



National assistanceについて : 英国の公的扶助 (I)

著者	小倉 襄二
雑誌名	人文學
号	57
ページ	59-73
発行年	1962-03-20
権利	同志社大学人文学会
URL	http://doi.org/10.14988/pa.2017.0000002451

National Assistance について

— 英国の公的扶助 — (I)

小倉 襄 二

I 「国家扶助」の位置

「国家は、人々の資産調査にもとづいて、必要—貧困 (need) 状態にある個人に対し直接の扶助を付与することに関して責任をのがれることは出来ない。社会保険計画がいかに包括的になつても、いくらかの人々は、身体的な虚弱や欠陥により、社会保険の拠出 (contribution) が全く不可能であったり、また、ある場合には社会保険のどのような「網の目」(meshes) からもしほれおちてしまう。社会保険の給付を、資産調査なしで、期間に制限なく支給するということは、彼等自身、サービスに対して、自らを適合させ、また確保するために、いかに保険の給付受給者として、その期間を活用するかについての諸条件が、特定の段階、あるいは、他のやり方で課せられることを意味するのである。どのようになかたちにしろ条件を課するということは、条件をみたすことのできないもののあることを意味し、そのときに扶助 (assistance) が必要となつてくる。その上、老令とか退職への備え (provision

National Assistance について

for old age or retirement) というような、社会保険の主要な目的のためには、「拠出の原則」として相当の年数の保険料の支払いのあることを前提としている。適当な拠出にもとづく年金制度の導入について考えると、拠出によっては資格とはされないが、その必要がある場合には扶助年金 (assistance pension) によって充足される経過の期間があるとみてよい。国家扶助 (National assistance) は、社会保障の全計画にとつて、きわめて重要な補助的施策である。国家扶助局の事業は、資産調査による扶助が、個人の環境を十分に考慮した、同情のある公正さと配慮をもつて実施されることをしめしている。しかしながら、扶助の適用の範囲は、年金の経過期間を通して、狭くなり、減少するであろう。社会保障の計画は、それ自体として、完全に適用されるならば、通常の場合においては、生活維持のための所得を確保するように工夫されているものなのである。」(Sir William Beveridge: Social Insurance and Allied Services. 1942. p. 12-para. 23)。^注「ヴァリッジ報告のなかでは、国家扶助について言及されている部分はきわめて少ない。その根拠は「保険」(Social Insurance) と「扶助」(Public Assistance) についてしめされたこの見解によつてもあきらかである。「国民の最低生活基準という哲学に関して、もっとも完全な、かつはつきりした文書を与えたものはベヴァリッジ報告であった。社会サービスは窮乏の廃止という第一義的な目標をもつていた。かつて救貧法がなしたように極貧の人々のみを救済するのではなく、貧困に攻めたてられて一般にもっとも傷手を受けやすい人々のすべて、あるいは個人の生活におけるそういう脆弱な期間のすべてを救済することによつて、この目標は達成

なるべきものであった。困っているということが、推定されると、これらの人たちに、資産調査なしに、所得に無関係に均一な生活最低基準において、権利として給付が支払われることになっていった。そして保険の原理は、この組織的計画の基本的部分とされてきた。というのは、保険の方法こそは、相当の給付金を受ける市民の「権利」を象徴したからである。他方、資産調査によって左右される国家扶助は、この計画大綱の「綱の目から落ちる」少数者を守る全く最後の手段にとどまるべきであった。」(C. A. R. Crossland: Future of Socialism. 「福祉国家の将来」開嘉彦訳、一七八—一七九頁)。「スヴァリツジ革命」といわれるものの内容として、とくに国家扶助についての論述として注目すべきものである。

National Assistance Act は一九四八年、七月五日から施行されている。「この法律は、かつて国々地方行政当局によって行われていたさまざまなサービスにとつてかわつた統合的な貧困者に対する公的扶助の国家サービスであつて、国家扶助は彼等自身で生計維持が困難であつたり、諸他の社会保障サービスの適用外のもの、また社会保険給付に不足分があつた場合の補助などのため経済的必要をみたすことを目的とする補充サービス (residual service) である (Britain, an official handbook, 1959 Edition, p. 135) である。国家扶助局 (National Assistance Board, N. A. B.) は、英国の行政組織からすると、所管の Minister によつて代表される「省」(Ministry) ではなく、年金および国民保険省 (Ministry of Pension and National Insurance 1953) の外局的地位にある。議会に対してはこの省の大臣が質疑にこたえ

