

## 現代の公的扶助制度と「劣等処遇の原則」

川 上 昌 子

### (一) 「劣等処遇の原則」の意義

「劣等処遇の原則」はイギリスにおける1834年の「改正救貧法」において確立をみた救貧政策上の原則である。「改正救貧法」はその後多少の修正は加えられるが、すくなくとも自由主義段階を通して、この「劣等処遇の原則」は救貧行政の基調をなしたものである。

だが、現代では、公的扶助制度及びその他の社会福祉諸制度の中には、法の理念としては劣等処遇の原則はもはやみられない。いわゆる「生存権」がそれにとって替ったわけである。しかしながら、実態としてみると、必らずしも劣等処遇の原則が払拭されたとはいいがたいように思われる。

「劣等処遇の原則」は二つの意味をもつと思われる。一つは怠者に対する懲罰としての意味である。そのための具体的施策としては①救済基準を極度に劣悪な水準とする②ミーンズテストにより資格を厳しくチェックする。③すべて収容保護とし、救済の代償として過酷な労働を課す。④市民権を剝奪する等が行われた。これら「劣等処遇の原則」にのっとりた処遇内容の過酷さについては、多くの人々によって言及されてきたところである。

二つは、経済の自然法則を攪乱しないという意味である。そのためには①上記の処遇内容の過酷さにより、被救恤の窮民となることを自ら避忌させ、救済者の数を最少限に制限すること。②救済水準を現に稼働している低賃金労働者の賃金水準以下とすることが必要であった。「改正救貧法」の基本的性格は、このような、制限的救済という点にあったということができよう。

つまり、救貧法は極度に消極的であることによって、経済の自然法則を乱さず、賃労働制度の確立に寄与したといえる。第一に貧民を資本蓄積にとっての過剰人口として存在たらしめることによって、第二に、その影響のもとに、労働者を低賃金で稼働せしめることによって、第三に、労働者として勤勉たらしめることによってである。要するに労働者をして、自らの労働力の販売なしには生存手段を獲得できないようにさせしめることに寄与するものであった。

以上、のべたように、懲罰として劣等、過酷な処遇内容とすることによって、労働者をして低

賃金でかつ勤勉に働かしめることを目的としていたとするならば、現代においてこの二つの点がいかに変容したかを検討することが、本論の課題である。

## (二) 処遇内容の改善について

### A 処遇内容の改善

現代のいわゆる福祉国家において、処遇内容は自由主義段階のそれに比し大きく変わったようにみえる。第一に、救済水準は「健康で文化的な最低生活を保障」するものでなければならないとされるようになり国家的規模で定められるようになった。第二に労役場における過酷な労働はなくなり、収容保護よりも居宅保護の方が良しとされるようになった。第三に市民権は剥奪されることはなく、又、資産調査も、公的扶助制度が補足性の原理をとらざるを得ない以上、なくすことはできないが、非常に緩やかなものになり、本人の申告を尊重するようになった。我国においても財政の貧しい地域においてはいまだかなり厳しい保護行政を行っている市町村がないではないが、全国的な傾向としては、ひと頃と比べてかなり緩和されてきている。このようにみえてくると、劣等処遇の内容をなした施策はすべて改善され、現代の公的扶助制度及びその他の社会福祉諸制度は基本的に変わったといえそうである。

事実、社会福祉諸制度が対象とするものは、貧困階層に限定されない。児童福祉や身心障害者福祉、老人福祉等においてはもちろんのこと、生活保護制度においてさえも、その対象が貧困階層であるとばかりはいえなくなってきている。データが多少古くなるが、昭和38年に東京都豊島区の保護世帯について我々が調査した結果は次表の通りであった。この表は、世帯主の社会階層をみたものであるが、保護開始直前の社会階層ではやはり「不安定就業階層」の割合が多く7割を占めるが、一般階層のものが14%含まれており、なお、一般階層のまま保護<sup>注1</sup>をうけているものが6%みられる。近年では、直前職が一般階層のもの、及び一般階層のまま保護を受けるものの割合はさらに増加してきているとみてよいだろう。

第1表 被保護者の社会階層

	保護開始前三年間 における最終職業	保護開始時	調査時
一般階層	14%	6%	5%
不安定就業階層	71	39	49
無業	15	55	46
計	100	100	100

