

〈資料解題〉イギリス補足給付制度の動向： 補足給付ハンドブック(保健社会保障省 刊)1977年度版と1983年度版の比較を通して (3・完)

OYAMA, Hiroshi / 大山, 博

(出版者 / Publisher)
法政大学社会学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)
社会労働研究 / Society and labour

(巻 / Volume)
32

(号 / Number)
3・4

(開始ページ / Start Page)
81

(終了ページ / End Page)
120

(発行年 / Year)
1986-03

(URL)
<https://doi.org/10.15002/00006403>

《資料解題》

イギリス補足給付制度の動向(三)

——補足給付ハンドブック（保健社会保障省刊）
1977年度版と1983年度版の比較を通して——

大 山 博

- 第1章 受給資格の条件，給付の申請と給付の方法
 - I 補足給付受給資格者
 - II 資格排除者
 - III 申請の処理方法
 - IV 給付の方法
 - 第2章 給付の認定
 - I 世帯の認定
 - II 資産の認定
 - III 住居費の算定
 - IV 給付額の算定（以上第32巻第1号）
 - V 特別な状況に対する適応
 - 第3章 特別なニードに対する適応
 - 第4章 失業者
 - 第5章 労働争議
 - 第6章 低所得者に対するその他の給付
 - I 世帯所得補足
 - II 他の給付（以上第32巻第2号）
 - 第7章 扶養義務（以下本号）
 - 第8章 Welfare
 - 第9章 不服申立
- 〈解題〉 補足給付制度の動向

第7章 扶養義務

A 補足給付法でいう扶養義務の3形態

- 1 夫婦間の扶養義務。この義務は離婚の際、解除される。
- 2 親は子を、嫡出子であれ、否であれ、16歳まで扶養する義務がある。
- 3 移民法 (Immigration Act 1971) で、他者の生計と住居に責任を負った者は、その者を扶養する義務がある。

国務大臣は扶養義務を負う者に対し、必要な場合には裁判所の命令を適用してでも、これらの扶養義務を強制できる。又、この法によって、国務大臣が(治安判事が父親に対して出す)非嫡出子扶養料支払い命令を出願することもできる。又、扶養義務が行使されない場合は、刑事訴追の規定もある。

B 婚姻の破綻 (Break down of marriage)

扶養義務の問題を引きおこす最も多い状況は、別居又は離婚に至る婚姻の破綻である。男性と女性の扶養義務は離婚すると解除されるが、補足給付が支給されている16歳以下の子に対する扶養義務は継続する。実際には補足給付受給中の妻と子に対し扶養義務があるのは通例夫であり、以下のパラグラフはそれを基礎に書かれている。しかし妻も又、夫が給付を申請した場合、夫を扶養する義務があり、同様の措置がとられる。

資格は通常の補足給付規則で査定され、別居の状況によって左右されるものではない。しかし、別居が生じ、それ故、妻が自分自身の権利で申請者として扱われるということを Department officer は確認しなければ

ならない。

(1) 申請者からの情報

申請者に補足給付資格がある場合、夫が申請者に対して扶養義務を負うか、あるいは子供に対してのみ扶養義務を負うかを決定するために、別離の状況についての情報を求められる。そのカップルがすでに離婚している場合、婚姻の破綻の理由に対する質問は必要ない。しかし、離婚の際、女性の扶養に対して裁判所命令がなされている場合、必要ならばその義務を追求できるように詳細がたずねられる。女性は義務を負う者の住所、又は追跡の手がかりになる情報を提供するよう求められる。

(2) 扶養義務者との接触

扶養義務者は早急に Department から接触される。女性に当座の生計をたてる十分な資金がある場合は、補足給付支給前に接触される。男性に余裕がある場合は、補足給付の必要性を取り除く十分な生計費を支払うよう要求される。あるいは、男性が子供に対してのみ扶養義務がある場合は、子の必要をカバーする金額を支払うよう要求される。男性に余裕がない場合、男性の収入と財政上の義務を考慮してできる限りを支払うよう求められる。男性の支払い額と女性の全資格との差が補足給付でカバーされる。

男性が裁判所の命令のもとですでに妻に定期的に支払っている場合は、通常は申請の時に接触する必要はない。女性が訴訟を起こしている場合は、どの程度その訴訟がすすんでいるかによってアプローチの仕方が違ってくる。

(3) 扶養義務者が自発的に支払う場合

Department のスタッフが義務を負う者に接触して、彼が義務の全額、又は Department が正当と考えるできる限りの額の支払いを快諾した場

合、これらの支払はその自発性に委ねられる。しかし、Department がそのような自発的な取り決めを受け入れても、妻は彼に対し扶養訴訟を起こすことができる旨が彼に説明される。又、彼が同意した金額を支払わなければ Department が彼に対し訴訟をおこすこともできる旨も説明される。夫が補足給付の必要をすべて取り除く程十分に支払うことができる場合は、直接に妻に支払うよう要求される。それより少額しか支払うことができない場合は、妻が補足給付を必要としなくなる時まで Department に支払うよう要求される。

〈追加〉

扶養義務者がどの程度支払う余裕があるかの決定に Department が使用する定式は以下のとおりである。彼と、共に暮らすパートナー、又は子供の通常の基準額プラス彼の全賃借料（又は抵当）と彼の純賃金の 1/4 の追加、これが彼らの全収入から相殺される。その超過分が扶養料の協議のベースとして使われる。しかし、Department's officer には、例えば彼に純賃金の 1/4 を越える不可欠な特別出費がある等の場合、支払い額の減額に同意する自由裁量がある。

(4) 扶養義務者が自発的に支払わない場合

責任のある者が可能にもかかわらず扶養義務を果たすことに快よく応じない場合、法的手続の問題が考えられる。これは自分自身で訴訟をおこす選択を与えられた妻と話し合われる。妻が自から訴訟をおこすことの利点は、その結果得られたいかなる裁判所命令も彼女が補足給付受給をやめた時もその効力は継続し、彼女は受給している補足給付よりも高額を与えられることもあることである。妻が自から訴訟をおこすか否かの決定は全く彼女の問題であり、その選択についての説明のリーフレットが与えられる。彼女の決定がどうであれ、彼女は全補足給付を継続して受給する。彼女が希望するならば法的援助についてのアドバイスも得られる。自分自身で訴訟

をおこさないと決めた場合、Department は扶養義務者に対する裁判所命令を得るべく訴訟をおこすことを考える。

(5) 調停

Department が扶養義務者に接触する前に扶養義務者が家に戻り、妻への支給がとまる場合、彼に経済的な余裕があれば給付の返還を要求される。

C 非嫡出子

別居した妻たちの場合のように、Department の最初の関心は母親が資格のある補足給付を受給することを確認することである。子の扶養に対する責任の追求は別の問題であり、子の誕生の状況や子の父親についての情報を快よく提供するといったことで彼女の給付は左右されない。

(1) Department が要求する母親についての情報

子供が誕生してはじめて義務が生じるのであるから、それまではいかなる情報も求められない。子供の誕生後、その子が養子に出されないことが明らかで、ある期間補足給付が継続して支給されそうな場合は Department のスタッフは義務が遂行されるべきか否か決定するために情報を求める。

母親が子供の父親に対してすでに訴訟をおこしており、その訴訟がかなり進展している場合または、すでに父親から子の養育費を受け取っている場合には情報は要求されない。しかし、Department はその訴訟の結果や支払われている養育費の金額についてははずねる。養育費を受け取っていない場合、Department officer は父親にアプローチするための必要な情報を求める。最初に、情報を提供しなくてはならないこと、どのように決心しようと彼女自身の補足給付は継続して受給できるというこ

とが説明される。

(2) 申立られた父親が支払いに応じない場合

男性が父親であることを拒否しても実際には子の父でありうる場合、又は父親であることは認めても支払い能力があるにもかかわらず支払いを拒んだ場合、訴訟の問題が検討される。これは母親が自から訴訟をおこしたい場合もあるから相談して決める。彼女にはいかなる圧力もかけられないし、どちらに決めようと彼女の給付資格には影響はない。女性が自分で訴訟をおこさないと決めた場合、Department が男性に対して非嫡出子扶養料支払い命令を得るため訴訟をおこすことを検討する。女性はその父親との関係の詳細を含む情報と父性の主張を裏付ける証拠を提供するよう求められる。提供しなくなれば個人的な情報を提供する必要はない。しかしこれは、もし彼女が自分で訴訟をおこしたら solicitor が要求すると思われる種類の情報である。

