

と、非常な熱意。慎重にその可能性が検討されながら、しかもきわめて豊かなビジョン、等々。本書の特色は2, 3に止まらないのである。

(谷 昌恒 社会保障研究所員)

トニー・リインズ著

『国民扶助と国家繁栄』

Tony Lynes, *National Assistance & National Prosperity*, 1962, The Codicote Press. p. 55.

生活保護制度における保護基準をいかにきめるべきかという問題は、国民の最低生活の保障を目途とする社会保障制度における最も基本的命題の1つである。憲法第25条および生活保護法第1条の精神からすれば、生活保護基準が国家予算の枠内において単に財源問題だけで操作されたり政治的意図の下にきめられるべきでないことはいうまでもない。

保護基準=最低生活費をどのようにきめるかは「最低生活」の理念をどのように考えるかによって左右される。少くとも、今日の「生活保障」に関する先進国の感覚からすれば、「もはや単なる固定的な最低所得の保障たるにとどまり得ないもの」とみななければならない。すなわち、1959年に英国政府が『国民扶助白書』において「国家繁栄のわけ前を与えるための扶助基準の合理的改善と被保護者の生活水準の実質的改善をねらいとする」基本理念を示したことは、明らかに、固定的観念からの離脱への方向を示したものといえよう。このような理念にもとづいた新しいアプローチの必要がわが国の生活保護基準の考え方にも痛感されるのである。

この意味において、ここに紹介するトニー・リインズの『国民扶助と国家繁栄』は、保護基準の考え方、算定方式とその分析についてきわめて参考に資するところが多いと思われる。

本著は、著者がそのはしがきにおいてのべているように、英国における「生活保護に対する国家の適切な役割に関する考え方の推移からみた被保護者の生活水準の動き、とくに戦後の国民扶助制度による被保護者が一般生活水準の向上にどの程度あずかってきたか」を示した貴重な研究である。いいかえれば、本著は国民扶助基準額のきめ方に関する政策の発展を考察し、とくに、国民扶助の被保護者がどの程度「国家繁栄の分け前」にあずかってきたかという問題を検討し、結論として、最低所得階層に及ぼす価格騰貴の影響を十分に考慮しなかったた

めに国民の不平等な状態がますます増大しつつあることを明らかにしている。

以下は各章の要旨である。

第1章 生存基準 (Subsistence Basis) の沿革 貧困と生存水準 (Subsistence Level)

1942年にベバリッジが立案し、1948年に修正された形で制定された社会保障制度は最低生存 (Subsistence Minimum) の理念に確固たる基礎をおくものであった。この理念は、19世紀末においてチャールス・ブースやシーボーム・ロウンリーが実施した社会調査にまでさかのぼることができる。これらの調査で貧困の量的定義と最低所得水準（いわゆる「貧困線」）を定めたが、それだけでは科学的に正確な尺度とはならなかった。科学的な「貧困線」を定めんとした最初の人（人）はロウンリーであったが、かれの「第1次貧困」「第2次貧困」などの貧困線（線）の概念は本質的に静態的な域をでることはできなかった。

このように、肉体的健康の最低基準を維持するに必要なものとは何かという問題は、まず第1に肉体的健康を的確に決定しうる条件がないこと、第2にその標準は時代により国により地域により階層によりさまざまであること、第3に肉体的ニードの充足は全く金銭的收入の問題ではないこと等の理由で失敗におわっている。また、ロウンリーその他の戦前の調査研究者たちは貧困の主観的問題にはほとんど発言しなかった。

ともあれ、戦前の貧困調査は社会的不平等の存在と、大多数の人々が当時の国民感情として納得しえないような低い水準の生活を送っていたことに世人の関心をひきつけたという意味においてきわめて大きな価値をもつものであった。

