

ベヴァリジと児童手当

星野 信也

1. ベヴァリジ報告前の児童

イギリスの賃金は基本的に「能率給」であり、わが国のように「生活給」的色彩が濃い場合と異なって、児童数が増加してもそれにつれて加算されることがない。そこでは、多子家族が有力な貧困原因となりうる。

救貧法は院外給付についてほぼ児童数に応じて給付額を増額する方式を取っていたが、いわゆる「劣等処遇 (less eligibility)」原則が厳存し、給付総額が勤労から得られるであろう賃金を上回らないという制約があったから、家族数が増加しても、たとえば第5子以降は給付を増額しないということが行われていた。

さらに、世界大恐慌によって激増した長期失業者に失業保険では対応しきれなくなって1935年に導入された失業扶助は、現行の所得援助 (Income Support)、1988年までの付加給付、1966年までの国民扶助の直接の前身であるが、1975年まで存続した「賃金ストップ (wage stope)」制を正式に制度化したことで特記されなければならない。それは、扶助額は児童数に応じて増額されるが、多子家族の場合、失業前の賃金ないし勤労したら得られるであろう賃金を超えないとする原則である。それは、自立・自助している者との社会的公正、および勤労意欲へのマイナスの回避、の2点を目的とするが、

救貧法の「劣等処遇」原則の継承に外ならない。

19世紀末から20世紀初頭にかけて相次いで成立した社会保険の場合、制度創設当初はどれも扶養児童加算を持たなかったが、第2次世界大戦までに、医療保険の傷病手当金給付を除いて、いずれも加算を制度化した。給付水準自体を引き上げるより、加算によった方が安上がりかつ現実的であったのであろうが、社会保険の保険原則を崩し、かつ能率給賃金との間に不整合を生ずることとなった。

所得税法上の扶養児童控除は、歴史的には1798年にはじめて導入されたが、ナポレオン戦争を控えた1806年に早くもいったん廃止された。それが復活されるのは、1世紀以上たった1909年であった。第1次大戦後の1920年、それは1人あたり年30ポンドに引き上げられ、所得の上限も撤廃されたほか、学生について年齢制限も緩和された。1936年までに控除額は60ポンドに引き上げられたが、戦時下の1940年には50ポンドに引き下げられた。

以上にみたとおり、第2次大戦前の広義の社会保障制度における扶養児童加算および控除は、整合性のないバラバラな制度として存在した。

2. ベヴァリジ報告における児童手当

(1) 3つの前提条件

ベヴァリジ報告は、社会保障 (Social security: イギリスでは医療が国営医療のため、社会保障はもっぱら所得保障保険をさす) によって国民に一定レベルの所得を保障することを中心テーマとするが、そのためには次の3つの前提条件が満たされる必要がある。

- ① 児童手当 (Children's Allowances)。
- ② 総合的な保健医療およびリハビリテーション・サービス (Comprehensive Health and Rehabilitation Services)。
- ③ 完全雇用の維持 (Maintenance of Employment)。

第2次世界大戦後の実際の制度との対応では、

- ① 児童手当が、初め家族手当 (Family Allowance), 1977年以降児童給付 (Child Benefits)。
- ② 総合的な保健、リハビリテーション・サービスは、国営保健サービス (National Health Service) として制度化され、はじめほとんど無料であったものが、まず処方箋、一定の歯科診療、眼鏡などの有料化が行われ、1970年代以降2度にわたる地域組織の整備を経て、最近では医師患者関係の改善 (informed consent) とともに、病院トラスト、家庭医ファンドなど内部マーケット制の導入が進められている。
- ③ 完全雇用の維持は、単に雇用政策にとどまらず、景気対策、インフレ抑制策、経常収支改善策、金融政策、通貨政策、移民政策など政府の多様な経済政策と関わって

るが、とりわけ、金融緩和等の景気刺激策をとると間もなく経常収支赤字が拡大し、すぐに金融引き締め、緊縮財政などを余儀なくされるという、いわゆるストップアンドゴー政策が、戦後イギリス経済を特徴づけてきたといえよう。

