

英国における「国民扶助」の位置と適用状況

江 口 英 一

I 公的扶助の近代社会保障における位置について

1. 日本の生活保護法が、日本における社会保障の全体のしくみの中で、今後、どこに位置するであろうかは、重要な関心事であるといわねばなるまい。

なぜなら、健保の改訂、失保、年金制度の改訂問題等にあらわれているように、日本の社会保険のありかたが、これまでとかなりちがったすがたをとろうとしているとき、おそかれ早かれ、それは必然的に、生活保護制度の今後のありかたをも、社会的に問題にしていくながいからである。

ところで、ひとことでいうと、日本の生活保護法は、その位置において、戦後三つの段階を経過しながら、特徴的な座席をしめてきたといつてよいように思われる¹⁾。

すなわち、第1の段階は、第2次大戦後から、昭和27、8年ないし30年にいたる段階である。この段階では、それまでの社会保険は、インフレーションの高騰により、財政的にも破壊されてしまっていた。しかも敗戦により失業者・困窮者が一挙的に大量に現出した。したがって新設された生活保護法は、これらの層を、全部、一括して、一手にひきうけねばならないという地位を強制された。それは、そのころのケースレコードや諸統計資料にあらわれている²⁾。

次の段階は、昭和30年を前後する時期から、昭和40年にいたる時期である。日本経済の高度経済成長期といわれるこの段階では、日本の社会保障に即して、これを生活保護制度の側からいうならば、この期の半ばである昭和34、5年頃にいわれた「国民皆保険」「国民皆年金」なるスローガンが象徴しているように、社会保険制度が一応、整備され、再建された。それに対して、一定の姿勢で、生活保護法が位置づけられるといった段階である。

その一つの証拠は、この頃から（昭和28年頃）、社会保険でも、生活保護あるいは公的扶助制度でも十分救われない、あるいはつきはなされた、いわゆるボーダー

ライン層とか、「低所得階層」が、社会的に問題とされてきたのである。

この問題提起のポイントは、結局、社会保険と生活保護法をどうつなげるか、という問題であると理解されよう。

この関連化の問題は、形式的には、極度に低い日本の保護基準を上昇せしめれば解消するともいえるが、それだけでは事は済まないのである。なぜなら、それに関連して、どうしても、賃金と雇用の問題が関係し、提起されてくるからである。この有名な日本のいわゆる「低賃金」と、大量な「半失業」——不安定な雇用は、高度成長の展開の中でも、決して解消されたとはいえないのである。したがって、保護基準の大幅な上昇には、低賃金と不安定就業の問題がからみあい、「低賃金」の厚い壁が、保護基準の上昇に対して、つねに立ちちはだかってあらわれた。かくて、ボーダーライン層の解消とか「低所得階層」の処理とか、言葉は耳ざわりよく喋られてきたけれど、この論議の一つの効用としての社会保険と生活保護の「連絡」は、ほとんどすすまないうま現在に立ちいたっているといつてよい。この論議は、やかましいわりには、不発のままにきてしまったといえそうである。

そこへ、昭和40年頃からの、いまの、いわば第3の段階がやってきたようにみえる。この段階では、一つは、敗戦直後ほどではないにせよ、これまでにくらべて格段といえる物価の騰貴——インフレの進行が現出してきた。それは社会保険に巨大な影響を与えている。それは端的に各種制度の赤字問題として現われてきた。いずれにしても社会保険は、その機能を弱体化せしめられているし、今後それは進行するであろう。

一方、高度成長期を通じて、巨大企業の征覇と零細企業の不安定化と死滅、自営業層（農業、商業、サービス業をふくめて）の分解・没落がすすみ、その新たな貧困化、都市への人口集中が急速にすすめられた。また、大企業自身で生産性の高度化に伴う合理化と労働強化が行なわれ、労働災害や職業病の新たな現出とともに、労働者の貧困化が押しすすめられてきたといわれる。

このような動向は、生活保護制度にとって、その占める位置を、敗戦直後に比すべき環境の中へ、多かれ少かれ、ふたたび押しもどしつつあるように私には思える。

1) この点について、昭和40年全社協全国社会福祉会議第2専門委員会「低所得層対策の充実強化について」討議資料（特別委員会作成）中の小山路男教授の執筆部分参照。
2) なお、東京大学社会科学研究所「都市における被保護層の研究」『同研究所調査報告第7集』、1966年3月刊、参照。

少くともその可能性はあるように見える。

2. いずれにせよ、いまの段階で、日本の生活保護制度の位置をある方向にみちびく一つのキポイント、前出のボーダーライン層ないし「低所得階層」の処理如何にあり、それによってきまってしまうと思われる。

その無為と放置は、現在みるように、生活保護制度の位置や機能をして、社会保険の一応の体系化と整備にもかかわらず、それとは別個の、直接的な関係が絶たれた位置で、依然として戦後措置されたそのままの場所で、この制度を機能させている。というのは、敗戦直後のように、日本の窮乏せる全社会階層というのではないが、それでもその一部として部厚に形成されている「低所得階層」ないしボーダーライン層の窮乏問題の一手引きうけという形をとらされている。この層から、あらゆる前歴をもつものが、あらゆる原因により「無差別平等」に入ってくるという形になっている。

だが、これをもう少し実質的にみると、「所得評価」や「資産調査」その他のしくみ、そして保護基準の高さの決定等において、逆に、生活保護制度は、「低所得階層」やボーダーライン層のあり方に影響を与えることができ、これを規制しているともいえる。そしてこの層の一部のみを生活保護世帯として選択適用し、その他を依然としてこの階層として事実上温存は認め、放置することは、逆に、社会保険の大幅な「改訂」を、別個に、いわば社会的フリクションなくスムーズに行わせる、そのいわばクッションとなっている。

なぜなら、このような社会保険でも生活保護法でも十分把握されない、そして救われていない「低所得階層」やボーダーライン層の存在を大幅に許容している社会では、社会保険の改訂は、直接生活保護法の改訂を要求せず、そして逆もまたそうであるからである。両者の関係はたしかに迂回的にあるけれど、直接的関連はなく、各各はいわば別個に動きうるからである。

3. そもそも、資本主義的先進諸国の社会保障では、公的扶助ないし生活保護制度は、独自の存在を保ちつつも、一定の、限定された位置を持つように思われる。

すなわち、労働者階級が圧倒的部分を占めるこの社会では、第1に、資本主義経済社会の側から、いわば世帯の外側から社会的に発生する社会的な生活事故に対し、労働力を維持せしむべき社会保険（失業保険、疾病保険など）、第2に家族の再生産の長期的行程から必然化される子女の養育のための特別な出費に対する家族手当、および第3にその労働者の老齢期の生活維持のための老齢年金、この三つの生活保障制度が、労働者の一生の生

活の維持確保のための社会保障制度として、体系化される必然性をもつであろう。この場合「労働者」としては、いわゆる不熟練労働者が典型として考えられている。

ところで不熟練労働者生活の三つの側面における生活の確保のための社会制度が、上述のような形で確立されても、労働者生活を悪化させるそれぞれの分野の直接的原因の強力さは、保障をうけている労働者の一部を、個別的に、貧困な生活に、現実におちいらせる可能性をふくんでいる。たとえば、家族手当はあっても「特別の多子」はその労働者の生活を貧困におちいらせるかもしれないし、また、老齢は、いつも貧困の原因になるとは限らないけれども、かれを扶養するものがなく、年金が十分でないときは、その労働者を貧困におちいらせる。

かくて、公的扶助制度ないし生活保護制度が、個別的にその需要を測定しつつ、個別的に個々の人に適用され、上記の三つの制度では実現し得ない部分の生活の社会的保障を、補完的に、補充することとなる。

この場合、家族手当、および老齢年金制度は、それを国家予算でまかなうときは、膨大な費用を必要とさせることに注意しておく必要がある。また、たとえば、その1人当りの給付の若干の増額は、巨大な経費を必要とさせる。このことは、また、個別的な需要の測定を通じて行われる公的扶助制度の資本制社会における必然性を示すものである。

もちろん、社会保険、年金、家族手当などの補完と補充という位置を占めるからといって、それ自体の自主性なり独自性が、公的扶助制度にないというわけではない。なぜなら、公的扶助は、社会保険の給付水準と関連しつつも、それ自身で、保障すべき独自の基準をもたねばならぬであろうからである。

ともあれ、賃金労働者（不熟練労働者が中心）が圧倒的の大部分を占めるような高度な資本主義国、たとえば英国での公的扶助制度（国民扶助法）は、およそ上記のごとき位置を占めるであろう。

そしてここで念のため注意しておきたいのは、すでに指摘したように、公的扶助制度は、そのような位置を占めつつ、他の社会保障制度と密接な関連をもち、有機的に組合わされていることである。

4. ところで、発展せる資本主義国の社会でも、労働者階級以外に社会階級としての自営業者層が、まだ大きな比重で存在するような場合には、また、そのような自営業者層が社会階層分布上の大きな比率を占める、いわゆる後進国などでは、公的扶助ないし生活保護制度は、生活の社会的保障の全体のしくみにおいて、若干、上と

はちがった地位を占めるにちがいない。

小規模の生産手段を保有し、家族労働力を中心とする労働力を用い、家族生活をつつ維持する程度の収入を確保する、農業、商業、サービス業、工業、運輸業等に属する小営業体では、その間に多少の差異はあれ、前述のように、それほど高齢者、被扶養子女の問題を、分離しつつ、シリアスな問題として提起しない構造をもつであろう。なぜなら、これら営業体では、それ自体高齢者の手を必要とし、高齢者で十分な仕事も多いであろうし(ことに農業、商業)、またある程度みずからつくり出すこともできるからである。子供の多いことは、また、家族労働力の確保と結ばれており、さらにそれなりに仕事の機会が家の中にある。

もちろん資本主義社会である限り、これら自営業者層は、社会的経済的に資本家の生産による部分に従属し、その生活も決して高いものとはいえない。けれどもその窮乏は先述の不熟練労働者の生活問題のように、三つの骨格的な部分(本人、高齢、子女)または側面に分離されて現われてくることなく、いわば、まるごと一体的となつてあらわれるであろう。

いずれにしても、このような社会では、自営業者層の分解、あるいは没落分が、大きな量として、公的扶助制度にかかわってくることになる。これが、先述の労働者層の生活問題につけ加わるのだ。そして公的扶助は、それを処理せざるを得ない位置におかれる。

この場合には、すでにのべたように、公的扶助制度は、社会保険、家族手当、老齢年金といった社会保障制度の補充、補完をなすというより、その機能を果しつつも、それとは別個に、機能する位置におかれるように思われる。いわば公的扶助制度の独自性が強いともいえる。もちろん、日本のように社会構成的にも労働者階級が全就業者の半分以上をこえた社会では、それを極端にいうことは出来ない。少なくとも社会保険と公的扶助の関係は、多かれ少かれ、一定限度においてあるであろう。けれども、公的扶助は、別個に、かなり独自にその保障基準をもち、その運営も社会保険への関係として、きりはなされたところで行われうる。これが、このような社会での公的扶助の位置に関する第1の特徴である。

第2に、このような社会では、公的扶助は、社会保険その他の補充、補完というよりも、それからもれたもの、あるいはそれで保障し得なくなったものを、最後に、最低のところで、保障するという位置をとるであろう。この最低の位置は、必然的にきわめて低位であるだろう。

