

イギリスの公的扶助制度

田代不二男

まえがき

今日の民主主義社会における貧民保護の制度は、そのほとんどがイギリスにおいて発現し発達したその制度の伝統を受け継いでいるものである。公的扶助の現在のきわめて精巧な組織を理解し、なぜ現在のような形を取るに至ったかを知るためには、一応その歴史的背景を見通す必要がある。また現在の公的扶助に発生する諸問題を賢明に処理するためには、このような制度を発展させてきた社会的、経済的また道徳的諸勢力を正当に認識するところがなければならない。

ところで、イギリスの公的扶助制度は、イギリス救貧法の長いそして着実に行われた歴史的変遷を経て、今日の制度に整備統一されたものである。350年にわたる救貧法の発展の跡を丹念にたどってみて、結論的にいえることは、公的扶助は救貧法が社会情勢の変化に対応して改善されたものであり、180度の転換をした救貧法とはまったく異質のものではないということである。

救貧法が終焉して、新しく公的扶助が誕生したというのではない。救貧法で救助されていた老人には老齢保険、失業者には失業保険、病人には健康保険が適用されるように、その救助の対象者が分解していったが、それでもなお最終的に残された貧困者に対して、救貧法が公的扶助と名称を改めて適用されるという救貧制度の発展途上の一段階にあるものに過ぎないのである。

1905—09年の救貧法王立委員会の多数派報告書で、この名称の変更は勧告されている。すなわち、救貧法という名称は、苛酷とかあるいはもっと絶望とかを連想させて、そのために委員会の勧告する改革の障害になるおそれがあるので、公的扶助という名称が多数派報告書に概説された援助

の組織をよく表明しているから公的扶助とするようにと提案されている。貧民救済という名称は、1929年に、貧民救済の管理が、地方自治庁の機能として、救貧委員会の責任から州会および特別市会に委譲された時に、公的扶助の名称に改められている。この名称の変更は、もちろん人は社会的に扶助されているのであって、救済されているのではないということを示すもので、政策上の見地からきわめて重要なことではあった。なおビヴァリッジ報告書によって、実施をみるようになったイギリス社会保障制度においては、国民扶助という名称が採用されている。これは実質的に公的扶助と何ら差異のあるものではない。ここでは、現在イギリスの国民扶助制度の特徴と思われるもののいくつかについて、その由来、現状、できればその将来を論じてみようと思う。

I 救貧法の分解過程

救貧法の分解の最初の出現は、1908年の「無拋出老齢年金法」の制定であった。この法律によって、70歳以上の英国人は、その資産に一定の制限を設けて、生涯を通じて、週1シリングから5シリングの年金を受けることになった。この制度に限らず、新しい社会政策が打ち出されるたびに、その事務を政府のどの省で所掌するのが適当であるかが問題になった。そしてまたそれを管理する新しい管理形態を考案しなければならなかった。この老齢年金の支払いは、郵便局でなされることになった。この「無拋出老齢年金法」は、その後屢次の改正が行われたが、原則において本質的な変更はなく、ただ1920年に、この年金の原則が拡大されて、盲人は50歳で老齢年金が受けられることになり、1938年には、さらに年齢は40歳まで下げられた。

第2の分解は、1911年の国民保険法の制定であった。国民保険法の目的は、健康の消失に対し、疾病の予防と治療のための保険と失業に対し、失業に伴う諸問題のための保険をなすことであった。健康保険制度では、16—70歳のすべての筋肉労働者ならびに年収160ポンド以下のすべての職員が強制的に加入させられた。強制被保険者数は、健康保険が14,000,000人、失業保険が2,250,000人であった。被保険者は、所得の大小にかかわらず一律に、健康保険に対しては、週男4ペンス、女3ペンスを保険料として拠出し、使用者が3ペンス負担した。現金給付の基本額は、疾病給付は、男週10シリング、女7シリング6ペンス、廃疾給付は、男女とも週5シリング、出産給付としての30シリングであった。被保険者は、いわゆる公認組合と称する各種の組合、その主なものは、友愛組合、産業組合、産業保険会社や集金組合それに事業主の準備基金によって設立された組合などであったが、そのうちの一つを選んで登録することになっていた。これは、健康保険によって高額な保険給付が支給されるので、友愛組合や産業保険会社および集金組合等に任意加入する者が減少するだろうということをおそれて、それらの組合が、新制度を直接国家が管理することに反対し、自分たちに管理することを許されるよう強く主張したからである。現金給付は、これらの公認組合が管掌し、医療給付と療養給付を管理するためには、特に保険委員を任命した。もちろん、1911年には、この新制度を管理するのに適当な役所というのはなかった。1919年に、保健省が設置されて、保健業務の責任ある政府機関となったが、地方委員会と公認組合による混合組織は残されることになり、健康保険制度の管理に関する限りは、依然として厄介な複雑なものであった。