(2) 児童手当の必要性

2つの世界大戦間の社会調査によれば、1900年から1930年までに実質賃金は30%以上増大したが、貧困はさほど解消されなかった。残された貧困はほぼ2つの理由から生じており、それは、第1に失業や疾病、老齢退職による所得の中断ないし喪失、第2に多子家族、である。

児童手当は、扶養児童の養育にあてる手当を児童のケアに当たっている者に直接支給するものだが、ベヴァリジが所得保障の前提としてそれを必要不可欠とした理由は、次のとおり説明される。

- ① 失業や傷病によって所得が中断した場合に社会保障によって最低生活費を保障するには、稼働中に十分な所得を保障していなければ無理を生ずる。失業ないし傷病中の所得が稼働中の所得を上回ってはならないからである。ところが、賃金は労働に対して支払われ家族員数とは関わらないから、賃金だけではあらゆる規模の家族にナショナルミニマムを保障することはできない。
- ② 失業や傷病によって所得が中断した場合、社会保障給付が稼働中の賃金と同じないしそれを上回るようなことがあっては危険だが、稼働中と失業中を問わず児童手当を給付することによってしかこの危険は回避できない。それは、これまで失業保険給付や失業扶助において、何度となく経験さ

れたところである。

- ③ 完全雇用の維持は、社会保障の3前提のうち最も重要なものだが、第2次大戦後は、これまでより労働力その他資源の流動性を高めなくてはその実現は困難である。それには、稼働中の所得と稼働が中断した場合の所得との間のギャップを、すべての人にとって、できるだけ大きなものにしておかななくてはならない。ところがそれは、大家族には、失業ないし傷病中の給付を不十分なものにするか、さもなければ稼働中と所得中断中を問わず同じように児童手当を給付するのでなければ、達成できない。
- ④ 社会保障本来の必要理由に加えて、人口と児童福祉の観点からも必要性を議論できる。現在のイギリスの人口再生産ペースでは、イギリス人種 (the British race) の存続が困難になるから、近年の出生率低下傾向を逆転させる方法を見いださなくてはならない。児童手当その他の経済的インセンティブが、それだけで子どもを欲しがらない両親に子どもを育てようと考えさせることになるとは思われないが、もっと子どもを欲しいと考えている両親には、すでに生まれている子どもの機会を危うくしないで次の子どもを持つことを可能にさせるものである。また、国が子どもに関心を寄せているシグナルとして、大衆世論の動向を育児に有利な方向に向けることも期待できよう。また、児童福祉の観点からは、今日の小規模家族は、少ない児童に最善のケアを与えて健全に育成しなくてはならない。心身健全な成育の基礎は児童期に築かれるから、児童手当は、両親がその責任を果たす援助として、またコミュニティが新しい責

任を承認した証として、認められるべきである。

(3) 社会保障の整合性

ベヴァリジが社会保障について提案している内容を児童手当に即して要約すると、次のようになる。

- ① 所得の中断ないし喪失に対して、社会保険が、均一掛け金、均一給付の保険原則に従って、一般財源負担なしに、最低生活水準を保障する。
- ② 特別の必要に対しては、一般財源からの国民扶助で対応する。
- ③ 稼働中の勤労所得よりも失業中の社会保険給付の方が高くなるような危険を回避するため、稼働中と失業中を問わず、一般財源から児童手当を支給する。

要するに、主要な貧困原因である所得の中断ないし喪失および多子家族について、前者に保険原則による社会保険、後者に一般財源による児童手当を組み合わせ、最低生活水準を保障しようとする。

劣等処遇原則を継承した「賃金ストップ」をできるだけ回避するには、多子家族に対して稼働中にも十分な所得を保障しなければならないが、児童手当はその有効な手段たりうる。すなわち、賃金体系と整合性を持って保険原則による社会保障を成り立たせるには、一般財源による児童手当が必要不可欠と考えられたのである。