るが、国家扶助局に対する直接的な行政権限はない建前になっている。国家扶助局発行のリーフレットによれば「国家扶助局は稼働可能な失業者に対する援助を行うために一九三四年に設立された失業扶助局 (Unemployment Assistance Board) から継承してきたもので一九四〇年に、議会によつて、年金によつて生活できない老年年金受給者に対する補助年金の支払義務が付加されて、同時に名称も国家扶助局と変更された。現在の扶助局の名称、構成、主な業務は国家扶助法にもとづいている。国民保健サービス、国民保険法の重要パートもこの段階で同時に施行された」(A. L. 21) (この種のリーフレットは郵便局が入手できる。ロンドン大学の近くで得た分は、とくに海外よりの学生のため国家扶助の理解させるために製作されたものであつた)。これについては、また国家扶助こそはエリザベス救貧法の伝統を直接にうけついで福祉事業の一部門である。だから国家扶助法は、その序文においてそれが「現存救貧法を廃止するための法律」である旨を述べている。本法は：「その代りに貧困者の扶助のために、国家扶助局および地方当局によつて扶助し、廃疾者、病者、老令者、およびその他のひとびとの福祉ならびに廃疾者養護院(救護施設)および養老院の施設ならびに、廃疾者のための救恤につき準備をすすめ、無拠出老年年金 (Non-Contributory Old-Age Pensions) に関する法律を修正し、死亡者の埋葬または火葬に関する用意をなし、かつ前記諸事項に関連する目的のために準備をすること」(長守善・福祉国家イギリス・一九五九年・一六〇頁参照)であると考へられている。国家扶助法の Section 4 には、国家扶助は「資力がないため、その必要を充足しえない人、或はその資力

が、National Insurance Act の定める給付を含めて、その必要を充足するのに不充分で、補足されねばならぬ人を扶助する」と規定されてゐる。(A. L. 21)

註* F. Lafitte によれば扶助制度は、各人からその能力に応じて徴収し各人にその必要に応じて与える (“From each according to his capacity, to each according to his need.”) という原理を具体化したもので、扶助の基金は、國民が家賃の中から支払い、消費財の価格の中から支払っており、又は直接徵稅吏に収めている地方税及び國稅から賄われる。……彼は自己には扶助が必要であることを証明しなければならぬ。……もしあれば用い得る資力の大きさ、及び必要とする所についての調査を行うことを必然に含む。この方法の利点は、それが各個世帯に対し、その必要とする所にびったり合ひ、もし救済しうるものであれば、その世帯の不幸の原因を除くために最もよく考えられた方法で援助するのに用いることができるということである。」と述べ、社会保険との関連について、—ベヴァリツシ報告における主要なる対策としての抛出原則と給付受益の権利—「扶助は各個別のケースについて非常に多くの調査を要する。従つてこれは少数の眞に困っている場合、異常に扶助を必要としたり、例外的に窮迫している人々のために留保して用いるのが最もよい。この方法を所得維持の主要方法とすることは必然に、技術を要する社会事業の一つの型であるべき「扶助」を、單なる大量的な、資力調査と規定通りの救助という、杓子定規に墮落させることを意味する。社会保険はこのような煩雜を全くなくする。ある人が過去において、一定の支払い—保険

National Assistance のこと

の掛金—をしてきたという事實が、彼に、その資力とか、必要とする所とかについての調査を何ら行わずとも、一定の事情において保険の利益を享ける権利を与えるのである。」と考へている。(Briant's Way to Social Security 1945)

註** W. Beveridge の英國國民の「要望」の確定に関するデータからみちびかれたものは、「掛金無料で國家から手当をうけるというよりも、抛出に対して、(権利として) 保険給付を受けることこそ、英國國民の望んでいる所である。この願望は、強制保険の名声確立によつても、疾病、死亡、遺贈、さらに最も近いところでは、入院治療に対する任意保険の増加現象によつても示されている。今一つには、あらゆる種類の資力調査に対する大衆の反対の強さによつても示されている。この反対は、何も變さないう得ようという望みからというよりも、むしろ人々が貯蓄、不慮の日に備へる儘かの金の積み立てという義務とも楽しみとも見なしてきたものに罰を科するというように思へる規定に対する憤りからである。人の所得の運用は市民の自由の本質的要素である。保険料納付者の資力とは無関係な保険料として、保険給付の費用の相当部分を支払うことが、資力に関係のない保険給付に対する請求権の確固たる基礎なのである。(Pillars of Security 1943)

註*** J. Harvey, K. Hood によつては、この抛出原則に対する痛烈なる批判が表明されている。すなわち「とるにたりない給付」National Insurance による給付の、基準、範圍の低位性Vをまかなつてゐるのは誰か。最初は、労働者が三五%、使用者が三三%、國家が稅収から二六%をまかなうことに

なっていた。ところが、一九五一年四月以降、国庫は、その負担金をへらし、一方労働者や使用者の負担金はふえ、その結果一九五三年—四年度には、労働者は、負担金の四一%を支払い、使用者は三九%、国庫は一二%を支弁したのであった。私たちはここに資本家の戦術が、まったく予想外の成功をおさめたことを知るのである。……▲分担(拠出)による計画こそわが国民性と、わが国の伝統ともっともよく合致するものだ▼労働党の大会での発言——…悲しいことに、運動は、いつのまにかこの▲私たちはただでものをほしがりはいたしません▼という態度を受け入れて(あたかも剰余価値の創造は「無」であったかのように)、拠出—給付への負担金の支払が、資産調査をうけることにかわりうる唯一のものだと思ひこまされてしまったのである」(The British State 1968. 邦訳、二八一頁参照)

II 「国家扶助」の現実

ベヴァリッジ報告の引用において、予想されていたことは国家扶助は、その適用範囲を狭め対象者は減少の一途をたどるはずであった。国家扶助局の年次報告(一九五九年)の Appendix I によれば、週手当 (weekly allowance) をうけた人口にかぎってみて、一九五一年(一四六万二千人)、一九五二年(一六六万七千人)、一九五三年(一七六万一千人)、一九五四年(一七九万六千人)、一九五五年(二六一万二千人)、一九五六年(一六五万六千人)、一九五七年(一七二万二千人)、一九五八年(一六四万九千人)、一九五九年(一七六万六千人)にも達している。(いずれも十二月集計 Annual Report p. 43)「すでに一九

