

經濟論叢

第七十一卷 第六號

- 社會政策定義考 …………… 岸本英太郎 (1)
- 勞働組合組織に關する一考察 …… 前川嘉一 (8)
- 日本社會政策史の分析視角 …… 向井喜典 (25)
- 「福祉國家」とイギリス勞働者階級の窮乏化
…………… 星島一夫 (51)
- 失業給付額よりみた英國社會保障の一性格
人見嗣郎 (69)
-

[昭和二十八年六月]

京都大學經濟學會

失業給付額よりみた英國社會保障の一性格

——第二次大戰後六年間の歩みから——

人 見 嗣 郎

- 一、ベヴァリッジ卿のロマンティシズム
- 二、勞働黨と保守黨
- 三、社會保障の行衛

「民主主義政策の極く近き將來を、只一語をもつて要約するならば、私はク保險クと云はう。……」と、英國一九一一年國家保險法の設定に當つて、W・チャーチル氏がこう叫んだ時その舞台、英國資本主義は漸く停滯期に入つていたのであらう。

一九一一年、アスクイス自由黨内閣は、藏相ライド・ジョージの發案で、愈々二百二十五万の筋肉勞働者に失業保險を強制することになつて、人は等しくこの世界最初の社會的實驗に目

を置つたが、動搖を續ける第一次大戰以來の世界經濟は、もとよりこの制度の順調な成長を許しはしなかつた。間もなく二〇年法を以て、一擧に數百万の被保險者を加へたが、忽ち不況來つて、基金を涸渇せしめ、二二年には、法定給付期限の盡きた者にも同率の失業手當金を與へ、更に扶養家族數に應ずる手當をも強ひられる事態におかれ、この上に掛金と關係なく無制限の給付が二七年に行はれることになると、赤字はみるみる累積して、國庫借入金は三一年に一億一千五百万鎊を突破してしまつた。こゝに失業保險制度は英國財政の痛とされて、これが英國金融・爲替相場不安の根元と叫ばれ乍ら、遂に危機は、三一年九月の金輸出禁止・磅爲替の低落を將來することになつた。勿論これと前後して、數多の調査委員會が、そのソルベンシー

確保に動員されて、種々應急措置が講ぜられはしたが、勞使負擔額に應じて絶えず増減する國庫負擔以上に、その都度臨時に多額の國庫支出が行はれても、給付をカバーする掛金率設定の試みはつひそ行はれることはなかつた。

かくて失業保險基金の財政は、またしく間に保險經濟上の思慮を超越してしまふことになつた。保險はこの時から既にその名に値しなくなつていたのである。

一九二九年の世界恐慌は、かくして、資本主義の構成的失業が、もはや勞働者の負擔する失業保險金を以てしては到底突破し難いことを世に告げ、英國はこゝに懸々全額國庫負擔の擴張給付 Extended Benefit を設けることになつたが、この時から、社會保險より社會保障への第一歩がふみ出されたと云ふよう。

さて、第二次大戦はじまつて、雇傭も活潑となり、英國の世界に誇る各様の社會サービスも漸く成熟期に入つてくる。事實、過去四十年間にその一つ一つの著しい進歩を見るものは、近くこの國よりスタムが姿を消さうと思ひました。にも拘らず、一九四二年に於てもなほ、遠くエリザベス朝に始まるといふ最も初期の社會サービス救貧法に頼るもの凡そ六〇万余の數字は何を語らうとするのか。

給付及び扶助を受ける人數 (一九四二)

失業保險給付及び扶助

一四〇、〇〇〇

國民健康保險疾病發疾給付	八〇〇、〇〇〇
養老寡婦年金 ^{養老}	三、六二〇、〇〇〇
救貧法 (住居に於ける)	四〇〇、〇〇〇
(公共施設に於ける)	四六二、〇〇〇
	一四三、〇〇〇