(4) 児童手当の内容

ベヴァリジは、児童手当の実施細目について、財源問題、手当の基準額、対象児童の範囲等にわたって詳細に提言している。

第1に、財源問題に関しては、社会保険のように拠出金によるのではなく、すべて租税財源によるものとする。それは、社会保険の均一掛け金が相応の高さになると予想され、それが人頭税ないし雇用税と同様の性格のものになるとすれば、一定限度以上には増額できないからである。また、別に児童に対しては現物給付が行われるから、拠出財源によるよりも租税財源による現金給付の方が、現物給付と現金給付の関係を調整しやすい。

第2に、対象児童の範囲について、国は児童扶養経費を家族とシェアするのであるから、親が働いている場合には、第1子は児童手当の対象範囲から除外する。ただし、親が所得を中断ないし喪失した場合には、第1子に対しても児童手当を給付する。すなわち、社会保険からは扶養児童加算の必要を解消する。

第3に、児童手当額は、衣食費および光熱費を合計すると1938年価格で週7シリングになるが、一方で戦後のインフレ、他方で学校給食や安価なミルクなどの現物給付を考慮すると、8シリングが適当であろう。

対象児童の問題をさらに敷衍すると、児童手当によって児童の養育コストを親と社会がシェアするには、2つの方法がありうる。すなわち、すべての児童手当を実際に要する養育コストよりも低いものにするか、あるいは第1子には手当を支給せず、他の児童に比較的大きなあるいは必要養育費用の全額を給付することである。ベヴァリジは、最低大人2人と子ども1人を養えないような賃金はごく例外的なものであるとして、後者を採用したが、それは、①親にあまり大きな負担をかけることなく、社会コストを大幅に減額できる。また、②家族が大きくなるにつれて社会が負担するコスト比率が高まるか

ら、貧困防止効果は向上し、大家族奨励効果もえられる（表1参照）。

児童手当の最も簡単な実施方法は、親が働いている場合の第1子を除外して、すべての児童にユニバーサルに給付することである。どのような所得制限を設けてみても格段の節減ができるわけではない。ただ、児童手当がミーンズテストなしに支払われることはニードのない裕福な人にも給付することになるという非難があるとすれば、所得税の扶養児童控除を調整して是正することが可能であろう。

児童手当は、16歳を上限に、教育機関に所属する期間支給される。児童が就労した最初の6か月間ないし1年間、初任給が不十分な間継続されるべきだとする意見があるが、それは青少年の賃金を補助する形になり、かえって賃金水準を押し下げることになるおそれがある。戦後は、若年労働力の不足が予測されるから、若年労働者の賃金は上昇し、補助を必要とすることはないであろう。

児童手当の基準額について、1人の児童が1938年価格で7シリング（戦後の貨幣価値でたとえば9シリング）として、6人で42シリング（戦後価格で54シリング）は過大と認められるかもしれない。しかし、7シリングは家賃につ

表1 児童手当の効果（1人当たり金額）

（単位：週当たりシリング）

家族の児童数	週当たり手当額	児童1人当たり平均額
1人	0	0
2	8	4
3	16	5/4
4	24	6/—
5	32	6/5
6	40	6/8

資料：Beveridge Report, p. 156

いてまったく考慮していないから、多子ということが食料、衣料、燃料経費を少しは節約させるにしても、それは家賃の必要が増すことを相殺するにはとうてい足りない。現実には4人の子どもに1人の子どもの4倍を使ったり、6人の子どもにその6倍も使う親はいないに違いないが、それは逆にいえば、子どもの数に応じて増えない所得からは、子どもの数に比例して消費することができないからかもしれない。

児童手当は、実際には均一であるべきではなく、年齢が進むにつれてかなり急にニーズが高まると考えられるから、本来、年齢に応じて段階が設けられてよい。また、年齢に応じて異なった現物給付を受けることが、現金給付に反映されてしかるべきである。しかし、社会福祉政策の原理が、国が親の責任にすべて取って代わるのではなく、親が責任を理解しそれを果たすのを援助することにあるとすれば、むしろ均一でよいであろう。

以上を勘案して、親が働いている間は第1子には手当を支給せず、第2子以降および親が年金を含む公的給付を受けている場合は第1子を含めて、現行の現物給付に加え、児童手当週8シリングを給付するものとする。

