

生活の集団的保障から社会的保障へ

吉 永 清

前 が き

近代社会における生活保障

封建社会をささえていた家族共同体、村落共同体、ギルド共同体は経済活動の自由のもとに、生産手段の機械化、大量生産によって解体していった。生産の場であり、消費の場であった家族集団は、その機能の多くを失い、存続する上に必要な機能だけを残すことになっていった。

共同体が解体した結果、その構成員は一度は単なる個体となったが、個人に成長し、近代社会の構成員となっていった。個人としての人間は、社会の構成単位となって、社会に直接むすびつくものとなった。個人は職業の自由、住居の自由、結婚の自由等を持つ独立自主な人間として、その生活に責任を負うことになった。生活個人責任制である。生活個人責任制をつらぬけず、公的扶助を受けた者は、社会的落伍者として、持っていた公民権を奪われていた。しかし、個人はその努力にもかかわらず生活に責任を負いきれないことがあることを19世紀末の労働者生活調査が明白にした。労働者の老後生活にとって年金の必要性を認めた自由党内閣は、1908（明治41）年に無拠出の老齢年金制度をつくった。この制度は欠格条項をもち、救済法的な性格をのこしたものであったが、労働者にとって、生活個人責任制は社会的援助なしには、まもりきれないことを、自由放任を原則とするイギリス社会を代表する自由党政府が認めた意義は大きかった。1911（明治44）年には、その第2部に失業保険制度をもつ国家保険法が成立した。イギリス個人主義は、個人の責任範囲を明白にしていったのである。

イギリスは、1948（昭和23）年に、1601（関ヶ原合戦の翌年、慶長6）年以來の救済法を廃し、国家的扶助法を制定した。この法律は夫婦相互の

間の扶養義務と父母の16歳未満の子に対する扶養義務を規定した。救済法が認めてきた16歳以上の子に対する親の扶養義務と親に対する子の扶養義務は道徳上の義務にとどまった。ただ16歳以上の子でも、学問、訓練途上にある時、裁判所は子のために2年以内の扶養の継続を父に命じ、この命令を子は21歳になるまで更新することができるのである。

労働能力がなく、16歳以上で親の扶養を受けられない子や子の扶養を受けられない親の生活に対しては、国家が直接にその扶養の義務を負ったのである。イギリス国家が退職年金、障害年金、寡婦年金や失業および疾病給付等で生活がなりたつようにし、それに不足する時は国家扶助法による国家扶助を、66年からは社会保障省法による補足給付を用意しているのは以上の理由によるのである。

北ヨーロッパの諸国はイギリスと同じ個人主義で、生活個人責任制と生活社会援助義務制を組みあわせ、親は子の犠牲にならず、子は親の犠牲にならず、各々がわが道を行ける条件づくりをして、今日になっているといえよう。

1 イギリスにおける生活保障

今日におけるイギリス社会の生活は、「前がき」に略述したように、生活個人責任制と生活社会援助義務制の統一の上にあるといえる。

イギリスも、公的扶助を受けた者から、公民権を奪った歴史をもっていた。1885（明治18）年の医療救済法は医療だけの救済を求める者から公民権を奪わなかった。1905（明治38）年の失業労働者法も援助を求める労働者から公民権を奪わなかった。病気や失業によって救済を受けることは、個人の責任でないことを公認したのであった。貧困は個人の問題から、社会の問題になっていった

のである。

1908（明治41）年の無拋出老齡年金法は、年収21ポンド10シリング以下で70歳以上、20年以上イギリス本国に居住を条件に、最高年金額週5シリングを、医療扶助だけの救貧法の受給者、有罪判決の経歴者等でない者に支給した。これは老齡で労働能力をなくすと、個人の責任でなく、生活困難になることがあることを認め、社会の責任として、わずかな金であるが、支給した意義には大きなものがあった。

