

対 談

福祉政策の再編に向けて——就労政策と住宅保障再考¹⁾——

岩田正美・八田達夫

後藤玲子 (モデレーター)

日 時：平成 15 年 10 月 20 日 (月) 15:00~17:00

場 所：国立社会保障・人口問題研究所

就労施策の目標

後藤 はじめに、本日のテーマに関する問題関心を述べさせてください。近年、欧米の Welfare (福祉) 改革における大きな方向性として、「Welfare to Work (福祉から就労へ)」があげられます。この背後には、過剰な生活保障、所得保障が福祉依存を引き起こし、人々の就労インセンティブを喪失させているのではないかという懸念があります。そこから、潜在的な福祉受給者たちの就労を促進する施策の必要性が叫ばれてくるわけですが、その中身をきちんととらえるためには、はたして施策の目標を何に設定するのか、という問題を再検討する必要があると思います。そこで、考えられるいくつかの目標を最初に議論してみたいのですが、まず、

第 1 に、共同体や社会という観点から就労政策が要請される場合があります。共同体や社会が存続していくためには、就労して納税する側の人間を増やしていかなければならないという考え方です。もしくは、少なくとも就労できない人々への補助金を減らさなければならぬという考え方です。あるいはまた、共同体で保持していくべき勤労倫理への忠誠を強めていかなければならないという考え方があります。勤労倫理が崩れて、だれも働こうとしなくなったら困るのでそれを防ごうということです。少しずつ理由は違いますが、これらはいずれもその目標を共同体あるいは社会におく点で共通します。

第 2 に、個人の観点から就労政策が要請される

場合があります。それは、およそ人にとって働くということが価値を持つとしたら、その価値をどの人もが享受するための機会を実質的に保障する必要があるということです。言い換えれば、働くことがいわば権利として確立されるべきだとしたら、働くことへの権利をどの人に対しても保障することが目標に据えられることになります。

もし目標が、第 1 番目の共同体あるいは社会の観点で、しかも納税者を増やしたいということであれば、就労インセンティブに関する施策は、端的に、潜在的な福祉受給者たちの労働市場への参入を促進する施策となります。

また、現に働いていない人々に対して支払われている補助金の支出を減らすことが目標とされるなら、勤労所得に対する収入認定によって給付額を減らすことが要請されます。この場合、勤労控除を 100% とし、稼いだ分だけ生活保護給付に上乘せをするといった施策はできなくなります。あるいは、それを行う場合は、給付額自体を減らすという施策が併用されることになるでしょう。

さらに、共同体で保持すべき勤労倫理への忠誠を強めること——スウェーデン、ドイツ、そしてアメリカなどでは、意味は少しずつ異なるものの、これが強いと思いますが——が目標にされれば、たとえ結果的に税金を納めるに至らなくても、あるいは補助金を減額するには至らなくても、勤労に向けて努力していることが明らかでありさえすれば、財政上の要請が厳格に適用されることはないと思います。

いずれにしても就労インセンティブ政策の目標

が共同体あるいは社会におかれる場合には、就労時間がゼロのときのいわゆる最低保証レベル(guarantee level)と、受給しながら就労する際の勤労控除の割合、ならびに、非受給者の納税レベルをどのように接続させるか、ということが問題になってくると思われます。

それに対して、目標が個人におかれるとしたら、本当は働くことができるかもしれないにもかかわらず、現に働くことができない人に対して、どうやって働くことを支援したらよいかの問題となるはずで、したがって、いわゆる就労支援サービスが就労インセンティブ施策として採用されることになるでしょう。

さらに、目標が個人におかれるとしたら、働くことの普遍的な価値、その個別的な意味が問われたうえで、それらを実現するためにはどうしたらいいのかが、具体的に明らかにされる必要がでてくると思われます。例えば、ある人々にとっては、働くことを通じて、他者とのコミュニケーションを図り、社会とのつながりを持つことが、重要な意味をもつとしたら、それをもとに就労支援の具体的内容が考案されることになるでしょう。居住する地域において何か役立つ活動をなしていると周囲の人たちから承認されているとしたら、それを経済的報酬に結びつけるという理由で、手当を給付することが可能となるかもしれません。

以上、目標をどちらに持っていくにしても、働く意思を持った個人が実際に働く——あるいはもう少し広義の意味で——活動するためには、働く場所や条件を用意する必要が出てくるわけです。その用意の仕方としては、どのような方法が考えられるかということがとりわけ日本という文脈で、議論される必要があると思います。

それでは、前置きが長くなりましたが、就労と福祉をめぐる日本の状況に関して、ご意見を願いますでしょうか。

八田 公的扶助施策の意義で、一番基本的なことは、同じコミュニティにいて、たまたま恵まれた人が恵まれていない人に対して所得の再分配をしようということだと思います。ですから、払うほうが自分たちの目的のためにとか社会の何かの

ためにとかというのではなくて、とにかく再分配したいというのが施策の一番の根拠だと思います。

それに払う側の利己的な理由をつけ加えるならば、公的扶助は一種の保険であると思います。自分自身は健康だし稼ぐ能力もあるけれど、自分の子どもや孫になればどうかかわからない。子ども・孫は運がよかったり能力があったりして所得が高ければちゃんと所得税を納めて、そのかわり運が悪かったらある程度国が最低の保障はしてくれるという、そういう保険制度に入っていたい。払う側の利己的な根拠としては、私はそれが基本だと思います。

