

イギリス公的扶助の歩み

小 沼 正

19世紀初頭のイギリス救貧法において、スピーナムランド制などの招来した経費膨張とそれに伴う納税者の不満とは実に恐るべきものがあった。これに対処するために1832年に設けられた救貧委員会のとった方策は、周知のとおり1834年改正救貧法にみられる全国一律の原則、劣等処遇の原則、労役場強制収容の原則であり、さらに注意を惹くのは、実施上の問題として取り上げられた選挙権賦与の制限、保護請求権の否定、扶養義務の履行、資力調査の実施などであった¹⁾。

そこに救貧行政における財政引締策のいわば原点ともいうべきものを見出すことができる。わが国生活保護の昭和30年前後にみられた引締策には、時と処とを異にしているにしても、とくに実施上の問題において前述のイギリスのそれと符節を合する点が認められる。そして、わが国においてはそれが今日においても、なお払拭しきれてはおらず、場合によっては保護基準そのものよりもむしろ実施上の問題として取り上げられるなど、依然として尾を引いて問題点となっていることは明らかである。

転換期にあるといわれるわが国生活保護の方向を考えようとする場合、ひるがえって遠くイギリス1834年改正救貧法のとった財政引締策に盛られている諸問題が、その後どのように改善され解決されていったかを省みることもむだではなからう。このことが本稿のねらいである²⁾。

1) イギリス救貧法を論じた著書は枚挙にいとまがないといってよい。本稿執筆に当たってとくによくのところの多かったものを掲げておく。伊部英男『社会計画』昭和39年、至誠堂。

小川喜一『イギリス社会政策史論』昭和36年、有斐閣。

小山路男『イギリス救貧法史論』昭和37年、日本評論新社。

田代不二男『イギリス救貧制度の発達』昭和44年、光生館。

高島 進『社会保障と社会福祉』昭和45年、沙文社。

2) さきに「1960年代の公的扶助」と題して、イギリスを下敷にして、わが国公的扶助を考察したのであるが、本稿はそのイギリス自身にたち返って系統的に整理しておこうとするものである。（『季刊社会保障研究』5巻4号、昭和45年3月の拙稿を参照されたい。）

I 歴史的展望

イギリス公的扶助の歩みをたどろうとする場合、1. 救貧、失業扶助の二元的行政、2. 救貧、失業扶助の統合、にまず着眼しておくべきであろう。

1 救貧、失業扶助の二元的行政

(1) 失業扶助成立の経緯

イギリスにおいては第一次世界大戦終結の3年後、1920年の冬の到来とともに、深刻な経済不況に見舞われ、年末には被保険労働者の失業者は69万、被保険者数の5.8%に達したのであった。表1のとおり20年代を通じてその数は120万から150万と下がらず、30年の世界恐慌時には200万を越え、もっともはなはだしい32年には280万にも達したのであった。

表1 年平均被保険労働者の失業数
(単位 1,000人)

年 次	失 業 数	年 次	失 業 数
1920	691(12月)	1933	2567
21	2052*	34	2171
22	1637	35	2027
23	1344	36	1749
24	1205	37	1482
25	1340	38	1801
26	1505	39	1408
27	1362	40	850
28	1290	41	292
29	1212	42	100
30	1991	43	69
31	2717	44	64
32	2829	45	140

* 6月と12月との平均。

(資料) G. D. H. コール『イギリス労働運動史 III』、376 ページ。

これに対して1920年11月には失業保険法が施行されていたが、保険拠出期間の不足、給付期間満了の失業者に対しては施すべがなかった。翌21

年 11 月には契約以外の給付を行なう道が開かれ、やがてそれが拡大されていった。なかでも 31 年 11 月からの経過的給付 Transitional Payments の実施は重要である。やがて 34 年成立の失業扶助が翌 35 年から実施される。ついで失業扶助は 40 年に (国民) 扶助に発展する³⁾。

31 年の過渡的給付においては、直接に国庫から支払われることになったのであるが、その受給者のニードの決定は各地域の地方救貧部 Public Assistance Boards によっているものであった。

保守、労働両党の合同した挙国内閣による 34 年成立、35 年施行の失業扶助は、その点において全面的に異なっている。中央には失業扶助庁 Unemployment Assistance Board が創設され、その下に 300 を越える中央直轄の地方事務所 Area Offices の網が全国に張りめぐらされ、資力調査を伴う失業扶助が、地方ごとにそれぞれ独自にというのではなく、全国画一的に給付されることとなった。すなわち全国を通じて官吏による行政として行なわれることとなった。さらに全国各地に地方審査法廷 Tribunals Appeal が設置されている。

所得保障が確立していく過程において全国機構が整備されたことを見のがすことはできない。後に述べるとおり筆者は所得保障と福祉サービスとの分離という視点からこのことを重要視している。中央直轄機構とし、合わせて手続きの簡素化をはかり、これによってケース・ワーカーの作業量を減らし、その余力を地方ごとに実施する福祉サービスに振り向けるという考え方に結びつけられるからである。

