

## 最近における社会福祉諸法の制定経過 (一) (完)

角 田 豊

- 一、は し が き
- 二、社会福祉事業関係諸法
- 三、児童扶養手当法および重度精神薄弱児扶養手当法 (以上 人文学第29号 所載)
- 四、児童手当創設の延期
- 五、社会扶助諸法の改正
- 六、生活保護基準の改正
- 七、原爆被爆者医療の問題 (以上 本号) 完

### 四、児童手当創設の延期

国民年金の中の母子・準母子福祉年金に加えて、児童扶養手当法および重度精神薄弱児扶養手当法所定の手当が給付されるようになって、低所得層における特定の状態にある児童を持つ世帯にたいする (児童手当的な) 所得給付は、形をなしてきた。

そこへ、中央児童福祉審議会の児童手当部会が、六四年一〇月三日に厚生大臣あて中間報告を行なった。これは、従来の、国民所得倍增計画 (一九六〇年) や、人口問題審議会の「人口資質向上対策に関する決議」 (一九六二年)、「人的能力政策に関する経済審議会の答申」 (一九六三年) 等に見られていた賃金体系合理化の資本家的要求を一層あきら

かにし、企業で行なっている家族給廃止を打ち出しながら、他方社会保障による児童手当については労働者に抛出させるかどうかで意見が分れたのであった。

一九六〇年の国民所得倍増計画では、「年功序列型賃金制度の是正を促進し、これによって労働生産性を高めるためには、すべての世帯に一律に児童手当を支給する制度の確立を検討する要があるう。」とした。

一九六二年の人口問題審議会の行なった「人口資質向上対策に関する決議」では、「児童手当制度は、いまだ設けられていないが、児童手当は、幼少人口の資質向上の観点からも、労働力の流動性を高める見地からも、きわめて有意義であって、このさい、その創設について真剣に検討する必要がある」とのべられた。

一九六三年の「人的能力政策に関する経済審議会の答申」は「児童の属する家庭の経済状態のいかにかわらず、すべての児童の能力を十分に開発するために、児童手当の構想が検討されているが、これは単に児童の福祉増進に役立つだけでなく、賃金体系の合理化により職務給への移行を促進する意味もあり、生活水準の実質的な均衡化、中高年労働力の流動化促進等人的能力政策の方向に沿った多くの役割を果すものと思われる。」と指摘した。

これらは、いずれも池田内閣時代の計画・決議・答申であるが、その目だつ特色としては、一九六〇年の所得倍増計画当時には、「労働生産性を高めるため」が児童手当支給制度確立の意図にあげられていたのが、六二年の人口問題審議会の決議や六三年の経済審議会の答申では、それはなくなつて、「労働力の流動性を高める見地」や「中高年労働力の流動化促進等」という表現がこれにかわつてゐることである。そして今一つ注意されることは、六〇年の所得倍増計画当時、「年功序列型賃金制度の是正を促進し」といわれていたところが、六三年の経済審議会の答申では「賃金体系の合理化により職務給への移行を促進する意味もあり」と賃金政策上のねらいを一層明確にしてきた点であった。

さて、六四年一〇月になされた中央児童福祉審議会の児童手当部会の中間報告は、どのようなものであったか。この部会は、六一年六月に設けられて以来、二〇余回の会合を重ねて、中間報告をまとめたといわれる。そしてその中間報

告の最初のことわり書きには、「成案の組み立てよりも、むしろ問題点の解明に意を用い」る態度で報告がなされていることが述べてある。しかし、最初の児童手当実施の緊急性、中段の児童手当の根本的な考え方、および児童手当制限についての案の内容を検討すると、労働力（とくに中高年労働力）流動化促進と職務給付促進が強調されながら、案の内容自体は、児童の最低生活費の線は割ってもそれなりに防貧の目的はある程度達成されるのか、児童手当制度は社会保険を中心として発足するのが妥当であるが、自営業者や農民を含めた場合には、これら適用対象者の応分の負担は当然とされるばかりでなく、労働者の場合にも拠出を必要とするかどうかで意見が分れているというものであった。

そればかりでなく、他の類似の制度との関係についての主な点としては、私企業の家給は廃止されるのが筋である、扶養加給年金や児童扶養手当などは廃止するのが妥当である等があげられたし、教育費の公費負担給付は児童手当算定のさい控除すべき要素とされ、さらに所得税の扶養控除も、性質上児童手当の代用とはならないが、手当制度の創設によって若干の影響は受けるであろうとした。

この中間報告の構想には、資本とりわけ大企業の欲求が露骨に盛られていて、およそ社会保障の理念や西欧的福祉国家の考え方とは遠いものであった。

まず労働力流動化促進が、とりわけ中高年齢者の就職・転職の円滑化によって行なわれるためには、実質的に中高年齢者の家族扶養負担を軽減するだけの児童手当が社会保障制度として用意されなければならない。ところが案の内容では、児童の最低生活費の線は割っても、それなりに防貧の目的はある程度達成されるという。そんなことで中高年齢者の円滑な就職・転職がはかられるだろうか。そこには円滑であってもなくても中高年齢の労働力流動化をはかろうとする意図が見える。新規学卒労働者を毎年大幅に採用して、一方では中高年齢者を企業から排出し、自己の企業の労働者年齢構成を若返らせようという大企業の要求がより込まれたように見える。また、雇用・賃金の観点からする児童手当の根本的な考え方として、生活給的な年功序列型賃金体系はその生まれるについては社会的経済的必要性があったが、

またそのものに欠陥もあり、社会的経済的情勢の変化によって、職務給への切り替えが論ぜられるようになった。しかし職務給では扶養家族分をカバーしきれない。職務給化された場合にはその扶養家族分に見合う社会保障措置すなわち児童手当が必要になる。これは裏を返せば、児童手当が職務給化促進の作用をもつことを物語ると。

