

# 英国社会保障における最近の動向と課題

Robert Pinker, "Recent Trends and Current Issues in British Social Security"

ロバート・ピンカー

岡田 藤太郎監修, 福岡社会保育  
短期大学・社会福祉研究会訳

## 1 英国社会保障の構造

本稿で私が用いる英語の専門語は、日本語の訳と必ずしも同じ意味を持たないであろう。「ソーシャルワーク」(social work)という言葉は日本語でもほぼ同じ意味と思う。「社会福祉」(social welfare)は英国では非常に一般的な意味で用いられる。それは特定のサービスや特定の政府部局を指すものではない。「社会福祉」とは社会政策および経済政策の目標であり、一般的な福祉(well-being)の状態を意味する。「社会政策・運営論」(social policy and administration)とは公的(statutory)、民間(voluntary)、私的(private)など、社会サービスの全ての局面をカバーする学問的研究の領域を表わす言葉である。

「社会保障」(social security)とは、中央政府によって費用が支出され運営される、所得維持サービスの全範囲を指して用いられる。それは「社会福祉」と同じものとしては用いられない。社会保障ないし所得維持のサービスの主要なものには、第一

に、拠出と給付に基づく社会保険と老齢年金を通して供給されるものがある。第2に、税金によって賄われ、ニードの証明とミーンズ・テストによって供給される、補足給付(supplementally benefits)がある。第3に家族支持(family support)の諸サービスがあり、これは税金によって賄われ、ニードの証明すなわち被扶養児童を抱えているということによって与えられる。家族支持には2つの主要なタイプがある。普遍的サービスである児童給付(child benefit)と、ミーンズ・テスト付で、低所得家族に限られている家族所得補足(family income supplement)である。第4に、住宅給付(housing benefit)がある。これはミーンズ・テスト付であるが、地方政府によって運営され、中央政府によって支払われるものである。

英国では、そのスティグマを付与する含みから、公的扶助(public assistance)という言葉は用いられず、補足給付を表わすには社会扶助(social assistance)という言葉が多く用いられる。

## 論 文

英国社会保障の根本的かつ包括的な見直しが行われて以来、40年以上が経過した。当時、1942年のベヴァリッジ報告<sup>1)</sup>は、所得の中断や喪失、家族員数に見合う所得を得られないことが貧困の主な原因であると判断した。1945年から1948年の戦後の立法は、ベヴァリッジの提言に主として基づいていた。新しい制度は、普遍的均一給付と労働者、雇用主と国家の三者からの拠出による保険原理を柱とする中央集権化された制度であった。当初から、この制度は完全な普遍性を欠いていた。なぜならば、保険原理による権利の付与は、常にいくらかの人々が、老齢や障害などのために、事実上、排除されるということをし、意味したからである。さらに、戦後初の労働党政府は、できる限り適用範囲を拡大するために給付を大変低く設定しなければならなかった。また、制度の全額受給者として、全労働生涯にわたり拠出金を支払っていない高齢労働者をも含めなければならなかった。

普遍的であるべきサービスを吟味するにあたり、その適用人口だけでなく給付のレベルを考えることも重要である。社会保障の場合、権利としての給付のレベルは、ミーンズ・テストを伴った公的な制度つまり補足給付という選別的制度、もしくは私的企業保険の補足なしには、生存を確保するうえで、決して十分ではなかった。しかしながら、強調すべき点は、もしミーンズ・テストがニードの存在を示すのであれば、補足給付制度の諸給付は、法的な権利であるということである。社会保障の拠出と給付は、現在は所得比例となっている。被雇用

者は累進部分を雇用主の企業保険へ加入してもよいという制度があり、この企業保険は少なくとも、国の制度と同額の給付を支払わねばならないということになっている。給付率は、長期と短期では異なっている。退職年金は、男性の場合は65才、女性の場合は60才から支払われる<sup>2)</sup>。

補足給付制度全体は、1966年に再編されたが、1981年には、受給資格についての規則や、分類の明確な定義を重視し、かつ、裁量権の行使を最小限にとどめるために、制度の手続きが改正された<sup>3)</sup>。

保険給付と補足給付とに加えて、児童給付(child benefit)があり、これは普遍的に適用される。特別な家族所得補足(family income supplement—FIS)もあり、これは、補足給付と異なり、世帯主が働いている低所得世帯に支給される。さらに、国や地方自治体による選別的な制度も各種あり、これらのうちのいくつかは、補足給付の受給者、あるいは、家族所得補足の受給者に自動的に支給される。これらのサービスには無料のミルクおよび食料、無料の処方箋、眼科および歯科の治療、住宅給付(housing benefits)、ならびに障害者への特別な現金現物扶助を受ける資格が含まれている。

