

イギリス社会保障の動向と現在

檉原 朗

- 1．イギリス社会保障の変化
- 2．1970年代の改革
- 3．1980年代の改革（1991年まで）
- 4．91年からの改革
- 5．新労働党の社会保障政策
target化の基盤を受けつぎ第三の道へ

1．イギリス社会保障の変化

1970年代及び80年代にはイギリスは相当な社会変動を経験していた。従属率（労働年齢にある人に対する高齢者の比率）の上昇は以前以上に高齢者給付の支払をます方向に向かわしていた。女性ことに既婚女性がますます労働市場に入ってくるようになっていた。この段階でもはやベヴァリジの考えた社会保障の基礎は崩れつつあった。彼は女性は家庭にいるものと考え、そうした基礎の上に社会保障計画を画いていた。のみならず、離婚や別居の急速な増加の結果、片親の数は急速に増加していた。これらの人は社会保障給付を多く使っていた。一方、失業者ことに若年失業者も増加し、全体として社会保障給付は急速に増加していった。

その結果、1980年代及び90年代前半を通じて、サッチャー・メジャーの保守党政府のもとで、社会保障制度は広範な改革の対象となった。変化の主要な目標は福祉の供与における公的支出の削減であった。失業者に対して労働市場へ入るインセンティブを強化する方策がとられたのみならず、比例給付も削除された。

イギリス福祉国家の主要な目標は比較的裕福な市民から比較的貧困な市民に現金あるいは現物の給付を再分配することであった。もともとベヴァリジは、貧困の退治の対策の中心に社会保険の確立をあげ、普遍的な体制をつくることを目的とした。現在、ニーズや社会保険拠出にかかわりなく、市民のでき事として個人に支払われる所得の意味において、普遍的な所得保障は殆どないといってよい。基礎的な所得給付は資力調査のあるものになった。1980年代以来の政策の主要な目標はこれらの給付をより効果的に支援を必要とする人にしぼりこむこと（targeting）であった。

「しかし、本来、社会政策が貧困者自体に給付の標的をしぼりこむことについてのみみると考えるのは根本的に誤りである。」ヒルス(J.Hills)はいう。「福祉サービスはしばしば、それらの唯一の目的が貧困の救済であるかのように議論されている。しかし、これはそれらの主要な目的では決してなかった」として以下の五つの項目をあげた⁽¹⁾。

- ・ 貧困の救済。
- ・ 市場が十分な反応を提供するのに失敗した場合のリスクに対する保険。
- ・ 医療ケアのような特殊なニーズへの資金の提供。
- ・ 一生にわたり個人の所得の配分をスムーズにすること。
- ・ 家族が失敗するときのセーフティ・ネット(床)の提供。

これらの目的のすべてではないが、殆どに関して、社会政策の議論はサービスの標的をしぼるかどうかについてよりも、いかにしてそうするかである。しかし、政策目標の達成に使われる道具の型は様々であり、以下のものが含まれる⁽²⁾。

- ・ 医療ケアや義務教育のような特殊なニーズや偶発事件に際して、使用のときに無料であるか、大きく補助を受けるサービスの種類。
- ・ 所得とともに上昇する租税や拠出から、均一の給付の資金づくり。
- ・ 資力調査。
- ・ 租税制度を通じて所得控除やクローバック給付をする。
- ・ 地方の人口のニーズの評価を基礎に分類化された独立法人に資源を配分することにより地域的な公正な増進。

現実にこうしたものが幾つも使われた。それはきわめて複雑である。

そこで一般政府支出の配分をみてみよう。

表によると、配分できないものを別にすると、退職年金以外では他の現金給付のウエイトがきわめて低く無拠出現金給付のウエイトが高い。ともかくもサッチャーの社会保障などの費用の抑制の言明にもかかわらず、社会保障給付費は急速に増加した。そこで真に困窮した人に給付の重点を置くことが所得保障関連で進められた。次頁の図は1979/80年と1996/97年の間で社会保障支出の構成の比率の変化を示したものである。

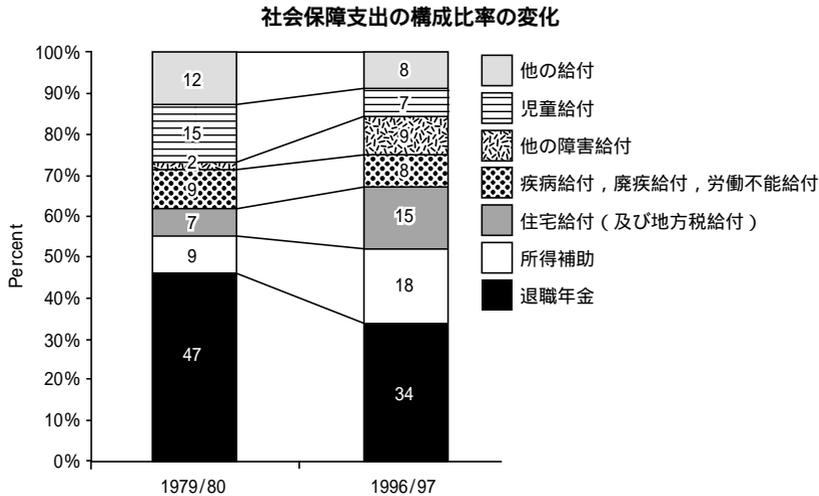
一般政府支出の配分 1995年		
項目	単位百万ポンド	比率
退職年金	29,930	9.8%
他の拠出現金給付	11,310	3.7
無拠出現金給付	48,410	15.3
保健ケア	40,250	13.2
教育	33,320	10.9
他の現物給付	3,730	1.2
配分出来ないもの	137,750	45.2
総計	304,710	100

Edited Neil Gilbert, Targeting Social Benefits, International Perspectives & Trends, 2001, p.68.

(1) Ken Judge, "Targeting Social Provisions in Britain, edited by Neil Gilbert, *Targeting Social Benefits, International Perspective & Trends*, 2001, pp.66-7.

(2) *Ibid.*, p.67.

誰が給付を受けたか



PSS Focus File 01. 1998.

Stephen McKay & Karen Rowlingson, Social Security in Britain 1999. p.93.

図によると、給付の構成の比率でも、17年ほどの間に拠出年金の比率が相対的に減少し、所得補助（日本の生活保護）資力調査のある住宅給付の比率が大幅に上昇しているのがわかる。一方、貧困は増加し、少し収入がふえると、給付をえているときよりも税金などで手取り所得が減少するという貧困のワナ（Poverty Trap）の現象が早くから起っていた。

なお、イギリスでは国民保健サービスは社会サービスなどとともに、社会保障とは別個の扱いになっているが、ことに入所ホームの費用の社会保障負担の問題（もともと国民保健サービスでカバーされていた。社会保障で費用負担 地方でのコミュニティケア）もあり、全体としてみる必要がある。

サッチャー政府は資力調査のある給付の強化に加え、多くのものの民营化を促し、混合経済（mixed economy）をとえた。そして次第に福祉国家の終焉がいわれるようになり、労働党は80年代以後、保守党の多くの法律に反対した。ことに1990年の国民保健サービス及びコミュニティ法には反対であった。しかし、同時に現実に給付の不正利用、浪費そして失業者の給付などは問題になっていた。

1992年に総選挙に大敗した労働党は方向転換し、新労働党としてNew Deal政策を打ち出し、福祉から労働へ（welfare to work）をとえた。結局、保守党の政策のかなりの部分を受け継ぐこととなった。国民保健サービス及びコミュニティケアの購入と提供の分離、国家を条件整備当局（enabling authority）として扱うなどもそうであった。それでも「第三の道」の考え方により新しく多くのものを見直したが、以前のような福祉国家に関するコンセンサスの消失はかなりなくなっていた。福祉改革はイギリスの新労働党の巨大なアイデアであるといわれる。その目標は貧困と不平等を削減するように、最も困窮している人により正確に資源をしぼりこむことにより社会保障に依存する人々の数を削減し、教育や保健ケアのような他の社会目的に資金を開放することである。そして最高の優先性は一連のニューディール対策を通じて失業者ことに18歳から24歳までの若年失

業者を減らすことであった。そして単に貧困を問題にするのではなく、欧州からの影響を受けて、より根本的に社会的排除の問題としてとりあげた。それゆえ、社会的排除と貧困が問題とされた。同時に、これまでの年金で多くの人が第二年金がないことに対するステークホルダー年金の創設、片親に対する就業などに関する問題と児童政策、国民保健サービスや社会サービスの現代化、コミュニティケアのケアラーの問題、障害者の問題など広範囲にわたった対策に講じようとした。

2 . 1970年代の改革

80年代の社会保障政策の変更をみる前に70年代の変革を簡単にみておこう。

1966年法はタウンゼントとエイベルスミスの『貧困者と極貧者』によってとりあげられた貧困の再発見の問題をとりあげた。国民扶助にかえて補足給付が導入された。1959年法により年金は比例部分にあたる差等年金が61年から導入されていたが、1966年に失業保険などに比例部分を取り入れた。国民扶助と補足給付は家族の児童の数に応じて追加的な給付を与えた。しかし、賃金は家族規模を考慮しない。それで大家族にとっては働いているときより、給付をえているときにより豊かになることが多かった。そこで児童のいる低所得労働者の状況の改善のために、負の所得税などの考えはあったが、結局、当時の保守党政府はそれにかえて1971年に家族所得補足（Family Income Supplement）を導入した。これまでの公的扶助は児童のいる働いている家族に給付を支給していなかったが、彼らは貧困化していた。この給付は児童のいるフルタイムで働く低収入の家族を援助することとなった。給付の額は所得水準と家族のなかの児童の数と年齢に依存した。この給付は1975年のスピーナムランド制度のそれに似た原理の上に働いていたので、低賃金を支払う事業主を支援していると同様な批判がなされていた。

1972年に住宅金融法は家賃のリベイトの制度を導入した。これまで地方当局が多くの住宅を提供していたが、家賃は低く抑えられていた。そして国民扶助あるいは補足給付は、必要な場合、家賃を支払っていた。1972年に、家賃を経済的な水準に引き上げる際に、資力調査により、住宅費用の援助を受ける資格のある者の家賃をカバーするために、中央政府は地方政府に直接に資金を与えることにより、家賃リベイトの制度を拡張した。民間の借家に入っているテナントには直接テナントに現金が支払われる家賃手当が導入された⁽³⁾。

さらに1975年には、家族手当を強化する目的で、家族手当にかえて児童給付が導入された。この給付は家族手当と児童租税控除にかわるもので、その給付は第一子に拡大された。そしてこの給付はインフレに応じて定期的に増額するものであった。

1975年の社会保障年金法は新装の新しい所得比例年金制度である国の収入比例年金制度（State Earnings Related Pension Schemes - SERPS）を導入した。この年金は賦課方式で運営された。同時にこの制度は職域年金制度への適用除外（contracting out）が可能になった。障害者と彼らのフルタイムのケアラーに対する新しい給付、例えば無拠出廃疾年金、付添手当、援助手当、障害ケア手当もまた導入された。こうして1980年代及び70年代に社会保障は拡大した。

(3) Stephen Mckay & Karen Rowlingson, *Social Security in Britain*, 1999, p.65.

