

解 説

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 —

小沼 正 社会保障研究所



去る8月に出された公的福祉に関するニクソン教書については本誌前号に詳細に紹介されている¹⁾。本稿ではそれが、救貧から社会保障へという公的扶助の系譜においてどのような位置を占めるか、その歴史的な位置づけを試みようとするものである。

アメリカ社会保障法の1962年改正における公的福祉のそれを、イギリス公的扶助制度の

発展過程と対比させてとり上げた故 Samuel Mencher は次のとおり指摘している²⁾。

イギリス社会では、所得保障の健全な仕組みと、完成された保健サービスの仕組みとを明らかに併立させることができた。そこでは、たとえばかつては公的扶助の重圧の下に伸張し得なかった児童福祉が、それと絶縁して以来顕著な発展を遂げたことなどに見られ

るとおり、経済的な所得保障と社会サービス機能との分離に成功している。これに反してアメリカでは、所得保障は社会的環境的關係によるよりは、できるだけ個人的一身上のな関係で解決されようとしており、福祉サービスは経済給付を受ける者すべてに対して全面的に実施されている。すなわち、ここでは、所得保障とサービス機能との分離が行なわれていない。

以上が Mencher の所説であるが、本稿もこのような観点に立って論を進めていきたい。

イギリスの国民扶助制度の成立まで

1948年実施のイギリス国民扶助法を、近代的社会保障の成立した段階における公的扶助の一つのモデルと考えてよい。その最低限保障の水準としては、社会保険における給付水準と統一のないいわゆる National Minimum の確立が一つの要件であり、しかもそれが全国民に無差別平等に適用されることがもう一つの要件であった。

このような制度成立の経緯をみるために

は、その先駆となった諸制度の推移をたどらなければならない。それは伝統的な救貧法と1920年前後からあらわれはじめた失業扶助とである³⁾。このことについて行政機構、扶助対象、扶助基準に分けて述べていこう⁴⁾。

1) 行政機構

イギリス救貧法は周知のとおり教(会)区 Parish ごとに実施されていた。これを効率化するため教区連合 Parish union に編成替えを行なったのは1834年改正救貧法においてであった。この救貧行政は、1929年の救貧法改正において教区連合から州 county および特別市 county borough に移管され、ここにおいて一般行政と異なることなく、選挙による行政委員会によって運営されることとなった。すなわち、公的扶助委員会 Public assistance committee によって運営されその実務はそれぞれの council の中の公的扶助部 Public assistance board によってであった。したがって国民扶助法実施にいたるまで、地方行政機関が各個に救貧法を実施していたわけである。

一方第一次世界大戦直後の失業増加のため

失業保険は破たんし、保険からもれた失業者に対して失業扶助が開始されたのは前述のとおり1920年前後のころであった。このころすなわち1935年失業扶助法の発足以前においては、失業扶助受給者の needs の決定は各州および特別市の council の救貧当局が行ない、しかもその支払いは国庫からというものであった。

やがて1934年には失業扶助法が成立し、翌年には中央機関として失業扶助庁が発足し、地方第一線には300を越える失業扶助事務所が設置され、全国を通じて末端にいたるまで官吏による行政として行なわれることとなった。同時に失業扶助に対する不服申立て機関 appeal tribunal の網も全国各地に張りめぐらされたのであった。

さらに次に述べる扶助対象の範囲拡大によって失業扶助庁の名称を単に扶助庁と改め、各扶助を総称して国民扶助とするようになったのは1940年のことであった。

2) 扶助対象

救貧法の対象として、有能貧民か無能力貧民かが問題にされたことがあったのはよく知

られている。しかし、失業扶助が実施され、時とともに救貧法の対象から有能貧民が脱け出て、残ったものが無能力貧民に限られていったことはいうまでもない。全般的な経済発展の中において社会保障関係行政に限っていても、本世紀初頭ごろの公衆衛生の発達、無拠出老齢年金、健康、失業を含む国民保険、やや、おくれたの寡婦、孤児、老齢拠出年金などの発足があり、それだけ救貧法の適用範囲は狭められていったわけである。

一方失業扶助機関の取扱い範囲は、1935年の発足に当たっては、保険給付期間を終った失業者に加えて、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。やがて1940年の扶助改称に際しては、さらに範囲および業務を拡大し、前述拠出年金の補足年金、老齢年金、60歳に達した者の寡婦年金などの給付をも取扱うこととなった。