五一年には、二五〇万を下らない人びとが、資産調査をうけて、国民扶助委員会にすぎたというのが真相であった。これは住民の二〇人に一人にあたる。これらの不幸な申請者の約三分の一は、保険給付をうける資格がまったくないのである。彼らは、この計画に参加するのがあまりにおそすぎたかまたはぜんぜん参加しなかったかのどちらかであって、じつさい「万人がもれなく」国民保険法に包括されるようになるまでに何十年かかるかは推測の域をでない。しかしあらゆる事態のなかで真に注目をひく点は、申請者の約三分の二が現に国民保険給付をうけているということである。ところがこれらの給付は、▲貧乏の根源そのものに打撃を与える▼どころか、きわめて不十分であるから扶助委員会は、受給者が当坐をぎりぬけることができないばあいには、それ以上の出費によって給付を補助してやらなければならない。徹底的な調査をおこなったのち、サー・ウイリアム・ベヴァリッジは、ごく例外的なばあいのぞいて、それ以上、公共基金にたよらなくても、最低生活を維持できるだろうと考えた基準に保険支払金を固定させた。このベヴァリッジの「最低」とは、想像されるもっとも低い動物的基準であった。ところが、一九四六年に国民保険法が通過したとき、それは、当時の物価水準からみてすでにこの生存ぎりぎりの水準を下まわる給付率を規定した。一生きるためには、年金以外のなにもたよるものなかった老令年金受給者は、はやくも、扶助委員会の補助を申請しなければならなかったその後、物価が急騰したため、保険支払金もつぎつぎと間隔をおいて引上げられねばならなかったが、それでも、彼らはいかかわらず生存ぎりぎりの水準以下にとどまっていた。(J. Her-

vey. K. Hood. British State) この推移についてさきに引用したクロスランドも「社会福祉の費用」について分析した箇所において「社会サービスの歴史は、貧困の定義が徐々に自由になっていった物語であり、厳格な懲罰の取扱いから生活の国民的最低基準という比較的幅のある考え方へと進歩していった物語であり保険の方法、扶助とその一方で保健、教育という社会サービスの二つの構成部分が無料で提供され、地域社会が提供しうる最高の水準で提供されるべきだという原則の容認があったこと、そこで無条件的諸給付は、あきらかに、貧乏な範囲に限られ、その窮極目的は、貧困救済というはっきりした目的として、いままでのところは合理的に示され得た。そして扶助を必要としない多数の人々が扶助を受けるだろうということは、起りそうもないことであった。」(C. A. R. Crossland. 前掲書邦訳一七七一—一八〇頁参照)と考えられていたのである。しかし、数年を経過すると、話題は、みな社会サービスにおける「危機」に関するものとなってきたとい

う。

第一表のしめすように、扶助基準と、国民保険法による、退職年金額が、さきのJ・ハーヴェイらの指摘にあるように、経済の変動、インフレーションなどによって、とくに生計費の高騰を考えて、次々と増額されているのである。この基準の改訂の意味するところは、国民保険の諸給付を、最低生活水準の線で維持することは、きわめて困難であって物価騰貴のためにその固定されたレベルは、ただちに最低生活水準以下に下落したということである。表に示したような、年次ごとの基準調整によって、貨幣価値の下落に対処したが、どのようにしていても、そのレベルは、最低

National Assistance について

表 Assistance Scale and Retirement Pension 1948-59

	National Assistance		National Insurance Retirement Pension	
	Single	Couple	Single	Couple
1948	24/6	40/—	26/—	42/—
1950	26/—	43/6	26/—	42/—
1951	30/—	50/—	30/—	50/—
1952	35/—	59/—	32/6	54/—
1955	37/6	63/—	40/—	65/—
1959	50/—	85/—	50/—	80/—

B. E. Shenfield: Social policies for old age 1957 p. 101. 及び Everybody's guide to National Insurance H. M. S. O. 1959. p. 25. より作製

N. I. の Retirement pension は男65歳 女60歳で受給 1s...50円 1²...14.4円 20s=£1

生活水準を下廻るものであった。その結果、すでに述べたように、ベヴァリウジのいう、国家扶助への依存度は、小規模ながら存続するだろうが、漸次縮減するという予想を完全に裏切ることになるのである。

一九五九年の国家扶助局の年次報告を中心に検討してみると、Ⅱ表のような構成で扶助の措置が決定している。一九五八年度とはなほだしい差はないが、それぞれの項目で、人員が増加している。Ⅱ表における「週手当」(weekly allowances)は、毎週きま

って支給される基準額の外に、家庭の諸条件による「特別の加算」と「一時扶助金」(single payment, non-recurring payment)これは一回かぎり、あるいは短期間の扶助によってそのニードが

