

イギリス，アメリカの社会扶助

——国際比較の視点——

星野 信也

はじめに

はじめに公的扶助の類型を論じ，次にその裏付けとして，具体的に，イギリスとアメリカの公的扶助のほぼ過去半世紀にわたる推移と1980年代の改革の動向を概観し，それらがわが国生活保護に示唆するものを提言したい。

1. 公的扶助の類型

国際比較を行うにあたって，公的扶助制度とそこに込められた概念の差異に注目して，いくつかの類型を論じたい。

(1) 公的扶助の責任主体

公的扶助の責任主体が国にあるか地方公共団体にあるかの差異がある。わが国の生活保護は，日常業務は地方公共団体の機関が運用しているが，その責任はあくまで機関委任した国にある。イギリスの場合，公的扶助も国の社会保険事務所で統一的に処理され，経費も全額国庫負担される。地方自治体は，いわゆるパートⅢ施設等入所施設に責任分担しているにとどまる。アメリカでは，1974年まで公的扶助の実施責任はすべて州にあり，連邦は原則として基準の2分の1程度の費用負担を行うにとどまった。しかし，1974年以後，高齢者，障害者に対する補完保障所得 (Supplemental Security Income = SSI) は，連邦が直接社会保険事務所を通じて行政に当たるようになった。

スウェーデンでは、行財政とも市町村の責任であり、国の直接の費用負担はない。

(2) ナショナル・ミニマムの有無

福祉国家の一つのメルクマールとして、健康で文化的な最低生活水準、ナショナル・ミニマムの保障制度確立があげられる。だが、国際的にみて、イギリス、アメリカ、オーストラリア、スウェーデンといった先進諸国にも、必ずしも全国的、統一的ナショナル・ミニマムがあるとはいえない。

イギリス、アメリカでは、一貫して働く貧困者 (workin poor) がミニマム保障の対象外とされている。アメリカ、オーストラリアでは、老人、障害者等のみ全国的ミニマムが保障されており、アメリカの要扶養児童家族扶助 (Aid to Families with Dependent Children = AFDC) 基準は、州ごとに異なる。スウェーデンの場合も、全国的ミニマムに代わって地方公共団体別基準が保障される。

発展途上国の場合、公的扶助基準は国家財政の枠内で政治的に決定されるから、ほとんどの国がナショナル・ミニマムを設定しているとはいえない。例えばシンガポールでは、一定の慈善・博愛を想定して公的扶助はミニマム以下に押しとどめられている。また、タイの場合、扶助は原則として期限3か月間に限定され、その間に親族扶養や自立の道を見出すべきものとされている。

わが国は、対象者類型別、地域別に格差はあるが、統一的ナショナル・ミニマムが設定されている点で、いわば稀有の例である。

(3) 絶対的貧困と相対的貧困

ナショナル・ミニマムないし貧困基準が設定されているとして、それが絶対的貧困概念に基づくのか相対的貧困概念に基づくのかが区別される。前者は、ミニマム算定方法として、おおむねマーケット・バスケット方式をとるが、後者は、エンゲル係数を利用する方式あるいは一般勤労者世帯との生活費格差縮小ないし維持を図る方式をとる。一般論として、先進諸国では相対的貧困概念が取られている。

イギリスは、これまで付加給付 (Supplementary Benefits) そして1988年4月からは所得援助 (Income Support) の受給資格、給付基準、適用額 (後述) を公式の貧困線としてきた。それは、貧困者を推計し、給付のテイク・アップ率 (take-up rate: 扶助受給資格があると推計されるもののうち、実際に受給するものの百分比) を推定するのに有効である。

アメリカでは商務省が毎年公式の貧困線を推定しているが、各州は通常それを下回ってニーズ基準を、そして多くの州がさらにそれを下回って扶助基準を設定しているから、連邦の貧困線を公的扶助評価には使い難い。

発展途上国では、ナショナル・ミニマムが設定されていないこともあって、一般に世界銀行の定義する絶対的貧困概念が貧困者推計に用いられる。それは、1人あたり平均カロリー所得2,250カロリーを保障する所得を基準とする。しかし、貧困者推計には同時に所得分配パターンの推定が必要であり、国民所得統計が整備されていなければそれほど厳密な推計とはならない。とくに産業構造に農業の占める比重が高い場合、自給自足分をどう評価するかによって貧困者推計が変動する。

ただ、2,250カロリーを保障する所得という貧困の定義自体、既に相対的概念というべきかもしれない。生存に必要な最低限の消費水準は、厳密には国民の平均寿命に規定される点を、ここでは無視するからである。

(4) 「働ける者」及び「働ける貧困者」の処遇—勤労のインセンティブへの関心

資本主義の基礎は、健全な男子は勤勉であるという信頼がある。それは、社会主義社会の「働かざるもの食うべからず」という原理とも共通する。

イギリスの公的扶助は、エリザベス救貧法の昔から、「働ける者」(the able-bodied)」と「働けない者 (the impotent)」を峻別し、前者を厳しく扶助から排除してきた。1795年当時、ナポレオンの大陸封鎖による農業危機に際し、パークシャーのスピーナムランドで計画され一部地域に広まったスピーナムランド制 (Speenhamland Plan) が、大家族に対する賃金補助となり勤労のインセンティブを損なった経験が、その後長期にわたって公的扶助制度に影響した。1834年新救貧法の「劣等処遇」「ワークハウス」の両原則は、「働ける者」を

排除する手段であった。

「劣等処遇 (Less eligibility)」原則は、第2次大戦後福祉国家が成立してからも形を変えて存続した。すなわち失業中の「働ける者」(週24時間以上就労していない)の扶助額は、その者が働いたら得られるであろう賃金(働いていた時の賃金ではなく、技術が陳腐化した場合などを考慮にいれて、将来再び働いたら得られるであろう賃金)を上回らないという原則、すなわち「賃金ストップ(Wage stop)」制の形で存続した。そして「働く貧困者」は、1971年の家族所得補助給付(Family Income Supplement)によって初めて社会扶助体系に組込まれた。「賃金ストップ」制が廃止されるのは、それに遅れて1975年であった。

イギリスの影響を受けたスウェーデンの社会扶助も、最近まで、「働ける者」すなわち「働く貧困者」および失業者を、地方自治体の義務的扶助対象から除外していた。アメリカも、1974年「勤労所得税クレジット」(Earned Income Tax Credit)導入まで、「働く貧困者」は公的扶助から厳しく排除されてきた。失業男性(月間100時間以上就労していない)は、今日なおほぼ半数の州で扶助から除外されている。

勤労のインセンティブへのこうした強烈な関心は、ミーンズテスト(Means tests)を伴った給付がいくつも重なることから生ずる「貧困の罠(Poverty trap)」問題(社会扶助から脱却するとかえって生活水準の低下を生ずる、すなわち扶助基準の上下で仮想所得税率が100%を超える状況)として、今日なお、社会扶助積年の課題である。

「働ける者」「働けない者」の区分はこれまでもっぱら男子に関わるものであったが、イギリスの社会扶助は男女の処遇平等を取り入れたから、今日では、両親の一方は、末子が義務教育を終了する16歳に達するまで、就労を義務づけられることがない。

勤労のインセンティブへの関心は発展途上国にも広く見られ、インドやスリランカでは、今日なお、昔の宗主国「イギリスの遺産(British Legacy)」と呼ばれる。

わが国は、第2次大戦直後の旧生活保護法が「能力があるにもかかわらず、

勤労の意思のない者、勤労を怠る者その他生計の維持に務めない者」を扶助から排除していた。しかし、現行生活保護法は、自立助長、公的扶助ケースワークと抱き合わせとはいえ、「働ける者」「働く貧困者」を「働けない者」と区分することはない。これは、わが国公的扶助の最大の特徴として特記すべきである。だが、その特徴が公的扶助制度にプラスに作用しているかむしろマイナスに作用しているかは、にわかには断定し難い。「働ける者」「働ける貧困者」を同一制度に内包した公的扶助は、逆に全体がそれにまつわる「額に汗して努力しない（しなかった）者」というスティグマを伴いやすいからである。それだけ、欧米の区分でいえば「働けない者」にとってアクセスし難い制度に陥りやすい。

(5) 一般扶助と対象者カテゴリー別扶助

高齢者、障害者、母子世帯といった対象者カテゴリー別に公的扶助を制度化している場合と、それらをカテゴリー化せず、単一の扶助制度化している場合がある。アメリカでは1974年まで、高齢者、心身障害者、視覚障害者、要扶養児童家族その他と、対象者カテゴリー別制度をとっていた。その後、高齢者、障害者、視覚障害者は補完保障所得 SSI に一本化し、連邦プログラム化されたが、なお、各州の要扶養児童家族扶助および「一般扶助 (General Assistance)」との3本立てである。また、前述の通り、「働く貧困者」はまったく別の制度、勤労所得税クレジットによっている。

イギリスも「働く貧困者」は別の制度、家族所得補助給付そして1988年4月からは家族クレジット (Family Credit) によっている。

わが国の生活保護は、一見、単一の一般扶助制度だが、生活保障にわたる施設ケア、老人ホーム、障害者施設などが、公的扶助とは断絶した個別福祉サービスの現物給付化されており、その面で、むしろ在宅、施設の給付カテゴリー別扶助というべきである。

(6) 社会保険制度との整合性：社会扶助

オーストラリアでは、途中移民が多い国という背景があって、高齢者の所得

保障はすべてミーンズテストを伴った公的扶助中心の制度によっている。そこでは、いわば公的扶助が社会保険に代替している。

他方、今日のイギリスの社会扶助は、もはや単独でナショナル・ミニマムを保障する制度ではない。社会扶助は、社会保険そして児童給付、住宅給付などの社会手当と統合されて、初めてナショナル・ミニマムを保障する。それは、社会保険および社会手当に付加される付加給付であり、1988年4月から所得補助制度 (Income Support System) であるにとどまる。行政面でも、社会保険事務所が年金と社会扶助を処理する。このように社会保障に一体化された公的扶助を「社会扶助」として区別する立場があり、最近のイギリスはもっぱらこの用語を用いる。

アメリカの補完保障所得も、相当数のケースにおいて年金保険を補う形式の公的扶助であり、要扶養児童家族扶助と共に、さらに食料切符 (Food stamp) によって補完される場合が多い。

わが国では、無拠出制福祉年金や障害基礎年金の一部のように実質的に公的扶助に類するものがむしろ社会保険制度化されており、公的扶助と社会保険両者の関係はおよそ未整理の状態にとどまっている。

(7) 医療保障との関係

イギリスが国営保健制度 (National Health Service = NHA) によってすべての国民に医療の供給を保障しているのとは異なり、わが国では、医療保険制度によって医療の需要を保障している。ところが、居住地による国民健康保険の場合、医療扶助が医療保険を代替する場合があります。雇用に基づく健康保険においても、医療扶助が医療保険を補完する例が見られる。しかし、老人保健の場合は、医療保険間の相互扶助と医療扶助相当分がないまぜられている。このようにわが国の医療扶助は、医療保険に代替し、補完し、あるいは老人保健に取り込まれている。国民健康保険給付の一部さえ、やはり医療扶助を取り込んでいるというべきである。

