

〈研究ノート〉スコットランドの社会保障： 英国における社会保障分野の分権・地域的多 様化

YAMAMOTO, Taku / 山本, 卓

(出版者 / Publisher)

法学志林協会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

Review of law and political sciences / 法学志林

(巻 / Volume)

119

(号 / Number)

4

(開始ページ / Start Page)

136(33)

(終了ページ / End Page)

123(46)

(発行年 / Year)

2022-03-14

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00030121>

スコットランドの社会保障

——英国における社会保障分野の分権・地域的多様化——

山 本 卓

はじめに

スコットランドは、グレートブリテン島北部に位置する英連合王国の一部である。2018年時点の人口は約544万人、総面積は北海道の約94%に相当する。1990年代末の分権改革によりスコットランド議会が復活するとともに、自治行政府による域内の公共政策の実施が可能になった。但し、スコットランド議会・行政府の権限は、1998年スコットランド法が連合王国議会の留保事項とする事項を除いた範囲に限定されている。福祉分野では、「社会保障を目的に、個人に対し、ないし個人に関して為される金銭給付による支援」の仕組みとしての社会保障制度は留保事項とされている（Schedule 5, F1. 本稿では「社会保障制度」を上記の意味で用いる⁽¹⁾）。

2012年以降、社会保障制度の一部が連合王国議会の留保事項から除外される動きが見られる。2016年には、英国政府が実施してきた11の社会保障給付についての権限と並んで、特定の条件下で社会保障給付を新設する権限がスコットランド議会へ移転した。スコットランド議会は「スコットランド社会保障制度」の大枠を法律で定め、2018年からスコットランド政府がその一部の給付を始めている。2016年の分権の規模を財政面で見ると、スコットランドにおける社会保障給付費に占めるスコットランド政府による給付の割合は、分権前の0.3%から15.8%へ拡大する（2017・18年度の給付費ベース⁽²⁾）。なお、後者の、分権後の数値は、スコットランド政府が今後導入を予定している給付の費用は含ん

(1) スコットランド自治行政府の法律上の名称は、2012年に当初の Scottish Executive から Scottish Government へ改称されたが、本稿では「スコットランド政府」で統一する。

(2) Government Expenditure & Revenues Scotland, 2017-18（2013年から社会保障の枠から外れた地方税減額費は除いた）。なお、同時期の英国における社会保障給付費の8.9%がスコットランドでの給付費である（DWP, Benefit expenditure by country）。

でない。

英国では北アイルランドに、社会保障分野の自治権が認められてきた。だがその運用は、均衡 (parity) の慣例——英国政府の政策を受け入れることの見返りに、英国政府が運営するものと同等の社会保障制度を維持していくための財政的支援を受けるという政治的慣例——を基本になされてきた (Simpson 2016: 253)⁽³⁾。それに対して、社会保障分野でのスコットランドの権限拡大は、英国政府の福祉政策に対する懐疑と結びついた地域主義、ナショナリズムに加えて、相対的に恵まれた経済、財政的環境を背景としている。そのため、2000年代以降のスコットランドの保健、社会福祉政策について指摘されている英国国内での政策分岐が、今後、社会保障分野でどの程度起こるのか、また、その影響は他のサブ国家・地域に波及するののかといった点が、英国社会保障の研究における今日の主題の一つになっている⁽⁴⁾。

本稿では、社会保障分野へのスコットランドへの権限拡大を取り上げ、英国で進みつつある社会保障分野での地域的多様化、及び英国政府による近年の福祉改革をスコットランドの視点から考察する視点を提示する。

1 2000年代半ば以前の福祉政策

スコットランドでは、1990年代末の分権以前にも域内を対象とする法律が存在し、その立案、施行は英国政府の旧スコットランド省が主に担っていた。1968年社会福祉事業 (スコットランド) 法は、旧スコットランド省時代の福祉政策を代表する法律である。同法は、英国で初めて、地方自治体による社会福祉サービスの体系化を、専門職公務員ソーシャルワーカーの創出と併せて図った点に歴史的特徴がある (Brodie 2008)。同法は現在もスコットランドの社会福祉分野における主要な法律である。当該分野の職能団体が2018年に催した1968年法50周年の記念企画では、同法導入時からの連続性の上にスコットランドの社会福祉事業を発展させていくことへの志向が基調をなした (SWS 2018)。

1998年スコットランド法は、社会保障制度を連合王国議会の留保事項とする一方で、福祉分野では、1968年社会福祉事業 (スコットランド) 法に基づく社会福祉サービス、