1911（明治44）年の国家保険法にある失業保険は、拋出条件により、最高で年15週、週7シリングというものであった。

1920（大正9）年に出発した失業保険法は、その年は被保険労働者の失業率が5%であったが、翌21年には17%になり、年間15週給付は無意味となり、35週に16週、35週に22週と給付期間をのばした。これで社会保険の原則は生活保障の要求の前にくずれていった。1929（昭和4）年にはじまる世界恐慌は、さらに大量の失業者を出し、多くの失業者は救貧法に救済を求めていった。

1934（昭和9）年の失業法は、26週以内の短期失業には保険の給付を、それをこえる長期失業には資力調査の上で失業扶助をした。政府はこの法律により失業者に対して、最低生活の保障をする責任を負ったのである。

労働能力のない者に対する生活保障として、1925（大正14）年の『拋出制寡婦、孤児および老齡年金法』は、保険料により、生活困難の多い孤児・寡婦・老人の生活を、恩恵でない保険給付によって安定をはかろうとしたものである。それが労働者間における所得再分配の傾向をもつものであっても、生活の安定により、独立の生活をする上に役立つものであった。その老齡年金は65歳～70歳未満の者には週10シリングを給付し、70歳をこえると前記の無拋出老齡年金制度から同額の年金を資力調査なしで支給した。1937（昭和12）年の『拋出制寡婦、孤児および老齡年金（任意拋出）法』は任意加入制度であるが、中間階級に対して加入の道を開いた。これは社会保険は労働者階級のものであって、自分達はその費用を納税で負担するだけであると考えてきた中間階級が年金保険に生活をまもる機能を認めたこと——彼等の

社会的、経済的地位が労働者階級のものに近づいてきたことを示すものである。イギリス社会は年金による生活の安定を求める者を多くしていった。

1939（昭和14）年には第2次世界大戦がはじまった。イギリス政府は戦後のプログラムをかかげ、イギリス国民がイギリス防衛のために戦う勇気と経済的困難にたえる忍耐にこたえる必要があった。それが1942（昭和17）年のベヴァリッジ報告であった。

ベヴァリッジの社会保障体系は、①均一給付、②均一拋出、③最低生活保障を原則とし、社会保険を中心とし、それで基本的な要求にこたえ、それで間にあわぬ時は社会扶助で、基本的要求をこえるものには任意保険でこたえようとするものである。生活困難の打開には、前記の所得保障の前提として、①15歳未満の児童に児童手当、②傷病の予防と治療に包括的な医療サービス、③雇用の確保が必要であるとしている。

ベヴァリッジ報告は、資本主義社会では、生活自助（生活個人責任）は社会保障と結合して、はじめてなりたつことを示し、それを実行に移した点に意義がある。ベヴァリッジは「（給付）は資産がなくても『生存』に必要な最少限度の所得を確保するものでなければならない。」としたが、実際の給付は、物価の動向にあわせて調整しても、実質的な低下は明白であった。年金をうけながら、国家扶助を申請する老人は増加していった。1948年にはじまった国家扶助法による受給者は、48年度において約101万人、そのうち退職年金と寡婦年金の受給者は約64万人であった。1964（昭和39）年に政権を得た労働党は66年に社会保障省法をつくり、国家扶助を補足給付制に改めた。補足給付は補足年金と補足手当よりなるものである。補足給付（国家扶助）を受ける者は1977年には299万人となり、そのうち年金受給者は174万人であった。国家扶助である補足給付により生活の保障がなりたってくると、イギリスは「福祉国家から資力調査による国家扶助の国家に転落した」といわれてきた。

ベヴァリッジの社会保障案は所得分配も労働者の間にとどまり、不徹底なものであることは明白である。ベヴァリッジの社会保障をのりこえて、

国家と直接結合しているイギリス国民は、年金＋補足年金＋（地方政府のあつかう）住宅扶助をさらに充実させて、わが道を行き、資本主義社会の可能性を明白にすることを望んでこの節を終りたい。