1970年代の終わり頃、これまでの家族形態が徐々に崩壊に向かうとともに、第一次オイルショック以後、社会保障給付費は急拡大し、さらに失業が大きな問題となった。1979年に政権についたサッチャー政府の福祉の費用抑制は福祉国家に関する合意の崩壊へとみちびいた。

3. 1980年代の改革（1991年まで）

社会保障への公的な支出の抑制のために、80年代早々に手が打たれた。1982年に失業者に対する給付の比例部分が削除された。同時に疾病給付に対する変更が行われ、その責任を国から雇主に移すことにより、民営化をおし進めた。1986年に、同様な改革が母性給付（Maternity Benefit）にもなされ、それは法定母性支払（Statutory Maternity Pay）で置きかえられた。また家賃及び地方税のリベイトに置きかわる住宅給付の導入はその責任を国の中央から地方当局へ移した。

こうした抑制対策とそのレトリックにも拘わらず、給付額は増加し続けた。児童給付の水準は1980年代初期に凍結されていた。いよいよ本格的な抑制が必要とされると考えられた。1980年代半ばの400億ポンドの社会保障予算は巨大なものと考えられた。1985年に社会保障の改革を考えるノーマン・ファウラー（Norman Fowler）の『社会保障の改革』のグリーンペーパーが発表された。それは補足給付、児童及び若年者の給付、年金の4分野が対象であった。その後の同じ題のホワイトペーパーと1986年社会保障法は制度の基礎を資力調査に置く方向をとった。明瞭にベヴァリジからの離脱を画するものとなった。保守党はこれまでと異なり選別主義を公然と支持した。それは今日いわれる標的を定めるしぼり込み（targeting）であった。

1986年社会保障法による主要な改革は以下のとおりである。

- ・所得補助（Income Support）が補足給付にとってかわった。
すべての資力調査のある給付はそれらが同一の規則にもとづくよう一列にそろえられた。所得補助のなかで、特殊なグループに対する加算（Premiums）は追加のつぎはぎ細工にとってかわった。
- ・家族クレジット（Family Credit）は、児童のある労働家族に対する資力調査のある給付として、家族所得補足にとってかわった。時間の規則は変更され、以前は30時間であったが、すべての受給者は、週24時間の労働でクレジットが受けられるようになった。しかし、あまり注目を惹かなかつた大きな変革は、給付に対する評価が以前の総収入に対して手取り収入としたことである。これは以前の評価の規則のもとでは人によっては彼らの賃金上昇以上に給付支払いが減ることになるので、彼らの収入が増加するにつれて、裕福でなくなったために、働くインセンティブを増すための方策である。新評価規則では一般的にこうした事態が起こるのを防止した。もっとも、税と給付削減率は広範な収入層にわたって高かった。
- ・極端に混乱していた住宅給付の制度は適度に複雑な住宅給付に合理化された。世帯主は彼らの国税（domestic rates）の少なくとも20%は支払いを求められた。以前は100%のリベイトが可能であった⁽⁴⁾。

(4) Mckay and Rowlingson *op.cit.*, p.68.

- ・もともと、グリーンペーパーはSERPSの廃止を目的としていた。しかし、これには批判が強かったため、ホワイトペーパーでは取りやめSERPSを引き下げることにした。SERPSへの資格の価値は年金方式に対してなされた改訂により侵食された。すなわち、これまで年金はクレイマントの平均収入の25%であったものが20%にされ、計算の基礎になる報酬も最良の20年間でとられていたが、全期間の平均となった。勤労の中断しがちな女性などはきわめて不利になり、大体半分となった。1995年の年金法により収入へのスライドとなった。SERPSからの適用除外は職域年金のみならず、個人が個人年金へ適用除外を認めることにより、個人年金のインセンティブをました。また、職域年金はこれまでの確定給付型のほかに、money purchaseの制度を認めた。
- ・社会基金など。1986年法は母性ニード及び葬祭の場合を除いて、補足給付のもとの単一支払（一回きり）を廃止し、新しい裁量的社会基金にとつてかわった。それは大抵はローンで返さねばならなくなった。しかし、人々がコミュニティ内にとどまるのを援助するように設計したコミュニティケア補助金として知られる幾らかの補助金は支払われた⁽⁵⁾。

この時期に社会保障省ではなく雇用省によってなされたもので、大抵の16～17歳の若年者は所得補助への資格を殆ど完全に排除された。教育が労働市場に入るかあるいは職業訓練を受けることを求められた。

もう一つのパウラーの検討の対象とならなかったものに後の障害給付がある。これは『前進への道』という報告書にしたがって障害生活手当（Disability Living Allowance）と障害労働手当（Disability Working Allowance）が1992年に導入された（前者は65歳以下の者に対する付添い手当と移動手当にとつてかわった）。障害生活手当は障害者が直面する余分の生活費をみだすのを援助するよう設計されている。障害労働手当は仕事についている障害者の低賃金を家族クレジットのそれと同じ基礎の上になつて追加する給付である⁽⁶⁾。

なお、所得保障関係ではないが、1989年に児童法が成立した。

一方、イギリスでは社会保障として扱われていないものに、国民保健サービス制度がある。完全に無料ではないが約9割は税金でまかなわれており、国民は保険料（一部は国民保険の国民保健サービス保険料が国民保健サービスに使われている）のあるなしに拘わらず、この恩恵を受けることができる。国民保健サービスも1974年に改正され、さらに80年代には管理主義がとり入れられ、相当運営などは変わってはいたが、80年から10年間に、国民保健サービスへの財政支出は2.5倍になっていた。そして費用不足と国営医療の非効率も手伝って80万人もの入院・手術待ちの、いわゆる待機患者を生んでいた。サッチャーは民営化を一時考えたが、これには多くの人々が反対し、保守党とともに「国民保健サービスは安泰である」といわざるを得なかった。その結果、国民保健サービスは残ったが、1990年法において大きく修正された。それはコミュニティケアも含めた1990年の「国民保健サービス及びコミュニティケア法」によってである。国営医療事業の大きな弊害である競争のないことを正そうと試みた。アメリカの医療経済学者エンソーベン（A. Enthoven）の意見

(5) *Ibid.*, p.68.

(6) *Ibid.*, p.69.

を入れて内部市場（internal market）制を実施しようとするものであった。

国民保健サービスは国の中央から地方保健支局への指揮系統のもと、国が提供も購入も行ってきたのを明確に分離することにより競争を促そうとした。病院も多くを信託病院に転移させ、民間との競争を促進し、開業医も、開業医基金保持を増加して自由と競争をまし効率を増そうとした。

国民保健サービスとコミュニティケアの二つに共通の特徴は以下のようである⁽⁷⁾。

- ・中央政府より低いレベルの行政法人への責任の移転。
- ・民間部門と協同すべくインセンティブを与えてすべてのレベルでの支出について厳密な予算上の制約を課すること。
- ・提供者間の競争の要素の導入と企業の奨励。
- ・核となるサービス（core services）への集中化と支援サービスの民営化。
- ・管理機能の強化とパフォーマンスインセンティブ、パフォーマンス支持と質の標準の導入。
- ・より多くのユーザー消費者情報と選択。

1990年法につづき、保健サービスを購入する機能とそれらを提供する機能の分別が導入された。購入側では少数の大規模保健当局は彼らの住民のためのサービスを購入する予算を持ち、保健ニーズをみたすために、サービス契約を作成しなければならない。さらに開業医は彼らが基金保持者であるならば、彼らの診療患者のためにサービスを購入できる。しかし、予算が限定されているため購入者は優先度を決定しなければならない。提供側では、さまざまな国民保健サービス病院、コミュニティ及び救急信託の民間セクターの機関とともに契約のために入札し、そして開業医の契約のもとにプライマリケアを提供し続ける。病院は国営から離れて信託病院化できるが、信託の財政の生育力は契約をえる彼らの能力に依存する。

保健サービス改革は国民保健サービスの管理機能の強化であった。改革以来、国民保健サービス執行官（NHS Executive）は、政府政策が履行されることを保証する。一方、より低レベルの当局及び信託病院では主任執行官が専門家と行政官にとってかわった。信頼にもとづいた関係は契約にもとづいた関係にとってかわったのである⁽⁸⁾。

要するに保健改革は財政的規律と市場を国民保健サービスにもたらし、合理化し競争を導入することを意図した。保健サービスの決定に対する責任は地方レベルに移された。しかし、市場の他の側面は消費者需要である。ただ、実際には、国民保健サービスの内部での患者にとって直接選択の余地は小さい。開業医基金保持と購入当局は患者の代理人として行動する。

保健改革については労働党や医師会は大いに反対し、労働党などは二層の医療を作り出すとして、政権についたとき、廃棄するとしていた。ことに基金保持制については強硬に反対していた。1993年に完全実施された。

もう一つはコミュニティケアである。コミュニティケアは定義しがたいが、一つの広範な理解は長期滞在施設で生活していた人のコミュニティでのケアである。第二の要素は障害者、高齢者など

(7) Judith Allsop, Health Care, edited by Pete Alcock, Angus Erskine and Margaret May, *The Student's Companion to Social Policy*, 1998, p.289.

(8) Allsop, *op.cit.*, p.289.

施設ケアにするよりも、コミュニティのなかで維持する努力に焦点をあてる。第三の鍵となる要素は近隣・親類・友人により与えられるかなりの無給の援助である。

こうした人びとはもともと多くが国民保健サービス病院などに入ったり、国民扶助・補足給付で援助を受けていた⁽⁹⁾。

1970年代には補足給付は社会保障事務所及び地方の事務所に相当な裁量権を与える方法で管理されていた。この一つの面は金銭的困難にあると判断された人と民間の入所ホームにいる入所者を援助することである。1979年には僅か1000万ポンドがこの方法で使われていた。1980年代終わりには人びとがまかないつき宿所 (board and lodge) の費用を請求できる規則が定められ、入所者等は完全にまかないつき宿所と個人的な費用をカバーする額を請求することができた。

保健当局は長期病棟の閉鎖に向かっていった。財政的な圧力のもとに、もはや地方当局は新入所ホームを建てることはできなかった。そこで、入所者の宿泊と食事を保証されて、多くの民間の入所ホーム等が建設された⁽¹⁰⁾。ルイスとグレンナスターによると、「要するに社会保障予算はきびしい予算上の制約と需要の増加のもとにあった家族、地方当局、国民保健サービスを救済することとなった」⁽¹¹⁾。その結果、入所及びナーシングホームにいる人びとへの社会保障支出は急上昇した。1979年に、わずか1000万ポンドの支出が、1993年には26億ポンドに増加していた。もはやいかなる政府もこれを放置することができなくなっていた。政府の主要な政策目標は公的な支出を抑制することであった。保守党政府の第二の政策目標はソーシャル・ケア市場を展開することであった。これをいかに行うかは大体は地方のサービス当局の裁量にゆだねられていた。しかし、購入者と提供者の分離を確立することが求められた。85%ルール (これにより、特別臨時補助金 (Special Transitional Grant) の85%は独立提供者にむけられねばならない) は独立のソーシャルケア提供に相当な影響を与えた。さらにその後の指令はコミュニティケアプランを作成するとき、社会サービス当局に独立セクターに相談することを求めた。そして社会ケア市場の展開は国民保健サービスの内部で、内部市場の展開を補完した。そしてさらにコミュニティケアプランの作成、シームレスなサービスの達成・品質の保証・選択の増加などをはかった。なお、政策目標としてケアマネジメントが導入された。これは入所ケアによるよりも、家庭にとどまることを可能にするコミュニティサービスのパッケージをととのえることを含んでいた。

社会保障支出の抑制がもともとの政府政策の核心にあった。コミュニティケア対策は増加し続ける社会保障支出を抑制し、上限にキャップをはめる方法として使われた。もちろん、それゆえに、インフォーマルセクター、ボランティアセクターは重要であった。しかし、やがて、多くの地方当局はコミュニティケアの需要をみとすことが困難であることに気づく。そして種々の方法で、資金の問題を考えはじめる。そのなかには政府へのロビー活動、ボランティアセクターからより多くを期待すること、サービスのユーザーが完全な給付資格を受けることを保証することなどもあるが、そのなかの一つが資格基準の強化であった。

(9) Peter Sharkey, *The Essentials of Community Care, a guide for practitioners*, 2000,p.1.

