

書評

阿部彩・國枝繁樹・鈴木亘・林正義著

『生活保護の経済分析』

(東京大学出版会, 2008年)

玉田桂子

I はじめに

本書は、タイトルが示す通り、生活保護に経済的な視点で正面から向き合った書である。日本では数年前まで生活保護に関する研究は数えるほどしか行われてこなかった。本来ならば、貧困状態にある人々を助けるための政策の分析は、経済学が得意とする分野であるはずであり、実際、欧米ではすでに数多くの研究が蓄積されている。日本においては、生活保護制度についての研究が空白地帯として残されていたと言えよう。十分な研究の蓄積がないまま、政策的な議論が行わると現実と合致しない政策が実行されてしまう恐れがある。しかし、1990年代後半から生活保護受給者が増加を続けると、生活保護制度の見直しが議論されるようになり、同時に経済学の観点から生活保護の問題に取り組んだ論文も少しずつではあるが蓄積されてきた。生活保護制度についての議論が活発に行われる中で、経済学的観点から生活保護制度を手際よくまとめた本書が出版されたことの意義は大きく、これまでの政策論議に一石を投じることが期待できるであろう。

本書では、生活保護に関わるほかの分野にも精通する著者達が各々の視点から生活保護制度を分析しており、複数の角度からの生活保護が抱える問題が浮き彫りとなっている。本書は生活保護に詳しくない読者にとっては良き入門書となり、生活保護の研究者にとっては、これからさらに研究を続ける上で必読の書となるであろう。

II 本書の構成と紹介

本書は第I部「貧困の現状と経済理論」(第1章-第3章)と第II部「生活保護制度と関連領域」(第4章-第8章)で構成されている。第I部で貧困の現状

と公的扶助の理論的なアプローチを紹介し、第II部では生活保護と、年金、医療保険など生活保護にかかわりの深い領域に関する論点について検討されている。

以下、各章の内容を紹介していく。序章「生活保護制度の現状と本書の課題」(林正義分担)では、生活保護制度の簡単な解説と、本書の内容について概観している。第1章「日本の貧困の実態と貧困政策」(阿部彩分担)では、誰が助けられるべきかという基本的な問いに答えるために貧困の概念について丁寧に解説している。さらに、相対所得による貧困率・貧困ギャップ率、効率性の推計を行っている。等価世帯所得の中央値の50%を貧困線とした貧困率・貧困ギャップ率の推計から、男性については既婚者より離・死別の貧困率の方が有配偶の貧困率より高いことが示されている。母子世帯の貧困率が高いことは過去の研究より明らかにされているが、この発見は興味深い。高齢者の場合、有職者の方が高齢の無職者より貧困率、貧困ギャップ率が高いことが示されている。この点について、筆者は高齢者の場合は所得が低いために働かなければならぬ状況にあるのではないかと解釈している。水平的効率性、垂直的効率性の推計からは、ドイツやアメリカなどと比較すると、実際の日本の社会保障制度の移転は、貧困層に対して重い負担と低い給付、非貧困層に軽い負担と手厚い給付を行っていることが示されている。

第2章、第3章では、経済理論に基づき、公的扶助制度に関わるモラルハザードについて論じている。第2章「公的扶助の経済理論I: 公的扶助と労働供給」(國枝繁樹分担)では、公的扶助と労働供給について近年日本でも議論が行われている「負の所得税」の観点から理論的に解説を行い、一部混乱がみられる部分について丁寧に説明している。生活保護制度は、就労に対するインセンティブが働きにくい制度となってお

り、就労へのインセンティブを働かせるような枠組みの一つとして、勤労所得控除制度などが議論されている。しかし、筆者は勤労所得控除制度は就労促進の文脈に論じられることが多いが、ミクロ経済学のフレームワークでは、限界税率が増加することによる代替効果と、還付金による所得効果により、労働供給が低下する場合があることを指摘している。また、勤労所得税額控除の導入により歳出削減が可能になるとの議論があるが、これについても、勤労所得税額控除により就労が促進されると生活保護給付が減少する可能性があるが、不正受給や勤労所得税額控除にかかるコストによっては歳出が削減できない場合があることを指摘している。さらに、労働供給や歳出だけではなく、社会厚生が増加するような政策を行なうべきであるとしている。

勤労所得税額控除をめぐる議論では就労促進・歳出削減の効果に焦点が当てられることが多い中、就労促進、歳出削減のみではなく、低所得層の余暇を含めた効用がどれだけ増加するかに注目し、社会厚生を増加させるような制度設計を行うべきという筆者の指摘は政策を考える上で重要であろう。