さて、異なる時期に個々の要求に應じて生れた各個の社會サービスが、等しく貧困と取組み乍らも、それぞれ獨自に育てられた結果、その定める條件・組織・管轄等、相互に好ましからざる食違ひをみせ、この爲いづれのサービスをも受け得ない者かくも多數に上ると、こう、時の政府は判斷して、一九四一年六月、大掛りな委員會に始めて各計画間の相互關係に特に留意の上、現行社會保險及び類似諸サービスを調査・勸告せしめることになつた。翌年公にされた調査報告を、周知の如くベヴァリッジ・レポートと人は呼んでゐる。

ベヴァリッジ卿はその中で、社會連帯の思想の上に立つて、社會保障制度は、社會進歩の廣汎な政策の一環なりとして、ク窮乏に對する Attack であり、社會保險による所得の再分配を以てその實現を充分期待し得るとして、單に對象を國民の一部ではなく全國民の人生のあらゆる事故にまで保險の目的を擴大して、その給付額は最低生活費を保障するに足るものであるべきこと、といふ偉大な原則をかゝけてゐる。更にその爲の單一給付に對して掛金も單一、行政責任も單一なるべき原則を附して現行諸制度に對して數多の勸告を行つた。

「この予算は、後には、退職年金を賄ふために、國庫にはるかに多くの負擔をかけることにならう。このことは、英國經濟

機構の將來及び英國々民の自力に對する信念の表明である。……英國民がより生産的でなくなるのか、なるに相違ないといふ

ことは經驗に反してなんら根據もないことである。……」^{と。}彼は資本主義の迫る明るい將來について、たゞ無限の信仰を語るのみである。加へていふ、「それは社會保障、戰爭及び平和

における政府の目的が、支配者あるひは民族の榮光ではなく、普通の人の幸福 (The Happiness of the Common man) であるといふ信念の徴である。……これを獲ちとるには、勇氣と信念と國民的統一の感覺とが必要である。……」

則ち、事實と困難とに直面してそれを打克つ勇氣、吾等の將來及び幾世紀を通じて吾等の父祖がその爲に死を恐れなかつた

フェアリー・ブレイと自由に對する信念、いかなる階級あるひは黨派の利害をも超えて國民的統一の感覺を要するのである。……」^{と。}

今次大戦で獨逸軍の本土爆撃といふはじめて知る苦惱のなかにあつて、戦後の新社會への幻をかかげ、沈み勝ちな國民の士氣を奮い起したしめるために、卿にはとりわけ大きな社會的理想があつたのであらう。果せるや、この「報告書」は、忽ち店頭より書齋へ、書齋より居間へ運ばれた。政府刊行物にして始めて

ベラスト・セラードに推される光榮をかちえたことも既に御承知

であらう。

彼の如く、その國家が國民の一般的福利の爲にのみ存在する福利國家として理解せば、社會保障が國民の窮乏に對してこれを超階級的な國民協同体的立場から克服しようとする國家の施策であるとは一應肯けよう。而し、社會保障及び類似諸サービス統合の裏にあるものが、當時の英國政府の如く單なる制度上の欠陥に對する行政的な措置のみとは勿論思へないし、又明るい國民生活の社會化をめざす人道主義のみから發したものと

考えられない。吾々はベセアリッヂ卿の理想主義が高く掲げられねばならなかつた現實の緊迫せる苦しみに目を注ぐ。そしてこの苦悶の中に社會保障の生長する姿を求めてみたい。

そこで先づ問はう。「英國に於ける社會保障制度はその實施以來、如何程國民の生活を潤ほしたか」と。今こゝに僅かな資料をたよりに失業保險給付額といふ一つのケースをとり上げ、戦後の英國々民の最低生活費と比べてみよう。(最低生活費の檢討は別稿にまつて、こゝでは政府自ら認める法定社会扶助額を一應最低生活費と見做して置かう。)

註 (1) David C. March; *National Insurance & Assistance in Great Britain*. 1950 p. 61

(2) William Beveridge; *Social Insurance & Allied Service* 1942 p. p. 167~168

(3) P. p. 171~172

四五年より五年までの戦後六ヶ年、政權にあつた労働黨は、大体このベヴァリツヂ案に沿つて社會保障制度を着々實行に移した。まず一九五一年には、生産費騰貴を三八年價格による保險給付額、夫婦三志（二〇志の寡婦を含む）の一三二%と見做して、四二志と改めた。而し乍ら既に四七年十月提出の國民扶助法案による扶助率は、それとは別に最低生活費を家賃一〇志を除いて、四〇志と見續つており、事實上五〇志を認めている。四八

