

戦後日本における生活保護基準の法制化過程

韓 君 玲

- I はじめに
- II 終戦直後の生活援護の基準
- III 旧生活保護法における生活保護の基準
- IV 新生活保護法における生活保護の基準
- V おわりに

キーワード：生活保護基準、旧生活保護法、
新生活保護法、生存権

I はじめに

生活保護制度は、日本国憲法第25条に基づき、生活困難に陥った国民が最後に拠り所とする社会保障制度の基本をなすものであり、国家責任に基づき、健康で文化的な最低限度の生活を保障することを目的とし、そのための生活保護基準の設定を要求している。つまり、生活保護基準は、保護の内容である健康で文化的な最低限度の生活を実質的に規定するものであって、その適否は、法目的の達成と切り離せない関係がある。

本稿は、戦後日本の政治社会状況の中に位置づけつつ、法的アプローチにより生活保護基準の法制化過程を系統的に検討して、そこに見られる特徴と問題点を明らかにしようとするものである。こうして生活保護基準の法制化過程における諸問題を解明することは、今後の生活保

護基準の設定のあり方を検討するために欠かせないことであろう。

II 終戦直後の生活援護の基準

1 「生活困窮者緊急生活援護要綱」と生活援護の基準

1945年8月の終戦によって日本の社会、経済情勢が急激に変化し、戦災、引揚げ、離職、インフレの昂進等により生活に困窮し、公的扶助を必要とする要援護者が著しく増加した。厚生省による1945年12月末現在の要援護世帯人員の調査によれば、戦災者、引揚者、離職者、復員軍人、軍人家族、在外者留守家族、傷痍軍人、一般生活困窮者の総世帯数928万4745のうち、要援護世帯数は81万6014、人員にして304万5357人となっていた。これらの要援護者が必要とする援護の内容は職業の斡旋、住居の提供、食糧及び衣類の給与、その他多岐にわたっている⁽¹⁾。救護法をはじめ母子保護法、軍事扶助法、戦時災害保護法及び医療保護法等の法律はそのまま存続していたが、相互に関係づけられていなく、救護の程度、方法も区々であり、医療保護法を除きいずれも救護の対象が限定的であったため、援護から洩れる多数の生活困窮者を生ずる恐れが生じた⁽²⁾。そこで、日本政府は、食糧確保および失業対策に関して一連の閣議決

(1) 木村忠二郎『改正生活保護法の解説』35頁（時事通信社、1950年）。

(2) 内藤誠夫『生活保護法の解釈』18頁（日本社会事業協会、1947年）。なお、従来の救護法、母子保護法、

定を行い、緊急対策を講じたが、援護の対象を限定することなく生活困窮者全般に対して必要な援護を行うことを目的として、1945年12月15日「生活困窮者緊急生活援護要綱」を閣議決定し、翌年4月から実施することにした。この要綱は終戦後の混乱状態において生活に困った者を救済するために、とりあえず予算措置で生活援護を行うという考え方に基づいて制定されたものであり、一種の臨時応急的な措置であって、一般的公的扶助制度とはいえないということである⁽³⁾。この要綱の中で、生活援護の方法について、第2項では「生活援護ヲ要スル者ノ世帯ノ実情ニ応ジ左ノ方法ニ依ルモノトス／一 宿泊施設、給食施設及救療施設ノ拡充／二 衣料、寝具其ノ他ノ生活必需品ノ給与／三 食料品ノ補給／四 生業ノ指導斡旋／五 自家用消費物資、生産資材ノ給与又ハ貸与」と規定した。生活援護の基準についての定めはなかった。しかし、この要綱は、軍事扶助法による扶助額に比して低い救護法による救護額を前者と同額に引き上げるために制定されたものであり⁽⁴⁾、實際上、援護の基準は軍事扶助額に相当する額によって定められていた。

2 SCAPIN 404における最低生活維持の思想と日本政府の対応

戦後日本における生活保護行政法制の形成過程において、GHQが最初に日本政府に発した直接に社会救済と関わりのある覚書は、SCAPIN 404「救済ならびに福祉計画に関する件」(1945年12月8日)であった。この覚書は、生活援護の基準を示していなかったが、戦