アメリカの医療扶助メディケイド (Medicaid) は、公的扶助とは別制度だ

が、資格認定等はほぼ共通するいわば関連制度である。

わが国ほど医療扶助を融通無碍に扱っている例は、珍しいというべきであろう。

発展途上国でも、スリランカにはほぼ無料の保健サービスがあり、シンガポールやマレーシャでは公営病院が低所得者にごく低廉な医療を提供している。また、タイでは一定所得以下の世帯員は医療扶助を受給でき、むしろこの面の保障が公的扶助に先行している。韓国で1988年に実施された第3種医療保護、医療扶助も、公的扶助受給者より広い低所得者対象である。

(8) 現金給付対現物給付

アメリカの食糧切符 (Food Stamp) が現物給付としてよく知られている。発展途上国のスリランカでも同様の制度が見られ、また、韓国の公的扶助は、原則として主食の米と麦を現物給付で、副食費その他は現金給付でという2本立てになっている。それらはいずれも最低生活保障の重要な構成要素である。

医療、住宅の給付は現物給付の形式を取る場合が多い。しかし、医療費を償還する現金給付の形を取る例があり、住宅の場合も、イギリスは公営住宅居住者、持ち家居住者、民営借家居住者に共通に、ミーンズテストによる住宅給付を行っている。同様の制度はヨーロッパ諸国に広まっている。なお、欧米諸国のホームレス対策に、公的扶助が安ホテルを食事付きで経費負担する場合があるが、それは現物給付であることが多い。

生活保障にかかわる入所施設、老人ホームなどの場合、イギリスでは地方公共団体立の場合と地方公共団体が民間施設入所のスポンサーとなる場合、利用者は最低週 32.90 ポンド支払わねばならないが、年金でそれに不足する場合、週8.25ポンドの小遣いを含めて所得援助 (Income support) される。ヴォランタリーないしプライベート施設に入所する場合は、入所経費プラス小遣いが本人に所得援助される。イギリスの公立老人ホーム、障害者施設等は、今日でも1948年国民扶助法によるパートⅢ施設である。

各国とも、イギリス同様、生活保障にわたる部分は原則として年金プラス公的扶助すなわち所得保障でカバーする例が多い。

わが国の場合、先述の通り、コミュニティで公的扶助の現金給付を受けていた高齢者が老人ホームに入所すると、公的扶助から自立して個別福祉サービスを受け、小遣いも公的扶助とは別に支給されるユニークな形式をとっている。所得保障と社会福祉サービスの間におよそ脈絡がないのである。前者が自立助長を図るのに、後者はパターナリズム (Paternalism) に基づいている。ここでは、公的扶助と個別福祉サービスの間、実質的に、二重構造が形成されていると見てよい。

理論的には、住宅保障の場合を初め、個人の選択の自由を保障する上で現金給付が優っており、公営住宅から住宅給付、住宅手当への転換が象徴するように、現金給付化が国際的趨勢といえる。現物給付に依存し続ければ、経費負担者、施設経営者および利用者の三者間にさまざまなロスを生じやすい。適正価格が見失われ、サービスは画一化され、利用者の選択、自立生活の余地が失われるなどである。

2. イギリスの社会扶助

(1) 歴史的展開

(a) 失業扶助の時代

イギリスの現行社会扶助の直接の源流は、1930年代の失業扶助給付に求められる。1929年ウォール・ストリートに端を発した世界大恐慌は、各国で大量の失業者を生み出したから、今世紀初めに制度化された失業保険は、否応なく対象拡大を迫られた。イギリスでも失業保険給付の通常を受給期間を経過した者が大量に生じたから、1934年失業扶助法が立法され、失業保険給付切れでその生活が救貧法の院外救済に相当するものについて、職業紹介所を通じ、全額国庫負担による失業扶助給付を行うこととした。全国的な統一制度として成立した点で、この失業扶助が現行社会扶助の端緒とされる。1937年4月から、それまで失業のため救貧法の院内、院外救済を受けていた者も失業扶助に取込まれた。

1934年失業扶助規則 (ニード判定およびニーズ評価規則) は、給付基準、家

賃の扱い、申請者および家族員の勤労収入ならびに資産の認定および認定控除基準、賃金ストップ制（後述）、特別な状況に即応するニーズ評価増減規定および特別なニーズに対する一時金規定など、ほぼ1970年代の付加給付基準集（Schedule I）に相当する内容を、既に整備していた。

失業扶助給付は現実には相当数の地域で既に実施されていた自治体の応急援助基準を下回り、多くの家族に生活困難をもたらした。そこで、現状維持法として知られる1935年失業扶助（臨時措置）法により、失業扶助基準と自治体の応急基準のいずれか高い方を取ることで一時的解決を図り、1936年失業扶助規則で扶助基準を引上げ、矛盾を解消した。

失業扶助委員会（The Unemployment Assistance Board）が次に直面した課題は、各家庭の必要経費が毎年冬季には増大するという現実であった。委員会は、当面、行政措置によって約10%の加算で対応する。ほぼ43%のケースがこの加算を受けたといわれる。この加算が公式に規則化されるのは、1938年失業扶助規則（冬季調整規則）によってである。

1939年に勃発した第2次世界大戦は急激なインフレをもたらしたから、1940年には給付基準を約10%引上げ、以後、生活費の上昇に応じて基準引上げを行うことが恒例化する。戦争は同時に雇用の増大、すなわち失業者の激減をもたらしたから、失業扶助委員会はその存立基盤を失った。だが、インフレが年金に依存する高齢者の生活を脅かし、その問題に対する政治的圧力も高まったため、失業扶助委員会は「扶助委員会」と名称変更し、老齢年金の補足にも当たることになる。扶助委員会は、さらに、戦争に起因するさまざまな生活困難の予防、救済に責任を負うこととなった。かくて1940～43年の間に、それまで失業者のみを対象としていたのとはまったく異なった、対象者に対する理解と思いやりの態度がみられるようになった、とティトマス（R. M. Titmuss）は指摘している¹⁾。

1940年老齢および寡婦年金法は、ミーンズテストを救貧法以来の家族（family）単位から世帯（household）単位に改めた。すなわち同居していない親族は無視されることになった。この影響はきわめて大きく、1939年に救貧法の院外扶助受給者は275千人に過ぎなかったものが、1940年末の補足年金受給

者は、一挙に1,000千人を超える。さらに、1941年ニーズ評価法は、ミーンズテストを世帯単位から申請者の核家族 (inner family) 関係単位に改革する。扶養関係は、世帯を同一にする18歳未満の者との間に限定された。

1943年から扶養児童をかかえる寡婦 (60歳未満) も補足年金対象とされたから、1946年には補足年金受給者は1,500千人を超えた。このように補足年金が失業扶助より寛大であったのは、第1に、前者が一時的、短期的なものではなく、もはや勤労のインセンティブ問題とかかわらないからであり、第2に、後者が社会保険に代替するものであったのに対し、前者は社会保険に付加されるものであったからである。

1944年規則改正は、さらに次の通り制度合理化を図った。

- ① 住宅費について、それまでは名目的な手当であったが、「従前の家賃」という形で実際の家賃に即応する扶助にした。
- ② 冬季加算は、受給者が必ずしも自らのニーズの最善の判断者ではないと考えるパターンリズムに基づくとして、廃止される。もっとも、程なくこの廃止は理想的に過ぎたことが明らかとなり、やがて裁量による冬季燃料費加算が定着する。
- ③ それまで地方助言委員会の判断で扶助基準減額を認めてきた農村格差を廃止する。戦時中の大量疎開の経験が、農村生活は都市におけるようにバーゲンを使用できないとか、買い物にバスを使わねばならないなど、生活費がかえって高くつくことを明らかにしたからである。
- ④ 性別による基準格差をほぼ廃止した。
- ⑤ 児童の基準引上げとともに、年齢階層別を5階層から3階層に単純化した。

第2次大戦後、ベヴァリッジ勧告にそって1946年8月から家族手当支給が開始された。補足年金受給者は初めそれを全額収入認定されメリットがなかったが、児童の扶助基準をベヴァリッジ勧告の水準まで引上げることで矛盾解決が図られた。

(b) 国民扶助の時代

1948年国民扶助法は正式に救貧法を廃止した。それまで地方自治体の手に残

されていた傷病者、別居中の妻、非婚の母その他への扶助が、1936年退職年金法による無拠出退職年金とともに、扶助委員会を引継いだ国民扶助委員会(The National Assistance Board)の所管に統合された。

従来、対象者カテゴリー別であった扶助が、それによって、現実生活中に困窮する者に対する一般扶助に転換する。もっとも、国民扶助はごく限定された人々を対象にすると考えられていた。それは、次のような提案趣旨説明から明らかである。

「ソーシャル・サービスの後ろ楯として、特別の困難に遭遇した人々を援助する国の制度が必要である。保険給付の受給資格のない者や失業給付の受給資格のない者もいるであろう。また、突然の事故や災害、たとえば火災、水害などに遭った人々が特別な援助を必要とするであろう。

そこで、国民扶助委員会がそうした援助を必要とする人々を扶助する責任を負うよう提案する。(中略)保険給付、退職年金、傷病給付など他のさまざまな手段がほとんどのニーズに対応した後、国民扶助委員会に残された仕事量は非常に小さなものとなり、残余的カテゴリーの者のみが残るであろう。』²⁾

しかしながら、現実にはそれとまったく相反する状況を呈した。国民扶助受給ケースの実に4分の3以上が、保険給付ないし年金を補完するものであった。

1948年国民扶助法は、(a)視覚障害者、結核患者、ストライキ中の労働者を例外として、対象カテゴリー別を廃止し、統一基準を適用するものであった。また、(b)扶養義務関係をめぐって、申請者と同一世帯の親または子が週6ポンド以上の収入がある場合、申請者への扶助は小遣い程度に限るとする従来の規定を撤廃した。すなわち、子の親に対する、また、親の義務教育終了後の子に対する扶養義務は、いずれも問わないこととなった。ただ、収入が週70シリングを上回る場合、同居人として、週7シリングを貢献するものとされた。この同居人貢献額は、1959年改定で、家賃の人頭割り分に改められる。

収入認定にあたって、1975年価格で、失業者は約5ポンド、その他の者は10ポンドの基礎控除を認めるとした。それでも、失業者にとっては、従前は最初の5ポンドの基礎控除と次の5ポンドの50%を勤労控除することとなっていた

から、国民扶助によってかえって厳しい扱いとなった。勤労のインセンティブ問題については、失業扶助の方が国民扶助よりも合理的であったというべきであろう。失業者以外の10ポンドという基礎控除は、年金受給者のインカムテストの上限と揃えたものであったが、後者がその後再三引き上げられたのに対し、前者は1959年まで据え置かれた。

資産認定については、基本的に失業扶助と変化がなかった。1950年に、同じ1975年価格で、519ポンドまでは無視し、520以上2,076ポンドまで1ポンドにつき0.175ポンド、4,152ポンドまで0.425ポンドをそれぞれ収入認定、6,230ポンド以上は扶助対象外とされた。

(2) 現代的展開

(a) 付加給付の時代：ア. 付加給付委員会の時代

1960年代に、タウンゼント (Peter Townsend) とエイブル・スミス (Brian Able-Smith) によるいわゆる「貧困の再発見」が行われて、保障所得（例えばニガティブな所得税制）の論議が高まった。いくつかの追調査結果が、受給資格がありながら受けようとしない高齢者が多数にのぼる（テイクアップ率が低い）ことを確認したから、改めて最低生活保障が大きな課題となった。

