

副田義也『生活保護制度の社会史』
東京大学出版会

一九九五年八月刊

小 倉 襄 一一

Ⅰ 「公的扶助という経験」

本書にみられる副田義也氏の着想、△社会史▽という方法の選択について注目してよい。「社会史はひとつの壮大なドラマであり、くわしく見入れば大小の無数のドラマを含んでいる。そのドラマの本質は人びとの葛藤である。生活保護制度の社会史のばあいでも、この事情は同一である」という。生活保護制度の研究においてこのようなアプローチで、戦後通史として提出した著作は稀れである。しかもその内実としては、その制度を形成・運用した厚生官僚たちをドラマの主役とし、それぞれの時代と状況を書割のようにしつらえた劇場空間にかれらと葛藤したGHQの軍人官僚、大蔵官僚、政治家、福祉事務所の現業員、要求運動の運動家たち、さらに、マス・メディアに働くジャーナリストたち、研究者、被保護・低所得階層の人びとを登場させてこの主題を描出

しようとした。社会的現実とは、つまり、演劇的に実現される（ライマン／スコット）という引用にもこの著作の方法、文脈が指唆されている。本書は著者が一九八〇年、現行の生活保護法制定三〇年、この年次を契機とする官僚たちの回顧録とそれと前後する関連公刊著作の検討のなかであらためて生活保護制度についての強い関心のなかでとりくまれた経過があきらかにされている。I 制度形成期（①制度準備期一九四五―四九年。②制度草創期一九五〇―五三年。③水準抑圧期一九五四―六〇年）II 制度展開期（④水準向上期一九六一―六四年。⑤体系整備期一九六五年―七三年。⑥格差縮少期一九七四―八三年）となっている。この時期区分についても通史としての研究欠落の故に本書によって時期区分が明示されて今後の制度史研究にとって重要な指標となった。

戦後福祉史という枠ぐみにとって生活保護制度のもつ制度像とその意味を問うことも私たちが本書において確認すべき重要なテ

一マであらう。一九四五年八月、敗戦にとまなう社会状況、占領政策との関連がまずとりあげられるがそれに先立つ戦時厚生政策の展開とその終息、戦後への連続と不連続、厚生省の官僚システムの推移を介して戦後への「架橋」のことなども著者の解明に付加すべき要点でもあらう。大河内一男氏のいう「第二の下層社会」の出現に対応するものであった。占領下における「社会救济（S. C. A. P. I. N. 七七五）」「救済福祉に関する基本指令」、この原文が Public Assistance（公的扶助）であったこと。当時、公的扶助の概念にあたる言葉のなかったことも指摘されている。

さらにこの時期をはさむ史的な回顧もあつていい。ここで私が「公的扶助という経験」というのは、同時代史として窮迫、貧困の共有とともに生活保護制度の発足とこのシステムのもとに著者のいう葛藤の軌のなかで「被保護階層」というラベリングによって人々の蒙つた事態をどうみるかという主題である。ドラマにかかわる人々、それはそれぞれに独自の相関のなかにこの制度像を開示するであらう。しかしこの社会史のドラマの主役はここで「被保護世帯・者・階層」と規定された人々である。はじめ、公的扶助という名称もわからぬままに「生活困窮者緊急生活援護要綱」から旧生活保護法、現行法へと展開してきたが、もともと苛烈なかたちでこの新システムによって行政的に処置された人々の生きたくらしの様相である。比較文化論にも波及するが英国救貧法史における烙印（Stigma）への記憶をいうまでもなく、わが国の明治期以降の恤救規則や特別救貧立法、さらに救護法に至る「貧

しき人々の群れ」に対置された酷薄、劣位の権利否認の「官救」の扱いにも連動するものである。本書がそれぞれの時期区分と制度の変容のなかで明確に指摘するものも実はそうした制度の変容のなかで処遇されてきた被保護階層の生存とはなんであつたか。そこに相貌をあらわした「公的扶助という経験」とはなにを意味したのか。私自身は、本書の精緻で硬質の記述のなかにこの経験をあらためて読みとりたい。そのためのすぐれた検索の書として本書を評価したいと考えている。