後の公的扶助民主化の基本となる最低生活維持と国による無差別平等の救済原則が示されたことである。具体的に言えば、「家計ソノ他収入源泉ガ規定サレタ期間中最低生活ヲ維持スルニ不十分ナ国民ヲ救済スル適当ナ措置ヲ展開」すると、最低生活の維持が強調され、また、救済の対象を「失業者及ビソノ他貧困者」とする規定により、旧来の救済制度における対象者の制限主義が破られ、さらに、「日本政府ハ日本ニオケル個人モシクハ集団ガ労働能力ノ欠如、失業アルイハ政治的宗教的並ニ経済的諸理由ニヨリ諸種ノ供給ノ配給ニ差別待遇ヲ受ケルコトヲ防止スル適当ナ措置ヲ即時講ズベキデアル」とし、生活困難に陥った原因による差別的な取り扱いが禁止され、しかも政府がこれに対して直接に責任を負うべきであるとされた。この覚書には「国家責任による」生活保障という文言が使用されていないが、「国による無差別平等の最低生活の維持という、いわばナショナル・ミニマム(National Minimum)に近い考え方を打ち出し」ていたといえる⁽⁵⁾。

日本政府は、1945年12月31日「救済福祉に関する件」と題する回答をGHQに提出した。その内容は、前記の要綱と基本的に変わりなく、文言としてはSCAPIN 404に迎合したものであった。援護の程度について、回答は、冒頭で「最低生活ヲ保障」することと述べ、具体的に「援護ハ標準世帯(家族5人)ニ付月額200円ヲ限度」とした。しかし、実際にこの額は最低生活を維持できる額ではなかった。厚生省社会局保護課が行った「要保護世帯生活費実情調査」(1945年12月現在)によっても、生

3 軍事扶助法、戦時災害保護法及び医療保護法は旧生活保護法が施行されるまで各々の適用範囲において機能していたが、旧生活保護法の実施とともにその必要性がなくなり、廃止されることとなった。

(3) 厚生省社会局編『社会局30年』94頁(厚生省社会局、1950年)。

(4) 松本征二・仲村優一対談「終戦前後」『生活保護

三十年史』104頁(社会福祉調査会、1981年)。松本征二は次のように述懐している。「軍人関係は額が多く、救護法によるものは額が少なかった……。それを同額にするために、救護法で救護を受けている人たちには緊急生活要綱をつくった。」

(5) 小沼正『貧困——その測定と生活保護』102頁(東京大学出版会、1974年)。

活費実際所要額が 201 円以上の世帯が 32.7% に達している（しかも 1 世帯当たり平均家族人員は 3.7 である）。そして、援護の支給金総額は前記の援護要綱に基づき「差当り 2 億円ヲ支出スル」こととした。

3 SCAPIN775 覚書における支給金総額の無制約原則と日本政府の対応

日本政府が提出した「救済福祉に関する件」を受けとった GHQ は、1946 年 2 月 27 日に有名な SCAPIN775 号「社会救済に関する覚書」を発した⁽⁶⁾。この覚書には無差別平等原則、国家責任原則、公私分離原則、支給金総額の無制約原則が謳われていると考えられる。その中、支給金総額の無制約原則は生活援護の基準と関わりがあり、その意味は、救済の予算額に制限をつけず、必要に応じて無制約に財政支出を行うことである。救護法から援護要綱までの救済行政は、予算による制約を強くうけていたのであり、この改善を求めたのがこの原則である。

SCAPIN775 覚書を受領した日本政府は、1946 年 4 月 30 日「救済福祉に関する政府決定事項に関する報告」を GHQ に提出した。この報告は無差別平等原則及び国家責任原則に従うことを言明したうえ、標準世帯（1 世帯 5 人家族）の救済給与金については、「全困窮者ニ対スル救済給与金ニ付テハ六大都市ニ於ケル標準世帯（1 世帯 5 人家族）ニ在リテハ月額 250 円ヲ給与ノ限度額トシ、其ノ他ノ市町村ニ在リテハ一定ノ低減率ニ依リ給与額ハ一応ノ標準限度額ヲ示セルモノニシテ給与ノ實際ニ当リテハ地方長官ヲシテ其ノ世帯ノ実情ニ即シ給与額ノ増額ヲ為シ得ルコト」とした。