1964年に成立した労働党政権は、年金生活者に保障所得を実現しようと努力するが、何よりもイギリス経済がストップ・アンド・ゴー政策によって停滞していたから、所得税制と社会保障制度とを合体するといった抜本改正の余地はなかった。そのため、結局、国民扶助制度をユニバーサルで権利性の強い社会保険制度に統合するという、いわば形式的かつ名目的な改正を行うにとどまる。それでも社会保険と統合された付加給付制度を区別する意味で、「公的扶助」に代えて「社会扶助」という呼称が広く用いられるようになった。その特徴は、以下の通りである。

- ① 給付を受ける権利、受給権を明確に規定した。それまで、給付は国民扶助委員会の義務であるにとどまった。
- ② 年齢区分で、退職年金受給者には付加年金、それ以外のものには付加手当

を支給するものとした。手当の場合、例外的なケースについて、委員会は給付を減額ないし保留できる。例えば後述の真剣に求職しないものへのカットや失業中の受給者への賃金ストップがそれである。

- ③ 給付基準を短期受給者と長期受給者に区分し、2年以上扶助を受給している長期受給者（失業者を除く）には少額ながら加算した。それによって特別なニーズに即応する裁量による給付が、相当程度代替され減少すると期待された。そこで、用語も「特別なニーズ」から「例外的なニーズ」に改定された。
- ④ 同居人の家賃分担分を固定額に改正した。
- ⑤ 受給資格に資産保有の上限が設定されていたのを撤廃し、資産保有は単純に800ポンド以上の資産について25ポンドごとに週2シリング6ペンスを収入認定するものとした。

この改正において、予算権限を持つ独立の行政委員会たる国民扶助委員会は廃止され、社会保障省（The Ministry of Social Security）が、拋出制、無拋出制双方の給付に行政責任を負うこととなった。ただ、従来、委員会（Board）にあった裁決権を承継する機関の必要性が問われ、省の内部組織、執行機関として付加給付委員会（The Supplementary Benefits Commission）が置かれた。後者は、給付基準の決定権および規則制定権は持たず、裁決権と省に勧告する権能を持つにとどまった。

1960年代後半、国内経済の不況もあって、毎月の申請件数に占める失業者の比重が急速に高まる。1966年に月間208千件であったものが、1971年には438千件に増大した。したがって、それ以後、失業者に対する給付が焦点となっていく（第1表参照）。第1に、失業中の給付は勤労したら得られるであろう賃金を上回らないという「賃金ストップ」原則の標準として、各地域ごとの賃金水準を用いることになる。第2に、不正受給者問題がマスコミを賑わせたから、救貧法時代の「4週間ルール」が復活する。1930年代の失業扶助委員会は、受給者が真剣に求職しているかどうか疑わしい場合、4週間に限って院外給付延長を認めるがその後は場合によって院内給付に切替えるという運用を行っていた。今回は、4週間の猶予期間経過後なお真剣に求職していると認め難い場

合、給付更新拒否がありうるといういっそう苛酷なルールとなった。もっとも、実際に給付打ち切りとなったケースは、1971年をピークに減少に向かった。

1971年には、失業保険給付を何らかの理由で拒否された者、すなわち職場における勤務不良により解雇された者、正当な理由なく自発的に離職した者、あるいは適当な求人に応じない者等への付加給付は、単身者の給付基準の40%カットとする規定が追加された。従来、付加給付委員会は例外的ケースについてその裁量で週15シリングの減額を行っていたが、この規定は、逆に例外的な状況が給付継続を正当化する場合以外、いっそう大きな減額を義務づけるものであった。

1971年には、さらに次の2つの改正が加わる。

- ① 長期受給者加算を新たに年齢階層別に2区分し、80歳以上の者には加算を加重した。
- ② 新たに制度化された要介護手当 (Attendance Allowance) について、いちおう収入認定するが、代わりに同額を給付基準に上乘せした。基準は委員会規則で改定できるが、認定控除はそれが不可能だったからである。

なお、1975年新設の歩行障害者手当 (Mobility Allowance) については、1975年社会保障法が、最初から認定控除を制度化した。

1973年、長期受給者加算は、従来の50ペンス (80歳以上は75ペンス) が10シリング・アップしたが、同時に制度改正され、受給者が例外的ニーズに対する裁量による一時金を受給する場合も加算は相殺されなくなった。それによって、加算は例外的ニーズに応ずるというより長期ケースを有利に扱うという性格に転換し、その名称も「長期受給者加算」から「長期受給者給付基準」に改められた。対象は、(a)年金受給者および(b)失業者を除く2年以上の継続受給者である。

長期受給者加算が給付基準化される半面で、例外的ニーズに対する一時金の大多数を占めてきた冬季燃料費も、別枠、独立の給付基準として復活する。1973年に一地方裁判所が、付加給付委員会の現業職員は、長期受給者加算が当然に例外的ニーズを充足すると前提すべきではなく、個々のケースごとに認定すべきものと判示したことが、以上の改正を導いたという。

1975年に、1966年以来初めて資産の認定控除額が1,250ポンドに引き上げられ、同時にいくつか重要な改定が加わる。第1に、収入認定基礎控除額が失業者2ポンド、その他4ポンド、ひとり親家族6ポンドとなった。年金等は収入認定されるが、企業年金については1ポンドに限り基礎控除に加算できる。つまり、企業年金受給者は、通常の年金受給者より若干ながら高い生活水準を維持できることとなった。なお、扶養児童の収入は改めてすべて認定対象外とされた。

第2に、ようやく「賃金ストップ」制が廃止された。1971年に、同じ勤労のインセンティブへの関心故に一貫して公的扶助を拒否されてきた「働く貧困者」が、「家族所得補助給付 (Family Income Supplement = FIS)」によって初めて扶助対象に加わっていた。したがって、それに遅れてやっと失業中の多子家族の貧困も緩和されたことになる。

ベヴァリッジ報告は、家族手当 (Family Allowance) によって扶助受給多子家族の生活が勤労者多子家族の生活を上回ることがないようにするものとしていた。しかし、家族手当は、それがユニバーサルな給付であるため、1948年制度化以降なかなか基準が引上げられなかった。1968年に、ようやく所得税制の扶養児童控除削減で浮いた財源を当てて相当額の引上げが行われる。ユニバーサルに増額する反面で高所得者からは税制優遇を減額する「むしり戻し (Claw-back)」である。さらに1975年賃金ストップ制廃止に当たり、所得税制の扶養児童控除を全廃することで生ずる財源を充当し、家族手当を「児童給付 (Child Benefits)」として拡充する。家族手当は第2子からであったが、児童給付は第1子から給付されるいっそうユニバーサルな制度となった³⁾。

1972年住宅財政法は、それまでの公営住宅居住者に対する家賃リベート (Rent rebate) に加え、民営住宅居住者に対して家賃手当 (Rent allowance)、持ち家居住者に対しては固定資産税リベート (Rate rebate) を制度化した。これは、前述の通り、公営住宅という現物給付中心の住宅政策から、手当、リベートという現金給付中心の所得保障政策に転換したことを示している⁴⁾。

このように、家族所得補助給付、児童給付、家賃手当等の制度化によって、「賃金ストップ」は、それまで担ってきた「失業者を働く貧困者より豊かにす

べきでない」という社会的公正施策の意義を、ほとんど失っていたのである。同時に、高失業率が恒常化するなかで、失業者に対するスティグマもようやく若干希薄化の兆しを見せたといえよう（最近の社会扶助給付における失業者の比重について第1表参照）。

賃金ストップ制廃止は、現業職員の事務負担を軽減するものであった。だが、ケース総数の増加および裁量による付加給付委員会の現業事務を複雑化し、対象者の権利性をも希薄化することになっていた（第1～2表参照）。上記諸手当に加え、学校給食費、ミルク代、無料処方箋等ミーンズテストを伴った現金、現物給付がますます増加していたから、付加給付を脱却することがかえって生活水準の低下を招くといういわゆる「貧困の罠」問題はそれだけ拡大した。

第1表 イギリスの国民扶助および付加給付受給者の推移（1951～85）

単位：千件 & 千人

給付類型別	国民扶助			付加給付			
	1951	1961	1966	1971	1976	1980	1985
1. 年金受給者（付加年金）							
(1) 退職年金受給者及び60歳以上の寡婦年金受給者	767	1,089	1,668	1,865	1,639	1,642	1,635
(2) その他退職年金該当年齢	202	234	203	114	104	108	85
2. その他（付加手当）							
(1) 失業者	66	142	190	407	684	901	1,945
① うち国民保険受給者	33	48	79	134	—	144	240
② うち国民保険受給せず	33	94	111	273	—	487	1,705
(2) 疾病、障害者	219	280	312	321	255	216	925
① うち国民保険受給者	121	138	161	151	80		
② うち国民保険受給せず	98	142	151	170	175		
(3) 60歳未満のひとり親	41	78	128	217	310	325	
(4) 60歳未満の寡婦年金受給者	86	60	62	68	30	17	
(5) その他	81	18	17	22	28	39	
3. 受給者総計（受給件数）	1,462	1,902	2,580	3,014	3,050	3,247	4,590
4. うち失業者で賃金ストップ中	—	15	25	25	—	—	—
5. 受給人員総計（人員）	—	2,717	—	4,745	4,922	5,105	—

注：1966年、1980年に大きな制度改正があったので厳密には連続しない。

資料：CSO, *Social Trends No. 8 & 12*, London, HMSO, 1977 & 1982.

HMSO, *Reform of Social Security: Background Papers*, 1985.

第2-A表 例外的状況加算の実績 (1969~76)

単位: 千件, %

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
例外的状況加算受給者数	471	445	425	482	753	913	1,090	1,431
給付受給者総数に占める 百分比 (%)	17.5	16.3	14.6	16.6	28.2	34.1	39.0	48.7

第2-B表 例外的ニーズ給付の実績 (1969~77)

単位: 千件, ポンド

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
例外的ニーズ給付件数 (千件)	500	560	576	743	808	830	945	1,114	1,145
給付平均額 (£)	6.20	6.88	8.20	9.54	11.51	13.85	18.18	21.56	25.19

資料: Department of Health & Social Security, *Social Assistance: A Review of the Supplementary Benefits Scheme in Great Britain*, London, HMSO, 1980, p. 122.