3) 扶助基準

いうまでもなく救貧法の扶助基準は、州や特別市ごとに区々であった。たとえば財源を教区の救貧税のほか一般財源からも求めようとした、有名なロンドンの Poplar 地区救

貧委員の投獄事件のように、種々の努力が払われ、かなり高い基準を実現し得たところもないではなかったが、対象が被救恤層に局限されるに従って基準もまた総体として低下する傾向があったことは否めず、そこには最低限保障の観念は生じ難いものであった。

一方、失業扶助の基準は失業保険の給付水準に見合ったものであり、政治的に有力な失業者団体の活動も与って力あったのではあるが、扶助受給者は保険給付とほぼ同水準の給付を受けるべき権利があり、国家はその義務があるという考え方に立つものであった。

このようにみえてくるならば、1940年前後のイギリスの所得保障の体系は、社会保険、全国的な国民扶助、地方区々の救貧という三つの段階になっており、国民の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生存水準にも達しないきわめて低い扶助が与えられていたといえる。

ベヴァリジ報告の提出されたのが1942年のことであったのはよく知られており、それに

よる国民扶助の実施は前述のとおり1948年のことであった。この場合地方行政機関によっていた救貧法の対象を一挙に国民扶助法に統合し、その水準をほぼ社会保険水準に近く大幅に引上げ、ベヴァリジの説く National Minimum を、その水準においても、その全国民という対象範囲においても実現したものであった。その水準がベヴァリジの意図よりもかなり低いものであったこと、その後の推移にあらわれた矛盾によって今日いくつかの問題を生じていること、とくに老齢年金関係にみられるそれなどについては今は触れない。ともかくも国民扶助実施の一方においては、国民保健事業による国民皆医療をはじめとし、それまで実施していた児童福祉その他の国による福祉サービスの強化整備があったのである。

このような所得保障の確立とそれと分離されたサービス機能の確立こそが Mencher をして、アメリカではまだ実現していないと嘆かしたものであった。そしてまたイギリス国民扶助法においては、単に被救恤層だけでなく有能貧民までが扶助対象に含まれ、権利

としての給付を受けていることとなった。

しかも発展過程としてみれば、イギリスにおける救貧からの脱皮は、救貧法それ自身の発展によってではなく、失業扶助を中心とする労働階級の所得保障政策の出現をもってしてはじめて可能であったのである。

もっともイギリス国民扶助法の実現を可能にした基礎的条件、すなわち National Minimum 実現のためには、最低賃金制、雇用の維持、職業再教育サービス、児童手当制、医療保障制などが確立していなければならないのであるが、ここでは詳説しない。

ニクソン教書出現まで

当然のことながら教書も忽然として現われたものではない。その出現に先立つ諸制度および与論の動きをまずみておこう。

1) 社会保障法の1962年改正

1935年の法制定以来、幾度かの改正を経てきたのであるが、1962年改正は扶助行政の簡素化、対象者に対する社会サービスや児童福祉の強化をはかろうとするものであった⁵⁾。

この法改正において、連邦政府が経費補助

を行なうことを定めた福祉サービスは、老齢、盲人、重度障害者の成人扶助においては、生活環境整備、自立達成などに対するサービスであり、扶養児童世帯に対する扶助においては、遺棄されたもの、自立可能性あるもの、監護を要するものなどに対するサービスであった。

法改正そのものよりもむしろ重視すべきは、この法改正によって設けられた臨時公的扶助審議会が1966年6月にジョンソン大統領に提出した次の内容の報告であった。

公的扶助基準については、一般に低位にあり、しかも州相互間の格差が非常に大きいので、最低限水準を連邦政府が設定し、全国民がそれを下回らない水準を確保するようにする、このため全国にわたる総合的な公的扶助計画を実施する必要がある。

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 general assistance の対象とならざるを得ないが、その運営はきわめて恣意的であり、かつ実施主体相

互間の格差が極めて大きい。

扶助開始の手続きは、本人の陳述とその生計状況や家族構成についての簡単な調査だけにより、被扶助者の尊厳を傷つけないようにすべきである。

費用については連邦政府の負担分を大きくし、州の最低限は連邦政府の補助によって確保し、それ以上の上積みは州独自の財政努力によることとすべきである。

社会サービスを充実し、当然の権利として容易にそれを利用しうるように配慮する。充実した職員による、高度に組織された、近づきやすい福祉事務所において、効果的な福祉サービスと医療保護とを、所得保障とともに提供しうるように組織し直す必要がある。

