

# 季刊 社会保障研究

貸  
出  
用

Vol. 48

Summer 2012

No. 1

## 研究の窓

イギリスの経験から日本の社会的包摂政策を考える…………… 阿 部 彩 2

## 特集：「日英における貧困・社会的包摂政策：成功、失敗と希望」

イギリスの社会的包摂政策：成功と失敗…………… デイヴィッド・ゴードン 4

日本における社会的包摂の推進…………… 湯 浅 誠 14

パネル・ディスカッション

社会的包摂 政策の成功と失敗—イギリスの経験、日本の希望—

…………… デイヴィッド・ゴードン、湯浅 誠、ジョナサン・ブラッドショー

クリスティーナ・パンタジス、駒村康平、岩田正美、橘木俊詔

阿部 彩（モデレーター） 24

英国と日本における社会格差—2つの島嶼経済・社会の比較研究に向けて—

…………… ディミトリス・パラス、ダニー・ドーリング、

中谷友樹、ヘレナ・タンストール、花岡和聖 46

子どもの貧困対策と現金給付—イギリスと日本—

…………… ジョナサン・ブラッドショー、所 道彦 62

子どもの貧困と「重なり合う不利」

—子ども虐待問題と自立援助ホームの調査結果を通して—…… 松 本 伊智朗 74

## 投稿（研究ノート）

障害者自立支援法における新体系移行の課題

—報酬への影響と地域移行を中心に—…………… 濱 本 賢 二 85

## 判例研究

社会保障法判例…………… 岩 村 正 彦 97

—介護保険法22条3項の返還金請求の要件—

## 書評

吉永純著『生活保護の争点—審査請求、行政運用、制度改革をめぐる—』

…………… 丸 谷 浩 介 105

池田省三著『介護保険論—福祉の解体と再生—』…………… 菊 池 潤 109



国立社会保障・人口問題研究所

## 研究の窓

### イギリスの経験から日本の社会的包摂政策を考える

2011年1月。菅首相（当時）の直属の会議として、内閣官房に「一人ひとりを包摂する社会」特命チームが設置された。福山哲郎内閣官房副長官（当時）を座長、湯浅誠氏（内閣府参与、自立生活サポートセンター・もやい事務局長・反貧困ネットワーク事務局長）、清水康之氏（同、NPOライフリンク代表）を座長代理に備え、内閣府を始め、総務省、文部科学省、厚生労働省のハイレベル官僚を構成員とする特命チームは8月までに計7回の会合を重ね、5月末には「社会的包摂政策を進めるための基本的考え方」、8月には「緊急政策提言」を発表している。同年4月には、社会的包摂推進室（以下、包摂室）が設置され、実働部隊としての部署が発動し、社会的包摂ワンストップ相談事業や、社会的排除リスクの要因調査などの事業を展開している。湯浅・清水両氏という活動団体の二人が小さいながらも一つの行政機関のトップとなって主導した稀有な例である。

しかし、これらは殆どと言ってよいほど、メディアからも研究者からも注目されていない。特命チームが設置されて2か月もたたないうちに東日本大震災という未曾有の災害に襲われ、貧困や孤立といった「従来の社会問題」への注目が薄らいだことも関係しているであろう。包摂室の室長に任命された湯浅氏が、室の発足当初から震災ボランティア連携室の室長との併任となったこともある。実は筆者も包摂室との併任となっており、室の一員としてこれは非常に残念なことであった。

特命チームと包摂室の設置は、金銭的な貧困のみならず、人々の無縁化、孤立化を問題視し、社会から切り離された人々をいかに社会に取り込むかという「社会的包摂」概念を、政策に盛り込むという社会政策の新しい方向性を打ち出すものであった。既に多くの文献によって紹介されている通り、「社会的排除－包摂」の概念は、フランスの「反排除法」、イギリスの「社会的排除問題対策本部（Social Exclusion Unit: SEU）」、EUの社会的包摂ナショナル・アクション・プランなど、世界の社会政策の実践の場においても取り入れられている（福原2007、岩田2008等）。しかしながら、日本においては、人と人との関係性や個人の孤立までもを視野にいれる「社会的排除－包摂」概念は、そもそも政策マターであるのか、という点からも疑問視されていたのである。社会的包摂を明示的に政策に取り入れたという点において、特命チームや包摂室の設置は画期的な展開であったといっても過言ではない。

しかしながら、日本の社会的包摂政策の先行きは、発足後1年足らずで既に不穏な雲行きである。政権が代わり、包摂室は縮小され、特命チームは休止状態である。室長の湯浅氏も2012年3月に諸事情により辞任している。包摂室のモデルであったイギリスのSEUが、イギリス新政権の下、他機関に吸収されたことも逆風となっている。

社会的包摂政策とは、所詮、政治のレトリックに過ぎなかったのであろうか。政権交代によって、簡単に忘れられてしまうほど、社会的意義が薄いものなのであろうか。

本特集は、このような問題意識をもって実施された公開シンポジウム「社会的包摂：政策の成功と失敗～イギリスの経験、日本の希望～」(2012年1月、慶応義塾大学)における議論を集約したもの

である。イギリスの社会的包摂政策のブレーンであり、「貧困と社会的排除調査 (Poverty and Social Exclusion Survey)」のヘッドであったデービッド・ゴードン氏 (ブリストル大学), 湯浅誠包摂室長 (当時) と日英の包摂政策の中心人物による論考, 日英を牽引する社会政策学者の岩田正美氏 (日本女子大学), 駒村康平氏 (慶応義塾大学), 橋本俊詔氏 (同志社大学), ジョナサン・ブラッドショー氏 (ヨーク大学), クリスティーナ・パンタジス氏 (ブリストル大学) のパネル・ディスカッションを収録する。加えて, イギリスの社会的包摂政策がそこに収斂されていった子どもの貧困対策の日英比較を所道彦氏 (大阪市立大学) とブラッドショー氏の共著論文, また, 日英比較の土台として, 日本の子どもの貧困の状況について松本伊智朗氏 (北海道大学), 所得分布の日英比較に関する中谷友樹氏 (立命館大学) とダニー・ドーリング氏 (シェフィールド大学) らの共著を収録する。

日本の包摂政策が立ち上がり, 立ち止まっている今こそ, 10年に渡るイギリスSEUの活動がイギリスの社会政策に何をもたらしたのか, また, 何を達成し, 達成しなかったのか, イギリスの経験から日本の包摂政策が学べきものは何か, 日本の包摂政策の未来はあるか, 考えて行きたい。

(\*) 本シンポジウムは, 平成23年度独立行政法人日本学術振興会とイギリスEconomic & Social Research Councilとの二国間交流事業 (セミナー) の助成を受けて開催された。

#### 【参考文献】

岩田正美 (2008) 『社会的排除—参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣。  
福原宏幸編著 (2007) 『社会的排除・包摂と社会政策』法律文化社。

阿 部 彩

(あべ・あや 国立社会保障・人口問題研究所社会保障応用分析研究部長)



## 第1部 基調講演1

## イギリスの社会的包摂政策：成功と失敗

デイヴィッド・ゴードン



皆さま、こんにちは。本日はせっかくの土曜日にもかかわらず、本会場にお越しくださっておりありがとうございます。このように素晴らしい聴衆の前で話す機会を与えていただき光栄に思います。イ

ギリスEconomic & Social Research Council、および日本学術振興会に資金を提供していただき、このような国際共同プログラムの会議を可能としてくださったことに感謝したいと思います。また、阿部先生、そのほかの日本の研究者仲間の皆さまに御礼を申し上げたいと思います。このように素晴らしい会議をオーガナイズしてくださって非常にうれしく思っており、今後さらに一層、日英の協力を深めていきたいと思います。

本日、私は、イギリスにおける社会排除、そして貧困対応政策について、どのようなものが成功して、どのようなものが不発であったかということについてご報告を申し上げたいと思います。また、なぜこれらの政策が日本にとって参考になるかということについて、イギリスの視点からご説明させていただきます。

## I 貧困撲滅宣言

数年前、国際連合と国際社会学学会の依頼により、貧困の考え方についての比較研究を行いました。その結果、貧困というのは普遍的な概念であるということが我々の結論でした。あらゆる文化

圏、社会において貧困の概念が存在します。その一例を挙げますけれども、最初に、日本では「富める者は友多し、貧しき者は親族からも縁を切られる」と言うそうです。これは素晴らしい日本の格言でありまして、貧困と社会的排除について物語っていると思います。つまり貧しき者は親族もいなくなってしまう。親族からも縁を切られてしまうということでもあります。貧困者は結局、社会から孤立し絶縁されてしまって、家族からも縁を切られてしまうということをうまく表現している言葉だと考えています。

近代におきまして社会的包摂と貧困に対して対策が取られた一例としましては、1999年、当時イギリスの首相であったトニー・ブレアによる公約に集約されております。ブレアは「子どもの貧困を未来永劫、社会からなくす。そして、それを2020年までに一世代かけて実行する」という公約をいたしました。それまでのイギリスで樹立された政権の中で、「未来永劫、子どもの貧困を撲滅させる」という公約を掲げた政権はありませんでした。その後さまざまな措置が発表されまして、子どもの貧困をどのようにして撲滅するか、どのように包摂を高めて排除をなくすかという政策が発表されています。その結果、立法化のさまざまな措置が行われ、子どもの貧困法が2010年に制定され、2020年までに撲滅するということが法文化されました。ですので、これを試みないことは政府にとって違法になるということでもあります。また、この法制定におきまして、すべての政党がこの法案を支持したということが非常に重要な点であります。あらゆる政党が支持しました。



子どもの貧困防止法は明確に目標を設定しております。また貧困ということ、貧困撲滅について4つの統計的な測定法を使うことによって明確に定義しております。そして担当大臣は子どもの貧困戦略を設立することを義務づけられており、それを3年ごとに更新しなくてはならないこと、そしてそれに対して第三者による評価が行われなくてはならないと定められております。

貧困を撲滅できるという考え方は比較的最近生まれたものです。イギリスにおいて法律化されたのは最近ですけれども、400年前には異なる考え方が主流でした。過去におきましては、貧困は、神の意志ということで避けられない必要悪だと思われていたのですが、フランス革命のときに初めて貧困は撲滅可能であるという考え方が台頭してきました。つまり貧困は解決できるのではないか。むしろ神の意志ではなく、人為的な行動による帰結ではないかということでありまして、社会科学の不完全さが原因ではないか。普遍的に、年金、若者への手当、疾病手当、また国費による教育などを提供することによって貧困を撲滅できるのではないか。そういう、いわゆる福祉国家概念が生まれたのです。

フランス革命でフランスにおいて設立されただけでなく、トマス・ペイン（Thomas Paine）もアメリカの革命に影響力を行使した学者ですけれども、彼自身もその考え方を樹立しました。ただ、当時は狂っているアイデアではないかと一般大衆は思ったのです。そんなこと実現できるわけではないと。ところが、この人たちは先見の明があったということを我々現代では分かるわけでありまして、多くの国家がこういった福祉国家の解決法を踏襲して実施しております。そうすることによって貧困を削減し、そして最終的には撲滅させたいと考えております。

では、貧困とは何を意味するかということです。社会的排除、そして貧困に関しては、イギリスで適応されているのみならず、確立した定義が定められております。現在では、欧州連合の27加盟国、5億人を網羅する加盟国全部で1つの定義が使われております。1974年に最初の定義ができ

ましたが、以下が最新の改正後の定義であります。

「物質的、文化的、社会的資源があまりに限られているがために、居住する加盟国において受け入れられる最低限の生活からも排除されてしまうような個人・家族集団」

この概念は貧困の相対的概念としてとらえられております。市民の権利が侵されていることを貧困と定義しておりまして、通常の活動に参加できるだけの資金を確保できるかという概念からの定義であります。必需品、普通誰でも持っているはずのものを購入できるお金を持っていない。そして最低限の生活を送るだけの資金力がないということであります。つまり市民として通常の社会に参加できるだけの資金力を持っていないことが貧困であるという考え方であります。

私の同僚であるピーター・タウンゼンド教授、最近亡くなられて大変残念ですが、このタウンゼンド教授がもともと「相対的な貧困」という概念をつくり出しました。これは社会科学からの発案でありまして、どのような社会でも適応できる概念であります。資源、そして資金の欠如が貧困であります。そして、その結果として最低限の生活から除外されてしまうということです。異なる定義をする人もいますけれども、今のところはタウンゼンド概念を踏襲したいと思います。

では、貧困をどのように欧州連合では測定しているかですが、低所得という概念で測定しております。どの世帯が貧困のリスクにさらされているか。相対的に世帯所得がほかの世帯に比べると、低いという概念であります。図1には、低所得世帯数がどのように推移してきたかということを示しております。60年代から最新のデータまで示しております。60年代・70年代当時、低所得世帯の割合は、11、12、13%でしかありませんでした。70年代の石油危機時に上昇し、その後、労働党政権が樹立しまして、貧困層にやさしい政策を取ったことで8%ぐらいに落ちました。

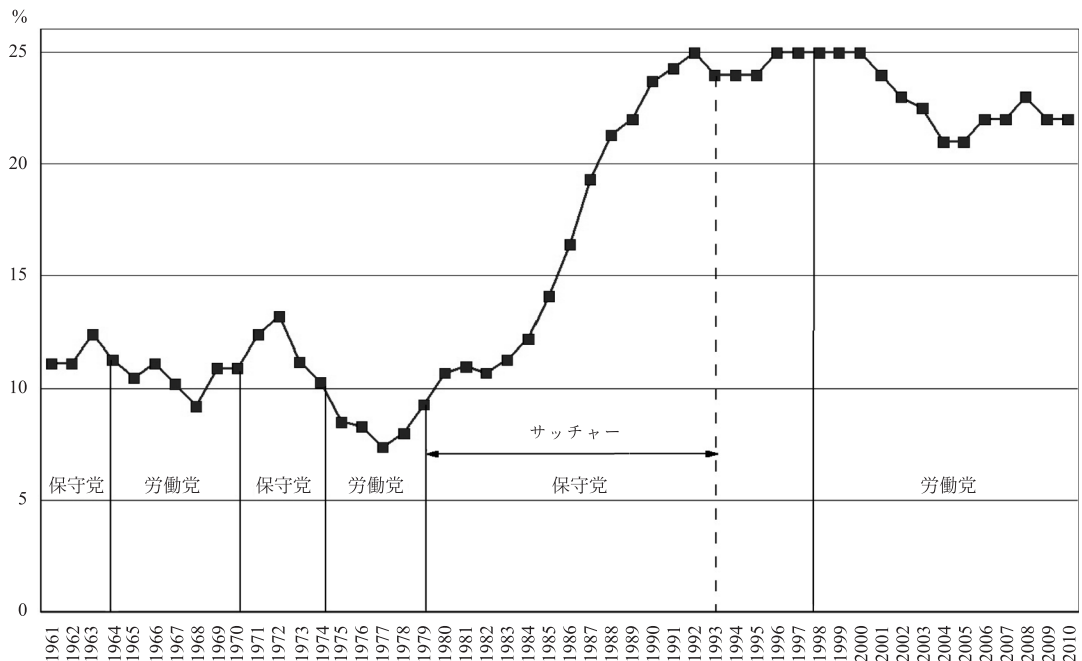


図1 低所得（貧困リスク）世帯数1961-2010

出典：Goodman and Webb (1994) and HBAI

1979年にマーガレット・サッチャーが首相になりました。保守党政権が樹立され、このサッチャー政権は全く異なる社会政策を取りました。そのことによりまして低所得世帯が急増しました。かつて8%であったものが、25%まで上昇しました。当時は経済情勢が拡大期でありまして、経済成長率は高レベルでした。国民1人あたりの平均所得は上昇していたんです。ただ、過半数の人たちは富を構築していながら、最下層部分の人たちは絶対的にも相対的にも両方の面で貧困になりました。ほとんどの人たちはお金を儲けていたんですけれども、最下層の人はどんどんお金を失っていった状況でありました。

その状況が長く続きまして、99年、ブレア首相が先述の公約をしました。それによって貧困削減のさまざまな政策、特に子どものいる世帯を対象とした政策が実施されまして、ある程度の効果がもたらされました。それは少しリバウンドしてしまったのですが、まだ低所得世帯の割合

は60年代・70年代の頃まで落ちておりません。

ですので、イギリスにおきましても、そして日本におきましてもOECDの取っている統計によりますと、所得格差は高止まりしているということでもありますし、またさらにこの格差が拡大しています。世界の先進国の平均値でありますOECDによりますと、所得格差がイギリスでは高く上昇しています。似たような状況が日本にも見られます。格差が既に高く、さらに上昇しているということです。

では、その原因は何か。1つの原因はイギリスにおける、日本にも言えることだと思いますけれども、税制です。税制の累進制が十分ではないということでもあります。つまり、どの程度の税を払っているかということを富裕層と低所得層の所得割合で見ると、最高所得のトップ10%の人々は、直接税・間接税で総所得の3分の1ぐらいを税金として払っています。政府に対して直接払う直接税と、所得税のような間接税、また資産税などで

あります。ところが、最下位10%の人々は総所得のうち半分ぐらいが税に費やされてしまいます。もし、より累進制が高ければ、所得の低い人たちは、もっとたくさんの所得を自分たちの手元に取っておくことができているはずであります。

格差が拡大している理由の1つは、過去20年の間で、特に最も富裕層トップ1%の高所得者への富の配分が多かったということが言えます。イギリスにおきましては、トップ1%の高所得者が、税前国民総所得に占める割合が90年代におきましては10%であったのですけれども、現在ではそれが14%まで拡大しております。日本の上昇率はそれほどでもなく、8～9%程度に上昇した程度です。アメリカが最悪でありまして、トップ1%の高所得者が総所得の19%も占めています。

日本でもそういう状況が以前は存在しておりました。1920年代、30年代におきましては、日本でも貴族的な高所得層が国民総所得の約20%を占めていた時代がありましたが、劇的に60年代に変化が起きました。トップ1%の富の割合は、そこから8%に下がりまして、大体そのぐらいで推移しております。この格差の縮小が、50年代、60年代における日本の経済成長の1つの大きなカギとなりまして、高度成長を遂げることができたんです。

中でもトップ0.1%の所得者が占める割合ですけれども、彼らの富に占める割合が最も急落しました。これは日本だけではなく、そのほかの国々でそうだったのです。ところが、特にアメリカにおきまして、また最近、30年代水準にまで逆戻りしてしまっております。トップ0.1%の所得者の国民総所得に占める割合がアメリカでは再び上昇してしまいました。それが現在の国際的な情勢であります。

## II イギリスの貧困政策の歴史

それでは簡単に歴史を振り返ってみたいと思います。つまりイギリスにおける貧困政策の400年の歴史を振り返ってみて、現在の政策がどういう脈絡の中に存在するかということを説明したいと

思います。17世紀、および18世紀におきまして、貧困政策の目的は貧困撲滅ではありませんでした。400年も貧困政策をうってきたのに、いまだに、それが撲滅できなかったということの背景には、その間に設定された政策の目的が貧困撲滅ではなかったということがあるのです。

すなわち、17世紀、18世紀におきましては、貧困撲滅ではなくて飢餓からの救済が目的として掲げられていたんです。「下層階級は貧困のままでいい限り、生産的に労働しないだろうということは、愚か者以外の誰もが分かっている」というふうに常識的に思われていたんです。彼らが貧困から脱却したならば怠惰になってしまうと。ですの、貧困を防止するなんていうことを政策目的にしてしまったらひどい社会になってしまうということで、防止すべきは貧困ではなく飢餓であると思われていました。

そして貧困層は都市に行き、よりよいお金を稼ぎ、職を探すという行為をしなくてはならなかった。それがうまくいかなかったとしても、社会保障システムがあるから少なくとも飢えはしないということだったんです。ケンブリッジ大学などの学会におきまして、だからこそ産業革命はこの正しい政策があったからイギリスで勃発したのだと考えていました。イギリスは世界最大の経済でもないし、最も優秀な国民でもない。フランス、あるいはオランダの経済規模のほうが、イギリスよりも当時はずっと大きかったんです。でも、社会保障制度がそれらの国々になかった。都市部の労働力が存在しなかった。そこでイギリスにおきましては新しい技術が生まれ、工場での雇用が増えたということです。それは社会保障制度がイギリスにあったからと理解されてきました。当時の結論は、経済成長を達成したいのであれば、イギリスの歴史を振り返ってみると分かるとおりの健全な教育を受けた人口が必要であって、社会保障制度を整備することによって飢餓をなくすことが必要だということが信じられたわけです。そして、そのために、約2%分のGDPの費用が社会保障費として発生していました。

19世紀になると、「貧困層のために何で金持ち



が税金を負担しなくてはならないのか」、そして「貧困というのは貧困者のせいで、自分たちの自業自得なんだ」という概念が蔓延するようになりました。「彼らは怠惰であって、働かないからいけないのだ。だから、貧困者には人権など持たせるべきではない」と。施設で働かせ、きつい労働をさせる。そうすることによって、自分たちの行為が悪いからそういう状況になってしまったという教訓を学ばせ、分からせなくてはならない。100年続いたけれども、その政策はうまくいきませんでした。

そこで20世紀中旬になりますと、貧困の原因は必ずしも貧困者の行動パターンではないという考え方が台頭してきたのです。構造的な原因もあるのではないかと。人が働かない理由は職がないからではないか。病に陥るのは疾病が発生するからではないか。ということで福祉国家という概念が台頭してきました。社会セーフティネットを整備するべきではないか、もし失職したならば、あるいは病にかかったら十分な期間の間保護し、再就職できるまでは保護を提供するべきではないかという考え方です。ただ、「未来永劫、貧困を撲滅する」という目的が正式に掲げられたのは比較的最近のことではありません。つまり何人も基本的人権として社会に参加する権利があるという考え方は、最近になって生まれた考え方です。

### Ⅲ イギリスの最近の情勢

最近、報道でよくイギリスの若者による暴動のシーンをごらんになっていると思います。イギリス中で社会不安が発生しております。私の娘の学校の400メートルぐらいの至近距離でも、暴動が発生いたしました。ロンドンでさまざまな地域におきまして、去年の夏、こういったような暴動が発生していました。イギリスに限ったことではなく、中東地域、および欧州各地におきまして大衆によるデモが起きております。

1つの根本的な原因は、数年前に金融危機が勃発して、その結果どうなったかということであり、2009年におきましては、金融システムの

崩壊ゆえに、ほとんどの世界の先進国では国家の富の水準が急落いたしました。日本では、5%下落、イギリスも大体5%ぐらい富の水準が下落いたしました。何が起きたのか。銀行の資産価値は、かつては非常に巨大だったのが、ほんのわずかにまで縮小してしまったんです。金融市場において賭けをしてしまって大きく損をしてしまったのです。GDP対比の銀行部門の資産価値がイギリスでは、大きく変わってしまいました。日本ほど経済規模はありませんけれども、イギリスはそれでも第4位、第5位の世界経済規模を誇っているわけですから。つまり1年分のGDP全部が資産価値としてなくなってしまったわけです。1年分の経済成長率が、銀行部門だけで、EU、およびアメリカを合わせてなくなってしまいました。

そのことによりまして各国政府は多額の公的資金を銀行部門に注入せざるを得なかったのです。そうでない限り金融システム全体が崩壊していただいましょう。ATMにカードを入れたとしても、口座から資金を引き出せないというような状況になってしまったわけです。銀行部門の救済ではイギリスにおきまして2兆米ドル使わなくてはなりません。これは1年分のGDPに匹敵するだけの公的資金です。アメリカでも同様でありまして、8.5兆ドルの銀行部門救済策を取りました。これも大体アメリカの1年分のGDPに匹敵する規模です。民間部門から公的部門に債務のつけ替えをしました。そのことによって財政緊縮策が取られまして、特に失業、若者の孤立が発生してしまったのです。大衆が孤立してしまうと、ちょっとした火種であったとしても暴動に派生してしまいます。それによりまして、あのような現象が起きました。

### Ⅳ イギリスの社会政策からの教訓

それでは、今までのイギリスの貧困対策、および社会包摂政策から学べる教訓は何かということをお話ししましょう。私の同僚のジョナサン・ブラッドショー先生が行った研究の一部ですけれども、子どもの時期に貧困世帯で育つとどうなるか

を科学的に検証すると、さまざまな負の結果、死亡率が高い、また罹患率も高い。あるいはホームレスになる確率も高い。また学校の成績が悪い蓋然性も高いし、成人してもいい職に就けない確率が高い。未成年の10代で妊娠してしまう確率が高い。また自殺率も高くなるということがわかります。一連の負の結果が存在しております。これが深刻なる影響を及ぼしかねません。例えばイギリスのような豊かな社会であって、国民1人あたりのGDPが日本より高い国であってもです。

グラスゴー（Glasgow）はイギリスにおきまして第3位の都市です。グラスゴーにグラスゴー・カルトンという地区がありまして、ここは貧困街であります。この地区だけを捉えると男性は54歳が平均寿命です。何で平均寿命がこんなに短いのか。インド、あるいはフィリピンの一一般的な男性平均寿命よりも、さらに短い。カルトンから3キロ、4キロぐらい南東に行きますと、グラスゴー・レンジーという地区がありまして、ここは大学の教授、あるいは富裕層が住んでいて、緑地もたくさんある地区であります。たったそのぐらいしか離れていないところであっても、男性の平均寿命はなんと82歳です。それは、日本、あるいはアイスランドという、世界でも平均寿命が高い国の男性平均寿命さえも上回っているんです。ですので、82歳の平均寿命のお金持ちの町から数歩あるくと54歳で死んでしまう地区があるということです。

その理由は、人の行動パターンではありません。貧困の結果であり、また排除の結果であります。実証的証拠もありまして、貧困の人々は、心疾患にかかりやすい。あるいは胃がん・胃腸系のがん、脳卒中や脳溢血にかかりやすい。脳出血にかかりやすい。ということで、詳細を割愛いたしますけれども、大きな健康格差があるのです。WHOもそういう結論を出しております。だから男性平均寿命がそれだけ短いということです。

特に子どもの貧困は、財政的にも高くつくということが言われております。その理由ですけれども、貧困世帯で育つ子どもは成績が悪い。体の健康もよくない。成人すると、それが長期的な影響

を及ぼす。医療費もかさんでしまったり、それだけ問題に費やさなくてはならない費用もかさんでしまったり。そして、いい職に就けないから税金もたくさん払えない。計量経済学モデルによりますと、子どもの貧困は政府にとって大きな財政負担になるということでもあります。歳入の損失、そして歳出の増加ということで、政府にとってGDPの2%ぐらい、年間25億ポンドの負担になっています。貧困撲滅コストは大体そのぐらいのコストと試算されております。相殺するということでもあります。つまり長期的には同じだけのコストで撲滅できるのだから、経済的な成果だけではなく、特に健康の状態も教育水準も、また経済の生産性もそれだけよくなるということでありまして、投資利益としては高いのです。

では、なぜ政府がそれをやらないのかということ、今お金を投資したとしてもその成果は、今子どもである子たちが成人するまで、出ないからなのです。でも、子どもの貧困に対する政策は、素晴らしい投資でありまして、カナダ、アメリカでもこのような試算をした結果、大体同じような結論が出てきております。つまり児童の貧困をキープするための費用負担と、撲滅する費用負担が大体相殺される、匹敵するということです。

## V 社会的排除対策室（SEU）の発足

1997年に、労働党政権が、貧困を削減、撲滅するという公約を掲げました。首相は、「新しい青年期において排除に対する闘いを展開しなくてはならない。何人にも機会を提供しなくてはならない。もし、次期労働党政権がその政権終焉時において貧困層の生活水準を向上することに成功していなかったならば、政権の失敗であろう」ということを明言しました。

7月に着任いたしまして、8月にはもう既に「社会的排除対策室（SEU）」ができました。マンデルソン卿（Peter Benjamin Mandelson）が始め、社会的排除という苦しみと無駄が我々の時代の最大の社会危機であると主張しました。このSEUは、政府の省庁を横断的に調整し、また

地方自治体とボランティアセクターと協力することを目的として掲げました。多分野において政策を展開するということでありました。たとえば教育における不平等の問題に取り組んでおり、特に最底辺にいる人たちの教育条件を改善するという取り組みました。それ以外にも、高齢者、年金生活者、社会的弱者、そしてマイノリティ・グループにおける貧困問題が取り組まれました。

しかしながら、SEUが、この中で特に強調したのは、子どもたちの貧困、とりわけ最も貧困な子どもたちを対象にしたということでもあります。子どもの貧困問題に取り組むことによって長期的な問題を解決し、社会の機会を改善するということにつながっていくわけです。子どもの貧困に取り組むことについて、有償労働を増やし、生活できるような労働をつくり出していくということを行ったわけです。労働市場に対する積極的な介入を行い、そしてまた親、母親たちが労働市場に参加できるように取り組んでまいりました。さまざまな政策が用意され、これに基づいて子どもを持つ家庭の所得を上げ、さらに親たちが労働に就くことができるようにするというところを行いました。労働することによって十分な資金を確保し、そして社会に参加できるようになるわけです。

これら政策は、たとえば最低賃金であるとか、またひとり親に対する支援、税金、税控除、親が子どもたちの育成に対して資金を提供するというところ、また母親手当、そして児童手当の提供、政府によって毎週このような手当が提供されるということになります、さらには、母親手当の金額を上げ、そして期間を長期のものにするということ、そして就学前教育支援手当、さらには、さまざまな所得支援、児童向け所得支援手当の提供、そして3歳・4歳児向けの保育所に対する補助を行うということが含まれていました。

## VI シュア・スタート

そしてシュア・スタートと呼ばれる就学前児童向けの子どもたちに対する支援が行われました。これはもともと最も貧困地域の20%を対象とさ

れたものでありました。そしてさらには子育て戦略の提案、確立があります。子育てを行っていくためには、良質の育児政策を展開して、サービスを提供していかなければならないからです。

シュア・スタートは、おそらく最も人気のある、最も成功した政策の1つであろうかと思います。なぜそうなったか。その一つの理由は、就学前児童に対して焦点を当てたという点です。財務省によりますと、これは政策の狭間分野だったのです。既得権益が政策省庁間ではありませんでした。したがって、その既得権益がないので、守るべきものもないということがあったわけです。実際に既得権益もなく、そして政策の狭間分野ということになりますと政策を実現しやすいということがあります。保健省・財務省・司法省といったそれぞれの省庁が、既得権益を持って対立するということも避けることができたということになります。その成果であります、重要であったのは（子と親の）2つの世代をまたぐものであったということ、そして烙印付を行わないということがあります。問題家族だというふうな烙印付を行わなかったということでもあります。さらに、多面的な政策を展開し、ただ単に教育の問題、育児の問題だけではなく、さまざまな側面に目を向けるということです。さらには、持続性を確保するというところ、また地元主導でそれぞれの地域の文化的配慮を行うという側面がありました。

もともとの考え方では、シュア・スタートは母親の子育てを支援するというものでした。しかしながら、そのプログラムを経るにしたがって、育児、教育、そして有償労働のほうに目が向けられるようになりました。非常に人気のある政策でありまして、予算につきましてはゼロから数年間で5億ドルにまで増やされました。公務員として政府として予算が十分ないということがプログラムの実施の問題として常にありますけれども、しかしながらこのプログラムは違いました。もともと財務省主導のものでありまして、そして労働党政権の下におきまして、中央労働、財務省としてさまざまな専門家を中央銀行から招きまして、社会政策に関与させるということを行いました。そし



て、このような中であって、若い就学前児童に対する支援を行うということに目を向けたわけがあります。したがって、非常に人気を呼んだわけがあります。財務省の仕事というのは通常、ほかの省庁がお金を使う、予算を使うということについて反対をする立場にあるわけでありすけれども、この問題についてはそうではありませんでした。

もともとは児童センターがなかったわけでありすけれども、しかしながら全国レベルで展開されていたわけではありませんでした。しかし、全国レベルに普及したことにより、幾つかほかの地域のサンプルと比較をすることによって評価が行われるようになりました。

実は、シュア・スタートの児童に対する影響についてはそれほど大きなものではありません。肥満児が減ったという効果がありましたが、それ以外ではそれほど大きな効果はありませんでした。一方、親に対する効果は非常に大きなものがありました。生活の満足度が高まった。育児が改善された。そして子どもたちに対する厳しすぎるしつけなどの不適切な扱いがなくなった。また生活環境の改善が見られたということがあります。しかし、一方で母親については、うつ病のリスクが高まった、また学校の取り組みについての参加への影響もそれほどなかったということがあります。うつ病のリスクについての結果についてはもともと意図とは反するように見えますが、ここには医療サービスのアクセスの問題があります。シュア・スタートを介して、母親が医療サービスを受けるようになり、こういった症例が報告されるようになったということです。

いずれにいたしましても、シュア・スタートは、母親にとりましては非常に人気のある政策でした。一方で、教育、そして認知能力への効果にとりましては、それほど大きな成果は認められていないということでもあります。しかしながら、就学前児童に対して福祉的サービスを提供するということ、そして、それが政府によって支援されることについて、国民からの反対の意見は最早イギリスにはありません。そして早期教育や育児サービスを公共のサービスで行うということ、またこのシュア・

スタートのチャイルドセンターは、非常にいい「ブランド」になっているということが挙げられます。

こういった取り組みの最近の成果として申し上げますなければならないことがあります。非常に包括的な戦略が児童の貧困の根絶のために行われている地域の1つにウェールズ（Wales）があります。ウェールズにおいて近年、子どもの貧困を根絶するための戦略が提起され、実行されております。子どもを持つ貧困家庭の所得を改善する。そして物理的に物質的に困窮をしている人たちに対するサポートを行う。新しい仕事を提供する。また教育・雇用機会を青少年に対して提供する。育児をサポートする。児童、および青少年に対する教育をサポートする。また教育やトレーニングを青少年に対して提供する。健康状況、健康による不平等を改善する。さらには、青少年が余暇活動に参加し、コミュニティの中で統合されるようにサポートをする。住宅条件を改善する。またコミュニティにおける絆を強化する。安全性を改善する。そういうことが目標となっております。したがって、こういった戦略を通じて、とりわけ子どもの貧困を改善していくために、ここで提供されたような課題を実行していく必要があるわけです。

## VII 日本への示唆

さて、そこで社会的排除、そして貧困の問題に取り組むということは、日本にとって重要であるかということについて申し上げたいと思います。この点につきましては、もうよく知られたことで、日本の人たちもいろいろ取り組んでいるわけですが、私自身、自分のイギリスの経験に基づいて申し上げたいと思います。

日本は、今、大きな人口問題を抱えております。ある推計によると、今後100年を見通した場合に日本の人口は大幅に低下することになります。2004年～2006年の段階での人口が、過去最高であったということになる可能性があります。こういった人口低下の結果、2005年の段階におきまして日本は世界の歴史の中で最も高齢者の多い国

であります。日本の平均寿命は、これまでの人類の歴史の中で最も高いものであります。これは非常に素晴らしい成果であります。

しかしながら、それは社会的な影響を及ぼさずにはおれません。たとえば今後50年、100年を見てみますと、この地球上で最も高齢者の多い国ということになります。その結果どのようなことが起きるかということですが、独居高齢者が増えます。特に女性です。95年段階におきまして200万人程度でありましたが、今500万人です。2025年には、おそらく700万人に達するだろうということになります。彼らは、社会的に孤立している可能性があります。したがって、高齢者の社会的排除の問題として取り組んでいかなければならない課題があるということになります。

日本の人口の年齢構造であります。1950年では、人口ピラミッドにおきまして若い人たちが多く、年を取った人たちが少ない。しかしながら、2050年になりますと若い人たちが少なく、一方で高齢者が増えるということになります。こういった傾向について、一度振り返って1900年～2100年ということを見れば、たとえば資産、土地の価格は非常に高いものがあり、そして50年、75年といった形で住宅ローンを組みます。

しかしながら、たとえば75年先を見てみますと、人口が減少し、住宅はそれほど必要なくなり、土地価格は下がります。

まとめて申し上げますと、2004年におきまして日本では100万人の人たちが90歳、もしくはそれ以上だということになります。そして2005年には人間の歴史におきまして最も高齢者の多い社会ということになりました。そして2100年までには日本の人口は4,000～4,500万人になります。これは1900年における日本の人口と同じです。

さて、それでは、日本にとって、こういった結果をもたらさないための政策的なオプションとしてはどういうものが考えられるのでしょうか。私の考え方でありすけれども、社会包摂政策がキーになると思います。最悪の結果をもたらさない、これを防止するためには社会包摂政策が必要となります。

何もしないというのが1つの政策オプションです。もちろんその結果、貧困が増え、そして最終的に日本という国が消滅してしまうということが、今の状況のままであれば起こります。資産価格も減っていく。そして、それによって日本経済も縮小していくことになります。

もう1つのオプションは、女性の参加を促し、そして社会的な姿勢を変更させることによって仕事の労働時間を減らし、家事・子育ての時間を増やしていくということになります。すなわち、子育て型の政策を追求するということになります。子どもを育てるコストをできるだけ下げていかなければなりません。幾つかの国においても同じような取り組みが行われておりますけれども、たとえば移民を増やすということですが、この点につきましては、政治家、そして国民の中で支持を確保するのは難しいかもしれません。したがって、残された選択肢としては3つということになります。

女性に対する社会的な姿勢、そして男女関係ということについては家のシステムに基づいていると聞きました。いわば夫を支えるということでありまして、明治時代におきまして民法はこの家のシステムをベースにされたものでありました。また江戸時代の儒教の影響もあります。男性は外、そして女性は家庭の中にいるということ。こういった考え方は明治時代において変化をもたらしました。「良妻賢母」という考え方が発展し、これが女性の役割だと考えられたわけです。ある意味において、これがあったからこそ、こういったイデオロギーに基づいて大きな国としての成功があったということがあると思います。

日本はいろいろな変化をもたらしておりますが、しかしながら女性をネガティブな否定的な形で評価する考え方があります。「男勝り」という言葉がありますが、必ずしもこれはいい表現と言えるものではありません。また、ほかの用語もいろいろあります。「おてんば」というような表現もあります。21世紀におきまして日本の女性は必ずしも男性と平等であると見なされていません。ということで、国連の尺度によりますと、公的

野、そして賃金において女性の進出度は、第38位ということになっています。

スウェーデンにおきまして男性が育児休暇を取る率は非常に高いものがありますが、1998年において日本では0.16%の男性しか取っておりません。そして95年において家事に費やした男性の時間は26分。一方、女性は3時間ということになっています。非常に大きな格差が家事労働において存在するということがあります。もちろん大きな変化、急速に変化が起きているわけですが、シンクタンク等の調査を見る限りにおきまして、夫の50%か60%が子育てに十分参加をしていないという実態があります。したがって、出生率を見ますと、子育てにお金がかかり、そして日本の女性は家事に夫が協力をしてくれないという結果、子どもの数が減っているということになります。

1つの課題はどうやって子育てのコストを下げていくかということでもあります。日本におきまして子育ての費用は非常に高いものがあります。女性の賃金についてはパートタイムの場合におきま

して比較的低い状況にあります。ある調査によりますと、子どもを持たない世帯というのは、同時に最も貧しい世帯が多いということが分かっています。たとえば400万の年収以下の場合におきまして、5世帯に1世帯が子どもを生んでいません。子育てのニーズが大きいということは最大の理由となっています。女性たちが子どもを生まない最大の理由になっているわけです。

さて、効率的な反貧困対策、そして社会包摂政策をつくらない限り、21世紀の日本の未来は非常に暗いものとなっております。金融危機、特に住宅市場における危機というものが発生する可能性があります。国民、そして政治家が新しい貧困対策、社会的包摂政策をつくり出していかなければなりません。そうすることによって日本の社会に建設的な影響を果たすことになるわけです。この政策のほうが、何もしない政策よりも大きな意味合いを持つものとなるわけであります。お時間をいただき、ご清聴ありがとうございました。