恵まれない人に与えることを利己的に保険だと考えるか、それとも、困っている人がいたら助けたいから助けているのだと考えるべきか、それはちょっとした見方の違いですが、小さなコミュニティでは、根底において同じことだと思います。小さなコミュニティの中ならば、同じコミュニティの他の人が不幸になっていることを自分のこととして感じるわけで、要するに、家族の延長みたいなものだと思います。他人のことを考えるのも一種の利己的な欲望なわけです。

ところが、それが小さなコミュニティから大きな産業社会になって、相手の顔が全部見えないというところになってくると、基本的に助け合いの倫理を社会全体で生かしていこうじゃないかという考えと、さっきの保険制度とが別な意味をもってくるのだと思います。

その際に、では、施策の目標はどうしたらいいかということ、第1は、最低の支出で最大の公的扶助の効果を上げることだと思います。ですから、無駄な金は使わずに、できるだけ受ける側の生活水準が高くなるようにしたいということだと思います。

例えば、ずっと働かないでいることを扶助のシステムが無理やり有利にしまわせないことです。働いても何の利益もない、ペナルティばかりあるというような扶助制度にしておくと、結果的には払う側にとっても無駄だし、もらう側にとってもより生活水準の高いレベルに飛躍していくことを妨げてしまう。結局、受給者の人的資本を獲得す



後藤玲子
(国立社会保障・人口問題研究所総合企画部第2室長)

るような方向には向かっていかない。

第2の目標は、非常に冷たい見方をすると、与える者と与えられる者の関係をぼかすことです。市場では雇用できない労働の質しか持っていない人は、扶助だけを得ることになる。そうすると、それに対して世の中にはいろいろな人がいますから、一部の人は冷たい目で見るということはある。それから、もらっている側も実は不本意にもらっているのだから、社会から冷たい目で見られるのは嫌だということがあります。

そういうときに、市場に乗らないような労働であっても、何らかの奉仕とかコミュニティへのサービスとかというものを国や県が組織してやると、それは市場に乗るような価値の高い労働ではないかもしれないけれど、そういう努力を社会は高く評価する。また、もらっている側としてもそれに対する評価がうれしいという気持ちがある。

そういうことをオーガナイズするという必要かもしれない。しかし、それはあくまで副次的なことで、メインの目標は、最小の支出で最大の効果をということであるべきだと思います。

岩田 今の点と関わって救済施策の歴史を見ますと、確かに救済を受けている側ではなくて、受けていない側の就労インセンティブが非常に問題にされてきたのだと思います。ですから、例えば公的救済を利用する層ではなくて、そのぎりぎりの層が安易に就労しないで公的救済を頼ることをいかに防止して、労働市場をきちっと確立させるかということが、どこの国でも重要課題だったのではないのでしょうか。あらゆる資本主義的なシステムを守るためには、働かなくても食べられると

いうことが安易になってはよくないと考えられたわけですね。

資本主義社会では、通常に働ける人は、基本的には労働市場で食べられるということが原則にならないとまずいはず。産業の場合も同様で、たとえば非常に弱い企業はむしろ淘汰していくことが合理的であるとされる。労働者の場合は保護する層と労働市場で完全に一人前で働ける層をきちっと仕分けしたほうが、経済活動にとっては非常に合理的であるという考えですね。先ほど八田先生がおっしゃったように、市場に乗らないような労働者——もちろんこれは相対的だと思いますけれど、就労というのは現実的なものですから。しかし、通常の雇用労働の場合は一定の規律性とか一定の技能水準が必ず求められてきますから、そのような水準で働けない人という意味ですね——は市場の外に置いたほうが合理的だと社会が判断して、それにはむしろ一定の支出をしまして、あまりごちゃごちゃした要素を市場の中に入れないほうが良いと判断する。例えば、高齢者を早期に退職させるというのも、ある場合はそういう政策選択のほうが経済活動にとって合理的だと、そういう判断はされうと思います。

ですから、就労との関係というのは、そういう意味でいうと、最低生活保障にとっては基本的に大事な原則だったのだらうと思います。その人たちがどれだけ働かせられるかというよりは、働ける人はなるべく労働市場で食べていこう、そして、そうでない人は保障に乗せよう、ということです。これが最初の残余的な社会政策のシステムというものだと思います。

それが社会保険のような予防的な生活保障のシステムが大量に導入されるようになると、市場で普通に働いている人も一定の保障のシステムに乗っているというように、働くことと保障が混在してくるわけですね。その中で、生活保護のような最低生活保障のところは若干残余的な要素を残しつつも、社会保険や賃金水準がどのくらいであるかによって、年金をもらっていても、場合によっては労働をしても、最低生活保障をしなくてはならないという補足的な制度ができ上がって

る。これは「あまりよくない」と言われながらも、どの国でも今日までそれをずっと廃止することができない。国によってはそれが重要な機能を果たしてくるようになってきたのだと思います。ですから、労働の原理と最低生活保障というのは本質的に難しい問題をはらんでいて、そう簡単に解決できない側面はあると思います。

