

貧困対策への新しい接近

——イギリス Tax-Credit System と補足給付——

小 沼 正

Negative Income Tax に類する諸制度が提唱されてからかなりの年月を経たのであるが、いよいよイギリス Tax-Credit System 構想の提案によって¹⁾、その実現は5年後のことであるにしても全国的な行政日程に上ることとなった。Negative Income Tax そのものの創案者は周知のとおり Milton Friedman であるといわれており、彼は「現行所得保障制度は、高い費用を使い非効率でかつ受給者の自尊心と勤労意欲を損傷している」と述べて、その打解のためにこの方策を考案している。わが国生活保護を念頭においている筆者にとってかねてからの疑問は、このような制度がもしわが国に実現するとすればわが国貧困対策にどのような影響を与えるか、とくに生活保護制度は完全にとって代られ廃止されるのか、あるいは変質しながらもその一部は残存するのか、どのような形で残存するのか、ということであった。極貧層に対する施策は、個々の状況に対応する個別の選別的なものでなければならず、提唱された統一の公式的な共通の基準ではそれをつくしえないのではないかという疑問からである。

本稿では Tax-Credit System が、その提案は未だ green paper として世論に問うている段階ではあるが、わが国生活保護にあたる国民保険における補足給付 Supplementary Benefit とどのようなかわり合いをもつかを論じたいのである。しかしそれに先立って今までの Negative Income Tax 論議では、この問題がどのように取上げられてい

たかを整理しておく必要がある。実は今までは、とくに経済学者の中には、この問題にあまり焦点がおかれていない傾向がかなりみられたからである。M. Friedman のいうとおりこの方式の目的の一つとして屈辱感の払拭を目指し means test を伴う多くの制度の肩代りをねらっており、肩代りの面に重点をおく議論が多かったとみてよい。

今回の Tax-Credit System は後に詳しく述べるところではあるが、「means test を受ける人員数をより少なくし、またその他の人びとの means test を受ける頻度をより少なくする」と述べ、具体的には補足給付受給者は国民保険給付との併給でないかぎり適用範囲から除外されており、極貧層までの完全な肩代りとはなっていない。このことは元来 Negative Income Tax 類似の制度が解決することを目指した矛盾の最も顕著に現われている階層そのものを適用範囲から除外してしまっている、という矛盾を露呈しているといえてよいであろう。

このようにして本稿では、Ⅰ Negative Income Tax 類似制度と貧困層、Ⅱ Tax-Credit System と補足給付受給者、Ⅲ Tax-Credit System とわが国生活保護、の順に論を進めることとしたい。

Ⅰ Negative Income Tax 類似制度と貧困層

現行の貧困対策は多大の努力と多額の経費を払っているのにかわらず、貧困は消滅しえていない。means test を伴う数多くの対策が実施されているが²⁾、その種類の多様さと複雑さにかかわらず、それらは貧困のすべてをつくしえないで

1) *Proposals for a Tax-Credit System*, HMSO, 1972. そのほぼ全文の邦訳は、負の所得税研究会「タックス・クレジット制度の提案」(『実務と法令、社会保険/健保・厚年版』11 巻 3 号, 昭和 48 年 3 月号)。なお、この制度については、星野信也「英米における貧困対策——ニガティブな所得税の提案——」(『季刊社会保障研究』8 巻 4 号, 昭和 48 年 3 月)を参照されたい。

2) 地方公共団体の means test が 1960 年代にいくに多様であったかは、Mike Reddin, 'Local Authority Means-Tested Services' (Fabian Society, *Social Services for All?* 1968 所収) に詳しく、地方公共団体別種類別に計上して 3,000 種を越えている。

いる。さらに加えて屈辱、無知、煩雑はこれら貧困対策の適用を妨げている。そこでは極めて高い限界税率が規定されており、もし超過する所得があれば、時にはその100%を越えるという多額が徴税されるか、逆に給付の喪失となるかしている。このゆえに貧困対策として、給付 benefit, 扶助 assistance, および税制の全体系を統一し単純化して、たとえば公的扶助水準と同額の給付水準を全国民に確保する方策は立たないのか、という考え方が出てくる。

J.E. Meade はその多種多様さを指摘しながら、Unmodified Social Dividend, Negative Income Tax, Minimum Income Guarantee, Modified Social Dividend の4種を取り上げて論じている³⁾。本稿においてはそれぞれの制度の別を論ずることを目的とはしていないので、Negative Income Tax 類似制度と総称し、必要に応じて使い分けることとしておく。

この新しい方策の提案に対して、イギリスでは慎重論者と推進論者とがみられるとあってよいようである。まず慎重論を説く Fabian Society や CPAG (Child Poverty Action Group) などによるいわば進歩主義者についてみよう⁴⁾。

まず A. B. Atkinson の Back to Beveridge 政策がある⁵⁾。彼は D. S. Lee の Negative Income Tax と Brown and Dawson の Social Dividend とを取上げている。前者は有子所得世帯の援助を目指して徴税対象の範囲を適用外水準にまで拡張し、それらに対して徴税しないどころか逆に補足的な給付を支給しようというのである。後者は現行の所得保障と所得税との両制度を統合して単一の制

