

公的扶助制度の国際比較

—OECD 24カ国のなかの日本の位置—

埋橋 孝文

■ 要約

本稿では、これまであまり研究蓄積のない公的扶助制度の国際比較を試みている。国際比較の場合とりわけ分析の視点を明確にすることが必要であるが、ここでは、公的扶助の〈規模〉、〈水準〉、〈受給資格〉という3つの側面から迫っている。検討の結果、わが国の公的扶助制度が、スウェーデンのそれと全く異なる性格をもちながらも共通している点があること、また、全般的にはスイス、オーストラリアと最も近似しているという新しい事実が明らかになった。

■ キーワード

公的扶助制度、ミーンズテスト、就労インセンティブ、福祉国家、国際比較

1. 課題の限定

近年、多くの国で、公的扶助制度をめぐっていくつかの改革論議や取り組みがみられる。例えばイギリスでは給付と税との統合をめざして従来の「家族クレジット」(Family Credit)が「労働家族への税クレジット」(Working Families Tax Credit)へと衣替えし(1999年10月以降)、アメリカでは、TANF(貧困家族への一時的扶助)がAFDC(要扶養児童家族扶助)に取って代わり(1997年7月)、公的扶助は仕事をみつけるまでの最長5年以内の援助へと変化した。さらに北欧諸国では、失業率の上昇がこれまで周辺的位置にあった公的扶助の役割を高め、それにともなっていくつかの財政問題が生じている。

こうした動きの背景としては相反する2つの事情がある。1つは、失業率の上昇やひとり親家族の増加により従来の保険方式(失業保険・年金保険)による生活保障では対応できなくなり、セーフティネットとしての公的扶助制度への関心が高まっていることである(例えばEUにおける「新しい貧困」概

念の出現)。もう1つは、公的扶助が就労インセンティブに及ぼす負の影響を問題視する風潮が台頭したことによって、公的扶助予算を削減しようとする動きや制度改編の動きが加速されていることである。

もとより、かかる動きは当該国での従来の制度のあり方や実際に果たしている役割、雇用状況、政策指向の差異によって国別に異なった対応となって表れる。わが国の場合、「社会福祉基礎構造改革」の後で生活保護制度改革が予定されていることであるが、今のところ現行制度をめぐって活発な論議が生じているとはいえない。

本稿は、〈規模〉と〈水準〉、〈受給資格〉を切り口としてOECD 24カ国の公的扶助制度の国際比較を試み、そのことをとおして、わが国の特徴と位置を明らかにすることを課題としている。公的扶助制度全般の国際比較でないことを最初にことわっておきたい。

受給資格にしても本稿はその全領域をカバーしていない。所得調査、資産調査、ワークテストの3つの受給資格の検討をとおしてOECD 24カ国の国

際比較を試みている。これらは、公的扶助受給の可否を決める基本的な要件であり、その内容(制度設計のあり方)が個人の労働供給行動に大きな影響を与える。ベバリッジの例を引くまでもなく完全雇用が福祉国家の重要な土台である。人々の労働市場への登場とそこでの雇用機会の獲得の如何が福祉国家の存立にかかわるからである。したがって、各国の公的扶助制度がその国の雇用問題とどのように切り結んでいるかを検討することは、各福祉国家の特徴を明らかにする上で重要な意味をもっている。

2. イギリス社会保障省『OECD 諸国における公的扶助』

本稿がもっぱら依拠する資料はイギリス社会保障省『OECD 諸国における公的扶助』(Social Assistance in OECD Countries, Volume 1, 1996)である(Research Report, No. 46)。同報告書の基となった研究プロジェクトの経緯については次のように説明されている。

「本調査研究はイギリス社会保障省の委託によって始められたものであり、その時は(当時の)EU12カ国とオーストラリア、カナダ、ノルウェー、ニュージーランド、スウェーデン、アメリカ(4州)を対象とした。OECDはこの研究に対して追加的な資金を提供し、その結果、残りのOECD 6カ国(オーストリア、フィンランド、アイスランド、日本、スイス、トルコ)まで調査・研究対象が広げられた」(Volume 1, p. 1)

この報告書の執筆は主としてヨーク大学社会政策研究所(Social Policy Research Unit)のスタッフが当たっているが、その資料収集には各国社会保障省担当者と各国別研究担当者(national informant)が協力した。筆者は日本の研究担当者として、SPRU作成の質問アンケートに答え、必要な統計データを提供した。

同報告書の構成は次のとおりである。

序文

第1章 イントロダクション

第2章 OECD諸国の公的扶助：類型と趨勢

第3章 公的扶助制度の構造と原理

第4章 公的扶助手当の管理・運営と支給方法(delivery)