以上は、理論的というより、歴史的現実的にそうい

うる。

これについては、資本主義が、もし放置するなら社会保障、とくにここでの公的扶助に対する経費を、できる限り節約するであろうということも影響している。

かくて、言葉をかえていうならば、ここでは、公的扶助は、社会不安の醸成を、最低のところでくいとめていくということもできる。

日本の公的扶助——生活保護制度は、およそ上述のような位置を占めるということができる。そのおなじ結論を、別の角度から分析したのが小論冒頭の行論である。だとすると、日本の生活保護法は、これからどのような位置を占めるべきか。それについて明確な回答を与えることは、しかし、私にはまだ不可能である。

さしあたり、生活保護法のこの国での独自の機能の重要性を考え、むしろ独自に、その内容を充実させることが、必要であるということは間違いない。たとえば保護基準の上昇は、最も先決の問題であるであろう。

しかし、日本の社会経済構造がますます高度に資本制化されていく中で、社会保険との直接的関連の問題、その場合のミーンズ・テストの問題等々が問われてくるにちがいない。そのためには、賃金および雇用の問題が、ますます日程に上ってくるにちがいない。

そして、外国のことに素人の私が、英国の国民扶助のありかたを分析しようとする目的は、上記の点を、日本に即して考えておこうとすることである³⁾。

II 英国社会保障における国民扶助法の位置

1. すでにのべたように、公的扶助制度——国民扶助法が、社会保険、家族手当、老齢年金の三つの柱の補足、補完の位置にあることを、具体的典型的にみうるのは、英国においてである。

とはいえ、この補足なり補完なりが、これらの制度による給付の、どの分野に重点をおいているかは、もし諸制度の保障水準がおなじなら、その国の国民生活——労働者生活のその歴史的段階におけるありかたによってい

3) 1966年7月成立した「社会保障省法」Ministry of Social Security Actによって、国民扶助にかかわる補助年金(Supplementary Pension)と補助手当(Supplementary Allowance)が創設され、これまでの国民扶助法による扶助または生活保護のやりかたが、相当かわってきたかにみえるが、私はそれによって、国家扶助(先にのべた、私の考える)、または生活保護そのものが消滅したとは考えない。形はかわっても、国家扶助の概念は、新しい意味で生きていると私は考える。この小論(資料的な)を表記のような題目とした所以である。なお、国会図書館立法調査局社会厚生課田中寿氏による「1966年社会保障法」(『外国の立法』、昭42.5, No. 29)参照のこと。

る。たとえば国民生活における人口構成上のウェイトが、扶養される児童にあるような若い人口構成の場合には、その補足は、多子世帯に傾斜するであろうし、逆に老齢人口の多い、年老いた人口構成の場合には、老齢世帯に、すなわち老齢年金の補足に、比重をかけることになるであろう。

第2に、それぞれの制度の保障水準の上下、ないし十分さにあるであろう。しかしつぎのことだけは傾向としていいうであろう。それはすでに指摘したことだが、老齢年金と家族手当には、膨大な費用を要する。疾病や失業などちがって老齢はすべての人に例外なくやってくる現象であり、その必要保障期間も長い。家族手当もまた同じ性質のものに属する。かくて、補足は、他の社会保険の分野よりも、この部面により広範化するという一般的可能性は指摘できる。

かくて、その重点は、いずれであれ、公的扶助の補正性が、そのように行われるには、それだけでは十分でないこともつけ加えなければならぬ。すなわちその前に、所得賃金および失業（無所得）の問題が解決されていなければならぬ。英国においては、公的扶助が、低賃金、低所得の補充を、日本のようにしていないし、また失業についても、日本のような大きな半失業は、一応解決されているかにみえる。

もっとも英国でも、のちにみるように女子の賃金については問題があり、またパート・タイマー（半失業）の問題も残されている。けれどもそれは、日本におけるように巨大な、そして広範な存在ではないようにみえる。

いま、B.S. ラウントリの、有名な3回にわたるヨークでの貧困調査によって、「第1次貧困」の直接的原因をみると、その割合はつぎのごとくであった。

表1 「第1次貧困」の直接的原因の比重

(単位 %)

	1899	1936	1950
主たる賃金所得者の失業	5.1	38.1	0
低賃金	52.0	32.8	1.0
老 齢	5.1	14.7	68.1
疾 病		4.1	21.3
主たる賃金所得者の死亡	15.6	7.8	6.4
その他 (多子)	22.2	2.5	3.2

注 ヨーク・タウン調査 (ラウントリ) による。

この表1によると、もしヨークの状況をもって英国の全体を代表しうるとするならば、貧困層の貧乏の直接的原因は、1899年の時点では「低賃金」が半分以上の比重をもち、「多子」、「主たる賃金取得者の死亡」がこれ

についている。ちなみに、これらの層としては、「不熟練労働者」が中心をなし、この層の生活を基礎として考察が行われている。

ところで、1936年となると、それは「失業」と「低賃金」に変わっていく。

ここでわれわれは、1911年の賃金委員会法の発足、国営職業紹介所法および失業保険法の制定実施を想起する必要がある。「失業」は、保険法の実施にもかかわらず、世界恐慌の波をまともにうけて現出した大量失業の現出により、貧困原因の最大なものとなっているのである。

1936年と1950年の間には、第2次大戦と戦争経済による完全雇用状態の実現が存在する。なお、ビバリッジの社会保障計画に沿った社会保障制度の網の目の構築が存在する。

そこでこの過程を経た1950年時点での貧乏の「直接的原因」の大宗は、「老齢」となっている。その比重は、「第1次貧困」に陥っているものの7割に近くなっている。

以上のごとき状況は、英国の公的扶助を考える上で示唆的である。

そこでわれわれは以上の主旨に沿って、英国における国民扶助適用の状況を調べ、その位置、扶助受給者の性格を考察したい。この場合、考察の時点は、ほぼ1966年、「社会保障省法」制定の時点までであり、資料としては主として英国国民扶助委員会の各年度のReport of the National Assistance Boardなる年次報告を用いる（以下の表においてとくにことわりなき場合は、上述の報告によるものである）。付言しておけば、「社会保障省法」の通過によって、国民扶助法は相当大幅な変更を受けたが、先述のごとく、それは国民扶助法が解消して、老齢年金その他に吸収されたのではなく、小論の冒頭にのべたその性格や機能が、これまでより純化されてきたものであり、発展したものであるという考え方に立っている。

2. まず、英国における賃金と、国民扶助法における保障基準との関係、および賃金と社会保険、その他との関係を明らかにすることである。この場合、のちにみるように、保障水準からいうと、国民扶助法と老齢年金、失業保険、その他とは、ほぼ同じである。（ただ、3.以下の諸論点についてもいえることだが、課題が広く、また筆者の能力の限界から、論点について、基本的事実の指摘以外、十分には答えることができないことをあらかじめ、おことわりしておきたい。）

そこで、いま1960年のイギリスの男子および女子の週賃金階級別分布をみると、全産業で、つぎの図1のごとくであった。これに対し、国民扶助法による同じ時点

(1960年)での保障水準(扶助基準)を描くと、同図左端のA(夫婦のみの場合)、B(夫婦と子1人、子は5歳未満)、C(夫婦と子2人、5歳未満と5~10歳の組合せ)のごとき位置となる。ただしここには家賃(実額支給)はふくまれない。

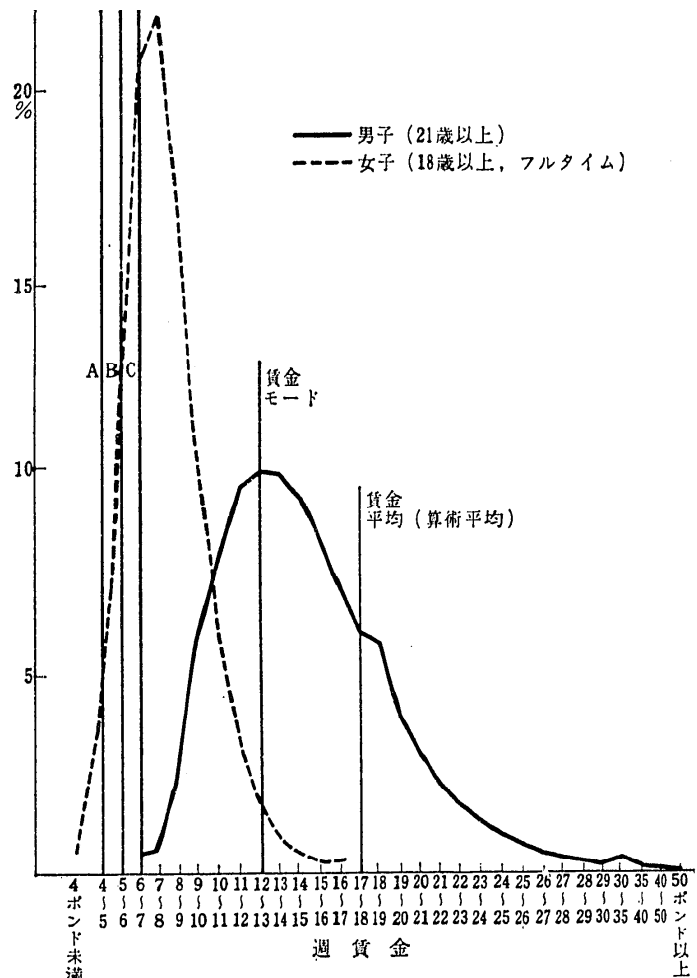
ふつう、英国の扶助基準は、平均賃金水準に対し、40~60%(扶助基準の設定が家族数によっていろいろあり得るので)といわれる。しかし賃金分布に対応させると、この図のようになるのである。すなわち、男子の賃金に対しては、そのカーブの最下限よりも、低いところに位置しているように見える。もちろん、パート・タイマーなどをふくめるなら、賃金が扶助基準以下の場合もありうるだろう。また、この基準額は扶助される家賃の実額をふくんでいない。これをいれるなら、国民扶助の水準はもっとあがる。したがって賃金分布と相重ってくるであろう。いまその額を週3ポンドとするなら、国民扶助の水準ABCはそれだけ右へ移る。しかしそれでもそれほど大きくかさなったとはいえない。むしろ小さいのである⁴⁾。

これに対して女子の賃金カーブは(図上点線)英国でも、あきらかに男子と別の型を示している。そしてその下限は、国民扶助の保障水準(家賃をふくめない)と、大幅に相重っている。

このことは、他の条件にしてひとしいとするならば、男子の場合には、もしその人が労働者として働けるなら、そしてもし家賃が非常に高くなければ、いわゆる「自立」的に、国民扶助受給者層から脱出していくであろうことを意味している。

しかし女子の場合はそうではない。そして、国民扶助法では、フルタイマーに対しては扶助費の給付を許していない。したがって、英国の場合においても、女子では(男子においても皆無ということはないであろうが)、フルタイマーとして働きながら、女子労働者の多くが、扶助を得ているものよりも低い生活を強制されざるを得ない⁵⁾。とくに扶養すべき子女が何人かいる場合はそうである。

図1 イギリスにおける全産業労働者の賃金階級別人員分布状況(比率で示す)と国民扶助基準の位置(1960年)



注 A: 夫婦 85 シリング。

B: 夫婦+1人の子供(~5歳) 104 シリング。

C: 夫婦+2人の子供(~5歳, 5~10歳) 120 シリング。

資料 Statistics on Incomes, Prices, Employment and Production, June 1966, Ministry of Labour.

