

イギリスにおける公的扶助改革の潮流

—極小化されるスティグマの領域—

佐藤 滋

東北学院大学経済学部准教授

スティグマの領域の極小化

格差・貧困の拡大にどのように対処すればよいのか。これは、先進各国が抱える共通の課題である。しかし他方で、財源制約もあり、税・社会保障を通じた所得再分配に対しては、人びとから厳しい視線が向けられるようになってきている。人びとから信頼を勝ち取りつつ再分配政策を展開するナローパスを模索すること——各国は極めて困難な政策運営を迫られている。

こうしたなかイギリスは、極めて大胆に社会保障改革に取り組んできた国の一つである。論じるべき政策領域は多いが、本稿では特に、1990年代以降大きく改変されつつある公的扶助を中心に、イギリスの再分配政策の動向をみていくことにしたい。

まずは、イギリスの公的扶助制度である所得補助(=Income Support)の受給件数の推移を、**図1**によって確認しよう。これをみると、一時的な好景気に沸いた1980年代後半を除けば、所得補助の受給件数が急増し、1990年代半ばにピークを迎えていることが分かる。件数にして600万件ほどである。

さとう しげる

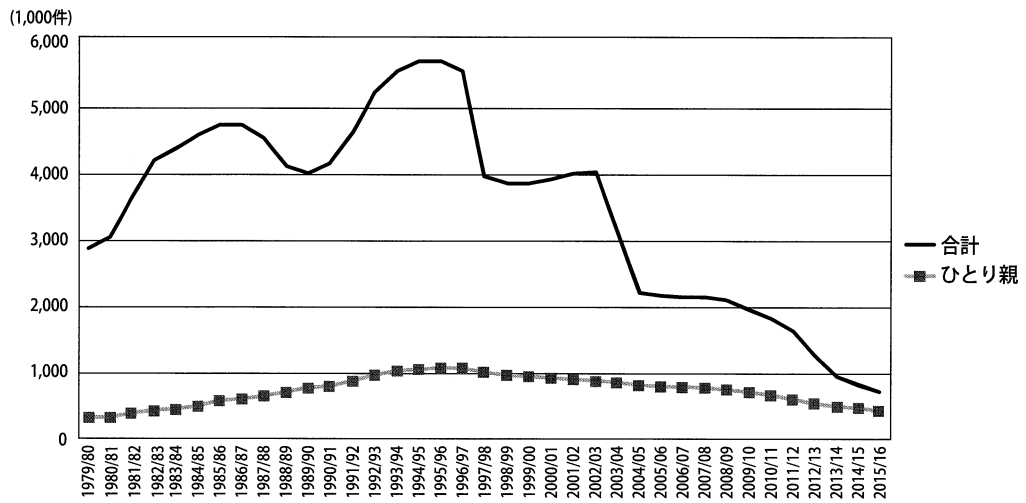
横浜国立大学大学院国際社会科学研究所博士課程後期修了。博士(経済学)。2012年より現職。専門は、財政学。著書に『租税抵抗の財政学』(共著、岩波書店、2014年)など。

もつとも、この数字はあくまで受給者本人による「申請件数」にすぎない。これに受給者本人の家族を加えると、所得補助の恩恵を受ける人数はこれより膨れ上がることになる。驚くべきことに、1990年代半ば時点で1000万人近く、人口比にしておよそ2割弱が所得補助を利用していた(唐鎌 1997: 129)。近年、日本でも生活保護の受給者数が急増していることが問題視されるが、それでも2016年度の人員保護率は1.7%程度であった。公的扶助の問題がもたらす影響は、日本の比ではなかったことが容易に推察できよう。

しかし、図から明らかのように、1990年代後半以降、所得補助の受給件数は顕著に減少していく。2015年度ではおよそ70万件、ピーク時の1995年度と比べると8分の1ほどの規模であり、現在の所得補助の利用者はひとり親世帯を中心としたものになっている。これだけの減少はもちろん、制度の利用者が「自立」したためではなく、所得補助に大きな改革が加えられたためである。結論を先取りすれば、所得補助は「分割」され、かつての利用者が新設された他制度へと包摂されていったのである。政策の基調は、スティグマの領域の極小化と要約できる。