わが国生活保護においては下部機構として福祉事務所がすでに全国に設置されているので、機構確立の問題は解決している。むしろ福祉事務所に

いかなる性格を持たせるべきかが取り上げられるべき問題となっている。アメリカの昨 59 年 8 月に出された公的福祉に関するニクソン教書においても、公的福祉のうちの所得保障事務を移管して連邦政府直轄とする案が述べられている。おそらくは社会保障庁が管轄し、扶助金はそこから被扶助者に直送される。このことはコンピューター利用が可能となったことも与かっているが、高齢者健康保険、医療保険なども近年連邦政府直轄制となっており、全国統一的な基準と給付とを実施しなければならぬ年金、傷病手当、所得などの保障行政が、中央政府直轄事業に移る動向を示している⁴⁾。

ともかくもイギリスにおいても、失業扶助において中央直轄行政が確立することとなり、これが後述のとおり 1948 年国民扶助の国民扶助庁およびその地方事務所として引き継がれることとなる。

(2) 救貧の歩み

一方、救貧行政の歩みはどうであったろうか。

1834 年改正救貧法によって、中央には救貧法委員会 Poor Law Commission が設けられ、地方では救貧法実施を強力にするため教区連合 Parish Union が組織されたのであった。

1919 年には中央において地方行政庁 Local Government Board が廃止され、保健省 Ministry of Health が創設されている。この保健省が公的扶助を所管することとなったため、公的扶助の政治的地位は低下したといわれている。

1921 年ごろ、前述のように第一次世界大戦後

表 2 居宅保護受給者数

年 次	受 給 者 数
1919	287,224
1920	305,822
1921	376,258
1922	1,183,439
1923	1,222,547
1924	1,051,276

1) 各年 1 月 1 日。

2) イングランドおよびウェールズ。

(資料) M. B. Gilson, *Unemployment Insurance in Great Britain*, 1931, p. 256 (小川喜一『イギリス社会政策史論』232 ページより)。

3) Richard M. Titmuss は全国的制度確立の一つの主要な転換点として、1931年の過渡的給付 Transitional Payments の導入、それによって資力調査を伴って国庫が直接に長期失業者のニードに責任を持つことになったことを指摘している (Richard M. Titmuss, "New Guardians of the Poor in Britain", Shirley Jenkins(ed.), *Social Security in International Perspective*, Columbia University Press, New York and London, 1969, pp. 154)。わが国においても故与田経『社会保障』(昭和40年, その第1部第3章第2節)、坂寄俊雄『社会保障』(昭和33年, その58~63頁) および前掲小川喜一『イギリス社会政策史論』第4章の各教授がすでに早く注目されている。

なお本稿のイギリスについての記述は、Karl de Schweinitz, *England's Road to Social Security*, 1943, the University of Pennsylvania Press の第 XII 章以下に負うところが大きい。

4) 拙稿「ニクソン教書の公的扶助——救貧から保障への道程において」(『海外社会保障情報』No. 9, 昭和45年1月)を参照されたい。

の恐慌をうけて失業をはじめとし問題は山積しており、そのしわよせは救貧人員にも表われている。表2のように救貧人員は漸増してきている。救貧財政がひっ迫し、ロンドンのポプラー地区の労働党救貧委員たちが、それを解決するために命令違反として投獄されたのもこの年であった。ポプラー地区については、居宅保護の費用を従来以上に首都に負担させることとしたが、全国的には救貧の重い負担にあえぐ教区連合が多く、多くの地域において、保健省の定めた不十分な最高限給付さえ支払うことができなかった。

1926年保健省によって、各地域の救貧委員 Guardians について任命制が採用されることとなった。この改革によって中央政府が地方救貧行政に直接に関与することとなったのであるが、同時に各地域で実施中のケース・レコードを中央政府が直接に監査を行なうこととなった。

1929年には救貧法の全面的な改正が行なわれている。いままで教区連合にあった救貧委員会 Boards of Guardians を廃止して、これを county や county borough の役所 councils に移管し、救貧行政を他の一般行政と同様に一つの部 board とすることとなった。ただし市民は councils 内の救貧委員会 Public Assistance Committee への選挙によって直接に参加するというのであった。

前述のとおり 31年失業扶助の経過的給付が設けられその財源は国庫から支出されるのであるが、ニードの決定は各地域の救貧部に委ねられていた。やがて 35年実施の失業扶助は保険給付を終わった寡婦、孤児、老齢拠出年金の補足給付をも含めて取り扱うこととなったのであるが、その実施に当っては失業扶助に関する資力調査もまた各地域の救貧部の手を離れ、失業扶助地方事務所の手によって行なわれることとなった。37年に失業扶助の適用範囲にある約10万の労働者を救貧部から地方事務所に移管したというが、まさに失業扶助事務が軌道に乗ってきたことを示している。

1940年には新たに補足年金が設けられた。それは25年の寡婦、孤児、老齢拠出年金において、老齢年金受給者および60歳以上の寡婦年金受給者が年金で賄ないきれない場合に給付される補足

であるが、失業扶助庁はたんなる扶助庁 Assistance Board と改称され、給付は扶助 Assistance あるいは(国民)扶助(National) Assistance と呼ばれることとなった。本稿においては1948年国民扶助との混同をおそれ、(国民)扶助とすることとする。