いま、これを職種別の賃金カーブをもって示すと、図2のごとくである。

この図2には、製造業の男子および女子の賃金カーブをあわせ示したが、表中の石炭業坑外夫の賃金カーブをみると分るように、賃金の最低の位置に、労働者の最大の比率が集中している。周知のように、そこが、英国のこの職種における最低賃金制による賃金であることを示している。

このようにして、英国においては、最低賃金制の機能などにより、賃金の下限界は、扶助基準を原則として引きはなし、たとえばもし子供が例外的に多いとき以外、その生活水準と扶助の保障水準とは、大幅には相重なら

4) なお「勤労控除」およびワーカーの「自由裁量」分が基準に加わる。これを加えれば扶助基準はもっと上る。

5) この点の実態を、"The Poor and the Poorest", by B. Abel-Smith and Peter Townsend, 1965, が明らかにしている。

表 2 国民扶助法の扶助基準

	1948年 7月27 日以降	1950年 6月12 日	1951年 9月3 日	1952年 6月16 日	1955年 2月7 日	1956年 1月23 日	1958年 1月27 日	1959年 9月7 日	1961年 4月3 日	1962年 9月24 日	1963年 5月27 日	1965年 3月27 日
一般基準	s d	s d	s d	s d	s d	s d	s d	s d	s d	s d	s d	s d
夫 婦	40 0	43 6	50 0	59 0	63 0	67 0	76 0	85 0	90 0	95 6	104 6	125 6
1人世帯	24 0	26 0	30 0	35 0	37 6	40 0	45 0	50 0	53 6	57 6	63 6	76 0
その他												
21歳以上	20 0	22 0	26 0	31 0	33 6	36 0	41 0	46 0	49 6	51 6	55 0	67 6
18～20歳	17 6	19 0	22 0	26 0	27 6	29 0	31 6	36 0	38 0	40 0	43 0	51 6
16～17歳	15 0	16 0	18 6	21 6	22 6	23 6	26 0	30 0	32 0	34 0	37 0	44 6
11～15歳	10 6	12 0	13 6	16 0	17 0	18 0	20 0	23 0	24 0	25 6	28 0	33 6
5～10歳	9 0	10 0	11 6	13 6	14 6	15 6	17 0	19 0	20 0	21 0	23 0	27 0
4歳以下	7 6	8 0	9 6	11 0	12 0	13 0	14 6	16 0	17 0	18 0	19 6	22 6
盲人および結核患者のための特別基準												
夫婦の1人がそうである場合	55 0	58 6	65 0	77 0	82 0	87 0	96 0	107 6	112 6	120 0	129 0	150 0
夫婦2人ともそうである場合	65 0	68 6	75 0	89 0	95 0	101 0	110 0	122 6	127 6	136 0	145 0	166 0
その他												
21歳以上	39 0	41 0	45 0	53 0	56 6	60 0	65 0	72 6	76 0	82 0	88 0	100 6
18～20歳	30 0	31 6	34 6	41 0	43 6	46 0	48 6	55 0	57 0	60 0	63 0	71 6
16～17歳	25 0	26 0	28 6	33 6	35 6	37 6	40 0	45 0	47 0	50 0	53 0	60 6

表 3 家賃給付実額の分布 (1964年)

(単位 1,000)

	10 s 未 満	10 s ~ 14 s 11 d	15 s ~ 19 s 11 d	20 s ~ 24 s 11 d	25 s ~ 29 s 11 d	30 s ~ 34 s 11 d	35 s ~ 39 s 11 d	40 s ~ 49 s 11 d	50 s ~ 69 s 11 d	70 s 以 上
社会保険給付に補足して支払われる扶助										
退職年金の補足	77	137	159	175	157	119	83	81	37	7
疾病・労災の補足	6	11	13	18	16	18	15	17	9	3
寡婦給付の補足	3	7	10	14	15	15	11	11	6	1
失業給付の補足	1	2	3	4	5	4	4	6	3	1
無拠出年金の補足として支払われる扶助	5	5	5	4	4	3	2	2	1	1
その他の扶助										
雇用登録をしているもの	6	6	6	8	9	9	6	6	3	1
雇用登録をしていないもの										
年金受給資格年齢以上のもの	9	8	9	11	9	10	6	6	6	2
年金受給資格年齢以下のもの	7	10	9	11	15	13	13	19	14	4
総 計	114	186	214	245	230	191	140	148	79	20

表 4 住宅扶助状況 (1964年)

家賃扶助をうけているものの全扶助者に対する割合				
退 疾 未 失	職 病 亡 業	年 災 入 給	給 付 付	金 付 付
				89.4%
				86.3
				95.9
				86.3
家賃扶助の金額				
退 疾 失	職 病 業	年 災 入 給	給 付 付	金 付 付
				25*
				30
				33
				6 ^d
				11
				9
1世帯当たり平均扶助額				
退 疾 未 失	職 病 亡 業	年 災 入 給	給 付 付	金 付 付
				24*
				30
				25
				31
				2 ^d
				8
				2
				11

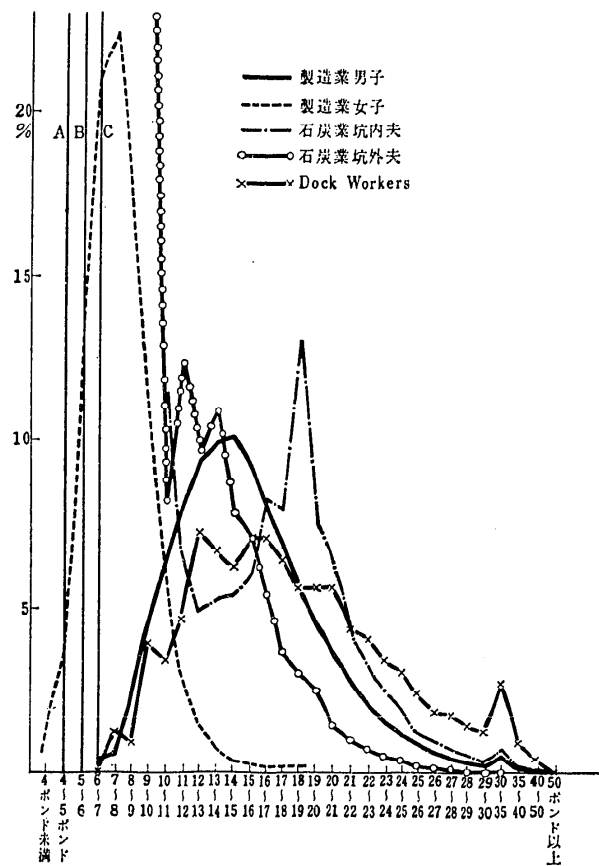
ないようである。

英国の国民扶助の保障水準は、たしかに日本のそれとくらべると、のちに掲げるように、絶対的に高い。しかし、それは、非常に高いといわれるほどではないであろう。図中に示したように、たとえば、1960年で、夫婦2人で85シリング、日本円に換算して1ヵ月約17,000円程度、それに家賃を週20シリングないし30シリングとし、加算すると約21,000円ないし23,000円となる。この額は、大ざっぱに言って日本の2倍くらいに相当するであろう。ただし、英国での生活水準は一般に高いのだから、これらの数字をそのままに評価し、それだけ

表 5 「自由裁量」分の付加実施状況（件数）とその平均額（1964年）

	自加合 由実 裁施 量の 付割	実 施 件 数										平 均
		2s6d	2s7d 5s0d	5s1d 7s6d	7s7d 10s0d	10s1d 12s6d	12s7d 15s0d	15s1d 17s6d	17s7d 20s0d	20s~	計	
社会保険給付に補足に支払われる扶助	%											
退職年金の補足	71.5	81	118	174	147	97	82	51	33	42	825	9 ^a 6 ^d
疾病・労災の補足	57.1	5	11	17	13	12	8	6	4	7	83	11 0
寡婦給付の補足	47.8	5	9	10	8	5	4	2	1	2	46	8 5
失業給付の補足	12.6	—	1	2	—	1	—	—	1	—	5	10 5
無拠出年金の補足として支払われる扶助	66.9	91	139	203	168	115	94	59	39	51	959	9 7
その他の扶助												
雇用登録をしているもの	41.0	3	4	5	5	2	2	1	1	2	25	9 5
雇用登録をしていないもの	11.6	2	2	2	3	—	1	—	—	1	11	9 7
年金受給資格年齢以上のもの	41.9	6	10	13	9	5	4	3	1	2	53	8 6
年金受給資格年齢以下のもの	19.0	5	9	10	9	5	4	2	1	2	47	8 11
総 計	55.9	107	164	233	194	127	105	65	42	58	1,095	9 6

図 2 イギリスにおける職種別・賃金階級別人員分布と国民扶助基準の位置（1960 年）



注 A: 夫婦 85 シリング
 D: 夫婦+1人の子供（～5歳）104 シリング。
 C: 夫婦+2人の子供（～5歳, 5～10歳）120 シリング。
 [1964年の最低賃金率]
 綿紡績, 紡織業(男): 177s, (女): 124s.
 食料品製造業(男): 192s, (女): 136s 3d.

高い生活をこの社会でおくっていると判断してはならないだろう。

問題は、むしろ賃金が、その下限界において若干の重複を許す程度に、全体的に高いことにこそ着目しなければならない。

重要なことは、女子賃金の場合をのぞいて、上にみたような、賃金と国民扶助法の保障基準との関係である。

そこで、これとの対比という意味で、日本における賃金分布と生活保護法における保護基準の関係をみてみよう。それは図3のごとく示される。

図3にみられるように、保護基準を夫婦と子供2人とすると、その保護基準は、男子、10人以上規模の事業所での、賃金のモードよりも高い。このことはまさに重大なことである。

もちろんこの対比は、若干おかしいという議論がなりたつかもしれない。すなわち、保護基準が4人の世帯で計算されているのに対し、賃金の中には、まだ家族をも

たない若年者のものも、家計補充のための仕事をもつ主婦のものもふくまれる。だが、問題は、日本では、いわば1人をやしなうだけのこのような賃金によって、家族もちの賃金が規制されるところにある。絶対額からいって、周知のごとく、極度に低い保護基準に対してさえ、それより低い賃金が大量に存するという事実を、この図は明瞭に示しているのである。

したがって日本においては、現実的には、1世帯で、2人あるいは3人働くことにより、2人分あるいは3人分の賃金をまとめ、保護を受けないでいる世帯生活が、下層の階層では広汎にいとなまれているのである。

かくて、保護費が、この図から想像されるように、現実的に、すべての場合、低賃金の補充をなしているのではない。なぜなら、保護基準は、1人世帯の場合、ずっと低いのであって、かくのごとき低い賃金に比してさえ、それよりも低い。したがって、低賃金の状況下において、多くは、多就業世帯としてか、単独世帯としてか、圧倒的に働けるだけ働いているのである。

この場合には、保護法による給付は、低賃金の補充をなすというよりも、低賃金のおもりになっているのである。

これには、現行生活保護法による、所得なり、資産なりの、許容水準の問題も、関係している。英国の場合、日本の許容水準よりも、比較にならぬほど高いのだが、それはのちにふれよう。