(b) 付加給付の時代: イ. 保健社会保障省による行政

1980年11月, 1966年以来の大改革が行われる。改革の模索はまだ労働党政権下の1978年付加給付委員会報告「社会扶助 (Social Assistance)」⁵⁾ に始まったが, 財政制約のため, 改革は全体の経費増を招かないことが前提された。当時付加給付委員会委員長であったドニソン (David V. Donnison) は, 制度改革の必要性の第1に, 付加給付の過度の複雑化をあげ, 「いまや, 付加給付というクリスマスツリーがその飾りの重みで倒れかけている。」と評していた⁶⁾。その限りで, 1966年に国民扶助を代替した付加給付の最大目標であった「権利性の明確化」は, 15年間ほとんど所期の成果をあげ得なかったというべきである。現実の改革は保守党政権によって提案, 実施されたが, 「付加給付制度改革」と題した白書⁷⁾ は, (a)法体系, 行政体系の明確化, (b)各種給付体系の簡素化, を提起していた。改革は, いわば前回改正の反復というべきだが, 主な点は次の通りである。

① 付加給付委員会は廃止し, 保健社会保障省 (The Department of Health

and Social Security = DHSS) が直接行政に当たる。同時に、これまでの委員会の裁量権を否認し、法律と規則によって行政原則を明確化する。

- ② 個々の決定は地方付加給付事務官に委ねるが、従来の不服申立ての権利は存続する。
- ③ 付加給付委員会の行政権限は DHSS に吸収するが、委員会の DHSS に勧告する権能は国民保険審議会 (The Social Security Advisory Committee) に統合・存続する。審議会は、拋出制と無拋出制を合わせた社会保障給付全般について助言・勧告することとなる。
- ④ 付加給付基準と国民保険の年金給付基準に整合性を持たせる。
- ⑤ 長期給付基準の適用を受給歴2年以上から1年以上に改める。
- ⑥ 細分化されてきた児童の給付基準を5段階から3段階に簡素化する。
- ⑦ 義務教育の学業終了時から認めてきた少年の独立受給権を、学業終了時から実際の卒業時まで延期する。
- ⑧ 資産の認定控除を簡略化し、申請者が住宅を除いて2,000ポンド以上の資産を有する場合受給権を否定するが、2,000ポンド以内の資産は一切認定控除する。(従来は、1,250ポンド以上の資産に比例制の減額が適用され、誤解と混乱を招いていた。)
- ⑨ 扶養義務関係にない同居人の家賃分担分を標準化した。
- ⑩ 男女をまったく平等に処遇する方向を明示した。この点は1983年11月から施行された。

以上の改革は、(a)行政委員会の廃止による裁量の削減、(b)付加給付基準の簡素化を通じて、改めて付加給付の権利性明確化を図るものであった。しかし、1966年改正が大幅な基準引上げを伴ったのに対し、1980年改革は基準引上げを伴わなかった。イギリス経済が停滞する一方、付加給付受給者は1966年当時より大幅に増加していたから、政策選択の幅は限られていたというべきである(第1表参照)。

1981年、それまで住宅費に対する付加給付と地方自治体による家賃リベート、家賃手当、固定資産税リベートが共存していたものを統合し、「住宅給付」に独立制度化した。それによって住宅費扶助は、社会扶助を離れて社会手当の

住宅給付に統一された。しかし、付加給付受給者の場合、認定は引き続き保健社会保障省の現業職員により、それ以外は地方自治体の住宅部局の認定によることとした。それまでは、付加給付受給者にとって、付加給付と住宅手当、リベートのどちらを受けるのが有利かという“better off”問題を生じていた。

主としてホームレス対策から、1983年に「食事および宿所手当」を引き上げたが、それは連動して「施設ケア、ナーシングホーム手当」を寛大なものにする結果となり、プライベタイゼーション進展の引きがねとなった。ナーシングホーム等施設ケア経費は、(a)年金に加算して直接受給者に支払われるか、(b)保育所のように勤労収入から必要経費として認定控除されて、扶助受給者が、直接、利用施設に支払う形式をとっている。その限りで、社会扶助は施設ケア政策に影響を及ぼし、社会扶助給付水準が施設ケア・レベルを決定している。

(c) 社会保障改革：所得援助制度（規則）と社会基金（裁量）の分離

サッチャー政権は、1985年「社会保障制度の改革」⁸⁾と題するグリーンペーパーを公表、社会保障制度全般にわたる大幅政策案を提案した。同年末、改革実施に関する白書⁹⁾を公表、1986年に社会保障法を成立させ、総選挙を挟んだ2年後の1988年4月11日から全面施行した。

年金保険における賃金比例性部分の縮小と社会扶助の抜本的改正が主限であったが、社会扶助改革の背景は、次の2点に要約できる。第1に、社会扶助が、退職年金受給者中心から再び失業者中心に大きく比重を移したことが、制度の抜本的見直しを迫ることになった。第2に、家族所得補助給付、住宅給付と並列して比重を増大させた付加給付が、改めて制度間の整合性確保を喫緊の必要事とした（第3—5表参照）。

改正に対する世論の反響は大きく、政府は、改正法成立後もその施行直前までいくつかの修正を迫られた。社会扶助に関わる全体の主要改正点は次の通りである¹⁰⁾。

- ① 付加給付はなお35,000パラグラフに及ぶハンドブックを必要とするほど複雑であり、抜本的簡素化が必要である。そこで付加給付を廃止し、代わりに規則に基づいて迅速的確に行政運営可能な「所得援助制度 (Income Support

第3表 主要社会扶助給付実績 (1985)

単位：人，百万ポンド

給付種別	受給者数	1984/5予算
付加年金	1,720,000	871
付加手当	2,870,000	5,496
住宅給付		
一家賃リベート	3,810,000	2,144
一家賃手当	1,060,000	634
一地方税リベート	7,290,000	1,378
家族所得補完給付	210,000	131
合計		10,654

資料：HMSO, *Reform of Social Security : Background Papers*, London, 1985, p. 106.

第4表 高齢者，退職年金，付加給付 (1985年)

単位：人 & %

給付種別	人員	百分比
退職年金受給者 (付加給付なし)	7,690,000	82
退職年金プラス付加給付	1,635,000	17
付加給付 (退職年金なし)	85,000	1
合計	9,410,000	100

資料：第3表に同じ，p. 107.

第5表 失業者，失業保険給付，付加給付 (1985年)

単位：人 & %

給付種別	人員	百分比
失業保険受給者 (付加給付なし)	780,000	29
失業保険プラス付加給付	240,000	9
付加給付 (失業保険給付なし)	1,705,000	62
合計	2,725,000	100

資料：第3表に同じ，p. 107.

System)」と、裁量により例外的ニーズに即応する「社会基金 (Social Fund)」に分割し制度化する。後者はその70%までが貸付形式をとる。

② 給付基準 (Requirements) の短期，長期，世帯と非世帯の区分および各種

加算を廃止して「適用額 (Applicable Amounts)」に統一, 「個人手当 (Personal Allowances)」「被扶養者手当 (Dependants' Allowances)」「受給者グループ加算 (Client Group Premium)」に簡素化する。

- ③ 受給者グループ加算 (Client Group Premiums) は, 家族, 障害児, ひとり親, 障害者, 重度障害者, 年金受給者, 退職年金受給者対象とする。家族, 障害児, 重度障害者加算は, 他の加算と重複する場合がある。
- ④ 所得援助, 家族クレジット, 住宅給付受給者は, 責任ある住民として今後地方税の20%を地方公共団体に納税するものとするが, それは「適用額」「限度額」に折り込み済みである。
- ⑤ 収入基礎控除は週5ポンドとする。別に, 障害者, 退職年金受給者, ひとり親のそれぞれの加算 (Premium) 受給者および2年以上失業中 (週24時間以上就労していない) の家族加算受給者には, 週15ポンド控除する。ただし, これまで収入認定控除されてきた交通費, 児童のディケェ経費などの控除は一切認めない。
- ⑥ これまで16歳から認めていた独立の扶助請求権を, 18歳から認めるものに改め, 同時に「個人手当適用額」に18~24歳単身者の区分を設ける。従来, 世帯区分の認定を受けていた同年齢の単身者には明らかにマイナスである。
- ⑦ 児童給付は存続するが, 当面, 給付水準は凍結する (1989年も凍結が決まった)。
- ⑧ 住宅給付は, 制度を借家と持ち家に統合・簡素化し, 所得援助と同一適用額により継続する。ただし, 所得援助が総収入ベースであるのに対し, 住宅給付は手取り (net) 収入を基礎とする。住宅給付のひとり親加算は所得援助加算額を上回って設定される。
- ⑨ 住宅ローン利子の支払いは, 所得援助受給開始後最初の16週間は50%に限り認めるが, その後は全額認定して給付する (この改正は先行して1987年1月施行)。すなわち, 社会扶助受給者に引き続き持ち家購入を認める。
- ⑩ テイクアップ率の低い家族所得補助給付を廃止し「家族クレジット (Family Credit)」を新設する。(a)手取り収入が単一適用額51.45ポンドを下回る場合, 世帯人員別限度額の全額が, (b)手取り収入が単一適用額を上回る

場合, その差額の70%を世帯人員別限度額から差し引いた額が, それぞれクレジットとして給付される。政府は職場で給与に加算して支払う方式を導入し給付漏れを解消すると提案したが, 雇用者側の反対で撤回された。なお, 改正後の家族クレジットは住宅給付において収入認定される。

政府は, ゼロ・シーリング下でも家族クレジット制度は FIS より寛大で,

第6表 所得援助, 住宅給付, 家族クレジットの適用額, 限度額 (1988年4月11日)

単位: 週あたりポンド

<u>所得援助, 住宅給付の個人手当</u>	
単身者および18歳未満のひとり親	19.40
18~24歳の単身者	26.50
25歳以上の単身者および18歳以上のひとり親	33.40
2人共18歳未満の夫婦	38.80
夫婦 (1人は18歳以上)	51.45
扶養児童: 11歳未満	10.75
11~15歳	16.10
16~17歳	19.40
18歳	26.05
<u>所得援助, 住宅給付の加算 (Premiums)</u>	
家族 (Family)	6.15
(家族に障害児がいる場合, 2倍して計算)	
ひとり親 (所得援助)	3.70
(住宅給付)	8.60
年金受給者 (単身者)	10.65
(夫婦)	16.25
年金受給者 (高齢加算) および障害加算	
単身者	13.05
夫婦	18.60
重度障害 (単身者)	24.75
(夫婦—1人が障害者)	24.75
(夫婦—2人共障害者)	49.50
<u>家族クレジット限度額 (Family Credit Rates)</u>	
成人クレジット (ひとり親もしくは夫婦)	32.10
児童クレジット: 11歳未満	6.05
11~15歳	11.40
16~17歳	14.70
18歳	21.35
<u>資産ルール (所得援助, 住宅給付, 家族クレジット)</u>	
認定控除額	3000.00
上限額	6000.00
(3,000~6,000ポンドの間, 250ポンドごとに1ポンド収入認定)	

資料: Social Security Consortium, *Of Little Benefit: An Update, 2nd. edition*, London, 1987, p. 12.

第7表 社会保障改革の受給者への影響：住宅コスト支払い後の可処分所得変化の推計
単位：千人 & %

クライアント・グループ	改善になる人		変化なし		損失を蒙る人	
	千人	%	千人	%	千人	%
年金受給者						
—80歳以上	280	33	200	24	360	43
—60—79歳	860	24	970	27	1730	49
疾病&障害者	270	64	70	17	80	19
扶養児童のある夫婦						
—フル・タイム就労	250	61	20	5	140	34
—フル・タイム就労していない	430	80	20	4	90	17
ひとり親	400	56	90	8	230	32
その他						
—フル・タイム就労	10	6	10	6	140	88
—フル・タイム就労していない	690	39	300	17	800	45
合計	3190	37	1680	20	3650	43

資料：Table 7B of 'Estimated impact of the reformed structure of income-related benefits', October 1987.

