

ニュー・ジーランドの社会保障

——とくに所得保障を中心にして——

平 石 長 久

はじめに

通常、社会保障は工業化の進んだ国で発達しており、工業化の遅れた国では、社会保障の発達が遅いとされている。ニュー・ジーランド (New Zealand) は農業への依存が高く、いわゆる農業国に属しているが、独自の充実した社会保障制度を発達させている。また、社会保障給付費の対国民所得比が高い国では、社会保障の水準は高いといわれるが、この国はその比率 (1982年に10.5%) がヨーロッパの一部の国々のように高くないのに、社会保障はかなり効果的で、市民生活も一応安定している。この国に似た例は他に存在しないわけではないが、この国のような社会保障制度は他に存在しない。なお、この国では、労働者や市民に対する保護などの各種の政策や制度がかなり整備されており、これらの制度や政策と社会保障制度を組み合わせ、市民の生活は保護されている。市民はなんらかの非自発的な社会的事故により自立を阻害され、生計の維持を脅かされる危険の生じた場合に、国家の責任により、社会的な事故に応じた社会保障の給付を提供されることになっている。本稿では、そのような社会保障について、所得保障の主要な諸給付を取り上げる。

I 社会保障登場の背景

ニュー・ジーランドは1938年に世界で初めて諸給付を統合した包括的な社会保障の法律を制定した。この法律による制度は1898年に採用された老

齢年金から発足し、その後採用された諸給付を単一の制度に再編成する形で実現された。

老齢年金が採用される以前では、たとえば、1845—53年にこの国の総督であったグレイ (George Grey) は各種の政策を試みており、この国の福祉国家の源流の1つは、グレイの政府であると考えても不都合ではないといわれている¹⁾。また、この国の市民生活の特長は、この時期に形成されたとされており、この国の今日の姿を作る基盤は植民地時代の初期段階に用意されていたのである。

ところで、この国に最初に到着したヨーロッパ人は、1642年12月に、タスマン (Abel Janszoon Tasman) の率いた船隊で、また1769年と1770年には、イギリスのクック (James Cook) が率いる調査船がこの国を訪れた。その後、ヨーロッパ人の捕鯨船や貿易船が立ち寄るようになり、なお、オーストラリアからヨーロッパ人が来るようになった。さらに、1840年には、ニュー・ジーランド会社 (New Zealand Company) の最初の移住者がイギリスから到着した。

単なる寄生者にすぎなかったイギリス人が、この国に主権を宣言したのは1840年5月であった。この主権宣言はヨーロッパ人が、この国の先住者であり、おだやかな反面勇猛な戦士であるマオリ (Maori) と各種の紛争や交渉を経て、征服者と被征服者の間柄ではなく、この年にイギリス人とマオリの対等な立場でワイタンギで結んだワイタンギ条約 (Waitangi Treaty) にもとづくものであった。上記の主権宣言により、この国はイギリスの植民地に組み込まれ、イギリスは植民地の拡大に成功したが、移住者は対等な立場のマオリと平和

的な友好的共存を余儀なくされた。後年のマオリへの福祉的な配慮はこのような推移も一因になっていたのである。

それはともかく、イギリスの主権宣言以後、ヨーロッパ人の移住が増加してきたが、移住者の増加は、やがて疾病、失業、寡婦、遺児、老齢などの問題を発生させたのである。しかし、初期の移住者には、慈善的な活動で他人の困窮を救済する資金をもつ富裕な階層は存在していなかったし、また、移住者は公的な資金にも依存できなかった。したがって、移住者への救済は、主として、相互扶助、地域社会、宗教団体などの活動に依存していた。富裕なグループが存在しない初期の植民地で、同様な条件の移住者が彼らの間で協力し、相互の救済活動を実施していたのは、この国の社会保障制度が特殊な性格をもつ要因の1つとして指摘される。他方、マオリは伝統的な土地共有制度と地域や血縁などによる援助活動をしており、土地取得の困難などで経済的に劣る状態の移住者よりも、むしろ経済的に恵まれていたので、たとえば、食料を提供するなどで移住者を援助していた。

しかし、移住者に対して、公的な手段がなんら用いられなかったわけではない。たとえば、1844年に、当時の総督フィッロイ (Robert Fitzroy) は貧困や生計の手段を失った者を対象として、失業者の救済活動をオークランド (Auckland) の労働監督官 (Superintendent of Works) に指示している²⁾。この活動はこれらの人びとに労働の場を提供して就労させ、労働の報酬として賃金を支払う形を用いていた。その当時、失業への救済が単なる現金給付の支給ではなく、提供された労働への報酬として実施され、また、この失業救済は公的な機関が雇用を公共事業で提供する形を用いていた。その当時、このような考え方と方法の失業対策が実施されており、この考え方と方法は1930年代の大不況期の失業救済にも用いられた。この方法の失業救済は、雇用を前提にしていると同時に、給付が就労への代償として支払われているが、このような形が用いられているのは、社会的な保護といえども労働の従事を求めている、また、失業給付が過去の労働の中断による喪失賃金の補償と

提供された労働への報酬を組み合わせるであったことになる。とくに、給付の受給に労働を要求したきびしい態度は、後年採用される諸給付の受給に、善良な市民生活を要求した方法に通ずるといえる。

失業対策以外に、前出したグレイ総督は、1846年に、イギリス本国の政府から資金を得て、オークランド、タラナキ (Taranaki)、ワンガヌイ (Wanganui)、およびウェリントン (Wellington) の4地区に病院を設けて、貧困な移住者とマオリに無料の医療を提供し、移住者よりも経済的に恵まれているとされたマオリは資力調査 (means test) を要求されなかった。これは限られたグループへのささやかな活動にすぎなかったが、公立病院で無料の医療を提供する考え方と方法は、疾病と医療に対する公的な責任を示したもので、この責任は現在のこの国が実施する公的医療サービスの医療保障の源流であったといえる。しかし、当時の政府はいわゆる福祉活動にかなりきびしい考え方をしており、生計困難への救済は近親者の責任が第一義的なものとされていた。この考え方にもとづき、当時の福祉活動は近親者の責任の及ばないところに実施されるとされていた。