2 スウェーデンにおける生活保障

今日のスウェーデンにおける生活を考える時、①合併に応じないノルウェーと戦争した1814（文政1）年から今日（1984年）まで、約170年間、戦争による人と物の破壊をしなかったこと（ドイツとソ連に対する防衛意識は強く、民間防衛に人も物も使っている）。②1889（明治22）年に成立した社会民主党が、(a)中立政策、(b)労働時間や自由時間で国民間の生活条件の格差をなくすこと、(c)住宅供給、(d)年金生活者の生活条件の改善等の政策をかかげ、1932年には単独で内閣をつくり労働者の願望を具体化する努力をしてきたこと（一時、政権から離れたが、82年9月の選挙で現在政権についている）。③産業別労働組合と生活協同組合とが地域社会から全スウェーデンを住みよい社会にする協力的生活態度を育ててきたこと。④産業革命が生み出した「新しい貧困」を示す失業者等がスウェーデンに失望して1860（万延1）年～1914（大正3）年の間に北アメリカに、当時の国民の4分の1に当る100万人も移民したこと。⑤非生産的な老人や障害者の扶養を家族や親族の間の相互扶助にまかせていたが、工場労働者の賃金ではそれが困難であることを認め1913年に、高齢者と障害者のための年金法をつくったこと。⑥世界恐慌のなかで、1932年に失業率22.4%になった時、社会民主党は単独で政権を得、失業救済と労働者用公共住宅建設で社会福祉の道をすすんだこと。⑦スウェーデン人は平等と公平の精神にとみ、それを実行してきたこと。等の予備知識が、現在のスウェーデンの社会福祉の理解を容易にし、深めることに役立つでしょう。

スウェーデンは後進国として、イギリスの影響をうけることが多かった。イギリスが救貧法を廃止し国家扶助法を持った1948年に7年おくれた1955年には公的扶助法をつくり、翌年施行し、救貧法をなくした。スウェーデンでも労働者は労働

能力をもち、働く間は賃金で、65歳以後は年金（60歳以上～65歳未満の妻は公的扶助の妻手当）で生活することになっている。社会福祉の大柱はイギリスから学んでも、その内容には、労働者の立場から親切な点を持つことが多い。1人当りの国民所得は多く、スウェーデンは労働者を住みよくする経済力を持っている。労働者がスウェーデン防衛に忠誠心を示すだけの生活を保証することは、どの内閣も欠くことのできないものになってきている。

所得は貧困、高齢、退職、廃疾、死亡等によって失われ、生活をおびやかすことがある。貧困は公的扶助で、高齢から死亡は年金で生活の保障をはかっている。

年金は1913（大正2）年に全国民を対象として均一の高齢、障害年金制度ではじまった。これは保険料を財源とする保険の原理によっていたので、生活をなりたせるものではなかった。1929年の国民年金制度改革の後、1946（昭和21）年に年金制度の根本的改革により、保険料は保険の原理から社会保障の原理に移った。保険料は財源の30%にとどまり、国は55%、地方は15%の負担をした。これにより生活はなりたつことになった。この年金は全国民を対象とし、定額の年金で国民の最低生活の保障を目的とするものであった。年金で生活がなりたつたあとは、在職時代の生活に見あう年金の要求となり、それに応じたものが社会保険としての国民付加年金である。これは1958年に成立し、60（昭和35）年から実施となった。保険料は全額雇主負担（自己負担の自営業者は脱退自由）、30年間積立、完全給付は90（昭和65）年開始、経過年金は63（昭和38）年開始である。

現在、スウェーデンの老人生活は社会保険としての国民年金と国民付加年金、民間年金としての協約年金と企業年金により所得保障を、医療保険により健康を、公的扶助により住宅を保障されている。老人ホームは全部有料であるが、国民年金より収入のないものは、それから小遣金を除いた残りを払えばよく、その待遇はゲスト（客）とよばれていることから推測できよう。国民基本年金は高齢年金、障害年金、遺族年金（寡婦、遺児）；