対象はほぼ倍増すると主張していた。しかし、テイクアップ率は当面さして向上しておらず、むしろ住宅給付において新たにクレジットが収入認定されることをマイナスとする評価がある。また、児童のディケェ経費の収入認定控除廃止は、働くひとり親にとって大きなマイナスと評価されている。

「適用額」「限度額」および資産の扱いは第6表の通りであり、その全体的影響については第7表のように試算されている。もっとも、政府は、新制度への切り替えで損失になる者に複雑な「経過措置」を規定し、改革前の給付水準に凍結するとしたから、実際に損失を蒙る者は第7表よりかなり減少する筈である。なお、「慈善的贈与」について従来は100ポンドまで認定控除されていたが、一挙に250ポンドまでに引き上げられた。

他方、社会基金は次の6種類の支払いを予定している¹¹⁾。

- ① 「家計ローン (Budget Loan)」は、所得援助を26週以上受給している者の断続的な必要に応ずるもので、30~1,000ポンドのローンである。
- ② 「応急ローン (Crisis Loan)」は、16歳以上の者の応急の短期的ニードに即

応するもので、所得援助の個人手当の75%に扶養児童について年齢を問わず11歳未満の基準を加算したものを上限とする。所得援助受給を要件としない。

- ③ 「コミュニティケア助成金 (Community Care Grants = CCG)」は、施設入所予防ないし施設退所者のコミュニティ復帰を援助し、家族ストレスの緩和を図り、親族訪問の旅費を援助する。高齢者、障害者等のプライオリティ・グループを対象とする補助で、返還を要しない。所得援助受給者ないしその受給資格者を対象とする。
- ④ 「出産費用 (Maternity Needs)」は、所得援助ないし家族クレジット受給者を対象とし、85ポンド支給される。返還を要しない。
- ⑤ 「葬祭費用 (Funeral Costs)」は、所得援助、家族クレジットおよび住宅給付受給者を対象とし、質素な葬儀の実費を支給する。返還は要しない。
- ⑥ 「寒冷手当 (Cold Weather Payments)」は、1986年社会保障法の施行直前に追加されたもので、例外的な異常寒冷気象 (1987年冬に経験) の場合に所得援助、家族クレジット受給者に支給される。返還を要しない。

①～③は担当者の裁量により、かつ予算制約に従う。④～⑥は請求権によるもので、予算制約はない。①～③においては申請者はレビューを求めることができるにとどまるが、④～⑥は、請求権に基づくから、アピール・トライビューナールにアピールできる。

③について、政府は地方公共団体の社会サービス部 (Social Services Department) の協力に期待しているが、ソーシャルワーカーは、所得保障に巻き込まれ代弁者と給付者の相矛盾する役割を担うことを懸念し、反発している。

政府は、社会保障改革によってニードの最も高い者に効率的に援助をターゲットでき、制度簡素化を通じて「貧困の罠」問題を大幅に緩和できると主張する。全体的に見れば、政府は社会保険と児童給付、住宅給付の位置づけを縮小し、再びミーンズ・テストを伴った給付に社会保障の重心を移そうとしているといえる。そのことは、1989年予算説明で、政府が、長年慣例化していた年金受給者への一律クリスマス・ボーナス10ポンドをカットしようとしていることで再確認された。

今回の改革への批判は、適用額が低水準にとどまったこと、社会基金の大部

分がローン形式をとったことなどに集中している。

(3) 要約と展望

第2次大戦後、福祉国家イギリスの社会扶助は、単独でナショナル・ミニマムを保障するものであった。だが、現実には1960年代に「貧困の再発見」が行われ、制度の不備が明らかとなった。

改革の第1歩は、1966年に国民扶助をユニバーサルな社会保険の「付加給付」として位置付け、スティグマの縮小、権利性の明確化、テイクアップ率向上を目標とした。それは、社会扶助がもはや独立にナショナル・ミニマムを保障するものではなくなる第1ステップであった。しかし、現実には、権利性明確化の半面で個別のニーズにきめ細かく即応する裁量への依存が増大を続け、「制度簡素化と裁量の拡大」「権利性と人間的処遇」という相矛盾する目標が、制度改革の都度、振子のスイングを繰り返すことになる。

1970年代に、家族所得補助給付が、「働く貧困者」を初めて社会扶助対象とし、付加給付と並ぶ社会扶助制度となった。付加給付も、長年「働ける貧困者」を差別してきた「賃金ストップ制」を、1975年によりやく廃止した。

1975年代初めまでに、住宅費に対する扶助の住宅給付への統合、家族手当の児童給付への転換等によって、付加給付は、もはや独立でナショナル・ミニマム保障の最後の拠り所ではなくなり、ナショナル・ミニマムを保障する社会保障制度の一駒となった。同時に、かねてから積み重ねられた制度の複雑さが、行政運営上の困難としても、「貧困の畏」問題、あるいは「権利性」を希薄化するものとしても課題となった。

基本的変化として、社会保障の残務処理にあたる小さなプログラムと予定されているものが、再び失業者を中心とする広い社会保障対象者を扶助するようになったことが、改めて社会保障制度間の整合性確保を必要とした。

1980年改革は、いわば小手先の修正にとどまったが、サッチャー政権は、1988年、より抜本的に付加給付を規則による「所得援助制度」と裁量による「社会基金」制度に分割し、「働く貧困者」の家族クレジット、別枠の住宅給付その他社会手当との整合性を図る大幅改革を行った。しかし、前回同様、

「ゼロ・シーリング」の条件下で改革されたから、その基準は依然低水準にとどまり、また、社会基金は貸付を原則とするものとなって、制度利用を抑制させている。

イギリスの社会扶助、「所得援助制度」「家族クレジット」は、今日では、

第8表 主要社会保障給付の伸び率と平均賃金対比 (1949/1984)

単位：指数 & 百分比

給付種別	名目価格上昇指数 (1949=100)		フルタイム・マニュアル 労働者平均賃金の%	
	1949	1984	1949	1984
退職年金				
単身者	100	249	21.6	32.7
夫婦	100	247	32.6	49.4
失業保険給付				
単身者	100	198	21.6	26.0
夫婦	100	198	32.6	39.7
傷病手当				
単身者	100	190	21.6	24.9
夫婦	100	190	32.6	38.0
障害給付 ¹⁾				
単身者	100	239	21.6	31.3
夫婦	100	236	32.6	47.2
付加給付 (長期レート)				
単身者	100	212	19.9	25.6
夫婦	100	206	31.1	39.3
付加給付 (長期レート) ²⁾				
単身者	100	269	19.9	32.6
夫婦	100	259	31.1	49.2

注：(1) 給付開始が1971年なので、傷病手当と比較した。

(2) 初めて設定されたのが1973年である。

資料：第3表に同じ，p. 30.

第9表 社会保障給付費の百分比 (給付種別，1949/50~84/85)

単位：百分比%

給付種別	49/50	59/60	69/70	79/80	84/85
国民保険基金からの給付	63.3	72.0	72.4	65.7	57.4
無拠出給付 (所得関連なし)	24.0	16.9	13.7	19.5	17.0
所得関連給付	12.7	11.1	13.9	14.8	25.6

注：すべての給付がこの期間同じカテゴリーに属した訳ではない。

資料：第3表に同じ，p. 28.

年金、児童給付、住宅給付などと合わせて初めてナショナル・ミニマムを保障する制度である。すなわち、所得保障はユニバーサリズムとセレクトィビズムのミックスとして定着している。福祉国家成立当時、ナショナル・ミニマム確保は社会保険主体に構想され、公的扶助はごく小さな役割を想定されていたとすれば、今日の状況は、国家の役割においてむしろ社会扶助に傾斜しているといつて過言でない（第8～9表参照）。

他方で社会扶助は、一貫して個別福祉サービスと整合性を保っており、その給付水準が施設ケア水準を決定している。すなわち、社会保険、社会扶助、社会手当、個別福祉サービスの間、ナショナル・ミニマムと関わる整合性の必要が認識され、それがある程度まで実現されている。

3. アメリカの公的扶助

(1) 歴史的展開

アメリカの公的扶助も、イギリスにおけると同様、世界大恐慌によって生じた大量の失業者への対応として成立した。2, 3の緊急援助措置に続いて立法された1935年社会保障法 (The Social Security Act) は、社会保険と並んで対象者類型別、カテゴリー別公的扶助を制度化する。高齢者扶助 (Old-Age Assistance = OAA), 視覚障害者扶助 (Assistance to the Blind = AB), そして要扶養児童扶助 (Aid to Dependent Children = ADC) の3プログラムである。いずれも州が実施主体となり、連邦政府は原則として50%の補助をするにとどまった。

第2次大戦後の1950年、障害者扶助 (Aid to the Permanently and Totally Disabled = APTD) が加わり、4本立てとなる。それとは別に、一時的な緊急援助中心に州独自の一般扶助 (General Assistance = GA) が、ほとんどの州で実施されるようになった。

アメリカでは州権が強いから、これらの扶助制度は決して連邦社会保障法によって各州一斉に行われたものではない。AFDC は1955年ネヴァダ州が実施してやっと全州に普及した。APTD は、1957年にテキサス、カリフォルニア両州に、1960年にアイオワ州、1962年アリゾナ州、1963年アラスカ、インデ

ィアナ両州にそれぞれ普及するが、ネヴァダ州は1974年に APTD が連邦プログラム化されるまで、遂にそれを実施しなかった。

連邦政府は、1963年、障害カテゴリ別扶助を、高齢者・障害者扶助 (Aid to the Aged, Blind, or Disabled = AABD) に統合する。しかし、1974年までにそれに従って実際に扶助を統合したのは18州にとどまった。

(a) 要扶養児童家族扶助 (Aid to Families with Dependent Children = AFDC)

第2次世界大戦から朝鮮戦争へと失業がほとんど解消されたなかで、ADCは増大を続けた。もともと男親の死亡、疾病もしくは障害の故に援助を必要とする児童対象に考えられた扶助であったが、第2次大戦開始後間もない1940年に遺族年金 (Survivors' Insurance) が導入され、さらに、軍入遺族には別の年金プログラムが用意されたから、いわゆる「扶助に値する貧困者 (The Deserving Poor)」は減少し、ADC 対象者の大半が別居、遺棄、非婚の母など崩壊家庭とりわけ母子家庭の児童というプログラムになった。1942年には要扶養児童の42%が男親の死亡によるものであったが、1963年には男親の死亡によるものの比率は6%に低下した。なお、母親が扶助額積算に算入されるのは1950年からである。

1950年代には、慈善組織協会 (Charity Organization Society) 時代の遺産というべき「健全な家庭原則 (the suitable-home policy)」が、いっそう厳しく扶助家庭に適用された。「代理親原則 (the substitute-parent rule)」が、法的親子関係を見捨て曖昧な社会的、性的関係に擬制され、いくつもの州で「在宅男子原則 (the man-in-the-home rule)」として、対象母子家庭の受給資格否認に用いられた。また、多くの児童についてむしろ里親や施設に移すべきではないかという主張が繰り返された。

1960年にひとつの危機状況が訪れる。ルイジアナ州が、ミシシッピ州に続いて、扶助を受けていながら妊娠、出産した非婚の母約3,000ケースに、扶助廃止処分を強行したからである。しかし、保健教育福祉省は、児童が家庭にいる限り家庭の不健全を理由に扶助を拒否することはできないとし、扶助を継続しながら家庭状況の改善を図り、あるいは別に児童養護の方策を講ずべきもの

と指示した。

そうしたなかで、1962年、プログラムは要扶助養児童家族扶助 (Aid to Families with Dependent Children = AFDC) と改められ、失業男性を包含できるものになる。

