

籠山 京 著

## 『低所得層と被保護層』

ミネルヴァ書房 昭和45年 311+4ページ

本書はたんに思いつきによって短時日のあいだに書き上げられたものではない。「この著作は、私が北海道大学に在職中、北海道庁の民生部に協力して行った社会調査の結果に、新しい解釈をつけ加えたものである」とその「はしがき」に述べておられるとおり、多年にわたってわが国生活保護の研究をつづけてこられた籠山教授が、昭和28年から40年にいたる10余年の長きにわたって北海道で行われた一連の調査研究の報告書である。

教授が本書で問題にされるのは、わが国生活保護とくに保護基準のあり方である。序章「生活保護基準の推移」においてまず算定方式の推移を追跡して、そこには一貫した算定方式が守られていないこと、そのことが、イギリスや西ドイツなどの最低限だけは絶対に保障するという国の意志が頑固なまでに貫き通されているのと対比して、きわめて相違していること、わが国においてもそれらの国と同様に最低限保障の最低生活費を算定する方式を法定しておく必要があることなどを説かれる。

このような問題提起によって、つぎつぎとテーマを設定してその一つ一つを、困難な、またユニークな技法による実態調査を実施して解明していこうとされる。そのテーマは多岐にわたっているのであるが、(1)保護基準の低劣さ、(2)保護基準の地域差、(3)ケース・ワークの必要性、(4)貧困層における保護基準のあり方、(5)被保護者の資産保有の限度、に大別される。まず教授の所説を要約しておこう。

(1) 保護基準の低劣さに対しては二つの面からアプローチされている。一つは労働と再生産のバランス(第1章)であり、一つは貧困児童の教育(第2章)である。

まず前者について。基準の栄養量でエネルギー・バランスが保たれているかどうかを問題にしておられる。昭和28年ごろ1ヵ年にわたる被保護世帯・一般世帯の比較調査の結果によれば、収入支出、物資購入量、消費栄養量などはどこにおいても概して差が見られる。とくに都市における差をみると、一般世帯が常用労働者であるのに、被保護世帯は日雇・露店・行商などという労働の

質的な差によっている。エネルギー・バランスはどこでも全部マイナスになっているが、いうまでもなく被保護の方がより大きい。

ともかく保護基準は被保護世帯として生活していくにも足りない。保護基準の要求熱量は、国民食糧および栄養対策審議会の答申を100%に満したが、その栄養量を満たすための食糧構成、いいかえれば献立表で、カロリー単価の安い食品のウェイトを高くしている。それは食料費の節約になる。しかし実体から離れてしまう。そして低すぎる最低生活費が算出されてくる。その結果は、被保護世帯の栄養代謝にはなほだしい赤字をもたらしてしまっている。

つぎに後者について。上述の基準の低劣さはより深刻な問題として、学童の栄養低下が知能、学業成績にまで甚大な影響をもたらしていることを明らかにしようとする。昭和29年に保護率の高い地域を選び、小学4、5、6年生と中学全年級生を調査対象(1校約250名計5校)とし、小学1年からの学業成績、身長・体重・胸囲、知能・年間の出欠席状況・年間の父兄負担の教育費、各世帯の生活実態などを調査された。体格、学習成績ともに、被保護児童は低学年ではあまり一般児童と差がないのに、漸次開いてきて中学3年ではいちじるしく開く。生活の困窮は育つべき子供の身心をむしばみ、社会へ送り出すときには虚弱な低能力の者になってしまう。

被保護世帯が支出する教育費は、教科書代・文具費・PTA会費など、学校が集めているものに限られている。希望購入の教具類や運動具には一般とやや差が出てくるし、遠足・運動会・修学旅行などの行事費、映画・見学・実習などその他の費用、小遣などで格差がいちじるしく大きくなっている。被保護児童はだんだんのけ者にされ、自分から進んで遠ざかって独りぼっちになってしまい、学習意欲を失って落伍者になっていく。

被保護児童は教育扶助金額だけでも全部を教育のために使わず、一家中の空腹のために、教育扶助費で買い食いをしてしまう。いちばん根本の生活扶助を低くしておいてはこの矛盾は解決しない。空腹をみたまか、学校かと

いう二者択一を親や教師にさせねばならない現実こそ悲劇である。被保護世帯にとっては、まず食べることが先で学校へ行くことは二の次である。このことは長欠児童にもはっきり表れている。低学年ではそうではないが、中学生になると、留守番や弟妹の子守などという労働による欠席がいちじるしく目だってくる。

