

ナショナルミニマム保障の構築と見直しの政策過程

－ 1990年代までの生活保護に関わる諮問機関勧告等の検討を中心として－

松 本 一 郎

1. はじめに

日本国憲法第25条の理念に基づいた生活保護法は、ナショナルミニマム保障の理念および制度の中心に位置する。「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」（以下、生存権）は、憲法25条1項で規定され、第2項では国家が生存権保障を担うものとされた。戦後から現在に至るまで、憲法の生存権規定には変更が加えられず、生活保護法の骨格である原理と原則の改正は行われてこなかった。こうした経過を踏まえると、生存権規定と生活保護法の理念や法構造が、社会保障制度全般の土台としてある程度機能し、広範な国民的支持や規範の受容があったことを裏付けているともいえよう¹⁾。

ナショナルミニマム保障の実現は、国民の最低生活を保障するための実施体制を備えた生活保護制度システムとして展開される。公的機関（地方自治体）は、組織内に福祉事務所を設置し、専門職員を配置しながら相談から給付までを行い、その財源は租税となる。給付の水準は、地域差や世帯の属性等を考慮しつつ、全国一律的体系で決定される。給付水準に関する自由裁量が都道府県や市町村の単位で認められると、「ローカルミニマム」が林立し給付の不平等が起こることになり、ナショナルミニマムの保障を実現することは困難になるからである。また、もし、地方自治体の財政力が弱い場合には、国あるいは都道府県が地方自治体負担分を地方交付税等でカバーしてでもナ

ショナルミニマムは保障される。つまり、国から地方自治体、および財政的に豊かな地方自治体から脆弱な自治体への財政的移転による調整の制度が、ナショナルミニマム保障を側面から支援することになるのである。これらは、行財政システムだけではなく、具体的な責任が伴うシステムであり、しかも行政の判断の妥当性を問う不服申立といった権利保障の手続きも用意されることになる。この点は、民主主義システムとして等しく生存権を保障する福祉国家の理念やその具体化としての法制度の規定から当然導かれるのである。

長期に渡って生活保護法に根本的変更がなく、ナショナルミニマム保障がシステムとして確立しているとはいえ、大臣による生活保護基準の設定、実施機関（福祉事務所）での運用には一定の行政裁量があり、生活保護法が制度の可変性や流動性を与えてもいる。ナショナルミニマム保障に関わる制度に実質的な変更を迫るのは、法改正に限らず、運用レベルでも起こりうる。実際、運用レベルで大幅な変更となった例は多い。

1970年代後半以降の新自由主義的政策基調への変更は、経済的停滞や低成長、歳入減、国債依存率の上昇を契機としている。この時期には、政府のあり方が見直され、上からの行財政改革や地方分権化により国家の歳出を削減し行政機構を縮小する「小さな政府」へとシフトしようとした。社会保障制度は、行財政制度を通じた国家による所得再分配機能に本質があり、地域的な財政力格差に配慮しながら等しく給付するため、自ずと中

中央集権的なシステムとならざるをえない。新自由主義的政策の文脈では、歳出削減だけではなく、中央集権的システムも批判された。財源が税であり国庫負担率の高い生活保護制度は、財政問題の矢面に立たされてきた。

ナショナルミニマムに関わる政策は、一般に、国務大臣の諮問機関（審議会等）での議論を経て、勧告や答申等となり、それを踏まえて閣議決定・大臣裁定や立法化に至り、通知通達等により制度化する過程を辿る。そのため、本稿では戦後から1990年代までの長期間の政策過程を視野に入れ、ナショナルミニマム保障の構築と見直しを強力に押し進めた時期の諮問機関が発した文言を取り上げながら、生活保護制度を中心とするナショナルミニマムの構築や見直しによる制度変更の意味を探る。なかでも、法改正を経ない運用レベルでの制度変更にも着目して検討する。

2. ナショナルミニマム保障構築の起点 —生活保護法の成立過程—

まず、日本におけるナショナルミニマム保障が最低生活保障システムとして確立していく過程を確認したい。それは、1945年12月から1950年5月の生活保護法成立までの約4年半の政策過程から浮かび上がってくるものである。

1945年12月8日、連合国最高司令部（GHQ）「Relief and Welfare Plans（救済ならびに福祉計画に関する件）」（SCAPIN404）²⁾の指令を日本帝国政府に出した。本指令には、失業者や生活困窮者に対し、政府の責任で食糧等を提供するため「詳細且つ包括的計画」をGHQに提出すること、「最低生活（minimum living standardsの訳 - 松本註）を維持するに不十分な国民を救済する適当な措置を展開させ…差別待遇を受けることを防止する適当な措置を即時講ずべきである」と書かれていた。ここには国家責任、最低生活保障、無差別平等という3つの理念が規定され、「近代的民主国家の理論がもちこまれ」「いわばナショナル・ミニマム National Minimum に近い考え方」（小

沼,1980,102）が打ち出されていた。

これを受け、政府は12月15日に「生活困窮者緊急生活援護要綱」を閣議決定するとともに、12月31日には「救済福祉に関する件」をGHQに提出し、「救済福祉に関しては其の事由の如何を問はず生活困難なる国民全部を対象として其の最低生活を保障することを目的とし」、救護法等の法令を全面的に調整して、「新たに国民援護に関する総合的法令を制定し、国民の生活保障を法律に依り確保」と約束した。この中にも、3つの理念が見いだせ、さらに緊急措置に過ぎなかった「生活困窮者緊急生活援護要綱」に代わる、3つの理念を実現するための恒久法制定を予定した。

この「救済福祉に関する件」に対して、GHQは、1946年2月27日に「Public Assistance（社会救済）」指令（SCAPIN775）として回答した。小山（2006, 15）が「救済福祉政策の最高規範」と述べているほど決定的な指令であった。SCAPIN775は、簡潔に次の3点を政府に指示した。

（イ）日本帝国政府は都道府県並に地方政府機関を通じ差別又は優先的に取扱をすることなく平等に困窮者に対して適当なる食糧、衣料、住宅並に医療措置を与えるべき単一の全国的政府機関を設立すべきこと

（ロ）日本帝国政府は一九四六年四月三〇日までに本計画に対する財政的援助並に実施の責任態勢を確立すべきこと。従って私的又は準政府機関に対し委譲され又は委任さるべからざること

（ハ）困窮を防止するに必要な総額の範囲内において与えられる救済の総額に何等の制限を設けざること

（イ）は、国家による全ての生活困窮者（all indigent persons）に対する無差別平等原則を示している。同時に、食料等4つの基本的ニーズを満たすための具体的内容を指定しつつ、地方自治体を通して、その提供をする全国的政府機関の設立

（後の福祉事務所）を指示している。無差別平等原則については、「旧来のわが国社会事業の差別処遇への批判」「ことに軍人とその家族に対する優遇の処遇に向けられた、非軍事化の観点からの批判」（小沼，1980，103）でもあったが、個人の自由と平等を重視する民主主義の点からも必要な理念であった。

