排除することにより、生活保護制度に対する労働者・国民の関心をそらし、低保護基準政策を維持する方向であった。

彼等を被保護層に抱え込んでいるかぎり、絶えず「労働貧民」の流入の可能性を残すことになるし、前述したとうり低保護基準政策によりその流入の阻止をはかったとしても、「じゅづつなぎ」状に連なる被保護層と低所得層の重層構造は、絶えずその下方で入り交じり、生活の底辺を労働者階級に実感させ、低保護基準政策という「高い」障壁を乗り越えて流れ込む可能性をはらんでいる。

労働者階級にとって（少なくとも現に働いているものにとって）生活保護制度は、無縁のもの、別世界のものであると感じさせるには、流入を阻止するだけでは不十分である。被保護層から就労・就業者を排除し、生活保護制度は労働能力を欠く貧困者に限定されたものであるという実態をつくることであった。

保護適正化政策は、行政通達・通知、特別調査、監査の三位一体の周到な準備のもとで実施された。⁽¹⁹⁾

病身や老身をおして「仕事の切れ端」に過ぎな

い仕事をしている就業・就労者を、「不完全就労者」として認定し、徹底した就労指導・指示を行ない、増収すれば保護を打ち切り、その努力が足りないと認定すれば、指導・指示違反として保護の廃止を行なうといったきわめて恣意的なものであった。それはまさに現代の劣等処遇と呼ぶにふさわしい内容と実態を兼ね備えていた。

このようななかで、今日では被保護世帯の90%以上が非稼働世帯となり、労働者の社会福祉・社会保障に関する意識の中に占める生活保護制度の比重は、著しく小さいものになった。

2) 「保護」と「自立」の対立的把握の固定化

保護適正化政策のもう一つのねらいは、貧困者の自立を単に「生活保護に依存しないことである」と彼等自身にも国民にも思い込ませることによって、「保護・援助・扶養」といった概念と、「自立」概念を対立するものであるとする認識を固定化することにある。

生活保護法は、その第1条の目的で「(憲法25条に規定する)最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長する……」と定めているが、ここでも明らかなとおり最低生活保障と自立助長は並立する目的であって、当然のことながら対立する関係ではない。

働き手の病気やけがが長引き、休業補償も途絶えて生活保護を受給した家族などを想定してみると、その働き手の傷病が治って就労できるようになり、収入が生活保護基準を上回るならば、その世帯は生活保護から抜け出していくであろうし、更に安定した収入であるならば経済的にも自立したということができよう。しかしこの想定にはいくつもの条件がついており、現在の被保護層の現実とかけ離れていることは明らかである。

既にみた保護適正化による稼働能力者の排除の結果、今日の被保護層は、高齢者世帯、母子世帯、障害者世帯で大半を占め、傷病世帯の場合も精神障害者などの比率が高く、自力で生活保護から脱却出来る可能性を持った世帯は、ほとんどないのが現状である。

わが国における社会福祉分野の「自立」概念は、経済的自立ないしは他に依存しない自立として理解されてきた。⁽²⁰⁾したがって最低生活保障というすぐれて経済的援助と自立の関係は、「自立することとは生活保護を受けないで生活することである」という、保護と自立の二者択一ないしは対立的把握に帰着する素地を持っていた。

保護適正化政策は、稼働することが困難な現代の被保護層に対して、なお就労を強制しもしくは私的扶養の可能性を追求することによって、生活保護を忌避することを強要している。それは、二者択一的理解、対立的理解を固定化する役割を持つことになる。

3 生活保護政策の本質

生活保護政策は、低保護基準政策と保護適正化政策によって推進されてきたが、それをとうしてわが国の社会福祉・社会保障にどのような役割を果たしたのかを検討する。

(1) 労働貧民と被保護層の分断

生活保護政策の第1の目的は、生活保護層への低賃金労働者の流入阻止とそれからの排除であった。低保護基準政策といい保護適正化政策といっても、つまるところ徹底した劣等処遇原則の具体化であり、低賃金労働者を生活保護制度から遠ざけ分断することであった。