国民付加年金を受給できない者等には一般年金補足給付、主婦補足給付、障害手当、児童障害手

当，児童補足給付よりなっている。100%の障害児は17歳で老齢年金と同額の障害年金の受給者になる。100%以下の障害年金受給者は65歳で老齢年金の受給者となる。

1976（昭和51）年の年金改革により，部分年金がはじまった。これは60～65歳の雇用者が労働時間を週当たり平均5時間以上へらし，週当たり平均17時間以上就労することを条件とし，従来の所得とパートタイマーによる所得との差額の50%を年金額とするものである。これは年金生活になれやすくすることが目的である。この保険料も全額雇主負担である。

健康保険については，1955（昭和30）年に，それまで任意加入のため国民の3分の1が未加入であったものが16歳から国民の強制加入となった。医療は公的病院等と開業医等によって行われている。公立病院の治療は外来の時には1回に750円を払い，入院の時は無料であるが，傷病手当から1日1,500円ひかれることになる。公的医療サービスの医療官の場合，患者は外来の診療に1,250円，往診に2,000円，電話の指示に500円払うだけで，それ以上の負担はない。私的な開業医や私立病院に対する医療費は公的なものにくらべるとその負担はおおきい。

医薬分業なので，1枚の処方箋に対して，患者は1,000円までは全額負担，1,000円から3,000円までは半額負担，3,000円以上は無料なので，最高の負担額は2,000円である。

医療費にも，負担できる程度のもは負担を求め（個人責任主義），困難な金額になると無料（社会援助主義）にする合理主義を見ることができる。

高等教育は全部無料である。それを受ける資格は学習能力だけである（高等教育を身につけた者は一般に収入が多いから，所得税を多く納めることになり，授業料は長期の後払いとなっている）。

所得や医療の保障を社会保障に求められる生活は，子のための学費や老後の生活のための貯金等，生活家族保障の心配から勤労者を解放するものである。生活個人責任制と生活社会保障制とを結びつけているこのすばらしい社会技術は，21世紀への贈物である。

3 ソビエト連邦における生活保障

ソビエト連邦（ソビエト社会主義共和国連邦を略したもの）は労働者，農民とインテリゲンチヤからなり，ソ連邦の経済制度の基礎は，生産手段の社会主義的所有である。それは国家的（全人民的）所有とコルホーズ的＝協同組合的所有の形態をとっている。

今日のソ連邦における生活の保障は，社会保障制度によるものと，夫婦と親等の間にある道徳的，法律的な規範とにわけられる。社会保障制度によるものは，1977年のソビエト社会主義共和国連邦憲法によると，市民権の中にあらわれている。それは労働力のある間は，「第40条 ソ連邦の市民は，労働の権利，すなわち，その量と質に応じかつ国家の定める最低額を下らない労働の支払をとまなう保証された仕事をうる権利，を有する。この権利は，適性，能力，職業訓練，教育に応じかつ社会的必要を考慮して，職業，職種および仕事を選択する権利を含む。（以下略）」による労働収入であり，労働力を一時的または永久的になくした場合は，「第43条 ソ連邦の市民は，老齢，疾病，労働能力の全部または一部の喪失ならびに扶養者喪失のさいに物質的保障を受ける権利を有する。この権利は，労働者，職員およびコルホーズ（集団農場）員の社会保険，一時的労働不能のさいの手当，国家およびコルホーズの負担による老齢年金，身体障害年金，扶養者喪失による年金の支給，労働能力を一部喪失した市民の職業斡旋，高齢者と身体障害者にかんする配慮，その他の社会保障の諸形態，によって保障される。」ことになっている。1956年施行の「国家年金法」と1965年施行の「コルホーズ員年金・手当法」はそれらを具体化しているものである。

