

栃本一三郎・連合総合生活開発研究所/編

『積極的な最低生活保障の確立 ——国際比較と展望』

小越 洋之助

はじめに—本書のねらいと構成

本書は編者である栃本一三郎教授と連合のシンクタンクである連合総合生活開発研究所が、諸外国に通暁している社会保障研究者を結集して、最低生活保障の確立をめざすことを志向したものである。「積極的」としていることは諸外国の実態の変化をふまえて日本の今後の最低生活保障の在り方を大胆に提言していくという意欲的な試みを意味している。とくに福祉国家と呼ばれた諸外国において、それが変容し、ウエルフェアからワークフェアの流れが進行するなかで、日本の現状に即してこれを評価し、最低生活保障の積極的位置づけを行うように意図し、提言した書である。そして、本書における最低生活保障の分析の中心はとくに公的扶助の在り方におかれている。

本書は以下で構成されている。〔()内は執筆者〕

提言 積極的な最低生活保障の確立をめざして

第Ⅰ部 積極的な最低生活保障システムの構築をめざして (栃本一三郎)

第1章 最低生活需要と最低生活保障システム

第2章 積極的生活保障制度の構築をめざして

第3章 めざすべき最低生活保障を求めて

第Ⅱ部 先進国における最低生活保障

第1章 イギリスの最低生活保障制度 (武川正吾)

第2章 ドイツにおける最低生活保障制度とその改革動向 (布川日佐史)

第3章 オランダにおける最低生活保障制度 (大森正博)

第4章 スウェーデンにおける最低生活保障制度 (宮寺由佳)

第5章 アメリカの最低所得保障 (後藤玲子)

第Ⅲ部 EUにおける貧困と社会的排除に対する政策 (濱口桂一郎)

補論 最低所得保障制度の給付水準に関する国際比較 (岩名礼介)

以上の全体の構成でお分かりのとおり、本書は提言が冒頭に出ている。シンクタンクとしての積極的な提言として、これを全面に押し出すのは当然のことである。とくに第Ⅰ部が提言の根拠論文

となっている。また、この提言は第Ⅱ部、第Ⅲ部での国際動向の分析の総括という側面もある。そこで、ここではこの提言に関わる部分（提言および第Ⅰ部第3章）は末尾の感想とコメントにまとめて整理してみた。

1 第Ⅰ部について

第Ⅰ部は本書の編者である栃本氏が提言の根拠となる主張を展開しているところであり、本書全体のいわば総論となる箇所である。第1章において、栃本氏は最低生活費の必要性（氏はこれを最低生活需要と表現する）・最低生活費を具体化するの憲法第25条であり、それを体現するのは生活保護であるとし、生活保護における生業扶助と保護の補足性に注目している。同時に2000年成立の介護保険法にあわせ、生活保護への介護扶助導入、すなわち介護サービスが最低生活需要として生活保護に制度化された意義に注目する。それは、著者によれば最低生活保障とサービス保障のリンクであり、高齢者・障害高齢者への積極的なQOLの向上を目指した給付となる。ところが日本の個別サービス法は、実際は人間の尊厳が無視される無権利性が著しいとし、施設サービスは生活保護の延長線であっても、在宅サービスはそうっていないなどの例を挙げている。

近年、EU諸国で社会的排除（social exclusion）論、排除された者の市民社会への包摂（social inclusion）論のアプローチが広まっている。栃本氏は現代の貧困問題に關説して、この社会的排除、社会的包摂論以前に、「相対的収奪としての貧困」（P.タウンゼント）の認識がなければ、「単なる関係者の知的ブーム」に陥ると批判している。そのような視点から著者は「絶対的貧困」「相対的貧困」の国際比較を試みつつ、歴史的視点も確認している。すなわち、救貧法の歴史を辿れば、ヨーロッパの貧困対策は、基本的には「有能貧民」（労働能力のある貧民）施策であったこと、過去から学ぶべきことは、「経済的自立の可能性がほとんど困難な場合でさえ、自己決定と本人の気持ちと尊厳が維持される最低生活保障でなければならない」（p.27）という視点である。

第2章では、まず、現代先進諸国の社会保障、最低生活保障の枠組みを「包括型」「分散型」「分担型」という類型で示し、社会保障給付費の対国民所得比、国民負担率比較、さらに政策分野別社会保障支出項目比較（積極的労働（力）政策、失業、生活保護その他）を行い、各国の特徴を明らかにする。

とくに積極的労働（力）政策への支出（具体的には労働者の働く機会の提供、能力開発、障害をもつ勤労者の雇用促進などへの支出）を国際比較しているところは大変興味深い。

栃本氏によれば、積極的労働（力）政策の対国民所得比較ではスウェーデン、フランス、ドイツは「生活保護その他」よりも高く、アメリカはこの比率が低く（ただしアメリカの生活保護はフランス並みだとする）、日本は障害、業務上災害傷病の支出は著しく低い。障害者への社会的支出のありようはその社会における最低生活保障の実態を示し、「相対的収奪」の割合を裏づけている。そこからみて、障害者に関心が薄い日本は「貧弱な社会」である、と断定している。