第3章「公的扶助の経済理論Ⅱ：公的扶助と公的年金」（國枝繁樹分担）では、公的扶助と公的年金について、第2章と同様にミクロ経済学のフレームワークに則って考察している。生活保護制度では、困窮に陥った理由は問われないため、現役時代に保険料の納付を怠っていたとしても、条件を満たしていれば生活保護を受給できる。よって、現役時代に保険料を支払わざ、生活保護を受給しようというモラルハザードが起きる恐れがある。こうしたモラルハザードに対して、筆者は公的年金による現役時代の強制貯蓄に加えて、財源の確保を条件に、現役時代に保険料支払いが困難な者に対しては保険料支払いの限界税率を引き下げるフェーズアウト方式などを採用し、保険料支払いを促すと同時に、現物給付などの自己選択メカニズムを伴う公的扶助制度を設けることによって不正受給を防ぎながらも最低生活を保障することが望ましいとしている。

第4章「国民年金の未加入・未納問題と生活保護」（阿部彩分担）では国民年金の未加入・未納者の属性、未加入・未納の要因分析について論じている。公的年金の未納・未加入・免除者の増加により、将来十分な年金を受けとることができず、結果として生活保護を受

給せざるを得ない人々が増加することが危惧される。本章では、未加入・未納者の属性として、年齢別・世代別・性別・雇用形態別に考察している。興味深い事実は、もっとも未納率が高い雇用形態が常用雇用者で30.1%となっているということである。臨時・パートの未納率は29.5%であり、雇用状態は未納率とはあまり関係ないことが示唆されている。

第5章「医療と生活保護」（鈴木亘分担）では、生活保護制度と医療保険制度の関係について問題提起、政策提言を行っている。中でも特に注目しているのが国民健康保険の未納者と生活保護制度の中の「医療扶助」である。日本の医療保険制度は「国民皆保険」を謳っているが、例外が国民健康保険料の未納者と生活保護受給者である。国民健康保険を滞納すれば「事実上の無保険者」となる。生活保護受給者は国民健康保険に加入できず、医療サービスの現物支給を受けることになる。国民健康保険料未納による「事実上の無保険者」は年々増加傾向にあり、医療費の10割負担を強いられている。筆者は低所得などを理由とした「事実上の無保険者」が深刻な疾患を持ちながら受診抑制を行うと、疾患のさらなる重篤化と所得の低下を招き、生活保護受給者が増加してしまう可能性を指摘している。医療扶助には自己負担が存在しないため、患者側に起きやすいモラルハザードとして、頻繁に病院に通う「頻回受診者」、入院においては必要以上に入院する「入院の必要のない長期入院患者」の存在の可能性を指摘している。一方、医療機関側には不必要的医療を行ってしまうモラルハザードが起こる。これらのモラルハザードを起こさないために、筆者は、疾患を重篤化させないインセンティブを付与すること、医療保険の保険料および自己負担分のみを支払うにとどめ、被保護者を保護受給前に加入していた医療保険に加入させ続けることを提言している。

医療扶助費は生活保護費の給付総額の中で約50%と最も高い割合を占めており（序章、p.11）、「医療扶助の適正化」が議論されている。しかし、これまで医療扶助の分析はほとんど行われてこなかった。本章では簡単なモデルを用いて理論的な説明が行われるにとどまっているが、今後、実証研究の蓄積が望まれるところである。

第6章「就労支援と生活保護」（阿部彩・國枝繁樹・鈴木亘・林正義分担）では積極的雇用政策の理論分析と実証分析の紹介、母子世帯とホームレスへの就労政

策の現状を解説している。積極的雇用政策の効果を分析した実証分析では、積極的雇用政策を導入しても、雇用や賃金に大きな影響はなく、公的扶助受給者が大幅に減少することはないという知見が得られていることが示されている。母子世帯が活用可能な就労支援策として、生活保護受給者が自立するための自立支援プログラム、生活保護を受給していない母子世帯が活用できる就労支援策が紹介されている。生活保護受給者については、就労に直接結び付く支援だけでなく、育児支援なども含めた就労後のサポートも充実させるべきとしている。ホームレスへの就労支援としては、公的中間施設、民間中間施設、そのほかの就労支援が紹介されている。補論として元ホームレスの中間施設退所後の就業継続期間、また就業継続期間の要因分析が行われている。分析の結果から、中間施設スタッフの関わり、アフターフォローにより、ホームレスの就業継続期間が長くなることが示されている。