総じて言えば、終戦直後の生活援護の基準は

二つの特徴があると考えられる。一つは、GHQ による公的扶助の「非軍事化」政策の要求に応えるために、生活援護の基準は軍事扶助額に相当する額によって定められていた。もう一つは、生活援護の金額があまりにも低額のものであって、それは従来の慈善的、救済的な考え方をそのまま継承したものであるということである。

Ⅲ 旧生活保護法における生活保護の基準

日本政府は戦災、引揚げ、離職等により公的扶助を必要とする人々の急増という当時の社会情勢に鑑み、それまでの救護法、軍事扶助法、母子保護法、医療保護法及び戦時災害保護法等といった分散化された救済関係法では適切な措置を講ずることができないことから、GHQ の指示を踏まえ、生活保護法案を作成し、1946 年 7 月第 90 回帝国議会上に上程した。47 条からなるこの法案は無修正で可決成立し、同年 9 月 9 日法律第 17 号として公布され、10 月 1 日から施行された。この生活保護法（以下「旧生活保護法」という）は 1950 年に現行の生活保護法が制定されたことにより廃止されるまで、約 3 年半施行された。また一方、それと同時に、1946 年 5 月 18 日、GHQ 公衆衛生福祉局課長代理のネフは局長サムズに「公的扶助；解釈及び理解による公的扶助の容認」と題する報告を提出した。そして、生活保護法の立案にかかわる官僚ならびに関係者に「助力する」ため、この報告の中で「公的扶助」という覚書を添付した⁽⁷⁾。この覚書では公的扶助は「民主的政府の措置」であり、「民主主義の基本原則に従って矛盾なく運用しなければならない」ことを掲

（6）社会保障研究所編『日本社会保障資料Ⅰ』7 頁（至誠堂、1975 年）。社会救済の原語は Public Assistance であり、後に公的扶助という訳語が用いられたように

なるのであるが、当時は社会救済となっていた。

（7）小野顕編『占領期における社会福祉資料に関する研究報告書』124 頁－126 頁（社会福祉研究所、1978 年）。

げた上で、次の3点を示した。

第一に、「公的扶助の被扶助者及び申請者の権利」に関して、公的扶助を市民の権利としてとらえ、「疾病により、または失業によって、経済的自立に達する能力または機会を失った者は、市民として、及び人間としての権利の何も失っていない。いかなる様式における公的扶助についての申請者も、また受給者も、経済的自立をした時と同様な権利を保持している」とし、困窮者の具体的な権利の一つを「ニードが決定された場合、各人の状況における変化があるまで、権利として一定の金額で扶助を受給し、かつ、地域社会が認める最低限度のニードを満す扶助を受給する権利」を挙げた。ここに初めて国民の最低生活の保障は国民の権利として認められなければならないという見解が具体的に提示された。

第二に、「公的扶助の被扶助者の義務」に関して、被扶助者は「資産のリスト作成、及び将来の雇用の展望を含めたその現状について、真実を報告することを良心的に行わなければならない義務」があるとした。

第三に、「公的扶助の基本的基準」に関して、「与えられる扶助額」は、「持ち合わせの住居、燃料、衣類、菜園生産物、及び貯蔵食糧のような資産をのぞいて、現在のニードと一致」すべきであるとした。また、公的扶助の基準は「同一でない状況の者を同じように公平に扱うことを保証する」ものであり、政府に「行使できる自由裁量及び判断」を与えるべきであるとした。

しかし、前述した日本政府の提出した旧生活保護法案において、生活保護基準に関する規定はないことに、GHQは何の疑問も示していなかった。また、帝国議会で生活保護の基準に関する論議も全然見られなかった。このことは、