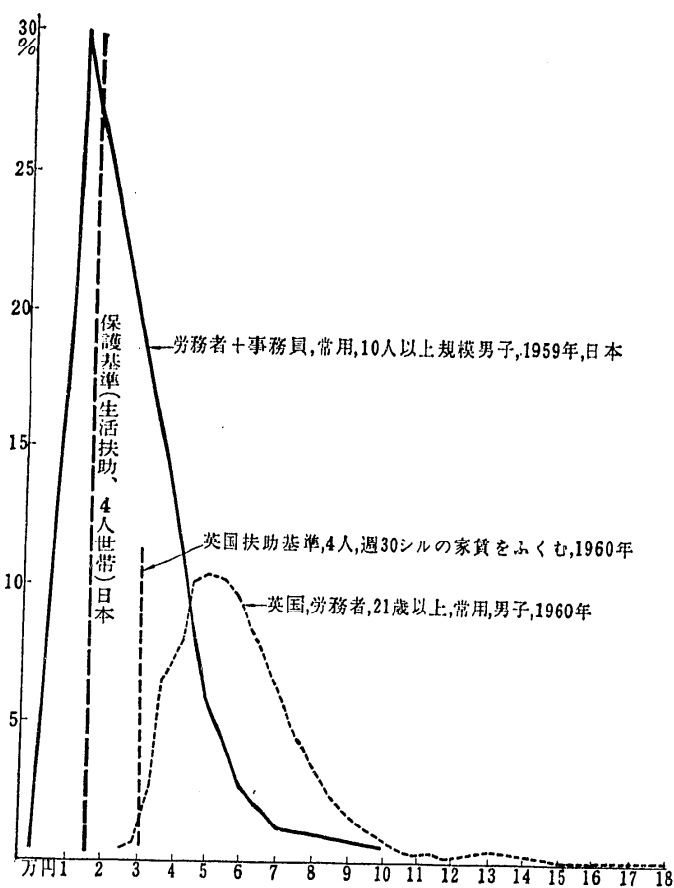
逆に、無業の4人世帯で保護の適用を受けている場合、もしこの世帯で働きうる人が1人であるような場合には、たとえその労働能力が回復し、現実的に働きうるようになって、賃金の低さは、この世帯を被保護者としてとどまることを選ばせるであろう。かくて保護の期間を長期化させる。

すなわち、低い賃金と低い保護基準との関係は、「所得」や「資産」評価とその許容水準の低さも手つだい、一方で、低生活水準世帯を拒否し、一方できびしい保護基準のなかで、なおかつ保護を受けるにいたった世帯を、長期化させ、固定化させる。

いずれにしても、このような状況の中で、日本の生活保護法の機能は、英国のそれにくらべて、非常に複雑となってくることは否めない。

そして問題は、保護基準の低さもさることながら、賃金の低さに、より大きな問題があることは確実である。

図3 日本の賃金分布と保護基準の位置



資料 労働省「賃金センサス、1958年」。

3. つきに社会保険、年金等と国民扶助法の保護基準との関係である。

という形で、給付をうけている。

周知のように、英国の国民扶助受給者の半分以上は、年金受給者であって、その補足 (supplementation) と

この状況を年次別にするために、年次別国民扶助受給者 (本人、世帯主と考えられる) の推移をみるとつぎの表7のようであった。

表 6 1964年12月において実際に支払われた扶助額の分布状況 (世帯)

(単位 1,000)

	5s 以下	5s 6d 10s	10s 6d 15s	15s 6d 20s	20s 6d 25s	25s 6d 30s	30s 6d 40s	40s 6d 50s	50s 6d 60s	60s 6d 70s	70s 6d 80s	80s 6d 90s	90s 6d 100s	100s 6d 110s	110s 6d 120s	120s 以上	計	平 均
社会保険給付に補足して支払 われる扶助																		
退職年金補足	72	137	173	167	151	125	174	84	37	17	9	4	2	1	—	1	1,154	24 ^a 2 ^d
疾病・労災給付の補足	7	11	15	17	17	16	25	17	9	5	2	2	1	1	1	—	146	30 8
寡婦給付の補足	6	11	14	16	12	10	13	6	4	2	2	1	—	—	—	—	97	25 2
失業給付の補足	1	2	4	5	6	3	7	4	3	2	1	—	—	—	—	—	38	31 11
小 計	86	161	206	205	186	154	219	111	53	26	14	7	3	2	1	1	1,435	—
無拠出年金の補足として支払 われる扶助	—	—	—	1	1	2	18	13	9	8	5	2	1	—	—	1	61	529
その他の扶助																		
雇用登録をしているもの	—	—	—	—	—	—	5	4	8	13	9	10	6	3	6	29	93	99 10
雇用登録をしていないもの																		
年金受給資格年齢以上のもの	1	1	4	1	1	2	3	2	9	33	18	19	12	9	6	6	127	75 5
年金受給資格年齢以下のもの	1	1	4	2	1	2	11	8	30	55	20	21	16	14	14	45	245	85 6
総 計	88	163	214	209	189	160	256	138	109	135	66	59	38	28	27	82	1,961	40 4

表 7 国民扶助受給者の類別推移 (世帯主)

(単位 1,000)

	1948年 7月27日	48年 12月	49年 12月	50年 12月	51年 12月	52年 12月	53年 12月	54年 12月	55年 12月	56年 12月	57年 12月	58年 12月	59年 12月	60年 12月	61年 12月	62年 12月	63年 12月	64年 12月
社会保険給付に補足して支払 われる扶助																		
退職年金の補足	432	495	558	677	767	856	938	1,001	888	927	978	894	976	1,075	1,056	1,122	1,100	1,154
疾病・労災給付の補足	75	80	92	114	121	138	144	138	113	117	118	107	128	139	134	148	146	146
寡婦給付の補足	71	81	87	96	86	95	100	93	75	70	61	52	58	65	77	92	98	97
失業給付の補足	10	19	30	38	33	59	48	30	20	30	41	66	59	43	45	89	62	38
小 計	588	675	767	925	1,007	1,148	1,230	1,262	1,096	1,144	1,198	1,119	1,221	1,322	1,312	1,451	1,406	1,435
無拠出老齢年金の補足 として支払われる扶助	78	89	98	106	124	157	161	157	158	152	143	129	121	111	98	85	72	61
その他の扶助																		
雇用登録をしているもの	25	34	36	39	33	43	46	50	41	43	55	85	96	85	86	113	123	73
雇用登録をしていないもの																		
年金受給資格年齢以上のもの	40	54	63	69	78	85	95	100	107	110	116	111	116	121	122	124	123	127
年金受給資格年齢以下のもの	111	159	193	211	220	234	229	227	210	207	200	205	212	218	226	234	247	245
総 計	842	1,011	1,157	1,350	1,462	1,667	1,761	1,796	1,612	1,656	1,712	1,649	1,766	1,857	1,844	2,007	1,971	1,961
上に含まれるものの中 で、特別基準のもの																		
盲 人	39	43	44	47	50	52	53	55	57	56	59	60	55	56	56	55	53	51
結核患者	18	20	26	31	34	36	36	34	28	25	23	18	17	14	13	11	9	9

そこで表7により、1961年の受給者総数 1,961,000人（本人＝世帯主）のうち、各種補足 supplementation の比重をみると、つぎのようであった。

退職年金の補足	59%
疾病および身障者給付の補足	8
寡婦給付 widow's benefits	5
失業給付の補足	2
無拠出老齢年金給付の補足	3
計	77

かくて、老齢年金への補足給付が約6割、その他の社会保険給付への補足が約2割、あわせて8割がこれらの補足 supplementation ということになる。この傾向は、表7からもしられるように、1948年当時よりも、いまの方がむしろ強まっている。

いま、表7を1948年7月を100として、それぞれの種類別受給者の推移をみると、表8のようである。

受給者の全体は、1948年から52年ないし53年まで、急速に増大し、ほぼ2倍に達する。以後、若干の波動を経過しつつ、1964年には、48年の2.33倍に到達している。

このような傾向の中で、老齢退職年金の補足受給者が、絶対的にも相対的にも、最も増大しているといえる。もっとも失業給付の補足受給者は、絶対数は小さいが、その増大傾向は、老齢年金の場合より、数値的には著しい。また年度によって、その波動がきわめて高いことは特徴的である。

これと別に、老齢年金や各種社会保険の総受給者が、そのどれだけの部分を国民扶助で補足されているのか、その比重をみるとつぎの表9のごとくであった。

すなわち、1964年でみると、退職年金受給者では、

表9 各社会保険別、保険給付受給中のものの中に占める、国民扶助受給者の割合（単位 %）

	1954年 12月	60年 12月	61年 12月	62年 12月	63年 12月	64年 12月
退職年金	27.0	23.5	22.7	23.0	22.5	22.8
疾病給付	13.0	13.3	12.6	13.5	13.6	13.4
寡婦給付	23.0	15.8	14.2	16.2	17.1	16.7
失業給付	20.5	17.5	14.4	17.4	18.2	15.3

その22%が、疾病給付では、その13%が、寡婦給付ではその16%が、失業給付ではその15%が、それぞれ補足的に、その個別的需要に応じて、国民扶助法の給付金を受けている。

この補足関係の生ずるのはなぜか。その点については、すでに一般的にはのべたが、まず国民扶助の保障水準と老齢年金、その他の社会保険の保障水準との関係をふまえておく必要がある。いまそれを簡単に示すと、表10、表11のごとくである。

みられるように、国民扶助給付金を夫婦2人で計算すると、家賃給付をふくめればなおさら、各種社会保険給付とそれほどちがわなくなる。そこで、たとえば老齢年金給付者で、家賃等の出費が特に多ければ、あるいは、段階をもつ年金給付（この表には示されていないが）において低額の給付をうけ、しかもこの老齢者を扶養する息子や娘が他にいないときは、容易に国民扶助の水準以下にさがりうるのである。

また、たとえば、幼い被扶養子女を多数もつ親は、国民扶助の場合では、子供の数だけ、児童手当よりもより高い額で倍加され給付されるが、児童手当によるときは、国民扶助の場合よりも低い給付額で、逡減的に給付される。したがって、児童手当受給者で多子のものは、

表8 国民扶助受給者の年次変化

	1948年 7月27日	48年 12月	49年 12月	50年 12月	51年 12月	52年 12月	53年 12月	54年 12月	55年 12月	56年 12月	57年 12月	58年 12月	59年 12月	60年 12月	61年 12月	62年 12月	63年 12月	64年 12月
社会保険給付の補足																		
退職年金	100	115	129	157	178	198	217	232	206	215	226	207	226	249	244	260	255	267
疾病・労災給付	100	106	123	152	161	184	192	184	151	156	157	143	171	185	179	197	195	195
未亡人給付	100	114	122	135	121	134	141	131	106	99	86	73	82	92	108	130	138	137
失業給付	100	190	300	380	330	590	480	300	200	300	410	660	590	430	450	890	620	380
	100	115	130	157	171	195	209	215	186	195	204	190	208	225	223	247	239	244
無拠出年金の補足	100	114	126	136	159	201	206	201	203	195	183	165	155	142	126	109	92	78
社会保険給付のないもの																		
雇用登録をしているもの	100	136	144	156	132	172	184	200	164	172	220	340	384	340	344	452	492	372
雇用登録をしていないもの																		
年金資格年齢以上	100	135	158	173	195	213	238	250	268	275	290	278	290	303	305	310	308	318
年金資格年齢以下	100	143	174	190	198	211	206	205	189	186	180	185	191	196	204	211	223	211
総計	100	120	137	160	174	198	209	213	191	197	203	196	210	220	217	238	234	233

表 10 各種保険による給付水準と国民扶助の水準の比較 (夫婦)

	1938年	48	56	64
退職年金	20 ^s 0 ^d	42 ^s 0 ^d	65 ^s 0 ^d	109 ^s 0 ^d
疾病給付	15 0	42 0	65 0	113 6
失業給付	26 0	42 0	65 0	113 6
国民扶助 (夫婦)	24 0	40 0	69 0	104 6
家賃扶助平均額		2s6d~ 10s	14 0	27 2

注 退職年金はこの平均金額がいくつかの段階に分れて規定されている。

表 11 各社会保険の家族手当 (扶養児童) (1964年)

退職年金・疾病給付・失業給付 (16~19歳の学生, ある種の徒弟を含む)		国民扶助	
第1子	20 ^s 0 ^d	18~20歳	43 ^s 0 ^d
第2子 (児童手当)	12 0 (8 0)	16~17	37 0
第3子以上 (児童手当)	12 0 (10 0)	11~15	28 0
		5~10	23 0
		5歳未満	19 0

資料 1. 近藤文二『社会保険』。
2. Report of the National Assistance Board.