ところで、グレイはマオリに対して病院以外にも、寄宿制の技能学校を各地に公費で設けた。グレイは移住者とともにマオリに病院で無料の医療を利用させ、初歩的な福祉を提供したが、国土をすべての人びとに有益なものにしたいと考えていた彼は、植民政策の成功には、移住者とマオリとの友好的な共存が必要と考えていた。移住者がマオリと対等な立場で友好的な共存を求めたのは、実態はともかく、一応この国の伝統になっている。しかし、グレイ個人の思想や人道主義的な考え方はともかく、その当時、世界各地の植民地では、移住者は先住者を「未開人」とする思いあがった優越感をもっており、また彼らが意識するとしなないに関係なく、帝国主義の尖兵の役割を担っていた。グレイの時代に、ニュー・ジーランドの植民地政府でも、マオリを未開人とみなす考え方があり、人道主義にもとづく各種の政策は、未開人を対象とするという思いあがった考え方にもとづいていた。また、グレイの用意した病院や学校は、

事実上では、大部分のマオリが利用できなかったのである。

それはともかく、国家の役割が調停者であるという考え方をしていた 그레이 は、マオリにも特殊な政策を採用し、その後の為政者達も彼の考え方にもとづき、福祉を含む各種の政策を継承してきた。また、人道主義的な立場だけでマオリの保護対策を主張する者もいた。ところで、マオリへの政策の背後には、その当時、他の植民地と同様に、この国もイギリスの資本主義発展の枠組みの中に組み込まれており、この国がイギリスの繁栄に果たした役割の大小はともかく、この国の植民政策の成功はイギリスの発展にとって一応必要であった。したがって、恐るべき戦闘能力をもっていたマオリとの平和的な共存の成否は、移住者の土地取得を可能にすることを含めて、植民政策の成否に影響を与えていたのである。このように、マオリへの保護対策は、経済外的な人道主義よりも、むしろ植民政策と不可分な関係をもっており、マオリへの友好的共存や保護対策は、本質的には、イギリスの資本主義発展という経済的な要請にもとづくものであり、イギリスの資本主義の発達を支える一環になっていたのである。そのようなマオリへの対策の中に福祉政策が含まれており、これが国家の責任による福祉政策の考え方を、この国の移住者達に次第に育て、市民に対する公的な責任がやがて定着してきたのであり、この国の社会保障は当時の植民政策を無視することができないのである。

ところで、初期の移住者をこの国への移住に駆り立てたのは、主として、イギリス本国における失業や貧困であり、貧困への恐怖であった。彼らの大部分は最上層の階級でもないし、また最下層の極貧階級でもなかった。むしろ、移住者は当時のイギリス本国の社会に見切りをつけ、新しい土地で可能性を求めた人びとで、彼らはこの国で本国の階級社会という古い体質を拒否し、中流だけの新しい国を作ろうと考えていた。このような中流社会への志向はこの国の1つの特色であり、今日の社会を支えている。

それはともかく、この国はイギリス本国にあま

りにも遠すぎたし、初期の植民時代には、近くに有力な市場も確保できないので、しばしば経済的に苦しい立場に立たされたし、政治的にも自主的な対応と解決を迫られることがあった。このような状況は、後年、この国に独自の道を歩かせ、特殊な社会保障を作り上げたのも、その一例に挙げられる。

II 社会保障の形成

この国に老齢年金が採用された1890年代は、この国にとって特筆される時代で、この時期に、この国は新しい国への実験に着手し、福祉国家への歩みを開始したのである。それ以前では、1878年に、労働組合の法律が制定されたり、1880年代の末には、労働組合の連合体が組織されたり、アメリカなどの海外の労働運動との協力などが現われた。また、貧困への反対や工場の労働規制の法律要求などの組織的な活動が登場していた。新しい方向への準備は1890年以前にすでに現われていたのである。1890年代には、労働時間、賃金、作業環境、苦汗労働などの規制を定めたり、労使紛争の仲裁に関する法律など各種の社会立法が実現された。これらの動きは特定の理念や指導原理にもとづくものではなくて、現実主義者達が目の前の諸問題に対処した結果であり、これらの社会立法はその当時最も進歩的なものであったと評価されている。

ところで、1883年に世界で初めて社会保険を採用したドイツ（プロシヤ）は、社会保険を用いる老齢年金を1889年に制定し、デンマークは1891年に世界で初めて無拠出制の老齢年金を制定した。ニュー・ジーランドでは、1882年に、植民地政府の財政を担当したアトキンソン（Harry Atkinson, Colonial Treasurer）が疾病、災害、老齢、寡婦、および遺児に対する給付を用意するために、強制的な国民相互保険（national mutual insurance）の計画を発表した。保険技術を用いるこの計画は怠惰と浪費を助長し、自立の気風を弱体化し、また、家庭を崩壊させるという理由で反対され、実現することができなかった。労働による収入で自立す

ることがとくに強調されたこの国では、保険で諸給付を用意するのは、当人の責任を此岸から彼岸に押しやり、他人への依存を期待させることになると考えられ、上記の危惧が強かったのである。

1884年に、自由党政府は老齢年金の実現を企図して特別委員会を組織し、老齢者への対策を検討させた。この委員会は拠出制の国民保険を想定しながら、次のような勧告を政府に提出した³⁾。

