

社会保障をめぐるイギリスの議論

デービッド・ドニソン

(訳：星野信也)

序 論

この小論では、現在、イギリス国内で社会保障をめぐる議論されている主要論点を提示し、その主な議論を要約し、関連する論点をもリストアップしたうえ、結論部分で、簡潔に、筆者がそれらの論点について考えるところを述べる。

I 貧困の意義

イギリスの歴史を通じて、政治経済の発展段階に応じて人々の貧困観が変化しており、この経験が、地質学的に地層が太古から積み重ねられてきたように、公衆の意識に異なった貧困観を残している。産業革命当時、貧困は大多数の人々が共通に経験することであった。それでも貧窮——飢餓、それも多くの場合に住居喪失状態を伴ったもの——は際立って絶望的な状況であった。16世紀末から貧窮を予防する救貧対策の提供が地方公共団体の義務となった。それでも今日なお、人口の約8%の人々が「貧困」を飢餓と同義と解しており、しかも、その意味の貧困はもはやイギリスでは見られないと信じている(タウンゼント, 1979; p. 240)。

今世紀の初め、熟練労働者を短期の失業・賃金喪失の危険に対して保険する共済組合の発達とシーボム・ロウンTREE (Seebom Rowntree) をはじめとする調査研究のおかげで、「最低生活水準」の概念が発展した。この概念は、極めて厳密に言えば、身体機能を維持するのに必要な最低所得である。しかし、この概念は一貫して曖昧なものであった。生活水準が上昇するにつれて、この基礎水

準にさまざまなものが付加されねばならなかった。例えば、労働組合費、通勤のためのバス代、新聞料金などである(ロウンTREE, 1942)。イギリスでは大多数の人が、今日なお、貧困をこうした最低生活水準以下で生活することと曖昧な概念で理解している。

1960年代に、研究者たちは貧困概念を再定義し、絶えず向上する生活水準から除外された状態、通常の自立した家族のさまざまな機会から除外された状態を意味すると理解するようになった(エイブル・スミスとタウンゼント, 1965年)。それまでの定義では、誰もが——そしてあらゆる国の国民が——社会構造とそれがもたらす不平等を変革しなくとも、やがて経済成長によって貧困から引き上げられると信じられていた。実際、一部の人は、豊かな階層こそが、あたかも登山で先導者が先に行って後に続くものを高い所に引き上げるような役を果たすことで、この貧困解消プロセスに貢献しているのだと認識していた。しかし、機会からの除外という再定義からすれば、貧困は、不平等な社会に不可避の現象であり、社会を革新的に平等な世界に変革するものでなければ、除去されることはない。ピーター・タウンゼントが1968年に大規模な調査を行うまで、貧困をそうした現象と認識するイギリス人はほとんどなかったといっていた(タウンゼント, 1979)。

それでもごく最近になって、貧困のこうした新解釈が広く理解されるようになってきた兆候が見られ(マックとランズレイ, 1985)、貧困概念はいっそう厳密に再定義されつつある。ジョアンナ・マック (Joanna Mack) とスチュアート・ランズ

レイ (Stuart Lansley) は、次のような手法で貧困の測定を試みている。(1)イギリス人を代表するサンプルに、彼らが生活「必需品」と考えるものについて質問し、その点をめぐって高度のコンセンサスがあることを実証する、(2)この必需品がどういう人々に欠如しているかを明らかにする、(3)そのなかで自らの自由な選択でそうした必需品を所持しないと答えたものを除外する(例えば、肉を食べないという菜食主義者)、という手法である。両調査者は、これらの必需品を欠く人々の比率は、国の社会扶助基準の150%以上の所得層では極めて低いが、それ以下の所得層ではそれらを欠く貧困状態にある者の比率が急速に上昇することを立証し、タウンゼントのかつての調査結果を追認している。

