

イギリス労働党と社会保障

小 川 喜 一

I 労働党と 1964 年の選挙公約

1964 年秋に行われた総選挙の結果、イギリス労働党は、僅少の議席数の差ながらも、保守党をおさえ、実に 13 年ぶりに政権の座に返り咲いた。1951 年に保守党に政権をゆずりわたした労働党は、その後も 1955 年および 1959 年の 2 度の総選挙において相ついで敗北を喫し、その直後にあっては、「過去 30 年間のいかなる時点におけるよりも、いっそう脆弱な状態にあった。……さながら労働党はもはやこれ以上には後退しえないところにまで追いつめられたかの姿であった。これ以上の後退に取って代るものとしては、完全な一大不幸に終るか——それとも、復興をなしとげるか、もはやそのいずれか以外に道はなかった¹⁾」とさえいわれた。

このような事情のもとにおいて、1964 年の総選挙は労働党に対して、いわば、起死回生の勝利を与えたのであるが、その戦いに臨むにあたって、労働党は社会保障制度の分野ではいかなる構想と政策とをしかけて、有権者の支持を求めたのであろうか。すでにその前年にスカーバラで開かれたこの党の年次大会においては、「本大会は、老齡年金受給者、罹病者、および未亡人に対するトーリ政府のひどい取扱いに非難を加えるとともに、『社会保障のニュー・フロンティアズ』(New Frontiers for Social Security) なる宣言文に概説された年金、および、その他の社会保障給付に関するわ

が党の政策に対して、十分な支持を与えるものである。なぜなら、この政策こそ、わが国における老齡者、罹病者、失業者、未亡人、および子供をかかえる未亡人の苦しみを解決するために、これまでにイギリスにおいて立案された最も実際的な、かつ、社会的に公正な制度であると信ずるからにはかならない。しかし、さらに、それに付言すれば、できるだけ早急な時期に、わが国民が、いまだ肉体的にそうすることの可能であるうちに、数年の間にわたってレジャーを楽しむことが実際にできるように、年金が 60 歳から支給されうるように要望する²⁾」との決議が可決されていた。

かような決議がなされた背景をなすものとしては、大会においてこの決議案の説明に立った M. ハービソン (Herbison) が述べたように、1948 年にイギリス社会保障制度が発足した「当時においては、わが国は老齡者、罹病者、および障害者に対する給付に関しては、ほとんど全世界の先頭をきっていた。しかしながら、今日では、いかにその状況が完全に一変してしまったことであろう。いまやわれわれは、他の多くの分野におけると同様に多くの国々に比較して遅れをとりつつある³⁾」という現実が、まず想起されなければならないであろう。たしかに、彼女のいうごとく、かつては労働者階級をはじめとして、国民の諸階層の大きな期待をひきつけるとともに、さらに世界の注視を集めるのに十分であったイギリス社会保障制度が、その後、ひとり老齡保障の部面においてのみならず、その他の各部面においても、次第に色あせていったことは、すでに多くの人びとによって論ぜられたとおりである⁴⁾。

ところで、上述の『社会保障のニュー・フロンティアズ』——さらに、1964 年の総選挙に際しての声明書『新しいイギリスのために労働党と

1) H. Pelling, *A Short History of the Labour Party*, 2nd ed., 1965, p. 122. 拙訳『イギリス労働党の歴史』, 203頁。

2) *Report of the Sixty-second Annual Conference of the Labour Party*, 1963, p. 228.

3) *Ibid.*, p. 224.

4) この点に関しては、近藤文二『社会保険』, 岩波書店, 松尾均『現代の社会政策』など、わが国においても多くの文献が見出される。

もに前進しよう』(Let's Go with Labour for the New Britain)——は、まず、この党の新たな社会保障構想の基本的立場をつぎのように説明した。『国民保険全体がはじめて労働党政府によって打ち建てられて以来、それが立脚していた諸原理の多くのものがくつがえされ、また、ゆがめられてきたのであって、少くとも、それらのうち一つは、急速な技術革新と生活水準の向上との時代においては、すでに時代おくれのものとなってしまった。いま、制度全体を再建しようとするには——すなわち、古い基礎の上に新しい方法をもって、高齢者、罹病者、未亡人、および失業者など、われわれの社会において最も弱い立場にある人びとを、彼らの現在の貧困な生活水準よりもさらに引き上げるとともに、将来においても、年々に彼らが国民的繁栄の増大から十分な分け前を受けとるように、再建するには——すでに、ときがおそすぎる。ここに示される国民保険の根本的再建の計画を実行に移すにあたっては、われわれはつねに二つの理想を忘れてはならない。すなわち、その一つは長期的目標であり、また、いま一つは当面のはなはだしい不公正の是正である」と、それらの文書は主張する。