(David Gordon ブリストル大学  
タウンゼンド国際貧困研究所長)



## 第1部 基調講演2

## 日本における社会的包摂の推進

湯 浅 誠



湯浅といいます。よろしく申し上げます。いつも貧困対策とか社会的包摂とか、何もしないと日本社会はとんでもないことになるぞと脅しているんですが、先にゴードンさんが脅してくれたので、

だいぶ気が楽になっています。そういう観点から私の話もすることになります。ただ、まだ社会的包摂というのは、日本の社会の中ではほとんど定着していない考え方でもありますし、いろいろなところで講演するときに、「社会的包摂という言葉を知っていますか」と聞いても、初めて聞いたという人が大体9割ぐらいになる感じです。今日の会場はそうではないと思いますけれども、一般的にはそうですね。ですので、まずその考え方の基本的なところを共有して、それで後は日本におけるその背景、社会的な構造ということで少し私の考えを述べて、その上で今どういうことが行われて、どういうことが行われようとしていて、あるいはどういうことが必要なのかというようなことを話します。大体そんな3本構成で話ができればと思います。

## I 社会的包摂とは

まず社会的包摂ということについての考え方ですが、社会的包摂というのは、基本的には社会に対する参加の保障ということで私は理解しています。社会に対する参加のハードル、あるいはそれ

に対するバリアがあるそうした人たちに対して、その仕組みを、バリアを下げる、あるいはなくす。そういうふうに社会の組み替えを行っていくことだというのが、社会的包摂というものの考え方だろうと思います。

では、そのときに社会に参加するというのはどういうことをいうのかというと、1つはまず就労があると思います。ヨーロッパの文脈で一番強調されたのはここだろうと思いますが、労働市場からの排除ということに対して労働市場を開いていく、労働市場への参加を確保していくということが1つです。またそれだけではなくて、たとえば孤立している人が社交の場に参加するということ。今、被災地では、しきりに仮設団地の中でお茶飲み会やレクリエーションの会が行われていますが、そういうことです。人々が参加できる場を確保していく。あるいは、将来にわたって社会への参加を確保していく、最初にその機会が閉ざされないようにするということで、いわゆる子どもの貧困対策も、参加の確保という意味で重要になってくるだろうと思います。そうしたことが、社会的に包摂していく、社会への参加を確保していくことの代表的な問題、テーマだと思います。

それを分けていくと、労働市場への参加ということについても幾つかの問題があるということが分かります。1つには、まず就労していればいいのかという問題です。そもそもなぜ就労することが、社会的包摂の重要なキーワードの1つ、キーワードの1つになっているかというと、その就労ということを社会との交わり、あるいは生活の質の向上（QOL）、生活の質の向上という観点から見

て、非常に重要なものだと考えるからです。働いて所得を得ることによって、生活を回せるようになる。あるいは、その場に同僚がいたり、その働くことを通じてやりがいなり生きがいなり、あるいは人の役に立っているという感覚なり、そういうものを得ていく。そうしたことが、人が生き生きと生活していく上で重要だ、生活の質を向上するものであるという文脈の中で、就労、労働市場への参加を確保することが重要だという話になるわけです。

ところが、現実には労働市場への参加が必ずしも生活の質を上げないという場合があります。そうしたときに「社会的包摂というのはい体何なんだ」ということを考え出すと、いろいろ難しいことになってしまいますが、日本で社会的包摂を考えるときに、まず1つ重要なのはこの点だろうと思っています。というのは、やっぱり日本は、今は随分高くなりましたが、それでも基本的にはもともと低失業でやってきた国で、労働市場への包摂という意味では先ほど話がかった子育て期の女性を除けば、かなり包摂していたはずなんです。

これらのデータについてちょっと触れておきたいと思いますが、図1に「子育て世帯の相対的貧困率と失業率」というものがあります。これはユネスコのデータです。日本の子育て世帯の相対的貧困率、この時点では14.2%でした。これは2006年段階でのいわゆる子どもの貧困率ですが、このときの子育て世帯の失業率は0.4%です。つまり相対的貧困率が14.2%ありますが、そのほとんどの人たちは働いていたということを意味しています。失業率は0.4%ですからね。これは子育て世帯に限ったことではないです貧困層の中で世帯主が現役世帯にある人たちの中で、働いている人のいる世帯の割合がどれぐらいになるかという国際比較のデータを見ると（図2）、日本は8割以上の人たちが働いています。一般的に貧困層というと、ちゃんと働いてない人たちだというイメージ、偏見がありますが、ここに少なくとも並んでいるアメリカ・フランス・スウェーデン・イギリス・イタリア・ドイツという諸国の中で、少なくとも最もそのイメージが当てはまらないのは

日本だということですね。日本の貧困層は働いているということです。

しかも、一番左の部分で、これは世帯の中で2人以上働いている、だけど貧困だという世帯の割合ですが、これが39%に達しています。家族の中で2人も働いていたら、貧困から抜けられるだろうと一般的には思います。なぜなら貧困層というのは、真面目に働いてない世帯だからだと思われるからです。ですが、2人以上働いていますが、依然として貧困な人たちが、現役世代の貧困層の4割近くを占めるというのが日本の際立った特徴です。次に高いアメリカでも2割ですので、割合からするとアメリカの倍ぐらいいるということになります。

前から言われているように、日本の母子世帯の就労率というのは大体85%ぐらいです。日本の母子世帯のお母さんたちは世界一働いている人たちですが、ずっと、高度経済成長期から貧困でした。つまり母子世帯のお母さんたちを取っても、現役世帯・一般世帯の貧困層を取っても、あるいは子育て世帯の貧困層を取っても、どこで切っても日本の貧困層の働いている率は極めて高いということの意味しています。ということは、この人たちは社会的に包摂されているのだろうかということになるわけです。社会の参加に対して引け目を感じず、自分がその中で堂々と生活をしていけるということが、包摂ということの、社会参加ということの本来的な意味であるとするなら、それは働いているけれども、包摂されているわけではないねということです。

そのようなことは、この間、特に90年代後半以降、日本の非正規問題として語られてきました。より正確に言うと男性の非正規問題ですね。男性たちが非正規化することで、確かに働いてはいるが結婚もできないし、子どももつけれないし、年金保険料も払えないし、将来的には生活保護になるしかないというようなことが言われる状態が広がってくる。その中で、この人たちの社会参加、あるいは社会的な包摂というのをどう考えるかということが問題になってくるわけです。その意味では、社会的包摂の重要なメルクマールの1つは

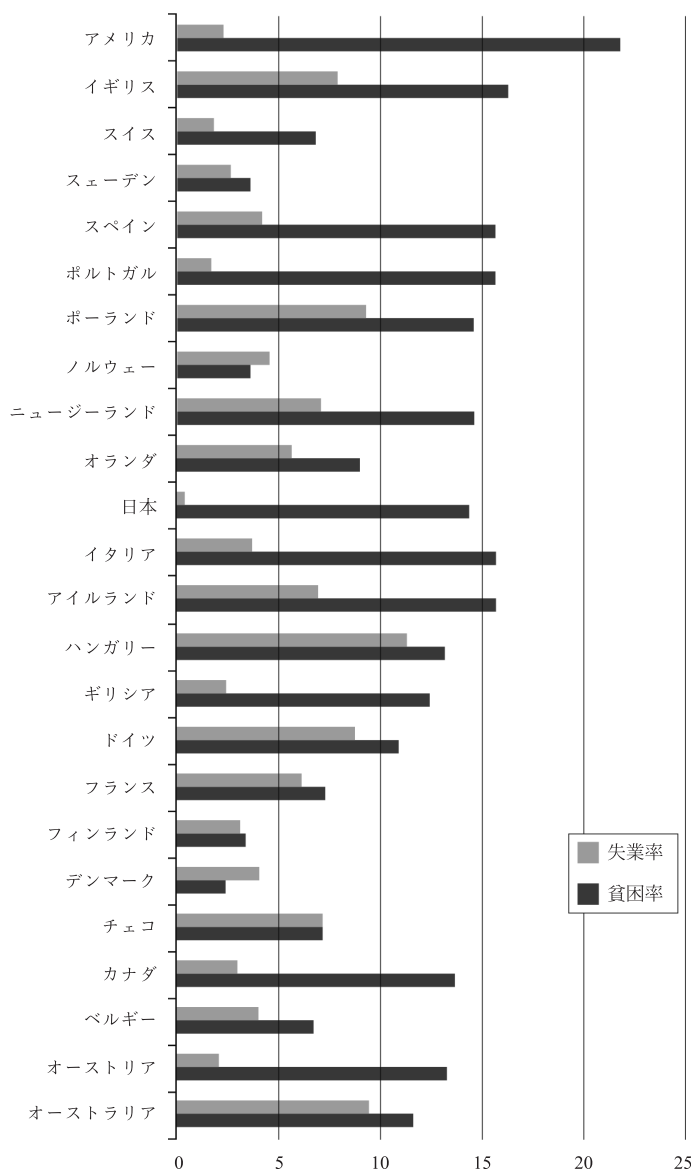


図1 子育て世帯の相対的貧困率と失業率 (%)

出所：UNICEF, *An overview of child well-being in rich countries* (2007)

労働市場への参加ですが、その参加の質ということも同時に問われなければいけない。それでデセント・ワーク (Decent work) というようなことが言われているわけです。その労働市場の中のあり方というのがまず1つだということですね。それから働けないと思われていたが、実はやりよ

うによっては働くことができますというのが、今度は労働市場の中に入っている人たちの、その次の段階の問題として出てきます。それは最も典型的にはたとえば障害を持った人たちです。今までは障害を持った人というのは家族が元気なうちは家族に面倒を見てもらって、家族が面倒を見られ



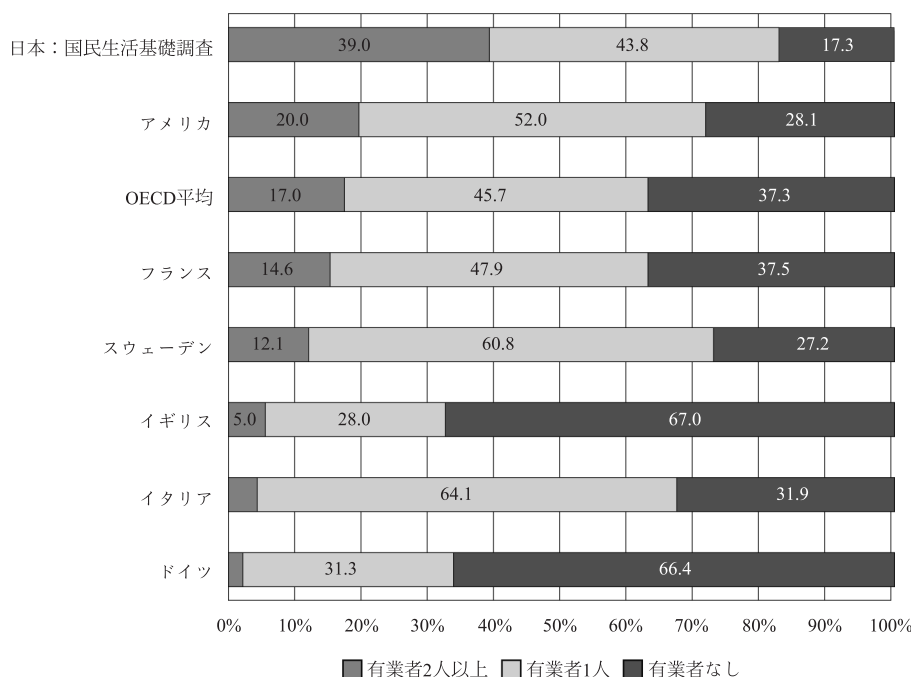


図2 相対的貧困ラインを下回る現役世帯  
(世帯主が18-65歳の世帯)における有業者の数

出所：OECD, *OECD Factbook 2009*, 2009

なくなったら施設に入って、後は一生そこで過ごすんですよということに一般的なイメージとしてはなっていました。その人たちも、実は会社がいろいろな工夫をするとか、あるいは本人に対する指示の仕方を工夫すると労働市場で働けるというようなことが、いろいろな場面で分かってきました。あるいは、私がもともとにかかわっていたホームレス分野では、基本的な衣食住、寝場所や日々の食事や若干の就労活動費とか、そういうものを確保すると働くことができる。働くための必要な条件整備をやると働くことができるということが分かって、それに対する条件整備が行われてきています。そうしたことを通じて、今まで労働市場の中に入り得なかった多くの場合は「この人たちは入りたくないんだ」あるいは「入るのはそもそも無理なんだ」と言われていましたが、実は条件を整えれば入りたいという気持ちも生まれるし、実際に入ることもできるとわかってきたのです。

そして、もう1つは先ほど言ったように就労以外での社会参加ですね。これは去年話題になった無縁社会という言葉とか、それから孤立、孤独死。先ほどのゴードンさんの話にも若干出ましたが、そういう問題への対処法として必ずしも就労そのものではないけども、他人と交わる、あるいは社会的に自分の存在意義を感じる、いわゆる居場所的なそうした場づくりをやっていくということが、社会的包摂のもう1つの重要なキーだということになるわけです。そして子どもの貧困対策ですね。

## II 日本型福祉社会

そうしたことをトータルに進めることで社会に参加する人たちのウェイトが増えて、それが社会全体を活気づけて、結果として成長ももたらすというのが社会的包摂の考え方ということになるわけです。ですが、なかなか日本の社会ではそうし

たことが根づいてこなかったという経緯があります。また、そのときになかなかその課題が課題として認識されてこなかったというようなこともあります。そのことを少し振り返って次に考えてみたいと思います。

今、社会的包摂の対象というふうを考えられている人たちは誰なのかということを考えると、たとえばホームレスの人、あるいはDV（ドメスティック・バイオレンス）の被害者の人、あるいは女性、障害者、セクシャルマイノリティー、外国人の方、さまざまな方を挙げることができるわけです。結局この人たちは誰かという、ざっくりと言って、基本的に「日本型福祉社会」と言われたものから、取りこぼされた人たちだと言えると思います。

日本型の福祉社会というのは1970年代の後半に定式化された仕組みだと思います。政府、当時の自民党が日本型福祉社会ということをやったのが1979年でしたが、それに至るまでの間、オイルショックから79年までの間に定式化されたものだと思います。ざっくり言うと、現役世代は企業と家族が支える、そして社会保障は高齢世代に対応するという考え方ですね。これは結果として何をもたらすかという、まず1つには現役世代の社会保障が存在しないということを意味します。現役世代は企業と家族でやっていくものです。そこには社会保障は必要ないということです。

たとえば典型的な男性の生き方というのは、学校を出るまでは父親に養ってもらって、学校を出たら会社に入って、会社にずっと定年退職まで養ってもらう。なので、社会保障が必要となるのは定年退職したその後だということになります。年金という形での社会保障です。女性は、結婚するまで父親に養ってもらって、結婚したら夫に養ってもらう。家族から別の家族に受け渡されるような形で生活を回していく。だから、その女性も社会保障に本格的には出会うのは、夫が定年退職した後だというような考え方です。

こういう考え方の中で、夫は企業で働くことで稼いだお金で家族全員分の生活費を賄う。その生活費の中には、子どもの子育て費用、教育費用、

住宅費用、これらが全部入っているということになっていたわけです。ですので、先ほどゴードンさんの話の中で、「男勝り」という女性蔑視の言葉ということでありましたけど、それにちょうど対応する言葉が「甲斐性なし」ということでしたね。稼いだ金で一家全員の生活費で養えない男は甲斐性なしだと。これは一人前の男として失格であるというふうに見られたし、今でも結構言われているわけです。ですので、ゴードンさんには「甲斐性なし」という言葉を覚えて帰ってもらいたいと思いますが、そういうイメージというのが社会的に定着してきました。

その結果として、たとえば子育て費用にしても、基本的に稼いだ金で支払うものとされていました。ですので、たくさん稼ぐことが前提になっていた。そういう意味では、言ってみれば日本の家計構造というのは、高収入、高支出ということになるわけです。実際のところ、たとえば今、日本の大学費用は世界一高い。韓国と並んでいるぐらいです。世界一高いと言われてますが、実は大学の学費が上がり始めたのは70年代半ばでした。それから三十数年の間に30倍以上に大学の学費は上がったわけです。それは、今、話した日本型の福祉社会という中で、教育費用というのは稼いだ金で支払ってもらい、そこに公費を投入するのは最低限にしておこうという風潮になったからですね。ですので、物価の上昇に応じて、学費、要するに私費負担割合がどんどん高くなっていったわけです。

となると当然ですが、高い収入を稼げない、特に一家の大黒柱たる男性が高い収入を稼げない家庭は、子どもに十分な教育を与えられないということになります。ですので、この10年間よく言われているように、親の経済格差が子どもの教育格差に直結します。この仕組みは当たり前ではありませんね。それは日本型福祉社会の中で、教育における公的負担割合も広い意味では現役世代に対する社会保障の一環ですが、こうしたものをぐっと低く抑える。要するに低負担・低福祉という結果として、家計構造は高収入・高支出になったということになるわけです。そこは見合いというわ

けですね。そういう状態ですから、その構造の中でやれない人たちは、結果的に社会的に事実上排除されていくということになります。

その日本型の福祉社会が、現役世代は企業と家族、社会保障は高齢世帯で、その区分の中で間に落ち込むようにして増えてきたのが、現役世代で、かつ企業と家族に支えられない人です。また、高齢世帯で低年金等により、社会参加を得られない人たちです。そして、その領域が延々と広がっていったというのが、この20年間の現象だと思っています。

そのことを私はよく3つの傘というふうに話しています。国の傘、企業の傘、正社員の傘というのが3つ重なるようにしてあります。国はさまざまな形で、補助金や税制優遇とか、あるいは公共事業とかを通じて企業を守ってきた。企業が今度は2つ目の傘をつくって、下請けや孫請け、あるいはそこで働く正社員の人たちの人の生活を守ってきた。そして、その正社員が、多くの場合これは男性でしたが、男性正社員が今度は家族の3番目の傘をつくっていて、それで妻子を養っていく。学者は、これを日本型三重構造というそうですが、その構造をつくってきた。

その傘が、この20年間、言ってみれば3つとも急速にしぼんできた。それが日本型福祉社会の制度疲労問題と言っていることです。そうしますと傘がしぼんでいきますので、雨に濡れる人が増えていきます。かつて、夫が正社員、その妻がパート労働をやっているときには、そのパート労働の低賃金とか、あるいはいつ首を切られても文句を言えない状態とかそういう低賃金、不安定な無権利状態というのは、大きくは社会問題にはならなかったわけですが、傘がしぼんでいくとその低賃金、不安定雇用で生活していかないといけない。そういう人たちが増えていきます。その最も昔からのパターンが母子家庭であったり、日雇い労働者の人たちであったりしたわけです。そういう状況に男性も、あるいは単身の若者の男性も家族のある人も、もちろん女性たちも追いやられていったわけです。その傘の外にある多様な領域、多様な人たちが、私たちが考える社会的包摂の対象だ

ということになるんだろうと思います。

傘の中で働いている人たちは賃金も相対的に高いですし、将来の見通しも相対的に立ちやすい。しかし、傘の外で働いている人たちは賃金も相対的に安いですし、将来の見通しも立ちづらい状態です。それだけではありません。会社の福利厚生も違います。日本は企業福祉が非常に手厚かった国で、これも日本型福祉社会の構造の中で企業の住宅手当等を充実したり、非課税優遇したりして、それを促していった。あるいはオイルショック以降の減量経営の中で、労働者が賃金の賃上げを低く抑える代わりに、会社の福利厚生を充実させるように要求していった。その結果としてそういうふうになったわけです。その福利厚生も傘の中の人たちは受けられますが、傘の外の人たちは受けられません。ひどい場合には、会社の社員食堂が使えないみたいな話まであります。

これが広い意味での労働条件ですが、それだけではなくて何か社会的にトラブルが起こったとき、大きな変化が起こったとき、それはたとえば、リーマンショックであったり、今回の東日本大震災だったりしますが、そういうときにも傘の中の人たちは雇用を維持される。それは雇用調整助成金というのをを使うということになっています。ちなみに、2009年、雇用調整助成金は6,000億円を使って、その正社員の人たちが仕事はなくなったわけですが、それによって解雇されることを防いだのです。

ところが、傘の外の人たちは、雇用調整助成金というのは法律的には非正規の人にも使えるようになっていますが、現実には使われていませんので、そのまま出されるということになっています。社会的なトラブルが起こったときに自分の身を守ってくれるか、くれないかということでも正規と非正規で多く明暗が分かります。

そうすると今度はセーフティネットの領域に入っていきますが、傘の中の人たちは解雇される率も低いけど、万が一、解雇されたときには雇用保険が受けられる。そういう雇用保険をかけてもらっている人たちです。だけど、傘の外の人たちは、解雇される、明日から来なくていいと言われる確率は相対的に高いですが、相対的に高い人たち

ほど雇用保険も利いてないということになります。実際には、失業する人たちの多くは雇用保険では受け止められないという現象が起きます。日本の雇用保険のカバー率は2割ですね。失業者全体の2割しかカバーしていません。そうなりますと最後には生活保護まで行くしかないのですが、生活保護も、つい最近までは稼働層を排除していたのはご存じのとおりです。現役世帯というのは企業と家族で支える、養うものではないという考え方が生活保護にも貫徹していたということです。

そうなりますと一言で言って、世間体が変わっていきます。傘の中の人たちは、「ちゃんとやっている人」と言われます。傘の外の人たちは、「おまえ、何やってるんだ」と言われます。そういうふうに世間の評価が変わります。その結果として自己評価も変わる。傘の中の人たちは、「俺が今あるのは俺が頑張ったからだ」と思っています。傘の外の人たちは、「俺が今こうなっているのは自分の努力が足らなかったからだ。俺がだらしないからだ」というふうに思っています。そういう自尊心も変わる。あらゆる意味で中が有利で、外が不利です。

男性の場合は、とりわけこの3つの傘が企業を軸に連動するという連動するという特徴を持っています。日本の代表的な縁は、地縁、血縁、社縁です。家族と地域と企業ですが、特に男性の場合は、企業で確固たる地位を得ていない人は家族の受けも悪いし、親族の受けも悪いし、地域の受けも悪い。そこに位置づかない人というのは一気に無縁状態になる。そういうふうに3つの縁が連動するというのが日本の男性たちの特徴です。

女性の場合は、どちらがいい悪いという話じゃありませんが、その3つの縁すべてにおいてそれぞれの場面で辺境にいるんですね。家族の中でも端っこほう、企業の中でも端っこほう。地域の中では主役だったりしますが、相対的に端っこほうにいます。3つの縁は3つとも連動するわけではないんですね。会社で正規雇用されている人でも家族の中では主役だったり、地域の中で活躍していたり、そういうような3つの縁がばらばらに動くことがあります。男性の場合は連動

します。

です。その無縁状態の現れ方も、日本の男性の場合は企業におけるポジションを軸に現れます。いずれにしても3つの傘がしぼんでいけば、その外で社会的に排除される人たちが増えていくというのは、基本的な見取り図として間違いないだろうというふうに思います。そして、それが世代を通じて連鎖していくというのが、格差の固定化とか社会の二極化とかそういうふうに言われる問題で、これも既に起こっています。

そうしますと子どもたちの視点から見ると、傘の中で育っていく子どもというのは、割と当たり前前に小学校から塾に通い、中高一貫校なりに行き、当たり前のように大学に行き、当たり前のように就職し、当たり前のように結婚し、当たり前のように子どもをつくっていくので、傘の中しか知らない。そして自分の周りにいた人たちはみんなそういう人たちということになります。階層的に固定化していきます。そうすると、「なんか世の中、格差だ、貧困だと騒いでいるが、俺の一生にそんな人、1人もいなかったよ。出会ったことありませんけど」という話になるわけです。なので、「マスコミが騒いでいるだけなんじゃないか」といった話になっていきます。

他方、傘の外の人たちは、高校の中退率が3割とか5割というようなのが当たり前空間で、ずっと小中高大と、大学へ行かない人も多いでしょうが、生きていきますので、その人たちは傘の外の世界しか知らないようになる。同窓生が全員正社員の世界と、同窓生が全員フリーターの世界というのが2つできて、それが本人たちにとっては生まれてから当たり前だということになると、これはもうそれぞれの世界観が変わらなくなりますから社会が分裂します。そういう意味で社会統合上の大きな危機だというふうに考えるべきなのですが、そのことを社会統合上の大きな危機だと考えてくれる人が増えないと、そういう政策は打たれないという関係にもあるので、そこがまた難しいところです。そういうふうにして、この間、日本型福祉社会で想定していなかった人たちが、社会的排除を受ける状態で、世の中に量として増え続



けてきたというのが問題の背景としてあると思います。先ほどの話を繰り返せば、その人たちの労働市場の中におけるディーセント・ワーク、そして労働市場へのアクセス、そして労働市場だけに限らない多様な居場所、参加を確保・保障していくということが社会的包摂の大きな課題ということになるわけです。

### Ⅲ 日本の社会的包摂政策の現状

では、日本の現状はどうかということを、最後に話したいと思います。イギリスの10年の経験を聞いた後で、何となく私もしゃべっていて申し訳ない気がしてきますけれども、日本の社会的包摂というのはまだ生まれたばかりの、よちよち歩きの状態でございます。まずそもそも社会的包摂というものの定義がはっきりしていません。定義がはっきりしていないということはどういうことかという、まずどの政策が社会的包摂政策なのかということが決まっています。

たとえばこの今回の2009年の政権交代で子ども手当というのがつくられました。あるいは公立高校の授業料の無償化というのが行われました。これは広い意味で社会的包摂政策だと思います。思いますが、それは社会的包摂政策ですねと決める基準も主体もありません。なので、この日本の国家予算は大体100兆円ぐらいありますが、この100兆円ぐらいの中で何が社会的包摂政策で、何がそうじゃないのか。この1年、2年、3年、4年、5年の間に、そういう政策経費が増えたのか、減ったのか。そういうことを判断する基準がない。でするので、あれもこれも包摂的な意味を持っているよねといって、かなり頑張って拾い上げれば日本の政策も結構な数がいくと思います。ですが、必ずしもそうは言えないよねという目で見ればどんどん削り落とされていくということです。なので、「日本の政策に占める社会的包摂政策の割合とか重要性というのはどれぐらいですか」ということを、私には聞かないでください。答えられません。というか、誰も答えられないです。そういうような状態です。

ですが、たとえば前の菅総理のときに新成長戦略というのがつくられましたが、そこでは、男性や女性や高齢者の就業率を上げることが重要な国家目標の1つとして設定されていました。これは社会的包摂的なものです。あるいは、今、日本再生戦略というのがつくられていて、この間、中間は取りまとめというのが発表されました。これは野田政権ですが、その中にも社会的包摂政策の推進という言葉は、言葉としては入っています。私の政府の中における重要な役割というか、活動内容の1つは、あちこちへ行って、そういう言葉を残していくという作業です。

たとえば震災後には復興構想会議というのができました。それで6月末でしたが、復興構想会議の報告書というのが出されました。その中にそうした観点が重要だということを、ペーパーにして。持って回るわけです。持って回って、「こういうことが必要なんだ」と、「今後の復興を考えるに当たって社会的包摂という観点が重要だ。だから、そういうふうに、考えられないか」という話を一生懸命に説いて回るわけです。

あるいは、今も依然として賑わせていますが、「税と社会保障の一体改革」が行われています。もともと2009年のころから北海道大学の宮本太郎さんなんかが主張されて、その中にも「包摂」という言葉入っていますけれども、そういう中にもう少しより進めるような形でその言葉を入れる。そのために議員や官僚の人たちや、決定権をより多く持っている人たちに説いて回る。ある種の営業ですね。そういうことを一生懸命やるというのが、まずは1つの重要な作業だということになります。「言葉だけ残っても一体そんなことに何の意味があるんだ。言葉だけじゃ、しょうがない」と私も最初はそう思っていました、やっぱり入ると入らないというのはいろいろな意味で違ってくる。そういうところに言葉として入っていると、次の具体的に政策を立てるときのハードルが下がるということに実際になります。そういうふうにして、いろいろなところでこの言葉を広めたり、あるいはそういう発想の重要性というのを浸透させていくというのが、今のような初期段階に

においては必要だし、避けられない。「社会的包摂、何それ？」と言われたら、そこでおしまいになっちゃいますから、そういうふうにしなないことが必要になってくるということになります。

それ以外で、もう少し具体的な話で言うと個別の政策としては、先ほども話したようにたとえば来年度、給付型の奨学金が文科省で話題になったりしていますが、それらも広く言えば社会的包摂の課題になるわけです。しかし、そこでそういうふうな形で取りまとめるというような機能が不十分ですから、基本的に私たちの内閣官房社会的包摂推進室が実際に予算をとって、具体的に対応する。そういうことをやっています。執行まではしなくても、企画するというをやっています。

その一つが、一昨年からモデルプロジェクトとして始めているパーソナル・サポート・サービスです。また、社会的包摂推進室が出した緊急政策提言の中に3つの課題を挙げてあります。1つは調査。2つ目が、今話したパーソナル・サポート・サービスのモデルプロジェクト。そして3番目が、ワンストップ相談支援事業というものです。

個々の具体的な話を分け入っていくとこれも時間がかかってしまいますが、考え方だけ確認していくと、先ほど話したように日本型福祉国家で想定していなかったいろいろな人たちが、社会的排除を受けるような状態になっています。その中にはたとえばホームレス状態の人がいます。DVの被害者がいます。若年の非正規労働者がいます。障害手帳を持ってない障害者の人たち、高校中退のリスクにさらされている若者がいますというふうになるわけです。この人たちの共通点は何かという、先ほど話したように従来の制度に乗っからないということです。日本型福祉社会のモデル、あるいはレジームで対応されないということがこの人たちの共通点なのです。

そして、その中でもいわばホームレスというのは、その小さなくりの中で1つのサブグループということです。DV被害者もそうです。そういった個々にたくさんのカテゴリーが生まれている。私は、ホームレス支援をやってきましたから

よく分かりますが、ホームレス支援分野は、その中でホームレス支援対策というのを立法化もしてつくり上げていくということに、この10年力を注いでいきました。ホームレスの自立の支援法ができたのが2002年。来年で10年。これは10年の時限立法ですから、10年目を迎えます。たとえば隣を見るとDVの防止法があります。これは2001年に最初の法律ができました。つまり去年で、ちょうど10年。自殺対策はもうちょっと新しいですが、基本法はできたのが2006年。今年が6年目ということになります。

つまり、いろいろな分野がそれぞれのカテゴリーを課題として主張して社会問題化して、そして立法なり対策なりをある程度引き出してきているわけです。じゃあ、この一つ一つがたとえば高齢であるとか、あるいは障害であるとかのように、相対的に確立している社会保障分野に、今後着々と発展していくかという私は少なくとも短期的には難しいだろうと思っています。だとすると、その全体をくくる、カバーする考え方は、先ほども話したように、言ってみれば制度に乗らない人たちという大くりですから、その制度に乗らない人たちのための制度。言っていて矛盾していますが、そういうものを考える必要があるのではないかということになります。それをまず取っかかりとして相談支援的な領域からやっているということです。これは行政内的にも、あるいは民間団体においても両方とも、今までのセクション、あるいはセクショナリズムを越えた対応というのを求められます。私、行政の縦割りというのをよく批判してきましたが、民間団体も立派に縦割りです。ですので、同じ地域で活動していても分野が違っていると会ったこともない、話したこともない、誰がやっているのか知らないというようなことが、まあ当たり前のようにあります。

1つだけ例を挙げると、私はホームレス支援分野でやってきましたが、ホームレス分野では、住居、ハウジングの問題が非常に重要です。シェルター、そうした駆け込める場所が全国に欲しいということを主張してきました。実はDV被害者支援の人たちも同じことを主張してきました。夫や

恋人の暴力から、命からがら着の身着のまままで逃げきて、とりあえず落ち着く場所。そういう場所がないと次の生活のステップがどう考えたって描けないだろう。自殺対策の人たちも同じことを言っています。いわゆる全国に自殺の名所と言われている場所が何カ所かあります。そういうところには他県から人が、言ってみれば死に場所を探して来るわけです。そこで多くの場合、保護されたりします。そのときにどうするか。家に帰るのか、ここで暮らしていくのか、どうやって生活を立てていくのか、とりあえず落ち着いて考えられるような場というのが必要となります。

ホームレス支援分野もDV分野も自殺対策分野も、いずれもそうした駆け込み的なシェルターの必要性というのを訴えてきました。しかし、その3つの団体が、ある地域で行政に共同で何か申し入れをしたことがあるか、あるいはシンポジウムを開いたことがあるか、あるいは中央の政府に何か共同で取り組んだことがあるか。たぶんないと思います。つまり民間の団体も立派に縦割りなんです。

そういう中では、その社会的包摂の大きなテーマである、制度に乗らない人たちの制度というような発想が、やっている人たちにも定着していないし、そのやっている人たちから呼びかけられた一般の社会の人たちは、ますます分かりません。何を言っても、私が言っているのはホームレス問題だと思われてしまう。DVの人たちが言っていると、「これはDV問題だ」というふうに受け止められてしまいます。それぞれ実は大きく共通のベースがあるんですけども、そのベースについては本人たちも聞いている側も目が向かない。共

同、協力が進まないということになりかねないというか、なってきたんですね。

その状態を次のステップに進めていくために、多分野連携型の取り組みというのを促す仕掛けやツールを政策として打っていくということを考えています。パーソナル・サポート・サービスや先ほどワンストップ支援事業というのは、そういうための仕掛けの1つだということになります。予算規模は両方合わせても60億円です。つまり、さっき来る途中に計算していたんですけども、日本の国家財政全体100兆円ですから、1万6,000分の1ぐらいということになります。ですので、この私たちが持っているお金というのは、国家予算全体の中では非常に微々たるものです。もちろん先ほども話したように、広く取れば社会的包摂政策に入れられるものはほかにたくさんありますけれども、その曖昧さも含めて、まだ私たちの社会はスタートラインに立ったばかりだと言えるのではないかと思います。

ただし、ゴールは見えていると言ったら変ですけど、今後ますますそうした観点、より多くの人が社会参加できる条件づくりが欠かせないと思います。特に生産年齢人口が急速に減っていくこれからの日本において、1人でも多くの担い手をつくっていくということが、社会の持続可能性のために必要不可欠ではあるということ自体は動かないと思う。なので、短期的には一歩進んで二歩下がったりするんですけど、少しずつ全体として進めていくことが重要ではないかと思います。

(ゆあさ・まこと 元内閣官房社会包摂推進室長  
元内閣府参与)

## 公開シンポジウム

日時：2012年1月7日（土）13:00～17:15

場所：慶應義塾大学 三田キャンパス 北館ホール

### パネル・ディスカッション

## 社会的包摂 政策の成功と失敗

——イギリスの経験、日本の希望——

パネリスト デイヴィッド・ゴードン（ブリストル大学 タウンゼント国際貧困研究所長）

湯浅 誠（元内閣府参与 元内閣官房社会的包摂推進室長）

ジョナサン・ブラッドショー（ヨーク大学教授）

クリスティーナ・パンタジス（ブリストル大学教授）

駒村 康平（慶應義塾大学教授）

岩田 正美（日本女子大学教授）

橋木 俊詔（同志社大学教授）

モデレーター 阿部 彩（国立社会保障・人口問題研究所社会保障応用分析研究部長）

（阿部）午前中にはデイヴィッド・ゴードン先生と湯浅 誠さんから、日本の現状、それからイギリスの経験ということで非常に貴重なお話を聴かせていただきました。しかし、皆さまも私とたぶん同じような心境にあるのではないかと思います。でも一体、具体的に何をすればいいの、これから私たちは一体どのような方向で向かっていけばいいのということについて、もっと詳しく話を聞きたいというふうに思っているのではないかと思います。

今日は、日本とイギリスを代表する貧困・社会的排除の専門家の方々をお招きして、パネル・ディスカッションを企画しております。本当にここにいらっしゃる方々はこれからの日本の政策を引っ張っていく方々ですし、またイギリスの側でもこの方々は、これからのイギリスの社会政策でこれまで以上にやはり非常に影響していくと思います。ですので、ここで話されることは、本当に現実にその方向に持っていくことも可能なのではないかと期待も込めて、この2時間のディスカッションを行いたいと思います。

後半では、皆さまのフロアからも質問をどんどん出していただければと思います。皆さん方とパネリスト方々との間のディスコースの中で、もしかしたら新しいアイデアや方向性というものも生まれるかもしれません。ですので、よろしくお願いしたいと思います。

では、最初に5人のパネリストの方々から、それぞれ5分間ほど、湯浅さんとデイヴィット・ゴードン先生の基調講演に対するコメントをいただきたいと思います。

まずお話ししたいのがもうご紹介する必要もないかと思いますが、同志社大学の橋木俊詔先生でいらっしゃいます。橋木先生は日本の格差ということについて、いち早く警報を鳴らしてくださった方です。それから一貫して、日本の社会政策に関して、いろいろな視点での問題提起を行ってこられました。その橋木先生のお立場からお二人にコメントをお願いしたいと思います。ですので、橋木先生、よろしくお願いいたします。

（橋木）はい、分かりました。5分しかござい



ませんので、すぐに早速コメントと質問に入らせていただきます。一番目の質問はデイヴィッド・ゴードンさんにしたいのです。私が一番いいグラフだなと思ったのは、皆さん、お手元にレジュメをお持ちだと思いますが、8ページの表（本特集6ページ）です。8ページのLow-income householdです。これが非常に私にとっては分かりやすい表です。格差や貧困や低所得というのは、もう政治の世界と密接に結びついているということを如実に語っているんですよ。

これを見ますと、まずサッチャーさんの保守政権のときにサッチャーさんがどういう政策をやったかという、皆さんもご存じのようにいわゆる経済競争促進、それから規制緩和、福祉削減。「福祉なんかをやると人間は怠惰になるんだ」と言い放って、新自由主義に基づく政策をやって、サッチャーさんの在任中に、いわゆる低所得者のHouseholdの比率が10%から25%に上がったという大変な貧困社会になっている。これはまさに政治の世界がこういう効果をもたらしたという、もう格好の材料だと思うんですよ。サッチャーさんの後にメージャーさんがいて、これも保守党でした。そしてその後ブレアさんが労働党で少しLow-incomeの人たちが減って、ゴードン・ブラウンになり、そしてまた政権が替わってキャメロン氏の保守政党になりましたよね。

私の質問は端的な質問です。保守党の政権になったら、またサッチャーさんの世界に戻るのか、戻らないのかということをお聞きしたい。ブレアさんの労働党の政権になって、元のサッチャーさんに戻らなかったのは、皆さんもご存じのように彼は「第三の道」と言って、古い労働党の政策ではなくて、新自由主義のいいところも取り入れるという「第三の道」をやったので、サッチャーさんのときほどではなくて、Low-incomeグループの人たちが減ったのは多少減ったというのにすぎないという解釈はできると思うんですよ。そういう意味で政治の世界と貧困なんかの関係がこのように如実に出てくると、繰り返しになりますが、今回のように保守党政権になったら元に戻るという予想が可能かどうかということをお聞きしたい。

私のような外人でもイギリスの首相の名前は連続して言えるんですよ。サッチャー、それからメージャー、ブレア、ゴードン、それからキャメロンですか。それに関して日本を思い出しますと、日本の首相は、毎年、毎年替わっております。もう非常に情けない状態になっておりまして、日本の政治は一体どうなるか。もう混沌として何も期待できないという状態にいると言ってもいいと思うんです。

でも、自民党から民主党に替わったときに多少の変化はあった。例えば1つ言えば、湯浅さんなんかが努力されて、日本の貧困率というのを出世というようなことを言われた。今まで自民党の政権では、日本の貧困率というのは公式統計ではなかったのですが、民主党の政権になってから、貧困率が15.4か15.7%だということを政府が認めて公表しましたので、そういう意味での変革はあった。そして彼が言われたように子ども手当や学校無償化とか、いろいろな形で政策の変化は多少あったけれども、イギリスほどの変化はないというような解釈ができるのではないかなと思うんです。そういう意味で、私はこの表を見て、政治との関係を非常に如実に物語っているということだったので、お聞きしたいというのが第1点。