裁判所命令による支払いは、通例女性が補足給付をやめても継続して支払われる。その場合、扶養料は直接彼女に支払うよう取り決められる。

D 裁判所の判決の事情変更のための取決め

判決によって定められた扶養料は、通例裁判所の徴収事務官を通じて支払うべきである。しかし、それよりもむしろ、妻が規則的な補足給付を申請するのが適切と思える場合、了承を得て支払を命令で当局に変更する権限を裁判所事務官 (clerk) に委任するよう勧められる。この変更の長所は、妻が補足給付金額で週手当を確保でき、夫が扶養料を支払えない場合の心配や不都合を避けられることである。もちろん、妻はいつでもその権限を取り消すことができる。判決額が妻の全補足給付額より少額の場合、通例判決が下されるとすぐにその処置が講じられる。しかし、判決額が給付額

より多額の場合には、それが全く支払われないか、あるいは不規則にしか支払われない等の理由で補足給付の必要性が継続するか否かについては調査する必要がある。

E 裁判所命令の強制と変更

扶養義務者が裁判所命令の条件に応じない場合、Department は適切ならばその強制を裁判所事務官に交渉するよう女性に忠告する。

扶養義務者がその被扶養者に対し正当な額の支払を確実に継続するよう時々彼の状況調査が行なわれる。適切な場合には Department は裁判所命令の変更を裁判所に申請するよう忠告する。

〈追加〉

扶養義務者が扶養料を支払う余裕がない場合

扶養義務者が、失業、長期の病気等彼自身の状況の変化のため、自発的なものであれ裁判所命令によるものであれ、扶養料の支払いを続ける余裕がなくなった場合、彼は Department の地方事務所とコンタクトをとり、状況を説明しなければならない。Department は上記 B(3) に照らしてみ、彼の扶養能力を再検討する。

F 刑事訴訟

扶養義務者が扶養料の支払いを不当に拒絶又は怠り、そのために被扶養者が補足給付を受給している場合、Department はその者に対し、刑事訴訟をおこすことができる。判決は禁固刑、又は罰金、又はその両方である。

通例、刑事訴訟は扶養義務者から扶養料を得るべき他の全手段が講じられ、それでも不可能な場合にのみ考えられる。起訴を考える場合、その前

に上級事務官によって細かく調査される。刑事訴訟が起こされる場合の大部分は、夫が行方不明で扶養義務の不履行がある場合である。

スコットランドの場合

〈改正〉

スコットランドでは Department の法的権限が民事訴訟に限定されている。刑事訴追に対しては控訴院弁護士に権限があり、州裁判所で審理される。その結果、Department は自身の決定で訴える権限もないし、代理で訴えたり命令する権限もない。しかし、Department は起訴が適当と考えられる場合は国の代理人に委託する。



扶養義務についての general position はスコットランドもイングランドやウェールズと同様である。Department は民事訴訟、刑事訴訟両方をおこなう権限をもつ。しかしながら、判決の変更に対する調整は、前回と同じくスコットランドではできない。裁判所は扶養料の支払に対してイングランドやウェールズのような徴収システムがないからである。

〈新規〉

II 保証人のある移民

移民法 (Immigration Act 1971) により、単独であれ、共同であれ他者の生計と住居に関して責任を負う旨を書面にて保証した者は、補足給付法によりその者を扶養する義務がある。そのため、保証された者が補足給付を申請した場合、Department は夫が家族を扶養しない場合と同様に扶養義務の問題を追求し、民事、刑事訴訟をおこなう権限をもつ。一般的に民事訴訟、刑事訴訟は、適切な自発的な調整ができない場合、又は調整はされても支払いがされていない場合にのみおこなわれる。

第8章 Welfare

(1) 国の福祉の責任

補足給付法のもとで国は、benefit officer やその法の執行に関わる他の officer が福祉を最大限に向上させるためその役割を果たすことができるようにアレンジをする義務がある。

以下のパラグラフではこの義務を実行するアレンジについて述べる。

〈新 規〉

(2) Special case officer (S. C. O.)

各地方事務所に少なくとも一名の benefit officer が S. C. O. として任命されている。S. C. O. は特別困難なケースに特に注意を払うことができるよう追加訓練がされる。家計のミスマネジメントの問題をもつ申請者は S. C. O. に委ねられる。例えば、本人又は家族が深刻な怠慢の徴候をみせている者、環境に適応することが非常に困難な者、又は給付の授与に付随する条件に応じようとししない者（例、精神病のように見えるが労働不可能の証拠を提出しない者）もそうである。ケースを S. C. O. にまわすことは地方事務所のマネジメントにまかされている。S. C. O. はソーシャルワーカーではない。又、社会的、経済的な両方の問題が関係している場合は、S. C. O. は適切な機関のスタッフの協力を求める。

(3) 他の機関への差し向け

補足給付の中で働くスタッフは仕事の過程で、他の機関の責任の中に入る個人的、社会的、健康上の問題をもつ申請者に会うことがある。この場合、通常 officer は誰に接触すれば良いかをアドバイスし、申請者に自分でその機関に接触させるだけで十分である。しかし、申請者があまりに

も虚弱、神経質、又は他の理由で自分で接触できない場合、通例申請者の同意を得て officer 自身が接触する。申請者が確実に他の機関に委ねられたとして補足給付スタッフに引き続き残された責任は、通常の仕事の過程で気づいた重要な新しい改善をその機関に知らせることである。別の機関によっていかなる処置がとられるか見い出そうと特別な行動をとることは期待されてはいない。

Department の officer は非常に例外的な場合にのみ申請者の同意なしに他の機関に接触する。たとえば以下の場合である。

- 1 申請者が重病で相談できないし、代理となる親戚や友人もいない場合
- 2 児童の福祉がかかわる問題で、申請者の協力が信頼できない場合

(4) 連絡 (Liaison)

Department のスタッフは効果的にその職務を遂行するために、広範囲の公的機関又はボランティアの団体、特に燃料委員会、住宅当局、地方ソーシャルサービス Departments と協力することが必要である。多くの地方事務所で連絡委員 (liaison officer) が任命されており、その多くは特に燃料及びハウジングコストの直接払いに関わっている。もっと上のレベルでは、地域及び地方事務所のスタッフは agency policies に関する情報を交換し、相互間の処理を認めることができるように、他の地方機関との連携アレンジメントの確立に協力するよう奨励されている。多くの地域では、スタッフの配置交換 (exchange placement) のための訓練制度がすすめられている。ソーシャルサービスと補足給付スタッフ間との連携アレンジメントを扱った "Liaison in Practice" という booklet が地方当局協会と Department との協力によって発行されている。

(5) 直接払い

可能な限り補足給付申請者は他の大部分の人と同様、自分のやり方で自由にか計のやりくりをすべきである。しかしながら、少数の申請者はうまく管理できず、さまざまな困難におちいつている。そのような困難を助けるために週給付から減額し、燃料供給者や住宅協会に直接支払ってその燃料費や住宅費をカバーする規定がある。

(6) 資格に関するアドバイス

Department は申請者や、申請者になる可能性のある者に給付資格を知ってもらいたいと願っている。補足給付制度を広く知らせ、資格のありそうな者の注意をひくよう引き続き努力をしていく。申請者が最初の支給を受け取った時に、給付がどのようにして割り出されたかの説明が送られる。要求があれば、さらに詳しい説明が与えられる。

多くのソーシャルワーカーは、Citizen Advice Bureaux のような他の機関の welfare rights officer のスタッフと共に、welfare rights の問題に関して申請者にアドバイスし、サポートすることにおいて弁護する役割をもっている。申請者の同意があれば、Department のスタッフは、受給資格の疑問や他の機関で受給資格に影響なく申請者を援助できる方法に関して、他の機関のスタッフにアドバイスできる。

〈追加〉

それ故、要約すると、訓練と奨励によって国は以下のことを保障しようとのぞんでいる。

スタッフは

- 1 申請者に個人として関心をもつこと
- 2 給付資格に関係したあらゆる事実を収集できるようなインタビューの能力を身につけること。
- 3 直接に申請者の経済的問題に関わる問題であれ、社会保障制度の範囲外の問題であれ、広く福祉の問題としてももたらえることができ