(2) 保護基準の地域差も一つの問題である(第3章)。地域差の要因として、i 物価、ii 気候風土、iii 生活様式・生活感情の三者が考えられる。地域差は一定限度の最低生活保障の原則と、日本のすみずみに横たわる貧窮の現実とのあいだの妥協である。その格差は十分に科学的合理的でなく、その合理化は、とくに地方にとって緊要事である。このような問題意識に立って、昭和30年に道内各級地から被保護世帯150を選んで1ヵ年間記入の、購入量調査を含む家計調査を実施し、さらに34年に1級地(大都市)120、4級地(農村)80を選んで同様の調査を実施された。

級地別にみて、被保護世帯の実収入、実支出は保護基準額を上回っていて、かつ、それは地域差に比例していない。さらにこの基準額から実際の収入を差引いた扶助額は、地域差とは対応せず、まるで別のものようになってしまっている。食品をはじめとする物品の年間購入量、手持量、繰越量などをみても、被保護世帯の生活は最低ぎりぎりであるから、地域的に差が生じてくる余地がない。これらは地域差が実情にそわないものであることを示している。保護基準の級地別算定、地域指定といった煩雑な手数をかけることが、行政上どれだけの利点があるのか反省してみる必要がある。

34年調査の結果による東京と札幌との比較はとくに注目すべきである。「直支配列法」を用いた分析の結果、両者の支出額に強い影響をもっているのは、世帯主職業・階層・世帯人員・世帯主性別・季節などであった。これらを排除して考察すると、東京では日雇、内職の機会が多く勤労控除が多きに上るのに対し、札幌ではいちじるしく少ない上に冬期の光熱費がかさみ二重に家計を圧縮している。

同年調査の結果による札幌と農村との比較では、農村の光熱費や被服費の比率が高く、実収入の低さと重なり合って食費その他の費目を極端に圧縮している。地域差はこのような実態に対して妥当であろうか。北海道のへき地はとくに置き忘れられている。

観点をかえて、全国的な規模の職業、たとえば官吏、国立大学の教職員、大銀行・大会社の職員、大企業の労働者などでみると、収入支出に、まるで差がない。とこ

ろが、地方の官吏、地域的な銀行・会社の職員、中小企業の労働者になると差が生じてくる。また日雇労働者ではいっそう差が大きい。勤労者世帯の平均値の地域差は、結局このような職業階層の組合せの差に他ならず、基準の地域差は低所得層の生活水準にならっておかざるを得ないのが現実である。すなわち中小企業労働者の賃金の低さが保護基準地域差の厚い壁となっている。

また地域指定はどうしても都道府県の単位、あるいはもっと広域な生活を土台とした地方を考えていくということにならざるを得ない。同時に職業階層の構成などによる市町村類型化を行う必要がある。もっとも地域差の是正を考えるには、その前提の保護基準があまりにも低すぎることを調査結果は教えている。

(3) ケース・ワークの必要性もまた今後解決されるべき重要な問題の一つである(第4章)。昭和31年から1ヵ年にわたり、自宅療養結核患者のいる被保護世帯30を選定して、保健所保健婦と福祉事務所社会福祉主事とが共同して指導に当たることとされた。それは真に涙ぐましい活動の調査記録である。ケース・ワークには、療養指導・栄養指導および家計指導の第二段階に対して、第一段階として、制度・施設のもっている一般性に対して個別性を修正していくのと、その一般性を可能な限り拡大していくのがある。

今回の調査記録をみると、生活困窮者は資本制経済社会における正常な経済循環からはじき出され、すべての現実の社会制度から疎外されてしまっている。この疎外された人びとを、制度の運営の中に、どのようにして拾い上げていくかという後者に努力を集中している。すべてのケース・ワークはこのような第一段階を通らねばならず、第二段階はすべてその次の問題であることが明らかにされた。

(4) 貧困層における保護基準のあり方としては、生活困窮と転落とがどのようにして起きるのか(第5章)と、低所得層の変質と保護基準のあり方(第6章)とを問題にされている。

昭和31年および36年の調査によって、生活困窮とは階層から階層への転落であることが明らかになったのであるが、39年の調査によれば、職業の固定化が進み職業移動は簡単には起らなくなってきた一方、どん底のプールの貧困層の中から社会階層として漸次固まり出しているものが認められる。被保護世帯は、貧困層下層(サービス業被用者、露店行商、内職、無職(自由業))、の中でも特定の世帯である。老齢・傷病・死亡・生別などによる主要な労働力の喪失が被保護適用の条件である。