この場合も、扶養家族分をカバーしきれない職務給化が考えられている点で、資本とりわけ大企業で考えられている職務給化が、どんなに同時に賃金水準引き下げをねらっているかが、示されたといえよう。ここでは、さらにこういう問題が看過されている。年功序列型賃金及び家族手当で不十分ながら考慮されていた、扶養家族の分とは、配偶者の生活費のほかに、児童については、その義務教育修了後の中等教育に要する費用が大きいのである。したがって、この部会の案の内容のように、児童の最低生活費を割ってもそれなりに防貧の目的はある程度達成されるなどというようでは、とてもこの子女教育に要する費用をどうしようもあるまい。いわんや、考えられているのは、中学までか、高校までかではない。これは家族手当という名称を使わず児童手当を論ずるということで、はじめから、範囲を狭く限定した考え方をしているからであろう。そこには、他に豊富な自然資源もなく、社会資源も貧困なわが国が、資本主義・社会主義の体制のいかんを問わず、科学技術の開発、生活水準の向上につとめるために高等教育の奨励に力を入れている各国の状況に刺激された六三年当時の人的能力政策の見地は大きく後退してしまっている。私学国庫負担、学生生活にたいするサービス供与、そして社会保障措置としての子女教育手当という観点がぬけているのである。そして、こうした高等教育のための子女教育手当こそ被保険者の拠出も伴なう社会保険形式でよからうが、義務教育修了前の児童にたいする児童手当などが、どうして労働者の拠出を義務づけなければならないのか。また、今日のように、新制高校進学率は、圧倒的な%となり、後期中等教育の普及はますます明らかになっている時、そしてまた他方、事務職員は勿論、技術革新の進みつつある工場・鉱山・通信交通機関では、その需要する労力の質もまたようやく高校卒に向いつつある時、児童手当の支給が、高校終了までなされることは、将来に向っての制度の構想としては、むしろ当然そうあるべき

なのではあるまいか。そして、かつて他の機会に私も明らかにしたことがあるように、児童手当については、イギリスは全額国庫負担、フランスは全額使用者負担であり、西ドイツは従来第二子は連邦財政、第三子以降は家族調整金庫から、使用者負担でまかなわれたのであるが、六四年連邦児童手当法によって、児童手当は全額連邦財政負担となった。さて、このような、資本とりわけ大企業の要求にもとづいた社会保障措置としての児童手当創設に厚生大臣は熱心となり、第四十八回国会では、その早期実現を期するとのべ、準備機構（担当参事官・準備室）も、六五年五月一日から発足したのであった。

しかし、医療料金改訂問題・医療保険改正問題等の難問を抱えた厚生大臣は医師会・被保険者側のそれぞれから非難を受け、さらに、四月二二日、東京地方裁判所は、厚生大臣が六五年一月に行なつた職権による告示の効力を各申立人（健康保険組合連合会ほか四組合）との関係において五月一日から本来確定の日まで停止する旨の決定を行なつた。申立人である四健保組合およびその被保険者の本人・家族の医療費負担分については、旧告示が適用され、その他の保険者に適用されるのは新告示ということになって、ここに二本建医療費の問題がおこり、ことは一層紛糾した。五月三十一日に至って、東京高等裁判所は政府の即時抗告を容認して、東京地裁の原判決を取り消し、四組合の申立を却下する旨の決定を行なつたので、ようやく二本建医療費の問題は解決したが、本訴訟たる告示を違法として取消しを求める所は、なお東京地裁に係属中である。

夏の佐藤内閣改造によって、厚生大臣は交替して鈴木善幸氏になった。しかし、不況切り抜けから公債発行まで、企業倒産と人べらし合理化の経済情勢に直面して多難な佐藤内閣は、昨春秋に登場した際の社会開発構想は何処へやら、日韓条約・協定案件に全力を注ぎだした。ために、六七年度を繰上げて、六六年度から実施などと言明していた児童手当制度創設の問題は、いとも簡単に実施見合せとなつてしまい、六五年八月三日発行の「昭和三九年度厚生白書（二九一ページ）」ではその最終章に「第12章、児童手当制度創設の現在の意義はなにか」を設け、その結びに「いうまでも

なく、児童手当制度は、年金、医療、労災給付、失業給付各制度と相並ぶ社会保障の支柱であり、わが国では残されたただ一つの社会保障の柱である。福祉国家の実現のためにも、また、社会開発の十分な促進のためにも、その実現が一日も早からんことが望まれる。」といわなければならなくなった。副題を「社会開発の推進」と名づけた昭和三十九年度厚生白書にしてみれば、児童手当の創設が延期されたことは、大きな穴が空いたようなものである。しかし、先にのべた中央児童福祉審議会の児童手当部会中間報告の一部にあらわれたような、およそ反社会保障的な、資本の欲求による賃金体系合理化や労働力流動促進のためには、児童の最低生活費を割るものであっても、しかも労働者に拠出を義務づけたものであっても、これを速かに実現しようというような児童手当は、延期された方がよからう。とりわけ、一九五五年以来の高度成長策は、が国就業人口の過半数を労働者化してきている。児童手当制度の社会保障としての確立は、もっと基本的に、国と使用者の大幅な負担を前提とし、人口の老齢化、労働者化現象の明らかとなったわが国の今後の生活保障・生存権保障のあり方を決すべき重要課題とした抜本的な取り組み方をしない限り、できようはずもないからである。

一九六五年一二月の雇用審議会の答申では、「児童手当制度の検討」として「児童の福祉のための児童手当制度は、中高年労働者の雇用を促進する役割をもつもので、社会保障制度のなかで、同制度を実施する方向において、検討し、できるだけすみやかに結論をだすこと」と前向の姿勢を要望した。

(1) 拙稿「無拠出制所得保障と社会保障」総合労働研究所「季刊労働法」一九六五年春季号

(2) 第四十八回国会衆議院社会労働委員会議録第四号、昭和四十年三月四日二ページ

厚生大臣の説明「児童手当制度につきましては、この制度を持たないことがわが国社会保障制度の大きな欠陥であることだけでなく、所得格差の縮小、人口資質の向上、労働力の流動化のためにも必要とされるようになっておりますので、できる限り早期に実施に移したいと考えております。」

厚生省会計課長、昭和四十年年度の予算措置概要についての説明「児童手当制度創設準備費につきましては、児童手当のいよいよ

最近における社会福祉諸法の制定経過 (三)

最近における社会福祉諸法の制定経過 (四)