以上の1960年ごろのアメリカの段階は、イギリス1940年初頭の前述の三段階体系をほうふつさせる。社会保険、社会保障法による公的扶助、一般扶助の三つの段階となっており、そこでは全国民無差別平等の最低限保障は実現していない。その打開のためには、所

得保障と福祉サービスとの分離、所得保障制度の確立、受給手続きの簡素化などをはかることが必要であり、これらのことによって、ケースワーカーの扶助手続きの作業量を減少させ、それだけ福祉サービスなどに効果的に余力を振り向けうることになるのであった。

2) 1967年改正とその前後

社会保障法の改正は1967年にも行なわれている。もっとも法案成立は翌68年1月2日のことであった⁹⁾。その内容は、公的扶助に関していえば次のとおりであった。

扶養児童世帯の扶助を受ける被扶助者に対して新たに労働省に移管した職業訓練への参加を求め、そのための月30ドルの手当を支給し、また訓練中または就業中の母親のために保育所を設置する、就業中の母親の所得月30ドルは全額を、それを越す額の3分の1を、所得から控除してその差額だけ扶助額を削減する、違反して職業訓練を受けず、就業しない者などには扶助給付を拒否する。そのための費用の80%は連邦政府が補助する。

連邦政府ははじめて、行政機関が民間施設から児童養護の諸サービスを購買することを

認める。

上述のサービス購入は、民間団体を通じて行なわれる児童福祉の費用が政府によって負担され、これによって公私社会福祉機関の関係が新しく検討し直されることを意味している。

この改正を批判した James, R. Dumpson は、扶助の種類、簡素化、扶助収入の使途の自由の確保、扶助事務手続きと福祉サービス手続きとの分離、申請手続きの簡素化、公的福祉サービスの一本化、公的扶助に関する権利の保障などについてその必要性を強調し、国民はすべて人種差別のない単一社会を実現する戦いに参加することが急務であると提唱している。

この法改正には、これに先立つニューヨーク市における進歩的な試みが影響を与えている。それは次のようなものであった⁷⁾。

被扶助者に積極的な就業意欲を起こさせ、蓄財の機会を与え、最終的には自立させるために、勤労所得月85ドルまでは全額を、それを越えればその30%を、所得から控除してそ

の差額だけ扶助額を削減する、また扶助額の最高限を定める。

申請手続きは簡素化し、その困窮度の証明書は所得税申告書とほぼ同様なものとする。

扶助受給を容易にするため事務所を増設し広範に配置する。被扶助者の制度に対する意見開陳の道を開く。

被扶助者への家具、被服などの現物給付を特別給付金に改め、年間100ドルを4半期払いで均一に支給する案の実施を促進する(イギリスにおいて、これが国民扶助を社会保険の補助給付と改める因の一つとなったことを想起すべきである)。

このようにニューヨーク市においても、就業助成、扶助の増額と均一化、社会サービスと所得保障との分離などが問題となったのであった。

去る69年4月21日に公的扶助についても一つの動きがみられた⁸⁾。それは連邦最高裁判所が公的扶助の資格要件として居住期間1年間を条件としているのに対して違憲判決を下したことである。このことは無差別平等に近づくことを意味した受給者数のぼう大な

増加、したがって経費の激増を促がすものである。同時に扶助基準の高い州への移動を誘発するので、全国統一的な最低基準の確立を促進するものでもあった。また今回判決が多くの州の福祉財政硬直化をもたらすことを予想した全州知事の要請を反映して、「政府相互関係に関する諮問委員会」は4月12日に、公的扶助の必要経費についてその全額を連邦政府が負担すべきことを勧告したのであった。

また67年12月に開かれた公的福祉の全国円卓会議の記録をみると、ここでも所得保障と福祉サービスの分離をはじめ、公的扶助の問題点が多くの人によって論じられている⁹⁾。

3) PPBS方式にあらわれた考え方

連邦政府においてその防衛計画樹立への活用成功した PPBS (Planning-Programming- Budgeting System) 方式は、保健、教育、福祉省にも導入されている。その所得および給付計画の1968~72年について立てられた SS (Special Study) と、所得維持ならびに社会サービス計画の1969~73年度について立てられた PM (Program Memorandum) そ

の他をみることができた。少なくともPMはその後も年次を追って作成されているものといっってよい¹⁰⁾。これらにもられた5か年計画における公的扶助の考え方は次のとおりである。

