

イギリスと日本の公的扶助制度の比較

Comparative Public Assistance in Britain and Japan

六波羅 詩 朗

Rokuhara Shiro

はじめに

公的扶助制度といっても、法の内容は、その国の社会経済・生活状況や歴史及び生活習慣によって異なる事は言うまでもない。公的扶助の特徴は、一般に社会保障制度における所得保障の中に位置づけられることが多い。しかし、いわゆる保険原理による年金制度のように、一定期間保険料の拠出を行って、受給開始年齢になってはじめて給付が自動的に受けられるものとは異なっている。以下、公的扶助の特徴について整理してみよう。

- ① 公的扶助の費用は、社会保険のように保険料の拠出を行わずに、現実生活中の困窮に陥った者に対して、全額を公費の負担（国家の財源）によって最低生活の維持を図るための制度である。
- ② 扶助の対象と水準については、社会保険のように、給付の対象を「保険事故」の発生という視点からみるのではなく、生活困窮に対して最低生活を保障しようとするものである。従って、給付される水準は、最低生活を維持するに足るレベルということになる。この場合、最低生活水準のレベルが問題となるが、歴史的にはナショナルミニマム（国民的最低限）に基づくこととされているが、その内容は、統一されたものではなく、理念的側面からとらえられているといえよう。
- ③ 公的扶助を受けるための給付の条件には社会保険のように、「保険事故」に該当することが確認されれば自動的に行われるのではなく、扶助を受けようとするものが最低生活を維持できない状態に陥っているかどうか問題とされる。そのためには、これを認定するための、資産調査（means test）が行われ、困窮状態が明らかになってはじめて公的扶助が適用される。

以上のような公的扶助の特徴をふまえて、救貧法以来の公的救済制度を経て諸外国の中でも比較的先進的な公的扶助の制度運営を行っているイギリスに焦点を当てて、日本の公的扶助としての生活保護制度との比較を行う。

本稿では歴史的な経緯を大まかに概観しながら、イギリスの新しい制度の内容を紹介する事とした。この新しい制度の内容及び特徴についても一応の整理をした上で、わが国の生活保護制度との比較を行っていくことにしたい。特に、個々のいくつかの部分についての比較を行うと同時に、制度全体の基本原理や原則についての課題についても、整理しておくことにする。

1. 公的扶助の歴史的概観

（1）日本の公的扶助制度の歴史概観

戦前の公的救済制度の歴史は、当初封建的な幕藩体制下の救貧理念を引き継いだかたちで位置づけられていたといえよう。昭和に入っても、十分な制度としては発展せず、生活困窮者の救済を国民の権利として明確化するという視点に欠けていた点が特徴である。

明治維新により政府が確立して以降、最初に制定された重要な救貧法規は、「恤救規則」である。この法規の目的は、「貧富恤救ハ人民相互ノ情誼」によるものと位置づけられ、封建的思想に基づいた血縁的・地縁的相互扶助精神に基づくもので、いわば隣保相扶をもって救済の基本とするものであった。そのため救済の対象は、どうしても放置できない「無告の窮民」をいわば治安対策的にやむをえず公の費用で救済するというものであった。

昭和4年に始まる世界恐慌は、失業者や貧困者の増大を生み出し、恤救規則に変わる新たな救済制度の早急な必要性を生じさせた。すでに、この

ような状況は、大正末期から社会問題として進行しており、政府は、やっと「救護法」を制定させたが、実際に施行されたのはその3年後であった。確かにこの法律の内容は、恤救規則に比べれば一応公的扶助義務といった近代的な部分がある程度含んではいたものの、国民生活の不安と思想の動揺を防止するという積極的な視点を持っていた事も否めない。

しかし、実際の生活困窮者に対する救護法の適用者はそれほど多いものではなく、戦時体制の進行は、むしろ母子保護法、軍事扶助法、医療保護法といった法律が制定されて以降、戦争遂行のもとで法律が多元化しただけで、救護法の地位は相対的に低下していくことになった。

敗戦後の混乱は、戦災者・引き揚げ者、戦災孤児など多くの戦争犠牲者、生活困窮者が街にあふれ、これらの人々の生活をいかに保障していくかが緊急課題であった。このため、占領軍と政府の覚書「救済並びに福祉計画に関する件」に基づき、生活困窮者の応急援護のための要綱を閣議決定し、実施した。

占領軍は、敗戦後の日本の非軍事化・民主化の一環として、「公的扶助に関する覚書」(SCAP IN775)を政府に送り、政府は、原則に示された国家責任無差別平等(国家責任と無差別平等を二つに別けている場合もある)・公私分離・必要且つ十分条件の三つの原則に基づき「生活保護法」を制定した(以下、このとき制定された法を旧法と略す)。旧法の内容は、労働能力の有無や困窮のいかんを問わず、困窮していれば生活の保護をすることを一応建前とした一般扶助主義を取り、また保護費の国家負担を8割にするなど、救護法に比べれば画期的な内容を持つものであった。

旧法の制定以後、必ずしも3原則の趣旨が反映されず、怠惰者や素行不良の者を保護から排除する欠格条項や保護請求権・不服申立の否定など、改善されなければならない多くの問題を含んでいた。さらに、保護の補助機関を戦前からの民間の名誉職であった民生委員に行わせたことは、保護行政に組み入れたことに対する占領軍の批判や法の内容における問題を当初から含んでいたため、大幅な改正を行う必要が生じていた。