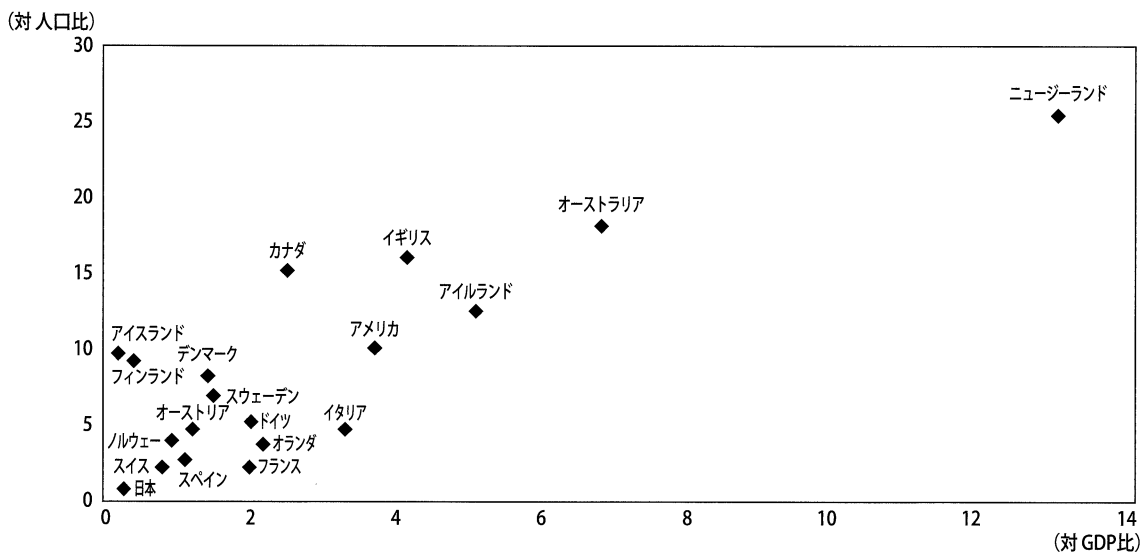
以下では、所得補助改革の歴史に触れ、改革の基調をなす思想の由来を明らかにしつつ、イギリスが人びとの信頼・合意を得ながら再分配政策をいかにして展開しようとしたのか、見ていくことにしたい。

図1 所得補助の受給件数の推移



(出所) Department for Work and Pensions (2016), Expenditure and Caseload forecasts, Outturn and forecast: Autumn Statement 2016より作成。

図2 対人口比および対GDP比でみた公的扶助の規模(1992年)



(出所) Eardley et al. 1996: 38-39より作成。

「権利化」される公的扶助 —選別主義的社会保障の拡充

図2は、1992年時点における各国の公的扶助の規模を、対人口比(=縦軸)と対GDP比(=横軸)によって示したものである。したがってこの図は、イギリスで所得補助改革が大胆に進展する以前の姿を、国際比較をもとに表したものになっている。この図において、公的扶助の役割が大きい国は、右上にプロットされているニューゼaland、オーストラリア、イギリス、アイルランド、アメリカといったアングロ・サクソン諸国である。そして、左下のなかほどには北欧諸国や大陸ヨーロッパ諸国が、そのさ

らに左方には日本がプロットされている。本論の対象国ではないが、日本はGDP比でも人口比でも最も公的扶助の役割が小さい国である／であったことは注目してよい。

以上のように、アングロ・サクソン諸国においては、他国と比して選別主義的な社会保障制度が大きく活用されている。しかし、ニューゼaland、オーストラリアのような国と、ベヴァリッジ・プランによって戦後、社会保険中心の社会保障制度を構築しようとしたイギリスとでは、公的扶助の位置付けが異なっていることもまた指摘しておかなければならない。ニューゼaland、オーストラリアにおいては、社会保障制度は社会保険ではなく、公費を財源にし

