

書 評

井上恒男著
『英国所得保障政策の潮流—就労を軸とした改革の動向—』

(ミネルヴァ書房、2014年)

丸谷 浩介

1.本書の意図

わが国の社会保障制度は戦前にその萌芽を持つが、戦後「揺りかごから墓場まで」国民生活の安定・保障をうたったイギリス社会保障体制に刺激を受け、イギリスが社会保険方式を中心としていたこともあって、戦後の社会保障は社会保険制度を中心に構築されてきた。それは当時としてはやむを得ざる選択であったが、結果的にはよりよい途を選んだと誤りではない—1995（平成7）年の社会保障制度審議会は「社会保障体制の再構築（勧告）」の中でこう述べている。

社会保障制度が法に根拠を持つ制度である以上、政策決定方法はドメスティックなものにならざるを得ない。ただ、制度を支える理念なり制度設計を構想する際、海外の政策をじっくり検討することはきわめて有益である。英国は社会保障政策—英国の文脈でそれは所得保障を意味する—においてこれまで幾度となく参照の対象とされてきた。ところが英国の所得保障政策の分析は、個別分野を断片的に紹介するものに止まったり、制度を支える社会経済情勢について十分な配慮ができないものがあつた。本書は、英国での滞在経験と行政官としての経験に裏打ちされた、「できるだけ主要な事実を丹念に拾い上げる」（はしがき）ことによって英国の政策状況を的確に炙り出した労

作である。英国研究者による研究文献、政府による白書・政策提言書、省庁の報告書はもちろんのこと、与野党のマニフェストに至る膨大な一次資料を丁寧に分析し、問題状況を正確に把握し、政策議論状況の中で特定の政策を適切に位置づけて紹介する研究スタイルは賞賛に値するものである。

海外政策研究は、特定国の政策状況を正確且つ適切に紹介することが最低限必要である。読者は日本の政策動向における問題関心から海外の政策を学ぼうとし、何らかの示唆を得ようと期待する。そうすると執筆者の意図と読者の意図とが乖離してしまうことがある。本書はその点に配慮しつつ英国の所得保障政策の潮流について就労を軸にして詳らかにしようとしているが、この試みが成功しているのかという点が問われることになる。

以下では本書の内容について紹介を行った後、英国の所得保障を法律学で研究する者としての印象を述べることにする。言うまでもなくこの書評は評者の印象に止まるのであり、筆者の意図を誤解したり理解していない点が多々含まれ、誤りは評者に帰責する。

2.本書の構成と内容

包括的な海外の所得保障政策研究を行う場合、

史的研究、社会保険や公的扶助といった制度別研究、そして本書が採用するような稼働能力者や高齢者、障害者といった対象者類型別の研究手法が考えられよう。もっとも、所得保障政策の史的研究は、所得保障財源構成をいかにデザインしつつ、いかにして対象者類型を取り巻く社会環境の変化に対応してきたか、という視点が不可欠である。その限りで対象者類型と無縁ではあり得ない。同様に、制度別類型による政策研究も、特定の給付対象者から制度を見た場合には各種の複雑な制度構造の相互関係がわかりにくくなってしまいうという欠点を持つ。とりわけ、英国の所得保障は、ある給付対象者に対して社会保険と公的扶助、社会手当と給付付税額控除といった多様な給付類型が用意されていることから、それらの関係が複雑になりがちである。したがって、本書が英国所得保障制度を把握するために給付対象者別に論じる研究方法を採用するのは、英国所得保障研究のいわば必然でもある。

筆者は類型化の意義につき、就労を軸とした政策指向が具体的にどのように所得保障政策の中に現れているかという政策実体面に着目したことにその理由を求めている。注目すべきはこの場合の「就労」の位置である。わが国においては所得保障政策における就労の位置につき、就労できる者は就労による収入で、就労できない者には所得保障で、といった二分論的に把握されることが多い。しかし、英国では就労阻害要因を有していても「できる」ことに着目して就労等への可能性を拓いていこうという発想（はしがき）に立脚しており、所得保障制度もその限りで機能することになる。本書では就労することが「できる」者の類型化によって章を構成していることが特徴的である。従来の所得保障政策研究は、対象者の所得保障ニーズに応じて類型化を図ってきたのに対し、本書は一見類似しているように見えるものの、特色ある類型化がなされているものといえる。

