

イギリスにおけるソーシャル・ポリシーの経済学

城 戸 喜 子

(社会保障研究所主任研究員)

はじめに

経済学の立場から福祉・社会政策 Social Policy の概論を体系化しようとする場合、どのような視点から、どの範囲で課題を選び体系的に構成するかという問題に直面する。そこでソーシャル・ポリシー論の本場であるイギリスで経済学者が、福祉従事者のために、どのような福祉の経済概論をまとめているか二種のものを取り上げてみたい。一つは社会サービスを、社会政策の背景となる人口、所得・資産分布及び税制との関連でとらえるために、そうした背景自体を十分に考察し、しかる後に各社会サービスの経済的分析を行い、背景との関わりの中で再分配効果や平等化を問うのもである。

もう一つは、社会政策がマクロ経済の仕組みの中にどのように組み込まれているかを明らかにしようとするものであり、社会政策のための資源をどのように経済全体の中から供給するかとか、社会政策が経済全体または、その或る部分にどのように影響するか、あるいは逆に経済全体からどういふ影響を受けるかという視点に立つもので

ある。前者は、C. Sandford, Social Economics, Heineman Educational Books, 1977 であり、後者は、J. Sleeman, Resources for the Welfare State, Longman, 1979 である。両書とも、やや発行年が古いが、社会政策(ソーシャル・ポリシー)の経済学の標準的な概説書と考えられるので、敢えて取り上げた。尚、どちらもイギリスの経済と社会とを素材にして論じており、Sandford は、University of Berth の、Sleeman は Glasgow University の Economics Professor であることをつけ加えておく。

以下ではまず、Sandford の著書の紹介を、背景の分析を中心に行い、次いで Sleeman の著書を取り上げたいと思う。

1. Sandford C, Social Economics について

同書の構成は次の通りである。

- I. 混合経済に於ける社会経済学
- II. 人口的背景
- III. 社会サービスの経済的側面
- IV. 安定と成長

第 I 部では冒頭で、社会政策の経済的側面を担う社会経済学の内容が現定される。

すなわち社会経済学では、人口、社会的サービス、雇用と失業、貧困と所得・富の分布及び環境が分析の対象となり、結局生活水準と生活の質とに関する問題を扱うのが社会経済学であるとされる。しかしこうした問題を扱う場合には、必然的に経済の公共部門、特に政府支出の側面と緊密に関わらざるを得ず、社会経済学は混合経済の政策問題に関する学問であると言い直すこともできる。

第II部の人口的背景では、イギリスに於ける18世紀末からの人口の趨勢、性比、平均寿命、人口構造特に年齢分布及び稼働世代への依存率が叙述され、最後に将来人口予測が行われる。

第III部では、市場機構による富と所得の不平等分布を国がどのように削減してきたかを検討する。ここで重要な点は、国による介入が、市場の齊す効率と自由との利点を損わなかったかあるいは損わないかである。

現実の所得分布を分析するには、所得の定義と種類、分布の不平等度を測る尺度の種類、イギリスに於ける所得分布統計の利用可能性と欠陥等が検討されねばならない。このような準備の後に初めて実状が分析される。それは第一に、稼働所得、投資所得及び移転所得の三分類で示され、稼働所得に於ける差の原因は、職業の相違であることが明らかにされる。

次に課税前と課税後につき、個人所得の分布の差が比較され、再分配に於ける税制の役割が考察される。所得の不平等は累進所得税によって削減されるが、所得税は生

産要素の価格を変え、価格機構の効率性を損なう傾向がある。従って不平等の削減と効率との間には対立の存することを念頭においた上で実質所得の分布変更政府がどの程度介入できるかを問わねばならない。又、所得税課税の実施に当たっては、控除の種類と税率とが重要な鍵となろう。すなわち、そこを超えると産出と所得とがより少なくなる点があり、生産効率と分配との二律背反の中で税体系を構築しなければならないのである。

こうした観点からみると、イギリスの所得税の最高限界税率は異常に高い。従って生産に悪影響を与えていると言えよう。改善方法としては、課税ベースを拡げ、現在の比例税的課税方法から、累進税に徹すること。又、限界税率を上げずに所得の不平等を減らすには、所得控除を廃止してタックス・クレジットか現金給付に変更することが考えられる。更に投資所得の比重は小さいながらも非常に不平等であるから、資産分布の不平等を削減する必要のあることも述べられる。