本格的な創設準備をいたすために担当参事官を置きまして、準備室を設けてその検討を促進いたしたいということでございます。」

五、社会扶助諸法の改正

第四八回国会では、国民年金の各種福祉年金及び児童扶養手当・重度精神薄弱児扶養手当等の改正が行なわれた。それによって、それぞれ給付額の改定は六五年九月から、及び支給制限の緩和は六五年五月から改正が実施された。

(1) 給付額の改定

(イ) 国民年金の各種福祉年金

物価上昇と消費水準の向上から年金額引き上げの要望が強くなったのに応じて、各種福祉年金額を二四〇〇円(月二〇〇円)引き上げた。その結果、

老齡福祉年金 一万三二〇円から

一万五六〇円(月一三〇〇円)に、(七九条の二、第3項。)

障害福祉年金 二万一六〇円から

二万四〇〇円(月二〇〇〇円)に、(五八条。)

母子・准母子福祉年金 一万五六〇円から

一万八〇〇円(月一五〇〇円)に、(六二条・六四条の四。)

に引き上げられた。

(ロ) 児童扶養手当法

手当額を第一子については、一月につき従来の一〇〇〇円から一二〇〇円に、児童が二人であるときは、一七〇〇円

から一九〇〇円に、第三子以降は児童一人につき四〇〇円（これは従来通り）とした。（五条）

(v) 重度精神薄弱児扶養手当法

手当額を重度精神薄弱児一人につき、従来の一月一〇〇〇円から一二〇〇円に引き上げた。（五条）

## (2) 所得制限の緩和

国民年金の福祉年金の支給停止にかかわる所得制限事由は七種あり、児童扶養手当及び重度精神薄弱児扶養手当においても大体これに準じている。

その七種とは、

(i) 他の公的年金受給による制限。老齢福祉年金（国民年金法七九条の二第6項）、障害福祉・母子福祉・準母子福祉年金（同法六五条第1―5項）、以上国民年金の福祉年金。

児童扶養手当法でも、その四条2項の三号で「父又は母の死亡について支給される公的年金給付を受けることができるとき、ただし、その全額につきその支給が停止されているときを除く。」とし、同じく五号で「父に支給される公的年金給付の額の加算の対象となっていないとき」と規定して、これらの場合に該当する児童については、手当を支給しないこととしている。さらに母または養育者が公的年金給付を受けることができるときも、児童扶養手当を支給しないことにしている。（四条3項三号）

重度精神薄弱児扶養手当法も同様の規定をおいている。同法四条3項五号・四条4項三号。福祉年金は全額又は一部支給停止。

(ii) 夫婦が老齢福祉年金又は老齢福祉年金と障害福祉年金を受けることによる制限

国民年金法七九条の二、第5項。老齢福祉年金から一人三〇〇〇円支給停止。

(iii) 本人の前年所得による制限

最近における社会福祉諸法の制定経過 (一)



最近における社会福祉諸法の制定経過 (⇒)

国民年金法六五条第6項、七九条の二。

児童扶養手当法九条。

重度精神薄弱児扶養手当法七条。以上いずれも五月分から翌年四月分まで全額支給停止。

(iv) 配偶者の前年所得による制限

国民年金法六六条第1項、七九条の二第6項。児童扶養手当法一〇条、重度精神薄弱児扶養手当法八条。以上いずれ

も五月分から翌年四月分まで全額支給停止、

(v) 扶養義務者の前年所得による制限

国民年金法六六条第2項、七九条の二第6項。児童扶養手当法一条、重度精神薄弱児扶養手当法九条。以上いずれも五月分から翌年四月分まで全額支給停止。

(vi) 他の国民年金を受けることによる制限

国民年金法七九条の三、(老齢福祉年金の支給要件該当者が障害福祉年金支給要件にも該当するにいたった場合は、障害福祉年金を支給)、同法七九条の四(老齢福祉年金支給要件該当者が母子福祉年金支給要件にも該当するにいたった場合は、母子福祉年金支給)、同法七九条の五(老齢福祉年金支給要件該当者が準母子福祉年金支給要件にも該当するにいたった場合は、準母子福祉年金支給)。

(vii) 障害保障等を受けることによる制限

国民年金法、六四条の二、六四条の四。

児童扶養手当法四条第2項四号、重度精神薄弱児扶養手当法四条第3項四号。これらの場合一定期間全額支給停止。以上である。

さて、六五年五月の改正による支給制限の緩和は次のようなものであった。

福祉年金・児童扶養手当・重度精薄児扶養手当の支給要件該当者（受給権者本人）の所得による支給制限の限度額を市町村民税の財課税限度額の引上げ等に見合せて緩和した。

そこで、単身の場合の支給制限の限度所得額を従来の年間二〇万円から二二万円に引上げ、児童一人当りの限度額の加算を従来の三万円から四万円に引上げた。

次に、福祉年金や手当の受給権者の扶養義務者の所得による支給制限についても、その限度所得額を、扶養義務者が単身の場合には、従来の四〇万円から四三万円まで引上げて緩和し、扶養親族が二人以上の場合も加算を改正し、たとえば扶養家族五人の場合には、従来の六五万四〇〇円から、限度所得額を七一六〇〇〇円に引上げた。

第三に、福祉年金の受給権者が戦傷病のため廃疾等となったことに基づき公的年金を受ける場合、福祉年金の併給限度額を、従来の八万円から一〇万二五〇〇円に引上げ、六五年一〇月分から施行する。

なお、国民年金において、障害年金・障害福祉年金の支給対象にあたらしく精神薄弱者が加わり、一方、母子年金・母子福祉年金の支給要件となる未成年の障害児の範囲を拡大して、これも精神薄弱児を包含することとした。これによって、精神薄弱者のうち、国民年金法等の別表に定める程度の者については、児童の時は母子年金・準母子年金・遺児年金・母子福祉年金・準母子福祉年金・児童扶養手当・重度精神薄弱児扶養手当等の支給要件に該当し、二〇歳以上になると、障害年金・障害福祉年金の対象となった。なおまだその国民年金法等の別表に認められた廃疾の状態としての精神障害の程度は甚しいものに限られており、その給付額は、年金・手当一般と同様に低額であるところに難があるが、とも角、精薄者が児童と成年に達した後と一貫して、所得保障諸制度の適用範囲にとりこまれたことだけは、前進としてよからう。