度とし、全国民に一定水準（平均家賃支出を含む）の週給付を支給し、その代り家族手当、社会保険給付、補足給付などを廃止する、これによって現行制度で問題となっている家族手当を給付されない第1子、補足給付から除外されている完全就労者などの貧困が解決する、というのである。そして彼は後者に加担しながらもつぎのようにいくつかの問題を提起している。

(1) 給付の唯一の区別は児童年齢、家賃、ある種の個別環境についてのみなされる。したがって高額の家賃や例外的 needs がある場合には給付は現行よりかえって低下するおそれがある。この解決には means test を残す必要があり、補足給付の必要性は大きく減ずるにしても全く廃止することはできない。

(2) 国民保険給付が廃止されると、同時にその災害保険給付、寡婦手当などの廃止を伴うので、数多くの者が現行水準より却って低下する。

(3) この方式は稼働意欲を減退させないと説かれているが、むしろ所得の高い者ほど利益をうけ、したがって減退させないとばかりはいえない。

(4) 行政経費は節約されるか。たしかに均一税率であり各種の給付が廃止されるのでかなりの節約が見込まれる。しかし徴税対象は拡大されその徴税担当員は増加し事務当局の責任は増加する。したがって差引計算は何ともいえない。

(5) 50%と予想される高い税率は逆に脱税意欲を増す恐れもある。

結局 A. B. Atkinson は、最初の提案のもつ本質的な簡単さという利点は現実に近づくにつれ失われる、実施に踏切る前に慎重に検討すべき問題が数多く残っている、したがって時期尚早と断定し、前述のとおりそれに先立つ段階として Back to Beveridge 政策を説いている。それは

(1) 国民保険における退職年金を Beveridge によって勧告された生存水準すなわち補足給付の水準（平均家賃を含む）まで引上げる。

(2) 家族手当の高さを補足給付の児童付加の水準まで引上げる。

(3) 国民保険の均一給付の高さをすべて補足給付の水準まで引上げる。

3) J. E. Meade, 'Poverty in the Welfare State' (*Oxford Economic Papers*, Vol. 24, No. 3, 1972年11月)。この論文を抜刷として Child Poverty Action Group は会員一同に配布している。

4) 注2)の Fabian Society, *Social Services for All?* 1968 は、selectivity 批判の立場から論じたものであり、Peter Townsend, 'The Difficulties of Negative Income Tax' が含まれている。CPAG には David Bull (ed.), *Family Poverty*, 1971 があり、David Baker, 'Negative Income Tax' が含まれている。両者ともにかなり共通した観点に立っている。

5) A. B. Atkinson, *Poverty in Britain and the Reform of Social Security*, 1969 の chap. 9 および 10。

であり、Beveridge 構想の国民扶助水準を実現することによって、全国民に同一の最低生活水準を確保しようというのである。

前述のとおり J. E. Meade は 4 種の方策を取上げて検討を進めたのであるが⁶⁾、結局自身の提唱する第 4 の Modified Social Dividend を推している。しかしその前段階として A. B. Atkinson の Back to Beveridge 政策をとることに賛成している。そしてそれでもなお存する隙間を埋めるためには、有子稼働者に夫婦の補足給付水準と同じ高さの最低賃金を確保するか、第 1 子にも家族手当を支給するかする必要がある、と述べている。

CPAG に属する David Barker は Negative Income Tax (Social Dividend にはほとんど触れない) に関して議論を進めているが⁷⁾、まず父親の稼働している低所得世帯に限定していることに注意を要する。この階層のかんりの部分は補足給付の水準を上回りその対象となりえないものである。そして彼は結論する。「家族手当を廃止して Negative Income Tax にのみ依存することは不適当である、経費増嵩を来すのみである」と。彼は貧困に関する二つの見解を示している。第 1 は 19 世紀の社会調査にまで遡る歴史をもつもので、貧困を一つの線とみなし、貧困対策はすべての人がその線を上回って引上げられることである。もしそれを上回ればそれはすでに貧困の問題ではなく不平等の問題となる。この考え方は貧困線を下回る貧困に対する直接的政策に限定され、それを上回って全面的に改善する政策を不必要とみなす傾向がある。第 2 は貧困と不平等とは概念として分離不能であるという前提にたち、貧困は構造的な社会的不平等の極端な表明である。貧困対策は不平等の全領域に対してのより広い決定的な攻撃であり、その中でその一環として甚だしい不平等の除去に優先を与えられるのにすぎない。このようにみれば Negative Income Tax は明らかに第 1 の見解に立つ、と彼はこれを非難し退けている。

CPAG の指導的立場にある Peter Townsend も

また Negative Income Tax をとくに有子稼働世帯に関する問題として取り上げている⁸⁾。そして問題点として、自動的であり個別的でない新方策だけでは不可能であり、現行の means test を依然として伴わねばならず、その点では新制度というよりは、むしろ現行制度との折衷案とならざるをえないであろう、としている。たとえば貧困者の変動は激しい。周期的な疾病、身体障害、英会話不能などのために世帯員数、稼働者数も頻繁に変動し、稼働収入も週ごとに変動する。これは income tax 方式になじまないし、徴税当局の代行的役割を果たしている雇用主についてみても、むしろ補足給付事務当局に依拠する方が妥当であろう。さらに加えて受給者はつねに監視を受けている必要がある。事故その他の needs とともに本人のみならず妻や子の稼働収入もまたつねに把握されていなければならない。これらの点で行政機構の問題が重大である。