現行生活保護法は、昭和25年に全面的な改正が

なされ、その基本原理と基本原則が位置づけられた。

基本原理として生活保護法1条は、目的の原理とも呼ばれ、憲法25条の理念に基づいた最低生活の保障と同時に、自立の助長という将来の自立を目的とした法である。この二つの目的は、前者を社会保障の側面として、また後者を社会福祉の側面から位置づけられたものであることが特徴である。より具体的には、生存権の規定が公的扶助の根源であること、国家責任に基づく一般扶助主義を明確にしていること、困窮の程度に応じた個別性を示している点も特徴といえよう。また、第2条において、保護は、法の要件を満たす限り、貧困原因、信条、性別、社会的身分などを問わず、旧法のような欠格条項を廃し、国の責任において無差別平等に実施されるとした。

保障される最低生活は、憲法25条の理念である「健康で文化的な最低限度の生活」の維持に必要な内容や水準を保障するものとされている。さらに、生活保護を受けようとする者は、自己の資産、労働能力、その他あらゆる生活手段を活用して生活の維持を行っても、なおかつ不足する場合に限って給付が行われるとされている。さらに、民法に定める扶養及び他の法律に定められている扶助は、保護に優先して行われるものである。

基本原則について、保護は、要保護者の申請によって開始されることを原則としているが、要保護者が急迫した状態にある場合は、例外として職権で必要な保護を行うことができるとされている。保護の基準は、厚生大臣の定めた保護基準によって測定された要保護者の需要のうち、金銭または物品で満たすことができない不足分を補う程度において行われる。保護は、要保護者の年齢別、性別、健康状態など、個人または世帯の実際の必要の度合を考慮して、有効かつ適切に行われるものであること。世帯単位の原則は、保護の要否や程度の決定に、世帯を単位として定めている。保護の種類や方法は個人単位で決められるが、生活費の需要は、世帯という生活単位について判定をおこなう。生計の同一性があれば、住居を同一にしていなくても世帯と認定される場合もあるが、これとは逆に、同一世帯として認定することに妥当性を欠く場合の例外として、個人単位で保護を

定める世帯分離という方法が適用される場合もある。

保護の種類は、七つの扶助（生活、教育、住宅、医療、出産、葬祭）が定められている。各種の扶助の実施にあたっては、基本的には金銭給付であるが、医療扶助などについては現物給付が基本とされ、物品の支給の他、決められた指定医療機関に委託して、診療を受けるための医療券が発行される。

保護の内容は、例えば生活扶助に代表される一般生活費の場合、一類費（年齢別個人の経費）と二類費（世帯共通の経費）からなる基準生活費及び特別な需要に対応した各種加算（特定の者に上ずみすることが認められている特種経費分の基準）に分けることができる。このように、七種類の扶助は、要保護者の必要に応じて、一種類（単給）の場合もあれば二種類（併給）以上の場合もあり、その世帯の需要に対応するように定められている。

現行の生活保護法の基本的内容については、以上のように整理することができよう。

（2）イギリスの公的扶助の歴史概観

イギリスにおける公的扶助制度の沿革を考えると、最初に取り上げるべきは、1948年に国民扶助法が成立するまで存在した救貧法であろう。ここでは、詳細に論じることの必要性はないが、簡単にその概略と救貧思想を整理しておくことにする。

この救貧法は、イギリスにおける資本主義の形成期から成長、確立のプロセスを背景としているといっても過言ではないであろう。社会経済思想からみるとすると、重商主義、からマルサス以降の大戦間期に代表される自由放任主義の展開された時代ということもできよう。いわゆるエリザベス救貧法（1601年法）は、その対象者を①労働能力にある貧民②労働能力のない貧民③自活できない児童の三つに分類した。この1601年法は、一応労働能力のない貧民の救済を行う一方、労働能力のある貧民や児童に対しては就業の強制が求められ、いわゆる労役場テスト法（1722）の様な救済抑制の手段としてワークハウスを位置づけた。その後様々な法が制定されることとなるが、18世紀

から19世紀前半の産業革命は、大きな社会的変化をもたらすこととなった。特に、資本主義の発展のプロセスは、職人層の没落や農民の賃労働化を進め、いわゆる相対的過剰人口を生み出し、その底辺である受給貧民を形成せしめることとなる。この結果は、新たな救貧法の原則を生み出すこととなるのである。1834年の改正救貧法は、「劣等処遇」を代表としたワークハウスでの劣悪な強制労働的要素を生み出し、働けるものの救済の拒否的要素を明確に示したのである。被救済者の生活水準を実質及び外見とも最下級の独立労働者の生活状態以下にするという「劣等処遇の原則」をもとにした公的救済の考え方は、ある意味でその後のイギリスにおける貧困者救済の基本である「働けるもの」に対する制度的対応が常に問題となっていくことになるのである。