扶助基準は needs に十分に応じうるように引上げ、できれば最低基準を連邦政府が規定する。基準は物価および生計費の変動を反映するように定期的に改訂する。

労働意欲を高めるため所得控除を行ない、また職業訓練、職業教育、雇用機会などの改善をはかる。

貧困児童の父親が失業の場合にも扶養児童世帯の扶助として取扱う。重度障害者に対する扶助の条件を緩和して、最低年齢18歳という条件を削除する。

すべての扶助における居住期間条件を撤廃する。

このような考え方に従って五種の代替案を作成している。まず従来のカテゴリーすなわち老齢、盲人、重度障害者という三種の成人扶助と扶養児童世帯とを合わせた四種の適用

範囲について、それをそのまま踏襲した案とそうではなく範囲制限を撤廃して無差別に給付する案との二種に分け、そのそれぞれを、被扶助者扶助給付額と50%の所得控除を行なった稼働所得との合計額すなわち扶助水準が社会保障庁算定の貧困指標の低所得基準の100%の高さとするものと、貧困指標の貧困基準の50%の高さとするものとの二種に分けている¹¹⁾。残る一案は、現行制度のままその給付基準を6%引上げ、稼働所得月85ドルまでは全額を、それを越す次の85ドルまではその2分の1を、所得から控除してその差額だけ扶助額を削減するというのである。

なお負の所得税 Negative Income Tax について、とくに SS においてくわしく論ぜられているのであるが、結論は、税率が低くてはあまり役立たず、高くては費用がかかりすぎ、公的扶助と同様に貧困解消に大きく貢献するためには莫大な費用を要するということのようにある。

ニクソン教書の意味

アメリカでは、現行公的扶助制度は慢性的

貧困から脱しえない者に対する援助計画でしかない、イギリスのような全国民無差別平等の最低限保障にまでは到達していないと考えられている。このような段階で、今回のニクソン教書はどのような点に注目すべきであろうか。

第一に引上げられた全国一律の扶助基準と最低限保障である。扶養児童世帯の扶助については、新しい家族扶助計画として連邦政府による最低限が設定され全国一律となる。いかなる場合にもこれを下回ることとはできず、州はこれに加算することはできる。また扶助水準すなわち扶助給付額と所得控除を行なった稼働所得との合計額の限度を定めているが、それは前述の社会保障庁算定による貧困指標の貧困基準である。したがって PPBS 代替案の高い方の低所得基準の100%よりは低い、低い方の貧困基準の50%よりは高い。また老齢、盲人、重度障害者の成人扶助について、やはり全国一律の月65ドルという最低基準を定めている。州はこれに上積みすることができる。いうまでもなく以上に対する連邦政府の補助は大幅に増額されている。

なお負の所得税を採用しようとする案も有力であったようであるが、そこまでは踏み切っていない。ただそれを実施するための道へ一歩前進したということではできよう。

第二に稼働所得の認定に際して控除を行ない、それだけ扶助水準を高めて勤労意欲を増進したことである。その試みは前述のニューヨーク市にみられ、1967年改正でも導入されてはいるが、今回は月60ドルまでは全額を、それを越す額の2分の1を所得から控除してその差額だけ扶助額を削減するというのである。「福祉から稼働へ」From welfare to workという言葉が、この教書においてもとくに強調され、雇用、訓練の強化、保育所の設置などが主張されている。

第三に適用範囲の拡大である。従来州によっては拒まれていた失業男子世帯主の扶養児童世帯はいうまでもなく、世帯主の男女を問わず、扶養児童のいる世帯すべてに扶助を給付することにした。また少なくとも扶養児童世帯の扶助受給の居住期間条件は撤廃された。このように全国民無差別平等の原則に近づきつつあるといえるのではあるが、一般扶

助が未だ残存し、その原則が貫徹されていないことを卒直に認めねばならない。

第四に手続きの簡素化が挙げられる。わが国福祉年金制度の手続きに近いと考えてよいのであるが、所得証明書による窓口調査Spot checkである。ケースワーカー団体は業務量の減少を憂慮してこの方式に賛成ではないというが、これこそ今回教書に触れていないにしても、所得保障と分離された福祉サービスの強化が多くの人手を要し、ワーカーのそこへの転用をはかろうと意図されているところである。

