

Title	生活保護法関係の社会事業に関する諸問題
Sub Title	Problems confronting social work under Seikatsu Hogo Ho (the daily life security law)
Author	小島, 栄次
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	1955
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.48, No.1 (1955. 1) ,p.1- 21
JaLC DOI	10.14991/001.19550101-0001
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19550101-0001

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

書評及び紹介

クラウス・メーネルト「スターリン對マルクス」……………	氣賀健三(六)
ペーター・ザーゲル「スターリン主義の理論的基礎と ソ連の經濟政策に對するその影響」……………	氣賀健三(六)
野々村一雄「ソヴェート經濟論」……………	加藤寛(七)
石村善兵衛著「經濟政策の解明」……………	加藤寛(七)
印南博吉著「保險經濟」……………	庭田範秋(七)
市村眞一著「經濟循環の構造」……………	大熊一郎(七)
ヤコブ・マルシャック「政策と豫測の爲の經濟測定」……………	尾崎巖(七)
リチャード・N・オーウェンズ著「工企業の經營管理」……………	森五郎(八)

生活保護法關係の社會事業に關する諸問題

小島榮次

はしがき

生活保護法による事業は、我國社會保障制度の一部をなすものであつて、それ自體直ちに社會事業ではない。この法律の下に、社會が貧困者に金品を支給し或は醫療を與えなどしてその困難を救済することは、最低生活保障の仕事である。そしてこの仕事を最も有効適切に行うための方法の一つが、則ち社會事業であると考えられる。また兒童福祉法の事業にしても或は結核や癩などに對する醫療保護事業にしても、それを有効適切に行うには社會事業がその方法として用いられる。要するに私は、社會事業の本質をもつて、技術と考へるものであつて、斯うして社會保障制度と區別された社會事業を研究することに依り、社會事業の、従つてまた社會保障制度の進歩改善に寄與し得ると考へる。こゝには生活保護法に關連して行われる社會事業の概要を述べ、その重要な問題を取上げてみたい。即ち先ず生活保護法の規定するところを略述し、次にこの法に基く事業の實際を概観し、社會事業に關する若干の問題を考察しようと思ふ。

一、生活保護法の要點

生活保護法（昭和二五年五月四日制定、同日施行、昭和二五年二七年及び二八年改正）はその第一條に「この法律の目的」として、「この法律は、日本國憲法第二十五條に規定する理念に基き、國が生活に困窮するすべての國民に對し、その困窮の程度に應じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする」と規定してある。そして、「この法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない。」（第四條）とし、「すべて國民は、この法律に定める條件を満たす限り、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。」（第二條）然し乍ら「保護は、生活に困窮する者がその利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。」（第四條第二項）そしてこの保護が要保護者にとつての權利として與えられる性質のものであるので、與えられた保護について被保護者が都道府縣知事に不服を申立て、知事のそれに對する決定について更に厚生大臣に不服を申立てることができる等の規定がある。（第六四條―第六九條）

保護には、生活扶助・教育扶助・住宅扶助・醫療扶助・出産扶助・生業扶助・葬祭扶助の七種類があり、すべて厚生大臣の定めた基準に基いて行われる。生活扶助とは、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に對して、金錢又は現物を給付し或は養老施設その他適當な施設に收容して保護を行うものを謂い、教育扶助は義務教育に必要な教科書その他の學用品・通學用品・給食などの費用を扶助するもの、住宅扶助は住居及びその補修などの費用を扶助するもの、醫療扶助は診察・投藥・手術及びその他の治療・入院・看護などの醫療を給付するもの、出産扶

助は助産の給付及びその他の出産費用の扶助を行うもの、生業扶助は生業に必要な資金・器具又は資料を給付し、或は必要な技能修得を助け或は就労に必要な施設の供與などを行うもの、葬祭扶助は檢案・死體運搬・火葬又は埋葬・納骨などの費用を扶助するものを謂う。

次にこれ等の保護を行うに當つて利用される主要な施設として、左の如き保護施設がある。即ち老衰した要保護者を收容する養老施設、身體上又は精神上著しい缺陷があるため所謂廢人の状態にある要保護者を收容する救護施設、身體上又は精神上の理由により養護及び補導を必要とするが、それによつて正常の状態に戻し得る見込のある者例えば浮浪者・家出人・精神薄弱者・恢復期の結核患者などを收容する更生施設、醫療を必要とする要保護者に對して醫療の給付を目的とする醫療施設、身體上若しくは精神上の理由により又は世帯の事情によつて就業能力の限られている要保護者に對して、就労又は技能修得に必要な機會及び便宜を與えて、その自立を助長することを目的とする授産施設、住居のない要保護者の世帯に對して住宅を提供することを目的とする宿所提供施設である。これ等の保護施設を設置し得るものは、地方公共團體・日本赤十字社・社會福祉事業法（昭和二六年三月二九日制定、同六月一日施行、昭和二六年、二八年改正）に定められている社會福祉法人であり、その設備及び運営並びに取扱人員は厚生大臣の定める最低基準以上のものでなければならない。尙この他に、厚生大臣又は都道府縣知事によつて、一般の醫療及び助産機關が醫療扶助・出産扶助のための機關として指定され利用される。

