

イギリスの社会保障制度改革提案

に対するアトキンソンの論評

都 村 敦 子

(社会保障研究所研究部長)

これは、1985年6月イギリスのファウラー保健社会保障大臣が発表した社会保障制度改革案について、アトキンソン教授が論評を加えた論文である。以下、興味深いと思われる点を抄訳する形で紹介しておこう。

ファウラー保健社会保障大臣が発表した社会保障改革に関するグリーンペーパーは興味ある読み物であるが、この改革案で何が述べられていないか、そしてどんな問題が問われていないかを読む方がいっそう興味深い。グリーンペーパーは、“現行システムは援助をもっとも必要とするところに必ずしも援助の手を差し伸べていない”ことを認めているが、このような失敗の理由を徹底的に検討してはいない。改革案は失業の役割について力説しているが、社会保障と労働市場との関係について体系的な分析を試みてはいない。グリーンペーパーはカラーの図表を示して、新しい給付の概要を記しているが、支給される額について具体的な詳細を示してはいない。グリーンペーパーは社会保障給付と所得税の関連に言及しているが、両者の統合によって支給可能となるもう一つの改革的な手段——基礎所

得保障——について考慮してはいない。

グリーンペーパーは政治家の書いた文書であることを強調しておこう。ファウラーは、“再建の道をはばむ5つの難題”の一つとして窮乏に対する攻撃の必要性を訴えたベヴァリジのように冴えた鋭い声を出しはしない。むしろそこには声を抑えて貧困の概念を新たに定義し直そうとする企てがある。読者はまず“absolute deprivation”は除去されてしまったこと、そして補足給付の水準以下の者の数を測定するというような貧困の相対的アプローチは“明白な欠点”をもっていることを語りかけられる。そして、ファウラーは一般に認められた貧困の基準は存在しないものと結論を下そうとしている。残された問題は“プライオリティを決める”、あるいは“ニーズのもっとも大きい人々”、すなわち統計的には所得5分位階級別にみた第I・5分位（最低位の20%の者——表参照）を識別する問題であるという。しかし、この方法も同様に明白な欠点を有している。政策提案に対する主要な正当化理由となっているのは、この第I・5分位において有子世帯の数が増大しているという点である。

表 家計所得5分位階級別にみた第I・5分位（最低位20%）の構成 1982年
（単位：%）

| | |
|-------------------|------|
| 年金受給者 | 27 |
| 労働年齢にあるもので児童のいない者 | 42 |
| 独身者——稼働 | (6) |
| ——非稼働 | (28) |
| 夫婦者——夫もしくは妻が稼働 | (3) |
| ——いずれも非稼働 | (5) |
| 労働年齢にあるもので児童のいる者 | 30 |
| 独身者——稼働 | (1) |
| ——非稼働 | (6) |
| 夫婦者——夫もしくは妻が稼働 | (13) |
| ——いずれも非稼働 | (10) |
| 合 計 | 100 |

提案に注意を向ける前に、短い記述の中で議論のための用語を新たに定義し直そうと努めているファウラーの手腕には感心せざるを得ない。われわれが関心をもつべきことは貧困ではなく、“プライオリティ”であるとファウラーはいう。しかし、かれは重要な問題を見落している。補足給付という尺度は貧困の測度として欠点をもっているかもしれないが、補足給付以下に落ちる者の数は社会保障制度の“パフォーマンス”の一つの指標でもある。それは、とりわけ安全網であることを意味する。低所得世帯に関する政府の数字（最新のデータは1981年）によると、総人口の5%以上の者が補足給付の水準以下の所得の世帯で生活している。この数はバーミンガム、グラスゴー、リバプール、ブリストルの人口に等しい。何故それほど多くの人々が安全網

を抜けて落ちるのが問題であり、再検討はそこから出発すべきであった。

補足給付が何故十分な最低所得を給付できなかったかには主たる二つの理由がある。第1に、雇用に従事しているもの（補足給付の受給資格のないもの）のうち半数以下は不利な立場にあること、第2に、受給資格のあるもののなかに漏給者がいることである。これらの重要な要因のいずれについても、グリーンペーパーでは十分に考慮を払っていない。