このように親が稼働中は第1子を除外すると、児童手当に要する国家予算は、親の状況に関わりなく全児童に手当を支給する場合と比較して1億ポンド近く節約できる。もちろんこれと同じように、親が稼働中さらに第2子についても除外するとか、第2子の手当を半額の4シリングにするとかの選択がありうる。そして、後者の方式では、さらに23百万ポンド節約できる。しかし、あまり節約をすると、逆に人々の稼働中と所得中断中の所得格差をますます縮小することになってしまう。たとえば後者の方式

で子供2人以上の場合、所得中断中は、稼働中よりも少なくとも週12シリング余計に給付を受けることになる。稼働中の賃金が児童手当プラス社会保険給付より少なくともその額以上高くなければ、失業ないし疾病中の所得の方が稼働中よりも高くなる状態が起り得る。

(5) 児童手当の位置

ベヴァリジ勧告における児童手当の位置は、表2のベヴァリジ前後の社会保障費推計に現されている。老齢年金が1.2倍、傷病手当が1.8倍、保健サービスが2.2倍程度であるのに、児童手当はほぼ10倍増し、児童手当経費は社会保障経費全体の約16%と大きな比率を占める。また、社会保障経費は4.15億ポンドから6.97億ポンドへ2.82億ポンド増大するが、そのうちの実に1/3がユニバーサルな児童手当新設に要する経費で、ほぼ国営保健サービス創設のための保健医療経費増に匹敵する。

3. 家族手当の実現

第2次世界大戦後実際にイギリス政府が採用した社会保障制度は、いくつかの点でベヴァリジ勧告とは異なっていた。第1に、20年程度の積立期間を想定したベヴァリジの退職年金案とは異なって、すぐに pay-as-you-go 方式(賦課方式)による社会保険給付を開始した。第2に、ベヴァリジが無期限と考えた失業保険給付に一定の期限が設けられた。前者は、保険原則を崩して一般財源負担導入を余儀なくさせ、そのしわ寄せを受けて児童手当は、次のように家族手当の形で制度化された。

- ① 給付対象は義務教育修了前児童2人以上の場合その第2子からとする。

表2 社会保障の歳出推計（ベヴァリジ案と現行制度の比較）

（単位：百万ポンド）

現行社会保障制度及び関連サービス		ベヴァリジ社会保障案	
年金給付		退職年金	126
拠出制年金		寡婦、保護者給付	29
老齢及び寡婦（60以上）	94	扶助年金	39
寡婦（60未満）	12		
無拠出制年金	10		
付加年金	47		
	163		194
失業関連		失業、訓練給付	110
保険及び扶助給付	84		
傷病（労災、出産を含む）		障害給付	57
国民健康保険		労災障害給付（含年金）	15
傷病、障害給付	27	出産手当及び給付	7
出産給付	3		
労働災害補償保険	13		
	43		79
児童給付		ユニバーサルな児童手当	110
児童手当			
上記社会保険の加算	11	国民扶助（除扶助年金）	5
他の扶助			
公的扶助	15	結婚一時金	1
他の現金給付	—	葬祭一時金	4
行政経費（上記のサービス）	20		
保健サービス		上記サービスの行政経費	24
国民健康保険の分	19		
その他一般財源負担	60	総合的保健制度	170
	79		
総計	415	総計	697

資料：Beveridge Report, p. 204

② 手当額は、ベヴァリジのおよそ半額、週5シリングとする。

家族手当導入にあたって、社会保障制度と税制に次のような調整が行われるが、それは基本的にベヴァリジ提案に従いながら一部異なるやり方をとった。

① 働く貧困者（working poor）は国民扶助（National Assistance）から排除する。

② 失業中の扶助受給者には賃金ストップ制適用を堅持する。

③ 各種社会保険の扶養児童加算を、軍人年金の場合を除き、第1子に限定する。

④ 家族手当は課税対象とし、他方、所得税の扶養児童控除は継続する。

これによって、家族手当は、社会保障制度全体に整合性をもたらすものとして成立したが、半面でそれは、働く貧困者の国民扶助からの排除と賃金ストップ制とによって、「劣等処遇原則」を継承するものであった。