ただ一方で、これだけ所得制限の緩和が毎年はかられていても、なお先にあげた七種類にも及ぶ、所得限度による支給制限がかなりきびしいものであることを示す証左がある。

最近における社会福祉諸法の制定経過 (一)

一九六四年二月末現在で、老齢・障害・母子・準母子の福祉年金について、都道府県でこれら年金を受ける権利がある旨の裁定を受けた受給権者総数は、のべにして四三〇万人、受給権者現在数は三二七万二五九六六人、現実の受給者は、二九一万二千人であるという。ところがその同じ六四年二月末における、前掲七種の制限事由による福祉年金の（全部又は一部の）支給停止を受けている人数は、各種福祉年金の総数において、一〇八万三千人の多きに上る。これは受給権者総数にたいしては、三三・一％、また現実の受給者にたいしては、実に三七・二％にも達する高率である。それを福祉年金の種類別に検討してみると、とりわけて、老齢福祉年金の場合の支給停止状況が高いことが注目されるのである。すなわち、老齢福祉年金にあつては、現実の受給者総数の実に四二・四％に上る人々が、七種類の所得制限のきびしい条件のために、全部又は一部の支給を停止されているのである。

(単位千人)	現実の受給者			比率(%) (A)/(C)
	(A)	(B)	(C)	
福祉年金種類	1054	2821	8324	42.4
老齢	15	275	262	5.7
障害	14	176	167	8.4
母子・準母子				

昭和39年度版厚生白書  
213-214ページの表から計算。

六、生活保護基準の改正

一九四六年一〇月に制定された旧生活保護法が、一九五〇年五月に全面改正されて、今日の生活保護法となったことは周知のことである。現行生活保護法の第一章総則の冒頭には、生活保護の基本原則がおかれている。

生活保護は憲法二五条の理念にもとづき、国の責任において行なわれている最低限度の生活保障である（一条）。国民はすべて、この法律に定める要件を満す限り、無差別平等に保護を請求する権利がある（二条）。

この法律によって保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準のものでなければならぬ（三条）。生活困窮者がその利用し得る資産・能力その他あらゆるものを最低限度の生活維持のために活用することを要件とし

て、生活保護が行なわれる。また扶養義務者の扶養や他の法律に定める扶助はすべてこの生活保護に優先して行なわれる(四条)。

この四条は保護の充足性と呼ばれるものである。三条の最低生活水準は、厚生大臣が保護基準として定めるのであるが、その保護基準として定められた生活需要のうちで、その生活困窮者が自分の資産・収入等で満すことのできるものは、それらで満し、どうしても満すことのできない不足分を生活保護で補うという形をとるのは、この四条で定める保護の充足性の原則のためである。このことから、保護基準がどの程度に定められるかということは、単に、国の行なう生活保護支出影に響するというだけでなく、生活困窮者にとっては、自力や扶養親族の力や国の生活保護で組み合わせられる、最低であると同時に、絶対的な、生活保護から脱けださない限り、固定的な生活水準を強制されることになるのである。そればかりではない。現在では、この生活保護基準に見られる単身者の消費支出額は、国民年金や厚生年金保険の老齢年金額を定める基準にさえ、実際にはされている。一九五九年に制定された国民年金の老齢年金が、保険料納付済期間二〇年である場合には、月二〇〇〇円であり、また二〇歳から六〇歳までの被保険者期間のすべてにわたって、保険料を納付した場合の六五歳以後受けられる老齢年金額は月三五〇〇円である。この月二〇〇〇円の方は制定当時における単身者の保護基準における生計費とほぼ考えられた額であり、さらに三五〇〇円の方も、四〇年後の物価上昇を考慮すれば当然少なくともこの位には単身者の最低生活費は上昇するだろうと考えられたのであった。さらに、六五年六月の厚生年金保険改正において、老齢年金の基本年金額の定額部分、障害年金や遺孀年金の最低保障はいずれも年六万円、月五〇〇〇円とされたのであるが、これまた、最近における急激な物価上昇のために、東京都被保護世帯の一人一ヵ月当りの消費支出額も六二年度で四九八四円、六三年度ですでに五八八三円に達していることが影響している。五六年春の通常国会には、国民年金の拠出制年金の給付額の大幅改定案が伝えられているのであるが、この場合も老齢年金を現行の月二〇〇〇円から月五〇〇〇円に引上げることが一つの柱をなしているといわれる。

従って、わが国の社会保障制度は、労働者の最低賃金制を確立して、それを基準とすることには、未だに到達しておらず、かえって、被保護者の最低生活水準を定める保護基準が、社会保険の年金給付額に影響を与えているのである。これに関連して、三つの点を注意しなければならない。

その第一は、これほど、生活困窮者にとっては絶対的な生活水準であり、他の社会保険給付にたいしても、大きな影響力を持っている保護基準に定められる生活水準が、何とも低いことである。一九四八年八月一日の第八次改定以来、保護基準の基礎となる理論生計費については、マーケット・バスケット方式(全物量方式)によってきた。これはいうまでもなく、最低生活に必要な需要を個々の消費財ごとにすべて理論的に積み上げて算出するものである。しかし、高度成長政策・所得倍增政策の下で、物価の上昇が年々著しくなってきたので、この動向に対応するために、第一七次改

	1人1か月当り消費支出額		格差 (A) (B) %
	保護世帯(A) 円	一般勤労者世帯(B) 円	
1961年度	4,275	10,295	41.5
62年度	4,984	11,203	44.5
63年度	5,883	13,291	44.3

東京都の場合：昭和39年度版厚生白書 263 ページ  
 保護世帯は厚生省「被保護者生活実態調査—労働者世帯」  
 一般勤労者世帯は総理府統計局「家計調査—労働者世帯」

定(一九六一年四月一日)からは、いわゆるエンゲル方式を採用した。すなわち、飲食物費については栄養所要量を考慮して実態の資料をもとにして科学的合理的に積算する。次に、その他の経費(住居費・衣料費・教育文化費・交通費等々)については、この飲食物費を現実に支出している一般勤労者世帯の実態生計からエンゲル係数により生活扶助基準相当額を合理的に算定する方法を取ろうというのである。しかし、被保護世帯に相当と考えられているエンゲル係数は実に従来の五四・一%が五三・六%に改められたに過ぎない。そのために最近三年間における被保護世帯と一般勤労者世帯の生活費の比較では、被保護世帯の生活水準は一般勤労者世帯のそのわずか四四・五%以下という低さぶりである。