低賃金労働者と被保護層の分断は、労働者階級にどのような影響を与えるであろうか。既に指摘したように、本来被保護層—低賃金労働者層・低所得層—一般労働者層と「じゅづつなぎ」状に連なっている労働者階級の階層構造が、貧困と生活保護の問題をみずからの問題として考え得る根拠なのであって、その1つの環が分断されることは、そのほかの関係の分断へと波及するとかんがえられる。さしあたり一般労働者が生活保護の問題をわが問題と考える基盤を失い、同時に一般労働者層が低賃金労働者・低所得者の問題をみずからの問題として考える基盤をも失う。

このような階層間の分断こそ、社会福祉・社会保障を階層的に差別分断することを可能にしてき

た原因である。

(2) 劣等処遇の現代的「意味」

劣等処遇原則は、すでにみたとうり本来資本主義的「自助」努力との関係で、それを欠いたり怠ったことに対する懲罰的意味合いを込めた処遇や、市民的自由の制限であった。しかし1930年代の世界恐慌期の大量失業にみるような資本主義的「自助」の限界が明らかになるにしたがって、劣等処遇の形態も変化せざるをえない時代を迎えた。

受給者名簿の公開や選挙権の制限といった露骨で差別的な処遇は漸次撤廃され、生活の困窮を唯一の要件として保護が受給できることとなり、困窮の理由による受給制限としての欠格条項も廃棄されることとなった。これらの一連の措置は国により時期的に前後するが、貧困の社会的原因に関する認識の深まりと、それに基づく人間らしい生活の保障を求める要求と運動の進展の度合いに応じて実現してきたものである。

しかし以上のことは、すでにみてきたように生活保護政策が劣等処遇原則そのものを破棄することを意味しているわけではない。また1980年代をつうじて被保護者を自殺や餓死に追い込んだ劣等処遇そのものの適正化政策が、特殊日本的なものであるとも思わない。

形を変えてはいるが、生活保護を受給することは、最下層の労働者より劣った水準に甘んじなければならないという劣等処遇原則の理念は生き続け、一般労働者層や低賃金労働者・低所得者層に暗黙裡に受け入れられている。

その理念を支える論理は、端的に言えば苦勞して働いて得た賃金より保護基準が高いとしたら、労働意欲を無くすという救貧法以来の命題に尽きる。

労働者諸階層が低所得・貧困問題をみずからの問題として認識し、生活保護の改善と社会福祉・社会保障の改善・拡充が相互補完的な関係にあることを理解する時、はじめて劣等処遇の呪縛から労働者が開放され、最低賃金制の確立や社会保障給付の改善を通じて生活保護水準より「まともな」生活諸条件を獲得するのである。反対に、労働者

諸階層が被保護層と分断されている状況の中で、最低賃金制が不備であったり他の社会保障給付が低水準にある場合には、劣等処遇原則は労働者によって積極的に支持される。

劣等処遇原則の現代的「意義」はここにある。

最低賃金制の不備や低水準の社会保障給付をそのまま放置することは、劣等処遇原則が機能していることで合理化される。つまり最低賃金制が確立し、社会給付水準が保護基準よりかなり高くなれば、劣等処遇原則はやがて消滅するであろうが、現実にはそうでないのでこの原則が機能しているというわけである。⁽²¹⁾

劣等処遇原則の現代的「意義」は、保護適正化政策に見られるような処遇の劣悪さもさることながら、低賃金や低社会保障給付水準を温存し、合理化するための機能を発揮しているという点にある。

(3) 「自助の修正」の隠蔽

社会的に自立するというのを、経済的自立として矮小化してとらえているかぎり、生活保護における自立は、生活保護を受けないでがんばるという域を出ることができない。すでに見てきたとうり、保護適正化政策は「保護と自立」の二者択一の理解ないしは対立的理解を固定化する役割をになっているといえるが、このことは同時に労働貧民と被保護層を分断・対立させるものになっている。