老齢年金を受ける資格は，原則として，男は60歳で25年以上の労働勤務期間をもつ者，女は55歳で，20年以上の労働勤務期間をもつ者である。

年金の財源は，労働者・職員等を対象とするものは，企業，施設，組織からの保険料と国家予算からの補助金からなっている。コルホーズ員に対するものは，各コルホーズがその構成員と家族に払う労働支払総額の2.4%の保険料拠出からなる

コルホーズ員社会保険中央連邦基金を財源とするものである。

社会福祉は次の形態で行われている。①国費による全国民を対象とする医療サービス，②労働者と職員を中心とする国家社会保険，③コルホーズ員に対する社会保険と社会保障，④国費による狭義の社会保障，⑤社会集団の持つ特別基金による保障である。

社会福祉で問題となることは，労働者・職員のもの，コルホーズ員のものとの間に質的な差があったこと，現在は次第にその差が減少してきているが，まだ差が残っていることである。

労働者・職員は国营企業や国家機関で働くことにより，直接国家と結びつき，社会的保障を受けていたのに対して，コルホーズ員は個々の集団農場等に所属することにより，集団的保障より受けられなかった期間がながく，その間は所属する集団農場の経済条件により差があったことである。所属集団が年金制度をもったとしても，その集団農場が不作等で年金基金に欠ければ，年金の支給はできなくなるのであった。60年代になると，集団農場はそのコルホーズ員に年金を支給できるだけの経済力をもってきた。ソ連邦に共通の条件で年金と手当とを出せるようになったことを「コルホーズ員年金・手当法」は1965年に示すことができた。これは社会保障に近いものであって，工業労働者と農業協同組合員との生活が近づいたことを示すものである。現行憲法はその第22条で「ソ連邦においては，農業労働を工業労働の一変種に転化させ，(中略)村を整備された都市型居住区に造りかえるプログラムが一貫して実施される。」としている。農業労働を工業労働に転化させた時には，集団農場は国营農場化され，年金保険等は一元化をすすめて，全国民は共通の社会保障を持つことになるであろう。

社会保険の保険料は被保険者である労働者やコルホーズ員が負担しないことが，社会主義社会における特色であったが，現在ではスウェーデンでも社会保険料は雇主の全額負担となった。在職労働者の社会保険の運営が労働組合にまかされていることは，今でも社会主義社会における特色である。

ソ連邦における生活保障には，現行憲法第66条

が「ソ連邦の市民は，子供の養育について配慮し，(中略)子供は親について配慮し，親を助ける義務を負う。」と親子間の相互扶助がある。

1966年に施行のソ連邦構成共和国基本結婚家族法は，家族・親族の間に広い範囲の扶養義務を定めている。

ソ連邦における家族は夫婦家族制度のもとであり，夫婦は相互に扶養する義務をもち，親は未成年(18歳未満)の子を養育する義務と労働能力がなく援助を必要とする成年の子を扶養する義務をもつ者である。

成年の子は，労働能力がなく(男60歳以上，女55歳以上の者と身体障害者)，援助を必要とする親を扶養し，世話(看護，身の世話等)をする義務を負う者である。ただし，子の親に対する扶養義務は，親が子に対して誠実にその義務をはたしていない時，裁判所は子に親を扶養する義務を免除することができる。

ソ連邦では，広い範囲の親族に扶養義務を求められることがある。祖父母，兄弟，継父母に，扶養する親のない未成年の子を扶養する義務を求め，労働能力がなく援助を必要とする成年の家族員に，配偶者，親，成年の子がない時，孫や継子に扶養する義務を求められることとしている。

ソ連邦は100以上の民族からなるところから，扶養について家族，親族本位のものもあるであろうが，社会主義社会であるからには，扶養の義務は夫婦，親子のものにとどめるべきであろう。