住宅給付は、厳密には、社会保障制度の一部ではないが、低所得世帯に対して非常に重要な所得援助である。住宅給付は、1982年から83年に改正され、選別的にミーンズ・テストを伴って、家賃と地方税への援助を提供している。費用は、中央政府の負担であるが、制度は地方自治体によって運営されている。

したがって、英国の社会保障は、すべての人々に対して権利として提供される最低基準をもつ幅広い普遍主義的な制度である。しかし、この権利は、普遍主義的と選別主義的サービスとの混合から生じるいろいろな基準に掛かっている。

さまざまな理由により、英国の社会保障の包括的な改革が待たれているという全体の合意がある。第一に、基本的な構造つまり拠出と給付が均一で普遍的な制度は変わっていないが、新しいサービスや制度が、付加されてきている。それには、付加的な所得比例給付、家族所得補足、新しい児童給付や住宅給付、病人や障害者のための新しい給付が含まれる。この他に、もちろん、低所得の諸グループのための補足給付の認めざるをえない増加がある。また注目すべきは、企業年金の成長であり、今や、年金受給者の全体の所得のほぼ25%を占めているが、1951年には6分の1以下であった。<sup>4)</sup>

最も重要なことは、新しい年金制度が(1975年の法律に基いて)1978年に導入されたことである。これによれば、在職期間のうちで最もよい20年間を基礎として、よりよい所得比例年金が支給されるであろう。そして企業年金への部分的加入を望む労働者にはそれも可能である。この新しい制度は、基礎年金と所得比例補足部分(SERP S-所得比例国家制度 state earning related pension schemeとして知られている)とから成り立っている。

1978年以後に退職した新制度の加入者は、すでに年金を受けとっている。そして、1998年以降の拠出者は、最もよい20年間の所

得に基づき、上限下限以内にある再評価された平均所得の4分の1に等しい付加年金を受け取ることになる。<sup>5)</sup>もともとこの制度の諸規定が設けられたときは、2.5%という失業率と年3%の実質所得の伸びという推測に基づいていた。英国政府は、この制度の将来の費用について大変心配してきた。なぜなら、予測していたよりも失業率が高く、成長率が低いというだけでなく、費用は、賦課方式で調達されなければならないためである。年金「基金」はなく、最近の社会保障の見直しで「費用は、すべて、その時代の拠出者と納税者によって負担されるであろう。基金は蓄積されておらず、あるのは負債のみである。」と指摘されている。<sup>6)</sup>

「所得比例国家年金制度」(SERP S)の将来の費用は、社会保障サービスの今後の英国政府の計画において、主たる関心事となっている。しかしながら、この関心は政府が2年前に全体の構成の見直しを決定したことの唯一の理由ではない。その見直しの結果が『社会保障の改革』(Reform of Social Security)と名づけられた報告であり、「英国の社会保障制度は方向を見失った<sup>7)</sup>」という主張で始まっている。過去40年間に、代々の政府は新しい立法によって、変化してゆくニードと高まる社会的期待に応えようとしてきた。この『グリーン・ペーパー』(Green Paper)によると、その結果は、もはや真のニードに効果的に対応できず、経済的目的とも一致せず、運営するにはあまりに複雑で困難で、そして高くつく制度になったのである。<sup>8)</sup>

2 変化しつつある社会的ニード

「真」のニードが何であるかは、もちろん大いに論議のあるテーマである。もし、貧困が絶対的な基準によって測定されるのなら、貧困は概ねなくなった。英国においては、『グリーン・ペーパー』も認めているように、「貧困についての一般的に合意している基準はない」<sup>9)</sup>。社会保障制度の供給水準は一般的な生活水準の変化に合わせるべきだという考えは、今では広く受け入れられている。1982年の『家計調査』の結果を用いて、『グリーン・ペーパー』は、世帯の規模と構成を標準化した後、最下位の20%における世帯を基本としている。これらの世帯の相対的な位置は、1971年と1982年ではほとんど変わっていない。

1982年に、子供がなく、妻が働いていない常勤の男性肉体労働者の平均の粗所得、98ポンド(38,700円)に対し、この最低5分位階層の子供のいない夫婦世帯の純所得は、1週間71ポンド(28,000円)であった。同年、補足給付を受けている子供のいない夫婦は、普通レートの場合で53ポンド(20,900円)の純所得(住宅給付を含む)、もしくは、長期レートの場合では1週間につき62ポンド(24,500円)を受け取っている。1982年の子供のいる夫婦の平均純所得は169ポンド(66,800円)であった。(1983年4月現在、1ポンド395円の概算)

それにもかかわらず、過去10年の間に最低五分位階層の構成には大きな変化があった。この最も低所得の第5分位階層における年金受給者の割合は50%から25%に半減

表1 第5分位所得階層の世帯と雇用状況のタイプの変化 (英連合王国)