年社會保障制度がスタートした時に於て既に保險給付額は最低生活費より、八志も不足していたわけである。その後、國民扶助率は五〇年には家賃除外で、四三志六片に、五一年には同じく五〇志に引上げられたのにひきかへ、國民保險の方は、五一年に退職年金だけが、家賃含みで五〇志に引上げられ、又長子分の引上げ及び第二子以下の手當が加へられても、成年に對する失業・疾病給付額はそのままに據置かれていた。このやうに國民保險給付額が早くから最低生活費と一應認められる水準より下回つていたことは、五二年四月十七日タイムズ紙所載とされる上の圖表も教へている。

さて朝鮮事變による世界的物價騰貴は、英國の輸入原料の價格をたかめ、更に五一—五二年度に始まる再軍備三ヶ年計画にもられた軍事費の膨脹は、國際收支の逆調と相俟つて英國財政を甚しく壓迫し、經濟危機をますます深めて社會保障制度の維持繼續を困難ならしめることになつた。労働黨はこの間、資産調査なしに全國民を對象として、低額所得層の生活引上げを圖る食糧補助金、義務教育費國庫負擔、住宅補助金等、そ

ベヴァリツヂの計算 による最低生活費		國民扶助率		ベヴァリツヂの計算 による給付委當額賃 (最低生活賃+家賃)		現實の給付率		年金率	
男子	二二・〇	二六・〇	三一・六	二六・〇	二六・〇	以長 第二子	二六・〇	二六・〇	三〇・〇
夫婦	三八・六	四三・六	五一・〇	四二・〇	四二・〇	以長 第二子	四二・〇	四二・〇	五〇・〇
兒童	一一・〇	一〇・〇	九・〇	七・六	七・六	以長 第二子	七・六	七・六	五〇・〇
一九五一									
男子	二五・六	三〇・〇	三五・〇	二六・〇	二六・〇	以長 第二子	二六・〇	二六・〇	三〇・〇
夫婦	四四・六	五〇・〇	五七・〇	四二・〇	四二・〇	以長 第二子	四二・〇	四二・〇	五〇・〇
兒童	一二・九	一一・六	一〇・三	七・六	七・六	以長 第二子	七・六	七・六	五〇・〇

他の福祉政策は重要な所得再分配政策としてその維持に努め乍ら、他面、既に退職年金と一般給付とに差を設けて單一給付の原則を破り、義齒・眼鏡に料金を課して、クあらゆる醫療を全國民に無料て提供するクといふ原則を侵し、更に注目すべきは、ク保險給付額は最低生活費を保障するに足るべしクといふ原則をまで破るに至つてゐる。而しさすが原則そのものの變更にまでは手を觸れようとしなかつた。

労働黨政府下のこのやうな實情をみて、保守黨は、五一年の選挙に際して、社會保障制度をおびやかすものはインフレーションであつて、このインフレは社會主義政府の高額支出、國有化政策に由來すると批難し、健全財政を標榜した。愈々五二年一月、保守黨が政權を握るや、駐日大使館付新任労働顧問、カルバート氏をして、「少くとも今まで國民が享受していた給付面で損をさせるようなことは絶対にありません。若し多少でも改めるところありとすれば、財政面でこれまで指摘されていたやうな不合理な点や、行政面の不便な点の改善くらいでせう。……」と明言せしめ乍ら、現實に困難な經濟情勢に直面すれば、黨本部からいち早く、「社會サービス—貧困と資産」なるパンフレットを公にして、かう教へてゐる。

「社會サービスには、公共施設や國家の機能とは異なる顯著な特徴がある。第一には、社會から個人又は家族に對し、彼等のみの使用に供される爲に與へられるものであること。次には社