なお、この指令には、「最低生活（minimum living standards）」の文言は無かったが、SCAPIN775自体が簡潔な文章であり、SCAPIN404および「救済福祉に関する件」には、最低生活の維持が明記されていたため、給付水準に対する基準としての最低生活に関しては、SCAPIN775としては前提事項であったと考えられる。

さらに、（ロ）と（ハ）では、（イ）を早期に完全実施するため、政府に対する条件付けが行われている。（ロ）は、約2ヶ月後には実施態勢を整え物品・提供できるようにし、かつ民間の福祉団体等プライベートセクターに財政支出・実施責任を押しつけないように念を押している。（ハ）では、困窮（hardship）状態の解消が目的であり、そのための費用を「必要なる総額」として政府に算定させ、かつその費用を無制限にした。（ロ）と（ハ）は、国家責任による無差別平等の最低生活保障の実質化のためには必然的に導き出されるものであり、GHQは見逃さず、SCAPIN775として指令したのであった。

1946年4月30日、政府はSCAPIN775に対し、指示のあった期限内に「救済福祉に関する政府決定事項に関する件報告」を回答し、「全困窮者に対する救済は凡て政府の責任に於て平等にして且差別することなく其の徹底を期する為・・・単一の政府機関により」実施することを厚生大臣が最高責任者となった図を示しながら、必要となる費用を具体的な予算額を提示して回答した。その他注目すべきは、「単一包括的社会救済法たる『生活保護法』は来るべき帝国議会に提案附議の上7月より実施する予定の下に諸般の準備を進めつつ

あるも本法に依る政府の責任に於いて全困窮者に対し最低生活の維持に必要な最小限度の生活費を補給することを基本原則とし救済の実施機関は市町村長之に当り方面委員は補助機関として市町村長の救済事務を補助せしむることとし」「本法に依る救済の種類は最低生活を維持するに必要な生活扶助、医療、助産、生業扶助及助葬の五種目」とした点である。方面委員を補助機関とした点は、GHQの要求に応えることができず、新生活保護法まで待たなければならなかったが、救済の種類についてはSCAPIN775で指定された食糧・衣料・住宅・医療に、助産、生業扶助、助葬が加えられている。なお、食糧・衣料・住宅については、生活扶助として整理されたと考えられる。

こうして、「生活の保護を要する状態にある者の生活を、国が差別的又は優先的な取扱をなすことなく平等に保護して、社会の福祉を増進することを目的とする」生活保護法が短期間で成立することとなった（1946年9月公布、10月施行）。ここで、無差別平等、国家責任の2原理が明文化された。理念に止まらず、実施の際の原理へと進化を果たした。最低生活保障の基準については、10条で「保護は、生活に必要な限度を超えることができない」とし、11条で「保護の程度及び方法は、勅令でこれを定める」と表現されるに留まり、最低生活保障原理が本格的に法律として確立するのは、憲法25条と新生活保護法を待たなければならなかった。

1946年11月に公布、1947年5月に施行された日本国憲法第25条では、生存権及び国家責任が明確に規定された。ここで、ナショナルミニマムの理念や原則が憲法レベルで確定し、社会保障制度全体に対しても立法の際の規範として政治家や官僚を縛る仕組みが確立した。

その後、憲法との整合性を図り、制限扶助主義を一般扶助主義に変更する機運が生まれ、生活保護法が全面改正された（1950年5月公布、即日施行）。まず、無差別平等原則を実質化するため、

生活保護法2条の「能力があるにもかかわらず、勤労の意思のない者、勤労を怠る者その他生計の維持に努めない者、および素行不良な者」を予め排除する欠格条項を廃止し、対象を生活困窮者一般とした。また、憲法25条との関連を明確にし、生存権が具体的な保護請求権であることを法律の中に明記し、不服申し立ての制度を設けた。こうして、SCAPIN775指令や生存権規定は、その実現方法が精緻化され、この新しい生活保護法によってナショナルミニマムの実質的保障を構築する方向へ踏み出した。こうして、憲法25条と連動しながら、生活困窮者を救済するための3つの理念が生活保護法に結実した。

ただし、その具体的な給付水準を決定する生活保護基準については、厚生大臣(当時)の裁量とされた。生活保護法の別表にならないため、国会審議や採決が行われず、大臣と諮問機関・審議会で決定される仕組みであり、保護基準の変更は比較的柔軟なものとなり、政権の考え方に左右されるとともに、大蔵省(当時)との予算折衝の中で閉鎖的に調整される余地を残した。また、生活保護制度は実施機関での相談を経て保護の決定を行うため、実施機関での運用や厚生省による通知通達行政で実質的な制度変更が行われる可能性を残すこととなった。

一方、旧生活保護法と憲法の成立以降、ナショナルミニマム保障の指導的政策形成機関であったのは、社会保障制度審議会(以下、制度審)であった。生活保護法は最低生活保障が守備範囲であるが、社会保障制度体系内での生活保護制度の位置付け等は基本的に制度審が制度改革を主導した。次に、この点を確認する。

3. 保障確立に向けての制度改革 —50年勧告と62年勧告—

制度審は、1948年12月に「内閣総理大臣の所轄に属し、社会保障制度につき調査、審議及び勧告を行う」(旧社会保障制度審議会設置法1条)ために設置された諮問機関であり、内閣による立

法および大綱の制定に対して強い影響力を行使できる立場にあった³⁾。生活保護については、設置直後の1949年9月に「生活保護制度の改善強化に関する件」を勧告し、1950年5月に生活保護法を全面改正させている。制度審は、「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」(1999年4月閣議決定)により2001年に廃止されるまで、社会保険を中心として、制度創設や再編に強い影響を与え続けた。

制度審は、廃止されるまでに、勧告10件、建議7件、意見12件、申入れ25件、建議同等の答申4件、その他答申492件を内閣総理大臣等政府に行い(社会保障制度審議会事務局編(2000, 32-33)、社会保障制度の理念やシステムを構想・構築・変更したが、ナショナルミニマムに関する部分についてはどのように勧告してきたのであろうか。以下、特に、社会保障制度体系の中での貧困低所得対策の位置づけに関する記述を確認する。

社会保障制度全般の在り方を示した「総合勧告」は、過去に3回が行われたが、そのうちナショナルミニマム保障の確立に関わるものとして、1950年10月の「社会保障制度に関する勧告」(以下「50年勧告」)、1962年8月の「社会保障制度の総合調整に関する基本方策についての答申および社会保障制度の推進に関する勧告」(以下「62年勧告」)の2つがある。

50年勧告では、「序説」で、終戦当時の国民の窮乏を念頭に置き、「いかにして彼らに最低の生活を与えるか」「貧困の問題は古い問題である。…同じ古い問題でもその解決の方法は、今日においては、全く別のものでなくてはならぬ。というのは、いまや人間の生活は全く社会化されておるからであり、またその故に国家もまたその病弊に対して社会化された方法をもたねばならぬ」と、貧困問題の広がりや時代に見合った解決方法の生み出しが、勧告の強い問題関心となっている。本文に入ると、まず憲法25条の生存権の説明から始まり、社会保障の理念や目的、体系が書かれている。社会保障各制度(社会保険、国家扶助、公