筆者らも述べている通り、生活保護受給に至るまでには稼働能力の有無が審査されるため、就労可能な生活保護受給者は割合としては少ないと考えられるが、生活保護を受給している母子世帯や元ホームレスなど将来的に自立できる可能性の高いグループについては、引き続き支援策を考えていく必要があろう。

第7章「ホームレス対策と生活保護」(鈴木亘分担)ではホームレスの現状をまとめ、ホームレスの自立について簡単な経済学的モデルで解説している。これまで、ホームレスは生活保護の対象外と考えられることが多かったが、ホームレス自立支援法の成立後、2003年の厚生労働省の通達により、住民票を有していないホームレスの人々も生活保護を申請できるようになつた。ホームレスの人々は約70%が何らかの現金収入を得ており、自立支援策が機能すれば自立可能なカテゴリーに属することになる。筆者は生活保護受給に至つたホームレスの人々に対して、受給後の就労や自立へのインセンティブを確保すること、住宅手当が固定的であることから生活保護受給者が入居する住宅では家賃が住宅扶助費の上限に集中する現象が起きていることから、住宅市場の整備を行うことを提言している。

第8章「地方財政と生活保護」(林正義分担)では、地方行財政制度から見た生活保護制度の解説、OECD諸国の公的扶助制度の紹介、最後に生活保護制度における国と地方の役割分担について経済学的な観点から解説している。筆者は政策提言として、現状の生活保

護制度を維持するなら、第一に中央による地方への生活保護に対する財源保障と統一的な給付基準の設定を行うべき、第二に生活保護制度が全てのカテゴリーの低所得者を丸抱えするのではなく、グループ毎に扶助制度を構築するべき、第三に地方は地域社会の状況を把握するような分野に地方の公的扶助業務を集中させるべきであるとしている。生活保護については国庫負担を減らすべきとの議論があるが、地方がどこまで役割を果たすべきなのかを十分検討する必要がある。

III おわりに

以下、全体を通しての本書の課題を述べる。筆者らが本書を通して伝えたいことが、生活保護制度のみなのか、生活保護制度だけではなくほかの社会保障制度まで改革・改善するべきと考えているのかがわかりにくくなっていることが残念であった。生活保護制度では他法他施策を優先させなければいけない以上、生活保護制度が抱える問題が生活保護制度の中のみにとどまらないところに生活保護を論じる難しさがある。生活保護制度に関わる年金・医療制度などが十分に機能しているならば、生活保護制度がカバーする範囲は極めて狭いものとなるはずである。例えば、第4章、第7章については生活保護との関連が薄いように感じられるが、現役時代に国民年金の未加入・未納者が減少すれば引退期を迎えてから生活保護を受けざるを得ない人々が減少する可能性があり、ホームレスについてもホームレスの人々が自立できれば生活保護に至る人々が減る可能性があるという点では、生活保護との関わりは大きくなる。生活保護制度を考える際に生活保護受給に至らないような他法他施策を充実させることは重要であるが、本書では他法他施策の充実と生活保護制度の在り方の関わりについてはほとんど触れられていないため、この二つの章がやや唐突な印象を受ける。生活保護制度との関わりについてより丁寧に述べるか、生活保護受給に至らないために他法他施策を充実させることも重要であるというメッセージが打ち出されていれば、これらの章の位置付けがわかりやすくなつたように思う。

次に、いくつかの章において政策提言が行われているが、データ分析、あるいは理論分析が示されていなかったため、どのような過程から政策提言が導かれたのかが分かりにくく、やや強引に感じられる部分があった。

多くの場合、各章の担当者が執筆した別の論文で得られた結論から政策提言が導かれているが、政策提言が導かれる元となった論文をもう少し丁寧に紹介してあれば、より説得力のある政策提言になっただろう。

最後に、筆者ら、もしくは生活保護制度研究者に望むこととして、近年、生活保護基準額（主に生活扶助基準）が、国民年金受給額、または最低賃金でフルタイム働いた時の月収に比して高すぎるといった議論が

行われているが、生活扶助の在り方についても分析を期待したい。

以上、課題を述べてきたが、本書が今後の生活保護研究にとって重要であることについてはいささかも変わることはない。本書を契機にこれから多くの研究が蓄積されていくことを期待したい。

（たまだ・けいこ 福岡大学准教授）