失業保険については、これは実験的なもので、変動の多い特定の七つの産業部門、すなわち、建築、土木、造船、機械、製鉄、車輛製造、製材に限って適用された。初年度に適用を受けた労働者数は、2,250,000人(女10,000人)であった。保険料は、雇主と労働者が、それぞれ2.5ペンス拠出し、国が全体の3分の1を負担した。給付は、

15週を限度として男週7シリング、女週6シリングで、扶養家族にはなかった。失業保険の管理は、商務省の所管とされ、保険事務官が任命され、保険事務室は、1909年以降全国に設けられていた職業紹介所に配置された。1917年に労働省が設置されたときに、失業保険事務は、労働省の所掌することになった。

第3の救貧法の分散は1929年の寡婦孤児老齢拠出年金法の創設である。健康保険法の適用を受けるすべての被保険者が、この法律の拠出者になった。保険の免除を受けた人および除外された人も任意加入が認められた。この法律によって、始めて死亡した被保険受給者の被扶養者に、給付が与えられた。年金額は、寡婦10シリング、子供に対して14歳まで、学校在学中の場合は16歳まで、第1子に週5シリング、その他の子供に週3シリングが加給された。被保険者である父親あるいは母親が死亡して孤児となった者は、前記と同じ年齢まで週7シリング6ペンス給付された。65歳以上の被保険者に対しては、週10シリングの老齢年金が支給され、被保険者の妻も65歳に達すれば、週10シリングの老齢年金が支給された。受給者が70歳になると自動的に無拠出の老齢年金に切り替えられた。この場合、資産調査その他の制限は、もちろん除去された。寡婦孤児老齢拠出年金法の出現によって、これらの保険制度の管理は、ますます複雑な煩瑣なものになった。

イギリスにおける社会保険の体系は、この寡婦孤児老齢拠出年金法の創設によって、一応の整備をみたのであった。しかしながら、以上の制度は、一つの体系ではなく、別々の年次にそれぞれ異なる目的をもって制定されそれぞれ異なる方法および基準を用い、それぞれ異なる集団の人々に適用されるいくつかの別々の制度であった。特に管理の複雑さに、国民は悩まされた。是正を要する重要な欠陥を八つ、フランソア・ラフィットはあげている¹⁾、ビヴァリッジ自身もつぎの通り、その欠陥を指摘している。

1) フランソア・ラフィット著、藤林敬三・角田豊共訳『社会保障制度——英国社会保障への道——』、好学社、46-58頁。

- (1) 各個別の制度は、それぞれ創設された時代を反映し、相互に連絡がなく、かつ必ずしも現在の必要に応ずることができない。
- (2) 現在の諸制度によって保護されているものは、必ずしもそれを必要とする国民階層の全部におよばないとともに、また逆に制度間の重複が少くない。
- (3) その保護の程度、給付の標準、期間が必ずしも十分でない。