4. イギリスにおける貧困の再発見

家族手当は1948年から1966年にかけて2度しか引き上げられなかった。①1951年にようやく5シリングから8シリングに引き上げられ、②1956年からは均一制を破棄して第3子以降2シリング上げて10シリングとした。それは、この間、第1子に対する社会保険の扶養児童加算が8度も引き上げられたことと対照的である。また、早くも1951年には、小額ながら第2子以降にも扶養児童加算が再開された。

1960年代初頭、タウンゼント(P. Townsend)等によって貧困が再発見され、高齢者とともに児童の貧困が明かとなった。貧困世帯の19.6%がフルタイムの勤労者世帯であり、貧困者の34.6%が児童であった。そうした児童の貧困原因は、第1に、イギリスの社会扶助が働く貧困者(working poor)を排除していること、第2に、国民扶助のテイクアップ率(受給資格がある者のうち実際に受給する者の百分比)が予想外に低いことにあると考えられた。

貧困の再発見を受けて、所得保障におけるユニバーサリティ(universality)の重要性が主張され、家族手当の引き上げと働く貧困者に対する所得保障適用の必要が論ぜられた。しかし、財源難であったから、ユニバーサリティの立場から強く主張されたセレクトティブな所得保障、国民扶助のユニバーサルな所得税制への一元化、いわゆる「ニガティブな所得税制(Negative Income Tax)」は見送られ、代わって1966年、国民扶助はいちおう制度としてユニバーサルな社会保険制度に統合され、保険原則に基づく社会保険給付に対する一般財源からの付加給付(Supplementary Benefits)として一本化され

た。

少し遅れて1968年には、ようやく所得税の扶養児童控除を削減して浮いた財源を充当して家族手当の大幅な引き上げが図られた。家族手当の50シリング(10進法)の引き上げが中流所得層には丁度扶養児童控除の削減で失われる計算であったから、この改正を「むしり戻し(claw back)改正」と呼んでいる。

5. 家族手当と扶養児童控除の融合 ——劣等処遇からの脱却

1971年にようやく働く貧困者対象に家族所得補助(Family Income Supplement = FIS)が制度化され、救貧法以来厳しく公的扶助から排除されてきた働く貧困者家族の児童にもはじめて社会扶助が及ぶことになった。それは限度額と所得額の差の50%を給付するもので、限度額と給付の上限が児童数に応じて均一額増額される。なお、家族手当とは並給される。

もっとも政府は、翌年ユニバーサルな制度、ニガティブな所得税制「税クレジット(Tax Credit)」を提案し、その実現とともに家族所得補助は廃止するとしていた。家族所得補助のテイクアップ率が政府の大規模な広報宣伝にもかかわらずほぼ50%程度にとどまったからである。しかし、1974年の政権交代によって、結局、税クレジットは棚上げされ、家族所得補助は継続された。

それでもその提案に含まれていた「家族手当と所得税の扶養児童控除の一本化」は実現し、1977年に児童給付(Child Benefits)が成立した。主な改正点は、

- ① 児童給付はユニバーサルに第1子からすべての義務教育修了前児童に給付する。

- ② そのための必要財源として、所得税の扶養児童控除は全廃する。
- ③ ただし児童給付は非課税とする。
- ④ ユニバーサルな児童給付を契機に、社会扶助の「賃金ストップ」制は廃止する(1975年)。
- ⑤ 近い将来、社会保険短期給付の扶養児童加算を全廃する(1984年にほぼ実現)。

第1子を含めたユニバーサルな児童給付によって、稼働中の賃金と失業中の社会保険給付とのギャップを維持するための賃金ストップ制の必要は減少すると考えられたのである。家族所得補助と児童給付によって、ようやく劣等処遇原則の残滓から脱却し、改めて賃金、社会保障と所得税制の整合性も回復されることとなった。その点で、家族手当と扶養児童控除の融合、児童給付の創設を、ベヴァリジ原則の復活とみることができる。

6. 失業問題とひとり親問題の顕在化

ベヴァリジ報告当時から大きく社会変動をきたした点に、①イギリス経済の停滞を反映した高失業率の継続、そして②2人稼働世帯の著しい増加とひとり親家族の顕著な増大、があげられる。