Ⅱ表	
扶助申請	2,346,000件
週手当金	1,079,000件
一時扶助金	918,000件
申請却下	349,000件

1959

N. A. B. Report. p. 6.

充足されるものについて支給される。これはすでに「週手当」をうけている者にも支給される。「一時扶助金」には「Grant for exceptional needs」(1)主として、寝具・衣料や、英国で諸種の事情で帰国を余儀なくされた移民送還の費用などをふくむ特別の扶助、(2) Refund of National

Health Service Charge であって、国民保健サービスによる料金の払戻、処方箋料金、歯科治療の一部負担、身障者の補装具、眼鏡の費用などの自己負担分の払戻の扶助、(3)は、主として一時的生活困窮のための扶助といった内容をもっている。

A 「週手当受給者」の状況

45頁に触れたように、一九五九年十二月集計において、被扶助者は一七六万六千人である。「扶助」は申請者が世帯主 (house holder) であって、被扶養者 (dependants) がある場合には、世帯主と被扶養者を一単位として、世帯主に週手当が支給される。この被扶養者を加えた、国家扶助受給者の総数は、二五七万三千人であり、一九五八年同期には二三六万一千人であった。(Annual Report. p. 12)

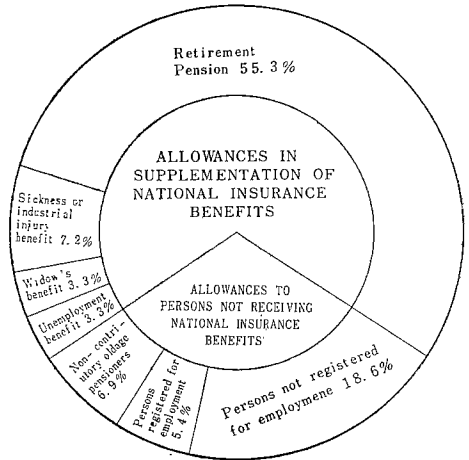
国民保険法による給付の補足 (allowance in supplementation of National Insurance benefit) 国家扶助の主要は役割が、この補足にあることは、受給者の六九・一%が国民保険による諸給付の補足としてこの扶助制度にたよっている現状にみてあきらかである。退職年金と他の国民保険給付の補足をうけているもの

N.I.	
Supplements to retirement pension	976,000人
sickness benefit	126,000
industrial injury benefit	6,000
unemployment benefit	59,000
widow's benefit	58,000

N.A.B. Annual Report 1959.

は、週手当受給者の約、六九%に達するという事実のなかに、ベヴァリッジがかって評したように、英国の社会保障は、保険拠出による権利としてではなくて、国家扶助委員会によって与えられるものとなっていると非難される事態となっている。とくに人口の老化―退職年金受給者の増大にともなう問題が重要である。一九六一年四月には

巨大な赤字のために、国民保険の新計画が導入された。これは、ベヴァリッジ方式としての均一拠出に対する均一給付方式 (flat-rate system) の放棄による新しい所得比例方式 (new graduated pension scheme) の採用を余儀なくされた。週所得九ポンド以下の者に対する最低拠出分 (一五シリング四ペンス) から、週一〇ポンド―一五ポンドの部分に対する比例拠出分 (十五ポンドの者については二五シリング六ペンス) となり、退職年金週額も、男子既婚者 (六五歳) をとると、加入年令三〇歳・週十ポンドレベル (二万円)、拠出保険料一七シリング (八五〇円) で週年金額が四ポンド五シリング (四千二百五十円余) である。週十四ポンドレベルで、加入年令五〇歳、拠出保険料二三シリング一〇ペンス、年金額、四ポンド十一シリング (四千五百五十円) となる。七〇歳まで年金受給を延長した場合は、それぞれ、五ポンド一九シリング六ペンス、六ポンド六シリングとひらいてくる。(M. P. N.



1. A Guide to the New Graduated pension Scheme 1959, July, p. 6-7) こうした傾向自体は「均」制に在るかぎり、拠出水準は低所得者の負担可能な範囲に限定されるのであって、将来の赤字を補うことはおろか、給付を生存に必要な水準に高めることも困難となる。そのため一方で貧困層を国民扶助制度による被保護者に追いやり、他方で、高賃金取得者に職域年金制を普及させて、イギリスの老令者を恵まれた層と恵まれぬ層にはっきり分ける結果を招いている」(社会保障年鑑一九六一年・一七六頁)という現実を指摘してゐる。職域年金 (occupational pension scheme) については National superannuation Labour Party, p. 17, にこの事態の批判がある。国家扶助額とこのよきな新システムの採

National Assistance とのこと

用による保障給付額の引上げの関係をみると、国家扶助額(最低生活費に対する政府の見解の反映)の引上げがあれば、(第一表参照)保険給付がいかに所得のない人々は国家扶助をうけることになって、被扶助者が増大する。国家扶助の引上げは、物価騰貴に対応することはすでに触れたとおりである。

