

欧米社会保障制度の成立過程

——社会保障概念の歴史的発展・その二——

嶋田啓一郎

- 一 英国王命委員会と少数派報告
- 二 社会保障への途
- 三 経済恐慌と米国社会保障法
- 四 ベバリッデ計画の本質
- 五 ベバリッデ報告の内容
- 六 英国社会保障の実現形態
- 七 特に医療保障に就いて

一 英国王命委員会と少数派報告

社会保障の本質理解を意図するわれらの研究にとって、二〇世紀前半の欧米、特に英国における社会保障制度の成立は、その最も重要な歴史的背景をなすものと云わなければならぬ。

一九世紀の後半、殊に一八七〇年代において、米国や独逸などの新興資本主義勢力の擡頭によって、国際的競争は次第に激化し、英国資本主義は、その重工業を中心に、嘗つての圧倒的優位性を喪失し、漸く停滞の色を濃くし始めた。一

欧米社会保障制度の成立過程

欧米社会保障制度の成立過程

八七三年および一九〇〇—一年の恐慌は、急速な資本集中を促し、英国を初め欧州諸国の経済を独占資本主義の成立に導いた。資本制競争において、集中化する大資本は、あらゆる技術的進歩を利用し、労働組織を合理化し、製造間接費を節約して費用価格を引下げ、市場において有利な地位を占めることができるので、恐慌に対して強い抵抗を示し得るが、競争において勝ち残り得る資本の数は限定されているために、カルテルやトラストへと相互提携することが極めて容易となり、独占体の形成を可能にしたからである。同じく集中集積過程を進めた銀行資本は、自己の關係する諸産業間の競争を不利にするので、それらの結合を要求し、斯かる産業資本と金融資本との癒着の結集、恐慌を契機として、独占的支配力を逞しくする巨大資本が出現するに至ったのである。

廿世紀の英国が、急速な独占化を促進する恐慌過程で、先ず直面した重大な社会問題は、炭坑危機を中心とする広汎な失業問題であった。國際的競争における米國炭坑の技術的優秀性と、欧州諸國の石炭産業の生産および運輸上の優位性とは、多くの英國炭坑の操業を停止せしめ、巷に溢れる失業炭坑労働者たちを、在來の救貧法をもって救済することは、もはや不可能であった。一九〇五年、自由党は救貧法の改革と失業救済とを公約して保守党と争い、政權を獲得するや、直ちに「救貧法並びに困窮救済に関する生命委員会」(“Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress”)を組織し、ジョージ・ハミルトン卿(Lord George Hamilton)がその議長を委嘱された。その一九名の委員のなかには、C・O・Sを指導したチャールス・ロウ、オクタヴィア・ヒル、ヘレン・ボサンケ等が名を連ねたが、ベアトリス・ウェップ夫人(フェビアン協会代表)、ジョージ・ランズベリー(George Lansbury、労働組合および労働党)、フランシス・チャンドラー(Francis Chandler、労働組合)、H・ラッセル・ウェークフィールド司教(Bishop H. Russel Wakefield)の四名は、気力果敢な少数派として多数派と対立した。ベアトリス・ウェップ夫人の背後には、その夫シドニー・ウェップ(Sidney Webb)がその支持者として控えていたが、新聞人たちはこの委員会の会合を指して“*The Webs Against the Poor Law*”と呼んだ^(註)。ウェップ夫妻の活動には目覚ましいものがあった。

(註) Walter A. Friedlander, *Introduction to Social Welfare*, New Jersey, 1955, pp. 47-48. 参照。尚、救貧法に對するウェン・夫妻及び少数派の立場を Sidney and Beatrice Webb の *The Break-up of the Poor Law*, 1909, *English Poor Law Policy*, 1910, *The Prevention of Destitution*, 1912, *British Poor Law Will Endure*, 1928. (フットロンドン刊行) のなかで Edward R. Peace, *The History of the Fabian Society*, London, 1915, pp. 185-211, Chapter XI, *The Minority Report* に、活々とした解説を与えている。廿世紀における社会福祉の方向を指示するものとして、少数派の見解は重要である。邦書では、田代不二男『英國の救貧制度』(昭和卅三年)、黒木利克『日本社会事業現代化論』(昭和卅三年)など参照。

三年余の審議を経て一九〇九年に提出された報告書で、この救貧法委員会が一致して認めたことは、(1)救貧区組合(poor law unions)と救貧委員会(boards of guardians)に代るに郡評議會をもつて、地方救貧行政地区の数を減少すること、(2)貧民救済の処罰的品格を廃止して、社会的な公共扶助プログラムを尊重すること、(3)混合的救貧院を廃止し、精神障害者や精神病者は病院で、児童は里親家庭又は児童收容施設でというように、種類の専門施設を設置すること、(4)高齢者のための国民年金、貧民への無料医療処置、無料公共職業紹介サービス、および失業・疾病社会保険の導入などの勧告であった。しかし C・O・S 系統の多数派委員とフェビアン協会や労働組合系統の少数派の意見には著しい懸隔を生じた。多数派報告は、従来の救貧法に温和な改良を施し、C・O・S の多年の主張であるように、公私の活動を組織的に統一して、法的小び任意的活動を綜合的・一括的に取扱う公共救済機關の設置を要望した。注目すべきは、法的機關によって為される救済は、民間機關のそれよりもより良い処置をしてはならないとすることによって、更生的・治療的機能を中心とする民間組織の優位性を主張している点である。これに対して、少数派意見は、「最近三〇年来進行してきた救貧法の過程を完成させること」を主張し、貧困者を貧困のゆえに一般より切り離して特殊的に取扱うことをせず、一般大衆と関連した正常な機能の一部として、全国民に対する普遍的対策の原理に基いて社会サービスをとおこない、貧困からの根本的な更生を可能ならしめなければならないとした。それは貧困を怠惰の所産と見做す従来の一般的解釈を批判し、近代資本制社会の機構そのもののなかに原因をもとめ、かかる社会環境の制度的

欧米社会保障制度の成立過程

側面の不備より生ずる社会的障害に対しては、その重荷を負う総ての者に対して政策的に対応することが、近代国家の社会的要請たることを明示するものであった。ここに社会保障制度や完全雇用に対する、国家の社会的責任を確認しようとする社会福祉の二〇世紀的感覚が、鮮かに描きだされている。「この委員会の卓越した報告と達見にみちた勧告とは、直ちに全面的な法的整備をみるには至らなかった。委員たちが在任中にも、またその直後数年のあいだにも、必要ある人々への援助を提供するための諸方法の種々の変革が、既に講ぜられていたからである。しかしこの報告は、貧困問題および救貧法体系の欠陥にひろく人々の注意を集めることに成功した。後年、多くの勧告がおこなわれたけれども、委員たちが貧困および困苦救済の全面的な問題の検討を主張したとき、かれ等に重要であったのは、貧民との関係において社会的政策の全領域を再考することであった。」^{〔註〕}当時、救貧法の外側で貧困問題の諸側面を扱う諸サーヴィスが着々実施をみるに至ったのは、救貧法そのものの変革が尚遅延したからであった。一九〇八年の無職出老齢年金法、一九〇九年の職業紹介法、一九一一年の失業および疾病に対する国民保険法は、貧困への処置を一変したが、それこそ少数派報告の主張したものであった。斯くして救貧法は次第に形骸化し、その他の民間社会サーヴィス機関、労働組合、友愛組合、および国家みずからによる援助活動をもっても尚足りぬ場合の最後の手段として、暫らく存立を続けることになったのである。一九四八年、国民扶助法は、その前文に記しているように「現存救貧法を終結せしめるための法」として成立した。

〔註〕 David C. Marsh, *National Insurance and Assistance in Great Britain*, London, 1950, p. 22.