(10) *Ibid.*,p.10.

(11) J.Lewis and H.Glennerster, *Implementing the New Community Care*, 1996,p.8.

後の労働党政府の『ソーシャルサービスの現代化』もこの問題を認めた。「資格基準はますますきびしくなっており、援助から利益を受けるであろうが、しかし大抵の依存カテゴリーのなかにはいない多くの人々が排除されている」ことを認めた。

ともかくもコミュニティケアはケアパッケージを最も必要としている者に標的をしばりこむことに制限されているものと理解されうる⁽¹²⁾。社会サービス当局内での変化（通常児童ケアと成人ケアの分別）、市場経済の重視と購入者及び提供者の分別、個人に焦点を置くことはパッケージの個人的評価に帰され、より広範な過程との接触を失った。本来より広い社会的および社会政策的影響の広範な脈絡でコミュニティケアをみる必要がある。関連した問題は貧困、人種、老齡、家庭内暴力、ホームレス、失業、貧弱な住宅などを含む⁽¹³⁾。

要するに、コミュニティケアは費用を抑制するため援助を受ける人をますますしばりこんだ。資力調査が厳しくなった。保険の体制はとられてはいなかった。

さらに介護の問題が大きくなるとともに、ケアラー（介護者）の問題も大きくなる。ケアラーと若年者及び高齢者に対するケアの無給の労働の問題の発見は大部分は1970年代から1980年代初期のフェミニストの研究の産物であった。1982年に平等機会委員会（EOC）はイギリスに125万人の女性ケアラーがいると推定した。一方1984年の女性及び雇用調査はすべての女性の73%、そして40歳以上の20%以上が疾病及び老齡依存者に介護責任をもっていた。1990年法はケアラーの問題にふれた最初の法律であった。1990年法が1993年に完全実施された後、この法律の弱点が明らかになってきた。例えばそれはケアラーを無視していたこと、そしてユーザーが彼自身のケアマネジメント体制を確立されるように、障害者などのサービスユーザーに直接支払いを認めていないことによって、十分独立した生活を送るのを推進するのに失敗していることであった。そこで1995年にケアラー（認識及びサービス）法（Carers（Recognition and Services）Act）が成立し、1996年に障害者に関するコミュニティケア直接支払法（Community Care（Direct Payments）Act）が成立した。

4．91年からの改革

福祉の境界の巻き戻し

社会扶助あるいは資力調査のある給付はそれを通じて、理論的に誰もが落ち入るべきではない所得のセーフティネットをあらわす。イギリスでは1992年に児童も含めて472万人が所得補助水準以下で生活していた。人びとが所得扶助水準以下で生活をしている主な理由は、彼らが資格を有する資力調査のある給付を受けようとしなからである。低捕捉率（low take up rate）は資力調査のある給付の内在的特徴である。給付の援助をしばりこむこと（targeting）は貧困者として範疇化し、恥辱を与えることになるからである。

資力調査のある給付は構造的及び長期失業の増加、片親の増加、退職、年金の欠如のような社会的経済的变化の結果である。そして資力調査のある給付の重要性は保険給付の財政的優位性の欠如

(12) *Ibid.*, p.9.

(13) *Ibid.*, pp.16-7.

の反映であった。

1980年代及び90年代の前半における福祉政策の基本的テーマはそれらを拡大するよりも福祉国家の境界を巻き戻すテーマであった。それは貧困者への再分配からではなくてすべてに対する経済成長の増加からくる貧困への挑戦であった。こうして国民保険給付水準の低下効果は、ことに失業の急上昇、家賃の高騰、広範な低賃金の風土のなかで、資力調査のある給付への依存をますこととなった。一層のしぼりこみの政策は、いわゆる依存文化（dependency culture）に全く逆効果を及ぼすこととなった。社会扶助の主要な形に依存する人の数は1979年の440万人から1995年には980万人を超えるまでになっていた。保険給付の資力調査のある給付での置きかえは国民保険給付に対する追加的な削除 ことに失業給付の求職者手当への置きかえにより進められた。資力調査への漂流はまっさかさまにカケ足で進んでいった⁽¹⁴⁾。資力調査以外の手段が、給付の標的をしぼりこむために使われたのが、1995年の労働不能給付（Incapacity benefit）による障害給付（Invalidity benefit）の置きかえであった。障害給付1982 / 83年の終わりの737,000人から1995 / 96年の終わりに170万人に増加していた。労働不能給付の置きかえの目的はその医療の条件が彼らが求職し仕事を役立てるのを期待するのを不合理にせしめている人にしぼりこむことであった。労働不能給付への変更と結びついた一層厳密な資格条件は給付を申請する人を22万人すなわち約15%削減することが期待された⁽¹⁵⁾。

変更は以下のものであった⁽¹⁶⁾。

- ・最大給付は大幅に削減された。
- ・それは十分な保険拠出による。
- ・課税の対象にする。
- ・給付はいかなる仕事をするにも不適當である（いわゆるall work test）人にも支払われる。一方、以前の給付は彼ら自身の仕事をするのに不適當と思われる人に支払われた。
- ・家庭医はもはや労働不能を評価する責任をなくした。現在は独立国選評価員により行なわれている。
- ・給付はもはや収入比例ではない。

片親に対する給付と児童扶助法

児童のある家族に支払われる社会保障の殆どは片親へである（1997年18億ポンド）。このグループの受ける主たる給付は児童のある夫婦の受けるそれと同じもの、すなわち児童給付と所得補助、家族クレジットと変更後の労働家族課税クレジット（Working Families Tax Credit）である。しかし、最近まで、片親は一人親給付と所得補助の片親加算（lone parent premium）に資格があった。1997年4月まで、すべての片親は、彼らが働いているか否かにかかわらず一人親給付（One

(14) Pete Alcock, *Poverty and Social Security*, edited by Robert M. Page and Richard Silburn, *British Social Welfare in the Twentieth Century*, 1999, p.211.

(15) Ken Judge, *Targeting Social Provisions in Britain: Who Benefits from Allocation Formulae* edited by Neil Gilbert, *Targeting Social Benefits. International Perspectives and Trends*, 2001, p.82.

(16) Ken Jdudge, op.cit., pp.82-3.

parent Benefit) に資格があった。仕事のない人は一人親給付からの彼らの所得を、彼らの所得補助への資格が計算されるとき、考慮に入れてもらった。一人親給付の主要な利点は彼らの収入と並んで、この給付を維持することができたので、片親に有給の仕事を奨励する手段としてであった。しかし、1997年から一人親給付の資格は新クレイメントには廃止された。片親加算（資力調査のある給付における）もまた新しいクレイメントには徐々に廃止された。片親の数は1971年の60万人以下から1991年に130万人、1996年には170万人へ約3倍になり、扶養児童のある家族の20%以上となった。同時に所得補助に依存する片親の比率は急上昇した。大抵の片親（90%）は女性であった。有給労働のある人の比率は1979年の48%から40%へ低下していた⁽¹⁷⁾。近年の片親のもっとも急速に増加するグループは未婚の母（never-married mothers）であった。そして顕著なことは社会保障給付に依存する比率が1970年代初期の44%から1990年代半ばに70%に急上昇したことであった。イギリスの片親はこの給付依存において他の欧州諸国と異なっていた。欧州諸国では片親の40%以下が給付に依存していた。そしてもう一つ顕著なことは1979年に国の給付を受けるすべての片親の半分が扶助料を受けていたが、1989年までにその数字は1/4以下になっていた。片母親のかなりがまた結婚した。その結果、扶養児童のある50万のまま家族（step-families）があった。12人の扶養児童の1人 およそ100万人 がままた家族で生活していた⁽¹⁸⁾。

片親のうち約2/3は所得補助を受け、働いていなかった。1986年社会保障法は「男及び女は両方も児童が18歳になるまで（ある場合には19歳）児童を扶養する責任がある」と規定した。これは両親が離婚していても別居していても児童が非嫡出子であったとしても真であった。1989年の社会保障法はこの規定をさらに強化した。この場合ことに不在の父親から徴収する扶助料を評価し徴収するのを裁判所を通じてやっていたが、全国的統一的基準がなく裁判所により大きく異なり、しかも時間を要していた。

急速にふくれあがる給付支出を削減する一つの方法は有給の仕事を持つ人の比率をふやし、他の源泉からの所得をふやすことであった。明白な出発点は扶助料の形において不在の親（通常不在の父親）から彼らが受け取る所得をふやすことである。保守党政府の目標は責任を個人化することであった。彼らの家族を貧困から脱出させるに足る所得を稼ぐことのできない人は他の仕事を求めるべきである。あるいは不在の父親から扶助料をえることである。この扶助料をえることは裁判所の命令で可能になっていたが、実際に徴収するのはかなり困難で、ケースごとに判決が異なる等、多くの問題があった。

1991年に政府はアメリカやオーストラリアの例にならって児童扶助法を成立させた。児童扶助法（Child Support Act）はすべてのケースに適用されうる一連の方式を導入した。そして児童扶助独立法人がこれを扱った。1993年から実施された。

1993年4月以来、資力調査の給付（所得補助、家族クレジット、障害労働手当）に依存しているすべての片親は不在の親（通常は父親）から児童扶助料を求めるに際して児童扶助独立行政法人（Child Support Agency）に協力することを要求された。協力を拒否すると片親は成人の所得補助手

(17) Mckay and Rowlingson, op.cit., pp.113-4.

(18) Vic George and Paul Wilding, *British Society and Social Welfare*, 1999, pp.61-3.

当の20%を60日間、さらに120日間10%を削減することにより罰せられた。実施すると、多くの批判が生じた。ことに実状を無視してより多くの扶助料を払うことを求められた不在の父親からの不満と反対の声が強かった。現金だけでなく現物をもって子供に会っている人も多かった。国は、片母親への所得補助の支払の削減の形で余分の額を受け取っていると批判された。柔軟性のない方式への批判もあった。児童扶助独立法人は明らかな悪漢（何も払わない父親）よりも、安易な標的（なにがしかを既に支払っている父）から一層取りたてたと非難された。たしかにその弊害も多かったが、一方で給付の権利の売買など濫用も多かった。法律は労働党の賛成もえて成立したが、その後幾回か改正され、1995年にも改正された。1998年のグリーン・ペーパー『児童第一』（Children First）で方式の単純化、補足給付の受給者が彼らの扶助料の一部をとどめるのを認めるなどの変更を示唆した⁽¹⁹⁾。

失業 - 求職者手当へ

失業はすべての給付支出の10%をしめている。失業者は早期に仕事を見出すことが期待されている。しかし、現実には近年は失業した人の多くは長期間失業している。すなわち1/3以上は長期失業している。国民保険は比例拠出で、給付も比例部分が上乗せされていた。1982年に比例部分はとりはずされた。そして給付は賃金よりも物価にスライドすることとなった。すでに述べたように、その後の改革は失業者に対する給付を受ける資格を厳格化し、クレイマントにきびしい求職義務を課していたが、1995年の求職者法（Jobseekers Act）で、1996年10月から失業者に対する主要な給付は求職者手当となった。求職者手当の支払いは社会保障省の予算によるが、給付は雇用サービスに関するJob centerにおいて管理される。これは教育及び雇用省の独立行政法人であった。求職者手当の最も重要な条件は、働くことができ労働が役立てられ求職をしていることである。求職者はインタビューを受け、このインタビューで新規の失業者は雇用サービス官と求職者協定にサインする⁽²⁰⁾。

この給付は失業者に対する主要な社会保障給付であり、二つの形をとる。保険拠出をしている場合、拠出制の求職者手当で、6か月後所得ベースを基礎にした求職者になる。資力調査を基礎にした求職者給付は社会保険給付に資格のない失業者に支払われる。この状態は個人が拠出の不十分な記録をもった場合に生ずる。これらの条件をみたした場合でも、求職者手当は6カ月後、自動的に切れる。このとき求職者手当は資力調査のある手当に移る。拠出ベースと資力調査のある手当は同じ基礎的な年齢比例の率である。しかし、クレイマントの資力調査求職者給付への権利は所得と他の世帯メンバーの雇用に依存する。なお、誰も合理的な仕事の機会を拒否して給付を続けることはできない。

この法律の導入には殆ど反対はなかった。そして予想されたようにクレイマントの数は減少した。そして仕事のない、そして不健康の結果として給付を受ける人が180万人となった。1997年にブレア政府はスウェーデンモデルにもとづいた若年者の制度を導入した。1996年に失業したクレイマン

(19) Mckay and Rowlingson, *op.cit.*, p.115.