ること。

- 4 Department の中であれ (例 S. C. O., U. R. O.), 外であれ (ソーシャルサービス Department と Citizen Advice Bureaux) 適切なケースを責任ある者や機関に差し向けること
- 5 必要に応じて他の機関と連携すること
- 6 自分の権利を理解するよう申請者を援助すること

第9章 不服申立

(1) 不服申立の権利

以下の決定に対しては不服申立の権利はない。

- 1 国務大臣に代わってなされた決定
- 2 地方当局による決定

以下の決定に対しては独立した不服申立審判所に申立をする権利が認められている。

- 1 申請又は給付額に関する benefit officer の決定 (前の決定の再検討の拒否も含む)
- 2 緊急ニード支給の返済と返済額の決定
- 3 虚偽の陳述又は事実の隠蔽の結果、支給しすぎになった給付額の返還を要求する権利が国務大臣にあるとする決定
- 4 補足給付で支給された額が他の給付の遅延金から返還されるとする決定
- 5 申請者が国務大臣が認めたり設立した指導、訓練コースに出席する場合のみ補足給付を支給するという benefit officer の指示

審判委員会は議長と二人のメンバーから成る。議長は Lord Chancellor (又はスコットランドでは Court of Session の Lord President) によって

任命された別の審査員の中から国務大臣によって選ばれる。メンバーは国務大臣によって任命された別の審査員団から選ばれる。審査員団は労働者、雇用者、コミュニティーの他のグループの組織の代表者から成る。

申立審判委員会は省からは完全に独立していて、Lord Chancellor によってオーガナイズ、監視されている。審判委員会の手続きと機能は独立した顧問団体である Council on Tribunals が常に再検討しているが、それには決定を変える権限はない。Health and Social Services and Social Security Adjudication Act の結果、審判の責任は 1984 年に President of Social Security Appeal Tribunals に移される。その President は多くの地方の chairman に支えられて審判システムをオーガナイズ、監督し、Lord Chancellor に対して報告義務がある。

(2) 不服申立の方法

多くの場合、benefit officer の決定は給付額の算定方法を説明する査定報告で給付申請者や給付の再検討を要求する者に送られる。決定に不服のある者は申立をする前に、決定に関する十分な説明を求めたり、査定報告書が理解できない場合はさらに多くの情報を地方事務所と求めるとよい。申立は決定が送られてきた日から 28 日以内に書面にて事務所（通常、決定を発送した事務所）に理由を添えて行なわなければならない。申立は手紙でもよいし、地方事務所においてあるリーフレットの用紙にて行なってもよい。

(3) 決定の再検討

申立が受けられると、申立をされた決定は正しいか否かを確認するために再検討される。その決定が事実を無視、又は誤解してなされていたり、法の間違いがあったり、決定以後状況に変化があった場合、その決定は benefit officer によって訂正される。再検討した結果、申請者にこれまで

以上の給付資格があることになった場合、もとの決定はすぐに訂正され、特別給付が支給される。同時に、書面にて訂正決定の説明がもとの決定の説明書（以前に送られていなかった場合）を添えて送られる。それによって申請者は、申立の点が希望どおり応じられているか否か自分で確認することができる。それに満足できない場合は、その新決定に対して申立を続け希望するなら、さらに書面にてそれを主張する陳述することもできる。訂正された決定に満足する場合は、申請者は何もする必要はなく、申立は消滅する。

上記の条件で決定が再検討されなかったり申立が取下げられなかった場合、申立は必要な書類と共に申立審判委員会の書記官 (clerk) に送られる。

(4) 申立人への通知

書記官 (clerk) は審判のための情報のコピーを申立人に送る。すなわち

- 1 書面による正確な申立
- 2 不服のある決定についての詳細
- 3 決定を下す際に作られた給付の査定、算定の詳細
- 4 benefit officer の Submission (仲裁付託書)。決定理由（不明確な場合）、必要な査定の説明、申立の点に関するコメントを含む。

同時に書記官は審判の手続きとヒアリングの出席についての情報の載っている用紙にてヒアリングの日時と場所を通知する。申立人がアドバイスを受け、陳述をアレンジするための時間を確保するために2週間の猶予を与える。申立人が申立の取り下げを望む場合は、いつでも書記官に書面にてその許可を求めることができる。

(5) ヒアリング

申立人は、申立のヒアリングに出席する権利、一人又は二人を伴ったり代理人とする権利（審判所が同意すれば2人以上でもよい）、証人を呼

ぶ権利がある。申立人の交通費（及び代理人が出席に際して他のどこからも交通費の支給や返還がない場合は代理人の交通費）はヒアリングで書記官から支給される。しかし、片道のコストが1ポンド以上で申請者にその余裕がない場合は、前金の支給を書記官に要求することができる。申請者に誰が伴うか、又は代理人になるかについての制限はない——近親者、友人、ソーシャルワーカー、労働組合役員、事務弁護士、いずれでも出席できる。同様に、benefit officerも代理人をたてたり、証人を呼ぶ権利がある。法的代理人の費用については法的援助は適用できないが、“法的助言と援助の施策” (Legal Advice and Assistance Scheme) に基づいて、申立の準備の段階で、申立人へのアドバイス仲裁付託書の作成を事務弁護士に依頼できる。この制度や事務弁護士の詳細は Citizens' Advice Bureaux や Law Society's Legal Aid Office で得られる。一般大衆や出版者は申請者と議長の同意がない限り入場は認められない。

前記のように審判委員会は、通常一人の議長と二人の他のメンバーから成る。メンバーの急な欠席の場合は議長と一人のメンバーで成ることもある。この場合、申立人と benefit officer の反対がない場合にのみ申立をきくことができる。必要ならば議長は賛成の表明、又は決定票を使うことができる。書記官は常に審判に出席する。ヒアリングは非公開でプライベートなものである（一般大衆や出版者は前記の場合を除いては認められない）。そのため、個人的な事柄が広く知れわたる危険はない。申立人と benefit officer 側の officer は審判委員会に向かいあって座り、書記官は通常テーブルの端に座る。

ヒアリングに決まったやり方はないが、申立人と benefit officer 側の officer、代理人（もしあれば）が発言、審判委員会の方から質問される。お互いに質問をしてもよいし、証人に質問してもよい。ヒアリングの後、審判委員会は彼らに退場を命じ、プライベートに決定を出す。見つかった事実の説明や審判委員会の決定とその理由は、ヒアリング後すぐに両方に

郵送される。

申立人が欠席の場合でも審判所は審理を開始することができる。申立人は出席を義務づけられているわけではなく、それをしなければヒアリングは無期限に延期されるからである。申立人は自分で自分のケースを審判委員会に述べ、質問に答えたり、質問をしたり、問題を論じ合うことができるように、さらに審判委員会が決定を下す前にあらゆる情報が得られるように審判に出席するよう奨励される。障害などのため出席困難な申請者には、できる限り出席できるよう特別な措置がなされる。

(6) 上訴権

審判委員会の決定を Social Security Commissioner に Commissioner の許可を得て申立てる権利がある。しかし、これは法の観点に関してのみである。Commissioner への申立は、決定そのものであれ、決定に至った方法であれ、審判が、Act and Regulation の規定や審判のやり方を規制する法の原則に従っていないという根拠がある場合にのみ認められるということである。これを望む申立人は、例えば法律センターや“法的助言と援助の施策”に関わっている事務弁護士にアドバイスを求めるべきである。申立の許可を求める申請は審判の決定が送られた日付から3ヶ月以内に行なわなければならない（それより遅れた申請でも Commissioner が正当な理由ありと認めた場合は受けられる）。用紙は Department の地方事務所にて入手できる。