(3) 前掲論文は、均衡の慣例は政治状況等により変化し得るとする一方で、その歴史的安定の要因として、英国政府の財政支援を必要とする北アイルランドの経済状況を指摘している (ibid., 262-263)。

(4) スコットランド福祉政策の独自性を強調する見方に対しては、修辞と実際という観点からそうした見方を相対化する議論も存在する。例えば、Rummery (2016: 151-154) 参照。

慢性疾患・障害者福祉，児童福祉・若者支援の一部，等を留保事項から除外した。保健・医療の分野でも，医薬や医薬品規制，臓器移植，生殖・遺伝医療等を除く，広範な権限がスコットランド議会・政府に認められた（Schedule 5, head F-K）。

1990年代末の分権改革後に実施されたスコットランド独自の福祉政策として，高齢者を対象とする介護・介助サービスの無償化がある。英国では，社会福祉としての介護・介助サービスの利用者には，資産調査に基づく利用者負担が課せられる。それに対して，2002年に，当時のスコットランド政府は地域ケア及び保健（スコットランド）法を成立させ，慢性障害をもたらす疾患を有する65歳以上の高齢者については，域内の地方自治体が組織する介護・介助サービスの全費用を公費負担にした。

介護・介助サービスの無償化は，必ずしも体系的な政策構想に則り導入されたわけではなかったが，英国福祉国家史の文脈上，国民保健サービスに基づく無償原則の社会福祉分野への拡大と，それを通じた保健と福祉の統合を進めるものとの位置づけを与え得るものであった。Stewart（2004）はその点に，英国内における政策分岐については「スコットランド型福祉国家」の潜在的要素を見出す一方で，無償化の政策自体は英国福祉国家の歴史的文脈の中から出てきたものであることを指摘している（*ibid.*, 126-130）。無償化を実施したのは共に連合維持派であるスコットランドの労働党と自由民主党の連立政権であったが，McEwen（2006）によると，当時のスコットランド政府にスコットランド型福祉国家への志向は希薄であった（*ibid.*, 172-177）。

2 スコットランド国民党政権（SNP）と社会保障分野の権限移転

英国からの独立を主張するスコットランド国民党（Scottish National Party: 以下 SNP）は，2007年のスコットランド議会選挙で単独少数与党になった。第一期 SNP 政権は，保健分野で処方薬の無償化を掲げ，その実現に向け2007年に処方薬の減額制度を導入した。処方薬の無償化はウェールズと北アイルランドでそれぞれ2007年と2010年に実施されており，スコットランドでは2011年から無償化された。

2012年以降，英国政府の福祉改革及びスコットランドの独立を問う住民投票を背景に，スコットランドの自治権は社会保障分野へも拡大していく。

(1) 英国政府の福祉改革

連合王国議会で可決され成立した2012年福祉改革法は，英国政府が管轄してきた社会基金のうち裁量社会基金を廃止し，同基金の機能を地方自治体に委ねた（s. 70）⁽⁵⁾。スコッ

トランドについては、スコットランド政府が「最適な支援方法を決定する」とされた(Explanatory Note 346)。それに伴いスコットランド法が改定され、裁量社会基金のもとで運営されてきた生活費貸付金等の裁量諸給付の実施権限がスコットランド政府に移転した(Scotland Act 1998 (Modification of Schedule 5) (No. 2) Order 2013)。スコットランド政府は裁量社会基金に代わるスコットランド福祉基金を2013年4月に設立し、地方自治体に対する同基金の運用規則を策定するとともに、スコットランド重複剥奪指標に基づく資金配分を行っている。

英国政府の福祉改革法案は当初、ユニバーサル・クレジット(以下UC)と個人自立手当の行政権限の一部をスコットランド政府に与える内容をも含んでいた。UCは、制度の一本化と就労促進を目的に、低所得の就労年齢層向けの給付・税制度を統合するものである。個人自立手当は、障害者生活手当のうち就労年齢層を対象とする部分を、受給者を減らす方向で改編するものである。両者とも実施主体は英国政府であるが、当初案では、制度移行期に「必要となる補完的、付随的、過渡的な給付」を規則により実施できる権限をスコットランド政府に与えるとしていた(SG 2011, para. 27)。