日本政府の官僚、国会議員ないしGHQは生活保護基準の重要性を認識していなかったことを示している。

1 旧生活保護法における生活保護基準の規定

旧生活保護法には生活保護の「基準」という文言はなかった。旧生活保護法第10条は、「保護は、生活に必要な限度を超えることができない」と規定する。保護は保護を受ける者の最低生活の保障にあるから、必要限度を超えて余裕ある生活を営ませることは許されないということである⁽⁸⁾。そうだとすれば、「生活に必要な限度」が生活保護の基準であるとも言えるであろう。また、旧生活保護法施行令第10条は「保護のため支出する費用、生活保護法第一七条第一項の葬祭費及び同条第二項の規定による葬祭のため支出する費用の程度は、厚生大臣の認可を受け、地方長官が、これを定める」と規定した。これによれば、生活保護の基準は、旧生活保護法においては形式的には厚生大臣の認可を受けて地方長官が決めることになっていた。地方長官の決定は、実際には1946年9月16日、厚生省発社第107号各地方長官宛厚生省社会局長依命通牒「生活保護法による保護のために支出する費用の程度に関する件」に示された「一応」の「基準額」によって行われていた。この通牒において保護の基準額という考え方が初めて示されたと考えられる。具体的に言えば、市町村は保護の種類に応じて示された最低生活に必要な基準額の範囲内で保護費を支給する。被保護者に特別な事由があり、基準額により難しい場合、「基準額を超えて保護に必要な額を支給することができる」。即ち、「基準額を超えて支給しようとする場合は、市町村長よりその世帯の生活状況調査及び事由を具して地方長官に認可の申請をさせる」。「基準額を超える額が基準

(8) 臼井俊郎「生活保護法について」『警察研究』17

巻10号(1946年)27頁。

額の二割以内の場合は地方長官これを認可して差し支へない」、基準額を超える額が基準額の二割以上を超える場合は、「地方長官は一件書類を具して厚生大臣の承認を受けた以上これを認可する」。さらに、「経済事情の変化その他の事由により地方長官の定めた基準額を改正する必要が生じた場合には、一件書類を具して地方長官は厚生大臣の認可を受ける」⁽⁹⁾。保護支給額の決定は「一応」この通牒に示された「別表の基準額の範囲内」で市町村長の裁量に委ねられていた。上述した「別表」は簡略であって、しかも、それによる保護支給額の決定に「一応」や「範囲内」などのような曖昧な用語を使った。こうして、簡略かつ「一応」といったような基準額に則って地方長官が保護の支給額を決定することは、実際の保護支給額における地域差の問題を解決するには有利であるが、保護基準の全国的な公平性・統一性から、とくに公的扶助における国家責任の原則からみて、果たして要保護者の最低生活を保障することができるかは大いに疑問がある。

いずれにせよ、旧生活保護法第10条及び旧生活保護法施行令第10条における保護の基準規定は極めて抽象的である。日本国憲法第25条第1項の「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」という文言は旧生活保護法の中に明記されなかった。憲法第25条を踏まえて制定された旧生活保護法がその法文中に生存権を明記していなかったため、「健康で文化的な最低限度の生活」は生活保護の基準の物差しになっていなかったという

ほかない。以上のことは、立法者が生存権保障の思想をまだ十分理解できていなかったことを意味する。

2 生活扶助費基準額の設定

旧生活保護法上の保護の種類は生活扶助、医療、助産、生業扶助、葬祭扶助からなっていた。これらのそれぞれについて基準額が前記の通牒に定められていたが、ここでは、改訂回数の最も多い生活扶助費の基準額について検討することにしよう⁽¹⁰⁾。