たものによって構成されており、公的扶助の積極的な役割については所与とされている。事実、現物給付を除くと、両国の社会保障制度のほぼ全ては公的扶助からなっている(Eardley et al. 1996: 34)。

他方、イギリスでは、周知のようにW. ベヴァリッジによって、均一拠出・均一給付によって老齢や失業等のあらゆるリスクをカバーする社会保険制度が構想された。重要なことは、ベヴァリッジ・プランが確立すれば公的扶助の役割は原則として不要となると考えられていた点である。そのため、前掲図2のように、イギリスにおいて公的扶助の役割が大きくなることは想定されていなかった。実際に、1960年代前半までは、対人口比でみた公的扶助受給者の割合は、5%程度と小さなものにすぎない(笹山1968: 180)。これは、1990年代半ばのおよそ半分程度の規模である。

しかしその後、P. タウンゼントらの「貧困の再発見」の告発を受け、労働党は公的扶助をより人びとが利用しやすくなるよう、その「権利性」を強化する方向性を目指すことになる(星野1989: 108)。貧困状態でも公的扶助を利用しない人びとが多くおり、捕捉率が極めて低くなっていたことが問題視されたからである。労働党は、1966年にそれまでの国民扶助を補足給付(= Supplementary Benefits)へと切り替え、公的扶助を社会保険給付を「補足」するものとして位置付けていった。受給権の確立のために国民扶助委員会が廃止され、社会保障省が社会保険と公的扶助を一手に引き受けるものになったことのほか、受給資格の資産保有上限が撤廃されたのである。

社会分断の進展、社会保障の信頼低下

1966年の改革以後、景気の悪化も背景にあり、補足給付の受給者は急増していった。その際、稼働年齢層が補足給付の受給者として列をなすようになったことは、大きな変化であった。それまでは、低廉な年金給付だけでは生活を維持できない高齢者層が公的扶助受給者の中心であったからである。ためしに、図3によって、1992年時点における公的扶助受給者の対人口比を受給グループ別に

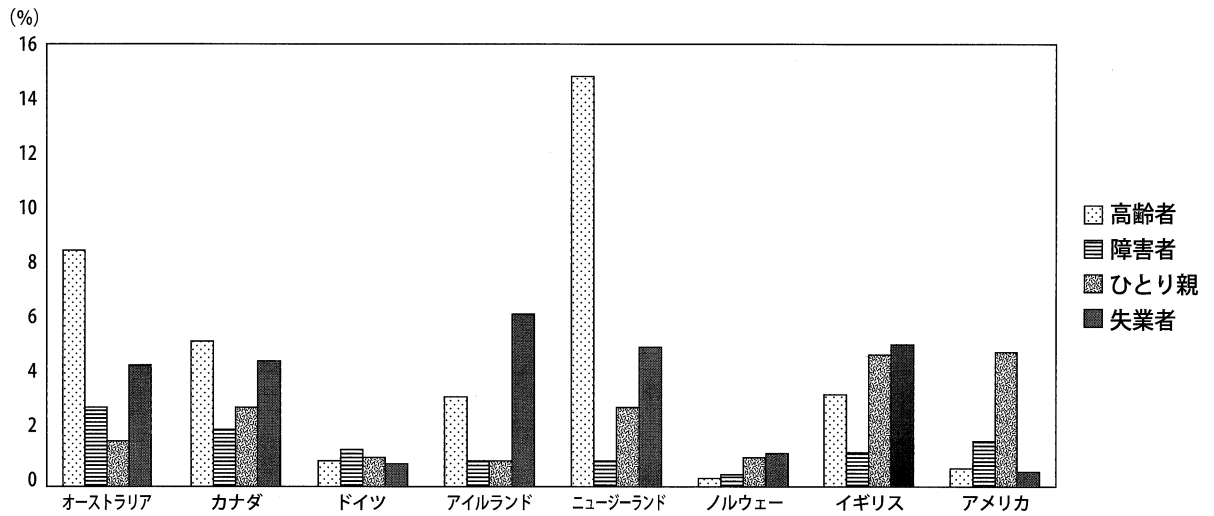
確認しておこう。イギリスはこの時点で、失業者の割合が5.1%と、ニュージーランド、オーストラリアのような公的扶助依存度が高い国よりも大きな数値を示していたことが分かる。