II ビヴァリッジ構想による公的扶助

ビヴァリッジ報告書による公的扶助の構想、ビヴァリッジ報告書の内容を、詳細に説明するつもりはないが、その報告書の中で勧告した社会保障計画は要点だけに触れるとすれば、つぎの三つの基本原則の上に立っていた。すなわち、第1に、将来に対するいかなる提案も過去の体験に立脚して行われなければならないが、それは従来のセクショナリズムによってわずらわされてはならない。第2に、社会保険制度は、社会的進歩の包括的政策の単なる一部分に過ぎない。第3に、社会保険は、国家と個人の協力により、国民とその必要に関して包括的である全国的な拠出制の保険制度によって達成されなければならない。このような原則の下に、報告書は、つぎのような社会保険計画を勧告している。それは所得額と無関係に、全国民を対象とし、資産調査を行わずに、保険給付を支給するものであるが、そのために全国民を六つのグループに分ける。(1)被用者、(2)その他の有給の有業者、(3)主婦、(4)就業年齢にあるその他の無業者、(5)就業年齢以下のもの、(6)就業年齢を超えた退職者である。(1)(2)(4)に所属するものは、その職業あるいはその収入のいかんにかかわらず強制的な被保険者となり、保険料を支払い、同時に国家も一定の保険料を分担する。(1)に関しては、その使用者も保険料を負担する。(3)はその夫の拠出によって、あるいは主婦自身が被用者であれば、自らの拠出によるか主婦としてとどまるか、そのいずれかを選んで、適用を受ける。(5)は家族手当を支給される。(6)は退職年金制度が20年の経過期間中に発展して徐々に完全年金額に引きあげら

れて支給される。これによって職種、収入、除外例、免除例等に関する従来の煩瑣で複雑な制限は、すべて撤廃されることになり、今後は就業年齢にあるすべての市民が、所得の中断または消失の主たる原因に対する一つの統一的な社会保険制度の被保険者となるはずであった。自分の必要が、以上の保険のどの給付でも満されないものには、必要の証明と資産の調査を条件にして国民扶助の適用が受けられることにし、この国民扶助制度は、社会保険と組み合わせられて実施される。最低の必要のための社会保険はできる限り包括的であるべきであり、国家扶助は常規の施設では適切にその必要を満することができない特殊の場合に対して与えられるべき「緊急不可欠の補助手段」として予定されるべきであるとした。

ここで生存維持の手段として、救貧法は主であったが、ビヴァリッジの社会保障の構想では、社会保険が主となり、国民扶助は従となり、主従の地位が変わった。しかしながら、その後の状態は、ビヴァリッジの予想のとおりには進展していない。それについては後ほど触れることにする。

ビヴァリッジ報告書に示された社会保障の構想は、労働党政府の下で、逐次実現をみたのは周知のとおりである。クロスランドは、その事情について、つぎのようにいっている。

今度だけは一片の報告書が効果的な立法をとまうにいたった。1946年から1949年の間に、社会保険および関連諸サービスのすべての分野が再編成、調整され、一連の巨大な立法へと展開した。貧困の減退におよぼしたその深甚な効果は、本書の第2章で述べられた。そしてイギリス史上のどの時期よりもはるかに大きな社会的進歩がなされたのであった。第1次的貧困は大部分消失したように見えたし、人々は福祉国家の到来を、あたかも窮極目的が達成され、また社会諸サービスがその最終の形態に到達したかのように、歓呼して迎えた¹⁾。

しかし、新社会保険制度の基本原則は、従来のそれとそれほど違ったものではなかった。拠出制

1) 『ビヴァリッジ報告書』, 180頁。

の原則は、厳格に保持されたし、給付が支給される以前に完了されなければならぬ拋出のいろいろの条件も残された。使用者、被保険者および国家の三者からの拋出も被用者の場合は保持された。保険カードに毎週保険印紙を貼付する方法によって保険料を納入することも同じであった。退職年金が拋出によっては受給資格を得ることのできない人々に対しても最初から支給されることになっていたけれども、保険の原則は、理論上は適用された。なお拋出と給付の均一制も継続された。ただ、新制度は、保険の適用者とその必要の範囲が統一され、包括的であった。この点では、ビヴァリッジ構想の基本的原則の一つが達成された。

III 国民扶助制度の現状

イギリス社会保障体系を構成する一連の社会保険法の最後の段階で、1948年国民扶助法が制定された。国民扶助法については、ビヴァリッジ報告書に、その勧告がなされたことは、前述のとおりであるが、この法律は、1929年に地方自治法により救貧法が再組織されて、公的扶助委員会と地方当局の管理下にあった公的扶助事業を引き継いだものであった。したがって、終局的には救貧法の継続といえるものである。救貧法においては、院外救助とされていたものが、現金給付として国家の管理に移され、教区の責任から国家の責任への長い発達の過程が、遂に完成したのである。