會サービスには所得再分配の要素があることの二つである。……急激な累進所得税の下で、國庫によつて賄われるとき、受取る者は往々にして支拂ふ額よりも多額を受取り、多額を支拂ふ者は往々にして社會サービスを利用しない者が多いから、所得の再分配であると共に、この社會サービスは國民の一部分に對するものでしかないのである。それ故にサービスは貧困の證明に基いて與へられるべきものであらう。さもなければ、資源の浪費多き無目的な集散にしか過ぎず、國民は以前よりも少しも樂にならないどころか管理行政に費す分だけ生活が苦しくなるわけである。……ク資産調査を社會サービスに適用すべきか？クでなく、ク何故、どの社會サービスも資産調査なしに與へられるべきか？クといふ疑問が起る。……百年前には、殆んどすべての救済は勞役所入りといふ貧窮テストの下に與へられていたが、次の三段階を経て社會サービスは變貌した。第一は、個々の社會サービスが夫々の資産調査をもつて救済法による救済から分離したこと。第二は、資産調査に代へて契約に基く權利を置いた保險原則が採用されたこと。第三は、資産調査又は保險資格に自由に與へる無料サービスの原則が採用されたことである。この最後の二つが立法的に完成されたが、一九四八年で

ある。……しかし、第二次大戦後の貨幣價值の下落は今やこの二つの原則をゆるがしている。自由無料サービスの原則は、料金賦課と資産調査の採用によつて打ちのめされ、保險に基く最

低生活費給付の原則は一層ひどい打撃をうけている。もし貨幣價值の下落が著しくなら、保險給付額は無意味なものとなり、國民はますます資産調査を伴ふ國民扶助に頼ることとなるだらう。それ故もし斷乎として保險原則の再確立のための措置をとるか、貨幣價值安定のための政策に成功しなければ、社會サービスは不可避免的に扶助的なものへと押流されてしまふだらう。結論としては、保險掛金の優給・資産・利潤に對する割合は、一九五一年十月に掛金が引上げられたにも拘らず未だ一九四六年に決められたものより、はるかに低いのであるから、之を引上げて給付額を増加すべきである。」と。

パトラー蔵相は、これに加へて五二年一月下院で新麗芝計画を説明して、ク年額十億弗にも上る國民醫療プログラムの患者は今後一處方箋につき、一志を支拂い、さらに支拂能力のある者は齒科治療・助聽器その他について代金を支拂うことにならうと云ふ。既にこの年の六月一日の A・P 電は、その實現と、これによる政府支出二千万磅の節減を傳えている。

更にまた彼の予算演説によれば、食糧補助金は輸入食糧の眞實の價值を消費者の眼から隠し所得の大部分を非必需品に消費する傾向を生むから、之を二億五千万磅に減少してセンス・オブ・リアリテイを回復する。この爲一人につき、一週約一志六片だけ食費が増加することになるがその代價に保險給付を一樣に、獨身者二志六片、夫婦五四志とし、掛金を勞使共に男子

一人につき七志半、女子五志半に引上げることとされた。これに對し直ちにタイムズは「保守黨はそのパンフレットで云うやうに、どこまで保險給付額に最低生活費の原則を貫かんとするならば、獨身者四五志、夫婦七志でなければならぬ。今回の政府案では到底家賃は含まれないどころか最低生活費にも足らない」と酷評を放つた。

更に注目すべきは、被扶養層である兒童・老令者の著しい増加が社會サービスを内部より壓迫していることである。戦前に比して現在英國の兒童數は約一〇〇万、退職年金年令にあるものが、一九四三年以降の老令死亡率の激減によつて約一五〇万の増加をみる。ペヴァリッヂはこの事を早くより予言したにも拘らず、社會保障財政の實施された時には、予算に組入れられていなかったらしい。人口の上・下端のかかる膨脹による社會保障財政の負担を、保守黨は保險掛金率引上げによつて切掛けやうとするが、ヒックスやラフイットの云うやうに、若しその負担者の九割が低額所得者目身（のら）であるとするならば、彼らの生活は食糧補助金節減に加へて更に大きな打撃をうけることにならぬといふ。