ところで生活保護政策における「自助」原則の強調は、社会福祉・社会保障体制の中では特異な位置にあることがわかる。社会保障のもう1つの主要な構成部分である社会保険の場合、保険原理というすぐれて「自助」的原理に依拠した制度であるにもかかわらず、「自助」の構造は「扶養」の原理によって大きく修正されているのである。

すでに触れたが、相沢与一氏は賃労働者の本質を「生活の自立＝自助の出来ない存在」として措定し「『自由な労働者』への転化はまさにこの生産と生活の自立条件の喪失を意味」するとした。そのうえにたって、社会保険が「あい矛盾する自助

的な保険原理と社会的扶養原理を『対立物の統一』として統合するもの」と性格づけた。⁽²²⁾

社会保険は、たしかに拠出と給付という保険原理にのっとって成立する制度のように見え、そのかぎりでは資本主義的「自助」努力を給付の要件にしているといえるが、その基金に国家と資本家が出資をするという非保険的要素を含み、社会的扶養の1形態であることは明らかである。それはS・ロウントリィらの貧困調査結果を示すまでもなく、労働者階級がこうした形態の社会的扶養の支えなしには、その生活を維持することができない非自立的存在であることの証なのである。

さらに戦間期の世界恐慌時における大量失業を契機にして、社会保険と公的扶助の統合がはかられるが、それはとりもなおさず社会保険内部における自助的保険原理と社会的扶養原理の統合を、制度間の統合へと発展させたものであった。

資本主義的「自助」原則の限界が、労働者階級の貧困化・生活の不安定化の深化に伴ない明らかになる中で、社会的扶養の原理による修正・再編が、社会福祉・社会保障によって行なわれたのである。それは、英国におけるハンガーマーチや失業扶助のミーンズ・テストに反対する運動をとうして、やがて反ファシズムの統一戦線運動と合流し、戦後社会保障を生み出す壮大なたたかひに支えられていた。

このような状況のもとで生活保護政策は、劣等処遇原則の貫徹による労働貧民と被保護層の分断をつうじて、社会福祉・社会保障制度における社会的扶養原則の拡大を、覆い隠し、弱める役割を担っているといえる。

社会福祉・社会保障の発展方向が、「自立・自助」概念を単なる経済的自立から、隷属・服従からの開放を通じて主体的に自立することへと大きく転換している今日状況の中で、生活保護の自立概念が旧態然として「保護・扶養・援助」と言った諸概念と対立的にとらえることは、社会福祉・社会保障の発展の障害物となることを意味している。これもまた、生活保護政策の現代的機能の1つである。

ノーマライゼーション思想の普及など、保護や援助を前提とした障害者の「自立」が課題となっている今日、そのような方向への発展を定着できるかどうかは、貧困者・生活保護受給者の「自立」をも、そのような方向で考えることができるようになるかどうかにかかっている。

〔補 論〕

生活保護受給権の日本の特質

—特に補足性の原理の転倒をめぐる—

生活保護を受けることは国民の権利であると憲法に保障され、それをめぐる訴訟で確認されても、国民の多くは実態的な権利であると実感できず、国民的合意が確立しているわけでもない。それはこれまでに生活保護受給をめぐる「事件」が起こるたびに問題にされたような、福祉事務所職員の人権感覚を欠く処遇そのものに問題があるのではない。そのような処遇に職員を駆り立てる生活保護制度に内在する原理や精神が問題なのである。

わが国の生活保護政策にかぎらず、公的扶助政策は多かれ少なかれ劣等処遇的側面を残している。ミーンズ・テストと呼ばれる資産・能力調査は、概して保護受給者にスティグマとして受け取られ、保護受給を忌避させる効果がある。