新しい国民扶助事業を統轄する方法は、従来と比較して、簡素なものになった。統一的に一切の扶助業務を行うために、国民扶助委員会が設けられた。国民扶助委員会は、女王によって任命された委員長と独立の委員とで構成された。したがって、政府からは独立した特別行政官庁であったが、年金・国民保険大臣をとおして議会に毎年答申する義務があった。管理組織は、まったく簡単で、省に等しい本部があり、ウェルズとスコットランドにそれぞれ中央事務所、イングランドに八つの管区事務所があって、その所管の下に全国に地区事務所があった。地区事務所は、約430あって、ここで直接扶助申請の事務を取り扱った。この国民扶助委員会本部は、1834年の改正救貧法によっ

て、救貧法の歴史で始めて取り入れられた中央救貧行政当局であった救貧法委員会に、すでに先例があるように考えられる。この救貧法委員会は、3名の共同の責任を持つ委員で構成され、その下に1名の事務局長と9名の副委員が任命されていた。なお国民扶助委員会の地区事務所は、貧民救済委員会に当るだろう。ただし、全国を通じて、困窮者に対する財政上の扶助が、文字通り国家の事業となり、その事業の資金調達の方法が単純化した。すなわち、過去におけるように地方当局の拋出する部分に、中央政府からの補助を合せるというのではなく、一切の費用が議会から支出されることになった。従来の地域によって不公平な財政負担のようなものは除去された。しかしながら、国民扶助法の下で提供される福祉サービスの質やその種類に、差異のあることはまぬかれていない。それは、これらのサービスは地方当局の業務になっているからである。

国民扶助法制定の当初の意図では、国民保険の諸給付が、国民の生存維持に十分な水準まであげられ、それらが全国民に適用されるようになるまでの経過期間、国民扶助が必要であると考えられたであろう。少くとも、国民扶助への要求は、年年減少するものと期待された。しかしその期待は、まったく実現されていないことはすでに述べた。まず1948年に国民扶助委員会の発足当時、約80万人の扶助受給者があったが、これが年度末に100万人を越える数に増加した。1954年には180万人近くに増加し、以後今日まで160万人以下になったことはない。また国民扶助に支出される経費についていえば、国民扶助に対する国庫支出は、1950年の56,430,000ポンドから1960年には166,200,000ポンドになっている。さらに注目すべきことは、国民扶助受給者の約3分の2は、保険給付の補足として国民扶助を受けていることである。これは、国民保険制度が完成しても、社会保障体系の中に占める国民扶助の重要性はあまり変化していないことを示すものである。また反面からいえば、国民保険の諸給付を最低生活水準の線で維持することが、きわめて難事業であることを示すものである。国民保険の諸給付は、はじめ

は、最低生活水準に定められていたが、戦後の物価騰貴で、最低生活水準以下に下落し、その結果、国家扶助に頼る場合が増大したのである。救貧法の当初の意図でも、その施行と運用の成果として貧困を一掃し、それ自身の存在を不必要にすることにあった。すなわち、その機能を行うことによって、できる限り早くそれ自身を消滅させるべきであるというのであったが、この最初の意図は、いつの間にか消滅している。今日の福祉国家イギリスにおいては、国民扶助は国家の責任としてまた国民の権利として永久の制度でなければならぬという考え方になっているのである。