このメカニズムを例示すると、既婚である場合 (Married couple-wife not insured) 一六五歳の退職年金は、新プランの導入までは週八〇シリングであった。この時に、この老人夫妻のみの世帯に対する国家扶助の基準額 (ordinary scale) は週八五シリングである。だから、この夫婦が、他に収入のない場合には、国家扶助からの補足を週手当としてうけとる外ないのである。また疾病給付をうける場合を考えると、夫婦と子供三人のケイイスをとってみると、国民保険の疾病給付は standard weekly rate が五〇シリング、妻に対する増加給付、三〇シリング、さらに第一子に対し一五シリング、他の二人の児童に七シリングずつ十四シリングが付加されて一〇九シリング、それに Family Allowance Act 1945 による手当が、学令児について第二子に対し八シリング、第三子に対し一〇シリングをあわせると総計一二七シリングとなる。国家扶助のスケールをこれに対比させると、夫妻で八五シリング、全て学令児として、二三シリング(一一歳—一五歳)一人。一九シリング(五歳—一〇歳)二人。合計、一四六シリングであって、扶助のスケールが一九シリングほどレベルが高いこととなる。この該当世帯において、他に所得がなければ、週手当として、国家扶助よりの補足をうけなければならぬこととなる。(M. P. N. I. Sickness Benefit 1959, Nov. p. 3-4, N. A. B.

Annual Report 1959(参照)。

第Ⅱ表は、こうした相關関係を内容的にしめしたものである。ここではとくに、勤労者の平均賃金とそれぞれの給付の充足率が重要である。英国の勤労者は老令になったり、疾病にかかったり、失業すれば、その生活水準をうんと切り下げなくてはなら

第Ⅱ表 1958 Av weekly earning	Amount		%Av earning 100
	\$	d	
Men 21 and over	253	1	
Retirement Pension			%
Man	50		19.7
Man & Wife	80		31.6
Sickness benefit			
Man & Wife	80		31.6
Unemployment benefit //	80		31.6
National Assistance //	76.0		30.0
Labour Party: National Super-annuation. p. 18.			

い。第Ⅱ表にみられるようにその社会サービスの現金給付によって維持される生活レベルは完全に「権利としての生存」というような規定は与えることができない。国民保障の給付レベルは、世帯主の稼働収入、扶養家族による家計補助や間貸代、貯金引出し、借金、親族知人よりの援助などの収入源のトータルとして、ようやくに最低生活水準を上廻りうるのである。このような収入源と資源の確保の不可能なものは、social payment 以外には生計維持の手段なしと認定されて、国家扶助の適用をうけることになる。

B 扶助基準額について

扶助基準額は、ラウントリーの貧乏線以下であると考えられている。ラウントリーの一九五〇年のヨーク第三回調査において、夫婦と子供三人、週間一〇〇シリング二ペンス(五千円余)を貧乏線として確定した。これに対し、実際の扶助額は七三シリング六ペンスにすぎなかった。第Ⅳ表は、扶助基準額の推移である。一九五九年の対比資料がないので、一九五七年度十月全産業労働者(七〇〇万人平均)との比較でみると、男(成人二一歳以上二五シリング七ペンス、二一歳以下一〇八シリング四ペンス)、女(一八歳以上、一二九シリング六ペンス、一八歳以下八五シリング二ペンス)全労働者平均二二シリング五ペンス(一万六百二十円余)。第Ⅳ表による夫婦の世帯の週手当のスケール七六シリング(三千八百円)は、若い未経験の clerk のサラリー、七一シリング(三千五百五十円)の単身給をわずかに上廻るにすぎないものであった。また、四五シリング(二千円)という一人世帯の一九五八年度の扶助額のスケールは、十八歳以下の女子の未経験者の週給六一シリング(三千五十円)をはるかに下廻るものにすぎなかった。(Britain—A Official Handbook 1959 (London)—Working condition in practice) こうした「額」自体の実効的な内実がはっきりしないと考えるので、私自身が一九六〇年度に London School of Economics and Political Science にてロンドン市内—これは、とくにE(イースト・エンド・トインビーホルの近辺)—といわれる地区の Petticoat Lane と俗称される日曜ごとの「朝市」でしらべてみた諸物価を一つの指標としてあげておきたい。

扶助の基準についての「観念」は、G・ウイリアムズの立言—

第IV表

	Principal Regulations effective from 5th July, 1948		Amending Regulations effective from:													
	s.	d.	12th June, 1950	3rd Sept., 1951	16th June, 1952	7th Feb., 1955	23rd Jan., 1956	27th Jan., 1958	7th Sept., 1959							
<i>Ordinary scale</i>	s.	d.	s.	d.	s.	d.	s.	d.	s.	d.						
For a husband and wife ..	40	0	43	6	50	0	59	0	63	0	67	0	76	0	85	0
For a single householder ..	24	0	26	0	30	0	35	0	37	6	40	0	45	0	50	0
For other persons—																
aged 21 or over	20	0	22	0	26	0	31	0	33	6	36	0	41	0	46	0
aged 18-20	17	6	19	0	22	0	26	0	27	6	29	0	31	6	36	0
aged 16-17	15	0	16	0	18	6	21	6	22	6	23	6	26	0	30	0
aged 11-15	10	6	12	0	13	6	16	0	17	0	18	0	20	0	23	0
aged 5-10	9	0	10	0	11	6	13	6	14	6	15	6	17	0	19	0
aged under 5	7	6	8	0	9	6	11	0	12	0	13	0	14	6	16	0
<i>Scale for blind and certain tuberculous persons</i>																
For husband and wife —																
of whom one is such a person	55	0	58	6	65	0	77	0	82	0	87	0	96	0	107	6
of whom both are such persons	65	0	68	6	75	0	89	0	95	0	101	0	110	6	122	6
For other persons—																
aged 21 or over	39	0	41	0	45	0	53	0	56	6	60	0	50	0	72	6
aged 18-20	30	0	31	6	34	6	41	0	43	6	46	0	48	6	55	0
aged 16-17	25	0	26	0	28	6	33	6	35	6	37	6	40	0	45	0

N.A.B. Annual Report 1958. 1959. より作製

物価表 1960. May.