先進資本主義国では、公的扶助の社会扶助化が進んでいて、事実上資産調査を所得調査化しているところもあるが、既に述べたようにその原理が持っている精神を払拭することには成功していない。

そのような中であって、わが国の生活保護制度における劣等処遇原則の貫徹は、発達した資本主義国の中であって特異な存在といえる。朝日訴訟は、憲法25条を「絵に描いた餅」から具体的な生存権保障の根拠に変えるうえで計り知れない役割を果たしたが、それにもかかわらずまだ「紙のうえの権利」という印象が拭い去れない。それはなぜなのかを「保護の補足性」に焦点をあてて検討したい。なぜならば「補足性」の原理こそ資本主義的「自助」努力の根拠であり、劣等処遇の手がか

りを与えるものだからである。

既に触れたが「補足性」原理は、第1には文字通り「自助」努力を前提とする資本主義社会で、それによっては生活の「自立」が成立し難い困窮者に対して、最低限の範囲で補足するという意味合いと、社会福祉・社会保障の諸制度が拡充整備されるにしたがって生活保護制度は他の諸制度・政策を補足する制度であるという2通りの意味合いがある。第1の点にかかわって資本主義的「自助」原理の限界については既に検討したので、ここでは他の社会福祉・社会保障制度を補足する制度であるという性格と権利の関連について考えてみたい。

他の制度を補足するという場合、当然ながら最低限の水準で補うということと、他の制度によっては最低限が保障し得ないという特別の事情があるということをも前提にしている。セーフティー・ネットといわれるが、それは何でもかんでもこの制度で保障するということを意味しない。もともと保障される最低限があつて、何らかの事情でその水準での保障がなされなかったのだから、セーフティー・ネットが機能するのである。

そうであるならば、言うところの「国民的最低限」は、国民生活のさまざまな局面で決められていなければならないことになる。就労して賃金を得てそれによって営まれる労働者生活の最低限は、言うまでもなく賃金に関する「国民的最低限」によって保障されなければならないし、またそれは労働者が要求する当然の権利である。

同じように高齢期をむかえ退職して年金で生活を営むものに対する最低限は、年金に関する「国民的最低限」によって保障されなければならないが、それが退職者の権利というものである。

しかしながらこのような幾重にも重なる「国民的最低限」保障のしくみがあつたとしても、なお生活保護層へ転落してくる場合がある。第1には、いくら制度があつたとしてもそれらの制度に加入していなかったとか、該当しないという場合があり得るということである。人間の生活を対象とする制度である以上、さまざまな人間の人生のすべ

てに対応し得る制度をつくることは現実には極めて難しいのである。だからどのように社会福祉・社会保障制度が完備したとしてもそれから漏れる場合を想定してセーフティ・ネットは必要なのである。第2には、賃金の「国民的最低限」や年金のそれが、いかに合理的に設定されたとしてもその保障を受けていたとしても、例えば子沢山であるとか特別の支出やニーズがあるために、生活の最低限を欠くという場合があるのである。

かくして生活保護制度は、他の諸制度が充実整備されるにしたがってその役割は相対的に小さくなるが、なくなることはない。そしてその受給権の確立の度合いは、賃金や社会保障給付の「国民的最低限」保障の権利がどの程度国民にとって重要なものであると認識されているかということと深くかかわっている。生存権の保障は、生活保護の占有物ではない。むしろ労働者階級の「国民的最低限」を保障する権利の確立が、生活保護の権利確立の前提条件である。逆に生活保護の受給権が確立していないのは、労働者階級の「国民的最低限」保障の権利がまだ勝ち取られていないことによるのである。