(b) サービス改正

1961年に発足したケネディ政権は、社会福祉教育の指導的立場にあった人々の意見を入れて、社会保障法の公的扶助関連条項、タイトルⅣを改正し、自立のための専門的サービスに対して、60ケースに1人のケースワーカー配置を標準に、75%の連邦援助を行うとした。「救済の代わりに自立を (rehabilitation instead of relief)」がスローガンとされた。そこでは貧困解消の手段としてソーシャルワークすなわちサービス戦略が信頼されたから、一般にこの社会保障法改正を「サービス改正」と呼ぶ。AFDCに失業男性のいる家族が加えられたのも同じ改正においてであり (AFDC-Unemployed Parent = AFDC-UP)、ソーシャルワークへの期待がそうした制度拡充を許容したというべきである。もっとも、実際に AFDC-UP を制度化したのは約半数の州にとどまった。なお、失業の定義は、週100時間以上就労しないことである。

サービス戦略は、貧困戦争 (War on Poverty) のコミュニティ・アクション・プログラム (Community Action Program = CAP)、あるいは経済機会法 (The Economic Opportunity Act) のヘッド・スタート (Head Start: 幼児保育) プログラムなどにつながった。貧困が次の世代に再生産される (Cycle of Deprivation) ことを予防するという議論が繰り返された。

一連のサービス戦略のうち現存するプログラムは、ヘッド・スタートのみである。それは、1981年教育総合改革法 (The Education Consolidation and Improvement Act) が学齢前教育を奨励したことで、レーガン政権によっても支持された。

1974年、サービスに関わる規定は社会保障法タイトルXXとして独立したから、AFDCとの直接の関連は失われ、サービス改正は消滅した。

(c) 現物給付：食糧，医療

アメリカの余剰農産物活用の意味もあって、1964年に食糧切符制 (Food Stamp) が正式に導入される。カテゴリカルでない扶助したがって、「働く貧困者」を排除しない唯一の扶助プログラムとして、公的扶助より適用範囲は広く、AFDC 受給者を含む多くの貧困家族の生活改善に結び付いた。ただ、全州全カウンティに普及するのは1974年からである。

高齢者対象の医療保険、メディケア (Medicare) と貧困世帯対象の医療扶助、メディケイド (Medicaid) も、1966年に発足した。前者は社会保険の老齢年金受給者を対象とした連邦の医療保険プログラムで、自動的に適用される病院保険と任意加入で開業医サービスをカバーする付加医療保険からなる。加入率は高齢者のおよそ97%に達するという。後者、メディケイドは、公的扶助同様、連邦と州が分担する医療扶助プログラムであり、対象は公的扶助受給者より若干広い。第1に、各州は AFDC 受給資格がありながら受給していない者、18—21歳の者など、AFDC, SSI より対象を広げている。第2に、医療上ニードのある者というもう一つの基準を用意し、若干幅広い対象を拾い上げているからである。

メディケアは、1970年代に、65歳未満の長期腎臓病患者と疾病の如何を問わず2年以上働けなかった障害年金受給者にも適用が拡大された。しかし、病院保険給付には自己負担と支給期限があり、例えば入院治療に対する給付は年90日を限度とする。ただし、生涯に60日の予備日がある。病院からナーシング・ホームに移った場合、最初の20日間は自己負担を要しないが、21日目から1日50ドル (1986年現在) 自己負担せねばならず、100日間は給付限度となる。続いてメディケイド給付に切り替えようとするれば、資産要件 (\$6,000) をクリアするまで資産を spend-down すなわち取り崩さなければならない。

なお、50州中アリゾナ州だけが未だメディケアを実施していない。

(d) 勤労のインセンティブろへの関心

サービス改正の期待を裏切って、AFDC 受給者は1960年代を通じ増大を続けた。1960年に3,073千人(803千家族)であった受給者数は、1970年には9,659

第10表 AFDC 受給者数・給付額の推移

単位：千件，千人，百万ドル，ドル（1986年価格）

年 月	受 給 者 数			給付総額	平均月額	
	家族数	児童数	総人員	(百万ドル)	家族	人員
1960	787	2,314	3,005	\$ 3,717	\$393	\$103
1970	2,208	6,214	8,466	13,749	520	135
1980	3,712	7,419	10,774	16,655	374	129
1986.12	(月) 3,770	7,424	11,042	(年間)15,960	354	121

注：1986年は，世帯，人員が12月，給付額は年間推計である。

資料：Social Security Bulletin, May 1987/Vol. 50, No. 5, p. 22.

千人（2,552千家族）へ3倍増した（第10表参照）。かくて，議会のサービス戦略そしてソーシャルワークへの信頼は失われ，政策は勤労インセンティブ策に転換する。

それは，同時に母親の就労に対する観念の転換を反映している。社会保障法制定当時，母親は労働者とは想定されていなかった。戦時中，遺族年金が追加されたのも，同様の観念に基づいていた。しかし，1960年代までに婦人の労働力率は上昇し，児童を持つ既婚者の有業率も向上した。

AFDC は，1967年に，女性に限って「働く貧困者」を認め，勤労婦人には通勤費，保育所経費など労働の必要経費の収入認定控除に加え，月収の最初の30ドルとそれを超える月収の3分の1を収入認定控除することとした。いわゆる「30プラス3分の1ルール」である。だが，これが一般的に低賃金を補完するようになることを恐れたから，(a)最低4か月間 AFDC を受けていて就労したこと，(b)適当な仕事を拒否しなかったこと，(c)受給資格を得る目的で離職したものでないこと，の3条件が設定された。それに加え「勤労インセンティブ・プログラム (Work Incentive Program = WIN)」が開発され，AFDC 受給の母親 (welfare mothers) は，就学前児童養育中を除き，求職登録を義務づけられた。

AFDC 受給者でフルタイム就労する女性は，1969年の14%から1973年には16%へ若干上昇する。しかし，AFDC が他のミーンズテストを伴った給付，無料学校給食，食糧切符，そしてメディケイドなどへのパスポートとなったか

ら、ボーダーラインの上下で「段差問題 (notch problem)」, すなわち扶助を離脱すると生活水準が扶助受給当時よりかえって低下するという問題が指摘された。因に、前述の通り、それはイギリスで「貧困の罠」として問題視されているものだが、イギリスでは国営保健サービス、児童給付などユニバーサルな給付がある分だけ、問題の程度は軽いというべきである。

段差問題は、とりわけ失業男性の AFDC-UP 家族の場合に顕著で、もし月間100時間以上労働すると、賃金の如何を問わずそれだけで男性「働く貧困者」家族として AFDC から排除される。AFDC が、勤労のインセンティブを失わせ、さらには夫婦の別居、離婚など家庭崩壊を促進していると指摘される由縁である。

(2) 現代的展開

(a) 「福祉改革」案：ニクソン家族扶助法案その他

既存の公的扶助のさまざまな矛盾を解消し、貧困者にナショナル・ミニマムを保障するための公的扶助改革 (Welfare Reform) 案として提案されたのが、ニクソン大統領の家族扶助法案 (Family Assistance Act of 1970) であった。それは1969年の最低所得保障に関する大統領委員会報告、「豊かさのなかの貧困：アメリカのパラドックス (Poverty Amid Plenty: The American Paradox)」¹²⁾ に基づいていた。報告では、4人家族の最低基準額年2,400ドル、勤労収入に対する税率50%、扶助の収入限度額4,800ドルを勧告していたが、ニクソンが議会に提案した内容は、同じ4人家族で最低基準額年1,600ドル、勤労収入に対する基礎控除720ドル、それ以上の収入に対する税率50%、扶助の収入限度額3,920ドルと、全体にレベルが引き下げられていた。それでも、家族扶助法案は次の諸点で画期的なものであった。

- ① それまで AFDC の資格・給付基準は州ごとにバラバラであったが、初めて連邦レベルのナショナル・ミニマムを設定しようとした。
- ② 男性「働く貧困者 (working poor)」世帯を扶助対象に加え、公的扶助制度が貧困世帯の家庭崩壊を招くという批判に答えるものであった(第11表参照)。

第11表 AFDC 受給開始、廃止理由

単位：%

開廃理由	百分比
開始理由：	
離婚または別居	45%
非婚女性の出産	30
所得低下	16
その他	10
廃止理由：	
結婚	35%
所得増加	26
AFDC 以外の移転所得増加	14
児童の独立	11
その他	14

注：1975-1985の間の調査レビューに基づいている。

資料：Sar A. Levitan et. al., What Happening to the American Family?
Baltimore, Johns Hopkins, 1988, p. 157.

③ それまでの多様な現金、現物給付を調整し、勤労インセンティブ問題と「段差問題」の解消を図った（原案は食糧切符制を廃止予定であった）。

ニクソン改革案は、若干の修正を経て2度下院を通過するが、おりからベトナム戦争をめぐって鮮明化した保守派对リベラル派对立の狭間に巻き込まれ、いずれも上院で不成立に終わる。リベラル派は、それまでの各州の基準と比較して最低基準が低すぎ、多くの州で改革の実体が伴わないと主張し、保守派は、働く貧困者を扶助対象に加えることは勤労のインセンティブに悪影響を及ぼすと主張して妥協点が見出せなかった。予算の大幅増を考えない限り、リベラル派の意見をいれて最低基準を上げれば税率も上げざるを得ず、勤労のインセンティブを損なう恐れがある。他方、保守派をいれて勤労のインセンティブを優先し税率を下げれば、逆に最低基準を下げざるを得ず、かえって最低生活保障に欠ける恐れを生ずる¹³⁾。

ニクソンの家族扶助法案廃案後も、フォード・カーター両大統領がそれぞれ公的扶助改革に挑戦した。だが、いずれも保守派、リベラル派の狭間で不成功に終わる。特にカーター改革案「職業・所得改善プログラム」(Program for

Better Jobs and Income = PBJI)」は、食糧切符、AFDC、SSIなどを統合する総合公的扶助制度構想で、働く貧困者も扶助対象に含めることにより、多数の児童を貧困から引上げることになる」と期待されていた。

改革が成立しないまま、1975年、連邦政府は州が父親の児童扶養料支払いを求めるよう社会保障法改正 (Child Support Enforcement) を行った。初めほとんど実行を伴わなかったが、1977年から連邦政府が社会保険ナンバーを教示することになり、父親追求の手掛かりが得られ、多少の効果が得られるようになった。

(b) 補完保障所得 (Supplemental Security Income = SSI)

公的扶助改革が行詰まったなかで、勤労のインセンティブ問題を問われることがなく、保守、リベラル両派の対立がほとんどなかった高齢者、障害者、視覚障害者対象のカテゴリー別扶助が先に改革され、1974年、補完保障所得 (SSI) として一本化される。

SSI は、各州によって行政が行われてきたカテゴリー別扶助を統合する連邦プログラムで、連邦社会保険事務所が直接行政執行に当たる。高齢者、障害者にまずナショナル・ミニマムが成立したことになる。しかし、SSI がかえってそれまでの州の給付水準を下回る結果になる州が多かったから、それら各州は、従前からの受給者には引続き旧基準との差額を支給するものとした。1985年で SSI 受給者4,049千人のうち25州で266千人がなお SSI に加えて州の加給を受けていた。

SSI 給付基準は、社会保険の年金給付水準がインフレ・スライド調整されるのに合わせて引上げられることになっている(推移について12, 13表参照)。

(c) 食糧切符の拡大

家族扶助法案が廃案に終わって以後、連邦政府の食糧切符が次第に公的扶助における比重を高める。食料切符は、従来、食料品プログラム (a food commodities program) とセットで、各カウンティはそのいずれかを選択できたが、1974年月から、農務省は次の要領で食料切符を各州各カウンティに義務付

第12表 SSI 受給付数の推移 (年齢別)

単位: 千件, %

年 月	総 数	構 成 比 (%)	
		65歳以上	65歳未満
1974. 12	3,216	61	39
1976	4,236	57	43
1978	4,217	55	45
1980	4,142	54	46
1982	3,858	52	48
1984	4,029	51	49
1986. 12	4,269	47	53

注: 年齢構成は受給資格構成を反映していない。
資料: 第10表に同じ, p. 1.