世帯と世帯主の就労状況	1971年		1982年	
	%	百万人	%	百万人
年金受給者	52	3.6	27	2.2
生産年齢単身者	11	} 1.0	6	} 1.8
就労 失業	9		28	
単親家族	1	} 0.9	1	} 1.1
世帯主就労 " 失業	5		6	
子供のいない生産年齢夫婦	3	} 0.7	2	} 0.9
世帯主就労 " 失業	4		6	
子供のいる生産年齢夫婦	12	} 4.0	12	} 5.4
世帯主就労 " 失業	5		12	
総計 (%)	100		100	
(百万)		10.2		11.4

出所: 『Reform of Social Security : Background Paper』  
第3巻 HMSO 1985年 10ページ

した。その一方で、単身の貧困者や幼い子供をかかえた家族の割合が急増している。貧困な高齢者の減少は、全高齢者数の減少の結果ではない。基礎年金の実質価値がよくなっているのである。企業年金を受けている高齢者の数は増えている。今や退職者の50%以上が持家に住んでいる。現在では、大変貧しい高齢者の多数は、大変高齢であるか、女性であるか、配偶者に先立たれたか、または独身者である。<sup>10)</sup>

現在では最も貧しい第5分位の大部分は、雇用されていない生産年齢の人々である。英国のすべての家族のうち8世帯に1世帯は今や単親家族であり、これらの世帯の大部分は、補足給付を受けている。今日、英国における貧困の唯一最も重要な原因は失業であり、最も緊急な問題は、扶養児童のいる貧しい家族の問題であり、家族の人数が多いほど深刻化している。<sup>11)</sup>「扶養児童をかかえている家族は今や全低所得者の半数

以上を占めている。<sup>12)</sup>」それにもかかわらず、社会保障予算のほぼ50%は今なお高齢者のために使われている。表1は、1971年と1982年のあいだに起こった変化の性質と程度を示している。

### 3 費用、複雑さ、及び効果 についての諸問題

社会保障に対する支出は、すべての英国の公共支出のうち30%を占め、単独では最大の支出項目となっており、未だに増え続けている。おおよそ3家族のうち2家族は、社会保障から何らかの収入を得ている。費用の半分は、税金(49.2%)によって、賄われ、その残りは、雇用主からの拠出(25.3%)と被雇用者からの拠出(24.3%)によって賄われ、それらはほぼ同じ割合である。これらの費用は、次の40年以上にわたって、確実に伸びていくと予測されている。高齢者の数は現在の930万人から、2035年には1032万人へと増加の見込である。年金受給者に対する拠出者の割合は、現在では年金受給者1人に対して拠出者は2.3人であるが、2035年には年金受給者1人に対して、拠出者は1.6人と悪化する見込である。『グリーン・ペーパー』の予測では、6%の失業率(今日では13%であるが)と一家族の子供の数の平均を2.1人(現在では1.7人だが)という仮定を基礎にしている。『グリーン・ペーパー』は、政府保険数理監(the Government Actuary)の計算に基づいて、「もし、基礎年金を物価に連動させるならば、その費用は現在は150億ポンド

であるが、2033/4年には、220億ポンドになるであろう。もし、基礎年金をベースアップに連動させるならば、2033/4年には435億ポンドになるであろう。そしてもちろん、付加部分であるSERPSの存在がこの費用にさらに230億ポンドを付け加えるということを意味している。<sup>13)</sup>同じ時期において、保健と福祉サービスへの需要と増加が、とくに高齢者数の予想される増加と関連して、考慮されなければならない。所得比例国家年金の将来の費用に付け加えて、もう一つの大きな財政的関心は、失業手当の費用の上昇である。

増加する費用についてのこのような問題は、決して高齢者についてのみではないが、このこと以外にも複雑さと効果の問題がある。補足給付制度は、今だに大変複雑であり、現在は430万以上の申請者に対して援助を行っている。補足給付はいろいろなニードをカバーしている。1980年から81年の改革にもかかわらず、特殊なニードへの付加的な給付数は、再び増え始めている。16,000以上ものパラグラフにわたる規定が、大部の2巻の本になっており、運営するためには38,000人のスタッフを必要としている。

しかし、英国社会保障の複雑さと変則さ(anomalies)は、補足給付以外の社会保障制度に関しても同様である。社会保障と税制との関係には、今だに深刻な矛盾がある。なぜならば、「所得比例給付に対する家族の受給資格は、税金を支払う義務とは別に査定するからである。<sup>14)</sup>」近年の予算で、政府はまた、裕福な人々に影響する高い直接税を削減する一方、いろいろの間接税の

レベルを引き上げている。社会保障では国民保険の拠出率を引き上げ、そしてぎりぎりの削減やインフレに対する不十分な配慮のために、児童給付 (child benefit) とともに、社会保障給付の実質価値を低下させてきた。税金の全般的な増額を、一番強く感じているのは、最も貧しい家族である。