ところでこれ等の仕事を行う當事者は誰かというに、先ず都道府縣知事・市長・社會福祉事業法に定める福祉事務所を持つ町村長は、要保護者に對して保護を決定し且つ實施する機關である。そして社會福祉事業法に定める社會福祉主事は、右の實施機關の事務執行の補助機關であり、更に民生委員法（昭和二三年七月二九日制定、同日施行、二八年改

正)に定める民生委員は、市町村長・福祉事務所長・社會福祉主事の事務執行の協力機關である。社會福祉主事は地方公共團體の事務吏員又は技術吏員であり、民生委員は、都道府縣知事の推薦によつて厚生大臣が委嘱する名譽職である。

これ等の人々が仕事をする組織の中心が福祉事務所であつて、都道府縣及び市はこれを設置する義務があり、町村は任意となつて居る。尙、この事務所は、生活保護法のみならず、児童福祉法及び身體障害者福祉法に定める援護・育成又は更生の措置に關する事務をつかさどるところである。

最後に費用に就いての規定を見ると、保護に要する直接の費用即ち保護費は、國が八割都道府縣が二割を負擔し、保護施設の事務費及び保護施設以外の施設又は私人の家庭に委託した場合の事務費についても、やはり國が八割都道府縣が二割を負擔、市町村の設置する保護施設の設備に要する費用は、國が五割都道府縣及び市町村が夫々二割五分を負擔、都道府縣の設置するものは都道府縣が五割負擔、民間で設置した保護施設に對しては、その修理・改造・擴張・又は整備の費用の四分の三以内を都道府縣が補助することができ、國はそのまた三分の二以内を都道府縣へ補助することができる。生活保護の事務を擔當する社會福祉主事その他の職員の人件費は、それ等職員を置く當該地方公共團體が負擔する。また生活保護の行政事務費も、規定では人件費と同様であるが、豫算補助の形式によつて、地方公共團體がその二分の一以上を負擔することを條件として國からの補助が行われる。

二、生活保護事業の現状概観

生活保護法の下に保護を受けて居る人の數は、昭和二七年二月以來毎月一九〇萬臺を續けて居る。舊生活保護法

第 1 表

昭和	年	平均	被保護者數	保護率
			千人	%
10—12月	21	年平均	2,733	35.9
"	22	年平均	2,814	35.8
"	23	年 "	1,996	25.1
"	24	年 "	1,721	19.9
"	25	年 "	2,050	23.0
"	26	年 "	2,025	24.0
"	27	年 "	2,060	24.2
"	28	年 "	1,931	22.3
"	29	年 1月	1,922	22.0
"	"	" 2月	1,921	21.9
"	"	" 3月	1,922	21.9
"	"	" 4月	1,900	21.6

(厚生省調)

(昭和二年九月九日制定、一〇月一日施行)が制定實施されてから、最も多かつたのは三二年九月の三、二二千人、最も少かつたのは二四年五月の一、五八六千人であつた。我國總人口に對する割合は、二八年以降大體二分二厘前後である。(第一表参照)各種扶助別に見ると、醫療扶助にのみ増加があり、他のすべてに減少が見られるのに對して、著しく目立つて居る。保護費の額は増加したものが多く、醫療扶助費は殊に増加が大きい。(第二表参照)二八年には保護費總額のうちで醫療扶助費が四八・九%を占め、生活扶助費(四一・六%)よりも多かつ

た。

斯かる變化の主要な原因は、第一に保護の實施が嚴格になつて來たことが、被保護者數減少の主要な原因であると思われ、第二には、保護の基準の金額が引上げられたこと、即ち昭和二年以來現行のものに至るまでに一三回改訂され、その都度金額が増加したことが、保護費の増加の主要な原因であり、第三には、醫療扶助の申請者が増加し殊に結核入院患者の増加したことが、醫療扶助費の特に著しい増加を見た原因であろう。入院結核患者は被保護入院患者總數のうち七一・七%を占め、しかも他に要入院結核患者が一二七萬人も居ると云われる。二九年夏には入退所基準の改訂に關して被保護入院患者の抗議が行われたが、「經濟問題としての結核問題は生活保護制度の根底をゆるがすものであると言つて過言ではなからう。」(「厚生」の指標)第一卷第一二號、昭和二年九月、二五頁)とする人すらある。

第2表

年度	人員	指數	1人當保護費*	指數	
生活扶助	26	1,835	100.0	556	100.0
	27	1,877	102.3	633	103.8
	28	1,716	93.5	720	129.5
住宅扶助	26	975	100.0	26	100.0
	27	1,019	104.5	48	184.6
	28	945	96.6	69	265.4
教育扶助	26	639	100.0	182	100.0
	27	707	102.6	232	127.5
	28	604	87.7	241	132.4
醫療扶助	26	269	100.0	2,535	100.0
	27	319	118.6	2,975	118.1
	28	349	129.8	4,165	164.3
出産扶助	26	1.1	100.0	1,157	100.0
	27	0.9	81.1	1,334	115.3
	28	0.8	71.5	1,481	128.0
生業扶助	26	3.1	100.0	3,090	100.0
	27	2.4	76.7	1,506	48.7
	28	2.8	91.3	1,282	41.5
葬祭扶助	26	4.2	100.0	7,330	100.0
	27	8.2	77.5	7,382	100.7
	28	3.0	76.4	8,103	110.6