IV 扶助を受ける権利の問題

扶助を受けるのは国民の権利であるということは、日本の場合、生活保護法になって、はじめて明確にされたのであるが、イギリスの場合、救貧法の時代においても権利主義の立場にあったのである。その由来については、後でまた述べることにして、現代福祉国家における公的扶助の原理である、生活困窮者は救済される権利があるという基本的理念について考察することにしよう。この理念の根拠は、理論的に解明されていないように思われるからである。多くの学者は、ただこれを自明の原理として受け容れているとか主張しているだけの観がある。たとえば、ビスノーは、『社会事業の哲学』の中で、「地域社会のすべての階級の人々は、社会の諸サービスに対して同等の権利を有している。また地域社会は、そのすべての構成員を適切に差別なしに救済する責任がある¹⁾」との項目を設けて解説をしているのであるが、それはなぜ権利を有しているかまたなぜ救済する責任が地域社会にあるかを論じているのではなく、これらは自明の原理であるともいえるのか全然触れないで、この原理を実現するための方法をただ論じているだけである。すなわち、この前提は、神聖不可侵の一種のドグマのようにになっているのである。日本で主張されている「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」と憲法第 25 条に規定されているからとか、不服申立の制度が生活保護法に設けられているからというのも、このドグマ説の一種で、何らその説明にはなっていない。なぜそうなっているか、何を根拠にしてそのような規定がなされたかが答えられなければならないのである。その答えはゼロに等しい。戦前の日本では、要保護者に保護を受ける権利があるなどというようなことは、認めるべきでないというのが、当時の為政者、学者の立場でもあった。小河滋次郎も権利主義を認めようとしなかった。すなわち、彼は外国の例によれば、ドイツはもちろん、イギリスにおいても、フランスにおいても、その救貧制度が多く権利主義の基礎の上にまたは少くともその観念の上に組み立てられておるようであるが、こんなことは何ら法理の根拠のないことはもちろん、政策としてももっとも拙なるものであると信ずるといって、つぎのような説明にならぬ説明をしている。「権利は必ずしも義務の対象に非ず、国家は其政治の上に窮民を救済する義務がありと謂ふが為めに、窮民は国家より救済を受くるの権利ありと結論せざるを得ぬと云ふ訳はない。狭い単純なる法律論を以て広大複雑なる政治の本能及び活動を律するの不可能なるは言ふまでもなきことである²⁾。」(『救恤十訓』第1章2)

小河滋次郎も認めているところのイギリスの救貧制度における権利主義の伝統は、何に由来するものであるだろうか。イギリス救貧法は、教会法伝統の合法的発展であり、中世救貧法の再版であることはティアニの指摘³⁾を待つまでもないことと思っている。その中世救貧法や中世教会法学者たちの救貧に対する態度や見解はどうなっていたであろうか。そしてそのような態度や見解はどうして生まれたのであろうか。中世の教会法学者たちは、貧民は地域社会の余剰の富によって扶養される権利があると考えていた。聖トマスもいっているように、極度の困窮に陥っている人は、他人の余剰の財産を自由に取得しても窃盗の罪になら

2) 『小河滋次郎著作選集』中巻, 158 頁。

3) Brian Tierney, *Medieval Poor Law—A Sketch of Canonical Theory and Its Application in England*, 1959, pp. 127-132, 参照。

1) Herbert Bisno, *The Philosophy of Social Work*, 1952, p. 35.

ない。貧民は他人に属すべきものを盗んでいるのではなく、当然自己に属すべきものをただ取っているに過ぎないのである。したがって、中世においては、施与者は、施与することで、尊大に構えるべきではなく、被施与者は、極度に卑下する必要もなかった。これは、人間は神によって生命を与えられ、生きる権利があるという前提からきた考え方であった。救貧についてのこうしたカトリック教会の態度は、歴史を通じて根本的には変りはなかった。イギリスにおいては、ヘンリー8世の時に、カトリック教会からの分離があったとはいえ、救貧の教義について改変が行われたわけではない。

1891年の教皇レオ13世の有名な回勅『レールム・ノヴァルム』では、生きるためにはそのための手段獲得の権利があることが、つぎのようによく説明されている。「実際、生命をたもつことは、すべての人に課せられた義務であって、これにそむくのは、罪悪である。この義務の必然の結果として、生存に必要な事物を獲得する権利が生まれる。ところが、貧者は、その労働の賃金によってしか、これを獲得することができないのである⁴⁾」と。この声明から、労働によって賃金を獲得することができなければ、当然救済されなければならないという結論が導き出されるのではないだろうか。

1963年の教皇ヨハネ23世の回勅「地上の平和」では、「生存と品位ある生活をすることに對する権利」として、「まず、人間の権利につき論ずるなら、すべての人間は、生き、肉体を健康に保ち、品位ある生活を送るために必要で十分な手段、とくに衣食住、休息、医療、社会から扶助を受ける権利があることに注目する必要がある。

それゆえ、これらのことからして、人間が病気になる、仕事や労力による身体障害をきたしたり、配偶者の死亡、老衰、失業および自己の過失によらずに生活の手段を奪われたときなど、社会保障を受ける権利があることになる⁵⁾。」とはっきり扶