それでは、そこに提示された社会保障に関する根本的再建方策とは、一体、いかなるものであったであろうか。まず、この方策によって達成されるべき長期的目標としては、

- (1) 国民保険の包括性を回復し、生存を維持するに足るだけの給付を権利として与え、国民扶助局にたよる必要をなくすること
- (2) この生存維持を基礎として、さらにその上に個人の稼得と個人の必要とに関連せしめられた比例制給付の新たな制度を築き上げること
- (3) これらの給付の改善をまかなうために、これまでのフラット・レイト (flat rate) の拠出に代えて、賃金に比例した拠出を採用することの三つがかかげられた。そして、これらの諸目標のうちにあっても、とくに第3のそれについて、1946年の諸原理からの根本的な離脱を意味するものとして、注意を喚起するとともに、この新し

い目標の導入には二つの主要な理由が存在すると、『社会保障のニュー・フロンティアズ』は主張する。

まず、その理由の第1のものとしては、いまや、課税の著しい増加をもたらすことなしに、真に生存を維持するに足る給付をまかなうためには、この新しい拠出方式が不可欠であると主張する。なぜなら、今日すでにフラット・レイトの拠出は、賃金の最も低い労働者にとっては、野蛮な人頭税を意味する水準にまで達しているからである。週に18ポンドの稼得をもつ労働者は、もし彼の老齢年金にさらに1ポンドが加算され、また疾病手当も引き上げられることが約束されたならば、国民保険への拠出増額に應ずるだけの余裕を見出さうであろうが、それに反して、2人ないし3人の子供を扶養しつつ、週に10ポンドの稼得をもつにすぎない労働者にとっては、たとえそのような給付の改善が約束されるにしても、恐らく、大幅な拠出の引き上げにはどういたえることができないであろうからである。

しかし、第2に、比例制拠出の採用を不可避ならしめるいっそう重要な理由としては、あたかもフラット・レイトの年金が20世紀の前半の時代に適合した方式であったように、賃金比例制の年金こそ、まさにこの世紀の後半期の社会的要請を満足せしめるものであると強調される。労働者階級がいまだ貧困であるとともに就業もまた不規則であった時期においては、なるほどフラット・レイトの給付は、高齢者、罹病者、および失業者の生活維持のために政府が充当しうる乏しい額を、十分に公正に分配するための方式として、妥当であると考えられたが、しかし、いまや、このような貧困のなかにおける公正な分配という観念からさらに前進して、それ以上に給付を引き上げるべき時期が到来したという。また、かような前進した見地と関連してとくに留意されなければならないのは、かの私的退職年金の発達である。すなわち、労働者階級のうちの少数の人たちは、今日すでに私的な年金および疾病手当制度⁵⁾を通じて、将来の国民所得に対してはるかに大なる請求権を確保している事実がそれであって、全国民的な社

会保障制度を充実することによってのみ、現在ではただ若干の人びとにのみ有難がられているそれらの特権を、すべての市民が手にしうる権利に転化することが、可能となるであろう。そのために、比例制拠出の採用が必要であるとされる。

さて、このような新しい拠出制度を基礎として、労働党が構想する国民保険の給付は、何よりもまず、平均な労働者に対して老齢年金のみならず、疾病および失業給付についてもまた、賃金の半額を権利として保障することである。しかも、このような平均的労働者の場合にあっては、その負担は、もしそれが雇用主、被用者および国家の三者の間において公正に分担されるならば、給付の著しい改善にもかかわらず、現在に比して加重される要はないといわれる。ところで、これら給付の改善は二つの基軸をもととして行われる。すなわち、まず、現存のフラット・レイトの給付は、平均的な国民の稼得と不変の関係を維持するために、当然、年々に調整が加えられるべきであり、第2には、さきに述べたように、比例制による給付部分は、老齢年金にあっては、個々の拠出者の以前の賃金に比例して定められ、その生涯にわたって支給されるべきであるが、疾病および失業給付に