〈解 題〉

補足給付制度の動向

1 解題にあたって

サッチャー政権は1979年発足以来これまでの福祉国家政策に別れをつけるため自立、民間活力を奨励し“小さな政府”をめざすいわゆるサッチャーリズムを基本にして、おもいきった公共支出の削減を行ってきた。しかし、サッチャー政権の第一期目は、社会政策(Social policy)の領域では全体的に制度の抜本改革ではなく、“Cut Back”といわれる予算の抑制を通じてのいわば行政改革に重点が置かれていた。それは、具体的には職員給与の引下げ、人員削減、機構改革、病院封鎖、民営化、給付水準の抑制、給付制限の強化などであった。これらの行政改革は、サッチャー政権の二期目に入って福祉国家に別れをつける大改革への布石であると予測されていた。1983年6月の総選挙で保守党が圧勝し、サッチャー政権は二期目に入ることになったが、この総選挙の直前から私は滞英生活の機会を得、こうした予測をよく見聞していた。この予測どおり、はじめにも述べたように、1985年6月3日、『社会保障の改革』と題して、グリーン・ペーパー（緑書）が発表された。このグリーン・ペーパーは、フェウラー保健社会相を中心に保守党議員、官僚、ビルディング・ソサイアティ、ナビスコなどの経営者をメンバーとした委員会によって約18ヶ月かけて作成された。労働党はこの委員会のメンバーにTUCや福祉関係団体の代表が全く含まれていないとして発足当初から批判していた。

グリーン・ペーパーは三分冊からなり、第一分冊は、改革への新しい接近方法、社会保障の歴史的発展、過去社会保障はどんな役割を果たしてきたか、現在の社会保障制度の現状などが述べられている。そして、第二分

冊では、年金、補足給付、住宅手当、児童手当などのファミリー・サポート、妊産婦手当、死亡手当、寡婦手当、社会保障のマネジメントの具体的な改革案が示されており、この第二分冊がグリーン・ペーパーの中心部分になっている。第三分冊は、バックグラウンド・ペーパーで、改革にあたっての基礎的資料が収録されている。この改革案の内容は、サッチャーリズムがより明確に反映されたものとして、過去40年の間、かつてないドラスティックな改革といわれ、わが国でも「英の福祉・墓場までは面倒見ない」、「国の年金段階廃止—住宅手当なども制限」という見出しを掲げて新聞等で紹介されたほどである（朝日新聞、夕刊、1985年6月4日付）。

そして、1985年12月16日、ホワイト・ペーパーが発表され、法案として国会に提出されることになり、当初グリーン・ペーパーでは1987年4月をめどに改革を実施する方針であったが、ホワイト・ペーパーでは次の総選挙後の1988年4月から実施の予定とされている。

とくにこの改革案で重点がおかれ、抜本的な改革内容となっているものは年金制度と補足給付制度である。

そこで、本稿で補足給付制度の動向を明らかにしていく場合にも、ちょうど本稿の執筆中に相次いで改革案が発展されたこともあって、この改革案を視野に入れざるを得なくなった。

すでに、グリーン・ペーパーの概要については別稿で紹介したが（拙稿「イギリス社会保障の大改革案—グリーン・ペーパーの概要」、『賃金と社会保障』No 922、1985年9月下旬号とNo 923、10月下旬号に2回にわたって掲載）、ホワイト・ペーパーについてはまだ紹介をしていない。ホワイト・ペーパーの概要の紹介はまた別稿を予定しているが、ここではグリーン・ペーパーとあわせて補足給付に関連した部分に限定してその動向をみておきたい。

このように、サッチャー政権発足以来の大きな変動の中で補足給付制度の動向をひとまず整理しておくことは、今後の研究の上でも、また歴史的

な一つの記録としても有意義であると思われる。

補足給付ハンドブックによる1977年版と83年版の比較は、ちょうど労働党政権下の補足給付制度とサッチャー政権第一期の末期で第二期の大改革の直前の時期ということになる。したがって、1つにはこの比較を通じて労働党政権下の補足給付制度に対して、サッチャー政権がいかに遼大な失業者と低所得・貧困層の存在を前にしてサッチャーリズムの布石をとってきたかがうかがえることになる。そして、2つにはこの布石が第二期の大改革にどのように関係づけられているかをうかがうことができるものと思われる。

そこで以下で順次検討していくことにするが、比較検討にあたり、重要な視点ともなる社会政策におけるサッチャーリズムとは何かについてふれておかなければなるまい。この点、すでに紹介した拙稿「サッチャー政権下の英国国民生活と福祉政策の動向」(前掲『海外社会保障情報』)で明らかにしているので、ここでは補足給付制度の動向を分析するにあたり必要な範囲で紹介しておくことにとどめたい。

CPAG (Child Poverty Action Group) は雑誌『貧困』の特集号(前掲、*Thatcherism and The poor*)でサッチャー首相の言動をもとにして、次のようにサッチャーリズムをとらえている。すなわち、1つには、社会立法においても個人主義を基本とすること、2つには、オープンな能力主義社会においては、集団主義による社会保障においても価値のない者、怠慢な者はとびあがることはできないかもしれないが、“ソファーではなく踏みきり板”でなければならないこと。3つには、経済効率を追求すること、すなわち福祉国家の重荷に束縛されないで、繁栄したビクトリア時代の節儉と創造性という美德をモデルにすることである。“もしよりよい病院を望むなら、より競争的な産業を必要とする、制度的サービスは安全ネットであるべきで、独創力や自立をつつみこんでしまう毛布であってはならない”と。

そして、このような考え方を基に社会政策において具体的には次のようなことが実施されてきていると指摘している。

まず第一に、Privatization である。効率性と選択性において、国営よりも民間セクターの方がすぐれている。公的サービスにおいてこれを追求していくこと。

第二に、マーケティング福祉である。選択の自由と真実のニーズを明確にすることは市場の価格メカニズムを福祉に適用することによって最もよく保障される。ソーシャル・サービス、処方箋、教育費等におけるチャージの増加はすでに多くの貧困家庭に自由な市場福祉の味をもたらしている。

第三に、インフォーマルなセクターを奨励することである。“自立”を奨励し、ボランティアが効果的に仕事ができるようにすること。

第四に、家庭主義を強調すること。働く女性はできるだけ家庭に帰ること。制度的な家庭サービスは家庭と家族の適切な機能を発揮させることにマイナスになっている。

第五に、コントロールの強化である。福祉が濫用されるべきでないものならば、それが気前よく奨励している食欲はコントロールされなければならない。保守党のジル・ナイト議員は、「ミーンズ・テストという言葉は、とかく感情的にとらえられがちである。大衆は手のひらを差しだし、その詰め物を要求する。その手のひら、詰め物はどんどんふえていく。明確な基準なくして彼らに物を与えることは容易に許されるべきでない」と、ミーンズ・テストの強化を訴えている。

国家はあまりに多くのことを約束しすぎており、またあまりにも無原則的に配分しすぎている。社会保障においては、不正行為だけでなく、過度な依存性をも取締まらなければならない。

第六に、福祉地図を再作成することである。貧困問題の1つの解決策はそれを見えなくさせることである。

最近のオフィシャルな統計においても貧困地図をぼんやりさせてきた。税金と物価指数などは積極的に公表されているが、給付の補足率とかポバティ・ライン以下で暮らしている人々の数などは公表の頻度が減少してきている。また、ポリシー・プログラムにおいても貧困の重要性が減退してきていると。

以上のように、社会政策におけるサッチャーリズムについて整理されているが、このサッチャーリズムが補足給付制度の動向にいかんにか反映されているかも視野に入れながら以下で検討していくことにする。

2 補足給付ハンドブック 1977年版と 83年版の比較を通して

さて、これまで補足給付ハンドブックの1977年版に則して、サッチャー政権第一期における83年版ハンドブックで補足給付制度がどのように変化しているか比較をしてきたが、ここで、その比較の結果、補足給付制度の動向として、特徴的なことについて整理を試みておきたい。そのため、さきに述べたサッチャーリズムが政権第一期下の補足給付制度にどのように反映しているか、とりわけ、はじめに述べた失業と貧困にどのように対応しているかに焦点をあわせて検討していくことにする。したがって、全体にわたって個別的な内容の変化についてのコメントは、ここではさけない。

(一) 失業者に対する補足給付制度の変化

補足給付(補足手当)の受給条件として、労働可能な者はすべて雇用登録を必要とされている。したがって、補足給付制度における失業者の範囲は、労働可能で雇用登録の必要な者ということになり、労働可能であっても雇用登録を必要としない者は、補足給付の受給資格としてはその要件を

