

ルスケア費用、教育と技能向上の費用、公共のインフラ投資、環境保護、そして他の軽視できない新たな出費を含む財政的な時限爆弾を抱えている。キーティングは、新しい公的支出は、さらに国内総生産（GDP）の10%相当の上乗せが必要であろうと推定している（Keating 2004a, p. 148）。もしも我々が、労働市場における不利な立場や社会経済的な不平等への対策のために新規の継続的な経費を追加投入するならば、公共支出の莫大な増加を招き、政府に対する冷ややかな態度が広がるだろう。増税は選挙における自殺行為とみなされる時節柄にあっては、国家の財政能力について大いなる疑問を持たざるを得ないのである。

第9章 オーストラリアの社会保障政策：低負担高福祉は可能か？

ステファン・ジグラス

はじめに

オーストラリアには、野生生物やオーストラリア・フットボールのように、他国とは異なる社会保障システムがある。それは、高く目標設定され、一般財源により資金供給される。また、所得比例給付ではなく定額である。目標の高さは、使用可能な財源から最低限の給付を行い、最大の利用を確実にしてきた。しかし、給付の形態、就業した場合の高い実効限界税率（EMTRs）に対して市民の支持は得られているとはいえない。また、低額な給付は、社会保障へ依存する多くの人々が深刻な財政的ストレスの中で生活せざるを得ないことを意味する（ACOSS 2004b; Senate Community Affairs References Committee 2004）。

第1節 歴史的概観

表9-1は1900年代における主要な社会保障の変遷である。この時代には、1900年代初期、第二次世界大戦後、1980年代後半に根本的な社会保障の変化があった。老齢年金を最も早く導入した州は、1901年のニュー・サウス・ウエールズ州とビクトリア州である。連邦政府は、1909年に資産調査（現在の収入と資産）に基づく老齢年金と廃疾年金を制定した。1912年には出産手当を導入した。それ以降重要な改革は、1942年のメンジーズ政権までなかった。メンジーズ政権は、寡婦年金と児童手当を導入し、その財源は給与税（pay-roll tax）だった（Kewley 1973、p.196）。

第二次世界大戦後、カーティン労働党政権は、再建と保障をテーマに広範囲な改革を連続して計画した。戦時中、課税に対する連邦の支配力は拡大し、政府の干渉主義的役割は一般から支持された。1944年、失業・疾病給付が導入さ

れ、どの手当にも該当せず収入が必要な人々には特別手当も制定された。連邦雇用庁（Commonwealth Employment Service）が開設され、政治公約に掲げられた完全雇用はその先25年間の経済政策の基盤となった（Smyth 1998）。

表9-1 主要な社会保障の変遷 1901～2005

年	政策
1901	ニューサウスウェールズ州とビクトリア州で老齢年金導入
1909	収入と資産調査を伴う連邦老齢年金施行
1910	廃疾年金開始
1912	出産手当導入 母親に対する1回のみ支払い
1928	拋出制国民保険の計画が提案されたが否決
1929	世界大恐慌、州で 'dole' が管理される。 救済活動は、失業手当と同等の手当を受けるために最低賃金のパートタイムで働くことを失業者に要求した
1931	老齢・廃疾年金は経済的な手段として減額された。出産手当は資産調査あり
1938-41	拋出年金法案が通過したものの、支持が得られず廃案となる
1941	資金を給与税とする統一的児童手当計画が導入される
1942	寡婦年金導入
1944	失業、疾病および特別給付を導入、連邦雇用庁設立
1969	老齢年金撤退率が自由化
1973	孤児年金導入
1976	老齢年金への資産調査撤廃、家族手当は児童手当と税金の払い戻しに切替
1977-80	両親手当は寡夫手当へ拡大、6ヶ月の待機期間で廃止
1983	低所得世帯に対し世帯所得補足手当導入
1985	老齢年金に対する資産調査再導入
1986	家族手当への資産調査、家族手当は多くが寛大な収入調査で世帯所得補足手当へ切替
1991	失業給付支援導入、ワークテストはトレーニングを含めるように改正
1994	トレーニングと就労経験補助金を含むワーキング・ネーションプログラム導入、'相互義務 (reciprocal obligation)' 導入
1995	手当に対する最大撤退率は100パーセントから70パーセントへ減少

第9章 オーストラリアの社会保障政策：低負担高福祉は可能か？

	<p>手当を受給するカップルに対する収入調査は、それぞれのパートナーの収入毎に評価されるように変更</p> <p>もし自身の支払いがないならば、パートナーの収入のみで評価する</p>
1996	雇用サービスに対する資金供給が30%減額
1997	<p>ハワード政権は、相互義務とワーク・フォア・ザ・ドールを導入</p> <p>ジョブネットワークは、CESに改編</p> <p>センターリンクは社会保障手当の管理を引き継ぐ</p>
1998-2000	違反が国家的キャンペーンにより劇的に摘発された
2000	<p>24の家族給付を3つ（家族給付A、家族給付B、保育給付）に整理し、GST導入。</p> <p>マクルーア報告は、相互義務を両親に拡大し、就業する利益を増やし、独身者の社会保障手当を推奨した</p>
2002	<p>オーストラリア協働（Australians Working Together）政策導入－両親手当受給者は末子が13歳になるときに就労支援</p> <p>就労しながら社会保障給付を受ける者に対する税控除の導入</p> <p>センターリンクにおけるパーソナルアドバイザーの導入</p> <p>児童手当導入</p>
2003	独身労働者手当に関するFACSとDEWRによるディスカッションペーパー
2004	<p>出産手当の増加と児童手当の廃止、DEWRがすべての労働者の収入支援と雇用プログラムの責任を引き継ぐ</p>
2005	<p>障害年金資格の厳格化</p> <p>両親手当受給者は、末子が就学年齢になるときに就労支援</p>