(1) 第1次改訂から第7次改訂まで

第7次改訂までの6大都市5人世帯の基準額は、C・P・S（国民の一カ月平均支出額）のおよそ20%という低いものであった⁽¹¹⁾。旧生活保護法は1946年10月から実施され、生活扶助の基準額は1947年11月1日の第7次改訂まで約1年間のうちに5回にわたり改訂されたが、いずれもその時々物価事情に応じ適当に補正するといった程度のおおざっぱなものであって、年に数回改訂しても追いつかない状況であった。具体的に、1946年3月13日の199円は要綱による援護の支給額であって、戦時中の救済法規の中で最も高い基準額であった軍事扶助法のそれが使われた。その基準算定方式としては、標準生計方式が用いられた。これは「社会通念による最小限度の衣食住の費用」という考えで、6大都市における5人世帯の基礎標準世帯を想定して、これに必要とする生活費を算定し、これをその他の都市及び町村に一定の比

(9) 内藤誠夫『生活保護法の解釈』139頁－142頁（日本社会事業協会、1947年）。

(10) 「生活困窮者緊急生活援護要綱」実施以来、旧生活保護法廃止までの生活扶助費基準額の改訂過程は次の通りである。当初（1946年3月13日）199円、第1次改訂（1946年4月1日）252円、第2次改訂（1946年7月1日）303円、第3次改訂（1946年11月1日）456円、第4次改訂（1947年3月1日）630円、第5次改訂（1947年7月1日）912円、第6次改訂（1947

年8月1日）1326円、第7次改訂（1947年11月1日）1500円、第8次改訂（1948年8月1日）4100円、第9次改訂（1948年11月1日）4535円、第10次改訂（1949年5月1日）5290円。以上は5人世帯を標準に算定した額である。全国社会福祉協議会編『民生委員制度四十年史』303頁－304頁（社会福祉法人全国社会福祉協議会刊、1964年）。

(11) 日本社会事業大学救貧制度研究会編『日本の救貧制度』311頁（勁草書房、1960年）。

率で通減し、さらに4人世帯、3人世帯というごとく人数により通減する方式であった」⁽¹²⁾。旧生活保護法の下では第7次改訂までこの算定方式を踏襲した。厚生省当局者はこの算定方式の設定理由について、「元来生活保護法の本筋から申しますと……基準額を設ける必要は毛頭ないのであります。と申しますことは市町村長なり、民生委員なりが、最低生活を個々人の生活の実態に即して適格に認定することが出来れば、その認定通りに保護したらよいのであって、何も基準額を定めるような必要は毛頭ないばかりでなく、寧ろこうした基準額を定めないので実施することが、生活保護法の趣旨から申しまして理想的な姿である」が、行政上の「認定の便宜」及び「認定観念の統一」の見地からみて、「一応の基準額を定めた」と説明した⁽¹³⁾。つまり、基準額は保護の程度の決定の指針であり、扶助額の算定にあたっての単なる目安としての役割をもっていたとみられる⁽¹⁴⁾。要するに、厚生省当局者は基準額の意味を理解していなかったのである。

(2) 第8次改訂から第10次改訂まで

1948年8月1日に行われた第8次改訂は、それまでの改訂とはまったく違う算定方法、即ち、同時の労働運動が賃上げの方式として提起

した科学的、合理的な基準算定方式たるマーケット・バスケット方式を導入した⁽¹⁵⁾。これは厚生省が生活保護の基準の客観的な算定方法の必要性を認識するに至り、生活保護の基準は最低生活水準の同一性を保ちながら、国民の多様な生活状態に対応したものであるため、できるかぎり恣意性を排除して客観的に算出されなければならないとして⁽¹⁶⁾、採用したものである。その結果、6大都市の標準5人世帯の基準は第7次改訂の1500円から4100円に大幅に増額され、C・P・Sの20%から37.6%となった⁽¹⁷⁾。ともあれ、第8次改訂によって生活保護の基準は以前より科学的に算定されるようになった。この改訂は生活保護法の歴史においては画期的な意味を有した⁽¹⁸⁾。

これに続いて、第9次改訂では、性別、年齢別、世帯人員別の基準額の組合わせ式が採用され、勤労控除、小額不安定控除が創設された。第10次改訂では、年齢区分が簡素化され、妊婦加算、母子加算、障害者介護加算が創設された。こうして、生活扶助費の基準額の算定は整備された。