貧困問題に対する社会的な視点は、世紀末以降のC.ブースやB. S. ロウントリーなどの貧困調査によって貧困問題の社会性が示されると共に、王立救貧法委員会による検討、とりわけウェッパらの少数派報告などから、救貧法の解体を通して最低生活を国民の権利として考えるナショナル・ミニマムの基本が示されることになる。しかし、これらの制度的実現は、第二次大戦後を目指したベヴァリッジの社会保障計画の提案を通じて戦後の社会保障立法の制定まで待たねばならなかった。1948年5月公的扶助としての国民扶助法の成立は、救貧法の長い歴史を収束させると同時に、新たな社会保障制度体系の中に位置づけられ、社会保険による均一拠出均一給付、行政責任の統一、ナショナル・ミニマムの保障を掲げた福祉国家の確立を提示したのである。しかし、公的扶助は、厳密には社会保険と区別され、扶助が必要であることの証明として「ミーンズテスト（資産調査）」の必要性を求められ、このことは、扶助制度を何か望ましくないもの、できれば受けたくない制度というスティグマ（恥辱感）の付与がなされていたのであった。

2. 現行イギリスの公的扶助制度の概要

（国民扶助・補足給付制度から所得扶助へ）

（1）国民扶助から補足給付へ

戦後の社会保障制度は、前述のごとく社会保険

をその中心に位置づけた。それは、ベヴァリッジ計画の中では公的扶助の果たす役割は拠出制の年金制度の成熟によって減少していくものと考えられていたからである。しかし、中心であるはずの国民保険の給付額は、高齢者に対する年金額が最低生活水準保障のレベルを満たしていなかったことと、逆に国民扶助基準の給付レベルの方が家賃などの加算といったものの給付が含まれるため、実質的には、国民扶助の方が高くなるという結果をもたらすこととなった。このことは、国民扶助が保険給付ないし年金を補完するような関係になったことを意味する。このような状況の打開をめざし、1966年に国民扶助が補足給付に改められた段階では、長期給付の制度を公的扶助の中に位置づけ、多くの貧困老人の救済を目的とした対応をすることによって、国の定める最低生活費の水準に格差を設けている。

前述のように、1966年に制定された社会保障省法によって、名称を補足給付に改め、保険と扶助の窓口や手続きを統合することによって、最低生活水準に満たない貧困層が容易に扶助を受けることができる方法が取られた。補足給付は、①年金受給年齢以上を対象とする補足年金②年金受給年齢未満を対象とする補足手当③特別なニードを持った人を対象とする一時金の3つに大きく分けることができる。また、補足給付の申請方法は、郵便局に備えられた申請書に住所氏名を記入して投函すれば申請手続きが可能となり、受給し易くする方法が取り入れられた。その特徴は、扶助を受給することによるスティグマを取り除く工夫や扶助基準の引き上げ（老人を対象としたものが顕著）、資産限度額及びミーンズ・テストの条件の緩和が図られたのである。しかし、この時点では、扶助の受給者が働いて得られるであろう収入水準までしか支給しないというウエッジ・ストップ（賃金停止事項）やフルタイムで仕事をしている人への扶助の禁止についてはそのまま引き継がれることになった。前者の措置が廃止されたのは、1976年以降であった。また、後者は、世帯主がフルタイム就業者で有子世帯に対する対応としての世帯所得補足制度の創設をみたのは1970年のことであった。

（2）イギリスの所得扶助制度の概要と特徴

1980年代に入って、イギリス経済の状況は、70年代のインフレと高い失業からの脱出が大きな課題となる中で、保守党の引きいるサッチャー政権の登場は、イギリスの経済政策のみならず社会福祉政策への大きな変化を生み出すこととなった。とりわけ、1982年以降のサッチャー政権は、年金制度、住宅給付、補足給付など次々に再検討のために委員会を設置し、ベヴァリッジ報告以降の大改革を行うこととなった。その改革の流れは、『社会保障の改革』として1985年6月にグリーンペーパーを、さらにその年の12月にはホワイトペーパーにより公表された。⁽¹⁾さらに改革は急テンポで進み、翌年1月には、「社会保障法案」が議会に提出され、7月に成立、1988年には、新しい社会保障法により公的扶助としての所得補助が実施されることとなった。

〔1〕所得補助 (Income Support)

従来は、給付の対象者で権利があっても受給しない人もいれば、楽をして給付を受けている人もいたと言った不平等があった。これを合理的に統合すると同時に簡素化することが、1986年改革の重要な目的であったとされている。特に補足給付 (Supplement Benefit 以下SBと略す) は、対象者ごとの加算がその都度作られてきたために、制度自体が複雑化しており、合理的に統一をしてこれまでの矛盾をなくすことが求められたのである。特に、SBは、諸給付の他に靴、服や冷蔵庫、オープンなどの家庭用品の支給を行っていたが、これらのほとんどは働かない人がもらっていることから、失業者に有利であることが多かった。

所得補助 (Income Support 以下ISと略す) は、働いていない人を対象 (失業者ではない) とした週単位の給付で、給付を受ける人にとってより良いサービスの提供ができるように、特に給付やサービスが真に必要とされる特別なニードをもった人 (老人、障害者、多子世帯等) を対象としている。また、一時給付は、従来はそのときに少しずつ出していたものを、重点的に一括して出すことにより、その世帯の生活を充実させ、自立した生活ができるように変更していることも特徴である。種類は、家族割増金、片親割増金、年金生活者割増金、障害割増金、障害児割増金、年金