以上、極めて学問的な論争は、政策面に非常に大きな影響を及ぼした。貧困の相対的定義を最初に承認し、政策の基礎として取り入れたのは付加給付委員会であった(付加給付委員会, Cmnd. 6910, 1977)。ほぼ時を同じくして、前ソーシャル・サービス担当国務大臣でサッチャー政権の重要メンバーであったキース・ジョーゼフ (Keith Joseph) は、その著作のなかで、飢餓水準を貧困とする19世紀的定義を堅持すべきで、貧困を不平等の尺度と混同してはならないと主張した。彼の考えでは、イギリスはあまりに平等になりすぎたのである(ジョーゼフとサンプション, 1979)。

II 社会保障制度の役割

イギリスの社会保障制度は、他の先進諸国と同様、いくつかの淵源をもっており、それらがひとつの「制度」と認識されるようになったのは、ごく最近のことである。したがって、今日なお、その境界は必ずしも明瞭ではない。

社会保障制度の第1のそして最も古い起源は救貧法であり、遠くテューダー王政に遡る。救貧法は、ミーンズ・テストを伴って与えられる最後の拠りどころであり、最初はパン塊の形で現物給付されていた。この救貧行政は、1834年から1948年にかけて、段階的に地方行政から中央政府行政に

取って代わられた。

次に第2の制度として登場したのが国民保険で、今世紀の初めに制度化され、拠出に対応して疾病、傷病、失業などによる収入途絶に対して給付が行われ、後に退職年金と一本化された。退職年金はずっと一貫してこの制度のなかで最も高価な部分である。拠出は、長らく均一制をとっていたが、今日では賃金比例制で計算されている。しかし、給付は、より野心的な試みもあったが、サッチャー政権によって廃止され、現在は退職年金についてのみ賃金比例となっている。

第3の主要な制度の淵源は児童給付で(最初は第2次大戦直後に導入された家族手当)、拠出によらず一般財源から均一制で給付され、課税されない。この流れに、近年、低賃金労働者に対するミーンズ・テストを伴った加算(家族所得補完給付)が加わった。もっともそれは労働者のごく少数のものにしか支給されていない。現サッチャー政権は、児童給付を実質的に削減し、むしろこの加算を増額しようとしている。

一番最近の第4の制度は、1980年の立法によるもので、政府は、それまでの家賃と地方税に対するミーンズ・テストを伴ったさまざまな補助金を、社会扶助を受けて生活している借家人に対する住宅扶助部分と統合し、低所得者を対象とする単一の住宅給付制度とした。それは地方自治体の住宅部局によって運用されるが、経費は国の社会保障予算から賄われる。自身の住宅を所有する者に対する住宅費援助は別形式で継続されており、それらも社会保障制度の一部とみるか、住宅政策の一部とみるべきかは議論が分かれている。

こうした制度の起源の差異が、社会保障制度全体の制度目的をきわめて不明瞭なものにしている。ある人々は、社会保障制度をすべての人にとってその生涯にわたり所得を再配分する手段と考えている。すなわち、それを賃金制度がもつ欠陥、労働者がその生涯のステージに応じて扶養すべき人員に変化があること、あるいは賃金が児童養育義務のためとか疾病、失業、退職などのため所得を失う時期について配慮しきれないこと、などを補完する手段、方法と理解している。

別の人々は、社会保障制度をむしろ誰も貧困に陥ることのないように保障する安全ネットと考えている。すなわち、人の生涯にわたる「水平的」な所得分配制度としてよりも、社会階層間の「垂直的」な所得分配制度として理解している。社会保障制度のこの垂直的所得分配機能は、制度創設当初からのもので、今日なお極めて重要なのだが、現実には社会保障制度によって移転される資金の大部分（もっぱら退職年金の比重が高く、児童給付の比重は低い）は、水平的分配に向けられたものである。

こうした議論は、しばしば「ユニバーサル」（水平的）な給付対「セレクトティブ」（垂直的）な給付の選択として提示される。それは、また、家族に対する援助と貧困救済との間、あるいは被保険者たる勤労者への給付対保険料を支払う立場にない労働市場から除外された者（児童、ひとり親家族、精神障害者など）への給付、の選択の問題と考えることもできる。