あっては、賃金に比例した給付は、労働から離れた最初の1年間のみに限定される。

つぎに国民扶助制度の改善については、以上のような国民保険の給付の引き上げによって、これまでのごとく、国民保険の不十分な給付を補足するという機能を次第に停止するとともに、その本来的目的——すなわち、それらの保険給付に対する受給資格を欠く人びとに「救命網」を用意するという目的——へと復帰するであろう。このことは、今後もお国民扶助に依存することを余儀なくされる人たちにとっては、一方においては、いっそう寛大な処遇と職員によるさらに行届いた配慮および注意を受けることを意味すると同時に、他方においては、国民扶助の給付率を国民の平均的稼得と結びつけることによって、これらの被扶助者もまた国民的繁栄の増大に照応して公正な分け前にあずかりうることとなるであろうというのが、その改革構想である。さらに、それに伴って、行政機構の面でも新たに社会保障省 (Ministry of Social Security) を設け、既存の国民扶助局は、年金・国民保険省 (Ministry of Pensions and National Insurance) とともに、この新設の省のもとへ統合されるべきであるという。周知のように、社会保障省の設立はかねて『ビヴァリッジ報告』(Social Insurance and Allied Services, 1942.) 以来の宿題にほかならないが、労働党の狙いの一つは、国民扶助という名称に変更を加えることによって、ミーンズ・テストを条件とする救助を受けるという烙印の緩和をはかることにおかれている。

それにつづいて、国民保健事業に対する改革構想に眼を転ずると、この領域における 1964 年の労働党の公約としては、

- (1) 処方箋料を廃止して、できるだけ速やかに完全に無償の保健サービスを回復すること
- (2) トーリの唱える病院増設は、その大部分が結局「あてずっぽうの計画」に終り、特定の地域において、また特定の疾病——例えば、精神病や老人病——については、病院の必要ベッド数をはなはだしく過少評価していたばかりでなく、その不十分な計画さえも資金の不足のためにいまや泥沼にはまり込みつつあ

5) イギリスにおける私的退職年金制度については、これまでわが国においても多く論ぜられてきたが、私的疾病手当制度も、少数の企業では古い歴史をもち (Cf. P. Brown, *The Growth of British Industrial Relations*, 1960.), その近年の動向をも見のがしてはならないであろう。例えば、F. ツウィク (Zweig) は、ルートの「ヴォークスホール・モーターズ社」(Vauxhall Motors Ltd.) における疾病給付の1事例について、つぎのように述べている。彼の面接した1従業員は、さきごろ3ヵ月半以上にわたって病床についていたが、その間には、彼は平常の労働に従事していた週におけるよりも、実際にかえって裕福であったという。なぜなら、彼は同社のグループ健康保険から週6ポンド——それに対する大部分の労働者の拠出額は週2シリング10ペンスであり、会社側もこれに対して財政的援助を与える——を、国の国民保険制度から4ポンド15シリングを、同社の共済クラブから1ポンド15シリングを、さらに労働組合から15シリングを受け取ったからである。しかし、「このような機会が従業員によってほとんど全く悪用されることのなかったのは、低い欠勤率が物語るところである」と、ツウィクは付言するとともに、同社の従業員に対して行った面接の帰結として、企業年金などをも含めた企業内福利施設は、「この経営に従業員を定着させる上に大きな役割を演じており、また、従業員もそれらをきわめて高く評価し、面接に際してもしばしばそれらに言及した」と論じている (Cf. *The Worker in an Affluent Society*, 1961.)。

る。それに対して、労働党においては地方的必要性の十分な調査にもとづく計画を全体的に検討するとともに、その計画の達成に必要な財政的措置をも併せて講ずること

- (3) 資格をそなえた医療職員の大幅な増員がはかられるべきであり、この目的のために、現存の医科学校への入学人員をふやすと同時に、それらの学校を増設すること。また、看護婦をはじめ、医療補助職員の深刻な不足と取りくむために、関連の労働組合とも協議の上、彼らの賃金構造および交渉機構にも改変を加えること
 - (4) 医学的研究にいっそうの資源をふり向けること
 - (5) 地方当局による保健サービスは、近年最も閑却されてきた部面であるが、それに対して新たな刺激を与えること
 - (6) ホーム・ヘルプその他の在宅者へのサービスを拡大すること
 - (7) これらのサービスに対する妥当な基準を設定し、それを基礎として、いわゆる「保健・福祉10ヵ年計画」(ten-year health and welfare plan)を改定すること
 - (8) 緊急の医療活動が必要とされる場合には、高い比率をもって補助金を与えること
- などの構想を挙げることができる。