しかし、国民生活の最低線としての静態的な国民的最低限 (National Minimum) を暗目に支持したことは不幸なことであり、さらに不可解なことに、この屈伸性のない国民的最低限の概念をもって国家扶助がこれを上廻ることを許されない最高基準とみなすことになったのは、救貧法の劣等待遇 (Less Eligibility) の理論に根ざした社会保障のレッセ・フェイル的な考え方であったし現在もそうである。

社会保障をせうとくだと考える右のような絶対的最低生存の概念にもとづいた誤った考え方が広く行なわれている面を反映してか、生存の理論と現実の社会保障制度の発展との食違いはますます大きくなりつつある。

国民扶助基準額

国民扶助基準額と国民保険給付額の両者は生存水準に定めるべきであるというのがベバリッジの意図であった。だが、戦後の立法は保険給付をベバリッジの勧告したレベル以下においたので、そのギャップを国民扶助によって穴埋めせざるをえないのが現状である。国民扶助の目的は、被保護者とその家族の必需的ニードにそなえるに十分な最低の所得を保障せんとするものである。そこで、1948年以降、生存の概念がどのように発展してきたかをみるには扶助基準額を検討する必要がある。

扶助基準額は1948年国民扶助（需要の決定）規則とその後の改正規則によって定められている。

「最低生存」から「国家繁栄の分け前」まで、その時代時代における扶助基準額に要求される修正のための不動の根拠ある算定公式を発見することは不可能である。だが、いったん、客観的な生存水準の探求が廃棄されれば、この種の算定は社会的公正という特殊な理念に左右されることになる。この場合、問題は政治的なものになるが、いかなる算術公式も政治的見解の変動を計算することはできない。

戦後、国民扶助委員会の採用している「生計費」方式は扶助基準額と全国民1人当たり平均収入との格差を広げた。にもかかわらず、このような方式は必要であるが、いまだかつて公表されたことがない。少くとも、1958年までは特別な価格指数にもとづいて算定していると推定された。歴代の委員会ならびに国民保険相は、とにかく、扶助基準額を定期的に引上げることによってインフレの影響をうけないようにすることを義務としたことは明らかである。

しかし、1959年9月に公表された白書において新しい政策がうちだされた。すなわち、基準額の改訂はこれまでのように「生計費の変動」原則によってきめるのではなく、今後は増大する「国家繁栄の分け前」を与えるという考え方のうえにたつものとされたのである。

この「分け前」がどれだけになるかについては、なんらの指数も示されなかったが、右の言葉の妥当な解釈として、扶助基準額は国民全体の生活水準と同じ割合まで引き上げられるべきものということになる。「増大する国家繁栄の分け前」が1948年以後の増加の分け前なのか、最近の1958年1月以降の増加の分け前なのか、その対比時期についても明白ではない。

以下、扶助基準額がどのくらい「国家繁栄の増大」からおけているか、1959年9月および1961年4月の改正結果として国家繁栄の増大に追いついたかどうかを示す試みとして、1948年以前からの毎年の扶助基準額

の実質価格を比較してみたい。

第2章 国家繁栄の増加の測定

ここでは、「国家繁栄」を個人所得水準の推移の面からとらえることにする。国民扶助の被保護者の所得と一般国民の個人所得を比較する前に、個人所得の定義と測定に関する若干の考察を試みたい。

個人総所得を比較するためには、現金所得とソーシャル・サービスによる現物所得を含める必要があるが、いまの目的としては適当でない。というのは、国民扶助の基準額は個々の世帯に必要な実際の現金総所得である。ソーシャル・サービスによる現物所得についての数字は平均値しか出せないで、実際にその所得をうけていると仮定されなければほとんど無価値である。（これを全然オミットすれば、生活水準における重要な変化を無視することになるかもしれないが。）

もう1つの問題は貯蓄の扱いである。個人の貯蓄は所得のエンジョイメントを延期する決意を示すものであるから、国家繁栄は財貨およびサービスの実消費によって測定さるべきであるといえよう。この意味では、消費支出指数は国家繁栄の正しい尺度であるといえる。