第5章 給付水準、その妥当性と捕捉率：国内での議論

第6章 公的扶助給付水準と構造

第7章 公的扶助、仕事、インセンティブ

第8章 多様なシステム、共通の目標？

本稿では、このうち、管理・運営的側面を扱った第4章とそれぞれの国の国内での議論を分析した第5章を除く部分を参照している。なお、第8章ではそれまでの分析を踏まえて、公的扶助制度の分類が試みられているが、本稿ではそれとは異なる視角から日本の特徴と位置づけを検討する。

3. 公的扶助の規模と給付水準

(1) 規模—GDPに占める割合と適用人員—

ここでいう「公的扶助」とは「困窮状態にある人に対して何らかの資力調査(a test of resources)に基づいて最低生活を保障するために提供される給付・サービス」のことである(p. 1)。その中には、一般扶助(General assistance)、対象者カテゴリー別扶助(Categorical assistance)、関連扶助(Tied assistance)が含まれる。関連扶助とは「特定の財・サービスを現金もしくは現物で支給するもの」であり、住宅関連のものが多し。

国際比較の場合、多様な制度形態をもつすべての国を網羅し共通の尺度で分類するのは困難である。例えば、表1は公的扶助制度の種類別に手当総額がGDPに占める割合を表しているが、オーストラリア、ニュージーランドでの割合が異常に高くなっている。それは両国での社会保障給付がほとんどすべて資力調査をとまっており、また、最低生活保障だけを目的にする制度を分離することが難しく、そのため、各種社会保障給付がそこに計上されているためである。

表1から以下のことが読み取れる。第一に、オーストラリア、ニュージーランドとヨーロッパ大陸諸国のフランス、イタリア、オランダ、スペイン、スイスとアイルランド、アメリカの各国でカテゴリー別の公的扶助制度の比率が高い。第二に、フランス、スウェーデン、イギリスの3カ国では関連扶助に属する住宅扶助の割合が高くなっている。第三に、現金給付に限れば(E欄)、一般的に、オセアニアの2国を別にして、カナダ、アイルランド、イギリス、アメリカの英語圏で公的扶助手当がGDPに占める

割合が高い。割合が低いのは、ベルギー、ルクセンブルク、スイス、オーストリア、ノルウェー、フィンランドであり、日本はギリシャ、アイスランド、ポルトガル、トルコと並んで最も低いグループに入っている。10年強の期間の変化を示す表2からは、スペインとスカンジナビア3国(フィンランド、ノルウェー、スウェーデン)で、おそらくは失業率の上昇を反映して、公的扶助手当の割合が急増していることがわかる。日本は24カ国中、唯一、割合が低下している国である。

表1 公的扶助支出額がGDPに占める割合(1992年)

(%)

国	一般扶助 (A)	カテゴリー別扶助 (B)	A+B (C)	住宅扶助 (D)	A+B+D (E)	その他の扶助 (F)	A+B+D+F (G)
オーストラリア	0.1	6.7	6.8	—	6.8	—	6.8
オーストリア	0.1	0.7	0.8	N/A	0.8	0.4	1.2
ベルギー	0.1	0.6	0.7	—	0.7	—	0.7
カナダ	1.8	0.7	2.5	N/A	2.5	—	2.5
デンマーク	1.4	N/A	1.4	N/A	1.4	—	1.4
フィンランド	0.4	—	0.4	N/A	0.4	—	0.4
フランス	0.2	1.0	1.2	0.8	2.0	—	2.0
ドイツ	0.5	0.3	0.8	0.2	1.1	0.9	2.0
ギリシャ	—	0.1	0.1	N/A	0.1	—	0.1
アイスランド	0.1	0.1	0.2	N/A	0.2	—	0.2
アイルランド	0.3	4.8	5.1	—	5.1	—	5.1
イタリア	0.2	2.7	2.9	—	2.9	0.4	3.3
日本	0.2	0.1	0.3	—	0.3	—	0.3
ルクセンブルク	0.4	0.1	0.5	N/A	0.5	—	0.5
オランダ	0.8	1.4	2.2	N/A	2.2	—	2.2
ニュージーランド	0.1	13.0	13.0	—	13.0	—	13.0
ノルウェー	0.5	0.2	0.7	0.2	0.9	—	0.9
ポルトガル	N/A	N/A	0.4	N/A	0.4	—	0.4
スペイン	0.03	1.0	1.1	—	1.1	—	1.1
スウェーデン	0.5	—	0.5	1.0	1.5	—	1.5
スイス	0.2	0.6	0.8	—	0.8	—	0.8
トルコ	0.5	N/A	0.5	—	0.5	N/A	0.5
イギリス	2.5	0.1	2.6	1.2	3.9	0.3	4.1
アメリカ	0.4	0.9	1.3	0.3	1.6	2.1	3.7

出所：Social Assistance in OECD Countries, 1996, Volume 1, p. 35.