衆衛生及び医療，社会福祉，運営機構及び財政）については，例えば医療保険の傷病手当金の場合「報酬の6割」を給付すると具体的に書き，数値を出して指示を出すなど，50年勧告は社会保障制度設計書でもあった。

理念やシステムについては，「生活保障の責任は国家にある」とし，一方で「国民の自主的責任の観念を害することがあってはならない」という意味において，社会保障制度の中心は「社会保険制度でなければならない」とした。その上で，社会保険制度のみでは救済し得ない困窮者に対しては，「国家扶助によって最低限度の生活を保障」し，社会保険を補完しなければならないとした。つまり，社会保険制度が捕捉できない場合に，生活保護制度が補足することによって，国民の最低生活（ナショナルミニマム）が達成できるというシステムを構想した。

国家扶助については，50年勧告の前に施行されていた新生活保護法の概要が説明されたが，最低生活の水準を決める生活保護基準について「決定については，主務大臣は必ず社会保障制度運営審議会の意見をきかねばならない。審議会はまた，つねに国民の最低生活費についての調査研究を行い，合理的な基準額を審議決定の上，主務大臣はその採択を勧告することができる」と，厚生大臣と厚生官僚で閉鎖的に進めるのではなく，「関係官吏，関係各利益代表及び公営代表よりなる民主的な審議会」で検討するとした。制度審は，最低生活の具体的内容を決める際の配慮ある仕組みを工夫しようとした。

62年勧告は，1960年に出された国民所得倍増計画が進む高度経済成長の中，50年勧告以来「累積してきた諸問題を再検討」するために出された。勧告が着目したのは，国民の格差拡大は正，社会保障制度の不均衡や不備であり，「単に各種医療保険相互間とか，各種年金相互間におけるバランスだけでなく，社会保障制度全般を通じて，より高い次元におけるあたらしいバランス」を提起しようとした。50年勧告と同様に，社会保障

の目的を「国民の最低生活の保障にある」とする基調は変わらない。

だが，50年勧告と際だった違いは，「従来の勧告および答申にあたって採用した医療，年金，国家扶助，公衆衛生，社会福祉というような事業別区分による考察をやめ，他方では，社会保障の対象たる国民階層を貧困階層，低所得階層，一般所得階層」に区分し，それぞれの対策を体系的に再構築しようとした点にあった。生活保護は貧困階層への中心的対策となり，「最低の生活を保障する生活保護等の公的扶助は，依然として，社会保障の最小限度の，そして最も基本的な要請であるといわねばならぬ」とし，「国庫はこの要請にこたえるためこれについて所要の負担をなすべきであり，この負担は社会保障の分野において最優先すべきである。そして財政上におけるこの負担の地位は十分に確保すべき」と念を押している。また，生活保護費負担は自治体が一部負担するが，地方交付税等で「全額これをうめるたてまえをとる」とした。

生活保護によって保障される最低生活水準については，「最低生活水準は一般国民の生活の向上に比例して向上するようにしなければならない」「最低生活水準の策定にはできるだけ理論的な算定方式を確立する必要がある」「生活保護水準の引き上げは，当面昭和45年に少なくとも昭和36年度当初の水準の実質3倍になるように年次計画をたてる」「生活保護水準の改訂は，公正でかつ権威のある手続きによって行われるように改めるべきである」などと具体的に勧告した。ここでは，予算上での具体的な引き上げ計画を示しつつ，相対的貧困論の基づく，精緻で公正な保護基準の設定を求めている。

低所得階層については，高齢者，知的・身体障害者，母子，内職者，日雇労働者，失業者等の「生活保護を受けるまでになっていないが，それとあまりかわらない生活しかできない」「その種類があらゆる分野にわたっており，しかも実態が十分に把握されていない」ボーダーライン層，不安定

所得層を念頭に置いている。「ささいな事故によって容易に貧困におちいるおそれのある者に対する施策を充実」と、ラウントリーという第二次貧困を想起するような観点を打ち出している。所得基準でみると、貧困層より若干上の階層にあり、貧困に陥る高い可能性のある層について、重点的に実態把握をし、「社会福祉対策」「低所得階層の社会保険」に分けて貧困の予防策を進めるよう勧告した。62年勧告は、高度経済成長の中で広がる所得格差の縮小を念頭に、国民生活の中に貧困リスクを探しながら、制度を改良する方向性を打ち出した。

ところが、1953年から行われていた厚生省「厚生行政基礎調査」の低消費水準世帯推計は、1965年で終了し、貧困低所得層の統計的把握は後退することとなった。貧困問題は、専ら生活保護に関する数値に置き換えられ、生活保護制度で捕捉されていない世帯への関心が弱まっていった。しかも、1965年から保護基準の格差縮小方式への変更が行われ保護基準の水準上昇があったにも関わらず、図表1の通り、保護率（人口千対）は1963年の18.1%から73年の12.7%まで低落し、非稼働世帯率は1963年の48.7%から73年の73.6%まで上昇した。被保護世帯は他にも単身化傾向が見られた。この時期には、「稼働収入が最低生活基準を上回っているかどうかではなく、『働いているのに保護を受けている』こと自体を問題視」（杉村, 2002, 150）する稼働層排除政策（いわゆる第二次「適正化」）が採られ、被保護世帯の性格は「構造的ともいべき変化」（中川, 2007, 85）が起こった。こうした被保護世帯の変化は、高度経済成長による国民所得の増加、社会保障制度の充実という要因もあったが、厚生省や福祉事務所での法改正を伴わない運用レベルでの政策変更が、根強く残る自助原理と政策的に融合していった。これは、「生活保護は賃金水準や雇用不安など、資本主義経済の矛盾との直接的な緊張関係が徐々に絶たれていった」過程であり（横山・田多編, 1991, 250）、自助原理の強調の下

に稼働能力の活用が最優先され、貧困低所得層は社会的に潜在化し、ワーキングプアの把握や生活保護制度による捕捉が非争点化されていった。

以上、50年勧告と62年勧告について検討したが、どちらも社会保障制度の構築とその充実を進める観点から、日本におけるナショナルミニマムの政策枠組みと貧困・低所得者対策の位置を確定させた。その意味で、制度審は社会保障制度に関する抜本的な「改革の政治」を展開したといえるが、50年勧告の時点で自助を基礎とするドイツ型の社会保険優先主義が採用され、保険料の拠出を前提としない「福祉」の比重は小さくなる構造となった。そのシステムでは、生活保護や児童扶養手当といった税財源の公的扶助制度は残余的な位置付けとなり、財政支出はミニマム化を迫られる。それにともない、社会保険が「福祉」の代替機能を果たし、社会保険が多分に「福祉」的要素を含むものとなる（広井, 1999, 82-83）。現在、国民健康保険、協会けんぽ、後期高齢者医療制度、国民年金保険、介護保険、雇用保険に大規模な国庫補助が行われる事実によりその点は確認できる。1961年には国民皆保険皆年金体制が確立するが、それは「国民皆社会保険主義」でもあり、本来生活保護で対応すべき貧困低所得世帯に対し、極力社会保険で対応するという政策的観念が強くなった。その結果、社会保険と生活保護のどちらの制度からも漏れる人々が生み出された。これは、1960年代までに一定の確立をみたと考えられたナショナルミニマム保障システムの限界でもあった。