栃本氏は、この国際比較結果の実態を近年広まっているウエルフェアからワークフェアという政策動向の評価、その日本における適用可能性としても重視し、諸外国の動向から単純な就労促進政策を採ることに警告を発している。（この点は提言の箇所ですべて述べてみたい）

氏の問題意識のもう一つの点は「人口減少社会」における今後の貧困問題のありようである。日本は今後「圧倒的多数の人口減地域と人口数では変化のない地域、微増する地域」に区分され、限界集落の増加や集落の消滅が予測される。多くの高齢者が「トータルの数ということでは大都市圏に居住」し、「女性の独居高齢者が一定数で生活していく社会」を予測している。人口減少は農村部だけでなく、大都市に大きな影響を与え、大都市高齢者は年金と資産の生活であるから、豊かな層とともに相当数の相対的貧困者が堆積するとみられるなかで、都市の貧困問題がクローズアップする、と展望している。「人口減少社会」は地域の産業構造、就業構造にも変化を及ぼし、社会における地位・役割も変わる。そこではライフコースによる生活上のリスクと対応策の将来推計、あるいはライフコース上の最低生活維持策や貧困から脱出するためのシステムの構築が欠かせないと主張する。

そのような視点から、栃本氏は生活保護制度について2001年以降、その「見直しを開始した意義は大きい」という評価をしている。2004年12月の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が「利用しやすく自立しやすい制度へ」あるいは最低生活保障だけでなく、自立・就労を支援する観点から「地域社会への参加や労働市場への『再挑戦』を可能にするための『バネ』」とするなど、見直しの基本視点を提示し、以降、当局は高齢加算、母子加算の見直し（廃止）、多人数世帯の基準の是正（抑制）や単身世帯基準の設定、若年層の個人消費部分（I類費）の年齢区分、高校就学費用の給付の見直しなどを行なった。経済的給付に加え、自立支援策の充実として「自立支援プログラム」の導入を提言し実行したなかで、栃本氏はこの公的扶助と就労支援との関係を意識した政策展開に強い関心を抱いている。

同時に、「小さな政府」についても、日本が諸外国との比較でも元来が「小さな政府」であり、それが高齢社会の到来で社会保障抑制を図っている国であるとしている。さらに国民に自助・自立を強制する「小さな政府」では、経済格差の拡大、国民の雇用不安、将来不安感が増加するから「最低生活保障は間違いなく今後、従来以上に重要な社会保障部門となろう」（p.60）と見ている。

2 第Ⅱ部について

第Ⅱ部ではイギリス、ドイツ、オランダ、スウェーデン、アメリカという5ヶ国における最近の動向がかなり凝縮されて説明されている。各国を担当した執筆者それぞれが現在この分野での第一線で活躍している著名な論者であり、新しい動向についての分析は大変有用で、大いに学ばせていただいた。

イギリスでは、社会保障が現金給付に限定され（低所得者向け住宅も含む）、医療・福祉サービスは社会保障としてみなされない。また、最低生活保障は公的扶助（狭義には所得補助）だけでみるのは誤りで、社会保障、ヘルスケア、教育、環境、雇用、対人社会サービスという公共政策全体を視野におくべきこと、このことを前提として、拠出制給付、無拠出制給付、資力調査付給付（それぞれが社会保険、社会手当、公的扶助に対応）の制度内容が説明されている。無拠出制給付では日本との比較で優位な児童手当、および介添手当の存在が強調されている。また、所得補助は非就業低所得者が対応するが、失業者には求職者手当、ワーキングプアには勤労税額控除として区別さ

れた対応が行われていることが明らかにされる。さらに、イギリスでの貧困対策についてその歴史を簡潔に紹介し、結果としての対症療法的貧困対策から、プロセス・原因に複合的に接近する「社会的排除」のアプローチが展開していることを指摘する。

ドイツでの最低生活保障の変化の特徴は、2005年1月、失業手当受給後に存在していた失業扶助が廃止され、扶助が必要な層を就労可能なもの＝求職者基礎保障、就労不能なもの＝新たな社会扶助（高齢・重度障害者基礎保障）に二分化されたことである。著者はドイツにおける貧困の特徴として「貧困に陥った人の大半が比較的短期間でその状態を脱しており、貧困への流入とそこからの流出というダイナミズムが見られる」とし、その理由をドイツの社会保障システム（年金等の社会保険給付、児童手当、住宅手当、奨学金などの諸手当や社会扶助）の成果である、とされる。