それと第2点は湯浅さんにお聞きしたい質問なわけですが、今、世界で何が起きているかというと、皆さん、ご存じのようにアメリカでいわゆるオキュパイ・ウォールストリートという運動が起きて、アメリカの1%の高所得者が99%の貧困者を搾取しているというわけで、格差拡大を批判してアメリカの若者が立ち上がったんですよ。そしてアメリカの若者が立ち上がって、アメリカから全世界にこういう格差を排除する運動をやるうんというって、世界各国でライオット（Riot）が起きました。デイヴッド・ゴードンさんの発表でも、ロンドンやいろいろな町での若者のいわゆる抵抗運動が起きたのが報告されましたよね。

日本もそれをやろうという示唆をアメリカあたりから受けたけれども、日本では声はかかったけど、ほとんど抵抗運動がなかった。これは、私、なぜかなと。日本だってもう貧困社会になってい

るし、格差社会になっているのに、何で日本の若者がこんなに大人しいのだろうかというのを不思議に思っていました。考えてみれば、日本は少子化で子どもの数が1人、2人で、非常に少ない。もう親は自分の子どもがかわいいから、よりかわいがるということをやって、抵抗運動なんかやると就職がみつからないというようなことで恐れて、そういう抵抗運動をやってないかもしれないというようなことを感じた。親がサポートしてくれるから、社会が悪いんだと言って騒ぐ必要がないというふうに若者が判断したかもしれない。

このような解釈をしているんですが、湯浅さんから見られて、なぜあのときに日本の若者が立ち上がらなかったのか。実践運動をされている方からの解釈をお聞きしたいというのが私の質問であります。もう5分過ぎましたので、このぐらいで終えておきます。

(阿部) ありがとうございます、橋木先生。この2つの質問は後ほど返るとして、次、駒村先生にお話しいただきたいと思います。慶應大学の駒村康平先生は、社会保障制度・労働政策の全ての分野について、全て知っているということで、いつも感銘させられている先生でございます。政府の社会保障審議会等のいろいろなメンバーにもなって、いろいろな助言を行っていらっしゃいます。それでは、駒村先生、5分ほどでよろしくお願いいたします。

(駒村) 今までお二人のお話でありましたように日本の社会というのは端的に言うと、1960年代から90年代までにかけては、夫が仕事で、妻は暮らしのほうを支えるという、仕事と暮らしの分業というような社会になっていた。これは、一定以上の世代から見れば非常に麗しき時代だったのかもしれない。これを支えたのが日本の特徴のある日本型雇用システムでした。システムの中で、職、収入、それから住居までが保障されていたというものであります。それと非常に整合性があるように専業主婦という生き方が可能になっていく。社会保障の制度もこういう正社員の人を前

提にした仕組みになっていた。教育制度もそういうことを前提に、学校から職業へスムーズに移行できるようにしていた。

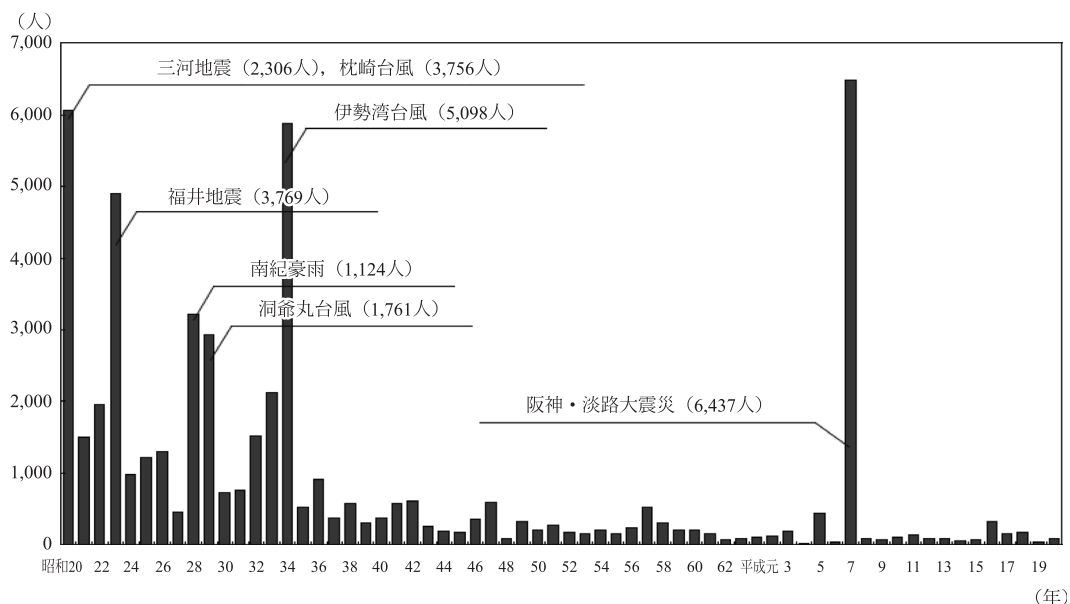
また、歴史を振り返ると日本は自然災害の多い国なのですが、図1で示すように1960年から阪神神戸大震災までは、1千人以上の死者を出すような災害がほとんどなかった。1960年から90年上半までは日本の自然環境も非常に安定し、よい時代だったわけです。高い経済成長もあり、貧困という問題は極めて限定的になっていた。

しかし、90年代以降の停滞は再び貧困問題を大きくしている。図2はおおむね20年刻みで経済成長の平均値を見ているものですが、60年代、70年代、80年代、90年代以降と見ていくと経済成長の平均値は20年刻みで半分以下になっていく。

貧困へ目を向けますと、図3が生活保護の被保護者数の推移受給者です。戦後間もないころは非常に多かったわけですが、これも90年代上半まで多少の変動はありますけれども、受給者数は傾向的には減少してくるという時代であった。しかし、90年代半ば以降、反転し、どんどん増加していった、2011年夏には戦後最大にまで上がってきています。日本は90年代上半を境に大きく日本の環境は変わった。短期間で急激に日本の社会経済の仕組みが変わっていき、それに社会保障制度がついてこれなくなっている。

私は2つの対照的な世代に着目したいと思います。団塊の世代と団塊ジュニアの世代です。戦後直後に生まれた団塊の世代は非常に人数が多いわけです。この方たちが若い時代に過ごしたころは、先ほど申し上げたような非常に恵まれた日本社会が安定した麗しい時代だったわけです。その次の世代、その子どもたちの世代は、雇用も社会保障も極めて不安定な社会を過ごしている。

図4は、大学を卒業しても、いわゆる就職先、進路が不明だった学生が90年代前半から非常に増えていっている状況を示しています。この多くが非正規労働者になっている。学校から職場への架け橋、教育と雇用システムがそれぞれ課題を持つ



駒村スライド1 自然災害による死者・行方不明者数の推移。例外的に自然災害の少ない時期：1960-1990年

出典：「平成21年防災白書」

<http://www.bousai.go.jp/hakusho/h21/bousai2009/html/zuhyo/zuhyo002.htm>

ている。その結果、働きながらも世帯の収入が生活保護の水準よりも低いいわゆるワーキングプアが、特に若い世代を中心に急激に増えていく。

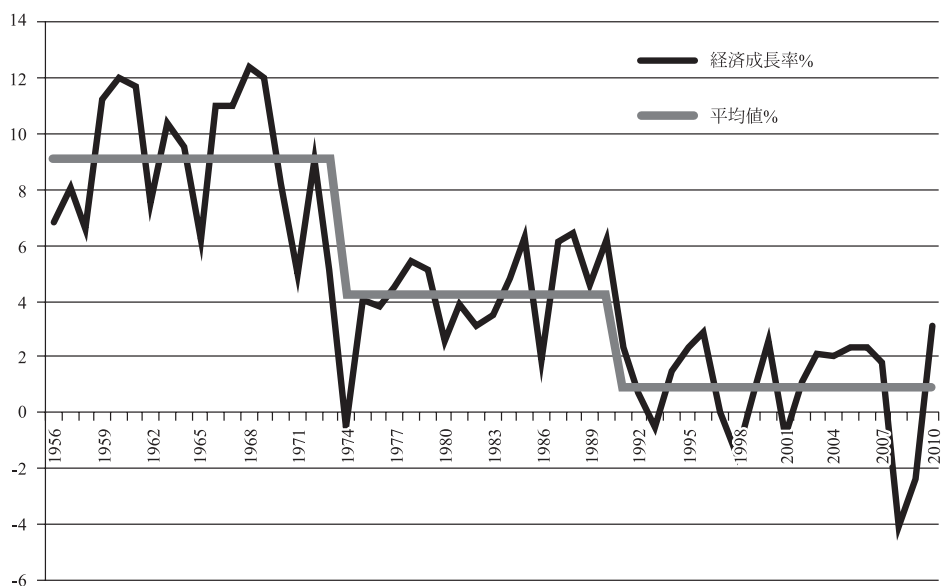
こういった人たちは未婚率も高い。図5で示しているように、世帯構造が大きく変化している。日本は既に1人で暮らしている方が一番多くなっているわけですが、将来さらにそれが増えていき、4割近い方が1人で暮らしていく。団塊世代と団塊ジュニア世代以降の世代では全く異なる社会を過ごし、価値観もかなり異なる。

このようなこの20年の日本社会の大きな変化を踏まえて、まずゴードンさんに質問をさせていただきたいと思います。まず日本はこの社会経済の仕組みが短期間で、わずか20年間で大きく変わってきたという、短期間で大きな構造変化を経験しているわけですが、イギリスにも同様の短期間で大きな社会構造変化があったのか、あったとするとそれにどのように対応したのか？

次に貧困が再び拡大するなかで、どのように社

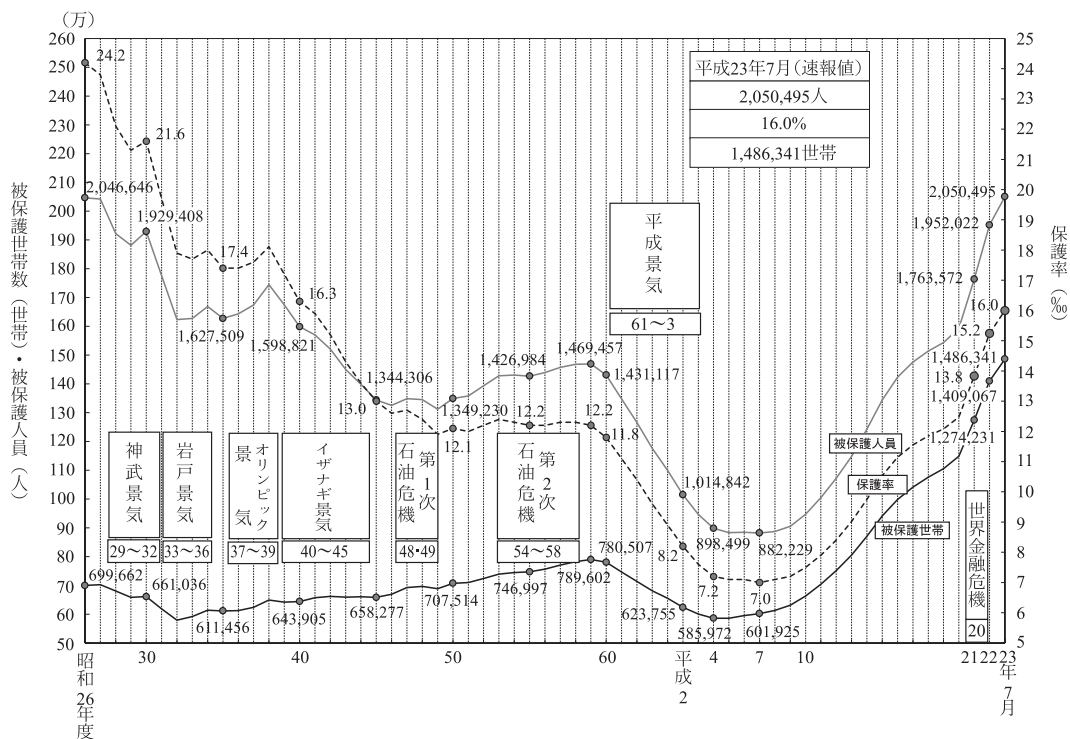
会的包摂を行うのか湯浅さんとゴードンさん、お二人にお聞きしたい。財政が厳しい中で日本の福祉分野の公務員の数というのは非常に人数が減っていて、絞り込まれていき、しかも経験、スキルがないという状態になって、予算も不安定だということでもあります。社会的包摂を行政で担うことはとても難しい。ここで民間の力を借りるわけですが、民間の役割、非営利役割と公的分野をどういうふうに役割分担し、連携せればいいのか。以上、私の質問は2点させていただきます。ありがとうございます。

(阿部) ありがとうございます。それでは最後に岩田正美先生にお願いしたいと思います。岩田正美先生は日本女子大学の教授でいらっしゃいますし、もちろんここにいらっしゃる方は皆さんご存じかと思いますが、私が貧困は研究者として一番尊敬している先生でもいらっしゃいます。長い間ホームレスのご研究をなさり、その後は貧



駒村スライド2 経済成長の長期動向

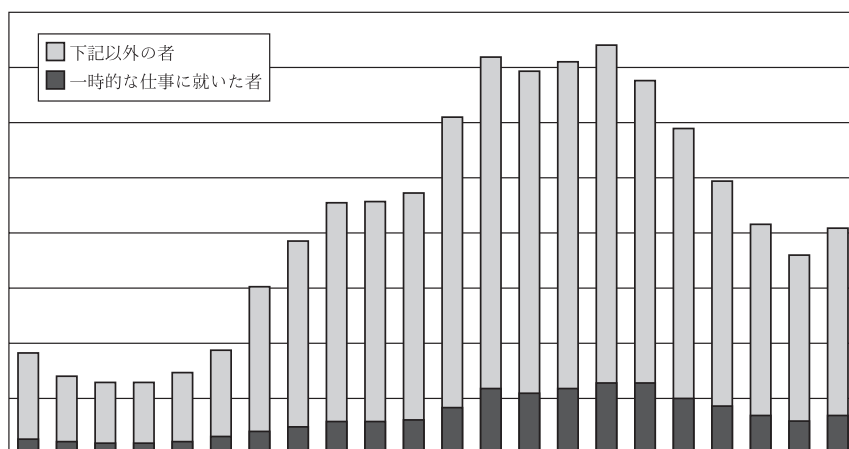
出典：「内閣府SNA」より作成



駒村スライド3 被保護世帯数, 被保護人員, 保護率の年次推移

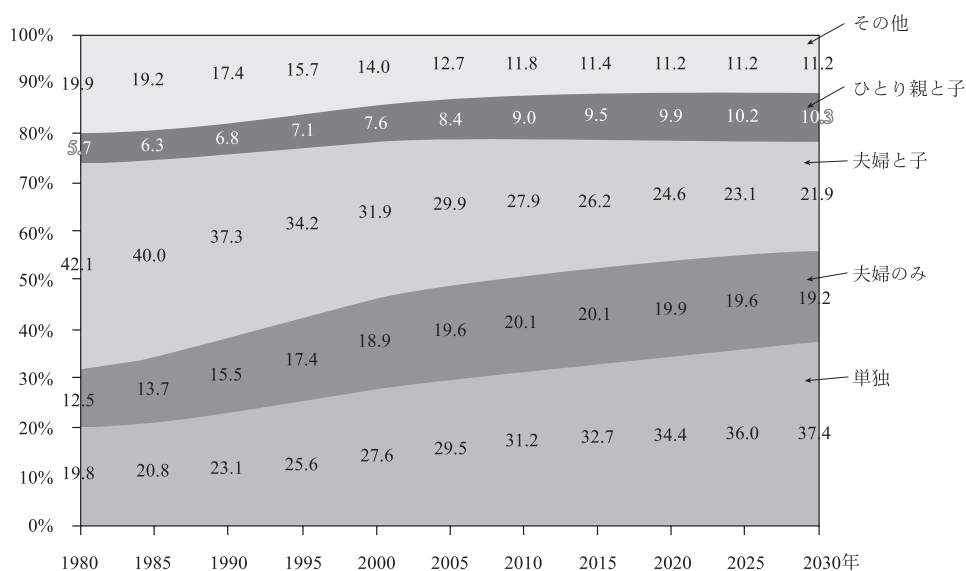
資料：福祉行政報告例より保護課にて作成





駒村スライド4 学校から就職の掛け橋の劣化出典：日本学会会議「大学と職業の接続のあり方について」

資料：福祉行政報告例より保護課にて作成



駒村スライド5 世帯構成の変化単身世帯が多数派に。家族機能の低下

資料：国立社会保障人口問題研究所「日本の世帯数将来推計より」作成

困者・公的扶助に関して多くの提言をなさっておられます。それでは、岩田先生、よろしくお願いいたします。

（岩田）岩田と申します。よろしくお願いいたします。一応スライドを用意してあるのですけれ

ども、これは後で見ていただくことにして、ゴードン先生と湯浅さんのお話に対して、2つほどコメントをしてみたいと思います。

1つは、ゴードン先生は、日本の人口のトレンドがもう非常に危ない時を、もしかすると越えてしまったかもしれないという危機的な中で、人口

の増大をするためにワーク・ライフ・バランス、あるいは子どもへの手厚い保障で、例えばイギリスのシュア・スタートというようなものが成功したことを、われわれへの示唆としてお話いただいたわけです。しかし、駒村先生のお話にもあったように、日本の場合、子どもへの保障の前に、結婚できない男女が増えており、しかもその結婚できない男女は就労も不安定であるというような傾向が、いろいろな調査で明らかになっているわけですね。そうすると、そのワーク・ライフ・バランスや子どもへのさまざまな保障と同時に、あるいはその前にといいますか、若い男女の結婚できるまでの保障、あるいは、もうちょっと言いますと、学校から社会人に入っていくときのスタート保障を、子どもへの保障と二重路線でやっていかないと日本はもう間に合わないのではないか。

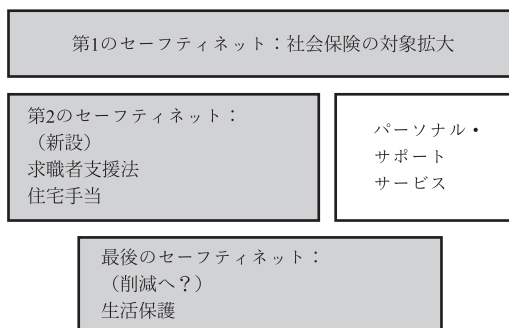
日本の場合は労働市場が、非常にフレキシブルになったわけですが、しかし依然、新卒市場中心という矛盾がある。転職や再就職が非常に難しい社会。つまり、やり直しができない社会であるわけですね。この矛盾を変えながら、大人になった男女が社会で何回もやり直しができる保障の仕組みは、どうやってつくっていくか。これは日本にとって第一課題であると思います。それと同時に、子どもや子どもを持つ可能性のある家族への保障というのが、同時並行して行われないうちう間に合わないというような感じがしております。



それから2点目は、湯浅さんのお話の社会的包摂政策の仕切りの問題です。私は湯浅さんのお話はもうちょっとパーソナル・サポート・サービスに行くだろうと予想していたんですけども、大変正直に包摂政策の間仕切りがとても難しいというお話をされまして、なるほどと思ったんですね。これは当然のことです。湯浅さんがおっしゃったように、排除された人々は、日本型福祉社会の枠から外れた人ですから、これを包摂するということになりますと、基本的には日本型福祉国家のかなり大幅な組み替えが必要なわけですね。そうしますと、それは当然普通の政策に反映されざるを得ないので、どれもが包摂政策だということになってしまうと思うのです。そうすると、なぜ包摂室を作ったのか、そこでなにをやるかということを決めていくのが大変なことになる。

これは、イギリスの先生方に私が間違っていたら後から修正をして補足していただきたいのですが、私が知っている限りで言いますと、イギリスのブレア政権がスタートさせたSocial Exclusion Unitが行ったのは、ターゲット目標を毎年変えながら実施していくような型のプログラムです。たぶん最初の年が野宿者対策、その次は学校からのドロップアウト、そして次は精神障害の人だったか、何かそういうふうにターゲットを決めてやられたように思います。たぶんその後、EU全体での共通課題を列挙してやっていくようになったのではないかと思います。つまり、後で変わっていったかもしれませんが、social exclusion unitのやり方は、ターゲットを決めて、これに対する良い実践例（Good Practice）を収集し、広めていくようなやり方ですね。今パーソナル・サポート・サービスもそうだと思うんですが、いろいろ各地でやられているサービスのよい例を挙げて真似していくというんですか、そういうようなやり方であったのではないかと思います。それが成功したのか、失敗したのか。野宿者政策についてはかなり批判があったということを私は聞いていますけれども。

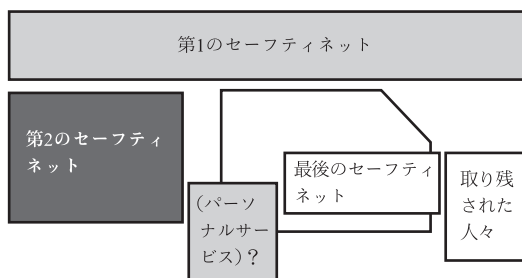
それで時間もありませんが、用意してきた「多重セーフティネット」のスライド（岩田スライド



岩田スライド1 多層セーフティネットの提案 (理想)

1)を見ていただきたいと思います。これは、リーマンショックなどに前後して可視化された、若い人々も含むワーキングプアへの対応としてだされた緊急雇用対策を、既存の二つの制度、社会保険〔雇用保険〕と生活保護の間に挟み込んで、セーフティネットを分厚いものにする、という概念図です。これは提示する省庁で微妙に違うようですが、ご存じのように真ん中の第2のセーフティネットとしては、求職者支援法がこの10月にスタートしています。また、これにまだ臨時措置にすぎない住宅手当がつくというような構図になっています。これは、2008年以降急激に増えている最後のセーフティネットの手前で食い止めたい、ということだろうと思います。

この中で、パーソナル・サポート・サービスもかなり期待されている。しかし現実にはまだ非常に限定的なモデル事業制度なので、何が出来るか、よくわかっていない。そうすると、結局、確かな制度は生活保護制度しかないということになる。



岩田スライド2 多重セーフティネットの現実

さらに、日本では生活保護も就職支援をやっているんですね。生活保護は一般扶助で、働いている人、働ける人もむろん拒みませんから。そうすると、これは多層セーフティネットになっていなくて、並行している（岩田スライド2）。しかも、簡単に生活保護に入れているわけじゃありませんから、多くの人はまだ取り残されているという構図がおそらく現実だろうと思います。

一言だけ申し上げておきますと、パーソナル・サポート・サービスというのは非常に大事な考え方だと私は思うんですけども、2つの問題があります。1つは、そのサービスの提供者が一体どこにこの機関に所属するかということです。これはさっきちょっと話があったと思いますが、縦割りの制度をつなぐのですけども、どこに帰属するかによって非常にその働きが変わってきます。これは社会福祉の中で今までいろいろな失敗があります。

それからもう1つは、こういうサポートサービスというのは、利用できる資源が豊かでないとやっぱり機能しないわけですね。とりわけ支援団体が非常に強く主張していた住宅手当とパーソナル・サポート・サービスの2本立てのうち、住宅手当がかすんでいるのでないかと。求職者に限定しない低所得層全体へ住宅手当を広げることが、ゴードン先生のおっしゃったような安心して子どもを産み育てる若い世代をサポートしていくことに寄与するような政策方向なのではないかと思っています。以上です

（阿部）ありがとうございます。それでは次にジョナサン・ブラッドショー先生にお願いしたいと思っています。ジョナサン・ブラッドショー先生は、OECDやEU、ユニセフなど本当のたくさんの国際機関、またはもちろんイギリス政府のほうでもアドバイザーやコンサルタントとして、子どもの貧困をはじめとしてさまざまな社会政策に助言をいただいている方です。ここにお呼びできたのは非常に光栄に思っております。それでは、ジョナサン先生、お願いします。



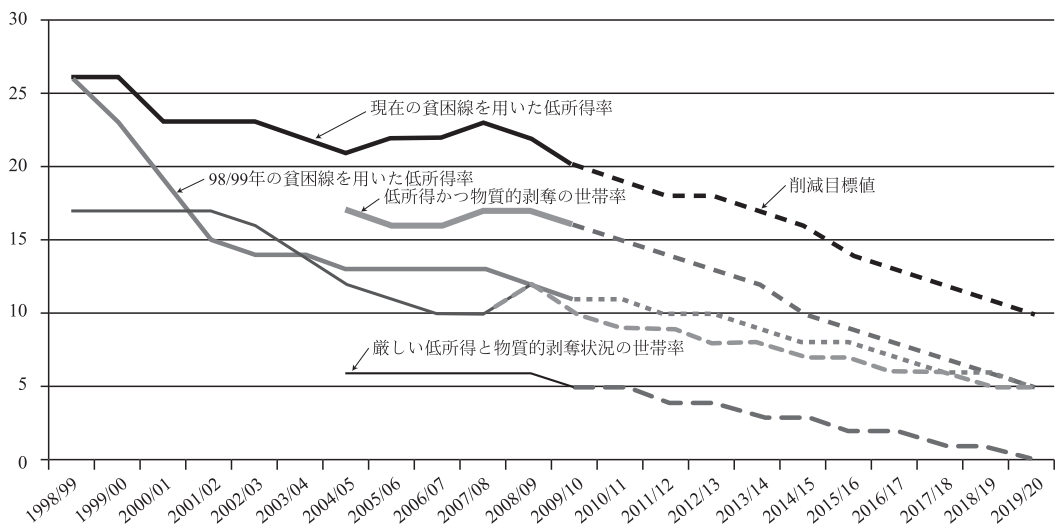
(ブラッドショー) 本日のシンポジウムは、「イギリスの経験、日本の希望」ということ、あるいは英語のタイトルであると「イギリスの教訓」となっているんです。(イギリスの状況がよくないので) どうしてこんなタイトルがついているのか、私も分かりませんが、ただイギリスからも教訓を学ぶことができるということは言えると思います。

多くの意味で日本は尊敬すべき福祉国家政策を取ってきました。お互いに学び合うことがあると思います。例えば日本の介護保険制度からイギリスは学ぶことができますと思います。また若年失業率がなぜ日本では低いまま維持できているのか、

また医療保険制度どうやって充実しているのか、なぜ日本人は健康なのかということを学ぶことができますと思います。歴史の異なる、文化の異なる国同士で学び合うことはたくさんあると思います。我々(イギリス)は、アメリカを、いろいろと何十年間も参考にしてきたんですけども、参考にするたびに過ちを犯してきました。(日本がイギリスから学べるかとう点については)、昔はイギリスから教訓を学ぶことができたとしても、今は状況が変わっておりまして、イギリスの状況はどんどんと悪化してしまっていますので、参考にできるところは残念ながらなくなってしまっています。

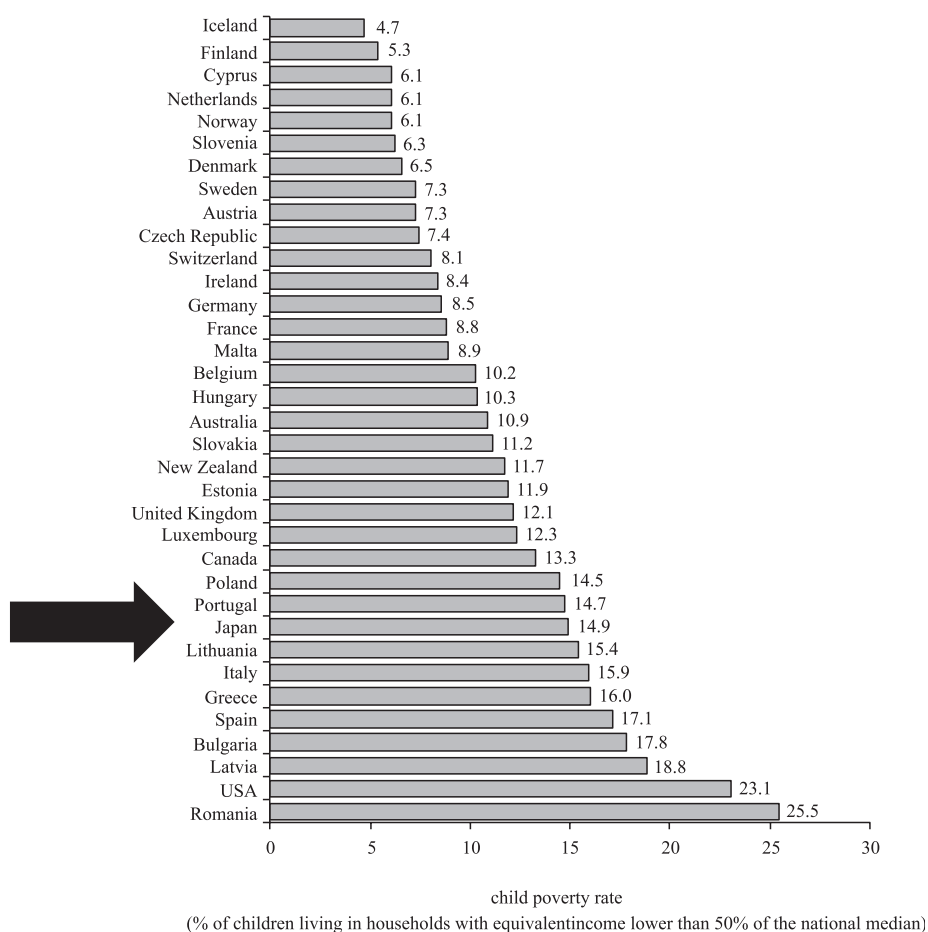
でも、既にゴードン先生がカバーした点にはなってしまうのですが、私は子どもの貧困にフォーカスしたいと思います。なぜならば、日本の子どもの貧困率は上昇しており、またイギリスの子ども貧困率は最近までは下落していました。日本の子ども貧困率のほうがイギリスの子ども貧困率よりも高いのです。ですから、もし何か参考になる分野がイギリスにあるとしたならば、子ども貧困対策ではないかと思ったので、このテーマを選んだのです。

次のスライド(ブラッドショー1)は、サッチャー



ブラッドショースライド1 子どもの貧困率は減った・・・が、続かなかった。





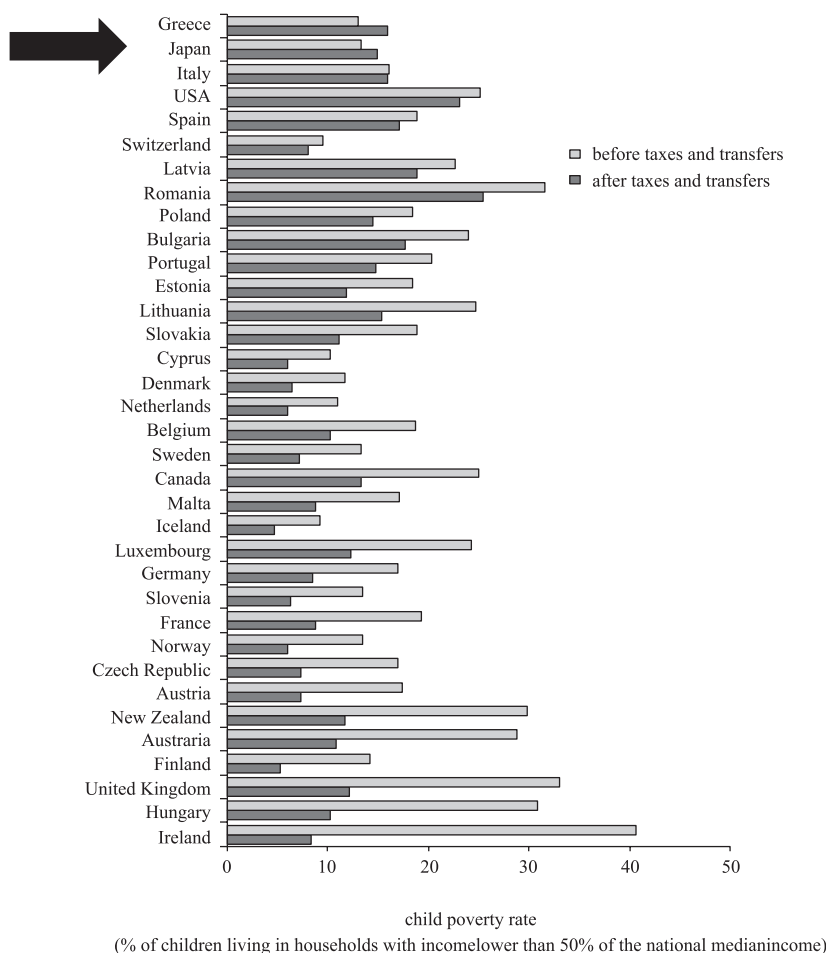
ブラッドショースライド2 OECD諸国の子どもの貧困率（貧困線は中央値50％）2008/9年値

出所：UNICEF Innocenti Report Card 10

政権時代の結果、子ども貧困率がどうなったかということを示しておりまして、サッチャー政権時代は3倍増になってしまったのです。かつて10%強だったのが、3人のうち1人の子どもが貧困世帯であって、中央値の60%未満の所得の家庭で育っていた。ゴードン教授が示したとおり、トニー・ブレアは子どもの貧困を撲滅させるということで戦略を発表しました。その戦略の一環として、経済を管理することによって物価上昇を低く抑えて、雇用を増加させるのだということを言って、これが最も重要な措置だったんです。そのことで子ども貧困率は下がったんです、実際に親が職を得ることによって。これと関連して、労働市場におい

て雇用を獲得することを支援するということ、それによって、母子家庭・父子家庭の労働市場参加率が上昇いたしました。

もう1つは、子ども手当を増額し、そのための拠出金を増やし、また低所得労働者の賃金に関しては国が補助金を出す措置を取りました。また失業者に対する手当を増やしました。ただ、これらの措置は、子ども貧困率を引き下げるには至りませんでした。なぜならば所得を貧困線以上に引き上げるだけの十分な予算が投与されなかったからです。でも、いずれにしても保健分野、医療分野、教育分野、またもっと最近におきましては子どもの手当に関するサービスに関する財政支出が増え



### ブラッドショースライド3 日本では政府移転によって子どもの貧困率が上昇する

出所：UNICEF Innocenti Report Card 10

ました。これらに加え、子どもに関する制度が大幅に変わりまして、子ども担当の大臣を設立いたしました。2010年におきましては子ども貧困防止法が制定され、法律として子ども貧困率に関する目標が設定されました。

その結果どうなったかというのが次のスライドでありまして、実際に子ども貧困率が全ての尺度において減りました。一番上の線が貧困率でありまして、メディアンの60%未満の児童貧困率です。2010年までに4分の1以下にするというところまでは行かなかったんですけども、減るには減りました。ゴードン・ブラウン政権でさらに下

落いたしました。横ばいの後、ブラウン政権下で減少しました。点線は、最終的にその目標を2020年までに達成するために、どういう線を経なくてはならないかということを示しております。

次のスライドは、新しいデータでありまして、まだ公表されていません。ユニセフが発表する次のレポート・カードに含まれるはずで、近いうちに、ユニセフによって公表される予定です。図は、貧困家庭で育っている子どもの割合です（貧困の定義は、中央値の50%未満です）。2008年の数字がほとんどですけれども、日本は阿部先生がデータを提供しており、2009年のデータになっ

ております。こちらで示すとおり、日本は貧困率の順位では下のほうであります。つまり子ども貧困率がかなり高いということです。しかも、イギリスよりも日本のほうがかなり高い。

次が重要なスライドですけれども、ここで私の主たるメッセージがあります。先進国における子ども貧困率は何が原因か。それは社会政策であります。こちらのスライドが示しております事実は、もし社会政策が不在であったとしたならば、どういう貧困率になっていたかということ、また福祉国家として手当を提供した後に子ども貧困率はどうなったかということです。一番下にアイルランドがありますが、全く社会保障給付や手当をなくしたとしたならば子どもの貧困率が最高となってしまうけれども、福祉国家的な政策を取ることによって、下の棒が示すとおり実際の子ども貧困率は低く抑え込まれているということです。

イギリスは、ブレア政権が実行した措置ゆえ、今は子どもの貧困に対して最も大きな成功を収めている国の1つとなっております。子どもの貧困率は社会政策によって抑え込まれています。

でも、一番上のほうにある日本を見てください。これは新しい子ども手当に児童手当から変えるということの影響なのでしょうか。子ども手当で状況が変わることを願いますが、このグラフの時点では、むしろ福祉国家が子どもの貧困率を高くしている。つまり、それだけ負担をかけてしまうということです。日本とギリシャしか、この逆転している国はないのです。ですので、ここから学べる教訓があるのではないのでしょうか。この証拠から参考になる事実があるのではないのでしょうか。やはり子ども手当で、子どもを持つ世帯に提供する手当に関しては、もう設計をそもそも日本では変えなくてはならないということは、これが物語っているのではないのでしょうか。

そして最後のスライドですけれども、全部、イギリス我が国においては非常に悪化していることを示しております。景気後退と新たな連立政権ゆえに事が悪化している。戦略目標としまして、2013年までに財政赤字を800億ポンド減らすという目標をうたっていきまして、そのために増

税を実施するのだということです。25%は増税で、また手当と制度をカット、歳出をカットすることによって75%を達成するということになっております。公的部門に関して失業率が高くなっておりまして、これは非常に逆進性の強いパッケージとなっております。

明らかにこの措置の結果、犠牲になるのが子どもであるということが明瞭であります。この戦略の犠牲になるのは子どもたちであります。例えば年金受給者よりも、ひどく犠牲になるのが子どもです。年金受給者よりも、子どもたちのほうが犠牲になってしまうというような政権になってしまっております。子ども貧困率は今後イギリスでは再び上昇し始めてしまうでありましょう。失業率は300万人になります。オリンピック開催時、ロンドンで開催されるのが7月ですけれども、そのころにはその人数になってしまう。若者はもう100万人が失業しておりますので、オリンピック開催時におきましては、若者たちは暴動を絶対に行うと思われま

す。議論としまして争点が人々の行動に行っておりまして、措置を取るよりも貧困の定義を変えよという方向に政府の議論が向いてしまっております。若年層に対する手当を充実化させるということは言っておりません。ですので、全く今の政権からは学ぶべき点はなしです。どうもありがとうございました。

(パンタジス) 私のほうからは、コメント、また質問を申し上げたいと思います。

イギリスと日本の違いについて申し上げます、おそらくこの社会的排除についての議論を巡って、そして社会的包摂の政策の中においては、労働政策との関係だと思えます。新しい労働党の労働政策。そして申し上げることができるとすれば、労働活性化政策(アクティベーション政策)につきましては先の労働党政権におきましてブレア政権、そしてゴードン・ブラウン首相のもとでの政策においては、労働市場への参画が最も貧困から抜け出す道だという仮定がありました。すなわち貧困から飛び出すには仕事を得ることだということ

あります。仕事をすることで社会的包摂ができる。そして社会的なネットワークの参加をすることができるようになります。

したがって、さまざまなグループに対しての政策において、例えば長期失業者、とりわけ若い世代。ゴードン・ブラウン政権のもとにおきまして社会給付をずっともらい続けることはできない(6か月)。ボランティア活動や、また見習い就労に就くように要請をされるということがありました。女性に対する政策もあります。また片親に対する政策も提供されたわけであります。