少数派報告に関連して、ここに注目したいのは、国家の社会的政策と民間の任意機関の活動との関係である。それは直接には少数派報告のなかには包含されていないが、ウェップ夫妻の名著『貧困の予防』(The Prevention of Destitution, 1912.)はこの問題にふれて、多数派意見を批判する独自の見解を披瀝している。多数派報告は、前に記したC・O・S成立の時代的背景と結びつゝ、ロッシェンの平行棒理論(The parallel bar's theory)に基くものであって、民間

活動優位論的觀念に立ち、國民の困苦に対する國家的責任については、消極的感覚を示すに過ぎない。これに対して、國民生活に基本的な欲求の充足は飽くまで國家の責任に屬し、生活困窮者への普遍的・公正・完全且つ継続的な援助は、民間慈善事業をもって代替することを許さない國家施策に本來的なるものとするのが、少数派報告の骨子であった。しかば、民間任意活動の固有の領域とはいはずにあるのか。ウェップ夫妻によれば、「法的当局が、社会に生活する各個人に、文化生活の國民的最低限 (national minimum) に達する機会を与え、また各個人に実施された水準を維持する義務を負わせることに對して責任をもつべきである。」^(註一)のに対して、民間任意機關は、「実施された最低生活水準の基盤を堅からしめ、生理的・道德的・精神的完成の陰影を一層明るくするために、法的当局の活動を前進せしめる繰出梯子 (extension ladder) となるであらう。」^(註二)と解せられている。このような民間独自の追加的活動が必須となるのは、法律に拘束されその範圍でのみ活動を許される法的機關では、つねに進展する生活ニードに対応する機敏な創意活動は期待し得ず、創意工夫に対する実験的な試みは、民間の自由な活動に依存しなければならないからである。効果の十分確証される段階に達して、初めて法的機關がこれに着手し、公金によって大規模に推進することができ得であろう。また法的機關のサーヴィスは、普遍的に実施される良さの半面に、官僚的画一性に陥る危険をもち、人格的対応に欠くところがないとは云えない。まして法的機關では特定の宗教と繋がりをもつことが許されないから、宗教的感化力を要するようなケースは、民間機關の独自の活動に依存せざるを得なくなる。それらの創意的・実験的特質、技術上の個別的侵透性、また人格的感化の重要性等が、繰出し梯子を差し伸べる必要をうみ、民間社会事業の存在理由をなすものと考えられた。問題を斯く理解した点では、パースナリティ問題に接觸する民間団体の独自の機能を強く主張したC・O・Sの指導者たちと、一脈相通じるものをもっていると云わなければならぬ。一九一四年のロイド・ジョージ首相 (David Lloyd George) の民間社会事業助成金交付、一九一九年の民間組織振興立法などは、このような理解を基礎とするものであった。しかしその後、法的機關の福祉活動のなかに専門職としての社会事業技術が幅ひろく導入され

欧米社会保障制度の成立過程

るにつれて、実験的性格や技術の優秀性に係って、民間団体の独自性を強調する理論的根拠は次第に薄弱となり、法的および任意機関の關係は、異なる角度から再検討することが必要となっている。

〔註一〕 Sidney and Beatrice Webb, *The Prevention of Destitution*, London, 1912, p. 225.

〔註二〕 Sidney and Beatrice Webb, *ibid.*, p. 225.

二 社会保障への途

二〇世紀初頭の大規模失業は、すでに一九〇五年、政府をして「失業者法」をもって救済と就職斡旋に着手せしむるに至ったが、ロイド・ジョージは、一九〇八年の欧州旅行の途次、独逸の社会保险の実状に深い感銘を覚え、ウィンストン・チャーチル (Winston Churchill) とそれを輔佐するウィリアム・ベバレッジ (William Beveridge) をして、英国最初の社会保险「国民保険法」(National Insurance Act—一九一一年成立) を立案せしめた。

英国には、一六世紀以来、中世ギルドの伝統を継ぐ友愛組合 (Friendly Society) が、その組合員の疾病・失業その他の事故に対する給付をおこなってきたが、その金額は少く、範囲も労働者階級の一部に限られていた。国民保険法は、健康保険部門で一千万、失業保険部門で二二五万を加入せしめたが、被保険者は医師の診療と医薬を受けるだけで、入院も家族保険もなく、疾病時の現金手当は二六週に限られ、そのあとは少額の労働可能給付を受けるのみというように、その給付は未だ制限の大きいものであった。しかし社会保险が貧民救済と根本的に相違することは、その拠出も給付も法律により決定せられ、老齢・疾病・寡婦・孤児・失業等の事故発生と同時に、個人資産調査もなく、受給が認められる点にあった。心理的に卑屈感を伴うことなく、また最低生活保障を超えて、経済的独立のため貯蓄を計る個人のインシアティブも損われることがなく、自尊心と個人的自由は確保されるのであった。

社会保险創始の功績は、独逸のビスマルクに帰せらるべきもので、英国を故郷とするものではない。ビスマルクの社

会保険計画は、一切の労働者運動を抑圧しようとする鉄血宰相の一八七八年の社会主義鎮圧法の失敗のあと、「鞭」に添うる「鉛」を必要とする特殊な独逸的環境のもとに、労働者たちの懷疑と反抗とのなかで呱呱の声をあげた。^{〔註〕}一八八

三年に提案した疾病保険法（一八八四年十二月一日成立）をはじめ、災害保険法（一八八四年）、養老廢疾保険法（一八八九年）などの一連の社会保険は、後進資本主義国として急激な産業革命を経験しなければならなかった独逸資本家たちが、資本による労働力収奪の結果として生じた労働者の窮乏化と、それに因る労働生産力の低下に対して、これを抑制・緩和することによって労働力の保全を期するとともに、資本による労働力収奪に対抗して、労働力を価値通りに売ろうとする労働者側の闘争に対する、産業平和のための資本家階級の妥協を実現しようとする二重の課題、而してそれを通して、結局は只一つの目的、すなわち資本制生産の維持と発展とを確保しようとする資本主義社会の合理的自己温存政策の産物であった。

〔註〕 ビスマルク社会保険計画は、「社会政策のマグナ・カルタ」と呼び慣らわされている一八八一年のウィルヘルム一世の詔勅において、一応労働者福祉政策としての理想主義的外貌を示している。曰く「社会的害悪を救済するには、ただ単に社会民主党的暴挙を鎮圧するだけでは足りない。さらに進んで、労働者の福利を積極的に増進するの策をとらねばならない。」と。しかしその実質は「労働者の物質的地位を僅かばかり改善することによって、かれらの支配階級に対する従属的地位あるいは道德的屈服を持続し且つ強めんとするもの」(Albert Lange)に外ならず、それ故に『独逸社会民主党史』の著者フランク・メーリングはこれらの社会保険をもって、「断じて社会改良ではない。いな、それらは疾病あるいは災害を蒙った労働者が、乞食となることを防ぐところの不確かな約束であるどころか、労働者階級を再び資本の轍の下に圧迫せんとさえるものである。その意味において、それはまさに乞食改良であった。…ドイツ労働者はずっと以前からかかる欺瞞を見抜いていた。」と論じている(M. Meining, Geschichte der Deutschen Sozialdemokratie, Band IV. Aufl. III, 1906, S. 233. 併せて近藤文一『社会保障』昭和廿七年、四七―六四頁の独逸社会保険の性格解説の項参照)。

英国といえども、国民保険法を成立せしめた真因には、資本制生産の維持と発展のための緊急の要求が潜んでいたことには変りはない。ただ社会保険の英国的環境においては、労働組合との提携のもとに成立した自由党内閣の社会保険

欧米社会保障制度の成立過程

欧米社会保障制度の成立過程

計画は、独逸におけるが如き労働者階級との敵対関係を表面化することなく、特にまた独逸にはその実現をみていない失業保険を国民保険法のなかで実施したことは、未だ失業が独占資本主義の構造的矛盾に起因する長期的な「構成的失業」の様相をあらわにすることなく、当面の短期的失業に対する有効な対応策と解釈されている限り、労働者階級からも歓迎を受けることができた。殊に、独逸の制度の運営方法が官僚的で、自治原則を採らぬことに批判的であったロイド・ジョージの見解に従って、国民保険法計画が、労働組合、友愛組合、あるいは保険会社等の組織する非営利的な「認可組合」(“approved societies”)によって自治的に運営されるように仕組まれたことは、国民保険法をして労働者側に一層身近かなものと感じさせた。^{〔註〕}

〔註〕 英国がいち早く失業保険に着手したのは、開始された国際的独占競争において不利な地位に置かれたこの国では、一九〇八年、独逸の二・九％に対して七・八％という高い失業率を示したからである。国民保険実施の一九一二年には、炭坑労働者の全国的ストライキを惹起したが、それは不況による低賃金への反抗であって、国民保険法に対する直接の反対と解すべきものではなかった。(William H. Beveridge, *Unemployment*, London, 1930, p. 18.)