したがって生活保護基準以下の賃金や年金が放置され、生活保護水準によって「国民的最低限」が規制されるという「補足性」の転倒が起こる。

わが国の公的扶助政策が、「経済大国」といわれながら、他の先進国に比して低い水準と厳しい処遇を貫徹できる特殊性は、このことと深くかかわっていると考えられる。

注

- (1) この時期アメリカ、日本、英国などの先進資本主義国では、「小さな政府」を意図した福祉「改革」、教育「改革」などの名のもとに、福祉・医療・教育などの財政削減をもたらしたことは記憶に新しい。労働者階級の貧困化の深まりの「露頂」は、わが国における「餓死」事件など生活保護周辺層ばかりでなく、大量のホームレスを生みだしている点などに見ることができる。
- (2) 三浦文夫著「社会福祉『改革』とその理論的根拠」

(日本社会事業大学編『社会福祉の開発と改革』第一法規出版 1990 所収) 社会福祉全般の見直しと「民間活力」導入ににもっとも積極的に関わった三浦文夫氏が、社会福祉「改革」の理論的根拠として生活保護事業の「国家責任」との関連で社会福祉の「公私分担」や「地方分権化」を論じているのは興味深い。しかし「公私分担」における国家責任のあり方、「地方分権」がなぜ国家責任の解除につながるのかといった基本的な点はなお不明である。ともあれ氏の理解によれば、生活保護の国家責任という場合、「戦後的『特殊時代的』制約」の中における国家責任の確立であり、社会福祉にとっては時代遅れであるが、生活保護にとっては堅持することが必要なものとされている。戦後的「特殊時代的」制約もまたそのまま引きずってよいと読めなくはない。さらに生活保護の国家責任は、政府責任という意味合いもあって、政府責任による管理・運営という点に力点があるとしている。1980年代を通じて、生活保護行政内部で吹き荒れた「適正化」政策と社会福祉・社会保障の後退は論外になっている点に特徴がある。なお一言付言すれば、福祉「改革」を主導した三浦氏が改革を「」付きで表現している点は、この改革の本質を、そのようにお考えなのかどうか…

- (3) さしあたり次の2書を想起すれば十分である。寺久保光良著『福祉』が人を殺すとき(あけび書房 1988)、西館静夫著『国保』が人を殺すとき(あけび書房 1989)
- (4) 国際的に公的扶助と総称されている制度には、通常無拠出年金などの社会扶助も包括されており、わが国の生活保護概念より広い概念である。また生活保護制度が、英国に典型的に見られるような救貧法の長い歴史の延長線上にあるわけでもないので、救貧法をその起源とすることに問題がないわけではない。しかし生活保護の「補足性」原理に見るごとく、資本主義的「自助」原理に対する補足という意味と社会福祉・社会保障諸制度の補足という意味における基本理念において、救貧法—公的扶助に連なる制度として位置付けることは妥当であると考えている。なお公的扶助概念を法学の立場から論じた

近著としては、古賀昭典編著「現代公的扶助法論」(法律文化社 1991)参照のこと。また補足性原理の立法担当者への見解は、小山進次郎著「生活保護の解釈と運用」(全国社会福祉協議会 1950)。

- (5) 救貧政策の形成過程については、天野勝行著「資本主義発生期の労働政策—救貧政策を中心にして—」(季刊労働法別冊『社会政策』総合労働研究所 1981 所収)参照。なおエンゲルスの「イギリスにおける労働者階級の状態」に依拠して貧困者の運動とそれに関わる人間の類型化から貧困開放の自己変革の可能性を追求したものとして、白沢久一著「公的扶助労働の基礎理論」(勤草書房 1982)
- (6) 救貧法に関して定説化しているウェブの理解に、根源的な疑問を投げかけた労作として、大沢真理著「イギリス社会政策史」(東京大学出版会 1986)がある。'34年改正について、救援阻止に本質があったのではなく、被救済権(right of the poor to relief)にもとづく扶助義務主義の確立にこそ意義があったという仮説を、改正法の実施過程を救貧法委員会資料によって見ることによって論証している。注目すべき視点の提示であるが、「劣等処遇原則」の確立を否定されているわけではないので、本論では伝統的な「改正」救貧法の評価に依拠して考察をしている。
- (7) ここで注意すべき点は、「産業革命の進展により労働者も労働販売により生活の自立・自助させることが可能であり、貧困は自助努力が不足するか、または自助能力を欠く個人の責任であるとする自助を求める政策思想の確立」(相沢与一著「社会保障と社会政策論の再構成—社会保険・公的扶助論を中心にして—」(季刊『科学と思想』No78 p599)が可能な労働者の形成という点である。しかし彼等は、「本質的には、生活の自立=自助の出来ない存在である。生活の自立=自助は、生産手段の所有による経済的自立を前提とする。『自由な労働者』への転化はまさにこの生産と生活の自立条件の喪失を意味し、『絶対的貧困』化と生活の不安定化をもたらす」(同 p596)ことも意味している。なお小論を執筆するにあたって、相沢氏の諸論稿に教えられるところが大きかったことを附記しておく。