さらに社会扶助（生活扶助）の推移、保護率の地域別特徴、その特徴を指摘している。ここで印象に残った記述は、在宅での生活扶助受給者（275.7万人、02年末）で、稼働年齢（15～65歳未満）の受給者は168.1万人で全体の60.9%、登録失業者が全受給者の4人に1人という事実である。稼働世帯を生活保護から締め出してきた日本の現状と対比していささか驚きを禁じえなかった。その後には1970年代後半以降の大量・長期失業、1990年東西ドイツ統一以降の状況変化があり、失業保険による受給が不可能な者が激増するなかで、社会扶助が最後のセーフティーネットとして機能した、との著者の評価がある。

興味深い箇所は社会扶助を日本の公的扶助（生活保護）と比較している点である。ドイツには日本の生活保護における「補足性の原則」に相当する「後置性原則」があり、資産の活用が求められる。しかし、「ドイツでは認定除外や活用になじまない資産の内容が法定され、資産のミニマムを認めて」きたこと、申請者は1279ユーロ、パートナーは614ユーロの保有が可で、利用住宅は保有可、自動車は例外的に可とのことである。なお、ドイツでも稼働能力の活用要件はあるが、受給権を成立させる積極要件ではないとされ、さらに稼働能力不活用に対する制裁も、判例により「将来における就労を通じた自立のための教育手段」という考えが有力である、としている。（なお、社会扶助はドイツでは連邦法で規定されるが、制度上は自治体の固有事務で、連邦・州はその費用に直接的負担責任を負っていない）そのなかで社会扶助削減政策として「就労扶助」が目され、就労扶助（自治体）→失業保険加入労働→失業→失業保険・失業扶助（連邦労働行政機関）という「交錯」「負担の押し付け合い」が起こった。この問題はやがて連邦の就労支援諸施策との連携となった。すなわち、長期失業者対策が「1つの手からの援助」とする新制度が創設されるなかで、社会援助から就労可能者は切り離され、就労不能なもの＝新たな社会扶助（高齢・重度障害者基礎保障）、他方で就労可能なもの＝求職者基礎保障として再編された、ということである。

求職者基礎保障は、「自己責任の強化」「自立、就労支援」として提供された労働機会の受け入れ義務を課すなど権利関係よりも義務関係が強調されている。しかも社会扶助にある「人間の尊厳にふさわしい最低生活保障」の原則すらない、という。「就労可能」とは年金の基準に準拠し、『「毎日3時間、一般的な条件で就労できない状態』ではない』とされている。さらに職業資格や職歴にふさわしくない仕事、勤務地、労働条件が悪くとも就労における「期待可能性」として労働者保護の規制が撤廃され、再定義されている、という。

資産から控除できるのは、就労可能な本人年齢1歳ごと200ユーロ、最低4100ユーロ、上限13000

ユーロ、世帯構成員の必要により1人750ユーロ、利用している住宅、自動車、家財・家具であり、かつての失業扶助に準じ、社会扶助よりも緩やかになっている、という。

オランダでは、オランダの社会保障制度の概観と、老齢、失業、障害、疾病、寡婦・寡夫・遺児、子ども養育など、リスク別の諸制度の概観についてふれている。そしてとくに公的扶助制度について説明している。オランダの特徴はさまざまな失業給付、障害給付、公的扶助などの所得保障制度が、この国の最低賃金水準と見事に連動していることにある。

著者は公的扶助として、まず1)若年者のための障害給付(Wajong)、2)居宅で障害者を扶養するための分担金(TOG)3)高齢者、部分障害を持つ失業者への所得補償制度(IOAW)、4)高齢者部分障害で以前自営業者であった者への所得補償制度(IQAZ)、5)補足給付制度(TW)を挙げ、その制度の概要を説明している。このうち、IOAWの給付額については失業給付(WW)、被用者対象の障害給付(WAO)等、他の制度を受けていても「総所得(労働所得、手当、年金)が最低保証所得にまで到達しない失業者とその配偶者の総所得(労働所得、手当、年金)を最低保障所得にまで引き上げる、他の制度を補完する制度」とのことである。最後に6)社会的扶助制度(WWB)について展開している。この制度では、受給要件は18歳以上で求職していることや職業訓練を受けること、給付水準は21歳～65歳未満の既婚カップルでは最低賃金(ネット:税引き)の100%、片親には70%、単身者には50%とし、住宅を他の人とシェアできない片親、単身者には最低賃金の20%を上限とした付加給付が受けられ、65歳以上の人々への給付は一般老齢年金(AOW)のネットの年金額で固定され、付加給付がない、とされる。オランダの公的扶助ではもちろんミーンズ・テストがあるが、資産については家族の場合10,210ユーロ、独身者では5,105ユーロまで認められ、資産を家屋の形態でもっている場合には扶助はローン(抵当貸付)で支給されるという。著者によれば、「公的扶助制度は、この制度だけで人々を最低限度の生活に引き上げるというよりも、なお最低所得に満たない場合に適用されるラスト・リゾートとしての性格をもっている」とされている。そしてオランダの社会扶助制度の歴史、CWI(労働と所得のためのセンター)の役割を説明している。