独逸に初まる社会保険は、英国における国民保険法以前において、例えば一八八八年のオーストリア疾病保険、一八九一年のハンガリー疾病保険、一八九四年のノルウェー工業労働者災害保険、一九〇一年スウェーデン災害保険、一九九〇年のノルウェー疾病保険、一九一〇年のフランス養老年金保険(一八五〇年以来任意制で実施されたものの強制保険化)というように、欧州諸国に導入されていた。しかしいまや英国における疾病保険と失業保険との最初の統一制度の出現は、社会保険が、国際的競争のなかで資本蓄積の停滞に対処する資本主義経済の合理的な労働者政策として、諸国の経済政策に示唆するところ大なるものがあった。工業独占による英国資本家の優位性とその利益のわけ前にあずかる勤労者の労働貴族の地位とは、衰退の色を濃くしているけれども、なお世界市場に対する巨大な貿易からうまれる超過利潤は、改良主義の物質的基盤を備え、民主主義の装いをもって社会保険制度の樹立と推進に当ることを可能ならしめた。^{〔註¹〕} 当時は未だ社会保険の経済的本質についての認識は成熟せず、その生産政策的側面は正当に評価されないで、た

だ政治的分配政策的側面のみが強調される傾向にあったので、第一次世界大戦が勃発すると、労資協力の一般的機運のもとで、社会保険の意義は消極的にしか受取られないため、その拡充・発展は暫らく停頓状態を示さざるを得なかった。しかし第一次大戦が終了するや、戦争の痛手によって、すでに改良主義の物質的基盤は狭隘化しているにもかかわらず、戦争終結により失業者の増大と、急進する戦後インフレーションに因るその苦悩への対策として、一九二〇年には、殆んど全産業の労働者に失業保険の適用範囲を拡充する改正がおこなわれた。

〔註一〕 一九〇九年、チャーチルが「民主主義政策の極く近い将来をただ一語をもって要約するならば、私はそれを『保険』であると云おう。……正規の労働に就いている極貧者の許す範囲での、思いもよらぬほどの僅かの犠牲により、それなくしてはかれ等を永久に葬り去るであろうような破局より、諸家族が保障され得るのだ。」と演説したとき、社会保険はいかに明るく望み多うものに見えたことか。(Frangis Lafite, Britain's Way to Social Security, London, 1949, p. 12.)

〔註二〕 Maurice Bruce, The Coming of the Welfare State, London, 1961, p. 197 f. の書は、救貧法より社会保障制度成立にいたるまでの史実を詳細に伝えている。

すでに独占段階を進め、急激且つ大規模に顕在化し始めた資本主義の一般的危機に特徴的な構成的・慢性的失業を、経済政策全体の体質改善によって受けとめるのではなく、当面の応急処置として社会保険をもって切抜けようとするところに、失業保険はその成立の最初から本質的な弱体性を孕んでいたのであるが、終戦後の政策はその矛盾を拡大再生産する結果に導いた。終戦時の失職者を救貧法の保護から免れしめるために、再就職までの若干期間を見越して、ベバリッジたちの主張する失業実態並びに財政上の見透しについての調査を実施する暇もなく、「ドール」(“the dole” 施し物)の俗称をもって知られる無契約・無抛出の拡張給付(extended benefits)を実施した。それは法に定める保険料納付が不可能なため、被保険者でありながら、失業保険給付を受け得ない者におこなう無償給付であって、国庫負担の増大によって、資本家並びに労働者負担を軽減せんとするものであった。一九二五年より二七年にかけて組織されたブレインスバーグ委員会(The Brainesburgh Committee)の勧告にもとづき、失業保険本来の標準給付と、拡張給付の

欧米社会保障制度の成立過程

区別を廃止し、なお短期終了を予想しつつ「経過給付」(“transitional benefit,” 1928)を設定したが、一九三〇年の一層深刻な経済不況は、これらの短期的予想が根拠のない楽観論にもとづくことを明らかにした。経過給付の財政的負担に堪え切れずして、一九三一年の第二次労働党内閣は、瓦解せざるを得なかった。一九二〇年より一九三四年にかけて、失業保険法が実に二一回の改正を蒙っているという事実は、構成的・慢性的失業に対する社会保険機能の限界性をあらわにするものであって、社会保障制度への転換を余儀なくする兆候は、すでにここに看取されるであらう。^{〔註2〕}

〔註〕 Maurice Bruce, *ibid.*, p. 234 f. によれば、一九二九年の米国経済恐慌は、欧州に波及し、一九三一年には英国金融市場からの外国投資家たちの短期資金引揚げは、英国の対外長期投資を遙かに上廻り、失業給付は一九二九年の五千万磅から一九三一年の一億二千五百万磅に急増し、そのうち雇用者並びに被用者からの拠出は僅かに三千万磅に過ぎなかった。一九三一年八月、労働党左派の失業給付大幅引上げ要求に対して、辞職をもって答えたラムゼー・マクドナルド(Ramsay MacDonald)首相は、その十月、挙国内閣を組織するや、失業保険拠出の引上げ、給付の減額、通常給付の受給期間の短縮、さらに一九二八年実施の「経過給付」に代うるに、資産調査を伴う「経過支払金」(“transitional payments”)の新設をもってする大修正によって、英国財政の危機を突破せんとした。

一九三二年秋、挙国内閣マクドナルド首相が、経済危機打開を目的として「国民経済条例」(“National Economy Orders”)を定め、失業保険を改めて、新規の「経過支払金」に資産調査の条件を付して、公的扶助委員会をして資産調査を担当せしめたことは、^{〔註〕}「この新組織のもとで、保険原理は覆され、保険範囲をはみ出す救済は、最終的には国家の責任とされた」(モリス・ブルース)ことを意味している。生命失業委員会(一九三〇—三二年)は、一九三二年末に報告書を提出したが、それは失業保険を存続せしめ、従来除外されていた職業で保険に適合するものにも拡充すべきことを認めたが、社会保険は期間的に限定された有限責任組織たるべく、受給権の期限切れとなった者には、ニード確認に基いて特別扶助を支給すべきものと勧告するものであった。ここに保険と救済との区別を強調したことは、権利として資産調査無しに支給される失業保険の限界性を告白するものにほかならない。しかし救済が直ちに救貧法への復

帰を連想せしめることを懸念して、一九三四年の新失業保険法では、この特別扶助を公的扶助とは別箇の「失業扶助」(“Unemployment Assistance”)として確立し、そのために特に設置せられた失業扶助委員会によって運営せしめるようになった。

〔註〕 Maurice Bruce, *ibid.*, p. 236.

この時期において、英国をはじめ欧米諸国における資本独占化は急速に進行したが、独占資本は低賃金政策と同時に、その商品を独占価格をもって販売することによって、購買者たる労働者階級の実質賃金を切下げ、資本と労働との間の緊張関係を増大せしめた。嘗つてヨーク市における調査(Poverty: A Study of Town Life, a survey of conditions in York in 1899)を中心に『労働者の人間的ニード』(*The Human Needs of Labour*)の研究に携ったローントリ教授は、一九三六年ヨーク市の第一次社会調査をおこなひ、その周到且つ詳細な報告は、一九四一年『貧困と進歩』(*Poverty and Progress*)という書名をもつて出版された。その内容こそは、まさに『進歩——しかもなお貧困』(*Progress—and yet Poverty*)とでも改題すべき驚くべき実態を告げるものであった。彼は英国医師会により計算されたいわゆる「スバルタ式水準」の栄養基準を基礎とする健康生活の絶対最低限を、三人の子女をもつ家族で週四三シリング六ペンス(家賃を含めば五三シリング)と計算したが、それは一九四二年に、ベバリッジが一九三八年の物価を基礎に、同じ家族規模の生計費として、いわゆるベバリッジ報告の家族手当の金額たらしめたものと、正確に一致するものであった。しかるにヨーク市の実態では、一八九九年の第一回調査とは可成りの進歩がみられるにもかかわらず、この基準を下廻る低生活水準のものが、実に三分の一に及んでいることが判明したのである。一九三七年におこなわれたブリスト調査(*The Bristol Survey*)では、労働者階級の三分の一がローントリ調査よりも、さらに低水準の生活を送りつつあることが報告された。この状態について、社会政策学者ティモス教授(R. M. Timuss)は、「貧困者の子供たちは、一九一四年の戦争以前と比較すると、一層劣悪な生活を送っている。換言すれば、かれ等は以前よりも死亡

欧米社会保障制度の成立過程

欧米社会保障制度の成立過程

率を高めているのである。^{〔註〕}と慨嘆したのであった。これらの事情を招来したものは、云うまでもなく低賃金と失業であつた。

〔註〕 Richard M. Timmuss, Birth, Poverty and Wealth, p. 99.