所得分布の不平等は貧困の問題へと導いてゆく。イギリスに於ける貧困の実際的定義は、補足給付水準である。補足給付委員会の報告によると、1948年に於ける補足給付支給者は100万人、1975年の支給者は275万人であり、家族を含めると450万人になり、全人口の約8%と思われる。この他に低所得者が3%程いる。このように低所得者の多い理由の一つには、国民保険制度下の給付がベヴェリジの描いた水準に設定されなかったことがある。もう一つの理由は、

家族手当の支給額が低いことである。¹⁾尚、補足給付水準以下にある人口を見ると、低賃金専従労働者、国民保険の非適用者で且つ補足給付の有資格者及び国の退職年金受給者で、所得が補足給付以下の退職者等であることが分る。

イギリスに於ける貧困の問題を取り上げる際には、社会保障制度と税制との調整を欠くために起る貧困の罨という現象について述べねばならない。それは稼得収入の増加が、増加以前に支給されていた社会保障給付の停止と増収による税額の増大とによって相殺され、差引の結果はむしろ減収となる現象を指す。これは労働意欲を非常に削ぐであろう。

満足な「貧困からの救済」制度の基準としては、貧困から救助できる十分な給付を保障するものであること、受給者の尊厳を損わないものであること、給付費と管理費とができるだけ小さいものであること、濫用され難いものであること、労働意欲や貯蓄意欲を妨げないものであること等が挙げられている。現行制度はこれらの基準を満たしていない。これに代わり得る制度としては、社会的分配分、負の所得税またはタックス・クレジットの制度及びベヴァリジ原則に戻った個別的対応が考えられる。

社会的分配分は資産調査なしで一律であるため恥辱感なく高い利用が期待され、また隠れた限界税率のないことが利点と言えよう。しかし、所得税制の完全な改革が必要なこと、非常に費用のかかること、労働阻害が特に低所得層で大きいこと、個別の状況に合うような複雑な給付がこのような

制度に組み込まれ得るかというところに難点がある。

負の所得税制度の利点は、社会的分配分と同じく利用率の高いであろうこと、国民保険料や税との重複を避け得るという点にある。他方、難点としてすべての人が税申告をしなければならないこと、貧困からの救助の要請と経済効率との間の相克、免税点の大幅な上方移動と所得税率の急激な変更の必要とが挙げられる。代替的制度としてのタックス・クレジット案は、税制上の控除と社会保障給付とに部分的に代るものであり、基礎控除、家族手当、家族所得補足給付とおきかえられる。そしてその効果から見て、低額年金受給者と児童のいる低賃金稼得者を救うものであると言えよう。欠点は十分な給付に費用のかかり過ぎること、資産調査付給付を多く残すこと、補足給付受給者を含まないこと、給付の多くが貧困でないところにゆくこと等である。ベヴァリジ原則に戻った個別対策としては、国の退職年金給付を補足給付の水準に上げること、貧困の一大原因である多子世帯対策として、税制上の児童扶養控除を廃止し、児童手当を増額すること、²⁾最低賃金制の導入、地方政府毎の資産調査付給付の標準化、すべての資産調査を所得税後ベースに変更すること及び住宅政策の秩序化等である。

投資所得の不平等を起す資産分布の不平等については、その最大の理由が相続にあ

注1) 1975年時点での叙述である。

注2) その後、1979年に税制と社会保障の統合が行われ、すべての児童に手当を支給することとなった。

ることを指摘し、資産移転税、年次資産税及び資本利得税の効果について分析している。

資産移転税は生存者間の贈与に際し、または死亡によって資産の保有者が変わったときに支払われ、他方年次資産税は、個人の純資産の全ストックに定期的に課され、その税率は比較的軽く累進的なものである。又資本利得税は資産の取得価値と実現価値との差に課される。これらのうちどの税を用いるかは富の哲学、行政上の実務及び経済的效果による。経済的效果としては、事業と貯蓄への悪影響、農業への影響及び脱税等が考えられる。これらの点を総合すると、混合経済に於ける不平等削減の最も適切な形は、相続税をより複雑にして贈与税と合体した資産取得税であると思われる。

こうした背景の下で、教育、保健サービス及び住宅といった個々の社会サービスの有効性が問われ、最後にインフレ、失業、経済成長及び環境等の社会政策への影響が取り上げられる。結局本書は、大きな背景や関連施策と共に社会サービスを検討することの重要性を明確に打ち出して書かれたものと言えよう。

2. Sleeman J, Resources for the Welfare Stateについて

本書は全体で8章に分かれ、最初の章で福祉国家の定義と目的とを述べ、続く前半の3章で、社会政策を行う福祉国家イギリスがそのための財源を経済循環の中から具体的にどのように抽出し、それをどのよう