* 毎月一人當平均金額 (厚生省調)

次にこれ等の被保護者の受ける扶助がどの程度のものかを見るに、厚生大臣は最低生活を維持するに足る費用を計算し、それを基準として、要保護者の所得がそれ以下であつた場合にはその差額を扶助する。この基準額は度々改訂され、現行のものは二八年七月改訂のものである。紙数の關係上ここでそれを詳細に掲げることはいかぬが、要點を述べると次の通りである。

ある。即ち各種扶助別に基準を定めてあり、その中でも生活扶助基準は最も複雑な構成をとつて居る。先づ第一類と第二類に分け、第一類は食料・衣料・入浴・理髪など直接に家族一人毎に必要な費用に就いて、性別及び年齢別に基準額を定めて居り、これが物價の地域差に應じて六の地域別に定められ、これに乳兒の人工榮養費及び就學年令前の育兒諸費の加算がある。第二類は家具什器費・水道料・光熱費など世帯單位に計算される費用について、世帯人員別に基準額が定められ、寒暖の差による六地區別に各季の加算額を定めてある。また保護施設に收容保護される者の生

第3表

第1類 (1級地甲)	63歳男	1,735圓
	33歳女	1,605
	8歳男	1,475
	5歳女	1,435
	0歳男	635
第2類	計	7,850
		965
		7,850

他に第1類に乳兒人工榮養費、幼
兒育兒諸費(50圓)、第2類に冬季
(11—3月) 135圓を加算

活費基準は別に定めてある。斯くして例えば東京都標準五人世帯(六三歳男、三三歳女、八歳男、五歳女、零歳男)の場合には、月額第三表のようになる。

住宅扶助の基準は甲乙丙の地區別及び世帯人員別に定められて居る。甲地は六大都市、乙地はその他の市、丙地は町村であつて、右の東京都標準五人世帯が基準額全額支給されると一、一〇〇圓を受けることになり、これに教科書代・給食費・交通費の加算がある。前掲の家族ではそ

の一人が小學校三年生であると月額一五〇圓の他右の加算額を受ける。醫療扶助基準は要するに最低必要限度の醫療に要する實費であるが、出産扶助の基準は前掲の甲地一、六〇〇圓乙地一、五〇〇圓丙地一、三〇〇圓及び衛生材料購入費とし、生業扶助の基準は就勞助成に四、〇〇〇圓、技能修得にはその所要期間一ヶ月以下の場合七〇〇圓、三ヶ月以内の場合一、〇〇〇圓、六ヶ月以内の場合四、〇〇〇圓、葬祭扶助の基準は前掲の甲乙丙地區別及び大人小人別に金額を定めてある。(二八年七月一日厚生省告示二二六號参照。基準額算出方式及び改訂に就ては、黒木利克編、保護基準・不服申立、昭和二九年刊、参照)

さてこれら多數の困窮者を取扱つてその扶助の種類及び扶助額を決定し、或は保護施設に收容する等の實務を行う者は、社會福祉主事及び民生委員であつて、これ等の人々の働いたための組織が福祉事務所である。福祉事務所は二九年六月一日現在で全國に九二八、そのうち市部に設けられたもの四六四、郡部のもの四六三、町村一である。そこで

第 4 表

	市 部	郡 部	計
福 社 事 務 所 数	464	463	927
社 會 福 祉 主 事	指 導 員 専 任 者 (兼 任 者)	458 (152)	383 (199)
	その法定基準充足比%(A)	72.8 (96.9)	53.1 (80.7)
	有 資 格 の 割 合 %(A)	93.9 (82.4)	89.0 (87.6)
	現 業 員 専 任 者 (兼 任 者)	3,568 (171)	3,770 (161)
	その法定基準充足比%(A)	81.0 (84.9)	74.6 (77.8)
有 資 格 者 の 割 合 %(A)	71.4 (72.9)	80.4 (79.5)	76.0 (76.3)