Ⅲ 給付の適正水準

この問題への回答は、前節の問題や後述の問題——特に所得維持における民間部門の役割をいかにとらえるかの問題——にどう答えるかにかかっている。貧困を窮乏概念に類した考えでとらえ、他方で民間部門に大きな役割を期待する者は、貧困救済システムを選好し、低水準の給付を選択することとなる。

相対的貧困という平等主義概念に基づいてユニバーサルなシステムを選び、民間部門に小さな役割しか期待しない者は、比較的寛大な給付を選好する。この立場はほとんどの場合に賃金比例制を選ぶことになる。拠出金は（一般税制によるものであれ特別な社会保障税によるものであれ）、低賃金労働者に耐え難いほどの負担を課するのでない限り、十分な歳入をもたらすには賃金比例制をとらねばならない。そして、そのためには給付をも賃金比例制にするのでなければ、政治的正統性を維持し難い。もっとも賃金比例制を導入している国々でも、低賃金労働者を寛大に扱うことで、

ある程度の所得再配分をもたらしてはいる。

現実に一国が取り得る制度は、経済状態とその将来見通し、そして人口動態にかかっている。イギリスにとって人口動態は当面かなり有利な状況にある。退職年金受給年齢以上の者の比率は、今後、今世紀末までわずかに減少し、2020年過ぎまでは急速な上昇を始めることはない。しかし、高齢な老人（75～80以上）の比率はすでに急上昇を始めており、彼らの保健、個別福祉サービスへの需要は増大している。

重要な課題は基本的には政治的課題といえる。数人の子供を扶養する低賃金労働者の生活水準がその課題の決定的要因である。選挙民は、働かない者にも、汚く退屈な仕事をして自立している者に匹敵する生活水準を保障するような社会保障給付をすることには、不満である。現在のところ、サッチャー政権によって失業給付が引き下げられたおかげで、そうした立場の人々はほとんどいない。それでも、この問題への大衆の関心はなお極めて強いから、数人の子供を抱えた家族に支払われる社会扶助給付は、この政治的上限に抑制されざるを得ない。それは同時に小家族や子供のない家族への給付をも低く抑制する結果となる。

このことは、最低賃金と児童給付とを引き上げるのでなければ、労働可能な者への給付水準は引き上げられないことを意味する。イギリスの労働運動はいまだかつてこのいずれの問題にも優先順位をおいたことがなかった。したがって選挙民の意識調査では、再三にわたって、先述の問題意識が大衆になお根強く残っていることを示している。比較でいえば、人々は退職年金については割合に強い支持を示す。それは、おそらく、誰もがいつの日か自分もそれを受け取ろうと考えているからであろうし、退職年金は勤労意欲を要求するものというより、退職へのインセンティブをもつものと受け止められているからであろう。

Ⅳ 民間部門の役割

所得維持における民間部門の主要な貢献は、今日すでにイギリス（そして現実には外国）産業の

株式の相当大きな部分を占有し、なお着実に増大を続ける巨大な企業年金基金を通じてである。国家は、拠出金に対する税制優遇措置によってこれら年金基金に大きな貢献——低所得者によりも中流階層に利益を与える逆進的な貢献——をしている。やがてはほとんどの労働者がこうした企業年金に組み込まれるであろうという期待は、もはや幻想にすぎないことが認識されてきた。とりわけ、失業が増大し、また、児童養育責任や夫の職業機会や昇進追求のために職歴中断経験のある婦人労働者の比率が増加しているという状況を考えねばならない。

現政権は、再度、民間部門の役割を増大させようとしており、しかも、主要制度においてばかりでなく、細かな点でもそれを試みている。例えば、失業とか疾病の場合最初の1日を企業に支払わせる、失業した住宅購入者の支払い利子の最初の1ヵ月分を住宅貯蓄組合に負担させるなど、である。

とはいえ、今日では、イギリスの年金制度において今後も比較的安定した職種の労働者に対して企業が相当大きな部分を担い続けるであろうことは、すべての人が認めるところである。