生活者高額割増金、重度障害者割増金、がある。また、住居費は、基本的に家賃を支払っているのであれば、住宅給付を申請することによって全額支給されることとなる。しかし、住宅ローンの利子への援助は、年齢（60才未満か以上）により全額か50%という二つに分けられて、給付がなされる。

受給条件は、18歳以上、フルタイム就労（週24時間以下）ではなく、資産が6000ポンド未満という条件である。これらの給付は、独身者や25歳以下の人が受給することは少ない。また、軽い障害や病気のある場合は、医学的な証明書が必要とされる。また、16, 17歳の者は、政府が行う青年を対象とした職業訓練を受けさせている（18歳未満は基本的には給付されないが）。給付額は、限度や最高額といったものではなく、その対象者の状況によって異なり、特別の事情のある場合は増額されるし、児童手当は、そのまま収入充当される。

基準額の改訂は、毎年10月から9月までの小売物価指数を出し、翌年の改訂を10月に決定し、実施は翌年の4月から実施される。

資産は、3000ポンドまでは無条件に認めるが、3000-6000ポンドについては、25ポンドごとに1ポンド収入充当する。

なお、SBの時に比べて、資産の上限を上昇させた理由は、従来住宅給付の上限を8000ポンドと制限を設けたため、この制限に近づけるためにISの資産の上限を上昇させたと考えてよいだろう。

〔2〕家族給付 (Family Credit)

従来の家族所得補足 (Family Income Supplement 以下、FISと略す) を改めたものでワーキング・ファミリーを対象としており、フルタイム（週24時間以上）で働いても収入が少ない場合に支給されるもので、以前よりも受給し易くなっている。この制度では、支給開始後6カ月間は多少収入が変化しても申請時と同じ額の給付が行われる。受給額は、子供の人数、年齢、手取りの収入、資産額によって決定される。支給額は、ISに比べると高く週平均25ポンドで、支給方法は、毎週チェックあるいは銀行振込で行われる。そのほか国民保健サービス (National Health Service 以下、NHSと略す) の薬や歯科の負担は免除されるが、学校給食は、給付額がISより高い分無料となら

ない (ISは無料)。この場合、手取り収入が、単一適用額を下回れば全額支給されるが、上回った場合、その差額の70%を世帯人員別限度額から差し引いた額が給付される。

現在の対象ケースは、FISの20万ケースから家族給付 (以下FCと略す) に変わって32万ケースに増加しており、そのための財政負担も2億から4億ポンドに増加した。申請は、郵便で行い、その処理は、地方事務所ではなくニューカッスルの中央事務所で700人のスタッフが一括して処理しており、申請もここに送られて一括して裁定が行われている。

現在は、働くことにつながるという意味からISよりもFCに力を入れており、労働のインセンティブとの関わりから、政府が受給するよにとの積極的な宣伝をテレビでおこなっている。

〔3〕社会基金 (Social Fund)

従来のSBの一時扶助に代わって、緊急時等の貸付を中心とする援助の形式で、従来とは異なる形の制度として導入されたものである。

社会基金は、特別の支出を賄えない人々を援助するためのもので、1988年4月からこれまでのSBの一時給付制度及び1987年4月に導入された出産給付及び葬祭給付に取って代わったものである。給付の種類は、以下の6種類である。

① Budgeting Loans (家計貸付金)

この貸付金は、IS受給者を対象に、臨時に必要とする資金を無利子で貸付して、費用を長期にわたって返済することが基本である。しかし、貸付は、予算の範囲で行われているため、申請者の優先度と返済能力を考慮して個々に決定される仕組みである。最も優先順位の高い項目では、家族の健康や安全に危険を及ぼすような物に対応するものとされ、基本的な家具、家庭の設備、住宅の修理や維持等の費用がそれにあたりとされる。そのほか、基本的ではないとしても家具や設備、住宅の模様替えの費用、衣料、前払いの家賃、等があげられている。しかし、出産、葬祭、衣料及び教育の費用等のような他の制度によってカバーされるものは対象とならない。

対象者は、本人または配偶者が、ISを26週間以上受給していた場合に対象となる。ただし、500ポンド以上の資産を保有している場合や支払能力

によっては制限の生じる場合がある。

返済は、本人の同意の上、I Sの受給額や他の年金手当から差し引かれる。

申請は、書面や電話でも良いが、申請書に署名が必要とされ、申請から4週間以内に決定通知書が出されることとなっている。

② Crisis Loans (緊急貸付金)

この貸付金は、緊急時または災害時のような短期間のニーズに対応することを目的とした無利子の貸付金である。しかも、他の援助を緊急で受けることのできない場合という限定がされているが、I Sを受給していることは要件にはなっていない。具体的には、本人及び家族が災害による破壊や損失、強盗による金銭の損失、遠隔地で困難に遭遇しているものへの緊急の旅費等が対象となり、この貸付金がなければ生活に困る場合に対象となる。この資金は、予算の範囲内とされ、18歳未満の者、ナーシングホーム入居者、入院患者、学生等は対象とならない。

貸付は、必要な金額ではなくて、生活費でいえば、本人のI Sの個人手当の75% (子供のいる場合は人数に応じて) であったり、品物やサービスの場合は、そのうちの最低額とされる。また、利用は、本人の返済能力が考慮に入れられ、10000ポンドまでとされる。