こうして公的扶助の規模が拡大し、その構成が大きく変化するなか、労働党による公的扶助の「権利化」を裏切るように、公的扶助受給者へのバッシングが増大していく。イギリスは、社会保障制度を構築する論理として、伝統的に「働けるもの／働けないもの」の区分を非常に重要視する国であり、社会保障は原則として「働けないもの」を救済するものとして考えられてきた。そのため、現役世代に対する社会保障は普遍的な医療サービスであるNHSを除いては手薄く、労働による「自立」圧力は強い。こうしたなか、稼働年齢層が公的扶助受給者の一群となったことで、社会保障制度からの恩恵が少ないミドルクラスから公的扶助バッシングが巻き起こり、社会保障制度の信頼を揺るがす事態につながっていったのである。

M. サッチャーは、こうした状況の変化を敏感に感じたり、福祉依存からの脱却を標榜、ミドルクラスに目を向けた新自由主義的施策を推進することになる。サッチャー政権は、公的扶助に資産要件を改めて導入する一方、制度をより簡素なものとするため、補足給付を所得補助へと改革してもいる。しかし、サッチャー政権下で格差・貧困は急増し、政権の意図とは裏腹に、かえって所得補助の受給者は大きく増大してしまう。このことがさらに、社会保障への信頼低下を巻き起こすというように、悪循環をもたらしていく。

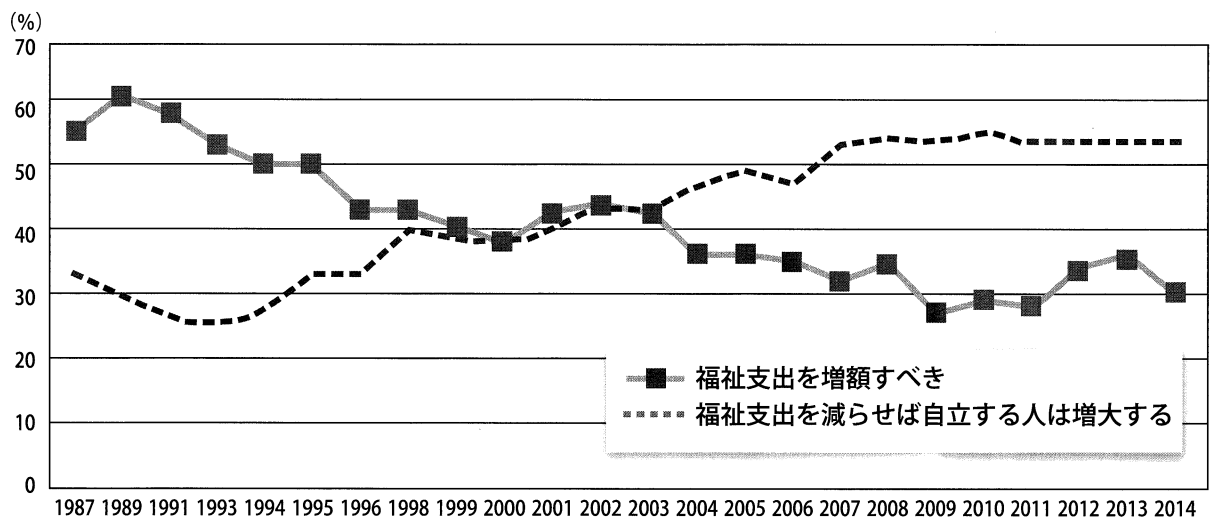
実際に、図4をみると、福祉支出に対する人びとの態度が厳しくなっていったことが確認できる。「福祉支出を増額すべき」という質問に賛成と答えた人は、サッチャー政権後半以降、大きく減少した。1980年代後半には60%以上の人びとが賛成と答えていたが、1990年代半ばになると20%ポイントほど落ち込んで過半を割り、現在ではかつての半分ほどの30%前後が賛成と答えているにすぎない。他方、これと入れ替わるように、「福祉支出を減らせば自立する人は増大する」という質問に対して