(20) Martin Barnes and Richard Poynter, *Jobseeker's Allowance Handbook*, (2nd ed.) 1997, p.17; 櫻原朗「イギリスにおける就労促進政策と社会保障」『海外社会保障研究』winter, 1998, No.125, 56-72頁参照。

トの2/3以上は単に所得補助 資力調査のあるセーフティネット給付を受けていた。ほんのわずかののみが失業者に対する拠出給付を受けていたに過ぎなかった。これは失業給付受給者の大部分が長期間失業していたことを示すものであった。近年の調査では、失業者の74%は男性、平均年齢34歳、63%は単身者、46%は何らアカデミックな資格をもっていない、36%はA水準またはそれより高い資格をもっていた。34%は一年以上失業していた。40%は失業者として署名するに先立って、有給雇用についていなかった。1995年に失業者になった者のうち、半数は14週以内で雇用給付を去っていた。失業者のなかに若年者の比率が高かった。男子失業者の殆ど1/3、女子失業者の1/4は25 - 34歳であった⁽²¹⁾。

保守党政府が求職者手当、準ワークフェア制度の導入の手本としたのはアメリカであった。「新古典派の自由市場イデオロギーと、納税者は仕事を忌避する人にもはや資金を提供すべきではないという含蓄との結合はアメリカで魅力的な選挙のきまり文句であった。」それで中流のアメリカで受入れられているものをやはり中流のイギリスが追随するのは正しい道であることは明らかだと思えた⁽²²⁾。

70年代のイギリスはイギリス病に苦しみ、また失業給付などの不正受給も多くなっていた。80年代のサッチャー政府はイギリス病の克服を企て、社会保険給付のターゲット化を推進するとともに、アメリカとともに市場主義導入と効率化で危機を乗り切った。しかし、所得の少ない階層がふえ貧富の差は拡大した。90年代の後半にはその反省から効率化は維持し、競争などは維持しつつも、効率化に加えて公正さを訴えた労働党政権が誕生した。機会の平等を旨とし、第三の道を求め、そして単なる貧困ではなく、より根本的な社会的排除の問題をとりあげていった。積極的な労働市場政策の重要性が増していた。労働党政権の社会保障の政策課題のトップは「福祉から労働へ」であった。18 - 25歳のニューディールは労働党の最初の予算において発表された。しかし、以前の保守党政府の政策の多くは受けつがれた。事実上その上に新しい政策、第三の道の新しい方向を旨ざしたのであった。

5 新労働党の社会保障政策

target化の基盤を受けつぎ第三の道へ

サッチャー政権の時代は保守及び労働の両党の対立はきびしかった。それを象徴するのが、1990年の「国民保健サービス及びコミュニティケア法」であった。サッチャーの政策に対し労働党はきびしく反対し、それらのかかなりの部分を廃棄するとしていた。しかし1997年に労働党が政権についたとき、国民保健サービスでは信託病院はそのままであった。一方、基金保持の開業医は新たには認めないこととされた。すなわち1992年から1997年の間にかなりの部分受け入れる方向に進んだのである。コミュニティケアもそうであったし、児童扶助法と児童扶助独立法人は改訂するものを受

(21) Mckay and Rowlingson, *op.cit.*, p.116.

(22) Valerie Symes, Job, Unemployment and the EU, edited by Helen Jones and Susanne MacGregor, *Social Issues and Party Politics*, 1998, p.58.

け継がれたし、求職者給付もそうであった。

1970年代の終わり以来福祉国家に関する合意は失われていたが、メジャーの時代には対立は以前ほど大きくはなくなっていた。1990年代の後半には、考え方の基礎は異なるものの、現実にはかなりのものが継承された。というよりも新労働党の政策はサッチャー改革の上になされたといつてよい。

そうすれば、どのようにして労働党の政策は実施されたか。内部市場の修正は求めたが同時に無料の眼科及び歯科の検査を再導入するという労働党の保証の象徴的脱落を認めたのである。

1983年以来、労働党は変化する環境を再考し、適応せしめようとしていた。これまでの古い社会主義の考え方の拒否へ向かいつつあった。キノック (Neil Kinnock) は官僚的な国家ではなく条件整備的な国家に重点を置いたコミュニティの価値を復活することを試みた。こうした考え方をトニー・ブレア (Tony Blair) とゴードン・ブラウン (Gordon Brown) は強調し続けた。

その転換点は1992年の総選挙であった。労働党は優位であるとされていたにもかかわらず、敗北した。1992年12月の第三次の悲惨な選挙の敗北のあと、野党のリーダーだったジョン・スミス (John Smith) は社会正義に関する独立の委員会をたちあげた。この委員会はベヴァリジ報告以来50年の社会政策を再検討し、社会的経済的再生のための新協議事項を設定する課題を背負った。1994年遅くに公共政策研究機構 (the Institute for Public Policy Research - IPPR) はその政策展開を知らせる顕著な政治的ならびに概念的枠組みを展開した報告書『社会正義 - 国民的再生のための戦略』(Social Justice: Strategies for National Renewal) を発表した。それは教育を含む社会政策の広範な再検討であった⁽²³⁾。「それは現在の経済的社会的問題をとりあつかうべく、自由市場経済と「ビジネス」戦略にその重点を置いた保守党の政策に解毒剤を提供した。このすぐれたそして百科全書的な再検討は20世紀の終わりの福祉国家の回復の考慮のための協議事項を設定した。」⁽²⁴⁾この点において社会保険、所得維持、福祉と労働に対する協議事項を再検討し、元の状態にもどすことに圧倒的な約束が与えられた。そして教育政策は雇用と雇用機会により明瞭に結びつけられるべきであった。社会正義の価値は以下のように明確に表現された。「すべての市民の平等な権利、出来るだけ広範な機会とライフチャンスを広げる必要、そして最後に正当化されない不平等を出来るだけ少なくし、可能な場合、除去すること」⁽²⁵⁾。

これらの価値は経済的成功、教育・訓練へのアクセスの改善とすべての人々の才能への投資、方法、雇用、家族、教育、レジャー、退職そして社会的富の構築のバランスにおいて男女のライフサイクルにわたる真の選択の増進であった。

ブラウンの考え方が依拠する原理は労働、貯蓄、公正を奨励することであった⁽²⁶⁾。具体的に、国民保険拠出の上限を引き上げることは、1992年に、彼が陰の大蔵大臣を引き受けたとき、すでに

(23) Edited by Jane Franklin, *Social Policy and Social Justice*, 1998, pp.1-2

(24) Mirian E. Oavid. 'Education, education, education,' Edited by Helen Jones and Susanne MacGregor, *Social Issues and Party Politics*, 1998, p.81.

(25) *Ibid.*, p.81.

(26) Susanne MacGregor, 'A new Deal for Britain,' edited by Jones and MacGregor, op.cit., p.253.

排除されていた。彼が採用するアプローチは仕事をつくることを目ざすアプローチである。仕事の欠如、技能（skill）の欠如がイギリスにとって鍵となる問題であったが、それが貧困と結びつき、もとをたどれば社会的排除と結びつき、それらが相互に悪循環をしていた⁽²⁷⁾。それゆえ、それらは、彼にとっては政府の取り組むべき最優先の課題となる。彼のアプローチを指揮し、その仕事に中心的な原理は、安定、投資、福祉国家の改革、そして欧州との建設的契約であった。

こうした改革は他の英語圏の社会経済ことにアメリカ、ニュージーランド、オーストラリアにおける趨勢に追随するものである。

欧州及びアメリカにおいて、福祉から労働へのプログラムに一層重点をおく一般的傾向がある。しかし、その実施のしかた、どの程度の費用を要するかは国によって大きく異なっていた。鍵となる問題はどの程度の強制が求められるか、どれだけの罰則が手続きのなかに組み入れられるか、いかなる水準の報酬が支払われるか、経験と利用可能な訓練の質はどんなものであり、ことに児童ケアの取りきめに関してどれだけの一般的支援が与えられるかである。これらがスウェーデン、デンマーク、フランス、オーストラリア、カナダ、アメリカ、及びイギリスに見出されるプログラムを区別する重要な相違である⁽²⁸⁾。

フィールドによると、社会政策の新しい政綱の焦点は労働党の広い倫理的な伝統の再主張に置かれた⁽²⁹⁾。人々を仕事に戻せしめる実際的な提案は行政事務の再配置、政府購入の目標設定、技術水準の上昇などを含む。長期失業は雇用訓練、教育あるいは雇用コースなどへ出席することを保証することにより対処されるべきであった。

租税と給付の変更、ことに児童給付の増加は働くインセンティブをまし、貧困のワナを処理するのに必要であった。国民保険の変更とパートタイム労働者のための権利の改革は必要とされた。

ニューディール

次にニューディールについて述べよう。ブラウンは1992年にニューディールという用語を初めて使った。彼の経済政策は労働党の綱領の約束の中心部分となった。その強調点は成長と下部構造の投資に置かれた。福祉から労働へのイニシアティブは1990年代の半ばには確実な勝者へみちびくと期待された。というのは失業が減少しつつあり、技術の不足が表面化しつつあるときに導入されつつあったからである。1997年夏、この17年間で低い水準の150万人にまで低下していた。空席はピークになっていた。保守党は経済を健康な状態に戻したことを示し、福祉から労働へのイニシアティブは納税者の資金の不必要な浪費であると主張した。しかし、国はつぎの11年間にわたり、イギリスの労働人口の突出する増加に必ずしも対応するためにもう140万の新しい仕事、男子90万人分、女子50万人分を必要とするであろう。グローバルな数字の下に献身的な失業政策によって対処せられる必要のある妨害的な趨勢が残っていると考えた。失業者の2/5は1年以上失業していた。労働年齢の世帯の1/5は誰も働いていなかったのである。そして片親の多くが働いておらず、貧困であった⁽³⁰⁾。

(27) 藤森克彦「貧困層の増加と社会の平等に悩む英国 『社会的排除』の現状と対策」富士総合研究所、Occasional Report, 1999年12月, 2巻。

(28) Susanne MacGergor, *op.cit.*, pp.254-5.

(29) *Ibid.*, p.259.

(30) *Ibid.*, p.259.