助を受けることが権利であるといっている。権利主義の理論的根拠の説明として、これ以上に説得力のある説明はないのではあるまいか。

中世救貧法以来の権利主義の精神は、イギリス救貧法に伝わり、国民扶助制度に至ってさらに徹底させられた。その一つの現れは、国民扶助申請の事務手続きや資産調査の単純化にあるように思う。むしろこの背後には、権利のみを主張するのではなく、権利には義務が伴うもので、この二つは楯の両面、メタルの表裏のようなもので、良心的に義務を果たして、その結果権利が生れるということが、国民一般の良識となっていなければならない。

国民扶助を受けようと思う者は、まず扶助申請書を、最寄りの郵便局か地区事務所または国民保険事務所で入手する。この申請書は、(1)年金または年金・国民保険省からの給付を受けているか、(2)これまでに扶助委員会に扶助の申請をしたことがあるか、もしあるならば、(a)申請をした事務所の名称、(b)給付を受けた最後の年月日、(3)困窮が、ただちにあるいは一兩日のうちに扶助を受けなければならないほど急を要する場合には、その事情を記載して、全国各地に430余ある地区事務所の一つに、封筒も切手も必要としないで、そのまま郵送できるようになっている。

申請書を送って通常2、3日すると、国民扶助委員会の役人が、申請者をその家庭に訪問し、困窮と資産の状況について事前調査をする。これは簡単であって、半時間以上にわたることはめったにないという。特別の事情がなければ、郵便局で現金化できる26週間分の毎週支払われる小切手帳が、申請者に1週間以内に、国民扶助の受給該当者の手許に送られることになる。

国民扶助委員会の役人には、自由裁量権が与えられていて、それによって個々の事例の特殊の必要に応じられるようになっている。たとえば、家事手伝いや洗たく代を必要とする病弱な老人に、余分の手当を支給するとか、失業者か特殊な業務に就くために衣服や道具を必要とするような場合や、結核患者が独りで寝るために寝台を必要とする場合とか、また両親が遠方の病院に入院してい

4) レオ13世著、岳野慶作訳解『レールム・ノヴァルム』、中央出版社、93頁。

5) アンセルモ・マタイス、粕谷友介訳編『平和の建設』『ローマ法王平和論集』、勁草書房、11頁。

る子供を訪ねるための旅費を出すとかの一時払いの給付をする権限も与えられている。

権利主義の徹底は、扶助申請者が国民扶助委員会の役人の決定に同意できない場合、上訴審判所に上訴することができることにして、さらに強化された。この上訴審判所は、3人の委員で構成され、2人は年金・国民保険大臣によって任命され、1人は労働者代表として大臣から指名された保険医の中から国民扶助委員会によって任命されている。上訴審判所の決定は、最終的なものである。

国民扶助委員会の主たる機能は、困窮者に扶助を与えることであり、その所得維持のためのサービスをすることであるが、このサービスを提供するに当って、扶助委員会は、それを受ける人々の、すなわち扶助される人々とその被扶養者たちの福祉が、もっともよく助長されるような方法で、その機能を行うように要求されている。この条項は、国民扶助法第2条2項に規定されているが、この条項が、何を意味するかは、多くの論議のあるところだとある。扶助委員会においては、事例の処理に当って、申請者の福祉について心からの関心を持つべきであるが、申請者は必ずしも包括的な保護を必要とするものではないと解釈している。また、扶助受給者は、大部分自分自身のことは自分で処理できる能力があり、ただ一般の人と異なるのは、収入の点においてだけであるとの前提に立っている。すなわち、一般に扶助の申請者は、失業、障害、一家の生計主の死亡のような外的事情の犠牲者であって、救済の必要があるだけで、治療や改善の必要があるわけではないと考えられているのであろう。人々は、個人的にまた集団的に、さまざまな社会保障の施策が提供されさえすれば、自らのことは自ら処理できると假定されている。この独立と自力発達への信頼の態度はイギリスとアメリカにおける社会事業の差異を示す要素の一つであるといわれている。

もちろん多くの申請者の中には、財政的困窮は、一般的な社会的不適応のただ一つの徴候であって、財政的援助の外に社会的更生への何らかの試みがなされなければ、事態の改善は望めないものがあることは認められるとはいうものの、それは扶助