- (1) 政府は財源調達の方法を工夫できるのであれば、男女の老齢者に年金を設けるべきである。
- (2) 多くの理由からみて、老齢年金の支給開始年齢は60歳が望ましいが、実施可能な財源調達の範囲内では、その年齢は65歳以下にすることができない。
- (3) 年金の受給申請者は、申請以前に最低20年以上この植民地に居住していなければならない。
- (4) 起訴に該当する犯罪で有罪とされた者（総督の恩赦を受けた場合を除き）は、あるいは、申請直前の7年間に酔態の有罪判決を3回受けた者は、年金の受給を認められない。
- (5) 年金は男女いずれも週8シリングとし、配偶者（夫または妻）のいる場合、年金の合計は15シリングとする。

委員会勧告の拠出制保険は年金の受給に居住期間を条件とし、定額給付には単身と夫婦の1人分に一応差を設けてあった。また、犯罪者と大酒飲みを受給者から除いているが、これは社会的な給付に倫理的な性格を結びつけ、行状の悪い者に社会的な給付の受給を認めないきびしい態度を示しており、この条件は後年の社会保障にも含まれた。委員会報告は父親を喪った15歳未満の子供や夫を喪い生計の手段をもたない母親には、拠出の負担能力がないので、拠出への参加に問題があると批判された。

ところで、進歩的な社会立法は労働条件を改善したが、しかし、たとえば、低賃金の規制は老齢者を低賃金で雇用させないようにしてしまったし、老齢者を雇用から引き離すことになった。雇用を得ることのできない老齢者は収入を取得できない

ので、当然生計の手段を奪われた。本格的な移住の開始後約半世紀を経た1890年代には、老齢な移住者が次第に社会的な問題になってきたのである。この時期に、政府が老齢年金の採用に固執し、その実現を急いだ背景には、このように、老齢年金の必要性を加速する事情が存在していたのである。

その後、1896年の総選挙以前に、当時の総督セドン (Richard John Seddon) は若干異なる制度の法案を発表した。居住と資力調査を条件とし、老齢者に週10シリングを支払うことになっていた。この老齢年金は、居住条件と定額年金の形が従来計画と同一であったが、資力調査の条件を加え、支給開始を65歳に引き上げ、財源に特別税を用い、保険技術の利用を放棄するなどが従来の計画と異なっていた。セドンの老齢年金法案は資力調査に批判と反対が強かった。当時の反対意見では、老齢年金は救貧対策を人道主義などで粉飾したものではないと考えられ、また資力調査は儉約を怠った罰とみなされた。つまり、老齢年金は単なる慈善的な施し物ではなくて、社会に寄与してきた役割に対して当然支払われ、また、非自発的な理由により自立できない老齢者に、国の責任で支払われる手当と考えられたのである。この考え方は現在の老齢年金にも維持されている。

強い反対意見により、セドンはその法案の実現を断念し、1897年に、若干寛大な内容の老齢年金法案を発表した。この法案では、資力調査に強い批判はなかったが、租税を財源とするので、租税負担を増大させるとか、また、このような方法で年金を支払えば、儉約に努力しない安易な考え方が強くなり、社会を墮落させるという批判や反対が行なわれた。なお、年金の支払準備基金に特別税を徴収するのは、拠出を強制しなくても、納税を強制されるので、事実上では、この制度は拠出を強制する制度と変わらないし、その負担が市民を苦しめると批判された。労働による自立を本来の姿と考えていたその当時の移住者にとって、この仕組みによる年金に生計の依存を期待するのは安易な考え方であり、その考え方や生き方は市民や社会を墮落させるとみなされたのである。この法案も強い反対で実現できなかった。

老齡年金法 (Old Age Pensions Act) が制定されたのは1898年11月で、この法律による老齡年金制度は財源を一般会計から調達し、年金への特別税をなんら徴収しなかった。65歳以上の老齡者は、居住と資力調査を条件として、年額18ポンドの年金を受給できることになった。しかし、年金の受給には、善良な市民生活が求められ、犯罪者として有罪の判決を受けたり、大酒飲みとして処罰されるように、市民として美德に欠ける者は、年金を受給できないとする初期の考え方が維持されていた。この条件により、善良な市民とみなされない者やその家族は、貧困な状態に放置されることになったのである。その当時、移住者のきびしい生活の中で、自立の気風が強くて、他人への安易な依存を認めようとしないうし、しかも中流社会の建設を目指してきたこの国の人びとにとって、公共の資金による社会的な給付に、いわば必要悪ともいえるこの制約を要求し、その制約を容認したのは、止むを得なかったのかも知れないし、あるいはむしろ当然であったかも知れない。このような制約をもっているということは、社会保障が安易に社会的保護を認めないというきびしい側面を示している。本来、社会保障は本質的な限界をもっており、それが伴うのである。なお、文字を用いることのなかったマオリの場合、年齢を証明できない例が多かったので、これが年金受給の障害になっていた。さらに、マオリは先祖伝来の共有制の土地から十分な所得があるとみなされ、年金受給を阻害される例があった。しかし、事実上では、マオリは必ずしも十分な所得を得ていなかったのである。そこで、マオリには、1901年の法律 (Old Age Pensions Act, 1901) により、老齡年金の受給では、市民登録名簿にもとづき、給付の提供を勧告できるようになり、マオリの不利益は除去された。この対策はこの国の社会に深く定着し、重要な1つの特長とされる平等化と社会正義を具体化した1例といえる。

いずれにしても、支給額は低いが、真面目な人柄で、家族と平和に暮らしてきた老齡者は、刑務所に収容されるなどの不行跡がなければ、老齡年金を受給できることになった。この国もデンマー

クに次いで無拠出制の老齡年金を実現したが、この年金の実現は市民への社会的な保護に国家責任の原則を認めたことになるのである。

老齡年金以後の推移は省略し、1938年までに採用された主要な給付は次に示されるとおりであった。

- 1908年 労働災害給付
- 1911年 寡婦年金
- 1915年 鉱山労働者給付
- 1924年 盲目年金
- 1926年 家族手当
- 1930年 失業給付
- 1930年 障害年金、遺棄された妻への年金
- 1938年 社会保障法の制定 (包括的な現金給付、保健・医療、社会福祉サービスなど)