(3) 二元的行政の意味

救貧、失業扶助の二元的行政の存在について以上のようにみてきたのであるが、これについてつぎのように注目しておく必要がある。

地方行政機関ごとに実施されていた救貧法は、中央直轄機構による全国画一的な失業扶助が軌道に乗るにしたがって、先細りの傾向を示していったであろうことである。失業扶助は1940年には新しい(国民)扶助に発展し、失業者のみならず貧困者の多くを吸収していき、救貧は被救恤層を対象とするだけに残り残されがちであった。このようにみえてくれば、つぎの1948年国民扶助に引き継がれる本流は、両者のうち失業扶助であったことは明らかである。旧来の救貧法からは新しい国民扶助法の成立する契機がほとんど見られず、むしろ失業扶助こそが、失業者を対象とし、その失業保険の給付水準を目安とすることによって、合わせて失業者団体がその実現を迫る強大な政治的勢力ともなって、新しい1948年国民扶助成立の契機となり得たであろうことが考えられる。

もう一つ注意すべきは、最低限保障の所得保障体系としてのあり方の問題である。1940年(国民)扶助成立のころのイギリスの所得保障については、国民最低限の保障は確立していなかったといえる。国民の所得の保障は、1. 国民保険、2. 全国的な(国民)扶助、3. 地方ごとの救貧の三段階となっていた。国民最低限保障は主として(国民)扶助によって行なわれ、それにもれた被救恤層に対しては、その水準のきわめて区々であり、必ずしも漏給を顧慮しない地方ごとの救貧であった。

イギリスのこの時代はアメリカの現在を彷彿させる。すなわちアメリカでは、1. 社会保険、2. 社会保障法による公的福祉 Public Welfare、3. 一般扶助 General Assistance の三つの段階があるこ

とである。問題の公的福祉は老齢、盲人、重度障害という三種の成人扶助と扶養児童の母子世帯扶助とを合わせた四種のカテゴリーを対象としており、けっして無差別ではない。そこでその扶助対象の範囲に入らない者、たとえば65歳未満の成人で児童を抱えている者、65歳直前の老齢、居住期間要件を満たさない者などは、州あるいは地方の一般扶助の対象とならざるを得ない。一般扶助の運営はきわめて恣意的であり、かつ実施主体相互間の格差もきわめて大きい。一般扶助の制度が解消して公的福祉に併合されるという全国民無差別の最低限保障だけは確保しようというのが社会保障の一つの悲願であるとすれば、それへの道はまだ遠いといつてよいようである。この点で、1948年国民扶助でそれを実現したイギリスとでは格段の相違があることを認めざるを得ない⁵⁾。

わが国においては、このような地方ごとの救貧行政が成立しなかったこと、わが国生活保護もそのような過程を通り抜けなかったこと、救護法から一挙に現在のような近代的行政に、全国的にいわば上から与えられてしまったことなどに、むしろ問題をもっていることに注目しなければならない。

2 救貧、失業扶助の統合——1948年国民扶助法の成立

有名なベヴァリジ報告が出されたのは1942年のことであった。その最低限水準は社会保険による給付水準とほぼ統一のないいわゆるナショナル・

ミニマムであり、それがもれなく全国民に無差別に適用されるというのであったことは、よく知られているとおりである⁶⁾。

ベヴァリジ報告は述べている。「扶助は、社会保険によって包括されないあらゆるニーズを満たすために用いられる。扶助はそれらのニーズを最低生活の水準まで適切に満たされなければならない。……扶助は必ず扶助が必要であることの証明と資力調査を条件として支給される。さらに扶助は稼得能力の回復を早めるように思われる行動をとるという条件のもとで支給される。扶助の費用は直接に国庫が負担するであろう⁷⁾と。また行政機構については「資力調査の統一」と題して、無拠出制年金、補足年金および公的扶助に対して、現在のところそれぞれ別々の行政機関が三つの異なるニーズ調査および資力調査を行なっているが、その代わりに、単一の行政機関が形式の一樣化された諸原則に基づいて調査を行なうであろう⁸⁾と。

ほぼ上記に従って、1948年7月から国民扶助が実施されている。

問題は失業扶助と救貧との統合を可能にした事情の追求でなければならない。

まず救貧件数のうごきを見ておこう。『報告』は1906年と42年の居宅保護の類型別比較を行なっている。表3のとおりである。これには若干の説明がつけ加えられているのであるが、その要約はつぎのとおりである。

表3 イングランドおよびウェールズにおける居宅保護（1906年および1942年）

事例の類型	1906年		1942年		1906年以来 の 変 化
	事例数	百分比	事例数	百分比	
労働可能な失業者 {男	3,200	1.0	1,000	0.6	— 2,200
女	2,700	0.8	600	0.3	— 2,100
一時的、永久的または慢性的疾患 または廃疾もしくは精神障害者	51,400	15.5	107,600	59.9	+ 56,200
寡婦、別居または遺棄された妻	40,200	12.1	36,500	20.3	— 3,700
高齢者(男65歳以上、女60歳以上)	219,800	66.2	26,000	14.5	— 193,800
そ の 他	14,800	4.4	7,800	4.4	— 7,000
居 宅 保 護 の 総 計	332,100	100.0	179,500	100.0	— 152,600