福祉改革法案はスコットランドの自治権にかかわる事項を含んでいたため、慣例によりスコットランド議会で立法同意動議がなされた。2011年からSNPが単独多数を占めていた当時のスコットランド議会は、英国政府の福祉改革に対する懸念を表明するとともに、前述の「補完的、付随的、過渡的な給付」に関する規定案を否決した。スコットランド議会在立法権をもつ事項、及びスコットランド政府の行政権にかかわる変更はスコットランド議会在規定すべきであるというのが否決理由であった(SP 2011: 1)。最終的に、2012年福祉改革法はスコットランド議会在否決した部分を除いた形で成立した。スコットランド議会在2012年福祉改革(追加規定)(スコットランド)法を可決し、その中で、UCと個人自立手当への対応にかかわる規則の策定権をスコットランド政府に付与した(s. 1, s. 2)。

(2) 2014年の独立住民投票

2011年のスコットランド議会在選挙の結果、議会在で単独安定多数を占める、第二期SNP政權が誕生した。Maxwell(2009)によると、SNPは1970年代後半から社会民主主義を掲げ始めたが、同党的福祉政策は1990年代末の分權以降に實際性を増した(ibid., 124-

(5) 社会基金は突発的・非日常的なニーズに対する一時金給付等の制度であり、裁量社会基金と法規社会基金から構成されていた。

129)。政権一期目には、「より公平・健康なスコットランド」を標語に掲げ、所得不平等・健康格差の是正、年少期支援に力点を置く総合的な福祉政策の形成を進めた。その成果はスコットランド政府白書として公表され、その中で示す政策の実現には権限の拡大が必要であるとして世論喚起を図った（SE 2007: paras. 2.22-32）。英国政府の福祉改革（案）に対する社会的批判の高まりがそれに重なり、SNPは政権担当能力のあるスコットランドの社会民主主義政党として、独立懐疑派の間でも支持を広げた（Hassan 2012: 169-186）。

第二期 SNP 政権は、英国政府の承諾を得て、スコットランドの独立を問う住民投票を2014年に実施した。同政権は住民投票のキャンペーン期間中に、独立した場合についての政策白書を公表した。その中で、福祉分野では、①「国家年金」の創設、スコットランドの人口特性を踏まえた年金支給開始年齢の見直し、②「社会的投資」の観点から推進される年少期支援や積極的労働市場政策を要素に含む、「スコットランド社会保護制度」の構築、③健康増進策の強化、等掲げた（SG 2013: 138-176）。また、英国政府の年金改革や福祉改革はスコットランドの生活条件を悪化させてきたとして、その傾向の逆転はスコットランドの独立によってこそ可能になると主張した（*ibid.*, 135-137）。「スコットランド社会保護制度」に関しては、スコットランド政府が設立した福祉専門家作業グループに具体的な提言の作成が委ねられた。同作業グループが2014年6月に公表した第二報告は、新しい障害者福祉制度の創設やスコットランド社会保障委員会の設立など、後述する2018年社会保障（スコットランド）法の内容につながる提言を含んでいた（EWG 2014: paras. 4.21, 4.70）。

英国政府は、住民投票で独立が否決されてから間もなく、連合維持派の主要政党が住民投票時に示した誓約に基づき、権限拡大についてのスコットランドの見解をまとめるための超党派委員会（スミス委員会）を設立した。SNPスコットランド政府は、この委員会に提出した提言書の中で、「スコットランド議会はスコットランドの政策課題に対処する能力を有する」とし、福祉制度全体に対する権限及び英国政府による福祉改革の実施を停止する権限を、労働政策分野での権限拡大と併せて主張した。ここでいう政策課題は、SNP政権が当時までに白書等で示してきたものとはほぼ一致する。それらの課題への対応に不可欠の要素として、福祉分野では、①障害者を含む就労年齢層向けの諸給付、②子ども・家族を対象とする諸給付、③公的年金を補完する高齢者向けの福祉諸給付、が挙げられた（SG 2014b: 22-25）。

他方、連合維持派のスコットランド保守党とスコットランド労働党は、連合王国単位での社会保障制度の運営を原則とする一方で、英国政府の福祉制度を補完する給付、及び、

既に権限が移転されている分野と密接に関係する金銭給付については、分権の検討対象になり得るとの見解を示した (SG 2014c)。

スミス委員会は、主要政党からのものとしては以上のような諸提案の合意点を示す報告を、2014年11月に公表した。それを受けて英国政府は、2015年1月にスコットランド法の改定草案を示した。英国政府の案はその後、議会提出法案の作成過程及び法案審議過程の一部変更を経て、2016年スコットランド法として同年3月に成立した。⁽⁶⁾