以上が、1964年秋の総選挙に際して、労働党が社会保障および国民保健事業に関して国民の前に現示した公約の概要であった。

II 1966年の労働党年次大会

1964年秋以来、1966年春の選挙でさらに地歩を著しく強化した労働党政府は、上述の選挙公約に示された目標に向って、社会保障制度の建てなおしに着手した。すなわち、その翌年3月には処方箋料の廃止、国民保険の基本的給付額の引き上げなど、まず、その応急的改善策が実施され、さらに1966年には失業および疾病に対する比例制給付も開始されるにいたったことは、よく知られるとおりである。このような政府の努力は、イギリス社会保障制度に対して果して現実的にどの程度

の改善をもたらしたであろうか。また、そのような努力に対していかなる評価が下されつつあるのであろうか。いま、これらの点について、1966年10月の初旬にブライトンにおいて開催された労働党の年次大会の模様を通じて、若干の考察を加えてみたい。

この考察にあたって、まず念頭におかれなければならないのは政権の保守党から労働党への移行にもかかわらず、イギリス資本主義のおちいりつつある深い苦悩からの脱却が遅々としてはかどらないという事実である。というのは、今後さらに実施に移されるべき給付の改善の「速度は、経済の発達に依存しなければならない¹⁾」というのが、労働党政府によって公的に明らかにされた見解であるとともに、政府は1965年9月に『国民計画』(The National Plan)と題する長期経済計画を議会に提出したことも、見のがしてはならない。この経済計画の「発表は、経済成長の枠を設定し、産業上の非効率の諸問題と取りくみ、あらゆる部面において生産性の引き上げをはかるようとする政府の努力のなかで、重要な段階をなすものであった²⁾」といわれるが、要するに、それは、1964年から1970年までに国民生産において25%の増大を達成することを目標としており、そのためには平均において生産は3.8%の成長をとげることが要求される。そして、社会保障の再建策もまた、当然、この経済成長の枠のなかに組み入れられていることは、いうまでもない。

さて、このような状況のもとにおいて、1966年の年次大会は、労働党政府のもとに約2年間を経過した社会保障制度の現実に対して、どのような評価を示したのであろうか。1951年にはじまったトーリ治下の社会保障制度において、それに対する批判の高まる契機となったのは、周知のように、老齢年金受給者の間における著しい困窮であった。1963年末についてみると、国民保険から退職年金を受けとりつつある老齢者のうち、それのみによっては最低生活をすら維持しえないうために、さらに国民扶助にすがるなければならなかったものは110万人を数え、それは退職年金受給者総数の67.8%にも達した。また、同様に無拠

出老齢年金に対する補充として、同時に国民扶助に依存することを余儀なくされていた人びとは72,000人で、この年金受給者の37.3%を占めた。そして、これら拠出および無拠出の年金を受けつつ、国民扶助を仰ぐ老齢者を合せると、彼らは被扶助者全体の59.5%にも及んだが、このことは、かの『ビヴァリッジ報告』が国民扶助制度に対して与えた地位と役割とに照らしてみると、たしかに軽々に看過されえない事実であるといわなければならない。このようないきさつを考えるならば、第65回年次大会において、社会保障制度をめぐる討議の重点の一つが、老齢者の問題におかれたことは、当然であったであろう。

この大会において、社会保障問題に関してまっさきに提出された共同決議案は、

- (1) トーリー政府の手になった国家的比例制年金制度に代えるに労働党構想のそれをもってするという、1964年の選挙公約の実施
 - (2) 国民的繁栄に百分比をもって比例する退職年金の増額
 - (3) 30 シリングの寡婦年金に関する規則のうちに見出される不合理な規定の削除
 - (4) 補充的給付の支給に際してのウェイジ・ストップ (wage stop) の廃止
 - (5) フル・タイムで雇用されるものに対しては、補充的給付を支給しないとする規則の廃止
- の5ヵ条から成っていたが、それらのうち、最初の二つは、いうまでもなく、直接的に退職年金制度そのものの改善を要求するものであり、また、最後のそれも、老齢者に対する所得保障にとってきわめて重要な関連をもつものであった。

この決議案の提案理由を説明して、M. フラー (Fuller) は、依然として多くの老齢者がわずかな額の年金をもって貧窮生活にあえいでいる事実を指摘しつつ、「諸君は、諸君自身が週に4ポンド10シリングで生活するとはどういうものであるかを、実際に試みたことがあるだろうか。いや、そのようなことを、諸君は想像しうるのである。あるいは、諸君夫妻がわずか総額7ポンド2シリングで生活するなどということを、一体、想像しうるのである。いまでは、年金が慈善であると