③ Community Care Grants

(コミュニティ・ケア給付金)

この給付は、老人や障害者などが地域社会で独立した生活を行うことを援助するための一時金として行われ、返済の必要を伴わない給付である。優先されるのは、I Sの受給者で、働くことや日常生活が困難な老人、障害者、慢性病患者、アルコール中毒者、住所不定者等である。対象項目は、前述の対象集団により異なるが、家具、設備、寝具、医療、旅費、規模に小さい修繕または維持費用、住宅の模様替えの費用、追加された暖房費等である。

申請は、書面または電話で行い、その後申請書に記入することにより行われ、500ポンドを越える資産を持っている場合は、これを越える分だけ減額される。また、同じ項目による家計貸付金、緊急貸付金及びこの貸付を26週間以内に受けている

場合は、対象とならない。(除外される)。

給付額は、30ポンド、家具、設備、小規模の修理は最高額で行われる。

④ Maternity Payment (出産給付金)

この給付金は、低所得者が出産を行う場合に援助されるもので、返済の必要はない。また、他の社会基金とは異なり、予算額にしばられない給付であるため、条件さえ満たせば給付が行われる。

対象は、本人または配偶者がI Sまたは家族クレジットを受給する場合に対象となる。また、給付額は定められているが、対象者の資産が500ポンドを越えると越えた分だけ減額される。

申請は、妊娠後29週から産後3カ月以内に郵便局または社会保障事務所にある用紙で行う。

⑤ Funeral Payment (葬祭給付金)

この給付は、I S家族クレジットまたは住宅給付を受給する低所得者が、葬式を行うのに必要な費用がまかなえない場合に支給される。給付額は定額で、返済の必要はない。ただし、生命保険金、友人や親戚などからの金銭、本人または配偶者に500ポンドを越える資産がある場合には、その分が減額される。

①～③は、社会保障事務所の社会基金担当官が個々のケースに応じて決定することとされ、年間の予算の範囲で社会基金担当官の裁量が認められている。④・⑤は、一定の条件に合致すれば自動的に給付が行われ、予算の制限は設けられていない。また、③～⑤は、返還を必要としない給付である。

3. イギリスと日本の生活保護制度の比較を通じたわが国の生活保護制度の検討

(1) 扶助の種類

わが国の場合は、7種類の扶助に分類されており、生活扶助がその基本であることは明かである。年齢と世帯人員が重要な要素となっているが、そのほかに、加算という方法によって最低生活のニードを充足させる方法がとられているのが特徴と言えよう。イギリスにおいては、個人の状況に応じて従来加算の措置を実施してきたが、今回の制度改革は、簡略化する目的から加算の一部を別にしており、その意味で、従来以上に大きく日本とは異なるスタイルになったということができよう。

日本においては、多様な生活需要に対応することを目的にして加算制度が設けられているが、確かに煩鎖な観は免れず、しかもその加算が世帯と個人との関係では説明がつきにくいものや無拠出の年金制度などとの関わりなども含め、いわゆる社会保障制度の体系からみると、公的扶助と社会扶助との関係をどのように考えるかといった問題も含んでおり、社会保障制度体系全体の視点からの改善の余地があることは確かであろう。

住宅扶助は、他の扶助とかなり異質な側面を持っている。本来は、イギリスのような家賃の補助のような制度として検討することが望ましいであろう。しかし、現実問題としては、わが国全体が住宅問題に関してその制度的対応が不十分なことから、問題は単純ではない。しかし、現在の住宅扶助は、大都市は言うに及ばず地方都市においても生活保護の一般基準では無理があり、現実的な対応を必要としていることは言うまでもないことである。さらに、世帯を単位としていながら、世帯の人員と住宅扶助がうまく適合していない側面も見られる。むしろ、単なる級地制を前提にした対応ではなく、地域に応じた住宅事情に対応する住宅基準についての新たな視点からの方法が求められるのではないだろうか。

また、教育、出産や葬祭扶助は、一時的なものであることを考慮に入れると、イギリスのような社会基金の方式を研究する価値はあるかも知れない。

これに対し、勤労控除は、イギリスと同様に、勤労のインセンティブを考慮した方法の必要性があるように思われる。しかし、わが国の場合、現在の被保護者の動向は、非稼働世帯が絶対的に多いという現状をどのように認識するかの問題と関わってくることに注意をしなければならないであろう。稼働能力を一時的に喪失した人が、生活保護を受給できる条件が問題となり、現実には勤労控除の積極的利用のできる受給者がなぜ減少してきているかを問題とすべきであるかも知れない。

医療扶助との関係では、日本の場合の特殊性とイギリスの場合の特殊性があり、前者は、医療保険制度の成熟時期と制度体系の問題に起因する問題を含んでおり、後者は、国家保健制度というまったくわが国とは異なる制度体系からもたらされ

た違いということができよう。特に、わが国の場合は、現状では医療保険の制度が一応確立しているにもかかわらず、生活保護受給者の中に占める医療扶助受給者が比較的多いことを考え合わせると、現状でのスティグマや医療券による指定医療機関での受診という問題を含め、生活問題と医療（疾病）の関わりをどのように考えるか、できれば分離する方向を模索しても良い時期にきているのではないかと思われる。