これらの動向の全貌は、ミーンズ・テストを伴った給付の急増と関連して考えてみると、最もよく見えてくる。最も貧困な家族の多くは、貧困あるいは失業のわな (trap) にはまってしまっている。なぜならば、彼らは所得を増やそうとしても、その意欲を非常に大きく挫かれるのである。彼らがこのようなわなにはまるのは、我が国の普遍的及び選別的なミーンズ・テスト付給付という社会保障制度と、課税及び保険拠出制度との間に一貫性が欠けているからである。

要するに、政府は現在のニードに応えられるような、より効果的な制度をつくることを望んで制度全体の改革を決定したのである。政府はまた、社会支出の削減が可能などころでは、それを削減することと、私的保険制度の成長を奨励することによって、経済政策とより一貫性を持った制度をつくることに熱心である。長期的な面についての最大の関心事は、退職年金の費用の予期される将来の増加であり、短期的な面での緊急の関心事は、失業者に対して労働への刺激に欠けることである。政府は、現在の社会保障制度が、失業者に仕事を探す気をなくさせ、「雇用創出を妨げる壁」と、職業間での移動を妨げる壁をつくっていると

確信している。<sup>15)</sup> 政府は、また、より簡素化された、より内的一貫性のある制度を望んでいる。

#### 4 改革への提案

社会保障の見直しは、公的支出と課税とを削減し、私的福祉部門の役割の増大に傾倒している政府によって行われてきた。当初より、はっきりとしていたのは、どのような変更も、費用が増えないという条件のもとでなされなければならないということであった。その見直しが行われていたころ、大蔵大臣は、中央政府のすべての支出部門と地方自治体に対して、予算の削減を要求していた。大臣は、今でも、政府支出について20億ポンドから40億ポンドの額の節約を考えている。それなしには、減税は、不可能なのである。

社会サービス担当大臣 (社会保障相) であるファウラー氏 (Mr. Fowler) が、その見直しを利用して、社会サービスの予算を直ぐに削減せよという大臣からの圧力を押さえようとした、ということが、広く信じられている。もし、このことが事実であるならば、次のことの理解が容易になる。その見直しが発表される際に、新しいレートについて、また、その改革が個人や家族に対してどういふ影響を与えるかについての例示がすこしもなかった。その段階的レートは、9月まで発表されない。検討をおこなった委員たちが、それを準備しなかったと信じることは出来ない。そして、流布している有力な噂によれば、新しい段階的レ-

トが準備され、もとの報告書では言及してあったけれども、土壇場で引っ込められたということである。すべての証拠から判断すれば、あるいは、むしろ、証拠が無いということから判断すれば、大蔵大臣と社会保障相は、この問題について依然討議しているものと思われる。

それでは、何が、変革のための主な提案なのであろうか。第一に、政府は所得比例国家年金制度（SERPS）の廃止を考えており、その理由として、将来の費用が莫大になることと、現在の形の制度では、企業年金がさらに発達することを妨げるということあげている。国民保険基礎年金制度は、変更なしに存続する。これらの提言に一貫しているのは、「国家的方策と個人的方策の双方に重要な役割を果たさせようとする社会保障の考え方」であるが、この考え方は、個人の選択や、私的市場に一層大きい機会を与えている。<sup>16)</sup>

SERPSに基づいた現存のすべての義務と資格付与は履行され、45歳以上の女性及び50歳以上の男性に対しては変更はない。女性の35歳から44歳までおよび男性の40歳から49歳までの中年層の場合、SERPSは3年間に段階的に廃止されるが、現存の資格付与は履行されるとともに、さらに何年か、資格付与が続けられる。35歳未満の女性および40歳未満の男性の場合は、自分自身の付加年金の備えを、企業年金制度あるいは、個人的年金制度に加入することによって行わなければならない。彼らの国民保険の拠出率（保険料率）は、切り下げられるが、私的保険のために、最小限4パー

セントの保険料を支払わなければならない。

この段階では、これらの変革がどのような結果をもたらす可能性があるかを評価するのは難しい。「財政研究所」の試算によれば、1987年に20歳となる若い労働者が受け取ることになる年金はSERPSでは、1985年の物価水準でみて4,730ポンド（15,13,600円）となった。それに対し、今度の制度では彼は350ポンド（112,000円）しか受け取らないのであり、また賃金の少なくとも4パーセントを私的な制度に、その差を補うために支払わなければならない。40歳の労働者はSERPSのもとでは、3,240ポンド（1,036,800円）を受け取るはずであったが、今度は、1,680ポンド（537,600円）を受け取ることになる。また、同じく「財政研究所」の試算では、サラリーの4パーセントの私的年金への投資が、SERPSの無くなることによっておこる差を埋め合わせるとしても、寡婦年金を給付する「連動養老年金」（joint survivor indexed annuity）に加入することは、SERPSの制度のもとにあった場合と比較すればずっと高くつくことになる。<sup>17)</sup>