後藤 八田先生、岩田先生、ありがとうございます。資本主義という体制のもとで、ひとの福祉という観点から、経済と社会政策との関係をどのように位置づけていくべきか、という根本的な問題をはじめに提起していただいたことに感謝いたします。続いて、福祉と就労に関する具体的な議論に入っていきたいと思います。例えば、現在日本で公的扶助を論ずる際には、かならずと言っていいほど、次のようなことが問題とされます。

それぞれの地域の産業構造自体が変化したことによって出現した失業者や未就業者に対して、どのような方法を講じたらいいのか。新たな労働需要を民間のレベル、公共のレベル、そしてNPOなどの媒介集団のレベルでどのように創出していけばよいか。未だに労働市場において賃金格差があったり、待遇格差があったりという実情があるとしたら、それに対してどう対処したらいいのか。働くための一般的な条件というだけでなく、それぞれ特殊な条件を抱えた人たち——子どもを抱えた女性であるとか、要介護者を抱えた人であるとか、あるいは高齢者——が働くために必要な、特殊な需要に対応する条件を、はたしてどのように整備していったらいいのか。

そしてまた、働くことができる、できないということからすると、グレーゾーンのところにある人たち——今、人格障害という言葉が使われていたり、対社会的あるいは対人的なコミュニケーションの能力の困難という形でとらえられていたりする——そういう人たちの雇用可能性(employability)を高めていくための施策については、どの程度、どのような形で整備していったらいいのか。特に、この辺は八田先生のお知恵を借りたいところでもあるのですが、例えば、公的に就労支援サービスを提供するだけでなく、民間を活

用するためにはどんな方法があるのか。

以上が総論的な話ですが、各論としては、生活保護制度との関連で、また、生活保護制度と部分的に重なり合うところがありますが、母子世帯を対象とする施策、あるいは高齢者を対象とする施策との関連で、就労政策の課題を議論していきたいと思います。いかがでしょうか。

最低賃金制について

八田 生活保護と労働の関係においては、最低賃金制の問題があって、最低賃金制があるために働けないからホームレスになるというようなケースがあるわけですね。私は、最低賃金制というのはなしにするか、置いておくならば、いろいろな例外措置を講ずるべきだろうと思います。今まではある程度平均的な非熟練の賃金が高かったから、最低賃金があまり制約にならなくて関係なかったのですが、今これがだんだん非常に切実な問題になってきている。雇われた人は最低賃金で守られるけれど、そのために雇用がなくなってしまうということが非常に深刻な問題として起きてくると思います。それが特に若者のところに厳しくきいてくるのではないかと思います。

後藤 日本の中での低賃金という問題をどうするかに関して、八田先生は、最低賃金制のような形で今雇われている人たちだけを保護するのではなく、市場の自立性と賃金の伸縮性を尊重した上で、つまり個人がいろいろな職種やいろいろな労働市場に参入・退出できるようにした上で、賃金が最低生活を送るに足りない場合は所得保障を公的な形で行う、そういうことを考えていらっしゃるわけですね。

岩田 最低賃金制については、だからホームレスが増えるかどうかというのは、それは八田先生のおっしゃるとおりとは私は言えませんけれど。

八田 ホームレスが増えるだけではなくて、失業も増えると思います。雇うほうは、そんなに払えないから雇わないということが当然出てくると思います。

岩田 最低賃金が高い場合はそうだと思います。



八田達夫
(東京大学教授)

それから、最低賃金制の決め方ですね。現在は地域ごとに時間賃金が決められている。例えば、建設の職人などの場合はけっこう時間賃金は高い例ですよ。私はホームレスの調査をずっとやってきたので、いろいろな話を聞きましたけれど、基本的には、このような最低賃金の高さによってではなく、これに見合う労働を提供できなくなる年齢と、それから怪我をしたりすることが労働市場から排除される原因となっていますね。

ここ10年ぐらいで実際上の賃金は相当低くなっていますけれども、それでも働ければ、技能労働の場合はもちろん最賃がきいていると思います。そこで問題は、何によって排除されるかということですが、この点に関する判定は、産業分野や技能レベルとの関係でいろいろな細かい領域ごとに経験的に決められていて、それがまた変わっていくわけですが、建設などの場合ですと、年齢のほか、血圧測定などいろいろ取り入れられていると聞いています。

私がインタビューした新宿のあるホームレスの人は、ホームレスになってからも毎朝、高田馬場に5時前に行きまして就労活動しているわけです。その人は技能職だったのですが、足場から落ちてしまって、それを親方は知っているわけです。そして、使う人たちは、「この人はもうだめだ」と経験的に判断してしまうのです。だから、彼もまず自分は技能工として用いられることはありえないということを知っているわけです。でも、毎日行けば、人間関係の中でもしかすると片づけみたいな仕事がちょっとあるかもしれないというので、毎朝行くのです。でも、もちろんなかなか