考えられるようになってしまったが、そのことに不思議があるであろうか。もしわれわれがかように給付の分配にまつわる慈善というイメージを一掃しようと望むならば、何よりもまず、少なくとも、それらの給付を分配するに値いするだけのものとしなければならない³⁾」と激しく論じ立てた。

彼につづいて、M. ボール (Ball) もまた、「老齢年金について述べたい。昨年それらが増額されたことは、私も承知している。……労働党の社会保障省のもとにあるイギリスにおいて、老齢者は依然として貧困状態、ないしはそれに近い状態で生活しているのが、現状である。年金額の引き上げは、現在でさえもすでに物価上昇によって吸い取られてしまった。これらの人たちは、その増額を要求するために、組織し、戦うことのできない不幸な立場にある。われわれのなすべきことは、彼らを上層に押し上げ、そこに維持することである。彼らをつねに上層に維持しておくための唯一の方法は、年金受給者および類似の人びとの地位を生産性の増大に結びつけておくこと以外にはありえない⁴⁾」と論ずるとともに、トーリー政府の手になった比例制年金制度を、選挙公約のいうごとくに、速やかに労働党の構想によるそれへと改変すべきことを迫った。

ところで、これらの主張に対する答弁に立ったハービソン——彼女は、いまや、年金・国民保険大臣から初代の社会保障大臣の職にあった——は、まず、上述の1965年3月における老齢年金給付の引き上げの効果に言及して、その増額分は「国民保険が発足して以来、まさに最高のものであり、なるほどその後も物価は上昇しつつあるとはいえ、……今日なお年金は、1964年にわれわれが政権についた当時におけるよりも、はるかに高い購買

1) *The National Plan by the First Secretary of State and Secretary of State for Economic Affairs*, 1965, p. 204.

2) *Report of the 65th Annual Conference of the Labour Party*, 1966, p. 75.

3) *Ibid.*, p. 175.

4) *Ibid.*, p. 176.

5) *Ibid.*, pp. 179-180.

6) *Ibid.*, p. 180.

7) Cf. *The National Plan*, p. 204. また、のちに述べる「所得保障は、いっそう速やかな経済成長に対して貢献しないであろう」(p. 204.) という。

力を保っている」と述べるとともに、さらに「わが国の高齢者たちは、労働党政府が存続するかぎり、決して背後に取り残されることはないであろう。なぜなら、すでに『国民計画』において、彼らもまた、国民的繁栄の増大によって実際に利益を享受し、その分け前にあずかることのできるよう、措置がとられているからである。昨年、政府によって決定された引き上げ額は、実に、稼得——賃金ではない——に比例する以上の大きな額にのぼるものであった⁹⁾」と論じた。

しかし、このように、高齢年金の大幅な引き上げが強調されたとはいえ、それによって高齢者かもはや国民扶助に依存する必要が全くなかったわけではない。ハービソンがみずから述べたように、「昨年行われた 11,000 人の高齢者に対する家庭訪問調査の結果からみて、70 万人を超える高齢者が国民扶助による補充を申請することができたにもかかわらず、何らかの理由からその申請を行わなかったが、彼らのうちの 25 万人は実際に困窮におちいていたことが、明らかにされた。」そして、「多く人たちの言葉によれば、彼らの誇りがその申請をすることを許さなかったのである。彼らは慈善という観念を好まなかったし、国民扶助によって慈善を連想したのである。また、他の多くの人たちのいうところでは、彼らは国民扶助局からいかなる扶助をうけることができるかを理解しなかったからでもある。新設の社会保障省においては、われわれの新しい制度をもって、これらの障害を克服するために、可能なあらゆる努力を傾注してきたのである¹⁰⁾」と、彼女はその事情を説明した。また、前述のように、ボールの要求した高齢年金構想の早急な実現についていえば、『国民計画』はつぎのように論じている。すなわち、その根本的な改変を行うためには、もしそれが将来の世代の諸必要をみたすだけの完全な基礎に立脚し、かつ、その費用が経済に対して打撃を与え、ことなしにまかなわれようよう配慮されるべきであるとすれば、ある期間を必要としなければならぬことは明白であると述べ、したがって、さしあたり 1970 年にいたるまでには、それは支出に対して何らか重要な効果を及ぼすことはない