住宅費の扱い

これは近年大きな論争点となっている複雑な課題である。今日では低所得者が大きな住宅費負担を負っている場合（大家族であったり、住宅費の高い地域に住んでいるなどの場合）、その家賃、地方税（固定資産税）の支払いについて居住者を援助する一本化された住宅費援助制度が必要だということが広く理解されてきた。だが、現在の制度は非常に大きなものとなっており——その一因は、政府が公営家賃の引き上げを推し進めてきたからであるが——行政運営をますます困難なものにしてきた。これまでは、社会扶助を受けて生活している世帯はその家賃と地方税の全額を扶助でカバーすべきだということが了解されていた。だが、現政権は、アメリカ独立戦争のスローガンに逆にして、「課税なくして代表なし」という理由で、その援助を削減しようとしている。

多くの人が、住宅購入者も借家人と同じように

処遇される「住宅居住形態に中立な」住宅補助システムが望ましいと考えている。だが、まだ誰もそれを達成する政治的、技術的に実施可能な政策を考え出していない。現在のところ住宅購入者は、住宅ローンへの利子の所得税法上の優遇措置を通して、イギリスの住宅援助の最大シェアを得ており、その制度は、いわば金持ちほど寛大な利益を与えられる逆進的な施策として機能している。

V ミーンズ・テスト制度の運用

すべての政党が、ウィリアム・ベヴァリッジやそれに続いて1946年国民保険法、1948年国民扶助法を導入した人々が最初意図したように、次第しだいに保険給付を寛大なものにしていくことで、ミーンズ・テストを伴った社会扶助給付は縮小すべきだと原則的に合意していた。しかし、歴代政府が実際にとった政策は、けっしてその方向には進まなかった。保険給付額がゆっくりとしか引き上げられなかった（近隣諸国より10年以上も長く均一給付制を維持した）のに反し、社会扶助額はおおむね賃金（1948年から1980年の間に実質価格で倍増）とペースを合わせて引き上げられたほか、家賃をかなり寛大に取り扱ったから、ミーンズ・テストによる給付の受給者数は着実に増大した（1948年に申請者とその家族を合わせ約100万人であったものが、1980年には300万人そして今日では600万人に達した）。最近のまさに劇的な増加は、悲惨なまでの失業率の増加と1979年以降行われた保険給付のカットによるものである。現政権は今後さらにミーンズ・テスト依存を強める意向を明確にしている。

この間、戦後一貫して保守、革新を問わず、各政権がミーンズ・テスト付きの給付を導入し、拡大してきた。無料の学校給食と保健サービスに、家賃と地方税への援助、家族所得補完給付（family income supplement）、暖房費補助、大規模な法律援護制度などが加わった。したがって、ミーンズ・テストはイギリス社会保障の恒久的特徴となりつつあり、議論の方向もいかにすればミーンズ・テストを伴った給付がより効率的、経済的かつ人

間的に行政運営されるかという問題意識へシフトしている。

膨張した多数の給付を単一の制度で置き換えようという税クレジット制ないしはネガティブな所得税制の探索は、約10年間もあらゆる政党によって試みられたが、今日では一般におよそ見込みのない政策——探検しなければ納得できなかったが、結局実現困難で徒労に終わったカナダ「北西航路」にも譬えられるもの——と考えられている。

VI その他の課題

その他多くの課題が論じられているが、ここでは例示にとどめる。そこでは、(1)増大を続けるひとり親家族に対する援助策、(2)心身障害者に対する紛らわしいまでに並べたてられた多様な給付を、統合し合理化する可能性、(3)男女の処遇のいっそうの平等を達成するための制度全般の見直し、(4)社会扶助によって生活を保障されている人の特別のニーズに即応する裁量による給付、いわゆる「一時払い金」のあり方、(5)新しい情報データ処理法の導入を受給者に対するサービスの質的向上（と職員削減）を図る絶好の機会——すでに着手されている——とするための方策、などが含まれる。