図3 対人口比でみた公的扶助の受給グループ別割合(1992年)



(出所) Eardley et al. 1996: 38-39より作成。

図4 福祉支出に対する態度



(出所) British Social Attitudes, Explore the British Social Attitudesより作成。

は、賛成と答えるものが急増していった。転換点は、公的扶助受給者がピークを迎える1990年代半ばにある。現在では賛成と答えるものが過半を超えてしまっている。

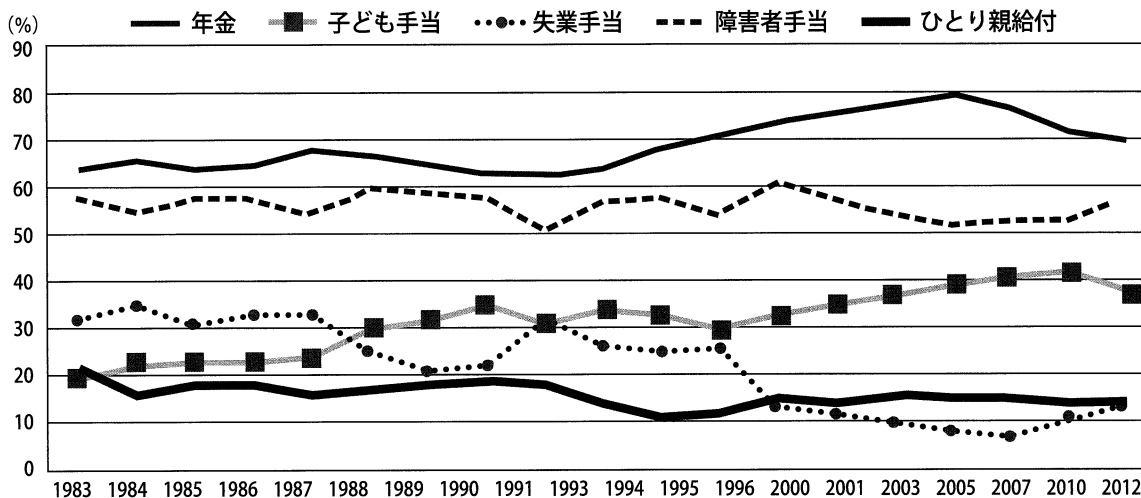
結果からみれば、労働党による公的扶助の「権利化」路線は社会分断の拡大を後押しし、社会保障の信頼低下を引き起こしてしまったといつてよい。これ以降、政治に付託されたのは、社会保障への信頼失墜という状況を前提にしつつ、いかにして格差・貧困の拡大に対処するのか、という極めて重い課題であった。