いわけです。月に2日も働ければいいぐらいです。その人は50代の初めぐらいです。

日本のホームレスというのは、この10年間、私は若返るだろうと期待していたのですけれど、期待を裏切って、どこの地域で調査しても、決まって平均年齢が55歳前後、そして、パターンも大体同じ、出てくる職業も同じです。ある一定の産業とか職業とか年齢とか、もちろん傷病の経験とか、中にはサラ金とかカード破産といった要素も加わりますけれど、非常に似たようなパターンをとっている。あるとき、私はインタビューして、あまり同じ話なので、同じ人をもう1回調査しているのじゃないかなと思ったぐらいです。つまり、そういう人たちがいる年齢になると、それでもまだ90年代初めぐらいは「60歳以上はだめだよ」と言われていたのが、2〜3年したらもう「50歳でだめだ」と言われるようになったのです。ですから、50歳でどこか足場から落ちたなんていっただら、もうまずだめですよ。

八田 それは今障害があるからというのではなくて、落ちるようなタイプの人がだめだということですか。

岩田 今の障害でしようけれども、1度落ちていいるから、完全に回復しきれていないとか、トビのような仕事はさせられないとかということもあるのかもしれませんが。もちろん需要全体が縮んでいることもあります。これがバブル期だったら本当にだれでもよかったのです。年寄りでも連れていったといいます。その辺を掃除していてもいいから払ったわけですよ。そういう意味では需要自体の問題が一番大きいわけです。

ですから、最低賃金制の問題がホームレスの増加にどの程度絡むかはわからないし、最賃をなくして、その賃金の低さを、所得保障によって補填することが恒常的になった場合に、経済活動というものをどう評価すればいいのかということが一方で出てきます。ですから、なるべく普通にフルタイムで働いて、通常の技能を持っていれば、普通の生活はできるということにならないと経済活動自体が立ちゆかなくなりませんか？

八田 そのために失業が出てしまったら問題じ

やないですか。

岩田 その場合は、最賃の問題より、ワークシェアリングの問題としてもう1回考え直す必要があると思います。そうすると、個人賃金という考え方をするのか、あるいは一つの世帯に対する賃金というように考えていくのか、という問題がもう一つ出てきてしまいますけれど。

八田 私がインタビューした例では、57歳の人で、その人はもうあまり元気がないから、飯場の掃除をずっとやってきたと。それで、90年代の前半までは日給5,000円だったというのです。飯場に住めば住めるし、飯も食えるし、それで5,000円もらえれば十分だった。ところが、ある時期に職がピタッととまった。全く何もなくなった。私は、経済学者だとしてそれは変だと思うわけです。4,000円、3,000円、2,000円と下がっていったというのが当然なのに、5,000円でピタッととまってしまった。これは最賃の問題だろうと思いますね。もしそれよりも低ければ、それなりに雇用が出てくると思うのです。

その話は、雇うほうからしても「近ごろ、パートタイムの人で安く雇えるなら雇いたいものだけれど、最賃で引っかかるようになった」という話はけっこう聞きます。特に老人を雇いたいというときに、それが障害になっているというのです。

ですから、もちろん最賃にひっかかる人たち全員が生活保護をもらう階層だとも思わなくて、老人がそれなりに一種のアルバイト的に職に就くということもあるだろうけれど、最低生活者になった場合には、きちんとした額がもらえるか、まるっきりもらえないかという選択肢よりは、ある程度低くて、公的なサポートも追加的にあると、そういうほうがいいのではないかと思います。これは、経済学者は最低賃金制が嫌いですから、昔から一番論争のあるところですけどね。

岩田 イギリスの社会政策史のはじめの頃に、農業の場合は農閑期がありますので、農閑期に公的救済をしてしまうということが問題となるわけですね。福祉国家の発展というのは、それを打ち破ろうとするわけですよ。そこをどう考えるかですね。



岩田正美
(日本女子大学教授)

八田 我々が普通見る見方では、やはり労働組合にとって、安い賃金の人が入ってきたら非常に困るので、労働組合のかなり賃金の高い人たちの生活を守るために最低賃金制は出てきたと考えています。労働組合にとっては、本当の低所得の人は失業になってもいいのです。アメリカなどでも、最低賃金制に熱心なのは労働組合ですからね。しかも、非常に熟練労働なところですよ。

岩田 そうですね。欧米の場合は、けっこうそういうことがあるかもしれないという感じはしますね。日本ではどのくらいあるのか。

後藤 岩田先生も先ほどおっしゃったように、日本でも最低賃金に満たない労働供給が潜在的に増えてきた、その一方で労働需要が大きく減ってきたという現実を確認する必要がありますね。そういう中で、たとえ所得保障をなすにしても、それが一時的臨時的なものであって、また労働市場に押し返せるような形になれば、低い賃金の人に対して所得保障を行うということは可能なわけですよ。

岩田 何を単位として所得保障するかにもよります。所得保障は通常、生活のほうから見ているわけですよ、もちろん賃金も生活給的な考え方はありますけれど。生活というものの需要は個々によってかなり違いますので、また、例えば子育て期と高齢期でも違うので、変動がありますから、その変動のあるときには所得保障が追加的に給付されるとか、そういう対処の仕方はあると思います。

後藤 生活保護が、基本的生活の保障という目標を介在することなしに、賃金の低さを直接代替

するゼネラルな役割を負わされてしまうと問題だというわけですね。

岩田 社会政策の歴史的な経緯からいうと、福祉国家の前に、一応、経済は経済として自立することが促されてきたわけですね。けれども、経済が公的救済に依存して、低賃金労働者に依拠して、逆にそのことが全体としての社会の福祉を高めているのだという見方もありうるわけですね。八田先生がおっしゃったように、所得保障と両方でやればいいのだからと。しかも、働きたい人がみな働けるといいう状態が同時に達成されるというように見ることもできるし、国際競争力も高まると見ることができるともありません。しかし、そのように福祉に依拠するような形でしか就労させられないような企業というのは、そもそも淘汰されるべきだ、というのがウェット夫妻などの考え方だったわけですよ。