社会保障制度審議会は、このような実態に注目している。同審議会は、一九六一年度当初の保護基準を一九七〇年度までに実質三倍に引上げることを勧告すると

もに、この制度の果す役割の重要性にかんがみ、財政上の負担を社会保障の分野において最優先すべきであるとのべている。また一九六五年度予算の要求にあたって、厚生大臣から社会福祉審議会生活保護専門分科会に対し、あらためて生活保護水準の考え方について意見が求められた。同分科会は六四年一月一六日に中間報告を行ない、当面の保護水準改善の方向を示した。これについて、厚生白書（昭和三九年度版、二六三ページ）は次のようにのべている。

「報告の骨子は、消費水準の階層間格差の縮小という一般的傾向が認められる現状において、自力では経済的繁栄の恩恵に浴しえない被保護階層においては相対的貧困感が強まりつつあるので、保護水準は、被保護階層に隣接する低所得階層の動向とにらみ合わせて改善する必要があるとしており、現状では消費水準上昇の度合いは低所得層におけるほど大きい実績を示しているため、保護水準改善の程度もこれに遅れることのないよう今後の国民生活の動向を注視していくべきであるとしている。もちろん、これは文字通り中間報告であって、今日社会保障制度の中で生活保護制度がないつつある役割なり、将来機能すべき分野等の問題をはじめ、現実に生活保護制度によって最低生活を保障されつつある被保護世帯のあり方を社会構造全体としては握し解決していくことの課題が残されているが、従来とかく生活保護制度によって保障する最低生活が単に徹視的側面からのみ論じられがちであったのに対して、巨視的視点からの接近を試みている点でこの中間報告のもつ意義は大きい。」

第二に注意すべき点。生活保護の基準は非常に低いものであるのは、以上見てきた通りであるが、他方、その保護基準改定のテンポ・頻度は最近かなりが高まってきている。高度成長策下に一般消費水準がかなりの高まりを見せていた所へ、とりわけ最近の急激な物価の上昇であるから、保護基準が改定される度数や引上げ率が高まるのは、もちろん当然の話である。

また、その過程では前述のように、一九六一年四月一日の第一七次改定からエンゲル係数方式に改められたし、さらに一九六三年四月一日の第一九次改定以後は、一級地標準世帯の内容に変更があった。すなわち一九六二年四月一日の

第一八次改定までは、一級地標準五人世帯で、その世帯人員構成は、六四歳男・三〇歳女・九歳男・五歳女・一歳男、というものであった。老人と母子の世帯である。それが第一九次改定以降、一級地標準四人世帯に改められた。その世帯人員構成は、三五歳男・三〇歳女・九歳男・四歳女、である。

一九六五年四月一日で第二一次改定が行なわれたのであるが、その改定や補正・増額などの推移は、大別して五つほどの時期に分れると見てよさそうである。<sup>(1)</sup>

### 第一期Ⅱインフレ時代

旧生活保護法の実施前、生活困窮者援護要綱実施の時から、一九四九年五月一日までの第一〇次改定まで。改定の推移は次表の通りであるが、その第三次改定（一九四六年二月一日）が、旧生活保護法施行後になる。この第三次改定の際の対前回比一五〇・五％というのも、相当大幅な引き上げであったけれども、もっともインフレの甚しかった四七―八年の際、とりわけ四八年八月一日の第八次改定の対前回比二七三・三％というのが、現在までのところ、空前絶後の数値である。

### 第二期Ⅱ経済自立・特需期

第二〇次改定以後は日本経済としては、いわゆる経済「自立」の時期に入り、その後、朝鮮戦争の勃発とともに、特需景気の時期に入り、五三年七月一日の第一三次改定に到る。この時期はインフレ政策、企業合理化のきびしい出発をしたのであったが、後に特需景気の影響を受けたので、四九年五月一日の第一〇次改定から、五三年七月一日の第一三次改定に至るまで、基準額で月五二〇〇円から八〇〇〇円まで、一五三・八％の上昇を見た。但し正規の改定次数は三回にすぎず、その間の米価（引上げに伴なう）補正が四回もあったことが注目される。

### 第三期Ⅱ安定期

五三年七月一日の第一三次改定以後、五七年四月一日の第一四次改定に至る三年半余りの時期は、前半はきびしいデ

保護基準改定の推移

改 定 次		実施年月日	基 準 額	対前回比(%)
		1946. 2.13	199 <sup>円</sup>	*
I インフレ期	第1次改定	46. 5. 1	252	126.6
	第2次 //	46. 7. 1	303	120.2
	第3次 //	46.12. 1	456	150.5
	第4次 //	47. 3. 1	630	138.2
	第5次 //	47. 7. 1	912	146.2
	第6次 //	47. 8. 1	1326	146.4
	第7次 //	47.11. 1	1500	113.1
	第8次 //	48. 8. 1	4100	273.3
	第9次 //	48.11. 1	4535	110.6
	第10次 //	49. 5. 1	5200	114.7
II 経済自立・特需期	米価補正	50. 1. 1	5370	103.3
	同上	51. 1. 1	5510	102.6
	第11次改定	51. 5. 1	5826	105.7
	米価補正	51. 8. 1	6231	107.0
	第12次改定	52. 5. 1	7200	115.6
	米価補正	53. 1. 1	7354	102.1
III 安定期	米価補正	53. 7. 1	8000	108.8
	米価補正	54. 1. 1	8234	102.9
IV 経済成長期	第14次改定	57. 4. 1	8850	107.5
	米価補正	57.10. 1	8971	101.4
	児童諸費増額	58. 4. 1	9071	101.1
	第15次改定	59. 4. 1	9346	103.0
	第16次改定	60. 4. 1	9621	102.9
V 物価上昇期	第17次改定	61. 4. 1	11,352	118.0
	補正	61.10. 1	11,920	105.0
	第18次改定	62. 4. 1	13,470	113.0
	米価補正	62.12. 1	13,779	102.3
	第19次改定	63. 4. 1	14,289	117.0 **
	第20次 //	64. 4. 1	16,147	113.0
	第21次 //	65. 4. 1	18,084	120.0