一九二九年恐慌の影響は独逸にも波及して、失業者数はヒットラーが政權を掌握した一九三三年一月には、六〇〇万の多きに達した。失業保険は、すでにその前年に給付条件を財政の許す最小限に切下げ、失業者の生活保障機能を停止するにも等しい状態にあつたが、ヒットラー政權は「失業緩和法」によって、三〇億マルクの費用を投じて、労働機会創出の計画を実施し、この根本的な失業対策を論ずることによって、失業保険の危機突破を計った。失業者減退によって増加し始めた保険料収入は、これを年金保険会計に繰入れ、一九三七年の「年金保険拡充法」を成立せしめる素地を築いた。雇用主並びに労働者の拠出に多くを期待する社会保険が、経済恐慌に対して無力であることは、ここにも顕著に示されていると云わなければならない。

三 経済恐慌と米国社会保障法

大西洋を隔てて、米国の資本主義経済は欧州のそれとは対蹠的に余裕のある発展を続けつつあつた。もともと米國資本主義は、国内に豊富な天然資源をもち、欧州のごとく先行体制としての封建制度の残滓をもたぬところから、資本主義的合理性を躊躇するところなく推しすすめ、広大な国内市場を背景として、大規模の機械生産による生産コストの低下を実現して、國際的競争に優位の地位を獲得した。第一次世界大戰による欧州の經濟的地盤の沈下と相對的に、工業生産能力の發展を急速に進めた米國は、国内市場のフロンティアを開拓しつつ産業合理化を遂行し、一九二〇年代にはこの國獨特の繁榮經濟を実現した。しかしその繁榮の蔭には、急激に膨脹する生産力と次第に停滯する消費力との矛盾が深まり、それを突破しようとする巨大資本の独占化強行過程が、徐々に失業の慢性的現象をうみ出し、一九二九年よ

り一九三三年にかけての世界恐慌では、流石の米国も一千四百万の大量失業者をかかえて、抜本的対策を必要とする事態に直面した。当時の米国としては革新的な政治感覚をもつローズベルト大統領の危機対策は、ニュー・ディール(New Deal)の産業復興法(National Industrial Recovery Act, 1933.)にみられるように、国家資本主義政策をもつて需要を増大し、また社会保障なる名称を世界で最初に用いた「社会保障法」(Social Security Act, 1935.)にみられるように、労働者購買力を培養することによって、国内市場を維持・拡張し、景気回復をはかろうとするものであった。

この時期にいたるまで、米国においても貧困は悪徳あるいは怠惰と同一視せられ、一日十仙乃至七九仙というような飢餓水準の公的扶助がおこなわれたに過ぎなかった。公的扶助機関にして、訓練された社会事業家を職員にもつものは、四十都市しかなく、経済的援助を必要とする家族も、「細民援助」を申込み恥辱を避けようとするれば、大都市の民間家族福祉機関の保護を受けるよりほかに道はなかった。しかるに一九二九年十月、紐育株式取引所の暴落に始まる恐慌が涯しなく失業者群を送り出し始めると、これら民間機関の資金は忽ち涸渇した。不況の短期終結を予想するフーバー大統領は、コミュニティ・チェストや民間企業に訴えて、失業者救済を計り、無料診療や児童保護を促進したが、失業による要救護性の増大はもはや民間活動の可能範囲を超えていた。公的扶助は従来の「シンデレラ」的役割を離れて、政府の主要機能となった。^{〔註1〕}一九三三年四月、ローズベルト大統領の就任当時、州によっては住民の四〇%乃至九〇%が救済金を受取っていた。ローズベルトの最初の事業は、「連邦非常救済法」(Federal Emergency Relief Act, 1933.)による失業者への就職機会の創出と、就職までの生活援助であった。経済不況による失業者救済を国家的責任として承認し、また国民が人間としての品位と価値とを尊重されつつ、かかる救助を受け得ることが認められた点で、この法律は劃期的意義をもつものであったが、それだけでは社会事業家たちの期待したような効果を挙げることは不可能であり、新しい原理と方法の確立がなお必要であった。^{〔註2〕}

欧米社会保障制度の成立過程

〔註一〕 Frank Bruno, *Trends in Social Work*, New York, 1948, p. 333.

〔註二〕 Walter Friedlander, *op. cit.*, pp. 139-143.

一九三四年六月、労働長官パーキンス女史(Miss Francis Perkins)を委員長として、各省長官よりなる「経済保障委員会」(The Committee on Economic Security)が組織され、その報告に基いて議会に提出されたのが「経済保障法案」であった。而してそれによって成立したのが、「米国における社会福祉領域での基本的な連邦法律」としての「社会保障法」(一九三五年八月)であった。この法律は、(1)連邦老齢保険および連邦・州制の失業補償よりなる社会保険、(2)老齢扶助、要保護盲人援助、要保護児童援助(一九五〇年から永久労働不能者援助を追加)の公的扶助、(3)母子健康サーヴィス、身体障害児童サーヴィス、児童福祉サーヴィス、職業補導、公衆衛生サーヴィスを含む健康並びに福祉サーヴィス等の諸計画を包含し、これら諸活動の連邦による管理またはスーパービジョン機関として、「社会保障局」(The Social Security Board)の設置を規定したが、これは一九四六年に「社会保障管理局」(The Social Security Administration)に改組された。社会事業家や社会扶助担当者から久しく要望された社会保障担当の独立の省への昇格が実現したのは、一九五三年の「健康・教育並びに福祉省」(The Department of Health, Education and Welfare)が創設されたときのことであった。この「社会保障法」の実現は、その支持者たちから、健全な民主主義を保証する手段であり、専門職としての社会事業が、新時代の人道的で能率的で建設的な公的福祉行政に、指導力を発揮する機会への扉を開くものとして、賞讃をもって迎えられた。^{〔註〕}

〔註〕 Ralph and Muriel Pumphrey, *The Heritage of American Social Work*, 1961, pp. 432-433.

米国社会保障法は、一九五〇年、五二年および五四年の改正によって、老齢並びに遺族保険や失業補償の適用範囲を拡大し、それによって公的扶助活動や諸種の健康並びに福祉サーヴィスを活潑化し、全国民の福祉維持への社会的責任の承認を不動のものとした。この法律の成立と発展は、ひとたび経済不況による負担過重によって、その資金を涸渫せ

しめた民間社会事業にも、新生面を拓く機会を与えた。都市および郡部の公的福祉当局が、経済的困窮に喘ぐ人々の救済責任を担当するようになって後も、民間機関は、公的扶助に該当しない者でも、ケースワークやカウンセリングを有効ならしめるために必要な場合には、適当水準の経済的援助を与えてきた。社会保障法の成立以後の新情勢のもとでは、民間機関は、個人の行動上の問題に対するケースワーク・サーヴィスや、家族および環境的問題の調整、また公的当局によっては与えられないグループ・ワークやレクリエーション活動に重点をおくことによって、公的機関とは異なる機能を果たすようになっていく。すなわち民間機関は、人々の金銭的需要に対する経済的支持を主たる責任とせず、経済的には公的福祉機関の与える扶助に対する補助的活動をおこなうに過ぎない。民間機関は、結核・癌・性病・心臓病・小児麻痺に対する健康サーヴィスや、児童サーヴィス、特に養子縁組や里親制度、児童並びに成年の收容保護、職業補導・訓練などに携っているが、それらは公的機関によって推進される事業と、相互補完的に活動している。^[註]

[註] Walter Friedlander, op. cit., pp. 153-154.

四 ベバリッジ計画の本質

『自由社会における完全雇用』(Full Employment in a Free Society, 1944)を著したベバリッジ卿は、痛ましくも「失業に対する民主主義によっていままでに発見された唯一無二の救済策は、全体戦争である。」と記している。第一次大戦と第二次大戦との間に、表面的には資本主義の安定期と見える時期が、全然無かったわけではない。しかしその安定は、一方には資本の集中集積の強行と、他方には低賃金と生活水準の引下げによる労働者階級の犠牲によって、過剰生産恐慌の危険を次第に累積する一般的危機の上に立つ見せかけの安定であったに過ぎない。第一次大戦のあと、生産が戦前の一九一三年水準に回復したのは、一九二五年のことであったが、その後数年の生産拡充によって、一九二九年にはすでに嘗て例をみぬ激しい過剰生産恐慌が欧米を震撼せしめている。独占の進行は、競争を排除しないのみか、

欧米社会保障制度の成立過程

独占組織の内部における諸資本の競争とともに、独占組織に加入しないアウトサイダー資本との競争や、独占組織相互間の競争を、一層大規模に展開させた。独逸や日本のように、国際競争において劣勢の条件にある国々では、恐慌による打撃は深刻であり、国際的重圧に対抗して恐慌からの脱出を計ろうとすれば、軍拡競争による新需要の創出に向わざるを得ず、いままや議会主義を制圧するファシズムの支配型式をもって、先進資本主義諸国に対抗することとなった。斯くして恐慌と失業に苦悩する両陣営は、市場獲得と軍備競争の過程で、武力行動による激突を避け難いものにした。

全体戦争の社会的影響は、「福祉国家」(“Welfare State”)と呼び慣わされているような、広汎な規模をもつ新しい福祉体系を成熟せしめた。モリス・ブルースは、「いまは歴史的なものとなった文句に云われたことがあるように、もし英帝国がうわの空の発作のなから創り出された(“The British Empire was created in a fit of absence of mind.”)とすれば、福祉国家は良心の発作、それも、その進歩の歴史が示してきたように、良心の発作のひとつづきの長い繋がり^{〔註〕}の所産であった。」と記しているが、この「良心の発作」という表現こそ意味深重である。一体誰が如何なる理由から、この良心の発作を体験しなければならなかったのであろうか。

〔註〕 Maurice Bruce, op. cit., p. 259.