年金, 社会保険等の受給者でも, その他賃金所得を得ているものでも, 容易に国民扶助の水準以下に下りうるのである。

では, 全体として, これらの事情が生ずるのは, 英国における社会保険給付が低いためであるのか, 国民扶助の保障水準が高いため生ずるのか。この点については, もっと英国の国民生活の構造や実態を知ってから必要がある。また, それに加えて, すでにのべたように, 平均的原理による年金や保険では充たし得ない個別的需要が, いかなる場合にもありうることを, すでにふれたとおりである。

しかし, あえていうなら, これまでの実際上の傾向として国民扶助の保障水準の上昇に対し, 年金や社会保険の給付水準の上昇が, 相対的に低く, その上昇率に追いつかなかったことが, その原因の大きなものであるように思われる。

4. 生計費と「国民扶助」の保障水準

以上は, 英国の国民扶助と社会保障の保障水準との関係である。では, 英国の現実の生活水準と扶助の基準の水準上の関係は, どのようなになっているであろうか。

この点については, 私自身の手による資料がない。そ

6) 表 12 の数字は厚生省のある係員の作成による。以下の文章中の関係数字は大部分私のもの。

表 12 世帯構成別家計支出 (イギリス, 1963年)

世帯構成 (人)	調査世帯数	年齢構成 (人)			消費支出 (週)	食料費	食料	飲料	住居費	耐久家具費	光熱費	被服費	雑費	車馬賃	サービス料	タバコ	小遣い	その他の雑費
		0~16歳	16~65歳	65歳以上														
1	470	—	0.46	0.54	172 ^s 4.9 ^d	51 ^s 3.8 ^d	45 ^s 9.1 ^d	5 ^s 6.7 ^d	40 ^s 11.8 ^d	10 ^s 4.8 ^d	16 ^s 7.6 ^d	12 ^s 1.9 ^d	51 ^s 3.9 ^d	11 ^s 9.7 ^d	11 ^s 9.7 ^d	6 ^s 4.7 ^d	0 ^s 0.8 ^d	11 ^s 9.7 ^d
1	906	—	1.43	0.57	330 6.0	104 9.4	91 6.0	13 3.4	8.1 41	21 0.2	24 9.2	26 1.8	112 1.6	35 5.9	33 0.8	18 3.8	0 2.8	25 0.3
1	423	1.00	2.00	—	374 5.2	117 8.6	106 8.2	11 0.4	6.2 40	21 7.1	24 3.2	33 4.2	136 6.6	56 0.2	32 11.1	20 6.1	1 11.9	25 1.3
1	350	2.00	1.99	0.01	420 1.3	141 6.3	127 7.9	13 10.4	6.9 3.7	28 8.9	28 1.8	35 8.9	145 4.8	51 1.7	38 6.5	21 9.6	3 6.8	30 4.2
1	148	3.00	2.00	—	418 5.8	158 8.3	142 0.9	16 7.4	6.9 9.7	26 1.6	25 9.2	40 4.3	123 10.3	37 9.8	33 9.0	21 8.3	3 0.7	27 6.5
平均	3,415	0.82	1.87	0.33	382 8.8	126 7.2	111 8.1	14 11.1	6.2 10.8	22 2.8	25 4.5	35 5.2	132 5.1	45 0.9	36 11.8	21 8.6	1 5.8	27 2.0

資料 Report of the National Assistance Board, 1963. 12.

こで作成された結果を借用するが、その主旨を大きくきずつけないことを願っている。引用した結果の責任は私にある。

そこで、1963年の英国の家計調査によって、世帯構成別の家計支出、および総平均をみると表12のようである⁶⁾。

まず、総平均に対して、どのように位置づけられるか。総平均においては、家族数は3.02人であるから、いま、扶助世帯を3人とする。そしてそれをつぎのように仮定する。

夫婦(104s 6d)+11歳の子(25s 6d)+家賃扶助(30s 8d……疾病・労災給付者の平均、前出)+勤労控除、自由裁量分(40s)=200s 6d

すると、扶助基準(200s 6d)÷平均家計支出(382s 9d)=52.4%となる。実はこの世帯は夫婦のいずれかが疾病、あるいは労災をうけていると想定されている。もしそれによる特別付加をいれると、約20sの増大となり、その比率は58%程度となる。

つぎに、1人世帯の場合をみる。いまこの世帯は、単身(63s 6d)+家賃扶助(25s)+勤労控除、自由裁量分(30s)=118s 6dを得たとする。すると前の表から、その比率は、68.1%となる。

つぎに、2人世帯の場合はどうか。この場合は、夫婦(104s 6d)+家賃扶助(30s)+勤労控除、自由裁量分(40s)=174s 6dとなる。この比率は、2人世帯の一般家計支出に対して52.9%となる。

つぎに4人世帯の場合はどうか。おなじ要領で、夫婦(104s 6d)+子供(47s 6d……11歳および4歳)+家賃扶助(30s)+勤労控除、自由裁量分(40s)=222s 2dとなる。この比率は、52.8%となる。

かくて、再言すると、1人世帯では、その一般世帯の支出の68.1%、2人世帯では52.9%、3人世帯では53.2%、4人世帯では52.8%等々ということになる。そして総平均としては、52.4%となる。

これらの数字を眺めて気付くことは、1人世帯の場合、その比率として高いことである。

日本においては、この点はどうなっているであろうか。すでにのべたように、日本では、1人世帯の賃金は、若年者や老高齢の日雇・臨時労働者であるから、きわめてひくいにちがいない。しかし、保護基準の保障する水準は、さらに低い。いま、たとえば高高齢者が、日給900円で日雇につき25日間働いていたとしよう。すると月収は22,500円である。現在、1級地で、老齢加算をうけない(70歳以下)高齢者の保護基準はほぼ9,000円であり、これに3,000円の住宅扶助があるとなると12,000円となる。この比率は53.3%である。若年者の場合もこれとほぼおなじである。すなわちもし仕事をやめるとするとその生活は、生活保護をもってするなら、その53.3%に低下せざるを得ない。これとイギリスの68.1%と比較するなら、日本では単身者は冷遇されているし、英国では、相対的だが、日本より厚く遇されていることがわかる。かくて、一般に単身者の多い日雇および類似の下層階層は、家族すら形成し得ない所得であるにもかかわらず、多くは保護から除外されていく傾向が強いのである。

さて、以上はそれぞれの平均支出との比較であるが、先述のように、一つの試みとしてなされた英国の最低の5分の1階層の家計と比較すると、この点はどうなるであろうか。1963年の家計調査における収入階級別分布を用い、最低の5分の1に相当する683世帯を抜き出し、この消費支出を計算したものによると、それは週158s 3.4dであった。なお食料費率は58.3%と計算されている。この階層の平均世帯人員は1.7人であった。

いま先述の2人の場合の扶助基準174s 6dに対してその比率を求めると、90.7%となる。

いまこの点を、日本の場合と対照させるため厚生省の計算した数字をかかざると表13のようになる。

みられるように、保護基準は(1人当りの計算による)、総理府家計調査によると、下方の5分位数に対しては、昭和41年で74.3%、第10分位数に対しては79.5%という水準を示している。

表13 平均家計消費支出と生活保護基準との比較(1人当りによる)(日本)

	全平均(A)	第1,5分位数(B)	第1,10分位数(C)	保護基準(D)	$\frac{(A)}{(D)} \times 100$	$\frac{(B)}{(D)} \times 100$	$\frac{(C)}{(D)} \times 100$
昭和39年	11,869円	8,233円	7,834円	5,807円	48.9	70.5	74.1
40	12,923	8,963	8,604	6,545	50.7	73.0	76.1
41	14,344	9,965	9,308	7,404	51.2	74.3	79.5

注 1. 人口5万人以上の都市、一般勤労者世帯。総理府家計調査による。

2. 保護基準は、勤労控除をふくみ級地補正をして上記の地域にあてはめたもの。

III 「国民扶助」適用状況

1. 適用率。さて、以上の状況からわかるように、これらの数字をもってする限り、英国では、消費水準からいって、下方5分の1の世帯の9割が、国民扶助の規定する低位な水準にあるのだから（この水準は国民保険の各種保険給付の水準とほぼ同じである）、それはいいかえると $1/5 \times 0.9 = 0.18$ 、つまり全体の18%が、ほぼ国民扶助の保障水準とおなじ消費水準にあることがわかる。

しかるに英国の保護率（対人口）はつぎのように、ほぼ5.5%にすぎない。

表14 保護率（英国）

	保護人員 (1,000 人)	保護率 (人口1,000 人当り)
1963年	2,911 (推計)	54.1%
64	2,979 (推計)	54.9

注 人員は扶助世帯数から推計したもの。

資料 Report of the National Assistance Board, 1964.

もちろん上記の18%という数字は、はなはだ大ざっぱな、不正確な推測にすぎない。しかし、この数字と先述の18%の差が13%あることは、英国においても、国民扶助の水準にありながら、現実的に国民扶助受給者となっていない世帯が、おそらく相当あるにちがいないことを示している。ここでその比重を、これだけで計測することはできない。しかし、このことは、英国においても（社会構造はちがうが）日本におけるように、その性格は異なるにせよ、いわゆるボーダーライン層ないし「低所得階層」なるものが存在することを推測させるのである。

この点についての実態を、刻明に分析しているもののひとつは、先掲の B. Abel-Smith and P. Townsend, "The Poor and the Poorest" 1965, である。この報告は、戦後の英国の生活問題について、①貧乏が追放されたということ、②所得の平等、生活水準格差の縮小が以前より進展したということ、この二つの通説に対して、実証的にその反証を提供し、さらに、出生率の減少に対する最近の逆の傾向などに示されるように、社会経済条件の変化の中で、貧困の様相や、直接的原因の変化を明らかにしようとしたものである。

そして方法としては、(1)一般家計調査の結果に、国民扶助基準の物指しをあてはめ、それとの対比において、扶助基準に対する家計消費水準の倍率あるいは収入水準の倍率を算出し、その倍率のランクにしたがって、世帯分布を明らかにする。(2)国民扶助基準に対し、消費水準または収入水準の倍率が140%以下の家計をあつめ、

この世帯層（低所得・低消費層）について、性格、すなわち世帯人員、世帯構成、年齢、扶養児童等々の特徴をみようとする。すなわち現在の貧乏の性質を検討しようとする。以上の二つの作業方法を用いている。

そして資料としては1953～54年の労働省の家計調査対象50,611から抽出した3,225の家計（この場合消費支出）、および1960年の同省の家計調査対象3,540世帯の家計（この場合実収入）を用いている。