こういった政策が提起されたのは、例えば、デンマークやスウェーデンにおいては、子どもの貧困率について、女性が仕事をするることによる効果は非常に低いということがあったわけです。しかし、イギリスの実態を見えますと、有償労働はそれぞれの個人にとりまして、また家族にとりまして貧困から抜け出す手段となりました。貧困のリスクは、家庭の中で2人の有償労働者がある場合には、非常に低いということが分かっています。このような労働積極化政策、活性化政策は、万全ではありません。幾つかの問題も抱えております。例えば有償労働に就けないような人たち、障害を持っているような人たちに対して適応されていないということがあります。

また就労している人の貧困(ワーキング・プア)という問題も大きな問題となりつつあります。家庭の中において誰からが仕事を持っていたとしても貧困状況にあるということです。そして3つ目の問題として指摘をしなければならないのは、(これらの政策が)有償労働を強調しているということです。社会的包摂のための主要な道筋として有償労働を強調するということがあります。(その弊害として、)例えば長時間労働(があります)。特にこれは日本においては大きな問題になっていると思います。長時間労働の中で子育てをしなければならないといった条件がある場合には、多くの女性に悪影響を与えています。とりわけ社会参加が制限され、そして孤立度が高まっています。この点は非常に重要な側面として社会排除の観点から見ていかなければなりません。しか

しながら、政策議論の中では、有償労働のみに目を向けられていてこの点が軽視されがちです。

まずデイヴィッドさんに質問ですけれども、連立政権が2010年に成立してから、こういった労働政策・市場政策が強化されています。例えば小さな子どもを持つ女性の労働参加、そして障害を持つ人たちの労働参加が、強要されている。こういった政策は社会的包摂を促進させるのでしょうか。

湯浅さんにも質問があります。優先度ということですが、議論の中で有償労働の中の貧困問題(ワーキング・プア問題)をご指摘されました。日本では、どの程度、労働政策の中におきまして、社会排除の観点から社会的包摂の政策として、有償労働が着目されているかという点です。参加と孤立という議論もしていただきました。重要な点だと思うのですが、より重要な質問もさせていただきたいと思います。どのようにすればもっと包摂的な形で、有償報酬、そしてその労働条件が改善されるか。例えば長時間労働が日本では蔓延しておりますけれども、その点についてはいかがでしょうか。

(ゴードン)ありがとうございます。著名なパネリストの皆さまから洞察に満ちた、かつ極めて難しい質問をいただきまして御礼を申し上げます。最善を尽くして幾つか回答させていただきます。

最初の質問は、貧困政策と政権について、今の保守党連立政権が再びサッチャリズムに回帰してしまうかという点であります。イギリスの経験から明らかだと思いますけれども、社会政策と貧困率には高い相関関係があります。多くのジャーナリスト、あるいは一部のエコノミストは、近代社会で政府ができることには限界がある、国際的な市場の力があるし、グローバル化が進んでいるから結局、政策が達成できる効果は限定的であるということが言われております。でも、政策の変更は急速に貧困を引き上げてしまうこともあるけれども、削減することもあるということは明らかであります。排除を増やすことも可能。けれども、包摂を増やすことも可能であるということ。です



ので、社会政策は極めて重要だと私は思います。

果たして、現政権が以前の保守党政権のサッチャー政権下の政策に回帰するかということは、回答は曖昧です。イエスでもあり、ノーでもあります。サッチャー首相は、貧困を撲滅する方法として、辞書からその単語を消すという手段を取りました。もう不在であると、公式文書から消えました。アフリカでしか起きていないことにしてしまったんです。一方、現政権は貧困を削減する手段として辞書からその単語を外すのではなく、その定義を変えることで対処しようとしているということです。ですので、重きを置いている点が若干変わってきたということでもあります。

ただ、ブラッドショー先生が主張されましたとおり財政緊縮策が実施されておりまして、金融部門の銀行の損失を公的負担で補ったことによりまして、当然ながら福祉予算が減り、家族手当が減るということになります。そうすると子ども貧困率は上昇してしまいます。サッチャー時代ほどまで上昇しないことを願っていますが、これから見ていかないと分かりません。

次の質問は、果たしてイギリスの社会は日本ほど急速に変化したかという質問でした。イエスとノーという答えにまたなってしまいます。イギリスは日本に追随しました。そして20世紀後半におきまして似たような変化が起きました。高齢化は進んでおります、我が国におきましても日本と同様です。また1人世帯が日本と同様に増えています。でも、度合いは少ない。スピードだって日本よりは管理可能であります。日本におきましてはあまりに速いペースで変化しているから、それに対応する政策対応も急速に行っていないのはなりません。50年代・60年代は日本と同様、イギリスの伝統的な家庭は、主婦が専業主婦で子どもの面倒を見る。夫が外に出て、お金を稼ぐというものでした。今は、日英両方とも女性が労働市場に入るようになった。そして家族の責任を男女共有するようになった。でも、その変化のペースは日本よりもずっとイギリスのほうが遅かったところであります。ですので、一部の変化は日本に追随するけれども、イギリスのほうがペースは

遅い。一方、別の分野におきましては変化のペースがイギリスのほうは速い。ですので、多くの社会における変化はこういった長期的なトレンドに起因しております。

次の質問は、SEU (Social Exclusion Unit) の政策と、10代妊娠とか、精神障害を抱えたホームレスですとか対象者が限定された(ターゲット)政策が成功を収めたかという質問でした。最終的には成功したと言って過言ではないと思いますけれども、当初失敗したので、そこからいろいろと学ぶべき教訓はありました。

私が子どものころホームレスの人というのは少なかった。50年代の男性で家庭問題を抱えた人ぐらいいなかった。サッチャー政権時代、社会補助金を出した公的住宅とか、若者に対する手当が激減しました。私が生まれてから初めて、若い男女のホームレスが町に出るようになった。その人たちは無条件で支援が必要だったのに、無条件で福祉を提供するのは、イギリス人は下手です。常に社会契約とか条件を付すことによってしか、手当を提供できない国家であります。若くてホームレスとなってしまうと、本当に無条件のニーズがあるんです。ですので、ある時点におきましては、住宅政策に対して予算は注ぎ込んでいたのですが、例えば、全ての人たちに対して住宅を買った時に保障をするというふうなこともできたんですが、効果がありませんでした。ですから、どのようにして家庭を持って、それを管理するかということを学習しなくてはならなかった。その教訓を学ぶベース、学習曲線は遅かったのですが、今はより実行性のある政策になりました。

最後の質問は、ニートというコンセプトがありますが、つまり学校にも入っていないし、職にも就いていない人たちです。彼らは非常に助けを必要とした若者集団でありまして、英日両国におきまして極めて重要な対象集団だと思います。両国におきましてこの対象集団を助けるためにもっと施策が必要です。イギリスにおきましては市民の暴動が起きました。もし、若い男女がさらに孤立化して、職もない、教育も受けていないという状

況になると、どうなるかは想像に固くないと思います。

最後に、労働の活性化です。EUにおきまして、これは、重要課題とされておりまして、労働党政権も、そして現保守党連立政権もそれを踏襲しております。労働活性化政策は、かつては実行性があって貧困が削減できたんです。より多くの貧困層に職を与えることができた。でも、活性化政策は全て（労働力の）供給側への働きかけに集中してきました。つまり個人に労働のインセンティブを提供する。そして支援を提供して、よりよい教育、よりよい職業訓練、そして就職活動ができるようにするという供給側への政策に集中してきました。しかし、障害者、精神障害者を助けない、あるいは長期失職している人たちに雇用を与えたいということであれば、単にそういった個人に集中するだけでは不十分であります。職場の本質を変えなくてはなりません。需要サイドも見なくてはならないということです。

よりフレキシブルな職場に順応していかなくてはならない。そうすることによって長時間働かなくて済む。ストレスがかからないような職場にする。異なる技能を持った人たちは、多様性ということで評価して、ただ25歳の若者で長時間働ける男性しか雇わないというようなこと、その人が家族と過ごす時間がないというようなことはなくさなければなりません。ワーク・ライフ・バランスは全ての国で重要であります。英日両国におきまして、多くの男性はもっと家族や子どもと時間を過ごしたいと思うでしょう。女性だってそう思っていると思います。またイギリスにおきましては、自分の家族ともっと時間を過ごしたいという女性だってたくさんいます。多くの社会問題は、雇用主の側に存在するのであって、雇用主にもっと需要に合わせた職場にさせるということに政策を集中すれば、問題解決ができると思います。所詮、企業の目的は大衆の生活を向上させるということ、企業の存在意義は大衆のためでありまして、逆ではないです。以上です。ありがとうございました。



（湯浅）では、私も順番に、いただいたご質問に答えたいと思います。最初にオキュパイ運動を日本の若者は何でやらないんだという話でした。私も、もう若者の気持ちを代弁できる年齢ではなくなってきたので、なぜ日本の若者がと言われるとよく分かんないという感じになってきています。親のサポートがあるからということもあるかもしれませんがけれども、基本的には「それやって世の中が動くと思えない。動くと思えないことはやっても意味がない」というふうに感じている人が多いんじゃないかと推測しています。つまり動く動かないはともかく、自分が我慢できないんだから、それを表現するんだというふうに考える人というのはむしろ少なくて、「やって意味があるならやってもいいけど、そんなことをやって何の意味があるの」というふうな批判を先に考えちゃって、その前で立ち止まるというか。非常にそういう意味では何ていうんでしょうね、やっぱり社会的な規範に従順というか、そういう人が多いのだと思います。あったんですよ。なかったわけではない。オキュパイの活動はあったんですが、また今でもあるんですけども、そういうことで大きくなっていないのではないかと思います。

そういうふうにと考えると、やっぱりどうしてもそのフラストレーションというのが、あるいはその不正義に対する反発とかいうものが表に出ないので、結果としては内向するというか、自分に向かうというふうになるんだと思うんですね。そういう意味で象徴的だと私が繰り返し思うのは、20代・30代では自殺が死因のトップになってい

るということです。特に男性についていうと、20代・30代で亡くなる方の半分は自殺で亡くなっています。そういうふうに出す回路が社会的に塞がれちゃっているというのは、非常に辛いところだというふうに思います。ただ、2003年のイラクの戦争のときもそうでしたが、今回オキュパイ運動は、原発の事故との絡みではかなり多くの若者が町に出てもいるということも指摘しておきたいと思います。

それからあとは、福祉分野の公務員の足りなさやNPOの役割というお話がありました。福祉分野に限らず日本の公務員は、もはや最低限の仕事をできるだけ量を確保できてないというところまで来ていると私は思っています。いくら何でも少なすぎると思っています。ですので、今回の震災もそうでしたが、ああいう大きな災害があれば行政の仕事というのは通常時の3倍、4倍になるんですけど、通常時の仕事もうぎりぎり目いっぱいというような人員配置でやっていますから、こういうことが起こったら全く対応できない。というふうになるのはもう必然であって、いくら何でももうちょっと増やさないと、公共サービス自体が持たないということがあります。とはいえ、公務員なんて仕事もしないで、高給取りばかりでけしからんという声の人が、日本はたぶん9割を超えるぐらいの公務員バッシング大流行の国で、これはもうこの20年とかになるんですかね。ほとんど微動だにしていないので、そんなことを言っても当面変わるとも残念ながら全く思えない。

そういう中で、相対的に民間の役割が増さざるをえないというのが実態だろうと思います。それはもう日常的にもそうですし、今回の大震災のときのさまざまな救援活動や今現在のいろいろな取り組みでも、もうそうなっています。そうなったときに行政の特徴は、中立、かつ公平ということです。他方、NPOなり民間の特徴は個別の人に対して、ぐっと入り込む、あるいは寄り添う。公平性とは関係ない。もっと集中した、狭いけど、集中した取り組みということです。この両者が本当はうまくかめれば、より大きな力を発揮できる可能性はありますが、下手をすると狭間はかつて

よりもさらに大きくなるということになるだろうと思います。それで今は、局面、局面において、その狭間がより大きくなっている面が出てきたり、場合によっては両者がうまく埋め合えたというような場合もあったりということで、かなりばらつきがある。

これについては、そもそもの問題として、まずこういう自体に対し、行政の側も民間の側もお互いどうつき合っているのかよく分からない、相互に慣れてないということがあるとは思います。どちらかというと民間のNPOとかNGOの活動というのは、行政と距離を置くことに存在意義を持ってやってきているので、あんまりその接点がなかったんですね、今まで。行政的にもそういう人たちの存在はあんまり見えてないというか、見ていたとしてもうるさい連中としか見えてないというようなことがあったりします。私もそうですが、うまくつき合うという経験がない。

そういう中で、行政とNPOの間をつなぐ、通訳と私は言っていますけれども、通訳みたいな人が必要なんだと、増えていく必要があるんだろうと思っています。言ってみれば民間の理屈が分かる行政の人、あるいは行政の理屈が分かる民間の人。そういう人が増えていかないと、溝はより一層広まっていってしまうなど危機感を持っているところです。

それから3点目、住宅手当の話がありました。岩田さんのレジュメで一番上のページに多層セーフティネットの提案とあります（岩田スライド1）。これと、岩田スライド2を見ていただくと、似ているけれども、ちょっと違う図が載っています。岩田さんのレジュメの多層セーフティネットの提案というもので、パーソナル・サポート・サービスは第2のセーフティネットの一環として位置づけられています。これは厚労省の資料がそうになっているからですが、実は私たちというか、内閣府というか、ではパーソナル・サポート・サービスを第2のセーフティネットだけに限定した形では出していないくて、第1から第2、そして生活保護も含めて、それにまたがるものとして出しているんですね。これは何でそうなっているかという点、

第1のセーフティネットのハローワークが所管している雇用保険と、あとは自治体の生活保護行政が所管している生活保護のケースワークとの整理がついていないので、厚労の資料はより慎重な表現になっているという意味で違いがあるわけです。

そこを触れておいた上で住宅手当の話ですが、現在の状態の中で第2のセーフティネットの中の求職者支援制度ですね。生活給付を受けながら職業訓練を受けられるというやつですが、あれが去年10月に恒久法化されました。第2のセーフティネットというのは、もともと2009年の一次補正でできたときには、一群の政策で7つぐらいの政策の集合体としてあったわけです。ところが、今回恒久化されたのはそのうちの1つの求職者支援制度だけで、住宅手当は基本的には今年度で終了というふうになっている。これでは第2のセーフティネットにならないので、結局、生活保護の手前の歯止めにはならんだろうということです。それはもう全くおっしゃるとおりで、私もおかしいだろうというふうに言っています。これは、その生活保護の住宅扶助、住宅費相当のものを単独支給する問題も含めて、かなりセーフティネット全体の課題として考える必要があるだろうと思っています。

1つの問題は、まず第2のセーフティネットでは住宅手当のことを入れようとすると、雇用保険の支給額の少ない人よりも、第2のセーフティネットというのは失業保険を受けられない失業者、雇用保険を受けられない失業者に向けての対策ですが、そっちの給付額のほうが大きくなってしまいうという逆転現象が起こるのをどうするのか。雇用保険にも住宅手当が適応できるようにすればいいんじゃないかというのが1つの回答策ですが、そうするとおそらく兆ぐらいのお金の単位が必要になる。日本の住宅政策は、稼いだ金で買いなさいということで一貫して戦後やってきましたので、そういう中で、そのような割と広い層を対象にした住宅手当というのが社会的な合意が取れるということは、とても大きな問題です。本当はそこら辺をミックスして住宅扶助の探求も可能にして、きちんと生活保護の手前のセーフティネットを確立

すべきだと私も思いますが、他方で、今言ったような制度設計上の問題と金額の問題と、あとは社会的な理解の問題というのがあるんですね。

それからあとは労働政策ですね。ワーキングプアの人たちに対して、あるいは長時間労働や報酬の問題、社会的包摂の問題としてということですが、さっき話したように労働市場の中に包摂されているにもかかわらず、決して社会的に包摂されているとは言えないような状態の人が増えている。私は「過労死か、貧困か」と言ったりしますが、一方で週60時間以上を超える超長時間労働が一般化してきていて、30代の人では3割を超えています。他方で、短時間しか働けない、年収200万円未満という人が労働者全体の4分の1で、1,100万人を超えている。そういう状態ですから、労働市場の内部におけるかなり極端な二極化で、どちらもとても生活の質がいいとは言えない。そういうような人たちが増えていて、それを何とかしなきゃいけないというのはもうおっしゃるとおりだと思います。

この問題は、まず1つには社会保障の問題とやっぱりセットで考える必要があるということです。生活保護の問題などは、生活保護の問題だけ考えていると答えは出てきません。社会保障全体の問題として考えないといけない。社会保障の問題を考えようと思うと労働市場との関係の中で考えないといけない。それは労働市場のことを考えても同じです。そういうに考えるときに例えば介護や保育、そうしたものを充実させるということが働き続けたい人は働くことを可能にするし、長時間労働から撤退しても社会保障があれば生活できるという条件を可能にする。今そこから出るととにかく生活できませんし、男はさっき話したように甲斐性なしのレッテルを貼られますので、撤退したくてもできない。という状況ですから、そこはもう少し労働市場の外の生活保障を上げることで労働市場の質をよくする力、要するにVoice or Exitと言ったりしますが、労働市場の中で声を上げる。あるいは、それから撤退するというような異議申立の仕方が可能になる条件をつくるということが、1つにはまず必要だということです。



あと、その関係ではやっぱり言ってみれば企業のEmployabilityというんですか、それを上げることが重要だというのもゴードンさんがおっしゃったことと全く同じです。とにかく働く人のEmployabilityを上げなきゃいけないということで何だかんだと言うわけですが、実は職場のEmployabilityが非常に低いということが、いろいろな方面から指摘されています。これは例えば中小企業なんかは特にそうなんです、悪意があるわけじゃなくて、中小企業の人たちもどうやっていいか分かんないということらしいですね。そこは例えばこういうふうにしてやると、障害を持っている人も働けるようになるとか、そういう企業に対するサポートというの、積極的雇用政策の中できちんと位置づけてやるべきだというふうに思います。

Diversity経営というようなことが、大企業の主に非常に有能な女性の雇用維持、雇用継続のために言われるようにはなりましたが、それをさらにいろいろな人たちにに向けて広げていく。というために、例えば公共契約で行政が入札するときに、その総合評価方式で多様性（Diversity）経営をやっているところの配点を高くするとか、有価証券報告書に女性の役員率を載せるとか、そういうさまざまなことを積み重ねていく必要があると思います。それが2点目です。

最後ですが、3点目には、やっぱり根本的になるのは人々の意識です。ほとんどの人は雇うほうか雇われるほうかと言えば、雇われるほうのはずなんですけど、頭の中では雇うほうみたいな意識でものを考える人が非常に多いですね。頭の中だけ資本家、頭の中だけ経営者みたいな。そういうような発想をする人が極めて多い、増えていると思うので、「いや、あんた、使われているんだから、使われている側から考えようよ」というようなことを意識の問題として広めていく必要があります。その3つのことが差し当たり重要なと思います。以上です。

（阿部）それでは、この後フロアからの質問を幾つか受けたいと思いますけれども、その前に1

つ、私のモデレーターの特権として質問させていただきたいと思います。

これはゴードン先生と湯浅さんのお二人にお聞きしたいんですけども、ゴードン先生のスライドの中では、社会的包摂という言い方をなさるところもありますし、貧困という言い方をなさっているところもあります。また湯浅さんの中でも、いわゆる働きながらの貧困というワーキングプアの問題の話をなさっているかと思います。ですけれども、やはり基本的な問題として一番ベーシックなところですけども、貧困対策ではなくて社会的包摂対策でなければいけないというのであれば、その2つの違いは何なのかということをお聞きしたいと思います。私自身、社会的包摂などという言葉を使って人の前でしゃべることも多いですけども、「社会的包摂政策って、誰も話す人がないお年寄りのところに、お話サービスみたいな人を派遣することですか」とか言う人がいるんですね。でも、そういうことではないと思うんです。では、社会的包摂政策って貧困政策とどう違うんですかということをお聞きしたいと思います。

（ゴードン）欧州におきましては、今の質問に対する回答は以下のとおりになります。貧困は排除の原因に1つである。つまり貧困は、必要なお金がない、市民として社会に参加するだけの十分なお金がない。よって、普通の人が当たり前として持っているものを持つことができない、社会活動に参加できないということでもあります。でも、全面的な市民活動から排除する原因としては貧困以外の理由もあります。障害を負っている、社会が十分に支援をくれないから参加できない、あるいは介護の責任を負っている、あるいは長時間労働を強いられているから十分に社会活動に参加できないという場合もあります。または外に出るのが怖い。犯罪率が自分の住んでいる地区で高いから、外に出ることが恐ろしい。よって、排除、あるいは包摂政策というのは、みんながよい政策で生活ができる、そして全ての活動に参加できるようにするということです。そうすることによって社会が改善するということです。それが欧州の



概念です。

（湯浅）公式的にはゴードンさんがおっしゃるとおりだと思います。ただ、個人的には、私自身は貧困の問題というのを言ってきたんですけども、貧困の問題というのを私は「五重の排除」と言ったりしていますが、社会的排除の文脈で考えてきているので、自分の貧困概念と社会的排除の関係で言うと、あんまり違いを感じないというのが個人的には正直なところですよ。社会的なさまざまな参加のバリアがなくなると基本的には貧困の問題も解決しないので、そういう意味で社会的排除と貧困の問題は私の中ではほとんどオーバーラップして考えています。公式的な区別というのは、やっぱり特に貧困問題の貧困概念のほうが、私は個人的に考えているものと公式のものがちょっと違うので、そこに違いが出るのではないかと思います。

（フロアA）ブラッドショーさんの「イギリスから学ぶなんて」という警告はとても面白く聴きました。日本の若者の貧困率が低いという話については、私は大学で働いているんですけども、日本の現状でいうと大学3年生の後期から、長い人では4年生の卒業するまで、学業よりも就職活動に専念しなければいけないというような状況も少なからずあるということをお伝えします。

質問はパンタジスさんにですが、イギリスで就労インセンティブを高めて、それで労働市場に送り出すという政策が一定の効果を収めた。けれども、一方で長時間労働の問題であるとか、それから障害を持つ人、ケア負担、ケア役割を持っている人というのが二重の負担になって、排除というものをもたらしめている部分があるというふうにおっしゃったんですけども、その点については、今の新しい保守党と民主党の連立政権の新しい政策の中では、どういうふうに検討されているのかということをお教えください。

（パンタジス）連立政権はある意味におきまして、これまでの政策を継続しております。例えば

労働市場活性化政策。特に片親等について、とりわけ女性について子どもがいて、例えば7歳の子どもがいるという場合におきましては、積極的に仕事を見つけていかなければならないというふうにしています。新しい連立政権のもとでは、女性の片親の場合で、5歳の子どもがいる場合においても、仕事を見つけてくださいというふうに指導をしています。

したがって、こういった女性たちは仕事を得る機会を与えられるということにはなります。しかし、一方でジレンマもあります。同時に申し上げなければならないことは、労働党政権のもとにおいては、女性が労働市場に参画することに対してさまざまな促進をするということ、さまざまな手段を講じて、これを行ってまいりました。例えば育児戦略を確立する、さらには保育所を急激に増やすということを行ったわけでありまして、乳児向けの対策ということも行っています。さらには給与を適正なところにする。そして100万の人を貧困層から抜け出させ、そのうちの3分の1は女性でなければならないという取り組みを行ってきました。したがって、こういった特に子どもを持った女性にとって非常に重要なことであった。貧困に陥ってしまうリスクがある人たちを救うためには、非常に重要な意味があったと思います。

（フロアB）湯浅さんにお聞きしたい。1人で2人前働くという社会が今、変質をしてきていて、これは男女平等とかもちろん絡んでいるんですけども、今はたぶん1.5人前と0.5人前ぐらいになっていて、0.5人前がいわゆる非正規問題で、1.5人前が長時間労働問題というのを引き起こしていると思うんです。1人前になれば、おそらく女性にとっては従属から自立ということになるわけですので、私は望ましい方向だと思いますし、その方向に向かって、ぜひ政策的に頑張っていたきたいと思います。

そのときにその最大の障害は公務員になると思うんですね。今でも相対的にスーパーリッチは公務員の夫婦共働きということになっていまして、おそらく民間のほうは1人前に向かって進むと思

うんですけれども、公務員はなかなかそのあたりが難しいのではないかと。先ほど少なすぎるといってお話がありましたが、私もそう思いますけれども、多すぎる、守られすぎるということも含めて公務員制度改革についてどのようにお考えなのか、ご意見を伺いたいと思います。

（湯浅）正規と非正規が1.5人と0.5人分になっているというのはおっしゃるとおりだと思います。かつては男が正規で、女が主婦パートでカップルになればいいじゃないかといって容認してきたわけですが、一人ひとりで1人前で進めるようにすることが必要だということもおっしゃるとおりだと思います。

そのためには先ほどもお話ししましたが、日本はその支出のカーブが非常に高く、年功序列型の支出カーブを描きますので、やっぱりそれを下げていかないとこの両方の歩み寄りというのも見出せないだろうと思っているということで、賃金の問題を社会保障の問題とセットで考える必要があるんじゃないかという話を先ほどしました。

その上で、公務員の方のお話が出ましたが、公務員の賃金が相対的に民間より高いという中でこの間、減らされてきているのはご承知のとおりです。公務員カップルというのが実際両方ともそこそこもらっているの、そこそこのものになるわけです。でも、それは民間でも正規同志カップルと非正規同志カップルが多くなるのは傾向としてもうそうなので、公務員に限らず正規の人は正規と結婚する割合が高くなるし、非正規の人は非正規カップルになる可能性が高くなる。そういう意味ではそこは公務員に限らない話だと思います。

その上で、公務員制度改革の問題ですけれども、基本的に公務員の人たちが国民のために能率よく無駄なく働けるようになるということは、誰も反対しないと思います。ですが、そのためにより一層、公務労働を削って公共サービスを低下させていくということが今、一般的に言われているように、「俺らは税金払うんだから、おまえらも削れ」みたいな、なんか公共サービスと市民国民が対立しているかのような図式の中で、公務員制度改革

というのが出る文脈というのには非常に強い違和感を覚えます。それで問題が解決するとはとても思えない。

例えばイギリスに昨年、私、視察に行ったときに、イギリスのハローワークに当たるジョブセクター・プラスというところの職員の方は、求職者400人に対して1人ですね。しかも、リーマンショックのときに1万6,000人を増やした。ある意味、当然ですね。失業者が増えるんだから職員も増やす。ところが、日本のハローワークの職員は求職者6,000人に対して1人しかいません。これで1時間半待ち、2時間待ちのハローワークの状態が生まれるわけですね。それで、「何だ、相談に行ったら、ほとんど待たされるばかりで相談にも乗らないで、こんな何やっているんだ、おまえら」ってやられるんだけど、当たり前ですね。6,000人に1人しかいないんだもん。というふうなことを、もうちょっと冷静になって話せるようにしたほうがいいんじゃないかなと思います。

（フロアC）これまでの議論を聴いていると、最終的に日本社会において貧困とか社会的包摂について、どういう国民的理解を得られるかというのが重要な課題だと思うんですね。先ほど、メディアの人がなかなか理解してくれないとか、書いてくれないという湯浅さんの話もありました。ところが、私、記者をしていて、例えば「貧困」という言葉を原稿の中で使おうとすると「格差」と訂正されるとか、ましてや社会的包摂とかいうと、「そんなの、分かんないから取材に行かなくてもいいんだ」と言われるというのが、日本のメディアの現状なんです。

それで、ちょっとゴードンさんかブラッドショーさんに伺いたいんです。サッチャー政権の末期のころ、イギリスで貧困の問題をドキュメンタリーでチャンネル4という局がやっていたんですね。「ブレッドライン・ブリテン」というシリーズで貧困の、例えば母子家庭の貧困、高齢者の貧困、あるいは障害者の貧困なんかをシリーズでやっていました。そのときにテロップを見たり、番組の小冊子を後で申し込んで送られてきたんですが、

それを見てみたら、研究者とジャーナリストが一緒になってこの番組はつくられたと。そのときにいただいた小冊子の中には、相対的貧困に関わるようなイギリス国民の意識調査で、例えばクリスマスのときに家族プレゼントを与えられれば、それは貧困かどうか、基準と言えるかという、〇か×かみたいなアンケート調査があって、そういうところで市民にいかに理解をしてもらうかという試みが、研究者もジャーナリストもあるんだなというふうに理解をしたんです。

社会的包摂、あるいは貧困という言葉がどれだけイギリス社会で受け入れられているのか、理解されているのかということと、メディアとの共同、あるいはメディアに対する働きかけはどうなっているかということを知りたいと思います。

（ゴードン）実は、私も研究者として、ジャーナリストと一緒にその番組の仕事をさせていただいたということを告白しなければなりません。「ブレットライン・ブリテン」を1990年代初頭に作ったその張本人の1人です。非常に緊密に、このドキュメンタリーの制作者と協力をさせていただきましたし、そして社会科学にきちんと基づいたものにしようということで協力をさせていただきました。

我々にとりましては、学者というのは一般の人たちにうまく話ができないことがあります。この点についてはドキュメンタリー制作者のほうで秀でているということがありました。したがって、豊かなイギリスにおいて人々の生活がどうなっているのか、そして何をして何をしなければならぬのか、社会全体を改善していくために何をしなければならぬのかということを訴えていきました。

そして、またこの中におきましては、社会的包摂について話をしたわけですが、政府は当時そういった貧困の問題はないのだということで、この問題について敵対的だったわけですからけれども、それは事実ではないのだということを説得することができたと思います。こういった問題について何かしなければならぬと政府も思うようになったということでもあります。

例えば、ホームレスの問題につきましても、その人々の行動の結果だけではないということ。ホームレスの人たちの問題を考える場合に当たっては、安価な入手可能な家を用意しなければならないということ、貧しい人たちの行動の問題ではなく、社会的な政策の問題であるということを訴えたという点において成果があったかと思います。

（フロアD）日本で子ども手当が導入されたんですけれども、残念ながらというか、ばらまきということを言われて、所得制限が入るということになりそうです。このばらまきという批判は、実を言うと子ども手当だけではなくて、日本では高校授業料の無償化というところも、所得制限が入っていくんじゃないかなということが今言われているんです。

そういう中で、イギリスはこの子ども手当について所得制限がずっとなくてやっていらっしやったということで、それは僕もすごいと思うんです。逆にいうと、これはどういうふうにして多くの国民の合意を得たのかというところを、すごく不思議に思うんです。

ブラッドショーさんに聞きたいのは、イギリスだけではなくてEUの何カ国かも、やっぱり子ども手当が所得制限ないままで維持できているということも聞いて、そこら辺をどういうふうにみんなで共有できているのか、ぜひとも聞きたいです。

（ブラッドショー）子ども手当の普遍性に関しては批判がありました。導入以降、繰り返し批判されてきました。でも、今までのところ全ての政権は説得されておりまして、普遍的なものとして、家族手当は提供すべきと合意しています。そして（低い）所得水準では追加給付をして、効率的に低所得世帯を保護するということでもあります。

いろいろな貧困の畏を避けるための、ディスインセンティブやインセンティブを働かせるということ、そして行政管理もそういうことになってしまつとかなり複雑になるんですけれども、もちろんおっしゃるとおりばらまき政策と言われたかもしれません、日本でそういうような家族手当を

導入したのは、私としてはハッピーでした。というのは、それが導入されたのはこのアジア地域におきまして初めてだと思います。実際にEU以外の地域で導入されたのは日本が初めてと私は理解しております。

世銀は世界中を回っておりまして、中所得国に対して、普遍的な子ども手当制度はもうひどいからやめろということを残念ながら説得しております。低所得世帯に提供するべきと言っています。でも、普遍的制度は実行性があるんです。おそらく子ども手当において所得制限をかけるかどうかというのは、むしろ事務的な問題になると思います。つまり適確家族と適確世帯をどうやって区別するのかという事務的なことであって、夫婦両方が稼いでいるとどうするかということ、その基準をどう設けるかというような事務的なことになると思います。

イギリスの連立新政権は、とうとう我が国の子

ども手当に所得制限を提供するということを決めてしまいましたので、今後イギリスでは制限なしの普遍的な制度ではなくなります。これは、そんなに多くの影響はありませんが、子どものいる世帯の20%ぐらいに影響が及ぶでしょう。ですので、ある程度の制限が我が国では導入されてしまうんですけども、日本ではぜひそれに抵抗してください。

（阿部）時間となってしまいましたので、私自身も聞きたい質問が山のように心の中に出てきましたけれども、ちょっとぐっと押さえて、ここで解散とさせていただきたいと思います。長時間、それもこんなにいいお天気の日曜日にここに集まっていたいただき、どうもありがとうございました。もう一度パネリストおよび基調講演者の皆さまに拍手をお願いします。（拍手）

## 英国と日本における社会格差 ——2つの島嶼経済・社会の比較研究に向けて——

ディミトリス・バラス  
ダニー・ドーリング  
中谷友樹  
ヘレナ・タンストール  
花岡和聖

### I はじめに

リチャード・ウィルキンソンとケイト・ピケットによる『スピリットレベルThe Spirit Level<sup>1)</sup>』（邦題：『平等社会—経済成長に代わる、次の目標』）と題した最近の論考では、世界の裕福な国々の中で、最も調和のとれた国として日本が、最も不平等で調和を欠いた国の一つとして英国が示される（図1）。本稿の目的は、英国とは対照的に、先進国の中で最も平等で調和のとれた社会とみなされた日本について、『スピリットレベル』に関する証拠を再検討し、両国の社会を比較する意義を示すことである。

世界的にみても日本の健康水準は高く、現在、その平均寿命は最も長い（United Nations, 2011）。日本の平均寿命は1970年代に初めて他国を上回り、それ以降、この水準を維持してきた（Yanagishita and Guralnik, 1988）。さらに、東アジア諸国における主観的健康感と社会経済的地位を比較した最近の研究でも、日本の健康格差は比較的小さいとされる（Hanibuchi et al., 2012）。これとは対照的に、英国は健康状態が相対的に悪く、他の先進国に比べて、平均寿命の順位はほぼ最下位である（Marmot and Davey-Smith, 1989）。

1980年代以降、公衆衛生学や人口統計学から、

日本の長寿の原因を検証した研究（Johansson and Mosk, 1987; Marmot and Davey-Smith, 1989; Bezruchka et al., 2008; Horiuchi, 2011）が、散発的に発表されてきた。これら研究では、日本の長寿が、低い貧困率や小さな所得格差、社会的な協調・共助を重んじる文化と関連することが示唆された。しかし、最近になって、日本人の驚異的な長寿が、公衆衛生学や人口統計学の研究者ばかりではなく、広く一般の関心と呼び、議論されるようになった。こうした関心は、『スピリットレベル』が出版され好評を博したことで、さらに高まっている。同書では、過去数十年間の研究成果を基に「相対所得仮説」（「スピリットレベル」仮説）が提示され、平等な社会ほど健康水準が高く、社会福祉も充実しているという理論に、世論や政府の関心が寄せられた。『スピリットレベル』の分析では、先進国の国際比較を通じて、日本が健康状態に優れ、社会問題も少なく、平等な社会であることの重要性を広く認知させた。一方で、同書において、英国は健康状態が比較的悪く、所得格差も大きく、社会的分裂が顕著な先進国の一例として強調されている。

日本では、「90%が中流階級の社会」という自国に対する極めて平等主義的なイメージが、戦後世代の間で一般に抱かれてきた（橋木, 1998）。しかし、日本の経済学者・橋木昭詔による著書『日本の経済格差』が1998年に国内で出版されて



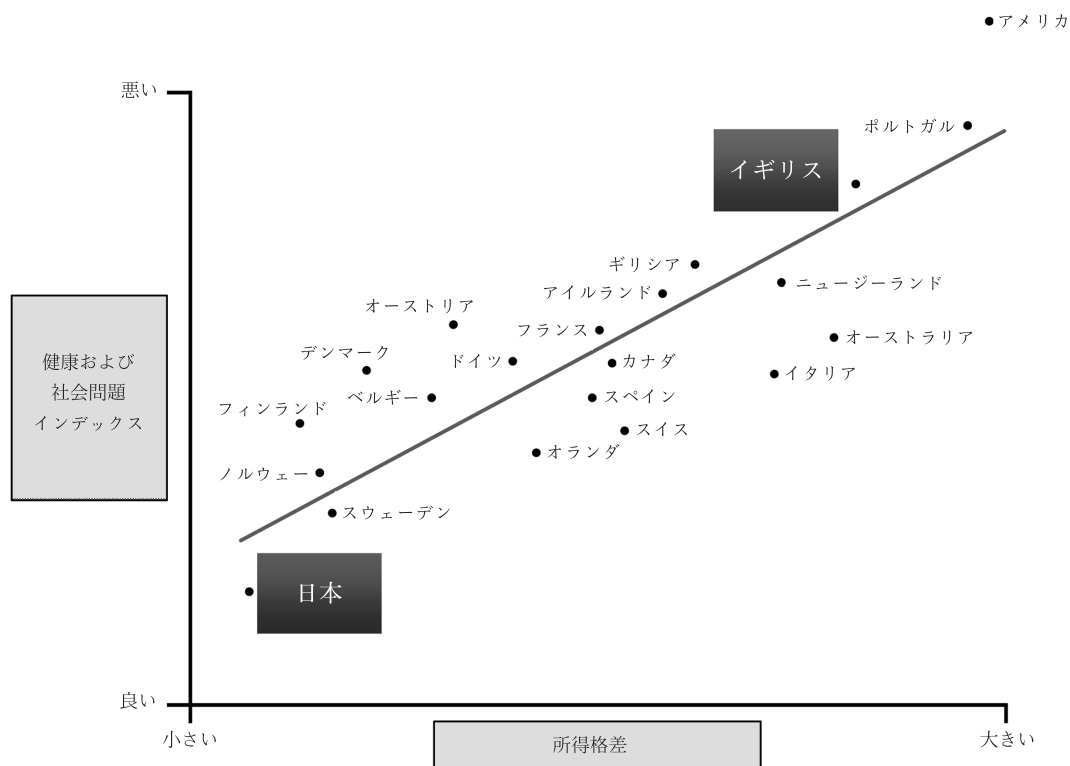


図1 『スピリットレベル』における日本と英国（イギリス）

(出典：Wilkinson and Pickett, 2009；<http://www.equalitytrust.org.uk>)

以降、最近では、こうした日本像に対して強い異論が出されている。日本の所得データを用いた研究でも、近年、日本の所得格差は拡大しており、今や他の先進国よりも大きいことが示唆されている（Tachibanaki, 2006; Ohtake, 2008）。そして、日本の社会学者も国内の貧困問題に益々注目するようになった（Abe, 2010, 2011）。皮肉なことに、近年、英国内でも国際的にも日本の社会経済的な平等に関心が向けられているが、それは多くの日本人研究者らが自国の社会構造に対するそうした特徴を強く否定した後のことであった。

英国では、『スピリットレベル』に対する批判の多くは、保守的な研究機関による、あるいはその支援の下で出版され、相対所得仮説を非難し、国際的な比較の意義を疑問視する（Sanandaji et al., 2010; Saunders, 2010; Snowden, 2010）。

彼らは、相対所得仮説の中で、重要な事例として取り上げられる日本に関しても、所得格差が長寿に果たす効果に疑問を投げ掛けた。こうした批判では、日本の高い健康水準が、相対所得仮説ではなく、日本人の遺伝や食事、人種・文化的な同質性から説明可能であると議論している。

したがって、近年、日本と英国は、対照的な意味で、先進国における健康や社会的平等、福祉に関連する国際的な学術的、政治的論争の中心にある。こうした論争において、日本と英国には死亡率や社会格差に著しい相違があり、両国を比較することは妥当であろう。そして、このような相違点に加えて、以下のような共通点があることも重要である。両国とも島国であり、世界都市が位置し、所得が高く、国民皆保険が整備されている。こうした共通点があるからこそ、「自然実験」的に、両国民の健康と社会経済の格差を議論できる