ひとり親家族の特徴は、一般世帯の母親の就労率よりもひとり親の就労率の方が低いことである(表3参照)、もし育児に専念した場合、経済成長からも2人稼働世帯の所得増大からも取り残されて、多子でなくとも貧困に苦しむことになる。それはベヴァリジの児童手当ではほとんど解決されない問題であり、本来ベヴァリジが家族制度の安定を当然の前提としていたとすれば、それはベヴァリジ体制を越えた問題とい

うべきかもしれない。

高い失業率の持続は、失業保険給付にとどまらず、退職年金ひいては社会保障全体のあり方にも深刻な影響をもたらした。もともと完全雇用の維持がベヴァリジの3大前提の一つであったとすれば、10%を超えるほどの失業率は、やはりベヴァリジ体制を越えた問題といわなければならない。ここでは失業問題に深入りしないが、1966年にそれまで均一給付であった失業保

表3 母親の雇用状況(家族類型別, Great Britain)

(単位: %)

	1977-9	1982-4	1984-6年
ひとり親			
結婚しない母親			
常勤	25	12	13
パートタイム	11	12	12
合計	36	24	25
別居			
常勤	19	18	16
パートタイム	24	21	23
合計	43	39	39
離婚			
常勤	26	21	23
パートタイム	26	23	26
合計	52	45	49
死別			
常勤	16	15	14
パートタイム	34	34	42
合計	50	48	56
ひとり親計			
常勤	22	17	18
パートタイム	24	22	24
合計	47	39	42
夫婦家族の母親			
常勤	15	14	15
パートタイム	37	35	35
合計	52	49	50

資料: J. C. Brown, *Why don't they go to work? Mothers on benefit*, London, HMSO, 1989, p. 18.

険給付に導入された最初の26週間の賃金比例制加算が1982年に打ち切られたから、失業世帯の児童給付と付加給付への依存はいっそう高まったであろうことを指摘しておかなければならない。

(1) ひとり親加算の導入

1969年にイギリスの離婚法が破綻主義に基づく離婚を制度化したこともあって、離婚が増加すると共に、結婚しない母親も著しく増加した。ひとり親家族は、1961年には家族全体の5.7%であったものが、1971年8.0%、1981年13.0%、1987年14.0%と著増する。ひとり親をタイプ別、規模別によるその推移をみると、表4のとおりである。

それは、ベヴァリジが想定した多子による貧困とはいささか異なった態様の貧困をもたらしたから、1974年に「ひとり親家庭」問題について答申したファイナー委員会報告 (*the Finer Committee Report on One-Parent Families*, Cmnd 5629, HMSO, London) に基づいて、1976

年から「ひとり親手当 (One Parent Benefit)」が導入された。それは児童給付に対する加算で、父親または母親にのみ養育されている第1子に、おおむね児童手当の75%程度が加算される。それは1990年で、7.25ポンド対5.60ポンドであった。

ひとり親は一般に夫婦家族に較べれば小家族が多いが(表5参照)、その点では1977年の児童給付への転換、第1子からのユニバーサルな給付は、ひとり親児童の貧困問題に大きなプラスといえる。

(2) 児童扶養制度の導入

ひとり親家族への社会保障支出は、1991年価格で1981/82年度の14億ポンドから1988/89年度には32億ポンドへと激増した。その間、1980年に33万人であった所得援助受給ひとり親家族が1988年には72万人、1989年には77万人へと急増した。それはおよそベヴァリジが想定しなかった事態といえる。その間、父親の扶養料を受け

表4 ひとり親家族の増加 (家族類型別, Great Britain)

(単位: 千人, %)

家族類型	実数 (,000)				増加率 (%) 1976-86	家族全体に占める比率 % (1986)	
	1971	1976	1985	1986			
ひとり親家族							
結婚しない母親	90	130	210	230	+77	23	3.2
別居した母親	170	185	180	190	+3	18	2.6
離婚した母親	120	230	400	410	+78	41	5.6
死別した母親	120	115	90	80	-30	8	1.1
母親計	500	660	880	910	+38	90	12.5
ひとり父親	70	90	90	100	+11	10	1.4
ひとり親合計	570	750	970	1,010	+35	100	13.9
夫婦家族							86.1
家族総計							100.0