オレンジ (1個).....	6 ^d
スカート.....	12 ^s 19 ^d
類縁.....	£1
ヌイグルミ猿の玩具.....	2 ^s 6 ^d
皮手袋.....	12 ^s 6 ^d
毛布, 掛ブトン1組.....	£3
ハンチング.....	10 ^s 6 ^d
ソフト帽.....	20 ^s ~35 ^d
ナイロンワイシャツ.....	25 ^s ~26 ^s
焼栗 (1袋).....	6 ^d
小型ナイフ.....	2 ^s 6 ^d
ネクタイ.....	2 ^s
スーツケース(小型).....	7 ^s 6 ^d
小型レコード盤.....	3 ^s 6 ^d
子供セビロ服.....	£2 6 ^s
ナイロン・クツ下.....	3 ^s
男オーヴァー(下等品).....	£4 19 ^s
男下着(シャツ).....	12 ^s
バスタオル.....	5 ^s 9 ^d
魚(乾物) 1b 450g.....	3 ^s 6 ^d
ジャガイモ.....	3 ^d
ニンジン.....	4 ^d
タマネギ.....	5 ^d
バナナ.....	1 ^s 4 ^d
温いコーヒ・茶.....	5 ^d
ハンバーグサンド.....	3 ^s
軽いランチ.....	3 ^s 6 ^d
バス 1 区.....	3 ^d
背広 1 着(中級).....	£15~£20

指標 1 時間当りの収入

男21歳以上 5^s2.6^d (1957年)女18歳以上 31^s.7^d

〔週給〕(1960年)

地下鉄労働者初任給 £10 4^s3^d炭坑労働者平均賃金 £16 6^s

關俵 年俸 £5000~£10000

「賃金稼得者の所得に直接貨幣の付加を行うところのソーシャル・サービスの限界は絶対的なものではなくて相対的なものである。それは不熟練労働者の福祉の水準——これはそのコミュニティにおける最低必要量についてのその時の観念を示すものと考えてよい——に依存する。」「世論というものはみずからの努力によって生計をささえている人々の言ひよりは高い生活水準が、働いていない人々に対して社会的に供与されることを許すほど寛大ではない。」(社会保障の経済理論・一九五六年・二五六—二五七頁参照)ということにはちがいがいが、そうしたメカニズムと「観念」を強制し、現実に進進する政策主体についての論証は明確ではない。前掲のJ・ハーヴェイ、K・フッドの見解はこの点を鋭く指摘する。「四つの社会保障立法のうち三つ(国民保険法、産業災害法、国家扶助法)については、支那階級の戦術が見事に功を奏したことをみとめざるをえない。彼らは、首尾よく「代償」を、

いちじるしく低くおさえることができたし、彼らは、その大部分をたえず増大する割合で労働者に支払わせることに成功したし、なにかんずく、彼らは二五〇万の人間——完全雇用の時代においてはまったくおどろくべき数である——に資産調査を適用することができたのである。国民保健サービスにかんしては……その勤労人民にたいする給付は、相当のものであったし、またそう感じられていた。……国民保健サービスというかたちでおこなわれた大きな譲歩と、国民保険法および国民扶助法によってなされた老令年金受給者や失業者にたいするひじょうに小さい譲歩とのいちじるしい対照がなぜ生じたかをかんがえることは意義深い。このうちのあとの二つの法律には毎週現金支給がともなう。現金支給がともなうばあには、資本家は、支給額が賃金水準に匹敵する水準に近づけるのを阻止するために死物狂いで闘うであろう。なぜなら、ひとたび、支給額が最低賃金取得者の水準に到達すると、使

第 V 表

National Assistance びんごせい

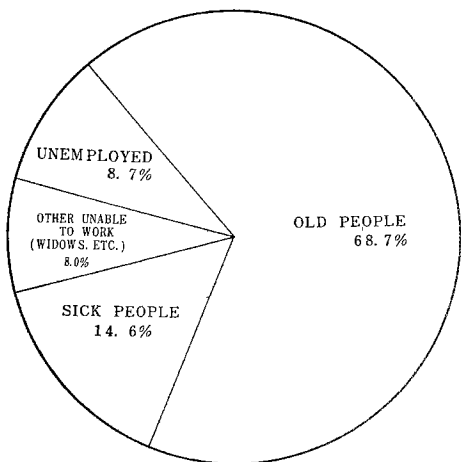
	Number	%
(1) Persons living as householders in—		
(a) Households consisting of a single person	—a) 697,000	39.5
(b) Households consisting of a man and wife only	—b) 189,000	10.7
(c) Households including dependent children but no other adult except the householder's husband or wife	—c) 111,000	6.3
(d) Households including adults others than the householder's husband or wife (usually sons daughters) and in some cases or dependent children also	—d) 372,000	21.1
Total of householders	1369,000	77.5
(2) Persons living as members of the household of another person (usually a son or daughter)	2) 299,000	16.9
(3) Persons not living as members of a household but paying an inclusive charge for board and lodging	3) 40,000	2.3
(4) Persons living in Homes, etc., maintained by, or by arrangement with, Local Authorities and paying charges under Part III (section 22) of the National Assistance Act, 1948, or living in other comparable establishments	4) 35,000	2.0
(5) Persons in hospital	5) 9,000	0.5
(6) Other (mainly persons living in hostels and lodging-houses)	6) 14,000	0.8