八田 まずは失業が出てくるじゃないですか。

岩田 そうです。経済の自立がそれを創るわけですから。

八田 失業という現象は市場にどこか不備があるから起こると思います。賃金が弾力的に上下するならば、失業というのはないはずなのに、あるのだから。だから、やはりどこかシステムがおかしいのです。システムがおかしい原因はよくわかっていないのです。なぜ失業をなくすまで賃金が下がらないのかに関しては、いろいろあるけれども、基本的にはわかっていないところがあって、賃金というのは硬直的なのです。だから、失業がどうしても残ってしまう。ただし、不景気なときにはどうしても最低賃金の水準で賃金がへばりつく。したがって安い賃金なら雇いたくても雇えないという状況になる。こういう状況は、やはりつくらないほうがいいのではないか。ここは議論していると長くなってしまふけれど。

岩田 なかなか難しいところですよ。現在も雇用奨励金みたいなものを政策的にも出していますよね。ああいうものがどのくらい効果を持つたかですね。でも、フリーターといわれるような若い人たちは、今はたまたま家族の中にいるから貧困という形では出てこないけれど、労働市場との接

点が非常に弱い。こういう問題はいづれどこかでかなり深刻な形で出てくるでしょうね。

若者の失業について

岩田 問題は、学卒後、フルタイムの職が見つけれない若い人をどうするかということですね。これは日本では家族が何とかカバーはしてきましたけれど、おくれればせながら、現在出てきています。しかも、一つの問題は、産業界が要請する標準的な労働力としての質から劣った層というのが当然生産されてくるということです。あるいは、この辺は言い方が難しいのですが、現実にはいろいろな意味の病気や障害が作り出されていますし、それも認知されて名前をつけられれば「障害」とか「病気」になりますけれど、そうならないものも少なくない。例えば精神障害などの場合でも、統合失調症とかはっきり病名がつくものはプログラムがあるし、所得保障の対象にもなりやすいですね。ところが、その周辺にある境界領域という場合が一番難しく、医療的にまずプログラムを持っていないわけですね。例えば同じ精神障害でも、ホームレスになるような人はどうやら境界領域の障害が多らしいという専門家もいます。知的障害などでも、うんと悪いと『愛の手帳』の保持者になって、年金などのプログラムがあるのですが、今までの社会だったら何となくその人たちも働けたというぐらいの境界の層があるわけですね。

これは高齢者などもそうだと思うのですが、働く、働けないの話と絡みますけれど、例えばこの間、こんな話を聞きました。三宅島から東京に避難している人たちの中で、三宅島にいたら何の問題もない人が、東京に来たがために、働くとか社会生活をする上での緊張感とか、いろいろな意味で東京の要求水準が非常に高いので、支援者から見ると「問題のある人」となってしまうがちなのだそうです。かつて日本人が農業にまだ多く従事していて、「老後は農村に帰って農業をしようとか、最後はうちに帰ればいいんだ」と、そういう保障の仕方があった時代には、農業が受け皿とな

っていた。農業というのはいつでも、どんな労働の質の人でも、何かやることがあった。これは自営業もそうだと思います。そういうものがなくなって、しかも、今日のように、IT産業など毎年非常に速いスピードで技術水準が高まり、労働の質への要求水準も高まっていくような社会だと、今までだったらなんとか働いていた人たちも、「問題がある」と言われるというようなことはありえると思います。

そうすると、中卒なんていうのはもちろん、高卒でもすぐ職につけない。よっぽどはきはきして能力の高い人は別ですけれど、そうでないと、アルバイトはあるけれど、フルタイムの仕事はないということがありうる。30歳ぐらいまでは親が同居して何とか支えても、親が年金生活に入っていったり、あるいは亡くなったりすれば、非常に難しくなる。そういうことがどんな形で出てくるか少し心配です。

そういうことが出てきてからやるのか、今から少し考えてやるのかは別として、就労インセンティブの前に、スクール・トゥ・ワークの線を考えておくとか、あるいは学校がやらないなら社会がきちんとやれるような仕組みを考えるべきです。若い層は特に学校との関係が重要であるし、中高年層は何回もチャレンジできるような仕組みを社会の中に作っておく必要がある。それでも難しいと思います。こんなにわけのわからない社会になってしまって、私たちもうだめかもしれませんよね。もう10年もしたら、「そんなパソコンじゃだめよ」とか言われちゃうかもしれない。

八田 アメリカで社会的な生活保護があるからそれに頼って働かない人が多いと言われる。しかし日本では、今おっしゃったことで考えると、若い人たちが家族に頼れるからフルタイムで働かなくなっている。さらに、そもそも今の雇用に求められている技能水準がいろいろなレベルがあって、賃金格差が広がっているのだということですね。はきはきしているかどうかで賃金の差が出て、フリーターにならざるを得ない人も多くいる。