スウェーデンは福祉国家のモデルとして周知であるが、ここではこの国の社会保障、とくに公的扶助の動向を分かりやすく説明している。著者はスウェーデンの社会保険を明確にビスマルク型のそれと区別している。具体的には社会手当的な制度(被保険者の拠出も資力調査もない)も社会保険と位置づけていること、労使折半の保険料拠出は老齢年金制度に限定され、疾病保険、両親保険などは雇用主の拠出と税財源として運営されていることである。そしてとくに社会扶助の特徴、最近の動向を述べている。すなわち、1990年代半ば以降の経済不況で受給者が急増したことを背景に、2002年の法改正で社会扶助受給の前提として求職活動の義務を強化、25歳以下の若者への求職活動、就労プログラムへの参加の強制、不正受給の取り締まり強化などが行われたとされる。スウェーデンの社会扶助は、社会省は法律、一般指針、全国標準額は提示するが、その現実の管理運営は各コミューンの裁量であり、受給抑制を貫くコミューンでは、収入認定の厳しさ、資産のできる限りの活用(基本的に預貯金の保有は認めず、土地・家屋は原則として売却など)、車の保有にさえ制限させる運営が行われたとされる。さらに、稼働能力のある受給者には厳しい就労義務が課せられ、仕事に就かない場合、就労支援プログラムに参加しない場合は原則として社会援助の受給資格を喪

失する、という。スウェーデン型福祉国家の社会保障は「就労にもとづく給付」であるため、外国人世帯、若年者、母子世帯は就労困難で、労働市場から排除されやすく、また、家族政策を重視するこの国も多くの所得保障政策が就労による給付であるため、就労していない母子世帯がこれらの枠組みから排除されやすい、という。また、社会扶助制度自体、勤労控除がないなど就労促進的でない、とも主張している。

就労促進の前提には失業者が労働市場への復帰を容易にさせる職業訓練政策があり、それはスウェーデン型福祉国家をささえる積極的労働力政策として従来評価されてきた。著者はこの点についてその意義を評価しつつも、就労経験が少ない者にはハードルが高いこと、そのなかで近年登場してきたコミュニン独自の就労支援プログラム（アクティベーション・プログラム）について記述している。多くのコミュニンが「ウプラサ・モデル」の採用により、就労支援の強調、受給者にプログラム参加への義務、社会扶助給付期間制限、福祉事務所のソーシャルワーカー、公共職業安定所との自立に向けた援助計画への参加、活動や進捗状況報告義務など、自助努力の強調が行われている、という。ただし「このモデルを採用したコミュニンでは、貧困な状況にある申請者を窓口で追い返したり、受給者に対する受給要件を厳しく課す」ことなども行われ、社会扶助行政への批判も出ている、という。なお、著者は1990年代以降、欧州において大きな流れになったワークフェア、就労支援政策について、スウェーデンにおいては失業問題以外にさまざまな問題を抱える社会扶助受給者に画一的に適用させたこと、その政策は実は扶助受給者の自立にならなかったこと、そして社会サービス法の対象者をも労働市場問題にしたことに問題の本質を見ている。

感想であるが、評者は本章での社会扶助の現状での記述に接して、これが福祉国家スウェーデンの現実なのか、といささか驚いた。これが完全雇用と社会保険を前提とした福祉国家のモデルの変容の一つの姿なのであろうか。なお、著者が「防貧」の視点だけでなく「救貧」すなわち事後的救済制度としての最低所得保障制度の基本的役割を強調していることに賛同の念を抱いた。

アメリカでは、この国の福祉改革の画期である1996年の福祉改革（AFDC→TANF）の変化を通じて、そのワークフェア的改革の特徴を簡潔に整理している。著者はまず、アメリカは自由な市場競争システムへの参加、就労による所得保障が大前提であり、それを「最低生活保障」の観点から補足するものとして、1、最低賃金制度、2、失業補償制度、3、還付つきの税控除制度、4、メディケア、メディケイド（公的医療保障制度）を挙げ、それぞれの特徴を述べている。

アメリカには公的医療保険制度がないが、以上の制度は市場のシステムに参加、ないし復帰できることを前提として組み立てられていることを指摘する。しかし、この市場万能の国でも失業保険が切れ、再就職ができないもの、技能・教育がないものへの対処の問題があるとしている。アメリカでは高齢者・視覚障害者・永久障害者を対象とした「補足的所得保障」（SSI）、母子世帯（「要扶養家族援助」（AFDC））以外の所得保障制度はなかった。そのなかで、公的扶助制度とその適用がアメリカでも無視できないが、1986年の福祉改革で、AFDCから「困窮家族の一時援助」（TANF）制定へと転換した。ここではその特徴を詳述している。

TANFは公的扶助受給について18歳未満の未婚の母、居住5年以内の非アメリカ市民には受給資格がなく、その期間を生涯5年に限定した制度である。連邦政府は福祉予算削減のため、州にさまざまな受給条件を付与した。その最たるものは、受給後2年経過後の就労の数値目標を提示し、達