一般階層までも対象とする公的扶助制度以外の社会福祉制度の分野が拡大していること、及び

公的扶助制度においても一般階層へ対象が広がっていることは、即ち、対象階層が上昇し、一般階層までを社会福祉制度の対象とするに及んだことは、劣等処遇の原則を変容せしめざるを得ないことにつながっていると一応いえるだろう。

だが結論を急ぐ前に、社会福祉の対象が一般階層にまで拡大したというその内容をいまずこし明確にしておくことが必要なように思われる。ここはそのことをくわしく論じる場所ではないので、簡単にのべるにとどめるが、「救貧法」に代表される制限的、消極的救済から「社会福祉」への歴史的な展開の中で次のような傾向が指摘できる。第一に労働能力を喪失しているものへ救済の対象を限定してゆく傾向。第二は生活機能の一部的・一時的補完・強化の事業の発展傾向、例えば保育所やホームヘルパー、狭義の相談事業などのいわゆるサービス事業である。近年、サービス即、社会福祉の内容であるとする論者がかなりいるが、それに限定してしまうことは誤りであろう。だが一般階層にまでも対象としたサービス事業の発展に現代の社会福祉の特徴の一つがあることは十分認識しなければならない点である。「消費」つまり、労働力の再生産の局面に、個別に対応介入するのが社会事業の一貫した独自性であり、サービスに限定されるものではない。一般階層にまで拡大上昇したといっても、部分的、一時的に個別に対応するのであり、あくまでも「一般」ないし「平均」に対して「例外」ないし「特殊」な場合なのである。したがってそれは資本主義社会における生存の基本原理である「自助の原則」に低触するものではない。その意味でなお消極的であることにはかわりはない。

さて、話を元にもどそう。上記のように、無稼働能力者及びある種の生活機能の欠損に対象を厳格に限定した上で、処遇内容の一定の改善が行われているのである。資格の限定は、公的扶助制度では所得及び資産による限定があることは誰でも知っていることであるが、その他の分野でも、種々の条件の限定がある。ある施設なり機関なりを利用することを希望するものがすべて利用できるわけではない。ニードの緊急なものが優先されるというのでも必ずしもない。そこでは一定の選別が行われている。対象者の一般階層への拡大にともなう処遇内容の改善は、他方で上記のような限定を伴った過程である。

このことからつぎの問題が発生する。それは、その限定が厳密に行うものかどうかということである。つまり、稼働能力に関していえばその有無を現実に区別する線をどこにひくかはかなり困難な作業である。稼働能力の有から無までは無限の序列の程度差があるし、又それは肉体的、生理的な区別であると同時に社会的な性格を有するものであるからである。それ故に、稼働能力無しの人に対する政策を完全に稼働能力有りの者から無関係にしてしまうことはできない。さらに、生活機能の欠損の点についていえば、より上層の階層ほど、その欠損の状況は部分的、一時的であるが、低所得階層になればなるほど複合的、長期的となる。被保護層では全面的に欠損してしまっている場合が多い。社会福祉即サービスとのみする理解が誤りだと上に述べたのはこのような理由からでもある。一般的階層については社会福祉ニードは、即サービスである場合

が多いであろうが、下層階層にとっては社会福祉ニードはサービスであり、金銭給付であり、現物給付である。社会福祉ニードがこのように社会階層が下降するに従い拡大するピラミッド型の構造を有しているとするならば、社会福祉諸制度はいわゆる「範疇別」に縦割りのみで完結させることはできない。下層階層に対するほど横割りの視点を必要とする。したがって、社会福祉諸制度間、とくに、個々の社会福祉制度と公的扶助制度とは分ちがたくむすびついて、はじめて、一定の政策効果を期待することができるといえよう。

生活諸機能の全体ではなくて一部だからこそ、又、その特定の生活機能の補完を必要とするものの中核が一般階層であれば、一般階層の欲求水準にみあった処遇内容となるわけだが、（児童福祉は概してこの部類といえよう。ゆえに、他の場合に比し処遇内容の改善がいちじるしい）社会福祉ニードをもつものの中核が低所得階層以下にあり、かつ、そのニードが複合的であるとするならば、社会福祉給付は低所得階層の生活水準ないし欲望水準、及び生活保護基準に大きく規制されることとなる。