1938年の社会保障制度以前に、既存の諸給付にそれ以外の給付を加えた社会保険の実現が試みられた。たとえば、1925年に、疾病、障害、老齡、および寡婦の諸給付 (失業を除く) を単一の制度に統合した強制的な社会保険が計画された⁴⁾。これは1911年にイギリスが採用した疾病・失業保険をモデルにしたものであった。部分的ではあるが、包括的な統一的制度がすでに考えられていたのである。しかし、社会保険への批判と反対が強かったため、この計画は実現しなかった。

それはともかく、1938年の社会保障法は1930年代の大不況期に実現されたが、それは1890年代の一連の進歩的な社会政策が、1880年代の経済的危機を背景にして実施されたのと軌を一にしている。しかし、1890年代では、当時の自由党政府が政策を実現し、1938年では、1935年の総選挙で圧倒的な勝利を示し、政権を獲得した労働党が新しい社会保障制度を実現したという点で異なっていた。その後、引き続き政権を担当した労働党は、社会および経済的な領域を改善する各種の法律を実現したが、政権の交代と政策の変化は当時の社会および経済的な危機に対応しようとするものであった。その当時強調された人道主義という経済外的な概念は、社会のほとんどの人びとが免れることのできなかった困難の直接的な経験から生まれ

たものである⁵⁾。1890年代の進歩的な政策と同様に、このように、1930年代の政策も現実の諸問題に対処してきたのであり、ある特定の思想や理念に影響されたものではなかった。いずれにしても、1938年の社会保障改革では、当時の労働党政府の閣僚であったナッシュ (Walter Nash)、およびフレイザー (Peter Fraser)、サーヴェイジ (Michael Joseph Savage) などが新しい感覚、適切な判断などで経済的な危機と社会的な要請に対処しようと粘り強く努力したのは、大きな支えになっていたことを付言しておく。また、この国では、伝統的に民主的で平等主義を目指す強い志向は、社会正義という言葉で表現されたが、社会正義は移住者の開拓時代から受けついできたものであり、この国の伝統の基盤になっている。このような伝統をもつ市民達が、市民の立場を尊重しかつ保護しようとする為政者とその政府を支持したのも、当時の社会保障改革を大きく支えていたのである。

III 社会保障の体系

現在、この国の社会保障制度は社会保障、保健・医療 (リハビリテーションを含む)、および社会福祉活動を含んでおり、社会保障 (social security) といわれる部分は所得保障の現金給付を取り扱っている。このように、この国の制度では、社会保障という用語は所得保障の現金給付だけを指しているのである。社会保障の本質や概念を取り上げる場合、社会保障とは何かということはきわめて重要な課題であるが、それは本稿の意図するところではないので、ここでは、それらの課題を割愛する。それはともかく、この国の社会保障制度は任意制の私的な給付制度、非営利的な宗教団体の活動、ヴォランティア活動、商業保険などで補完されている。つまり、個人や個別的世帯の能力を超える部分について、ある限界を設けた社会的な保護を提供し、それ以外は私的な手段に委ねられているのである。

ところで、1938年の社会保障法による現金給付は既存の老齢給付 (年齢を65歳から60歳に引き下げ)、障害、寡婦、盲目、戦争犠牲者および鉱山

労働者の各年金、および家族手当の諸給付を統合し、再編成していた。さらに、新しく疾病、失業および遺児の諸給付、長老年金 (年齢65歳以上を対象)、および緊急給付が加えられていた。このように、新しい制度は各種の社会的な事故への諸給付を単一の制度に統合してあり、しかも、なんらの給付にも結びつかない者への緊急給付も用意されていた。また、この制度を実施するために、社会保障基金とその財源を調達する社会保障税が設けられた。

1938年以後、いろいろな改正により、既存の給付を修正したり、新しい諸給付が加えられた。それらの中で、主要な一部を示せば、たとえば1957年には、財源調達の改正、財産からの所得を調査対象から除外 (1960年)、社会保障基金を廃止して、資金を国会で配分する支払準備金の採用 (1963年)、社会保障税を廃止して、所得税に併合 (1968年) などが行なわれた。なお、1972年には、災害の給付では、給付を災害の原因に関係なく提供する画期的かつ重要な改革が行なわれた (本稿では、この給付は割愛する)。また既存の社会保障制度の再検討と新しい方向の模索を意図して、1969年に王立調査委員会 (Royal Commission of Inquiry) が組織され、委員会の報告 (Social Security in New Zealand) は1972年に公表された。その後、1976年に制度は改正され、現行制度はその改正にもとづき、その後の部分的な修正や給付の追加 (たとえば、1978年の障害児手当) などを行ないながら実施されている。

所得保障給付は社会福祉省 (Department of Social Welfare) が所管しており、通常の現金給付と戦争犠牲者への特殊な給付などを含んでいる。特殊な領域に属する戦争犠牲者への給付は、通常の現金給付と分離して取り扱われているが、本稿ではそれは割愛する。

この国の現金給付は基本的給付と補足的給付に大別される。ちなみに、この国では、現金給付がこのように2つのグループに分けられているわけではないが、本稿では、各給付の目的と機能により、2グループに分けることにする (表1参照)。

基本的給付は長期的な給付、短期的な給付およ

表 1 現金の形による給付

基本的給付	補足的給付
I 長期給付	III 補足的な給付 *
1. 一般的な年金	障害手当
老齢給付 △	障害児手当
障害給付 *	家政給付
遺族給付 *	児童補足給付
寡婦給付	緊急給付
遺族給付	
2. 鉱山労働者給付 △	IV 補完的な給付 *
	調整給付
II 他の給付	前払い
疾病給付 *	住宅の修理など
失業給付 *	住宅の取得など
死亡給付	補装具などの購入
家族給付 △	
児童手当	