資料: Cm 1264, *Children Come First*, Vol. II, London, HMSO, 1990, p. 3

表5 家族当たり児童数(家族類型別, Great Britain, 1986)

(単位:%)

家族類型	扶養児童数				
	1人	2人	3人	4人	計
ひとり母親					
結婚しない母親	77	18	5	-	100
別居	44	35	12	8	100
離婚	47	37	13	3	100
死別	63	27	7	2	100
合計	55	31	10	3	100
ひとり父親	56	29	13	2	100
夫婦(子供あり)	38	43	14	4	100
家族総計	40	42	14	4	100

資料:表3に同じ, p.16

取っている所得援助受給ひとり親の比率は、同じ1981/82年度から1988/89年度にかけて、50%から23%へ急減した。この扶養料受取ひとり親比率の変化を家族類型別にみると、表6のとおりで、とくに結婚しないひとり親の場合の低さが顕著である。

そこで政府は、まず1989年児童法 (the Children Act) で、それまでの親権概念に代えて「親の責任 (Parental Responsibility)」概念を導入し、次いで1990年には、「児童を優先させよう (Children Come First)」という白書を公表し

て、父親の扶養責任を強調した。それらを経て、1991年には、多くのひとり親の反対を押し切って、家族扶養法 (the Family Support Act) を成立させ、国が家族扶養機関 (Family Support Agency) を設置し、積極的に父親の扶養確保を図ることとした。

父親の扶養責任追求は、母親が子どもの父親が誰であるかを明らかにするのとなければ実施困難である。そのことについて、政府は、母親が子どもの父親を明らかにしない場合、最初の1年間に限って所得援助の25%をカットすることを制度化し、扶養料確保に力を注いでいる。しかし、母親のなかには、虐待に耐えかねて離別したので、今さら子どもの父親の顔もみたくないにもかかわらず、逆に母子の所在を相手方に知られてしまうことを恐れるケースが少ないといわれ、家族扶養機関がどこまで公正かつ有効に扶養料確保の役割を果たせるかはなお予断を許さない。

7. 1988社会保障改革と児童手当

1988年の社会保障制度改正は、所得比例制年金の縮小を別にして、付加給付を基準額どおり実施される所得援助と裁量による社会基金に分

表6 所得援助と扶養料支払いの停滞 (England & Wales)

(単位:10億ポンド, 千世帯, %)

家族類型	所得援助/扶養料受取家族数			
	1981/82	1988	1989	1990/91
ひとり親家族への支出計 (Billion)	1.4			3.2
内所得援助受給家族数 (,000)	330	720	770	
内扶養料受取比率 (%)	50		23	
離婚ケース	64		38	
別居ケース	51		25	
結婚しない母親	29		12	

資料:表4に同じ, p.11

表7 社会保障財政 (1949/50-1988/89年, England & Wales)

(単位: 百万ポンド, %)

項目別	49/50	59/60	69/70	79/80	84/85	88/89年
歳出 (1984/85価格)						(同年名目価格)
拠出に基づく給付	4,164	7,078	12,574	18,627	20,848	(24,819)
一般財源ミーンズテストなし給付	1,575	1,658	2,377	5,543	6,174	(7,074)
一般財源ミーンズテスト付給付	837	1,093	2,412	4,183	9,276	(11,349)
給付対応歳入構成比(%)						
社会保険給付の負担者						
使用者拠出	32.2	38.2	43.1	47.1	44.0	—
被用者その他拠出	38.8	38.3	39.2	31.2	42.2	—
一般財源(税)	23.5	17.5	14.9	17.6	11.5	—
その他	5.4	6.1	2.8	4.1	2.2	—
社会保障給付総計の負担者						
使用者拠出	20.4	27.5	31.2	30.9	25.3	—
被用者その他拠出	24.6	27.6	28.4	20.5	24.3	—
一般財源(税)	51.6	40.6	38.4	45.9	49.2	—
その他	3.4	4.4	2.0	2.7	1.3	—

資料: 1984/85までは, HMSO, *Reform of Social Security Vol. 3*, pp. 27-29. 1988/89は, John Hills (ed.), *The State of Welfare*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 334-335.