表3は各種公的扶助手当の受給者の割合を示している。表1の結果とも関連するが、英語圏の国で公的扶助の適用人員比が高くなっている。フィンランド、デンマーク、ドイツ、オーストリア、スウェーデンがそれらに次ぐ。なお、フィンランドの公的扶助手当がGDPに占める割合は低い部類に入るにもかかわらず適用人員比が比較的高いということは、給付水準の低さを推察させる。他方、公的扶

助の適用人員比が低いのは日本、スイス、ポルトガル、ギリシャである。

(2) 給付水準

社会保障給付水準の国際比較のためには、いくつかの前提条件を共通のものにする必要がある。とりわけ、制度上の違いを考慮に入れつつ、支給対象、支給条件を統一することは不可欠である。

表2 公的扶助手当現金支給総額がGDPに占める割合(1980～92年)

(%)

国	1980	1985	1990	1991	1992	指数*
オーストラリア	5.4	6.0	5.2	6.1	6.8	126
オーストリア	1.0	1.0	1.4	1.2	1.3	124
ベルギー	0.4	0.6	0.6	0.7	0.7	156
カナダ	1.6	2.0	2.0	2.3	2.5	156
デンマーク	N/A	0.9	1.2	1.4	1.4	N/A
フィンランド	0.1	0.1	0.2	0.3	0.4	438
フランス	0.2	0.3	0.5	0.5	0.5	196
(含む住宅扶助)	0.6	1.0	1.2	1.3	1.3	205
ドイツ	1.0	1.6	1.6	1.6	1.6	160
ギリシャ	0.1	0.1	0.1	N/A	N/A	100
アイスランド	N/A	N/A	0.2	0.2	0.2	N/A
アイルランド	3.0	4.5	4.3	4.7	5.1	174
イタリア	1.1	1.3	1.4	1.5	1.5	135
日本	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	60
ルクセンブルク	N/A	N/A	N/A	0.4	0.4	N/A
オランダ	1.7	2.5	2.3	2.2	2.2	133
ニュージーランド	8.6	9.2	12.5	13.5	13.0	151
ノルウェー	0.1	0.3	0.7	0.7	0.7	486
ポルトガル	0.2	0.6	0.5	0.4	0.4	221
スペイン	0.3	0.8	1.1	1.1	1.2	473
スウェーデン	0.2	0.4	0.4	0.4	0.5	272
(含む住宅扶助)	0.8	1.2	1.0	1.3	1.5	186
スイス	N/A	N/A	N/A	N/A	0.8	N/A
トルコ	N/A	N/A	N/A	N/A	0.5	N/A
イギリス	1.4	2.1	1.7	2.1	2.6	190
(含む住宅扶助)	1.8	3.0	2.6	3.2	3.9	212
アメリカ	1.1	1.0	1.0	1.2	1.3	115

* 1980年を100とした場合の92年の指数。

出所：Social Assistance in OECD Countries, 1996, Volume 1, p. 37.

表3 総人口に対する公的扶助手当適用人員
(子どもを含む)の割合(1992年)

(%)

	一般扶助	カテゴリー別扶助	計	住宅扶助
オーストラリア	0.2	17.6	17.8	—
オーストリア	0.7	4.1	4.8	—
ベルギー	0.5	3.1	3.6	—
カナダ	9.9	5.1	15.0	—
デンマーク	8.3	—	8.3	—
フィンランド	9.2	—	9.2	—
フランス	1.1	1.2	2.3	8.8
ドイツ	4.5	0.7	5.2	2.8
ギリシャ	—	0.7	0.7	—
アイスランド	2.9	6.8	9.7	—
アイルランド	0.5	11.9	12.4	—
イタリア	—	4.6	4.6	—
日本	0.7	—	0.7	—
ルクセンブルク	2.7	0.6	2.7	—
オランダ	1.5	2.2	3.7	6.3
ニュージーランド	—	25.0	25.0	—
ノルウェー	4.0	1.0	4.0	1.9
ポルトガル	—	2.1	2.1	—
スペイン	0.3	2.7	2.7	—
スウェーデン	6.8	—	6.8	—
スイス	1.8	2.3	2.3	—
トルコ	N/A	N/A	N/A	N/A
イギリス	15.3	0.6	15.9	7.6
アメリカ	10.0	7.5	10.0	2.2

出所：Social Assistance in OECD Countries, 1996,
Volume 1, p. 39.