(Nakaya and Dorling, 2005)。

しかし、英国と日本の健康格差と社会格差を直接比較した研究は少ない。1980年代に、日本とイングランド・ウェールズを比較し、なぜ日本人が長寿であるのかが分析された (Marmot and Davey-Smith, 1989)。また、英国と日本、フィンランドの公務員を対象に、身体機能と主観的健康感における社会経済的格差の比較研究が行われた (Martikainen et al., 2004)。本稿の著者2名は、日本と英国の地域所得格差と死亡率との関係を比較している (Nakaya and Dorling, 2005)。以上の研究成果を踏まえ、日本と英国を対象に、「スピリットレベル」の論点に関係した既往研究に基づいて両国を比較する意義を整理し、そのベースとなる所得格差については、改めて両国の格差を把握しておくことにしたい。

本稿の構成は以下の通りである。ⅡとⅢでは日本と英国における健康および社会、地域格差に関する研究を再検討する。Ⅳでは、健康格差を理解する上で、社会的、地理的格差に関する分析の重要性を説明する。Ⅴでは、両国の所得分布に関する利用可能なデータおよび、そうしたデータの解析で用いる方法的アプローチを考察する。Ⅵでその分析の結果を提示し、最終章で結論を提示する。

## Ⅱ 日本の驚異的な平均寿命

近年、日本の社会経済的な側面についてさまざまな議論が展開されるが、日本の平均寿命が世界第一位であることも事実である。戦後の70年間に、日本において、平均寿命が大きく改善し、死亡率が急速に低下した要因を解明することが、英国などの先進国と比較して、日本で高い健康水準を理解する上で重要となる。

20世紀初頭、日本の平均寿命は、イングランド・ウェールズと同水準か、それよりも若干短かった (Johansson and Mosk, 1987)。しかし、1900年から1930年代に、イングランド・ウェールズでは、平均寿命が順調に延びたのに対して、日本ではその延びが緩慢であった。第二次世界大

戦後は、イングランド・ウェールズでは、平均寿命が一定して延び続けたが、日本では、平均寿命に急激な延びが見られた。その後、数十年間、日本の平均寿命は、イングランドやウェールズなど先進国よりも急速に延び、1960年代にはイングランドを上回り、その後、1970年代中頃に、それまで平均寿命が最も長かったスウェーデンを追い越した (Yanagishita and Guralnik, 1988)。それ以降、日本は平均寿命が最も長い国であり続けてきた。

戦後の日本における死亡率の急激な低下は、性別や年齢、死因に関わりなく認められた (Yanagishita and Guralnik, 1988; Johansson and Mosk, 1987; Marmot and Davey-Smith, 1989)。1950年から1986年を対象に、日本とイングランド・ウェールズにおける死亡率の変化を分析した研究では、日本でこれまで主な死因であった脳血管疾患に、大幅な減少があったことが明らかである。(Marmot and Davey-Smith, 1989)。1990年代以降になると、日本人の平均寿命は男女共に最長ではあるが、他国に比べて日本人女性の平均寿命がより速いペースで延び続ける一方で、日本人男性の平均寿命が延びるペースは鈍化し、一部の先進国との差が縮小し始めている (Horiuchi, 2011)。

1980年代以降、戦後日本において平均寿命が上昇した要因を直接的に取り上げた研究は数少ないが、そこでは食事や遺伝、医療、疫学的転換、経済・社会・文化的要因からの説明が検討された。諸外国と比較して、日本には遺伝や栄養面で優位な点があるかもしれないが、それだけでは、戦後、日本の健康水準が急速に変化してきたことを十分に説明できない (Marmot and Davey-Smith, 1989; Bezruchka et al., 2008)。健康に関する習慣 (Horiuchi, 2011) や医療、健康保険 (Marmot and Davey-Smith, 1989; Ikeda et al., 2011) を含むヘルス・ケアの多様な側面が、日本の高い健康水準を説明する要因として提出された。しかし、日本では、医療行為と無関係な死因も含め、大半の死因で急速な死亡率の減少がみられ、他の先進国と比べて医療費への支出も少な

い (Marmot and Davey-Smith, 1989)。

日本の高い健康水準は、経済・社会・文化的な要因から説明されることが多い。戦後日本の急速な経済成長とその結果としての物質的な生活水準の改善が、健康状態に大きな効果をもたらしたといわれる (Horiuchi, 2011)。急速な経済成長によって、日本が疫学的転換における2つの段階、すなわち感染症疾患と退行性疾患による死亡率の低下を、短時間でかつ同時に経験した理由を説明しうるのかもしれない。しかし、一人当たりGDPで上位の他の国々が平均寿命では下位に位置しており、さらに、1990年代に日本は長引く不況下にあったにもかかわらず、平均寿命は景気後退を通じてなお改善しており、この説明は当てはまらない (Horiuchi, 2011)。

日本の所得分配が、1980年代以降の平均寿命の上昇を説明要因として議論されてきた (Marmot and Davey-Smith, 1989)。こうした議論が、『スピリットレベル』(Wilkinson and Pickett, 2009)の出版に端を発した最近の議論の中心的テーマである。戦前の日本における所得分配に関しては、ごく限られたデータしか得られないが、利用可能なデータが示唆するところによれば、第二次世界大戦以前の日本の所得分配には著しい格差があったものの、貧富の差は戦後縮小してきた (Tachibanaki, 2006)。1970年代から1980年代にかけては、日本の所得格差は、他の先進諸国よりも縮小したとされる (Buss et al., 1989; Baur and Mason, 1992)。注目すべきは、1970年から1980年を対象とした職業別死亡率の分析では、日本ではブルーカラーの死亡率の低下が最大であったのに対して、イングランド・ウェールズではその低下は最小であった (Marmot and Davey-Smith, 1989)。「スピリットレベル」仮説によると、所得分配と健康との関連性の背後には、経済構造が社会関係を規定し、そして人々に心理社会的な影響を及ぼすといった回路が存在する (Wilkinson and Pickett, 2009)。この考え方によると、所得格差が縮小するほど、社会的結束が強くなり、信頼と協調に満ち、社会的ストレスが少ない社会が形成される。

ただし、日本の所得格差にみられる最近の傾向は、社会的にみて適切な所得分配パターンが国の良好な健康状態をもたらすという理論とも必ずしも相容れない。なぜなら、所得格差が拡大している一方で、日本の平均寿命は、この十数年間に延び続けているからである (Tachibanaki, 2006; Otake, 2008)。

日本の高い健康水準に対して、社会構造と社会関係に基づく説明も議論されてきた。この説明では、社会関係や文化を、所得分配と健康とを結び付ける媒介要因ではなく、高い健康水準を規定する直接的な要因として捉える。強い「集団志向」という日本の文化的伝統が、社会的なまとまりと「文化的な平等性」を促し、日本人同士の精神的な充足と高い健康水準を支えているという (Marmot and Davey-Smith, 1989)。強い集団志向の好影響は、社会経済的な地位が低い者にとって特に重要な場合がある。低い地位にもかかわらずそうした者が集団の中に組み込まれ、共同体への帰属意識と比較的高い自尊心を持ち続けることができるようになるからである (Horiuchi, 2011)。しかし、こうした日本の文化的伝統がもたらす健康面での好影響が、戦後においてのみ顕在化した理由は説明されていない。

このように日本の高い健康水準を説明する従来の主張が、戦後日本の景気動向と平均寿命の時系列変化に、うまく当てはまらない。経済成長や所得分配に関する理論が、不景気で、所得格差も拡大したこの十数年間に、なぜ健康水準が改善を続けたのかを解明できないと同時に、遺伝的特性や伝統的文化に基づく主張も、戦後になって健康水準が急速に改善した理由を説明できていない。

Bezruchka et al. (2008) は、日本の歴史的な文脈に着目し、その健康水準の変化を説明した。彼らは、第二次世界大戦後に生じた平均寿命の顕著な改善は進駐軍が立てた諸政策の直接的な結果であると主張する。大規模な農地改革など戦前の封建的階層制の解体や民主主義の確立を意図した諸政策が、大幅な社会経済的な平等をもたらした。さらに彼らは、最近十数年間に日本では所得格差が広がっているが、「経済的な平等主義的エート

ス」(593頁)は続いていることを示唆する。この主張によれば、社会的連帯という根強い伝統が、拡大する所得格差によって生み出される弊害を防ぐ場合がある。逆に、近年見られる日本人男性の平均寿命における改善率の低下は、所得格差の拡大が日本人男性の健康を蝕み始めているとの示唆として解釈しうる。

### Ⅲ 日本と英国における個人の社会経済的地位と健康状態との関係

日本の社会経済構造に基づき、日本人の優れた健康水準を説明する立場では、個人の社会経済的地位と健康状態との関係は、日本特有なものとしてみなしている。所得均等や集団志向を重視する議論でも、日本では他の先進国ほど個人の社会経済的地位が健康状態とは強く関係していないと考えている。これは日本では社会経済的な勾配がそれほど大きくはないか、あるいは文化的側面によって、社会的地位の低い者が、その地位から受けるであろう健康への弊害から守られているためである。

先進国における低い社会経済的地位からもたらされる健康への危険は、さまざまな国での大規模な研究によって証明されている(Marmot and Wilkinson, 2005)。英国は公衆衛生学や疫学、健康格差の研究分野で長い伝統があり、こうした研究分野が、この数十年間、社会経済的地位と健康水準との関係をめぐる研究において重要な地位を占めてきた。その膨大な既往研究において、多くの社会・人口学的集団の罹患率と死亡率には、所得や職業、社会経済的階級、教育水準、物質的な生活水準、地域の剥奪水準で規定されるような、健康水準の「社会的勾配」が認められた。

日本でも、近年、所得格差や社会格差の拡大への懸念の高まりを受けて、社会経済的地位と健康状態との関係を調査した研究成果が増加した。こうした研究は、日本でも個人の社会経済的地位と健康とに関連があることを指摘するが、その関連は他の先進国とは異なっていることも示唆している。こうした研究論文に関するKagamimori et al. (2009) によるレビューでは、1990年から

2007年にかけて公表された研究論文と1990年以前に刊行された他の重要な研究報告書から、こうした関連性に言及した45本の文献が確認される。これらの研究によれば「…死亡率や罹患率、リスク因子における社会経済的差異は、日本において一様に小さいわけではないが、その程度は、アメリカやヨーロッパと比較して小さい」(Kagamimori et al., 2009, 2159頁)。日本での死亡率と健康水準における社会経済的勾配を評価した研究の中で、堀内も「…死亡率と健康水準に対するSES(社会経済的地位)の全般的な関係は予想された傾向を示しているが、相関は弱く、矛盾しており、しばしば変則的にみえる」と述べている(Horiuchi, 2011, 165頁)。

日本のこうした際立った「変則的な」結果には、虚血性心疾患のリスクが低学歴の日本人男性では低いことを明らかにした研究が含まれる(Fujino et al., 2002)。日本での複数の研究において、社会経済的地位と健康との関係が、年齢層によって大きく変化することが示唆された。特に、高齢の日本人男性を対象とした分析では、高学歴の者より低学歴の者の方が長生きすることが報告されている(Liang et al., 2002)。年齢に関するこうした知見を踏まえれば、日本ではコーホート間で健康水準の社会的因子に著しい差異があること、また日本と英国とでは、経済発展や疫学的転換が異なるため、社会経済的地位間と健康水準の関係性にも差異があることが示唆される。

### Ⅳ 日本と英国における地域格差の研究が両国の健康状態と社会福祉の相違を理解する上で役立つか

英国には健康水準と社会地理学との関係に関連した数多くの研究蓄積がある(Shaw et al., 1999)。こうした研究は、近隣から地域や全国レベルに至る一連の地理的スケールにおいて、さまざまな健康状態と社会経済に関する指標を用いて行われてきた。その結果、英国では、健康水準と社会経済的地位において地域差が大きく、両者の密接な関係が示されてきた。地域の社会経済的状



況が、英国における健康の地域格差を生じさせる最も重要な背景要因であることは一貫して示されてきており、この「予期される」関係が当てはまらない。疾病や死因、人口集団はほとんどみられない。さらに、英国では、こうした社会地理学的な格差は拡大傾向にある (Davey-Smith et al., 2002; Thomas et al., 2010)。

日本における、このような地域格差に関する研究論文は比較的少ない。この日本における分析の大半は広域の地域レベルで実施されており、近隣レベルの格差についてはほとんど知られていない (中谷, 2011a; Hanaoka, 2011)。しかし、日本の地域格差研究は数が限られているものの、その結果は、英国での数多くの研究結果とは極めて対照的で、両国の健康と社会格差を理解する上で広範な含意をもたらす。

日本で実施された市区町村レベルの研究では、地域における健康水準と社会的格差との関連性が見出されている。たとえば、日本の47都道府県や市区町村を対象とした分析では、各種の社会経済指標やそれらを合成した相対的剥奪指標と死亡率とに強い相関関係が確認された (Fukuda, 2004; Fukuda et al., 2007; 中谷, 2011b)。市区町村別の65歳時の健康寿命を対象とした分析では、一人当たり所得と正の相関関係 (Fukuda et al., 2005a) がみられ、大規模な自治体ほど強い関係が得られている。

1973年～1977年と1993年～1998年における地域の社会経済的地位と死因別死亡率との関係を自治体間で比較した福田らによる時系列分析では、社会経済的地位による死亡率の勾配は時間とともに不慮の事故死と自殺に対して拡大していたことが分かった。再度、自治体を対象とした1973年～1998年にわたる社会経済的地位の時系列変化と死亡率に関する複数の地域指標を比較したところ、その関連性は所得と教育 (水準) に対しては時間とともに弱まっており、失業率と居住面積に対しては強くなっていた (Fukuda et al., 2005b)。

しかし、日本では地域の社会経済的地位と健康との関連性の主要なパターンに幾つかの明らかな例外がみられる。注目すべきは沖縄であり、同県は多

くの社会経済指標で最下位にあるが、女性の平均寿命は日本のどの地域よりも長い (Cockerham and Yamori, 2001)。死因の一部にも日本では際立った地域的な差異があることが知られており、たとえば、自殺による死亡率は北日本の方が高い (Nishi et al., 2005)。

1990年代の資料を用いた、日本における地域所得と健康との関連性を分析した研究でも二つの国の相反する関係が明らかである (Shibuya et al., 2002; Nakaya and Dorling, 2005)。Shibuya et al. (2002) は、日本の47都道府県における相対所得 (所得格差) と個人の主観的健康感を考察した。個人の年齢や性別、結婚歴、所得を調整した多変量解析において、個人の主観的健康感とその個人が居住する県の相対所得とは関係が見られなかった。Nakaya and Dorling (2005) は、地域の所得格差と健康状態との関係を日本と英国で比較した。この研究では相対所得と死亡率を日本の47都道府県と英国の擬似NUTS2の30地域で考察している。その分析によって、英国では格差が小さいところでは死亡率は低いですが、日本では、そのような関係が見られないことが明らかにされた。この研究では地域の絶対所得水準と死亡率との関連も比較している。英国においては全ての年齢集団で常に負の関係であったが、日本ではそのような関係は年齢ごとに異なっていた。負の関係は就業年齢層で見られたが、高齢層では正の関係が現れ、沖縄などの低所得地域では高齢層の死亡率が低かった。

日本における年齢間での比較および沖縄という島嶼地域と本州との比較で見出された健康の地理的差異が示唆しているのは、健康や社会経済的發展との相互関係を、日本の歴史的背景を踏まえて考察することの重要性である。特に、時間的変化の中で、日本の都市と農村の経済的な豊かさの違いが、どのように疫学的転換と結び付いてきたのかを踏まえる必要があるだろう。さらに、地域所得格差と健康との関係にみられてきた日本と英国の相違は、健康と社会福祉における国際的な差異を理解する上で、相対的所得仮説の妥当性を示唆している。また、最近になって、2000年代の資料



を用いたOshio and Kobayashi (2009, 2010)は、日本を対象としても都道府県の相対所得と主観的健康感の関連性を見いだしており、さまざまな個人・地域の調整要因を考慮しても、所得格差の大きな地域に住むほど主観的健康感が悪くなる傾向を認めている。とくに、所得格差の影響が社会経済的に不安定な立場の人に強くでることは、近年の日本の所得格差の拡大と、その社会心理的な影響という面で、相対所得仮説と整合的に思える点も興味深い。

## V 日英の所得分布統計と格差指標の検討

本章では、格差の指標を算出する日英の所得資料を再検討する。『スピリットレベル』の著書で用いられたデータは世界銀行や世界保健機関、国連（UN）、経済協力開発機構（OECD）などを情報源としていた。しかし、日本の所得格差に関する多くのデータは、可処分所得ではなく総所得に基づいているため、実際よりも格差が大きく見えることに注意しなければならない。さらに、こうした報告書の大部分には、所得データの選択についての検討や理由はほとんど示されていない。

最近のOECD報告書（OECD, 2011a）によれば、所得格差（ジニ係数）の点でOECD加盟国31カ国中日本は22位（昇順）であり、一方英国は26位となっており、注目に値する。同様に、OECD報告書「図表でみる社会－OECD社会指標2011年版」でも、所得格差においてOECD加盟国34カ国中、昇順で日本は24位、英国は28位である（OECD, 2011b：67頁）。直近のOECD報告書（OECD, 2011c）ではOECD加盟国29カ国中、日本は21位で英国は25位である。さらに、同報告書によると「OECD諸国では現在、人口の10%を占める富裕層の平均所得は、人口の10%に当たる貧困層の約9倍、すなわち9対1の割合である。しかし、その割合は国ごとに大きく異なっている。北欧諸国や多くのヨーロッパ大陸諸国においてはその割合はOECD平均よりも大幅に低いが、イタリアおよび日本、韓国、英国にあっては10対1に達する。イスラエルおよびトルコ、ア

メリカでは14対1、メキシコとチリにおいては27対1である」（OECD, 2011c：22頁）。同報告書の著者によれば、最も貧しい者と最も富める者との差は、最上位10%の平均所得に対する最下位10%の平均所得の割合となっている。しかしながら、390頁にわたる報告書からは、こうした割合がどのように計算されたのか明らかではなく、この割合が「重要な結果」の一つとして提示されていることを考えると、それは驚くべきことであろう。そこでは、（我々の業績を含め）他の報告書が示唆するところよりも日本の格差がより著しいことが提示されていることから、そうした統計値を算出するのに用いられたデータと手法のより詳細な考察は、非常に有益で重要なものであったはずである。それ故、そのような報告書が依拠しているデータ源や手法を再検討し、それが目的と比較において妥当か否かを評価することは極めて重要である。

上述した全ての報告書にある関連情報源の出典によれば、報告書が依拠している所得データは「所得分配と貧困に関するOECDデータベース」によるものである（OECD, 2011a, b, c）。このデータベースのメタデータ（OECD, 2011d）によると、英国のデータは「家計調査Family Expenditure Survey (FES)」と「家計資産調査Family Resource Survey (FRS)」から取っており、一方、日本のデータは「国民生活基礎調査」によるものである。

FESは各年次に10,000件程度のサンプルに基づいた、家計簿による詳細な支出の記載を含む家計の支出と所得に関する調査であった。これに対し、家計資産調査は、家計簿の記載を求めない調査形態であるが、年次あたり約24,000件程度のより大規模なサンプルに基づいて個別集団の受給額や家計状態に関する広範な情報を提供する（DWP, 2011）。英国では、世帯同士の家計収入を正確に比較できるように用意される「低所得世帯調査Households Below Average Income (HBAI)」があり、当初はFESに基づいていたが現在ではサンプルサイズの大きいFRSから作成される。その際に、等価調整として知られる、世

帯人員と世帯構成の差異を考慮したFRSの所得の調整が行われる (Adams et al., 2010 ; Palmer, 2011)。さらに、同調査には2001年の国勢調査に基づき改訂された推定人口に一致させるための拡大係数が含まれる。加えて、FRSと個人所得調査データとの比較から高所得者の過少報告が明らかになったため、「非常に裕福な」世帯の総所得と純所得に関しては、過小報告を補正した所得が公開されている (Adams et al., 2010)。HBAIは同様に、英国の貧困と所得格差の分析に広く利用されてきた (Palmer, 2011 ; Hills et al., 2010)。

一方、日本の「国民生活基礎調査」は厚生労働省 (MHLW) が主管し、日本における世帯の生活状態や生活の質について広範な情報を記録しており、3年に一度の大規模調査では2万世帯程度のサンプルが集められる (厚生労働省, 2011)。ただし、同調査では、国勢調査と比較して高齢層の回収サンプルが多く、また所得に関する調査を福祉事務所が実施しているために、低所得層の回収世帯数が多くなっているとの指摘もある。これに対し、英国のFESと類似した日本の統計資料に、総務省が主管し統計局 (SB) が実施している「全国消費実態調査」がある。同調査の目的は「家計の収入と支出、貯蓄と借入金残高、耐久消費財、居住および居住用財産などの事項に関する広範な調査を通じて、全国と地域別の世帯における消費、所得および資産の水準、構造および分布」といった日本人の生活様式に関わる諸側面の実態を明らかにすることにある (統計局, 2008)。同調査は1959年に始まり、それ以来5年ごとに実施されてきた。同調査については、家計簿を記録する負担から低所得層の協力率が低くなっているとの指摘がある。ただし、英国において同様に調査方の異なるFESとFRSを比較しても調査回収率も同程度であり、所得分布や調査世帯特性の差も小さい。

2009年から独立行政法人統計センターを通じて、学術研究を目的に「匿名データ」の利用申請が開始され、全国消費実態調査に関しては、1989年以降の4時点の匿名データを利用できる<sup>2)</sup>。同

データの標本サイズは約5万世帯 (学生世帯と外国人世帯は調査から除かれる) であり、同調査には総所得や、税金、国民社会保険料などの支出額に関する情報が含まれる。所得は、階級区分値ではなく、絶対値で公表されるが、単身世帯では1,000万円以上、2人の世帯では2,500万円以上の所得に関してはトップコーディングが適用され、これら上限所得以上であることしか分らない。また同データには、標本バイアスを補正するための拡大係数が含まれている。

どの日本の統計資料が英国のFES/FRSに基づくHBAIと比較する上で適しているのかは、調査方法のみならず、回収率とそれに関連する欠損値・拡大係数の計算方法の違い、回収されたサンプル特性の精緻な比較が本来望まれる。さしあたって、ここでは匿名データの公開によって個票データの利用が容易であり、国勢調査と比較して世帯主年齢や職業構成に大きな違いのみられない資料とされる全国消費実態調査 (匿名データ) を用いて、英国HBAIとの所得格差指標の予備的な比較を試みることにしたい。

次の段階として、分析で使用する変数が比較に適切かどうかを確認する必要があった。既述の通り、HBAIデータは、等価調整と呼ばれる、世帯人員と構成を調整した所得が追加される (Atkinson, 1983; Adams et al., 2010)。マッククレメント (McClements) 法とOECD法を用いて算出された2種類の (住居費の控除前および後の) 等価所得が含まれる (詳細はAdams et al., 2010 : 213を参照)。本研究では、OECD法<sup>3)</sup> による住居費を控除する前の等価所得を使用した。具体的には、HBAIに表章された等価所得と、日本の全国消費実態調査から、世帯人員と構成を調整した等価所得を算出し分析に用いる。日本と英国の所得分布を直接比較するために、OECDの2005年購買力平価 (1英国ポンド=203.64 日本円; OECD, 2011e) を使って、HBAI2004/05 (両国の所得データが入手できた最新のものの) からの英国の所得データを変換した。

日本と英国を比較できるよう所得データを選別し、必要な調整を適用した上で、以下に示す、格

差と貧困に関する指標を求めた。

む欧州連合での公的な貧困指標である。

- 中央値五分位比：全人口のうち富裕層20%の所得中央値を貧困層20%の所得中央値で除した値。この比率は中央値の第1五分位に対する第5五分位の比率としても知られ、DWPが実施したHBAIデータによる分析で広く用いられる（たとえばAdams et al., (2010)を参照）。
- 平均値五分位比：全人口のうち富裕層20%の所得平均値を貧困層20%の所得平均値で除した値。これは第1五分位のシェアに対する第5五分位のシェアの比率としても知られ、『スピリットレベル』（Wilkinson and Pickett, 2009）で使用された主要な指標であった。
- 所得が等価所得の中央値の50%に満たない人口：等価所得の中央値の50%に満たない家計所得で生活している者の総人口に占める割合。OECDの報告書や日本の貧困率計算などに利用される代表的な貧困指数である。
- 所得が等価所得の中央値の60%に満たない人口：等価所得の中央値の60%に満たない家計所得で生活している者の総人口に占める割合。可処分所得の中央値の60%以下は、英国を含

## VI 1989年から2009年における所得格差と貧困の指標に関する日本と英国の比較

表1に、全国消費実態調査の匿名データが得られた全年次について、等価所得の五分位別に等価所得の中央値を示す。表に示された通り、中央値五分位比は、2004年に3.99へ低下するまで、1989年の3.70から1999年の4.08へと1990年代をとおして増加している。日本では、1989年に、昭和時代が終わり、戦後の黄金時代として認識される時代が終焉した（Brinckmann, 2008）。そして、日本の資産バブルが崩壊し（Brinckmann, 2008; Wood, 1992）、日本の「失われた10年間」と表現される時期が始まったのも、まさにこの頃である（Callen and Ostry, 2003; Saxonhouse and Stern, 2004）。不動産市場と株式市場が暴落した後に、1990年代に富の分配はより公平になった（Jones, 2007）。ただし、この10年間で「失われた10年間」と表現することに誰もが同意しているわけではない。たとえば、Brinckmann（2008）は、それを転換の時期、すなわち「マゼ

表1 等価所得の五分位集団別にみた等価所得中央値と中央値五分位比，日本，1989-2004年

年	五分位集団別等価所得中央値（万円/年）					全体の平均値 （万円/年）	中央値 五分位比
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5		
2004	219	341	446	584	875	509	3.99
1999	231	364	479	627	945	545	4.08
1994	235	363	474	610	904	536	3.85
1989	201	306	394	507	746	448	3.70

全国消費実態調査匿名データによる

表2 等価所得の五分位集団別にみた等価所得平均値と平均値五分位比，日本，1989-2004年

年	五分位集団別等価所得平均値（万円/年）					全体の平均値 （万円/年）	平均値 五分位比
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5		
2004	207	340	446	587	965	509	4.67
1999	217	365	481	632	1030	545	4.74
1994	221	364	475	617	1006	536	4.56
1989	190	306	396	511	837	448	4.41

全国消費実態調査匿名データによる

表3 等価所得の五分位集団別にみた等価所得中央値と中央値五分位比, 英国, 1994-2009年

年	五分位集団別等価所得中央値 (ポンド/週)					全体の平均値 (ポンド/週)	中央値 五分位比
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5		
2008/09	232	363	516	730	1192	681	5.14
2004/05	202	313	447	626	1008	577	4.99
1999/00	160	247	368	524	837	473	5.23
1994/95	129	193	289	412	656	363	5.09

HBAI/FRSによる

表4 等価所得の五分位集団別にみた等価所得平均値と平均値五分位比, 英国, 1994-2009年

年	五分位集団別等価所得平均値 (ポンド/週)					全体の平均値 (ポンド/週)	平均値 五分位比
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5		
2008/09	199	365	518	735	1590	681	7.99
2004/05	188	314	449	633	1302	577	6.93
1999/00	150	248	369	528	1071	473	7.13
1994/95	119	195	291	417	794	363	6.65

HBAI/FRSによる

ランの10年間」と言い表している。

表2は日本の1989年から2004年における等価所得の五分位別にみた平均値(年間所得)と平均値五分位比を示している。中央値と同様に、2004年に4.67へ低下する前には1989年の4.41から1999年の4.74へ増加した。第1五分位の所得の平均値が1994年から1999年にかけて名目で減少し(年間221万円から217万円へ)、2004年までにさらに落ち込んでいる。その他全ての五分位(と総人口の平均値)は1999年から2004年に減少した。こうした傾向は1990年代初めに生じた不動産と株式市場の暴落の直後に日本が経験したデフレーションと対応している(Hamada et al., 2011)。

表3には、日本のデータと同一の年次について

FRSデータを入手できた年次と、FRSが公表された最新年次(2008/09)について、英国における五分位別の等価所得の中央値(毎週の家計所得)と中央値五分位比を示す。表中に示す通り、全ての年次で同比は日本よりもはるかに高い。経年的な変化を見ると、同比は1994年から2000年にかけて5.09から5.23へ増加した。その後、同比は2004/05年に4.99へ低下し、2008/09年には再び5.14へ上昇する。両国で共通して得られる2004年においては、英国の中央値五分位比は(日本より)1程度高く、最も大きな差は1994年(1.24)に記録される。

表4に、等価所得の五分位別に、その平均値と平均値五分位比を示す。それに対応する日本の数値(表2)を比較すると、同比は英国の方がはる

表5 五分位比の英国と日本との比較

格差指標/年	1994	1999	2004
(1) 日本の中央値五分位比	3.85	4.08	3.99
(2) 英国の中央値五分位比	5.09	5.23	4.99
日英の差 (2)-(1)	1.24	1.15	1.00
(3) 日本の平均値五分位比	4.56	4.74	4.67
(4) 英国の平均値五分位比	6.65	7.13	6.93
日英の差 (4)-(3)	2.09	2.39	2.26

かに高いことが分かる（その隔たりは五分位別の中央値での差よりもさらに大きい）。二国間における平均値五分位比で最も大きな差は1999年に記録された（英国では7.13であり、日本では4.74）。表5には、英国と日本で、共通してデータが得られる年次に関して、平均値と中央値の五分位比、およびその日英の差を整理した。なお、日本のデータは高所得者層のトップコーディングがなされており、たとえば二人以上の世帯では2,500万円以上の所得水準はすべて2,500万円と扱われている。そのため、もっとも所得水準の高い五分位集団の等価所得平均値が過小評価されているかもしれない。しかし、日本の2004年全国消費実態調査集計表からは等価所得に基づく年間所得10分位集団別の平均所得が得られる。これを利用すると、平均値五分位比は4.64であり、トップコーディングされた場合との差がほとんどみられない。等価所得の計算方法が異なること<sup>4)</sup>を考慮しても、ここで得られた日英の差はトップコーディングによる見かけの差ではないものと考

えられる。

両国の最新データ（2004）を用いて、さらに詳細に所得分布の違いを検証する必要もある。そこで、日本の総所得（単位：万円）と英国の総所得（前章で述べた購買力平価レートで日本円に換算）の度数分布を求め、これを図示したものが図2である。

英国における高所得世帯に所属する人口割合は日本のそれより一貫して高い（特に2004年に2,500万円を越す収入のあった非常に裕福な所得グループにおいて）。これは他のOECD諸国、特にアメリカと英国よりも日本の最上位所得（層）のシェアは極めて低いと示唆する先行研究と一致する（Piketty and Saez, 2006; Alvaredo et al., 2011）。それにもかかわらず、英国に比べ、日本では所得が非常に低い層の割合が高いということも興味深い。この点は日本の貧困に関する最近の分析結果とある程度対応する（Abe, 2011）。

表6と表7は、日本と英国それぞれの推定貧困率を示しており、これは等価所得の中央値の50

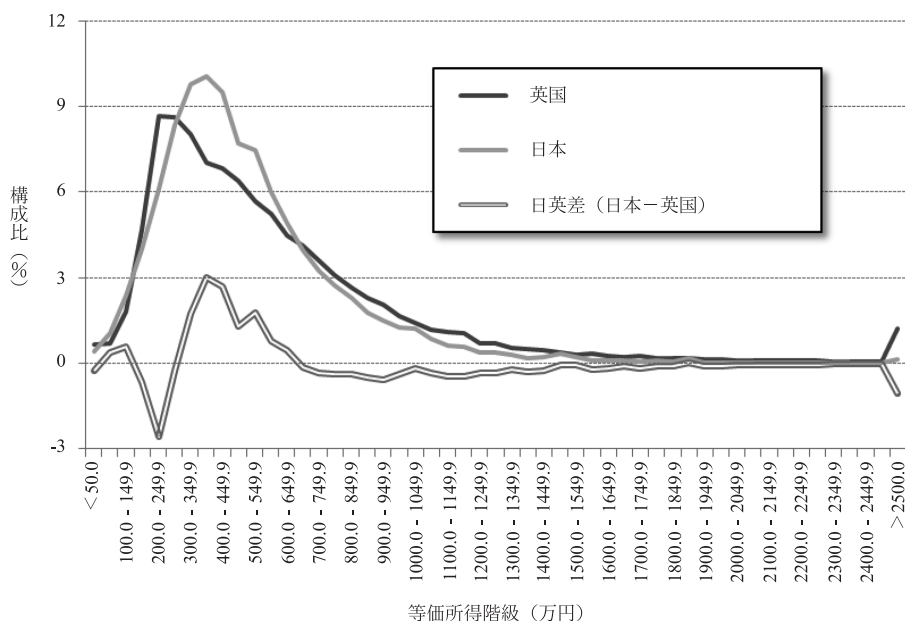


図2 英国と日本における所得分布，2004年

全国消費実態調査匿名データ（日本）およびHBAI/FES（英国）による



表6 日本の推定貧困率

	中央値の50%より下	中央値の60%より下
2004	10.3%	16.4%
1999	10.8%	17.0%
1994	10.2%	16.3%
1989	6.4%	10.1%

全国消費実態調査匿名データによる

表7 英国の推定貧困率

	中央値の50%より下	中央値の60%より下
2008/09	14.2%	21.8%
2004/05	14.0%	22.2%
1999/00	16.2%	24.7%
1994/95	15.5%	24.9%

HBAI/FRSによる

%あるいは60%に満たない世帯で生活している世帯人員数の、総人口に対する百分率として定義される。日本の可処分所得のデータを利用できなかったことから、両国間で比較ができるように総所得の値を用いて、この数値を計算した。英国では、可処分所得の中央値に基づく公表値の方が明らかに低いことから、日本でも同様に、可処分所得のデータが利用できるならば、そうした数値が低くなると予測される。以上の日本の全国消費実態調査と英国のHBAI (FRS) とを用いた比較においては、全年次を通じてすべての格差指標が日本よりも英国で極めて高いとの結果が得られた。

## VII おわりに

1980年代以降、日本の長寿を説明する上で、日本の所得分配がしばしば議論され (Marmot and Davey-Smith, 1989), それは『スピリットレベル』の出版に端を発した最近の論争において、重要な論点となっている。とりわけ「スピリットレベル」仮説は、所得分配と健康との関係は、経済構造が社会関係に及ぼす影響から来る心理社会的な側面によって規定される (Wilkinson and Pickett, 2009)。この仮説では、所得格差が小さくなるほど、結束力が強く、信頼と協力が

育まれ、社会的ストレスも少ない社会が生まれるとされる。

Wilkinson and Pickett (2009) の業績に加えて、進行中の追跡調査 (The Equality Trust, 2001) によって、一社会の所得分配に影響する社会的、経済的政策が当該社会を構成する人々の心理社会的な福祉に、極めて重要であるということが、明らかになりつつある。そうした証拠によると、もし英国で所得格差が半減されるならば、国内の殺人率も半減し、精神疾患は2/3に減り、肥満者の割合も半減して、収監は80%減り、10代の出産は80%少なくなり、信頼の水準は85%高まることになると言われる (The Equity Trust, 2011)。今後、より質の高い最新の所得格差に関する統計資料を用いた分析を行い、一国の所得格差を是正することで生じる効果を理解することは、きわめて重要な課題である。

本稿で整理された先行する研究や本稿で追加された作業に基づく日英比較の知見は、「スピリットレベル」仮説とおおむね整合的なものである。ただし、可処分所得による評価や地域間格差の考慮といった論点の拡大に加え、統計の国際比較の難しさを鑑みれば、両国における統計調査の方法とそのバイアスおよびその補正方法など統計データの性質に関する慎重な検討を、さらに積み重ね

ることが必要である<sup>5)</sup>。本研究の所得分布の比較結果によれば、現在においても日本は英国よりも社会格差の小さい社会と捉えられるが、格差の拡大が社会心理的なプロセスを経て人々の生活や健康に影響を及ぼすまでのタイムラグなど、「スピリットレベル」仮説の妥当性をより明確にする上で、両国の今後の推移を注意深く追跡することが望まれる。

## 謝辞

日本と英国への渡航の機会を支援・提供して頂いたことに対して、大和日英基金およびシェフィールド大学、立命館大学に謝意を表する。また国立社会保障・人口問題研究所の阿部彩博士には、同研究所におけるDanny DorlingおよびDimitris Ballas, Helena Tunstallによるセミナーを手配、開催して頂いたほか、本研究の計画や着想に対して建設的な意見を寄せて頂いた。また、シェフィールド大学地理学部（2011年1月27日）および立命館大学の歴史都市防災センター（2011年5月9日）、国立社会保障・人口問題研究所（2011年5月10日および2012年1月6日）での研究セミナーの出席者の方々にも、建設的な意見や有益な提案を頂いた。改めて感謝を申し上げたい。UK Data Archiveを通じて、“Family Resources Survey”と“Household Below Average Income”の個票データを利用した。「全国消費実態調査」匿名データは、独立行政法人統計センターを通して利用した。

## 注

- 1) 原書タイトルにあるSpirit Levelには二つの意味が含まれているようである。1つは水準器（水平であるかどうかを判定する機器）であり、社会的な平等さを測ることの重要性を暗示している。いま1つは、物質的レベルに対する精神的レベルあるいは意識のレベルとでも表現すべき意味であり、心理社会的な諸過程の重要性を示唆している。
- 2) 全国消費実態調査の匿名データには、リサンプリングやトップコーディングなどの匿名措置が適用されているため、匿名データから求められた値と、全国消費実態調査の公表されている統計票の値とは完全には一致しない。

- 3) 等価所得の方法は複数ある。一般的には、世帯の総年間収入をその世帯についての等価尺度値で除した値を等価世帯所得とする。本稿で利用した修正OECD法では、一人の成人（基本的には世帯主）を0.67、二人目以降の成人および14歳以上の子ども一人につき0.33、14歳未満の子ども一人につき0.20の値を足しあわせて、その世帯の等価尺度値とする。
- 4) 世帯人員の平方根を等価尺度値とする等価調整値である。修正OECD法との違いは主に低年齢層の子どもを養育する比較的若い世代の等価所得に顕れる。全国民を対象とした相対所得の指標（所得格差や貧困率）の計算値の場合、修正OECD法の結果と大きな違いは生じない（2004年の匿名データによれば、5分位比で0.1のオーダーのずれが生じるに過ぎなかった）。
- 5) 日本では全国消費実態調査と国民生活基礎調査の間で得られる指標値の乖離が大きく、両者を含めた調査方法やサンプル特性の国際比較も検討すべきであろう。

## 参考文献

- Abe, A. K. (2010) "Social Exclusion and Earlier Disadvantages: An Empirical Study of Poverty and Social Exclusion in Japan", *Social Science Japan Journal*, 13(1), pp.5-30.
- (2011) "Measurement of Poverty and Social Exclusion in Japan", paper presented at the Second Townsend Memorial Conference, Measuring Poverty: The State of Art, London 22-23 January 2011.
- Adams, N., Barton, A., Bray, S., Johnson, G. and Matejic, P. (2010) *Households Below Average Income: An analysis of the income distribution 1994-95-2008-09*, Department for Work and Pensions, National Statistics.
- Alvaredo, F., Atkinson, T., Piketty, T. and Saez, E. (2011) *The World Top Incomes Database*, on-line document, <http://g-mond.parisschoolofeconomics.eu/topincomes>, accessed on 01/07/2011.
- Atkinson, A.B. (1983) *The Economics of Inequality*, Clarendon Press, Oxford.
- Ballas, D., Dorling, D., Nakaya, T., Tunstall, H. and Hanaoka, K. (2011) *Social cohesion in Britain and Japan: a comparative study of two island economies*, Daiwa Anglo-Japanese Foundation end of award report, Project ref: 8006/8599, London
- Bauer, J. and Mason, A. (1992) "The distribution