(注) △ 所得調査なし (老齢給付の無資格配偶者に所得調査あり)。
* 所得調査あり。

表 2 各種年金の支給額 (週)——1983年 3 月
(単位: NZ ドル)

給 付	支 給 額
老齢給付	
単 身	119.79
夫 婦	
夫もしくは妻	99.82
夫婦双方	199.64
障害給付	
単身 (未婚)	
18歳以上	△ 88.06
18歳未満	66.99
夫 婦	* 146.76
寡婦給付	△ 88.06
遺児給付	43.50
鉱山労働者給付	
単身 (未婚)	△ 88.06
既婚男子	* 146.76
寡 婦	86.46

(注) 標準的な支給額 (△ 単身, * 夫婦)。

びその他の給付を含んでおり、補足的給付は基本的給付を補足したり、あるいは代替する諸給付を含んでいる。

基本的給付は多数の国が、主として社会保険を用いて用意する給付と同様であるが (表 2, 表 3 参照), 若干の補足を加えておく⁶⁾。1898年の老齢年金に端を発した老齢給付では、1938年に包括的

表 3 他の基本的な支給額 (週)——1983年 3 月
(単位: NZ ドル)

給 付	支 給 額
疾病給付	
単身 (未婚)	
18歳以上	△ 88.06
18歳未満	66.99
夫 婦	
夫もしくは妻	73.38
夫婦合計	* 146.76
失業給付	
単 身	
20歳以上	△ 88.06
20歳未満 (扶養家族なし)	66.99
夫 婦 (合計)	* 146.76
家族給付	
児童手当 (児童 1 人当り)	6.00
死亡給付 (一時金)	
寡婦またはかん夫	1,000
遺児 (1 人当り)	500

(注) 標準的な支給額 (△ 単身, * 夫婦)。

な社会保障制度が採用されたとき、老齢者への給付は老齢給付 (old age benefit: 60歳以上に支給) と長老年金 (superannation: 65歳以上に支給) の 2 給付が設けられた。その後の推移を経て、1969 年に既存の制度の再検討と将来の方向を検討する王立委員会が1972年に提出した報告は、両給付の存続を勧告していた。しかし、1977年 2 月から両給付は統合され、老齢者の給付は national superannuation (60歳以上に支給) の名称を用いている。委員会の報告は両給付の併存を勧告していたにもかかわらず、両給付が統合されたのには、政治的な処理以外に妥当な理由が見受けられない。このように、社会保障が経済外的な要素の影響を受ける例は、他の国々でもよく見受けられる。

他の給付では、鉱山労働者の給付は鉱山労働で被った珪肺などによる障害もしくは死亡に対して採用された年金制度に端を発している特殊な給付である。現在この給付は同様な他の給付が用意されているし、また受給者もきわめて少ない (1983 年に16人) ので、給付の存在意義はきわめて薄くなっているが、歴史的な経緯と政治的な配慮により、給付はまだ存続している。出産給付は表に示されていないが、出産には就労を制約されるし、

表 4 補足的給付の支給額 (週)——1983年 3 月
(単位: NZ ドル)

給 付	支 給 額
障害手当 ¹⁾	12.50
障害児手当	12.50
家政給付	
単身の親	88.06
単身の女性	88.06
疾病または虚弱の世話	
未婚	
18歳未満	66.99
18歳以上	88.06
夫婦	73.38
児童補足給付 ²⁾	
単身の親	
児童 1 人	140.76
" 2人以上1人当り	6.00
夫婦	
児童 1 人	152.76
" 2人以上1人当り	6.00
緊急給付 ³⁾	状況に応じた給付
調整給付	22.00

(注) 1. 老齢、障害、寡婦、疾病、失業、家政などの給付に加算。
2. 障害、寡婦、疾病、失業、家政などの給付に加算。
3. 障害、寡婦、遺児、疾病、失業、家政などの給付を代替。

労働の中断を余儀なくされる者は、疾病給付と同一の給付を受給できる仕組みになっている。

補足的給付(表4参照)では、障害手当(1975年採用)は障害給付および他の諸給付に加えて支給され、支給額は労働不能の性質や程度および労働不能のために生ずる追加的な支出を考慮して決定される。手当は稼ぎ手だけでなく、労働不能の妻や障害給付受給者の子供にも受給を認めている。障害児手当(1978年採用)は重度の身心障害で、永久的もしくは12ヵ月以上の常時介護を必要とする子供を世話する者に支給される。家政給付は16歳以上で、扶養者のいない単身の親(男女)、50歳以上で、子供を扶養していない特殊な境遇の女性、および16歳以上で、(夫や妻以外の)親族などについて常時介護を行なっている者に支給される。緊急給付は寡婦、遺児、障害、疾病、失業、家政の諸給付で、資格条件の欠格などにより、それらの給付を受給できない場合、それぞれの状況に応じて、上記の給付を代替する給付である。また、児童補足給付は障害、寡婦、疾病、失業、お

よび家政の諸給付の受給者が、16歳未満の子供を扶養している場合に、上記の給付を補足するために用意されている。この給付の名称を用いる給付が独立して別に存在しているわけではないが、本稿では各給付に加算されるこの給付(additional benefit for dependent children)を便宜上一括して児童補足給付の名称で示しておく。