この点、「OECD諸国における公的扶助」のプロジェクトは以前同じヨーク大学のSPRUがオーガナイズした「児童支援政策の国際比較」の研究方法を踏襲し¹⁾、次のような「モデル家族」を想定し、それぞれに対する給付水準を算定している。

①17歳の単身者、②35歳の単身者、③68歳の引退単身者、④35歳の結婚しているカップル、⑤68歳の引退、結婚しているカップル、⑥35歳の結婚しているカップル+子1人(3歳未満)、⑦35歳の結婚しているカップル+子1人(7歳)、⑧35歳の

結婚しているカップル+子2人(7歳、14歳)、⑨ 離別シングルマザー+子1人(3歳未満)、⑩ 離別シングルマザー+子1人(7歳)

もう1つの特徴は、公的扶助の手当の水準だけでなく、それから所得税、社会保険料、医療費、住宅費を引き、その結果得られる「純可処分所得」を比較している。つまり、いわば公的扶助受給世帯のいわば生活水準を比較するという方法をとっているのである。

ただし、上の方法には次のような問題も存在する。

第一に、シミュレーションに付随する問題であるが、ここでの算定額は実在のものというよりもあくまでモデル上のものであるということである。例えば、申請率や捕捉率が100%を下回る場合には—これはどの国でも多かれ少なかれあり得ることである—実際の公的扶助支給金額の平均はここでの算定額を下回ることになる。

第二に、各国で存在する多様な家族形態を考慮するために上記の10の異なる家族形態を選んでいる。しかし、それは実在している家族形態の一部にすぎない(例えばわが国に多い3世代家族は取り上げられていない)。また、表4右欄の数字は、各国の10の家族モデルに対する公的扶助手当額を単純平均し、その値と24カ国の平均値との乖離度を示している。これは、それぞれの国の代表値を序数値でなく基数値で示すための苦肉の策であるが、家族タイプの構成が異なる国々の比較としては問題がある。例えばシングルマザー世帯の割合の低いわが国では、その世帯が過度に強調された給付水準となる。このことはどの国についても多かれ少なかれ当てはまり、その意味で、この給付水準は実際の母集団を代表する数値というよりも、仮定を重ねてのいわば操作された数値である。

第三に、給付水準の算定に当たってはどの国でも特定の地域が選ばれているが、この方式はオーストラリアやイギリスのように全国的基準が設定されている国やドイツなどのように地域差の少ない

国では問題がないが、スイス、ノルウェー、イタリアのように公的扶助手当額の地域差の大きい国では、1地域のみの数値ではやはり代表性の点で問題が生じる。

このような問題があるが、この家族モデル方式は、1家族類型だけを取り上げて、しかも公的扶助手当の金額だけを論じてその他の税、社会保障給付、医療、住宅環境を無視する他の比較方法に比べて優れている。

なお、「OECD諸国における公的扶助」では、基本的に、各国通貨表示の公的扶助手当額（厳密には先に述べたように受給世帯の「純可処分所得」）を購買力平価（1992年5月現在）で換算してそれを比較するという方法を採用している。これは為替レートによる換算よりも優れていることはいうまでもない。各国の物価水準の差を反映することができるからであり、そのためその数値は受給世帯の「生活水準」の指標ともなりえるのである。

表4 公的扶助手当の水準と順位

(%)

順位	国	給付水準1	順位	国	給付水準2
1	スウェーデン	83	1	スイス	91
2	スイス	81	2	アイスランド	49
3	ノルウェー	71	3	ノルウェー	38
4	ルクセンブルク	61	4	ルクセンブルク	32
5	フィンランド	58	5	カナダ	26
6	オーストラリア	56	6	デンマーク	26
7	日本	54	7	スウェーデン	17
8	オランダ	52	8	オランダ	16
9	デンマーク	51	9	オーストラリア	15
10	イタリア	49	10	アメリカ（ニューヨーク）	8
11	オーストリア	47	11	日本	1
12	カナダ	47	12	ベルギー	1
13	ベルギー	46	13	イタリア	0
14	ニュージーランド	45	14	ニュージーランド	-4
15	アメリカ（ニューヨーク）	45	15	フィンランド	-5
16	イギリス	43	16	アイルランド	-15
17	ポルトガル	42	17	イギリス	-19
18	フランス	41	18	アメリカ（ペンシルバニア）	-24
19	アイルランド	41	19	アメリカ（フロリダ）	-27
20	ドイツ	36	20	フランス	-28
21	アメリカ（フロリダ）	32	21	オーストリア	-29
22	スペイン	31	22	ドイツ	-32
23	アメリカ（ペンシルバニア）	29	23	アメリカ（テキサス）	-40
24	アメリカ（テキサス）	25	24	スペイン	-45
25	ギリシャ	6	25	ポルトガル	-63
—	アイスランド	—	26	ギリシャ	-91