たとえば「誰も書かなかつた生活保護法」（尾藤・中川他編著 一九九一年十一月・法律文化社刊）はユニークな作品であるが、私のいう「公的扶助という経験」から記述が始められている。本書が社会派の弁護士や公的扶助研究会の指導的立場の研究者などの共同著作ということから、被保護者に対していかなる抑圧と苦難がふりかかつたかを分析の基点としたからである。ドラマは恒にこの視点から描出すべきである。副田氏の本書も各項目にこの視座を重視しながら論述されているが厚生省の中枢にいて政策主導、基準の方式改訂や中央の権力機構の内部牽制、財政操作の直接責任の任に在る官僚たちではなく法の運用、機関委任事務を介して直接に要保護者に接する自治体の現業員の経験に密着しての視座の間には鋭いギャップがある。

いま、水俣病とその補償訴訟も三〇余年の経過のなかで終結をむかえようとしているが公的扶助という経験については、岡本達明氏の『近代民衆の記録 7・漁民』のなかで水俣病の禍害に

犯され、生活保護の適用をうけた人にとって「村の感情」というのは、生活保護受ける人間な、自分たちの仲間に入れんとですもんな、もう考えになかったですたい。人間性を全然考えん」（池上義春談話）の証言もある。「人を人と思わぬ状況」と「水俣が映す世界」（一九八九年・日本評論社刊）を著した原田正純氏のキイ・ワードである。ここにも極限状況のように「公的扶助という経験」の一端が指摘されている。

隔月刊の「公的扶助研究」（第一五四号）一九九三年・三月）の文学ノート・第一回川柳大賞をめぐる事件は未だ記憶にあたらしい。（別掲資料参照）。障害者団体や患者団体からの抗議文が相次いだがこの事件の提起したドラマの深淵はいまに至るまで課題を残している。一九八一年十一月の「一二三号通知」以降において秋田地裁における加藤訴訟、必死になって生活を切りつめて貯えた八十万円余の預貯金を発見、生活保護廃止を決定、老夫婦が入退院をくり返していた。「これが生活大国の生活保護か」（朝日社説）とあるように、この世帯は生活保護は月額七万円にもみたく、障害年金をあわせても十一万五千円、秋田地裁は、その判決文のなかで基準看護病院でも付添婦が必要な実情の中で、この程度の預貯金は、現実の生活の中ではどうしても必要な出費もあろう。本件、預貯金保有の目的が最低生活の維持・自立更生という生活保護費支給の目的ないし趣旨に反するものといえないと加藤原告の訴えを支持した。経済力のない患者は病院でも迫害されている。医療扶助の患者は歓迎されない。いじめにあうこともあ

る。看護婦がくさいと近よらず移送もままならず、手続の煩雑をさらって受入れを拒む。一九九四年の夏には「生活保護者はクーラー外せ」、埼玉県桶川市の鈴木こうさん（七九歳）の事例も報じられた。市福祉事務所の指示でクーラーを取外したために酷暑のなかで脱水症状をおこして入院となった。自殺ケースなどこれらの事件は僅かに露頭したケースであって、さきの川柳事件との相関でみるとこのあたりにゆたかな社会幻想を切り裂く「公的扶助という経験」その暗部が漸くに私たちの視野に入ってくる。本書には朝日訴訟、筑豊地区の生活保護、被保護世帯の貯金、漏給問題などについての言及がある。生活保護の制度展開の基底のところに被保護者層の状況、その内実を握えてそれぞれのドラマ、葛藤として分析を綴っていく本書の手法は独自で説得力がある。

II 本書の構成

本書は社会史としての生活保護制度の形成と展開についての時期区分を明確に設定した構成となっている。さきに、著者のドラマ論を紹介したがここでいう社会史という方法そのものについてのみより深い提示はない。私自身も公的扶助研究について関心を持ち続けてきた。とくに朝日訴訟の経過については「公的扶助という経験」として争訟のレヴェルにまで権利の自己貫徹を志した朝日茂氏の当時「星火燎原」と称された行動への注目として論稿の記述をふくめてかかわりをもった。これはいったい私自身にとってどういう意味をもつことだったのか、本書の記述に接しな