Peter Townsend はさらに基本的な問題を提起している。現金収入の水準確保という最低賃金的な考え方は、一時の糊塗はできたとしても、久しからずしてまた貧困が再現されるであろう。社会経済構造はより徹底的なより高度な戦略によるでなければ変革することはできない。Negative Income Tax の提唱者たちは貧困の性格を誤認しており、稼働意欲の問題を誇張し、政治的な法制的な道徳的な平等の原則を看過し、貧困世帯の雑多な環境と needs とを無視し、本質的に貧困者の大部分が浮び上るための社会的寛容と尊重という枠組みを提供することに失敗している。これが彼の結論である。

碩学として知られた故 R. M. Titmuss もまた、前掲と同じ方向の議論を進めている⁹⁾。「最近の保守党政策センターの小冊子『新しい社会契約』において提案された、新しい郵便局窓口を通じて行なう所得税制度と社会保障制度の再編成に関する提案は、より一層ナンセンスでさえある。彼らはこの論文で簡単なが概観してきた管理的、技術

8) 注 4) 参照。

9) 三浦文夫監訳『社会福祉と社会保障——新しい福祉をめざして——』（社会保障研究所翻訳シリーズ No. 9）昭和 46 年、149 ページ。

6) 注 3) 参照。

7) 注 4) 参照。

的、社会的ならびに心理的な諸問題を理解しはじめてさえもないのである」と。

以上がいわば進歩主義者の慎重論であるが、これに対して保守主義者は逆にその推進に自信を持っているように見える。その推進論はつぎのとおりである。

IEA (the Institute of Economic Affairs) は Reverse Income Tax と呼び、その中でも Minimum Income Guarantee (J. E. Meade の分類もこの名称を採用している) を推している¹⁰⁾。問題は means test と行政機構であり、IEA はこれらの問題を乗り越えて推進しようとしており、楽観的であるといつてよい。

貧困線を下回る収入の世帯に自動的な国家給付を行なう制度で、国民保険給付、家族手当、補足給付など現行の国家給付はとって代られるというのである。その利点として挙げているのはつぎのとおりである。

- (1) 受給申請のために事務所まで出向く必要がない。
- (2) 給付は自動的に権利として行なわれる。
- (3) 給付は社会の義務である。
- (4) 例外的 needs は立証した場合だけ補助的な給付が与えられる。
- (5) 収入については客観的認定が行なわれ、給付の要否の判定は担当者の自由裁量にもとづくものでない。

しかし現実の問題として取上げられているのは、いわば技術問題といつてもよい means test である。何故に補足給付の means test は憤慨、嫌悪、屈辱を呼び、同じく means test でありながら所得税、家賃および地方税 rebate, などの場合のそれはそうでないのか、が問題であるとしている。

それは Disraeli の「イギリスでは貧困は犯罪である」を引くまでもなく、現在も完全に消滅し去っているわけではない。国民保険給付が抛出の見返りとしての権利であり mean test を要しないの

に対して、補足給付の受給者に対して財政上の経費節減指向とも合せてその劣等状態を永続させるという見解がとられてきたからである。節儉して営々として抛出を行なった人びと（もっともすべての給付が抛出保険料だけで賄われているのではなく、そう思い込ませるのは意図された虚構に過ぎないのであるが）と対比して劣等状態を感ぜしめる抑圧を与えるという考え方が未だに残存しており、その結果、国民保険給付の受給者より劣った状態にあり、その means test の条件をより望ましくないものとしているのである。この点では Beveridge の見解を一步も出ているものではない¹¹⁾。

IEA はつづけて述べている。この救貧法以来の伝統から脱皮するためにはどのようにすればよいか。それはつぎの三つである。

- (1) 稼働中か否かの test を行なう。
- (2) 稼働中でない場合、その収入は稼働中のそれを越えてはならないという賃金停止条項 wage stop の廃止を行なう。稼働中もそうでない場合も、ともに貧困であらねばならないというのは不合理である。
- (3) すべての給付を規則化して自由裁量の措置を最少限にする。

とくに(3)は重要である。家賃とか通勤費の場合にもその平均を採用するかどうかの問題を生ずるが、何といつても担当者に委ねられた自由裁量が問題として最も大きい。これを打開するためにはつぎの二つが必要である。

- (1) 収入不足以外の needs の決定に関しては、前もって明確に定義されかつ公表されていなければならない。現行の公表の欠如こそ補足給付の欠陥の一つである。
- (2) 収入不足判定の基準は固有の客観性をもっている。それ以外の needs の test を最少限ならしめ、それに極度の実行可能性を与えるように工夫する。そのためには支給超過は看過し、支給不足は最少限に押えるべきである。

10) IEA, *Policy for Poverty, the Report of an IEA Study Group*, 1970. のとくに Chap. 6 の B. 本書の執筆者は Anthony Christopher, George Polanyi, Arthur Seldon, Barbara Shenfield である。

11) 山田雄三監訳『ベヴァリジ報告——社会保険および関連サービス』（社会保障研究所翻訳シリーズ No. 7）昭和44年、218 および 238 ページ。

ここにいたれば筆者としてはその実行可能性に若干の疑問を抱かざるをえないのであるが、IEAはさらに進んで上述の場合の行政機構のあるべき姿について論じている。その必要な条件はつぎの四つである。