注：給付水準1＝対現役勤労者世帯の平均所得比

給付水準2＝購買力平価換算（給付平均からの差の割合）

出所：Social Assistance in OECD Countries, 1996, Volume 1, pp. 130, 131, 139より。

ただし、購買力平価での換算方式が万全というわけではない。というのは、第一に、購買力平価で換算した「純可処分所得」は、あるいはより一般的に社会保障給付の水準は、当該国の全般的な生活水準や物価水準を反映してしまう。第二に、それとかかわって、たとえ国際比較的にみたある国の順位が明らかになったとしても、それは実質GDPの水準や経済政策全般の要因が作用している可能性が大きく、そのため、社会保障プロパーの政策指針を必ずしも提供できないからである。筆者は、その点、現役勤労者世帯の平均所得との比率で公的扶助受給世帯の「純可処分手当」の水準を表す方法も有益と考える。もとより、この方法にも、この比率に基づく順位は購買力平価での換算方式と異なって、いかなる意味でも受給世帯の生活水準の差を反映していないなどの問題がある。以下では主として比率方式の統計(表4左欄)を用い、購買力換算方式(表4右欄)でそれを補足する。

まず、現役勤労者世帯の平均所得との比率で見ると、北欧3カ国が上位にきており、スイス、ルクセンブルクの給付水準も高い。日本は上位3分の1の下の位置にある。フランス、ドイツおよび南欧諸国、アメリカの各州は低い。一方、購買力平価換算方式では、それほど大きな違いはないが、スイスがトップに上がり、スウェーデン、フィンランド両国のランクは下がっている。日本も、OECD 24カ国の平均へと順位を下げている。一方、アメリカ、カナダの順位は上がっている。

4. 受給資格(所得、資産調査とワークテスト)

公的扶助の受給資格には、年齢区分や障害の認定、婚姻上の地位などさまざまなものがあるが、ここでは、所得調査、資産調査、ワークテストの3つの資格要件の検討をとおしてOECD 24カ国の国際比較を試みる。これらは、公的扶助受給の可否を決める基本的な要件であり、そのアレンジメントの内容が個人の労働供給行動に大きな影響を与える。

いずれの国においても原則的には「公共の扶助が与えられる前に、その他の所得・資産を活用しなければならない」ことが規定されている。しかし、この原則は国によって大きな修正をしている場合もあればそれを厳格に履行している場合もある。表5は各国における所得と資産それぞれについての取り扱いを分類したものである。

所得の取り扱いについては、以下の分類基準が用いられている。

- a. 稼得所得の控除(disregard)を認めないもの(完全補足性の原理)
- b. 最少限の稼得所得の控除(単身者ベースで15%まで)
- c. 中程度の稼得所得の控除(同16~40%)
- d. 最大限の稼得所得の控除(同40%~)

資産の取り扱いについては

- A. 流動資産もアカウントし、公的扶助手当支給に当たって最低限の資産の保有しか認めない(控除小)方式
- B. かなりの程度の資産の保有を認める方式(控除大)

の2つに分類されている。なお、一般的には稼得所得の控除割合が高ければ高いほど、また資産の保有を認める程度が大きいほど、労働インセンティブが高くなる。

まず所得控除について厳しい取り扱いをしているのは、オーストリア、スイス、スウェーデンとアイスランドの北欧2カ国および地中海圏の国(イタリア、ポルトガル、スペイン、トルコ)であり、日本もこのグループに入る。逆に、稼得所得の獲得に寛大なのはオーストラリア、ニュージーランド、ベルギー、デンマーク、アメリカの国々である。

次に資産については、ほぼ所得と同じ傾向が読み取れるが、ベルギー、フィンランド、ドイツの3カ国では所得と異なって資産の保有には厳しい取り扱いをおこなっている。なお、申請者の親族の扶養義務を規定しているのはベルギー、ドイツ、日本、

表5 所得・資産の取り扱い

国	所得の扱い	資産の扱い
オーストラリア	d	B
オーストリア	a	A
ベルギー	d	A
カナダ	c	B
デンマーク	d	B
フィンランド	c	A
フランス	c	B
ドイツ	c, d	A
ギリシャ	—	—
アイスランド	a	A
アイルランド	UA-d, SWA-a	B
イタリア	a	A
日本	a*	A
ルクセンブルク	c	B
オランダ	b	B
ニュージーランド	d	B
ノルウェー	b	A
ポルトガル	a	A
スペイン	a	A
スウェーデン	a	A
スイス	a	A
トルコ	a	A
イギリス	b	B
アメリカ	c, d	A, B