(3) 社会保障分野の分権

① 2016年スコットランド法

2016年スコットランド法は、第三部で社会保障制度について定めている。具体的には、第一に、次の11の社会保障給付を連合王国議会の留保事項から除外するという形で、これらの権限をスコットランド議会へ移転した。11の社会保障給付とは、障害諸給付（個人自立手当、障害生活手当、付添手当、重度障害給付）、介護者手当、労働災害補償給付、裁量住居給付、法規社会基金（出産費補助、冬期燃料費給付、寒冷時燃料費給付、埋葬給付）、である。第二に、福祉食品給付とUCの住居費部分についての行政権限をスコットランド政府に移転した。

第三に、社会保障給付金を新設する権限をスコットランド議会に与えた。前述のスミス委員会は、「スコットランド議会は権限が移転された分野で給付制度を創設する新しい権限を有する」としたが、英国政府の草案では、新給付は介護者手当、障害者給付金、社会基金といった既存の特定制度内に限定して導入できるとされた (SC 2014: para. 54, Cm 8990 2015: para. 4.3.10)。新設可能な給付の範囲を限定しようとする立場からは、スコットランドが高い自由度で給付制度を創設すれば英国政府の社会保障給付との関係が複雑になり、政府間対立の要因にもなり得るとの懸念が示された (SPICe 2016a: 14-16)。最終的に2016年スコットランド法は、次の条件下で、スコットランド議会は社会保障給付金を新設できるとした。すなわち、①英国政府の社会保障給付と制度的に結びつけられたものでないこと、②英国政府が管轄する社会保障制度における給付の減額、停止等の措置が要支援の原因である場合は、要支援状態が非日常的な出来事・状況に起因し、かつ急迫のものでない限り、対象外にすること、③年金など老齢を基準とするものでないこと、である (s. 28)。

また、2016年スコットランド法は、その「福祉が損なわれる虞のある短期の必要」を

(6) 法案の政治過程に関しては、DC (2015: 57-89) を参照のこと。

抱える個人を対象とする裁量給付（「臨時の金銭給付等」）を創設する権限をもスコットランド議会に与えた（s. 26）。前述のように、スコットランドの地方自治体は2013年以降、スコットランド政府が管轄するスコットランド福祉基金のもとで裁量給付を実施していた。2016年スコットランド法は、裁量給付が対象とする「必要」の条件から「現に存在する」という条件及び「非日常的な出来事・状況に起因」という条件を外し、同給付の可能的範囲を拡大させた上で、裁量給付の立法権限をスコットランド議会に移転した。

第四に、英国政府が管轄する社会保障給付の受給者に対して、当該給付の目的に照らして金銭的支援を追加する必要がある場合に、付加給付を行う権限がスコットランド議会に付与された。但し、英国政府が管轄する社会保障制度における給付の減額、停止等の措置が要支援の原因である場合は、原則として付加給付の対象外とされた（s. 24）。

なお、以上の運用にかかわる財政については、英国政府が実施してきた既存の社会保障給付の費用を基準とする額がスコットランドへの一括交付金（使途自由）に加算される。また、給付制度の整備費が英国政府から定額で支払われることになった。

② 2018年社会保障（スコットランド）法

2015年中頃までに分権の大枠が固まる中で、SNP政権は社会保障の政策形成と制度設計を進めた。2015年6月から、独立住民投票時に高まった福祉の主題に対する社会的関心を基盤に、市民参加型の公聴会・公開討論会を各地で催し、住民投票のキャンペーン期間中に当時のスコットランド政府やその諮問機関が示した社会保障政策の枠組みに対する意見収集を図った（SG 2015）。11月には、スコットランド議会に設置された超党派の主題委員会である福祉改革委員会が、報告『スコットランドにおける社会保障提供の未来』の中で、福祉団体や識者等からの意見聴取を踏まえた具体的な政策案を提言した。

以上の過程を経て、スコットランド政府は2016年3月に社会保障政策の構想を公表した。この構想では、スコットランドの社会保障政策が基づく原則として、①市民権としての、ニーズを基準とする、人々への投資としての社会保障、②制度設計段階からの当事者参加、③有効性、効率性の追求、が示された（SG 2016: 10-12⁽⁷⁾）。基本的な実施方針としては、短期的には、給付行政の安定的引き継ぎと英国政府の福祉改革に対する影響緩和措置の継続が、より長期的には、既存諸制度の総合的再編が掲げられた（ibid., 16-17, 29）。また、給付行政の担い手として、スコットランド政府に対して直接責任を負う執行機関（agency）を創設するとした（ibid., 25）。なお、この方針に基づき、2018年9月にスコ