があらためて自ら問う機縁ともなった。副田氏のいう「葛藤」もすぐれた着想であることはすでに述べた。阿部謹也教授の「自分のなかに歴史をよむ」というコトバは私の坐右銘のようなものである。このコトバに自ら問うことへの回答があると考えた。阿部氏の「社会史とは何か」(一九八九年・九月・筑摩書房刊)に次の発言がある。「歴史研究というものは自分の外に起つてきた出来事を観察し、分析し、叙述するものだと考えている人がいるようである。そのような考え方もありうるであろう。しかし私たちは歴史研究をそのようなものとは考えていないのである。私たちにとって社会史研究とは自分の奥底に深くわけ入ってゆく試みであり、ただ外をみることではない。外的事象と対応するものを自分のなかに発見できないでどうして外的事象を理解することができるだろうか」と。いままでの貧困層、被保護階層、被差別部落、スラム、公的扶助など私自身の研究領域への関心の持続についてこの記述につよく想いあたることがあった。

本書の社会史と歴史社会学というアプローチにかさねてこの阿部謹也氏の社会史への必然をかさねて各項目をよみとっていく必要を再確認することができた。いずれにしても、本書によって生活保護制度、その実定法の成立と変遷を一つの主役であった厚生官僚。とくに形成期における小山進次郎・黒木利克氏らの動向とそこで扱われた形成期の資料、社会状況の裏打ちによって占領行政当局の意図をくわしく測ることによってこの「画期的」公的扶助立法の成立の一端を検証することになった。

【生活保護制度の社会史】

この期にすでに朝日訴訟、一〇年の「人間裁判」の端初があり、展開期—水準向上期に置ける エンゲル方式の導入、格差縮少へのふみこみ、それに対応する厚生官僚の意識と行動についてのすぐれた分析、高度成長の背面に沈降していったモデルとしての筑豊の要保護状況にも考察が及んでいる。本書は生活保護の制度像を政策決定サイドの思考や条件の推移を丹念に追求するなかで制度の変遷と内実を検証することを重視している。たとえば、大蔵官僚と厚生官僚の項があり、佐藤吉男「財政的側面からみた生活保護基準の引き上げの諸問題」(社会保障研究所「季刊・社会保障研究」第四卷・第一号・一九六六年)に注目している。ここでは財政を扱う大蔵官僚の生活保護基準についての稀れな提言であること、格差縮少方式の段階としての論述である。佐藤氏の主張は四点、(1)一九六一年以降、当時の「大幅」の基準引き上げについて、生活扶助基準、失対賃金の日額、公務員給与との比較を行い、「働かない順に改定幅が大きくなるのは何とも不思議なことだ」(2)一九六〇年をひとし、六八年の金額が何倍かをみると、生活扶助基準二・九七、失対賃金の日額二・三八、義務教育教官初任給二・三八、自衛隊三曹一・九九、たとえば、義務教育学校教官の初任給がその改善案において、生活保護基準の扶助基準の改善に及ばない現象には、何かスッキリしないものを感じさせられる。この傾向は正常なものではない。(3)日本の年給受給者の対人口比は将来膨大になる。年金額の決定水準は、原理的には、年金額は対応関係のある生活扶助基準を上まわる必要はない。こ

からも生活扶助基準の引き上げはより慎重に。(4)日本の保護率は、生活扶助基準の一般消費水準を上まわる引き上げが続いているにもかかわらず六〇年の一・九四%から減少(一九六五年・一六・三%、一九七五年・一一・二%、一九八五年・一一・八%)、英国は一九六三年で六・一六%にくだらべて低い。(一九九三年度・保護率は七・一%に低下)。これは申請主義により、日本国民は、諸外国に比較して、被保護者となることを不名誉であるという感情がよりつよいためであろう。大蔵官僚、佐藤氏の「常識」、「正常でない」とは、格差縮少の必要を正面から拒否、働く者は働かない者に対してつねに優位にたつこと、不名誉というが、これは要保護者への膨大な漏給者たちの存在を認めていることをも単的に表現したものになっている。これらのいかに大蔵官僚らしい論点への反論は小沼正氏が厚生官僚としての経歴と見識を前提として提起した。小沼氏は、低レベルにすぎない生活扶助基準の引上げは依然として必要、そのためには(1)資産保有限度と勤労控除の引き上げ(2)要否判定における収入認定手続の是正、(3)基準算定の考え方、その算定方式の改善などをあげている。さらに佐藤氏のいう保護率の低下については、(1)生活保護制度の適正化と称する実施方法のために適用枠がせまられたこと、母子、老人、心身障害、傷病者に重点がおかれて、低所得者を対象から排除しているからではないか。むしろ、漏給の点検、申請手続の簡素化、生活保護制度のP・R、屈辱感によって受給申請しない人びとの多いことを解消すべきであるとした。大蔵官僚と厚生官僚の思