社会保障の成立と発展とは、以上に検討してきた歴史的事実が物語っているように、社会保障的実践の抛つて立つ土台としての資本制経済機構そのものの存立並びに展開の条件から分析されなければならない。社会保障が資本制経済の再生産または循環にとって不可欠の要件となるのは、資本蓄積を中心として運営されるその経済機構の必然の結果として、人的生産要素としての「労働力」の獲得と整備の合理的基盤が崩されるからである。低賃金や労働強化は労働力の質的低下を招き、再生産への阻止要因として作用する。経済社会はつねに量的また質的に生産を上昇せしめるが、労働力の低下は拡大再生産の重大な障害とならざるを得ない。資本制経済の独占化が進み、一般的危機が切実となればなるほど、労働力の獲得と整備のための補修工作が、資本制経済機構の防衛手段として要求されるにいたる。そこで資本の

利害を代表する国家的権力は、労働力の保護・育成のための政策を展開する。労働力の保護・育成こそは、社会政策の本質に属するが、その労働力を担うものは、商品化された人格的存在、すなわち活ける血肉をもつ「労働者」であるから、「労働力」政策は、現象的には「労働者政策」という姿をとって現われる。社会政策における労働者の直接的保護は、労働資金保護・工場監督制度・労働組合育成などの政策として制度化され、間接的保護は社会保険として制度化され、それはやがて高度資本主義社会における労働者保護の量的・質的な基礎の深さに応じて、間口と奥行とをひろめた社会保障の成立に向わざるを得ない。

英国の「福祉国家」理念を成立せしめた「良心の発作」は、何よりも先ずこのような資本合理性の智慧を出発点としていることを指摘しておかなければならない。しかし社会保障を成立に導くものが、資本制経済の内的必然性にあるということは、例えば英国の資本家階級とその利害の政治的表現たる保守党勢力が、真空管のなかの独白として、自働的にその合理性を貫徹して、壮大な社会保障制度の樹立に向うということの意味しない。「労働力」の保全・培養政策が、現象的には「労働者」の援護政策として、社会的・文化的生活者を対象とせざるを得ぬとき、その「労働者」は、単に「労働力」の合理化過程に服従するのみではなく、資本主義経済制度の矛盾を身をもって感ずる被抑圧者として、労働組合運動や労働者階級の政治運動を通して、次第に自覺的に生活防衛のための闘争を強化する。資本合理性は、労働者階級のこの反抗にもかかわらず、かれ等の担う「労働力」を機構のなかに繋ぎとめ、生産過程の円滑な進行を継続するためには、資本蓄積を妨げない範囲で、その生活欲求充足のための処置をとらざるを得ない。それは利潤追求原則の鉄の枠のなかでの妥協にほかならないから、労働力の保全、培養に貢献すると観られる場合には、ある程度の積極性をもって進められるが、ひとたびそれが資本蓄積を危くすると観られる場合には、資本家陣営の峻厳な拒否的態度によって遮断されようとする。そのとき社会保障制度の規模と質とは、労資両階級の社会勢力の相対的關係によって激しく揺さぶられ、伸縮の度合を異にするが、その伸縮の振幅を限定するものは、その国の生産力の高さと民主化の程度であ

る。

それゆえに、戦時中に英国人の体験した「良心の発作」は、ただに資本合理性の智慧に因るのみではなく、同時にまた、英国社会の民主化がどの程度に進展し、現実の生産力水準に対応して、労働者を中心とする大衆の社会的勢力が、如何なる地位を築き得ていたかという社会的状況の現実態に、根源をもっていると云わなければならない。このような角度から、当時の英国における客観状況を分析すると、社会保障の英国的環境には、社会保障を推進するにふさわしい幾つかの特殊な事情が存在していたことに気付くのである。

その第一は、全体戦争の規模の広大さに対応する膨大な生産力は、物的生産要件とともに人的要件に依存する程度を、平時とは比較にならぬほど上昇せしめ、戦闘における兵員の重要性和相俟って、勤労者の社会的地位が著しく高められたことである。チャーチルは、かかる情勢を背景に労働党との連立内閣を組織したが、労働運動を代表して入閣した人々のなかには、アトリー、ベバン、クリップス、モリスン、グリーンウッド、ダルトン、アレクサンダーのごとき鏘々たる人物が名を連ね、政治への強い圧力を形成した。連合軍の最初の平和目的宣言たる一九四一年の『アトランティック憲章』は、「労働水準の向上、経済的前進並びに社会保障」に言及しているが、それは実は労働大臣ベバンの主張に基くものであった。戦争の苦難の彼方に勝利による輝かしい英国社会の未来像を示し、労働者階級の戦意を昂揚するためには、戦争のさなかに雄大な社会的計画の構想を發表することの必要を感じ、チャーチルは、労働組合会議(T・U・C)の代表として連立内閣に重きを為すアサー・グリーンウッド(Arthur Greenwood)をして、社会保障計画の策定に当らしめることになった。彼は、一九四一年六月、「現存国民社会保険諸制度の相互関係に特別の関心を寄せつつ、これを調査し、……勧告する」使命を担う「社会保険並びに関連活動各省委員会」(Interdepartmental Committee on Social Insurance and Allied Services)を組織し、英国社会保険の泰斗ともいふべきウィリアム・ペンブリッジをその委員長に任命した。

第二には、戦争による国民生活の打撃は、貧富を超えて、物資欠乏による基本的欲求への不充足を普遍化せしめ、老若男女を含む戦争努力の渦中で、とくにダンケルク撤退以後において、相互犠牲による国民的統一の機運を盛り上げ、社会保障を統一のシンボルと感ぜしめるに至ったことである。労働運動の指導者たちが連立内閣に招かれて最初に実現した法律は、労働党が久しきに亘って、そのために苦闘してきた失業扶助の世帯資産調査の廃止を含む一九四一年三月の「ニード決定法」(The Determination of Needs Act)であったが、その通過を可能ならしめたものは、この国民的統一の意欲であった。

第三には、第一次と第二次世界大戦の中間に経験された長期の失業問題は、個人の経済的困難がもはや個々のケースへの対策によって解決し得ることではなく、個人的責任を超える経済機構そのものの問題として、国家的介入によって処理さるべきであるとする一般的理解を、人々の胸に実感として抱かせるに至ったことである。高齢者や児童の問題も、社会の最も重大な責任として理解され、殊に英国が敵の包囲攻撃にも似た状態に陥っている時、児童は困窮時には真先に救済を受くべきであるという原理が、切実な感動をもつて認識されるようになった。児童保護への関心が一層緊急と解せられるようになったのは、いま一つには戦時中に出生率が激減し、このままでは破局的な人口危機を迎えるに違いないという脅威が感じられたからである。ベバリッジ報告に曰く、「今日の小家族は、あらゆる出生児は与えられ得る最大の保護を受くべきことを必要ならしめた。」と。このような事態は、家族手当や児童手当の実現を当然のこととして要求する雰囲気をつくり出した。^{〔註1〕}

〔註〕 Maurice Bruce, op. cit., p. 261.

これらの諸事情は、社会保障制度が単に資本の内面的運動法則の自己展開によってのみ成立するのではなく、国民大衆の生活欲求にもとづく自己防衛的要求に触発される面が、極めて大きいことを物語っている。一九四二年一月二日、B・B・C放送がベバリッジ計画を世に公にしたとき、これに対して社会各層が示した反応は、社会諸勢力の社会

保障に対する位置を暗示するものとして注目される。^{〔註〕}

〔註〕 François Lafitte, Britain's Way to Social Security, 1945, pp. 32-33.