1950年から1960年代にかけて、社会保障政策はほとんど行われなかった。しかし1970年代半ば、ヘンダーソン貧困調査による提案で、最低所得保障（GMI：guaranteed minimum income）の考えに短期間で一時的な関心が寄せられた。ウィットラム政権は、1973年に孤児年金を導入、その後のフレーザー政権は1977年、寡夫年金へと拡大させ、名称も育児支援給付（Supporting Parents Payment）へと変更した。ウィットラム政権はほかにも行政不服システムを導入し、年金は平均賃金にまで増額された。次のフレーザー政権は、家族給付を創設した。1980年代半ばから高失業率が継続し、児童の貧困が重要問題と認識され、新たな改革の段階を迎える。1986年には研究者のベティーナ・

カスを座長として社会保障見直し報告（Social Security Review）がまとめられた（Cass 1988）。報告の最重要課題は、扶養児童を有する家庭を支援する最善策への取組みであった。そして、低所得家庭に対する手当の増加、育児支援制度の導入、ひとり親の仕事・教育・職業訓練制度が導入された。報告はこれ以外にも、労働力を有する障害者支援の方法を含む障害者手当のシステムを検証した。そして、1990年代初期に障害者改革パッケージ（Disability Reform Package）へと至った。

これとは別に長期の失業も検討課題であり、その後10年間、失業手当に多くの変化が生じた。これは、社会保障は失業者に対して当然のように収入を提供すべきではないという労働市場政策の考えに基づいている。反面、この考えは雇用促進の積極的役割も果たしている。1989年に21歳から54歳のすべての長期失業者に対して、翌年には全長期失業者を対象に集中的なインタビューが行われた。「職業審査（work test）」は、教育・訓練、または部分的、一時的あるいは臨時職を含めた「活動審査（activity test）」となるように拡大された（OECD 2001）。

1996年に誕生したハワード政権は、さらなる変化をもたらした。政府は、1997年に18歳から24歳を対象とするワーク・フォー・ザ・ドール（慈善的労働計画：Work for the Dole）を導入し、1998年に、「相互義務 mutual obligation」の概念を採用した。この概念は、社会保障の受給はコミュニティに対して「何かを返還する」義務を伴うことを意味する（キーティング政権の「相互義務」のもとでそうであったように、単に自身を助ける以上のことを行う）。相互義務の要件は、自発的な労働、慈善的労働計画、グリーンコープ、軍隊への志願、パートタイム労働、あるいは職業訓練への参加により満たされる。

1999年に、政府はさらなる改革を開始し、「福祉改革に関する諮問団体（Reference Group on Welfare Reform）」を指名した。諮問団体は、評価と介入に関してより柔軟性を高める方策を提言した。たとえば、社会的に不利な求職者の就職、独身で労働年齢に達した者への社会保障給付、就業手当の増加と親に対する相互義務の拡大、可能性のある障害者に対する支援策である（Reference Group on Welfare Reform 2000）。

第2節 政策目標

社会保障システムには、いくつかの実現可能な目的がある。それぞれの重要性は、個人あるいは利益団体、政府の方針および経時的変化により異なる。異なる目的が存在するという事は、補完的かもしれないし、矛盾もあるだろう。そして政策立案者はしばしば矛盾した目的の調整に苦労している。たとえば、貧困者に対する支援、経費削減、社会保障の根幹である目的に対し幅広い同意を得て社会連帯を維持することなどである（Ditch 1999, p.3）。全体的に、所得保障手当の水準に明確な正当性は存在しなかった。そして、キューリー（Kewley 1973）は、一般の支持の程度にしたがって水準を設定している政治的な思惑が大部分を担うと主張した。

最も重要な目的は、貧困の防止である（ILO 1984）。これは伝統的にオーストラリアの取組の重要な特色である。貧困の防止を目指す主なシステムには、他のサポートがない者のみに対する給付を重視し、厳しい評価基準や厳格な資産調査などがあった。資産調査は、1600年代のエリザベス救貧法に遡るアングロサクソンのシステムの特徴である。それは、貧困者と援助を受けるに値する場合のみ給付を保証しようとするものである（Carney & Hanks 1986）。

貧困の緩和を中心に据えるオーストラリアのようなシステムは、重要な問題を抱える。例えば、貧困の定義、判定の方法、貧困を防ぐために必要な給付額の算定などである。給付の適切性に対する議論は、長い歴史があり、貧困者はACOSS（オーストラリア・社会サービス協議会）のような団体に擁護されてきた。そして、セント・ローレンス同盟（BSL：Brotherhood of St Laurence）は、給付率とハンダーソン貧困線の間にあるギャップを不適切な証拠として指摘した。貧困の評価に関する議論なくして、給付が一部の集団、特に18歳から21歳の若者、そして老齢年金支給年齢以下の独身者にとって非常に不適切であることは明らかである（ACOSS 2004c; Brotherhood of St Laurence 2004）。

給付水準はまたエクイティの問題により影響を受ける。エクイティは、所得保障政策において重要な縦横のエクイティを用いて公平の概念を広く言及する（第14章エクイティの定義に関する議論を参照）。水平的公平の主要な目的は、