充たすことになるが失業者ではないことになる。

この点、1977年版補足給付ハンドブック（以下、77年版と略称する）では、雇用登録を必要とされない者として、㉔男性65歳以上、女性60歳以上の者、㉕医師の証明つきで労働不可能な者、㉖16歳以下の扶養児童をもつ片親、㉗通勤を必要とする労働に慣れない視力障害者、㉘労働不可能ではないが、身体障害のため雇用不可能な者、が列挙されていた。

さらに、雇用登録の必要はないがパートタイム労働の登録のみを必要とされる者として、㉙病人、障害者を家庭で看護、介護をしている者、㉚中年以降で未亡人になり、職場経験がなく、健康のすぐれない者、㉛公認の訓練コース、教育コースを受けている者、があげられていた。

これに対して、83年版では、㉔㉕について男性も60歳以上とされたこと、㉖パートタイムで働いている障害者、㉗フルタイムで働いていても障害があって受給資格のある自営業者、㉘仕事をはじめても、最初の15日間続けて給付を受給している者、㉙退職年齢に近づきJob release手当を受給している者、㉚出産間近の妊婦、妊娠のため就労不能となった者、㉛17歳でフルタイムの中等教育を受けている者、就労中および学期中でも受給資格のある者、㉜裁判あるいは判決を待っている拘束中の者、㉝養子、近親者の子供をケアしている者、㉞病気のパートナーを看護している者、が新しくつけ加えられた。さらに77年版ではパートタイム労働の登録のみ必要とされていた者も、全面的に登録免除とされ、しかも、㉙では6ヶ月という制限つきではあるが可能な仕事にもどるためのアレンジに時間がかかる者も含まれ範囲が拡大されている。また、㉚でも55歳以上の男性が加えられ範囲が拡大されている。

このほか、あらたに、一時的に登録免除される者として、㉞陪審員、証人として出廷する者、㉟1週間のサマースクールに参加するオープン・ユニバーシティの学生、㊱英語コースに通っている移民（6ヶ月あるいは9ヶ月間免除）、㊲刑務所、少年院から釈放された者（7日間まで免除）、㊳

短期間の就労計画で雇用援助を受けている者、⑩労働争議の影響を受けた者、が加えられた。

このように、雇用登録を免除される者の範囲が拡大されたことは、それだけ失業者の範囲が縮小されたことを意味している。

77年版第7章失業者の四では、次のような項目があった。

「補足給付を申請する失業者は、短期間のみ援助を要する者から、老齢、障害のため長期間の援助を要する者までいる。その間には、新しい仕事が見つからないが最終的には就職口を見つけることができる者がいる。これらの各グループの大部分の者は職を欲している。職を見つけるのに援助を必要としない者もいれば、雇用機会にめぐまれない種々のハンディキャップがある者もいる。自活するため職につくよう説得を要する者もいる。これらの申請に対しては個人の適性を考慮して調整する。」と。

ここに見られるように、老齢者、障害者といえどもその大部分は職を欲しているとして失業者ととらえられていた。

83年版では、この項目は削減され、60歳以上の高齢者、退職年齢に近づいた者（Job release 手当受給者、職場経験のない55歳以上の男性50歳以上の女性）は、職を欲していても失業者とはみなされなくなった。また、失業者で特別再調査される対象も18歳～50歳とされていることから、おおむね就労意欲をもち、ハンディキャップがなくても、50歳以上となると、失業者の範囲から除外していく傾向にあるといえる。

障害者においても同様で、パートタイム、あるいはフルタイム（自営者）で働いていても登録を免除している。さらに家庭での看護者、介護者まで登録免除を拡大している。これはさきのサッチャーリズムの家庭主義のあらわれともいえる。

このほか、若年層を対象としたMSCの訓練コース、教育コースにいる者も登録免除とされた。

こうしてみると、83年版では失業者の範囲を縮小して、補足給付制度

をそのセイフティ・ネットにして対応しているようにとらえることができよう。この点、はじめに述べたように、79年サッチャー政権発足以来、失業者数はうなぎ登りで、たえず、それがサッチャー政権批判的的にさされてきたことから、またさきのサッチャーリズムで述べたように、それを小さくして見えなくする政策のあらわれだと思われる。

労働党は、このような政策に対して、雇用省統計の失業率、失業者数とも正確ではなくなったとして、少くとも82年から削除された60歳以上の高齢失業者約16万2000人とMSC訓練コースの者、およびそのコースから漏れている者を含めなければならず、これらを含めると約100万人以上が政府統計に加算されなければならないと批判していた。

このようなことからすると、失業者の範囲の縮小は、サッチャーリズムと指摘される貧困を見えなくすることの一つのあらわれと見ることもでき、この点の変化の大きな特徴と思われる。

しかし、統計的には確かに失業者数は小さくなるが、その受皿とされる補足給付制度がふくらんできて、依然として見えなくならないではないかということになる。そこで次にこの問題についてどのような対応しているかについて検討していこう。

(二) コントロールの強化

さきのサッチャーリズムによると、“ソファーではなく踏みきり板”でなければならないとか、“独創力や自立をつつみこんでしまう毛布であってはならない”としてコントロールの強化が指摘されている。この点、さきに述べたサッチャー政権第1期の政策が最も特徴的にあらわれたところである。それは、基本的にはコストを抑えることと管理を強化することに向けられた。そこで、まず補足給付委員会を廃止して中央政府のコントロールを強化することが行なわれた。そして制度の簡略化を図るということで、本制度の特色ともいわれた自由裁量を制限して給付の画一化が促進さ

れた。それとともに給付をとりあつかうスタッフの削減が行われた。しかし、逆に、ミーンズテストや不正受給者の取締りを強化するためのスタッフは増員されているといわれている。さらに、勤労意欲を促進するため就労している者よりも就労しないで給付を受けている方がよいということにならないようにということで、79年以來給付額のアップ率が低く抑えられた。そのため、給付額のアップ率より物価の上昇率の方が上まわり、実質的には給付額のレベルダウンになっている。

ほぼこのようなことが補足給付制度において実施されてきたが、以下で83年版との比較で検討してみよう。尚、不正受給者の取締りに関しては、オックスフォードでの283名が逮捕された事件を例にしてすでにその状況を論じた。また、給付額のレベルダウンにより受給者の暮らしについて、LSEのピアショウ(David Piachaud)氏による分析結果および1983年8月25日のロンドン・ウィークエンド・テレビジョンの報道をもとに、その生活は最低限の生活を充たすに充分でないことをすでに明らかにしておいたので、ここではこの問題については省略する(拙稿、前掲論文「サッチャー政権下の英国国民生活と福祉政策の動向」)。

さて、そこで、まず自由裁量の制限の問題について検討してみよう。

補足給付制度で自由裁量が特徴的に発揮されるのは給付の認定(とくに収入・資産の認定)、特別な状況に対する適応および特別なニーズに対する適応であると思われる。

これらに該当する項目を一瞥してみると、〈新規〉の項目が実に多いことがわかる。そして〈追加〉が多くみられる。このことから規定がより詳細化され、それだけ裁量の幅が制限されたことになる。とくに収入・資産の認定は〈新規〉の項目が著しくふえている。例えば、収入については現物支給として、食事つきの場合、一日一食分の価値は認定しないが、それ以上は他の現物支給と同様に所得として認定するとか、雇用主からのクリスマスボックスは10ポンドまで認定しない、といったごとくかなり

きめ細かくなっている。ということは、それだけ収入テストが強化されてきたことを意味する。

また資産については、〈追加〉項目としていかなる形であれ（銀行預金、住宅協会の預金、公債、株、現金等）、またいかなるものから生じたものであれ（貯蓄、遺産、退職金、補助金等）、すべての金銭および申請者によって占有されていない不動産の純売却価格をも含む、と規定され資産の範囲が拡大された。そして、77年版では、資産の認定について1250ポンド以下の資産およびそれが生み出す収入は認定しない。ただし、1200ポンドを越す資産は50ポンドごとに25ペンスの利率で週収入として認定される。しかし、申請者が所有する資産に上限はないとされていた。これが83年版では、3000ポンド以下であればその資産およびそれから得られる収入はすべて認定しないと引上げられた。しかし、これが資産保有の上限となつて、3000ポンド以上の資産を有するものは補足給付の受給資格から除外されることになったのは特徴的な変化である。