N.A.B. Annual Report 1959. p. 13 より作製、主として住居条件別に区分したものである。4) の Home は老人ホームや収容施設を意味している。

C 扶助受給者の類型

用者は最低賃金をやむなくひきあげねばならなくなるだろうからである」(邦訳二八二—二八三頁参照)、資本主義体制と社会保障の基本に触れるテーマといえよう。このことは、公的扶助法と「補足性の原則」(生活保護法第四条など)の扱いにかかわるものであるが、そうしたワクを支える社会構造と政策決定のメカニズム自体の分析に立入ることなくしては解決不可能な課題であるといえよう。

居住・世帯の条件別にみた扶助受給者のタイプは第 V 表のしめすかたちをとっている。
 minimum pension age (men 65, women 60) の扶助受給者が、一七六万六千人のうち一二万三千人、その内訳は、国民保険による retirement pensioner と無拠出老年年金法による non-contributory old pensioner とから構成されている。盲人の場合には四〇歳で年金受給の資格をもつものもある。疾病と身心の障害者についてみると minimum pension age 以下の五万三千人



のうち、二五万七千人は、疾病や障害のため就労不能で、前出の表にみたように一二万六千人が疾病ならびに労働災害の給付を受けている。そして、あとの一二万八千人は、国民保険による被保険者ではない。寡婦、失業者その他、五万八千人が国民保険の寡婦手当の補足扶助を受けており、六万六千人—これらの婦人は、幼児をかかえていたり、多くの場合、これらの人々は「未婚の母」(unmarried mothers) 離婚、別居といった状況に在る。また、家庭で、老令、疾病に悩む家族の世話をしなくてはならない婦人も含まれている。一五万四千人の失業者は、雇用紹介所(Employment Exchange)において、彼等の扶助金をうけとることと、求職の登録を要請されている。・妻のいる世帯三五万四千

世帯、扶養児童の数は五千人が十六歳以上、四四万八千人が十六歳以下である。・盲人には有利な扶助基準が適用され、五万五千人が該当者である。・結核患者は一七七千人を数えた。(Annual Report p. 7-12参照) 以上の数字が一九五九年度における国家扶助受給者の類型による分類である。

註 * C. A. R. Crosland の「資産調査」についての見解は指唆にとむものである。社会的支出の目的についての箇所、社会サービスの費用の増加、そのコントロール、したがって、何を優先させるかについての論題について保守党の主張を紹介している。△再分配が社会サービスの一特質であるとするならば必要性が証拠立てられた場合にのみ：社会サービスは与えられるであろう：困窮に対処するためには、困窮を確かめること(資産調査)が基本的前提である▽こうした保守党員の主張について、「資産調査」についての伝統的観念の変容が不可能とは思えないと考えながら、四点にわたって、批判を提出している。

「第一に、基礎的な現金給付に適用されるものとしての資産調査は、きわめて現実的な、そして単なる「感情的・政治的」なものでない理由によって嫌われている。それは、威厳を失わせ屈辱を与え、労働者階級の貯蓄にとつてきわめて有害である。それは慈善を暗示するものとして、また独立の喪失や自立の不可能を公然と自認するものとして憤られる。そして、この憤り自体が、市民的不屈さのたのもししいしなものである。資産調査はきわめて不人気であるゆえに、それは当面の目的を達成できないでいる。そのわけは、多くの人は今でも扶助局に申請することを断り黙って苦しんでいる方をよしとするからである。

第二は、この資産調査方式は、社会的平等の原則にそむいてゐる。というのは、この方式は、その地域社会の最も低く、最も貧しい部分を公然と分離させ、彼らを公共財産に依存する身分につき落すからである。(あるいはそのように彼らは感ずる。論理的にか非論理的にか、いづれにせよ)。第三に、社会サービスが、金銭的に困難な人々に所得を再分配することに専ら関係しているということを、この資産調査方式は想定している。しかるに事実には直接に金銭的困窮にほとんど関係のない社会的支出の緊急な目的がたくさんあるのである。最後に、この資産調査方式は、社会的支出がつねに、原則的理由で、そして単なる費用の理由からではなした、ぎりぎりの最少限に切り下げられねばならないということを意味しているゆえに、人々を憤らせるのである。」と述べている。また、別の箇所においては、「サービスを利用する権利を決定する資産調査と、支払金額の問題のみを決定する資産調査との間には、完全な相違がある。…もしも公立病院のベッドが国家扶助の受給者のみに供給されるとしたら、病人や老人はこのサービスに無条件に近づく権利を否認されることになるだろう。彼らはまず国家に申請し、窮乏の証拠を示さねばならないであろう。このことは自立の無能力を公然と自認することになる。これらの申請者に、社会的落伍者の刻印を押すことになるだろう。資産調査は、ここでは、特定の諸条件が充たされない限りは、サービスに近づく機会を否認することであり、その地域社会の最も貧困な部分を差別的に扱う手段でもある。」(前掲書、二一九頁参照)。わが国の生活保護法における資産調査、認定のテーマと深く相關する発言