厚生省調、昭和29年6月1日現在 (A) 括弧内の数字は専任者、兼任者合計
他に町村設置の事務所1ヶ所、その指導員兼任1現業員専任2兼任1がある。

勤務する社会福祉主事の総数は第四表の如く、総数八、八六二人、そのうち専任者八、一七九人、兼任者六八三人、査察指導員一、一九二人そのうち専任者八四一、兼任者三五二、現業員七、六七〇人、そのうち専任者七、三三八人、兼任者三三二人である。査察指導員は現業員の指導監督を行うもので、現業員にはまた事務所で要保護者と面接する者と、地区を擔當して要保護者の調査・扶助の手續き、その後の指導及び援助に従事する者がある。これ等現業員については、社会福祉事業法によつて、事務所の管轄地区内の被保護世帯数を基礎として、定員がきめられて居る。即ち都道府縣の設置する事務所では、六五世帯について一人、但し最低六人、市の設置する事務所では八〇世帯について一人、但し最低三人、町村の設置する事務所では、八〇世帯について一人、但し最低二人である。他の所員の定員は條例によつて定められて居る。尙、現業員の定員が被保護世帯数を基準に定められては居るが、現業員は他の要保護世帯・児童・身體障害者等のケースをも取扱うことは云うまでもない。

社会福祉主事はケースワークを行う専門技術家である筈なので、社会福祉事業法にその資格要件を定めて居るが、無資格者がまだ相當に居

第 5 表

社会福祉事業従事者	698	農 業	62,527	このうち 國會議員 0 縣會議員 5 市町村議員 1,246 計 1,251
宗教家及宗教々師	7,354	林業、狩獵業	797	
醫師	905	漁業、水産業	1,905	
齒科醫師	452	工業業	3,671	
保健婦	145	鑛業	674	
助産婦	1,233	建設業	836	
榮養士	14	金融保險不動産業	909	
看護婦	32	運輸通信業	587	
藥劑師	479	物品製造販賣業	12,482	
灸師、マッサージ師	141	旅館及び飲食店業	1,165	
辯護士、辨理士、會計士	190	國家公務員	290	計 123,005
教授及び教師	1,024	地方公務員	814	
著述業及び記者	103	その他	7,723	
特定郵便局長	316	無 職	15,539	

生活保護法關係の社会事業に關する諸問題

29年3月厚生省調

る。然し二八年一月現在の状態が、査察指導員で七〇・〇%、(うち市部九三・七%、郡部六二・三%)、現業員で七三・二%(うち市部七五・六%、郡部七一・三%)であつたのに比すれば、かなりの改善である。(「社会福祉行政資料」厚生省及び全國社会福祉協議會連合會編、二八年刊、六一頁参照)

次に民生委員について見ると、二九年三月厚生省調によれば、總數一二三、〇〇五人、その職業別及び年令別内譯及び二八年末全國一齊改選の再任者及び新任者別の経験年數は第五表及び第六表の如くである。民生委員は名譽職であり、それぞれ自己の職業を持つ人々である。舊生活保護法まではこの民生委員が、生活保護の現業員の役割を實際上勤めて居たと云えるが、二五年に社会福祉主事の設置に關する法律及び新生活保護法が制定されると共に方針が變つて、専門技術家たる社会福祉主事がその仕事に就き、民生委員は協力を「求められた時には」(二八年八月改訂前の生活保護法第二三條)この専門家たる社会福祉主事の活動に協力するものとなつた。二八年の改正でこの字句は削除されたけれども、さればとて舊生活保護法時代に戻つ

第 6 表

	男	女
20歳臺	951人	159人
30 "	8,759	2,410
40 "	24,782	10,176
50 "	39,347	9,592
60 "	21,608	2,609
70 " 及び	2,487	125
それ以上		
計	97,934	25,071
	再 任 新 任	任 任
	民 生 委 員	民 生 委 員
經驗年數〇	—	39,479人
3 年 未 滿	26,250人	2,114
3年—6年未滿	29,505	1,345
6年—10年未滿	18,131	310
10年—20年未滿	4,742	94
20 年 以 上	1,017	18
計	79,645	43,360

五〇名あつたという。(社會福祉時報、二八年五月一五日)

最後に、我國生活保護事業の大きさを示す一材料として、國家豫算のうちの生活保護費を見るに、二九年度豫算では二八六億八、六六一萬圓(二八年度二六六億九二〇萬圓)、このうち生活扶助費一三三億圓、醫療扶助費一二〇億圓、事務費一三億八八〇萬圓などが含まれて居る。生活扶助の受給者を假に一七〇萬(二八年度平均は一七一萬)としても平均年額七、七六五圓、醫療扶助の受給者を三五萬としても、平均年額三四、二八六圓となる。但しこれは扶助額の一〇分の八で、都道府縣の負擔する他の一〇分の二が加わるのだが、被保護者の増加が豫想されるのだから、實際には右の額よりも低く切詰められるか、或は赤字を出すかであろう。醫療扶助費の如き二八年度に赤字を三三億出した

が、二九年度費用も四八億圓だけ見積過少であると云われて居る。(「社會事業」二九年四月號、二〇一二頁参照)