- (8) わが国の生活保護基準は、伝統的に「著しく」低かった。保護基準の妥当性をめぐって争われた朝日訴訟の第1審判決は、「著しく」低いから違憲であると判定し、第2審では、「著しく」低いが、いまだ違法であるとは言えないと判決した。判決内容の当否はともかくとして、司法が「著しく」低いと認定せざるをえない水準であった点では一致している。現状に関しては、拙稿「生活保護受給者」(江口英一編著『社会福祉と貧困』法律文化社 1981 所収) 参照のこと。
- (9) 保護適正化政策の時期的変遷に関しては、大友信勝著「生活保護行政の『適正化』」(『賃金と社会保障』No.901 1984 所収) 参照。
- (10) 「現行生活扶助基準額の算定は、社会的貧乏線をどこに設定するかという事情によって左右され、この内訳をマーケット・バスケットという方式によって組み立てている現状である……」 「保護基準額は最終的には、国家財政から生活保護費にいくら支出できるかということ、貧困階層のうち何人を保護の対象にするかということ、最後に社会経済労働諸事情とこれが対策はどうなっているのかということに帰結される。すなわち政策が先行し、しかる後基準額はどれくらいにすれば、財政支出として負担可能な範囲内で賄うことができるかという社会的貧乏線として、その基準額が設定されてることとなり、それをいかに合理的に組み立てるのかという問題になる……」(黒木利克編「生活保護百問百答第9集—生活保護の諸問題—」厚生省 1956) 今から見ると誠に正直な政策担当者の発言である。生活保護基準が合理的な最低生活費として算定されるのではなくて、先ず予算枠が政策的に決められ、それによってボーダーライン層のうちから何人を適用するかもまた政策に決め、それに科学的色付けをするためにマーケット・バスケット方式が登場するのである。当時ボーダーライン層は1千万人に達していたから、社会経済労働諸事情からすればなるべく沢山の困窮者を保護しなければならなかったであろう。それは必然的に、限られた予算枠内での多数数での分配になるわけだから、1人あたりの保護基準は低くならざるをえない。また最低生活費算定方式もこ
- うした事情を覆い隠すイチジクの葉に過ぎないのだから、科学的でありえようはずがない。
- (11) 朝日訴訟運動史編纂委員会編「朝日訴訟運動史」(草土文化 1971)
- (12) 同上「朝日訴訟運動史」p 395 国側証人今井一男証言「(生活保護基準を幾分か上げたときの影響を問われて) ……あらゆる面にあると思います。失業対策資金とか社会保険関係のいろんな給付水準にも、もちろんはねかえりますし、日本の共通的なこの面における、いろいろな問題には、すべてこれが影響を及ぼします」と答えた後、国側代理人が「失業対策事業費、児童福祉、国民年金、厚生年金、戦死者の遺族援護費、結核対策費、育英資金」を挙げて影響を問い質したのに対し、すべて関係すると証言している。
- (13) 江口英一著「朝日訴訟と低所得労働者」(朝日訴訟中央対策委員会編『人間裁判10年』労働旬報社 1967 所収) p 206 「……英国では国民扶助の給付が社会保険の給付と有機的につながりあっているのに対し、日本では、正確な表現ではないが、きわめて低位のところで、数字的には釣り合っているが、その関係は直接的でなく、いわばきわめて遠まわしに迂回して関連しあっているように思えることである。生活保護と社会保険はある意味で切りはなされている。…」
- (14) 地域包括最低賃金制は、地域の日額の最低限を定めているが、生活保護基準と比較するための月単位の最低賃金については規定していない。したがって、例えば北海道における1~29人規模の製造業の平均賃金をモデル世帯の生活保護基準と比較すると、ほとんど変わらないことがわかる。また年金受給者の60%以上を占める国民年金水準は、月額にすると3万円前後であり、老人単身世帯の生活保護基準8万円前後と格段に格差があることがわかる。詳しくは拙稿「私たちの暮らしと社会保障の課題」(季刊『障害者問題研究』No.62 1990) p 9-12 参照のこと
- (15) 江口英一著「戦後日本社会保障の焦点(1)—生活保護中心時代—」(氏原正治郎 他編『社会保障講座 1 社会保障の思想と理論』総合労働研究所 1980