IV 新生活保護法における生活保護の基準

(12) 小沼正、前掲書（注5）108頁。

(13) 岡田好治『生活保護百問百答（第一冊）』101頁－102頁（日本社会事業協会、1947年）。

(14) 高橋三男「小山さんと新法制定の二つの動機」厚生省社会局保護課編『生活保護三十年史』307頁（社会福祉調査会、1981年）。

(15) 厚生省社会局保護課編、前掲書（注14）458頁－459頁（社会福祉調査会、1981年）。この方式は、終戦直後の労働問題により提起したことであり、最低生活保護費の算定に採り入れられた。その具体的な内容は、地域・世帯人員等に応じて、目標とする一定の生活水準に適合するように、飲食物費、被服費、光熱費、住居費などの各家計費日毎の所要量を生活科学上の知識に基づいて合理的に積算方法である。最初はローン

トリが1901年に発表した、英国ヨーク市の市民生活調査により貧乏線に位する生計費を算定する際に用いられた方法であることから、ローン・トリ方式とも呼ばれ、また、日常生活上必要最小限度と考えられる消費材のすべてを、マーケットに出かけて行って、バスケット（買物かご）の中の一つずつ取り入れていくやり方に似ているところから、マーケット・バスケット方式とも呼ばれる。

(16) 小沼正、前掲書（注5）30頁。

(17) 1948年8月13日発社第94号、社会局長「生活保護法により保護等のため支出する費用の基準額改訂に関する件」の中で通知した。厚生省社会局編『生活保護法関係法令通知』192頁－212頁（厚生省社会局、1949年）。

(18) 小山進次郎『改訂増補生活保護法の解釈と運用』34頁（中央社会福祉協議会、1951年）。

旧生活保護法の実施過程において、最低生活の基準の設定は何回もの改訂により合理的になってきたが、保護の請求権観念に基づく国家責任による設定の法的根拠を欠いていた。さらに、生活保護基準の設定の改善につれて民生委員の役割の限界は明白であった。こういった問題に対処するために、日本政府は、旧生活保護法の実施過程において数多くの通達を発したが、旧生活保護法の枠組みの中では限界があった。こうして、新しい生活保護法（以下「新生活保護法」という）を制定しなければならないという認識が高まっていく。新生活保護法案は、1950年3月22日第7回国会に上程されて、5月4日法律第144号として公布され、即日施行された。

1 新生活保護法案における生活保護基準に関する国会論議

最低限度の生活保護基準について、新生活保護法案第3条は「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。」と定め、また、第8条は「保護は、厚生大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする。／前項の基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであって、且つ、これをこえないものでなければなら

ない。」と規定した。

最低限度の生活保護基準の内容に関して、衆議院において荻田アサノは、日本人の文化的で健康的な最低生活の基準というのはどういうものかと質問し⁽¹⁹⁾、青柳一郎、岡良一も同趣旨の質問をした⁽²⁰⁾。また、参議院において中平常太は、生活保護基準の実情は「健康で文化的」という規定に比べ「本当に相去ること遠い」と指摘した⁽²¹⁾。これらに対して、木村忠二郎政府委員は、最低生活の基準について「一応抽象的な規定をこの法には設けたのであります」、「最低生活の線というものは、でき得る限り高い線まで持って行きたい」が⁽²²⁾、「そのときどきの社会情勢によって違う」⁽²³⁾、実際の生活保護基準は憲法第25条に規定された文化的で健康的な最低生活の基準に比して不十分であっても「やむを得えない」であろうと答えた⁽²⁴⁾。木村忠二郎政府委員は、今後財政状況等をにらみあわせて、逐次この基準を改善するように努力するとの決意を表明した⁽²⁵⁾。

以上のような政府側の答弁に対して、衆議院における態度は3つに分かれた。自由党の青柳一郎、大石武一は理解の意を表した。大石は自由党を代表して、「わが国の生活保護法は、わが国の経済に従って実施されなければならない。……将来の完成を希望しつつ、一步一步前進して行くところにわれわれの政治の努力がある」のであると述べた⁽²⁶⁾。これに対して、共産党を代表する荻田アサノは、「まったく羊頭狗肉を掲げておる状態」であると指摘し、単に改正の名目だけをうたって、実質の伴わないよ