三、生活保護法關係の社會事業

生活保護法による事業は最低生活保障の事業であつて、それ自體直ちに社會事業ではない。社會事業はケースワーカー、グループワーク、コミュニティオーガニゼーション等の方法を用いて、何等かの困難に當面する人々を援助する事業、及びそれと密接な關係にある一連の事業である。(三田學會雜誌、二五年一月號、拙稿「社會事業の本質に關する二つの見解」参照)この意味での社會事業が、生活保護事業の中で行われる。若しも生活保護事業が、一定の年令をこえた老人或は一定の年令以下の子供を抱えた未亡人などに對して、その所得如何を問わず一律に一定の養老扶助金或は母子扶助金を支給することを仕事とするならば、それは社會保障制度ではあり得るが社會事業とは云い難いであろう。然し乍ら我國の生活保護法のように、所得に應じて扶助金額を異にし、事情によつては施設に收容するなど取扱を異にし、更に被保護者の自立を援助するという仕事を行う場合には、被保護者或は保護申請者を個別的に取扱ひ、その個別的事情に對應した處置をとる必要がある。こゝに社會事業の行われる必要がある。だからこの場合での社會事業は、生活保護法の事業を能率よく行ひ、その成果を十分に擧げるために用いられる手段であると考えられる。そこで生活保護法關係の社會事業としてどんなものがあるか、一瞥してみよう。

先ず第一の仕事は、要保護者が始めて生活保護事業の對象となる際に行われる。即ち要保護者が福祉事務所を訪ね、面接員に事情を話して保護を申請する場合、眞實を剩すことなく話すことが必要で、その後の指導の爲めにも大切である。だから面接員はケースワーカーであり、申請者が自由に何も隠さずに話すように仕向けることが出来る

人でなければならぬ。

要保護者が福祉事務所を訪れ、救助を申請する前に、民生委員からの報告連絡によつて地區擔當の社會福祉主事が要保護者を訪ね、事情を尋ねる場合もあるが、その時も同じことである。どちらの場合にも、要保護者が社會福祉主事を自分の援助者であると納得させることが必要であるし、眞實をすべて話させることが必要であり、更に不當な倚頼心を起こさせぬことが必要である。それと同時にまた、要保護者が如何なる保護を必要として居るかを正確に認定する能力を持たなければならぬ。これ等は結局専門的な能力を必要とする。場合によつては、眞に保護を必要とする状態にありながら、何等かの事情があつて、保護を受けることを好まない要保護者もある。そんな場合にその頑固な態度を解きほごして、素直に保護を受けさせることも難しい仕事である。

第二の仕事は所謂「資力調査」である。生活保護法の建前は、當人が資産や労働能力を活用してそれでも不足な場合に、最低限度の生活ができる程度にその不足を補うことであるから、先ず要保護者の所得能力を正確に認定して始めて保護の仕方が決定される。これは極めて難しい仕事である。農家の場合の如き殊に困難であり、多種類の農作物の收穫高及び價格など複雑詳細な調査を行い乍ら、然も被保護者との間に良好な關係を維持して行かねばならない。

(田島一郎「ある社會福祉主事のおぼえ書」社會事業、二八年一月號、参照)

第三に保護決定後の生活指導の仕事がある。これは具體的には多種多様な仕事を含むのであつて、そのすべてが被保護者の自立意欲を助長するように行われねばならない。この仕事は相手によつて方法を變え、或は同一人に對しても事態の變化と共に方法を變えて行くことも珍しくないであろう。また直接には指導と云えない仕事もいろいろあり得る。例えば被保護者が自分の受けて居る保護について不服を申立てる場合、社會福祉主事へは持出さぬかも知れない

いが、民間のケースワーカーに持出し、引受けた者は役所と被保護者との間を斡旋せねばならぬであろう。(山本武夫「生活保護法における不服申立の意味するもの—最低生活の保障は國民の聲で育てよ—」社會事業、二八年六月號、八月號参照)

保護決定後の指導は、收容保護の場合にはそれぞれの施設に依つても行われる。保護施設では、被保護者を受け入れて安定を與えるためには、他の被保護者との關係を注意しなければならず、同時に個々の被保護者の個別的な問題にも注意する必要がある。だからグループワークとケースワークとが常に必要な筈である。

生活保護事業の従事者が直接に貧困者の當面する困難に接觸するところから、貧困者に關する社會調査を行うことがその仕事の一部になる。これ等調査は、普通に社會事業の一部門とされることが多い。また直接に貧困者に關する諸問題に接觸する結果として、事態改善の社會的な方策に對する意見を持つことにもなる筈である。例えば法律の改訂・施設の設置・保護基準や施設基準の改訂などを、生活保護事業の従事者がその直接の知識體驗から發した運動によつて實現へ導くかもしれない。例えば二九年度社會保障關係豫算の削減案に反對して、民生委員その他が熱心に運動したが如きである。斯かる活動もまた一般に社會事業の一部門と看做され、ソーシャルアクションと稱せられる。

斯くの如く社會事業は、生活保護法に基く事業の中で到るところに行われて居るか或は行われるべきものであつて、國及び地方公共團體の生活保護關係豫算の決定や、制度の確立及び改善、全體の事業の運営など、社會事業外のものと共に、生活保護法の目的とする最低生活の保障と自立心の助長とを効果的に遂行するためには、最も重要な役割を待つもの或は持つべきものと云うことができる。