とすると、むしろアルバイトはアルバイトとして認めて、長いことずっとアルバイトをしていた

らそれなりに老後が確保できるような仕組みをつくっていったほうがいいのかもかもしれませんね。もちろん所得が低いことから生活水準はそれなりに低いかもしれないけれど。アルバイトの分野にきちんとした失業保険と、少なくとも年金と医療保険、それをきちんと組み込んでいくということが必要のように思います。

何も一生同じ会社で働くような仕組みを維持する必要もなく、どんどん自由に転職できるような形に変わっていくのかもしれない。しかも、それは夫婦で両方ともアルバイトしたら何とか食べていけるのではないですかね。

岩田 住宅があればね。

八田 アルバイト生活に対して、レギュラーな人と同じ社会保険の仕組みに入れていくということではないでしょうか。

岩田 雇用の安定に社会保障の安定がくっついていくというのではなく、雇用が不安定になればこそ社会保障によって安定させていくというのは、私も賛成です。

ただ、雇用は雇用でもうちちょっと何とかなればいいという気がします。日本の場合はあまりに安定雇用と安定保障が妙にくっついて、ほかは全部ないというような極端な形でしたから。しかし、そういうものがくっつくと、企業としてはアルバイトのうま味がないということになってしまうかもしれません。

八田 アルバイトに対しても企業に社会保障を負担させると、その分手取りの賃金が下がるのだと思いますね。社会保険を合わせたものが前と同じ賃金になります。けれど、もらうほうにとっては、長い目でみた手取りは変わらない。今使ってしまうので、将来の保険的なことに給与の一部を企業が貯蓄しておいてくれるのと同じことになります。

住居の保障について

岩田 賃金によって最低生活が保障できればそれに越したことはないのですが、できない場合の社会保障の在り方として、日本できちんと位置づ

けられていないのは、住居の保障ですね。例えば、後藤先生も加わっておられた生活保護世帯と低所得世帯の実態調査²⁾などでも、住居の水準が非常に低かったですね。4割ぐらいがトイレは共同でした。日本の場合、家族と、もう一つは、今までの非常に高い持ち家による基礎というものがまずあった。それも、自力で持ち家を形成したというのが戦後日本の庶民の勤勉さと努力の結晶だったと思うのです。もちろん6割ぐらいは親が築いた家をまた相続できる可能性はある。相続税を払えばの話ですが。しかし、持ち家率は下がっていて、しかも、世帯人員が減ってきています。ますますひとり型になってきますね。

賃金が今までのように家族を背負って完全な形で生活を保障するというようにはならなくても、家賃の補助が何らかの形で入れば、とにかく食べていけばいいという生活レベルは、仮にパートなどでも、ある程度は保てるかもしれないという気はします。そうであれば、しかも、それが生活設計をする場合の見通しになってきます。「これでとにかくやって、だめだったら家賃補助をもらって、生活保護もちょっともらって、やっていける」と、いうようになるかもしれないと思います。

八田 今、東大の院生が小石川で2万3千円のアパートに住んでいて、トイレ共同ですけど、何の不都合もなくやっていますよ。それから、僕も学生のときはトイレ共用、風呂は風呂屋に行くという生活をしていたけれど、それはそれでいいと思います。高槻でタクシーの運転手さんに聞いたんですけど、離婚して、娘は20歳になると言っていたけれど、自分は今ひとり暮らしで、トイレは共同かどうか知らないけれど、3万円だと言っていました。だから、うんと安く住もうと思えば住めるのではないのでしょうかね。

岩田 新宿でも2万5千円ぐらいで私の学生が以前に住んでいまして、もちろんものすごいオンボロで、地震があったら一番先に死ぬね(笑)というようなところでした。私も、生きのいい若い時代にそういう生活するのは人生経験として悪くはないと思います。でも、80歳のおばあちゃんがいろいろな理由があって新宿で一人で生活

保護を受けることになったときに、私はたまたまちょっとそのケースにかかわったことがあって、見に行ったことがあるのです。そうしたら、古い木造のアパートで、トイレも共同ですからいったん外にでないといけない。すき間風もすごいのですが、生活保護からカーテン代も出ていなかった。生活保護制度でもそのくらいはできたと思いますけれど、これはむしろ行政の問題で、それは見に行っていないということだと思うのです。

ですから、ケース・バイ・ケースで、病気とか障害を持った人が共同のトイレなどは使えないという場合もありますし、人生最後のときぐらい、寒い冬もあるのでもう少し質の良い住居に住めてもいいと思います。元気な若い人はあまり甘やかさないほうがいいかもしれないですけど(笑)。

八田 そのために今のところは公営住宅があるわけですね。そういう人こそが住んでもらいたい。でも、もう一つ言うと、ここはいろいろ異議のあるところですけど、青山や新宿に公営住宅や都営住宅があるというのは、それはむしろだと思えます。公営住宅はそれなりに不便な場所にあるべきです。便利なおところにあるのなら、うんと小さくする必要があります。不便なおところは広くて、便利なおところは狭くする。ある程度コストのことを考えたものが必要なんじゃないでしょうか。