勞働黨は社會連帯の思想をまつて何らかの抵抗を試みたが、保守黨はこゝにかくも個人主義的色彩を露はにして憚らない。ペヴァリッヂの理想主義の燈は果なくも消えつくしたとみえる。

「生計費調査」が政府の手で始められたとき。十八ヶ月以内に完了の予定らしいが、社會保障擔當大臣はこゝで健康にして労働能力を保持するに必要な經費と、社會保障給付率との關係を検討の上、報告の義務を果さねばならない。その時は國民の前に、「保險給付」最低生活費の原則は、歡迎すべく且確保すべきものなるも現在は實行不可能と斷るか、あるいは一部又は全給付に亘つてこの原則の撤回を宣告するか、その岐路に立たされることにならう。これは保守黨の明日の運命と結びつかないでは済まないだらう。

註(1) 久保まち子・「保守黨と社會サービス」社會保險時報 二六卷(三)頁

(2) 社會保險 五二年二月号 三一頁

(3) 久保氏前掲論文 四頁

(4) J. R. Hicks: *Social Framework*, 1942, p. 141

(6) Francis Lantier: *Britain's Way to Social Security*, 1945, p. 24

註(1) タイムズ 五二年八月五日附社説

三

次のやうに社會保險と社會扶助のそれぞれの領域を推進する技術的な又社會的な發展を認めることはできる。つまり、危險分散と平均保險料主義を保證する爲にまづ強制加入圏の擴大が要求され、これに併せて生活保全の爲の危險カバーの對象と範圍

の擴張によつて大衆の社會的適應性を増大せしめようとする社會保險の側からの自らなる成長の動きは、疾病・失業より始つて老令・遺族・廢疾者に對する無據出年金制度の如く、社會扶助の性格の濃い新分野を開拓することになり、亦一方社會扶助の側からは、その救貧より防貧への發展過程においては、資產調査の如く個人生活の内面に立ち至る一步手前で、無據出年金のやうなまたは「何よりも先づ社會保險」保險料と引換へに權利として資產調査なしに最低生活が與へられる「仕組」を以て、大衆の極貧化防止を實現しようとする要求が、社會扶助を社會保險へと近づけることになつて、こゝに兩者は社會保障制度なる一つの体系にまで齎されるのであらうといふことである。そしてこゝして体系的に統一される傾向に於ても、その現實の成立過程は諸國に共通なたゞ一つの結合形式が見出されるのではなくて、當然その經濟的基礎をなす生産力・生産關係の各國に於ける特殊性を反映して、社會扶助を中心に社會保險的色彩をとり入れた米國の類型のこときもの、又反對にこゝにとり擧げらるゝ基本的必要に對する社會保險を中心、クその欠くべからざる補いとして……據出の有無とは無關係に給付時における必要を條件として國庫より現金を支給する……ク國家扶助を添へて所謂普遍的・包括的な型の社會保障制度が英國にあらはれているが、この兩者の接近と結合・統一を必然化した眞因は、あくまで別個に見出せる筈である。

今暫く、島田啓一郎氏の言を藉りやう。「こゝに至つて再び願たいのは、社會保障を、民主主義の勝利の結晶として國民協同体的要求の自己貫徹過程を意味するものとするベヴァリッヂ的理解である。これは、從來の社會保障が多くは被用者のみに局限せられ、未だ階級的處理(class measures)たるに止まつていたが、社會保障受給者範圍の擴大による普遍性の強化は次第に國民的處置(national measures)を實現してゐるといふ現實の動向に支へられて、次第に廣まりゆく一般の見解であると思へる。I・L・Oも亦かゝる理解の立場をとつてゐるのである。私保険に於ける加入者の利益社會的構成をとるのに對して、社會保障の集團構成原理が準協同体的性格をもつところから、なんらか協同体化政策的なるものとして受とられ、私法的保險より區別される公法上の施設として取扱はれてきた事實は、例へば Von Der Vorholt によつて、『社會保障は國民の社會的福祉の立場から取扱はれる保險である』と理解せしめ、社會保障を超階級の政策と觀念せしめてゐる。にも拘らず、協同社會そのものの連帶性が主体となつて、超階級的に集團の生活保全のための國家的處置を展開するいふ理論は、未だ社會學的に疑問の余地を多く残すものであつて、現實には社會の一部有識者が基礎社會の連帶性の向上を、その成員の生活内容の發展のため望まじきものと思考し、この理想として抱かれた一部指導層の社會的觀念が、コンミュニテイそのものの全体的