ベバリッジ報告を迎えて、「タイムス」紙は、これを「ウイリアム・ベバリッジ卿は、幾百万の民衆の漠然たる、しかし鋭く感ぜられていた渴望を結晶させることに成功した。」と評し、「英国の社会的変化の方向に、深甚且つ直接的影響を与えるに違いない重大な文書」として高く評価した。「タイムス」紙は、そこに提案されている最低基準は、怠惰に導く危険をもたぬ穩当なもの、計画の総体は、英国の将来に自信をもつ大蔵大臣ならば驚くに足りぬ程度のもので、またその費用は、国民所得との関係からみれば、英国の産業人口を十分に活用すれば支弁し得る程度のものであり、称讃の辞を寄せたのであるが、これは国民の一般的意向を代表するものとみることができよう。労働党を代表する「労働全国評議会」(The National Council of Labour)は、年金および労働者補償の実施を条件として、積極的支持の態度を表明し、社会改良主義を党是とする自由党も、とくにベバリッジ計画における統一的管理、児童手当、国民最低生活基準の設定を進歩的要素として、いちちはやく讃意を表した。その他、英国教会協議会(The British Council of Churches)も、「国民的保障は、それ自体が目的と看做さるべきではなく、一層充実し責任ある生活の手段または基礎と解せらるべきである。」として、これに同意している。

しかるに保守党の態度は微妙であつて、総務会長ダグデール(Major Dugdale)は、それが保守党の誇りとする三〇年来の一連の保険的立法の論理的発展を意味するものとして、一応受け容れながらも、保険料の増大が輸出市場の競争力に影響を与えることの無いように、また労働への刺戟を阻害することの無いようにという懸念を述べている。党機関紙(“Onlooker” Jan. 1942.)も、早期の経済繁栄と雇用維持の可能性の見透しのないことを指摘して、消極的発言を示し、保守党内には大量の失業を克服し、海外貿易の回復するまで実施を延期すべきであると主張する声を高からしめた。しかし同じ保守党議員でもライト(Group Captain Wright)のよう、社会が大衆の購買力への計画的刺戟とな

り、雇用の維持に貢献するというケインズ理論的立場からの賛成論を唱える者もあったが、それは未だ少数派意見にとどまった。実業界の反応は、「不熱心」の一語に尽きるものであって、「英国雇用主連盟」(The British Employers' Confederation)の一九四三年一月の覚え書は、「ベバリッジ計画は不必要であり、経済的に不賢明、且つ経済的に不可能でもある。」と明らかに反対的立場をとっている。ただ平素から社会福祉に関心をもつ大実業家マルコム・スチュアート(Sir Malcolm Stewart)が、労働政策的見地からベバリッジ報告は「実業家たちがその雇用者たちの魂を捉える多くの必要な改革者たちを、進んで強く支持する機会」となることを指摘し、理解ある態度を要請しているのが注意を惹く。これら賛否両論の背景にひそむ階級的利害の相違は、社会保障の基本的性格の複雑さを示唆するものであった。

五 ベバリッジ報告の内容

しからは、ベバリッジ報告そのものは、如何なる内容をもつものであったか。社会保障計画は、先ず三つの指導原理を基礎としている。報告書『社会保険と関連サービス』(Social Insurance and Allied Services)の表現をもってすれば、それは第一には、「未来のための一切の提案は、過去に集積された経験を十分活用するものではあるが、その経験を得るに当って築かれてきた局部的利害に拘束されてはならない。」第二には、「社会保険の組織は、社会的進歩の包括的政策のただ一部分として取扱わるべきものである。」第三には、「社会保障は、国家と個人との協力によって達成されなければならない。」というにあった。この構想の前提となるものは、ベバリッジが「国家はサービスと協力への保障を与えなければならない」が、「国家は保障を組織するに当って、労働刺戟、機会、責任を窒息せしむべきではなく、国民的最低限の設定に当っても、個人自身およびその家族に最低限以上の必要品を備えるために、各個人による任意的活動への余地と激励とを残しておかなければならぬ。」と述べているように、個人の自主性を尊重する英国民

欧米社会保障制度の成立過程

主義の根本観念であった。

[註] William Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, 1942, pp. 6-7.

ベバレッジ報告は、将来の経済成長を睨み合せて、五つのプログラムよりなる包括的社会保障の実施を提案した。(1) 社会保険の統一・包括的且つ適正なプログラム、(2) 社会保険給付をもって十分保護されなかった人々への援助のための政府事業としての公的扶助、(3) 第一子以下の各児童に対する児童手当、(4) 全国民に対する包括的な無料健康サービス、(5) 経済的危機における大衆失業を防止するための公共事業処置に依る完全雇用の維持、がそれである。社会保障はこれらのプログラムによって、労働者階級のみならず、全国民の保護を指そうとするものであった。過去に個々の法律や省令によって、無統一に、時としては重複して実施された諸方策を綜合して、一つの省において統一的に施行する管理方式が主張された。その運営方法としては、(1) 統一的管理、(2) 包括的適用範囲、(3) 抛出の均一率、(4) 給付の均一率、(5) 受給者の基本的ニードに対応する全給付の適合性、(6) 人口の六分類方法などの六原則を提示した。この報告に示唆された人口の六分類においては、(1) 被用者、(2) 雇用者並びに自用者、(3) 主婦、(4) 身体障害者・精神障害者のごとき有給雇用の不能な成年者、(5) 労働年齢を超える退職者、(6) 労働年齢以下の児童の六グループが指摘されたが、一九四六年の国民保険法では、それは(1) 被用者、(2) 自営者、(3) 非被用者の三分類に単純化された。^[註]

[註] David C. Marsh, *op. cit.*, p. 83.

ベバレッジ報告書が、「世界史における革命的瞬間は、まさに革命の時であって、一時凌ぎの弥縫に終るべきではない。^[註1]」という革新的意欲に出發しているところから、それならば所得保障を中心とする、社会保障だけでは不十分ではないかという議論もうまれてこよう。そのような疑問に答えてベバレッジは云う、「社会保障のための計画は、社会的政策(Social policy)の全般的プログラムの一部分として推進される。それは五つの巨大な社会悪への攻撃のほんの一部分に過ぎない。その攻撃とは、それが直接に対象とする生理的欠乏(Physical Want)にかかる欠乏を発生せしめることと多

く、それに伴う他の多くの困難をもたらす疾病 (Disease)、市民の間に民主主義の成立を不可能にする無智 (Ignorance)、主として産業および人口の無計画な分布から生ずる不潔 (Squalor)、および仕事をもたない場合には、生活の良否を問わず、富を破壊し人々を腐敗せしめる失業 (Idleness) に向けられる。^{〔註2〕}「欠乏は社会的再建 (social reconstruction) の行路に立ちはだかる五つの巨人、しかもある意味では攻撃に最も容易な巨人であるに過ぎない。その他のものは、疾病、無智、不潔および失業である。^{〔註3〕}もし真の進歩が達成さるべきものとすれば、これらの五つの巨人への計画的な攻撃が必要であり、包括的な社会保険や社会扶助は、児童手当の導入、社会全成員の利用し得る健康並びに更生サーヴィス、大量失業の克服などの処置を伴う場合にのみ、十分な効果を發揮し得ることが明らかにされた。^{〔註4〕}このようにベバレッジ社会保険計画は、所得の中断または停止する場合に、社会保険並びに社会扶助によって、適当な収入維持を確保する所得保障を、自己の当面する中心的課題として取上げるけれども、この第一の巨人「欠乏」からの自由方策は、他の四つの巨人に対する対策と表裏一体の關係に結び合わせられ必要があることを強調したのである。

〔註1〕 William Beveridge, op. cit., p. 6.

〔註2〕 William Beveridge, ibid., p. 170.

〔註3〕 William Beveridge, ibid., p. 6.

〔註4〕 William Beveridge, ibid., pp. 153-65.

ベバレッジ計画は、その大規模な構想の実施に多額の経費を要する性質のものであった。ベバレッジは、次の理由から、その実現に楽観的であった。「英国人が嘗つてにもまさって戦後に貧困となり、それを続けるというのでさえなければ、つまりかれ等やその父親たちの嘗つての状態よりも生産性が劣るということさえなければ、欠乏 (Want) は克服され得る。経験に反して、かれ等が生産性において劣るであらうとか、そうなるに違いないように信すべき理由は存しない。欠乏からの自由を、早期に達成し得る戦後の目標と看做すべきか否かという疑問に対しては、肯定的に答えることができる。^{〔註1〕}」チャーチルは一九四三年三月の放送で自己を呼んで「あらゆる階級の、揺籃より墓場まで ("from-

欧米社会保障制度の成立過程

the cradle to the grave”) のあらゆる目的のための国民強制保険の強力な尖兵」と称したことをもって知られているけれども、折から英国社会を風靡した「ベバリッジ・ブーム」に対しては、むしろ批判的立場をとった。彼は『大戦回顧録』(The Second World War, IV) のなかで、こう記している。「私は、人々をユートピアや黄金国 (“Eldorado”) についての偽りの希望や空虚な幻想をもって、欺瞞したくはないからである。いままでのところ、私は将来についての約束をすることを差し控えてきた。^{〔註2〕}資本家階級と保守党政治家たちのベバリッジ計画への消極的態度は、さきにも述べた通りである。保守党がこの計画の実施を躊躇するのではないかという国民の疑念が、一九四五年の選挙において、保守党敗北の一つの重要な原因となった。英国社会の「良心の発作」は、労働党内閣をして、ベバリッジ社会保障計画の実現に邁進せしめることとなったのである。

〔註1〕 William Beveridge, *ibid.*, p. 168.

〔註2〕 Winston Churchill, *The Second World War*, IV, p. 861.