(資料) 『報告』322 ページ。

5) 4) の拙稿を参照されたい。

6) 山田雄三監訳『ベヴァリジ報告、社会保険および関連サービス』(社会保障研究所翻訳シリーズ No. 7, 昭和44年, 至誠堂。本稿でもこの報告によるところが多い。以下たんに『報告』とする。

7) 『報告』218 ページ。

8) 『報告』219 ページ。

(a) 1942 年は戦時であるため失業者数が非常に少なく、そのためどの種類の被保護者数も減少している。また戦争によって労働能力のある者の失業はほとんど解消し、また労働能力をもつ者は現在では失業保険または失業扶助を受けている。労働能力のある保護受給者は以前に自営業に従事していた者である。

(b) 各種の老齢年金制度の発達により受給者は減少している。

(c) 寡婦年金の支給により寡婦受給者は減少している。

(d) 健康保険が創設されたにもかかわらず、一時のおよび慢性的疾患のため受給している者が増加している。1942 年にその大多数は、同時に疾病または労働不能給付の併給を受けている。

(e) 両年度のあいだに老齢者数の増加があったことを見のがし得ない。もし年金制度の創設がなかったならば受給者の数はさらに大幅に増加していたであろう。

ともかくも第 2 表のとおり 20 年代には受給者数が増加しているものの、第 3 表によると 42 年には戦時下でもあり、居宅保護者の減少傾向をうかがうことができる。グレート・ブリテンにおいて、1942 年 3 月の調査によれば公的扶助受給件数は 23 万件に上っており⁹⁾、48 年 7 月国民扶助開始当時の救貧による居宅保護は約 20 万件といわれている¹⁰⁾。ついで国民扶助となって後述のとおり約 10 万の増をきたしている。

一方、失業扶助は 1935 年末の 72 万件から 39 年の 43 万件と漸減し、戦時下の 42 年にはわずかに 3 万件となっている。48 年 6 月国民扶助実施直前の件数はというと、(国民) 扶助事務所取り扱い件数の内訳は、失業扶助 3 万 1,000、補足年金 51 万、養老年金 44 万であり、翌 7 月に国民扶助が実施されてみると救貧を引き継ぐ扶助件数として約 10 万の増となっている。

以上の件数比較によれば、失業扶助や救貧より

は補足年金なり養老年金の方がはるかに多く、救貧を国民扶助に取り込むことに件数の上からは支障がなかったことが推測される。

なお 39 年 3 月の年度収支で比較すると、失業扶助 3,964 万ポンドに対して、居宅保護 2,419 万ポンドと救貧の方がかなり低くなっている¹¹⁾。

同時に問題となるのは、救貧と失業扶助とのあいだの給付水準などに大きな開きがなかったかどうか、たとえば基準の高さ、資力調査の内容などに、この二つの制度を統合しても差し支えないほどに近づいたものであったかどうかである。このことについては後で述べることにしよう。

II 項目別考察

以下に救貧、失業扶助、国民扶助と制度別に分けて、1. 扶助対象、2. 扶助基準、3. 保護請求権、4. 扶養義務範囲、5. 資力調査、6. 所得(勤労)控除と項目を拾い上げて、その問題とするいわゆる近代化について特筆すべき点をあげてみよう。

1 扶助対象

イギリス救貧法の対象として有能貧民か無能力貧民かが問題とされたことがあったことはよく知られている。わが国においては対象論はあまり行なわれていない。ただ麓山京教授がつぎのように説いておられる。「生活保護の適用を受ける条件は結局老齢、傷病、死別、生別などによる主要労働力の全面的な喪失である。いま、もっとも必要なのは、成熟しつつある資本制階級社会の、どの階層で公的扶助制度を展開すべきか決めねばならないことである。それは少なくとも安定し固定化した階層でなければならない」¹²⁾と。筆者もまた現在わが国生活保護の対象が被救恤層に局限されようとしているかにみえるのに対してある種の懸念を抱くものである。

救貧における扶助対象は被救恤層であった。「医療保護または緊急保護を除く居宅保護は、失業保険、失業扶助、補足年金の支給を受けている者、賃金を得ている労働可能な者は受けられない」と、1940 年ごろ規定されている¹³⁾。地方自治体は主と

9) 『報告』351 ページ。

10) *Report of the National Assistance Board, for the Year Ended 31st December, 1948.* (1949, H. M. S. O.) による。本稿のうち、とくに II 項目別考察においては、この資料によるところが大きい。筆者の利用しているのは、大阪市民生局による邦訳本(昭和 30 年 3 月)である。

11) 『報告』345 ページ。

12) 麓山京『低所得層と被保護層』(昭和 45 年、ミネルヴァ書房) 274 および 280 ページ。

13) 『報告』342 ページ。

して病人、盲人および老齢年金受給欠格者である老人などを対象として住宅扶助を含んでいる¹⁴⁾。保護受給者のなかに一時的あるいは永久的、または慢性的な疾患または廃疾もしくは精神障害の占める割合がいかに多かったかは、前掲第3表の1942年で59.9%によってもわかる。