平均可処分所得

毎年公表される個人総所得額推計から、所得税、国民保険および国民保健事業の剰出金ならびに住宅費の支出を差引いたものが実質可処分所得となる。（第1表）

第1表 個人可処分所得総額（1938-60年）

年次	世帯および非営利団体の所得総額	所得税	国民保険および保健事業の剰出	住宅支出	個人可処分所得総額
1938	100万ポンド 5,078	313	109	518	4,138
48	9,988	1,006	335	745	7,902
49	10,572	1,032	436	756	8,348
50	11,027	1,034	440	793	8,760
51	11,977	1,216	452	845	9,464
52	12,885	1,174	476	904	10,331
53	13,596	1,157	525	982	10,932
54	14,317	1,287	532	1,053	11,445
55	15,610	1,380	594	1,065	12,571
56	16,828	1,495	642	1,123	13,568
57	17,693	1,630	657	1,211	14,195
58	18,633	1,745	859	1,373	14,656
59	19,443	1,766	898	1,462	15,317
60	20,775	2,050	912	1,541	16,272

国民の生活水準の実際の向上を示す可処分所得総額の増加がどの程度かを示すためには、価格の動きと人口変動が考慮されねばならない。1人当たり可処分所得をうる

ためには、単に可処分所得総額を総人口で除するのはいやや当をえない。労働年齢の成人は概して児童または老人よりも家計支出需要が多いし、労働年齢人口の増加は児童または老人数の増加とは異った影響を生活水準にもたらすとみられる。

そこで、ごく大雑把な調整により、老人と児童数の3分の2を労働年齢相当人口 (Population in Working Adult Equivalent) と計算し、毎年の可処分所得総額を成人労働力相当人口総数で割ると1人当り可処分所得の増加率を計算することができる。この計算方法は貨幣的な増加を示すだけなので、価格上昇を考慮にいれると実質購買力 (1984 年価格) の変化が示される。(第2表)

第2表 成人労働力年齢相当人口およびその可処分所得 (1938-60 年)

	年 齢 別 人 口 (100 万人)					成人労働力 相当者の可 処分所得		消費者 支出価格 指数 (住宅 支払を 除く)
	0-14 歳	15-64 歳	65歳 以上	総人口	成人労働 力相当 人口	現在 価格	1948年 価 格	
1938	10.23	33.04	4.22	47.49	42.67	96.98	198	49
48	10.97	33.38	5.27	49.62	44.21	178.74	179	100
49	11.16	33.42	5.35	49.93	44.43	187.89	184	102
50	11.31	33.44	5.43	50.18	44.60	196.41	187	105
51	11.37	33.43	5.50	50.30	44.68	211.82	184	115
52	11.45	33.42	5.57	50.44	44.47	230.76	189	122
53	11.53	33.45	5.63	50.61	44.89	243.53	198	123
54	11.62	33.45	5.71	50.78	45.00	254.33	202	126
55	11.70	33.50	5.77	50.97	45.15	278.43	214	130
56	11.85	33.52	5.84	51.21	45.31	299.45	220	136
57	11.96	33.56	5.94	51.46	45.49	312.05	224	139
58	12.04	33.65	5.98	51.68	45.67	320.91	226	142
59	12.11	33.83	6.04	51.98	45.93	333.49	237	141
60	12.11	34.18	6.14	52.54	46.42	350.54	247	142

第3表 成人男子平均産業労働所得の実質価値の推移 (1938-48 年, 1948-60 年)

	平均週勤勞所得						實質價值增 %
	現在 價格			1948 年 價格			
	£	s.	d.	£	s.	d.	
1938 年 10 月	3	9	0	6	15	4	—
1948 年 10 月	6	17	11	6	17	11	2
1960 年 10 月	14	10	8	9	3	10	33