(2) 保護基準

わが国は、いわゆる生活保護基準については妥当な水準であるとされているが、その算定方式や改訂の方法がわかりにくいように思われる。その意味では、保護の基準については、イギリスのような各種調査の結果の公表やデータの明確化が必要であることは基本的問題であるが重要なことであろう。そのほか、わが国においても昭和30年代まで実施していた、低所得者調査といったものの必要性もあろうし、被保護者の生活実態のレベルでのデータの公開を通じた分析も必要となつてこよう。

さらに、イギリスにおいては、全国一律の基準を採用しているが、日本においては、級地制が導入されており、この問題の解消をどのように積極的に考えていくかということがあろう。年金や所得税については、地域による格差はないにも関わらず、また、生活スタイルや消費生活のレベルでの格差は大きくないと判断されるのが一般的である。このように考えれば、国民の納得できるコンセンサスを作りながら、再度地域別の基準を縮小の方向で検討する余地があるように思われる。

(3) 申請手続き

申請方法については、従来から言われているように、イギリスでは補足給付以来簡素化が進められてきており、情報の伝達方法や申請場所についての積極性が日本でも求められるであろう。わが国は、申請保護の原則を取っている以上、前述の補足性の原則とも関わってスティグマをどのように排除するかといった視点からの検討は、早急な課題といっても過言ではないであろう。とくに、最近では、老人を中心とした在宅福祉サービスの動

向を見ると、如何にニーズを持った人が制度を利用し易くしていくかといった観点から、サービスのアクセスの問題が議論されてきており、さらに、個別的相談に対応する体制が取られてきていることを考えると、生活保護だけが、従来の範囲からでないでいる訳には行かないように思われる。

また、イギリスでは、日本と異なって経済給付とサービス給付（ケースワークを含む相談やサービス提供の部門）は機関として明確に分離されている。日本はイギリスとは異なり、経済給付とケースワーク援助を含めた生活保護運営を行っている。また、申請段階は、福祉事務所における相談機能の重要性についての視点からも大きな課題ということができよう。このことは、一般に、生活保護の申請は福祉事務所の窓口で行われるため、いわゆるケースワークというインテークの視点をより明確にする事を通じて、アクセスしやすい相談援助体制が早急に求められるであろう。

特に、生活保護の対象とならなかった場合においても、何らかの制度にできるだけ結び付けられるような社会資源の確保という事も重要な課題となってこよう。

（４）制度全体からの比較（わが国の生活保護法における原理・原則との関係からの検討）

わが国の公的扶助としての生活保護制度は、イギリスとの比較という視点から考えれば、従来から指摘されているように世帯や家族制度（親族扶養）と結びついている点に特徴があり、その点が決定的にイギリスと異なるということがいえよう。一方、イギリスの場合は、救貧法時代から「働く能力を持つもの」と「働く能力を持たないもの」を厳しく分けてきたという歴史があり、いわゆるフルタイム労働とそうでない者との区別を明確にしてきたということが出来る。日本においては、戦前や旧生活保護法の時代には、いわゆる「欠格条項」が存在したが、現行法では、無差別平等の原理によって生活に困窮するすべての国民（憲法で保障する健康で文化的な最低生活をする事ができない状態）を対象としている点で異なる対象規定を有しているということがいえよう。しかし、わが国の場合は、法1条の「自立助長」や法4条の「能力の活用」といった内容が保護の受給要件

と直接的・間接的に結びついているため、単純ではないように思われる。イギリスのようなはっきりした対象者規定や手続きを持った制度体系の方が、制度利用者だけでなく実施に関わる担当者にも分かりやすさの点から言えば良いと判断できないわけではない。

いわゆる国家責任という点に着目すると、わが国の場合の責任主体は、制度運営の実施過程では地方公共団体が機関委任事務として福祉事務所で行っているが、生活保護法の責任は国が持つという特殊な方法を取っている。また、費用の点では、国と地方の負担割合が四分の三と四分の一である点に違いがある。イギリスの場合は、公的扶助のみならず社会保険を含めて社会保障事務所が統一的に事務を行っており、経費は、全額国庫負担である点に大きな違いがあろう。さらに、実施過程の問題で言えば、前述のように日本では、経済給付だけでなく対象者に対するケースワーク的援助が行われるのに対し、イギリスにおいては、経済給付とケースワーク的援助は区別されている点に違いがある。この問題は、わが国においても制度制定以降多くの議論がなされており、それは、専門性の問題と結びつきながら、いわゆるスペシフィックかゼネリックかという問題と共に議論のあるところである。社会福祉における対象者援助のあり方は、制度運用における専門性の有無との整合性をどこに求めるかといった問題に帰着し、最終的には専門性のあり方をどのように考えるかという、あり方の問題に還元せざるを得なくなってしまうこと自体が課題ということにならうか。

つぎに、わが国の生活保護における補足性の原則との関わりから検討を試みよう。すでに、わが国の制度の歴史のところでも述べたように、扶養の問題を親族との関係から厳格に規定された扶助制度は、イギリスの制度と大きく異なるものである。この点に関しては、生活スタイルやその国の文化水準では大きな変化はないであろう。同一の世帯で生活をしていないにも関わらず扶養といふかなり個人的問題に還元され易い要素を法で規定しているのは、公的扶助制度に対する根本的なとられえかたに違いがあると解釈できよう。確かに、一定の年齢を過ぎると親から独立していくというイギリス的な生活習慣と日本のそれとは自ずから