(7) これらの要素は社会保障（スコットランド）法案にも盛り込まれた。

ットランド社会保障執行機関 (Social Security Scotland) が設立された (以下、社会保障執行機関)。

2016年スコットランド議会選挙の結果、SNPは少数与党として三期目の政権に就いた。SNP政権は2017年6月に社会保障(スコットランド)法案をスコットランド議会上に上程し、同法案は翌年4月に可決された(国王裁可は6月)。2018年社会保障(スコットランド)法は、スコットランド政府に対して、社会保障政策の憲章を五年ごとに作成することを義務づけた(s. 15)。この憲章は、スコットランド社会保障委員会と並んで、受給者及び生活上の困難をかかえる人たちの事情に通じた者の意見を踏まえて作成されることとされている(s. 16, s. 18)。スコットランド政府は、社会保障の制度設計・政策形成への当事者参加を促進するため、2017年夏に社会保障経験者委員団(Experience Panels)を設立した。同委員団は福祉受給者や介護者のボランティア登録制度であり、各種調査に加えて、社会保障憲章の形成にも参与する(SG 2018)。

2018年社会保障(スコットランド)法は、スコットランド社会保障制度を構成する九つの「支援」を設定した。すなわち、①介護者支援、②寒冷時暖房支援、③冬期暖房支援、④埋葬費支援、⑤年少期支援、⑥労働災害支援、⑦障害者支援、⑧住居支援、⑨短期支援、である(s. 28-36)。次節ではそれらの内、政策的独自性と財政規模の相対的大きさを基準に、介護者支援、年少期支援、障害者支援、住居支援、を取り上げ、それらの構成要素及び現スコットランド政府の政策について考察する。

3 スコットランド社会保障の制度、政策

(1) 介護者支援

2018年社会保障(スコットランド)法(以下、2018年社会保障法)が介護者支援の具体策として位置づけた介護者手当は、英国政府が管轄する特定の社会保障給付を受給中の重度障害者を、週35時間以上介護している人を対象とする給付金である(s. 28, Schedule 2)。スコットランド政府は現在、英国政府の労働年金省と代理協定を締結して、介護者手当を運営している。

二
九

介護者手当の権限移転では、権限分割方式が採用された。これは、移転される給付制度の権限を立法権限と行政権限に分け、スコットランド議会への立法権限の移転後も、スコ

(8) 2018年にスコットランド社会保障制度の監視を目的に創設された独立法人である。

ットランド議会が当該給付について規定するまで行政権限は移転しないとするものである。その目的は、分権後も、スコットランド政府が給付体制を構築する期間を設けられるようにすることにある。権限分割方式は、障害者給付、労働災害補償給付、暖房給付、埋葬給付、出産給付でも採用された（SPICe 2017: 6-7）。

スコットランド政府は、介護者手当を求職者手当の水準まで引き上げるとの政策に則り、2018年9月に同手当の補足給付を導入した。給付は社会保障執行機関が行っている。2019年10月からは、3ヶ月を越えて週16時間以上、介護に従事している16～18歳を対象とする若年介護者交付金を導入した。最終的には、2022年初めまでに介護者手当と上記の補足給付、交付金を統合した新制度を開始するとしている（SG 2019a: 20）。

(2) 年少期支援

2018年社会保障法は、年少期支援を有子家庭に対する養育費補助と定義し、同支援についての行政規則の制定権をスコットランド政府に与えた（s. 32）。スコットランド政府は年少期支援の制度として、「最善スタート助成金」を新設した（SG 2017: 2）。同助成金制度は、①妊娠・乳幼児手当、②就学前学習手当、③就学手当、から構成される。対象者は英国政府が管轄する所得比例式の社会保障給付の受給世帯であり、給付形態は申請に基づく一時金である。社会保障執行機関を通して給付される。

妊娠・乳幼児手当は、法規社会基金の出産給付に代わるものとして、2018年11月から実施されている。スコットランド政府は社会保障政策の構想過程で、従前のお産給付が対象を第一子（または多胎児）に限定している点などを問題としていた（SG 2015: 20）。その見地から、妊娠・乳幼児手当では第二子以降も給付対象とされた。就学前学習手当は2～3歳半児を養育する有資格世帯を対象に2019年4月から、就学手当は小学校入学時の児童を養育する有資格世帯を対象に同年6月から、実施されている。