公的扶助の「分割」

— 「働けるもの／働けないもの」の再構成

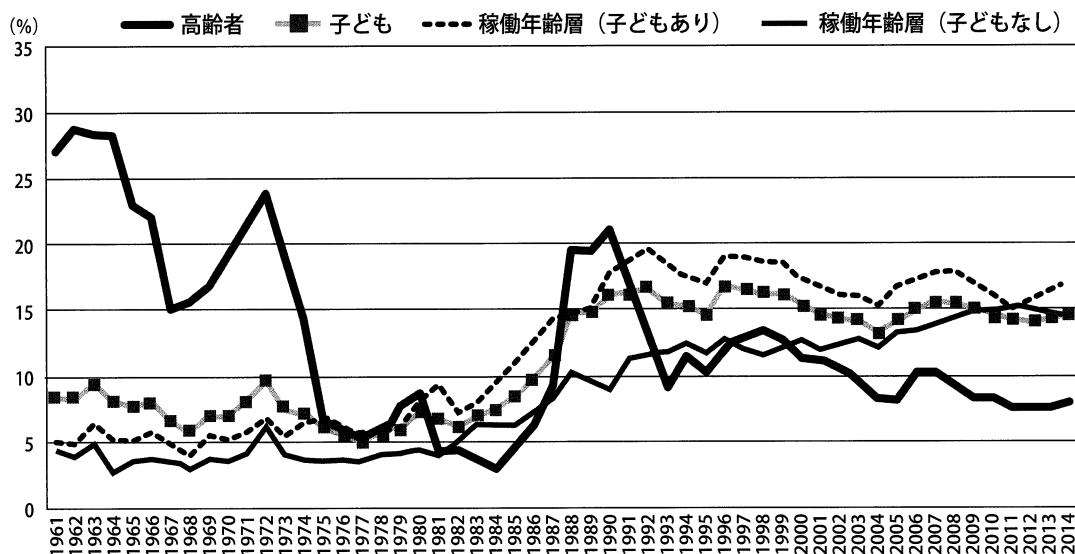
ニューレイバーが採用したのは、公的扶助を「分割」し、普通の人びとがより利用しやすい諸制度を作り、スティグマの領域を縮小するというかなり大胆な政策であった。もともと、何の手がかりもなくこれを行ったのではない。公的扶助を分割する際、彼らが指針としたのは、前述の「働けるもの／働けないもの」という区分である。すなわち、「働けるもの」については、失業扶助を求職者手当に改革し、就労要件を厳しくする形で所得補助から独立させる一方、ワーキング・プア層向けには資産要件のない

図5 優先的な給付は何か(第1番目、第2番目に優先する二つの政策領域を選択)



(出所) British Social Attitudes, Explore the British Social Attitudesより作成。

図6 相対的貧困率の推移(住宅費用控除後)



(出所) Institute for Fiscal Studies, *Incomes in the UK*より作成。

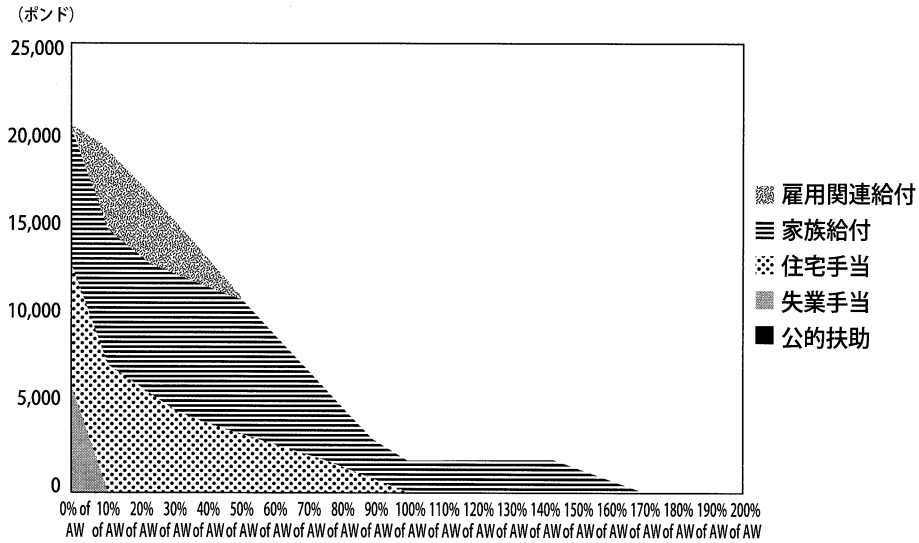
勤労税額控除を創設した。他方、「働けないもの」については、高齢者に対して資産要件を緩和した年金クレジットという最低所得保障年金を創設し、これを所得補助から分割・独立させたほか、子どもを抱える低所得世帯については、就労要件・資産要件がなく勤労税額控除よりもかなり手厚い児童税額控除を創設した。子ども向けについては、これらの現金給付に加え、全国でチャイルド・ケア施策を進展したほか、子どもの貧困対策法を成立させたことは周知の事実であろう。現在、家族向け支出の対GDP比を国際比較でみれば、イギリスは北欧諸国を凌ぎ世界で最も大きな国の一つとなっている。