な内面的欲求であるかの如く紛飾せられて、社會的普遍化・強制化の過程を辿るものと考へられる。従つて社會的行動の主体をコンミュニテイ自体に求める理解には、その理解者の階級的立場が混入するのみならず、その階級的利害の内面的要求が表面的には超階級的協同体理論と意識化せられ、輝かしい相愛扶助の協同体的体系として社會的行動を過當に僞裝することになるものである。

このことは、聊かも社會理想の價値を拒否するものでもなく、基礎社會の協同体的發展の方向を否定するものでもない。たゞ資本主義社會における協同体的連帶性の行動プログラムの展開は、民主主義精神の浸透にも拘らず、この社會体制のもとでは未だ萌芽的でしかあり得ず、社會保障の場合にも、それが協同体理念の社會的沈澱物として、恰も民主主義の勝利を象徴するかの如くに理想化せられ乍ら、その内面を基本的に性格づけつゝあるものは、未だコンミュニテイの連帶性自体ではなく、實は資本主義的矛盾のもとに苦悶する階級關係であるといふ現實構造を見落さぬやうに留意したいと希ふのである。』と。

又、米國の社會保障理論家とされる、ルイス・メリアム氏は、(A)國民各人の貧困の防止、(B)國民各人又は各家族に對する一定生活水準に必要な所得の保障、(C)生産を最大限に可能ならしむべき經濟体制を維持せんが爲の購買力の再分配、(D)所得分配の平均化、の四つを擧げて、社會保障の目標だと云ふ。それ

く、一見、その課題を異にするかに見えても、資本制社會に内在して懸々深化し擴大する矛盾に對して、緩和し彌縫すべき必要が眼前に迫つてきているといふ一語につきないか。

こうして、この經濟体制の根本的矛盾にとつて、些かも本質的とは云へない分配政策の場において、保險技術による富の再分配といふ事後的な處置を以て、社會的勢力の加へる壓力をそらせ、彼らをしてこの社會に順應し易からしめようとする手段が英國の社會保障として、吾々の前に現はれるものと思ふ時、國民の一般的安寧福祉の爲に存在する「福祉國家」が、「普通人の幸福」を公約し、而も民主主義の光榮として自ら誇りもした「社會保障」が、その讚歌の基調に哀歌の諧音を秘めていることを人は感じないか。それは資本主義の危機的段階に對應する經濟的・社會的矛盾の緩和策として、悲劇的な宿命を擔つてゐる。この本質を求めるとは、社會保障の限界を凝視する。

社會保障制度は、この資本制の枠の中で、ともかく國民の生存權の保障に着手せるものとして、社會の進歩に貢獻する側面をもつことは疑へない。そのことこそ、われらの熱意を促すものである。しかしそれを正當に評價するものは、その價値を過少評價することを咎めると共に、過當な幻影のとり除かるべきことを欲する。

それは深刻な國民生活の窮乏化を緩和し得ても、果してこの分配政策的性格をもつ社會保障が、資本の利潤追求のための生

産政策を阻害する程度にまで充實され、制度化されうるものなのか。吾々は眼をはるか遠い落日の大英帝國に轉じてどこまでもその行衛を見守る。

今こゝに乏しい資料を辿つて、英國社會保障の向ふところを臆測してみた。

その内容は如何ほど國民生活を潤ほし、労働黨・保守黨もたらす給付の程度はそのまゝ社會保障の性格の見逃せない一面であり、その基くベヴァリッジ・プランは資本制生産の危機における社會保險の轉落の詩集ではなかつたらうかと。

註(1) 島田啓一郎「社會保障の基本的性格」同志社大學・人文學—社會學特集(七)一五頁

(2) Lewis Meriam, *Relief & Social Security* 1946 p. 558