\* 1級地標準5人世帯 (64歳男, 30歳女, 9歳男5歳女, 1歳男)

\*\* 一級地標準4人世帯 (35歳男, 30歳女, 9歳男, 4歳女) なお第18次改定の基準額をこの4人世帯で計算し直すと12,213円。

フレ不況とMSSA受入れの時期、後半は、景気回復の時期に当る。しかし、その間、保護基準については、五四年一月一日の米価補正が一回行なわれただけである。著しい(物価)安定期というべきであろうか。

第四期—経済成長期

五七年四月一日の第一四次改定から六〇年四月一日の第一六次改定までの三年間は、日本経済が、いわゆる神武景

最近における社会福祉諸法の制定経過 (㊦)



気・岩戸景氣に恵まれながら、高度成長を行ない、産業構造も就業構造も、全国の地域別産業構成も、そしてまた消費生活の内容も、大きく変化を見せて行つた時期である。その間、保護基準については、正規の規定が第一四次から第一六次に至る三回、また、米価補正と児童諸費増額が各一回と、改定の頻度は少なくなかったが、第一四次改定の八八五〇円から、第一六次改定の九六二一円まで、僅かに八・七％の上昇を見せたに過ぎない。この時期に、もともと低い水準であつた保護基準の生活費は、経済成長における消費水準の向上、労働者賃金や国民所得の伸びにくらべて、大きく取り残されることになつたのである。

#### 第五期Ⅱ物価上昇期

一九六〇年夏に、安保改定反対闘争の高揚の中で、安保改定を強行した岸内閣は退陣し、池田内閣が登場した。池田内閣も六四年一月これに交替した佐藤内閣も経済成長政策を進め、ついに過剰生産をもたらしながら、国家独占資本主義特有の公共料金や米価の値上げを続け、消費者物価は上昇に上昇を示すに至つた。

一方、丁度この時期の当初に、朝日訴訟事件の東京地裁判決（第一審）がでて、この時は、厚生省は敗訴し、結核入院患者の日用品費六〇〇円では不足であり、生存権を保障する（憲法二五條）生活保護法に違反するとされた。

厚生省は一方でこの朝日訴訟を控訴に持ちこんで、六三年一月四日の東京高裁における第二審では原告朝日茂さんが敗訴した。

しかし、一審・二審とも判例の理論の立て方は同じであつた。憲法二五條の生存権規定は生活保護法によって具体化されるとする点では、憲法の生存権規定Ⅱプログラム説を採っている。ここには憲法学説の保守的立場にくみしている。けれども、生活保護法の規定を論拠にして、個別具体的な保護処分が法規裁量行為であるばかりでなく、厚生大臣が告示する保護基準そのものも法規裁量行為であつて、裁判所の司法審査権はこれに及ぶ。すなわち、生活保護法に規定する生存権を侵害するような保護基準は違法である、という点では、一審・二審ともに同じ立場を採つた。

ただ、問題のおきた五六年当時における入院患者の日用品費は月六〇〇円と厚生大臣によって定められていたのであるが、二審がおこなった判断では、当時必要とされる「入院患者の日用品費は六七〇円程度であり」と認定した。この二審の認定額は、一審が行なった一〇〇〇円程度は必要という認定とくいちがったのであって、このような金額の認定に問題があるばかりでなく、結論として示した「一割程度の不足をもって違法と断定することはできない」という判断は、論理的には、最低基準を一割でも下回れば違法とすべきであったのである。一割程度と軽く言うけれども、一体、物価・公共料金や生計費において一割程度の値上りがあった場合、われわれの生活の実態ならびに生活の実感において、それが非常に大きく響くことは、今日誰しも痛感するところではあるまいか。だとすれば一割程度の不足というのは、最低生活水準においては、生死の問題といってもよい程である。従って、二審の判決が行政官庁の立場を考慮しすぎた非論理的な判決と評されたのにも、理由があるといえよう。

こうした一・二審の判決の後、朝日訴訟は六四年一月に最高裁に上告され、その直後朝日茂さんは不幸にも故人となったが、その遺志をついで、事件はなお係争中である。

そして少なくとも、厚生大臣告示の保護基準は、裁判所の司法審査の対象になり、低すぎる基準は、生存権を侵害するものとして違法であるという判例の態度が示されたと解してよからう。

だからこそ五六年当時、月六〇〇円にすぎなかった入院患者の日用品費は、六五年四月一日以後では月二〇七五円（精神病患者については一四〇〇円）まで、三倍半近く引き上げられているのである。と同時に、一般の生活扶助基準も、この物価上昇期には引き上げなければならなくなった。六〇年四月一日の第一次改定における一級地標準世帯（当時実際には前掲の世帯員構成による五人世帯だった）を四人に換算して、六五年四月一日の第二次改定と比較すれば、八九一四円から一八、〇八四円まで、二〇・二・九%に増大したという。（前掲昭和三九年度版厚生白書二六二ページ）

最近における社会福祉諸法の制定経過 (二)

もつとも、先に指摘したように、社会保障制度審議会の勧告では、第一七次改定(六一年四月一日)の保護基準を一九七〇年度までに実質三倍に引き上げる必要がある。第一七次改定について、これを一級地標準四人世帯に換算した保護基準金額は一〇、三四四円であるから、名目だけの三倍でも三万一〇〇〇円位になる。しかし、最近二―三年の物価上昇は激しく、公共料金・米価・社会保険料・諸物価の値上りは本年早々から目白押しである。さらに補正予算で二五〇〇億円、本年度予算で七〇〇〇億から一兆一〇〇〇億円ほども公債発行が予定されている。これがインフレ要因であることは明らかである。しかも不況切り抜け、景気回復策といわれる時、賃金・社会保障給付の引上げ・充実や勤労者の公租公課の軽減などは、ほとんど政策としては考えられていない。事態は全く逆に、収奪の強化が意図されている。その中で、保護基準の実質三倍を実現するには、被保護者・勤労大衆の立ち上りがぜひとも必要であろう。