National Assistance 第六〇二

である。

註** 老人層と失業者を除いて、年給受給年齢以下の疾病と身心の障害者、二五万七千人のうち、一二万八千人は、どのようなかたちにおいても、国民保険給付をうけることのない「被救恤層」の構成部分となっている。N. A. B. Annual Report のこの層についてのサンプル調査(二二、三二一例)にひらきみると、Nature of disability

	人	%
精神障害	4,422	35
運動障害	1,385	11
精神病・神經異常	1,354	11
てんかん	785	6
心臓病・高血圧	740	6
厚皮器疾患	705	6
因筋炎・リウマチス	625	5
肺病	392	3
盲人	231	2
癱瘓・脚疾	231	2
先天柱畸形	214	2
	10,982	89

その他、がん、難民病、ろう病…

この表のしめす類別となる。男三六%、女六四%、年齢では四〇—五九歳が過半をしめる。身心の障害は、先天的なもの三九%、幼少年期二二%、後天的三九%、とくに精神障害は九六%、運動マヒ八二%(てんかん発作は八七%の人々が先天的であると考えられている)扶助の受給期間をみると、国家扶助法施行以

National Assistance の申請用紙

NATIONAL ASSISTANCE BOARD

(For official use)

C.P. No.		
Sub Area No. and Route No.		

National Assistance No. 57

APPLICATION FOR ASSISTANCE

NOTE.—Persons registered at an Employment Exchange who need assistance should not use this form but should complete a Form B.I. obtainable at the Exchange.

I apply for assistance and declare that the following statements are true.

Surname (block letters)	other names	Mr. Mrs. Miss
-------------------------	-------------	---------------------

Full postal address {

1. Are you receiving any pension or benefit from the Ministry of Pensions and National Insurance?.....

2. Have you previously applied to the Board?.....
If you have, state (a) at what office.....
and (b) when payment was last received

3. If your need is so urgent that you must have help immediately or within the next day or so, please state the circumstances below.
.....
.....
.....

Signature Date

FOLD THE FORM AS DIRECTED ON THE OTHER SIDE AND POST IT UNSTAMPED TO THE AREA OFFICE OF THE NATIONAL ASSISTANCE BOARD.

O.I.

W. & S. Ltd. 51—9580.

註 この application form やさきに引用した explanatory leaflet は、Post Office, Employment Exchange, Local pension and National Insurance Office, Area Office (N・A・B) 等 でかんたんに入手でき、簡便である。Pot Office 以外の Office は一つの建物のなかいろいろな機関が併設されている場合も多い。これに記入して area office に切手なしで送れば申請したことになり Board's officer との連絡がつくことになる。

前から out-door relief をうけている人が、八六〇人(一五%)五年以上、六三四六人(五二%)。二年—五年一、八六五人(一五%)。一年—二年八六四人(七%)。一年以下一、三七六人(一%)。三分の二の人は、五年以上の長期にわたる給付をうけている。

No chance of becoming even party self-supporting	Already, or coming partly self-supporting	Some chance of becoming wholly self-supporting
9,633	1,202	1,476
78%	10%	12%

こうした人々の大多数は、ほとんど、自立更生の機会をもつことができなかった。原因別、最大のカテゴリーである、精神障害をもつ者は、四、三二二人のうち、わずかに五四人のみが、なんらかの、ほぼ完全な自立更生を達成したとみなされるのみであった。配偶関係を見ると、八二%は未婚であり、最大のカテゴリーは、精神障害者であり、五人のみが既婚であった。収容施設 (Home or institution) に入っているものは八〇〇人(七%)をすぎず、他の多くのものは、両親や家族とともにくわくわくする。(N. A. B. Annual Report, 1959, Appendix X p. 51-53) と記載されている。

附記 英国の公的扶助・(1)として National Assistance の位置と、その被扶助層の諸条件の一端をとりあつかってみた。次に、扶助の手続過程、行政のシステム、執行状況 Welfare とよばれている具体的なケース処理と関連するサービスの領域

National Assistance のしくみ

National Insurance, National Health Service, Family Allowance などと接触する課題などについても扱ってみたい。わが国においても、厚生白書などにみても「福祉国家ムード」が基調になって、制度の冷厳な現実から剝離した論理のみが自己展開しようのようにみえる。英国の公的扶助の持つ問題は本文のなかに二、三引用したが、英国における「福祉国家」状況の底辺の暗い部分であり、そのスケールや質は決して微弱なものではない。「安定感」のあつみは日本と比較にならないにせよ本文の扶助基準のスケールと他の収入レベルの対照においても、福祉国家の所得保障として本質的な矛盾をもなっていることは明白である。老齢層の増加、特別な Welfare services を集約的・ケースバイケースに効果をあげなくてはならない社会問題の推積も無視できないテーマである。(1)以下ではたんに National Assistance のみの紹介ではなく、英国の福祉国家状況と社会サービスの各領域との関連のなかで、資料を整理してみたいと考えている。