四、生活保護法關係の社會事業の諸問題

生活保護事業に關する諸問題の中で、例えば我國社會保障制度の中でのこの事業の地位に就いての問題、國の豫算と貧困の現状との關係に就いての問題、或は保護基準の低さの問題、或は不服申立の制度があつても現實的にも殆どその効果がないに近いという問題など、多くの重要な問題があるが、ここでは前述の意味での社會事業に關する問題を取上げる。

先ず第一に最も根本的な問題であり、且つ現實的な問題でもあるのは、生活保障の立場と社會事業との關係に就いての問題である。

最低生活保障は社會の責任として行われ、受ける側は権利として受ける。従つて保障される最低生活なるものが客觀的に明瞭でなければならぬ。そこで一應のことではあるが、保護の基準を設けて最低生活なるものを客觀的に表示してある。國はこの基準のものを保障する責任をとることができ、國民は要求する権利を行使することができる。然し乍ら前述したように、最低生活保障の實施方法として、資力調査の結果に基いて不足分を補うという方法をとる限りは、そこに必ず、客觀的には不明瞭な質的な仕事が生ずる。要保護者の當面する困難の全貌を周到な調査と觀察によつて十分に把握するという仕事が行われる場合と、單に所得状態だけを調べて保護基準に達するまでの不足金額を支給する場合とは、最低生活保障の目的を十分に果し得るか否かの點でも相違した結果を生じるであろう。ところが斯かる調査の仕方の相違は、客觀的に明瞭なものでない。そうした勞務を、どれだけ責任として提供し、どれだけ権利として要求できるか。これを客觀的に明瞭にすることは極めて困難であろう。そして社會事業の核心は、

むしろ斯うした勞務の提供にあるのであつて、金品の支給ということにあるのではない。

更に、生活保護法はその目的として最低生活保障のみならず、自立の助長を掲げて居るが、この方面に於いては右の問題は一層明白に見られる。しかも生活保護は公的責任に於いて行われるものだから、自立の助長のための生活指導を行うにも、やはり或る限界の仕事が想定され、その限界内で責任と権利が主張されるのであろう。然しその限界を明かにすることは尙一層困難である。

斯くして生活保護事業の中の社會事業は、社會事業としては十分に行われ難いことになる。國の責任に屬すると見られる範囲内では行われるかも知れないが、それ以上に出て貧困者の生活を援助する仕事は行わない筈である。だから我國と似た公的扶助制度を持つアメリカに於いても、公的扶助の仕事に専門的能力を持つケースワーカーが従事しては居るが、その仕事は一定の資格を持つ申請者に對して標準化された形での援助を與えることであり、經濟上及び家庭生活上の破綻から立ち直るよう更に立入つて援助する仕事は、民間の家庭福祉事業の行方となつて居る。公的扶助を管理する役人の中には、この仕事にソーシャルワーカーを使用することに反對で、後者は氣が弱く感情的であり公費を支出する重要な仕事を委すことはできないと云う者さえあるという。(H. L. Witmer, Social Work, New York, 1942, pp. 224-6. 参照)

以上述べたことからの一應の結論は、生活保護法を離れた社會事業を公的なものにせよ民間のものにせよ盛んにすべきだということである。即ち現状は、社會事業がその機能を十分發揮できない状態と考えられるからであるが、もつと實際的な考慮をすれば、現在右の結論のようなことを望んでも實現が困難なことは明白である。然し乍ら、方針として、生活保護法をもつて貧困者に對する社會事業の全部或は大部分と考えることをせず、生活保護法外の社會事

業即ち具體的には福祉事務所・社會福祉主事などに拘束されない社會事業を振興する考えを持つべきであろう。

この問題は、我國でももつと現實的な視點から重要視され、雑誌「社會事業」は二九年一月號から多くの論文を載せて居る。(註)

註 黒木利克「生活保護制度におけるサービスについての試論」(二月號) 木田徹郎「公的扶助におけるサービスの問題」(四月號) 池川清「社會事業サービス論」及び大原龍子「生活保護事業におけるサービスの問題」(五月號)

小川政亮「社會事業サービス論の意味」及び吉田久一「奉仕行為形成の歴史的限界」(七・八月號)

我國でのこの問題は、ケースワークの發達の不十分なこと及び保護基準の低いこと、生活保護法關係の豫算の乏しいこと、更には民間社會事業の不振なことなどによつて一層複雑化し、サービスの必要を強調するのは保護基準が不當に低いからそれを補足するためであるとする考え方もあり、解決は全く困難である。アメリカでは一九三五年社會保障法の制定以來の經驗に基いて、アメリカ公的福祉事業協會が一九五一年に公設福祉事務所を雇傭される福祉主事の仕事に關する次のような基準を決定した。即ち、(一)老令扶助、盲人扶助、要扶養兒童援護及び一般救護に關する保護の申請の受理、検討及び調査。(二)これらの保護を受ける資格の決定。(三)地域社會、保護の申請者及びその家族の意向に合致し、且つ保護の實施機關としての實施し得る扶助とサービスとを扶助の申請者及び被保護者に與えること。(黒木氏前掲論文。一三頁)である。他方に於いてアメリカでは民間社會事業が盛んであり、それが公營社會事業の擴大には反對して居ること、ケースワークが發達して居ることは、アメリカに於いてこの問題を、我國に於いてよりは遙かに簡單にして居ると想像される。これに對して我國では斯かるサービスを十分に行い得る状態に缺けて居り、そこに多くの實際的な問題が含まれて居る。