結 論

筆者は、西欧諸国並みの発展段階に達した国々では、社会保障制度は次の諸原則に従うべきものと考ええる。すなわち、

- (1) 貧困の相対的定義を採用することで、制度目的を、①所得の生涯を通じた再配分と、②平均的な勤労世帯の生活水準向上から誰も貧困状態に取り残されることのないよう保障することの両者におくべきである。
- (2) 長期にわたって安定的に所得政策を維持し、インフレの予防と税込み、移転前所得のいっそうの平等化を図るべきである。賃金が不平等であればあるほど、社会保障制度によって貧困予防が困難だからである。
- (3) 最低賃金の引き上げ（政府と労働組合が、

最も非効率で最も搾取的な企業を市場からはみ出させることを想定）と寛大な児童給付とを合わせて、すべての勤労者世帯に十分な所得を保障し、社会的な援助を必要とする者に支払われる給付の政治的「上限」を引き上げるべきである。

- (4) 賃金比例制でかつ効率的な社会保険制度によって、人々が保険給付に依存する時期の所得を、少数の被保険者資格を得られなかった者を除いて、社会扶助を受けずに済むようにすべきである。自ら保険することのできなかった傷害を負った者（先天的な重度障害者など）には無拠出で適正な基本額の給付を保障する。
- (5) ミーンズ・テストを伴った社会扶助は、現在よりも少数の対象者に高度のサービスを提供できるものとして、他の制度から脱落してしまう人（例えば困難に直面している最近入国した移民など）への安全ネットの役割を果たすべきである。それは、また、予測困難な災難に遭遇した低所得者（例えば、火災で家を失った世帯や、お金がないまま立ち往生してしまった旅行者など、もっとも後者は事後に返済を求めるケース）に、裁量による一時金の給付を認めるべきである。
- (6) 住宅居住形態の如何を問わず同一処遇をすることを前提に、比較的少数の世帯の住宅費を援助する住宅費補助制度を継続すべきである。社会扶助を受給する少数の者は、その家賃、地方税そしてもし住宅購入者の場合、住宅ローンへの利子の全額を、扶助に含めらるべきである。この住宅費補助は、社会扶助基準を超えて所得が向上した場合、所得上昇とともに縮小 (taper off) する方式を取る。
- (7) 企業年金や住宅購入を援助する税制優遇措置は、ニーズの高い者（例えば、家族・子供をもって初めて住宅を購入する者）にいっそう寛大な給付が与えられるよう改正さるべきであり、収入限度を設けることで、金持ちに多額の援助が行われるようなことのないようにすべきである。

表1 社会保障, 社会扶助支出の対 GDP 費
(1982年, %)

オランダ	27.5
フランス	23.7
スウェーデン	18.0
西ドイツ	15.8
イギリス	12.6
日本	11.3
アメリカ	10.9
オーストラリア	10.0

資料: OECD, *National Accounts*, Vol. II, Paris, 1984

以上に述べた程度の制度はけっして不可能ではない。それはスウェーデンのモデルとほぼ一致するものであり、ここに列挙した諸点の多くは他の諸国にも共通してみられる。だが、現在のイギリス政府はむしろ逆の方向に動いているといわざるを得ない。

訳者コメント

極めて限られた時間に大きなテーマ設定で講演をお願いしたため、非常に凝縮された内容となった。それは1985年以来のイギリス政府の「社会保障改革」をめぐる議論を踏まえたものであったから、以下若干の補足を試みたい。

第1に、おそらく心情的にということもあるが、ドニソンは、昨年イギリスで成立し1988年施行予定の「社会保障改革」がそのままの形で施行されるとは考えていない。それは、2大政党制の故に、次の選挙では労働党への政権交代があると期待しているからである。しかし、1987年年頭の時点では、むしろ労働党の低迷と保守党の人気回復が伝えられている。それでも、もし選挙があれば、まだ曖昧にされている各種保障水準は、多少とも現在想定されている以上の水準に引き上げられるに違いない。