この報告のすべてをここに要約するわけにはいかないので、ここでは主として1953～54年調査を用いた分析結果によって、ここでの論点に関連する問題を明らかにしよう。以下表15から表17までは同報告書から引用したもの。

まず、Abel-Smithの報告書から、1953～54年における家計の、国民扶助基準に対する倍率から見た、世帯数および人員数分布を表15にかかげる。

表15 低消費水準世帯数と人員数および比率（1953～54年）

国民扶助基準 (基本+家賃実費) を100とした 支出水準	世 帯 数			人 員		推計人員数 全 英 国 (単位 1,000人)
	実数	%	平均世帯 人員数	実 数	%	
80未満	17	0.5	1.5人	26人	0.3	152
80～89	18	0.6	1.3	23	0.2	101
90～99	33	1.0	2.3	75	0.7	354
100～109	61	1.9	2.4	149	1.4	709
110～119	54	1.7	2.6	144	1.4	709
120～129	64	2.0	2.9	178	1.8	911
130～139	79	2.4	2.7	210	2.0	1,012
140～159	162	5.0	3.2	525	5.1	2,581
160以上	2,737	84.9	3.3	8,940	87.1	44,082
計	3,225	100.0	3.18	10,270	100.0	50,611

日本の生活保護世帯は、かつて総評が行った調査によると（総評調研シリーズ『生活保護』1954年）、實際上、保護基準の平均1.7倍の水準において消費生活を営んでいる、といわれる。また従来、日本では一般に、ボーダーライン世帯あるいは「低所得世帯」の水準は、保護基準の1.2倍程度を上限にして（たとえば神奈川県「低所得世帯調査」）、その把握が行われている。このように、もちろん、「低所得」「ボーダーライン」の水準を、生活水準の上限、下限において、どこに設定するかは全く一致した見解がないといってよい。

さて、エーベル・スミスは、試みにその水準を扶助基準の1.4倍にとっている。なぜ1.4倍にとるか、その理由は説明されていない。しかし、それは彼の扶助基準

の計算が、基礎的なものと家賃扶助をいっただけで行われ、その他の付加的給付がふくまれていないという点も理由としてあると思われる。しかし一応その線で区切ったとすると、全体の 3,225 世帯中、少くとも 326 世帯、10.1% が、「最低生活基準の 140% にみたない」生活をしている。「そのうちの 0.5% は、80% にみたない」暮らしを送り、「120% にみたない支出をしている世帯が、全体の 5.7% に相当し、約 2.1% の世帯が最低基準以下の支出をしている」ことが明らかにされたのであった。

そして以上の扶助基準に対する 140% の消費水準世帯 10.1% なる数字は、最低限の見積りによる数字であるという。なぜなら、貧しい世帯、たとえば老齢のそれなどは、家計調査の記録を拒むことが多いからである。

そしてこの水準（140% 以下）にふくまれる英国全体の人口は、総数 5,061 万のうち、400 万人におよぶということを推定している。

以上の趣旨と同じことを、エーベル・スミスは 1960 年のデータ（労働省資料、対象 3,540 家計、全数を使用）で行い、比較する。ただ今度は、消費支出でなく、実収入を用いる。したがって今度は低消費水準世帯の抽出でなく、文字通り「低所得世帯」が把握される。それをここにかかげると表 16 のようである。

表 16 低所得世帯数および人員数の分布と比率(1960年)

国民扶助基準+家賃扶助の金額に対する実収入の比率	世 帯 数			人 員 数		英国全体の人口の推計 (単位 1,000人)
	実数	%	平均世帯員	実 数	%	
80未満	44	1.3	2.2人	98	0.9	471
80～89	37	1.0	2.6	98	0.9	471
90～99	86	2.4	2.5	211	2.0	1,048
100～109	167	4.7	1.8	303	2.8	1,467
110～119	109	3.1	2.3	254	2.4	1,257
120～129	94	2.7	2.8	267	2.5	1,310
130～139	98	2.8	3.0	295	2.7	1,414
140以上	2,905	82.1	3.2	9,239	85.8	44,945
総 計	3,540	100.0	3.0	10,765	100.0	52,383

この表 16 によると、1960 年の時点では、140% 以下の世帯数は、対象 3,540 のうち、635 世帯、18.0% に達する。そして英国の全人口としては、推計 750 万人が、この「低所得階層」に所属する。したがって、1953～54 年と 1960 年の両時点と比較するとき、低消費ないし低所得水準世帯、かりにそれを貧困世帯とよぶなら、そのような貧困世帯は減することなく、比率的にも、むしろ増大していることが証明されたのである。

すでに示したように、英国における保護率（人口比）

は、1963 年で約 5.4% であった。この数字と先述の 1960 年の 18.0% という数字との対比は、後者の高さから、扶助基準すれすれの消費水準にありながら、国民扶助制度からもれている多くの世帯（ボーダーライン層あるいは「低所得階層」とよばれるところ）の大きな存在を推測せしめる。

いま、エーベル・スミスによってその状況を示すと、表 17 のごとくなる。

表 17 国民扶助をうけているもの、うけていないものにわけてみた「低所得」世帯数と比率(1960年)

国民扶助基準を100とした収入水準	国民扶助をうけているもの				国民扶助をうけていないもの			
	世 帯 数		人 数		世 帯 数		人 数	
	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%
100以下	48	18	149	27	119	32	258	26
100～119	162	62	287	52	114	31	270	28
120～139	55	21	112	20	137	37	450	46
計	265	100	548	100	370	100	978	100

すなわち、国民扶助の 140% 以下にある貧困世帯のうち、国民扶助を受けているものは 265 世帯、4.2 割であり、うけていないものが 370 世帯 5.8 割と、この方が大きい。しかもうけていない 370 世帯のうち、国民扶助基準以下（100% 以下）のものが 119 世帯、1.9 割におよんでいる。貧困世帯のうち、その 2 割が、明白に国民扶助水準以下であるのに、国民扶助の「補足」Supplement その他をまったく受けていないのである。

ところで、以上のような状況は何を示唆するのであろうか。

一つは、すでにふれたように、英国においても、戦後 20 年を経た今日、資本蓄積の進むなかで、全体的に消費水準は上昇したであろうが、その中で、すぐれた社会保障制度の樹立にもかかわらず、所得の不平等が進み、生活水準の格差が、一般の推測に反して増大していること、とくに低生活水準層の中に上下の幅が大きくみられることを示している。なぜなら、先述した現象が生ずるのは、このような基礎から発するものと考えられるからである。とくに、ここで問題となっているような層の生活水準の格差は、日々のフローとしての所得、支出の量よりも、そのストックとしての貯蓄量、物的なそれとしての「資産」の量における格差に影響し、そこに（この点日本も同じだが）大きく反映しているであろう。

二つは、いわゆるビバリッジプランなるものが戦後具体化された当初、社会保障の全体のフレームが、現在よりもすっきりしていたのが、時のすすむにつれて制度間

の重複なり乖離なりがすすみ、全体の有機的関連において、その緊密性と均衡性が失われ、いわばがたがたした箇所があらわれてきていることを推測させる。もちろんこれは、前述したような現状との関係の中であらわれてくるのであろうが。

そして、三つは、より直接的に、公的扶助制度——国民扶助における「資産調査」、ミーンズ・テストのありかたが現実にもぐわないうことからでてくるであろう。なぜなら、決定された「資産」の保有許容量は、その時々々のフローとしての所得量と「資産」量との一定の比率的關係を前定し、一定以上の「資産」量を許さないという趣旨からでてくるのである。しかるに月々の貨幣の流入・流出量と貯蓄や耐久消費材等「資産」との相関関係は、階層によって複雑な様相をとりながら平均的には時代によってちがっていく。そしてもし所得と「資産」の関係が、時代がすすみ社会経済の環境が変化する中で、非常に違ってきて、しかも前の場合の「資産」評価とその許容水準を用いているときは、簡単には、たとえば所得は少くとも「資産」が多いゆえに、以前の尺度をもってする限り、保護制度からはじきだされたり、「資産」が何もなく、しかしフローとしての所得が多いゆえに同様に保護を受け得ない層がでてくるであろうからである。ともあれ、このようにして、消費水準あるいは所得水準と扶助の関係が一義的に結びつかなくなる。

四つは、いわゆる勤労控除や諸付加給付の導入である。これらは、実は、扶助基準の引上げを代替し、かわりに基本的基準を固定しておくところの、一種のびほう策と

も考えられる。

ともあれ、その導入は、扶助の水準を複雑にし、扶助の適用を見とおしのきく、単純で一貫した姿でないものにしていったのである。

2. 1966 年社会保障省法は、その意図するものはいろいろあろうが、「資産」評価について、在来の制限を大幅にはずし、いわば天井なしの線にもっていかうというのが一つの大きなメリットであった⁷⁾。

いまその効果について、ここでは、これ以上ふれない。問題はこれまでのものである。その規定は周知のところであろうが、一応表 18 にかかげておこう。

表 18 控除される資産および所得（英国、1964年）

1. 居住に用いている住宅。（修理工費や抵当に入れている場合の利子は扶助費として給付される）。
2. 1人 375 ポンドまでの「戦時貯金」。
3. その他の資産は、妻、扶養されている子供の分を合せて 100 ポンドまでは全く控除される。そして 100 ポンドをこえる場合には、25 ポンドにつき週 6 ペンスが収入として算定される。ただし、600 ポンド以上の資産があれば扶助はうけられない。
4. 戦争廃疾者年金、労働災害による廃疾者給付、妊婦手当のうち、週 30 シリング。
5. 退職年金（民間）、戦争未亡人年金、慈善等による贈与のうち、週 15 シリング。
6. 就職登録を命じられている人の場合は、週 15 シリングの収入が控除される。さもなければ、最初の週から 30 シリングと次週の 20 シリングの半額が控除される。
7. 4～6 までの収入の 2 種類以上があるものの場合、最高控除額は週 30 シリング。

すなわち表 18 にみられるように、「資産」および「所得」において控除され、許容される水準は、日本よりずっと高い。すなわち、居住に用いられる住宅はそのまま、

表 19 資産の所有状況（英国、1964年）

（単位 1,000 人）

	100 ポンド未満	100～199	200～399	400～599	600～799	800 ポンド以上	計
社会保険の補足として支払われる国民扶助							
退職年金の補足	271	106	111	47	12	4	551
疾病および労災給付の補足	26	8	6	3	1	—	44
寡婦給付の補足	19	6	7	4	1	—	37
失業給付の補足	3	1	1	—	—	—	5
無拠出年金の補足として支払われる国民扶助	11	6	8	8	1	1	35
その他							
雇用登録をしているもの	6	2	2	1	—	—	11
雇用登録をしていないもの							
年金受給資格年齢以上のもの	19	7	7	5	1	1	40
年金受給資格年齢以下のもの	22	5	5	2	1	—	35
計	377	141	147	70	17	6	758

7) この点については、前出国会図書館立法考査局田中寿氏の紹介参照。

「戦時貯金」は 375 ポンド（邦価換算約 37～8 万円）、600 ポンド（約 60 万円）相当のその他の資産、さらに、その他の収入（たとえば賃金、年金、戦争廃疾者、未亡人年金、労災による廃疾、妊婦手当等の一つまたは組合せで）は最高で週 30 シリング（月額約 6～7,000 円）が控除されるのである。そこで、国民扶助受給者の「資産」の保有状況はどうであろうか。それは表 19 のように、かなりの格差をもっていることが注目される。