異なっただけで、少なくとも個人レベルの生活という視点が強調される必要性を考慮する方法が考えられても不思議ではないように思われる。また、資産の問題については、イギリスの場合預貯金などを含め資産が従来も認められており、その範囲は拡大の方向にある。これに対して、わが国は、むしろ資産に対する厳しさの側面が強調されているというところに着目すれば、現実の生活状況の考え方に大きなギャップを感じざるを得ない。わが国の場合は、資産といっても土地などのように、社会経済的要因によって変動するといった特殊性を考慮にいたしても、イギリスのようなある程度簡略化する方向での必要性を念頭に、少なくとも手持ち金のレベルでの積極的な対応をそろそろ考える時期にきているのではないだろうか。

最後に、社会保障制度との関係では、イギリスにおいては、単独でナショナルミニマムを保障とするというよりも、公的扶助と一体化した形でそれを保障しようとする形態が定着していると考えて間違いないであろう。しかし、わが国では、明確に社会保険と公的扶助とは区分されている点に違いがある。その一方で、わが国では、社会扶助といった範疇で無拠出の年金制度に代表される制度が存在し、全体としては十分な制度の整理がなされていないと考えることもできよう。いずれにしても、このような問題は、社会保障制度全体に関わる問題として、今後の検討課題ということになろう。

4. 終りに

これまで、イギリスの公的扶助制度の中心である所得補助と生活保護法との比較を通じて、わが国の制度の課題を述べてきたが、生活保護法が制定されてきてから40年以上を経過した現在、生活困窮の状態は、当時とはかなり趣を異にしている事は明かである。時代の変化や生活スタイルの変化は、新たな形での生活保護制度の必要性が求められているように思われる。確かに、イギリスの社会保障の制度改革に対する実施動向は、今後を待たねば多くを議論する事は困難であろうし、その改革の是非について多くの議論がある事は確かである。しかしながら、世紀末を迎え制度改革が議論される中で、生活保護制度についての現代的

視野からの議論の必要性が、今ほど重要な時期はないのではないだろうか。

このような点で、イギリスの公的扶助をあらためてわが国のそれと比較する事の意味は重要である。

(ろくはら しょう 助教授)

(1991. 10. 15受理)

(注)

1 いわゆるホワイトペーパーとして、改革の内容は次の文献に提示されている。本稿においても参照した。

Reform of Social Security vol.1～3 1985. 6
HMSO, Comnd 95187～9519

なお日本語の文献及び翻訳は次のものがある。

- (1) 榎原 朗「イギリス社会保障の改革に関するグリーン・ペーパーとホワイト・ペーパー」『神戸学院経済学論集』18巻1号
 - (2) 同「イギリス社会保障に関する白書」『神戸学院経済学論集』18巻2号～4号
 - (3) 白沢久一「英国の所得関連給付・社会基金(1986年法)の実施について」『北星論集』北星学園大学第26号 1988
 - (4) 一圓光彌「サッチャー政権と社会保障制度改革」宇都宮深志編『サッチャー改革の理念と実践』三嶺書房 1990.9
 - (5) 木戸利秋「イギリスの公的扶助改革」『日本福祉大学研究紀要』82号 1990.7
- 2 本稿は、イギリスの資料として以下の文献及びパンフレットを参考とした。

- (1) A guide to Income Support "Leaflet SB20 from April 189" HMSO
 - (2) ibid "SB20 supplement from Oct 1989
 - (3) A guide to Family Credit "Leaflet NI261 from April 1989" HMSO
 - (4) Annual Report by the Secretary of State for Social Security on the Social Fund 1988/89 " Presented to Parliament by Command of Her Majesty July 1989"
- 3 本稿の内容は、文献によるものの他に、直接、イギリスの社会保障省の担当者からの聞き取り(1989.10)を行った内容による。

資料 (Annual Report by the Secretary of State for Social Security on the Social Fund 1988/89)

表1 所得補助の支給基準の推移

1-1 個人的手当

(週当り、ポンド)

	1988	1989	1990
1. 単身者			
18歳未満	19.40	20.80	21.90
18～24歳	26.05	27.40	28.80
25歳以上	33.40	34.90	36.70
2. 片親			
18歳未満	19.40	20.80	21.90
18歳以上	33.40	34.90	36.70
3. 夫婦			
2人とも18歳未満	38.80	41.60	43.80
" 18歳以上	51.45	58.40	57.60
4. 扶養する児童			(1人あるいは2人)
11歳未満	10.75	11.75	12.35
11～15歳	16.10	17.35	18.25
16～17歳	19.40	20.80	21.90
18歳	26.05	27.40	28.80

1-2 プレミアム

	1988	1989	1990
1. 家族	6.15	6.50	7.35
2. 片親	3.70	3.90	4.10
3. 年金者 (60～79歳)			
単身	10.65	11.20	11.80
夫婦	16.25	17.05	17.95
4. 年金者 (80歳以上)			
単身	13.05	13.70	17.05
夫婦	18.60	19.50	24.25
5. 重度障害者			
単身	24.75	26.20	28.20
夫婦 (1人が有資格者)	24.75	26.20	28.20
夫婦 (2人とも有資格者)	49.50	52.40	56.40
6. 障害児	6.15	6.50	15.40