このように、本書は就労に向かう類型ごとに章を構成するが、第1章「英国所得保障政策の俯瞰」は本書の総論的意義付けであり、類型化の例外である。英国の所得保障がベヴァリッジ報告以降社会保険制度を中核とし、その周辺に定型的ニードに対する社会手当、所得・資産調査に基づくミーンズ・テスト方式の給付、税クレジット（給付付税額控除）といった多様な制度を配置する多元的な制度で構成されてきた。筆者は、ヒルズ（Hills, J., 1998）の議論に立脚し、英国の所得保障政策をめぐる議論を①公共支出の削減、②民間分門の活用、③選別主義化、④社会保険原理の希薄化、⑤所得の不平等（格差）、⑥就労指向の所得保障という視点で、サッチャー政権（1980年代）以降の英国所得保障政策を俯瞰する。1997年のブレア労働党政権が「『福祉』か『就労』かではなく、いわば『福祉も就労も』という『第三の道』を目指していた」と指摘し、アクティベーション政策としての就労指向が強まり、前労働党政権終盤にはワークフェアの性格が強まったとする。そして、2010年に成立した保守・自民連立政権による所得保障政策については①公共支出の削減、②連立政権のスタンス、③世代毎の所得保障政策に分けて論じ、緊縮財政下における福祉給付見直しの一環として就労指向の傾向が強まり選別主義化が進行しているものの、老齢年金と児童貧困についてはその例外であることを指摘する。

第2章「就労世代に対する所得保障政策」と第3章「連立政権による福祉・就労対策の展開」は、就労可能な者に対する所得保障と就労支援政策について論じる。英国の公的扶助制度は給付対象者類型毎に構成されたカテゴリー扶助であり、就労の可能性を軸に構成されてきた。したがって、対象者を一元化し、所得保障制度と税も一本化することによって簡素な一元的システムにすることが可能となる。それがユニバーサル・クレジットである。就労可能な者といっても、稼働能力があり

就労阻害要因を持たない求職者から就労阻害要因を持つひとり親、稼働能力を制限される就労困難者、就労環境からワーキングプアを余儀なくされている者など、一元化された制度でありながらそれぞれの類型に応じた必要な配慮を行っていることが詳述される。筆者は今後の論点として事務処理電子化が就労インセンティブ機能に功を奏するか、就労インセンティブを機能させるためには就労支援体制を整備することが不可欠であり、それなしで早期就労を迫ることが生活の安心を支えない結果になると指摘しており、わが国の状況にも大変参考になる。

第4章「障害者に対する所得保障政策」では、障害者の所得保障を「福祉から就労へ」政策の一環として社会包摂を促進するための政策が策定されたことを指摘する。障害者就労支援事業の展開と所得保障制度の仕組みを通じた就労支援の強化が併行して行われた後、生活保障としての所得保障から就労支援のための所得保障へ軸足を移し、近年では就労能力評価の結果に基づき就労関連活動を条件とする所得保障制度へと変質していった。そして、今後の論点として就労関連活動能力を有すると判断される者が増大してくる中で、現状のジョブセンター・プラスとプライム・プロバイダーという体制で適切な就労支援を行うことができるのかという懸念を指摘する。就労関連活動の対応によっては給付に関する制裁を受ける可能性があることから、障害者個人の対応のみならず、就労上の障害を補完する努力が事業主によって十分に行われるのかという点も鍵となる。

英国では定年制を含む年齢を理由とする解雇が違法とされることから、職業生活の引退は労働者自らが決定しなければならない。高齢労働者が労働生活から引退を決意する要因には職業能力の減退もあろうが、公的年金・私的年金の支給要件も看過できない。第5章「高齢者に対する所得保障政策」では、低賃金労働者から高額所得者にそれ

ぞれ適合理的な公的年金・私的年金と税財源による年金クレジットがいかなる変容を遂げてきたかを詳述する。これらの改革もやはり就労指向であると同時に、私的年金（とりわけ職域年金自動加入制度を有する企業年金）の充実と公的年金の一元化という公私の役割分担が明確化されている。そして今後の論点として、年金制度は長期保険であることから漸進主義を採用せざるを得ず、その結果として経過措置に係る複雑な事務処理を克服することを指摘する。そして、一元化年金は拠出期間のみに比例する定額給付となるので、低所得者にはメリットがある反面で所得の高い者には就労インセンティブにネガティブな影響が出ることを懸念する。就労が報われるという路線を取っているにもかかわらず負担・給付の比率変更を機敏にとらえて論点にしないのは「奇異な感じがする」という。

第6章「児童に対する所得保障政策」は、世帯内に誰も就労している者がいない児童の貧困の割合は、少なくとも1人が就労している世帯と比較して高いことから、親の就労との関係を強調する。ところが英国における児童所得保障は一様ではなかった。ベヴァリッジ報告をうけて普遍主義的な家族手当が発足したが、1970年代には選別主義的な児童手当制度となった。連立政権は児童貧困対策として選別主義化を進め、ワークプログラムによる親への就労支援を強調することを指摘する。そして「福祉ではなく就労が貧困から抜け出す最善の方法である」との考え方から所得保障中心主義から脱却するというのである。児童貧困政策が遂行途上にある中で、児童税額控除制度が一般制度であるユニバーサル・クレジットに移行することから全体として就労等への取組みを要件とする体系へと軸足を移すことが今後の論点になるという。普遍主義的な児童手当制度から選別主義的な制度へと移行しつつ、所得保障中心主義から就労支援中心になることから、今後の親の就労支援対