成不可であれば補助金をカットする、というものである。もちろんその運営は機械的ではなく、州レベルでの一定の裁量の余地はあるが、この福祉改革の結果TANFはAFDCよりも制度への回帰が減少し、就労への義務が増したとしている。なお、就労状況の責任主体は州であるが、州ごとの運営の違いから州間の格差が拡大しているとされる。この制度は慈善団体、宗教団体、NPOへのサポートを期待し、それを組み込んできたが、著者はこの「民」による「官」の代替策についてその代替ではなく、取り組みを支える連邦政府、州政府の役割が問われていると結論づけている。

アメリカの福祉改革について著者の総括は「市場に参加できない人々の最低生活保障」から、「市場との接続を強く要請」される就労支援政策に転換したが、そのことは、市場とは異なる理念と分配原理をもったはずの福祉制度が「就労すること」「健全な家族の育成」という2つの「アメリカの公共的価値に包摂される結果」ということである。就労支援政策においても食料、住宅、育児、訓練教育、医療支援など多面的サービスの必要性が登場し、しかもアメリカの貧困ラインの半分未満という極貧層が存在するなかで、市場への接続という政策の限界をも指摘している。

3 第Ⅲ部について

第Ⅲ部ではEUにおける貧困と社会的排除に関して、どのような経過で政策立案がなされかつ加盟国に指針を示してきたか、ということをも1、前史、2、社会的排除の政策課題化と社会保護勧告、3、1990年代の試行錯誤、4、社会的統合戦略の形成過程、5、指標とその後の進展、6、メイク・ワーク・ペイ、7、戦略統合をめぐるせめぎ合い、8、労働市場から排除された人々の統合促進という内容で詳述している。EUレベルでは、労働市場からの排除や社会的剥奪、差別などによって、貧困だけでなく身近な社会からの疎外、家族関係、社会関係からの孤立などが問題とされ、かれらをいかに市民社会に統合させるかということが問題視されている。「社会的排除」はそのようなアプローチである。ここでは、貧困とともに社会的排除というキーワードの政策がどのような経過でそれがEUレベルで具体化されたのか、という点について政策文書を克明に展開している。この分野での豊富な蓄積をもつ執筆者であるがゆえに、それぞれの政策文書を厳密に、正確に、かつ克明に展開していることには敬意を払わざるをえない。EUレベルでの政策の受容にも紆余曲折があったことなど多くを学ばせていただいた。そうではあるが、この箇所の記述はいささか退屈をよぎなくされるほどに長く感じられたというのが一読者としての率直な感想である。

補論は、第Ⅱ部において展開された国際比較をベースにして、日本における生活保護の見直しを意識して、最低所得保障制度の範囲と対象者、給付水準と行財政システム、高齢者の所得保障・最低所得保障制度について、各国の制度上、運営上の特徴・変化を図表で整理している。簡潔な記述であるが、この箇所は補論ではなく、国際比較研究の総括的整理となっている。また、冒頭の提言のバックなる情報をも提供しており、評者にとっては最も有益であった箇所の一つである。

4 感想とコメント

(1) 提言とその背景となる主張に関連して

以上、本書の要約を評者なりに行った。この書でのポイントは何と言っても、冒頭の提言であり、それを裏づける栃本氏の論理展開である。そしてその提言のバックグラウンドとなった第2章以下の各国の実態、EUの政策動向の分析である。

提言の骨子は以下の8点である。

- 1, 「小さな政府」論からの脱却
- 2, 「生活保護」を超えた適切な生活確保のための理念の確立
- 3, サービスを含めた最低生活需要に対応する最低生活保障の確立
- 4, ライフコースに沿った適切な支援策の展開
- 5, 労働の質 (QWL) 向上を通じた生活の質 (QOL) の向上
- 6, 生活保護の単給化と他の社会保障給付との連携
- 7, 年金給付における最低生活保障の確立
- 8, 生活保護行政における専門職の配置

提言は執筆者、シンクタンク関係者の共同討論があったのかも知れないが、筆者が読むかぎり、それは本書の編者栃本氏の主張を中心にまとめられていると思われる。したがって、提言の主張を栃本氏のそれとほぼ同義に解釈して、以下提言の背景となる主張を整理したい。