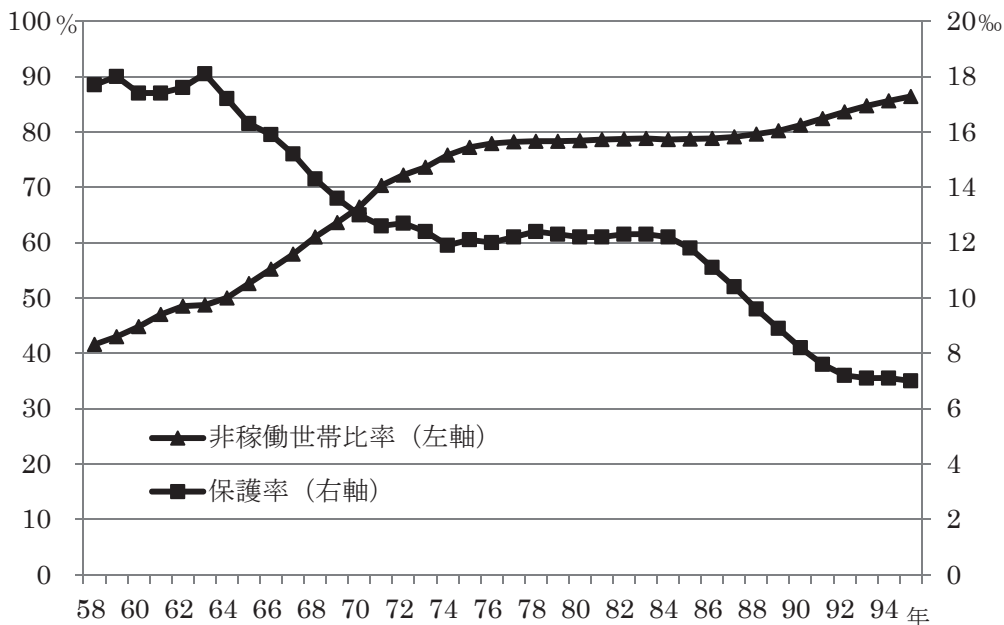
こうして、1960年代から70年代にかけて、貧困低所得層の不可視化、公的扶助の残余化が進行し、1980年代以降の「福祉見直し」時代にも大きな影響を与えることになった。次に、この点を検討する。

4. 保障見直しの制度改革

—第二次臨時行政調査会による行財政改革—

日本経済は、アメリカの貿易赤字と財政赤字に

図表1 保護率と非稼働世帯比率の推移（1958-1995年）



出所：国立社会保障人口問題研究所「生活保護」に関する公的統計データ一覧より作成

起因する1971年のニクソン・ショック、1973年の第一次オイルショックを契機として、低成長やマイナス成長、スタグフレーションとなった。ケインズ主義的な国家運営が行き詰まり、財政赤字が目立ち始め、市場原理と小さな政府を重視する新自由主義が政府をコントロールするようになってきた。1975年度からは、歳入不足を埋めるため、建設国債や赤字国債が大規模に発行される財政構造を余儀なくされた。政府は、歳出抑制のため、1982年9月に「財政非常事態宣言」を発表し、1982年度にゼロ・シーリング、1983年度にマイナス・シーリングの予算編成を行った。

社会保障に関しては、自助原理の強調が見られるとともに、中央集権や官僚機構への批判が強まった。1979年8月には、「新経済社会7カ年計画」（1979年度～1985年度経済運営の指針）が閣議決定され、「個人の自助努力と家庭や近隣・地域社会等の連帯を基礎としつつ、効率のよい政府が適正な公的福祉を重点的に保障するという自由経済社会のもつ創造的活力を原動力とした我が国

独自の道を選択創出する、いわば日本型ともいべき新しい福祉社会の実現を目指す」と「日本型福祉社会論」を取り入れた方向性が出される。強い調子で見直し論ではないが、生活の安定のための自助・互助の優先がレトリックとして強調されている⁴⁾。戦後に資本主義体制を選択した先進諸国の福祉国家建設は、社会主義へのカウンターとしての国内統治策でもあり、ナショナルミニマムとしての社会保障制度の量と質の充実を主眼としたが、国家による「福祉見直し」の時代を迎えた。その際の新自由主義イデオロギーとして、日本型福祉社会論が捻出され、復古主義的な自助の強調と公助の後方化が幕開けることとなった。その意味では、「総体としての社会主義圏の衰弱を背景にして、対抗文化としての緊張から解放された福祉国家内部における元来の反福祉勢力の復権」（林、1992、17）がなされ、政権中枢にも影響し始めた。

この基調に対しては、単身化・核家族化や高齢化が進む中、扶養の弱화를根拠として、「自助に

よる社会保障」の有効性に疑問符が付けられたが、「新しい福祉社会」形成のテコ役として第二次臨時行政調査会（以下、「第二臨調」）が「超権力的機関」（横山・田多編, 1991, 273）となり、行財政改革にあたり急進的な動きを見せた。第二臨調は、「増税なき財政再建」を掲げ、「社会経済情勢の変化に対応した適正かつ合理的な行政の実現に資するため」、総理府附属の諮問機関として設置された。「行政の実態に全般的な検討を加え、行政制度及び行政運営の改善に関する基本的事項を調査審議」し、「内閣総理大臣に意見を述べ、又は内閣総理大臣の諮問に答申」する権限が与えられた（臨時行政調査会設置法）。第二臨調は、制度審と同様に、内閣に対して強い影響力を行使できる権限を与えられた。

会長には、経団連名誉会長が就き、経団連、日経連、経済同友会、日商、関経連のトップが集った「行革推進5人委員会」等が作られ、財界が議論を主導した。日本型福祉社会論は、有権者に直接的に響く言説ではなかったが、政府に強い権限を与えられた第二臨調という受け皿ができ、まずは「政策過程の内部で影響力をもつ調整的言説」（宮本, 2008, 98）として行財政改革の推進イデオロギーとなっていた。

制度審という、社会保障制度全般に関して内閣への諮問する権限を与えられた機関がありながら、第二臨調は期限付きの立場で、生活保護など社会保障全般について答申を出していった。とはいえ、1970年代後半から80年代の制度審は、1979年「高齢者の就業と社会保険年金」（建議）、1980年「老人保健医療対策について」（意見）、1981年「老人保健法案要綱」（答申）、1984年「児童扶養手当制度改正案要綱」「国民年金法等改正案要綱」「健康保険制度等改正案要綱」（答申）、1985年「老人福祉の在り方について」（建議）、「公的年金制度に関する意見」などの建議・答申・意見を出していき、福祉見直しの中での制度改正を推進し、50年勧告や62年勧告のようなナショナルミニマムに関わる「総合勧告」を内閣に提出す