委員会の本来の任務ではないとしているという。権利主義の立場に徹するとすれば、こうならざるを得ないと私は考える。しかしながら、この裏に、国民1人1人が自己の良心に照らしてウソをつかないという信頼感がなければ、これは実行不可能である。イギリスの社会保障には、その核心とも母胎ともいべき国民の誰にも世紀を通じて共通して存するキリスト教の人間観があって、当然の義務は、誰もが履行しているという前提に立って、はじめて権利が尊重され、資産調査の事務処理が簡素化されるのであろう。

アメリカにおいては、人々の顕在的なまた潜在的な諸能力を最大限に利用するように援助する方法としてのケースワークの発達によって、公的扶助の目的は、一般に申請者の困窮や扶助受給資格の認定のみならず困窮に陥るに至った原因を決定することであるとされている。1950年代にアメリカにおいては、一般的なそして上昇しつつある繁栄の最中において、要扶助者が増加するという矛盾を現した。1950年と1960年の間に、アメリカの家族の平均収入は（ドル価格の変化に合せて修正して）、40%増加した。貧困の一つの基準として所得の3分の1以上を費さなければ満足な食事が得られない階層とすると、年収3,000ドル以下の家族がこれに相当するというのである。そのような家族の比率は、アメリカ全人口の3分の1から5分の1以下に減少したのである。しかし、これと同時に被扶助者の数は、不断に増加した。こうした情勢下における貧困化の説明としては、経済機能の不調の結果としてよりも、貧困者自身の不適当とか不適応の結果アメリカ社会の提供している機会を十分に利用できないがためであるというのが説得力があるようである。このことは、要扶養児童家族扶助の受給者の事例で、特に顕著に見られる傾向である。受給家族の11%だけが、父親の死亡した家族で、残りは離婚、別居、遺棄、犯罪によるいわゆる生別母子家族また未婚の母親である。ガルブレイスが、アメリカにおける貧困は、二つの型、個人的貧困(case poverty)と島の貧困(insular poverty)とであるといっているところからも、個人の何らかの性質に関係した貧困とい

うものは理解できる。こうした貧困観から、公的扶助の機能として、財政的援助とケースワークの二つが要求されている。しかし、両方の機能が、同一の行政機関において、同一のワーカーによって行われるのがいいか、また二つの作業が、別々の機関において、別々の職員によって、互いに連絡を取りながら行われるのがいいか、論議があるようである。公的扶助は、扶助受給の手続きだけで終るものではない。受給後の生活状態を不断に把握していなければならないものである。それについての配慮が、イギリスの国民扶助制度において、どのように実施されているか、それがうまくいっているのか知りたい点である。

V 最低基準

それでは、貧民の生きる権利としての最低基準は、どの程度のものであろうか。貧困そのものが、そもそも絶対的なものではなく、相対的なものであり、時代により、国によりいな地域によってはなはだしく異っている。したがって、生活最低基準というものを、客観的に設定することは難しい。前に述べたとおり、アメリカで所得の3分の1以上を食事に費している年収3,000ドル以下の家庭を貧困とすると、その家庭に属するアメリカ人は、全人口の18%である。インドで3,000ルビでの生活では、食費にふり向けられる分は、3分の1をはるかに越えているというのであるが、1955年から1957年までのインド全国抽出調査によると、3,000ルビ以下の家庭は、95.3%となっている。アメリカにおける貧困の境界線を同一のエンゲル係数を用いてではあるが、インドに適用してみても、生活最低基準としては、ほとんど意味をなさないように思われる。アメリカそれ自体、州によってこの最低基準は大きな差があるし、特にその一般扶助など極端な例である。日本においても4級地に分かれて支給されていることは周知のとおりである。これを全国均一にすべきであるとはおそらく誰もいっていないし、これが当然だとみなされている。