グリーンペーパーでは社会保障と労働市場の関係は失業の項に書かれている。第I・5分位に属するものの半数は世帯主が稼働していない世帯に属すること、および景気後退が確かに英国の貧困問題をより悪化させていることは事実である。しかし、稼働しているものの貧困の問題を見落すべきではない。低賃金は貧困の原因であるが、グリーンペーパーではその点に十分な注意が払われていない。それは確かに最近悪化しており、1982年と1984年の間に下位10%の層の収入は平均よりも5%ポイント下落した。さらに、賃金協議会を廃止するという提案は事態を悪化させざるをえないだろう。

労働年齢にあるものの貧困の問題は、次の二つの方法のいずれかで解決される。一つは、政府が働く能力のあるすべてのものに仕事を保証しようと努めることである——これはどのような仕事でもよいということではなく、一定の最低賃金を支払われる仕事を意味する。このアプローチはフルタイムの仕事を基礎的な所得源とみなすものである。もう一つの方法は、政府は失業

海外の動き

および低賃金の仕事を容認し、社会保障給付システムを通して最低所得を給付するよう努めることである。

グリーンペーパーが暗黙のうちに賛成しているのは第2のアプローチである。新しい給付構造は低所得または失業しているものに援助を与えることをねらいとしている。稼働しているものに対しては、所得調査を条件とする世帯給付金制度（新住宅給付を組合せた形とする）を導入する。失業しているものに対しては、国民保険給付は従来通り適用される。提案では、受給資格期間の短縮が考えられているが、現在失業者の3人に1人しか国民保険給付を受給していないという事実からみると、この点はそれほど寛大な改革とも思えない。改善される点としては、失業者は補足給付の代わりに新しい所得扶助制度に頼ることになる。

したがって、政府は資力調査による戦略の方を選ぼうとしている。すなわち、世帯給付金制度による資力調査の拡張、および失業者の資力調査を広く認めることである。このような戦略の採用は現行システムの失敗の第2の理由である漏給者が多いという問題を完全に無視している。よく知られているように、世帯所得補足の受給率は約50%であり、補足給付のそれは約四分の三である。資力調査を条件とする給付は受給資格のあるものすべてに達しないことは明らかである。

新制度はこの問題を解決できるであろうか。グリーンペーパーにはそれが可能となることを示すようなものは何もない。低所得の稼働世帯は世帯給付金を支給されるが、そ

れは事業主を通じて支払われるため、申請に対するディスインセンティブを高めるように働く。“よりよいサービスの提供”と題する章は、多くの点で自由に組織を改善することの必要性を示しているが、そこには申請に対する国民の態度を根本的に変えるための示唆は何もない。提案されているSocial Security Management Boardの外部の委員は申請者としての経験を有するものよりはむしろ大企業の専門的知識を有するもので構成されているという事実は、このアプローチを象徴しているように思える。

申請問題は提案に対して大きな疑問符を残している。さらに、給付のレベルが明示されていない点も問題である。これは、グリーンペーパーがたとえば1972年のtax creditに関するペーパーと異なる点でもある。給付レベルに関しては具体的に細かな説明を全くしていない。もしプレッシャーグループが給付水準の提案を示さずに、また費用負担の詳細を記さずに改革提案を発表したとしたら、笑って問題にされないであろう。ファウラーが、グリーンペーパーは“枠組”をつくることに力点をおいており、“それが定められるまでは立ち入った費用の分析や変化のインパクトを提示する試みは誤解を招くであろう”と言っているのはきわめて当を得ている。しかし、何とか収支を合わせて生活しようと奮闘しているものが第1に関心をもつことは、現実に現金が支払われるのか、減額されるのかであり、制度の成否は結局制度の算術にかかっている。

純所得に基づく給付の計算は超過収入に

対する限界税率が100%を超えるケースの数を減らすであろうとグリーンペーパーが主張しているのは正しい。しかしながら、そのようなケースは実際には少ない。大抵の論評者がとりわけ問題にしているのは限界税率が60%を超える人たちの数のことであつた。したがって、ここでの提案はあまり役に立たない。たとえば、A、スミス氏が1ポンドの追加収入を得たとしよう。かれは30ペンスの所得税を余計に支払い、さらに、たとえば8ペンスの新しい保険料率で国民保険の保険料を負担すると、正味62ペンス残る。もし世帯給付金の削減が50%とすると、62ペンスの純所得の増加は31ペンスだけ世帯給付金を減らし、31ペンスだけ裕福になる。限界税率は69%である。もしかれが住宅給付も受けており、その削減が70%であるとする、31ペンスの純所得増は21.7ペンスだけ給付を減額することになり、限界税率は90%を超えることになる。この間受給者は“改革案は社会保障制度の複雑さをかなり減ずることになるであろう”というグリーンペーパーの主張を疑うことになる。

