

## 海外文献紹介

## 社会保障における公的扶助の役割

(アメリカ)

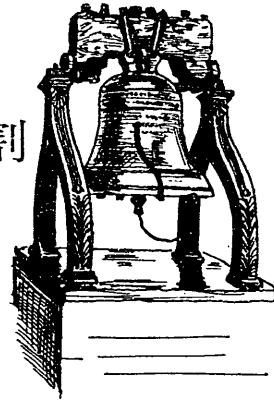
一般に社会保障とは社会保険と公的扶助とが統合されたものであると理解されている。このことは現在の社会保障をその制度面から分類してみてもほぼ妥当しており、社会保険と公的扶助の両制度は社会保障を構成する重要な柱となっている。

しかし一言に社会保険あるいは公的扶助といっても、その意味するものは時代とともに大きく変わってきているのであって、それを固定的にとらえて議論することはできないのである。

ここに紹介するコロンビア大学のベラ・シュラクマン氏は、公的扶助の役割が時代とともにどう変化してきたか、また国によってど

う違うのかを示すことにより、公的扶助の多様性・可能性を明らかにしている。

社会保険部門が大きくなり遅れ、公的扶助部門への依存度の高いアメリカでの議論であるだけに、また負の所得税制度に代表されるような選別的な所得維持制度がもてはやされている時だけに、氏の次のような結論は注目に値する。合衆国の公的扶助が十分効果的に運営できていない理由は、それに必要な諸条件が欠除している点にあると指摘し、老人に対する、病人に対する、児童に対する、あるいは失業者に対する信頼にたる基礎的な制度を充実しなければならないと主張しているのである。



以下氏の論文を要約する。

## (1) 安全網制度 (safety net) の定義

社会保障制度は突如として現在のよう姿になったのではない。救貧法や慈善の時代からはじまって、ごく限られた人びとに高い給付を支給する社会保険の時代へと発展していった。それとともに手厚い給付が約束されている社会保険から取り残された人びとは、ミーンズ・テストを前提とした制度で維持されるようになった。取り残された最下層の人びとを対象とする制度 (residual schemes) はまさに社会の安全網 (safety net) の役割を果たしているのであって、この機能を端的に現わしているのが公的扶助制度である。

安全網制度は一応次のように定義することができるであろう。この制度は、それ以外の自動的・機械的に与えられる給付が受けられないような人びとを対象として給付する制度である。従ってその給付は、自動的・機械的に与えられる第一次的給付よりも好ましくないものでなければならない。このことは具体的には給付の前提としてのニードの調査や、

その他の法的制限となって現われる。そしてニードの算定には、個人の資力の有無、能力やその他の条件についての判断が不可欠で、行政上のこの決定には恣意的な性格がつきまとうのである。

社会保険はより一層包括的になる傾向を持っている。この傾向は安全網制度に落ち込む人びとを減少させる働きをする。他方社会・経済的条件のめまぐるしい変化は、安全網制度に依存せざるをえないような人びとを新たに作り出す作用を持っている。この相反する二つの力が、現実の安全網制度を混乱させ複雑にしているのである。

## (2) 安全網制度の対象

安全網制度はそれ以外の制度とどう違うのであろうか。それは後者が何らかの意味で範疇化され、グループ化された人びとを対象とする制度であるのに対し、安全網制度はそうした範疇(category)やグループから取り残された人びとを対象としている点にある。

社会保障が発展してゆく過程でその対象の範疇化が進められてきた。戦争犠牲者、老

人、病人、児童、失業者等が他から区別され特別に取り扱われるようになった。こうした範疇化の過程で特に社会保険の果たした役割は大きかった。

社会保険はその給付をミーンズ・テストから解放した。そして行政上の気まぐれな判断とは関係なく支給する仕組みをつくりだした。また社会保険は十分な給付を可能にすると同時に、その財源を徴収する新しい方法をも提供した。