(19)「第七回国会衆議院厚生委員会議録」第6号、1950年2月16日（法案の提出前の予備審査）、97頁。

(20)「第七回国会衆議院厚生委員会議録」第17号、1950年3月25日、4頁。

(21)「第七回国会参議院厚生委員会議録」第31号、1950年4月21日、2頁。

(22)「第七回国会衆議院厚生委員会議録」第17号、1950年3月25日、4頁。

(23)「第七回国会衆議院厚生委員会議録」第18号、1950年3月27日、1頁。

(24)「第七回国会衆議院厚生委員会議録」第20号、1950年3月30日、3頁。

(25) 同前（注24）。

(26)「官報号外衆議院議録」第40号、1950年4月23日、1033頁。

うな法律」である本法案に全面的に反対する旨の意見を表明した⁽²⁷⁾。社会党を代表する岡良一は、両者の中間に立って、「かかる理由によってこの法案を否定することは、国民の最低生活の保障に対する責任を回避するものと言わざるを得ない」と述べるとともに、「羊頭を掲げて狗肉を売る」という危惧をも表明し、生活保護費の最低基準額の引き上げ、教育扶助費の引き上げおよび育英資金の大幅な増額の希望を付した⁽²⁸⁾。

次に、衆議院において、丸山直友は最低限度の生活保護基準の決定に関して、「審議会のごときものの設置ということは考えられるか」と提案した⁽²⁹⁾。これに対して、木村忠二郎政府委員は、経済情勢が相当変化するので、基準の変更を要するという事態が多い、このため、変更を行う際、「それぞれの手続きをふむよりも、なるべく早く措置するということが必要である。しかもそれについては、財政方面との関係も相当ありますために、審議会等の議を経るということについて、現在では手続上相当困難な点がある」と答弁した⁽³⁰⁾。換言すれば、生活保護基準は厚生大臣の権限と責任において決定したほうが良いと主張した。荻田アサノは厚生大臣の責任といっても、結局社会局の保護課内の少数人が決めてやる形になる、それよりは、広範囲の人達を網羅した機関、具体的に「もっと権威ある基準を定める機関」、しかも「常置的なものが設置される必要がある」と提案し、そうでないと、「いつでもそれは国の財政の都合では実現されないということになるので、それでは国民が権利として与えられた最低生活の権利というものが、実現できない」と強く批判した⁽³¹⁾。

なお、国会における生活保護基準の論議では、今後その実施運用に関する問題が相当に触れられた。これが新生活保護法の実施過程で問われてくる。

2 新生活保護法における生活保護基準の規定

新生活保護法第1条は憲法第25条に基づき、「国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障する」として国家責任の原則を唱えると同時に、明確に最低限度の生活の保障という概念を打ち出した。これは旧生活保護法より大いに進歩していることは言うまでもない。また、第3条は「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」として、「健康で文化的な生活」水準を維持し得る程度のものをめどとしている。換言すれば、人間としての生活を可能ならしめるような程度のものでなければならないということである。更に、第8条第1項は「保護は、厚生大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする」として、健康で文化的な生活基準（以下「最低生活の基準」と称する）を規定した。旧生活保護法に比べ、新生活保護法は健康で文化的な最低生活を保障する法目的を明確にしたと同時に、生存権に基づく保護請求権の確立に応じて、保護の要件及び程度を判断する尺度としての最低生活の基準が初めて法律に織り込まれた。