稼働者の喪失による家族崩壊という不幸がくるのが条件となっている。この事實は、公的扶助制度が被救恤層を自らの制度によって創出し、自立更生の余地のない救貧策となりつつあるという批判をいっそう強いものとする。39年になると、稼働状態の不安定なものが、一つの階層として形成されずに残されている。今日、低所得層とよばれるものは、エンゲル法則の妥当する条件を欠いた、異質なものの複合体となっている。保護基準はこれをもととしてではなく、少なくとも分化して安定した職業階層となったものの実体をもととして策定すべきであるといつてよい。そうでなければ、公的扶助制度は、不安定な職業群のプールを、たえず停滞させ、再生産させるという悪循環を培養するだけのことになってしまう。

つぎに人間の精神肉体は、働く日は屋外労働者なみ、働けない日は無業状態なみという機械のような便利なものではない。しかるに生活保護における勤労控除制は稼働日数で計算されているので、稼働しない日も含めた恒常的な労働者の生活水準を維持することはできない。勤労控除制が小刻みで、奨励制的なものを含んでいるため、不安定就労の怖さを助長し、逆効果ではないのかと考へざるを得ない。

社会保障は、労働者が一時的または長期的に働けなくなったときに機能するのが建前である。ところが上述の勤労控除制をみてもこの建前を全く崩してしまっている。賃金の低いところでは、賃金だけでは労働生活——少なくとも労働力の再生産が順当に行われる生活——ができて、夫婦共稼ぎや内職や、さらに社会保障制度の利用で、やりくりしている低所得世帯が国民の半数に近い。低賃金労働者の中には、公的扶助を利用しながら、働かねばならぬ者がたくさんいる。しかも、その人びとの労働が、日本の産業の底辺を支えているという実情である。すなわち労働諸関係と社会保障諸制度とが相互に入り乱れて混乱し、その結果として両者がともにその機能を失って、一種の無法地帯ともなっているのが低所得層である。そこでは収入調査が重要であり、勤労控除制も必要であった。しかし資本制社会の階層分化が、上の方から下の方へ向って漸次に浸透してきていることが明らかとなった今日、公的扶助制度は、社会保障制度として明確化すべき時がきているといつてよい。

(5) 被保護者の資産保有の限度もまた問題の一つである(第7章)。公的扶助制度における最低生活の保障とは、ある一定の期間における経常的な生活費を保障することである。それは全く消費的な支出だけでなく、耐用財の補修保存費をもふくんでいる。そこでは一定の生活のた

めの施設が、既存のものとして保有されていることを前提としている。このような前提とされている生活基盤とはどのようなものであるのだろうか。その実態を明らかにしようとして39年に3ヵ月間の、40年に2ヵ月間の全道の保護開始世帯において、開始時に保有されていた耐久消費財、土地・家屋・有価証券・貯金・負債などについて調査が行われた。

その結果、資産・負債も全くなく、耐久財保有量が驚くほど少なく、全くのぎりぎりの状態であることが明らかとなった。これ以下になっては、かりに扶助の金品を受けても寝食を営むことが不可能に違いない。

保護は、耐久財所持量ぎりぎりの線まで下ってはじめて開始され、その廃止は保有量の回復をまたずに行われる。したがって低所得層の最下層よりも一段低い水準に固定されるという結果になり、結局、救貧的機能に止まらざるを得ない。

最低生活の保障は、一定の生活基盤——住宅・家具・什器・衣服・寝具と若干の貯金——と経常的な収入を土台にしているはずである。にもかかわらず生活基盤はさらに低い被救恤的な水準になってしまっていて、経常的な収入の保障がそのままの効果を発揮できない。特別扶助の制度の効果もほとんど現れていない。最低生活の保障にとって必要な一定の生活基盤がまだ保有されている時点で、早期に扶助を行った方が効果的である。生活保護基準は、どうしても資産の保有限度を上げなければ、最低生活の保障にならない。

上述の多方面・多角的な実態調査の結果をふまえて、教授は終章「公的扶助制度の改正」において生活保護制度についてつぎのように提言される。

第一に、働ける人に対しては、保護基準と勤労控除を日単位で計算し、資産の保有を大きく引上げるということを前提にして、低所得上層(職人、鉱山業被用者、商業被用者、単純労働者、事務員、官公吏など)の生活水準まで保障水準を上げていくこと。

第二に、働けない人に対しては、金銭扶助だけではだめで、合せてケース・ワークを行うこと。第一段のケース・ワークは、現行制度の改善をはかってでもこれらの人びとを社会諸制度に組入れることである。第二段は、精神心理学的あるいは公衆衛生の専門技術を使って救護をすることである。