次に生活保護法に關する社會事業の實際的な問題は、要するにケースワークに對する障害の問題である。そしてその中心は従事者の質と量の問題であろう。

従事者と云つてもその中で最も重要な仕事をする者は、社會福祉主事と民生委員である。民生委員は大正六、七年頃から始まつた方面委員の後身であるが、終戦後に生活保護實施の補助機關とされてから、その人數も七萬餘から一舉に一二萬に増員され、且つまたその重要な地位が政治的に利用され得ること等が關係して、委員の質は若干低下した。もともとケースワークなどの専門技術を持つわけがなく、熱意と常識とで仕事をする人が大部分であつたのだが、更に一舉に大量の増員を行うに及んで一層質の劣る委員も出て來た。民生委員法では民生委員の資格要件として、「人格識見高く、廣く社會の實情に通じ、且つ社會福祉の増進に熱意のある者であつて兒童福祉法の兒童委員としても、適當である者」(第六條)と規定しては居るが、第五表に明かな如く大部分は職業を持つ者であり、約半數は農業に従事する者である。しかもその仕事は實に多い。生活保護法に對する役割としては(一)擔當区域内の生活調査を勵行して要保護者の發見に努め、發見した場合等には速かに市町村長、福祉事務所長又は社會福祉主事に連絡し、擔當区域内に於いて漏救等のことがないようにすること。(二)本人、その親戚、知人又は近隣者から保護の相談或は申出があつた場合には、法の適用について斡旋し介助すること。(三)社會福祉主事が要保護者の生活實態調査を行うときは、自己の調査の結果や、日常の觀察等に基いて参考意見を述べ或は資料を提供するなど積極的に協力すること。(四)保護の要否、種類、程度及び方法の決定は、すべて保護の實施機關の責任と權限で實施するものであるが、民生委員は参考意見を述べ、保護の適正が期せられるよう積極的に協力すること。(五)保護開始後の被保護者に對する生活指導の責任も、すべて社會福祉主事にあるが、民生委員は、福祉事務所が指導方針及びその方法を決定するに當り、必要に応じて參

考意見を述べるほか、社会福祉主事が行う生活指導を一層効果あらしめるため、福祉事務所の方針に従って積極的に生活指導の協力を行うこと。(内)被保護者から相談を受けた場合その他、被保護者の生活状態に變動がある等保護の變更、停廢止の措置を必要とする事由を發見したときは、市町村長、福祉事務所長又は社会福祉主事に連絡することが要求される。身體障害者福祉法に關しても右と同様の役割を果す他、身體障害者の就職の斡旋、求人の開拓、生業の補導について公共職業安定所の業務に協力する仕事があり、戦傷病者戦没者遺族等援護法、母子福祉資金等の貸付に關する法律及び優生保護法に關しては一層重要な役割を課せられ、加うるに児童福祉法の児童委員を兼ねてこれまた重要な役割を課せられて居る。(全國社会福祉協議會連合會編「民生委員の在り方」二九年刊、七二七七頁参照)

尤もこれ等の法律が制定されたのは近年のことであり、その以前はこれ程多くの法律に關係しなかつたのであるが、それでも前述のような事情で質の低下を來たし、舊生活保護法の施行後、民生委員の活動が殊にアメリカ側から激しく非難されるところとなつた。一方では實態調査の結果被保護者の數が激減して民生委員の放漫な仕事暴露されるかと思ふと、他方では多數の漏救が發見され、更に民生委員が自己の利益のためにその地位を利用した場合も指摘され、且つまた原則的な問題としても、民間人でありしかも非専門家である民生委員に公的責任の伴う生活保護の仕事を担当させることの非を指適された。(「福祉事務所制の研究」社会事業、二六年一〇月號、六一、二五頁、日本社会事業専門學校編「現代社会事業の基礎」二五年刊、第一六章「日本の福祉事業の實際に對する若干の批判的觀察」ボーリッシュ「公的扶助におけるボランティアの地位」社会事業、二七年八月號、黒木利克著「社会福祉の手帳」二八年刊、一三—二二頁、参照)新生活保護法が制定される際には、占領軍當局が民生委員廢止を強く要求し、第二二條に「求められたとき」という字句を挿入して、民生委員を協力機關として辛うじて存続させたという。(「民生委員の在り方」二四頁)