であろうとしている¹¹⁾。

III 再建方策とその問題点

このように、労働党政府による社会保障制度再建の途上においても、高齢者の多数の間における困窮の緩和は、いまだ十分にその成果をあげるにはいたらないといってよいであろう。もっとも、1966 年までにわずか 2 年の政権担当の期間を経たのみで、ただちに著しい改善を望むことは、余りに性急な態度であるとも考えられるし、ハービソンの力説したとおりに、果して所期の成果をあげうるかいなかは、いまだ少く時間をかした上で、判断されるべきであるかも知れない。だが、この際、今後のイギリス社会保障制度の歩む方向を見きわめる上に看過されてならないのは、国民扶助への高齢者の依存という現状が決して偶然的ではないのみならず、今後ともそれが相当の期間にわたって存続せざるをえないものとされていることである。

ふたたび『社会保障のニュー・フロンティアズ』によれば、それが新しく提示した所得保障 (Income Guarantee) の構想においては、まず最低保障額が決定され、それ以下にはいかなる退職者その他の給付も低下することのありえないように保障される。というのは、もしフラット・レイトの年金を含めて、現実の所得がこの額に達しないならば、その不足額は補充所得によって埋め合わされることとなるからであるが、その場合、かような補充額の支給は「自動的」に行われ、もはや既存の国民扶助制度においてはなほはだしい反感を招いたミーンズ・テストを伴うことのないものとされた。そして、この所得保障の目的は短い期間の経過ののちに、すべての年金受給者——ただし、きわめて高額の家賃を支払うものやその他の特別の諸必要をもつものを別として——を国民扶助から取り除くことにあるのであって、第 1 年目には所得保障は退職年金の水準をかなり超える金額に決定されるであろうが、それ以後、退職年金は年々に増額され、やがて過渡期の終るときには、大多数の人びとを国民扶助から除外するのに十分な額にまで引き上げられるであろうというのが、労

働党としての再建方策であった。

ここにいう、国民扶助への依存の必要が解消されるまでの「短い期間」、あるいは「過渡期」が今後どれだけの長さにわたるものであるかは、明らかにされていない。だが、かような経過的措施については、かつての『ビヴァリッジ報告』の構想への復帰をはかるための一方策としてみるかぎり、恐らく、何人も反論を呈しえないように思われる。とはいえ、かかる方策を押し進めるにあたって、なお重大な困難が横たわっていることも看過されえないところであって、それらは、場合によっては、イギリス社会保障制度の建てなおしの歩みにとって、文字どおり、「つまずきの石」ともなりかねないであろう。

これらの困難の第1点は、今後、国民的繁栄の増大に見合うべき所得保障や年金の引き上げにあたって、まずその前提として、所得保障によって可能とされる最低生活なるものの内容が究明されなければならないことであるが、この問題をめぐって、労働党の内外においてさらに論議が活発化することは、十分に予測されるところであろう。もともと、W. ビヴァリッジ (Beveridge) 自身は彼の構想の展開にあたって最低生活の概念を明らかにしないままであったが、その後、例えば、1958年にはP. タウンSEND (Townsend) がその点の不明確さに対して批判を加えた。すなわち、彼によれば、ビヴァリッジは「生存水準」(subsistence level)の測定に際して、たんに戦前の貧困調査において採用された方法を踏襲するとともに、周知のように、「フラット・レイトの給付は、それ自体、その他の資力がなくとも、通常の場合にはすべて生存に必要な最低の所得を提供するに足るものである¹⁾」と説明したが、実は、この観念は決して厳密な検討を経たものではなくして、逆に欺瞞的であり、かつ、その欺瞞性がすでに明白にされていたにもかかわらず、労働党自身もまたそれを固執するという誤りを長年にわたって犯してきたのであると、彼は主張した²⁾。そのため、

戦後社会において、高齢者の間にいわゆる「二つの国民」が現出するにいたったのも必然的であるというのが、彼の帰結にはかならなかった。さきに紹介した1966年の年次大会における発言からも察知されうるように、その後も、高齢者に対する給付水準をめぐる、最低生活ないし貧困の捉え方において、ハービソンとその他の発言者との間に懸隔のあることは、否定しがたいところである。それに対する理解のいかんは、今後の老齢保障——延いては社会保障全体——の動向に対してきわめて重大な影響をもたらすものと考えられるべきであろう。