また、現スコットランド政府は、スコットランド子ども手当（Scottish Child Payment）を2022年までに新設する計画である。スコットランド議会は2017年に子どもの貧困（スコットランド）法を議決し、2031年を最終年とする、スコットランドにおける子どもの貧困削減の数値目標を設定した。スコットランド政府は、その主要な達成手段として上記の子ども手当を位置づけている（SG 2019c）。同手当は低所得の有子世帯を対象とする、申請に基づく定期給付である。6歳までの子（供）を養育する世帯に対しては2020年秋から、16歳までの子（供）を養育する世帯に対しては2022年中に、導入される予定であった（SG 2019a: 4, 23）。このうち、6歳以下の子を対象とする給付については、新型コロナウイルスの影響などから2021年2月から開始された。給付は社会保障執行機

関が行い、給付額は週10ポンドとされている。

(3) 障害者支援

2012年福祉改革（追加規定）（スコットランド）法は、英国政府の福祉改革がスコットランドに与える影響に関する報告をスコットランド政府に義務づけた（s. 4）。年次報告では、新審査制度の導入を伴う個人自立手当が全面实施された場合、従前制度の受給者の間で給付条件の引き下げや資格喪失が広がると予測されている（SG 2014a: 21-22）。スコットランド政府はその認識から、独立住民投票時に公表した白書の中で、独立した場合、個人自立手当とUCへの制度再編は既に実施されている以上には進めず、スコットランドの事情に即した福祉制度を設計、実施するとした（SG 2013: 164）。その後の分権をめぐる議論においても、障害給付に関しては住民投票時の主張を維持した。

最終的に、2016年スコットランド法は連合王国議会の留保事項から障害給付——心身機能の障害に起因する重大な弊害やニードに対する定期給付——を除外した（s. 22）。障害給付は、スコットランドに権限が移転する社会保障制度の中で、給付費の点で最大の比重を占めている。同給付は、障害生活手当、個人自立手当、付添手当、重度障害給付からなるが、障害生活手当と個人自立手当の二つで、権限が移転する社会保障給付費の約64%を占める（2017・18年度。SG 2019b: 5）。

現スコットランド政府は、障害者支援を、①就労年齢障害者給付、②子ども・若者障害者給付、③高齢障害者給付、に細区分し、上段で挙げた四つの給付をこれらの枠組みに位置づけて再編する計画である（SG 2019a: 15）。給付は、重度障害給付を除いて、社会保障執行機関が行う。導入時期は、就労年齢障害者給付については、試験的实施地域では2022年3月から、それ以外の地域では2022年8月からとしている。子ども・若者障害者給付は、2021年11月から全面实施されている。高齢障害者給付については、当初2021年を予定していたが、現在は未定である。

英国政府の障害生活手当は、65歳未満の障害者に対して移動と介護・介助のための追加的費用を補助することを目的とする無拠出制の金銭給付である。2012年福祉改革法に拠り、就労年齢（16歳以上65歳未満）の障害者については、2013年に導入された個人自立手当への置き換えが進められている。スコットランドの子ども・若者障害者給付と就労年齢障害者給付はそれぞれ、英国政府の実施する子ども向け障害生活手当と個人自立手当に代わるものとされている（*ibid.*, 6）。対象年齢は、子ども向け障害生活手当が16歳までであるのに対して、子ども・若者障害者給付では18歳までに拡大される予定である。

付添手当は、介護・介助者を必要とする状態にあり、公的年金が支給される65歳以上

の障害者を対象とする金銭給付である。現スコットランド政府は、付添手当に代えて高齢障害者給付を導入する計画である。また、重度障害給付については、権限移転前から新規申請を受け付けておらず、既存受給者の多くは他制度に移っている。現スコットランド政府は、同給付の権限移転を積極的意義のあるものと考えていない。運用は、労働年金省と代理協定を締結し、従前と同じ形で行うとしている（*ibid.*, 17）。

障害者支援の政策形成、制度設計は、スコットランド政府に対する独立助言機関である障害・介護者給付専門家顧問団の調査、提言を踏まえて進められている。同顧問団は、前述の経験者委員団との連携による、当事者の意見を取り入れた政策提言を目指している。障害者支援は、英国政府の個人自立手当との対比で、より多様な申請方法、受給資格（再）認定における透明化、民間事業者の除外、手続きの簡素化、及び、給付期限の不設定、受給者の権利擁護強化、などを特徴とするものになるとされている（*ibid.*, 11-15）。