- (1) 現行所得税の個人別処理方式と異なり、夫婦その他世帯内の稼得収入に関する情報は一括して計上される必要がある。
- (2) 収入算定の頻度は週あるいは隔週でなければならない。
- (3) 変動の激しい収入に対しては先行して適当な給付を行なうべきである。
- (4) 収入によっては、ある時は貧困線を上回り、ある時は下回ることがありうる。その場合は平均化が必要である。

筆者はやはり疑問を差挟まざるをえないのであるが、IEAは上述の条件は computer の力を借りれば徴税当局の拡張によって可能であろうと推論している。もっとも内部では現行の所得税徴収機構から means 算定機構だけは分離しようという考え方も出されたようであるが、問題の新機構は一般の所得税徴収と結合して運営される必要があり、そうである限りは means test の実施もこれに包含した方がよいとの考え方が採られることとなったようである。一般所得税と新政策との双方に対して情報を共同利用し照合することができ、個人別訪問も両者について必要であると判断したからである。このようにして現行の福祉行政機関は means test を免れ、国家給付の不服に対する調査からも免れ、人びとの needs に対する援助と助言とに専心しうることとなる。

かくて IEA は結論する。現在の貧困対策は、最も needs のある人びとに対処するための税免除の代替として、自ら生活しうる 3分の2に対して無駄使いし高額でしかも増嵩しつつある政府支出を行なっている。上述した問題のどれ一つとして、現行の貧困対策失敗から脱け出す方策として行なう選別的援助政策の導入について、決定的な障害となるものは見当たらない。多くの不確実さがありうるのは当然であり、判断は試行錯誤的でなければならない。新制度は最少限の稼働意欲喪失

で最大の援助を得られる輝かしい希望である。

以上に縷々として慎重論者と推進論者との考え方を追究してきたのであるが¹²⁾、進歩主義者においては、実施以前に解決すべき問題が多くその実施に慎重であるべきであるとするとともに、その対象を稼働能力ある貧民およびその児童に限定しようとしているかにみえる。これに対し保守主義者はひろく全国民を対象とし、その複雑な個別的 means test さえも解決しようと極めて楽観的に推進しようとしているかにみえる。この楽観説こそが前述したとおり R. M. Titmuss から「ナンセンス」との嘲笑を受けてさえいるのである。筆者にはこの論争の中に、古く 1905～09 年の救貧委員会論争をほうふつさせている思いがする。希望を遠く将来に託してどちらかといえば足元の解決に疎かである慎重派に少数派の、足元の解決により集中的である推進派に多数派の、70 年近くを経過してもなお両者には比肩しうる共通性が感ぜられる。

なお means test の問題は当然 selectivity と universality の論戦の一面でもある。しかし同じ陣営に立つと考えてよい R. M. Titmuss と Peter Townsend とでも selectivity の把握はかなり異なっている¹³⁾。ここではこの論争に踏み込むことは避けておきたい。

II Tax-Credit System と補足給付受給者

昨 72 年 3 月の予算国会において言及され、同年 10 月に green paper が刊行されたのであるが、新しい急進的接近であると保守党政府が自負している政策である。もっとも約 5 年後の実現を期して世論に問うというのが green paper である所以である。

(1) 貧困対策をめぐる労働党と保守党との対立

1970 年の予算国会で保守党の影の蔵相 Iain

12) 今回はアメリカには触れない。Nixon の 1969 年 8 月の Public Welfare Message は、Negative Income Tax 構想を含む PPBS 方式をも加味して創出されたものである。拙稿「ニクソン教書の公的扶助——救貧から保障への道程において——」(『海外社会保障情報』No. 9, 昭和 45 年 1 月)を参照されたい。

13) 注 4) Family Poverty. 158 ページ。

Macleod は、「対策としては長期的にみれば Negative Income Tax の一つの型であろう。しかし短期的には家族手当の増額以外にはない」と述べている。そして同年の労働党を敗った選挙キャンペーンでは家族手当の増額に力点をおきながら、Negative Income Tax 類似制度については力強くないにしても支持態度を示し、労働党の同制度実現困難という技術的側面からの取上げを誇張であると非難する空気がみられたのであった。

これに対して労働党の主要な反対は、上述のとおり実行上の困難についてであった。党内に同制度実施について支持者もいはいなかったが、概して selectivity 排撃および同制度と両立しえない家族手当支持というより深い理由によって反対の空気が強かったようである。たとえば 1967 年当時の社会保障相 Judith Hart 女史は Negative Income Tax 類似制度について

- (1) 低賃金にとっては直接の明白な補助金にすぎない。
- (2) haves と have not とを生ずる悪と不平等との暗黙の承認を含んでいる。
- (3) 稼働意欲に有害な影響を与える。
- (4) 貧困線を少しでも上回る人びとに何の援助も与えない。

として反対している¹⁴⁾。また前の社会サービス大臣 Richard Crossman は、この対策が一般の労働市場の外にある老齢、疾病、身障、寡婦、失業などによる貧困と、不公平な賃金の中での貧困とを区別して、純粋の実行上の問題として前者を満足させえないことを述べている¹⁵⁾。

保守党政権が今回突如としてこの制度の提案を行なった事情は何であろうか。それを知る特別の資料は見当らないのであるが、恐らくは労働党に対抗して独自の政策を樹立しようとしたものであろう。