第二に、より大きい効果と簡易性をねらって、補足給付制度は、所得支持（income support）、社会基金（social fund）と呼ばれる二つの新しい給付に置き換えられる。所得支持は、年齢、家族の責務、限られた数の特殊なニード・グループ（長期の疾病あるいは障害、および単親）などの点を考慮した週単位の段階的レートに基づく、単純化された制度となる。暖房、洗濯、食事の支払のための現在の付加的な制度は廃止

されて、単一の段階的レートに移され、退職者に対しては資格付与の高いスケールが、25歳以下の人々に対しては——単親でないかぎり——低いスケールが設定される。住宅ローン（mortgage）の償還の利子負担を楽にするため、現在の債務を減少させる可能性を探るための議論が始められるであろう。現在のところ、補足給付の申請者は、3,000ポンド（96万円）までの資産を保持することが許されているが、将来は、6,000ポンド（192万円）までは、査定の対象から外されるであろう。ただし、3,000ポンドから6,000ポンドの間の資産による所得については、スライド制のスケールができるであろう。

個人的ニードと境遇が例外的な人々は、全く裁量的な原則のもとで運営される社会基金の対象になる。現在、このような特殊なニードや緊急を要する事態に対しては、単一給付（single payment）と緊急ニード給付（urgent needs payment）という補足給付が対応している。『グリーン・ペーパー』は、この社会基金は年々の予算によって賄われるとしているが、もし、申請者数が予想よりも多ければ、どうなるかについては明らかでない。

しかし、非常に明確になったことは、社会基金の活動がソーシャルワーカーの職務にとってたいへんに重要な意味合いをもつことになるということである。英国では、ソーシャルワーカーは、経済的に困っている個人や家族に対して現金を給付するという援助はおこなっていない。例外は、そのような援助なしにはその家族は崩壊し子供

が保護されなければならないという危険が存在する場合だけである。『グリーン・ペーパー』によれば、DHSSのソーシャルワーカーでない職員が、「特別な訓練を受けて、個人のニードを査定し、家計の問題について手助けし、また、特別な困難に直面し社会基金に助けを求めなければならないもっと脆弱な集団を援助する<sup>18)</sup>」のである。

現在の制度の下においても、補足給付に関して既にこのような種類の仕事をおこなっている特殊ケース担当者がいる。しかし、厳しい経済的な危機状態あるいは、長期の慢性的な家計上の問題に悩まされている家族を主に相手にして仕事をしている特殊ケース担当者に現在委ねられている数よりも、もっと多くのケースが社会基金に任される可能性がある。しかし、新しい制度は、社会基金担当者に、広範囲のコミュニティ・ケア・ニードに対して責任を負わせることになる。それには、人々が収容保護をやめる、あるいは、避けることを援助すること、特殊な妊産婦費用を査定すること、「妥当な」葬儀費用を援助することが含まれる。これらの給付は、通常は、回収不可能であろうが、いくつかの場合については返済が期待されている。

社会基金担当官とソーシャルワーカーの役割と職務が重なり合うということ、『グリーン・ペーパー』は認めている。例えば、「しばしば緊張（ストレス）を経験している申請者を相手にする際に必要なアプローチは、ソーシャルワーカーあるいは、保健ケア・スタッフなどの専門職に期待されるものと著しく似ている」ということに



『グリーン・ペーパー』は注目しており、さらに、次のようにも述べている。「各々の責任の境界が何処にあるかということについて、積年の緊張と困難が存在している。そして全く満足のいく均衡（バランス）が確立されたとは、私たちは信じていない。」したがって、社会基金担当官、ソーシャルワーカー、およびその他の専門職間の機関相互の共同の新しい図式は、「金銭給付とケアのバランスのうまくとれたミックス」が成り立つよう案出されなければならないのである。<sup>19)</sup>

しかしながら、社会基金を扱う新しい専門担当者が、「面接、カウンセリング、他の資源の可能な援助の知識」のような関連するソーシャルワーク技能について訓練されなければならないことは疑いが無い。なぜなら、『グリーン・ペーパー』が、続けて指摘しているように、「ケースワーク、他の団体との連絡、申請者との話し合いに、一層基づいて物事が決められるようになる」<sup>20)</sup>のである。この新しい訓練の態勢は、申請者の権利と処遇とに重大な関係をもつことになる。というのは、決定に対する提訴に関する現在のシステムが、段階的に廃止されることになると思われるからである。すべての再審査は、将来は地方レベルの「管理」(management)によって処理され、クライアントの権利を守る第一線は、社会基金担当者の側の「専門職的なアプローチ」<sup>21)</sup>ということになるであろう。