4 中華人民共和国における生活保障

中華人民共和国(以下，中国と略称)は社会主義制度を根本制度とするもの(1982年制定の中華人民共和国憲法第1条)であり，その社会主義経済制度の基礎は，生産手段の社会主義的公有制にあり，それは全人民所有制と勤労大衆による集団所有制からなっている(憲法第6条)。国营経済は社会主義的全人民所有制経済であり，国民経済の主導的な力である(憲法第7条)。農村人民公社，農業生産合作社，その他各種形態の合作社経済と，都市における手工業，工業，建築業，運輸業，商業，サービス業など，各業種における各形態の合作社経済は，勤労大衆による社会主義的集団所有

制経済である(憲法第8条)。法律の定める範囲内の都市、農村勤労者の個人経営経済は、社会主義的公有制経済の補完物(憲法第11条)として存在している。

中国には、国営企業、集団企業、個人企業の三形態があり、国民の80%を占める農村における有業者はその90%が集団所有制の田畑等で、残りの10%が工場等で働く者である。

中国国民の生活は、国営企業や県、市等の公営企業、国家機関で働く労働者、職員等と、農村や都会の集団企業で働く者とは、生活保障の上に大きな差がある。

前者は全人民所有制の生産手段を使って働く者等で、直接、間接に国家と結合し、社会保険としての年金保険や健康保険にまもられ、社会的保障のもとにある。後者は集団所有制のもとで、集団ごとの相互扶助にまかされやすい。集団企業のうち、大多数をしめる農業生産合作社は自然的条件と社会的条件に大きな差を持つため、経済力に差がおこりやすい。全中国の農業生産合作社が共通の基準による社会保険制度を持つことは、現在ではできないことである。農村における集団所有制の基本経営単位である農業生産合作社(生産隊)は1981年現在約590万あり、その平均収入は1人当り83.4元であるが、地の利のよい生産隊では1人当り年140~180元、25%の生産隊では1人当り年50元以下なので、食べるだけが精一杯である。このような差があることは、個々の生産隊をこえた全国的な統一をもつ社会保険を必要とすることになるが、それだけ困難なことである。そのため、個々の生産隊の中での相互扶助にとどまっている。'78(昭和53)年ごろから、農民の生産意欲をたかめるために、農業生産責任制がおこなわれ、請負った生産高をこえたものは請負農家のものとなる各戸請負制や農家が請負った農地に完全な経営権をもつ、事実上、個人経営である各戸経営制が行われている。これらは農業生産高をたしかに多くした。しかし、家族内に労働能力を持つことが多いか少いかによって、農家の収入の大きさがきまりやすく、生産隊内に貧富の差を生みだし、それを大きくしている。7歳にはじまる5年制の小学教育を中途退学させて家族労働力として使う農家もでてきている。農業労働力としても、親の扶

養能力にもとむ男の子を望んで、女の嬰兒を殺すことがふえている。これは老後の扶養を子に頼る生活家族保障制の持つ弱点を明白にするものである。

現行憲法は第45条に、「中華人民共和国(の国籍を有する)公民は、老齢、疾病または労働能力喪失の場合に、国家および社会から物質的援助を受ける権利を有する。国家は、公民がこれらの権利を享受するのに必要な社会保険、社会救済および医療衛生事業を発展させる。(以下略)」とするが、国家機関の職員や国営企業の労働者等には、年金保険や健康保険が不十分なものであるが行われていても、農民等にはまだ未来のプログラムにとどまっている点が多い。

生活をまもる問題は、特に農村にあっては家族・親族の問題である。1980年の中華人民共和国婚姻法は、広い範囲の親族関係者に扶養の義務を負わせ、前近代社会的な面をみせている。

最後に生活家族保障主義の持つ裏面を婚姻法第15条第4項「嬰兒の溺殺およびその他嬰兒虐殺行為を禁止する。」は示している。中国が現在夫婦に子は1~2人とどめることを強制しているが、老後を年金で生活できる者と、家族集団で生産、消費し、老後を子の扶養に依存する者との差がここに明白に示されている。