このほか、サッチャー政権は公営住宅の分譲を進めるなど持家主義政策を推進していたが、それを反映してか、土地・家屋に関する項目が〈新規〉に加えられたことが特徴的である。基本的には、所有者が使用している土地・家屋の価値は認定されないことは変化がない。しかし、土地・家屋の売却に関して特徴的な変化がみられる。すなわち、土地・家屋を売却した場合、その価格が適当であれば認定されないとか、またその売却した資金が別の家の購入資金にあてられる場合も（6ヶ月間）、その資産から生ずる利息も含めて認定しないとされた。さらに、所有物の損害のため保険等で補償が得られた場合も（6ヶ月間）それから生じた利息も含めて認定されないものとした。しかし、申請者の所有であるが本人が使用していない土地・家屋の売却の場合は未払いの負債、10%の売却費用を差引いて認定されるものとした。また売却代金を分割払いで定期的に分得る場合は、3000ポンドを超えるものが認定されるとした。

このようなことが、サッチャー政権の持家主義政策に伴うおもな変化の特徴だと思われる。

次に、補足給付制度の大きな特色といわれニーズに応じて自由裁量によってバラエティに富んだ給付が行われるのが、特別な状況に対する適応と特別なニーズに対する適応である。従来、この自由裁量の権限は補足給付委員会に委ねられ、地域性やニーズに応じてバラエティな給付が行われていたが、この委員会が廃止されることによって、中央政府によるコントロールが強まり給付が画一化されることになったといわれている。

特別な状況に対する適応における自由裁量加算について77年版と比較してみると、年齢、世帯主か非世帯主か、家族の状況、高齢者、障害者、児童などのクライアント・グループなどによって、加算条件、例えば期間、加算限度額、加算できない場合等がより一層詳細になってきているが、条件が詳細化されることによって、それだけ自由裁量が制限されコントロールが強化されてきているといえる。

この点、特別なニーズに対する適応にも同様な特徴がみられる。すなわち、給付の内容的には、むしろ改善されている面もあるが、給付が認められる場合とか認められない場合がかなり明確にされてきていることである。

以上のように検討してみると、83年版での変化の特徴としては、給付水準は実質的にレベルダウンしているといわれているが、部分的にはサッチャーリズムが反映し、コントロールも強められているものの、補足給付制度の基本的なところでは大きな変化はみられない。

(三) 低所得・貧困者への対応の変化

低所得とは、はじめに述べたように一般的に補足給付基準から約1.5倍までの所得を意味して使われている。

グリーン・ペーパーの改革の三つの目標の第一番目に次のようなことが掲げられている。

社会保障制度は真のニードをカバーできるものでなくてはならないことである。これはいかなる政府であれ基本的な責任である。補足給付は多くの欠点があるが、この原則に基づいている。

1930年代には、家族もちの労働者が貧困の主要なグループとみられていた。その主な原因は大家族をかかえる男子労働者の失業と低賃金によるものと考えられていた。1950～60年代までは年金生活者が貧困問題の主要な関心事であった。ところが、現在再び最も困難な問題に直面しているのは、子供をかかえる家族になってきていると。

現在、フルタイム労働（最低週30時間以上）に就いている低所得者を援助する主要な施策としては、世帯所得補足（FIS）がある。このほか、フルタイムに就いているか否かにかかわらず住宅手当、NHSチャージの援助、妊婦と就学前児童への無料ミルクとビタミンの支給、無料学校給食、法律相談、法律扶助、福祉サービスなどが状況に応じて利用できる。

そこで、まず世帯所得補足についてみると、さきの子供をかかえる家族のことを考慮して〈追加〉項目で、片親や子供を養育している者は週24時間とするとして緩和されている。

そして、〈新規〉の項目として夫婦のうちどちらかが補足給付、世帯所得補足の申請資格がある場合は選択できるとし、さらに状況が変わり他方の方が有利になった場合は変更できるとされた。しかも、両制度の違いが明記された。その①は、世帯所得補足は12ヶ月間定額で支給されるが補足給付は収入や状況に応じて変化する、②補足給付は抵当利子もカバーし、特別加算や一時金支給も含んでいる、③補足給付は状況に応じて高額な長期給付の資格がある、④3000ポンド以上の資産を有する者は補足給付の受給資格がないが、世帯所得補足にはその制限はない、ということである。

このようなことは補足給付との間でフレキシブルな対応を図るということでは改善されているといえる。

次に、住宅手当についてであるが、はじめに述べたように住宅手当法1982年が制定され、83年4月から実施されることになり、補足給付との調整を図るために補足給付制度の住居費の算定が改正されることになった。この住宅手当法により低所得世帯に対する住宅手当は所得、家族構成によって逓減率が定められることになった。

しかし、この住宅手当制度は、低所得世帯には逓減率による住宅手当の援助しか行われぬのに対して、さきの補足給付制度との相異にみられるように、補足給付受給者には、持家でも抵当利子支払い中の者の利子まで支給されるということで、とくに補足給付基準周辺の低所得世帯との関係で不公平という批判がなされていた。この点が後で述べるグリーン・ペーパーでもとりあげられることになった。

とりわけ、低所得・貧困世帯にとっては、この住宅費の問題はきわめて生活問題として大きな比重を占めている。従来、公営住宅政策が促進され、補足給付の問題としては、やむなく住宅を賃借しなければならない者の賃借料、光熱費、水道料などが中心的であった。しかし、サッチャー政権の持家政策によって住宅費が著しく高騰してきている。

さきにみた資産の認定ではこうしたことが反映していたが、補足給付における住宅手当との調整による改正では、基本的にはほとんど変化はみられない。ただ家賃保証金 (rent deposit) の高騰とそれを必要とすることが一般化してきたこともあって、77年版では週家賃の4倍まで賃借料に加算されていたのが、83年版では週家賃の8倍まで一時金として支給されることになった。ただし、プレミアムや権利金、礼金に対しては支給されない。また受給者で家の購入、必要な修理、改善のためのローンが生じた場合、その利子が全額支給されることになった。このようなことがしいてあげるなら特徴的な変化といえるが、それは一般的には改善といえるものであろう。しかし、これは、住宅費の高騰を反映したものとも思われる。

補足給付と住宅手当との関係の変化を通じては、さほど大きな特徴はみ

られなかったものの、近年、失業者の増大とこうした住宅事情を反映して、Homeless が急増し社会問題になってきている。

ロンドンで、1981 年以來、ベッド・アンド・ブレックファスト・ホテルに住む家族数は、1985 年で 890 世帯から 3000 世帯以上にアップした。また、あらゆる種類の仮の宿泊所に住む家族はこの間 47% アップして 27500 世帯以上になりこれまでで最高の数字を記録したとスタンダード紙は伝えている (1985 年 12 月 2 日付)。

次に、補足給付受給者に対する福祉サービスについてみると、特徴的な変化としては、Special Case Officers (S. C. O.) が設置されたことと、スタッフの役割について明確にされたことがあげられる。

S. C. O はソーシャル・ワーカーではないが、給付オフィサーとして各地方事務所に少くとも 1 人任命され、浪費、怠慢、環境への適応困難な者等のケースを担当するものとされる。スタッフの役割としては、①申請者に個人として関心をもつこと、②給付資格に関係したあらゆる事実を収集できるようなインタビューの能力を身につけること、③申請者の経済問題、社会保障制度の範囲外の問題であっても、広く福祉の問題としてとらえることができること、④ケースを責任ある者や適切な機関に紹介できること、⑤必要に応じて他の機関と連携がとれること、⑥申請者が自分の権利を理解できるように援助すること、が指摘されている。これらのことはおおむねソーシャルワークの基本的なことであるが、国がスタッフに対して、このような役割が果たされるように訓練する内容としても掲げられたものである。

以上のように検討してみると、低所得世帯に対する世帯所得補足と補足給付とのフレキシブルな対応を図られるように改善されてきているものの住宅手当にみられるように、依然として低所得世帯に対する施策は補足給付に比べてきわめて不十分であるといえる。また貧困世帯に対しても一方では例えばホームレスを生みだしていることにもみられるようにコントロ

ールが強化され、“the sinking safety net”と言われているが、補足給付においては、77年版と大きな変化はなく、少なくともセイフティ・ネットの役割を果たしているといえる。