ることはなかった。

1981年7月の「行政改革に関する第一次答申」では、「活力ある福祉社会⁵⁾の実現」が行政改革の基本理念となり、日本型福祉社会論を下敷きとして「個人の自立・自助の精神に立脚した家庭や近隣、職場や地域社会での連帯を基礎としつつ、効率の良い政府が適正な負担の下に福祉の充実を図ることが望ましい」とされた。また、歳出削減と財政再建の推進の観点から、「行財政需要の惰性的膨張を思い切って抑制するために、行政の制度、施策の抜本的な見直しを行うことにより、支出の節減合理化を図る。各省ごとの歳出額は、原則として前年度と同額以下に抑制する」「効率性の低いものは、廃止又は効率化を図る」「社会的公正の原則及び自立・自助の精神に照らして問題があるものは、所得制限、負担増、助成の縮減等、受益者負担の適正化を図る」「民間の活力を生かすことが可能なものは、極力民間の自主的運用にゆだねる」などとし、合理化・効率化・民活化を行いながら行財政改革に切り込む答申を行った。また、今後に向けては「自由で活力のある福祉社会の実現をめざして、国民生活と行政のかかわり方を抜本的に見直すことが必要」としながら、「援助を真に必要とする人びとには、暖かくまた十分な福祉サービスを提供し、同時に自立・自助の精神、自己責任の気風を妨げるような過剰な関与を厳に慎むという行政の新しい在り方が明確にされなければならない」という方針が答申された。ここには、社会保障や行政に対し個人や家族が依存することへの批判、自助優先と自己責任の強調、選別主義的構えがみられる。

「第三次答申（基本答申）」では、「活力ある福祉社会」について「自助・互助、民間の活力を基本とし、適度な経済成長の下で各人が適切な就業の場を確保するとともに、雇用、健康及び老後の不安等に対する基盤的な保障が確保された社会を意味」としており、必ずしもナショナルミニマムを無視していなかったが、生活保護や困窮者支援等を特別に配慮する様子は見られなかった。

1983年3月の第二臨調「行政改革に関する第五次答申（最終答申）」では、「1970年代以来肥大化の傾向を強めてきた行財政の体質を思い切って改め、規制・保護を主眼とする行政姿勢を、国民の自主的な活動の調整・補完を主眼とするものに転換させる」と行財政改革姿勢が強まり、「調整・補完」役に回る国家の後方化が打ち出され、他にも行政の「最小限」「簡素化」の方向性が答申された。ここに、自助・互助を基調として「小さな政府」化を進める既定路線が確定的となった。

なかでも、生活保護費補助金見直し等の指示があり、84年度から生活扶助基準の水準均衡方式への移行、85年度から国庫負担の1割カット（8割負担から7割負担へ）が実施された。この時は、図表2のとおり、補助金整理合理化方策として、生活保護費補助金に関し、第1に不正受給防止対策の徹底、第2に医療扶助の適正化と就労促進等の自立助長対策の推進、第3に生活扶助基準の設定方式、加算制度等生活保護制度の在り方の見直しの3つが答申された。特に、3点目の生活保護基準についてはナショナルミニマム保障水準に関わる。ここに、行財政改革上の必要性の観点から、社会保障制度全体に変更を迫るプロセスが確認できる。

しかも、本最終答申の前年に、財政制度審議会が「個人・家庭の自助努力に期待し、又は民間部門の活力にゆだねることができないかを真剣に検討することが必要」「経済的便益が直接個人に帰属するような財政支出については、特に厳しく見直す必要」等の考え方から、生活扶助基準や加算の見直し、運用の適正化を提起している。その後、第二臨調最終答申、中央社会福祉審議会意見具申と至っている。したがって、歳出削減の優先が動機となって実際に制度改正が行われる関係を見ることができ。ただし、中央社会福祉審議会では、水準均衡方式への変更となったが、加算については基本的に変更を認めなかった。ともあれ、厚生省サイドの審議会は、このような局面では守勢に

立たされ、調整と妥協に重点を置かざるを得なくなる。

格差縮小方式から水準均衡方式への変更については、「現在の生活扶助基準は、一般国民の消費実態との均衡上ほぼ妥当な水準に達している」との判断から、一般低所得世帯との「均衡」（60％程度に固定）に主眼が置かれることとなった。この方式は、「当該年度に想定される一般国民の消費動向をふまえると同時に、前年度までの一般国民の消費水準との調整がはかられるよう適切な措置」をとり、「当該年度に予想される国民の消費動向に対応する見地から、政府経済見通しの民間最終消費支出の伸びに準拠する」ものである。この方式では、消費動向に基づく水準の維持に主眼が置かれ、ニードに基づく最低生活費の算定が更に遠のくこととなった。また、一般低所得世帯の消費水準が下降した場合には保護基準も連動して下降することになるが、保護基準は住民税非課税、就学援助制度、国民年金保険料減免等の基準とも連動しており、ナショナルミニマムの底が下がり、貧困低所得世帯を生み出すことにもなる。財政支出を削減するために保護基準を操作することによるナショナルミニマムへの影響度を考えれば、保護基準の設計には、形式的合理性があれば十分とするのではなく、統計的に十分な量と質を備えた調査結果を前提とし、貧困低所得世帯や被保護世帯の生活実態に即して判断し、変更による生活への影響に配慮する過程を経た、より厳格な基準を適用する必要があったのではないだろうか。

第二臨調は、社会保障全般の選別主義を打ち出し政府に諮問したが、生活保護の運用でも影響を与えることになる。生活保護制度には補足性の原理に基づく資力調査があるため、本質的に選別主義であるが、その具体的方法は生活保護法で規定されていないため、運用の仕方次第でその強弱は決まってくる。第二臨調「行政改革に関する第一次答申」が出てから4ヶ月後の1981年11月、社保第123号厚生省社会局保護課長・監査指導課長

通知「生活保護の適正実施の推進について」（いわゆる「123号通知」）などで「窓口規制」をする運用レベルでの引き締めが実施された（いわゆる第三次「適正化」）。これは、実質的に法改正と同様の効果をもたらした。本通知では、「近時、暴力団関係者等による生活保護の不正受給事件が再三発生し、このため生活保護行政のあり方についての批判すら招いている」「保護適用者の資産及び収入の把握が適切でなかったために生じたと思料されるものも見受けられる」とし、「不正受給の防止を図り、一方、真に生活に困窮する者に対しては必要な保護を確保するため」、生活保護申請時に詳細な資産保有状況、収入状況を署名捺印の上申告させ、同時に福祉事務所による金融機関や勤務先等の関係先照会に署名捺印の上同意させるものであった。しかも、資料の提出や調査を拒む人に対しては、新規の場合申請却下、利用者の場合保護の停止を検討するとした。

この時期の生活保護の動向を見ると、図表1のとおり、保護率（人口千対）は1980年度12.2%、1985年度11.8%、1990年度8.2%、1995年度の7.0%を底に低下した。世帯業態別に見ると、被保護世帯に占める非稼働世帯比率は1980年度78.4%、1985年度78.7%、1990年度に81.0%、1995年度86.3%と上昇した。第三次「適正化」は、第二次「適正化」による稼働能力者の排除と相まって、一般的な生活保護申請の抑制に繋がったが、運用レベルでの制限扶助主義的傾向が強まり、ナショナルミニマムにおける公的扶助の残余化を更に進めることになった。