第三に、現行制度を低所得層の実態に可能なかぎり合致させて、生活保護法を精神を生かしていくこと。たとえば世帯の認定、資産の活用、自給額・収入の認定、要否の判定などを現行制度の許す限度いっぱい適用して

いくように努める。このことからやがて生活保護法の抜本的改正に進まざるをえなくなると考えられる。

第四に、全国のケース・ワーカーと民生委員に期待したいこと。

第五に、労働者が自分たちだけの組合主義にとらわれないで、低所得層を抱き込んでいくような運動を組むこと。

本書の内容は実に多面的であり豊富であるのであるが、筆者が要約してみた概要は以上のとおりである。教授は医学博士の称号をもつ医学の専門家であり、同時にたとえば職業階層とか家計費とかを取上げられるなど社会学、経済学の造詣も深い。しかも共著ではあるが、教授が中心となって『公的扶助制度比較研究』を一昨年世に問われている。それは欧米諸国の公的扶助制度を国際的に歴史的に比較研究を行ったものである。

教授はこのような広い視野に立って、冒頭にも述べたとおりその立てた一つ一つのテーマに対して、北海道民生部を主体として自ら調査班を組織し、それを駆使して実態調査を実施されたのである。

このようにみえてくるならば本書の特色としてつぎのことが考えられる。一つには問題の取上げ方である。その範囲は広く、生活保護制度を熟知しておられる教授は、いままで実態調査で取上げられることの多くなかった、いわゆる実施要領にまでおよんでいる。また生活保護とケース・ワークとを結合させ、医学的側面と社会的側面との連繫をくわだてておられる。二つには大規模な、長年にわたる各種の実態調査を実施したものであり、いわば丹念に足をもって踏査し、かつ実証して歩かれた彫心鏤骨の書であることである。三つには独特なその調査の技法である。およそ調査研究はたんに結論だけが重要であるのではない。その結果を導き出す調査の過程そのものもまた重要である。その意味で調査の技法は重要視されなければならない。地域差を解明するための直交配列法などは実に独創的な方法であり、また社会福祉主事のみならず保健所保健婦や小中学校教員など実に多方面から動員しており、さらに息の長い困難な年間家計調査その他を実施されている。

ここで筆者が若干の疑問を提示することをゆるしていただきたい。

地域差について、教授はいわれる。地域差は職業階層の組合せの差に他ならないと。たしかに卓見であろう。しかしそれが唯一のものではないことは前述の(1)「地域

差」の冒頭に三つの要因をあげておられるのでわかる。そこで現実問題として、この卓見をどのように生かされようというのであろうか。それは必ずしも明確ではない。結局は各地域の低所得層がかぶるようにするといっておられるようであるが、その低所得層をどのように把握すればよいのであろうか。地域の最低生活費決定に当っては職業階層の他に気候風土・生活様式などをどのように取入れ、織込めばよいといわれるのであろうか。

地域格差とからんで地域指定を考えようとするときさらに混乱を生じてくる。一方では地域指定は広域化が望ましいといわれる。一方では現行市町村の類型化を提唱される。この両者は簡単には合致しないであろう。せっかく得られた卓説を現実行政の指針として、さらに明確に示してほしかったと望んだとしても、望蜀のそしりを免れうるのではなからうか。

ケース・ワークについて。医学者としてこそはじめて可能な調査方法をとっておられる。その結果、生活困窮者の疎外されている事実を明確にされたのであるが、既存の制度・施設のあいだに連繫が緊密でなく、組織の中はバラバラであり、個々の指導員の創意と工夫とにいっさいがゆだねられている。それがきわめて困難な骨の折れる事業となっているわが国の実情を明らかにされた功績は大きい。歴史的方向として所得保障と福祉サービスの分離を認めている筆者にとって、このことは、「提言」の中で働けない人びとのケース・ワークの適用の必要を説いておられるのと合せて、まことに意を得ている。このような歴史的視野に立つ方向づけがさらに明快にされることが望ましいと考えてはどうであろうか。