第五に事務を移管して連邦政府直轄とすることである。恐らく社会保障庁が管轄し、そこから扶助金は被扶助者に直送されるという。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っているが、高齢者健康保険、医療保険などもすでに近年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ない年金、医療、所得などの保障が中央政府直轄事業に移りつつある最近の傾向を示している。この事実は前述したイギリス失業扶助の全国的行政機構の確立と思い

合わせ、National Minimum 実現の過程で成就されねばならない機構改革であるといつてよいであろう。

それにしても莫大な予算を必要とするこの教書の案がそのまま成立するかどうかは明らかでないといわれている。とくに財政問題と合わせて稼働すべき雇用の創出が問題となっている。またもし食料スタンプ制の廃止と引替えとするならば、果たしてプラスとなり得るかなども論議されている。

ともかく筆者の意図した、近代的公的扶助制度の形成の過程における今回教書の進歩性とその限界とはほぼ明らかになったといつてよいであろう。筆者はさらに、制度として最低限保障が全国民に確立されているわが国において、そのもっている問題を、とくに被保護階層が無能力貧民に局限される危険が感ぜられないでもない今日¹²⁾、このような観点に立って合わせて論じてみたいと考えていたのであるが、別の機会に譲ることとしたい。

注

1) 教書の原文は1969年8月11日の Presi-

dent Nixon's Public Welfare Message to the House Congress (8月9日放送の原文は別に作られている)であるが、その解説は前号すなわち『海外社会保障情報』No. 8 (昭和44年10月号)の藤田貴恵子「アメリカ社会保障制度に関するニクソン提案と反響」、平石長久「社会保障改革への模索——アメリカ」にくわしい。また『週刊社会保障』534号~537号(44年10月13日号11月30日)の「米国の公的扶助改革にもくわしい。また同誌538号(11月10日号)より連載しはじめた加藤栄一「アメリカの社会保障見たり聞いたり」も最近の情報として参考になる。

なお本稿では『海外社会保障情報』の各号を参照したが、とくにことわらない場合が多い。

2) Samuel Mencher, "Perspectives on Recent Welfare Legislation, Fore and Aft," *Social Work* Vol. 8, No. 5 (1963年6月号), この論文は Louis A. Ferman, Joyce L. Kornbluh and Alan Haber (ed.) *Poverty in America* 1965, the University of Michigan Press (pp. 249-257) に収録。

なお Mencher には *Poor Law to Poverty Program*, 1967, the University of Pittsburgh Press があって、イギリス1601年以来の Poor Law とアメリカ公的扶助との発達史的比較研究を行なっている。

3) わが国においてイギリス失業扶助の性格に注目されているものとして、故与田柁『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)がある。

4) イギリスにおける記述については、とくに 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。

5) 仲村優一「アメリカにおける公的扶助の最近の動向」(『季刊社会保障研究』3巻3号, 昭和42年12月号)。

6) Wilbur J. Cohen and Robert M. Ball, "Social Security Amendments of 1967: Summary and Legislative History" (*Social Security Bulletin*, 1968年1月号)。

7) 藤田貴恵子「注目されるニューヨーク市の公的扶助改正」(『海外社会保障情報』No. 5, 昭和44年1月号)。

8) 藤田貴恵子「被扶助要件にかんする最高裁の判決と展望」(『海外社会保障情報』No. 7, 昭和44年6月号)。

9) *Public Welfare* XXVI の 1, 1968年 1

月号は National Round Table Conference の特集号である。とくに Leila O. Custow "Some Constitutional Issues in the Administration of Public Assistance" や, Stephen P. Simonds, "Declaration and Incentives: New Approaches to Public Assistance" などが眼につく。

10) 手許にあるのは, *Income and Benefit Programs*, 1968~72 の SS と, *Income Maintenance and Social Services of DHEW*, Fiscal years 1969~73 の PM で, いずれも内部資料として邦訳されたものである。

なお SS と PM とは, PFP (Program and Financial Plan) と合せて PPBS における三つの基本文書とされている。

11) 拙稿「アメリカ社会保障庁の貧困指標について」(『厚生指標』16巻の1号, 昭和44年1月号)を参照されたい。社会保障庁は貧困指標 Poverty Index を農, 非農別, 男女世帯主別, 世帯人員別に毎年発表している。公的扶助基準などの基礎となる貧困基準 Poverty level と, やや高い低所得基準 Low-cost level とがある。

12) 拙稿「基準大幅引き上げ後の生活保護」(『週刊社会保障』529号(昭和44年9月8日号)を参照されたい。