* N/A を訂正。

出所：Social Assistance in OECD Countries, 1996,
Volume 1, pp. 63-64 から作成。

オーストリア、スイスの5カ国であることが明らかにされている。一方、この点で最もリベラルであるといわれているのがスウェーデンである。こうした性格の異なる日本、オーストリア、スイスのグループとスウェーデンが、所得・資産について取り扱いの厳しい国に等しく入っていることが注目される。

最後にワークテスト(求職活動をしていることを資格要件とすること)についてみると(『OECD諸国における公的扶助』Vol. 1 pp. 149-152 表7.4)、それを必要としないのはギリシャだけであり、その他の国は多かれ少なかれ求職活動(job search)を

手当支給の条件としている。日本、アイスランド、スイスではワークテストはフォーマルな必要要件ではないが、個人はもてる能力を最大限活用することが前提視されていることを考慮に入れると、実質的には大きい強制力をもっていると考えられる。また、スウェーデン、デンマークの2国は最も厳しい就労要件を課している。両国の地方自治体はシングルペアレントが働けるよう保育施設を設置することを義務づけている。このシングルペアレントや高齢者、障害者については各国とも就労要件が緩和されているが、シングルペアレントに限れば、アイルランド、イギリス、オーストラリア、ニュージーランドが最もリベラルな対応をとっている。つまり、これらの国では子どもが16歳になるまでは実質上仕事に就くことを要求されないからである。その他の国では、ノルウェー10歳、ルクセンブルク6歳、オランダ5歳、オーストリア・フィンランド3歳となっている。

さて、『OECD諸国における公的扶助』はこうした受給資格をめぐって2つのタイプ(北欧タイプとオーストラリアタイプ)を検出している。少し長いが引用しておく。

「…社会民主主義的色彩の強いスカンジナビア諸国が一方で家族タイプと家族の扶養義務の取り扱いに関して非伝統的な立場に立ちながら(また比較的高い公的扶助の給付水準をもちながら)、最も厳しい資力調査を課しているというパラドックスは、もしより広くこれらの国の社会保障システムとそのなかで公的扶助が果たしている役割を視野に入れば説明困難ではない。すべての北欧諸国では公的扶助の受給は、少なくとも原理的には短期的なもので、しかも、いわば最後のよりどころと考えられている。通常、失業や疾病による所得の中断は社会保険システムを通して対処され、速やかに労働市場に戻る事が最優先課題とされている。…所得の控除は給付依存の罫に人を誘うだけであり、その結果生じる給付の高い所得代

替率(replacement rates)もほとんど問題視されない。というのもワークテストと全般的な勤労倫理と公的扶助手当受給にともなうスティグマ感により、ほとんどの場合、十分な就労へのモチベーションが生じるに違いないからである。こうしたことを背景に、給付資格が個人化していること(individualisation of benefit entitlement)—これは社会全体のなかでの女性の解放と機会の付与のなかで達成され、同棲に関する他の国と異なる公式見解のなかに結実している—は、追加的なコストとしては考えられず、抑制されていない。

他方、オーストラリアのようなシステムではすべての給付は所得・資産調査をとめない(その程度はさまざまであるが)、スティグマ感は大した問題ではなくなっている。そのため、貧困の緩和と就労努力を奨励するためには、資産の保有を大幅に認めるとか、稼得所得の「許容範囲」(free areas)を設けたりするなどのより巧妙な一連の制度設計を必要としている」(p. 67、下線引用者)

この引用文の説明で筆者が特に注目するのは次の3点である。

第一に、普遍主義的福祉国家の代表である北欧諸国では公的扶助がその他の社会保障制度と大きく異なって「残余的」な性格をもっていること。逆に、社会保障制度全般で選別主義的色彩の強いオーストラリアでは、そのことによって公的扶助とその他の社会保障制度との境界線が曖昧になり、公的扶助そのものが、規模や適応人員の点で、特別で残余的なものではなく、日常的で「普遍的」な性格をもつにいたっていること。両極端に位置する北欧諸国とオーストラリアではこのように、公的扶助の特徴とその他の社会保障制度の特徴とはいわば「ねじれの関係」にある。