六 英国社会保障の実現形態

ベバリッジ報告書の出版後二年にして、一九四四年一月、「国民保険省」(The Ministry of National Insurance) が設置され、今日これは従来の年金省を合併し、統一的社会保障計画とその管理を担当している。ベバリッジ報告は、社会保険と社会扶助とを統一的に管理する一省の設立を考案したのであるが、この勧告は採択されず、国民保険省とは行政的に独立の機構としての「国民扶助局」(The National Assistance Board) が、公的扶助を取扱っている。^{〔註1〕}ベバリッジ報告は実際の法制では若干の修正をみたが、所得中断の場合、被保険者・雇用主・政府からの拠出に基いて、生活の最低基準を維持し、拠出計画の範囲に入らぬニードをもつ者、および法定給付をもって対応し得ない追加的ニードをもつ者に対しては、国家からの直接的扶助をもって、それを補足するという基本的原理はそのままに採用された。社会

保障の四主要部門は、(一)産業傷害国民保険法(一九四六年六月)および(一般)国民保険法(一九四六年八月)に基づく包括的社会保険計画、(二)家族手当法(一九四五年六月)により創設された家族手当制度、(三)国民扶助法(一九四八年三月)に基づく補充的な公的扶助プログラム、および(四)国民保健サーヴィス法(一九四六年十一月)により開始された公衆保健サーヴィスから成っている。これらのうち、家族手当は一九四六年八月から実施されたが、他の諸計画は一九四八年七月から実現をみた。英国の社会保障制度は、わが国の制度の原型となったものであるから、次にその特色を瞥見しておきたい。

〔註一〕 William Beveridge, op. cit., p. 141. 国民扶助局の前身「失業扶助局」(Unemployment Assistance Board)は、政治的圧力の國外に立つたために、議会統制からは独立の機関として存立したが、その伝統が今日も国民保険省との合併を阻んでいるのを見え。 (M. Penelope Hall, op. cit., p. 43.)

〔註二〕 上記に述べる英国社会保障制度の内容については David C. Marsh, op. cit., M. Penelope Hall, op. cit., Walter Friedlander, op. cit. 等に拠る。

社会保障制度の中核を為すものは、社会保険であり、疾病・失業・老齢、産業災害などがこれによって保護される。保険料は週給制に即応して保険カードへの週間切手を購入することによって支払われ、男子・女子・一八歳以下の少女の三分類によって金額を異にする。給付は劃一的な毎週現金払制をもって支払われ、夫婦および第一子には金額を高く定められている。その他の子供たちは、家族手当を受けることになっている。部分的または全部の労働不能に対しては、産業災害の場合には、扶養家族への加給金を含むより高額の保険給付が与えられる。出産給付には、乳児の必要品購入のための出産補助、および四週間の附添手当若しくは十八週間の出産手当がある。初めの二給付の受給資格を得るには、その前年中に二六週の抛出が要求され、出産手当には四五週の抛出と受給期間中は稼働を離れて医療を受けていることが条件となる。主人死去の場合には、一三週間の調整期間中は寡婦手当を受け、その後は扶養児童が一六歳になるまで、各児童に対し週給の保護者給付が与えられる。両親を喪失した孤児は孤児給付を受ける。夫または妻の死去に

欧米社会保障制度の成立過程

際しては、その埋葬費支払のために遺族に死亡給付が与えられる。

第二部門の家族手当は、一六歳以上の二名以上の子女をもつ家庭では、その家計状態の如何にかかわらず、申請によって支払をうけることができる。家族手当が支給されるのは、現代の産業社会の賃金が、家族全員の生活保障を主眼として支払われるのではなく、おこなわれた労働を中心に決定されるので、二子以上の家族に対しては、その両親と社会との間に経費分担をおこなう必要があるという見解に基いている。そのほか全児童は、学校における無料の給食・レクリエーション・保健サーヴィスを受けることになっている。

第三部門は、救貧法に代わる国民扶助法による公的扶助であるが、これは国民扶助局およびその十二地域三五〇の地方事務所の管理する経済的援助と、郡協議会の管理する施設並びに個人的サーヴィスの両面から推進されている。緊急ケースには、地方事務所が直ちに非常救済金を支給する。老齢者・盲人・聾啞・不具者には、その生活費の一部を稼ぎ得るように職業補導がおこなわれる。国民扶助は一般的法制に基いて支給されるが、申請者の個人的状態も考慮される。申請者は当局の決定に異議申立をおこなうことができる。労働不能者が自助を拒否する場合には、訓練コースへの出席を条件として扶助がおこなわれる。労働争議に主導性をもって活動する者には、支給拒否がおこなわれることがある。

老齢・疾病・その他の事情により保護と注意を必要とする者に対しては、地方当局が收容保護の責任を負う。「收容保護をおこなう凡ての人々に対する福祉、特にまた斯かる人々のそれぞれの種類に適合する異なる種類の收容保護を提供する必要」に対して、特殊の注意を払うことを義務付けていること（法第廿一条）は、救貧法の健康および慢性疾患をもつ老齢者、あるいは種々の段階の精神障害者を無差別に收容した「混合的公的扶助施設」の廃止への努力を示すものとして、注目すべきことであろう。この法律によって地方当局のおこなう收容保護は、全部が無料というのではなく、老齢年金から規定の基本料金を支払い、週の収入がその規定最低額（二一シリング）とポケット・マネー（五シリング）

との合計二六シリングに満たない低所得者はその額に達するまで、国民扶助局に援助を求めることができると定められた。

国民扶助法は、聾啞者や不具者などあらゆるハンディキャップをもつ人々の福祉サーヴィスについては、居宅および収容保護について可成り行届いた処置を示している。大臣の許可さえあれば、民間の公認福祉施設に資金を提供して、その機能を完全に發揮せしめるように周到の配慮をおこなっているが、さらに地方当局は、その福祉施設の機能に特別の経験をもつ男女をもつて委員会を組織し、民間人、殊に民間のソシアル・ワーカーたちの能力を十分に活用しようとしていることは、英国における社会保障機関の運営方針全体を貫く独特の官民協力主義の表現として、わが国福祉活動における官僚主義化を打破するために、特に学ぶべきことである。

地方当局としての郡協議会の営むサーヴィスには、高齢者ホーム、虚弱者・盲人・不具者などのホステルのほか、児童保護事業や職業補導活動がある。一九四八年の「児童法」の規定によって、各郡に児童委員会が組織され、一八歳までの児童がその保護のもとにおかれている。要扶養児童の保護に対する中央監督官庁は、内務省であつて、里親制度の多角的推進は英国の福祉サーヴィスの一特徴を為している。第二次世界大戦中の労働力欠乏の経験に刺戟されて、一九四四年には、「労働障害者雇用法」の制定によって、労働大臣が会社職員のなかに一定割合（通常三％）の労働障害者の雇用を強制し得ることとなった。登録された労働障害者は、無料で成人教育と職業補導コースに出席し、駐車場職員やエレベーター・オペレーターのごとき適正職業と指定された部門では、優先採用の特性をもっている。住所不定の浮浪者は、「収容センター」(Reception Center)で労働力の有無を診断され、個人的事情に応じて更生訓練を受け、正常生活への復帰の機会を掴むが、老齢または病弱の浮浪者は、浮浪者収容所 (Casual Ward) の収容保護を受けるが、この収容所は多くの場合に病院と協力関係を保っている。

マシーヌは、英国における収容保護計画の特筆すべき功績として、その受益者たちを「金を払う賓客」(“paying customers”)、欧米社会保障制度の成立過程

欧米社会保障制度の成立過程

guests”）として処遇すべきことを要求している点を挙げている。^(註)これらの諸ホームに居住する人々は、もはや作家チャールス・ディケンズが『オリバー・ツイスト』(Oliver Twist)に指摘しているような、「救貧法的精神状態」(“The Poor Law mentality”)におかれてはいない。「ニードをもつ人々の福祉を担当すべく任命された人々は、事業の原理と実践とを訓練されなければならない。すなわちかれらは人間関係の基礎をなす微妙で根本的な原理を理解しなければならぬ。かれらは、その責任を負う人々が人間であること、また自分たちは自らを助け得ない人々のニードを満たすために、コミュニティによって任命された僕に過ぎないことを忘れてはならない。」^(註2)それが新しい国民扶助法におけるクライエントへの処遇態度である。

(註1をよび註2) David C. Marsh, op. cit., p. 154.