調整給付(accommodation benefit)は老齢、障害、寡婦、疾病、失業、家政などの諸給付の受給者を対象とし、生計費の負担が重すぎる者に、ある基準を超える負担の一部を援助し、生計費負担を調整するために用意されており、上述する諸給付を補足する機能を託されている。この給付はその目的から生計費援助給付と呼ぶこともできるが、主に居住やそれに関連する支出の援助に支払われるので、居住給付などと呼ぶこともできる。本稿では、上述した給付の役割から、調整給付と呼んでおく。前払いの給付では、子供の人数が増えたり、子供の成長により、住宅を増改築したり、住宅を購入したり、あるいは居住条件を改善(暖房など)するのを援助するために、家族手当の前払いが認められる。また、他の前払い制度として、現金給付の受給者で、眼鏡や義歯などのように日常生活に欠くことのできない物を緊急に必要としており、手持ちの資金が乏しい場合にも、給付の前払いが認められている。

上述した諸給付は一応単一の制度に体系的に整備されており、給付を必要とするある状態に同一内容の給付が重複して支給されない仕組みになっている。また、各種の基本的給付に必要に応じて各種の補足的な給付を加え、両者を組み合わせて、基本的給付を補完する方法が用いられている⁷⁾。

ところで、上述した現金給付の受給には、給付を必要とする基本的な条件として、老齢、障害、稼ぎ手の生・死別、疾病、失業などの各種の状態が定められている。それ以外に、この国の給付には、居住期間や恒常的かつ永久的な居住の意思が要求されており、居住の期間については、給付を必要とする社会的事故により異なる方法が用いられている。なお老齢、鉱山労働者、および家族(児童手当)の諸給付を除き、所得調査が要求さ

れており、所得が基準を超える場合、定められた方法で、給付は超過に応じて減額されることになっている。

給付の支給額は定額方式を用いており、給付の種類に応じて、各受給者に一応同一額の給付が用意されている。しかし、所得調査により、事実上では、個別的な受給者の支給額は異なることになる。なお、老齢給付や失業給付（子供のいない夫婦）は所得税の課税対象とされている。また、入院中には、単身者の現金給付は減額される仕組みになっている⁸⁾。

IV 主要な特長

この国の現金給付は各種の給付を単一の制度に包括的に統合しており、さらにそれらの諸給付を補足したり、あるいは代替する給付も単一の制度に含まれている。これらの給付は全国民を対象とし、社会的な保護の必要性に対応できるように配慮されている。現在、この国の制度と同一形態の例は他に存在していない。

現金給付はそれぞれの基本的な受給資格条件に、居住と所得調査（一部の給付を除く）を加えている。居住の条件を用いる例は、北欧諸国のように一部の国でも見受けられる。この国の制度では、受給資格の取得を判断するのに用いる居住の期間は給付によって異なり、たとえば、老齢給付は受給申請直前の10年間に7年以上で、しかもいわゆる生産年齢の16歳以上に10年以上の居住期間を要求しており、上記7年の期間は16歳以上の10年間の居住について、1年ずつ短縮されることになっている。疾病と失業の給付は受給申請の直前に12ヵ月の居住を要求している。疾病はすべての人びとにいつ発生するかわからない危険性があり、しかも支給期間が比較的短いので、老齢給付より短い居住期間を要求するのは当然である。しかし、老齢給付は全国民を対象とし、拠出や加入などの期間をなんら要求しないで、原則として居住条件に該当する60歳以上の者に一般会計からの資金で長期間にわたって支給され、また老齢給付には、この国の発展への寄与を配慮する伝統的な考え方

があるので、長い居住期間を要求しているのは当然である。もっとも、いずれの給付でも、新移住者などのように、居住期間の不足で受給資格を取得できない者には、それぞれの状況に応じて、同一内容の給付が緊急給付として提供される。

すべての給付は政府の一般会計から財源を調達しており、特定の拠出や基金を用いていない。社会保険を用いたことがないこの国では、給付の財源に租税を用いるのは伝統的な方法であるが、かつて利用した特殊な目的税は現在では廃止されている。このような形の財源調達は他に例をみない。もっとも、市民は特定の拠出を要求されなくても、租税を負担して財源調達に参加していることになる。拠出を要求しないで、政府の一般会計からの財源で給付を支給するのは、拠出と給付を直接的に結びつけば、拠出を負担できない者が、給付の受給で不利益を被ることもあり得るので、このような不利益の生ずるのを回避し、すべての市民は必要に応じて給付の受給を可能にすることが企図されている。

所得調査の利用も伝統的な方法で、この方法を用いるのは他の国々の公的扶助に似ている。通常、公的扶助は他の給付を受給できない者で、主として、貧困や生計困難などの状況に置かれているのを条件にして支給されるが、この国の給付は貧困や生計困難だけを対象にして支給するのではないし、むしろ、貧困や生計困難への転落を予防することを意図し、防貧の機能が強いので、屈辱的な要素の名残をもつ公的扶助とは本質的に異なるのである。なんらの給付に結びつかない者には、緊急給付が用意されているが、緊急給付は居住期間などの条件に該当しない者に、社会的事故に対応するそれぞれの給付と同一給付が用意され、しかも防貧も意図されており、公的扶助と異なる要素をもっているのである。

ところで、所得調査は一部の給付を除く給付に要求され、緊急給付などには資力調査も用いられている。所得調査では、世帯が基本的な経済単位と考えられており、所得は世帯単位で検討される。なお、所得調査は他の資格条件により受給資格を取得しても、所得の状態を受給者の必要度を確認