つぎに、その困難の第2点は、この「新たな国民的最低限」ともいわれる所得保障のもとにおいて、ハービソン自身がその重要性を強調した多面的な努力を通じて、「国民扶助によって慈善を連想する」観念が果して国民の心のなかから完全に掃きさらうかどうかという点にある。この点に関する年次大会での彼女の説明がとりわけ詳細にわたっていたことは、注意されてよいであろう。彼女は、まず「国民扶助を申請するくらいなら、むしろ、それ以外のどのようなことにも耐えようという老人の存在については、諸君の誰もがよく承知であろう」と前置して、そのような根強い傾向に対処するためにすでにとられ、あるいは、早急にとられるべき重要な措置として、つぎのものを指摘した。すなわち、その第1は、前述のように、社会保障省の新設とそのもとへの国民扶助行政の統合であった。第2には、新規に申請を行う人びとに対しては、これまでのように2冊の手帳——年金手帳と国民扶助手帳——ではなく、1冊の手帳を所持せしめるという措置であり、その理由は、高齢者たちが2冊の手帳をもって郵便局に赴く場合には、それを目撃する隣人たちによって、ただちに彼らが国民扶助の受給者である事実を知られることを嫌悪するからにほかならない。この措置は、高齢者その他に対して所得保障をまさに「権利」たらしめることを意味するものにほかならないと、彼女は力説する。

さらに第3には、従前は国民扶助局の係官が老人たちに対して行わなければならない細目的

1) *Social Insurance and Allied Services*, 1942, p. 122.

2) Cf. *A Society for People*, *New Statesman*, 18 Oct., 1958, p. 253.

な調査——例えば、彼らが洗濯屋に対して実際に支払いをしたことを示すために、その控え帳を係官に提出しなければならなかったことなど——を省略することが考慮されており、この種の少額の任意の手当に代えて、週 9 シリングの標準額が高齢者に対して追加されることとなるであろうと、彼女はいう。最後に第 4 の新たな措置としては、老人たちのあるものは、国民扶助局の係官が彼らの家庭を訪れることに腹を立てたが、もし彼らが望む場合には、あらかじめ取り決められた日時に、みずから社会保障省の地方事務所に出向いて、必要な事務を処理しうることとするというのが、彼女の考えである。なお、所得保障の制度の周知をはかることと関連して、現在の制度のもとにおいては、もし老人夫婦が銀行に 600 ポンドを超える貯金——ただし、戦時貯金を除く——を有するならば、彼らは国民扶助局からの給付は、全くこれを受けることができなかったのに反して、新たな制度にあっては、その 600 ポンドの制限も廃止されることとなっている。

以上が、1966 年の年次大会においてハービンソンによって説明された新たな措置であった。それらによって、国民扶助にまつわるいまわしい連想が、実際にどの程度まで、またいかなる速さをもって、人びとの念頭から消散せしめられうるかは、今後の課題とされなければならない。だが、それはともあれ、しばしばいわれるごとく、かつての救貧法の制止的性格はまず国民扶助において一歩後退を示し、さらにいまや所得保障のもとにおいて、高齢者、慢性的罹病者、および寡婦に関するかぎりは、完全に消滅し去ったのであろうか。換言すれば、イギリスにおいては、ミーンズ・テストを不可欠の条件とする公的扶助は、すでに社会的扶助にその席をゆずるにいたったと考えてよいのであろうか。この問いに答えるものは、ハービンソンの説明した諸措置もさることながら、より基本的には、さきに指摘した最低生活の概念にいかなる内容が与えられるかの点であり、今後、「新たな国民的最低限」がいかなるものとして結実して行くかにかかっているというべきであろう。「社会保障における保険主義」をめぐる最近の論争も、

もしかかる視点を見失うならば、実態を忘れ去った形式的制度論の域をぬけ出ることができないであろう。

最低生活の概念の問題はともかくとして、新たな所得保障に関して、前述の共同決議案の第 4 項にあげられた「ウェイジ・ストップの廃止」の要望に対しては、結局、1966 年の年次大会でもハービンソンからは何ら明確な答弁が与えられなかったことに、注意すべきであろう。ウェイジ・ストップとは、フル・タイムの雇用にあったものが失業し、国民扶助を申請するとき、彼および彼の家族の生活の諸必要をみたすべき金額がどのように査定されるにせよ、彼の手にしうる実際の扶助額は失業前の賃金額を超えることをえないとするものである。かかる規則の廃止の要望は、すでに労働党の年次大会において再三提案されたところであり、かつて 1963 年にも L. イェーガー (Jeger) は、その年の冬には 25,000 人の失業者——彼らの家族を合わせると 10 万人以上にのぼる人びと——が、換言すれば、8 人の失業者のうちの 1 人が、このウェイジ・ストップの規則によって、本来支給されうべき国民扶助額よりもいっそう少い額に削減されざるをえなかった事実を指摘するとともに、その不合理を鋭く批判した。しかし、今日にいたるまでウェイジ・ストップが存続しつつある事実、救貧法から国民扶助を経て所得保障へいたる過程の歴史的意義を評価するにあたって、看過されえない点であって、いまなお「経済の鞭」はそこなわれることなしに保持されつつあることを、端的に物語るものというべきであろう。