- of income and wealth in Japan", *Review of Income and Wealth*, 38 (4), pp.403-428.
- Bezruchka, S., Namekata, T. and Sisitrom, M. G. (2008) "Improving economic equality and health: The care of Postwar Japan", *American Journal of Public Health*, 98 (4), pp.589-594.
- Brinckmann, H. (2008) *Showa Japan: The Post-War Golden Age and Its Troubled Legacy*, Tuttle Publishing, Tokyo.
- Buss, J. A., Peterson, G. P. and Nantz, K. A. (1989) "A comparison of distributive justice in OECD countries", *Review of Social Economy*, 47 (1), pp.1-14.
- Callen, T. and Ostry, J. D. (2003) *Japan's Lost Decade: Policies for Economic Revival*, International Monetary Fund, Washington DC
- Cockerham, W. C. and Yamori, Y. (2001) "Okinawa: an exception to the social gradient of life expectancy in Japan", *Asia Pacific Journal of Clinical Nutrition*, 10, pp.154-158.
- Davey-Smith, G., Dorling, D., Mitchell, R. and Shaw, M. (2002) "Health inequalities in Britain: continuing increases up to the end of the 20th century", *Journal of Epidemiology and Community Health*, 56, pp.434-435.
- DWP (2011) *Family Resources Survey*, on-line document, accessed on 15 April 2011, available from: <http://research.dwp.gov.uk/asd/frs/>
- The Equality Trust (2011) *Why more equality?*, The Equality Trust, London, on-line document available from: <http://www.wqualitytrust.org.uk/why>
- Fujino, Y., Tamakoshi, A., Ohno, Y., Mizoue, T., Tokui, N. and Yoshimura, T. (2002) "Prospective study of educational background and stomach cancer in Japan", *Preventive Medicine*, 35, pp.121-127.
- Fukuda, Y., Nakamura, K. and Takano, T. (2004) "Wide range of socioeconomic factors associated with mortality among cities in Japan", *Health Promotion International*, 19, pp.177-187.
- 
- (2005a)
- "Municipal health expectancy in Japan: decreased longevity of older people in socioeconomically disadvantaged areas", *BMC Public Health*, 5, pp.65-73.
- 
- (2005b)
- "Cause-specific mortality differences across socioeconomic position of municipalities in Japan, 1973-1977 and 1993-1998: increased importance of injury and suicide in inequality for ages under 75", *International Journal of Epidemiology*, 34, pp.100-109.
- 
- (2007)
- "Higher mortality in areas of lower socioeconomic position measure by a single index of deprivation in Japan", *Public Health*, 121, pp.163-173.
- Hills, J., Brewer, M., Jenkins, S. P., Lister, R., Lupton, R., Machin, S., Mills, C., Modood, T., Rees, T. and Riddell, S. (2010) *An anatomy of economic inequality in the UK: report of the National Equality Panel*. Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science, London available on-line from: [http://sticerd.lse.ac.uk/case/\\_new/publications/NEP\\_Asp](http://sticerd.lse.ac.uk/case/_new/publications/NEP_Asp)
- Horiuchi, S. (2011) "Major causes of the rapid longevity extension in Postwar Japan", *The Japanese Journal of Population*, 9 (1), pp.162-171.
- Ikeda, N., Saito, E., Kondo, N., Inoue, M., Ikeda, S., Satoh, T., Wada, K., Stickley, A., Katanoda, K., Mizoue, T., Noda, M., Iso, H., Fujino, Y., Sobue, T., Tsugane, S., Naghavi, M., Ezzati, M. and Shibuya, K. (2011) "What has made the population of Japan healthy?", *Lancet*, 6736(11), pp.61055-6.
- Hamada, K., Kashyap, A. K. and Weinstein, D. (Eds.) (2011) *Japan's Bubble, Deflation and Long-term Stagnation*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Hanaoka, K. (2011) "Estimating spatial distributions of earnings at the small area level in Japan: A spatial microsimulation approach", *Journal of the City Planning Institute of Japan*, 46, pp.143-149.
- Hanibuchi, T., Nakaya, T. and Murata, C. (2012) "Socio-economic status and self-rated health in East Asia: a comparison of China, Japan, South Korea and Japan", *The European Journal of Public Health*, 22 (1), pp.47-52.
- HMRC (2007) *The Survey of Personal incomes* on-line document, available from: [http://www.hmrc.gov.uk/stats/income\\_distribution/inc-distribution-note.pdf](http://www.hmrc.gov.uk/stats/income_distribution/inc-distribution-note.pdf)
- Johansson, S. R. and Mosk, C. (1987) "Exposure,

- resistance and life expectancy: Disease and death during the economic development of Japan, 1900-1960", *Population Studies*, 41, pp.207-235.
- Jones, R. S. (2007) *Income Inequality, Poverty and Social Spending in Japan*, OECD Economics Department Working Papers, No. 556, OECD publishing.
- Kagamimori, S., Gaina, A. and Nasermoaddeli, A. (2009) "Socioeconomic status and health in Japanese populations", *Social Science & Medicine*, 68, pp.2152-2160.
- Liang, J., Bennett, J., Krause, N., Kobayishi, E., Kim, H., Brown, J.W., Akiyama, H., Sugisawa, H. and Jain, A. (2002) "Old age mortality in Japan: does the socio-economic gradient interact with gender and age?", *Journal of Gerontology*, 57B, pp.S294-S307.
- Marmot, M. G. and Davey-Smith, G. (1989) "Why are the Japanese living longer?", *British Medical Journal*, 299, pp.1547-1551.
- and Wilkinson, R. G. (Eds.) (2005) *Social determinants of Health*, London, Oxford University Press.
- Martikainen, P., Lahelma, E., Marmot, M., Sekine, M., Nishi, H. and Kagamimori, S. (2004) "A comparison of socioeconomic differences in physical functioning and perceived health among male and female employees in Britain, Finland and Japan", *Social Science & Medicine*, 59, pp.1287-1295.
- Ministry of Health, Labor and Welfare (厚生労働省) (2011) *国民生活基礎調査 Comprehensive Survey of Living Conditions*, online document, available from: <http://www.mhlw.go.jp/english/database/db-hss/cslc.html>
- 中谷友樹 (2011a) : 健康と場所—近隣環境と健康格差研究一. *人文地理* 63-4, pp.360-377.
- (2011b) : 地理統計に基づくがん死亡の社会経済的格差の評価—市区町村別がん死亡と地理的剥夺指標との関連性一. *統計数理* 59-2, pp.239-265.
- Nakaya, T. and Dorling, D. (2005) "Geographical inequalities of mortality by income in two developed island countries: a cross-national comparison of Britain and Japan", *Social Science & Medicine*, 60, pp.2865-2875.
- Nishi, N., Kurosawa, M., Nohara, M., Oguri, S., Chida, F., Otsuka, K., Sakai, A. and Okayama, A. (2005) "Knowledge of and attitudes toward suicide and depression among Japanese in municipalities with high suicide rates", *Journal of Epidemiology*, 15, pp.48-55.
- OECD (2011a) *Social Justice in the OECD-How Do the Member States Compare? Sustainable Governance Indicators 2011*, Bertelsmann Stiftung, Gutersloh, Germany
- (2011b) *Society at a Glance 2011 - OECD Social Indicators* ([www.oecd.org/els/social/indicators/SAG](http://www.oecd.org/els/social/indicators/SAG))
- (2011c) *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789>
- (2011d) *Metadata on OECD database on income distribution and poverty*, <http://www.oecd.org/dataoecd/52/30/49147697.pdf>
- (2011e) *Power Purchasing Parities*, online document, available from: [http://www.oecd.org/departement/0,3355,en\\_2649\\_34357\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/departement/0,3355,en_2649_34357_1_1_1_1_1,00.html)
- Office for National Statistics (2012) *The General Life Style Survey*, on-line document, accessed on 15 April 2011, available from: <http://www.statistics.gov.uk/statbase/product.asp?vlnk=5756>
- Ohtake, F. (2008) "Inequality in Japan", *Asian Economic Policy Review*, 3 (1), pp.87-109.
- Oshio, T. and Kobayashi, M. (2009) *Income inequality, area-level poverty, perceived aversion to inequality, and self-rated health in Japan*. *Social Science & Medicine*, 69(3), pp.317-26.
- (2010) *Income inequality, perceived happiness, and self-rated health: evidence from nationwide surveys in Japan*. *Social Science & Medicine*, 70(9), pp.1358-66.
- Palmer, G. (2011) *The Poverty Site: The UK site for statistics on poverty and social exclusion*, on-line document, <http://www.poverty.org.uk/>
- Picketty, T. and Saez, E. (2006) "The Evolution of Top Incomes: A Historical and International Perspective", *American Economic Review Papers and Proceedings*, 96(2), pp.200-205.
- Sanandaji, N., Malm, A. and Sanandaji, T. (2010) *The Spirit Illusion: A critical Analysis of How "The Spirit Level" Compares Countries*, London, The Tax Payers Alliance.

- Saunders, P. (2010) *Beware False Prophets: Equality, the Good Society and The Spirit Level*, London, Policy Exchange.
- Saxonhouse, G. and Stern, R. (Eds.) (2004) *Japan's Lost Decade: origins, consequences and prospects for recovery*, Blackwell, Bodmin.
- Schraad-Tischler, D. (2011) *Social Justice in the OECD-How Do the Member States Compare? Sustainable Governance Indicators 2011*, Bertelsmann Stiftung, Gutersloh, Germany
- Shaw, M., Dorling, D., Gordon, D. and Davey-Smith, G. (1999) *The widening gap: health inequalities and policy in Britain*, The Policy Press, Bristol.
- Shibuya, K., Hashimoto, H. and Yano, E. (2002) "Individual income, income distribution, and self-related health in Japan: cross sectional analysis of nationally representative sample", *British Medical Journal*, 324, pp.16-19.
- Snowdon, C. J. (2010) *The Spirit Level Delusion: Fact-checking the Left's New Theory of Everything*, Democracy Institute / Little Dice.
- Statistics Bureau (統計局) (2011) 全国消費実態調査 Family Income and Expenditure Survey, online document, available from: <http://www.stat.go.jp/english/data/kakei/index.htm>
- 橋本俊詔 (1998) 『日本の経済格差—所得と資産から考える—』 岩波新書. Tachibanaki, T. (2005) *Confronting Income Inequality in Japan*, MIT Press. (英語版は原著の増補改訂版)
- Tachibanaki, T. (2006) "Inequality and poverty in Japan", *The Japanese Economic Review*, 57(1), pp.1-27.
- The Equality Trust (2011) *Why more equality?*, The Equality Trust, London, on-line document available from: <http://www.equalitytrust.org.uk/why>
- Thomas, B., Dorling, D. and Davey-Smith, D. (2010) "Inequalities in premature mortality in Britain; observational study 1921 to 2007", *British Medical Journal*, 341, 3639. doi: 10.1136/bmj.c3639.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2011) *Demographic Yearbook 2008*, Series: R, No.39, UN, New York.
- Wilkinson, R. and Pickett, K. (2009) *The Spirit Level: Why equality is better for everyone*, Allen Lane. ウィルキンソン, R.・ピケット, K. 著 酒井泰介訳 (2010) 『平等社会—経済成長に代わる, 次の目標』 東洋経済新報社.
- Wood, C. (1992) *The bubble economy: the Japanese economic collapse*, Sidgwick and Jackson,
- Yanagishita, M. and Guralnik, J. M. (1988) "Changing mortality patterns that led life expectancy in Japan to surpass Sweden's: 1972-1982", *Demography*, 25(4), pp.611-624.
- (Dimitris Ballas シェフィールド大学上級講師)  
(Danny Dorling シェフィールド大学教授)  
(なかや・ともき 立命館大学教授)  
(Helena Tunstall エジンバラ大学地球科学部  
博士研究員)  
(はなおか・かずまさ 立命館大学助教)



# 子どもの貧困対策と現金給付

——イギリスと日本——

ジョナサン・ブラッドショー  
所 道 彦

## はじめに

「子どもの貧困」は多くの国に共通する深刻な社会問題であり、さまざまな対策が講じられている。有子家庭に対する現金給付は、その中核となるプログラムであるが、その歴史や現状は、国ごとに大きく異なっている。本稿では、イギリスと日本における児童手当・子ども手当に焦点を当て、子どもの貧困対策の現状と課題について両国を比較しつつ整理してみたい。

## I

### 1-1 イギリスにおける家族手当と福祉国家の成立

イギリスでは、1945年まで、子どもの経済的なニーズ充足に対する国家責任というものは認識されていなかった。生活困窮世帯に対しては救貧法とワークハウスが用意されていた。1911年以降、失業保険による手当が導入され、1933年以降、失業給付が導入されたが、これらは特に子どもをターゲットにしたものではなかった。しかしながら、議会の自由党議員のエレノア・ラズボーン (Eleanor Rathbone) は、子どもの貧困問題を緩和し、それが母親に支給された場合には、よりジェンダー間の平等が達成され、そして出生率を高めるという理由から、家族手当の導入を提唱した (Rathbone 1924)。1930年代のイギリスにおいて、出生率は人口置換水準を下回っていた

のであった。

当初、家族手当の計画は、労働組合の強い反対にあった。労働組合は、「家族賃金」を求めているのである。しかし、家族手当は、1942年のベヴァリッジ報告の中で採用された。その主要な前提は、失業保険による給付が、就労インセンティブを損なうことなく十分な水準で支給されるということが前提であった。

家族手当法 (Family Allowance Act) は、1945年に当時の保守党政府の下で成立した。賃金引上げ要求を抑えることが、その主要な動機であった。しかしながら、家族手当は、第2子以降が対象であり、その給付水準もベヴァリッジの提案よりも低いものであった。なお同時期に、無料の学校給食、出産への補助、妊婦や母親への食糧給付、社会扶助制度や保険給付における養育加算、国民保健医療サービス (NHS) の実施による医療サービス受給時の負担無料化が行われている。また、すでに所得税制度においては、子どもについて控除が実施されていた。これらのシステムは、基本的に普遍主義的な原理に基づいて実施されていた。

ところが、制度開始直後から問題が浮上することとなった。家族手当の水準は低く、公的扶助制度では住宅コストが換算されている一方、社会保険や一般雇用においては住宅コストに対応する給付がなく、公的扶助の水準が社会保険よりも高くなり、低賃労働者の就労インセンティブを脅かすこととなった。そこで、後に、所得制限付きの住宅手当とカウンスル・タックス給付が導入される

ようになった。また、NHSのコストが高いことから、処方箋と歯科の治療が有料となった。このように、制度の性格は、普遍主義的なものから、選別主義的なものへと変化し始めたのである。一方、税制における子どもについての控除は、家族給付と並行して実施されていたが、財政的に家族給付よりも負担が大きいこと、非課税世帯にとっては援助にならず、高額所得者にとってメリットのあるものとなっていた。

## 1-2 子どもの貧困の再発見

1960年代前半になると、戦後の福祉国家システムの下で、子どもの貧困問題が依然として存在すること、そしてそれが深刻であることを示す研究成果が発表されるようになった。1965年に出版されたthe Poor and the Poorestをきっかけに、Child Poverty Action Group (CPAG) が設立され、家族手当の改善に向けてのキャンペーン活動が展開されるようになった (Smith, A and Townsend, P 1965)。1970年の総選挙では、家族手当の増額を公約した保守党が勝利したが、保守党政府は、家族補足給付 (Family Income Supplement : FIS) を導入した。FISは、週4時間以上就労している世帯を対象にした所得制限付きの給付であった。5週間の就労収入が基準とされ、母親に支給され、その後の所得の変動に関係なく6か月間支給される。二人親もひとり親も同額の所得制限基準が設定された。FISの捕捉率 (take-up) は大変低く、課税所得ラインに近いところで設定されており、貧困の罠の問題を引き起こすこととなった。しかしながら、FISは1980年代に、家族クレジット (Family Credit) となり、その後、1990年代に就労家族タックスクレジット (Working Families Tax Credit)、児童タックスクレジット (Child Tax Credit) となった。そして、2013年には、ユニバーサル・クレジット (Universal Credit) が導入される予定である。

一方、CPAGによる長いキャンペーンの後に、児童税控除と家族手当は統合されて、1978年に児童手当 (Child Benefit) となり、またひとり

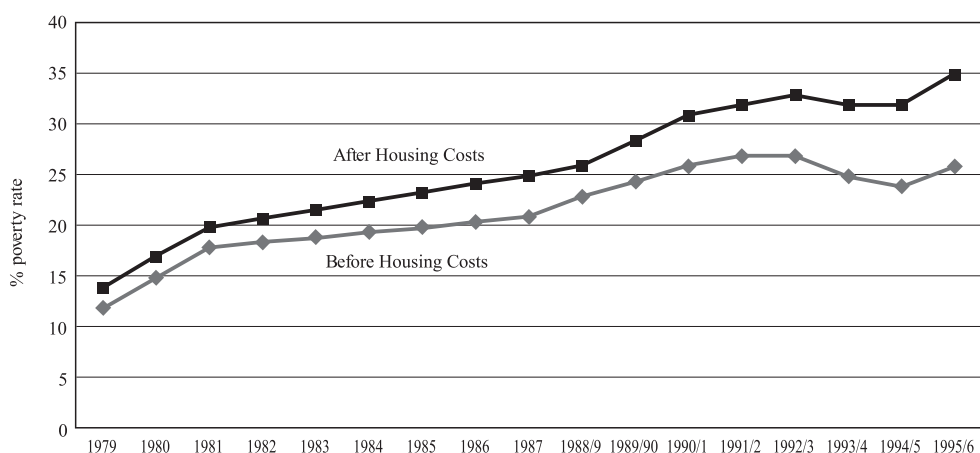
親世帯を対象とした手当 (One Parent Benefit) が導入された (現在は廃止されている)。現在、児童手当は、すべての子どもを対象とし、第1子に週20.3ポンド、第2子以降に13.4ポンドを支給している。

普遍主義的児童手当に対しては、現在でも賛否両論がある。反対意見としては、裕福な家族にも支給する必要はない、コストが高い、大家族、低年齢の子どもなどに対象を限定した方が効果的ではないか、高額所得者には課税すべきである、子育ては家族の責任である、無責任な出産を奨励する、現金給付は制度の目的のために使われない (バウチャーの方が効果的である) などがある。これに対して、賛成意見としては、水平的な再分配による公平性が確保される、子どもは社会にとって重要な資源であり、親だけがその責任を引き受けるべきでない、出生率の向上に寄与する、女性に対してメリットがある、就労意欲を高めるのに役立つ、家族を取り巻く状況に変化があった場合でも、確実な収入源を提供するというものであった。OECDの30か国中、20か国で普遍主義的システムが採用されている。

1979年にサッチャー政権が登場して以降、児童手当は、他の社会保障給付と同様に、放置されることとなった。これは、失業率の増加や、労働市場の変化と組み合わせることで、子どもの貧困の急速な増加をもたらすこととなった。以下の図1に示すように、子どもの貧困は3倍となった。

## 1-3 子どもの貧困撲滅

上記のような議論を受けて、1999年に、当時のブレア首相は、子どもの貧困の撲滅に取り組むことを宣言した。「私たちの歴史上の使命は、私たちが子どもの貧困を永遠に撲滅した最初の世代となることである。それは20年を要する事業であるが、達成可能であると信じる」と宣言したのである。そのための戦略としては、インフレを抑え高い雇用率を維持できる経済運営、「福祉から就労」の戦略、児童タックスクレジットや児童手当など就労者が受給できる手当 (in work benefit) の拡大、最低賃金の引き上げ、子どもに関する就



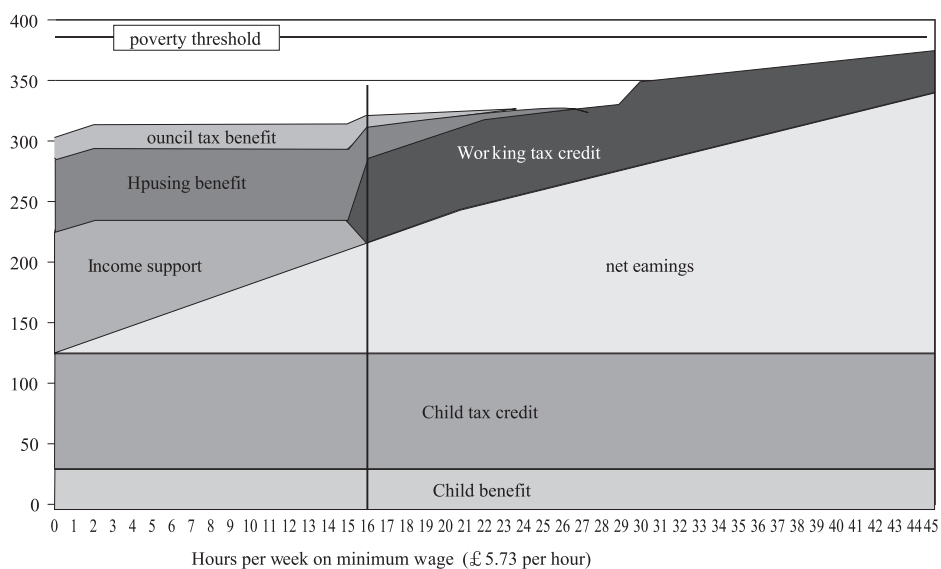
Source: DWP (2011)

図1 Child poverty rate % children in households with equivalent income less than 60% contemporary income

労外手当 (out of work benefit) の拡大, サービス給付への投資の拡大・医療, 教育, チャイルドケアへの支出拡大, 子どもの関する社会サービスの実施体制の再編などが含まれる。さらに, 2010年, 全政党が賛成の下で, 子どもの貧困対

策法 (Child Poverty Act) が可決され, 2020年までに子どもの貧困を削減する新たなターゲットが設定された。この法律は, 子どもの貧困撲滅に向けた一連の流れのピークであった。

図2は, 2009年における子どもに対する給付シ



Source: Microsimulation model derived by Professor Steve Wilcox

図2 Net disposable income for a couple plus two children before housing costs by hours supplied at the minimum wage from April 2009. Rent = £60 a week, Council Tax = £18.00 a week

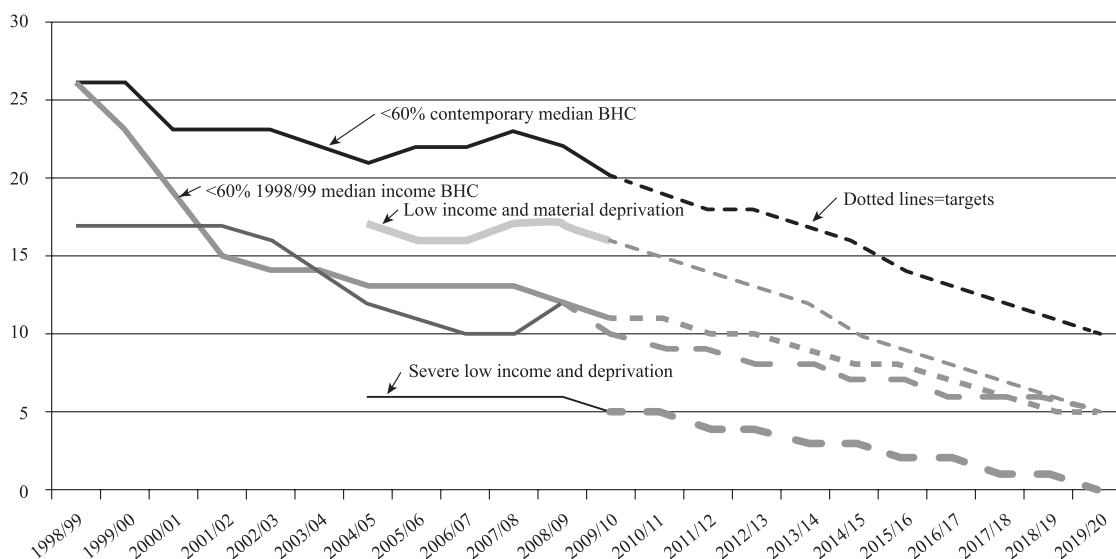
システムの全体の構造を示したものである。横軸は最低賃金で就労する労働者の就労時間、縦軸は一週間の可処分所得を示している。例えば、非就労世帯は、児童手当、児童タックスクレジット、所得補助（求職者手当）、住宅手当、カウンスル・タックス手当を受給することになる。そして、稼ぎ手が週16時間就労すると、就労タックスクレジットの受給へと移行する。この図に関して、次の3つの点について注目する必要がある。第1に、もしフルタイムで就労したとしてもその可処分所得は、貧困ラインを越えない。第2に、どれほど就労時間の増加に関わらず、所得の増加のペースは極めて平坦である（いわゆる貧困の罌）。第3に、低賃金の労働者に対して、国家が相当大きな支出を行っていることである。

経済的状況が悪化する前は、イギリスの雇用率は歴史的にも高い水準であった。子どもの貧困率は順調に低下し、2004-05年度までに、貧困率を25%減少させるという目標はほぼ達成でき、そして、子どもの貧困のギャップを減少させることができた。図3は、1998年以降、子どもの貧困の状況の変化を示したものであり、点線は子どもの貧

困対策法による貧困撲滅の目標値に達するための予想値を示している。

#### 1-4 経済危機の影響

その後、イギリスは深刻な不況となり、2010年には新たな連立政権が成立した。新政権は、2013年までに800億ポンドの財政赤字を削減するとし、その25%を増税により、そして残りの75%を公的サービスの削減と公的セクターの人員削減によって行うこととした。新政権の実施した削減のための政策パッケージは、極めて逆進性が強く、高齢者よりも子どもに関する支出を直接ターゲットにしている。児童手当は、3年間凍結され、2013年からは税制を通じて高所得者から取り戻すことが予定されている。16歳から18歳の子どもを学校につなぎとめるために実施されていた教育費に関する手当、妊婦に対する給付、児童信託基金は廃止された。児童タックスクレジットも削減され、2011年には、政府は、CTCをインフレ率以上にアップデートするという約束を反故にした。将来的には、すべての手当の水準の見直しは、小売価格指数（Retail Price Index）ではなく、消費者物



Source: DWP (2011)

図3 Child poverty rates

価指数 (Consumer Price Index) で行われることになる。そして、付加価値税は17.5%から20%へ引き上げられた。

これらの結果、子どもの貧困は、現在増加している。IFS研究所の推計によれば、相対的な子どもの貧困は、2009/10 and 2012/13に約19%の水準で推移し、その後、2020年までに、24.4%に上昇する。絶対的な子どもの貧困は、2009年に、17%から2013年に、23.2%となり、そのまま2020まで推移するとしている (Brewer et al 2011)。

そして、ユニバーサル・クレジットが導入により、2013年にすべての稼働年齢層に対する手当が統合される予定である。すでに、実施に関して、ITシステムが機能するかどうか懸念が高まっている。また、このクレジットは、住宅手当に上限を設定することになり、ロンドンなど家賃の高い地域の世帯に大きな影響を与えることになる。さらに、障害者の就労について、障害の程度についても再評価されることになっている。このため、2009-10年度と比較して、2012-13年度の中位世帯所得は7%も低くなり、高いインフレと賃金の低下のために、そのまま、2015-16年度まで、2009-10年度を下回ったままになるという特異な状況が予測されている。

現在のところ、政府の戦略は機能しているとは言えない。失業率は依然として上昇しており、特に若年層の失業率は、記録的な高い水準にある。経済成長は事実上ゼロであり、民間セクターは、公的セクターで削減された雇用の受け皿にはなっていない。財政赤字削減の目標は達成できておらず、ユーロ圏の経済危機によって、さらなる不景気に直面することが懸念されている。

## II 日本における子ども手当の展開

### 2-1 児童手当から子ども手当へ

日本の子ども手当の展開は、イギリスとは異なる。児童手当が導入されたのは、歴史的にはイギリスよりずっと遅く、1970年代初頭のことであった。福祉国家の拡充が経済発展の程度と関係しているとしても、日本が1960年代初頭に国民皆保険・皆年金制度を整備したことを考えると、子どもに関する社

会手当の実施は遅かった。ベヴァリッジ構想に家族手当を含め、戦後直後に実施したイギリスとのスタンスの違いに注目すべきであろう。

日本において児童手当の実施が遅くなった理由としては、さまざまな理由が指摘されてきた。第1に、子育ては家族の責任であるという意識が強く、不必要な公的介入はすべきでないと考えられていた。第2に、企業の賃金体系の中で、家族に関する手当が実施されていたことなどがあげられる。第3に、政府の政策の優先順位であり、経済成長が優先されたこと、少なくとも、高度経済成長期において少子化が大きな問題として認識されていなかったことも、その理由の一つであろう。要するに、戦後の経済成長の時期、家族と雇用が安定する中で、特に、子どもに関して社会保障給付の必要性は認められなかったということになろう。それでも、1970年代において、少子化が徐々に進行し、また、福祉元年の時期に福祉プログラムが拡大への国民の期待が高まる中、児童手当が導入されることになった。

よく知られているように、日本の児童手当法には、2つの目的が掲げられていた。1つは、有子家庭に対する経済的な安定であり、もうひとつは、子どもの健全な発達とウェルビーイングをもたらすことである。しかしながら、これらの目的は、解釈の幅が広く、結果として不明瞭であり、社会において手当の位置づけを明確にすることができなかったと言える。このことが現在の子ども手当をめぐる問題の遠因となっている。

1972年に実施された当時、児童手当は、義務教育期間までをカバーする計画で第3子以降の子に対して3000円からスタートし、1975年には5000円を支給するようになった。所得制限付きの手当であり、また、財政的に事業主や自治体の負担がある複雑な制度であった。この点もイギリスとの大きな違いである。給付額については、当時の物価水準を考えると、現在の価値よりも高かったという理解も可能かもしれないが、その後、据え置かれその実質価値は低下したことになる。

一方、その本質については、ジェンダーバイアスに関する指摘も行われてきた。イギリスなどでは母親を受給者と想定しているのに対して、日本では、



事業主負担があり、父親が受給者と想定されていることで、家族賃金の補足物としての性格を残存させることとなった（北 2002a）。

第1次オイルショックの後、児童手当の削減が始まる。手当の水準は10年間、固定されたままであった。当時、いわゆる「日本型福祉社会」が論じられるようになり、西欧型福祉国家への否定的な見解が広まり、家族機能と自助精神を強調する残余主義的な福祉システムが正当化されるようになった。

この時代の政策の特徴は、言うまでもなく、福祉削減である。児童手当は、そのメインターゲットとなり、給付水準が固定化されただけでなく、受給資格についても限定化が進み、1990年代初頭には、3歳未満の児童に限定されるようになった。対象児童は、第1子からになり、第3子以降は10000円となったが、少子化の進行を考えるとこれをそのまま受給対象の拡大と理解することはできない。

1990年代になると、ようやく状況が変化するようになる。少子高齢化の進行と核家族化によって、これまでの残余主義的な家族モデルの限界が理解されるようになり、家族に関する社会的給付が積極的に行われるようになった。当初は、保育などサービス給付の拡大に限定されていたが、やがて、有子家庭に対する経済的支援が徐々に拡大するようになった。児童手当について支給対象年齢が引き上げられ、2006年には小学校修了までの児童が対象となった。また、支給水準も引き上げられ、2007年以降、3歳以下の子どもに対する給付が10000円に拡大するとともに、所得制限ラインも引き上げられることとなった。

また、21世紀初頭の社会経済状況の悪化により、現役世代に対する貧困のリスクが現実的なものとして受け止められるようになった。少子化の進行の背景に、若年層の失業や雇用の不安定化があることが認識されるようになり、21世紀初頭の新自由主義的改革がもたらした「格差」の問題が注目を集めるようになった。そして、日本の「子どもの貧困」について現状や再分配システムの問題点についても指摘されるようになってきた（山野 2008 阿部 2008など）。

2009年の総選挙において、民主党政権は16歳未

満の子どもに対して、世帯の所得に関わらず、一律26000円の「子ども手当」を支給することを掲げた。実施の費用は、支出の組み替えと税控除の廃止等によって捻出されることになっていた。これらは、高校の授業料の無償化など合わせて、公約の目玉であった。総選挙後、ともかくも、2010年、完全実施時の半額（13000円）で日本最初の普遍主義的児童給付がスタートしたのである。

## 2-2 子ども手当の迷走

しかしながら、その後の子ども手当は、その制度実施にむけた見通しの甘さや政治状況の変化などによって、大きな困難に直面することとなったのは周知の通りである。早くも2010年夏には、財政状況から完全実施が困難であるという見通しが発表され、子ども手当は野党の格好の攻撃材料となった。財源の見通しが甘かったことに加えて、消費税の引き上げという選択肢を放棄すれば、財政的に行き詰ってしまうのは自明である。しかしながら、問題とされたのは直接的な費用の確保だけではない。日本のこれまでの福祉システムの在り方と深く関わっている。

まず、「普遍主義システム」そのものへの批判がある。子ども手当に関しては、保守系の政党やメディアから「バラマキ」という語が付せられて批判が行われる。「バラマキ」という言葉は、対象を限定せずに給付することを形容しているものと解釈できる。ここには、普遍主義についての誤解がある。特に、日本においては、社会保障システムを、給付される場面でのみ理解される傾向があるという問題を示している。給付時点で対象を限定していなくても、負担の在り方が累進課税の仕組みの中で理解されれば、つまり、所得再分配の仕組みが理解されればこれほど取り上げられるはずのない批判である。また、それまでの税制度上の所得控除の仕組みの問題点なども十分に理解されているとも言いがたい。普遍主義的なシステムへの無知と無理解をこれほど端的に示す言葉はないであろう。さらに、普遍主義への反発への背景として、子育ては親の責任という意識があることとの関係が指摘される（武川 2011：49、菊池 2011：37）。今回の子ども手当への批判は、

もともと、「社会福祉」や「社会保障」に関して、限定された対象者に実施するものとする残余主義的なシステムを基本としてきたことと深く関係していることは間違いないように思われる。

第2に「バラマキ」という批判は、おそらく「現金給付」であることと無縁でない。「本当に子どものために使われるか不明」とか「貯蓄に回る」という批判が発生する。現金のもつ交換性や保存性のメリットを評価しないのは極めて一面的と言えよう。また、現金給付と対比させる形で、サービス給付を優先すべきであるという批判がある。確かに、待機児童の問題が深刻な問題であることは否定できず、保育に関してサービス給付の拡大を求める意見は理解できる。しかし、これは「現金給付」の必要性とは直接関係のない議論である。注意しなければならないのは、「手当」か「保育」かという「二者択一の政治」の流れに無意識に巻き込まれてしまっていて、総合的な施策が必要にもかかわらず片方だけに自己規制するという奇妙な状況になっていることである。ブレア政権下で、現金給付もサービス給付も拡大したことが想起されるべきであろう。同時に、サービス給付の拡大は、就労中心の貧困対策と関係があることに留意すべきである。ワーキングプアの問題が顕在化している状況下で就労せざるを得ないこと自体についてよく議論を行わなければならない。

第4に、今回の子ども手当の迷走は、厳しい財政状況の中で、「後発制度」へ反発という理解ができるように思われる。日本において、子どもへの施策の優先順位が低いということとも関係がある。例えば、日本型福祉社会の行き詰まりの中で、「介護の社会化」を掲げた公的介護保険制度が2000年にスタートしたのに対して、子育ての領域への制度拡大は限定的である。ひとり暮らしの高齢者の増加や介護者の高齢化の問題への理解と比較して、子どもの養育は依然として親の責任という風潮が強いということになるのではないか。年金や介護保険制度の見直しが必要な時期に、子どもに関しての新らたなプログラムを拡大する余裕はないということになるだろう。高齢者の給付を削減と引き換えに子育て支援を行うことへの消極的な姿勢の可能性が指摘される（菊池 2011：37）。

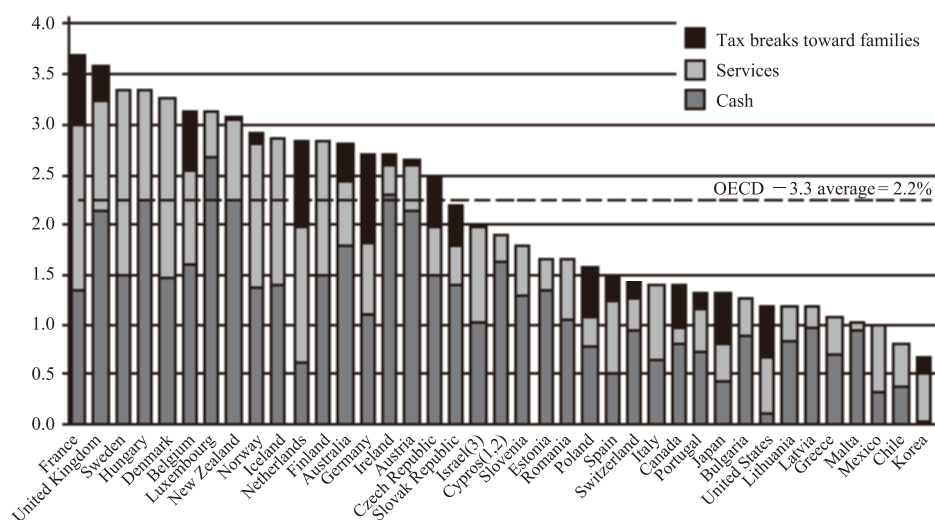
この迷走は、結局のところ、「子ども手当」の目的が何かを明確にできてこなかったという点に行き着くことになる。「少子化対策」という説明に対しては、「手当の実施で子どもの数が増えるのか」という反論が行われる。「子どもの健全育成」という説明に対しては、「現金給付が何に持ちられるか不明である」という批判が行われる。「貧困対策」という説明に対しては、「どうして高額所得者に支給するのか」という疑問が出される。「子どもに関する消費を刺激する経済対策」という意見に対しては、「貯蓄に回る」ことへの批判が出される。社会保障制度全体における子ども手当の位置についての説明ができなかったということになるだろう。

実施からわずか1年で子ども手当は大幅に見直されることとなった。2011年10月からは、年齢別に支給額が変更され、3歳以下の子どもに対しては15000円、他の子どもに対しては10000円となった。さらに2011年8月に子ども手当の廃止が決定され、2012年から所得制限が復活することとなった。所得制限のラインは、960万円に設定されることとなり、その制限にかかった世帯には、減額された手当が支給されることとなった。

### Ⅲ 国際比較の視点からみた子どもの貧困の現状

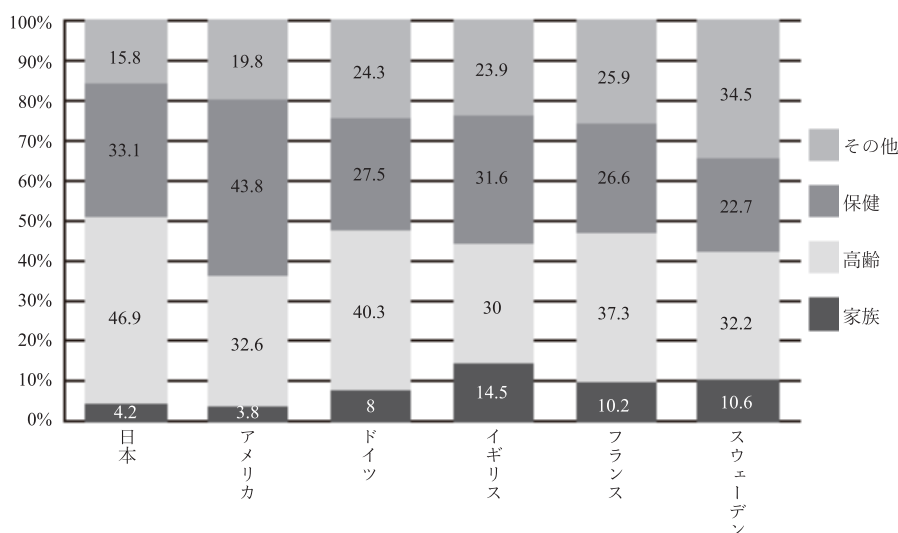
続いて、国際比較の視点から子どもの貧困対策の現状を見てみたい。まず、イギリスと日本では、家族に対する支出水準が異なる。労働党政権下での子どもの貧困対策の拡大により、イギリスの家族関係給付への支出は、OECD諸国の中で、フランスに次いで多い。一方、日本の支出は、OECDの平均以下であり、イギリスの半分であり、アメリカ、ギリシャ、韓国、および他の新興国と同様、下位グループを形成している。また、両国による支出の内訳の違いも顕著である。イギリスは、現金給付が半分以上を占めるのに対して、日本は税控除に大幅に依存しており、その割合の大きさはアメリカに次ぐものである。

図6は、ユニセフによる子どもの貧困に対する国際比較のデータである。OECD諸国の中で、イギリスは、依然として高い割合を示しているが、日本は



Source: OECD Family Data Base PF1.1

図4 Public spending on family benefits in cash, services and tax measures Percentage of GDP, in 2007.