5 日本における生活保障

日本の生活保障は明治、大正、昭和の前半まで、税を払う庶民は家族や親族の保障を中心に生活することが多く、税によって直接間接に生活する官吏、職業軍人、義務教育教職員、巡査等と、官営軍需工場等の職工等は国家的保護のもとにその生活をまもられやすかった。

年金について述べると、そこには士・工・商・農的なものがあらわれていた。明治8(1875)年に海軍退隠令、9年に陸軍恩給令、17年に官吏恩給令があった。明治23年、第1回帝國議会は軍人恩給法、官吏恩給法にまとめ、大正12年には恩給法に統一された。現在の国家公務員共済組合法(昭和31年)はその後を継ぐものである。

一般の被用者の年金は、昭和15(1940)年の船員保険法、昭和17年の労働者年金保険法からはじ

昭和56年度 生活扶助基準月額

老人2人世帯	合計	生活扶助	住宅扶助	老齢加算
一級地	87,143円	78,143円	9,000円	
三級地	69,067	64,067	5,000	
老人単身世帯				
一級地	70,267	47,767	9,000	13,500円
三級地	57,655	39,155	5,000	13,500

老齢(退職)年金1人当り平均月額

昭和56年3月現在

厚生年金	101,000円
船員年金	135,000円
国家公務員共済	138,000円
地方公務員共済	147,000円
公共企業体共済	146,000円
私立学校共済	116,000円
農林共済	92,000円
拠出制国民年金	22,000円

まっている。これらは海上、陸上労働者の老後等の生活保障は目的の一部にとどまり、前者は海上交通の危険増加によるもの、後者は労働者から保険料を強制的にとりあげ、インフレ防止、戦時国債消化を主な目的としたものであった。現在でも、積立保険料を被保険者の直接利益になる方面に使うことが少なく、それを財・官・党が各々その利益のために使っていることは明白である。

労働者年金保険法は被保険者の範囲を拡大し、今日の厚生年金保険法となっている。昭和34年に成立した国民年金保険法は、20歳以上60歳未満の日本国内在住者で公的年金の適用を受けていない者を対象としている。

老齢年金月額給付額を主な年金保険別に比べることによって、老齢者の生活保障にどの程度役立っているかを見ると上記のようになる。

資料は昭和56年3月現在のものであるが、3年後の今日でも同年度の生活保護法による老人2人世帯(男64歳、女61歳)と老人単身世帯(女70歳)の基準額を一級地(都会)と三級地(町村)にかけて上記にかかげることによって、日本政府公認の最低生活保障水準である生活保護基準額が社会保険年金の月額給付額よりどの程度上か、または

下かを明白にしたい。尚住宅扶助は1人でも4人でも同額であって一級地は9,000円、三級地は5,000円になっている。〔これは基準であって、東京都の場合は37,600円になっている〕

年金給付の条件が、加入期間の差や世帯単位か個人単位かにより差があるし、平均年金月額なので、大体のところを示すにとどまるものである。それでも約15万円のものとは10万円のものとは大きな差がある。国民年金は開始後資格期間の25年がまだたっていないので経過年金にとどまっている。

年金受給権者総数は、56年3月末現在で1,683万人で総人口の14%にあたり、老齢(退職)年金受給権者は1,408万人である。そのうち国民年金が532万人、福祉年金が354万人、合計886万人(73%)である。その年金は老齢者の生活を保障できるものではない。27%にあたる厚生年金の220万人、共済組合の121万人、船員保険の4万人合計345万人ができる条件にあるのである。