さらに言えば、東京にそんなに公営住宅があるべきなのではないでしょうか。例えば、千葉や栃木に移ってもらえば安い費用で広くできます。しかしそうすることに絶対地元は反対します。東京の公営住宅に入る人が移ってくるというのは絶対嫌らしいのです。それはなぜかという、結局、公営住宅の負担自体は全部国でやっているわけではなくて、地元も負担しているからです。ということは、こういう福祉的なものというのは、使い方についてはある程度地元の自由があるけれど、基本的な費用は国からくるということにすべきではないかと思えます。そうすると、生活費の高くない地方は、むしろ福祉を充実させて人を呼んでくるということをやする場合もある。それがかなり住居の改善につながるのではないのでしょうか。東京や神戸に高い公営住宅をつくらなくてもすむ方法を考え

るべきだと思います。

それから、家賃補助も、私は基本的には大賛成です。実は、昔は家賃補助には反対でした。もともと用途を住宅に限定した補助というのはあまり賛成できなくて、それよりも、用途を制限せずにお金を渡して、それを使いたいように使えというのが筋じゃないかと思っていました。特に子どもを高校にやりたいという場合には、そちらのほうプライオリティは高くあるべきで、住宅の質なんかどうでもいいと思っていました。家なんて家族が皆夜しか帰ってこない場合、別に陽なんか当たらなくてもいいし、トイレだって共同で十分です。何も無理やり立派な家に住まわせるためだけの現金支給をするより、高校に使える補助をしたほうがいいのではと思っていました。

ところが10年位前から考えがかわり、住宅に限定した補助が必要だと考えるようになりました。

今まで日本は、賃貸住宅というのは借地借家法のためにあまりなかったわけです。しかし、これからは、いろいろな中古の家が余ってくるわけですし、借地借家法も一段の改正をされて、おそらく来年ぐらいはまた更に使いやすなものになってくると思います。そうすると、借家が供給されてくるだろう。従来のように学生に限るというようなものではなくて、ある程度老人に対しても出てくるだろうと思われまます。

その場合に、ある貸し手に二人の借家人候補がいて、片一方は例えば若いお役人である、片一方は低所得の人であるといったら、貸し手の側から見ると、差別しないほうがおかしいわけです。後で家賃がきちんと払えるかどうかということを考えると、低所得の人を差別するといえば差別ですけど、非常に合理的な差別をするだろうと考えられます。そして、ちゃんとした生活をしている人のほうに貸そうとします。

となると、低所得の人が家を借りようとする、実はものすごく面倒くさい問題が起きます。今まで日本では借家が十分になかったからそういう問題は起きなかったけれど、これからは起きます。とすると、ある意味で低所得者に貸す場合には、大家さんに対してリスクプレミアムを払ってやるとい

うことが必要になる。そうでないと合理的な差別のために家賃をきちんと払う用意のある低所得者まで借家が借りられなくなり、家賃補助は大家さんに対するリスクプレミアムだと表立っては言わないけれど、低所得者の人には家に限って使う相当な割合のお金を補助してやる。その分、低所得者に貸す大家さんは高めに家賃がとれる。そういう仕組みにすべきだろうと思います。

岩田 そうですね。公営住宅は、例えば、イギリスのようにいっぱいつくってしまった国は後でとても後悔しています。貧困層ばかりが集中して地域全体が落ち込んでしまうとの危惧もあり、ソーシャル・ミックスなどということも随分長い間言われていますけれど、なかなか進まない。パリでも、ソーシャル・ミックスを進めようということで、去年か一昨年にそれこそ青山のような一等地に公営住宅をつくるという話がありました。

青山などの例は、最初、作ったときはそんなに高いところではなかったのが、今から見るとすごい一等地になってしまって、非常に格差が出てきたということもあると思います。ただ、公営住宅は周辺地域でつくったほうがいいのかという疑問があります。これはさっきの就労とかかわりますが、就労のチャンスは、やはり都市の中心部に集中する傾向にあります。例えばロンドンに住むマイノリティの生活調査がありますけれど、ロンドンの就労機会の多さが彼らの生活を支えているという結論を出しています。それから、母子世帯などの場合で、福祉事務所が別の地域にある公営住宅への移動を勧めることがよくあります。そうすると、子どもの学校が変わったり、パート先をまた見つけなければならぬ等のことから家族が不安定になるというような問題が出てくるのが少なくありません。地域移動ということには難しい問題があるのです。ですから、例えば、障害を持っていたり高齢者だったりする場合には、特定の水準の住宅を低所得者向けに用意するというよりは、現在ある住宅をサポーティング・ハウスに改良していくような感じがいいと思います。所得保障の脈略で考えたときは、家賃手当のような形にすれば、さっきおっしゃったように、貸し手もそれで

安全になると思います。

生活保護の場合、今でも一方で差別されますけれど、他方で、生活保護なら確実に家賃がとれるという見方もあります。そのかわり「生活保護を本当に出すという証明書をもらってこい」ということで貸すこともあるみたいです。それで、必ずしも貸し手は家をそれほどいい状態にしなくても貸せるし、貸し手にとってもいろいろな点で有利だと考える場合もなくはないわけですね。

ですから、この辺は居住水準というものを全体的にどう改善していくかという点は今後もっと議論していく必要がありますね。日本のように地震などもありますし、そういう観点と、生活を安定させる意味で就労・就学とか交流とか、友だちがいるとか、その人にとってなるべく住みたい地域に暮らせるようにという意味でいうと、お金で給付したほうがチャンスが大きいかなと思います。