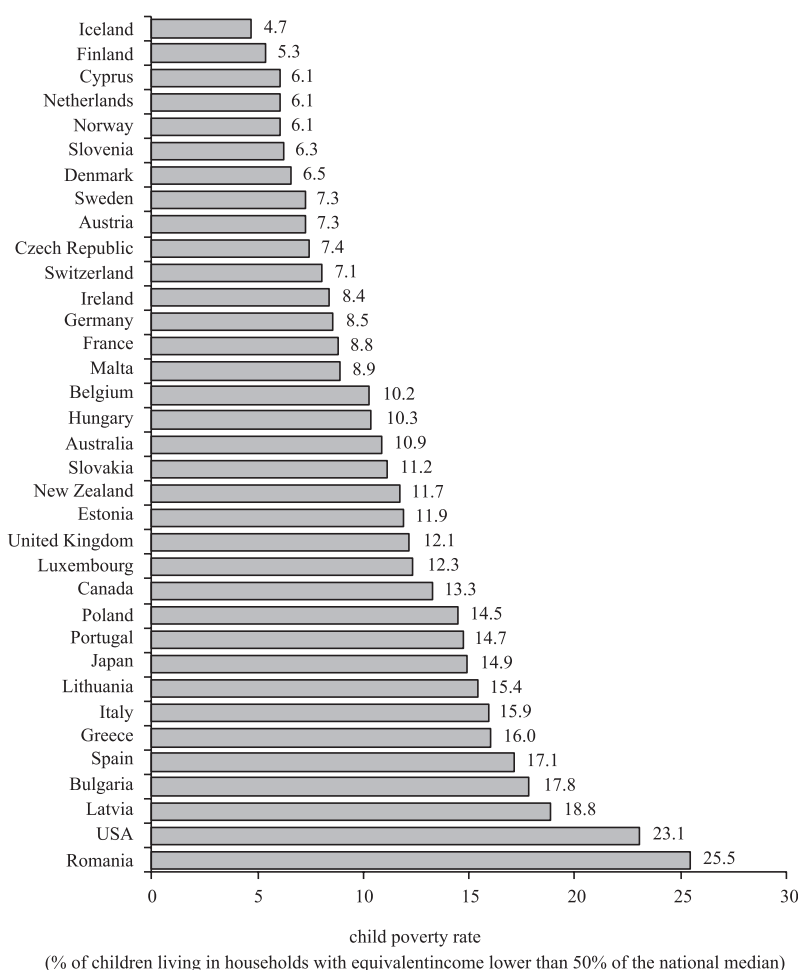


出所：内閣府 子ども・子育て白書 平成22年版 p.18

図5 各国の社会保障給付費の構成比（2005年）：OECD

それよりもさらに高い貧困率を示している。なお、イギリスは、1995年から2005年までの10年間に子どもの貧困率を下げることに成功した7つの国のうちのひとつである。図7は、各国の税と社会保障制度による貧困削減の効果を示すものである。イギリスは、2009年までにEU諸国の中で最も所得再分配が行

われている国であり、逆に日本は再分配機能が最も小さい国の一つである。日本は、支出の水準が低いだけでなく、税や社会保障制度の構造自体にも問題を抱えているということになる。図7では、日本の子どもの貧困率は、税と社会保障による再分配システムを通じて悪化するという結果を示している。



Source: Analysis for UNICEF (2012)

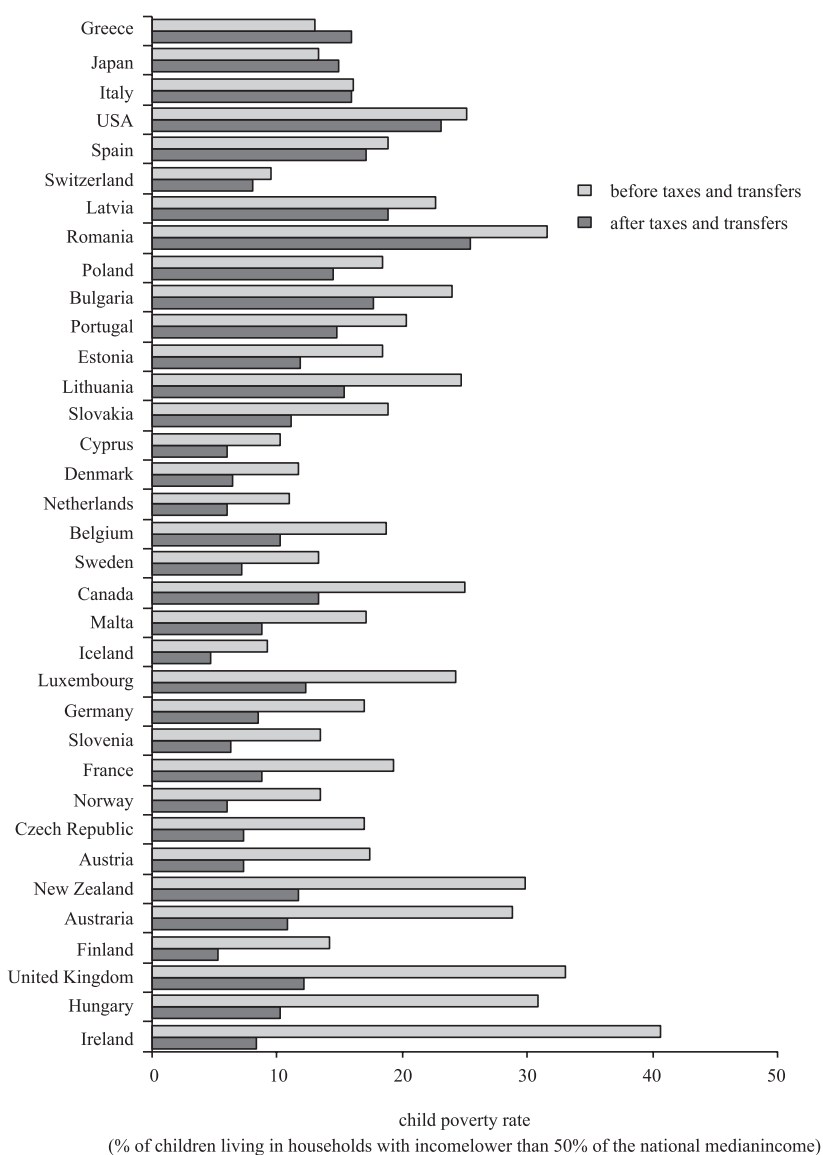
図6 Child poverty rates in the OECD (<50% median) circa 2008

#### IV まとめ：子どもの貧困対策と日本

なぜ、子どもの貧困を憂慮すべきなのか。まず、道徳的な議論がある。世界中、ほとんどの宗教が、貧しい人たちに手を差し伸べるべきであると教えているはずである。次に、社会正義の議論がある。罪のない子どもが親の所得によって将来が左右されるのは不公平だからである。さらに、経済的な議論がある。子ども貧困を放置することで、将来の人的資源に十分な投資がされず、生産性を落とすことにな

り、また、貧困問題は、衛生、疾病など、すべての市民に影響する社会問題と関連している。子どもの貧困を放置することは、年間GDP比で1%相当のコストとなるという指摘もある (Hirsch 2008)。最後に、子どもの貧困は、政府の政策評価の主要な指標の一つである。子どもの貧困は、政策の失敗を示すものである。

イギリスは、90年代後半以降、積極的に子どもの貧困対策に取り組み、順調に成果をあげてきたと評価できる。しかし、国際的な経済危機や政権交代等によって、貧困撲滅という目標達成が危ぶまれ



Source: Analysis for UNICEF (2012)

図7 Child poverty rates before and after transfers countries ranked by the poverty reduction achieved by transfers

ている。

一方、日本はさらに困難な状況にある。これまで見てきたように、いくつかの国際比較研究は、日本の子どもの貧困対策に問題を抱えていることを示している。日本は、家族に対する支出を増加させる必要があるだけでなく、その税と社会保障給付の構造

自体を改革する必要があるということになる。しかしながら、そのハードルは高い。

まずは、子ども手当の迷走についての総括が必要ではないか。西ヨーロッパにおいては広く定着している給付のシステムが日本に定着しなかったことへの批判もあろうし、それでも、1980年代と比較す



れば、拡大されたシステムが今後も存在する点を少しは評価できるかもしれない。また、現状では、政党間の政治的駆け引きの材料となっている側面もあるが、どのような政権が成立したとしても、児童手当は、少子化対策の中で一定の位置を占めることは間違いないかもしれない。しかしながら、上記のような残余主義的な福祉システムに関わる問題を抱えたままでは、大きな制度改革や拡充は不可能であろう。総じて、日本の社会保障制度は、各制度に個人の損得論で議論される傾向にあり、多くのメディアの報道で見られるように、「個人にとって損か得か」という情報だけが流布されることが多い。個別家計の損得勘定だけで、社会保障制度が議論されるならば、それ自体に問題があると言わなければならない。これは、世代ごとに損得を論じる年金制度の不公平問題にも共通する点である。現在の日本の状況からは、誰も損をしない制度改革などあり得ないはずであり、また、自分に直接関係のない制度に無関心であるならば、社会保障制度は成立しえない。

イギリスとの対比で言うならば、福祉国家のプログラムの整備期から、子どもの対する給付が大きく出遅れたという点が日本の特徴である。そして、その遅れが取り戻せないまま現在に至っている。また、イギリスでは、子どもの貧困対策法が成立するなど、子どもの貧困対策について一定の政治的コンセンサスが存在するのに対して、日本にはこれが欠如しており、子どもの貧困対策に超党派で取り組むような動きは見られない。高齢化の進展とともに、社会保障関係の支出が増加する中、社会保障財政の状況が厳しいことは間違いないが、財政面だけでなく政治面で問題を抱えていることを認識すべきであろう。子ども手当の迷走にみられるように、子育てを社会的に支えるということへの理解が広まっているとも言えない。次世代への投資についてコンセンサスが形成されているとは言い難い状況にあるということになる。

今回の子ども手当制度の迷走は、バラマキというイメージを付着させ、社会全体で子育てを支援するという考え方に否定的なイメージを付与したという点では、将来的に社会保障制度にとって大きなダメージを与えたという点は否定できないように思われる。

あえて言うならば、将来の世代に対する基本的な投資である「子ども手当」ですら定着させることのできない日本では、子どもの貧困対策の進展に関して明るい展望を見出すことは難しい。格差問題を放置し、次世代への社会的投資を十分に行わない国家の将来とはどのようなものか、想像力が問われているように思われる。

\* 本稿は、2011年1月に京都で行われた「子どもの貧困」に関するシンポジウムで行った両名のプレゼンテーションをベースに構成したものである。なお訳は所が担当した。

#### 参考文献

- Abel Smith, B. and Townsend, P. (1965) *The poor and the poorest*, London: Bell.
- Brewer, M., Browne, J. and Joyce, R. (2011) *Child and Working-Age Poverty from 2010 to 2020*, Institute for Fiscal Studies, <http://www.ifs.org.uk/comms/comm121.pdf>
- DWP (2011) *Households below average incomes 1994/95-2009/10*, <http://research.dwp.gov.uk/asd/hbai2010/index.php?page=contents>
- Hirsch, D. (2008), *Estimating the costs of child poverty: Roundup – reviewing the evidence*, York: Joseph Rowntree Foundation
- Rathbone, E. (1924) *Family Allowances: A new edition of The Disinherited Family 1949*, Willmer: Birkenhead
- UNICEF (2012) *Measuring child poverty*, Innocenti report 10. UNICEF: Florence
- 阿部 彩 (2008)『子どもの貧困』岩波新書
- 阿部 彩 (2010)「子ども手当と子どもの貧困率」『経済セミナー』Dec09/Jan10, pp.34-38
- 阿部 彩 (2011)「子どもの貧困と子ども手当をめぐる迷走」『都市問題研究』 pp. 40-53
- 菊池馨実 (2011)「子ども手当の廃止」『週刊社会保障』 No.2644 pp.36-37
- 北 明美 (2002a)「日本の児童手当制度の展開と変質(上)」『大原社会問題研究所雑誌』 No.524 pp.18-32
- 北 明美 (2002b)「日本の児童手当制度の展開と変質(中)」『大原社会問題研究所雑誌』 No.526・527 pp.39-55
- 北 明美 (2004)「日本の児童手当制度の展開と変質(下)」『大原社会問題研究所雑誌』 No.547 pp.32-47
- 子ども手当制度研究会 (2010)『子ども手当2010：

政策検証から実務まで』 ぎょうせい  
子どもの貧困白書編集委員会（2009）『子どもの貧  
困白書』明石書店  
大塩まゆみ（1996）『家族手当の研究：児童手当か  
ら家族政策を展望する』法律文化社  
武川正吾（2011）「子ども手当の所得制限」『週刊

社会保障』 No.2620 pp.44-49  
山野良一（2008）『子どもの最貧国・日本：学力・  
心身・社会におよぶ諸影響』光文社新書

（Bradshaw, J ヨーク大学教授）  
（ところ・みちひこ 大阪市立大学准教授）

## 子どもの貧困と「重なり合う不利」 ——子ども虐待問題と自立援助ホームの調査結果を通して——

松 本 伊智朗

### I はじめに

本論の目的は、子どもの貧困について、「重なり合う不利」・困難の複合的性格という視角から理解を試みるために、子ども虐待と自立援助ホームという社会的養護の領域での調査資料のいくつかを提示することである。結果として、単なる不利の集中ではなく、貧困、孤立と排除、被害や疾病・障害等、質的に異なる困難が複合し、子どもの不利が形成されていることが議論される。

日本において、子どもの貧困への社会的関心が高まったのは、この数年のことに属する（浅井・松本・湯澤 2008 山野 2008 阿部 2008）。しかしこれは、子どもの貧困という「新しい/特別なタイプの貧困」が登場したということの意味しない。基本的に問題にすべきは、貧困それ自体と、その解決・緩和の政策的、実践的なあり方である。それを前提に、子どもの貧困という用語は、貧困を子どもに焦点を当てて理解し、貧困が子どもの不利と困難に転化する側面を検討するために使用されると考えておきたい（松本 2008）。

ところで貧困の中核には、物質的な困窮がある。換言すれば、「必要」を欠く状態である。この「必要」の範囲と程度をどう定義し把握するかは貧困研究の主題のひとつであるが、ここでは立ち入らない。ただ我々は市場化された社会に生きているから、「お金がない」という経済的な問題は抜きに出来ない。ところで本論の課題との関係で議論すべきは、この物質的・経済的な困窮は、家族、個人が直面する社会的不利や困難とどのよう

に関係するか、という点である。

貧困の結果として社会的不利や困難が生じ、また貧困によってそれらが強化されるとすれば、あるいは逆にさまざまな社会的不利が貧困の原因となり、それらが相互に規定的であるとすれば、反貧困政策と実践は、所得保障を中心としながらも、それに限定されない。またさまざまな社会的不利に対する個別の対応策は、所得保障を中心とする狭義の反貧困政策に補強される。したがって、貧困と社会的不利の関係の把握は、それぞれの社会的不利に対応する個別の政策、実践のあり方を、反貧困政策・実践として統一的に検討するための前提作業となる。

ところで、貧困がもたらす社会的不利の具体的な現れ方、貧困がどのような社会的不利・困難として個人に経験されるかということは、その個人の年齢や性別、障害の有無などといった社会的区分によって異なる側面があるだろう（リスター 2011/2004）。例えば高齢期の貧困は、他の年齢層と比較してより心身の状態と介護に関わる問題として経験されるかも知れない。あるいは母子世帯の貧困率の高さに見られるように、個人や家族の属性によって、貧困に組み込まれるリスクに違いがあることも議論の俎上に上りつつある。

では、子どもを養育する家族と子ども自身には、貧困はどのような社会的不利・困難と関係して現れるのだろうか。子どもの貧困の具体的な姿とは、どのようなものだろうか。子どもの貧困に関するこうした観点からの研究は、学習機会や教育達成の不利、健康問題などの指摘を中心として、少ないながらもいくつか存在する（浅井・松本・湯澤

2008 山野 2008 阿部 2008 子どもの貧困  
白書編集委員会 2009)。また子ども期の貧困が  
後に与える影響についても、実証的な研究の試み  
がなされ始めている（阿部 2011）。しかし実証  
的な資料の蓄積は、子どもの貧困の全体像を描く  
には圧倒的に不足している。

本論で提出、検討される資料は、子ども虐待を  
理由に児童相談所が介入・支援した家族に関する  
調査と、家族での養育と支援が困難な10代後半  
以降の子ども・若者を支援する機関である自立援  
助ホームの利用者調査である。この二つの調査の  
詳細は後述するが、ここで検討の対象になるのは、  
操作的に定義された貧困線以下の状態として測定、  
把握される「貧困」の全体的な姿というよりは、  
その中で問題が表面化し、政策的、実践的な個別  
的介入と支援がなされている家族と個人である。  
ある意味狭い対象の設定であり、本論での検討も  
限定的にならざるを得ない。

ところで、子ども・子育てに対する公共的な介  
入と支援が相対的に手薄で、市場化した社会の中  
で家族の過重な負担が常態化しているのが現状だ  
とすれば、子どもの貧困はこうした「家族依存」  
の中で可視化されにくい（青木 2011）。したがっ  
て子どもの貧困の姿を、最も端的な見えやすい形  
で理解するためには、本論のような家族の養育基  
盤が脆弱、あるいは機能的に崩壊している際の家  
族と子どもの状態の検討が、ひとつのアプローチ  
として意味をもつと考えられる。

しかし、こうした子ども虐待や社会的養護の領  
域は、子どもの直面する不利と困難が最も深刻な  
問題であり、優先的な社会的介入と支援が必要で  
あるにもかかわらず、個別の家族の事情と関係さ  
せて問題が説明されがちである。広く貧困問題に  
位置づけて理解する実証的な研究はごく少なく、  
資料も極めて限定されているのが現状である（松  
本 2010）。不利と困難がどのように複合してい  
るかという点については、経験的・実践的な指摘  
や事例研究は見られるものの、統計的に観察され  
た研究は管見の限りではない。本論は、その不足  
を埋める作業の一端を担いたい。

## II 重なり合う不利1

### 一 子ども虐待問題と家族の複合的困難

#### (1) 調査の概要と分析の観点

最初に検討するのは、2003年度に北海道内の  
全児童相談所（9か所）において虐待相談として  
受理したもののうち、当該児童の受理時の年齢が  
5歳、10歳、14歳・15歳のものの悉皆調査であ  
る。情報が不十分、あるいは個人情報保護が困難  
な10例を除いた119例が分析対象となった。調査  
は筆者を主任研究者とする厚生労働科学研究とし  
て行われ、当該事例の相談記録から必要事項を研  
究班メンバーが整理、匿名化し、分析するという  
方法を取った。児童相談所の介入の予後について  
検討するために、調査は受理時点から5年を経過  
した2008年から2009年にかけて行われたが、本  
論ではこの点は考察対象としない。

119例の内訳は、5歳が49例（41.2%）、10歳  
が28例（23.5%）、14歳・15歳が42例（35.3%）  
である。虐待種別では、身体的虐待が46例  
（38.7%）、ネグレクトが55例（46.2%）、心理的  
虐待が10例（8.4%）、性的虐待が8例（6.7%）  
である。性別は、男児は66例（55.5%）と半数  
強であり、年齢別には大きな偏りは見られない。  
重症度別にみると重度が15.1%、中度が40.3%、  
軽度が37.0%、危惧ありが5.9%、不明が1.7%で  
ある。

調査項目は児童相談所を含む関係機関と家族の  
関わり、支援のあり方を中心として多岐にわたる  
が、本稿では家族と子どもの状態に関わるデータ  
から、家族の経済的困窮、社会的孤立、子どもの  
障害、養育者のメンタルヘルスの問題、養育者の  
知的障害、DV（夫から妻への暴力）を取り上げ、  
その重なる分析から家族の直面する不利、困難  
の複合的な性格を検討したい。全体の分析は、す  
でに公表されている報告書等を参照されたい<sup>1)</sup>。

#### (2) 経済的困窮の指標としての「経済問題」群

一般的に児童相談所の相談記録では、所得の把  
握がなされているわけではない。したがって把握

可能な他の指標を通して、経済的な状態の把握をする必要がある。今回の調査では、A世帯の課税状況、B調査担当者の判断、C記録から読み取れる養育者の生活歴からの把握、が使用しうる資料である。今回の考察ではこの中から、Cの養育者の生活歴から把握する方法を取り上げる。過去「返済に困る借金・債務」「破産」「経済的困窮」「生活保護受給」のいずれかを経験している家族は86例であり、全体の72.3%になる。これを以下「経済問題」群とする。

この3つの中で最も直接的な指標は、A「課税状況」である。しかし児童相談所の記録では「施設入所」の際の利用料の判定に関わって把握されるため不明が多く、他の要因との重なりを検討する際には使用しにくい。今回も119例中48例が不明であった。ただし判明しているものの内訳は、課税世帯18例(15.1%)、非課税世帯6例(5.0%)、生活保護世帯47例(39.5%)で、貧困・低所得層に問題が集中していることがうかがえる。不明を除くと「非課税・生活保護世帯」は74.6%となり、「経済問題」群の比率とほぼ同じになる。また相談記録の全体から家族の生活程度を「困難」「多少困難」「非困難」のいずれかに分類した「B調査者による判断」の結果は「困難」が54.6%で、「多少困難」を含めると81.5%となり、経済的困難に直面すると思われる世帯の比率は他の二つの指標と近似している。本論では調査員の主観的判断ではなく、生活歴で把握された事実に基づいた「経済問題」のほうを使用した。

図1は、この3つの指標の重なりを見たものである。「経済問題」群は「非課税世帯・生活保護世帯」と生活困難度の「困難」をほぼ含んでいることが確認できる。

### (3) 社会的孤立

社会的孤立の指標として、記録から「養育者のいずれかに親身になる友人や親族が確認できるかどうか」という点を取り上げる。児童相談所が支援のあり方を検討するとき、家族へのインフォーマルな支援関係の確認は重要事項であるから、この点の把握度は低くはないだろう。結果、こうし

た友人や親族が確認できたものは60例、全体の50.4%であり、残りの59例を「社会的孤立」群とする。これらは支援的なインフォーマルな社会関係が希薄ななかで、孤立的な生活を営んでいると仮定しうる。

### (4) 子どもの障害

当該児童(虐待通告の対象となった児童)あるいは兄弟姉妹が、何らかの「障害」を抱える事例は多い。「病弱・虚弱」「身体障害」「知的障害」「発達障害」「自閉症」「言語遅滞」を大きく「障害」とし、これらのうちひとつ以上に当てはまるものを「障害」として1例と数えると、これに当該児童かその兄弟姉妹のどちらかが当てはまる事例は71例、全体の59.7%にあたる。これと「経済問題」群「社会的孤立」群の重なりを整理したものが、図2である。71例のうち「経済問題」群か「社会的孤立」群のいずれかにも含まれていないのは8例のみで、56例は「経済問題」群と重なり、32例は「社会的孤立」群と重なる。うち25例はこの3つが重複し、「経済問題」を抱え「社会的孤立」の中での「子どもの障害」であることがわかる。これらの3つの要因のいずれにも当て

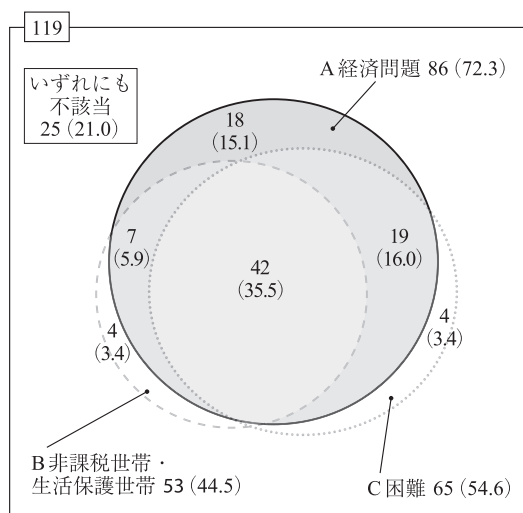


図1 生活基盤の指標の重なり A経済問題/B非課税世帯・生活保護世帯/C困難



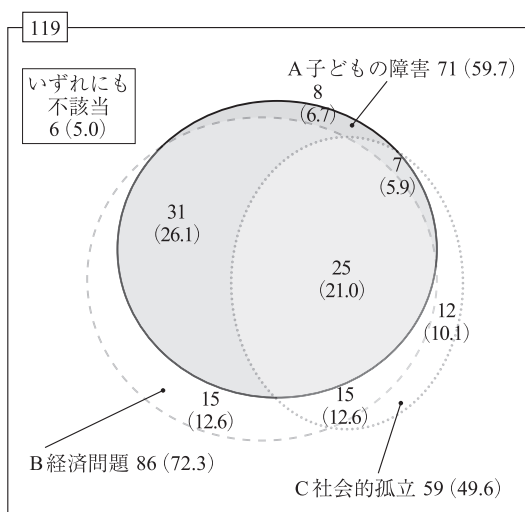


図2 不利と困難の複合（子どもの障害）A子どもの障害（どちらか）／B経済問題／C社会的孤立

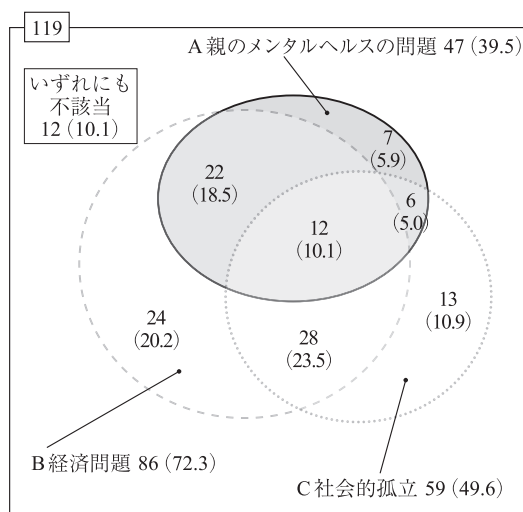


図3 不利と困難の複合（親のメンタルヘルスの問題）A親のメンタルヘルスの問題※／B経済問題／C社会的孤立

はまらないのは、119事例のうちわずか6例である。

#### (5) 養育者のメンタルヘルスの問題

同様に「親のメンタルヘルスの問題」と「経済問題」群、「社会的孤立」群の重なりを見てみたい。精神疾患（抑うつを中心とする）・神経症、アルコール・薬物問題、人格障害といった何らかのメンタルヘルス上の問題を有する養育者が家族に含まれているのは47例で、全体の39.5%になる。この47例と「経済問題」群、「社会的孤立」群の重なりを整理したものが、図3である。47例のうち「経済問題」群か「社会的孤立」群のいずれかにも重複していないのは7例のみで、34例は「経済問題」群と重なり、18例は「社会的孤立」群と重なる。うち12例はこの3つが重複し、「経済問題」を抱え「社会的孤立」の中での「親のメンタルヘルス問題」であることがわかる。これらの3つの要因のいずれにも当てはまらないのは、119事例のうち12例である。

#### (6) 養育者の知的障害

親のいずれかに知的障害があるものは24例で、全体の20.2%にあたる。これと「経済問題」群、「社会的孤立」群の重なりを同様に整理してみたのが、図4である。24例のうち「経済問題」群か「社会的孤立」群のいずれかにも重複していないのはわずか2例のみで、21例は「経済問題」群と重なり、7例は「社会的孤立」群と重なる。「子どもの障害」「親のメンタルヘルス問題」と比較して、「経済問題」群との重なりの方が高く、逆に「社会的孤立」群の比率は低い。調査対象は虐待として児童相談所が受理した事例、すなわち子育てをしている家族であるから、この知的障害はいわゆる「軽度」であることが推定される。こうした障害当事者は社会生活の中で、ここでの「経済問題」の構成要素である「借金・債務」「破産」「経済的困窮」「生活保護受給」などに直面するリスクが高く、またその中で「子育て家族」を形成するにはインフォーマルな社会関係が前提となっていることが、仮説的に考えられる。6例はこの3つが重複し、「経済問題」を抱え「社会的孤立」の中での「親の知的障害」であることがわかる。これらの3つの要因のいずれにも当てはま

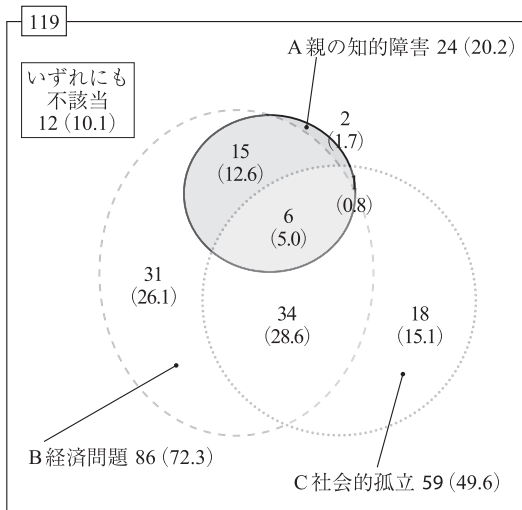


図4 不利と困難の複合(親の知的障害) A親の知的障害/B経済問題/C社会的孤立

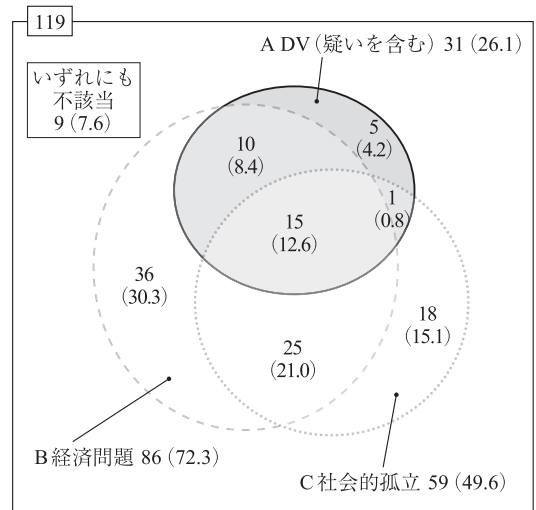


図5 不利と困難の複合(DV) A DV (疑いを含む)/B経済問題/C社会的孤立

らないのは、119事例のうち12例である。

#### (7) DV

同様に「DV (疑いを含む)」と「経済問題」群、「社会的孤立」群の重なりを見てみたい。DVがあるのは31例で、全体の26.1%になる。この31例と「経済問題」群、「社会的孤立」群の重なりを整理したものが、図5である。31例のうち「経済問題」群か「社会的孤立」群のいずれかにも重複していないのは5例のみで、25例は「経済問題」群と重なり、16例は「社会的孤立」群と重なる。うち15例はこの3つが重複し、「経済問題」を抱え「社会的孤立」の中での「DV」であることがわかる。障害やメンタルヘルスなど他の要因と比較すると、「経済問題」群と「社会的孤立」群の双方が重複している比率が高く、家族関係上の強い葛藤を背景に、より問題が複雑であることを示唆している。これらの3つの要因のいずれにも当てはまらないのは、119事例のうちわずか9例である。

#### (8) 子どもの障害と親の不利・困難の複合

これまで検討した「子どもの障害」「親のメンタルヘルス問題」「親の知的障害」「DV」のそれぞれは、相互にどのように重複しているだろうか。この点を整理したものが、図6である。ここでは分析の都合上、「親のメンタルヘルス問題」と「親の知的障害」のどちらかに該当するものをまとめて「親の障害」とした。これは59事例(49.6%)である。図6を見ると、これらが相互に重なりあっていることがわかる。例えば「子どもの障害」の71例のうち40例は、「親の障害」と重なりあっている。また「親の障害」の59例のうち40例と、約3分の2が重なりあっていることがわかる。親世代の不利・困難と子ども世代の不利・困難が重なり合っている家族に、特に虐待が生じるリスクが高いことを示している。DVの31例をみると、「親の障害」「子どもの障害」のいずれとも重なっていないのはわずか4例で、家族構成員の脆弱性を背景にDVという形での暴力、すなわち支配・被支配関係が生じていることが示唆される。

ところで「子どもの障害」「親の障害」「DV」のいずれかに直面している家族は94例で、全体

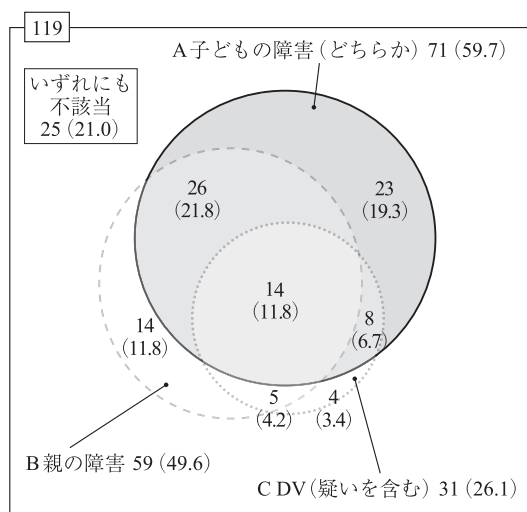


図6 不利と困難の複合(障害/DV) A子どもの障害(どちらか)/B親の障害(親のメンタルヘルスの問題と知的障害)/C DV(疑いを含む)

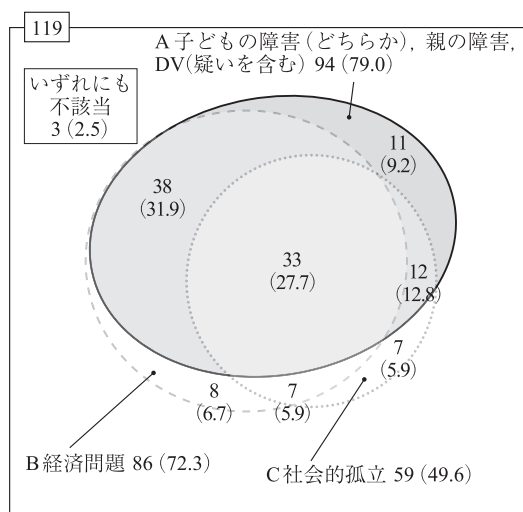


図7 不利と困難の複合(総合) A子どもの障害(どちらか), 親の障害(親のメンタルヘルスの問題と知的障害), DV(疑いを含む)/B経済問題/C社会的孤立

の79.0%にあたる。この94例と「経済問題」群、「社会的孤立」群の重なりを整理したものが、図7である。この94例中「経済問題」群と「社会的孤立」群のいずれとも重複していないのは11例で、約9割は生活基盤の脆弱性を抱える中でこうした問題であることが確認でき、この点はこれまでの個々の分析と同様である。また「経済問題」群の86例中こうした不利・困難を抱えてないのは15例、「社会的孤立」群の59例のうちでは14例で、いずれの側面から見ても不利と困難の諸要素が一つの家族に複合していることが示されている。ここで取り上げた諸要素のいずれにも該当しない家族はわずか3例で、全体の2.5%にすぎない。

### (9) 小括

子ども虐待問題は、養育者の側から見れば、子育て困難の集中的な現れである。その内実をみると、家族において障害や疾病、DVなど、それぞれに支援が必要な諸困難が重なり合い、その困難の基底には貧困と孤立があることが、これまでの分析から示されている。「不利の重なり」と貧困

は、例えばこのような姿で問題として表面化する。これを子ども虐待問題の文脈で見れば、経済的困窮への対応、支援者とのつながり、障害など個別の困難への対応が「狭義の虐待対策」の前提に不可欠であることが分かる。

こうした子育て困難の延長で家族の養育機能が大きく損なわれたとき、家族の支援を失って無防備な状態におかれた子ども・若者の困難は、貧困と関わってどのような姿を取るのか、この点の検討が次節の課題である。

## III 重なり合う不利2

### 一無防備な状態におかれた子ども・若者

#### (1) 調査の概要と調査対象者の社会的特徴

次に検討するのは、自立援助ホームを利用した子ども・若者の現実である。自立援助ホームとは、家族からの養育、支援がない/受けにくい10代後半以降の子ども・若者を支援する、社会的養護の一形態である。児童福祉法に根拠があり、2011年10月時点で全国に73か所存在する。利用者は定員6名程度のグループホーム形式の住居で支援

を受けながら、就労、自活する生活の準備をしている。

厚生労働省の現時点での調査統計には、自立援助ホームの利用者の状況を示すものはない。現時点では、筆者が調査票の作成と調査の実施、集計と分析の担当者として参加した以下の二つの調査のみが、全体を把握しうる資料である。第1は、全国自立援助ホーム協議会の協力の下に厚生労働科学研究（主任研究者村井美紀）として行われた、2005年1月～12月に全国の自立援助ホームを利用した子ども・若者の悉皆調査（有効回答310名）である。以下「05年調査」とする。第2は、全国自立援助ホーム協議会が朝日新聞厚生文化事業団の助成で行なった、2008年1月～12月に全国の自立援助ホームを利用した子ども・若者の悉皆調査（有効回答369名）である。以下「08年調査」とする。

二つの調査はほぼ同じ内容で、自立援助ホーム職員が担当する子どもの調査票に記入する方法を取った。調査項目は家族の状況、支援機関との関わり、現在の状況と予後の見通しなど多岐にわたるが、本論では「本人がホーム入居前に経験・直面したこと」に限定して、不利の重なりを構造を考察する。その前に「08年調査」の結果から、子ども・若者の社会的特徴を簡単に確認しておきたい。

- ①入居時の年齢は14歳～25歳に分布しているが、16歳～19歳で80.1%をしめる。
- ②ホームで暮らす期間は1年未満が65.3%で、2年を超えるものは10.0%である。
- ③45.8%が、児童養護施設での生活経験を持つ。
- ④入居直前に「親」と同居していたのは32.4%で、「実の両親」に限定すると6.2%である。残りは、社会的施設・機関、親族、子どものみの生活等である。
- ⑤中卒が40.7%、高校中退が32.8%で、教育達成上の不利が集中している。
- ⑥入居時に就労していたものは20.9%である。退居時では53.2%で、一定の支援効果が認められるが、正規雇用は20.6%にとどまる。

また約半数が無職でホームを離れて「自活」することになり、雇用の上での不利と困難が大きい。

- ⑦退居時の手持ち金は、42.5%が20万円未満であり、44.2%が「なし」である。

以上の諸点から、家族が資源として期待できず、教育と雇用の上で大きな不利を負い、経済的に困窮し、その中で「自活」を開始する10代後半の若者たちの姿が浮き彫りになっている。二つの調査の全体像は、それぞれ別途の報告を参照されたい<sup>2)</sup>。

## （2）経験された不利と困難

では、入所前にそれぞれの利用者がどのような困難に直面してきたか。各ホームの職員が把握している限りにおいて、その一端を見てみよう。表1はそれを整理したものである。

「非行・犯罪の被害」、「養育者からの虐待」、「路上や車中などでの寝泊まり」、「所属先がなかったこと」等々、それぞれの項目は、ひとつひとつが10代後半の子ども・若者にとって過酷な経験であることが想像できる。加えて一人当たりの「経験された項目数」の平均は、05年、08年とも2.6で、こうした諸困難が重なりあっている。