ソーシャルワーカーの役割や職務は、「一般専門主義」(genericism)の影響のもとに、また、ごく最近においては、「パー

<sup>22)</sup>クレア多数派報告」の勧告の影響のもとに、ここ数年、今や着実に拡大してきた。ソーシャルワーカーの職務を拡大させるこのような圧力にもかかわらず、一般的には、金銭的援助の提供にソーシャルワーカーを係わらせようとするまでにはいたらなかった。英国のソーシャルワーカーは、自分たちの役割を、代弁者(advocacy)と、社会保障サービスに対してクライアントの要求(権利)を推進することとに限定する方を選んできた。『グリーン・ペーパー』の提言によって、ソーシャルワークの技能も加え、社会保障制度のなかでの責任も持つ新しい種類の担当者が、結果的につくりだされることになるであろう。この新しい担当者は、専門職ソーシャルワーカーよりも幾分かは範囲が広い一般専門的な(generic)コミュニティ・ソーシャルワーカーの委任事項を持つことになる。というのは、カウンセリングだけでなく金銭的援助についても責任を負うからである。

これらの変革が、非常に厳しい経済的な問題をかかえている申請者の福祉に、どのような影響を与えるかを予測するのは、大変に難しい。専門職ソーシャルワーカーは、金銭の給付に直接的に関係することを望まない。また政府が彼らを(そのことに)関係させるということはほとんど考えられない。同時にコミュニティ・ケアの供給において、金銭的援助と、他の種々の物質的援助とを明確に区別することは、しばしば不可能なことである。多くのことが、新しい連絡制度がどの程度効果があるかということにかかっている。特に法定のソーシャル

ワーカーの権力の行使が必要とされる可能性がある場合や、あるいは、ひとりの人の収容保護が認められたり、それから出されたりする上で、十分な経済的な援助の提供が重大な関係がある場合において当てはまる。

『グリーン・ペーパー』の3番目の主要な提案は、子供のいる家族に対する新しい給付のシステムに関係するものである。普遍的な児童給付(child benefit)は存続するが、家族所得補足(family income supplement)は廃止され、新しい家族クレジット(family credit)制度に置き換えられる。家族クレジット給付(family credit payments)は、13週間の純所得のテストに基づき、雇い主によって賃金とともに支払われる。所得のテストは新しい、所得支持(income support)と住宅給付(housing benefit)の制度で用いられるものと同じものであるが、ひとつの主要な違いは、もとの家族所得補足の特徴であった、無料の学校給食と福祉食料に対する自動的な受給権が廃止されることであろう。

政府が意図していることは、家族クレジット制度が「その家族が、働いているときのほうが失業しているときよりも一層貧しい<sup>23)</sup>ということにならない」ようにすることである。この目的のために、家族クレジット制度は、『グリーン・ペーパー』の第4番目の主要な提案である改正住宅給付と結びつけられるであろう。今後、住宅給付についての単一の制度ができあがり、所得支持を受け取っているか否かにかかわらず、最も貧しい家族は100%の補助を受け取るこ

とになる。しかし、地方税の支払免除は、事情がどうであれ、最大80%までに制限される。

フランク・フィールド(Frank Field)は、『グリーン・ペーパー』を批判する他の人々とともに、住宅給付が最も激しい削減をこうむるサービスではないかとしている。彼によれば、新しい給付の構造は、子供がいる家族のニーズを最優先しようとしているが、それだけでなく、子供がいようとまいと、「徹底的に失うのは、大多数の失業者である」ようにしくまれている。「勤労への刺激は、一方では、新しい家族クレジットの給付によって、他方では、失業者に対する給付の水準の引き下げによって、強められる。住宅給付の削減と、水道料金の支払要求もまた、貧困者をますます貧しくしてしまう<sup>24)</sup>」のである。

政府は既に、42億ポンドの現在の住宅給付から、すくなくとも5億ポンドの削減をしたいと述べている。この節約のある部分は、最も貧しい家族——補足給付を受けている350万人の人々を含む——にさえも家賃の20パーセントを支払うことを要求することによって行われ、また、多くの老齢年金受給者が、住宅給付を部分的に失い、およそ200万人(年金受給者も含む)がその全部を失うであろう。

過去に、家族所得補足、補足給付、家賃払い戻し(rent rebates)についての低い利用率(それぞれ、約50%、約75%、約48%)が、証拠として存在するにかかわらず、政府は明らかに、家族クレジットと失業給付の双方に対して、より広範囲にミーンズ・

テストを採用しようとしている。アトキンソン (Atkinson) は、「ミーンズ・テストを採用した給付は、受給資格のある (eligible) 人々の全体に届かないというはっきりとした証拠がある<sup>25)</sup>」と述べている。給付の水準がどのようなものになるか明確でないので、アトキンソンの言葉をかりれば、「例えば、低所得の家族が、家賃払い戻しが制限され、家賃と家賃払い戻しの両方に対して単一の漸減的スケールが適用されることによって失うものと、家族クレジットから獲得するものとが、どちらが多いか<sup>26)</sup>」我々にはわからない。しかしこのような考慮が、人々が選別的な (ミーンズ・テストを伴う) 給付を申請するかどうか大きく影響するのである。