このような被救恤層を対象とする救貧を統合し、その対象を一挙に拡大したのは失業扶助であった。前述のように1948年7月統合の結果、約10万の増をきたしている。「失業扶助を申請できる通常の職業は、寡婦、孤児、老齢拠出年金で定める拠出が行なわれる雇用でなければならない。16歳のときから報酬を受ける雇用に通常従事したことの無い者は、その居住地において産業上特別な事情さえなければ上述のような資格を得ていたであろうと考えられる場合である」¹⁵⁾と規定されている。1935年失業扶助発足の当初には、失業保険給付期間を満了した失業者に加えて、寡婦、孤児、老齢拠出年金の対象で失業している者であったが、40年(国民)扶助となってさらに範囲および業務が拡大され、前述拠出年金の補足年金、無拠出老齢年金、60歳に達した者の寡婦年金などの給付をも取り扱うこととされた。

経済成長が激しく保護率の低下傾向が顕著であるわが国の場合、イギリスと同じように労働力ある有能貧民層を含む低所得層を消滅させる手段の一つとして、社会保障体系としてのいわゆる隙間を埋める政策、扶助対象として有能貧民層をも含めて最低生活保障を行なうという考え方がとられてよいであろう。前述したアメリカの昨69年8月のニクソン教書においては、公的福祉の対象として、とくに扶養児童の母子世帯に重点をおいている。扶助水準を高め、勤労控除の割合を増し勤労意欲を助長し、「福祉から稼働へ」という言葉の下に稼働を奨励し、雇用、訓練の強化、保育所の設置などを主張している¹⁶⁾。これらは労働政策であるかもしれない。しかしその十分でないわが国においては、取り残された低賃金層あるいは稼働力ある貧困層をもあえて生活保護行政の対象に

取り込む方向が強く考えられてよいであろう。

2 扶助基準

救貧の水準は本世紀初頭にいたっても恩恵的救済水準にすぎなかった。1906年ごろ各地の救貧委員会では救貧の明確な基準を定めているものはほとんど見当らなかった。完全な貧窮者のみが受給できるところ、すでに自助組合から傷病手当を受給している場合に限るところ、節約しているという証拠を示した場合に限るところなどと受給条件は千差万別であった。また近所の平均家賃より高家賃の家に居住している者や一定額以上の家賃を支払っている者が受けられないところ、逆に家賃を支払うのに十分な所得がある者でないと受けられないところなどさまざまであった。それにしても大部分の教区連合では、労働能力ある寡婦の場合には本人や第1子を除いて第2子以下についてのみ受けられるのが普通であった。

同じころ給付額は成人週当り4~5シリングのところもないではなかったが、もっとも普通の支給は2シリング6ペンスであった。いくつかの教区連合で孤独老人に対して家賃を含めて5シリングであったのは賞讃に値する高さであった。

このような救貧基準はしだいにゆるやかとなり、ベヴァリジ報告の出された1942年のころには、地区によって異なっているにしても、一般的にいうと最低生活水準に近いところに定められる傾向が出てきた。この結果、扶助の額は一般的には国民保険の疾病給付および廃疾給付ならびに寡婦年金よりもかなり高い額となった。そしてかつては受給できなかったはずの多数の低所得者が、扶助基準の引き上げによって救貧層に含められるようになった¹⁷⁾。

失業扶助の週額は、1942年に夫婦35シリング、単身男女20シリング、扶養児童5歳未満4シリング9ペンスから14~16歳7シリング9ペンスであった。これに対して失業保険は同年に、男子20シリング、女子18シリング、妻など成年扶養者10シリング、第1子、2子ともにそれぞれ4シリングと、両者は算定の仕方は異なるにしても大差はなかったといえる¹⁸⁾。

14) 『報告』349ページ。

15) 『報告』331ページ。

16) 4)の拙稿参照。

17) 『報告』323ページ。

18) 『報告』334~335ページ。

失業扶助の水準を考える場合、稼働所得との関係のみを必要とする必要がある。失業扶助が稼働所得を上回ってはいけないという考え方がとられている。一つは完全就労者およびその扶養家族は扶助を受けることができないことである。最低賃金制の確立している場合、完全就労を行なっている者には生活を維持するに足る所得があり、扶助を給付する必要はないというのである。もう一つはいわゆる賃金額による停止 wage stop で、失業中の扶助受給者の所得は、その職業に完全就労しているときの所得を上回ることができないということである。これらの制限はそのまま 1948 年国民扶助に引き継がれる。

ともかくも救貧水準の引き上げが年とともに着実に進められたことがわかるが、そのうらには失業保険水準と大差のない失業扶助水準があって、その引き上げを助長したはずであり、その果たした役割に注目しなければならない。

