

社会保障：貧困は政策の 試金石である

(イギリス)

社会保障に向けられている現在の資源をもっと有効に利用することはどこまで可能であろうか？この答はもちろん政府が追求しようとしている目的いかんにかかっている。社会保障給付は多くの異なる機能を果し、それらの有効性はさまざまな方法で測定できる。ここでは、社会保障政策における最大のプライオリティは貧困の解消にあると想定しよう。異なるいくつかの給付の“効率”は、だれも補足給付の水準以下に落ちないことを確保するのに、その給付がどれだけ貢献するかに基づいて判断される。

1. 異なったタイプの給付が貧困を救済するのにどの程度有効であるか？

ある給付に支出された1ポンドの結果を他の給付に支出された1ポンドのそれとどのようにして比較するか？ 貧困をもっと減らすように支出を再配分する余地はあるか？ この問題にアプローチするひとつの方法として表1をとりあげよう。これはある形式の効率または非効率を識別するものであり、おおよそその近似的なものであるが、相対的なランキングを与える尺度（低、中、高）に基づいて、主たる社会保障給付を分類したものである。

表1の第1列はだれでも直ちに考えるような“非効率”，すなわち行政コストを示す。これらは資源が受給者にわたらないという意味で非効率である。最もうまく運営されている社会保障ですら相当の運営費を要する。総支出のうちこのようにして失われる費用の割合は制度のタイプにもよるが、一般的に資力調査を伴う給付は高いコストを要する。世帯所得補助の行政コストは年間60万ポンドと推定されており、これは予算に計上された支出の8.5%を示す。行政コストには広報費も含まれる。1970～73年に、政府は資力調査を伴う給付の広

報費として約100万ポンド支出している。

表1の第2列および第3列は、補足給付の水準以下のものに実際に支払われる給付の効率の指標をあらわす。“垂直的”効率とは、ある制度の給付が貧困

表1 社会保障支出における“効率”の測定

	給付に関連した行政コスト	‘垂直的’効率	‘水平的’効率
退職年金	低	中	高
補足給付	高	100%	中
疾病・失業給付			
均一給付	中	低	低
所得比例	低	中	中
家族手当	低	低	中
世帯所得補助	高	高	低／中

注：この分類はおおよそその近似的なものであり、かつ例示的なものである。

線以下のものにどの程度集中されているかを測る。免税の児童手当はこの尺度では低いですが、資力調査を伴う給付は100%のスコアをつけることができる。補足給付は垂直的には100%効率的であり、世帯所得補助も高いスコアをもつ（支払期間が12カ月であるため、所得が補足給付以上に上ったとしてもまだ給付を受けているものがあるかもしれないので100%の効率ではないが）。

他方、“水平的”効率とは、給付が貧困線以下の関連のある階層のものにどこまでとどくかを測定する。すなわち非効率の主たる源泉は、受給資格がありながら給付を受けようとしない漏給者が多いことである。世帯所得補助はこの点では約50%の効率である。また昨年政府が公表した数字によると補足年金は受給資格のあるもののうち約4分の3が申請している。非効率はさらにまた受給資格条件により除外されるものがあるため生じる。もちろん効率の測定は目標とするグループの定義の仕方にもよる。寡婦給付は寡婦の手に渡るという点では相対的に有効であるかもしれないが、欠損家庭を援助する方法としてみた

場合劣るであろう。

この分析は、貧困者数の減少のために現在の資源をもっと有効に利用する方法を示唆するであろうか。一般的に次の三つの道が考えられる。すなわち異なるタイプの給付間の資源の再配分、資力調査の拡充、社会保障と租税を通じる財政的給付や私的給付との統合である。以下これらの方法について検討しよう。

2. 給付間の資源の再配分を考える。

第1の可能性は、有効性の低い給付を他のものに置きかえて、有効性の高いものを拡張することを意味する。一例としては、疾病者や失業者のための所得比例の短期的給付があげられる。これは表1の三つの指標によって考慮されない別の機能を果しているかもしれないが、均一額の国民保険給付よりは明らかに劣る。受給資格条件の制約により、この給付の適用者は疾病者・失業者総数のうちわずかの割合であるし、かれらは他の源泉からもっと所得を得る傾向にある。さらに支払総額に比して行政コストが高い。もし政府が低所得者に社会保障支出を再配分することにまず力を注ごうとするなら、短期給付を削り、その節約分を基礎的な均一給付の改善に用いるのが多分賢明であろう。

表1に基づく検討は、そのような再配分により政府は最も所得の低い階層にもっと援助することができる他のケースを示しているが、総合的な結論としてはその余地はきわめて限られているようである。第1に、社会保障への支出のうち保健・社会保障省の管理下にあるのはほんの一部であることを念頭におかなければならない。失業給付への支出はマクロ経済政策に依存するし、年金受給者数は高齢者の雇用機会に依存する。第2に、政府は一般的な所得水準との関連で給付を維持することを考える必要がある。表2から明らかのように、この点でやりくりする余地はあまりない。社会保障支出のなかで最大のウェイトを占めているのは国民保険の退職年金である。もし政府が他の諸給付の貨幣価値を一定に保ち、それらがインフレにより浸食されるままにしたとしても、浮いてくる額は大きくはない。家族手当をみると、これは1968~73年の5年間貨幣額で不変であったにもかかわらず、予算に占める割合の減少分はわずか3%

表2 社会保障支出 1963-73 (単位:%)

	1963/4	1968/9	1973/4
国民保険(年金)	56	53	59
その他の国民保険給付	16	17	13
戦争年金	6	4	5
家族手当	7	9	6
補足給付	11	13	13
行政コスト	4	4	4
総支出	100	100	100

資料 : National Income and Expenditure
1963-73.