(四) その他の特徴的な変化

以上のようにとくに失業と貧困に対してどのように対応しているかという視点から検討してきたが、このほかの特徴的な変化として見落すことができないこととして、次の三点があげられる。一つには、労働争議に加わっている者に関して、二つには、83年版のまえがきでも述べられていた一部性別によって異なった給付の取扱いがなされていたがこれを平等に改められたこと、三つには、国際化社会が急速に進む中で外国への往来および外国人に関する受給資格が改められたことである。

まず第一の労働争議に参加している者の場合についてであるが、77年版では、特別な状況にある者の章の一節に規定されていたが83年版では、労働争議として一章が設けられ一層詳細になった。この中で特に注目すべきことは、ストライカー本人は受給資格がなくパートナーや子供には受給資格があるのは従来どおりであるが週給付額から15ポンド減額されることになったということである。また、15ポンドまでの罷業手当は認定されないとした。

この規定によって1年間にわたったNUM（全国鉱山労組）のストライキで労働者家族の生活がおびやかされることになった。

「反対勢力を認めないサッチャー首相の姿勢は、NUMを分裂させたように、英国の社会全体を分断しつつある……」（朝日新聞、1985年3月4日付、朝刊）と伝えられるように、NUM分裂にもこの規定を利用して労働者家族の生活をおびやかすことによって威力を発揮したといわれている。

通常のルールではストライカーと家族には一時金や緊急ニードによる支給はされないが、他の人達、公共団体、労働組合、救済基金、資産および

認定されない収入，クレジットでカバーされない緊急ニーズには支給される。

しかし，ストライキが長期化するにつれ，多くの労働者家族に緊急ニーズが発生することになったが，労働組合，救済基金によって15ポンド以上支給されているとして，緊急ニーズの支給も行われなかった。つまりこの15ポンドが給付制限に利用されたともいわれている。

第二に，男女平等化についてみると，77年版では，夫婦の場合は夫が申請する，補足年金か補足手当であるかは夫の年齢によって決まるとされていた。これが83年版では改められ，夫婦どちらでも申請でき，どちらかが65歳以上の場合補足年金となるとされた。さらに，受給資格者で年金年齢以上として男性65歳，女性60歳とされていたが，60歳～64歳の男性も受給資格者に含められた。これは60歳以上の男性が雇用登録が不要とされたことに伴う措置であるが，雇用登録においても男性65歳以上，女性60歳以上とされていたのが男女とも60歳以上は不要とされることになった。

第三に，国際化が進む中で，外国への往来，外国人の往来がひんぱんに行われるようになったことを反映してか，〈追加〉項目で改正されているのが目立っている。

まず，外国への往来については，77年版では，外国にいつている間は受給資格はないとされていたが，83年版ではこれまで給付を受けていた者で一時的に外国に行く場合，条件つきではあるが，最初の4週間は引き続き受給できるものとされた。さらに，帰国後，もし国内にいたなら給付に含まれていたものによって生じた負債についても条件つきであるが一時金が支給される。

外国人に対しては，77年版では，受給資格として国籍テストもなく，英国に居住する者に対して区別はない。しかし，海外からの訪問者や留学生は緊急の場合は考慮されるが自活を条件にしているため受給資格はない

ものとされていた。これが83年版では〈追加〉項目として、訪問者の場合でもルールをみたせば、ECあるいはいくつかのヨーロッパ諸国からの者は除外されないことになった。

以上のようなことが、その他の特徴的な変化としてあげられる。

3 グリーン・ペーパーとホワイト・ペーパーにおける補足給付制度の動向

(一) 補足給付制度の改革理由

グリーン・ペーパーの具体的な改革案を展開するにあたって、最初に改革理由が述べられているが、その冒頭で次のような指摘がなされている。「イギリスの社会保障制度は過去40年間、貧困層の生活水準を引き上げるのに役立ったことと、セイフティ・ネットの機能を果たし、とりわけ退職者や子供、病人、障害者などをかかえる社会の最も弱いグループの人々の生活を向上させてきたことについては疑い余地はない。しかしながら、今日社会保障制度は多くの問題をはらみ、その目標を見失っている」と。ここにみられるようにこれまで、社会保障制度はセイフティ・ネットとして位置づけられ、その機能を充分果たしてきたと評価されている。これまで77年版と83年版の比較を通して検討してみたが、サッチャー政権第一期の政策においては、いわば行政改革を行うことでコントロールを強化することに重点がおかれ、セイフティ・ネットの機能を根本的に改めることではなかった。しかし、社会保障制度は目標を見失ったとして、第二期のサッチャー政権において大改革に着手されることになった。その改革の理由としては、第一に、今後急激な社会保障費の上昇が予想されることによる財政問題があげられている。第二には、給付の規則が複雑になり、国民に理解しにくくなっていると同時に行政効率が悪くなっていることである。

第三には、社会保障制度は何を目標とすべきかが混乱してきている。また個人と国家の責任が不明確になってきていることである。そこで、このグリーン・ペーパーでは、たんに国家だけの責任でなく、個人と国家という二つの柱の上に建てられるシステムであることを基本原則とするとされている。

そして、改革の三つの目標を掲げている。その一つは、さきにすでにふれたが、社会保障制度は真のニードをカバーできるものでなくてはならないこと、二つには、社会保障制度は経済政策とリンクしていなければならないことである。社会保障費の増大が個人や企業に重税をかける主な原因となっており、経済成長の展望に深刻なダメージを与えることになる。失業者を援助することも社会保障制度の一つの機能であるが、それが雇用の創出、新規の労働力に障壁になってはならない。就業中より失業中の方が良いとか、雇用主の国民保険の負担が過重で雇用の拡大にマイナスになることは避けなくてはならない。三つには、制度は単純で簡単に運営できるものでなくてはならないことである。補足給付制度だけで約38000人のスタッフを要し、その規則も16000パラグラフにおよんでいる。しかもコンピュータリゼーションが遅れており国民へのサービスがきわめて非能率的になっているのでこれを促進しなければならない。

以上のようなことが、改革理由、改革目標として掲げられ、具体的な改革案を提案している。

(二) 補足給付制度の改革案

これまでの補足年金・補束手当、暖房手当を含めた補足給付制度は廃止される。そのかわりに所得援助 (Income Support) と家族、障害者、児童のプレミアムを設置することと、少数の専門的な援助に対応するための社会基金 (Social Fund) を設置するということである。

まさに、文字どおりの大改革案である。このグリーン・ペーパーの改革

案は、ホワイト・ペーパーでは部分的な修正が加えられているがほとんど変わっておらず、かなり給付額が明示されるなど具体的なものになっている。

そこで、以下でグリーン・ペーパーとホワイト・ペーパーの改革案をあわせて検討してみよう。

(1) 所得援助

まず、所得援助であるが、これまでの補足給付制度のように、多種多様な個々の状況に対応して細かく給付するのではなく、適切なレベルの援助を定めて給付する。そのため、援助の基準は、年齢別、結婚の状況、家族の状況、クライアント・グループ別をファクターにして定める。

(A)この基準は、個人手当 (personal allowance) として全申請に年齢と結婚の状況によって異なった standard personal allowance が定められる。補足給付制度のような世帯主と非世帯主の区別や長期間給付と普通給付の区別は廃止する。年齢別の dividing line は 25 歳とする。したがって 25 歳以下と以上では給付額が異なることになる。これは 25 歳以下では大多数が独立をしてないことを考慮したためである。このため、現在 25 歳以上でも非世帯主の地位にあるものの給付額はアップすることになる。

これをもとにして、ホワイト・ペーパーでは三つの基準が定められている。

①18 歳～65 歳までのすべての失業中のカップルの場合週 48 ポンドの基準額 (現在の補足給付 47,85 ポンドより 15 ペンス多くなる)。

②25 歳以上の独身者、18 歳以上の片親の場合週 30,65 ポンド (現在 29,50 ポンド)。

③25 歳以下の独身者の場合週 24 ポンド、ただし、両親と同居している場合、現行よりも週 5,60 ポンドの増額、賃借料を払っている場合は週 5,50 ポンドの減額となる。