5. 保障見直し本格化と中断

—橋本・小淵・森政権期の生活保護改革予告—

ナショナルミニマムと貧困低所得問題の等閑視は、1970年代後半以降の福祉見直し、数次に渡る生活保護「適正化」政策の中で進んだ。一方、1986年頃から日本経済は内需拡大により景気が回復し、株や土地の価格が上昇する「バブル経済」に入り、税収増となり、1990年度当初予算では

特例公債発行がゼロとなった。建設公債は発行を続けていたが、91年度には公債依存度が9.5%まで下がった。ところが、景気は急激に悪化し、92年度から建設公債が増え始め、公債依存度は反転し始めた。94年度には一般会計歳出の増加に対して一般会計税収が全く追いつかず、政府はその差を埋めようとし、抜本的な税制改革ではなく大量の国債発行で急場しのぎを余儀なくされ、再び特例公債の発行を始めた。このため債務は累積し、その負担は将来の世代に先送りした。こうして財政赤字が深刻化し、95年11月、武村大蔵大臣により「財政危機宣言」、12月に閣議決定「構造改革のための経済社会計画（経済審議会）」が出された。

制度審は、1995年7月、3回目で最後の総合報告となる「社会保障体制の再構築-安心して暮らせる二十一世紀の社会を目指して-」（以下、「95年勧告」）を出している。95年勧告には、「臨調に対する抵抗」（社会保障制度審議会事務局編（2000,30））が問題意識にあり、「広く国民に健やかで安心できる生活を保障すること」を社会保障制度の新しい理念とし、普遍性、公平性、総合性、権利性、有効性の5つを社会保障推進の原則とするなど、社会保障の理論化を狙いながら、社会保障制度の対象は国民全体とする点を強調し普遍的な考え方が打ち出された。その意味で、95年勧告は社会保障の機能強化や包括性の回復を図り、第二臨調以来のトップダウンの行財政改革や選別主義的の制度設計に歯止めをかける積極性を持っていた。しかしながら、この時期には、生活保護世帯や野宿者が急激に増加していた。制度審は、この事態を把握していたと思われるが、95年勧告では、社会保険制度を中心とした事前的対策が主要な役割を果たすべきとし、「事後的な対策すなわち生活保護制度が、困窮に陥った国民の最後のより所として、最低生活保障機能を十分果たすよう今後も運営されなければならない」と指摘するとともに、貧困低所得の問題や対策の在り方には踏み込まなかった⁶⁾。

図表2 1982年～83年の生活保護改革（抜粋）

<p>財政制度審議会「歳出の削減合理化の方策に関する報告」（1982年12月）</p>	<p>第二次臨時行政調査会「行政改革に関する第五次答申（最終答申）」（1983年3月）</p>	<p>中央社会福祉審議会「生活扶助基準及び加算のあり方について（意見具申）」（1983年12月）</p>
<p>○生活扶助基準については、昭和40年以来、一人当たり民間最終消費支出にリンクする形の「格差縮小方式」により改定されてきたところであるが、この結果生活扶助基準は毎年改善され、57年度においては月約14万3,300円と一般勤労世帯の消費水準に比べ約6割の水準となっている。この水準については、一般世帯との消費水準格差がかなり縮まっている、口政府経済見通しによる改定であるので、消費水準の実績とは乖離が生ずる、ハ住民税等の課税最低限との関係をどう考えるか等の問題点が指摘されている。また、高齢加算等加算制度については、その合理性が必ずしも明らかでない面もある。</p> <p>○したがって、生活扶助基準の改定方式をいかに適正なものとするか、加算制度をいかに合理的なものとするか等、生活保護制度の在り方について、今後早急に適切な成案を得る必要がある。</p> <p>○また、生活保護の運用の適正化については、従来から各種の施策を推進しているところであるが、引き続き、暴力団等問題ケースの重点調査指導、長期入院患者の社会復帰の促進、医療扶助の適正化等各般の施策を積極的に推進すべきである。</p>	<p>○社会保障</p> <p>自助努力と社会連帯を基礎としつつ、社会保障制度が国の政策として安定的に機能し得るよう、国民の負担水準との関連に配慮しながら、運用を含め制度の合理化、効率化及び体系化を図る必要がある。このような基本的考え方に沿って、既往答申に示した給付水準の適正化等公的年金制度の合理化、給付率の見直し等医療保険制度の合理化、児童手当制度の抜本的見直し等の着実な実施を図るとともに、次のような整理合理化方策をとる。</p> <p>○生活保護費補助金</p> <ul style="list-style-type: none"> ・不正受給者を排除し制度の適正な運用を確保するため、資産及び収入の的確な把握、関係機関との連携の強化等不正受給防止対策を徹底する。 ・長期入院患者の社会復帰の促進、レセプト審査の強化等により、医療扶助の適正化を図る。また、就労促進等の自立助長対策を推進する。 ・真に生活に困窮する者に対して必要な保護を確保することを基本として、生活扶助基準の設定方式、加算制度等生活保護制度の在り方を見直す。 	<p>○生活扶助基準の評価</p> <ul style="list-style-type: none"> ・総理府家計調査を所得階層別に詳細に分析検討した結果、現在の生活扶助基準は、一般国民の消費実態との均衡上ほぼ適当な水準に達しているとの所見を得た。しかしながら、国民の生活水準は今後とも向上すると見込まれるので、生活保護世帯及び低所得世帯の生活実態を常時把握しておくことはもちろんのこと、生活扶助基準の妥当性についての検証を定期的に行う必要がある。 <p>○生活扶助基準改定方式</p> <ul style="list-style-type: none"> ・生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民生活における消費水準との比較における相対的なものとして設定すべきものであり、生活扶助基準の改定に当たっては、当該年度に想定される一般国民の消費動向をふまえると同時に、前年度までの一般国民の消費水準との調整がはかられるよう適切な措置をとることが必要である。 ・また、当該年度に予想される国民の消費動向に対応する見地から、政府経済見通しの民間最終消費支出の伸びに準拠することが妥当である。なお、賃金や物価は、そのままでは消費水準を示すものではないので、その伸びは、参考資料にとどめるべきである。

出所：社会保障研究所編『日本社会保障資料Ⅲ（下）』より作成

一方、1996年1月に発足した第一次橋本政権は、財政制度審議会に財政構造改革特別部会を作り、12月に最終報告を出している。次第に、財政構造改革の下地が作られていった。96年11月、第二次橋本政権が発足し、「財政再建方策の決定

版」の作成を最終目標に、97年1月に財政構造改革会議を開催し、同年3月には「財政構造改革五原則」「歳出の改革と縮減の具体的方策を議論するに当たっての基本的考え方」、同年6月には「財政構造改革の推進について」を閣議決定した。

財政状況は、「主要先進国中最悪の危機的状況」との認識を示し、99年までの3年間を集中改革期間と定め、その期間中は「一切の聖域なし」で「歳出の改革と縮減を進める」「強力に推進する」と宣言した。