国民扶助法は、扶助をそのニードをもつ凡ての国民の権利として認め、また高齢者および病人に対する「支払う賓客」原理に立つ收容保護の途を拓くことによって、将来なにびとも極貧状態を免れ、社会保障のために提供される諸処置と一体となって、あらゆる貧困原因から国民を庇護する「大きな傘」(“the great umbrella”)をつくりあげたところに、歴史的意義をもっている。しかしそれが実質的に救貧法的色彩を脱却して、社会保障の真の面目を發揮し得るためには、英国経済における生産性の向上が前提条件となることを、ここにも重ねて指摘しておかなければならない。現実の段階では、物価高のもとでの社会保険給付の実質購買力の低下を補うのに精一杯^(註)である。またこの法律による福祉サービスも、建物の不足、收容保護に必要な労力その他の設備の欠如が、今なお深刻であるために国民扶助の原理は十分な活力を發揮し得ていない、というのが真相であるといわなければならない。

(註) Walter A. Friedlander, op. cit., p. 60.によれば、「一九五一年には社会保険給付の受給者のうち百万以上の人々が、公的扶助を通して追加給付を受けていた。」という。

七 特に医療保障に就いて

英国社会保障の第四部門は、国民保健サービス (The National Health Service) である。これは世界における医療保障に独自の地位を占める極めて有意義な実験であつて、種々の批判を蒙りながらも、わが国社会医療の前途に、以つて範とすべき幾多の示唆を与えている。一九四六年一月の「国民保健サービス法」は、保健に対する国の政策に根本的な変化を齎らした。それは、この公的サービスの加入する全国民に無料の医療を提供せんとする目的をもつて成立した。それは医師・歯科医・薬剤師・看護婦が、本人の自由意志によつて、個人開業医として留まることもできるし、従つてまた患者の側でも必ずしも保健サービスに強制的に繰入れられるのではなく、その外側にあつて個人開業医の診療を受け得るのであるから、フリードランドーのごときは、これをいわゆる「社会化医療」(“socialized medicine”) の概念とは區別してゐる。^(註) 国民保健サービスは、(1) 重患の処置を担当する病院および専門医 (specialist) サービスと、(2) 開業医サービス、すなわち家庭医 (family doctor) または歯科医のサービス、および (3) 救急車・相談室・出産並びに児童福祉サービス等の一切の補助的サービスの三種の活動よりなり、これら三種のグループは管理上は別箇の組織に属しているが、医療的見地からは相互に依存し統一的活動を目指している。病院と開業医とが同一のレベルで、軽患・重患の區別なく初診者を競争的に迎えている日本の制度とは違つて、病院および専門医と家庭医のサービスとを截然と區別し、家庭医の診療の結果、専門医の治療を要する者に限つて、病院に送られてくるこの制度は、医療制度の合理化に不可欠の要件であることを、ここに特に記憶しておきたい。

(註) Walter Friedlander, op. cit., p. 62.

保健サービスは、四つの主要原則に基いている。(一) 包括性——自宅または病院における一切の治療並びにそれに関連する検査や、眼鏡や義肢等の器具は無料で提供される。一九四六年の法律では、このように一切無料原則をもつて医療や器具が提供されることになつていたが、一九四九年には濫療を防止し保健サービスの過大な経費を節約するために、保健大臣に料金設定の権限が認められ、不注意によつて器具の取換えを要するにいたつた場合には、患者の支払を

欧米社会保障制度の成立過程

求めることになった。また一九五一年および五二年の法改正以来、処方箋（一シリング）、義歯と眼鏡の費用の半額は患者の自己負担となった。(一)普遍性——所得・資産・階級その他の事情に一切係わりなく、凡ての者がサーヴィスを受け得る。(二)市民の権利——社会の全成員が、抛出の有無に係わりなく、市民の権利としてサーヴィスを利用し得る。(三)相互扶助性——この計画は、一定限度までを国民保険基金からの支出、また一層多くの部分を大蔵省並びに地方当局よりの支出によって賄われる。これら四原則の確立によって、所得や階級による諸制限を超えて、全社会の健康水準を向上せしめることが可能となった。

一般医による医療では、患者は自己の任意登録する家庭医の診療を受けるが、本人の希望によってその登録医を変更することが許され、医師もその患者に対する診療を欲しない場合には、患者リストから移動させることができる。医師は処方箋を作製し、薬剤師が調剤するのが原則である。もし患者が家庭を離れている場合には、「臨時居住者」(“temporary resident”)として、旅行先の保健サーヴィス所属医師の診療を受けることができる。歯科診療には、事前登録を必要とせず、充填・抜歯・義歯を受け得るが、それ以上の複雑且つ高額の処置には、医師が地域の「歯科認定局」(The Dental Estimation Board)の承認を得ることになっている。^(註)

^(註) Waler Friedlander, op. cit., p. 64. に依れば一般医の八八%、歯科医の九五%、専門医・薬剤師の殆んど大部分が保健サーヴィス計画に参加している。なお歯科医個々人の適当診療件数を上回る患者数を制限するためには、総診療費の一定額（従来は年額四、八〇〇磅）を超過する部分に対する保健サーヴィス当局からの支払は、料金の半額に削減されることになっている。

医師の診療報酬支払は、医師の自由選択によって、医師登録簿に記された患者数に應ずる「人頭割料金」(“capitation fees”)によるものと、固定的な基本額（年額三〇〇磅）に低率の人頭割料金を併給するものと、の二方式のいずれかをとるように定められた。登録患者数は最高四千に制限されたが、実際の患者平均数は二千と三千の間を占めている。専門医は、フル・タイムまたはパート・タイムに應ずる月給制をとっている。

国民保健サービスの管理は、(1)一般医並びに歯科医、(2)病院並びに専門医、(3)地方官庁サービスの三部門に分かれ、一般医並びに歯科医は、地方保健当局として郡によって設立された一三八の執行協議会によって管理され、この協議会は医師名簿を検討して、医師から受付を拒まれる患者に医師を当てがい、医師過密地域には必要の生ずるまで新医師の開業を拒否する責任を負う。病院並びに専門医サービスは、中央医療協議会の指定する十四地区の地域局 (Regional Board) によって管理され、この地域局は病院間の調整、地域保健政策並びに公衆保健計画の策定を担当している。この十四地区は、それぞれ医科大学との直接の関係を保ち、医療水準の向上を期している。

地方保健当局は、出産および児童福祉サービス、助産、家庭看護、保健婦訪問、患者のアフタケア等を担当している。妊娠や疾病の際のホーム・ヘルプ、痘痘や予防注射、救急車サービスなどの活動も、その任務に属している。ホーム・ヘルプ事業部のおこなう家庭援助は、家政婦への支払の困難な家庭には無料であるが、一般家庭でも低料金で利用することができる。結核患者がサナトリウムから帰宅すれば、社会事業家または訪問看護婦がそのアフタケアをおこなう。地方当局による児童相談および精神衛生相談施設の拡充によって、精神疾患の予防も次第に成績を挙げることができるようになっている。妊婦、乳幼児、五歳以下の児童は、ミルク・肝油・オレンジジュースを特別廉価に入手することが許され、生計困難者には無料で提供されている。学校では、無料診療、歯科治療、身体障害児への特別保護がおこなわれる。郡には医療社会事業家が、児童・高齢者・身体障害者のために、「福祉司」(“welfare officer”)の名称のもとで活動している。

以上に瞥見した英国国民保健サービスは、その構想が劃期的なものであっただけに、その実施過程でいくたびか想わざる困難に当面せざるを得なかった。なによりも先ず、いままです診療機会に恵まれなかった人々、特に眼科検査や歯科診療を受けたことのない大衆が殺倒し、医師や医療施設や病院の需要は、予想を遙かに超えていた。国際収支事情に悩む英国財政は、保健サービス費用の節約を強く要請し、無料医療の基本原則を曲げて、患者自己負担強化、国庫支

欧米社会保障制度の成立過程

出最高限の設定、乱診乱療制限など、経費節減の各措置をとらざるを得なかった。保健サーヴィスの適正費用を検討するために組織されたギルボード委員会は、三年間の調査審議の結果、一九五六年の報告書において、増大一途を迎る保健費用は、その主因が物価騰貴にあり、国民の総生産の上昇と対比すれば、実はそれほど憂慮するには当らぬという結論に達し、政府の深憂狼狽をややわらわらげたようである。^{〔註〕}

〔註〕 ギルボード委員会報告の公にされた一九五六年の英国保健サーヴィス総費用に、六億四〇一〇万磅で、そのうち租税で賄われる部分が五億二五九〇万磅であった。この総費用は国民総生産の約三・三%に当たり、計画実施の最初の年一九四九年の比率三・八%（その費用推計額三億五二三〇万磅に対し、実際費用四億三千六〇〇万磅であった）に比較して、低下の傾向にあった。しかし医学の急速な進展につれて、薬剤費の増高をはじめ、医療費の将来の増大必至とみられるところから、最近、政府は国民保険拠出のほかに保健サーヴィス特別拠出を徴収し、総費用の増額を補填する方向に進みつつある。