栃本氏は、最低生活保障の留意点として最低生活の保障は最低生活需要の保障であること、最低生活需要は多様、かつ可変的なもので、市場で購入するものが主体であるが、社会共同で提供されるものもあり、その水準は「人間の尊厳」を実現するものである。そうであれば、現在の生活保護制度だけでは対応できない。同時に社会も可変的であり、その可変的社会全体の構想のなかで最低生活保障の在り方を考えること、という論理を展開している。そして、ウエルフェアからワークフェアの評価、日本への適用可能性については、公的扶助に就労援助=自立支援を導入した日本の政策は、ヨーロッパやアメリカでのウエルフェアからワークフェアの政策展開とある意味で合致している、と見ているが、欧米流のワークフェア政策の日本への直輸入には疑義を呈している。それは積極的労働(力)政策の国際比較、公的扶助受給者のカテゴリー別国際比較において明らかで、諸外国では、公的扶助の対象は高齢者、障害者、母子家庭のほか失業者の占める割合も大きい。アメリカやイギリスがワークフェアに取り組むのは失業者や母子の割合が高く、ライフコース上比較的早い時期からの「保護」により、そこからの早期からの離脱を意識した政策であること、これに対して日本では公的扶助の対象は高齢者、障害者で占め、日本ほど障害者割合が高い国はない。さらに失業者が概念上ない。つまり日本では若くして就労可能な比率が低く、ウエルフェアからワークフェアの主要なターゲットの多くは高齢者ということになる。

さらに日本では貧困問題はとかく公的扶助の枠でしか捉えられていない。だが、現実の公的扶助には漏救が多く、ワーキングプアは対象とならず、母子家庭への最低生活保障も不十分である。今

は求められる最低生活保障は何かが問われる時代であり、そこには2つの選択の道がある、とされる。第1は自助・自立による「小さな政府のなかにおける最低生活保障の再構築」という道である。第2は、人口減少社会で積極的な最低生活保障をめざす道である。前者の道はいま政府が行っている方向であり、それは格差社会を現出させる社会的統合策として、社会的不統合が発生し、「市民が個化された状況」となる。その場合、社会的包摂は目標・理念でしかない。それに対して後者の道は、分権的で多元的な参加型社会を構築する道で、地域社会が持続可能な社会となり、社会的包摂を本質的に達成する道である、と主張される。

栃本氏のスタンスは、この第2の道である分権型社会をめざし、地方政府が地域ごとの生活の安全保障のシステムと地域の存続をめざす道へ転換すること、そして公的扶助という視点を超えて、相対的貧困を対象として最低生活保障の観点から問題にすべきであるということである。本書が積極的最低保障政策の確立をめざして、と表示しているのは以上の意である。関連して、栃本氏は以下の諸点に留意することを強調している。第1は「労働」と「労働のあり方」であり、労働と社会保障・生活維持の諸施策との接合を積極的に図ることである。この点については、仕事と家庭を両立させる就労形態、均等待遇を実現したオランダモデルを推奨している。

第2は、分権化された社会では「明示的・包括的な最低生活保障の体系的構築」として、自治体が貧困者・低所得者の施策を行うが、それはサービスを含めたトータルな最低生活需要を満たす（p.70）ものとして、それを自治体を実施できる行政組織とすべきこと、社会福祉対象者が増加し、支援が困難なケースも増加するから、それに対処するには国家資格を有し、経験や専門的知識、スキル、倫理観をもつ専門性のある職員が必要不可欠である、とされる。

第3は、ライフコースの各段階で、生活が困難になる要素を事前に摘み取るような積極的社会政策が必要である、とし、25歳から54歳までに労働期では働く生活困難者への支援として、「復帰型最低生活保障」の重要性を指摘する。また、青年期以降の就労支援、障害者の就労支援、母子家庭への生活支援と経済支援などを強調する。また、55歳から64歳までを熟年期、65歳から74歳までを隠居期として、この層は従属人口ではなく、消費の支え手であるとともに経済的活動を含めた広い活動の担い手でなければならないと主張される。以上のように、人生のライフコースの各段階での可能性を追求すること、最低生活保障と労働能力活用において「自発性」、自己決定を重視し、そこでの労働は「ディーセントワーク」（尊厳ある労働）でなければならない、とする。「自立助長」とは多義的であること、労働能力活用には自発性が重視されるべきで、そこには人間の尊厳が保持されなければならない。それを守るためには専門職の専門性、援助技術など具体的な支援策が開発されるべき、とされる。

第4は、労働に関する概念の転換である。栃本氏は市場経済で利益や賃金を得る以外に地域や家庭で自己の役割や力を発揮する「はたらき」を重視し、これが社会的生産性を上げる意義を強調する。ワークフェアの概念も生活保護という狭義ではなく、より広い意味で重要であり、「はたらき」を含めて「これからの社会はウエルフェアとともにワークフェアである」（p.73）としている。労働組合は今後の積極的社会政策の展開における政策ネットワークのなかで積極的役割を果たすべきである、と結んでいる。

(2) コメント

日本政府（自民党・公明党連立政権）は、新自由主義政策＝市場主義的構造改革政策を展開し、その一環として「社会保障構造改革」を進行させ、生存権保障という社会保障の理念を「自立・自助原理」を基調として大転換させている。公的扶助（生活保護）についても「真の弱者対策」に限定させようとする政策展開にある。生活保護基準の切り下げ、老齢加算や母子加算の縮小・廃止、就労能力を理由とした生活保護の窓口による受給抑制、生活支援資金制度（「リバースモーゲージ」）の導入（65歳以上の高齢者に土地担保に生活保護費に優先して利子付きで貸与）などなどはそのような政策展開の現われと見られる。その反面で、構造改革政策の矛盾が顕在化し、若者、中高齢者などワーキングプア（働く貧困者）や高齢者、障害者、一人親家庭などの貧困世帯が増加している。とくにこの間の高齢者の生活難は、医療・介護・年金改革の影響、税・社会保険料のすさまじい負担増からも発生している。同時に構造改革による負の遺産＝格差や貧困化も過疎地域などで顕著である。