以上のように、ニューレイバーは、伝統的な「働け

るもの／働けないもの」という区分によりつつも、雇用と家族の劣化という新しい社会的リスクを前提に、これを再構成しつつ制度を改変していったことが読み取れる。これらの結果、これまで所得補助の対象に含まれていた世帯が他制度へと包摂されていき、本論の冒頭で述べたように、所得補助制度はひとり親世帯を中心としたものとなっていったのである。

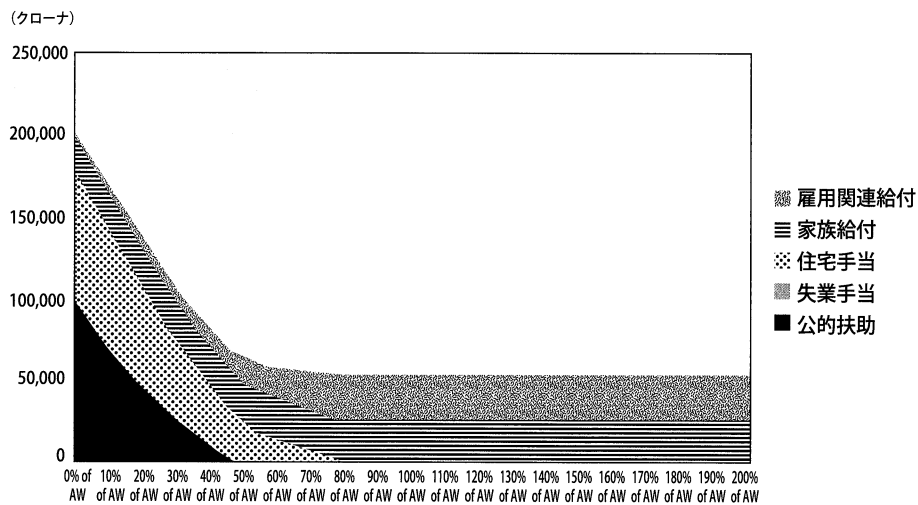
図5は、優先すべき給付の上位二つを挙げるよう質問したものであるが、ニューレイバーの戦略が一定の合理性を持っていたことが読み取れる。人びとは、高齢者や子ども、障害者という「働けないもの」に対しては相対的に寛容である一方、失業手

図7 イギリスの現金給付の規模と構成(2014年、標準世帯)



(出所) OECD, Benefits, Taxes and Wagesより作成。

図8 スウェーデンの現金給付の規模と構成(2014年、標準世帯)



(出所) OECD, Benefits, Taxes and Wagesより作成。

当に対しては極めて厳しい態度を持っている。他方で、ひとり親世帯に対する給付は取り立てて優先すべきものとして認識されてはいないが、「働けない」子どもを含むため、所得補助の受給グループとして正当化・合理化できたというわけである。

残された分断と亀裂

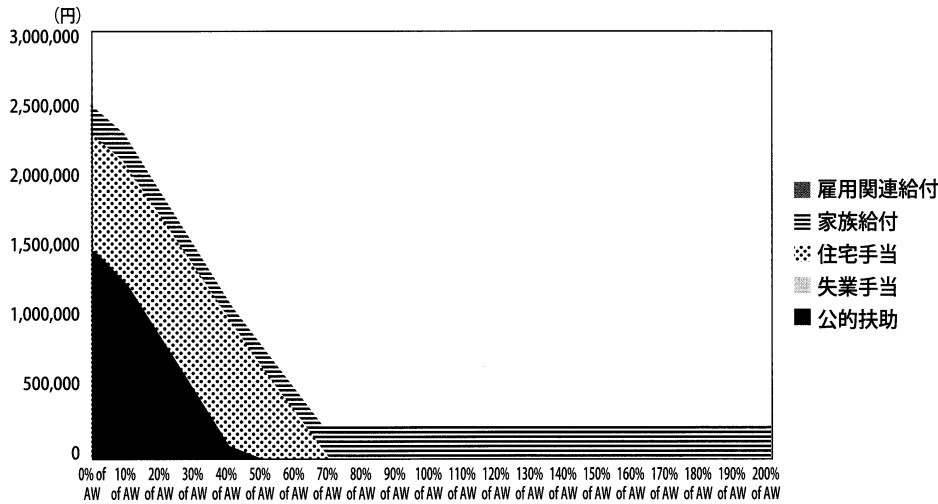
図6によって、以上の改革の成果を確認しておこう。この図はイギリスの相対的貧困率の推移を示しているが、高齢者の貧困率が2000年代に入って急速に減少していったことが読み取れる。子どもの貧困率もまた、サッチャー政権下で一挙に急増したものが、1990年代後半以降、漸減傾向を辿った。