つぎに失業扶助水準と 48 年国民扶助水準とを比較しておこう。失業扶助の 36 年における家賃を含めない基準（夫婦と 14, 9, 4 歳の 3 児）は 28 シリングであり、これに対して国民扶助の 48 年の同じ基準は 67 シリングである。ベヴァリッジの社会保障予算は 38 年価格の約 25% 増しで算出されており、物価は 42 年は 36 年の 30% 増し、48 年は 44 年の 8% 増しとなっていたが、これらを勘案してもはるかに増嵩しており、これに対して「社会の与える生活水準の考え方の大きな相違に基づく」という説明が加えられている。

以上のようにして救貧から国民扶助にいたる給付水準の考え方の進展をたどることができるのであるが、さらに付言するならば、59 年にいたって、基準算定に当っては国家繁栄の分け前を与えるようにするという新たな考え方が導入されている。

3 保護請求権

権利として最低限保障を要求する保護請求権は失業扶助で初めて明確に認められている。しかしそれより先、貧困はもはや罪悪ではないという方向に一步を踏み出し、救貧受給を躊躇していた多くの人びとの警戒心を取り除いたのは、それらの

人びとに選挙権を与えた 1918 年の人民法 People Act であった。31~32 年の経過の給付において、救貧には依然として残っていた資力調査は緩和され、county などに対する選挙権など義務履行の権利が賦与され、合わせて扶助請求権が承認されている。そして 35 年失業扶助開始とともに、前述のとおり地方審査法廷の網が全国に張りめぐられ保護請求権が確立したのであった。そしてそのまま国民扶助に引き継がれる。

48 年の不服申立は 6, 211 件に上っている。そのうちで失業扶助、補足年金に対するものは、同年 7 月 5 日国民扶助発足以前のもの 2, 409 件、それ以後の国民扶助 2, 282 件と、わが国の件数と比較して大差があり、国民意識の相違が痛感される。

4 扶養義務範囲

救貧では家族は相互に扶養する義務を負うものとされ、その範囲は、子供に対する両親、両親に対する子供、孫に対する祖父母と広く、1601 年のエリザベス救貧法の系譜をつぐものであった。これを大幅に変えたものは、1941 年のニード決定法 Determination of Needs Act であった。失業扶助が（国民）扶助に発展する段階で行なわれたのであるが、救貧もこの原則を援用して、受給者の配偶者か、16 歳未満の扶養児童に対する両親の場合のみに限られることとなった。

もっとも失業扶助ではそれほど厳格ではなかった。夫、世帯をともにする妻、扶養される子供は一単位として取り扱われてはいたが、家族相互に扶養義務ありとか、別居中の妻が扶養するようにとか夫を訴える権限もなく、問題が起こればこれを救貧の適用に委ねていた。

やがて成立した 48 年国民扶助は、夫は妻と 16 歳未満の子供を、妻は夫と 16 歳未満の子供を扶養する義務あるものとし、受給者の扶養義務者がその義務を履行するよう裁判所の決定を求めることができる権限を当局に与えたのであった。とくに問題となるのは遺棄された妻、庶出の子供であり、扶養義務追及の業務はかなり解決困難なものであった。

問題は、わが国において扶養義務範囲は広く、

かつ世帯単位の原則をとっているのであるが、これらは社会の進展につれて変わるべきものであり、また現行がはたして現実の生活実態に即応したものであるかどうかであろう。

5 資力調査

救貧において申請者が所有している資産の評価方法は地域によって異なっていた。この資産および収入について詳細かつ明確な定義が付けられたのは1940年の(国民)扶助実施に関連してであった。合わせて年金、社会保険給付、貯蓄、扶養児童のある両親の稼得収入のある部分など、認定に際しての控除が規定されている。

前述の41年ニード決定法によって扶養義務の範囲は狭められたのであるが、同時に資産についても、受給者本人および配偶者についてはともかく、被扶養家族以外の他の世帯員の資産と収入とは、たとえ同居していても受給者本人のそれとはみなさないといういわゆる個人単位の原則が適用されることとなった。ただその他の世帯員もその世帯の家賃その他一般生計費の一部を負担しなければならなかった。

ただし41年法は、まだ徹底していなかった。一定額以上の収入ある両親または子供などが同居している場合には、それらの収入のうち少額の小遣を除いて扶助費に回すことができた。これが48年国民扶助となると、自活している世帯員については資力調査に立入る必要がないと一段と明確になる。

以下に資産の種類を分けて述べよう。

(1)持家

1932年の過渡的給付ニード決定法 Transitional Payments (Determination of Needs) Act に始まり、35年失業扶助、40年補足年金にも適用されているのであるが、持家は資産として強制的に認定されるのに対し、自ら居住しているかぎりは認定されない。48年国民扶助もこれを踏襲して、自家に居住している場合は認定されず、加えて売却、抵当も要求されないし、その維持のために地代、補修費、抵当利子などの費用も給付される。ちなみにアメリカ社会保障法の公的福祉において、単独老人が受給する場合、その居住する持家を行政