第二に、北欧タイプの公的扶助制度には、労働市場において完全雇用が実現されていることが前提視されており、制度設計の細部にまでそのことが反映されている。

第三に、最も重要な点は上記のスカンジナビア諸国の公的扶助についての説明が、下線部を除いて、そのまま日本についても当てはまるのではないかということである。筆者は拙著(1997)のなかで、スウェーデン、日本の両国で1980年代末までの時点で失業率が低く、異なる背景からではあれ「完全雇用の保障に本格的に関与」している点が共通していることを指摘した。もともと、雇用-労働市場と福祉国家施策との関係についてスウェーデンが補完的な関係であり、日本は代替的關係にあるという差異があることも指摘した²⁾。しかし、こと公的扶助に限れば、上でふれたように公的扶助とその他の社会保障制度が「ねじれ関係」にあるという事情があるため、両国の公的扶助制度が残余的で、雇用-労働市場との関係でいえば等しく「代替的」であるという共通性をもっている。もとより、これは限られた一定の視点(受給資格、給付の高い所得代替率、公的扶助と雇用-労働市場の関係、受給にともなうスティグマ、社会保障制度全体の中での公的扶助の役割)から得られたものであり、上記引用文の下線部に関してはスウェーデンと日本の公的扶助制度が正反対の性格をもっていることを否定するものではない。

5. 日本の位置づけ

これまでの検討で明らかになった日本の特徴をまとめると次のようになる。

日本の公的扶助の規模は、対GDPでも適用人員比でもOECD 24カ国中、ギリシャ、ポルトガルという南欧2カ国、オーストリア、スイスの2カ国と並んで低いグループに属している。逆に規模の大きいのは英語圏の国であった。日本は1980年代を通して対GDP比が低下した唯一の国である。

給付水準の比較は難しい問題を含んでいるが、いくつかの指標からみてスイスと北欧3カ国(スウェーデン、ノルウェー、フィンランド)が高く、日本は上位3分の1ぐらいの位置にある。その点

資料1

- (1) 選別主義的福祉システム(オーストラリア、ニュージーランド)
- ・ すべての手当がミーンズテストをとまなう点でユニーク。
 - ・ いくつかのカテゴリー別の制度があり、全国的に運営。
 - ・ 資産、稼得所得の控除 (disregards) は比較的寛大。
 - ・ オーストラリアでの給付水準は比較的高く、ニュージーランドは低い(1991年以降平均以下)。
- (2) パブリック扶助制度国家(The public assistance state) (アメリカ)
- ・ 包括的なミーンズテストをとまなう一連の(受容度とスティグマの階層構造をもつ)手当制度。
 - ・ 資産調査は一般的には厳格、しかし、所得の控除の構造と仕事へのインセンティブが制度のなかに組み込まれている。
 - ・ 給付水準は他国と比べて、また、国内の貧困水準と比べて低い。
 - ・ 手続き上の権利関係は堅固。
- (3) 統合されたセーフティーネットを備えた福祉国家(イギリス、カナダ、アイルランド、ドイツ)
- ・ イギリスの所得扶助 (Income Support) は社会保険で保障される水準もしくはそれ以下の包括的なセーフティーネットを提供する全国的な制度。住宅手当 (Housing Benefit) を含めるとその水準はOECDの平均以上。権利性が確立されており、ミーンズテストはかなりの稼得所得を控除。家族クレジット (Family Credit) を通して子供のいる人の仕事へのインセンティブを高めている。
 - ・ アイルランドはこのイギリスとオセアニアの方式のミックス。
 - ・ カナダとドイツは連邦国家であり、地域的の違いがある。しかし、カナダの公的扶助制度はその他の点でイギリスと共通点が多い。ただし、96年以降の新しい財政方式の採用でかなり変貌する。
 - ・ ドイツの Sozialhilfe は連邦・州にまたがる制度であるが、地域的に公平であり、権利性があり、包括的、水準はOECDの平均。
- (4) 二重の公的扶助(フランスとベネルクス3カ国)
- ・ 特定のグループを対象としたカテゴリー別の扶助方式。ただし、一般的な基礎的セーフティーネットを新たに導入してそれを補足。
 - ・ 地域的な裁量性が残っているが、今日では全国的な規制の枠に組み込まれている。
 - ・ 資産調査や稼得所得の控除は適度に弾力的。
 - ・ 給付水準は3カ国でかなりの差異。(オランダ・ルクセンブルク高、ベルギー平均以下)
- (5) 形成期の公的扶助(南欧とトルコ)
- ・ 全国的なカテゴリー別の制度が主として高齢者、障害者などの特定の階層をカバー。
 - ・ 上記以外に、地方団体や慈善団体による給付あり(ギリシャやトルコでは全国的な規制下に)。
 - ・ ミーンズテストは特別に厳重というわけではない。
 - ・ 金銭上の給付はソーシャルワークなどのその他のサービスに付随。
 - ・ 給付水準は低い、もしくは、特定の階層についてある地域では存在しない。
- (6) 残余的な公的扶助(スカンジナビア諸国)
- ・ 完全雇用の伝統と普遍的な福祉の供給により公的扶助は社会プログラムのなかの限界的な制度(デンマークで80年代後半以降、フィンランド、アイスランド、スウェーデンで90年以降、失業率が急上昇するまで)。
 - ・ 比較的高い給付水準の単一の制度。
 - ・ 国の規制の枠があるが(国によって程度の差あり)、地方団体は重要な役割を果たし、ソーシャルワーク、ケアとの連携が堅固。
 - ・ 厳しいミーンズテストが家族の金銭的責任を強調する見解と結合。
 - ・ 市民権の考え (citizenship) に基づく異議申し立て制度 (appeal systems) があるため、ノルウェーを除いて(地域ごとの)自由裁量の側面を相殺。
- (7) 地方権限に基づく非中央集権的な公的扶助(オーストリアとスイス)
- ・ スカンジナビア諸国と南欧諸国の両モデルの要素を併せもつ。
 - ・ ソーシャルワーク、家族の扶養義務とリンクした地域ごとの自由裁量性の強い給付。
 - ・ 給付水準は高い(スイスはOECD中最高)。これは最近までの男性失業率の低さに由来。
 - ・ しかし、捕捉率は低い。これはスティグマと地域のソーシャルワーカーの強い干渉力に由来。