そこで、労働党の新ニューデール政策は長期失業者と若年者に焦点をあてる。労働党は綱領の失業政策の序章で1990年よりも100万少ない仕事しかない、そして5家族に1家族は誰も働いていないとした。その目標は高度な安定した雇用水準の維持であった。「失業者は訓練の機会あるいは仕事の間を引き受ける責任をもつ…。労働党の福祉から労働へのプログラムは失業を攻撃し、社会保障支出の上昇のスパイラルを打破するであろう」と⁽³¹⁾。福祉から労働へはもともと若年失業とかわっていた。また、2年以上働いていない長期失業者は6カ月、事業主に税リベイトを与えることにより援助されるべきだとされた。当時、所得補助を受けていた若年失業者の大多数は基礎教育だけしか受けておらず、インナーシティ地域のより貧困な家族の出身であるので、福祉から労働への強制的な要素はこのグループに特に影響を及ぼす。それゆえ、「福祉から労働」へのキャッチフレーズは失業と福祉に依存している人数は同時に削減されうるといふ含蓄をカプセルのなかに含んでいたのである。

二大政党は柔軟な労働市場の利益に同意していた。しかし、労働党の方がより厳格でない解釈を採用していた。そして労働党は国民最低賃金の導入を約束した。これは保守党にとり労働党に第一級の攻撃の材料を提供することとなった。それは欧州でイギリスよりも失業率が高いのは、高い最低賃金制のためであるという考えにもとづいていた。ブレアとブラウンは、グローバル市場で競争する方法は労働費をせり下げないように国民的労働力の技能を引き上げることにあるとしていた。そしてそのために30億ポンドの偶発的な税収によって調達される資金を使うことで、労働党の福祉から労働への政策を示した⁽³²⁾。

賢明な最低賃金の導入は低賃金の最悪の超過 (excess) をとり除くし、そして女性にとっては特に有益と見られた。一方、40億ポンドの給付金の幾らかが削減され、それによって納税者は低賃金を払う会社に補助することになると労働党の綱領は考えた。

こうしてともかくも、労働党のニューディールは長期失業者と若年者さらには片親にも焦点をあてた。新分野開拓 (pathfinder) 地域は1998年1月にそのイニシアティブをとった。他の地域も3カ月遅れで追随した。雇用独立法人によって通常主導される地方レベルでのパートナーシップの取りきめが、その地方にとっての最も適切な応答を求めると考えられた。

社会的排除

ところで、もともと貧困の退治との関連で社会保障計画を描いていた。しかもイギリスでは1880年代のチャールズ・ブース以来の研究と調査の長い歴史がある。ところが、90年代に入り、福祉の議論において、貧困よりも社会的排除 (Social Exclusion) が問題とされるのが通常となってきた。もともと、この用語はせいぜいフランス社会主義の社会連帯的概念を反映するものであった。要するに、この用語は1980年代のフランス社会主義政党の社会政策に源を發して、そして社会の極限に生活する人びとの全く異種 (共通点のない) のグループに、ことに社会保険制度にアクセスのない人々のグループをいうのに使われた。しかし、この用語が欧州の脈絡で使われるようになったとき、それは社会的経済的統合というEUの目標についてより多く述べられるようになった。経済的統合

(31) Valerie Symes, edited by Jones and MacGregor., op.cit., p.61.

(32) *Ibid.*, p.60.

は欧州共同体の確立の初期の条約以来、EUにとって鍵となる目標であった。しかし、社会的統合（Social Cohesion）という用語は「市場力、機会の自由及び企業（enterprise）に基づいた組織の、内部連帯及び社会のすべてのメンバーに対する利益と保護へのオープンなアクセスを保証する内部連帯の価値と相互扶助の価値への付託との調和」に言及する。それゆえに、社会的結合はEU内で生活状態が悪化している地域やグループの人びとの生活状態の改善を求める⁽³³⁾。

社会的排除はいまやマースリヒト条約に入れられ、欧州共同体基金の目標になっている。そして幾らかの人びとにとっては社会的排除という言葉はEU貧困プログラムに優先されている。1994年以来、貧困よりも社会的排除がEU社会政策の主要な焦点となった。

さらに社会的排除への接近は事実、労働市場排除へのより限られた関心を反映した。

貧困を社会的排除で置きかえることは静態的な分析から動態的な分析への切りかえであった。それは貧困者自身の欠陥から注目をはずして、社会の他の部分に注目を向けることであり、貧困者の数を単に数えるのではなく、排除へみちびく過程に光をあてようとするものであった⁽³⁴⁾。

イギリスにおいて、社会的排除の概念は1997年の各省間社会的排除単位のたちあげで前面に出て来た。社会的排除単位は「犯罪、薬物、失業、コミュニティの崩壊、悪い学校等を含めて最悪の住居（housing estate）の問題への総合的な持続可能なアプローチ」をいかにして行うかに関して、首相に報告する責任を負っている。社会的排除単位が社会的排除を定義する方法は市民権にふれるよりもむしろ、不利益（disadvantage）の概念による密接な定義を利用している。「社会的排除は個人あるいは地域が、失業、貧弱な技能（poor skills）、低所得、貧弱な住居、高い犯罪環境、不健康、そして家族の崩壊のような関連した問題の結合から犠牲を蒙るとき起るものに対する手短かなラベルである⁽³⁵⁾。」

社会的排除という言葉は多かれ少なかれ貧困あるいは不利益と同義であると時として考えられる。しかし、重要な構造があるという。「社会的排除はその底において貧困と同じではない。ある一時点で貧困である者の大多数は排除された者の間にランクされないであろう⁽³⁶⁾。」貧困の概念はもともと資源の配分の問題にかかわっている。貧困世帯は利用可能な資源ことに所得が特定の水準以下に陥る世帯である。貧困を緩和する政策は典型的に困窮している個人への資源の配分である。不利益の概念はより複雑である。対照的に社会的排除は貧困あるいは不利益の定義において通常言及されない数多くの特徴を含むような方法で一般的に定義される。例えば社会的排除はより広範な脈絡でみられる。ことにグローバリゼーションの脈絡とグローバリゼーションによってもたらされた構造変化の脈絡でみられる⁽³⁷⁾。

全体的にいえることは貧困は社会的排除としてつむぎ直されていることである。ことに失業に関しては、失業、貧弱な技能、低所得等が循環して社会的排除をつくり、貧困を一層深刻なものとしているといえよう。

⁽³³⁾ Edited by Persy-smith, *Policy Responses to Social Exclusion towards Inclusion.*, 2000, p.1.

⁽³⁴⁾ MacGregor, *A new deal for Britain*, op.cit.,p.261.

⁽³⁵⁾ Edited by Persy-smith, *op.cit.*, p.2.

⁽³⁶⁾ Anthony Giddens, *The Third Way and its Critics*, 2000, p.105.

⁽³⁷⁾ Edited by Persy-Smith, *op.cit.*, p.5.

イギリスでは社会的排除は1997年の選挙前後、労働党の主要なテーマの一つとなり、社会的排除単位（Social Exclusion Unit）が設置され運営されていった。

その初期の数カ月において、三つの領域に焦点をあてるよう指示された。すなわち、無断欠席（truancy）、ホームレス、近隣の再生である。後の二者はコミュニティアに直接関係を有する。ホームレスに関しては2002年までに2/3だけ削減するという野心的な目標を定めた。近隣再生に関しては政府はコミュニティのためのニューディールを始めたが、それはイングランドの最悪の不動産（estate）の問題にとり組むために8億ポンドにより支援されるものであった⁽³⁸⁾。

その他の変化の背景 社会正義委員会、フランク・フィールドの考え方、機会平等

1997年の労働党の政策は過去20年間の社会経済的変化への一つの反応である。そしてその政策の枠組みへは三つの影響をみる。社会正義委員会、国会議員フランク・フィールド（Frank Field）の業績、ゴールドン・ブラウンの機会の平等の議論であった。

社会正義委員会は一連の労働党の福祉国家政策に新しい外観をもち込む企てである。そして貧困と社会保障への議論の鍵となる要素に影響を与えた。第一に不平等を減らす政策は経済的繁栄を阻害するというネオリベラルの見解とは対照的に、委員会はこれらは経済的成功に中心的なものであると主張した。こうして不平等を削減するケースは経済的ならびに道徳的基礎を与えられた。そしてこれは第二のテーマ、貧困に対する主要な解決として有給労働に焦点をあてることにみちびいた⁽³⁹⁾。「有給労働は貧困から脱却する最良の小道であり、大抵の人々がつつましい生活水準を達成することができる唯一の道である⁽⁴⁰⁾。」

こうしたテーマは労働の新しい型を含める現代化された社会保険に対する新しい提案、資力調査の広範な拒否、給付から有給労働への移行を改革する新しい方法を探ること、最低賃金の提案に移入された。給付水準は最低限所得水準と租税控除の使用、児童給付の改善、児童養育の救済（relief）への研究にてらして改訂されるとした⁽⁴¹⁾。

社会正義委員会と並んで、労働党の全体的なアプローチにことに顕著な影響力を行使したのがフランク・フィールドであった。社会保障委員会の長としてすでにステークホルダー福祉（Stakeholder Welfare）等の著作を基礎に基礎的な社会保障案を作成した。そして社会保障改革大臣に任命されたとき、ブレアにより唱えられていたステークホルダーのテーマをとりあげた。彼はステークホルダー福祉において、彼のアプローチの原則を設計し、福祉を支援するのに愛他主義（altruism）よりも自利（self interest）の重要性を強調した。「愛他主義ではなく、自利は人類の主要な駆動力である。」「人類は極端な愛他主義の行動をすることができた、またできる。しかし、愛他主義は一般的に自利に二次的なものである。」⁽⁴²⁾「愛他主義に重要な、しかし補足的な役割を果たさせて、これらの福祉改革を成功させることはさらなる必要な改革において、この愛他主義的な要素の上に打ちたてる可能性を切り開くであろう。われわれは個人的所有の増加の時代に生きてい

(38) Sharkey, *op.cit.*, p.122.

(39) Carey Oppenheim, *Poverty and social security*, edited by Jones and MacGregor, *op.cit.*, p.143.

(40) Oppenheim, *Poverty and social security*, *op.cit.*, p.143. (Commission on Social Justice 1994;p.96)

(41) Oppenheim, *op.cit.*, p.143.

(42) Frank Field., *Stakeholder Welfare*, 1996,p.19.

る。…ステークホルダー福祉国家はこの趨勢の一部としてみられるであろう⁽⁴³⁾。」

フィールドにとって中心的な問題は富者と貧者の所得の再分配ではなくて「労働している富者」と「労働している貧民」の間の有給労働の再分配であるとした。フィールドの思考の第二の岸（strand）は社会保障の準備に中立的ではなくて、人びとの行動及び性格に重要な衝撃を与えることである。第三に、フィールドは国と個人間の関係を再び描いた⁽⁴⁴⁾。そして「国は指導的なプレイヤーであるよりも、積極的なアンパイヤー、ルールの設計、公正なプレイが行われることを保証する役割をますます与えられる」といった⁽⁴⁵⁾。

そして彼の具体的な提案はこの全体的なパースペクティブを具体化する。「依存文化」（dependency culture）に取り組む積極的な（proactive）所得補助助の展開、個人の労働プランの協定を通じて受動的よりも積極的な給付の促進と給付支出の教育及び訓練への転換、国から距離を置いた独立のステークホルダー法人（corporation）をつくることにより国民保険の再生、個人によって所有される第二層の強制的ステークホルダー年金の拡張である。また家族の貧困の主要な原因として片親に一層大きな焦点をあて、労働の利用可能性につき片親に対する条件をきびしくするとともに児童扶養の準備の拡大を示唆した⁽⁴⁶⁾。

さらに労働党の政策の協議事項を方向づける議論の重要な部分は機会の平等の議論であった。ブラウンの機会の平等の見解は社会正義委員会からの考えを展開し、労働党のアプローチの枠組みを提供することとなった。ブラウンはいった。「機会の平等は政府の基本的な義務でもある。……機会の平等はいかにダイナミックであっても、市場のみによって達成できない……機会の平等を現実のものとするのができるのは国家のみである。」しかし、それはまた、ブラウンを貧困にとり組むための戦略の再定義へとみちびいた⁽⁴⁷⁾。「長い間、われわれは、より多くの人びとが貧困から脱出するのを援助する雇用、教育、経済的機会をつくることによってより基本的なことをする（貧困と不平等の根本原因にとり組む）よりも租税と給付制度に依存してきた。」⁽⁴⁸⁾

これらのテーマの多くが労働党の政策に反映されていく。それらは貧困から脱出するルートとしての有給労働の重要性、基本的な資性に関する再分配の再定義、教育、技能の重視、権利義務に焦点をあてること、福祉依存という用語の採用などである。そして公と私間の境界が再考される。すなわち国家は必然的に提供者であるよりも条件整備者（enabler）で、アンパイヤーで規制者とみられる⁽⁴⁹⁾。enabling authorityという用語にもよく使われている。条件整備者の考え方は保守党により1990年の国民保健サービス及びコミュニティケア法で採用されていた。興味のあるのは、この国家の見解は保守党の選挙綱領で考えられていたものよりも一層柔軟で、一層洗練され複雑になっていたことである。労働党の1997年の綱領は「貧困に取り組む最も良い方法は人びとが仕事

(43) *Ibid.*, p.20.