第2に、ユニバーサリティ対セレクトィビティを水平的分配対垂直的分配の選択とする理解に注目したい。わが国では、19世紀のセレクトィブな福祉から20世紀のユニバーサルな福祉へと歴史的進歩があったという誤解がまかり通って、社会保障の垂直的分配の意義が見失われようとしていると思われるからである。1986年度の「厚生白書」は何故か1987年に入って公表された。そこでは

「国の社会保障負担には限界がある」と言い切ったことが、あたかも大事件のように報道されている。それがもし大事件とすれば、社会保障はユニバーサルで限界がないという前提があったからであろう。もともと社会保障は垂直的分配をルーツとして成立し、むしろ中流階層の圧力から水平的分配とのミックスとして拡大され、国の財政負担増を招いたと考えれば、社会保障におけるユニバーサリティとセレクトィビティのミックスのあり方として論ずれば済む課題のはずである。

第3に、ドニソンはいみじくもイギリスにおける社会保障の構成要素を解説することになった。イギリスで社会保障がナショナル・ミニマムを保障するのは、多くのケースで、「社会保険プラス社会扶助プラス社会手当」によってである。わが国でよく訳されるように、社会扶助はけっして「補足(する)給付」ではなく、社会保険への「付加給付」でしかない。大多数の場合に、さらに住宅給付や児童給付という社会手当を加えて初めて補足され、ナショナル・ミニマムに達する。そこでは、社会保険、児童給付のユニバーサリティと社会扶助、住宅給付のセレクトィビティとのミックスによって、初めてナショナル・ミニマムが保障される。

第4に、住宅給付について付言すれば、EC諸国の多くが、1970年代のほぼ同一時期に、公営住宅という現物給付に代わって、社会手当としての住宅給付という現金給付に転換した。それは、所得階層を問わず、ミーンズ・テストを伴わないユニバーサルな住宅政策から、ミーンズ・テストを伴ったセレクトィブな社会保障政策への転換であった。

わが国では、生活保護の住宅扶助には上限があって、厳密にはナショナル・ミニマムの保障が前提されてはいないという後進性がある。わが国の住宅コストの高さと住宅費の家計支出に占める比率の社会階層間格差の大きさを考え併せれば、もし西欧並みに住宅費保障を社会手当として社会保障に含めるについては、セレクトィブな政策しか選択の余地があり得ないことは、容易に理解されよう。今後の老人福祉がノーマライゼーション

にそって相当程度住宅費保障に依存するであろうことを前提すれば、老人福祉だけを切り離し、それをユニバーサルなサービスとして構想することは、整合性を損なうというべきである。

(本稿は1986年8月、東京都福祉局主催のドニソン教授講演会原稿によっている)

参照文献

1. Peter Townsend, *Poverty in the United Kingdom*, Penguin Books, 1979
2. Brian Abel-Smith and Peter Townsend, *The Poor and the Poorest*, Bell, 1965
3. Joanna Mack and Stuart Lansley, *Poor Britain*, Allen and Unwin, 1985
4. Supplementary Benefits Commission, *Annual Report for 1976*, Cmnd. 6910, H. M. S. O., 1977
5. Keith Joseph and Jonathan Sumption, *Inequality*, 1979

参考文献

1. Richard Hemming, *Poverty and Incentives: The Economics of Social Security*, Oxford University Press, 1984
2. A. W. Dilnot, J. A. Kay and C. N. Morris, *The Reform of Social Security*, Oxford University Press, 1984
3. National Consumer Councils, *Of Benefit to All*, 1985
4. Social Security Advisory Committee, *Annual Reports*, H. M. S. O., 1982-85
5. David Donnison, *The Politics of Poverty*, Martin Robertson, 1982
6. David Donnison and Clare Ungerson, *Housing Policy*, Penguin Books, 1982 (大和田健太郎による邦訳がドメス出版から出ている)
7. 年金住宅福祉協会, ヨーロッパのヒント: ディビッド・ドニソン教授と語ろう, 同協会10周年記念出版
(デービッド・ドニソン グラスゴー大学教授)
(ほしの・しんや 東京都立大学教授)