以上の日本の現状のなかで、本書の提言は、諸外国の変化や日本の現状や将来をふまえ最低生活保障のあり方をより具体的に展開したい、という積極的な意図を、そこから読み取ることができる。この点が本書の大きな特徴であり、貢献であろう。また、「社会的排除」やワークフェアなど欧米で流行している概念を直輸入せず、日本の実態を踏まえつつ、生活保護という視点を超えて「市民としてふさわしい生活」、相対的収奪・相対的貧困へも対応した「適切な生活保障」という理念を提起し、そのための適切な最低賃金水準、雇用形態に左右されない社会保険適用、均等待遇、積極的な雇用労働政策、年金制度における最低生活保障の確立を提起していることも重要な指摘である、と評価しておきたい。最低生活保障の概念にサービスを含めるというのも新しい問題提起であろう。

そのなかで、評者の立場からはさしあたり以下のような論点ないし疑問点がある。

第1は、公的扶助の新しい位置づけを分権化社会においてみていることに関わる。現実には、日本では現在の政府が進める三位一体改革、社会保障財政抑制政策のなかで、生活保護財政を国から自治体に移管させる動きがあり、この問題が政府と自治体間での争点になったのは最近のことである。生活保護制度は日本の現状ではナショナル・ミニマム（国民的最低限）を体現する唯一の制度であり、それは国家責任で保障すべきものである。財政難を理由に地方に移管する選択は、ナショナル・ミニマムの概念の喪失においても問題がある、というのが評者のスタンスである。栃本氏の主張は分権化の論理から地方移管を先取りしているかのようであり、また、本書第Ⅱ部のスウェーデンの事例などに大きく影響されているように見られるが、この評価には異論がある。

第2は、関連して積極的な最低生活保障と就労支援との関係についての評価に関する論点である。一般論として、就労が容易にでき、就労支援の条件があれば、これを重視することには何の異論もない。さらに日本社会において栃本氏のいうように「尊厳ある労働」が社会的に多数存在していれば何の問題もない。しかし、日本の労働市場の現状は非正規雇用・不安定雇用が増大しており、それらの仕事もディーセントワークにはほど遠い。しかも一定年齢層などや、社会的ハンデキャップ層は就労の機会自体から排除されている。栃本氏が重視する障害者についても政府が掲げる障害者雇用率さえ未達成状況にある。就労支援問題は、結局の所この日本の労働市場問題をどう解決する

かにかかっている。しかも正規雇用されている者でも「雇用の劣化」状況が広がっている。このような現状は究極的には日本の大企業の雇用管理政策に根本原因がある。これらに対する栃本氏の対策に関する記述は抽象的・一般的な感は否めず、評者には実感が湧かなかった。そのなかで生活保護受給における当局の「就労指導」なるものが、就労を確認できないにもかかわらず、申請者本人に「辞退届」を出させるという運用すら行われている。地方分権となれば、財政悪化地域での生活困窮者の受給難がさらに発生する可能性がある。そうであれば、運営での地域格差がさらに広がる怖れもある。それは単に専門的指導員を配置すれば解決するような問題ではないように思われる。

第3は、年金における最低生活保障についてである。「現在の基礎年金は、その水準にしても理論上からしても最低生活保障としての機能を有していない」として公的年金制度においてミニマム保障が組み込まれることを主張している。提言において最低保障年金制度の導入の意義を積極的に評価していることには大いに評価したい。ただし「ただちにその実現が困難であるならば、年金受給者に対し、生活保護制度で認められた条件のもとで」生活需要を満たせない差の部分を「社会基金」で給付させる、という提言を行っている。「社会基金」の財源は「生活保護制度と国民年金制度から拠出し、社会連帯のために地方ごとに設置する方法が現実的かつ適切」とも主張している。現在の政府・与党の保険料拠出万能主義の公的年金制度の矛盾が社会的に広がり、野党がこぞって最低保障年金制度の創設を打ち出し、国会でも問題になってきている時代、しかもその財源として国庫負担とその在り方が焦眉的になりつつあるときである。最低保障年金の確立もナショナル・ミニマム実現の課題なのであるが、これを地方ごとの「社会基金」で処理するという方法が栃本氏のスタンスである。そこにはナショナル・ミニマムの発想がみられず、評者とは意見を異にする。

提言には生活保護の「単給化」の評価などまだ論点があるが、評者自身問題の所在の理解が不十分であるので割愛したい。最後に提言とやや離れて、若干気になった点を2点だけ指摘しておきたい。