1795年から39年間、スピナムランド制度として知られている院外救助の特殊の施策が、イギリ

スの一部で実施されたことがある。それはパンの価格と家族数に比例して、生活最低基準を定めて、それに足りない分を救貧税で補うものであった。この制度は、貧民救済に科学性をもたらしたかのように思われ、計算の簡便さと実用性のゆえに、多くの地区で採用された。この制度は、当時救貧法の人道主義化としてまたこれによって救貧法の廃止が可能であるとして歓迎された。1966年8月5日、社会保障省が新設され、新省において、補足給付制度を廃止させ、国民扶助を廃止する意向であると伝えられる。すなわち、高齢者、就業の不安定な者、義務教育年齢以下の児童などに対して、一定の保障所得基準を定め、現実の所得がそれを下回るときに、その差額を無抛出の補足給付によって、最低生活を確保させるというものである。これによって、文字通り国民扶助が廃止となるか、スピナムランド制度の現代版のような気がしてならない。スピナムランド制度について、アシュトンも「このこと自体には何ら反対さるべきものはない。貧民の収入が、生活維持に必要な最低限以下に下らないよう取計らうことは、まったく結構な人情に富んだことであった¹⁾」と指摘している。「しかし当局者の多くは、賃銀労働者の問題と貧民の問題とを混同し、労働者の賃銀がその標準額に足りないだけを救貧税から補おうとした。稼ぎ高に逆比例して増減する救恤金というのは、労働者をしてより高い賃銀を要求せしめ、雇主をして高賃銀を支払わしめるところの動機を破壊してしまう点から言って、もっとも悪い補助の形式であった²⁾」と批判している。しかしその後スピナムランド制度と同一のカテゴリに属する社会進歩の政策とみなされる救貧制度が現れている。無抛出高齢年金、労働者補償、8時間労働、失業保険みなしかりである。

ビヴァリッジ報告書では、生活維持最低限度は、いかにあるべきかについての論述はなく、ただ、国民扶助では生活維持最低限よりも低い給付では、説得不可能であり、それ以上の給付をすることは、不必要でありまたおそらく危険であろうと

1), 2) T.S. アシュトン著、中川敬一郎訳『産業革命』、岩波現代叢書、120頁。

いる。最低生活費は、社会通念で考えられるものとしたのであろうか。

今日の栄養学の発達からすれば、人間が生きてゆくための必要食物費の算定は、可能であるという。しかし人間には、個人的な食物の嗜好や習慣があったり、また食物の種類は多いし、種類によって計算は違って来たり、調理そのものが千差万別であったり、科学的な最低必要食物費の決定がなされたにしても、それが人間の現実の生活に取ってどれほどの意味があるのだろうか。それにまた住居費や被服費になると、ことはさらに面倒になる。人間が生きてゆく上での、最低限度の住居、最少限度の被服とはどんなものであるか、実験的な研究をすることも不可能である。もしするとすれば、人権蹂躪であろう。そこで、住居や被服については、地域による生活実態からの判断によるしかないであろう。エンゲル方式による基準算定ということもその一つである。これとて、アメリカとインドにおける例でもわかるように、全世界的に適用できる合理的な方式であるというでもない。

西欧先進諸国においても、扶助基準は、人たるに値する生活ができるようにとの目標は、かけられてあるにしても、現実の給付は、最低限度の生活維持費であって、決して高いものではない。むしろ一般生活水準に比べて、きわめて低いものである。バーンズだったか、確か現在のアメリカの要扶養児童家族扶助の給付は、2倍にすべきだといったと思う。現在のような児童に対する悲惨

な生活水準の扶助で、銘々の市民にどうして児童を育てることができるかというのである。イギリスの救貧法の院外救助では、劣等処遇というのが、その特質であった。今日の公的扶助でも、この特質はまだまだ全般的に克服されていないように思う。また克服すべきであるとの、児童の場合は別にして、積極的な根拠も示されていない。すべての国民が、上品でかつ健康な生活のために必要な扶助が、与えられるようにするためには、権利主義の思想をも含めて、国民一般が啓発される必要がある。また扶助受給者の側の生活態度の問題でもあるように思われる。扶助が文字通りに窮乏に対する最後の抛りどころとなっているかということや人間としてふさわしい生活を送ることが、実例的に正当性があるということなど、地域社会に理解されることも大切であろう。私は『公的扶助の研究』で、すでに述べている³⁾とおり、日本のように、扶助基準を、基礎控除を多くして、地域別、性別、年齢別にあまりに細分化することは、役人に専門家？としての自己満足を味わせるには役立つかもしれないが、いたずらに事務を複雑にするだけではあるまいか。基準は寛大にそして大きく、というのは数少く概括する方が、すなわち簡素化する方が、望ましいというのが年来の主張である。それによってうく時間を、扶助受給者へのサービスに向けることができるであろう。

3) 田代不二男著『公的扶助の研究』、光生館、昭和36年、207頁。