産業労働所得の上昇

1938 年以降の 1 人当り可処分所得の推移と産業労働者の平均労働所得の実質価値の推移を比較するために、第3表に平均産業労働賃金の実質購買力を示した。(これらの数字は、1938-48 年の消費者支出指数および 1948-60 年の労働省小売価格指数を用いて価格上昇を調整し

た。)第2表と第3表により戦前と戦後の事情を比較すると、税込みの平均労働所得は実質購買力の点からみれば実際には変わっていないが、国民全体の可処分所得(税引き)および住居費は減少している。しかし、1948 年以降についてみると、産業労働所得以上に可処分所得が急増し、その傾向は逆転している。この理由は複雑でありここでは詳述しない。

本論の目的にとって重要なことは、社会保障支出の適正増加の指針としては、産業労働所得の数字と可処分所得総額を基準として用いた数字とでは非常に異った結果になるということである。

国民扶助の基準額は平均労働所得と比例して引上げるべきであることはもちろんであるが、産業労働所得は個人所得の単なる一部を示すものにしかすぎない。もし、扶助基準額に国家繁栄の増大を反映させるようにするとすれば、全国民の可処分所得の増加度を考慮しなければならない。

第3章 価格指数(省略)

第4章 国民扶助による生活水準 1948 年扶助基準額の妥当性

扶助基準額の妥当性を、絶対的意味において算定することが本稿の目的ではないが、1948 年以降の扶助基準額の推移を考察する場合において、1948 年 7 月に定められた基準額が時代の標準から判断してどの程度まで緩和されているかを調べてみることは適切なことである。

まず、戦前の扶助基準、ベバリッジの生存ニードに関する提案および 1948 年扶助基準額を比較してみる。(第

第4表 1948 年国民扶助基準額、1938 年失業扶助基準額およびベバリッジ生存基準推計の 1948 年価格 (住宅手当を除く)

	国民扶助の 基準額 1948年7月		1938年失業扶 助基準額の 1948年価格		ベバリッジの 生存基準推計 の1948年価格	
	s.	d.	s.	d.	s.	d.
夫婦2人	40	0	31	1	38	0
単身者男女	24	0	20	7	21	5
	24	0	17	4	19	9
その他の世帯員						
0-4 歳	7	6	3	11	9	4
5-10	9	0	4	11	12	4
11-15	10	6	6	10	15	0 1/2
16-17	15	0	10	4	20	9
18-20	17	6	10	4	20	9
21歳以上 男女	20	0	12	10	(推計資料なし)	
	20	0	11	7		

4表) 本表によると、1948年の基準額は1938年よりも著しく改善されているが、問題は1948年以後の扶助基準額が国民の生活水準に比してどのような地位をしめてきたかである。

国民扶助13年(1948-61年)

1948年以来1961年4月までに国民扶助の基準額は8回引き上げられ、この間、夫婦2人につき123パーセント、単身者については125パーセント引き上げられた。

1948年7月から1961年4月までの間に、小売価格指数(労働省指数)は61パーセント、成人男子の産業賃金は1948年4月から1960年10月までの間に117パーセント上がった。これによると、扶助基準額は物価の伸びよりもはるかに速く、労働者の生活水準の伸びをやや上廻って引き上げられてきている。

しかし、もっと正確に検討する必要がある。

まず第1に、国民扶助だけで生活している単身の年金受給者の場合をとりあげてみる。社会全体の1人当り実質可処分所得の割合を不変として扶助額の実質価値を維持するには、1948年と1961年の間にどの程度の引き上げが必要であったか。この疑問に対する回答として、単身年金受給者の扶助基準額を平均可処分所得の伸びにおくれないようにするに必要な引上げ額を試算したのが第5表と第6表である。

扶助基準額の実質価値がどれだけ上がったかは第7表に示される。本表によると、1948年7月から1961年4月までの間に、単身者の引上げ率は19パーセント、

第5表 1人当り平均実質可処分所得の伸びに対応する単身年金受給者に対する普通扶助基準額の実質価値の維持に必要な増加額(1948-60年)