一方では経費節減を、一方には必要な者により大きい援助をという保守党政府は、組閣以来福祉ミルク、無料学校給食の廃止、処方箋価格の引上げなど社会サービスの切下げを打出す一方、貧困世

帯に対して家族所得補足 Family Income Supplement という新政策を 1971 年から打出したのであった¹⁶⁾。選挙公約で強調した家族手当と税額控除 claw back の活用とを飛越しての唐突の実施であり、その選別性の強さは CPAG をはじめとする労働党側の反対を受け、出発当初のしばらくは世評も芳しからず、また適用者数も予定数まで達することはできていない。ただしこの制度が、懸案となっていた補足給付の賃金停止条項と完全就労者除外による権利侵害に対して、問題はあるにしてもある程度の解決の方途を示しえた効果を否定することはできない。

このような方向の延長線上において、今回の Tax-Credit System が提案されたのである。

(2) Tax-Credit System の概要

個人税徴収の全制度を整理改革し、同時に貧困者に対する所得保障制度を改善しようとするのである。この制度のねらいの一つは児童と高齢者についての問題の解決である。児童については

- (1) 有子世帯に対する家族手当と税額控除との複雑な重複、それは 9 種に上る異なった率が生じているといわれる、その重複を解決する。
- (2) 有子低所得世帯で自動的に means test なしに権利として受給できるようにする。また理解し易くする。

というのである。高齢者については

- (1) 現在老齢年金の多くは課税最低限に達していない。納税義務を負うにはあまりにも低く、そのために所得税控除を受けられない者、たとえば所得が補足給付水準より僅か 1 ポンド程度多いために補足給付を受けられない老齢年金受給者は 20 万～30 万に上っている。
- (2) さらに所得の低い約 200 万は周知のとおり年金と補足給付との併給となっている。

というのである。

今回の制度は、税額控除、家族手当、家族所得補足、国民保険短期給付の児童付加を廃止して、1972 年価格で単身者 4 ポンド、夫婦 6 ポンド、児

14) 注 4) *Family Poverty*, 47 ページ。

15) 同上書 49 ページ。

16) *Family Income Supplement* についても注 1) 星野氏論文を参照されたい。

童 2 ポンドの tax-credit を支給し、雇用主は賃金支払いの際に税額と credit 額との差引を徴収なり給付なりしようというのである。そして年間収入 5,000 ポンドまでへの税率は 30% とする。前述のように児童と老齢との貧困の解決に重点がおかれており、類型としては Social Dividend に近いと考えてよいようである。

問題は、この制度の適用範囲がつぎのとおり限定されていることである。

(1) 週 8 ポンド（製造業における男子平均賃金の約 4 分の 1 に当る）以上稼得している被用者

(2) 主たる国民保険給付受給者（補足給付も国民保険に含まれているが、この場合には補足給付は含めていない）

(3) 大部分の企業年金受給者（60 歳以上で少なくとも国民保険均一老齢年金の最低水準（週 1.89 ポンド）と同額の年金を受給していること）

以上の限定によって全国成人人口とその扶養家族の 90% が適用されることとなる。これを裏返して適用範囲から除外されている者を挙げれば

(1) 補足給付に依存し国民保険給付を受けていない者

(2) 週 8 ポンド以下の稼得者

(3) 国民保険老齢年金受給者以外で労働市場と全くかかわり合いのない者

(4) 自営業者

ということになる。

何故に問題の補足給付受給者を適用除外としたのであろうか。極貧層に対しては援助は個々の世帯の特殊な状況に対応するものでなければならず、かつその needs, その資産の変化に迅速に効果的に対処しうるものでなければならない。したがってこのような給付は一般的普遍的な基準にしたがって十分に行なわれるわけにはいかない。最少限の定期所得である週 8 ポンドにも達せず、補足給付によってその不足分を給付されなければならないというのでは、Tax-Credit System で needs の一部だけを補うにすぎず解決とはならないからである。

green paper は利点としてつぎのとおり論じている。

(1) それにしても補足給付受給者の多くが、この新しい tax-credit の適用によって減少するならば、それも一つの効果であるといつてよく、同時に補足給付そのものを緩和し、それに残留する人びとのサービス改善の機会を生み出すことができる。どれだけ減少するかは、新しい tax-credit の水準いかににかかわり、また家賃の変化など他の要素にも依存してにわかに推定することはできない。恐らくは 100 万前後の国民保険受給者が脱け出すことができ、補足給付のうち補足年金受給者の 3 分の 1 以上を減らしうるであろう。

(2) さらに加えて、理解し易い自動的な今回の方式によって所得の見通しがつき易く、補足給付申請者の減少が何十万に上ることが考えられる。

(3) たしかに補足給付は残る。たとえば高額家賃その他の特殊な事情で、国民保険給付と tax-credit とを加えても一定水準に達しえない場合など。しかし権利侵害として非難されていた賃金停止条項も今回は改善されてその発動は極めて稀となるであろう。もっとも家族所得補足の実施によってすでにかなり減少していたのであるが。

(4) 補足給付水準を僅かに上回る所得をえている 300 万～400 万の老齢年金受給者の所得をかなり増加させうる。

(5) 家族所得補足その他 means test を伴う制度で対拠できない低所得稼働世帯、とくに扶養児童をもつ世帯にもこの制度は大いに役立つ。

(3) Tax-Credit System に対する一つの反対論

green paper によって新制度の概要をみてきたのであるが、その役割は減少するにしてもともかくも means test は残る。CPAG はこの新提案に対して反対し阻止運動を起こそうとし、その反対論を取りまとめ、政府の要望にしたがって Select Committee に提出する準備を進めている¹⁷⁾。