最後に、第三に注意すべき点。

それでも、保護基準はその改定の頻度・テンポにおいては、最近高まりを見せてきた。ところが社会保険の年金・手当その他の所得給付は、保護基準におけるほど頻繁に改定がおこなわれていない。また、スライド制の確立もない。そのため、実質的にも、また名目的にさえも、保険料を拠出する社会保険の給付の方が、公的扶助の保護基準を下まわる情勢ができているのである。

まず、健康保険・失業保険などにあつては、その所得給付は、標準報酬または平均賃金の六割を基準として、傷病手当金や失業保険金日額が算定される訳であるが、最低賃金制が確立しないために、健康保険の標準報酬にあつては、月額三〇〇〇円の第一級から月額五万二〇〇〇円の第二五級までである。前述の第二一次改定による一級地標準四人世帯の生活扶助基準一八〇八四円に近い数値は、第一二級の一八〇〇〇円、第一三級の二〇〇〇〇円に求めなければならぬ。また失業保険金日額については、失業保険法一七条に、「失業保険金の日額は、被保険者の賃金日額に百分の六十を乗じて得た額を基準とし、労働大臣が中央職業安定審議会の意見を聞いて定める失業保険金額表における被保険者の

賃金日額の属する賃金等級に依じて定められた金額とする。但し、八百六十円を超えてはならない。」とある。これにもとづいて定められている失業保険金額表（一九六三年八月一日、労働省告示三六号）では、賃金日額三〇〇円未満・失業保険日額一八〇円の一等級から、賃金日額一四〇〇円以上・失業保険日額八六〇円の三一等級までに分れている。この失業保険金日額を保護基準一八〇八四円と同じような水準で得るためには、日額六二〇円見当は必要である。とすれば、これは三一等級中で二三等級ということになる。

労災保険の場合は、障害等級一四級のうち、六五年改正により、七級まで年金化され、遺族年金も支給されることになったし、長期傷病者補償も給付基礎金額の六〇％の年金支給としたが、これも七級の障害補償年金は、給付基礎年額の二七％、遺族年金は三〇―五〇％という低率であり、その給付基礎年額のもととなる平均賃金がこれまた底なしときているので、やはり、最低生活保障に役立たない。また厚生年金保険は六五年六月改正でいわゆる一万円年金を実現したといわれているが、標準報酬こそ従来 of 最低月三〇〇〇円から最高三万六〇〇〇円までの二〇等級区分が、最低七〇〇〇円から最高六万円までの二三等級に引き上げられたものの、改正後の全被保険者の平均標準報酬月額が、老齢年金の一万円を確保するためには二万五〇〇〇円にならなければならない。しかし、それは後二―三年たたなければならず、現在は厚生年金保険設立以来の平均標準報酬月額であるために、一万七―八〇〇〇円位でしかない。そして、前述したように、厚生年金保険の改正により、老齢年金の基本年金額の固定部分、障害年金・遺族年金の最低保障は、月五〇〇〇円である。しかし、すでに東京都の場合、六三年の被保護世帯一人一ヵ月当りの消費支出額は、五八八三元であった。当時の保護基準（第一次改定、一九六三・四・一）に比べて、すでに現在の保護基準（第二次改定、一九六五・四・一）は、二六・六％の増大を示している。だとすれば、東京都の六五年度における被保護世帯の一人一ヵ月当りの消費支出額は、七、四四八円程度を必要とするであろう。

したがって、現在すでに六五年に改定された厚生年金保険や、六六年に改正を予定されている国民年金の月最低五〇

〇〇円給付の構想は全く生活保障の意義を失ないつつあるのである。そればかりでなく、現在、年金保険や児童手当で考えられている扶養家族や児童一人についての加算額は、なんと月四〇〇〇円でしかない。したがって、老人夫婦の場合の老齢年金をはじめ、当然標準世帯的な構成をもつと考えられる被保険者と扶養家族の構成する世帯に対する社会保障の所得給付は全く最低生活保障に遠いものとなるであろう。

すでに、比較的充実した制度とわが国では考えられている公務員の恩給や年金制度においてさえ、一〇年前にくらべて著しい物価上昇の折、保護基準ならば、二〇・九%と給付の名目額は倍増しているが、恩給・年金では据置きで、スライド制を欠いている。その不満と不安の声が上げられていたため、本年度からスライド制導入が考えられる。

(1) 私は、岩波現代法講座10巻「社会保障法の形成と機能」の七、「戦後社会保障法の小括」(二七〇ページ)のところで、戦後社会保障の形成過程を四期に分つた。それとこれを比較すれば、第一期は、この小稿と同じ。第二期は、この小稿における第二期(経済自立・特需期)と第三期(安定期)とにわたる。第三期は、この小稿の第三期から第四期の間までかかる。すなわちこの小稿の第四期物価上昇期の後半で保護基準の第一次改定があり、そこから第一級地標準世帯が従来の五人世帯から四人世帯にあらためられて、この後半は物価上昇期の中でも成果の弊害があらわれ、循環局面も停滞と不況の様相に転じた時期である。

## 七、原爆被爆者医療の問題

五七年三月三十一日に、「原子爆弾被爆者の医療等に関する法律」(法四一号)が制定されている。これは、広島市と長崎市に投下された原子爆弾の被爆者にたいし、被爆者健康手帳を配布し、年二回の健康診断を行なう等の健康管理を行ない、原子爆弾の傷害作用のため、傷病にかかった者のうち、厚生大臣が「原爆症」と認定した者にたいし、全額国庫負担の治療を行なうこととした。

一九六〇年八月の改正法で、特別被爆者の措置が定められた。特別被爆者とは、原爆投下地点から一定地域以内で被爆した者、原爆症認定患者および健康診断の結果一定の障害があると認められた者等である。六〇年八月の改正法当時

	1960年	61年	62年	63年	64年3月末
① 被爆者手帳の交付を受けた者の総数		249,526 <sup>人</sup>	256,694 <sup>人</sup>	260,278 <sup>人</sup>	268,291 <sup>人</sup>
② 特別被爆者数		92,312	96,025	134,816	155,436
③ 原爆被爆者の健康診断	一般検査	94,087 <sup>件</sup>	122,686	170,509	175,852
	精密検査	13,660	20,732	26,673	26,531
④ 認定患者	4,534 <sup>人</sup>	4,843	4,961	4,576	
⑤ 医療手当支給件数	3,396 <sup>件</sup>	7,746	7,095	6,718	