表2 社会基金の申請・裁定結果（暫定的数字）1988/89

（単位：千）

	出産給付	葬祭給付	コミュニティアゲ給付	予算貸付け	緊急時貸付け
1. 申請受理件数	212	53	315	933	501
2. 処理件数	211	50	296	850	432
3. 裁定数	170+	40+	153	505	379
4. 比率	77%	74%	52%	59%	88%
5. 却下	49	13	146	330	45
6. 総支出額	15	20	41	108	17
平均裁定額	86	497	271	214	45

（注） 1. 2. 3の数字の関係は、データのとった時期により変動するため必ずしも一致しない（全体が暫定的なデータであると思われる）

表3 所得補助及び家族クレジット受給者が受けた出産費と葬祭費の内訳（1988/89）

3-1 出産費

	裁定数	割合	総額（単位1000）	割合
所得補助受給者	150,500	92.8%	£12,958	92.8%
家族クレジット受給者	11,700	7.2%	£1,004	7.2%
合計	162,200	100.0%	£13,962	100.0%

3-2 葬祭費

	裁定数	割合	総額（単位1000）	割合
住宅給付受給者	8,900	24.0%	£4,294	23.3%
所得補助受給者	27,500	74.3%	£13,818	75.1%
家族クレジット受給者	600	1.6%	£287	1.6%
合計	37,000	100.0%	£18,398	100.0%

表4 対象集団別支出 (1988年の月の概算)

(1988)

	コミュニティケア給付		予算貸付け		緊急時貸付け	
	総額 (単位1000)	割合	総額 (単位1000)	割合	総額 (単位1000)	割合
1. 年金生活者	£ 7,217	17.4%	£ 4,612	4.3%	£ 149	0.9%
2. 障害者	£ 5,639	13.6%	£ 8,560	7.9%	£ 446	2.6%
3. 家族プレミアムのある失業者	£ 3,266	7.9%	£ 21,443	19.8%	£ 3,137	18.3%
4. 家族プレミアムのない失業者	£ 6,380	15.4%	£ 19,179	17.7%	£ 6,340	37.1%
5. 障害プレミアムのない単身者	£ 14,787	35.7%	£ 49,189	45.5%	£ 3,277	19.2%
6. 家族プレミアムのあるその他の人	£ 721	1.7%	£ 1,225	1.1%	£ 217	1.3%
7. その他	£ 3,396	8.2%	£ 3,983	3.7%	£ 3,583	20.7%
8. 合計	£ 41,406	100.0%	£ 108,220	100.0%	£ 17,104	100.0%

表5 申請目的別貸付総額及び平均額

5-1 コミュニティケアの給付

	総額 (単位1000)	割合	受給者数	平均受給額
1. 家具・家財	31,985	77.2%	74,800	425
2. 洗濯機、家の修繕	1,257	3.0%	5,000	250
3. 引っ越し費用	886	2.1%	3,000	293
4. 旅行の費用	1,089	2.6%	7,600	142
5. 衣類・はきもの類	1,763	4.3%	31,600	55
6. その他	2,732	6.6%	19,700	137
	1,695	4.1%	10,800	156
7. 合計	41,406	100.0%	152,600	271

5-2 予算貸付け

	総額 (単位1000)	割合	受給者数	平均受給額
1. 家具	87,313	80.7%	370,100	236
2. 洗濯機	4,087	3.8%	20,500	200
3. 寝具	2,418	2.2%	18,100	134
4. 衣類・はきもの類	7,036	6.5%	53,300	132
5. その他	7,365	6.8%	42,600	173
6. 合計	108,220	100.0%	504,600	214

5-3 緊急時貸付け

	総額 (単位1000)	割合	受給者数	平均受給額
1. 家具・家財	3,225	18.9%	16,300	198
2. 前払い家賃	558	3.3%	4,700	118
3. 生活費 (一般的)	6,868	40.2%	193,800	35
4. 生活費	5,016	29.3%	143,800	35
5. その他	1,437	8.4%	20,300	71
6. 合計	17,104	100.0%	378,800	45

表6 社会基金の再申請受理型別件数

		コミュニティケア給付	予算貸付け	緊急時貸付け	合計	
1. 再審査申請数	(A)	25,382	71,131	9,824	106,337	
2. 再審査による認定数	(B)	8,412	21,465	4,402	34,279	
	(B)/(A)	(C)	33%	30%	45%	32%
3. 監査官への再審査請求数	(D)	1,023	1,769	162	2,954	
4. 却下	(E)	N/A	N/A	N/A	259	
5. 再審査決定数	(F)	815	1,555	129	2,499	
6. 審査の正式承認数	(G)	372	846	76	1,294	
	(G)/(F)	(H)	46%	54%	59%	52%
7. 監査官の認定数	(I)	53	35	8	96	
	(I)/(F)	(J)	7%	2%	6%	4%
8. 再●決照会数	(K)	399	674	45	1,109	
9. 継続裁定	(L)	N/A	N/A	N/A	470	
10. 再審査の結果の認定数	(M)	N/A	N/A	N/A	34,815	
	(M)/(A)	(N)	N/A	N/A	N/A	33%