機関が抵当に入れ、歿後に処分するというやり方は注目に値する。

(2)戦時貯蓄

戦時貯蓄は1939年9月以降始められたのであるが、41年のニード決定法により、戦時貯蓄は1人375ポンド(夫婦ではそれぞれ375ポンド合わせて750ポンド、たとえば夫450ポンド、妻250ポンドの場合は夫の限界の375ポンドと妻250ポンドを加えて625ポンドとなる)まで収入とみなされない。この規定は失業扶助、補足年金にも適用され、48年国民扶助もまたこれに従っている。

(3)上記以外の資産

上記の自ら居住する持家、戦時貯蓄を除いた資産についての規定はつぎのとおりである。

1932年過渡的給付ニード決定法では収入と資産を合わせて25ポンドまでは収入とみなさない。それを越える部分は25ポンドごとに週当り1シリングと見なし、300ポンドを越える場合には保護しない。35年失業扶助、40年補足年金にも適用されている。43年にいたって年金およびニード決定法 the Pensions and Determination of Needs Act により、その額に変更が加えられた。収入換算額を週当り6ペンスに引き下げ、最高限を400ポンドに引き上げている。

48年国民扶助はこれを踏襲したのであるが、ただ最低額が25ポンドであったのを50ポンドに引き上げ、したがって75ポンド未満は認定されないこととなった。75ポンドを越えて100ポンドまでについてみると、週当り6ペンスの収入が見込まれるのであるが、貯蓄銀行における年2分5厘の預金利子よりも低い額である。最高額400ポンドの場合は、収入にみなされる額は年18ポンド4シリングとなり、年2分5厘の預金利子収入より8ポンド4シリング多いのにすぎない。したがって資産が生み出すと考えられる収入評価額というには当らないほど低い。

なお国民扶助においても、後に60年ごろには最低100ポンドまで認定されず、それを越え600ポンドまでは25ポンドごとに6ペンスを見込むと改められている。

6 所得(勤労)控除

35 年実施の失業扶助において、配偶者の収入をも含めて、稼働収入の半額（ただし最高額 5 シリング）を控除している。40 年補足年金では最高額を週 8 シリングと、43 年年金およびニード決定法では、失業扶助で最高額 10 シリング、補助年金で 10 シリング 6 ペンスと改めている。

48 年国民扶助においては、稼働収入を 2 種に分けている。労働省地方事務所 Local Office of the Ministry of Labour に求職登録を行なうことを要求されるものと、それを要しないものである。配偶者の稼働収入はすべて求職登録を必要としないが、合わせて申請者自身が傷害者や老人である場合も必要としない。求職登録を必要とするものは週 10 シリングまで、必要としないものは 20 シリングまで控除される。このことは男子 70 歳未満、女子 65 歳未満の退職年金受給者の規則とも合致している。

なお国民扶助で規定している所得控除は、たんに勤労意欲助長を目的としているのみではない。退職年金、自助組合、労働組合の傷病手当、国民保険の廃疾給付、労働者補償金などの収入についても、一定の範囲で控除を行なうこととしている。

III もう一つの視点——所得保障と福祉サービスの分離

わが国生活保護は、その目的として最低生活の保障と自立の助長とを掲げている。この建て方の論議はともかくとして現実にはつぎのことが問題となる。ケース・ワーカーはまず被保護者の経済保障を主とせざるを得ず、被保護者の経済状態に監視の眼を怠らぬように努める、そのため訪問を忌避されがちとなる。一方、被保護者の自立助長を目ざしたケース・ワークのための訪問は歓迎される。被保護者とケース・ワーカーのあいだにはこのような両面の関係があり、ともすれば矛盾を惹き起しやすい。これを打開する方法の一つとして所得保障と福祉サービスとの分離が考えられる¹⁹⁾。

19) この対策の一つの例として、たとえば收支認定に始まり保護の閉止廃止にいたる経済的給付に関する事務と、自立更生をめざす生活指導を中心とするケース・ワークとを分離する案が提唱されている。吉富重夫「生活保護行政機構改革に関する調査委員の共同意見」大阪府民生部『生活保護行政の実態と展望』昭和36年、92ページ参照。

もっとも歴史的には、イギリス救貧においては、ある程度の生活水準を維持せしめる社会保障と、人をして人たるに値する存在たらしめる社会福祉とは未分化の状態にあったと考えてよい。ベヴァリジにいたっても前述のとおり、「扶助は稼働能力の回復を早めるように思われる行動をとるという条件のもとで支給される」として、その自立助長を促進すべき条件をつけ加えている。ベヴァリジの時代にしても、まだ救貧のもつこの二面性から完全に脱却し得ているとはいえない。

近年イギリスにおいて所得保障と福祉サービスとは分離し得ているという見解がみられる。すなわち故サムエル・メンチャーの意見はつぎのとおりである。

「アメリカ現行の公的福祉に関する主要問題の一つは、この国市民の心理的、社会的、肉体的な健康維持に不可欠な経済保障と他の福祉サービスの給付をめぐってである」として問題を提起している。