ニューレイバーの政策については新自由主義からの連続・断絶という評価を巡って毀誉褒貶あるが、公的扶助の分割によるスティグマの領域の極小化という政策路線においては、客観的にみて一定の成果があったといえるだろう。

しかし、ニューレイバーの政策には大きな限界を伴っていたことも指摘しておく必要がある。図6から明らかなように、子どもを持たない稼働年齢層の貧困率が一貫して上昇しているからである。ニューレイバーの「第三の道」言説に基づく「働けるもの／働けないもの」の区分の再構成は、イギリスの自己責任主義を強化する形で進展したものと見える。

これを別な角度からみておこう。図7は、子持ちの

図9 日本の現金給付の規模と構成(2014年、標準世帯)



(出所) OECD, *Benefits, Taxes and Wages* より作成。

標準世帯を対象にした現金給付の規模と構成をみたものであるが、住宅手当を除けば、最も手厚いのは家族給付である。子なし世帯については当然、この家族給付部分が存在せず、ごくわずかな失業手当と、規模が小さくカバレッジが狭い勤労税額控除があるにすぎない。「働けるもの」に対しては、イギリスの社会保障制度は依然、選別的で残余的である。

こうした特質は、スウェーデンと比較するとより明瞭となる。図8から明らかなように、スウェーデンではイギリスよりも家族向け、雇用向けともに普遍的に現金給付が配られている。雇用関連給付は逡増的でさえある。ちなみに、図9によって日本についても確認しておこう。図中の公的扶助部分と住宅手当(=住宅扶助)部分が一体であることを念頭に置けば、極めて選別主義的な社会保障制度を有していることが分かる。また、雇用関連給付が存在せず、社会保障の束の数が二つのみと少なく、家族給付(=児童手当)が薄く広く分配されているにすぎない。

イギリスでは現在、自民・保守連立政権の下、年金クレジットを除く稼働年齢層向け給付が再度統合され、ユニバーサル・クレジットが新たに創設されている。制度の簡素化を目的としているが、税額控除が所得補助に吸収される格好になったため、これに資産要件が加わることになった。制度の選別性、残余性は以前よりも強化されたものといえる。加えて、財政再建のため、稼働年齢層への支出は

抑制基調である。

イギリスのEU離脱に向けた国民投票の結果が、グローバリズムによって悲鳴をあげる労働者の声に後押しされたことは広く知られた事実である(遠藤 2016: 133)。日本もまた、労働による自立圧力が強く、現役世代の貧困率の上昇が続いている。形態は異なるが、選別的で残余的な社会保障を持つという点においても、イギリスとの類似性が認められる部分がある。日本でも税・社会保障制度の改革論議が進展するいま、普遍的な社会保障制度を築けず、「働けるもの／働けないもの」の分断・亀裂を維持、温存することによって改革を進めたイギリスの功罪を、比較史の論点としてここに提示しておきたい。■

《参考文献》

- 遠藤 乾 (2016) 『欧州複合危機—苦悶するEU、揺れる世界』中央公論社。
- 籠山 京・江口英一・田中 寿 (1968) 『公的扶助制度比較研究』光生館。
- 唐鎌直義 (1997) 「イギリス公的扶助制度の現状：日本との比較において」『大正大学研究論叢』第5巻、123～145頁。
- 星野信也 (1989) 「イギリス、アメリカの社会扶助—国際比較の視点—」『人文学報 社会福祉学』第5巻、97～142頁。
- Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I. and Whiteford, P. (1996), *Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report, Department of Social Security, Research Report 46*, HMSO.