考、状況認識の差異があきらかなかたちで浮上したことの指摘は重要であった。副田氏はとくに小沼氏が佐藤氏の強調する年金レヴェルをふくめて国民負担率の増大を考慮して生活扶助基準の引き上げに慎重であるべしという点には反論していないこと、この沈黙は半ばは同意に近かったのではないかと述べている。この論点ギャップは、その後今日に至るまで生活保護の制度像と社会保障の再構築の主題にとつて決して過ぎ去ったテーマとはいえない。

さらにこの期に完結する朝日訴訟についての再論がある。ついで展開のⅡ部について、二つの貧困概念、絶対的貧困概念から相対的貧困概念へ移行する時期としてとらえて、ここで不安定―貧困概念と貧困の相対的把握の相関、格差是正方式という基準設定の変化との関連と背景を指摘している。それにつれて、資産保有範囲の拡大、この期における生活保護制度の基本的性格の再検討、とくに被保護階層のカテゴリー別化、児島美都子、笹山京氏の提言をふくめて制度の根幹にも触れる課題への言及がなされている。さらに、不正受給対策、恒に生活保護制度の権利性にも絡む漏給の原因についても、全体の制度発展史のなかに位置づけて一つの独立項目としての重要な指摘がなされている。こうした主題の押さえ方は本書の社会史としてのアプローチを証しする独自の論証の設定である。

引用されている文献・資料については新しい摸索にもとづくものもあるが先行業績・公刊物については、著者の『社会史の視点』

からの解釈・集約としての新しい知見として提示されている。

さらに本書の完結のなかで、付章の項がある。本書の全体の構成の基本ともいべき処で、それは、生活保護ノート・方法ノートの二項目に別れて記述されている。ここでは、公的扶助についての社会学的ラフスケッチ・一九八四年から九年にかけての生活保護制度に関する基礎的データの提供とされている。著者による公的扶助基礎論ともいべきもので極めて集約度の高いもので本文の補完以上の位置をもつ。方法論ノートについては本書のいう社会史、社会ドラマにかかわるのであるが歴史社会学と生活保護研究の方法についての著者の考え方の叙述となっていて、おそらく本書の社会史という設定のパラダイムを構築する方法―学説の選択として重要な覚書(ノート)となつていと読める。

社会保障研究のなかで、公的扶助の位置の低下、マイナーな位置づけ二十一世紀にむかう社会保障の将来構想や体系の再構築のなかでの「無視」に近い扱われ方など生活保護制度をめぐる危機は絶えない。そのかたちはさまざまなレヴェルの「公的扶助という経験」にも集中表現している。こうした折りに、本書のようなあらためて通史としての生活保護の社会史の好著の公刊をみたことと意義は極めて大きい。本書を一つの手がかりとして生活保護制度の担う役割と生活の権利の保障の原点としての展望をあらためてたしかめたいものである。

(1995. 11. 15)

◎休憩室

文学ノート・第一回川柳大賞

福祉事務所名知らず

年度末企画、題して「第一回福祉川柳大賞」
怒り、哀しみ、強い、驚き、冷汗かいて、呆
れ返った数々のエピソードを胸に秘めながらも、
職場の外では話題にできない因果な商売。これ
ら門外不出の思ひは。あなたの脳みその片隅で
秘そかに増殖しつつ、狂気となって表に出る日
を待っている。

積もり積もれば、胃に穴があくほどの毒気を
持ったそのエキスを、五七五の川柳に託して表
沙汰にし、成仏させてやろうではあ～りません
か。

※注意事項 関係者以外には副作用が強いので、
特に管理職、マスコミ関係者等の目に触れぬよ
う御注意ください。

順位	投票数	作 品	作 者
<input type="checkbox"/> 1	18	訪問日 ケース元気で 留守がいい	田中のふうぞ
<input type="checkbox"/> 2	15	金がない それがどうした ここくん	隠れモリスタン
<input type="checkbox"/> 3	13	やなケース 居ると知りつつ 連絡票	マツザンス
<input type="checkbox"/> 4	12	きこえるよ そんなにそばに こなくても	ちかちゃん
<input type="checkbox"/> 5	11	記録書き つじつま合わせに 四苦八苦	みやざわくん
<input type="checkbox"/> 6	10	こんには 変わりはないね おだいじに	マツザンス