に用いて来たかを叙述する。そして続く後半の3章では、福祉国家が経済に与える悪影響の可能性と福祉国家の存在意義とを検討し、続いてイギリスの福祉国家としての成功度を分析し、社会政策分野に於ける市場機構の役割の限界と、その限界内でのより有効な働き方を考察した後に、最終章でイギリスに於ける福祉政策の将来展望を行うといった構成になっている。

次にやや詳しく各章の内容を見てゆこう。先ず第1章では、社会の福祉促進のため社会的サービスを準備するのに政府が積極的な役割を果す国を福祉国家として定義し、社会的サービスの内容が所得保障と現物サービスであること。更に現物サービスとは医療、教育、対人福祉サービス及び住宅であり、機会の不平等を訂正するためのものであることが示される。続いて社会的サービスの経済的性質が解明される。それによると社会的サービスは、便益が個人に帰属する、従って市場での供給が可能な準公共財であるが、社会的に最適な供給と消費とは市場によるだけでは達成されず政府による公的供給を必要とする。その理由は、公的利益の存在、機会の再分配の必要、規模の経済性及びパターナリズムであると言えよう。従ってこれらサービスの供給量は、政治の次元で決定されることになる。

ところで福祉国家の目的には三つのものが考えられる。第1の目的はすべての人に最低保障を行うこと。第2の目的はミニマムの上に、人々のニーズに応じた有効な保障を行うことであり、所得比例年金を例として上げることができる。第三の目的は、

所得と機会との平等化の促進である。

第2章は政府部門の経済学と題され、政府による社会サービスの提供が、政府部門の社会サービス支出として現れること、財源調達には課税、利用料金の徴収、政府借入、及び信用創造という手段のあることが示される。

又、公共支出が経済に与える影響は、収入がどのように得られたかということや、その時の経済活動の状況にもよることが指摘される。更に社会サービスの公的提供には、公教育、NHS、対人福祉サービスのような現物給付の形、大学補助金、奨学金のような民間によるサービス供給への補助金の形、現金給付及び租税控除という四種の形のあることが示される。

第3章では、イギリスに於ける社会サービス支出の増大過程を他の先進国に於ける状況と比較しながら記し、そうした急速な増大過程の理由を探り、今後の急速な増大を阻む要因について検討している。社会サービス支出の急速な増大の理由としては、都市化工業社会での必要性、こうしたニードを満たし得る財源の豊かさ、政治的要因、二つの大戦の効果、経済的イデオロギーの変化、人口要因、社会的サービスの利用率の増大、質の向上、相対価格の変化等を挙げている。又、今後の急速な増大を阻む要因としては、重すぎる課税や国際収支の悪化を直ぐに思い浮かべ得る。

第4章は、福祉国家の急速な拡張を可能にする資源をイギリスがどこに見出して来たかという問いに対し、租税、利用料金、政府借入金及び信用創造の四つを挙げ、そ

のひとつひとつをの理論的に検討している。

先ず、租税面では地方税のシェアの急落と中央政府の交付金の増大が目立ち、中央政府資金への依存の強さをうかがわせる。又、所得税の比率が上昇して来ており、社会保険料の果す役割は極めて小さいことが示される。

次に利用料金であるが、社会サービス導入の目的は所得と機会との不平等を改善することにあるから、料金を通じて収入を挙げ得る範囲は必然的に限られている。全体的にみると利用料金は、費用の非常に僅かな部分しか勘定に入れていないと言えよう。

借入金については、地方政府が長期資産に投資するために用いてきていること、地方政府の資本支出は社会サービスが主体であることが示される。例えば1976年には住宅が全体の52%以上、教育は14%、対人福祉サービスは2%であった。

他方1970年代半ばに於ける課税増大の影響を見ると、かなり低い所得層から国民保険料を支払っており、又、所得税免税点は補足給付の水準にあり免税点を上げることが急務であると主張される。

このように公共サービスの財源として租税に頼れる余地は少ない。従って公共支出増大のためには銀行からの短期借入に基づく信用創造を行わねばならない。しかし1970年代半ばからの信用創造による短期借入は、インフレ、ポンド危機を招き、借入とマネーサプライとの削減を通じて公共支出の抑制へと導いていった。結局、1970年代初めの福祉国家の急速な拡張は、イギリス経済に非常な緊張を強いたのである。