表に見られるように、資産 200 ポンド（邦価換算約 20 万円）以下の世帯が全体の約 7 割ではあるが、日本の状況と照してみた時、日本の保護世帯がもつものは、テレビと古びた机やタンスだけで、あとは目ばしいものがない、むろん貯金などはほとんどゼロなどという状況にくらべ、格段の相異である。

しかしこれを英国社会の戦後 20 年を経た現状において考えた時、決して高いものということとはできないであろう。それが 66 年のポンド改正と揆を一にして、大幅にゆるめられるのである。

付言すると、日本の資産および所得控除は、高度経済成長を経た今日、きわめて低位なものであるといわねばならない。低位な控除の中で、たしかに勤労控除は最近高められている。しかしそれでも決して高いとはいえない。それ以外の、とくに資産については、売るものを売りつくし、いわば皆無の状況にひとしくなって、はじめて保護の手がのべられるのだといってよい。しかも保護基準が低いと共に、勤労控除も低位なので、所得の少しでも高いもの、たとえば単身の中高年の日雇労働者などは除外されてしまう。もし適用されても、実際の扶助給付額は、控除率がひくいので収入がまるまる認定されてしまい、きわめて低額とならざるを得ないのである。だから、日本の被保護者が、低所得階層の中から、生活保護法のきびしい条件によってセレクトされたいわば被保護階層という集団を形づくり、いわば特別の生活パターンを形成しているのに対しては、英国の状況はかなり異なるものといわなければならぬ。

3. 英国の貧困層ないし公的救済層の性質について

さて、先出のエーベル・スミスによる低消費世帯——低所得世帯、かりにこれを貧困層と名づけるなら、その貧困層としての性質はどうであろうか。それはつぎのときいくつかの指標によって明らかにせられている。ここでは 1953～54 年の低消費水準世帯に関する資料を用いる。というのは、1960 年のものは、その傾向を再確認しているのだからである。

まず、これらの層の就業面の状況(Employment status)からみると表 20 のごとくなる。

表 20 低消費支出世帯主の就業状態 (1953～54 年)

	低消費世帯		総世帯数		低支出世帯に属する人数	
	実数	%	実数	%	実数	%
老 齢 退 職	223	68.4	657	20.4	398	49.3
疾 病	14	4.3	73	2.3	58	7.2
失 業	10	3.1	31	1.6	43	5.3
パートタイム	15	4.6	72	2.2	25	3.6
フルタイム	64	19.6	2,392	74.1	275	34.6
計	326	100.0	3,225	100.0	807	100.0

資料 Ebel-Smith, 前掲報告。

すなわち、表 20 が明らかにするように、老齢退職者が、低消費世帯（国民扶助の 140% 以下）——貧困層の 7 割を占める。総世帯のうち老齢退職者が 2 割である（この比率自身きわめて高い）のに対し、低消費の場合は 7 割に上昇することは、英国の現在の貧困の直接的原因が、その基本を老齢にしていることを示している。もちろん逆に老齢がただちに貧困を引きおこすことにはならないことも、それは同時に示している。それは、老齢がそのまま貧困を結果するのではなく、それが他の条件によって貧困にならないよう支えられない限り、貧困におちいる可能性の、他の原因より強いことを示しているのである。このことは表 21 を見るとなお明らかとなる。

表 21 就業状態別の低支出世帯の総世帯に対する割合

	低支出世帯	総世帯	低支出世帯の総世帯に対する割合
老 齢 退 職	223	657	33.9
疾 病	14	73	19.1
失 業	10	31	31.7
パートタイム	15	72	20.8
フルタイム	64	2,392	2.7
計	326	3,225	10.1

資料 Abel-Smith, 前掲書。

すなわち、貧困原因としては、老齢は、表 21 に示されるように最も強いと判断できるが、その他に失業は同程度に高い。その他にパートタイムの場合、疾病の場合がつづく。

もちろん英国の現在では、失業率は戦前にくらべ比較にならないほど減少したのであり（顕在失業からいうと日本の方が低いけれど）、フルタイムの就業においては、低消費水準世帯におちいる可能性がその 2.7% ときわめて低いと判断できる。しかしパートタイム、すなわちその多くは不安定な雇用の場合、貧困世帯化の可能性が

かなり高いことにも注意せねばならぬであろう。

つぎに、このような世帯の世帯の大きさと構成である。それは表 22、表 23 のごとく示されている。

表 22 世帯員数別低消費支出世帯数 (1953~54 年)

世帯員数	低支出世帯数	総世帯数	低支出世帯の総世帯に対する割合
1 人	126	326	38.6
2	88	913	9.6
3	39	803	4.9
4	29	632	4.6
5	17	317	5.4
6 人以上	27	234	11.5
計	326	3,225	10.1

資料 Abel-Smith, 前掲書。

表 23 低消費世帯の世帯構成と類型別比重

	(1) 低消費世帯		(2) 母集団世帯	(3) 母集団に対する比率 ⁽¹⁾ (2)
	実数	%		
男 1 人世帯	22	6.7	77	38.6
女 1 人世帯	104	32.0	249	41.7
妻+子供 1 人	3	0.9	27	11.1
妻+子供 2 人以上	10	3.1	28	35.7
夫婦	67	20.6	773	8.7
夫婦+子供 1 人	11	3.4	416	2.6
夫婦+子供 2 人	17	5.2	362	4.7
夫婦+子供 3 人	11	3.4	143	7.7
夫婦+子供 4 人以上	17	5.2	74	23.0
その他	63	19.4	1,074	5.9
計	325	100.0	3,223	10.1

資料 Abel-Smith, 前掲書。

すなわち、このような世帯は世帯人員からいうと表 23 の示すように、1 人世帯という小さなものと、6 人以上世帯という大きなものの両極に集中している。すなわち、先掲の表とあわせてみると、老齢単身の退職年金受給者（特に女子）と、多子で未亡人としてパートあるいはフルタイムで働いているような場合が典型的なものである。

そこで表 24 をみると、その状況が具体的にわかる。老齢者の他、婦人と子供が問題であることがわかる。

エーベル・スミスの明らかにしている現在の英国の貧困層の性質の一つの側面はおよそ以上のごとくであるが、なお、1960 年時点のものについて、その収入源泉の表があるのでつけ加えておこう。それは表 24 のごとくである。

「収入源」は、前出の就業状態が示唆するものをより具体的に示すものである。それによると、76% は、年金か、それ以外の国民扶助や家族手当給付をうけるか、

表 24 低収入世帯に属する人々の収入源 (1960 年)

収入源 ¹⁾	人数	%
1 次収入が年金のもの ²⁾		
2 次収入 { な し	350	22.9
年金以外の国家給付	100	6.6
個人の収入 ⁴⁾	90	5.9
1 次収入が年金以外の保険給付のもの ³⁾		
2 次収入 { な し	275	18.0
年金	8	0.5
個人の収入	70	4.6
1 次収入が個人の収入のもの		
2 次収入 { な し	534	35.1
年金	25	1.6
年金以外の国家給付	74	4.8
計	1,526	100

注 1) 1 次的、2 次的の区別は所得の過半を占めるか否かによる。

2) 年金とは退職年金、寡婦年金、無拠出老齢年金。

3) 年金以外の給付には、国民扶助、家族手当、労災給付、その他年金以外の国民保険による給付。

4) 個人の収入とは、職業による所得、非稼働の収入、恩給、疾病手当、私的奨学金、保険の満期金等である。

資料 Abel-Smith, 前掲書。

その他の個人的収入のどれか一つをもつものであり、2 割強は、2 種類以上の「収入源」をもつものであることがわかる。

この表 24 を 1953~54 年のものとただちに比較することはできない（おなじデータが欠如している）。しかし想像されるところでは、老齢退職年金受給者の低所得世帯——貧困層に占める地位は大きい、比率的に若干減退して、その他のもの、とくに「個人的収入」があって、おそらく多子なるがゆえに、あるいはその世帯主が女子なるがゆえに、貧困におちいつている世帯の比重が、増大してきたように思われる。

4. そこでつぎに、現に国民扶助を受けているものの性質を、上記のメルクマールに即しつつ見ていこう。

この場合、エーベル・スミスの解明した低消費・低所得層の状況を念頭におきながら、さらに、小論の最初の部分において解明した賃金水準・構造と国民扶助基準の位置、生活水準とそれとの関係など、広い観点に立ちかえらねばならぬ。

国民扶助受給者は、1964 年、人口比率で全体のほぼ 5% に達する。しかしその 7 割近くは現に年金、その他の社会保険をうけ、その付加 Supplement として国民扶助の給付を受けている。中でも老齢退職年金受給者が高い比重を占める。そこで、いま、1964 年における受給者の年齢構成を男女別にみると、表 25 のごとくである。

これらの表から、英国の国民扶助受給者の老齢者の比

表 25 男子受給者の年齢構成 (1964 年)

(単位 1,000 人)

	16~20歳	21~29	30~39	40~49	50~59	60~64	65~69	70~79	80歳以上	計
社会保険の補足として支払われる国民扶助										
退職年金の補足	—	—	—	—	—	—	96	157	71	324
疾病および労災給付の補足	—	3	9	18	40	45	1	—	—	116
寡婦給付の補足	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
失業給付の補足	1	7	9	7	6	5	—	—	—	35
小 計	1 (0.2)	10 (2.1)	18 (3.8)	25 (5.3)	46 (9.7)	50 (10.5)	97 (20.4)	157 (33.1)	71 (14.9)	475 (100)
無拠出年金の補足として支払われる国民扶助	—	—	—	—	—	—	1	1	10	12
そ の 他										
雇用登録をしているもの	6	9	12	15	21	16	—	—	—	79
雇用登録をしていないもの										
年金受給資格年齢以上のもの	—	—	—	—	—	—	5	11	6	22
年金受給資格年齢以下のもの	8	9	8	8	12	8	—	—	—	53
計	15 (2.3)	28 (4.4)	38 (5.9)	48 (7.5)	79 (12.3)	74 (11.5)	103 (16.1)	169 (26.4)	87 (13.6)	641 (100)

表 26 女子受給者の年齢構成 (1964 年)

(単位 1,000 人)

	16~20歳	21~29	30~39	40~49	50~59	60~64	65~69	70~79	80歳以上	計
社会保険の補足として支払われる国民扶助										
退職年金の補足	—	—	—	—	—	73	177	395	185	830
疾病および労災給付の補足	2	2	1	6	17	1	—	1	—	30
寡婦給付の補足	—	—	2	11	43	40	1	—	—	97
失業給付の補足	—	1	—	1	1	—	—	—	—	3
小 計	2 (0.2)	3 (0.3)	3 (0.3)	18 (1.9)	61 (6.4)	114 (11.9)	178 (18.5)	396 (41.2)	185 (19.3)	960 (100)
無拠出年金の補足として支払われる国民扶助	—	—	—	—	—	—	1	7	41	49
そ の 他										
雇用登録をしているもの	3	1	2	4	4	—	—	—	—	14
雇用登録をしていないもの										
年金受給資格年齢以上のもの	—	—	—	—	—	19	20	45	21	105
年金受給資格年齢以下のもの	16	44	40	43	49	—	—	—	—	192
計	21 (1.6)	48 (3.6)	45 (3.4)	65 (4.9)	114 (8.6)	133 (10.1)	199 (15.1)	448 (34.0)	247 (18.7)	1,320 (100)