（4）住居支援

① ユニバーサル・クレジット（UC）の住居費部分

英国政府が導入した UC は、就労年齢層の就労困難者、失業者、就労低所得者を対象とする、資産調査付きの金銭給付である。住居給付金を含む、労働年金省が運営する六つの給付が UC へ段階的に統合されることになっている。給付は原則的に、世帯単位で、月一回である。給付額は「標準手当」と「付加要素」の合計である。付加要素は、子の数・養育費、就労能力の状況、住居費、介護・介助責任、等を基準に評価される。

スコットランドでは、英国政府の福祉改革、支出抑制政策による住居費補助の引き下げが貧困の拡大をもたらすと懸念されてきた。後述する、公営住宅居住者を対象とするいわゆる寝室税に対する批判も根強い。その社会的背景として、スコットランドでは社会住宅居住者の比率が比較的高く、また社会住宅の居住者の間で住居給付金の受給者が相対的に多いことがある（SPICe 2014: 11）。福祉改革による給付方法の変更も社会住宅との関係で問題化した。福祉改革前の住居給付金は、社会住宅の居住者については、地方自治体や住宅共同組合などによる家主への直接払いを標準としていた。それに対して、UC の住居費部分は受給者本人への給付を標準とし、家主への直接払いを例外的方法とした。この変更がスコットランドにおける社会住宅の財政を悪化させ、ひいては、自治権に基づくスコットランド政府の住宅政策に影響を与えることが懸念された（*ibid.*, 11-13）。

そうした状況を背景に、2014年の独立住民投票時に当時のスコットランド政府は、独立した場合、住居費保障については福祉改革前の形を維持するとした（SG 2013: 158-159）。他方、連合維持派のスコットランド労働党、保守党は、既に自治権が認められてい

る政策分野と密接に関係する社会保障給付については分権の検討対象とするとし、住居給付金をその一つに挙げた（SPICe 2014: 10）。住民投票後の分権をめぐる交渉過程では、スコットランド政府が住居給付金ないし UC の住居費部分を柔軟に運用できるようにするという点で見解の一致がみられた。

2016年スコットランド法は、UCの住居費部分の給付対象、回数、水準に関する行政規則を、英国政府（スコットランド省）と共同で制定する権限をスコットランド政府に与えた（s. 29, s. 30）。法案審議の過程で、この規則制定権の「共同性」に関して、スコットランド側は英国政府が実質的な拒否権をもつことを警戒した。最終的に、英国政府（スコットランド大臣）はスコットランド政府が定める規則の施行日程に問題があると判断した場合には、施行日を延期できるとする内容で可決された（SPICe 2016c: 10）。

2018年社会保障法は、UCの住居費部分を住居支援と位置づけ、その実施権限をスコットランド政府に与えた（s. 35）。スコットランド政府はそれに基づき、2017年10月に、UCの住居費部分の受給方法についての選択制を導入した。これにより受給者は、①給付回数（月に一回か二回か）、②社会住宅を含む賃借住宅に居住している場合には、家主への直接払い、を選択できるようになった。なお、2018年社会保障法は、住居費部分の給付対象を世帯内分割できるとする規定も含んでいる（s. 94）。これは、世帯内の男女平等化を重視する福祉団体等の主張を背景に取り入れられたものであるが、スコットランド政府は現時点では、その実施方法を分析し、必要に応じて導入できる準備を進めるとしている（ibid., 13）。

② 裁量住居給付金

裁量住居給付金は、住居給付金などの住居（費）保障を受けている賃貸住宅の居住者に対して、当該給付だけでは住居費が不十分であると地方自治体が判断した場合に支給される。英国政府は2013年に、福祉改革の一環で、公営住宅居住者の住居給付金について、世帯構成に照らして余分とされる寝室分に対する「補助」を廃止した（いわゆる寝室税を導入した）。それに対してスコットランド政府は、地方自治体が一定限度までその予算で実施できるとされている、住居給付金の上乗せを可能にする財政措置を2013年度から実施し、寝室税の影響緩和を図った。

2016年スコットランド法は、裁量住居給付の全権限をスコットランド議会に移転した。但し、給付対象は、英国政府が管轄する住居費補助給付の受給者に限定された（s. 25）。2018年社会保障法では、裁量住居給付は、UCの受給資格者を対象とする住居支援の一つに位置づけられた（s. 35）。給付は地方自治体が行う。現スコットランド政府は、裁量住

居給付金によって寝室税の影響緩和を継続して図りつつ、将来的には、UC に関する行政権限に基づき寝室税を実質的に廃止する意向を示している（SPICe 2016a: 6-7）。