一つの問題は、政府も問題として取上げている児童の credit を両親のいずれに帰属させ事務手続きをどのようにするかである。CPAG はこれに最も力点をおいているのであるが、本稿での問題

17) Molly Meacher, "The Tax-Credit System—an Opportunity Lost?" (Poverty No. 25, 1973 年春)。

点ではないので触れない。

主要な問題は、10%に上の人口を除外していることについてである。結論は、補足給付受給者も週8ポンド以下稼得者も自営業者もすべて新提案の適用範囲に加えようというのである。そしてその理由はつぎのとおりである。

(1) 片親世帯すなわち主として母子世帯についてみると29万3000に上っており、その6万は週8ポンド以下の稼得、23万3000は補足給付受給であるが、その大部分にとって家族手当は唯一の独立財源となっている。原案にしたがえば家族手当は廃止され、しかも tax-credit も受給できず、補足給付のみに依存することとなるのであるが、補足給付自身は何らの安定をも提供しないし、母親の稼働意欲や独立を増しもしない。最善の方法は credit の形で稼働収入の増に対して差引かれることのない基本収入を与えることであろう。このようにすれば、補足給付受給者は3万8000に減少しそれだけ母親には独立という社会的利益が与えられ、合せて行政費節約という効果が得られる。

(2) 補足給付受給の両親世帯についてみれば、上記基本収入の credit 提供による補足給付廃止にしたがう業務量減少があり、その行政費節約の効果は大きいであろう。

(3) 上記片親もしくは両親世帯に対して、原案にしたがっても家族手当を廃止して補足給付を残すだけであるならば、世帯の依存心を増し、現存の不公平が改善される希望はほとんどないといえてよい。

(4) 自営世帯についてみると、その貧困は甚しく貧困率は他の世帯の4倍に上っており、その収入は甚しく不安定で流動的である。したがってこれらの世帯に対する家族手当のしめる役割は大きい。にもかかわらず原案は業務量増加を理由に適用除外としようとしている。もし適用すれば、これら世帯に対する家族所得補足は不必要となり、また credit および税額の算定は半年ごとにやればよいであろう。したがって他の被用者と同様の方式で単純化されるといってよい。

(5) 問題が多少離れるが、無料学校給食の復活、

また現行制度にはない家庭看(養)護 credit (学齢以前児童、老齢、身障を看(養)護している母親に対して)の新設などが必要であろう。

以上が CPAG の説く反対論の根拠であるが、筆者はつぎのように考える。これを前述の進歩主義者、保守主義者の流れの中でみると、CPAGの主張する原案の適用除外層を極度に縮小せよという考え方は、複雑な個別的 means test の必要性を払拭しえないでいる現段階で、果して実行可能であろうか、恐らくはかなりの時日を要するであろう、と。

III むすびにかえて——Tax-Credit System とわが国生活保護——

本稿冒頭に述べたとおり、筆者の関心は、このような制度がもしかりにわが国に実現するとすれば、貧困対策とくに生活保護制度にどのような影響を与えるかということであった。そして今まで縷説したところを取りまとめれば、問題点として 1. means test, 2. working poor, 3. 貧困意識の三つが挙げられる。

(1) means test

上述のとおり保守主義者したがって推進論の IEA は means test を規則化し自由裁量の余地を最少限とすることによって税務当局による実施が可能であるという考え方をとっている。これに対して進歩主義者したがって慎重論の方は、means test の性質からいってその一部は残り、いつの日か消滅するとしてもかなりの日時を要するというのであった。そして保守党政府による今回の提案は、保守主義者すなわち推進論の方向をとりながらも、現実には補足給付受給者(国民保険給付受給者を除く)や週8ポンド以下の低所得者などを除外している。

たしかにイギリス補足給付における means test は複雑であり自由裁量の余地が多い¹⁸⁾。その点では選別性の極めて高いものである。試みに特別の加算について挙げるならば、(1)病人特別食費(糖尿病、胃潰瘍、喉頭炎、潰瘍性結腸炎、呼吸器結核は週92ペンス、他の疾病は40ペンス)、(2)割

増暖房費（週 30 ペンス、60 ペンス、90 ペンスの 3 段階あり）、(3) 割増洗濯代、(4) その他（たとえば老齢、身障者などのための安全ガス調理器の借料、身障者の特別衣料費、独居老人の電話借料、特殊理由による家具借料、絶対不可欠の家具購入の月賦代、看護のため離職した婦人の非稼働国民保険料、病院、刑務所、特殊学校の親戚に対する定期的訪問のための交通費、車椅子の維持修理費を含む借料などがその例である）。もっともこれらの加算は需要額に対して、長期加算 long term addition（週 60 ペンス、80 歳以上は 85 ペンスで、補足年金受給者および補足手当の 2 年以上受給者の場合に給付される）から先ず 50 ペンス（80 歳以上は 75 ペンス）を充当させた上で不足分が給付される。一時扶助は (1) 被服、履物の購入費¹⁸⁾、(2) 寝具、家具の購入費、(3) 移転費、(4) 家屋内模様替え費、(5) 旅行費（就職、疾病時に自分の子を親戚友人に送りどけるなどのため）、(6) 就職用の被服、道具代、(7) 家具その他購入の月賦代、(8) 光熱費、家賃の未払金、(9) 家屋修繕費、(10) 葬祭費、(11) 緊急費用などである²⁰⁾。これらをみれば需要および給付の認定がいかに複雑であるか、また極めて高度の専門性をもっているかがわかり、それだけに受給者に対する抑圧性を払拭し去ることは困難であろう。現段階ではそれを規則化して徴税当局に委ねることは不可能であり、したがって今回の提案でもこれらの means test を残さざるを得なかったものである。このことはわが国生活保護