貧困層と保護基準のあり方について。公的扶助の問題は、労働諸関係の問題を差置いては解決しえないのではなからうか。最低賃金制その他の労働諸関係が未だ必ずしも十分に解決していないとすれば、社会保障制度とくに公的扶助制度だけが矛盾を解決しようというわけにはいかないはずである。「社会保障制度を明確化する段階に今日至っている」といわれるのは、労働諸関係とのあいだにおいてどのようなことを具体的に意味しておられるのであろうか。教授のいわれるように、賃金だけでは労働生活のできない低所得世帯が国民の半数に近いのが実情であるとすれば、労働諸関係を改善し、それと足並みを揃えて社会保障制度や少なくとも公的扶助制度は改善されていくという消極性を持たざるを得ないのではなからうか。筆者もまたアメリカの昨夏のニクソン提案のように、公的扶助制度が多くの低所得層を抱え込み雇用対策の面をも強く持つようになることを望むもので

あるが、そのためには労働諸関係とのあいだをどのように調整すればよいのであろうか。

資産の保有限度について。「資産の保有限度を拡大すれば、基準は同一であっても、実際に保障される水準は階層ごとに差異がついてくる。したがって現行制度のように、国民をすべてフラットに保障するというのではなく、最低生活の保障を、ナショナル・ミニマムから階層ごとの最低生活、あるいは階級の最低生活に切りかえていくということが、むしろ前向きだといって良い」と教授はいわれる。この説に賛意を表することはできない。ナショナル・ミニマムは賃金稼得者の所得の最低保障を問題にしているものであって、資産保有にまでその画一思想が及んでいるものではないであろう。したがって通常の資産を保有していれば、そのあいだにある程度の差異なり幅があったとしても問うところではない。厳密に階層ごとの最低保障の考えを資産にまでおし進めることが妥当であるかどうか疑問なきを得ない。

保護基準の高さについて。保護基準の高さを引上げて安定就労者の最下層すなわち低所得上層を目安にすることに賛意を惜しまないものであるが、「提言」の中で「保護基準と勤労控除とを日単位で計算せよ」といわれるのはいかであろうか。生活は計画性をもっている。この場合に従来からの会計周期である1ヵ月での生活設計はなれて、それを日単位に計算するほどに日本の生活は確立し安定しているとはいえないのではなかろうか。

資金保有限度のみでなく、実施要領上の世帯の選定、資産の活用、自給額・収入の認定、要否の判定などの限度いっばいに適用することにも賛成である。しかしこのことは国民意識による裏付けがあってこそ可能となることであろう。国民意識の裏付けがあってこそ労働運動との連繋もまた所説のとおり進められよう。ひろく国民のコンセンサスが進むことこそ肝要であるといつてよいであろう。

教授は「はしがき」において嘆いておられる。「この調査の報告は、北海道庁から、そのつど、関係方面に送られたのだが、生活保護基準の改訂には、あまり役立てられなかった。それは調査報告が無用のものであったというよりは、あまりにも詳細でありすぎたのと、さらにより重要なのは下部からあるいは民間の調査研究資料を利用しないという、日本の政治行政の伝統的な資質からくるものであったように思える」と。教授のこの慨嘆に対して、筆者もまた、これを、最近はかなり向上してきているとはいえ行政における科学性の不十分さに帰したいと思う。わが国行政において、行政の科学性・合理性が叫ばれて久しい。その資料が民間であろうと地域的であろうと、客観的な真実とか真理とかに対しては、これを重んじ率直に取入れるという、いわば民主的な科学性の尊重が一日も早く十二分に確立されることを望んでやまない。

(小沼正 社会保障研究所研究第1部長)

平石長久 著

## 『インド社会保険の史的考察』

1. この書物のコメントを行う前に、本書の構成を簡単に紹介しておこう。まず序章では、最初にインドの一般的な歴史と貧乏への握みかたが述べられ、ついで「第一章労働者福祉」「第二章労働運動」が資料を駆使して書かれ、「第三章労働者保護立法」「第四章社会保険の成立」、これについて、多角的にみた現行制度へのインフォメーションとしての「社会保険と類似制度」、とくに中心的なプログラムとしての州営従業員保険制度、あるいは、プロビデントファンド・システムが、史的に記述されてある。

「結び」の章は、おそらくは著者の鍍骨の作と推され、首尾ととのった、“Findings”であり、この本の「結論

に相当するものと思われる。

拙稿は、この「結び」の章に焦点を合せて述べることにした。

2. 本書は、内容的には後述する、僅少の不満はないでもないが、相当に広汎かつ多角的に検討しつくしてある。

まず初めに明記しておきたいことは、本書は、画期的(Epoch-Making)な出版書であると言えよう。それはすでに著者平石氏が、その「まえがき」のii頁において「一般に社会保険や社会保障の発達した諸国の制度は、かなり詳細に紹介され、また、多くの貴重な労作が発表されているのに、発展途上の諸国における制度や事情は、