おわりに

社会保障分野へのスコットランドの権限拡大は英国政府の福祉改革に対する社会的な懐疑を要素に含んでおり、そのことが英国内におけるスコットランド社会保障政策の独自性の源泉になっている。権限拡大を政治的に推進した SNP 政権は、上記の社会的懐疑を背景に、福祉分野をその自治の構想・要求の柱の一つに位置づけた。2014 年の独立住民投票は、福祉分野での（ナショナリズムと必ずしも重ならない）自己決定への志向が政治課題として浮上する契機になった。制度設計や政策形成過程への当事者参加の促進、制度化というスコットランド社会保障制度の特徴も、その文脈上に位置づけ得る側面もっている。

本稿では、スコットランド法と社会保障（スコットランド）法の関係、権限分割方式、給付執行機関の設立といった、法律、執行面での権限移転の具体的な様態や方法にも光を当てた。スコットランドに給付の新設権をも認めた分権後の制度枠組みのもとで、今後、英国内における社会保障政策の分岐が深まる可能性がある。他方、スコットランド社会保障制度は、スコットランド法の定める諸条件によって枠付けられているとともに、同じく分権の枠組みと密接な関係にある財政的制約と不可分である。さらに、受給額上限制との関係や給付金の税制上の扱いといった点で、英国政府の政策によって制度設計の実際的な自由度が制約される構造になっている。もっとも、SNP 政権内には現在の制度構築過程を福祉分野での更なる権限拡大のための基盤整備と位置づける見方が存在する中で、上記のような諸制約はスコットランド自治権のいっそうの拡大を求める運動の要因にもなり得る。

【参考資料】

Brodie, I. et al. (2008) 'A Tale of Two Reports: Social Work in Scotland,' *Brit. Jnl. of Social Work*, Vol. 38.

Cm 8990 (2015) *Scotland in the United Kingdom*, H.M.S.O.

DC [Devolution (Further Powers) Committee] (2015) *New Powers for Scotland*, Scottish

(9) 例えば、スコットランド社会保障相が 2017 年 4 月 27 日のスコットランド議会でおこなった、社会保障執行機関の創設に関する発言を参照のこと。

Parliament.

- EWG [Expert Working Group on Welfare] (2014) *Re-thinking Welfare*, APS Scotland.
- Hassan, G. and Shaw, E. (2012) *The Strange Death of Labour Scotland*, Edinburgh U.P.
- McEwen, N. (2006) *Nationalism and the State*, P. Lang.
- Rummery, K. (2016) Social Policy in a Devolved Scotland, in McTavish, D. ed. (2016) *Politics in Scotland*, Routledge.
- SE [Scottish Executive] (2007) *Choosing Scotland's Future*.
- SG [Scottish Government] (2011) Legislative Consent Memorandum: Welfare Reform Bill.
- SG (2013) *Scotland's Future*.
- SG (2014a) *Welfare Reform (Further Provision) (Scotland) Act 2012: Annual Report 2014*.
- SG (2014b) *More Powers for the Scottish Parliament*.
- SG (2014c) The Smith Commission.
- SG (2015) *Creating a Fairer Scotland: Social Security*.
- SG (2016) *Creating a Fairer Scotland: A New Future for Social Security in Scotland*.
- SG (2017) *Early Years Assistance*.
- SG (2018) *Social Security Experience Panels: Annual Report 2018*.
- SG (2019a) Delivery of Devolved Social Security Benefits.
- SG (2019b) Social Security for Scotland, Social Security Statistics.
- SG (2019c) Scottish Child Payment, Position Paper.
- Simpson, M. (2016) 'The Social Union after the Coalition,' *Jnl. Soc. Pol.* 46 (2).
- SC [Smith Commission] (2014) *Report for Further Devolution of Powers*.
- SP [Scottish Parliament] (2011) Minutes of Proceedings of the, Vol. 1, No. 42 Session 4.
- SPICe [Scottish Parliament Information Centre] (2014) *Welfare in Scotland*.
- SPICe (2016a) Scotland Act 2016: Discretionary Payments and New Benefits.
- SPICe (2016b) Scotland Act 2016: Carer's Allowance.
- SPICe (2016c) Scotland Act 2016: Universal Credit.
- SPICe (2017) *Social Security (Scotland) Bill*.
- Stewart, J. (2004) *Taking Stock*, Policy Press.
- SWS, *Reflections on the 1968 Act*, Social Work Scotland.