第 7 表

	市町村數	全世帯數 (A)	保護世帯數 (B)	社会福祉主事數 (C)	民生委員數 (D)	世帯		社会福祉主事の 社会行政經歷	同學歷 (程度)
						B/A	B/C		
A縣 1地方 事務所	40	22,496	977	16	261	4.07%	61.0	2年2人 8ヶ月13人 2ヶ月2人	大學2 (内専門2) 高9,中3 小2
B縣 三市	3	33,062	1,601	25	215	5.0	60.0	7年2人3年2人 6年1 2年7 5年1 1年9 4年3	大學1 高專3 高6 中5,小7
B縣 10地方 事務所	211	14,832	6,732	75	1,728	5.0	89.8	10年4人5年7人 9年2 4年10 8年1 3年3 7年3 2年29 6年5 1年9	大學13 高專4 高1 中42 小13

(守屋茂「第一線の實態把握と分析について」社会事業、昭和28年12月號に據る。26年10月—27年3月迄、但しA縣の分は26年10月—12月迄の調査)

ところで社会福祉主事はどうか。舊生活保護法の時代までは、事實上民生委員の意見で保護の決定が行われて居たが、新生活保護法の制定と共に、社会福祉主事が専任の専門能力者として現れた。社会福祉事業法第一八條は、「年令二〇年以上の者であつて、人格が高潔で、思慮が圓熟し、社会福祉の増進に熱意があり、」大學・高專の卒業生か種々の養成機關或は試験を経たものと規定してある。然し乍ら制度の目がまだ浅いので、果して質のよい人々が揃つて居るかどうか。それだけでなく、第四表に示した通り兼任者及び無資格者が相當に居る。二七年度の厚生省監査報告によると、當時査察指導員を兼任した者としては、民生課長、同次長、現業員が大部分を占めて居たようであり、地區擔當員は多くの場合面接員を兼ね、更に生活保護法、児童

第 8 表

	指導員數 指專任者(兼任者)	現業員數 專任者(兼任者)
26年10月	949 (202)	6,752
27年1月	561 (333)	6,807 (128)
28年1月	703 (294)	7,418 (224)
29年1月	778 (277)	7,117 (292)
29年6月	841 (351)	7,338 (332)

(厚生省調)

福祉法、身體障害者福祉法の三法以外の事務をも管掌する場合が約五〇%に及んで居た。「生活保護法運営の實態」社會事業、二八年二月號、三五頁参照) また或る調査に依れば第七表の如く、擔當世帯數が過多であるし、主事の経験の浅いものが多い場合もある。この調査は若干古くなつては居るが、今でもどの程度改善されて居るか疑問である。東京都の場合ですら、法定の擔當ケース數は主事一人につき六五世帯であるのに、二八年一〇月頃の平均擔當數が生活保護法のケースのみで一四二に上り、兒童福祉法、身體障害福祉法、のケースを合せると、優に二〇〇を越えるという。(茂又一郎「福祉事務所と社會福祉協議會レポート」社會事業、二八年二月號、一〇頁)

第一には専門能力を必要とするケースワークを行うために、第二には公的保護事務を専任の吏員に行わせるために、この社會福祉主事の制度が生れたのであるが、その結果は果してどうであろうか。第一の目的は恐らくまだ果したとは云えない状態にあ

りそうである。然し乍ら、會て方面委員をケースワーカーと稱しても怪しむ者がなかつたと云われる時代に比べれば、現在ではそれだけケースワークという専門的な仕事に厳格に考えられ認められて來たわけである。(淺賀ふさ「社會事業の専門化について」社會事業、二七年一月號、一四頁)

これは我國社會事業に於いての考え方の進歩と看做すことができるけれども、それを實行に移した時期は財政緊縮、行政整理、人員整理にぶつかり、大きな困難が生じてしまつた。このような情勢の下に、近年社會福祉主事の數は急速に増加した。一部分は急場を凌ぐための人事もあるかも知れないが、一方で専門能力が重要視され乍ら、他方では

却つて反對の方向に現實が動いて居るといふような事がないか心配である。

五、結語

以上述べたところから、理論的には生活保護法に關して十分な社會事業が行われ得ないことが明かであり、従つて生活保護事業にのみ公私の社會事業を集中することは避けなければならない。然し乍ら社會事業が生活保護の仕事の有効適切に行うための手段であることも確かである。だからやはり生活保護の事業を専門家の手によつて行うべきである。我國は貧乏で社會福祉増進のための諸事業に利用し得る資源が乏しい。だからこそ一層社會事業的方法殊にケースワークを導入する必要があると、一當局者は云つて居る。(黒木利克、「わが國でソーシャル・ケースワークは發達しないであろうか」社會事業、二九年六月號、一六頁)

然し乍ら實際上の困難が大きいことも上述の通りである。若しも社會福祉主事がケースワーカーとして進歩しないならば、或はまた福祉事務所の組織の缺陷から、能力はあつてもそれだけの仕事ができないのならば、むしろ民生委員の奉仕に委せて、社會福祉主事の費用を節約すべきであるという意見すら出るであろう。然し乍らそれは、社會事業の進歩の見地から云えば後退であることは云うまでもない。また我國の乏しい資源を有効に利用する途でもない。だからやはり専門家を一層養成する努力を續けるより他はないと思ふ。従つてその方面の費用の割合を今までよりも大きくすることが望ましいのではないかと考ふる。