(44) Oppenheim, *op.cit.*, p.144.

(45) *Ibid.*, p.144.

(46) *Ibid.*, p.144-5.

(47) *Ibid.*, p.145.

(48) *Ibid.*, p.145.

真の仕事 に入るのを援助することである。」といった。それはその目的において一層野心的であり、労働のインセンティブを促進するために租税と給付の制度を合理化し（streamline）、現代化し、貧困と福祉依存を削減し、家族とコミュニティ生活を強化することを提案していた。福祉から労働へのプログラムはその中心的なもので、39億ポンドの直接支出をする保証をしていた⁽⁴⁹⁾。そしてそれは若年及び高齢の失業者と片親をも含むものであった。他の政策は少なくとも16歳まで児童給付の価値を維持すること、租税と給付の濫用にとり組むこと、4歳までの児童ケアの拡大、国民最低賃金を含んでいた。

福祉に対する第三の道

1997年に政権についたとき、労働党政府は社会保障の総合的な再検討の約束をした。その目的は福祉制度の長所及び弱点を評価し福祉に対する「第三の道」を基礎とした将来の発展と改革のための政治的ならびに知的な枠組みを設計して、全体としての福祉制度をサーベイすることであった。グリーン・ペーパー『わが国の新しい野望：福祉に対する新しい契約』は将来の改革を方向づける鍵となる原理を確認した。これらの原理は鍵となるテーマに焦点をあてた。福祉の最良の形態としての労働、高い質のサービスの維持、公的ならびに民間セクターの提供者の間のパートナーシップの増進、貧困と社会的排除にとり組むこと、福祉制度のなかの詐欺の削減である。そしてグリーンペーパーで第三の道はとりあげられた。これはネオリベラルと伝統的な社会民主党的ルートの間の道と考えた。

ギデンス（Anthony Giddens）はつぎのようにいう。

「その意味するところは、過去2,30年間に根本的な変化を遂げた世界に、社会民主主義を適応させるために必要な、思考と政策立案のための枠組みである。別の言葉で言い換えれば、旧式の社会民主主義と新自由主義という二つの道を超克する道、という意味での第三の道なのである。」⁽⁵¹⁾

もっともたしかにことは政府の採用した福祉のアプローチは福祉に対する以前の社会民主党的アプローチからの分水界を画することである。そして依存の文化とたたかい労働のインセンティブを高めることである。「第三の道」の提唱者たちは、市場のグローバリゼーションと急速に変化する消費者需要の性格が政府のマクロ経済政策の形成する能力に相当な衝撃を及ぼしたと考えている⁽⁵²⁾。

その結果として政府は、それに対する目標が生涯にわたる機会の平等の創設である社会民主党的プロジェクトに対する新しい公式化の考案に着手した。この新しい枠組みのなかで、教育、訓練における投資、労働市場への需要の強化、給付制度による再分配を通じてよりも稼得能力の増加を通じて貧困の主要な原因に重点が置かれることとなった。

この機会の新しい概念と並んで、政府は社会的排除と包括（inclusion）によって貧困に関する議

(49) *Ibid.*, p.146.

(50) *Ibid.*, p.146.

(51) Anthony Giddens, *The Third Way, The Renewal of Social Democracy*, 1998. 佐和隆光訳『第三の道 - 効率と公正の新たな同盟』1999, 日本経済新聞社, 55頁。

(52) Hannah Reed and Simon Deakin, United Kingdom, edited by Joos P.A. van Vugt and Jan M. Peet, *Social Security and Solidarity in the European Union*, 2000, p.185.

論を再定義することを求めた。そして、機会の平等の議論とともに有給の労働が社会的排除から脱出する主たるルートとして認められた。「『第三の道』のアプローチの鍵となる要素はこれまでに十分確立された。社会的排除に焦点をあてることは最も重要である。……われわれが真に意味するものが貧困であり剥奪であるとき、何故、排除についていうか。事実、社会的排除は第三の道の思想家や政治家によって発明されたものではなくて、ユネスコやEUの研究者によって発見された概念である。それらは概念を導入する合理的根拠を有する。『社会的排除』はわれわれの注意を剥奪を生み出し維持する社会機構にむける。これらのうちの幾つかは新しい。男子の未熟練労働者や半熟練労働者に対する需要の減少のように。」⁽⁵³⁾

政府の福祉に対する変化するアプローチの基礎にある最後のテーマは国と市場、福祉の提供における公私セクターの役割の再考である。すでに保守党政府により押し進められていた。これはさまざまな種類の私的及び職域での提供を認めて国営の社会保険から選択除外（opt out）することであった。これらの努力は年金制度や疾病支払いになされていた。一方失業給付には拡大されなかった。しかし様々な弊害も生じていた。これを進めるとともに規律のあるものにしなければならなかった。

新労働党の選択はイギリスにおける民間福祉の増加の方向へ潮流をかえたわけではなかった。もっとも政府は福祉が公的あるいは民間セクターによって提供され資金を与えられるべきかの決定に際して、前任者より一層プラグマティックなアプローチをとっているように見えるという。重点は公的および民間セクターの提供者の間のパートナーシップに置かれており、それと個人が民間の準備をも奨励されるように保護することに重点がおかれている。それにもかかわらず、民間セクターの措置の拡大ことに年金及び疾病支払いにおける拡大は社会保障制度とそのなかの国の役割の潜在的基本的変質を知らせているという。すなわち提供者よりも規制者の役割の増加である。

法的，行政的ならびに財政的基礎

イギリス社会保障制度に関する法律は、(ここで国民保健サービス、福祉に関するものを別にする) 制定法、二次立法、判例法が重なりあった複雑なネットワークから成り立っている。1988年以来、社会保障政策展開に関する責任は社会保障省にある。国民保健サービスは保健省にある。もっとも、1980年代遅くから、その制度は6つの新ステップ（New Steps）独立行政法人によって管理されている。これらの独立行政法人を創設した理由は、公的サービスがそれによって提供される効率性と消費者需要に対する応答性（responsiveness）であった。主たる法人は給付を管理する給付法人（Benefits Agency）、戦争年金法人、児童扶助法人と国民保険制度に責任をおう拋出法人である。1999年4月、拋出法人と国民保険政策に対する責任は内国歳入庁に移された。その目的は事業に対する税及び国民保険過程の単純化と長期における税及び国民保険拋出の一層の整列にあった。さらに地方当局は収容ニーズと地方課税に関する給付を管理する⁽⁵⁴⁾。

1998年3月のグリーンペーパー『わが国の新しい野望 - 福祉に対する新しい契約』（New ambitions for our country: A New Contract for Welfare）で政府は福祉に対する単一の出入口（a

⁽⁵³⁾ Anthony Giddens, *The Third Way and its Critics*, 2000, p.104.

⁽⁵⁴⁾ Reed and Deakin, United Kingdom, *op.cit.*, pp.186-7.

Single Gateway to Welfare) の展開により給付行政を現代化する意図を発表した。福祉に対する単一の出入口に関するグリーンペーパーで採用されたアプローチは求職者が仕事を見つけ訓練を受けるのを援助するのに責任をもう雇用サービス、給付独立法人、地方当局も含めて他の福祉提供者を給付受給者に対する単一の接触点に一緒にすることであった。

社会保障給付の支出（国民保健サービスなどは除く）は政府にとって最大の単一の支出項目である。1998 / 99年で、総社会保障支出は993億4,900万ポンドで、総支出の約30%をしめる。最近15年間で、GDP比での社会保障支出は1979 / 80年の9%から94 / 95年で13%に伸びた。98 / 99年度は11%を少し上回っている⁽⁵⁵⁾。

イギリスの社会福祉は四項目の広範な範疇に分けられる。

・ 求職者手当（JSA） 失業者に対する主な社会保障給付

二つの形をとる 拠出制求職者給付 6か月後所得をベースにした求職者給付に置きかわる。

・ 他の社会保険すなわち拠出給付、それは個人の国民保険金拠出記録による。

・ 社会扶助、資力調査があり、ニードにしたがって支払われる。所得補助は中心的なもの

・ 普遍的給付、拠出はない、所得比例でもない。

拠出給付は事業主、被用者ならびに自営業者からの拠出から、そして限定された範囲で国から資金が出される基金から支払われる。一方、資力調査のあるもの、普遍的給付は一般租税から支払われる。資力調査のある給付は上昇し、1992/3年で初めて、無拠出給付が拠出給付を上回った。1998/99年までに拠出制給付は給付支出の47%をしめる。その70%は基礎国家年金の支払いである。結果として98/99年には、社会保障プログラムの半分以上が一般課税から国によって支払われ、約1/4が事業主の国民保険拠出によって1/5が従業員と自営業者によってであった⁽⁵⁶⁾。

社会保障のカバー

イギリスの社会保障の網は広範に広がっている。制度は、失業、障害、産業災害あるいは母性によってひき起こされた仕事からの主要な中断に対して何らかの保護を与える。また退職に対して準備する。限定された準備は病弱者ケア手当（Invalid Care Allowance） 病気あるいは障害がある人のケアのため働くことができない人を対象にする の形においてなされている。失業した人に対する給付のほか、労働中の給付は低賃金あるいは児童のある家族を援助するものとして始まった。すでに述べた1971年の家族所得補足である。その後1986年社会保障法は家族クレジットにかえた（1988年実施）。1999年10月以来この給付は改訂され、労働家族租税クレジット（Working Families Tax Credit）及び児童ケア租税クレジット（Child Care Tax Credit）が導入された。

福祉制度のカバーも広範であり、特定のカテゴリーの労働者や自営業者も失業を除いてほぼ対象とされている。拠出も強制拠出の対象になっている。拠出には上・下限所得額がある（毎年検討）。2000年度より適用対象のための下限所得額のほかに保険料が課せられる下限所得額が新設され、後者を下回る所得の者は保険料を免除される。前者は単身者の基礎年金に等しいが、後者はそれよりかなり高めに設定されている。適用対象のための下限所得は2000 / 2001年で単身の退職年金額週

⁽⁵⁵⁾ *Ibid.*, p.187.

⁽⁵⁶⁾ *Ibid.*, pp.187-8.