割し, 家族所得補助を家族クレジット (Family Credit) に改革し, 1974年に制度化された住宅給付 (Housing Benefit) とあわせて三者のミーンズテストの基準を一本化するなどの改正を行い, ほぼ無修正で継続された児童給付とともに, 改めて社会保障制度の整合性を復活するものであった。

しかし, 失業者の増大, 2人稼働世帯の増大およびひとり親家族の激増は, ベヴァリジ勧告が予測しなかった事態であり, その点では, 保険原則による制度と一般財源による制度を峻別し, 小さな社会扶助を前提に, 児童給付によって賃金体系と社会保障制度間の整合性を確保しようとしたベヴァリジ体制は, もはや現状に不足するものになったといえよう。

ベヴァリジが, 社会保障をもっぱら使用者と労働者の保険拠出中心に賄い, 一般財源からの

児童手当と社会扶助をそれほど大きな比重で考えていなかったことは表2からも読み取れるが, その比重は, 戦後40年間, 現実には表7のとおり推移しており, ここにベヴァリジ体制からの乖離が集約されているというべきであろう。

参考文献

- 1) Cmd. 6404, *Social Insurance and Allied Services*, London, HMSO, Reprinted in 1958
- 2) Cmnd. 9517-9519, *Reform of Social Security*, Vol. I-III, London, HMSO, 1985
- 3) Cm. 1264, *Children Come First*, Volume I & II, London, HMSO, 1990
- 4) A.B. Atkinson & Holly Sutherland, *Tax-Benefit Models*, London, STICERD, 1988
- 5) Geoffrey Beltram, *Testing the Safety Net*, London, Bedford Square Press, 1984
- 6) Richard Berthoud et. al., *Reshaping*

- Benefits : the Political Arithmetic*, London, Policy Studies Institute, 1985
- 7) Joan C. Brown, *Family Income Supplement*, London, Policy Studies Institute, 1983
- 8) Joan C. Brown, *The Future of Family Income Support*, Policy Studies Institute, 1987
- 9) John C. Brown, *Child Benefit : Investing in the Future*, London, Child Poverty Action Group, 1988
- 10) Joan C. Brown, *Why don't they go to work ? Mothers on benefit*, London, Social Security Advisory Committee, 1989
- 11) Joan C. Brown, *In Search of a Policy : The Rationale for Social Security Provision for One Parent Families*, London, NCOF, 1990
- 12) Joan C. Brown, *Victims or Villains ? Social Security Benefits in Unemployment*, London, Joseph Rowntree Memorial Trust, 1990
- 13) Frank Field, *What Price a Child ? A historic review of the relative cost of dependents*, London, Policy Studies Institute, 1985
- 14) Peter Golding, *Excluding the Poor*, London, Child Poverty Action Group, 1986
- 15) John Hills (ed.), *The State of Welfare : The Welfare State in Britain since 1974*, Oxford, Clarendon Press, 1990
- 16) Deborah Mitchell, *Income Transfers in Ten Welfare States*, Aldershot, Avebury, 1991
- 17) David Piachaud et. al., *Child Support in the European Community*, London, Bedford Square Press, 1980
- 18) David Piachaud et. al., *Lone Mothers, Paid Work and Social Security*, London, Bedford Square Press, 1984
- 19) Jennie Popay et. al., *One Parent Families*, London, Study Commission on the Family, 1983
- 20) Peter Townsend, *Poverty in the United Kingdom : A survey of household resources and standards of living*, Harmondsworth, Penguin, 1979
- 21) Alan & Carol Walker (eds.), *The Growing Divide*, London, Child Poverty Action Group, 1987
- 22) Alison Walsh & Ruth Lister, *Mother's Life-Line : A survey of how women use and value child benefit*, London, Child Poverty Action Group, 1985
- (ほしの・しんや 東京都立大学教授)