重がいかにか高かがわかる。

すなわち、年齢 70 歳以上をとるなら、男子では、全受給者の 40.0%，女子では 52.7% がそれに属し、60 歳以上でとるならば、男子で 67.6%，女子で 77.9% が、この層に属することが示されている。

この点は日本の場合と全く異なる点である。日本の保護受給者（世帯主）も年々高齢者比率を増大せしめているが、しかしその比率はまだこれほど大きくはない。その比率は、60 歳以上でみて、せいぜい 2~3 割である。英国ではそれが男子で 7 割、女子で 8 割に達するのである。これに対し、日本では壮年者で、子供をかかえ、とくに病気で働けなくなり、保護をうける者が多い。すな

わち日本の生活保護における医療扶助の高率にそれはあらわれている。

すでにみたように英国では、疾病・労働災害のための国民保険からの給付をうけているものは、きわめて比重が小さく、1964 年で総受給者 196 万のうち、146,000 人で、その 7.5% にすぎない。これは英国では、医療保障制度が日本とくらべものにならぬほど進んでいるためと思われる。

なお、受給者を性別にみると、男子受給者が、1964 年で総数 641,000 人に対し、女子は 1,320,000 人である。すなわち女子の方が約 2 倍に達する。この点も注目すべき点である。日本は女子の方が若干多いようでもあ

るが、ほぼ相等しいと評価してよい。男子世帯主で保護をうける比重が英国にくらべてきわめて大きい。

さて、先述のアーベル・スミスの低消費・低所得世帯の年齢の状況に対し、以上の状況をみた場合、どのようなことがいえるであろうか。氏の資料では、年齢の区分が大まかで（16歳以上一括している）比較ができない。ただ、退職年金受給者が、大まかに、全体の5割を占めた。英国の退職年金受給年齢は男子65歳、女子60歳である。そこで、かくて、低消費・低所得世帯が高年齢に傾斜する中で、国民扶助受給世帯では、一層高老年に集中する状況を指摘することができる。このことは、国民扶助制度は、低消費・低所得の貧困世帯の中で、高齢者、そしてとくに女子の高齢者を救うことに力がおかれていることを示している。

アーベル・スミスによると、現在の貧困層の中には、次第に増大する比重で、多子の、したがって壮年者の世帯、あるいは母子世帯が現われつつあるという。それは家族手当制度に関連し、国民扶助では、十分保障の手がのべられていないことを示唆している。

さて、英国の国民扶助受給者は、アーベル・スミスも分析しているように、家族構成別にみてどのような状況になっているのであろうか。しかし、アーベル・スミスの分類と国民扶助年次報告のそれは異なるので、正確な比較をすることはできない。

表27によると、扶助の種類別にその様相は異なるが、

その様相は、アーベル・スミスの明らかにした構成に似て、単身世帯に比重が大きくかかっている。とくに退職年金と寡婦給付ではアーベル・スミスの数字より大きい。

これに対し、受給者の被扶養者はどのような状況にあるであろうか。それは、表28が示すように、扶養すべき子供（16歳未満）をもたない場合が圧倒的に多いことを示している。16歳未満の被扶養児童は、アーベル・スミスによると、その貧困世帯に、最近の著しい傾向として、多量にふくまれるのであった。しかるに国民扶助法による給付を、ほとんど少数しかうけていないことは注目すべきことである。

すでにのべたように、国民扶助の受給者は、その7割が社会保険の受給者である。では、これらの社会保険あるいは社会保障給付を受けていないものはどのような状況であろうか。いま先掲の表1によって1964年でのそれをあげるとつぎのとおりである。

雇用登録者 全体の5%

非雇用登録者

年金受給年齢以上 6%

年金受給年齢以下 12%

計 23%

以上のごとくである。絶対数は372,000（全体で196万人）。ではこの人々は働いているのだろうか。そこで無拠出年金給付、老齢年金、国民保険給付、家族給付、資本による所得、等々以外の所得源泉をみると表30の

表27 被扶助者の家族類型別扶助の種類別世帯数（1964年）

（単位 1,000人）

	社会保険の補足として扶助をうけているもの										そ の 他							
	退職年金		疾病・労災		寡 婦		失 業		無拠出年金		雇用登録をし ているもの		雇用登録をしていないもの 退職年金年齢 以上のもの		退職年金年齢 以下のもの			
	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%		
単身世帯	645	55.9	28	19.2	41	42.3	7	18.4	20	32.8	18	19.4	52	41.0	24	9.8		
夫婦	161	13.9	36	24.7	—	—	4	10.5	2	3.3	9	9.7	5	3.9	3	1.2		
被扶養児童を含む世帯	2	0.2	19	13.0	6	6.2	14	36.9	—	—	16	17.2	—	—	50	20.4		
成人者および扶養児童を含む世帯	233	20.2	44	30.1	46	47.4	8	21.1	10	16.4	18	19.3	22	17.3	40	16.4		
小 計	1,041	90.2	127	87.0	93	95.9	33	86.9	32	52.5	61	65.6	79	62.2	117	47.8		
扶助申請者が世帯員であるもの	89	7.7	12	8.2	3	3.1	3	7.9	20	32.8	26	28.0	31	24.4	112	45.7		
食事つき下宿料を支払っているもの	16	1.4	5	3.4	1	1.0	1	2.6	2	3.3	2	2.1	3	2.4	2	0.8		
公立の収容施設に入っているもの	5	0.5	1	0.7	—	—	—	—	7	11.4	1	1.1	11	8.6	10	4.1		
入院中のもの	1	0.1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3	2.4	3	1.2		
そ の 他	2	0.1	1	0.7	1	—	1	2.6	—	—	3	3.2	—	—	1	0.4		
計	1,154	100	146	100	97	100	38	100	61	100	93	100	127	100	245	100		

表 28 国民扶助受給者の 1 世帯に含まれる子供の数別世帯数

(単位 1,000 人)

	1 人	2	3	4	5 人以上	小 計	16歳未満の 子供がいない 世帯	計
社会保険の補足として支払われる国民扶助								
退職年金の補足	2	1	1	—	—	4	1,150	1,154
疾病および労災給付の補足	14	9	6	3	3	35	111	146
寡婦給付の補足	10	4	1	—	—	15	82	97
失業給付の補足	5	5	3	3	3	19	19	38
小 計	31	19	11	6	6	1,362	1,362	1,435
無拠出年金の補足として支払われる国民扶助	—	—	—	—	—	—	61	61
そ の 他								
雇用登録をしているもの	7	5	3	4	5	24	69	93
雇用登録をしていないもの								
年金受給資格年齢以上のもの	—	—	—	—	—	—	127	127
年金受給資格年齢以下のもの	47	27	14	6	5	99	146	245
計	85	51	28	16	16	196	1,765	1,961

表 29 被扶養者数と子供の年齢 (1964 年)

(単位 1,000 人)

	世帯主	世帯主の妻	15 歳 以 下 の 子 供				16歳以上 の子供	被扶養者 総 数
			5 歳未満	5~10	11~15	小 計		
社会保険の補足として支払われる国民扶助								
退職年金の補足	1,154	206	—	2	4	6	1	213
疾病および労災給付の補足	146	90	21	29	30	80	2	172
寡婦給付の補足	97	—	2	8	14	24	1	25
失業給付の補足	38	25	23	19	10	52	—	77
小 計	1,435	321	46	58	58	162	4	487
無拠出年金の補足として支払われる国民扶助	61	3	—	—	—	—	—	3
そ の 他								
雇用登録をしているもの	93	38	22	20	20	73	—	111
雇用登録をしていないもの								
年金受給資格年齢以上のもの	127	7	—	—	—	—	—	7
年金受給資格年齢以下のもの	245	8	79	48	48	196	1	205
計	1,961	377	147	126	126	431	5	813

ようである。

この表 30 によって検討すると、そのような所得を得ているものは、434,000 人であり、全数 1,961,000 人に対して、その 22% にすぎない。その中でも、表 30 にみるように、労働による所得をえているものは、「その他」others の 64,000 にふくまれているだけのようであり、ほとんどネグリジブルのごとくである。

エーベル・スミスによると、しかしながら、1960 年では、稼働収入ある低所得世帯が、正確な数字は把握できない。けれども、表 30 にみるように、ある程度存在

するようみえる。したがって、これらは、国民扶助法によっておおわれてはいない。その点は、日本ほど著しくはないけれども、同じ傾向が現出していることがわかるのである。さて最後に、これらの国民扶助受給者の扶助受給期間をみておきたい。それは表 31 のごとく、扶助者における高齢者の高率を反映して、5 年以上の受給者が 48% を占めている。

(本研究は昭和 41 年度厚生科学研究費の補助をえて行ったものである。なお日女大川上昌子氏の大きな援助を得て行われたことを付記する。)

表 30 国民扶助受給者の社会保険以外の所得の種類 (1964 年)

(単位 1,000 人)

	恩給	友かい 愛らい 組の 合支	慈お志の 善よ家寄 団びか付 体篤ら	廃 疾 年 金	戦 争 恩 給	勤 労 所 定 は 得 期 除	所 得 (く)	下 宿 の 人 収 か 益	裁 判 所 の よ 義	命 令 扶 養 金 等	務 の 送 金 等	そ の 他
社会保険給付の補足として支払われる国民扶助												
退職年金の補足	86	11	41	8	12	35	15	3	31			
疾病および労災給付の補足	7	5	5	3	—	13	1	1	3			
寡婦給付の補足	—	—	2	—	—	12	3	—	8			
失業給付の補足	1	—	—	1	—	2	—	1	—			
無拠出年金の補足として支払われる国民扶助	1	—	5	—	1	1	1	—	4			
そ の 他												
雇用登録をしているもの	1	—	1	3	—	7	—	1	1			
雇用登録をしていないもの												
年金受給資格年齢以上のもの	4	—	8	1	2	5	2	2	12			
年金受給資格年齢以下のもの	—	—	4	2	1	32	2	25	5			
計 (実数 1週当り金額 (ポンド))	100 104	16 6	66 44	18 34	16 15	107 202	24 10	33 71	64 86			

表 31 扶 助 受 給 期 間

(単位 %)

		3ヵ月 以下	4～ 6ヵ月	7月～ 1年	1～ 2年	2～ 3年	3～ 5年	5年 以上	計
一九六四年中に扶助 廃止にな	退職年金	11	5	7	13	9	14	41	100
	保険給付の補足として								
	疾病・労災給付	59	15	8	8	3	5	2	100
	未亡人給付	25	11	15	21	7	8	13	100
	失業給付	48	16	19	11	4	2	—	100
	無拠出年金の補足として	—	4	—	—	—	7	89	100
	雇用登録をしているもの	59	12	8	12	5	3	1	100
	雇用登録をしていないもの								
	平均資格年齢をこえているもの	7	7	4	9	7	7	59	100
うけて 一九六四年一二月現在 扶助を	こえていないもの	40	15	15	13	4	5	8	100
	計	40	12	10	12	5	7	14	100
	退職年金	3	3	5	10	10	17	52	100
	保険給付の補足として								
	疾病・労災給付	16	8	11	17	12	13	23	100
	未亡人給付	5	5	8	16	13	20	33	100
	失業給付	39	16	21	15	5	2	2	100
	無拠出年金の補足として	—	1	1	2	2	9	85	100
	雇用登録をしているもの	17	6	9	18	14	13	23	100
	雇用登録をしていないもの								
	年金資格年齢をこえているもの	1	1	4	5	6	11	72	100
	こえていないもの	6	5	9	13	9	14	44	100
	計	6	4	7	11	9	15	48	100