67.50ポンドである。平均週収入がこの水準以下になる労働者は拠出をすることが免除されるだけでなく、拠出給付を受けることも除外される。雇主の拠出の下限所得額は、所得税の単身者の基礎控除額である。

労働党が政権をとったとき、新労働党は国民保険拠出を改訂し、それらが仕事と相互に作用し合う方法を考察することを意図した。政府は雇主により多くのスタッフを雇わせ、被用者にとっては仕事をペイするものにし、自営を促進するという三つまたアプローチを採用した。週450ポンド以下を稼得する被用者に対して雇主が支払う拠出を引き下げ、制度を雇主が管理するのを容易にするとともに安価にするよう変えた。この目的のために1999年4月から雇主の拠出の出発点は単身者の所得税控除にそろえることにした。それは雇主の国民保険拠出を払い始める収入水準を25%以上引き上げる効果を有した。政府はさらに4つの異なった雇主の拠出率を年12.2%の単一率で置きかえることにより給付の管理を簡素化した⁽⁵⁷⁾。

第二に、政府は被用者に対する国民保険拠出の負担を下限所得に到達したすべての被用者の支払う2%の登録料（entry fee）を廃止することにより、そして被用者の国民保険拠出の、出発点（threshold）を2年の期間にわたる単身者の租税控除にそろえることにより被用者の、ことに低所得の被用者の負担を削減した。2000年4月から、被用者は週76ポンド以下の収入について2001年4月から週87ポンド以下の収入について国民保険拠出をしていない。結果として、およそ90万人の被用者が国民保険拠出を求められない。ただ彼らの給付資格を週64ポンド 変化が最初に導入されたときの下限所得収入 と国民保険拠出に対する新しい出発点の間の収入については国民保険拠出の0率（0 rate）により保護されている。しかし、政府は拠出給付から排除されている週64ポンド、2001年で67.50ポンド以下しか稼いでいない250万人と推定される人に拡大することはできなかった。第三に低収入の自営業者について国民保険と租税制度を同列に置くことにより、国民保険の拠出の負担を削減し、自営業者の制度管理を容易にする措置がとられた⁽⁵⁸⁾。

拠出制度は賦課方式で運営されている。1975年の社会保障年金法と社会保障法で、年金に国の所得比例年金が定められたとき、拠出は収入比例になった。しかし、1980年に短期給付について所得比例補足が廃止されたときも国民保険の拠出は収入比例であった。しかし1980年に短期給付について所得比例補足が廃止されたときも、国民保険の拠出は収入比例であった。1985年に雇主については上限が撤廃された。雇主と被用者の拠出は収入比例ではあるが、短期拠出給付（主に失業給付、現在の拠出制求職者手当）はフラットレートベースで支払われ、収入と拠出の直接のリンクはなく、その意味で拠出は社会保障税の一つの形のようなものになっている。児童給付を除いて、すべての社会扶助給付は固定率で支払われ、ニーズにもとづくもので、資力調査がある。

年金

1975年の社会保障年金法により本格的に基礎年金の上に所得比例の年金が1978年から導入された。比例部分は企業年金に適用除外される。1986年の社会保障法で、この適用除外は個人年金も可能になった。それとともに適用除外の企業年金にmoney purchase制もとり入れられた。

年金給付は福祉支出の最も重要なものを代表しているが、1998年に1,050万人が退職年金を受け

⁽⁵⁷⁾ *Ibid.*, pp.188-9.

⁽⁵⁸⁾ *Ibid.*, p.190.

取り基礎年金は335億ポンド、国の所得比例年金が32億ポンドであった。過去20年間にわたって、年金受給者は60%以上実質で収入をふやした。職域年金はことに重要な役割を果たした。30年前の2倍の年金受給者が職域年金を受給した。多くの最近退職した年金受給者は第二の国の年金を受けている。しかし、それすらも1986年社会保障法で大幅に給付が低下していた。同時に職域年金の濫用はマックスウェル事件などさまざまな問題をひき起こしたし、個人年金については生命保険会社のミスセリングが大きな問題となり一大訴訟が起こされた。そこで1992年に年金検討委員会が設置され検討され、その後職域年金に関するホワイトペーパー『保障・平等・選択 年金の将来』が1994年6月に発表され、それをもとに1995年年金法が成立した。それは職域年金監督機構の新設、最低積立要件と財政統制、支払保証制度の創設、男女の平等な取扱いなどを規定した⁽⁵⁹⁾。

ところで、年金受給者所得の増加は年金受給者の間の所得不平等と貧困の顕著な成長によりともなわれた。1996/97年に、最も貧しい単身年金受給者の20%は週あたり平均68%の所得を受けていた。これは205ポンドの通常の所得を受ける単身年金受給者の最も富裕な人の1/5である。結果として170万年金受給者は所得補助を受け、他の130万人は地方税給付を受け、他の100万人は住宅費の援助を受けていた。

1997年の議会で、労働党のブレアは年金カードを切った。それにより、年金政策は保守党のそれと根本的に異なることを示すものとなった。労働党の主要なテーマは「現代的な感応的な年金制度」「保証を提案する年金制度」の展開であった。一方で、国の所得比例年金の個人年金の適用除外は大きな問題を投げかけていた。1992年の綱領では国の所得比例年金の回復が考えられていたが、1997年の選挙までに労働党の提案は大きく変化し、SERPSの再建は断念されていた。

1998年11月24日、議会の女王の演説で、障害給付、遺族給付の見直し等を内容とする福祉改革法案の提出が公表され、同時にステークホルダー年金の導入が約束された。12月、年金制度に関するグリーンペーパー『年金のパートナーシップ』(A New Contract for Welfare: Partnership in Pensions)が公表され、ステークホルダー年金と第二国家年金を中心とする労働党の年金案が示された。

基礎国家年金はイギリスにおける年金準備の基礎を提供していたが、1980年代の初め以来、収入ではなく物価にリンクすることになったこともあって、基礎年金の価値は低落していた。もともと男子平均粗収入のおよそ1/5であったものが、1993年までに15%程度にまで低落し、基礎国家年金の価値は最も老齢な単身年金受給者の所得補助より10%程度低くなっていた。結果として、年金受給者の相当な比率が国からの資力調査のある援助に依存していた。そこで、政府は1999年4月から単身年金受給者に週75ポンド、夫婦で116.60ポンドの最低所得保障を導入し、75歳から79歳の単身年金受給者は77.39、夫婦で119.85ポンドにしていた⁽⁶⁰⁾。

グリーンペーパーの重要な特徴は以下の如くである。

国と民間の準備の最良の特徴の上に築き上げられる新しい公私のパートナーシップ。基礎年金は残され物価とともに上昇すること。すべての年金受給者は退職に際して最低所得保証を通じ

(59) 榎原朗「イギリス企業年金制度の改革(1995年年金法)」『日本年金学会誌』第17号、1997、1998、20-26頁参照。

(60) Reed and Deakin, *op.cit.*, p.194.

て穏当な所得を保証される。SERPSは新国家第二年金（a new State Second Pension）により置きかえられる。低所得者への給付を2倍にするるとともに、中所得者への給付は半分は削減する。貯蓄することのできる人に対しては、柔軟な確実な、資金に対して価値のある（value for money）ステークホルダー年金のための新しい枠組みを作り出す。SERPSを適用除外し、ステークホルダー年金制度へ参加する人の国民保険のリベートを増す。リベートに任意の拠出額を上積みした額をステークホルダー年金の保険料として納付する。ステークホルダー年金が一たび確立すると新国家第二年金は低所得者に対する定額の制度にする等であった⁽⁶¹⁾。

新年金の具体的な概要は以下のとおりである。

- ・ 中心は中程度の所得者（平均賃金の2倍の18,500ポンド～9,000ポンド）に新しいステークホルダー年金をつくる。低い間接費と職域年金の高い保障を最良の個人年金の柔軟性と結合する。これによりSERPSより有利な年金を目指す。
- ・ 年金受給者に最低所得保証を実施する。
- ・ ステークホルダー年金の対象者は年収9,000ポンドから20,000ポンドの被用者および自営業のうち職域年金制度に加入していない人。530万人程度いるが、250万人程度は個人年金に加入しているはずである。出来るだけ障害を除去して移行を可能にする⁽⁶²⁾。

要するに柱のステークホルダー年金は民営の個人年金を活用した「国民総二階建て年金制」の導入である。保険会社などに経費を切りつめた保険料の極めて割安な新型個人年金の開発を求め、低所得者や自営業や専業主婦など基礎年金にしか加入していない人にも財政負担なしに政権により左右されない付加的な年金を普及させようとするものであった。1999年2月年金改革法案は議会で提出され、「福祉改革と年金法」(Welfare Reform and Pensions Act)として1999年11月に成立した。規則税制等の法が整備され、2001年4月に実施された。年金と所得補助の調整がなされ、最低所得保証制を創設し、低所得の退職者はスティグマなく最低所得を得られるようにした。さらに国家第二年金では年9,000ポンド未満の所得層の年金を大幅に改革した。また、離婚の際の年金分割の規定もしている。この法は単なる高齢者に対してのみでなく、低所得者や介護者や育児者にも配慮を行った意味で、単なる通常の個人年金とは異なった意味をもたせようとしたもので、ブレアの「第三の道」を意味するものであった。もちろん賛否両論があった。ただ、2001年の秋現在ステークホルダー年金への加入はあまり進んでいない。この法はこれまでのall work testを改訂することにより労働不能給付（Incapacity Benefit）に対する資格を改訂し、仕事の復帰の計画に対して彼らを援助するために使われる人々の能力に関する情報を提供する。さらに法は仕事と労働不能に関する資格の間のリンクを強化する。さらに法律は若年障害者に有利なような資格にする目的で重度障害者手当（Severe Disablement Allowance）を改革している。20歳以前に障害があり、働くことのできない人は労働不能給付を受ける。1年後、その資格は引き上げられる。これは彼らの所得を上積みするために、これらの人が所得補助に依存する必要を少なくすることを目的とした。さらに障害者に新障害所得保証（a new Disability Income Guarantee）を導入し、障害生活手当（Disability

(61) *A New Contract for Welfare: Partnership in Pensions*, CM 4179, 1998, pp.23-24.

(62) 櫻原朗「イギリスのステークホルダー年金」『日本年金学会誌』第19号, 1999,(2000)13-4頁。

Living Allowance) のより高い率の援助要素を拡大した⁽⁶³⁾。なお、2000年11月、『年金クレジット』という協議文書を発表し、年金受給者にも障害労働給付制度と同様にクレジット制度をもうけ、付加給付金に対する貯蓄努力がむくわれるようにすることを提案している。その他、最低保証年金水準を2001年4月より、単身者週92.15ポンドに引き上げるとしていた。

なお2000年11月に協議文書『年金クレジット』が公表され、年金受給者に対しても、障害者就労給付制度など同様のクレジット制度を設けるとしている。最低保証年金水準を2001年4月より単身者について週92.15ポンドに引き上げる。2003年には100ポンド(夫婦で154ポンド)以上にする。年金がこの水準に満たない低所得者に対し、長年積立ててきた付加年金が満額控除されるのではなく、135ポンド(夫婦で200ポンド)程度までは一部が手許に残るようにするなどであった。

その他の基礎所得ニーズを満たす制度の改正

所得補助(改定ではない)、給付の額は一部年齢関連(18歳以下、18歳から24歳、25歳以上)である。一連の手当によって計算される給付率はクレイマントが単身者かそうでないかによって異なる。扶養児童の特別手当も支払われる。無拠出求職者基準額と所得補助は同額である。

就労中の者に対する給付

1999年10月 労働家族租税クレジット(Working Families Tax Credit - WFTC)が以前の家族クレジットにとってかわった。労働家族クレジットは新労働党政府によって導入された最も重要な、そして最も再分配的な措置とみなされた。労働家族租税クレジットは新労働党政府の「労働をペイするものにする」戦略の中心部分を構成した。労働家族租税クレジットは家族クレジットと異なり、クレイマントの給料包(pay packet)を通じて支払われる。いくつか利点が指摘されるが、その一つは給付の増加より一層人気のある租税のカットを通じて低所得者の生活水準を改善する明白な政治的目的がある。労働家族租税クレジットは就労家族や片親に家族クレジットより一層長いティパーを提供してより寛大な財政的援助を提供する⁽⁶⁴⁾。なお、大蔵大臣ブラウンは2000年4月に総合児童及び雇用課税クレジット(an integrated children's and employment tax credit (ICETC))で置きかえると発表した。児童ケアクレジット(Child Care Tax Credit - CCTC)は2001年4月に導入されたが、WFTCとともに2003年4月に終わることとなる。

資格をえるには週16時間以上有給雇用に従事していること、クレームの日に雇用されていることを示さねばならない。またクレイマントは同じ世帯に住む児童あるいは若年者に責任をおっていることを示さねばならない。追加的な手当が児童ケア費用についてもなされている。労働家族租税クレジットは児童ケア租税クレジット構成部分を含んでいる。それは一児のある家族に対して週100ポンドまで、2児以上の家族に対して150ポンドまでの資格のある児童ケア費の70%の価値がある。児童ケア租税クレジットの資格年齢は15歳にした(家族クレジットは12歳)。租税クレジットの裁定の最大期間は26週間であるが、期間が切れると、改めて申請を提出できる。

障害労働手当は障害がある、ある種の低所得労働者に対する補足として支払われる⁽⁶⁵⁾。

社会基金

⁽⁶³⁾ Reed and Deakin, *op.cit.*, p.211.