年金の提案を考えると、同様の打撃を受けるだろう。所得比例附加年金は、1987年度から3年間をかけて段階的に廃止し、代って企業年金または個人年金への加入が義務づけられる。過渡期の給付は複雑である。(i) 1987年時点で、男子50歳、女子45歳以上のものについては現行制度が引き続き適用される。(ii) 男子40~49歳、女子35~44歳のものについては、所得比例附加年金は廃止されるが、所得比例附加年金の受

給権は“強化される”(iii) 男子40歳、女子35歳以下のものについては、所得比例附加年金は廃止される。

これは何を意味するであろうか。所得比例附加年金のメリットは高齢者の補足給付への依存を最小限にすることを約束していることである。この制度導入の背後にあつた動機は、ティトマスのいう“Two Nations in Old Age”をなくすことであつた。グリーンペーパーは、“民間制度の拡張は同じ目的を達成する”といているが、この主張に対する支持は得られない。というのは、このような主張は企業の制度によって保障される年金に決定的に依存するからである。

現行システムでさえ、退職後の私的年金のインフレ対策については国が引き受けなければならぬのである。グリーンペーパーでは、私的年金が所得比例附加年金による保障に匹敵することができるという示唆は何も与えていないのである。グリーンペーパーは、“国と民間の新しい組み合わせは以前よりもいっそう広範な各種の企業年金や個人年金を容認することになるであろう”と歓迎の意を表明しているが、個人の選択によって、また情報の欠如や運の悪さによって各種の結果が起り得ることには無関心のようなのである。

政府と民間の間の新たなパートナーシップの確立はその論拠をベヴァリジ報告においた、一種の信念に基づくものでしかないように思える。しかし二つのシステムの管理費という単純な問題を含めて、明らかに問われるべき問題がある。ベヴァリジ報告では現行の生命保険および他の制度の費用

についての広範な分析を実際に行っていた。これは、公的給付と私的給付の相対的利益を真面目に検討する際の最低の必要条件であるように思う。その他の問題点として、議会に提出する前にこの提案が職業を変える人々を十分保護しているかどうかが問われねばならない。さらに、私的年金の財政上のパフォーマンスという基本的な問題もある。

ところで、グリーンペーパーが発表された日、年金ファンドの経営者 Phillips & Drewのレポートは、過去5年間に年金ファンドにより達成された高収益を維持することはできないとの結論を述べている。このレポートは“将来のパフォーマンスについての非現実的な期待”に対して警告を発しており、これはおそらくノーマン・ファウラーに語りかけるべき警告でもあろう。ファウラーの新しい社会保障体系の二つの柱のうち、一方（公的部門）は広範囲にわたる監視を受けてきたが、もう一方（私的部門）は構造の検査の必要がある。

グリーンペーパーでは社会保障給付と所得税の統合、および個人所得税の改革に関するグリーンペーパー（近いうちに発表予定）については言及されていない。Michael Meacher と Hermione Parker のように見解を異にする人々の間でも、所得税と社会保障給付システムが結合されなければならないことについては共通の基盤がある。社会保障給付と租税支出は類似している。給付の課税は給付の削減と同様の機能を果すものである。ファウラーが6月に発表した提案はいくつかの問題を提起しており、それ

については今秋発表予定の個人所得税に関するグリーンペーパーにおいて蔵相 Nigel Lawson が答えなければならないだろう。手取り収入をベースとする給付算定方式と課税後の所得をどのように関連づけるか。年金の保険料と給付は所得税制上どのようにとり扱うべきであろうか。税制および社会保障制度において、夫と妻は同一の取り扱いをすべきであろうか。

グリーンペーパーが多くの問題点を問わないままに、また答えないままに残したという事実は一部は時間の余裕がなかったということであろう。社会保障制度を1年足らずで適切に再計画できると想定することは現実的ではない。しかし、それがもつ限界は、ファウラー自身の党の内部ですら、社会保障の目的について基本的な意見の不一致があるという事実のあらわれでもある。もっとも重要なことは、プライオリティという用語によっては納得できない人々、また貧困は政府に重大なかわりのある事柄であると信じる人々にとっては、政府の資力調査戦略では未来への希望はほとんどあり得ないということである。

A. B. ATKINSON, "The Welfare State after FOWLER", *New Society*, 7 June, 1985

A. B. ATKINSON is Professor of Economics, London School of Economics.