最低生活の基準は、保護の内容である健康で文化的な最低限度の生活を実質的に規定するも

(27)「第七回国会衆議院厚生委員会議録」第29号、1950年4月19日、4頁。

(28)「官報号外衆議院会議録」第40号、1950年4月23日、1033頁。

(29)「第七回国会衆議院厚生委員会議録」第21号、1950年4月3日、1頁。

(30) 同前（注29）。

(31) 同前（注29）、9頁。

のであって、その適否は、法目的の達成と切り離せない関係がある。最低生活の基準に関して、客観的な最低生活の基準と実際に厚生大臣により規定される生活保護基準とは同一視できるかどうか、なお検討する必要がある。新生活保護法制定の直後、政府側は、厚生大臣の定める基準は、「要保護者の最低生活のための需要の大きさを測定する『ものさし』である。生活保護制度における最低生活とはこの基準により測定されたもののほかはないのである」と解釈した⁽³²⁾。こうした解釈からみれば、まさに厚生大臣による設定の基準が実質的な最低生活の基準に当たることを意味するものである。ひいては、厚生大臣による設定の基準は、「内容上、生活保護法の空白を埋めるために、厚生大臣が立法部に代わって立法する」ものであると解すべきであろう⁽³³⁾。しかし、新生活保護法は、客観的な最低生活の基準と厚生大臣による設定の基準の関係について明瞭に定めていないため、その実施につれて、客観的な最低生活の基準と厚生大臣による設定の基準の関係に関する疑問が後日に出てくる⁽³⁴⁾。

ところで、新生活保護法において、厚生大臣による規定される生活保護基準は厚生省「告示」

の形式で設定せられている。ここで、告示の形式で設定される保護基準が、法規命令の性質を有するかどうかについての問題はともかく、少なくとも生活保護基準は厚生省令の形式を採ることによって、行政権による委任立法の性格を明確にさせる必要がある⁽³⁵⁾。なぜならば、生活保護基準の法的性格は単なる行政命令ではなく、生活保護の請求権を保障するものであるからである。これを単に行政命令と解すると、実際の保護が保護の実施機関の裁量に委ねられることになり、保護の請求権の内容も実質的に低下することになってしまう。

V おわりに

本稿は、戦後日本における生活保護基準の法制化過程をたどり、今後の生活保護基準の改善の整方向性の輪郭を提示しようとするものであるが、今後、法理論上で生活保護基準をどのような理念をもつものとして位置づけるか、という基本問題、生活保護基準における法的統制、という具体的な問題、また、比較法の視点からの生活保護基準今後のあり方といった制度全般の問題について、さらに詳細な検討を続けて行

(32) 小山進次郎、前掲書（注18）199頁。

(33) 園部逸夫「生活保護基準と司法統制」ジュリスト、298号（1964年）、50頁。

(34) 朝日訴訟における一審と二審の判決の中で、生活保護の基準に関する客観説と主観説が出てきた。客観説によれば、そもそも最低生活の基準は「その具体的内容は決して固定的なものではなく、通常はたえず進展向上しつつあるものであると考えられるが、それが人間としての生活の最低限度という一線を有する以上、理論的には特定の時点においては一応客観的に決定すべきものであり、またしうものであるということができよう」（朝日訴訟東京地裁判決、1960年10月19日、行裁例集11巻10号2921頁）。また、学説として、厚生大臣により規定される保護基準は最低生活の基準とは必ずしも一致しない、厚生大臣の規定する基準はあくまでも制度上設定された最低生活の基準の「測定基準」であって、客観的実体概念としての最低生活の基準とは本質的に異なるという見解がある

（古賀昭典編『現代公的扶助法論』法律文化社、1990年、191頁）。こうして、客観説からみると、最低生活の基準の内容については、憲法及び生活保護法は具体的に定めていないが、特定の時点においてそれは客観的に存在する。一方、主観説によれば、生活保護法が保護の基準の設定につき厚生大臣を拘束する具体的決定的な規定を設けなかったのは健康で文化的な最低生活基準は「抽象的な概念であって」、かつ、「決して固定したものではなく、しかも多数の不確定要素の把握総合の上に定立されなければならないものであって、これを固定的拘束的概念で狭い範囲内に膠着させることが不適当なため」、その具体的な内容は厚生大臣の裁量に委ねるものと解すべきである（朝日訴訟東京高裁判決、1963年11月4日、行裁例集14巻11号1963頁）。なお、最低生活の基準について、現在でも争点となっている。

(35) 園部逸夫、前掲論文（注33）50頁。

きたいと考えている。