でも同然である。結局、屈辱感の払拭を目指しながら、その完全な肩代りは両国ともに未だしであるといわねばならない。

(2) working poor

イギリスで working poor の貧困を論ずることは久しくかつ新しい。Negative Income Tax 論において、前述のとおり D. S. Lee は有子低所得世帯、Brown and Dawson は第 1 子（現行制度では家族手当が給付されない）や補足給付制度除外の完全就労者を問題としており、A. B. Atkinson, David Barker, Peter Townsend らも同然である。これに対して保守主義者の IEA はむしろ対象を拡げているが、その場合でも稼働中か否かの test によって先ず篩分けて対処することとしている。今回提案では適用範囲を週 8 ポンド以上稼得の被用者、国民保険給付受給者などに限定し、この制度実施の利点として、補足年金受給中の 3 分の 1 が減る上に、将来受給申請者の何十万に上る者、また補足給付水準を僅かに上回る 300 万～400 万の老齢年金受給者が貧困から脱却しうることを挙げている。

イギリスにおいて周知のとおり 1960 年代初頭に貧困とくに家族貧困の再発見が唱えられ、Abel-Smith と Peter Townsend の有名な *The Poor and the Poorest* は扶助基準 40% 増しの水準を用いて全人口の 14.2%（世帯では 17.9%）750 万人〔ただし扶助基準をズバリ用いれば、全人口の 3.8%（世帯で 4.7%）199 万人で、この年の保護率は 5.3%〕が貧困であると推定している²¹⁾。それでは補足給付水準をズバリ用いてみるとどうであろうか。イギリス労働党政府は、66 年に実施した家族手当受給世帯に関する調査では、受給世帯 330 万のうち 28 万（その含む児童 91 万）が国民扶助基準以下（66 年 11 月に切替えられた補足給付基準では 34.5 万世帯、110 万児童）にあり、その 28 万の中 13.5 万（40 万児童）だけが国民扶助を受けていることが明らかにされた²²⁾。また

18) イギリス補足給付の詳細は、Supplementary Benefits Commission, Department of Health and Social Security, *Supplementary Benefits Handbook*, HMSO に掲げられており、それによつた佐々木喜之「生活保護の日英比較——その相違点と類似点——」は便利である。また CPAG の Ruth Lister, *National Welfare Benefits Handbook*, Poverty Pamphlet 13, 1972 も役に立つ。さらに受給のための解説として、Tony Lynes, *The Penguin Guide to Supplementary Benefits*, 1972 が出ている。

19) 被服、履物の一時給付の場合に、form B/O 40 という様式を用いることは興味がある。男、女、少年、少女の別に約 10 種ずつの品目および数量が印刷された用紙で、そのいちいちについて受給者にみせてその希望を聞くこととなっている。

20) 一時扶助は、資産のうち貯金などが認定除外である 100 ポンドを越えると、その超過分が先ず賄うことになっている。

21) 同書 59 ページ。

22) Ministry of Social Security, *Circumstances of Families*, HMSO 1967, 8 ページ。

1970 年有子完全就労世帯に関する調査で 10.5 万世帯 (50.5 万) 人が補足給付水準を下回っている²³⁾。元来イギリス国民扶助したがって補足給付では、完全就労者は受給しえない、また賃金停止条項が存していて、working poor は受給し難い体系となっている。しかも筆者はかねがねイギリス保護率の高いこと、わが国のその低減傾向であるのに比して近年とくに甚しい増加傾向にあること、について注意を喚起してきている²⁴⁾。イギリスの圧倒的な高さはたしかに人口老齡化激化と年金施策の不十分とによるであろうが、年齢階級別保護率の日英比較を行なうと、若年層においても明らかにイギリスの方がはるかに高くなっている²⁵⁾。筆者はその相違の理由を貧困意識に求めている。イギリスにおいては貧困意識が変化し、それを反映して貧困率も上昇していったものであり、その裏にはできるだけ貧困者を拾い上げ漏給を防ごうとする意図の裏づけがあったのである。これに対してわが国では、貧困意識したがって貧困水準が絶対的貧困として固定しており、経済発展のかなり顕著であった近年には、貧困率は減少の一途をたどるか、少なくとも足踏み状態をつづけるかという状況を示すに至ったものであろう。したがってわが国の被保護者にはイギリスのいう working poor は極めて僅かしか含まれていないといっているのではないであろうか。

もしそうとすれば、わが国で Tax-Credit System

を論ずるに先立って先ず必要なことは、貧困意識の変革を行なうことであり、貧困層として working poor をも取り入れ、これを解決するような貧困対策が樹立されるようになることであるといわねばならない。