し、社会正義の観点から社会経済的に容認され得る水準以上の不必要な給付を、提供しないことが意図されている。

さらに、所得調査では、障害、寡婦、家政の諸給付は所得が年額 1,300 ドル以上ならば、また疾病と失業の給付は所得が週 25 ドル以上ならば（他の給付は省略する）、それぞれ定められた方法により、超過額に応じて支給額を減額される。1981 年の国勢調査によれば、年間の所得が 1,999 ドル以下の世帯は、社会保障給付の受給世帯を含む全世帯の 2%、それを除く世帯の 8% で、1,300 ドル以下の世帯はさらに少なくなる。また労働省の調査では、1982 年 2 月に平均賃金は週約 270 ドルで、上述した 25 ドルの水準はこの平均賃金の約 9% にすぎない。これらの状況からみれば、所得調査の水準はかなり低いが、1983 年 3 月末の状況では、所得調査により給付を減額された者は少ない⁹⁾。それはともかく、現金給付は、一方で租税を負担して、財源の調達に参加しているにもかかわらず、他方では給付の必要な者に重点的に給付を提供し、給付の必要度の低い者への給付を制約していることになり、必要以上に過大な給付を支給しないことが意図されている。

なお、所得調査は老齢、鉱山労働者、および家族（児童手当）の給付に要求されない。これらの給付に所得調査を要求しないのは、たとえば老齢給付では老齢者が社会や経済の発展にそれぞれ寄与した後に、稼働活動からの引退や労働能力の減退により、所得を永久的に喪失して、経済的な必要性が事実上存在することになるので、彼らには当人の所得に関係なく、社会的な給付で喪失所得を代替する必要性が存在することになる。このような考え方にもとづき、彼らは給付を受給するのが当然であるとされている。なお、家族給付では、子供を養育する各世帯の経済的な必要性和、将来の良質な労働力の確保と扶養負担の平等という社会のおよび経済的要請から、それぞれの世帯は社会的給付で所得を補足する必要性があるし、しかもそのような所得の補足が望ましいとされている。これらの考え方の背後には、長年にわたる労働生活と引退後に再び労働市場に参加すること

のない老齢者への配慮や、子供を将来の労働力とみなす人的資源への配慮と、社会全体による子供への保護という配慮が指摘される。鉱山労働者への給付も、同様に地下の特殊な労働環境で危険が多く、不健康で辛労も多く、労働力の消耗も大きくかつ早い労働に従事することが配慮されているのである。

給付は基本的には定額方式を用いており、老齢給付を除き、支給額は給付の種類によって異なるよりも、むしろある標準額を定めて、それを各給付に用い、単身と夫婦、配偶者の受給資格、年齢などによって異なる方法が用いられている（表 2, 3, 4 参照）。ちなみに、単身者の支給額は夫婦の支給額合計の 60% になるように定めてあり、これは一応妥当な水準である。このように、複数の給付に共通な標準的支給額を設けているのは、支給額がそれぞれの給付の必要性の生じた原因よりも、むしろ必要性そのものに給付を結びつけられていることを指摘される。つまり、標準的な支給額は経済的な保護の必要性をもたらした事故に応じて定められるだけでなく、保護の必要な状態に結びつけてあり、その水準には社会的な事故によって被る経済的な損失は、それぞれの事故により異なるのではなくて、ほぼ同一であり、それらに対応する給付として、共通な標準的支給額が定められているということができる。なお、所得、家族構成、障害などのように、受給者の状況により具体的な必要性が異なるので、それらに対応するように所得調査を設けたり、補足的な給付を加える方法が用いられている。

給付に標準的な支給額を用いるのは、制度の発足以来伝統的な方法であり、当初から標準的な支給額は平均賃金以下の水準に定められてきた（表 5 参照）。給付水準を低く設けてきたのは給付の受給よりも賃金の取得、つまり労働を志向させる意図や社会的公平の維持などが含まれている。また、受給資格条件、全国民が納税に参加する財源調達方式、開拓時代以来の労働から得た収入により自立を強調する一般的な考え方なども、重要な関係をもっているのである。

ところで、老齢給付は支給額を平均賃金（手取

表5 標準的な支給額の対平均賃金比

(単位: %)

年	対平均賃金 (週) 比			
	名目賃金		賃金総額	
	単 身	夫 婦	単 身	夫 婦
1975	32.9	54.9	30.0	50.0
1976	34.2	56.9	31.4	52.3
1977	34.5	57.6	31.5	52.5
1978	33.5	55.8	31.6	52.6
1979	32.6	54.2	30.3	50.5
1980	32.4	54.0	30.2	50.4
1981	31.4	52.3	28.7	47.9

(注) 平均賃金は成人 (1978 年以前男子のみ, 78 年以後全成人) を対象とする。名目賃金は労働省による Nominal Weekly Wage Rates Index を利用しており、賃金総額は半年ごとに行なう全被用者の賃金 (時間外手当など諸手当を含む) である。

資料: Dept. of Statistics, New Zealand Official Yearbook 1981 and 1982, Wellington, 1981 (p. 152) and 1982 (p. 152).

り) の80%とされており¹⁰⁾、他の給付と異なる方法で決定され、水準が他の給付より若干高い (表5参照)。このように高い支給額は、すべての人びとがやがていずれも到達する老齢への給付が、他の給付と異なる存在になっており、また長年労働生活をしてきた老齢者への配慮が加えられており、なお老齢給付がこの国で最初に登場したという歴史的な特殊性も配慮に加えられているのである。ちなみに、最近の数年までは、老齢給付は夫婦双方が有資格の場合に平均賃金の約63% (名目的賃金で約70%)、単身で約38% (同約41%) で、これらの対平均賃金比は他の諸給付より高い。

なお、これら各種の現金給付は労働省の調査による平均賃金の変化を利用して毎年改正され、支給額は賃金の変化に結びつけられている。労働省の賃金調査は毎年2月に年間の動向を、また4半期年に従業員2人以上の事業所を対象として5月、9月および11月に実施され、支給額の修正は前年の11月と5月の調査結果にもとづき、3月と9月に実施されることになっている。ちなみに、政府は1982年6月2日から賃金、物価、および住居費 (賃貸) の凍結を定めている。この凍結は15%に及ぶインフレーションの上昇を引き下げするために実施されたものであるが、この凍結は賃金だけを対象にするのでは不十分であるから、物価と住居費も含めている点に配慮の跡が評価される。