年次	単身年金受給者の価格指数(7月)	価格変動に調整した1948年扶助基準額	1人当り平均実質可処分所得		価格および1人当り実質所得の変動に調整した1948年扶助基準額	扶助基準額(年次)
			1948年価格	指数(1948=100)		
1948	100	s. d. 24 0	£ 179	100.0	s. d. 24 0	s. d. 24 0
49	104	25 8	184	102.8	25 8	24 0
50	107	25 8	187	104.5	26 10	26 0
51	121	29 0	184	102.8	29 10	26 0
52	135	32 5	189	105.6	34 3	35 0
53	140	33 7	198	110.6	37 2	35 0
54	145	34 10	202	112.8	39 4	35 0
55	152	36 6	214	119.6	43 8	37 6
56	161	38 8	220	122.9	47 6	40 0
57	169	40 7	224	125.1	50 9	40 0
58	178	42 9	226	126.3	54 0	45 0
59	179	43 0	237	132.4	56 11	45 0
60	182	43 8	247	138.0	60 3	50 0

第6表 1人当り平均実質可処分所得の伸びに対応する各扶助基準額の実質価値の維持に必要な増加額(1948-60年および1948-61年)

	扶助基準額 1948年7月	1960年中央扶助基準額				1961年4月扶助基準額			
		価格変動に調整した1948年基準額	価格および1人当り実質所得の変動に調整した1948年基準額	実際の扶助基準額		価格変動に調整した1948年基準額	価格および1人当り実質所得の変動に調整した1948年基準額	実際の扶助基準額	
単身の年金受給者	s. d. 24 0	s. d. 43 8	s. d. 60 3	s. d. 50 0	s. d. 45 1	s. d. 64 3	s. d. 53 6		
夫婦の年金受給者	40	068	10 94	11 85	070	5100	4 90	0	
女子と三子 (3歳、5歳および7歳)	49	689	1122	11 104	091	1129	10 110	6	

第7表 1人当り可処分所得および各扶助基準額における実質価値の増加率(1948-60年、1948-61年および1959年9月-1961年4月)

	実質価値増加率			
	1948年7月-1960年中央	1948年7月-1961年4月	1959年9月-1961年4月 貨幣価値	1959年9月-1961年4月 実質価値
扶助基準額	%	%	%	%
単身年金受給者	14	19	7.0	1.9
夫婦の年金受給者	24	28	5.9	1.7
女子と三子 (3歳、5歳および7歳)	17	21	6.2	2.2
1人当り可処分所得	38	42 (推計)	—	7.0

年金受給者夫婦2人について28パーセント、3人の子を擁する女子については21パーセントとなっている。しかし、同じ期間における可処分所得の増加率は約42パーセントであった。したがって、扶助基準額で暮している世帯は一般国民の実質所得の平均増の僅か約半分の所得で暮していたわけである。この事情は1959年9月に改められたがその後は再び悪化し、被保護者に「国家繁栄の分け前」を与えようという政策は東の間にすぎなかったとみることができよう。

特別基準額

盲人や結核治療のために収入を失った者に対しては特別に高い扶助基準額を定めている。

この特別基準額は、普通基準額の引上げ率(125パーセント)に比して50パーセントの低率である。このように、僅か50パーセントの低い引上げ率ではなんら物価騰貴を補償するに足るものとはなっていない。現在、普通基準と特別基準の差別的取扱いは、不定額かつ不確定な条件にもとづく裁量加算の代替において、漸次縮小

の方針がとられている。

資力控除

扶助基準額は被保護世帯の最低生活基準である。保護申請者に収入がある場合、この収入と基準額との差額が扶助費（週手当）として支給される。資力があればその割合に応じて週手当額を減らされるが、規則に定められた制限額まで、一定種類の収入と資産についての控除が認められている。