これに対して彼は「イギリスにおいては、環境の変化と輿論とによって、救貧法改正に当って、1905～09 年の救貧委員会の多数派報告の考え方が障害になっていたものを払拭し去り、明らかに経済扶助の健全な仕組みと第二次大戦直後の偉大な法制で完成された保健サービスを推し進めている」と述べ、さらに「公的扶助の重圧は児童福祉サービスの行政的な貧弱さを招来し、その計画的発展の激しい妨害となっていた。……そのことは、錯雑した公的扶助の制度や考え方に全く支配されていた部局から絶縁して以来、児童福祉サービスのとげた進歩によって裏付けることができる」とつづけている。

これと対比してアメリカについて、「一方アメリカの福祉政策は 1900 年代初期の水準に後退したように思われる。……現行の制度においては、公的福祉の機能と経済給付との関係はほとんど相容れない。経済給付はできるかぎり社会的、環境的關係によるよりは個人的、一身的な関係で解決される。福祉サービスは経済給付を受ける集団について全面的に実施される」と、その未分化を明らかにしている²⁰⁾。

ともかく彼の所説と結びつけるならば、イギリスにおける所得保障と福祉サービスとの分離については、前述した救貧および失業扶助の二元的存在から全国的行政機構が整備されていくという社会保障体系確立の過程を通じて、少なくとも楯の一面である所得保障が分離独立していく面を明らかに知ることができる。

このことは重大である。そして楯のもう一つの面であるイギリスの福祉サービスについてもみておく必要がある。一昨 58 年に公表されたシーボーム委員会報告によっても知られるとおり、現在のイギリスでは地方自治体福祉サービスの統合化が要請されている²¹⁾。それほどに福祉サービスは実に多岐にわたっており、福祉サービスの発達に到底わが国の比ではない²²⁾。見方をかえれば、このように福祉サービスが発達していればこそ、所得保障との分離も可能であったともいえよう。

アメリカの前述のニクソン教書においても、所得保障はその手続を簡素化して、わが国福祉年金制度の手続に近く、また所得証明書による窓口調査 spot check を行なおうとしている。そして事務を連邦政府直轄とし、扶助は受給者に直送される。所得保障を中央直轄とし事務簡素化を行なうことによって生じたケース・ワーカーの余力は、所得保障と分離された地方ごとの福祉サービスの強化に転用され、それだけ行届いたサービスが可能となるという考え方をとっている。またこの中央直轄制が負の所得税 Negative Income Tax の制度の採用を可能にするともいわれている²³⁾。

問題をわが国にうつすならば、わが国においてはすでに福祉事務所という全国的機構は整備されているのであるが、そこでの所得保障と地方ごとの福祉サービスをどのように分離するかということである。少なくともそのような方向への試行が行なわれなければならないであろう。

む す び

イギリスにおいてはよく知られているとおり、1966 年に国民扶助は廃止され、国民保険における補足給付に置き替えられ、本稿で取り上げた問題点はより解決され向上してきている。しかし紙面の都合で割愛することとした。

イギリス公的扶助の歩みを、救貧と失業扶助との二元性に着目して、実施上の問題に重点をおいて追跡してみた。とくに失業扶助を推し進めた失業者団体の政治運動および政治力に着目する必要がある。そのような政治運動の必ずしも強力ではないわが国においては、その推進力を何に期待したらよいのであろうか。それを筆者は生活保護に対する国民意識の問題、とくに現在ではこの行政を担当する中央、地方の行政機関の側の問題として取り上げたいという考え方をもっている。それにしても、たんに問題は国民意識だけではなく、保護対象、保護水準という生活保護内部の問題、医療保障、老齢保障など他施策の問題など多岐にわたって山積しており、そのそれぞれが解決や進展をはからねばならないことはいうまでもない。

20) Samuel Mencher はアメリカ社会保障法の 1962 年改正を問題にしてイギリス公的扶助制度の発展過程と対比させたのであった。Samuel Mencher, "Perspectives on Recent Welfare Legislation, Fore and Aft," *Social Work*, Vol. 8, No. 5 (1963 年 6 月) この論文は Louis A. Ferman, Joyce L. Kornbluh and Alan Haber (ed.) *Poverty in America*, 1965, the University of Michigan Press に収録されている。その 252~253 ページ。

21) *Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services* (1968, H. M. S. O.)

22) 田中寿氏は「イギリスにおける国民扶助の現状と課題 (5)」(『生活と福祉』51号、昭和35年6月)においてイギリス国民扶助事務所における福祉サービスについて詳細に紹介しておられる。それによるとケース・ワーカーは福祉サービスの窓口となっているのであるが事務所に助言委員会と小委員会があってその業務遂行に協力してくれる。注意すべきは、その助言委員会のメンバーの幅広さで、これによって福祉サービスがいかに広範な分野に根を張っているかがわかる。そのメンバーは、病院および看護婦協会、全国児童虐待防止協会、結婚指導協会、家庭福祉協会およびその地方支部、赤十字社婦人篤志サービス協会、市民相談所、ロータリー・クラブ、老人福祉委員会、大学社会学部、盲人、結核患者、聾啞者、身体障害者などの福祉団体、労働組合および友愛組合事業の学識経験者、老人福祉問題の増進に積極的に活動している者(老齢年金受給者協会の役員など)、家庭主婦、牧師、教師、セツルメント・ワーカーなどである。

23) 4) の拙稿を参照されたい。