社会保障改革については、社会保障関係費の見直しが冒頭で取り上げられ、集中改革期間中の「当然増に相当する額を大幅に削減」「対前年度伸率を高年齢者数の増によるやむを得ない影響分（全体の2%程度）以下に抑制」「(98年度予算について-筆者)約8,000億円超の当然増について5,000億円を上回る削減」と、マクロ・バジェティングに踏み込む構えを見せた。具体的には、医療、年金、高齢者福祉、雇用保険等がターゲットとなった。生活保護については、生活保護費負担金に関し、憲法上の国民の基本的権利を保障するための制度的補助金と位置づけられたにも関わらず、補助金は全体として「聖域なく見直し」とされる中で、「制度改革を含め既存の施策や事業そのものを見直すことにより、削減・合理化を図る」と制度全般に関わる見直しの構えを見せた。制度の質的な特徴や社会保障制度体系における重みづけを捨象して、量的に一律削減するという方針は、第二臨調でも同様に見られ、財政構造改革に共通する特徴といえる。

こうして、1997年4月の消費税率5%への引き上げを経て、同年11月に財政構造改革法が成立する。ところが、この年にはアジア通貨危機、三洋証券・北海道拓殖銀行・山一証券等の破綻の連鎖が起こり、経済危機が深まっていった。翌年には、日本長期信用銀行、日本債権信用銀行が破綻している⁷⁾。特に、バブル崩壊後の不良債権問題の長期化により、企業は解雇を増やし、失業率は上昇し98年以降4%から5%台で推移した。この閉塞した社会情勢の中で、個人と社会との軋轢が増し、98年以降には自殺者数は14年連続で年間3万人を超える事態となっていた。

橋本政権は、経済危機に対し大規模な「総合経済対策」を実施したが、1998年7月の参議院選

の敗北を受け退場することとなり、小渕政権へ移行した。小渕政権は経済対策を優先し、12月財政構造改革法の停止法を成立させ、橋本政権が強力に推し進めようとした財政構造改革はストップがかけられた。だが、99年度末の債務残高は国451兆円、地方179兆円、計608兆円（重複部分を除く）、対GDP比は122.7%まで膨張し財政規律の喪失が生じていた。この背景には、バブル崩壊以降の数次に渡る景気対策の実施に加え⁸⁾、所得税と法人税の減税政策⁹⁾が行われたことも大きい。

この時期、生活保護に関し社会福祉政策サイドでは、どのような動きがあったのか。1997年11月社会福祉事業等の在り方に関する検討会「社会福祉の基礎構造改革について（主要な論点）」を出している。これは、社会福祉事業、措置制度、福祉サービス内容を「基礎構造」から見直す動きであり、社会福祉事業法の抜本改正により2000年5月の社会福祉法成立へと結実している。ただし、生活保護については、福祉事務所についての若干の言及はあったが、基本的に見直しの対象とはならず棚上げにされた。

生活保護改革の兆しが見え始めたのが、橋本政権末期にあたる1998年6月である。中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」は、「生活保護制度の今後の在り方については、国民生活や社会保障制度の動向を踏まえ、別途検討していく必要がある」と、この間の社会福祉構造改革では後回しとなっていた生活保護改革が予定された。この点は、森政権期の衆議院厚生委員会「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律案に対する附帯決議」（2000年5月）で「生活保護の在り方について、十分検討を行うこと」でも確認された。

このように、1990年代後半になって、2000年代以降の生活保護改革の機運が生まれ、2000年7月に「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」が厚生省社会・援護

局長の諮問機関として設置された。同検討会は、9回の会合を経て、2000年12月の報告書において、「制定50周年を迎えた生活保護制度について、経済社会の変化、貧困の様相の変化（高齢単身者の増加等）を踏まえ、保護要件、適用方法、自立支援機能、保護施設機能、社会保険制度との関係などの諸論点について、最低生活の保障を基本に、本報告書で指摘した新たな形の社会的課題をも視野に入れて検証を行う必要がある」と、生活保護の踏み込んだ総合的な検証を提言した¹⁰。この中には、保護基準見直しに関する提言は含まれておらず、報告書全体を通して社会福祉の機能強化を提言したものであった。また同報告書の最後に、厚生省には関係省庁と連携し報告書の具体化を、具体的な対応や政策を導くために2001年1月に設置される社会保障審議会（厚生労働大臣の諮問機関）で議論することを提言した。

こうして、1996年1月から2001年4月にかけての橋本・小淵・森政権期には、構造改革政策への明確な転換が行われたが、生活保護については、改革が予告される程度に留まり、社会保障改革は、医療と年金といった社会保険分野での給付削減が優先された。2000年10月の社会保障構造の在り方について考える有識者会議「21世紀に向けての社会保障」でも生活保護の役割を確認した程度であり、2001年3月の政府・与党社会保障改革協議会「社会保障改革大綱」でも生活保護見直しへの言及はなく、早急に検討すべき課題として医療制度改革が挙げられた。

財政危機を契機に橋本・小淵・森政権期に基礎付けられた財政構造改革や生活保護制度改革は、この後、2001年4月に発足する小泉政権により、内閣への権力一元化をテコとして、第二臨調型のトップダウンよりも急進的に行われることになる。95年勧告による普遍主義的「社会保障体制の再構築」の打ち出しは、第二臨調以来の行財政改革のカウンターとして一定の影響を持ったが、制度審は橋本政権以降の行政改革により廃止となり、その機能は経済財政諮問会議に引き継が

れるとされた。95年勧告時の会長は制度審の廃止を「非常に残念」と述べ、「独立して発言権を持つ、政府に対する勧告権を持つということが社会保障としては固守すべき点ではないか。そうでないと政治に流される。政治だけでなく経済的な状況に流されたら国民生活はその犠牲になります」との警句を発していた（社会保障制度審議会事務局編（2000, 305））。経済財政諮問会議は政府と一体となって財政構造改革や生活保護改革を進めたが、50年勧告、62年勧告、95年勧告のように、財政事情とは一定の距離を取り、社会保障の理念、理論、制度設計を根底から検討する機能は持たなかった。制度審が戦後50年間確保してきた独立性や勧告権の機能は省庁再編とともに失われ、労働の非正規化・劣化に起因する貧困低所得層の増加に対応したナショナルミニマム保障の再構築の論議に蓋が被せられた。

6. おわりに

日本のナショナルミニマム保障の理念や制度体系は、憲法の生存権規定、生活保護法の成立とその運用、制度審勧告、社会保障関係法の整備により、終戦以降1960年代までに構築された。その後、財政再建基調に政策変更される、1970年代前半のオイルショックと1990年代前半のバブル経済崩壊を契機とする行財政改革により、再分配よりも自助が強調された。歳出削減を急ぐ余り、貧困に対する社会的責任の希薄化が生じ、政策の優先順位に配慮が行われなくなり、ナショナルミニマム保障は弱体化していった。長期的には、貧困問題は次第に非争点化され、対策の周縁に位置付けられ、生活保護制度を中心とする公的扶助は残余的色彩を濃くしていった。他方で、50年勧告以来の自助主義や社会保険主義を守るために、ミーンズテストを厳格にし、他法他施策の優先が強く求められ、生活保護制度における法改定を伴わない、運用レベルでの「適正化」も進められた。