資力の控除額は 1948 年に定められて以来 1959 年 9 月まで据置かれていた。扶助基準額が引き上げられても同時に控除額が引き上げられなければ、基準額引き上げの効果は及ばない。扶助以外の僅かな収入でもって扶助手当を補うことのできる者はどんなに努力しても完全に扶助額だけで暮している者にくらべてさほどその事情が改善されていなかったことを意味するわけである。いいかえれば、これらの被保護者たちは国民の生活水準における一般的向上からははるかにおくれているということである。

第 5 章 結 論

本稿においては、1938 年から 1961 年に至るブリテンの生活水準の向上を測定し、1948 年以降、国民扶助で生活している人々の個人所得がどのくらい増えてきているかを明らかにしようとした。

まず初めに、1948 年国民扶助法により 1948 年 7 月に定められた扶助基準額を戦前の失業扶助額およびベバリッジ報告に勧告された生存給付と比較した。これは物価騰貴を考慮にいれても戦前をやや上廻るものであり、おおむねベバリッジ勧告に匹敵する。しかし、何ら収入源をもたず扶助基準額だけで生活している被保護世帯（1948 年当時）は、おそらく物価の動きを考慮にいれてもロウントリーがヨーク調査で定義した「貧困線」以下であったとみられる。

1948-1960 年の間、ここで定義する人口 1 当り可処分所得（ソーシャル・サービスによる現物収入を除き、所得税、国民保険等の醸出および住居費を差引いた）の実質価値は約 38 パーセント増えている。（1961 年現在では約 42 パーセント増えていると推定される。）右と同じ期間の国民扶助の被保護者の実質所得も増えているが同じ割合では増えていない。

これらの人々の実質所得を同率に引き上げるためには、いまだちに、扶助基準額を第 6 表のように引き上げね

ばならないと思われる。

以上が、本稿において行なった分析の概略の結論である。

ベバリッジ以後 20 年、貧困線に関する固定観念はいまや廃棄されねばならぬことは明白である。貧困は現代の生活水準の点から再定義されねばならない。生活水準が変われば貧困の意義もまたかわる。

もし国民扶助が貧困の最後のとりでとしての機能を果すものであれば、もはや、単なる固定的な最低所得の保障たるにとどまり得ないものである。国家繁栄の増大にともなってその基準を調整しなければならない。この線に沿った国民扶助への新しいアプローチの必要を正式に認めたのが 1959 年 6 月の白書である。

しかし、「増大する国家繁栄」と 1959 年 9 月に改定された現実の扶助額上げとの間には何らの相関関係が決定されようとはしなかった。扶助基準額を調整するための古い生活費指標は廃止されたが、「基準を改正する」という曖昧な意図だけにおわってしまっている。この点、扶助基準額が何らかの国家繁栄の正確な尺度に結びつけられるべきであった。

そこで、残された問題は国民的生活水準の改善をどのようにどの程度に扶助基準額に反映させるべきかを決定することである。この問題に関する不明確な政府の方針を、現行の扶助基準額の決定方式を明確にすることによって取除くことが先決である。本稿においては、1つの可能な方法として、国民所得の増加分は現在の所得に比例して分配すべきであるという仮定にもとづいて提案されている。この仮定は、最近の公式発表の妥当な解釈に従っただけのようである。しかし、これだけでは現在の不十分な状態がつづくだけであって、全然、十分な解決にはならないこと、社会の貧困階層は利用しうる資源の増大に対して優先的要求をもつべきであること、簡単にいえば 1 週 15 ポンドの所得のある平均男子労働者と同程度の生活を、単身の年金受給者について家賃を支払った後 3 ポンド 5 シリング、夫婦 2 人で 5 ポンド、3 人の子持ちの寡婦について 6 ポンド 10 シリングでやりくりをせよといっても無理だと多くの人は考えるであろう。もしそうだとしたら、統計をいじっても仕方のないことである。いまや、イギリス社会保障制度の徹底的再検討を必至とする段階であるといえよう。

（田中 寿 国立国会図書館調査および立法考査局社会厚生課長）