所収) p 40

(16) 同上 江口「戦後日本社会保障の焦点(1)」p 36-46 参照

(17) 細迫朝夫「朝日訴訟と最低賃金制」(前出『朝日訴訟10年』) p 144-145

福岡県国小倉支部と洞海湾支部では、行政職(2)表適用者の収入を保護基準と比較したところ両支部組合員全体の28.5%が保護基準以下であったという。1967年3月全林野長野地方本部では、賃金が保護基準を下回っている53人が、集団保護申請をしている。なおこの集団申請事例について批判的検討を行なったものとして、拙稿「戦後公的扶助の展開—とくに1960年代の転換に関連して—」(吉田久一編『社会福祉の形成と課題』川島書店 1981 所収) 参照のこと

(18) 籠山京・江口英一共著「社会福祉論」(光生館 1974) p 38

(19) 行政通達、特別調査、監査の3つが組織的・系統的に保護適正化政策の柱になってくるのは1960年代にはいつてからである。保護適正化政策のこれらの有機的関係を実証したのものとして、拙稿「昭和35年以降の保護行政の変遷」(日本社会事業大学社会事業研究所編『社会事業研究所年報』No.7 1968 所収)、白沢久一著「1960年代の生活保護行政における自立助長政策—不完全就労者対策を中心にして—」(小川政亮編『扶助と福祉』至誠堂 1973 所

収) 参照のこと。

(20) 仲村優一著「社会福祉行政における自立の意味」(小沼正編『社会福祉の課題と展望』川島書店 1982 所収) p 4

(21) このような主張は、朝日訴訟審理過程でも国側証人によって積極的に主張された。例えば、保護課長補佐をしていたことのある小沼正は「…英国の例を引きますと、非常に低い階層について最低賃金制なんか確立していない当時に、こういう(生活保護をさす—杉村)基準を決める場合に、1つの原則が出ております。これはLess Eligibilityと呼んでおりますが、非常に低い階層がある。しかも最低賃金制が確立していないときは、働かないものは、働くものよりも劣った生活でなければいけないという原則が、1つこれは政策として打ちだされてきます。…最低賃金制が確立すれば、消えるわけですが、そうでない限りは、今のような原則がないと、逆に保護基準を高くしておきますと、いろいろな不平が現在でもまだでてまいります。例えば自分たちは、あくせく働いてひどい目にあっているけれども、保護世帯はぶらぶらしているじゃないかというような表現が使われた場合もありますが、そういう均衡がとれないわけです」と述べている。(前出「朝日訴訟運動史」) p 946

(22) 前出 相沢論文 p 590