にすぎない(表2参照)。同様に、出産給付を全廃したとしても、退職年金を週15ペンス増額できるにすぎない。

3. 資力調査を拡張しても得るものより失うものの方が大きい。

資力調査の拡張による効率の増大という第2の道は、過去にも多くの人により主張されてきた。それは垂直的効率を100%に近づけるという利点をもつ。政府は普遍的給付をインフレにより浸食されるままにして補足給付水準以下のものを援助するため新たに資力調査を伴う制度を導入すべきであろうか。これは実際に、家族手当を引上げないための正当化として世帯所得補助の実施という形で始められている。

この方策の欠点は表1からも明らかである。垂直的効率の点からは資力調査を伴う給付は高いランキングにあるが、それと水平的効率の低下および行政コストの増大を比較考量しなければならない。現行の資力調査を伴う所得維持制度(稼働していないものに対する補足給付、稼働世帯に対する世帯所得補助)においてもかなりの漏給者が存在することは重大な意味をもつ。

4. 国、使用者、および租税を通しての給付を全体として考える。

結局第3の残された道は、社会保障給付、租税を通じて与えられる財政的給

付、および企業給付の間関係の再検討である。これらの給付間の機能の類似性は、ティトマスの論文「福祉の社会制度上の区分」以来20年にわたり、より広く認識されてきた。これはたとえば家族手当と児童扶養控除は今では連結して議論されるという事実にも反映されている。しかしながらこのような認識は広まっているけれども、通常考慮されているのは重複という最も明白な点のみである。事実上同じ機能を果たす給付に対する見解には、依然としてかなりの程度の偏狭な見方が含まれている。

社会保障と財政的給付との連結についての最近の例としては、所得税の老年者控除を高齢者手当によっておきかえるという提案がある。さらに年金の領域では、使用者の給付と国の給付との間の相互作用は近年多くの議論の主題となっている。傷病金、退職金、使用者負担のメディカルケアのようなその他の重複の領域はまだ十分研究されていない。国の給付を私的給付で代用する、またその逆の場合について考える余地（たとえば疾病給付の場合）はまだかなりある。

社会保障計画の範囲が財政部門および企業部門を含めて拡大されるならば、再分配に対する可能性もいっそう大きくなる。社会保障、租税、企業給付の現在の組合せは統合された総合体として計画されていないので、低所得グループのニード充足の点からは、資源をもっと有効に利用できる可能性がある。

事実、われわれのさきの分析が示唆したように、社会保障支出の制約内では大規模な再配分の余地は余りない。かつまた、資力調査に頼ると、貧困線以下のかかりの人々を排除することになることはすでにこれまでの経験から立証済みのことである。低所得グループに対する有効な再分配を達成するためには、社会保障を財政的給付ならびに私的給付との関係でどのように考えなおすか以外に道はない。

そのような再考慮は、保健・社会保障省の部門の中だけではなされ得ないし、貧困政策に関する現行の部門間の運営担当者の努力だけでは十分ではない。事実、何を必要とするかを考えようとすると、現行の国民保険制度をもたらししたモデ

ルがくり返し頭にうかぶであろう。広範囲にわたるいくつかの基準の考慮，“諸制度の相互関係”の重視，そしてとりわけ“重大な政策の争点”に腕をふるった一人の委員長が想起されよう。ビバリッジ報告をうみ出すには難局をのりこえなければならなかった。おそらく現在直面している経済的困難はいまひとつのビバリッジ報告を生み出すところまでいくであろう。

A. B. Atkinson, *Social security: poverty is the test of policy*, New Society 13 March, 1975.

(都村敦子 社会保障研究所)

社会サービスの今後の方向

—その担い手としての公的社会福祉—

わが国では地方財政の悪化を引き金に「福祉見直し論」が活発化しているが、アメリカでは連邦政府による社会サービス支出の増大傾向に対して、ついに1975年1月4日、フォード大統領は財源ひきしめをねらった改正法に署名し、公法93-647号から成立したTitle XXという新しいプログラムを世に出した。これは州政府サービスへの補助金のあり方を規定したもので、今年の10月1日から実行に移されることになっている。この新プログラムは職業としての社会福祉、地方政府、州政府それに連邦保健・教育・福祉省にとって重大なチャレンジであると認識されている。雑誌“Public Welfare”では、‘公的社会福祉が社会サービスの将来をみつめる’という表題の下に、この新プログラムに対する地方、州、連邦各政府の福祉専門官から寄せられた論文を特集している。連邦保健・教育・福祉省からは本法案作成者の一人が‘連邦政府