第5章では福祉国家の存在意義と経済への悪影響の可能性とが検討される。社会サービス支出の増大と共に、近年インフレ、工業生産の停滞、失業増大、設備投資の欠如が起って来た。こうした現象はどの程度社会サービス支出の過剰を意味しているのだろうか。勿論こうした現象には、社会サービス支出の過剰以外に多くの原因が考えられる。又、ベーコン・エルティスの非工業化論の批判も行われる。すなわち非工業化論は確かに1970年代初期のイギリスに一時的に存在した状況の分析としては多くの真実を含んでいるが、長期の、より根の深い説明としては疑問であるという。というのは第一に、イギリス工業で何故投資と技術革新とが少ないのかという説明を見出し得ない。第二に、1970年代初めの社会的支出の増大理由は、失業吸収のみではない。第三に、上述の現象はイギリスに限られていない等々の有力な反論がなされ得るからである。

第6章はイギリスに於ける福祉国家の成功度について述べているが、冒頭に掲げた福祉国家の三つの目標のうち、基本的ミニマムに関する限り、他の先進国に比べて包括的な福祉フロアを設定することに成功した、但しそれはかなり控え目なものであったと述べている。すなわち戦後イギリスの相対的貧困は依然として広範に存続しているからである。

福祉国家の第2の目標、平等化については、所得と各社会サービス、教育、保健、住宅及び対人福祉サービスとに分けて叙述される。それによると、イギリスに於ける

税制は所得の再分配に殆ど寄与していない。むしろ給付の帰着を通じて最低所得層と大世帯とに有利な再分配が現れているという。又、教育と保健サービスとの場合には平等化への努力に或る程度の効果が見られるが、制度自体に組み込まれた不平等にも注意すべきである。又、住宅の分野では過去20～30年の間にかなりの全般的進歩が見られたが、移民、非常な貧困層、若い単身者、片親家庭は依然として不利のままである。最後に対人福祉サービスは新しい分野であり、機会の不平等克服のための施策について、その有効性を検討するには時機尚早であると結論される。

不平等の克服にイギリスが全体として余り成功して来なかった第1の理由として、最も貧しい人々の間に労働組合が未組織であることとか、最低賃金制のないことが、或るグループの稼得所得を低く押さえる結果になっていることを挙げ得よう。第2には稼得所得のない人々の増大していることが挙げられよう。すなわち、平均寿命の伸長、慢性疾患、労働不能障害者、失業者、離婚者等の増大である。第3に低所得と社会サービスの利用可能性とが累積的に相互作用し、貧困の循環を生じていることが指摘される。これは社会サービスの組織法に問題のあったこと、部分的に施策目的に混乱のあったことにも依ってしよう。

第7章では、社会サービスの規模決定は一般的に政治的になされるが、価格・市場機構の利用の余地はどの位残されているかが検討される。ここでは先ず普遍主義と選別主義との理想と欠陥とが述べられ、続い

海外文献紹介

てそれら原則に基づく負の所得税やタックス・クレジット及び教育クーポン等の工夫が例示される。そしてその後で、社会的サービス支出の大半は公的資金から賄われるが、公的支出の効率的改善に於ける費用・便益分析や、費用・有効性分析の有用性が検討される。その結果、前者は政治的判断に基づく健全な決定に代わることはできないが、政治家や行政官はこうした分析を参考にすべきであり、後者は目標達成の為の費用を最小にする方法の発見に有効であることが指摘される。

最後の第8章は、イギリスの福祉国家としての将来展望であるが、それはイギリスと世界との経済的趨勢、社会的動向、政治の動き、イデオロギーの動き等によろう。

我々にできることは、現在分かっている要因が社会サービスの需要とその需要を満たす為の資金供給とにどのように影響するかの評価を行うことであり、社会政策上の優先順位を決定することであるという。例えば人口要因、社会サービスの利用率、サービスの水準等がどのように変化するかとか、資源、経済成長の見込、社会サービスに用い得る割合を規定する要因の動き等を検討

することである。又、満たさるべき最も緊急のニードは何かという政治的判断を下し、社会政策の分野間での優先順位を示すことをも含むであろう。

以上、各章毎に主旨を要約したが、全体の結論としては、経済全体の性質を変える劇的な事が起こらない限り、社会的サービスの相対的大きさや機能とに基本的変化はないということが一つ。第二に、しかしそれらの急速な拡張期は既に終り、将来はむしろサービスの主な部門間の強調点に於ける変化が中心問題となるのであろうということである。

このように見てくると、同書は福祉政策のマクロ経済との関わり（一国経済への影響とそれからの制約）を、1960年代後半から1970年代前半にかけてのイギリスの場合につき理論的に検討し、その中で現在までの福祉政策の成果の評価と限界の指摘とを行ない、それらに基づきマクロ経済との関わりの中で福祉政策の将来動向を展望しており極めて興味深い。このような著作が日本について書かれることを望む次第である。

(1984.3.31)