はじめに述べたように、目下のところ、イギリス社会保障制度の焦点は高齢者の問題にあるといっている。退職年金受給者数は 1955 年には約 450 万人であったが、1965 年には 625 万人に増加し、さらに 1970 年までにはほぼ 700 万人に達するであろうと、『国民計画』はいう³⁾。これらの増大する高齢者に対する所得保障をまかなうべき経済成長を促すため、社会保障の分野において取られた方策としては、まず、技術革新にもとづく離職者に対する一時金の支給があり、さらに、前述のように、比例制失業給付の導入があげられる。

後者のもたらす効果としては、転職に伴う失業期間に対してよりよい保護を与えることによって、労働力の流動化が促進されるであろうというのが、政府のねらいにほかならなかった。なぜなら、『国民計画』によれば、イギリス資本主義の急速な成長は、一方においては、多くのタイプの熟練を必要とすると同時に、他方においては、諸産業部門間における労働力の大量の移動を必要としているからであり、それに加えて、各産業部門内における企業間にもかなりの移動が生ずるであろうからである。このように経済成長にとって必要な労働力移動を促すために、さまざまな方策と並んで、失業保険もまたその一役をになうべきであるとされたのである。

『国民計画』は、さきに述べたように、1964年から1970年までに25%の経済成長を達成しようとするものであるが、そのもとでの公的支出の増加を、つぎの表にみられるごとく、予測している。「保健および福祉」の項目は、国民保健事業

主要項目別公約支出

(単位 100万ポンド, 1965年調査の価格による)

	1964/65	1965/66	1969/70
	1964年調査の予測	1965年調査の予測	
国防予算	2,073	2,134	2,075
道路	406	426	575
公的住宅投資	519	571	691
住宅建設補助金その他	153	164	257
警察および刑務所	230	237	281
教育(学校給食を含む)	1,459	1,574	1,923
保健および福祉(食物支給を含む)	1,238	1,316	1,529
給付および扶助(家族手当を含む)	2,120	2,379	2,920
合計	8,198	8,801	10,251

注 The national Plan, p. 178.

の全領域とそれに関連するある範囲の支出とを含んでおり、5年間ににおける支出額の増加率は23.5%である。その主要な使途としては、病院サーヴ

イスの発展——新たな病院の建設および病院内におけるサービスの改善——、一般医の諸条件の改善、および地方当局による保健サービスの早急な拡充があげられている。また、「給付および扶助」の項目は、国民保険の給付以外に、業務災害給付、戦時年金、家族手当、および国民扶助をも含むものであるが、それらに対する支出は、5年間に金額において8億ポンド、比率において38%に達するものと見積られ、主要支出項目のうちにあつては、絶対的にも相対的にも最大の増加が割りあてられている。ことに国防予算が1964/65年と1969/70年とを比較してほとんど不変のままに維持されるよう企図されている点と対比するとき、公的支出の面からながめるかぎり、社会保障の建てなおしに対する労働党の意欲には、たしかに見るべきものがあるといつてよいであろう。しかし、もとより、以上の「給付および扶助」の増加がただちに給付水準の引き上げを意味するわけではない。5年間ににおける退職年金受給者の増大傾向については、さきに述べたが、さらに家族手当の支給されるべき児童数もまた着実に増加するものと見られ、その数は、1965年における約625万人から1970年には700万人以上に達するものと推定されていることも、見のがしえない⁴⁾。

ともあれ、労働党の社会保障再建構想は、まず基本的には今後におけるイギリス資本主義の成長いかに制約されることは繰り返して述べたが、さらに、国防予算との関連においてみられるように、内外の政治情勢の進展にも大きく依存している。だが、当面、所得保障が「新しい国民的最低限」として名実ともにふさわしいものとして確立されるかいなかに、『社会保障のニュー・フロンティアズ』の達成の鍵がある。その動向は、「社会保険から社会保障へ」と呼びならされてきた歴史的過程に対して、一つの新たな照明を加えるものとして注目されるところである。

3) Cf. The National Plan, p. 202.

4) Cf. Ibid., p. 202.