「財政研究所」はいくつかの非常に暫定的な計算を行い次のような結論を出している。すなわち、貧困のわなは、除去されるとしても、(仕事をもつ人々にとって) より勤勉に働き多く稼ぐことへの刺激は非常に弱い。多数の家族が、「1ポンド余計に稼いでも、わずか最小限度の7ペンスだけしか多く受け取らない」ということである。他方では、仕事をしている場合よりも給付を受けている場合のほうがずっと裕福であるという理由で失業のわなに残留する家族は非常に少ないであろう<sup>27)</sup>。障害者に関しての、『グリーン・ペーパー』の提言についてのもう一つの早い時期の反応として、リンダ・レナード (Linda Lennard) とイアン・マクマスター (Ian MacMaster) は、障害者が以前よりもずっと貧しい状態に取り残されてしまうということと、新しい制度は、

すくなくとも、現在のものよりも複雑になるであろうと指摘している。二人によれば、多くの障害者は、暖房や、洗濯や、食事を余分に援助するための、補足給付に対する週ごとの追加が、廃止されるために、社会基金に頼らなくてはならなくなる。1982年において、暖房手当だけでも、少なくとも240万人が請求し、また、40万人以上が付加的な食事費用を請求した。

最後に、僅か30ポンド (9,600円) の葬祭扶助も廃止される。葬儀費用は、将来は社会基金によって扱われることになる。

## 結 語

S E R P Sを廃止するという決定は、二つの仮定に基づいている。その一つは、現在の労働者世代の高齢時を支えることを、将来の世代に託することは、倫理的に誤ったことであり、また政治的、経済的にも危険であるという考え方であり、もう一つは、この高齢時への支えのための備えは、自助と私的年金市場に任すのが好ましいという考え方である。S E R P Sの主要な目的は、将来の老齢年金世代が、もはや補足給付に依存しなくてすむことを確実にすることであった。この制度は、もともと全政党の支持に基づいたもので、それは現在、1,100万の労働者をカバーしており、他に1,000万人が企業年金制度に加入している。100万人は、すでにS E R P S給付を受けており、彼らはそのまま継続されるはずである。

将来の世代は、再分配の意味を含む経済成長指標連動の年金計画に対して負担する

だけの利他性も先見性ももたないという、政府の第一番目の仮定には、論議すべきいくつかの重要な疑問がある。もし、我々にその余裕がないために、この制度が放棄されるべきならば、いかにして、我々は40年間にわたる高齢貧困者への適切な援助を供給するのか。

将来の労働者世代に、社会保障に関して将来の高齢世代を支えることを要請することが、どうして道徳的に誤っているのだろうか。たとえば、すべての防衛支出計画は、将来の世代も国家安全について同様の集団的関心を共有しているという仮定に基づいている、ということを考えて。

私的市場は、国の供給に代わり、少なくとも同じように好ましい供給をおこなうという政府の第二の仮定もまた討議されなければならない。問題となる代案は、サラリーの4%に基づくミニマリスト的選択である。それは将来の年金者を貧困の危険から守らないだろうし、あるいは、将来の繁栄の分け前を彼らに与えないだろう。マイク・レディン (Mike Reddin) が指摘するように、ファウラーの見直しは、私企業が市場の最低辺にまで、企業年金を提供する用意があり、またそれを望んでいる。という議論を支持する証拠に欠けていることを示している。少なくともベヴァリッジは、これらの可能性を調査した。<sup>28)</sup> 企業年金の市場は、第二次大戦の末期以降、成長してきた。しかし、十分な適用範囲あるいはインフレーション対策が、低所得層の収入の4%によって私的セクターで購入できるということとはともありそうに思われない。

しかしながら、政府の新しい社会保障政策は、社会サービス費用の高騰が、経済成長の見込みをひどくそこない、労働者と雇用主に負担をかけるという見解に基づいている。政府は、この負担は、国家の役割を縮小し、そして、「個人に大きな責任と自立」<sup>29)</sup>を付与することによってかなり軽減されると信じている。新しい提案の全体的趣旨は、将来において選別(主義)とミーンズ・テストへの一層の期待を示している。しかし、英国の社会保障政策が、より単純なそして筋道の通った一連のサービスになろうとするならば、その選別性は一層きびしいものとなるであろう。

日本も、勿論、その将来の社会保障サービス計画において、非常によく似た挑戦に直面している。日本人の平均寿命は1945年以来、およそ25歳、きわだって延長した。一方、家族支持の伝統的システムは、一部には出生率の減少のため、そして一部には、家族生活の構造的、文化的変容のために、ほとんど依存できなくなってきた。日本は歴史的に、英国よりも法人の年金制度や他の形の企業福祉につねにより多く依存してきた。ファウラー・グリーン・ペーパーの提案は、やがて、それが履行されたとき、イギリスの年金給付のシステムは、日本のシステムに一層似たものとなるであろう。その中であって、日本政府が現在、普遍的基礎年金の導入を、またとくに、婦人と障害者の権利を確保するより統一的で公正なシステムを、創出しようとしていることは注目し得る。これは疑いもなく、強制課税や保険料水準のあがることを意味するで