策や関連する公共サービスの改善如何によって大きく左右されることになることを指摘する。

3.本書の意義

このように、本書は就労を軸に英国所得保障政策の展開を論じる。その際に筆者がもう一つの軸となり得ると暗示するのが政策立案過程であろう。英国の政策形成過程はしばしば二大政党制下における政治主導であることが指摘され、とりわけ政権交代期にはそれが顕著であるといわれる。

かつて政権交代は、所得保障政策の基本的な理念や政策決定指針の変更を伴っていた。しかしながら、ブレア労働党政権以降から保守＝自民連立政権への流れは、政党間に基本的な理念や依って立つ価値の違いがあるけれども、取られた政策については政党間の違いはみられなくなった。新政権は前政権との違いを見出そうとするが、結果として前政権の延長上の政策にあるように見える。これは、英国を取り巻くグローバル化した経済状況と、経済危機からの再建期において取り得る政策選択の余地なり選択肢が少なくなっているからであろうか。その少ない選択肢の中で、所得保障政策において取り得る選択肢が就労であった、と評価することができようか。

このように考えると、英国の所得保障政策立案は政治主導であるということが表層的な評価であるといえる。本書は政治主導をもたらした社会経済背景の動向と影響を的確に把握し、歴史の上に築き上げられてきた政策の持つ意味を正確に提示するものであり、所得保障政策ダイナミズムの中ではじめて理解されうるものである。類似の政策を採用する国は多いのであるが、もとより所得保障政策は経路依存性が高く、有する意味は時代と国家の成り立ちによって大きく異なる。したがって、就労を軸にした所得保障制度の構築を進めるという日本の現状に鑑みても、その持つ背景と政

策的意義が全く異なることに気付かされるのである。

そうはいつでも読了後にいくつか疑問が残った。筆者は第1章で英国所得保障政策の視点を6点挙げている。この視点が最後まで通底していないような部分があるように思われる。とりわけ、④社会保険の希薄化については、日本の社会保険制度から見た「希薄化」なのであり、英国の史的展開過程においてそれが適切であるかどうかは別途の考慮が必要である。たとえば、第1章で掲げた「社会保険原理の希薄化」は、わが国でも十分に示唆的な議論ではあるものの、財源調達方法に止まらない受給者の権利といった視点からしていかなる意味を持つのか、もう少し検討されても良かったのではないか。もっとも、これは社会保障リスクに対応する社会保険制度を併存させたわが国の社会保険制度からみた印象であり、リスク類型に対応しない国民保険制度の場合、保険財源のうちかなりの部分が国民保健サービスのような社会保険以外の用途に用いられることに鑑みると、日本人が社会保険料拠出に対して抱くイメージと、英国における社会保険料拠出に対して抱くイメージとが異なることはよく指摘される。これをどのように考えるべきか。一つは、就労を中核とした所得保障制度の中で「社会保険原理の希薄化」が進行していると考えられる場合、所得保障制度に対する市民の貢献のあり方が変化してきているものとも評価できよう。今一つは、英国人の目から見て「社会保険原理の希薄化」なるものが本当に進行しているのか、という疑問である。学術的な論証が困難な事象ではあるものの、英国人にとっての国民保険料拠出と租税負担とは、どのような意味の違いがあるのか、ということ想像せずにはいられないのである。実はこの点は、第二次大戦後に先進国が共通理解としてきた社会保険と公的扶助（と社会手当）という分類方法が、果たして現実の社会の中で有効に機能してきたのであろう

か、という疑問にもつながるのである。

また、⑥就労志向については、対象者類型ごとに就労がいかなる意味を持つのか、それが所得保障といかなる関係を持つのか、もう少し検討が必要であるように思われた。もっとも、本書のように対象者別に記述すると、同じ政策目的のために同じ制度が用いられることが多々あり、その結果として記述に重複が見られることになることから詳述を避ける必要性は首肯しうる。しかし、所得保障政策における就労は、個人の自律を獲得する手段、自己実現の表現方法、生活の糧を得るための手段、所得保障を受けるための条件、国家による強制といった多面的な価値から構成される。所得保障についても生活の維持、職業生活からの引

退を決定するための要因、就労を継続するための生活基盤、就労の動機付けを向上させるための手段といった、多面的な価値から構成される。これらの点の分析なしに就労を軸にした所得保障政策を論じることは一面的であるように思われた。

このように、本書の分析には少々疑問を感じる点があるが、日本が「刺激を受け」てきた英国所得保障と就労政策を正確且つ詳細に論じた本書は、日本の所得保障政策を考える上で大変示唆的である。英国研究者のみならず、日本の所得保障政策と就労支援政策に関心を抱く者にとって必読の一冊であると言える。

(まるたに・こうすけ 佐賀大学教授)