OECD基準に基づく相対的貧困率は、2009年10月に民主党政権によって公表されたが、1985

年12.0%、91年13.2%、97年14.6%と、上昇傾向を示していた。1990年代前半から野宿者は急増し、戦後のナショナルミニマム保障の制度体系により消失したかに思われた剥き出しの絶対的貧困が再出現したのである。生活保護制度の内部では、運用による「入口規制」を行っていたため、野宿に至る前で留める対策は後退し、野宿者は最低生活を下回る長期生活を余儀なくされていった。こういった点は、戦後のナショナルミニマム保障に死角があったというよりも、社会保険主義や選別主義に偏らせた制度構造的欠陥や脆弱性として捉えるべきであり、その結果不透明で見えにくい貧困問題は「政策的犠牲」となったのではないだろうか。戦後辿ってきたナショナルミニマム保障の構築と見直しの長期的過程をみると、行財政改革を相対化する視点から、隠れがちな貧困の実態の把握、およびその対策としての体系的な制度設計や運用の検討がいつの時代も常時要請されているのである。

注

- 1) 2012年4月27日に公表された自由民主党「日本国憲法改正草案」の憲法25条でも、「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」に変更はない。だが、12条、13条で「公共の福祉」を「公益及び公の秩序」に差し替えている点など、個人の自由や権利を制限する国家主義的再編が随所に見られる。また24条1項として「家族は、社会の自然かつ基礎的な単位として、尊重される。家族は、互いに助け合わなければならない」を新設し家族主義に基づく原則を設けてもいる。もし草案通りに実施されることになれば、生存権や生活保護法の性格は根底から変貌することになる。
- 2) 以下、SCAPIN404 および775の翻訳は、谷(1967)に依った。またカタカナはひらがなに改めた。
- 3) 同法2条では、制度審に対して「自ら、社会保険による経済的保障の最も効果的な方法につき、又は社会保険とその関係事項に関する立法及び

運営の大綱につき研究し、その結果を、国会に提出するように、内閣総理大臣に勧告し、内閣総理大臣及び関係各大臣に書面をもつて助言する任務及び権限」(同2条)を与え、また「内閣総理大臣及び関係各大臣は、社会保障に関する企画、立法又は運営の大綱に関しては、あらかじめ、審議会の意見を求めなければならない。」とされた。

- 4) 別の箇所では、「人びとの生活の安定は、一般的には個人の自助努力に加えて、家族の相互扶助、さらには近隣社会をはじめとする社会連帯などのあたたかい人間関係のもとに築き上げられるものであろう。そのなかで社会保障の基本的任務は、公的に保障すべき所得又はサービスを適切に提供し、国民が生涯のどの段階においても不安なく生活設計を立て得るような基礎的条件を整備することである。」と、自助努力、相互扶助が優先的に記述されている。ここでも、社会保障の直接的な見直しを指示しているものではない。
- 5) 「活力ある福祉社会の実現」という理念は既に、1973年2月の経済審議会答申「経済社会基本計画」で使われている。この時は財政再建や自助努力のトーンはなく、「国民福祉の充実」や「社会保障の充実」が目標であった。生活保護については、「国民の生活水準の格差是正の観点から適切な改善を行う」とし、生活保護基準の引き上げの方向性が打ち出された。これは、厚生省大臣官房企画室の「厚生行政の長期構想」(1970年9月)の指摘「最近における国民生活水準の上昇を通じて、所得階層間の消費水準の格差は縮小傾向にあり、とくに被保護階層に隣接する低所得階層の消費水準は、保護基準の引上げ率を上廻る伸び率で上昇しており、このため被保護階層の相対的窮乏感は強まっているのが実情である。従って、このような状況に対処していくため、今後保護基準を相当程度引き上げていく必要がある」に対応している。
- 6) 1996年11月には社会保障関係審議会会長会議

「社会保障構造改革の方向（中間まとめ）」が出され、社会保障制度の役割と維持の必要性を確認しつつ、財政危機への対応がまとめられた。ただし、生活保護についての提言はなく、「低所得者への配慮」として、「低所得者については、社会保障についての負担が過重とならないようきめ細かな方策を講じることにより、負担の公平・公正の実質的な確保に努める」と、社会保険料や税負担の見直しを念頭においたような規定があるのみであった。ここでは社会保険を中心とする負担増が優先され、その負の影響を回避しようとするスタンスが見られる。

- 7) 政府は、1999年3月、大手銀行に対して総額約7兆4,500億円の公的資金を「注入」し、特別な救済措置が実施され、破綻は回避された。
- 8) 橋本政権期には98年4月16.6兆円、小渕政権時には同年11月23.9兆円、99年6月0.5兆円、同年11月18.0兆円と、大規模な景気対策が実施された。
- 9) 橋本政権期には所得税減税（96年度特別減税▲1.4兆円、98年度特別減税（当初分▲1.4兆円、追加分▲1.4兆円））、小渕政権時には所得税減税（99年度定率減税▲2.7兆円、最高税率の引下げ▲0.3兆円）、法人税減税（税率引下げ▲1.7兆円）が実施された。
- 10) 本検討会の射程は広く、社会福祉制度が充実してきたにも関わらず、野宿者など「社会的援護を必要とする人々に社会福祉の手が届いていない」様々な事例を取り上げ、制度論からではなく実態論からのアプローチを行い、その背景に心身の障害・不安、社会的排除・摩擦、社会的孤立・孤独の問題があると捉え、ソーシャルインクルージョンや「つながり」の再構築の必要性を提言している。行財政構造改革の文書にあるような「財政」「社会保障関係費」「補助金」といった言葉はどこにも見当たらない。

- ネルヴァ書房
- 大沢真理『生活保障のガバナンス』、有斐閣、2013年。
籠山京（1978）『公的扶助論』光生館
厚生省社会局保護課編（1981）『生活保護三十年史』社会福祉調査会
小西砂千夫編（2014）『日本財政の現代史 Ⅲ』有斐閣
小沼正（1980）『貧困 - その測定と生活保護 - （第二版）』東京大学出版会
小山進次郎（2004）『改定増補 生活保護法の解釈と運用（復刻版）』全国社会福祉協議会
里見賢治（1996）「社会保障制度審議会『1995年勧告』の意義と限界」大阪府立大学『社会問題研究』45-2
社会保障制度審議会事務局編（2000）『社会保障の展開と将来』法研
杉村宏（2002）『公的扶助 - 生存権のセーフティネット -』放送大学教育振興会
谷昌恒（1967）「占領政策下の福祉政策 -GHQの覚書を中心に-」社会保障研究所『季刊社会保障研究』,3-2
中川清（2007）『現代の生活問題』放送大学教育振興会
林健久（1992）『福祉国家の財政学』有斐閣
広井良典（1999）『日本の社会保障』岩波書店
布川日佐史（2009）『生活保護の論点』山吹書店
宮本太郎（2008）『福祉政治』有斐閣
横山和彦・田多英範編（1991）『日本社会保障の歴史』学文社

参考文献

池田和彦・砂脇恵（2009）『公的扶助の基礎理論』ミ