あろう。

英国は、高齢時の貧困に対して保障を与えるという挑戦への対応においては、かなり前進させてきた。公的給付の改善と企業年金と持家制度の増大は、この成功に全体として、貢献してきた。それにもかかわらず、公的給付に完全に依存する老人の少数派にはなお、深刻な相対的貧困の問題が存在している。SERPSの主要な目的の一つは、老人のために社会保障のより公正なシステムを実現することであった。我々は、諸給付の不十分さや一部には失業問題のために、年少児童をかかえる家族に対して十分な配慮を払ってこなかった。新しい提案は、これらの家族に優先権を与えている。しかし、失業や住宅給付に関する他の政策は、この目的に反するものとなるであろう。

日本の社会保障制度は、英国に比べて発達が少なく、そして統一的ではない。しかしより広範な、企業福祉のシステムをもっている。さらに、日本は、高い失業率にとまなう社会保障費用に対応しなくてもよい。しかし、高齢市民の数において、劇的な増加に直面している。そしてその挑戦に対して、まだ完全には用意ができていない。失業に関しては、我々は日本から学ぶ多くのことがある。高齢者に関して英国は、1975年から78年にかけて、正しい政策決定をおこなってきたと私は信じている。そしてこれらの政策が廃止されようとされまいと、それから今なお学ぶべき価値は多くある。

(1985年6月)

(注)

- 1) *Social Insurance and Allied Services* (Beveridge Report), Cmd 6404, HMSO, 1942.
- 2) Muriel Brown, *Introduction to Social Administration in Britain*, fifth edition, Hutchinson, 1982, p. 36.
- 3) Ibid. ch. 2, pp. 22-54; Jonathan Bradshaw, "Public Expenditure on Social Security", in Alan Walker (ed.), *Public Expenditure and Social Policy: An Examination of Social Spending and Social Priorities*, Heinemann Educational Books, 1982, pp. 91-112; Department of Health and Social Security, *Social Assistance: A Review of the Supplementary Benefits Scheme in Great Britain*, July 1978; Ruth Lister, *The No-Cost No-Benefit Review*, Poverty Pamphlet 39, Child Poverty Action Group, 1 Macklin Street, London, January 1979. など参照
- 4) *Reform of Social Security*, vol. 3, Cmnd 9519, HMSO, 1985, para. 1.26.
- 5) Ibid. vol. 1, Cmd 9517, para. 7.6.
- 6) Ibid. vol. 1, para. 7.6.
- 7) Ibid. vol. 1, para. 1.1.
- 8) Ibid. vol. 1, para. 1.12.
- 9) Ibid. vol. 1, para. 4.5.
- 10) Ibid. vol. 3, paras. 1.23-1.26.
- 11) Ibid. vol. 3, para. 1.38.
- 12) Ibid. vol. 1, para. 4.8.
- 13) Ibid. vol. 1, para. 5.4.
- 14) Ibid. vol. 1, para. 6.11.
- 15) Ibid. vol. 1, para. 1.12.

論文

- 16) Ibid. vol. 1, para. 1.14.
- 17) “We’ll All Pay More, Some of Us for a Good Deal Less”, *The Guardian*, 22 June 1985, p. 22. を見よ
- 18) *Reform of Social Security*, op. cit. vol. 1, para. 9.8.
- 19) Ibid. vol. 2, Cmnd 9518, para. 2.100.
- 20) Ibid. vol. 2, para. 2.107.
- 21) Ibid. vol. 2, para. 2.110.
- 22) *Social Workers: Their Role and Tasks*, op. cit.
- 23) *Reform of Social Security*, op. cit. vol. 1, para. 8.10.
- 24) Frank Field, “Plenty of Facts but an Absence of Figures”, *The Listener*, 13 June 1985, p. 4.
- 25) A. B. Atkinson, “The Welfare State After Fowler”, *New Society*, vol. 72 no. 1171, 7 June 1985, p. 345.
- 26) Ibid.
- 27) “For Richer, For Poorer”, *The Guardian*, 22 June 1985, p. 22.
- 28) Mike Reddin, “Beveridge, Fowler and the Minimalist Approach”, *Times Higher Education Supplement*, 21 June 1985, p. 16.
- 29) *Reform of Social Security*, op. cit. vol. 1, paras. 1.12 & 1.14.
- (監修者注)
- 本論文は、ロンドン大学(スクール・オブ・エコノミックス)教授、ロバート・ピンカー氏が、1985年9月、ブリティッシュ・カウンシルの招きで来日し、各地で講演した時の草稿の全訳である。