#### B 「保護基準」の低さの経済的必然性

社会福祉の対象者の実態が実際にどのようなものであるかが次に問われるであろう。社会福祉の諸分野における対象者の実態については、すでに前節でのべられているので、ここでは公的扶助の分野についてみておくことにしたい。前節で明らかにされているように、現実の実態としてみても、社会福祉の諸給付水準は決して十分なものとはいえないが、生活保護の分野においてもそれは同様である。

生活保護者の生活水準を、まず、消費支出の構成でみることにすると、第3—2表のようである。比較のために、一般勤労者世帯のそれも示したが、一般勤労者世帯と比べてきわだっているのは、エンゲル係数の高さである。49.9%となんと5割の食費率になっているが、一般勤労者世帯が5割の食費率であったのは昭和26.7年のことである。いわば20年近いタイムラグがあるわけである。このように高いエンゲル係数になるのは、いうまでもなく、被保護者の所得が少ない

第2表 被保護世帯及び一般勤労者世帯の消費支出構成 S. 44. 東京都

(円. %)

		消費支出	食料費	住宅費	光熱費	被服費	医療・保健衛生費	雑費
被保護世帯	実額	36,469	18,191	5,552	1,734	3,113	2,292	5,587
	百分比	100	49.9	15.2	4.8	8.5	6.3	15.3
一般勤労者世帯	実額	74,760	24,547	8,536	2,728	8,075	4,095	26,730
	百分比	100	32.9	11.4	3.6	10.8	5.4	35.9

資料 保護生活水準調査結果 東京都 S. 44  
家計調査報告 勤労者 S. 44

ことにある。近年その較差は縮少しつつあるとはいえ、なお一般世帯に比べて53%の水準でしかない。社会保障制度の発達しているイギリスの場合にも、同様に較差は大きく、1963年において52.4%である。注2 この二国の例だけで、一般化してしまうことはできないが、5割程度の保障基準でしかないということには、何らかの経済法則が働いているように思われる。

日本国憲法及び生活保護法において「健康」で「文化的」な最低生活を保障するとしている実態がこのようなものでしかないわけだが、これは、単に為政者の姿勢如何の問題ではない。資本主義社会においては「懲罰」の意図を廃棄し、生存権を保障するというように法理念を変化させたとしても、働いていないもの、及び働けないものの生活保障を現に働いている者以上にするわけにはいかない。資本主義の根幹である賃労働制度にかかわる問題であるからである。いい古されてきたことだが、働いていないものが働いているもの以上の生活を享受できるということになれば、誰も勤勉に働かなくなってしまうだろうからである。稼働能力のないものに被保護者を限定してゆく傾向はみられるわけだが、上記したように、稼働能力の有無を実際に画する一線をひく作業は非常に困難であるし、又、失業者を社会保障制度の一環であり、かつ最後に機能するものである公的扶助制度の対象から除外してしまうこともできない。とすれば、稼働能力の有るものを徒食させないためには、救済基準は賃金水準と無関係にあることはできない。又、社会保険の給付水準とも無関係にあることはできない。

そこで、もっとも典型的に三者の関係を現わしていると思われるイギリスの社会保障制度の例を示してみよう。いま1964年のデータにより、日本の生活保護基準の「標準世帯」と同様の夫婦+2人の子供世帯を想定するとすると次のようになる。ところで、イギリスの最低賃金制は業種別なので、ここでは中でも低い業種の例を示している。注3

最低賃金率の例	綿紡績・紡織業	男	177 S
	食料品製造業	男	192 S
社会保険の疾病及び失業給付			153 S. 6 d
			153 S. 6 d
国民扶助基準			146 S. 6 d +家賃実額

さて、三者の関係は、最低賃金の下に社会保険給付が置かれ、社会保険の下に国民扶助基準が設定されている。この三者の関係は資本主義的経済制度のもとにおける論理的必然であるといえるだろう。

このように述べると次のような反論があるかもしれない。そのような三者の関係はイギリスの特殊な例であってすべての国がそのようになってはいない。又、社会保障制度は国家独占資本主義段階の産物であり、すぐれて政治的性格を帯びたものであるから、経済論理がそのまま貫徹さ