第1は、栃本氏が憲法第25条第1項を国家扶助、社会福祉を第2項と明確に位置づけていることに関係する。国家責任を放棄し、自立・自助・自己責任、国民の相互扶助を強調する現在の社会保障構造改革の流れをみると、この栃本氏の位置づけが憲法第25条における最低生活保障の確立の「歯止め」になり、「小さな政府」への「防波堤」になっている、という「積極的評価」をすることも可能であろうが、本質論としての議論は残るであろう。

たしかに生活保護法には憲法第25条を体現する規定がある。しかし、評者は憲法第25条第1項については生存権保障に関する国民の権利を定め、第2項ではその規定を受けて個別社会保障領域における国の責務を明記したものと理解してきた。したがって第1項の「健康で文化的な最低生活を営む権利」は、第2項全体を包摂するものである、と考えてきた。そうであれば、第2項において、「国はすべての生活部面について、社会福祉及び、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に」努めなければならないとした場合の社会保障とは何を指していたのか、という論点がある。これについては「とくに社会福祉と社会保障を区別したことからみるといわゆる社会保険と公的扶助を指すものということになる」（荒木誠之『新版現代の社会保障』1972年、同文館出版36ページ）という有力な解釈がある。そうであれば、憲法第25条2項で規定された内容は広義の社会保障制度となる。そうであれば、生存権保障・最低生活保障の理念は、日本の社会保障としていま中心になっている

社会保険形態にも当然影響していくものであろう。ところが、日本の社会保険制度の現状は、保険料を支払わないものはその適用からあからさまに排除するという保険料納付強制主義とでもいうべき運営が行われている。

国民健康保険の長期滞納者への短期保険証、資格証明書への切り替えがその典型であるが、介護保険料、新設される「後期高齢者医療保険」などでも同様である。国民年金保険料でも長期滞納者は国民健康保険を資格証明書に切り替えるなどという筋違いの罰則つき法案さえ国会通過している。その結果、納付困難な層は社会保険の適用除外となってしまう。このような運営は一体社会保障といえるのか、ということでもある。

第2は、憲法第25条と27条（勤労の権利、義務、労働基準）の関係について栃本氏は「最低生活保障を論じる際に最低賃金との関係を視野に入れておくことは基本であるが、各国を見ても必ずしも最低賃金と最低生活保障との関係は明示的でない」として両者の連動関係を明確にさせていない。また第Ⅲ部の補論でも類似の文章がある。諸外国の事例では、オランダだけが両者の明確な連動国として例示されている。この評価には異論がある。

社会保障の現実の運営では勤労者の収入・賃金、経営者の利潤などを原資として、その基金が税・社会保険料で公共部門にプールされ、そこから再分配されている。とくに勤労国民の大多数である労働者の賃金からの控除は社会保障の主要なファンドになる、それだけでなく、両者は最低生活費の確保として共通している。社会保障が国民生活の最低生活保障を理念とするならば、とくに最低賃金は勤労時の最低生活保障であり、社会保障における最低生活保障との連動関係は必然である。本書での国際比較ではオランダだけがその典型的な事例として紹介されている。だが、ここではその関係を強く意識しているフランスのさまざまな事例は紹介されていない。事例にあるアメリカでも連邦最低賃金は勤労（稼得）所得税額控除（EITC）などと連動して貧困ラインと関係し、貧困ラインはフードスタンプの提供などの基準となっている。イギリスでも全国一律最低賃金はやはり勤労税額控除（WTC）や児童税額控除（CTC）と密接に関係し、これに住宅給付、児童手当などと総合して低所得者の所得保障となっている。このほか最低賃金と最低保障年金などさまざまな生活保障関連制度を関係づけている国は多数ある。スウェーデン、ドイツなどはそうっていないが、労働組合組織率が相対的に高い国、協約の影響が強い国では法定最低賃金よりも労働協約体制・連動的賃金政策が代替している、ということではなからうか。オランダのように最低賃金水準と社会保障給付水準を直接連動させていなくても、両者は密接な関係があるとみるべきであろう。日本で政府が提出した「改正最低賃金法案」でも、最低賃金と生活保護との「整合性」を入れている。同じ労働組合のシンクタンクである労働運動総合研究所の「プロジェクト報告書」では日本国憲法第25条は第27条と密接不可分な関係で提起されていたことを明らかにしている。また、そこでは生活保護、最低賃金、最低保障年金などを一体のものとして「ナショナル・ミニマム基本法」の制定を提言していること（『ナショナル・ミニマム問題の理論・政策に関わる整理・検討プロジェクト』報告書（『労働総研クォーターリー』No.62・63（2006年春・夏季号）を付記しておきたい。（栃本一三郎・連合総合生活開発研究所/編『積極的な最低生活保障の確立—国際比較と展望』（第一法規、2006年3月刊、306頁、定価2700円+税）

（おごし・ようのすけ 國學院大學経済学部教授）