第13表 SSI 受給資格別人員および平均給付額 (1986)

単位: 千人, %, ドル

受給資格別	受 給 者 数			給付総額		平 均 月 額		
	総数(千人)	構成比	65歳以上	構成比%	合計	連邦	州加算	
総 数	4,269	100%	47%	100%				
高齢者:	1,473	34	100	25				
個人					\$176	\$151	\$107	
夫婦					322	246	289	
視覚障害者:	83	2	28	2				
個人					286	235	159	
夫婦					438	320	379	
障害者:	2,713	64	19	73				
個人					284	249	118	
夫婦					370	299	288	

資料: 第10表に同じ, p. 18-19,

ける。

第1に, 1人あたり月収30ドル未満の家族には適当な栄養量確保に必要な食糧切符を無料で支給する。食料切符は4人家族で106ドルに相当した。第2に, 家族人員別収入限度額を設定し, その限度額を下回る者は月収の30%以内で必要な食糧切符を購入できる。

これは、荒削りながらナショナル・ミニマム類似の全国的ニード基準を設定したとあってよく、それによって、AFDC 基準が各州でバラバラであることを、食料切符基準が調整する働きをし、辛うじて貧困家族のミニマムを保障することになった。因に、1985年の4人家族の収入限度額（控除前）は1,105ド

第14表 AFDC 州基準（子供3人：1982）および連邦負担率（1985）

単位：ドル，%

州名	ニード基準	給付基準	連邦負担率	州名	ニード基準	給付基準	連邦負担率
アラバマ	\$480	\$147	72.14	ミシシッピイ	\$327	\$120	77.63
アラスカ	751	751	50.00	ミズーリ	365	305	61.40
アリゾナ	282	282	61.21	モンタナ	513	425	64.41
アーカンサス	273	164	73.65	ネブラスカ	420	420	57.13
カリフォルニア	625	625	50.00	ネヴァダ	341	272	50.00
コロラド	496	408	50.00	ニュー・ハンプシャー	410	410	59.45
コネティカット	532	532	50.00	ニュージャージー	414	414	50.00
デラウエア	312	312	50.00	ニューメキシコ	281	281	69.39
D. C.	715	366	50.00	ニューヨーク	515	515	50.00
フロリダ	468	273	58.41	ノースカロライナ	442	221	69.54
ジョージヤ	432	238	67.43	ノースダコタ	437	437	61.32
グアム	210	210	75.00	オハイオ	643	327	55.44
ハワイ	546	546	50.00	オクラホマ	349	349	58.47
アイダホ	627	345	50.00	オレゴン	433	433	57.12
イリノイ	593	368	67.28	ペンシルヴァニア	401	401	56.04
インディアナ	363	316	59.93	プエルトリコ	208	104	75.00
アイオワ	572	419	55.24	ロードアイランド	421	421	58.17
カンサス	385	385	50.67	サウスカロライナ	229	174	73.51
ケンタッキイ	235	235	70.72	サウスダコタ	361	361	68.31
ルイジアナ	661	234	64.45	テネシー	217	154	70.66
メイン	593	430	70.63	テキサス	593	178	54.37
メリーランド	450	355	50.00	ユタ	772	416	70.84
マサチューセッツ	467	445	50.13	ヴァーモント	875	568	69.37
ミンガン	538	492	50.70	ヴァージニア	339	305	56.53
ミネソタ	583	583	52.67	ヴァージン・アイランド	263	363	75.00
連邦貧困基準 年収8,277(1984)				ワシントン	856	544	50.00
				ウエスト・ヴァージニア	332	249	70.57
				ウイスコンシン	720	612	56.87
				ワイオミング	355	355	50.00

注：(1) ニード基準通り給付する州は20州、小家族にはニード基準通りだが、大家族には減額給付する州が4州、ニード基準を下回って給付する州は30州である。

(2) 連邦負担率は、現在全州が医療扶助負担率と同率を選択している。

資料：U. S. Department of Health & Human Services, *Characteristics of State Plans for Aid to Families with Dependent Children*, 1984 Edition, Washington, D. C., 1984. pp. 333-337.

ルであった(第14表参照)。

食料切符は、1965年に633千件であった受給者数が1984年には20,900千件を超え、貧困対策として最大対象者数のプログラムとなった。財政面でも連邦政府は、行政経費について50%、給付については100%の財政負担を行う。AFDCの場合、州によっては、給付の50%を自主財源負担しなければならない。1985年で連邦政府にとって、食料切符は115億ドル、AFDCは87億ドルを要した。州の負担を加えれば、AFDCは164億ドルに及ぶ。

食料切符プログラムでも勤労が要求され、12歳未満の児童の養育にあたる者、学生、パートタイム就業者を除き、働ける者はすべて求職登録し、適当な求人に応ずることが要件とされる。資産限度額は、1986年で2,000ドルであった。ただし、住宅、自動車等は認定控除され、AFDCのように厳しく適用されることはないという。

(d) 雇用訓練その他

1973年に、重要な貧困対策として総合雇用訓練法 (the Comprehensive Employment and Training Act = CETA) が施行される。これはケネディ、ジョンソン両大統領の「偉大な社会 (Great Society) 政策」を体現して1964年経済機会法 (the Economic Opportunity Act) が創設した多様な人材開発プログラム (manpower programs) を統合するものであった。偉大な社会といういわば夢と幻想に代わって、ベトナム戦争の幻滅のなかから作り出された現実的プログラムである。CETAは、前述のWINプログラムのように対象を被扶助者に限定せず、不利な立場の人々 (the disadvantaged) すなわち失業者、潜在失業者、扶助受給者を対象に雇用の機会を広げるための職業訓練を行い、その訓練期間中は参加者に現金給付する。それは、実質的に公的扶助類似制度といえる。連邦政府はブロック交付金 (Block Grants) を通じて財政援助し、州、地方自治体が事業主体となる。

このCETAプログラムは、公共雇用部門中心に著しく増大し、1978会計年度連邦予算では50億ドルを越える程であった。そこには、失業率の上昇した経済状況と共に、勤労のインセンティブへの強い関心が窺える。しかし、一部に

低所得者以外の利用や公務員を代替させるなどの濫用を生じ、レーガン政権によって、CETA は新たな雇用訓練パートナーシップ法 (Job Training Partnership Act = JTPA) プログラムおよび雇用主向けの特定対象者雇用税クレジット (Targeted Jobs Tax Credit) に吸収された。

別に、低所得対策とはいえないが、母親の就労を助成するため扶養児童保育税クレジット (Dependent Care Tax Credit) が用意され、保育所経費を勤労所得控除することが認められている。

(c) 勤労所得税クレジット

これまで公的扶助から厳しく排除されてきた男性「働く貧困者」が、1975年に初めて公的扶助対象に受け入れられた。勤労所得税クレジット (Earned Income Tax Credit) がそれで、100ドルの所得について10ドルのクレジット、すなわちニガティブな税率10%のクレジットが最高500ドルまで与えられ、受給者の年収が10,000ドルを超えると給付は打切られる。これは、(a)男性「働く貧困者」を初めて公的扶助対象としたこと、(b)小規模ながらニガティブな所得税制を実施したこと、の2点で画期的制度である。

1984年で約5,600千世帯が19億ドルのクレジットを受けており、引き続き増大が予測されている。

(f) レーガン行政改革

レーガン大統領は、公的扶助に保守的で、就任後まず緊縮財政措置の一環として次のように AFDC 引き締めを図った。

- ① 資産の保有限度額を2,000ドルから1,000ドルに半減する。
- ② 従来の「30プラス3分の1ルール」を削減し、30ドルは最初のか12月、1/3は最初の4か月に限定する。
- ③ 一律75ドルの通勤費控除を認めるが、児童ケア控除は1人160ドルに限定する。

①～③以外の収入はすべて100%収入認定される。その場合、他の公的給付、食糧切符、住宅補助なども、州の裁量で、収入認定対象たり得る。ほかにも細

かな緊縮が図られ、今日では、世帯収入がたとえ1か月でもその州の給付基準の150%を超えると、扶助打切りとなる。18~21歳の学生は扶助から除外され、「出産予定児童 (unborn baby)」に代わって直接受給資格を認められる妊婦も、妊娠6か月以上にならないと扶助を認められない。1982年からは、継父母の所得の一部も、それが実際に児童の生計費に当てられていると否とを問わず、収入認定される。

扶助の制度的引締めに加えて、「稼働プログラム (“Workfare” program)」が導入され、6歳未満の児童を現実にケアしている場合を除き、AFDCの母親は原則として稼働を求められる。1983年には、このワークフェアは、それまで職業訓練と就労斡旋に多少実績のあった連邦のWINプログラムと分離され、各州の自主プログラムに任される¹⁴⁾。

レーガン政権はAFDCも完全に州のプログラムに転換したいと考えていたようだが、失業者の増大、離婚率の上昇など「貧困の女性化」と呼ばれる状況の厳しさがそれを許さなかった。そして、レーガン政権2期8年間の任期の終わりにあたり、ニクソンの家族扶助法案以降20年来の懸案であった「福祉改革 (Welfare Reform)」が、ようやくひとつの決着を見た。

(g) 1988年「福祉改革 (Welfare Reform)」

1987年12月、ひとつの「福祉改革案」が連邦下院を通過した。上院は1988年6月、別の改革案を通過させたから、改革の成否は両院協議会にかかっていた。激しい争点となったのは、両親揃った家族は、そのいずれかがコミュニティ労働経験プログラム (Community Work Experience Program = CWEP) に最低週16時間以上参加することを義務付けるという規定であった。それを先送りすることでやっと妥協が成立し、レーガン大統領が法案に署名したのは、次期大統領選まであと4週間と迫った1987年10月13日であった。

改革法の中心は、(a)扶養義務追求、(b)職業機会・訓練プログラム (Job Opportunities and Basic Skills Program)、(c)経過的メディケイド・保育給付、および(d)ワークフェア (Workfare) その他、となっている。

① 児童扶養義務追求

1994年以降、裁判所命令による児童扶養料 (Child-support payments) 支払額を親の給与から天引きする。また、父親を確定するためのテスト料について、連邦政府が90%を負担する。児童扶養料の最初の50ドルは、収入認定控除される。

② 職業機会・訓練プログラム (Job Opportunities and Basic Skills Training Program=JOBS Program)

各州は扶助受給者に教育、訓練、雇用を提供することによって扶助から脱却できるようにすることを目標とする。各州は、第1に、10代で母親になったか、その他の理由で長期受給者になる見みの者を優先的にプログラムにのせること、第2に、求職活動援助、コミュニティ労働経験プログラムその他の無償労働、補助金付き雇用および職場内訓練 (on-the-job training) の4つのうちいずれか2つ以上を提供すること、を求められる。