れるとは限らない。例えば現代の公的扶助制度の基準はナショナルミニマムを保障するものでなければならないので、社会保険の給付水準や賃金水準を上まわることもありうる。たしかに、身近な我国の例を考えてもイギリスようになってないように見える。社会保険給付は概して賃金の6割であるから賃金を下まわっているが、保護基準は後掲第1図にみられるように賃金とオーバーラップしている。しかしながら、そのようにオーバーラップしている部分がある場合には、日本の戦後の歴史が示すように、その部分が大きければ大きいほど、福祉事務所における窓口規制が強くなり、ケースワーカーは「消すワーカー」として、受給資格をきびしくチェックし、このほか稼働能力の「活用」を奨励し、かつ墮民の排除につとめることになるだろう。前提第1表においても保護開始時よりも、それから数年経過した調査時の方が無業のものの割合が少くなっており、「活用」の状況をうかがうことができる。

さらに次の点も注目しなければならない。現にオーバーラップしているとはいえ、その度合は際限なく大きくなりうるものではないということである。つまり、公的扶助制度による保障基準にはあきらかに上限を画する一線があるということであるということである。その上限は、低所得不安就業階層の所得水準である。それ以上となることはない。つまり、一般的、平均的階層と同等の生活水準を保障するものとはなりえないだろう。ともあれ公的扶助制度による保障基準は低所得不安就業階層の所得、つまり、より抽象化していえば、不熟練労働者の賃金水準に、それ並みか或いはそれ以下かはその国の事情によるが、大きく規定されているといえるだろう。

そこで、不熟練労働者の賃金が、現代どのような特徴をもつようになっているかが問題となる。一方で高度な資本蓄積にもなって、独占部門と非独占部門への分割が生じ、非独占部門における労働の不熟練化が促進し、不熟練労働者の需要が増大している。他方で、消費欲望が開発され、世帯における多就業化が促進されている。つまり、労働力の価値分割の著しい進展が現代の特徴といえるわけだが、その過程の中で、不熟練労働者の賃金は「世帯賃金」ではなく「単身者賃金」へ矮小化してしまっている。

そのように「世帯賃金」ではなく、「単身者賃金」になってしまっているところの不熟練労働者の賃金水準が、公的扶助の保障基準の基礎となるとすれば、それは、「健康で文化的」でないだけでなく、「食えない」水準なのである。

### (三) 労働者への影響

つぎに、劣等処遇の原則の第二の意味、つまり、「労働者をして、低賃金でかつ勤勉に働かせる」という目的が「社会福祉」への展開の中でいかに変化したのかを検討することにしよう。

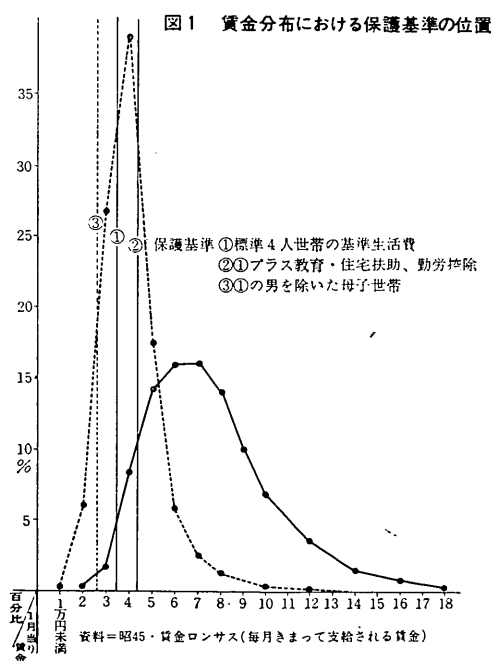
我国において保護基準は、昭和35年以降所得倍増計画のもとに、それ以前に比すならば、格段の上昇傾向を示している。35年以前の上昇率が年平均6.7%であったのに対してそれ以降現在までの上昇率は14.6%である。35年以前の保護基準は、賃金労働者の最下層である日雇労働者の生

活構造をモデルとして算定されており、その上昇率は、向山耶幸氏が精密に分析されているように、日雇労働者の中でもさらに最下層である雑役日雇の賃金上昇率に正しくランクするものであった。注2 したがって保護基準は最下層労働者である日雇労働者の賃金と不可分の関係にあり、そこに位置づけられていたといえる。

ところが30年代後半以降に上昇したように、それ以前に比して大幅に上昇するようになった。さらに、昭和38年以降は格差縮少方式に算定方式が変わり、算定のモデルとなる階層は不明瞭となった。その結果、賃金の上昇もかなり著しいわけだが、保護基準が現に働いているものの賃金以上のレベルに位置するに至ったことが予想される。