このことは重要である。わが国保護率が戻つばみに低減していく現状の下では、working poor を主要な対象とする Negative Income Tax 類似制度が生れる必然性も生じないといわなければならない。換言すれば、わが国貧困対策は遺憾ながら working poor と non working poor とを区別する洗礼を未だ受けておらず、いわば両者の未分化の状態にあり、両者に対して差別的な救済を脱しない対策の段階にある、といつてよいであろう。

わが国貧困対策についてのこのような観点からは、徴税と所得保障との機構一元化政策という別箇の観点はありうるとしても、わが国に Negative Income Tax 類似制度を導入することはありえないといつてよい。よしんば導入されたとしても、極貧層すなわち現在の被保護階層の大部分はそこから除外され、依然として差別的な生活保護法の下で生活せしめることとなるであろう。

(3) 貧困意識

前述のとおり筆者は日英両国の保護率の差を貧困意識の相違に求めてきている。イギリスでは貧困の再発見とともに貧困意識が変化してきたのに対し、わが国では依然として差別的な段階にとどまっている。

しかもなお慎重論の Peter Townsend は「income test に対する一般の態度が変化しつつあるので、より手際よい形で実施される必要がある。それにはキャンペーンが必要であると同時に、徴税と社会保障の両制度を結合した算定制度の漸進的な推進が必要である。この制度は発想力と政府支持とによって、少なくとも関係公務員が悲観的に想像しているよりは早期に実現されるであろう」としながらも、その一方において「果して公的扶助に対する一般の態度はたしかに変わりつつあるのだろうか。かつての経験は必ずしもその証左となっていないのでなかろうか。1966 年の国民扶助か

23) Department of Health and Social Security, *Two-Parent Families*, HMSO 1971, 14 ページ。なお、この調査に関しては Peter Townsend の批判を掲げた拙稿「官庁の貧困調査がおちいりやすい陥穽について——イギリス Two-Parent Families 調査を例として——」(『厚生生の指標』20 巻 4 号, 昭和 48 年 4 月)を参照されたい。

24) 保護率は、1960 (昭和 35) 年にわが国 1.74%, イギリス 5.3% であったものが、1970 年にはわが国は 1.30% と減少し、イギリスは 7.7% と逆に増加している。拙稿「生活保護——保護率の動向をめぐって——」(『季刊社会保障研究』9 巻 1 号, 昭和 48 年 8 月)を参照されたい。

25) 同上論文によれば、1970 (昭和 45 年) のわが国 20~59 歳保護率は 0.94%, イギリス 21~59 歳は 3.4% となっている。またわが国 14 歳以下保護率 1.47%, イギリス 15 歳以下 5.7% となっている。いずれもイギリスが比較にならぬほど高い。なお、Department of Health and Social Security *Annual Report 1971* によれば、同年補足手当 Supplementary Allowance 受給者 99 万のうち、失業 33.7 万、母子 21.3 万となっている。

ら補足給付への改革, その前の公的扶助から国民扶助への名称変更など, 果してどのような効果を挙げえたであろうか。たとえば1966年の改革の結果である受給者数の増加は, そのうちどれだけが何れによってもたらされたと考えてよいのか, 給付水準の引上げによってか, 収入および資産の控除が寛大になったからか, 適用についてあまりにも誇り高いか無知かであった者に手をさしのべたからか」と疑問をなげかけている。そして結論している。「もっと根本的な実質的な変革が社会構造に, また官僚的機構にもたらされなければ, 改革は成就しえないであろう。また関係事務所を組織替えし, 関係公務員の採用と訓練とに新しい型を導入しその給与を改善することなどが必要である。もっともこれらすべての改革にはかなりの時日を要することは必至であろう」²⁶⁾と。

また慎重派に属する故 R. M. Titmuss は補足給付の運営に当る補足給付委員会の副委員長長の重責にあったのであるが, 一方では1966年の補足給付への変革が屈辱感払拭の一つの前進であることを認めながらも, 「公的扶助や補足給付に類する制度

が確立するまでにはなお多くの年月を要するであろう。——たとえば大な技術的, 行政的, 社会的, 心理学的諸問題が解決されたとしても——」²⁷⁾と述べている。

筆者の指摘したいのは, working poor が貧困問題の中心となっており, その全面的解決をはかる段階にすでに入っていると考えられるイギリスにおいてさえ, 慎重派はその解決に時日を要すること, そのためには一般の態度や社会構造が変化しなければならないことなどを挙げていることである。ましてわが国において Negative Income Tax 類似制度とのかかわり合いを考えるならば, 大部分の被保護層は means test を要するいわば生活保護法に取り残されることとなるであろうし, 何よりも, それ以前の問題として貧困層の中に working poor を取り入れるという貧困意識の変革が行なわれなければならないことであろう。

〔追記: 「タックスクレジット案に関する下院特別委員会の報告」(『海外社会保障情報』No. 24, 昭和48年10月所収) が田中寿氏の手で紹介されている〕

26) Peter Townsend, Introduction: Does Selectivity Mean a Nation Divided?, 5 ページ [注2)の Fabian Society, *Social Services for All*?, 1968 所収].

27) R.M. Titmuss, *New Guardians of the Poor in Britain*, 169 ページ (Shirley Jenkins ed., *Social Security in International Perspective*, 1969 所収).