3歳未満児をかかえた母親は原則として就労を求められないが、州は、保育の整備を条件にそれを1歳未満に引き下げることができる。週30時間以上就労している者、16歳未満で就学中の者、病人、障害者あるいはその介護者等は除外される。1990年に対象者の7%、1995年には最低20%の参加が目標とされている。そのために州は、必要、適切な保育サービスを確保しなければならない。

家族の所得の最初の90ドルは収入認定控除される。別に児童保育経費として、2歳以上児175ドル、2歳未満児200ドルも認定控除される。勤労所得税クレジットおよびフルタイム就労していない扶養児童の収入はすべて収入認定控除される。

③ 経過的メディケイド・保育給付

1990年4月から1998年9月まで、家族が就労によって扶助から脱却した後も12か月間は保育の提供を続ける。州は所得に応じた自己負担金を設定する。メディケイドについても従来4か月であった延長長期間を12か月とする。ただし州は、後半の半年、所得比例制の料金を課すことができる。これは、上述のノッチ問題、すなわち扶助脱却がかえって生活水準低下をもたらすという矛盾に、一つの緩和策を提示したものである。

④ ワークフェアその他

これまで各州の任意であった AFDC-UP を、1990年10月から1998年9月まで義務的プログラム化する。しかし、新たに AFDC-UP を実施する州は給付を6か月に限定できる。ただし、メディケイド適用は年間を通じたものとする。1994年以降、UP プログラムの両親の1人は最低週16時間以上教育、訓練以外の労働参加を求められる。この参加率は②より高く、1994年該当者の40%に始まって、1998年には75%が目標とされる。ただし、25歳未満で高校教育未修了者については、教育によってそれに代替することが認められる。

このように、取めて進歩派と保守派の対立のなかから、ともかく20年来の改革が成立した。今後、実際に各州がどういった実施運用を図るかは、なお時間の経過を見なければならない。

(3) 要約と展望

「稀に見る大失敗の政策」とニクソン大統領が酷評して以来20年ぶりに、ようやく福祉改革 (Welfare Reform) が成立した。しかし、その詳細はなお保健社会サービス省と各州政府の運用にかかっている。

アメリカの公的扶助は、勤労のインセンティブへの強い関心から、男性「働ける者」を厳しく排除してきた。今日まで23州が AFDC-UP すら認めてこなかった。社会保障が、男性は家族を扶養するというライフスタイルを前提に成立していたからである。

勤労婦人の増加と離婚率の上昇を背景に、そうした前提で作られていた制度の矛盾が深まったから、まず男性「働く貧困者」が勤労所得税クレジットで援助対象となり、次いで、「働ける者」となった婦人を徐々に公的扶助から雇用労働に移し、男性にもいっそう児童扶養責任を果たさせようとする改革が成立した。しかし、社会的背景には、さらに教育の荒廃、10代の母親の増加、産業構造転換などがあり、改革は“workfare”というより“slave-fare”ではないかとする批判がある。

今回の制度改正の成否は、教育、職業訓練、雇用開拓において、人種よりも

貧困階層にどこまで積極的優遇策 (affirmative action) を展開し得るかにかかっているというべきである。

4. 国際比較からの展望

(1) ナショナル・ミニマムの複合制度

先進国で福祉国家が成立した当時、公的扶助は、国民の誰もがそれ以下に落ちこぼれることのないナショナル・ミニマムを保障する最後の拠り所の筈であった。しかし、現実にはそれに積み残された人々がいた。

イギリスでもアメリカでも、男性「働く貧困者」は最近まで厳しく公的扶助から排除されてきた。それが1970年代以降、勤労収入に比例するニガティブな所得税制に近い別制度によって、ようやく所得を補完されるようになった。

他方、「貧困の再発見」によって公的扶助制度の内包するテイクアップ率や「貧困の罨」ないし「段差問題」の存在も知られるようになり、各国で相次いで公的扶助改革が日程にのぼった。

抜本改革として大きな話題となったニガティブな所得税制の実現性が薄れ、結局、公的扶助は、多くの国でいくつか他の所得保障制度と合わせて初めてナショナル・ミニマムを保障する制度へと変質した。イギリスでは、社会扶助は社会保険給付、児童給付、住宅給付、国営保健制度などと並んでナショナル・ミニマムを保障する。すなわち、ユニバーサルな制度とセレクトィブな制度のミックスによってナショナル・ミニマムを保障する形式が定着しつつある。

アメリカでは、男性が扶養責任を負い、女性は児童の養育にあたるというステレオタイプを前提に作られた社会保障制度の矛盾が拡大し、福祉改革によって、ようやく公的扶助が婦人労働との接点を見いだそうとしている。そこでも、連邦基準による食料切符という現物給付が、依然カテゴリーカルな扶助の各州別にバラバラな基準を補完して、辛うじてナショナル・ミニマム類似の基準を成立させている。

(2) 個別福祉サービスと社会扶助

イギリスでもアメリカでも、保育所費用は勤労の必要経費として公的扶助の

収入認定控除される場合がある。イギリスでは、その他の施設ケアも、ほとんどすべて公的扶助基準がサービスのレベルを決定している。アメリカでも、ナーシングホーム、中間ケア・ホームは、医療扶助のメディケイド支出に大きく依存している。

すなわち、各国とも、コミュニティで社会保険に加えて社会扶助を受けながら生活する選択と、個別福祉サービスの施設ケア利用の選択が、少なくとも同じベースで検討される余地をとどめている。

(3) かが国への提言

わが国の生活保護は、なによりも余りに矮小なプログラムに陥っている。

第1に、それは個別福祉サービスと切断されている。しかもその切断が社会福祉の普遍化として賞揚されることで、生活保護だけが選別的サービスであるかのような誤解と偏見を一般化させている。

第2に、それは社会保障から取り残されている。年金保険改正論議でも、医療保険改正論議でも、ついで生活保護との接点が論じられることはなかった。むしろほとんど視野の外に置かれているというべきである。たとえ年金開始年齢を65歳に引き上げても、たとえ医療保険の自己負担比率を老人保健を含めて20%に統一しても、どこかに生活保護の必要は残るに違いない。スウェーデン程の高福祉高負担をもってしても、公的扶助の比率は人口の5%を下回らないのである。

もし、福祉国家がさらに成長してもなくなることはない制度であるとするれば、それを矮小な制度として維持することは、第1に、その制度利用者にあまりに苛酷であり、第2に、社会保障制度全体としてあまりに非効率というべきである。

政府が、その社会福祉ヴィジョンのなかで、生活保護と個別福祉サービスそして社会保障との間に、社会的に公正な関係を回復することを切望する。

注：—

- 1) Richard M. Titmuss, *Problems of Social Policy*, London, Allen & Unwin, 1950, ただし、ここでは、Supplementary Benefits Commission, *Annual Report*

- 1976, London, HMSO, 1977, p. 203 から引用。
- 2) Supplementary Benefits Commission, *Annual Report 1976*, London, HMSO, 1977, p. 206.
 - 3) 星野 信也, 「児童手当および児童扶養手当のあり方をめぐって——イギリスとの比較」, 社会保障研究所, 季刊社会保障研究 Vol. 21, No. 3, 東大出版会, 1985, pp. 272-287.
 - 4) 星野 信也, 「イギリスの住宅政策」, 東京都立大学, 人文学報 No. 187, 1986, pp. 113-128.
 - 5) Department of Health and Social Security, *Social Assistance—A review of the supplementary benefits scheme in Great Britain*, London, DHSS, 1978.
 - 6) David V. Donnison, “Against Discretion”, *New Society* 15 September 1977, pp. 534-536.
 - 7) *The Reform of the Supplementary Benefits Scheme*, London, HMSO, 1980.
 - 8) *Reform of Social Security—Programme for Change*, London, HMSO, 1985.
 - 9) *Reform of Social Security—Programme for Action*, London, HMSO, 1985.
 - 10) HMSO, *The Income Support (General) Regulations 1987*.
 - 11) Benefits Research Unit, *Guide to the Social Fund Manual*, Nottingham, 1988.
 - 12) The President Commission on Income Maintenance Programs, *Poverty Amid Plenty—The American Paradox*, Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1969.
 - 13) 星野 信也, 「英米における 貧困対策—ニガティブな所得税の提案」, 季刊社会保障研究 Vol. 8, No. 4, 東大出版会, 1973, pp. 49-63 を参照されたい。
 - 14) 星野 信也, 「未完の福祉国家アメリカの課題——自立・自助と国家責任の狭間」, 有斐閣, ジュリスト増刊総合特集——転換期の福祉問頭 No. 41, 1986, pp. 143-151 を参照されたい。

参照文献：—

1. Brian Abel-Smith and Peter Townsend, *The Poor and the Poorest*, London, Bell, 1965.
2. Winifred Bell, *Contemporary Social Welfare*, 2nd. edition, New York, Macmillan, 1987.
3. Joan C. Brown et. al., *Poverty and the Development of Anti-Poverty Policy in the UK*, London, Heinemann, 1981.
4. Joan C. Brown, *Family Income Supplement*, London, PSI, 1983.
5. Anthony Champagne & Edward J. Harpham, *The Attack on the Welfare State*, Prospect Hills, Waveland Press, 1984.

6. Dorothy Cole, *The Economic Circumstances of Old People*, Welwyn, Codicote Press, 1962.
7. Alan Deacon and Jonathan Bradshaw, *Reserved for the Poor-The Means Test in British Social Policy*, Oxford, Basil Blackwell, 1983.
8. David V. Donnison, *The Politics of Poverty*, Oxford, Martin Robertson, 1982.
9. John Higgins, *The Poverty Business: Britain and America*, Oxford, Basil Blackwell, 1978.
10. Sar A. Levitan & Clifford M. Johnson, *Beyond the Safety Net*, Cambridge, Ballinger, 1984.
11. Sar A. Levitan et. al., *Working but Poor: America's Contradiction*, Baltimore, Johns Hopkins, 1987.
12. Martin Loney, *Community Against Government: The British Community Development Project 1968-78*, London, Heinemann, 1983.
13. Tony Lynes, *National Assistance and National Prosperity*, Welwyn, Codicote Press, 1962.
14. Nicola Madge, *Families at Risk*, London, Heinemann, 1983.
15. Lawrence M. Mead, *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*, New York, Free Press, 1986.
16. Charles Murray, *Losing Ground: American Social Policy 1950-1980*, New York, Basic Books, 1984.
17. Frances F. Piven & Richard A. Cloward, *Regulating the Poor*, New York, Pantheon, 1971.
18. Robert D. Plotnick & Felicity Skidmore, *Progress against Poverty*, New York, Academic Press, 1975.
19. Lee Rainwater et. al., *Income Packaging in the Welfare State*, Oxford, Clarendon Press, 1986.
20. Michael Rutter & Nicola Madge, *Cycles of Disadvantage*, London, Heinemann, 1976.
21. Bruno Stein, *Work & Welfare in Britain & the USA*, London, Macmillan, 1976.
22. Peter Townsend (ed.), *The Concept of Poverty*, London, Heinemann, 1970.
23. Peter Townsend, *Poverty in the United Kingdom-A Survey of Household Resources and Standards of Living*, Harmondsworth, Penguin Books, 1979.
24. Sue Ward (ed.), *DHSS in Crisis-Social Security under pressure and under review*, London, Child Poverty Action Group, 1985.
25. Robert Walker et. al. (eds.), *Responses to Poverty: Lessons from Europe*,

London, Heinemann, 1984.