⁽⁶⁴⁾ *Ibid.*, p.213.

⁽⁶⁵⁾ *Ibid.*, pp.213-4.

1999年4月から政府は制度にかなりの変更を導入した。ことに政府は社会基金予算ローンに対する申請の決定に際して、事務官の裁量を制限した。決定はある種の事実に基づいた基準にしたがってなされることを求めた。

国民保健サービスとコミュニティケア

労働党は97年12月 *The New NHS: Modern, Dependable* というホワイトペーパーを発表した。それは国民保健サービスのなかでの競争的なエトスからの離脱と一層大きな協調への復帰を含んでいた。一方で供給機関の独立採算の考え方やプライマリーケア重視の考え方など、かなりの部分を受けついで。ただ内部市場や予算保持一般医などは、より統合された制度に改めようとした。

すなわち、保健省内部での保健とソーシャルサービス政策の統合を約束した。トップでの保健省内部での保健及びソーシャルサービスの統合から地方当局とのパートナーシップで働くすべての国民保健サービス組織への新法定義務にいたる、すべてのレベルでの二つのセクターの密接な統合を提案した。1998年の『行動するパートナーシップ』(*Partnership in Action*) はサービスの統合を改善するために、保健および地方当局が予算をプールすることが可能になるように、制限的立法の緩和を提言した。この提案は1999年の国民保健サービス法で制定された。

さらに重要なのがプライマリーケアグループの形成である。これまでの3,600にのぼる予算保持一般医 (GP fundholding) や100の保健当局にかえて設けられる500程度のプライマリーケアグループ (primary care group - PCG) を作ることにした。1997年の総選挙の前に、国民保健サービス (プライマリーケア) 法が成立した。各プライマリーケアグループは50人程度の一般医と地域看護婦等により構成され登録住民約10万人につき一つの割合とした。これに住民の保健医療のための包括的な予算が与えられ、供給主体との契約を結んでサービスに当るものであった⁽⁶⁶⁾。99年4月に481のプライマリーケアグループが発足した。これは病院及びコミュニティケアサービスの購入と多くの開業医が獲得したプライマリーケアサービスの展開の経験の上でうたてられることが望まれた。これは以前に病院及びコミュニティ保健サービス、そして以前の開業医の別個の予算において維持された資源を単一の予算に統合するものである。そしてレベル2は2000年4月までに彼らの地域に対するすべての病院及びコミュニティ保健サービスの少なくとも60%を占める責任を引受けことが予定された。一層経験のあるコミュニティケアグループはケアを伝達することに対して保健当局に責任を負い、彼らの住民に対してコミュニティ保健サービスの提供に追加的な責任を負う独立の (freestanding) 機関になるとされた⁽⁶⁷⁾。1999年の国民保健サービス法はより経験のあるプライマリーケアグループがプライマリーケアトラスト (Primary Care Trust - PCT) になることを可能にする立法的变化をも含めていた。最初のPCTは2000年4月に生まれ、すべてのプライマリーケアグループ (PCG) は2004年までにPCTに移行することが期待されている。なお、臨床標準 (Clinical Standards) をモニターし改革的体系的なアプローチが必要であった。そこでホワイトペーパーは

(66) 櫻原朗「1990年代の国民保健サービス - サッチャー・メジャーの時代からブレアの時代へ - 」『神戸学院経済学論集』第31巻第4号、2000年3月、43-46頁。

(67) Kirstein Rummery and Caroline Glendinning, Access to Services as a Civil and Social Rights Issue: The Role of Welfare Professionals in Regulating Access to and Commissioning Services for Disabled and Older People under New Labour, *Social Policy & Administration*, Vol.34.No.5. December 2000, p.534.

臨床ガバナンス（Clinical Governance）の概念を導入した。すなわちNational Service Frameworks（NSFs）が特殊な条件やグループに対する治療に一層の一律性をもたらしめるために導入していた。これがPTCの地位の承認をえるための条件となる⁽⁶⁸⁾。

なお、労働党は2000年7月The NHS Plan: A Plan for Investment, a plan for reformという計画を発表し、実施計画を策定した。それは 実質年6.3%増の予算を組んで、これまで削減してきた病院、病床を増やす。 専門医、一般医、看護婦などの定員を増やす。 顧問医の条件を厳しくする。看護婦の権限を強化する。 労働党が約束しながら、まだ果たしていなかった入院待機期間を更に短縮し、一般医の診療も迅速化するなどであった⁽⁶⁹⁾。

国民保健サービスは大きな変革をとげつつあり、第三の道へさらに進んでいるといえよう。コミュニティケアについてもかなりの部分、1990年法による施行を受けついで。それは近隣友人などコミュニティの重要性を強調していた。ケアマネジメントの考え方も導入していた。しかし、保険制度ではないので、費用に対処出来ない人は資力調査のある給付に頼らざるを得なかった。誰が提供し誰が払うべきかの問題があった。労働党政府は長期ケアに関する王立委員会が1997年12月保健大臣ドブソンにより任命された。1999年3月にその報告書、With Respect to Old Age, A Report by The Royal Commission on Long Term Careが発表された。王立委員会の主要な勧告は個人は自身の生活及び住宅費（資力調査による）を支払うべきである。しかし国は一般課税から個人的なケア費用を支払うべきだとしたのである⁽⁷⁰⁾。政府はその提案の受け入れを明瞭にしなかった。それはあまりにも高価につくと考えたのである。一方、ケアラーに十分な支援を与えることについて「公平と正義の理由からケアラーはより多くの支援を必要とする」としていた。社会サービスのホワイトペーパーもその国民的な目標の一つとして、インフォーマルケアラーがケアをすること、あるいはケアし続けることを可能にすることをあげた。1999年初めに公表された文書Caring about Carers: A National Strategy for Carersにおいても新しい支援体制が述べられた。これらはケアラーがケアの責任から離れて自身の時間をもつのを認める休息その他のサービスの展開をめざす1億2千万ポンドの1999年から2001年の特別補助金を考えていた⁽⁷¹⁾。

児童扶助

児童扶助に関しては児童扶助法は維持されたが、1998年7月児童第一（Children First : a new approach to child support）を出した⁽⁷²⁾。この報告書で、児童扶助行政法人はそのすべてのクライアントに効率的なサービスを提供することを期待するとし、ただ急進的な改革の必要性を認め、その運営の改革、滞貨（backlogs）の除去等を求め、複雑で柔軟でない方式を改めることを約束していた。

労働党は保守党政策の欠陥をあげ、貧富の差を縮めるために所得の少ない層に有利になるような

(68) *Ibid.*, p.535

(69) 『社会保障年鑑』2001年版、東洋経済新報社、イギリス（一圓光弥）239頁。

(70) With Respect to Old Age: *Long Term Care-Rights and Responsibilities. A Report by The Royal Commission on Long Term Care*, 1999.

(71) Linda Bauld, John Chesterman, Bledwyn Davies, Ken Judge and Roshin Mangalore, *Caring for Older People, An assessment of community care in the 1990s*, 2000, pp.385-8.

(72) *Children First: a new approach to child Support*, 1998, p.43.

方策をとるなどの政策を行った。しかし、労働党により導入された政策は福祉体制の大幅なオーバーホールに導かなかつた。むしろ、彼らの政策は給付受給者に適用される懲戒的な規則の拡大と資力調査のある給付の拡大へと導いたといえよう。諸々の給付の間の調整はたしかになされ、その意味でより多くの現代化もなされたが、事実上targetingの政策は続けられたとみてよいであろう。さらに年金及び失業給付は収入比例部分の取り戻しにも失敗した。完全な総合的な社会保険制度への復帰も結局起りそうにはない。さらにイギリスの社会保障は二つの要素の結合の上に運営され続けるであろう。第一が公的及び私的の提供者の間のパートナーシップの増強を通じて達成される民間あるいは職域の福祉の増進であった。年金制度の改革などはこのことをよく示しているといえよう。その一方で、民間の福祉のあり方も国によって規制されるようになって来た。結局、労働党の福祉政策と社会保障は前保守党の政策をある程度修正しながら維持し、むしろその上に展開しようとしているといえる。ただその根本にある考え方については理論武装し、新しい装いをもたせようとしているといえよう。それとともに単に社会保障だけではなく、広く考えねばならなくなっている。最近、単に貧困の克服ではなく、貧困と社会的排除ということがいわれる。新労働党の福祉改革の主要で顕著な構成要素は貧困と社会的排除からの脱却の主要なルートとして有給の労働に圧倒的なウエイトがおかれている。労働をペイするものにする（making work pay）目標は租税と給付制度の再整理にそって国民最低賃金が重要な役割を果たす労働のインセンティブを改善するための総合的な戦略を含んでいた。

「福祉国家の終焉」が議論される一方で、社会的排除の研究と第三の道への福祉の新しい研究が進められつつある。それゆえ、研究は福祉国家の研究書のほかに、Targeting Social BenefitsやSocial Exclusionの書物が発行され、福祉国家と題する書物でもSocial Exclusionの項が多くの書物に入れられている。また、グローバリゼーションと福祉国家のあり方・変遷も多くの人にとりあげられるようになった。ただ第三の道についてはさまざまな議論がある。

* なお具体的には下記の拙稿を参照されたい。

「イギリスにおける就労促進政策と社会保障」『海外社会保障研究』

winter 1998, No.125. 56-72頁

「イギリスのステークホルダー年金」『日本年金学会誌』第19号 1999（2000年発行）8 - 15頁。

「1990年代の国民保健サービス - サッチャー・メジャーの時代からブレアの時代へ - 」『神戸学院経済学論集』第31巻第3号, 1999年, 21 - 51頁。

「1990年代の国民保健サービス - サッチャー・メジャーの時代からブレアの時代へ - 」『神戸学院経済学論集』第31巻第4号, 2000年3月, 35 - 72頁。

「イギリスにおける90年代のコミュニティアケアの展開(1)」『神戸学院経済学論集』第32巻1・2号, 2000年9月, 33 - 66頁。

「イギリスにおける90年代のコミュニティアケアの展開(2)」『神戸学院経済学論集』第32巻3・4号, 2001年3月, 1 - 39頁。

「イギリスにおける家族政策と社会保障」同志社大学人文科学研究所『社会科学』第66号2001年2月, 173 - 225頁。

その他、榎原『イギリス社会保障の史的研究』(法律文化社)をみられたい。

(かしはら・あきら 神戸学院大学教授)