八田 公営住宅だと、都心につくってしまった場合は都心だし、郊外につくってしまうとうんと不便だし、どこを選んでいいかという選択肢がものすごく限られてしまうわけですね。ところが、家賃保障だと、都心に住むということもありえなくなりますけれど、それなりに選択肢が非常に広がるということがありますね。

岩田 ですから、さっき言ったようなオンボロでも都心でこの金額が出ればやっていくという人もいれば、もうちょっと郊外でという、選択の幅も広がる。それから、家にだけ補助がつくというのは割合いいのではないかと私は思います。

八田 元来は、アメリカなどの考えでは、家賃補助に三つの根拠があります。第1に、アルコール依存症の人とか麻薬の人などに社会扶助として現金を渡してしまったら、酒や麻薬の購入に使ってしまい、家族の住むところがなくなってしまう。特に子どもが困るじゃないか。というので、家賃と限定して給付するというをやっている。要するに、受け取り手を全然信用していないのですね。そういう場合というのはあると思います。

第2に、さっき言った低所得者への差別を解消するためにやるということがあると思います。

第3に、これは私にはよくわからないのですが、

住宅の質の維持のためだというのです。アメリカの住宅補助はもう公営住宅はやめてしまったので、今はバウチャーが中心ですが、そのバウチャーを支払うときというのは、家が一定の水準を満たさないともえられないのです。それから、日本の正当事由のような感じで、追い出すことがものすごく難しいという条件をつけて、そういう条件をのむならばたくさんバウチャーを払ってあげましょうという条件がついているのです。

私は、「容易に追い出してはいけないよ」というのもなかなかいい制度だと思うし、それをある意味で口実にリスクプレミアムを払うというのもいいと思うのですが、質を要求するとさっきのトイレ共同のようなものがだめになってしまうのです。ある程度質の高いところに対してだけお金を出しましょうというシステムなのです。

岩田 これは施設などでもなかなか難しい問題ですね。イギリスも、老人ホームの質を上げようとブレアがやって、そうするとやはり閉めなければならぬ民間の老人ホームがたくさん出て、実際上そこを利用して何の不便も感じなかった人もいるということになると、矛盾が出てくるのですね。机上でつくった一つの理想像ということに当てはめると、確かにそれはあります。

そして、生活というのはある程度の幅はあるから、「2~3年ならこれでいいや」ということはありますね。あるいは、若くて元気な人ならこれで十分とか、事情によってもいろいろ違うので、質をどうするかはなかなか難しいとは思いますが。ですから、いきなり質を規定するのではなく、とりあえずはこれでいいと認めて、何か条件があれば将来はこう改造してくれればいいとか、本人がそれでOKだと言っていけばいいとか、いろいろな条件をつけていくことは必要だと思います。大切なことは、どのくらい厳しい水準をつくるかということですね。

後藤 ありがとうございます。経済と社会政策との関係はどうあるべきかという根本的な問題を睨みつつ、最低賃金制、若年層の失業、住宅保障について、具体的かつ魅力的なお話を伺えましたことに、心から感謝いたします。多くの重要な

点において、とりわけ日本の現状認識において、お二人には意外なほど共通点が多かったように思います。ただ、基本的なスタンスにおいて若干違いがあるように感じました。八田先生の場合は、どちらかという多様性を重んじて、その中で個人が選んでいけるものは選んでいかせたいというところに力点がおかれ、岩田先生の場合は、ミニマムな水準を、例えば住宅だったら住宅の質に関する最低基準のようなものをもう少し詰めて考えて、公的に保障していかなければならないところに重点を置いている。あえて相違を発見すると、そんな感じがいたしました。お二人の視点をあわせると、福祉政策のポイントは、ひとまず選好の相違を排除し、客観的なタイプに応じた政策を立てたうえで、個人の選好に応じて選択できる仕組みを用意するということになるのでしょうか。その際には、客観的なタイプをどのように抽出するかということ自体が問題ですが、それに加えて、質に関する最低基準を、各タイプに応じていかに効果的に、また、いかに柔軟に設定し、改定し続けていくかが重要になってくると思われま

それから、お二人の議論の中に出てきた具体的

な問題としては、そもそも就業できない若者に対する一時的な失業扶助をどうするのか、例えばスウェーデンなどで行われている未就業扶助のようなものをどう考えるかについて、今はまだ問題にはならないかもしれませんが、今後、日本でも問題にしていかなければならないのではないかと思います。

本日は福祉政策の再編に関する貴重なご議論を大変ありがとうございました。

注

- 1) 本対談は、『海外社会保障研究』No. 147, 特集「ワークフェアの概念と実践」(2004年6月刊行予定)と同時に行われたものである。対談の後半部分は、『海外社会保障研究』を参照されたい。
- 2) 厚生労働省社会・援護課「社会生活に関する調査検討委員会」報告書(2003)のこと。本特集中川清論文を参照。

(いわた・まさみ 日本女子大学教授)
(はった・たつお 東京大学教授)
(ごとう・れいこ 国立社会保障・人口問題
研究所総合企画部第2室長)
(編集:阿部 彩, 菊地英明)