いま、昭和45年度について賃金分布と保護基準の関係をみてみると第1図の通りである。保護基準はいわゆる標準4人世帯一男39歳、女35歳、子供男9歳、女4歳一のものとしたが、それは①基準生活費といわれる生活扶助=33,820円のみから、②の教育扶助住宅扶助、勤労控除を加算、考慮した45,160円の間にあるといえる。女子は上の標準世帯から男39歳を除いた母子世帯とすると、①は26,015円となり、②は36,210円となる。さらに賃金分布は「賃金センサス」の産業計の30人以上規模の「毎月きまって支給される賃金」によるものだが、19歳以下の未成年者はとりのぞいてある。

さて、図によると男子の場合には①の基準以下のものは約5%、②以下のものは17%である。女子の場合には①以下のものは17%、②以下のものは53%である。つまり、男子成人者では5%から17%のものが、女子成人者では17%から53%のものが保護基準以下の賃金しか得ていないわけである。



そうであるにもかかわらず、保護率は年々低下傾向にあり、昭和48年では12.1である。又、被保護者の中で非稼働世帯の割合が年々増加してきている。保護基準以下の賃金のものが増加しているならば、稼働世帯の割合は増加してしかるべきである。生活保護法の第2条に「すべて国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護を無差別平等に受けることができる」と規定されているにも拘わらず、保護基準以下の賃金のものがすべて保護受給にいたらないのである。それにはもちろん、多就業による世帯員収入の追加が考えられる。だが、それだけではない。現に就業してはいるが、低賃金であるものが生活保護から除かれるメカニズムが現存しているのである。

イギリスの公的扶助制度の場合には非常に明瞭である。第1に給付基準が、老人、盲人、結核患者等無稼働能力者に比べて有稼働能力者のそれは一段階低位にきめられている。第2に wage stop の制度により、稼働していたときの賃金以下の給付しかうけられない。第3に稼働能力があるもの場合には雇用登録することが公的扶助給付をうける不可欠の条件となっている。つまり、稼働能力がある限りにおいて、扶助受給は失業時のみであり、できるかぎり扶助をうけることを制限し、できるだけ早い機会に就労せしめるというシステムになっている。そしてその際、就労している限りにおいては実際はともあれ生活できるということが前提されている。

それに対して日本の保護制度及びその関連制度においては稼働能力の有るものを制限する制度的なチェックの機構はほとんどない。第一に無稼働能力者に対しては例えば老齢加算、母子加算、障害者加算など無稼働能力者を優遇する制度があるにはあるが、他方で勤労控除がそれらの額を上まわっており保護を受けながら就労することがむしろ励奨されているとさえいえる。最低賃金制度が有名無実であり、社会保険諸制度及びその他の労働政策と公的扶助制度とが有機的に結びあわされていない我国においては、稼働能力があり、かつ現に稼働しているものの保護受給も容認せざるを得ないことであろう。だが反面、この勤労控除は、それを大幅に認めることによって、労就を促進せしめ、勤労収入の増収をはからしめることによって、保護の廃止へと導びく効果を持っているといえる。その他にも疾病の治癒などにより稼働能力が回復した場合のチェックはケースワーカーによりかなり厳格に行われている。

ともあれ、日本の場合には、稼働能力の有無、或いは、有業、無業と生活保護制度との関係はそれほど、システマチックにはなっていない。そうであるにもかかわらず、保護受給者は無業者で占められるようになってきており、低賃金労働者及び低所得層は上記したように、かなり層厚く存在するにもかかわらず、保護の対象とはなっていないのである。したがって、保護制度そのものとしては稼働能力の有るものを排除するような規程がなくとも、資本主義の社会制度そのものによって、公的扶助の対象から低賃金労働者又は、低所得取得者が排除されているとみることができるだろう。