制度の上では、昭和36年に国民皆年金となったのであるが、それはまだプログラムにとどまる点が多い。前記のように老齢者の生活を保障できる公的年金は国民皆年金の年から20年たっている56年でも前記のとおりである。生活保障ができる公的年金の給付を受けられない老齢者で、労働能力をなくしたり、労働能力がまだ残っていても、労働収入で生活できない者は、家族や親族の扶養に頼れないと、生活保護制度を「生活保障制度」としてきたし、現在もしているのである。

生活保障を年金に求められない者は、独立心をなくしたり、おさえたりして、家族や親族に頼るか、救貧制度—生活保護制度に頼ることになる。その救貧制度に移ることにする。

明治7年にはじまる「恤救規則」は、貧民の救助は家族・親族の間の情誼によるべきものであって、国家は家族親族の扶養を受けられない70歳以上の老衰者、70歳以下でも疾病で働けない者、13歳以下の者だけを救済の対象とし、わずかな米代だけを与えた。明治9年から昭和6年の間、大正10年を除いた56年間におけるその救済率は1万人に1～6人ととどまっていた。1人の年は7年(1人にならない年も1人として加えてある)。2人の年は18年、3人の年は6年、4人の年は9年、5人の年は12年、6人の年は3年であった。注意すべきことは、明治41年救済人員が14,155人、救済率1万分の3であったものが、42年、43年、45年と減少し、45年には救済人員3,107人、救済率1万分の1になったことである。これは『救済制度要義』(明治42年)の著者で救済行政指導に当たった官僚井上友一の「濫救」をいましめた通牒の結果であった。国家が救済費を負担しない方針は、家族親族に限りない扶養の義務を強制するものであった。しかし「貧民の親族は概ね貧民なり、何の余力ありてか族類窮老の扶持に及ばむや」であり、自殺するもの、行路死亡者(ゆきだおれ)を増加させていった。

恤救規則に代り昭和7年から実施になった救護法は救済対象である老衰者の年齢を65歳にさげたり、妊産婦を加えたが、恤救規則とともに、労働能力のある者と扶養義務者のある者は扶養を受けられなくても救済しなかった。昭和7年度におけるその救護人員は、157,564人、救護率1万人につき24人で、恤救規則による昭和6年度が30,783人、救済率1万人につき5人とは量的に大きな差をもつものであった。

敗戦前の救貧法が労働能力ある者、扶養義務者のある者を救済しなかったことは、家族親族の扶養のない者に、どんな悪条件でも働くことを強制し、使いすての、安い労働力を資本に提供するこ

とになった。失業保険制度は昭和22年にはじめて成立したのである。

敗戦後、日本の救貧制度は、占領軍の要求により、(占領政策を失敗させないため)国家の責任で公的扶助としての生活保護法を昭和21年9月に制定し、10月から実施となった。昭和21年における被保護人員は270万3439人、保護率1万人に351人であった。

昭和25年に、最低基準の引き上げ、保護請求権の確立、専任職員の設置、教育扶助、住宅扶助の新設を内容とする生活保護法の公布と実施があった。この(新)生活保護法は保護請求権を認めたが、それは有名無実にとどめられた。これは民主勢力の弱さを示すものであるとともに、治安維持ができるかぎり、安い労働力の供給とその再生産を望む資本の力の強さを示すものである。これは民主勢力をまとめて、資本に対抗できる力を持つことが、生活の保障を家族の集团的保障から、社会的保障に発展させる上に必要なことを示すものである。

参考文献として

- 各国にわたるもの
講座社会福祉 2 社会福祉の歴史
今岡・星野、吉永 社会福祉発達史
- 1国を中心とするもの
一番ヶ瀬・小野寺 スウェーデンの社会福祉
アンドレーフ ソ連の社会保障
柴田嘉彦 ソ連社会保障発達史
新中国年鑑 1981, 82, 83年版
家族問題と家族法 5 扶養
講座家族 17 家族問題と社会保障

原稿枚数の制限のため、引用文献は全部はふきました。

(1984.2.1)