□	7	9	ケースの死 笑いとばして 後始末	マツザンス
□	7	9	ためちゅうと 蓄くこと忘れ 前をみる	ちかちゃん
□	7	9	ゆくたびに おなじはなしに うなづいて	ちかちゃん
□	7	9	死んでやる わかっていても とんで行き	マツザンス
□	7	9	病状を 訊いたとたんに 咳ふたつ	マツザンス
□	12	8	やれやれと あげたケースを またもらう	ちかちゃん
□	12	8	管理職 むやみに顔出し 石が飛び	とこさん
□	12	8	救急車 自分で呼べよ ばかやろう	マツザンス
□	12	8	境界線 救急隊は どっち向き	OB階ぬまた
□	12	8	元◎(まると) アパートあっても 外で寝る	とこさん
□	12	8	地下鉄で つい見てしまう ◎(まると) かな	ちかちゃん
□	18	7	アル中に むだと知りつつ 説教す	とこさん
□	18	7	いつまでも 入院しててね アル中精神	OB階ぬまた
□	18	7	親身面(づら) 本気じゃあたしゃ 身がもたねえ	マツザンス
□	18	7	川向こう 当たるといいな 空家募集	OB階ぬまた
□	18	7	母子家庭 見知らぬ男が 留守番す	たかしば

医者に行く ちょっとくらいは がまんしろ 日にやけて いかにも元気 ガン患者
 自己退院 ほっとしてたら 朝きてる あがってよ その気になるが 座るとこなし
 長電話 ウンウンそうね 大変ね アル中者 うそと知りつつ 保護開始
 夢の中 ケースでてきて うなされる おねがいよ 夢にでないで 涙でる
 移送途中 酒屋の前で とまって下さい 下手な詩(うた) 聞かされ続け 早三年
 区役所の ドアの外では 早歩き 休み明け 朝一番は 死の知らせ
 長はなし こしを折るのは あっそうだ 泣きながら 異動してきて 早三年
 扶養義務 親でなければ 子でもない 金が無い だまってさしだす 保存食
 母子世帯 知らぬ男が あぐらかき 検死中 顔は見るまい 夢にでる
 うそつかず 啖呵を切って うそをつき 高知まで 移送費出しても 舞い戻り
 暗くては やってられない この仕事 仕事して さがしています うそつくな
 気をつけよう ヤクルトおばさんコクヨの明細 電話する ひまがあったら ふろはいれ
 今いくぞ 電話を切られ 待つつらさ 発見者 警察(ポリス) 来るまで ふたりきり
 東篠 安易に出来ない 畳替え 風呂行かず 保護費は皆 電話代
 そのビール 貴女(あなた)が全部 飲むのかい 変屍体 聞き耳立てる 部外者よ
 どなたです おほえていてね 名くらいは 母子家庭 うそと知りつつ 保護開始
 風呂いけよ 低いお鼻が まがっちゃう 眠くって うなづきながら ふねをこぎ
 もういいよ 出前おすしの 言いわけは MSW ケースとワーカー 取り違え
 やなにおい きっと部屋で くさってる ああ春だ 花粉症に 長電話
 休みあけ 死んだと聞いて ほくそえむ アル中は 金がなくなり 又入院
 苦勞して 廃止した日に また開始 これだけで なにかそろろうの 家具什器
 月末に 一気にまわる かなしさま 悪臭と 共に香るか 沈丁花
 辛きこと 良き同僚に 恵まれて 見たくない ブツブツできた スネ毛足
 水死体 よく似た奴と 思ったら 今日もいた 昭和適りの 電話魔が
 地元民 仕事終われば 知らぬ顔 誰の為 保護法四條 補足の原理
 茶はいらぬ のんだら最後 一時間 ◎(まると)ケース うそと知りつつ 保護開始
 働き盛り 開始の記録は 今にも死にソー 合計89首(得票0 14首を除く)