イギリスのA. スミス及びP・タウンゼントもその著者である「貧困者及び極貧者」の中で



「国民扶助基準」を用いて貧困者の量を測定したのち、国民扶助基準以下の生活水準にありながら国民扶助を受給しないものが大量にあることを指摘しているが、扶助を受給しない理由として、国民一般の中に救貧法時代の名残りがあり、公的救済を受けることをできるかぎりさげよとする性向があることをあげている。日本においてもその点は同様であろう。公的救済をうけることは、自ら人生の敗北者であることを認めるようなものであるからである。このことに関連して次のような側面も無視できない。現在、保護基準が飢餓的水準以上になったとはいえ、保護世帯であることは生活面での種々の制約をうけるものである。保護行政機関の管理及び「世間」の監視の中に常に置かれなければならない。資産の保有、子供の進学の制限、指定病院による医療など、生活のあらゆる面が一定の枠の中に厳格に押しこめられている。生活保護法の第8条は基準及び程度を規定しているが、「最低限度の生活の需要を満たすに十分な」ものでなければならないとする一方で、「且つ、これをこえないものでなければならない」としている。その点は保護の基準にかぎらず、あらゆる面で、最低限度の生活の需要をこえてはならないのである。昭和40～45年に東京都において、我々が行った保護廃止世帯の調査でも、保護受給をやめて良かった点を質問したフリーアンサーの回答では、ほとんど全員がその表現は色々であるが、型にはめられない、干渉されない自由な生活ができるようになった点をあげていた。

このように保護受給を回避しようという性向が一般にある限り、所得が保護基準以下になったからといって、直ちに福祉事務所の窓口にあられることはない。所得が飢餓的水準以下に低下したとき、及び、マイナスの所得、つまり、疾病などにより支出が収入を過えるようなときであろう。故に、保護基準が多少上昇しようとも、低所得階層とはいえ、現在その所得水準は飢餓水準以上にはなっているのでそれに丁度平行して被保護者が増加するというようにはならないのである。医療費の不足を訴えて福祉事務所に相談に来た世帯について要否認定をした結果、医療扶助のみでなく、生活扶助までも支給しなければならなかったというようなケースが多々あるということは、福祉事務所のケースワーカーから聞く話である。低賃金、或いは低所得は、それが飢餓水準的低さでないかぎり、そのままでは保護受給の契機にはなりにくいのである。その低いレベルなりの生活構造が形成されるからである。低賃金或いは低所得に、いま一つ貧困原因が加ったときに顕在化し、公的救済機関の窓口にあられることになるのである。一般にボーダーライン層とは、ひとたび、事があれば被保護層に転落する層であると規定され、被保護層とすれすれに接してはいるが、その上位にあると理解されてきた。だが、上述したように被保護層を位置づけるとすれば、上位にあるのではなくて、低所得階層がまわりをとりかこんでいるというふうに行うことができるだろう。つまり、低所得階層の中の一定の条件をもつものが、被保護者となっているにすぎないということである。

では、このように被保護者の周りを取囲んでいる低所得階層に対して、いかなる政策が対応しているであろうか。昭和35年の国民健康保険法、及び昭和36年の国民年金法の制定によって、我

国でも国民皆保険の体制が確立したといわれる。確かに、それまでの諸々の社会保険の対象外であった小零細企業者、その雇用者、及びその他無業者が組入れられるようになったわけだが、国民健康保険とその他の健康保険とは決定的な給付内容の相違がある。それは傷病手当金がないことである。このことに象徴されるように、疾病や死亡や老令、失業のようないわゆる「事故」に対する対策は序々に整備されてゆく傾向にあるわけだが、日常の生活費になるべき所得そのものを保障する対策は低所得階層ほどなされていない。生活保護が申請主義をとる限り、それらのものは、生活保護の基準以下の生活水準であっても、捨置れることになるのである。そこではレツセフェールは殆んど自由主義段階そのままの型で現象しているのである。その際江口教授が指てきされている低所得階層の逃避的、分散的性格を想起する必要がある。注5

従って、社会福祉における処遇内容が多少改善されようとも、「劣等処遇の原則」が目的とした貧民をして、低賃金でかつ勤勉に稼働するところの、資本蓄積にとっての産業予備軍ためしめるということに対して、制約的影響は殆んど及ぼしていないといえるだろう。

注1 不安定就業階層の概念及び含めている階層については「都市における被保護層の研究」東大社研を参照されたい。

注2 江口、籠山、田中「公的扶助制度の比較研究」光生館 P178

注3 同上

注4 向山耶幸「失対日雇賃金と生活保護基準」日本女子大学社会福祉学科研究紀要「社会福祉」9号

注5 江口英一「靴製造業における生産組織の近代化と合理化」国民金融公庫調査月報 No. 49