結 び

この国の社会保障制度は諸給付を単一の制度に包括的に統合して、給付の重複を回避し、また各種の補足的給付で補完する体系になっている。なお、財源は特定の拠出を用いず、一般会計から調達する方法を用いて、給付は一部を除き、必要度に応じて提供する方法を採用している。つまり、この制度は能力に応じて財源を負担し、必要に応じて給付を受けるきわめて徹底した方法を用いており、不必要に過大な給付を提供しないきびしい考え方が貫かれている。この制度の背後には、まず労働を前提にし、労働による正当な収入で自立するのが正常な形であるという考え方があり、非自発的に収入を喪失した場合、必要に応じて相互扶助による社会的な保護の給付が提供されることになっている。社会保障はこのような仕組みが本来の形であるといえる。

ところで、現金給付の水準は必ずしも高くないが、この給付水準でも市民が安定した生活を維持できるのは、社会保障が他の各種の政策や公的および私的な制度と組み合わせられ、それらにより支えられているのに負うところが大きい。ちなみに、中流を目指したこの国は賃金、租税など各種の制度により¹¹⁾、極端な貧困と富裕は比較的少ない健康的な社会になっており、中流階層が多く、所得格差が比較的に小さいのも、効果的な社会保障を実現するのを支えている。なお、この国は人口が少ないが、これも効果的な社会保障と深い関係をもっている。

いずれにしても、この国が効果的な社会保障を実現しているのは、制度の体系と同時に、各種の条件を組み合わせることが指摘され、それは社会保障が制度を作り上げるだけでは不十分なことを物語っている。効果的な社会保障は制度を総合的かつ体系的に組み上げるとともに、これを支える各種の条件も併せて総合的かつ体系的に整備しなければ、社会保障の効果的な機能を期待するのは困難である。ところでこの国では、社会保障は国民の重要な財産と考えられており、社会保障

制度は国民自身の此岸に存在している。社会保障の発達と整備には、このように、国民からみて彼岸にあるのではなく、此岸に存在する形でなければならないのである。ちなみに、社会保障を貴重な財産と考える国民は、財政的な理由により各分野の財源を削減するような場合に、社会保障を最後の順位にすべきであると考えているのである。

(注)

- 1) Keith Sinclair, *A History of New Zealand* (青木公・百々佑利子訳『ニュー・ジーランド史』), p. 73.
- 2) *Social Security in New Zealand* (Report of R.C.I.), p. 38.
- 3) *Ibid.*, pp. 41-42.
- 4) *Ibid.*, p. 45.
- 5) *Ibid.*, p. 45.
- 6) 本稿では、各給付の詳細な内容は省略する。
- 7) 社会保障給付の部分では、いわゆる現金給付以外に、電話機の借料、テレビジョン受信の免許料、ホーム・ヘルプ、保養施設などへの負担について、一部を援助する給付を扱っているが、本稿では、それらは省略した。
- 8) 入院中の給付では、夫婦はいずれが入院しても給付を減額されないが、単身者は13週以後給付を減額される。しかし、必要な場合、単身者の給付は増額される。
- 9) 所得調査により給付を減額された一部の例では、1983年3月末現在、老齢給付（配偶者が受給資格なし）は受給者のうち22.1%、寡婦給付は24.2%、障害給付は5.9%、家政給付は11.5%であった。
- 10) 老齢給付（夫婦）の水準は1977年2月から改正されたときに平均的な週給（総収入）の70%とされ、1978年8月から80%になり、1979年の改正で、この水準は税引き後の手取り収入の80%になった。
- 11) 租税については、租税の制度に触れなければならないが、個人の負担する所得税の税率を示せば、だいたいの税率は付表に示されるとおりであった。平均的な賃金取得者の属するグループの税率は48%になる。

(資料)

- Brian Easton, *Social Policy and the Welfare State in New Zealand*, Auckland, 1980.
- Elizabeth Hanson, *The Politics of Social Security*, Auckland, 1980.
- Social Security in New Zealand* (Report of the Royal Commission of Inquiry), Wellington, 1972.
- J. B. Condcliffe, *The Welfare State in New Zealand*, London, 1959.
- K. J. Scott and others (ed.), *Welfare in New Zealand*, London, 1955.
- W. H. Oliver (ed.), *The Oxford History of New Zealand*, Wellington, 1981.
- Keith Sinclair, *A History of New Zealand* (Penguin Book), 1980 (青木公・百々佑利子訳『ニュー・ジーランド史』, 評論社, 昭和57年).
- W. H. Oliver, *The Story of New Zealand*, London, 1960.
- Report of the Department of Social Welfare* (1982) and (1983), Wellington, 1982 and 1983.
- Department of Statistics, *New Zealand Official Yearbook*, 1981 and 1982.
- ILO, *Legislative Series*, Geneva.
- ISSA, *International Social Security Review*, Geneva.
- 拙稿「ニュー・ジーランドの社会保障」(未発表)。

本稿には Department of Social Welfare (Wellington) の Mr. Richard Deyell (Director, Program Evaluation) と Mr. Fred Hofman (Director, Benefits) に現地とその後大変お世話になった。ここにそれを記して感謝の意を表する次第である。

(ひらいし・ながひさ 社会保障研究所調査部長)

付表 所得税の税率（世帯）

(単位: NZ ドル・%)

所得 1981年3月末まで	税率	所得 1981年4月以後
5,500未満	14.5	5,500未満
5,501~11,683	35.0	5,501~12,600
11,684~16,266	48.0	12,601~17,600
16,267~22,000	55.0	17,601~22,000
22,000以上	60.0	22,000以上

* 原資料には、1ドル当りのセントで示されている。
資料: 表5に同じ (1981年版 p. 694, 1982年版 p. 694)。