

福島勝彦『イギリスの社会保障政策〈戦争の展開〉』

(同文館, 1983年4月刊,)

深 沢 和 子

(阪 南 大 学 経 済 学 部)

I

近年, わが国におけるイギリスの社会保障制度に関する研究は, とりわけ社会保障制度の形成に関して一次資料を駆使した精緻なモノグラフを多数生みだしており, 研究の深化が著しい。他方, 著者も「はしがき」で述べておられるように, 戦後のイギリス社会保障制度の展開については, それを包括的に扱った研究は今のところきわめて限られているといえる。こうした研究状況の下で, 社会保障制度の中でも重要な位置を占める年金制度・失業給付・公的扶助・児童援助に関する制度の戦後の展開を取扱った本書は貴重な存在といえよう。そして, イギリスでは社会保障制度の根本的見直しを盛りこんだ録書が発表され, 日本では現にそれがなしくずし的に進行しつつあるとみえるような現状を前にして, 我々が本書の成果から学ぶ点は少なくない。

II

本書の構成は, 第一章「社会保障体系の確立」, 第二章「戦後の貧困測定」, 第三

章「年金政策」, 第四章「失業給付」, 第五章「公的扶助制度」, 第6章「児童援助政策」, 第七章「社会保障支出」となっている。この構成からも窺えるように, 著者は, ベヴァリジの定義を踏まえて社会保障を「一定の受給要件を満たした場合に, 対象となる諸個人に支給される現金給付の体系」(5頁)と規定し, 「イギリスの戦後における社会保険を中心とした所得保障政策の形成過程, ならびにその経済的効果进行分析」(1頁)することを本書の課題とされている。以下簡単に本書の要旨を紹介しておこう。

まず, 第一章・第二章は, 戦後確立した包括的社会保障制度それ事態のもつ問題性を剔出することによって, 早晚制度の変更が余儀なくされることを示唆しているという意味で, その後の個別の所得保障政策を分析する上での前提をなす部分といえよう。著者によってとりわけ重要な問題点として明らかにされたことは, ナショナル・ミニマムの原則を謳った給付水準について, ラウントリーの「人間的必要基準」(第一次貧困基準+社会保険料, 組合費, 通勤費, 新聞購入料などの個人雑費)から個人雑費

を除いてしまったという点でもそれ自体大きな問題を含んでいるベヴァリジの生存原則が、「戦後の社会保障の出発点において実現されなかった」(21頁)ことであった。このことが、その後の貧困測定の方法や貧困概念の規定に関して絶えざる発掘を促したのである。

第三章から第6章までは、年金政策、失業給付、公的扶助制度、児童援助政策という4つの所得保障制度の各々が、前述の問題性をそれ自身のうちに含みながら、経済的・政治的諸状況の下で戦後いかなる展開をとげたか、またそのことによっていかなる経済的効果が期待されたかが跡づけられており、いわば本書の中心をなす部分である。とりわけ、第三章「年金政策」には本書のほぼ三分の一のページが費やされており、常に選挙の争点となった年金制度をめぐる、労働党が提案した1957年『国民退職年金』、69年『国民退職年金と社会保険』、および保守党による1958年『高齢者の保障』、71年『年金戦略』についても詳しい分析が加えられている。紙幅の制約上、ここでは、著者も力を注がれたこの年金政策を中心に紹介することにする。

周知のように、年金制度における最初の大きな改革は、保守党政権下で1961年4月より実施された所得比例原則の導入であった。もともと年金制度に所得比例原則を採り入れることを提唱したのは労働党の『国民退職年金』であるが、そこでは、国庫負担の導入ならびに保険料拠出と給付との対応の工夫によって、所得の垂直的再分配による年金水準の向上が意図されていた。こ

れに対し、保守党の所得比例年金導入のねらいは、著者によれば「インフレーションによって増大しつつあった均一年金部分の赤字を解消すること」(71-72頁)にあり——事実、たとえば1963年には均一額給付の費用のほぼ三分の一が所得比例部分の保険料収入で賄われた——、実際同制度を子細に検討した著者は「年金費用をおもに週所得一五ポンド以下の労働者に負担させ、基本的には低賃金労働者に逆進的な課税を強制したに等しい」(71頁)というT. Lynesの評価を肯定的に紹介されている。そして、現に年金を受給している人々の貧困問題は未解決のままであった。

所得比例原則を前提にしてその後年金制度に加えられた変更は、労働党政権下の「1975年社会保障年金法」(1978年4月より施行)においてであった。同法ではじめて、所得比例年金の適用除外を受ける職域年金も含めてその購買力の維持装置が導入されたが、著者は、職域年金の購買力維持が国民保険基金の責任で行なわれること、免税というかたちで職域年金制度に与えられている国庫補助が国民保険制度へのそれを大幅に上回り、結局「非筋肉労働者など比較的高い所得をえている階層をますます有利にしていく」(108頁)こと、賃金の男女格差が所得比例年金の格差となってしまうことなど、同制度の下でも種々の問題が依然として残されており、そして何よりも「すでに年金を受給している人びとや、まもなく新規に受給者となっていく人びとに対する年金保障」(109頁)という、いわば制度発足以来課されている根本問題

が解消されていないこと、を指摘されている。なお、他の諸制度についても、失業給付や児童援助政策におけるクローバック方式などの経済的効果に関する興味深い分析を通して、それらの制度が貧困化を防止するのに十分有効に機能していないことを結論づけておられる。

第七章は、いわば本書のまとめにあたる部分であり、そこで明らかにされた社会保障支出の動向に関する分析結果は、社会保障の発展をめぐって我々に興味深い示唆を与えてくれる。とりわけ、公共支出に占める国防費の比率と社会保障支出の比率の推移が全体としてあざやかな逆相関を描くことを示した著者の「戦後の福祉国家政策の財源が、国防費の削減により、かなりの程度調達されてきた」（223頁）という結論は、大砲とバターは両立しえないということを我々にあらためて確認させてくれるものである。

III

以上、本書の内容を簡単に紹介してきた

が、何よりも本書の特色は、各所得保障制度がそれを必要としている人々に対していかなる水準の給付を保障しているのか、あるいは将来保障しうるかを分析することによって、その制度がもつ問題性を彫きぼりにしていることにある。しかしながら、たとえば、年金制度を例にとれば、労働組合からみて「国民的スキャンダル」（T.V. C. Report 1957, P.355）ともいべき多くの年金受給者の貧困状態に対して、「少なくとも生活必需品を提供し、かつリーズナブルな快適さの手段を保障する」（ibid.）ようなミニマム年金が依然として達成されていないことを考える時、上記の著者の分析視角とともに、我々には、社会保障制度の形成・展開過程をより詳細に、とりわけ下からの運動との関連で分析する視角が必要とされるように思われる。こうした分析視角の下でこそ、著者のこれまでの分析結果もより一層その方向性を明確にしうるのではないだろうか。