これによって、ホワイト・ペーパーでは、実質的な財政の節約になると認めているが、この節約したものを高齢者の給付にまわすことになるコメントしている。

次に、家族の状況、クライアント・グループ別によって、プレミアムが定められている。

④ファミリープレミアム、子供をもつ親に給付期間をとわず、均一のプレミアムを支給する。その額は5,75ポンドとなる。親の年齢にかかわらず19歳以下の扶養児童をもつ片親には、片親プレミアムとして3,45ポンドが加算される。

⑤クライアント・グループのプレミアム、年金生活者で単身の場合週10ポンド、カップルの場合15,25ポンド、さらに80歳以上の単身の場合は12,25ポンド、カップルの場合は17,45ポンドとなる。

⑥障害者のプレミアムは、80歳以上の年金生活者と同じとする。児童手当は変更しない。

ホワイト・ペーパーでは、これらのプレミアムは、補足給付制度の長期間給付の高額レイトにかわるものとしている。

(B) 次に所得援助の受給資格については、ほぼ現行の補足給付制度と同様であるが、グリーン・ペーパーでは、外国人に対してプレゼンス・テスト（一定期間居住していること）を提案していたが、ホワイト・ペーパーでは、この導入は否定されている。

(C) 資産と所得の認定については、グリーン・ペーパーでは、勤労意欲を助長するということから、貯蓄を奨励し、受給のために資産を減少させないように検討するとしている。そこで、資産については、83年版ではその限度額が3000ポンドであったが、グリーン・ペーパーでは、これが6000ポンドと大幅に引上げられた。そして、3000ポンドを超えると100ポンドにつき40ペンスのレイトで認定されることになった。ホワイト・ペーパーでは、この3000ポンドをさらに引上げ3250ポンドを越える

と一定のレートで認定されると改められている。

所得については、83年版では、パートタイム賃金の純週給から4ポンドの控除、片親の場合は4~20ポンドの間で純週給の半額控除とされていた。これがグリーン・ペーパーでは、2年間失業しているカップルや片親のパートタイム賃金、障害に関するプレミアム受給者、保護雇用就労者には週15ポンドの均一控除と緩和されている。ホワイト・ペーパーでもこれは改められていない。

このほか、さきに指摘したが、現在の補足給付制度では抵当利子の支給が行われているが、グリーン・ペーパーでは、これは補足給付受給者に好意的すぎるという批判があり、これを変更するとしている。すでに住宅協会が短期の問題をかかえる負債者を援助するために準備している。また、失業等によって返済が不可能になった場合は保険によってカバーするように改めるとされている。

以上が、所得援助の大まかな内容であるが次に社会基金についてみておこう。

(2) 社会基金

社会基金は所得援助とは別に管理されて、とくにコミュニティアケア・ニード（継続するニードは所得援助でカバー）、出産、葬儀費用、家計援助（Budgeting arrangement）、家計危機（Financial crises）の4つのエレメントに対応するもので自由裁量ベースで運用されるものとされる。

この社会基金は現在の補足給付制度の一時金システムにかわるものであるが、これまで補足給付の受給者にしか適用されなかったが、低所得者にも適用されるようにする。ホワイト・ペーパーによると、現在の出産、葬儀手当は廃止され、ミーンズテストによって出産手当は均一額の75ポンドが出産予定日の11週間前に支給される。ただし、50ポンド以上の貯蓄がある者は手当が減額される。

葬儀手当については、遺言書、親族の主張にかかわらず、故人の遺産からとりたてることができるようにする。

家計援助（燃料費、家庭備品、家屋の修理高額な負債、引越費用等）や家計危機（火事、洪水などの災害で財産を失なった場合）においても、現在の一時金システムは廃止されて、新しい手当制度と申請者および故人の遺産によって返済できるローンシステムが導入されることになる。この提案の詳細は法案が議会で検討されから発表される。

この社会基金は年間予算でキャッシュ・リミットをグリーン・ペーパーでは設けるとされていたが、ホワイト・ペーパーでは、出産と葬儀手当についてはこれを適用除外するとされた。

さらに、申請者の不服申立の権利はこれを認めないで、決定に異存がある場合は省 (department) 自身で再検討できるようにするとされる。

以上が、グリーン・ペーパーとホワイト・ペーパーにおける補足給付制度に関する改革案のおもな内容である。

次にこの改革案に対して、どのような評価がなされているか、若干の新聞記事によって紹介してコメントにかえておくことにしたい。

（三） 改革案に対するコメント

—— 新聞報道にみる評価をもとにして ——

ホワイト・ペーパーの発表を伝えるガーディアン紙（1985年12月17日付）は、大きく見出しで“400万人のくらしを一層悪くさせる改革”と掲げている。そしてリードで、過去40年以上の社会保障制度の中で最も大きな改革により、200万人が利益を得ることになるが、約400万人が利益を失うことになる。

最も多く利益を失うものは高齢年金生活者と失業手当受給中の子供のいないカップルである。逆に、おもに利益を得ることになるのは片親と子供がいるカップルである。

政府統計によると、35万人の80歳以上を含め、約200万人以上の年金生活者が利益を失うことになる。そのうち約12万人は週5ポンド以上失なうことになる。子供のいない失業者のうち約86万人は利益を失い、22万人は週5ポンド以上失うことになる。約40万人の子供のいる失業者の大多数は週1~2ポンド利益を得ることになると。

そして、年金生活者や補足給付受給者を含む全家庭に rates bill の20%を払わせるとする改革案について、労働党のメッチャー議員は「これはかつてない何百万人もの申請者をポバティーライン以下におとさせる政府の介入であり、それは貧しい者へのカットにターゲットをあてているということである」と指摘している。

また、メッチャー議員は、このホワイト・ペーパーは「極端に貧しい者に与えるために大変貧しい者からうばうという政策」であるとして、この政策に反対する全国的なキャンペーンを行うよう呼びかけている（ガーディアン紙、1986年1月2日付）。

さらに、タイムズ紙（1985年12月22日付）は、“a Scrooge economy” という用語を見出しに掲げて、ファウラー保健社会保障相のホワイト・ペーパーは前のグリーン・ペーパーと全く同じもので冷淡な (half-hearted) 改革と心ない出しおしみによるものであると指摘している。

また、ホワイト・ペーパーは、最も貧しい者にもっと手厚い給付を行うための改革と主張しているが、それは、それよりわずかに貧しくない者からうばいとることによってであり、子供のいない者や、人生70年以上も生きのびる程礼儀を心得ぬ者に対し差別することによってである。ひどいめにあわせた上にさらに侮辱を加えるようにしてである。

そして、このような守銭奴経済 (Scrooge economy) からどのような高い理想に基づくポリシィ・メイキングができるのか！

サッチャー首相やファウラー氏は、国の支出を減らすために何ができるか、国として何を与えることができるかといった議論からスタートしてい

る。それは申請者のニードをいかに充たすかをスタートにしたベヴァレッジとは全く逆であった。社会がその犠牲者と適応できない者に対していかなる責任を負うか、束縛された資源の範囲内でいかにしたらその責任を果たすことができるかといった議論がなされるべきだったのに……。ともあれ、次の世代に与えたいもののビジョンをもって、ベヴァレッジをもう一度見直す時であると。

今は、クリスマスなのだからもっと良いことを希望しようではないか、Scrooge（ディケンズの A Christmas Carol の主人公で守銭奴だったが後に人から愛される慈悲深い人物になる）は最後には自分のやり方のまらがい気づいて、彼はそのために幸せになったのだから……と。

以上のように、詳細な内容に立入った評価ではないが、ホワイト・ペーパーの全体に関して、ガーディアン紙、タイムズ紙ともかなりきびしい批判的な記事を紹介している。

* * *

以上で、77年版と83年版の比較を通しての補足給付制度の動向の検討と、グリーン・ペーパー、ホワイト・ペーパーにおける改革案の検討を終えることとするが、イギリスの社会保障制度は、今まさに激動期にある。今後ホワイト・ペーパーの内容を検討し、また国会での審議経過に注目する必要があると思われる。さらに、わが国においてもすでに大改革へ向けて走り始めている。こうした状況の中で、わが国の社会保障制度のあり方が根本的に問われているおり、イギリスの経験をおまえて議論することも無意味なことではないと思われる。今後の検討課題としたい。

(1986年2月16日)