昭和39年度厚生白書148ページ及び昭和37年度厚生白書

は、投下地点から二キロ、六二年の政令改正で三キロ以内で被爆した者とされ、六四年三月には、健康診断の結果原子爆弾の放射能の影響による障害があると認められた者はすべて特別被爆者となりうるように政令改正が行なわれ、六五年四月の改正法では、原爆投下後三日以内に爆心地から二キロ以内立ち入った者および三口以遠であっても特に残留放射能濃厚地帯にあった者を加えた。

この特別被爆者が原爆症以外の疾病にかかった場合には、その医療費につき、社会保険等による支払いの残りの本人負担額を国費負担とし、認定患者が厚生大臣の指定した医療機関で治療を受けている間は、医療手当を支給することにした。六三年三月には、この医療手当支給についての所得制限が緩和され、六五年四月の法改正では、医療手当月額二〇〇〇円の法律規定を削り、政令に移して額の変更増大を行ない易くし、当面三〇〇〇円とした。

原爆被爆者医療法の最近の実施状況につき、若干の統計を示すなら、次の通りである。一五万五千人をこえる特別被爆者の九割弱は広島・長崎の両県に在住している。しかし、原爆症認定患者が四五七六六人、医療手当支給件数が六七一八件にすぎない時、広島・長崎両県以外に在住する特別被爆者が一万五千人と推定されることは、決して少ない数というべきではあるまい。

問題は、原爆被爆者の医療法はこのようにできたが、原爆被爆者の援護法がなく、所得保障や細かい配慮のゆき届いた生活援護が欠けていることである。そのために国費負担の医療をうける原爆被爆症患者も、特別被爆者も、一般被爆者も所得

最近における社会福祉諸法の制定経過 (一)

保障や生活援護は受けられない。被爆者は一方で、全く新しい一般の医師・病院では治療も診断も困難な原爆症や意外な形で発生してくる新症状に不安を抱かざるを得ない。しかも他方で、職を失い、結婚が破れ、社会生活の交誼を失なうことを恐れて、むしろ被爆者であることをかくして働き、結婚し、生活して来なければならなかった。いま戦後二〇年をへて、被爆者の老人化によって、生活援護の必要は切実なものとなってきた。

六三年一二月、足かけ十年を要した原爆裁判の判決がでた。東京地裁は、広島・長崎の被爆者代表たる原告の主張した、講和条約で日本が対米請求権を放棄した以上、被爆者の損害は国が個別具体的に請求に応じて補償すべきだという点は認めなかったが、原爆投下が、無辜の非戦闘員たる人民の大量殺傷する点で国際法違反と考えられることを認め、さらに、被爆者の援護は国の政策として配慮すべきものであるとした。六四年春の第四六回国会でも、被爆者救援強化が決議され、また、六五年春、原爆被爆者医療法の一部改正を成立させた第四八回国会でも、付帯決議がなされた。すでに原水爆禁止運動においても完全援護法制定・被爆者救援の署名・請願の運動が展開されている。戦傷病者特別援護法や身体障害者福祉法・母子福祉法等の諸法がすでにその適用対象者に与えている程度の援護を要求して原爆被爆者の完全援護法制定が要求され、また根治治療養機関の設立が要望されるのは、余りにも当然であろう。政府のアメリカへの気がねが従来あり、他方で、原水爆禁止運動が分裂しているという不幸な事態があるからといって、事態は放置さるべきではあるまい。まさに政府は判決と国会決議の要望するように、放置されていた被爆者の生活を保障するために援護の措置を速かにとるべきであり、また、原水爆禁止運動もこの被爆者救援運動の一つの柱として、統一を回復し、国民の支持を拡大すべきであろう。

ともあれ、政府は、六五年九月、広島・長崎在任の被爆者を対象として、その実態調査にのり出した。また、沖繩には、原爆被爆者医療法の適用が従来なかったが、六四年一〇月からのアメリカ政府の折衝によって、沖繩在任の原爆被災者の診断・治療を日本政府が行なうための覚書が一九六五年四月五日署名調印され、同年から沖繩在任の被爆者調

査が行なわれた。被爆者と思われる者一七三人について、検診を行ない、その結果について、日本本土の医療機関に送り、国費によって治療することとなったという（前掲昭和三九年度版厚生白書一四九ページ）。これは、六四年八月一〇月に琉球政府が実施した調査で被爆者が八二名、うち一〇名位は日本本土の病院に収容の必要があるとされているのにくらべて、四月六日、沖縄に行つた厚生省派遣の専門医師団の調査の結果による増大であろうか。（小稿「社会保障法の形成と機能」岩波書店現代法講座「現代法と労働」一〇巻二六一—二二ページ）。

## む す び

この小稿は、はじめは、社会保障法の体系のうち、社会福祉・社会扶助・公的扶助等の分野に見られる最近の新しい立法の動向を探るための試みであった。もとより、前稿においては、児童手当創設が六六年度に考えられていたので、それに焦点をかなり絞つて究明する形でこの後半の稿を誌すつもりでいたところ、この稿の中で述べたような情勢の変化の中で、児童手当創設は六八年度以降に延期されてしまったようである。

他方で、社会保険の大幅な改訂案も次々に姿をあらわした。そのうち、労災保険と厚生年金保険は、すでに六五年度の第四八回国会で一部改正法が成立したし、また国民健康保険は、皆保険計画達成の後、六四年から扶養家族にたいする医療給付の七割を保険で行なうことを四年計画で国は進めている。そして、六六年春の第五一回国会には、健康保険等の医療保険の改正や国民年金・失業保険の改正法案が登場しそうである。これらの社会保険の改訂には、つねに保険料の増額や被保険者負担の増大がからまっています。問題としなければならない点も多く、また労働運動や国民の世論の反対や批判も活潑になってきている。しかし、これらの社会保険諸制度の改正問題は、社会保障法の体系中の重要なものではあるが、小稿の意図した社会福祉諸法の範囲をこえるものと考えるので、また別の機会に論ずることとしたい。

なお、本稿は、昭和四〇年度文部省総合科学研究費による研究報告の一部である。

（終）