で、日本は上の<規模>からみて同じグループに入っていた南欧の国と異なっている。

所得・資産の取り扱いで最も厳しい対応をしているのはオーストリアとスイス、北欧2カ国(スウェーデンとアイスランド)、地中海圏の国(イタリア、ポルトガル、スペイン、トルコ)であり、日本もこのグループに入る。ワークテストの厳しいのはスウェーデン、デンマーク、アイスランド、スイス、日本である。逆に緩やかなのは、アイルランド、イギリス、オーストラリア、ニュージーランドなどの国である。なお、本稿の範囲を超えているが、申請者の親族の扶養義務を明確に規定しているのは、ベルギー、ドイツ、日本、オーストリア、スイスの5カ国であることが明らかになっている。

さて、『OECD 諸国における公的扶助』は、報告書の最後でそれまでの検討結果を踏まえ、公的扶助制度をめぐる OECD 24カ国を7つのタイプに分類している(pp. 168-171)。資料1はそれを筆者が要約したものである。

このタイプ分けでは、本稿では捨象した、中央集権的であるかあるいは地域の自由裁量権が多くみられるかという、公的扶助制度の管理・運営方式や受給手続き上の権利関係をも考慮している。ある意味では、むしろそれらを重視して分類がなされているようにも思える。例えば、(7)の「地方権限に基づく非中央集権的な公的扶助(オーストリアとスイス)」の場合にそのことが当てはまる。また、分類のための基準がやや多すぎ、したがって7つのタイプ分けという結論も24カ国を対象としたものとしては多いようにみえる。

それはさておき日本については、次のように、以上7つのタイプのどれにも分類困難であることが述べられている。

「日本はこれらの類型に位置づけるのは困難である。ある面ではカテゴリー(3)の統合されたセーフティーネットを備えた福祉国家と類似している。それは平均以上の給付水準をもち、地域差がややある程度の全国的な制度が長く確立しているという意味においてである。しかし、支出規模はこのグループに属する国よりも小さい。といっても、日本は家族の扶養義務というコンセプトとより包括的なミーンズテストを共有するオーストリアとスイスよりも、支出規模が大きい。したがって、日本を独自のカテゴリーに分類する根拠が存在する。」(p. 170)

確かに、公的扶助に関する国際比較の地図上に日本をおくのは簡単なことではない。本節の最初でまとめた特徴からもわかるように、日本は、ある面では(公的扶助の支出規模と適用人員)、ギリシャ、ポルトガルと同グループに入る。別の面では(完全雇用を前提、残余的性格)北欧と類似している。しかし、本稿での限られた視角からすると、これらの2つの側面を含め、スイス、オーストリアと最も多くの共通点をもっている。このことは、公的扶助制度の管理・運営面を捨象し、もっぱら雇用・労働市場との関係で、また、他の社会保障制度との関連で公的扶助制度が担っている役割と機能の点に注目して導かれた結論である。

注

- 1) J. Bradshaw, et al, 1993, *Support for Children: A Comparison of Arrangements in Fifteen Countries*, Department of Social Security, Research Report, No. 21, London: HMSO.
- 2) 埋橋孝文(1997)『現代福祉国家の国際比較—日本モデルの位置づけと展望—』(日本評論社), 第7章「現代福祉国家の類型論と日本の位置」のIII, 「日本モデルの特徴と新しい比較軸」を参照のこと。

(うずはし・たかふみ 大阪産業大学教授)