多くの利点を持つ社会保険も、実際にはいくつかの問題が指摘されている。現実の社会保険に問題があるからといって、ただちに範疇的に取り扱うこと自体がことごとく悪いと決めつけることは早計である。この意味で、新しく所得維持制度を提唱する人びとの議論は、範疇的な取り払い制度を創造的に用いてゆく途をとぎしてしまう危険があるのである。

ティトマスは、補足給付制度(イギリスの公的扶助)の中でも、所得維持をはかる上で範疇化やグループ化を進めるべきで、そうすることによりそれらのグループを段階を追っ

て、より拡大された社会保障制度の中に移してゆかなければならないと述べている。

## (3) 安全網制度と保護水準

公的な所得維持制度は、それ以下での生活は耐えられないと考えられるような、はっきりとした水準を必要とする。またこの水準は一国における「所得の吃水線」の役割を果たすことが多いのである。安全網制度のこの保護水準は、たてまえとしては第一次的な諸給付の水準よりも低いはずであるが、実際には必ずしもそうっておらず不合理を生じている。

イギリスの補足給付水準は家賃の補助をも含めて考えると、常に社会保険の給付水準を上まわってきた。そして今では社会保険の低い水準を補足するためにこの安全網制度が用いられているのである。

安全網制度の給付水準は、それがニードに基づいて算定されたものである以上、その他の低水準の給付を引き上げる役割を果たしている。しかしインフレによって社会保険の給付の実質的価値が常に低下する傾向がある場

合には、社会保険を受けながらも公的扶助にたよらざるをえない人びとは増大し、安全網制度は完全な因窮者だけでなく、部分的に欠乏している人びとをも広く取り扱わなければならない。公的扶助に課せられたこの二重の責任は、結局公的扶助の効果的な運営をさまたげているのである。

#### (4) 安全網制度と現物給付

これまでミーンズ・テストによって差別的に支給される給付は現金で支払われるものであると仮定してきたのであるが、実際には医療の場合のように、サービスや現物で支給されるものもある。現金給付と現物給付とではどちらが好ましいのかは議論の分かれるところであるが、この場合にも一般的・抽象的な議論はさけられなければならない。

現物給付のうちあるものを、ミーンズ・テストを通して実施する一つの理由は、財政的負担を軽減することにあるといわれている。また現金で支給した場合には労働意欲との関連で多くの問題が生ずるのであるが、現物給付はこの点、労働意欲を阻害することなく高

水準の給付を可能にする方法であると考えられる。

#### (5) 安全網制度の領域

社会保険と公的扶助との関係は時代とともに変わってきた。社会保険は私保険の原理から次第にはなれて、低所得者に有利な給付制度が導入されたり、受給資格が緩和されるようになった。また公的扶助も、ミーンズ・テストの条件がより緩和されより賢大に扱われるようになった。また給付に際しての親族の責任もその範囲がせばめられ、行政上の差別的な性格、恣意的な性格は著しく縮小されるようになった。

イギリスなどでは公的扶助と社会保険との類似点を意図的に強めてゆこうとする傾向すらみられるのである。しかしそれにもかかわらず、公的扶助の差別的な性格を取り去ることはまだ不可能で、安全網的機能はまだ必要であるというのが現状である。

安全網制度と社会サービス部門との関係も長い歴史を通して現在のように区別されてきた。イギリスでは1948年に国民扶助当局が経

済的な扶助をひとえにうけもつようになって、現金給付部門とサービス部門とが明確に区分されるようになった。しかし例外もあるのであって、たとえば地方社会サービス当局は児童に対して現金の支給を行なっており、そのことが有効であると支持されているのが現状である。また補足給付委員会の任務についても、貧困事例をみつけ出し、諸サービス部門に照会することにとどめて、直接社会サービスの運営にかかわるべきでないというのが一般の支持するところのようであるが、この分野でも多くの問題が未解決のまま残されているのである。

Vera Shlakman, *The Safety-Net Function in Public Assistance: A Cross-National Exploration*, *The Social Service Review*, Vol. 46, No. 2, June 1972, pp. 193-212.

(一圓光弥 健保連)