内容を見ると、まず多くの利用者が何らかの被害体験を持つことが分かる。養育者からの虐待が最も多く、05年、08年とも半数前後になる。これに、非行・犯罪・いじめ等の被害を加えた項目群を、以下「被害」として分類する。この「被害」に含まれる項目をひとつ以上経験した者は、05年調査では61.9%、08年調査では70.4%である。第2に、養育者の不在と生活の場の不安定・喪失として経験される、生活基盤の脆弱性、崩壊である。親や保護者の死亡、親や保護者の行方不明、住むところが決まっていなかったこと、ひとりであるいは子どもだけで生活していたこと、行くところがなくて駅や路上・車中で寝泊りをしたこと、返済に困る借金、等がこれに関係する。これらは10代後半の子ども・若者の一般的な生活を念頭に置いたとき、彼ら/彼女らが窮迫的で深刻な貧困状態に置かれていたことを意味する。これらの

表1 本人が入居前に経験・直面したこと（M.A）

	(N=310) 05年度調査	(N=369) 08年度調査		05年度 調査*	08年度 調査*
非行・犯罪の被害	62 (20.0)	61 (16.5)	I 被害	61.9	70.4
いじめの被害	61 (19.7)	80 (21.6)			
養育者からの虐待	146 (47.1)	211 (57.1)			
返済に困る借金	24 ( 7.7)	12 ( 3.2)	II 生活基盤の 崩壊・貧困	55.2	47.4
住むところが決まっていなかったこと	83 (26.8)	81 (21.9)			
親や保護者の死亡	42 (13.5)	41 (11.1)			
親や保護者の行方不明・連絡がつかなくなったこと	58 (18.7)	51 (13.9)			
ひとりで、あるいは子どもだけで生活していた	24 ( 7.7)	31 ( 8.4)			
行くところがなくて駅や路上・車中などに寝泊まりをしたこと	34 (11.0)	33 ( 8.9)	III 排除	55.2	58.3
仕事や学校など通う場所（所属先）がなかったこと	51 (16.5)	72 (19.5)			
解雇	19 ( 6.1)	23 ( 6.2)			
学校の長期欠席・不登校	81 (26.1)	85 (23.0)			
停学・退学	56 (18.1)	99 (26.8)			
複数箇所の施設・里親等での生活体験（措置変更・解除などによる）	62 (20.0)	69 (18.7)			

※いずれかの項目を1つ以上経験した比率

項目群を、以下「生活基盤の崩壊・貧困」と分類する。ここに含まれる項目をひとつ以上経験した者は、05年調査では55.2%、08年調査では47.4%である。

第3に、おそらくは上記と関わって起こるところの、所属や活動する場の喪失である。これらは、学校や職場の問題として現れる。仕事や学校など通う場所がなかったこと、解雇、学校の長期欠席・不登校、停学・退学等の項目がそれにあたる。こうした問題は、貧困と関わって生起する社会的排除の問題として理解されうる。これらの項目群を、以下「排除」と分類する。ここに含まれる項目をひとつ以上経験した者は、05年調査で55.2%、08年調査で58.3%である。

最後に、約2割のものが複数箇所の施設・里親等での生活体験を持つことを確認しておきたい。これは生活の場が不安定という意味で貧困の一面面であるし、社会的養護の場の度重なる変更という点で社会的排除の一面面でもある。また子どもにとって養育者の度重なる変更という点で、「ケアの連続性」という原則からの逸脱である。もちろんこれらの諸点は、複数の施設体験を経験している利用者のみの問題ではない。しかし困難にあ

る子どもをいったん社会的養護の場で受け止めた、その後の困難さを象徴的に示しているという点で、留意する必要がある。

### （3）被害・貧困・排除の複合

前項では、自立援助ホームの利用者の経験した不利と困難を、「被害」「生活基盤の崩壊と貧困」「排除」の3つの側面に整理して示した。では、これらの3つの側面はどのように「重なり合う不利」を形成しているのだろうか。図8、図9は、これらの側面の重なりを示したものである。05年、08年とも、いずれにも該当しないものはごく少数で、複数の項目に重複しているものは61.2%と61.5%、うち3つとも重なっているものは全体の17.7%と16.8%と、ほぼ同様の結果となっている。

図10、図11は、08年の結果を男女別に整理したものである。男性に比較して女性のほうが「被害」が多く、女性の「被害」への脆弱性を示唆している。また女性の方が「生活基盤の崩壊・貧困」が少ない。表には示していないが、08年調査では「子どもだけの生活」は女性2.5%、男性13.0%、「路上や車中での寝泊まり」は女性6.8%、男



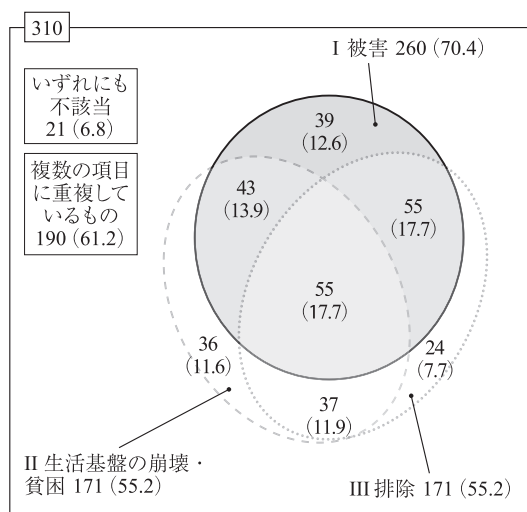


図8 2005年度調査 利用者の困難（男女）

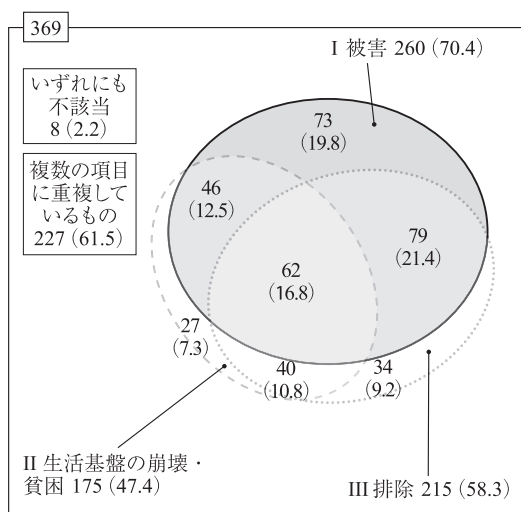


図9 2008年度調査 利用者の困難（男女）

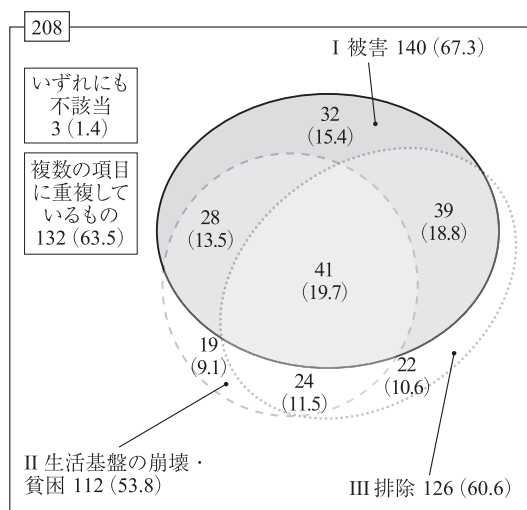


図10 2008年度調査 利用者の困難（男）

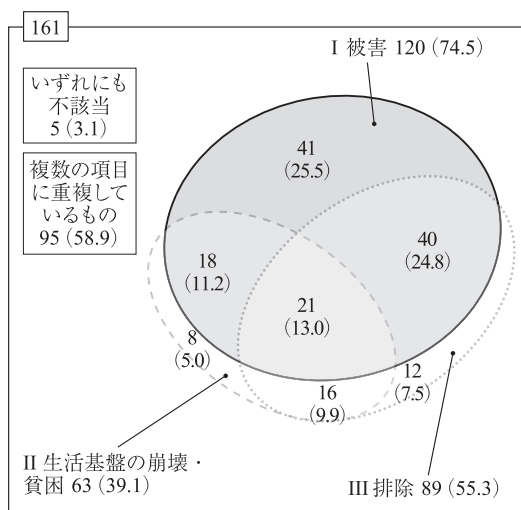


図11 2008年度調査 利用者の困難（女）

性10.6%で、当面の宿所の確保可能性の性差を反映していると思われるが、ここではこれ以上の検討の材料を持たない。ただこうした違いがあるにせよ、「被害」も「生活基盤の崩壊・貧困」も男女とも高率で、3つの側面のいずれにも該当しないものはごく少数であること、複数の項目に重複しているものは6割前後であることなど、むしろ性別に関わらず共通している特徴を確認してお

きたい。

#### (4) 小括

本節では、社会的不利が集中するひとつの典型層であろう自立援助ホームを利用する子ども・若者を例に、彼ら/彼女らの経験した不利と困難の姿を、「被害」「生活基盤の崩壊・貧困」「排除」といった側面の「重なり合う不利」として整理し、

示した。留意すべきことは、これらはひとつひとつが深刻な不利・困難であると同時に、困難の性格とその対応の原理が異なる側面を持つ点である。「被害」への対応原理は「回復」,「生活基盤の崩壊・貧困」への対応原理は「ミニマム保障」,「排除」への対応原理は「包摂」である。

すなわちここでの「重なり合う不利」とは、単に不利と困難が重複し、あるいは集中しているというだけではなく、性格・対応原理の異なる困難が重なるという側面を含んでいることになる。したがって構想されるべき政策と実践は、複合的なものとなる。

#### IV おわりに

冒頭に示した本論の目的は、子どもの貧困について、「重なり合う不利」・困難の複合的性格という視角から理解を試みるために、子ども虐待と自立援助ホームという社会的養護の領域での調査資料のいくつかを提示することであった。二つの例示から、以下の諸点が共通して示唆された。

第1に、これらの問題が経済的困難を基底に持つこと、したがって貧困問題のひとつの現象形態として把握しうることである。第2に、個別の家族・子どもには不利と困難が重なりあっているが、それは単に集中しているというだけではなく、質的に異なるものが重なりあっている点の確認である。これは、経済的困難、生活基盤の脆弱さや崩壊といった「貧困」に関わる側面、孤立や排除といった社会関係の側面、暴力被害や疾病、障害といった個別的なケアで支援と回復が図られるべき諸問題、といった3つの側面からなる。それが重なりあい、相互に関係する形で、現実の社会的不利と困難が構成されていると考えられる。

この点は、子どもの貧困のひとつの側面である。前述したように、本論で検討された調査対象は限定的なもので、早急な一般化は避けなければならない。家族での養育基盤と機能が脆弱である場合、すなわち「家族依存」という膜を取り払ってみた場合、養育者と子どもの不利と困難はどのような形をとるか、という点の例示にすぎない。しかし

ながらこの形は、子どもの貧困が最も顕在化し、見えやすい形であるかもしれない。実証的な資料の蓄積が、不可欠である。

本稿は、2011年1月に同志社大学において開催された公開セミナー「子どもの貧困に対する政策を考える」(主催:国立社会保障人口問題研究所/ブリストル大学)の第II部「子どもの貧困と社会的排除を理解する」においてなされた報告「子どもの貧困と『重なり合う不利』」に基づいている。

#### 注

- 1) 松本他(2009)、松本(2010)を参照のこと。なお本論文の一部は、これらの報告と内容が重複している。またこの調査報告は、松本編「虐待された子どもの記録(仮題)」として明石書店より近刊予定。
- 2) 05年調査については、村井他(2005)所収の松本伊智朗「自立援助ホーム利用者の概要と生活問題」、松本(2007)、村井美紀(2011)を参照。08年調査については、全国自立援助ホーム協議会(2011a・2011b)を参照。なお本論で示した図8～11は、2011年度の全国自立援助ホーム協議会北海道大会においてすでに報告しているが、公刊はされていない。

#### 参考文献

- 青木 紀(2011)「貧困・家族・子ども」貧困研究Vol.6 明石書店
- 浅井春夫・松本伊智朗・湯澤直美編(2008)「子どもの貧困—子ども時代の幸せ平等のために」明石書店
- 阿部 彩(2008)「子どもの貧困—日本の不公平を考える」岩波新書
- (2011)「子ども期の貧困が成人後の生活困難(デプリベーション)に与える影響の分析」社会保障研究第46巻第4号
- 子どもの貧困白書編集委員会(2009)「子どもの貧困白書」明石書店
- 全国自立援助ホーム協議会(2011a)「自立援助ホームハンドブックさばおとガイド」
- (2011b)「2009年度全国自立援助ホーム実態調査報告書」
- 松本伊智朗(2007)「子どもの貧困と社会的公正」
- 青木 紀・杉村宏編著「現代の貧困と不平等—日本・アメリカの現実と反貧困戦略」明石書店
- (2008)「子どもの貧困研究の視角—貧困の再発見と子ども」浅井・松本・湯澤2008

所収

- 他（2009）平成20・21年度厚生労働科学研究報告書「子ども虐待問題と被虐待児童の自立過程における複合的困難の構造と社会的支援のあり方に関する実証的研究」（主任研究者松本伊智朗）
- 松本伊智朗（2010）「子ども虐待問題の基底としての貧困と社会的支援のあり方」子どもの虹情報研修センター紀要No. 8
- 編（2010）「子ども虐待と貧困—『忘れられた子ども』のいない社会をめざして」明石書店

- 村井美紀他（2005）平成17年度厚生労働科学研究報告書「要保護年長児童の社会的自立に関する研究」（主任研究者村井美紀）
- 村井美紀（2011）「自立援助ホームから見る子どもの『自立』と貧困」，松本編（2011）所収。
- 山野良一（2008）「子どもの最貧困・日本」光文社新書
- リスター・ルース（2011）「貧困とはなにか—概念・言説・ポリティクス」松本伊智朗監訳 明石書店／原著 Lister・Ruth（2004）「Poverty」Polity
- （まつもと・いちろう 北海道大学教授）

# 障害者自立支援法における新体系移行の課題

——報酬への影響と地域移行を中心に——

濱 本 賢 二

## I はじめに

2006年に施行されたばかりの障害者自立支援法が、早くも廃止の方向で検討されている。2009年12月、内閣に障がい者制度改革推進本部が設置され、同本部の下で開催されている障がい者制度改革推進会議が取りまとめた第一次意見をもとに2010年6月、「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」が閣議決定された。これにより、障害者自立支援法の廃止と、それに代わる新たな「障害者総合福祉法」の施行を2013年8月までに行うという方向性が示されたわけであるが、こうした障害者制度の混乱の背景には、制度に関わる当事者である利用者や事業者からの批判があった。その中でもまず挙げられるものの一つが「応益負担」（定率負担）であろう。しかしながら、給付抑制のために設けられたこの「応益負担」は、サービス利用者の激しい反発をうけて複雑な減免が実施されたことにより、もはやその実態は「定率負担」の体をなしていない〔岡部（2008），p.186〕。従って、本稿は、障害者自立支援法には応益負担（定率負担）以外にも包含する課題があると考え、特に、新体系へ移行するにあたって必要となる「地域移行」における課題に焦点を当てて考察する。障害者自立支援法は廃止になるとはいえ、今後、制度を規定する障害者総合福祉法の条文作成が行われるに際して、障害者自立支援法が抱えた課題を検討しておくことは必要な作業である。

分析にあたり、まずは障害者自立支援法が理念

とした「地域移行」の概念について、施設批判に遡って概観しておこう。Goffman（1961）は、施設を「多数の類似の境遇にある個々人が、一緒に、相当期間にわたって、閉鎖的で形式的に管理された日常生活を送らされている場所」と捉え、施設に入所すると、それまで当然であった生活様式や習慣を剥奪され、厳格な生活日課に従わねばならなくなり、それらに抵抗すると、外出などの許可が得られなくなることを通じて、入所者個人の自己は無力化されると述べた。そうした施設の惨状に対して、Nirje, B.（1969a）は、人間性を無視し、人間の尊厳を否定するものと批判し、「知的障害者の日常生活様式や条件を、社会の普通の環境や生活方法にできるだけ近づけること」の必要性をノーマライゼーションの原理としてまとめた。そこでは、障害の程度にかかわらず全ての知的障害者が、「食事や就寝時間等の一日の生活リズム、住んでいる所とは別の場所で行われる日課や余暇活動、旅行、発達の経験をする機会、発言権、異性のいる生活、小遣いを含む経済的保障、施設の規模・場所等」の提供を、できるだけ一般の人々と同じように受けるべきであることが主張された。

Nirje, B.（1969b）のノーマライゼーションの原理は、施設サービスを批判したが、施設の存在そのものを否定するものではなかった。しかし、1970年代以降、北欧、米国、英国において、地域サービスが充実するにつれて多くの施設入所者が施設を出るようになり、閉鎖となる施設も出始め、施設閉鎖を前提として脱施設化が展開される事例が見られるようになった〔Mansell and

Ericsson. (1996=2000), pp.1-13)。

他方で、このような脱施設化には、慎重論も存在した。施設規模が知的障害者の日常生活活動に影響を与える決定的要因であるとは言い難いと述べるLandesman-Dwyer et al. (1980)の研究や、施設に入所しているか否かは、知的障害者の不適応行動と関係しないと結論付けたEyman et al. (1981)の研究等が提出されている。また、Landesman-Dwyer (1981)による、政策が無計画であれば地域生活は失敗となるといった指摘もある。以上のような、脱施設化・地域移行に対する慎重論に対して、地域移行を進めるのに有効な考え方が登場した。「障害の社会モデル」を基本概念として展開された障害学である。Oliver, M. (1990)の社会モデルによると、「障害」は、「機能的制約（インペアメントと呼ばれる）」と、「社会によってつくられた障壁や差別による活動の制約（ディスアビリティと呼ばれる）」に分割される。この社会モデルの考え方を使用すると、インペアメントを持っても、社会システムが整備されていたならば、ディスアビリティは生じないと言うことができる。すなわち、社会システムを整備することによって、インペアメントを持つ者でも本人が望むならば、地域に出ていけるのである。従って、Goffmanのいう、管理された日課等に拘束される施設に入所していることを人権侵害と感じ、地域に出て暮らしたいと入所者が望んでいるならば、そうできるように社会システムを整備すべき、ということになる。

しかしながら、地域移行の理念を掲げた障害者自立支援法は混乱した。それは、障害学が主張する社会システムの整備が不十分だったからであろう。すなわち、地域に出た後の入居先確保、家主の理解、家賃の発生、サービス提供主体が運営を維持できる報酬収入など、地域移行に伴って発生する課題を抱えたまま、性急に進めようとしたことに問題があったと考える。

本稿は、地域移行を進めるために解決しておかねばならないこれらの課題について、対応策を提示することを目的としている。障害者自立支援法が抱える課題のうち、新体系移行に着目したもの

として、近年の先行研究では、山口 (2007)、柴田 (2007)、廣瀬 (2008)、西山 (2008) などがあるが、地域移行に焦点を当てて実際のデータを用いて分析し、対応策を提示した研究は少ない。制度的問題点を議論するのであれば、制度を押さえた分析をしたうえで課題を見出すことがまずは必要であるとする。本稿はこのような視点から、まず第Ⅱ節で、制度で規定されている実際の数値を用いて、新体系移行が報酬収入にもたらす影響を分析し、障害者自立支援法の施行当時、収入を維持するには地域移行が必要であったことを明らかにする。続く第Ⅲ節では、地域移行を進めるためには対処しておかねばならない課題があったことを指摘し、移行を円滑に進める方法を提示する。第Ⅳ節は、本稿で展開した内容をまとめたうえで、残された課題について述べる。

## Ⅱ 新体系移行による報酬収入への影響

障害者自立支援法が施行されたことにより、これまで入所施設では、昼夜のサービスは一体のものとして提供されていたのが、夜の「住まいの場」と昼の「日中活動の場」とは分けて提供されることとなった。日中において仕事や余暇活動等を行う場所と住まいとは別であるべきと主張するNirje, B. のノーマライゼーションの原理に沿ったものであり、これによって、利用者は住んでいる施設はもちろん、他の事業所の日中活動サービスを選択することも可能となった。障害者自立支援法による、この新しい施設体系・事業体系は「新体系」と呼ばれ、それに対して、それまでの体系は「旧体系」と呼ばれている。

旧体系の障害福祉サービスは、2012年3月までに新体系へ移行しなければならないが、厚生労働省の「障害者自立支援法による障害福祉サービス移行状況調査」によると、2010年4月1日現在、知的障害者入所更生施設は44.5%しか新体系へ移行していない<sup>1)</sup>。障害者自立支援法が本格施行したのは、2006年10月1日であるから3年6ヶ月が経過しており、移行期限も迫っているにも関わらず、移行に躊躇している事業者が多いことが窺



える。その原因として、新体系に移行すると、報酬収入が減少すると事業者が予測していることが考えられるため、本節では新体系移行が報酬収入にもたらす影響を分析する。分析対象は、「最も激しい打撃を被る知的障害者福祉」〔柴田（2007），p.15〕のうち、表1のとおり施設数が最も多い知的障害者更生施設とし、特に地域移行と関わる旧知的障害者入所更生施設を取り扱う。

旧体系の旧知的障害者入所更生施設は、新体系に移行すると、「住まいの場」を提供する夜のサービスと、「日中活動の場」を提供する昼のサービスとを選択する必要がある。更生施設は、授産施設と比較して障害程度区分の重い利用者が比較的多いと考えられるため、夜間のサービスについて

は障害者支援施設における施設入所支援が、昼間の日中活動事業については生活介護事業が候補に挙げられる。従って、まずはこれらの事業を取り上げて分析し、次に多様な事業を組み合わせ、新旧比較による検証を行うこととする。なお、障害者自立支援法に基づく制度は、制定後幾度も報酬単位や費用算定構造等が変更されているため、本稿では本節以降は特に断らない限り、完全実施された2006年10月1日時点の状況で考察する。

### 1 旧知的障害者入所更生施設の報酬収入

旧障害程度区分別利用者数  $h_i$  ( $i=A,B,C$ ) を成分に持つ旧障害程度区分別利用者数ベクトルを  $\mathbf{h}_i$  (3次元縦ベクトル)、施設における定員の各区

表1 旧法施設の構成割合と新体系への移行状況

旧法施設	H18.9.30		H22.4.1	
	指定数	構成割合 (%)	新体系移行数	移行率 (%)
身体障害者療護施設	503	7.2	262	52.1
身体障害者更生施設	106	1.5	74	69.8
身体障害者授産施設	545	7.8	312	57.2
うち、入所授産施設	(202)	(2.9)	(104)	(51.5)
うち、通所授産施設	(343)	(4.9)	(208)	(60.6)
身体障害者小規模通所授産施設	239	3.4	200	83.7
身体障害者福祉工場	34	0.5	23	67.6
知的障害者更生施設	2057	29.5	977	47.5
うち、入所更生施設	(1453)	(20.9)	(646)	(44.5)
うち、通所更生施設	(604)	(8.7)	(331)	(54.8)
知的障害者授産施設	1861	26.7	893	48.0
うち、入所授産施設	(227)	(3.3)	(80)	(35.2)
うち、通所授産施設	(1634)	(23.5)	(813)	(49.8)
知的障害者通所寮	126	1.8	39	31.0
知的障害者小規模通所授産施設	434	6.2	361	83.2
知的障害者福祉工場	70	1.0	54	77.1
精神障害者生活訓練施設	293	4.2	78	26.6
精神障害者入所授産施設	29	0.4	14	48.3
精神障害者通所授産施設	305	4.4	181	59.3
精神障害者小規模通所授産施設	347	5.0	293	84.4
精神障害者福祉工場	19	0.3	15	78.9

出所) 厚生労働省「障害者自立支援法による障害福祉サービス移行状況調査」(2010年)より作成。

分について該当すれば“1”，該当しなければ“0”とする定員区分ダミー変数を成分に持つ定員区分ダミー変数ベクトルを  $\mathbf{d}_i$  (6次元縦ベクトル)，旧障害程度区分別定員区分別報酬単位行列を  $\mathbf{Q}_i$  (3×6行列) とすると，旧知的障害者入所更生施設の年間報酬収入  $R_i$  は，一単位の単価を丙地の10円<sup>2)</sup>，全ての利用者について年間利用日数を同一の  $M_i$  (稼働率100%) と仮定した場合，

$$R_i = 10 M_i \mathbf{h}_i' \mathbf{Q}_i \mathbf{d}_i \quad (1)$$

ただし，

$$\mathbf{h}_i = \begin{bmatrix} h_A \\ \vdots \\ h_C \end{bmatrix}, \mathbf{Q}_i = \begin{bmatrix} q_A^1 & \cdots & q_A^6 \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ q_C^1 & \cdots & q_C^6 \end{bmatrix}, \mathbf{d}_i = \begin{bmatrix} d^1 \\ \vdots \\ d^6 \end{bmatrix}$$

である<sup>3)</sup>。以下，ベクトルは縦ベクトルで定義し，右肩のプライム記号は転置を表すものとする。ここで， $\mathbf{Q}_i$  のデータを示しておく，表2のとおりである。

## 2 施設入所支援の報酬収入

施設入所支援該当者の報酬単位については，表3で示すとおり，平均障害程度区分と重度障害者割合によって区分される施設入所支援区分と，定員区分とによって報酬単位が設定されており，各施設は該当する報酬単位を選択することになる。選択にあたっては，これらのうち定員は既知であ

るから，平均障害程度区分と重度障害者割合を求めなければならない。新障害程度区分  $i$  に属する利用者数を  $n_i$  ( $i=3,4,\dots,6$ )<sup>4)</sup>，区分数を  $i$ ，年間利用日数を  $m_i$  とすると，平均障害程度区分  $\alpha$  は，

$$\alpha = \sum_{i=3}^6 i n_i m_i / \sum_{i=3}^6 n_i m_i \quad (2)$$

区分6該当の利用者の割合  $\beta$  は，

$$\beta = n_6 m_6 / \sum_{i=3}^6 n_i m_i \quad (3)$$

区分5・6該当の利用者の割合  $\gamma$  は，

$$\gamma = (n_5 m_5 + n_6 m_6) / \sum_{i=3}^6 n_i m_i \quad (4)$$

である<sup>5)</sup>。

施設入所支援区分は，施設入所支援対象者であって昼間に生活介護を利用する施設入所支援利用者（以下，利用者1とする）については，(2) (3) (4) 式の  $\alpha$ ， $\beta$ ， $\gamma$  によって区分I～Xのいずれかとなり，昼間に就労継続支援B型を利用する施設入所支援利用者または，施設入所支援対象者ではない施設入所支援利用者（以下，利用者2とする）については，区分VII，X，XIのいずれかとなる<sup>6)</sup>。そこで，各施設入所支援区分について

表2 旧障害程度区分別定員区分別報酬単位  $\mathbf{Q}_i$   
(旧知的障害者入所更生施設)

旧障害 程度区分	定員区分					
	区分1 (10人)	区分2 (11人以上 20人以下)	区分3 (30人以上 40人以下)	区分4 (41人以上 60人以下)	区分5 (61人以上 90人以下)	区分6 (91人以上)
A	1,290	876	827	778	708	637
B	1,238	850	739	692	623	545
C	1,187	824	612	531	507	448

出所) 平成18年9月29日厚生労働省告示第522号

表3 施設入所支援区分別定員区分別報酬単位  $Q_2$   
(施設入所支援)

施設入所支援区分	平均障害程度区分及び重度障害者割合	定員区分			
		区分1 (40人以下)	区分2 (41人以上 60人以下)	区分3 (61人以上 80人以下)	区分4 (81人以上)
I	平均区分5.0以上、且つ、程度区分6が60%以上 または平均区分5.5以上	400	309	255	231
II	平均区分5.0以上、且つ、程度区分6が50%以上60%未満 または平均区分5.3以上5.5未満	381	289	238	214
III	平均区分5.0以上、且つ、程度区分6が40%以上50%未満 または平均区分5.1以上5.3未満	359	266	219	195
IV	平均区分5.0以上、且つ、程度区分6が40%未満 または平均区分4.5以上5.0未満、且つ、程度区分5・6が 50%以上または平均区分4.9以上5.1未満	281	214	179	162
V	平均区分4.5以上5.0未満、且つ、程度区分5・6が40%以上 50%未満または平均区分4.7以上4.9未満	270	203	170	153
VI	平均区分4.5以上5.0未満、且つ、程度区分5・6が40%未満 または平均区分4.0以上4.5未満、且つ、程度区分5・6が 40%以上または平均区分4.4以上4.7未満	262	195	163	146
VII	平均区分4.0以上4.5未満、且つ、程度区分5・6が30%以上 40%未満または平均区分4.1以上4.4未満	256	188	158	141
VIII	平均区分4.0以上4.5未満、且つ、程度区分5・6が30%未満 または平均区分4.0未満、且つ、程度区分5・6が30%以上 または平均区分3.8以上4.1未満	188	146	127	115
IX	平均区分4.0未満、且つ、程度区分5・6が20%以上30%未満 または平均区分3.5以上3.8未満	184	141	124	112
X	平均区分4.0未満、且つ、程度区分5・6が20%未満	180	138	121	109
XI	I～Xに該当しない特定旧法受給者	115	99	92	88

出所) 平成18年9月29日厚生労働省告示第523号、及び平成18年10月31日厚生労働省通知障発第1031001号

該当すれば“1”，該当しなければ“0”とする施設入所支援区分ダミー変数を成分に持つ施設入所支援区分ダミー変数ベクトルを、利用者1については $\delta_{2,1}$ （11次元縦ベクトル）、利用者2については $\delta_{2,2}$ （11次元縦ベクトル）と表記し、さらに、施設における定員の各区分について該当すれば“1”，該当しなければ“0”とする定員区分ダミー変数を成分に持つ定員区分ダミー変数ベクトルを $\mathbf{d}_2$ （4次元縦ベクトル）、施設入所支援区分別定員区分別報酬単位行列（表3）を $\mathbf{Q}_2$ （11×4行列）、利用者1に属する利用者数を $N_{2,1}$ 、利用者2に属する利用者数を $N_{2,2}$ とすると、施設入所支援の年間報酬収入 $R_2$ は、一単位の単価を丙地の10円、全ての利用者について年間利用日数を同一の $M$

（稼働率100%）と仮定した場合、

$$R_2 = 10 M_2 (N_{2,1} \delta_{2,1}^T \mathbf{Q}_2 \mathbf{d}_2 + N_{2,2} \delta_{2,2}^T \mathbf{Q}_2 \mathbf{d}_2) \quad (5)$$

である。

### 3 生活介護の報酬収入

生活介護該当者の報酬単位については、表4で示すとおり、平均障害程度区分と重度障害者割合によって区分される生活介護区分と、定員区分によって報酬単位が設定されており、各事業者は該当する報酬単位を選択することになる。選択にあたっては、これらのうち定員は既知であるから、(2) (3) (4) 式により平均障害程度区分と重度

表4 生活介護区分別定員区分別報酬単位  $Q_3$   
(生活介護)

生活 介護 区分	平均障害程度区分及び重度障害者割合	定員区分			
		区分1 (40人以下)	区分2 (41人以上 60人以下)	区分3 (61人以上 80人以下)	区分4 (81人以上)
I	平均区分5.0以上、且つ、程度区分6が60%以上 または平均区分5.5以上	1,262	1,232	1,177	1,162
II	平均区分5.0以上、且つ、程度区分6が50%以上60%未満 または平均区分5.3以上5.5未満	1,119	1,088	1,043	1,029
III	平均区分5.0以上、且つ、程度区分6が40%以上50%未満 または平均区分5.1以上5.3未満	955	924	891	877
IV	平均区分5.0以上、且つ、程度区分6が40%未満 または平均区分4.5以上5.0未満、且つ、程度区分5・6が 50%以上または平均区分4.9以上5.1未満	846	817	789	776
V	平均区分4.5以上5.0未満、且つ、程度区分5・6が40%以上 50%未満または平均区分4.7以上4.9未満	770	736	718	704
VI	平均区分4.5以上5.0未満、且つ、程度区分5・6が40%未満 または平均区分4.0以上4.5未満、且つ、程度区分5・6が 40%以上または平均区分4.4以上4.7未満	696	667	645	633
VII	平均区分4.0以上4.5未満、且つ、程度区分5・6が30%以上 40%未満または平均区分4.1以上4.4未満	650	618	601	588
VIII	平均区分4.0以上4.5未満、且つ、程度区分5・6が30%未満 または平均区分4.0未満、且つ、程度区分5・6が30%以上 または平均区分3.8以上4.1未満	606	578	564	551
IX	平均区分4.0未満、且つ、程度区分5・6が20%以上30%未満 または平均区分3.5以上3.8未満	577	546	533	522
X	平均区分4.0未満、且つ、程度区分5・6が20%未満	547	515	510	496
XI	I～Xに該当しない特定旧法受給者	502	473	460	446

出所) 平成18年9月29日厚生労働省告示第523号、及び平成18年10月31日厚生労働省通知障発第1031001号

障害者割合を求めなければならない<sup>7)</sup>。生活介護区分は、施設入所支援対象者である施設入所の生活介護利用者（以下、利用者1とする）については、(2)(3)(4)式の $\alpha$ 、 $\beta$ 、 $\gamma$ によって区分I～Xのいずれかとなり、施設入所支援対象者ではない施設入所の生活介護利用者（以下、利用者2とする）については、区分XIとなる<sup>8)</sup>。そこで、各生活介護区分について該当すれば“1”，該当しなければ“0”とする生活介護区分ダミー変数を成分に持つ生活介護区分ダミー変数ベクトルを、利用者1については $\delta_{3,1}$ （11次元縦ベクトル）、利用者2については $\delta_{3,2}$ （11次元縦ベクトル）と表記し、さらに、定員の各区分について該当すれば“1”，該当しなければ“0”とする定員区分ダミー

変数を成分に持つ定員区分ダミー変数ベクトルを $\mathbf{d}_3$ （4次元縦ベクトル）、生活介護区分別定員区分別報酬単位行列（表4）を $\mathbf{Q}_3$ （11×4行列）、利用者1に属する利用者数を $N_{3,1}$ 、利用者2に属する利用者数を $N_{3,2}$ とすると、生活介護の年間報酬収入 $R_3$ は、一単位の単価を丙地の10円、全ての利用者について年間利用日数を同一の $M_3$ （稼働率100%）と仮定した場合、

$$R_3 = 10 M_3 (N_{3,1} \delta_{3,1} \mathbf{Q}_3 \mathbf{d}_3 + N_{3,2} \delta_{3,2} \mathbf{Q}_3 \mathbf{d}_3) \quad (6)$$

である。

#### 4 移行の影響

以上で各サービスの報酬収入を定義することができたので、厚生労働省規定の報酬単位等の実際のデータを使って、移行による事業者収入への影響を試算してみよう。旧知的障害者入所更生施設は、表5のとおり定員50人の施設が最も多い。従って、定員区分は50人とし、さらにその定員を表6の構成比率を用いて按分すれば、旧障害程度区分別利用者数ベクトルは、 $\mathbf{h}'_1 = (h_A \ h_B \ h_C) = (39 \ 10 \ 1)$ となる。よって、旧知的障害者入所更生施設の収入は、年間利用日数を  $M_1=365$ 日として(1)式を解くと、 $R_1=137,944,450$ 円となる<sup>9)</sup>。次に、新体系移行後のサービスについてであるが、まずは夜のサービスである施設入所支援の収入を試算してみよう。新障害程度区分別利用者数の構成は、表6の構成比率を用いて按分すると、 $(n_6 \ n_5 \ n_4 \ n_3 \ n_2 \ n_1) = (9 \ 7 \ 11 \ 13 \ 7 \ 3)$ となるから、(2)(3)(4)式より  $\alpha=4.3$ 、 $\beta=0.23$ 、 $\gamma=0.40$ である。従って、 $M_2=365$ 日とすると、年間報酬収入は(5)式より  $R_2=35,332,000$ 円となる<sup>10)</sup>。昼のサービスである生活介護については、 $M_3=269$ 日<sup>11)</sup>とすると、年間報酬収入は(6)式より  $R_3=84,492,900$ 円となる<sup>12)</sup>。よって、施設入所支援と生活介護事業の年間報酬収入を合計すると、 $R_2+R_3=119,824,900$ 円となる。以上により、新体

系移行することによって、年間報酬収入は  $R_1 - (R_2 + R_3) = 18,119,550$ 円の減額となる。

#### 5 シミュレーション

この新体系移行に伴う収入減を回避するには、多様な事業を組み合わせ、新旧比較による検証を行う必要がある。表7は、その計算結果をまとめたものであり、以下、順に説明しよう。まず、提案されるのは、生活介護事業へ移行させるのは報酬単位の高い利用者1に属する者のみとし、利用者2に属する者は他の日中活動事業に振り向けることであろう。生活介護事業以外の多機能型の対象事業のうち、自立訓練や就労移行支援はサービス利用期間が原則2年以内に限定されており、また、就労継続支援A型は利用者と雇用契約を締結する事業であるため、ここでは就労継続支援B型で収入変動を試算してみよう。生活介護の利用者を利用者1に属する40人とし、残りの10人は就労継続支援B型を利用させるとすれば以下のとおりとなる。まず、生活介護事業においては、 $N_{3,2}=0$ であるから、(6)式より  $R_3=71,769,200$ 円となる<sup>13)</sup>。次に、就労継続支援B型についてであるが、年間報酬収入  $R_4$ は、定員の各区分について該当すれば“1”，該当しなければ“0”とする定員区分ダミー変数を成分に持つ定員区分ダミー変数ベ

表5 知的障害者入所更生施設における定員別施設数

	30人以下	31～40	41～49	50	51～60	61～70	71～80	81～90	91～100	101人以上
施設数	115	102	38	397	216	149	139	65	75	113

出所) 厚生労働省「平成18年 社会福祉施設等調査報告」より作成。

注) 施設数は、経営主体が私営である施設の数値である。

表6 障害程度区分別の構成比率(%)

	旧障害程度区分			障害程度区分						
	区分A	区分B	区分C	区分6	区分5	区分4	区分3	区分2	区分1	非該当
知的障害者入所 更生施設(私営)	77.9	19.4	2.7							
新体系移行後				17.6	14.2	21.3	26.0	15.0	5.7	0.3

出所) 旧法施設は、厚生労働省「平成18年 社会福祉施設等調査報告」より、新体系移行後は、「厚生労働省障害保健福祉関係主管課 長会議資料(平成18年8月24日開催)」より作成。



表7 事業体系別報酬収入の試算結果

	事業体系	報酬収入(円)	移行の影響(円)
移行前	旧知的障害者入所更生施設	137,944,450	
移行後	施設入所支援+生活介護	119,824,900	-18,119,550
	施設入所支援+生活介護+就労継続支援B型	118,641,300	-19,303,150
	施設入所支援+生活介護+共同生活介護+共同生活援助+就労継続支援B型	140,992,150	3,047,700

クトルを  $\mathbf{d}_i$  (4次元縦ベクトル), 定員区分別報酬単位ベクトルを  $\mathbf{q}_i$  (4次元縦ベクトル), 総利用者数を  $N_i$  とすると, 一単位の単価を丙地の10円, 全ての利用者について年間利用日数を同一の  $M_i$  (稼働率100%) と仮定した場合,

$$R_4 = 10 M_4 N_4 \mathbf{d}_4! \mathbf{q}_4 \quad (7)$$

と表記される。従って,  $M_4=269$ 日として, 表8で示した  $\mathbf{q}_i$  のデータを用いて (7) 式を計算すると,  $R_4=11,540,100$ 円となる<sup>14)</sup>。

施設入所支援については, 前述のとおり  $R_2=35,332,000$ 円であるから, 施設入所支援, 生活介護, および就労継続支援B型の年間報酬収入を合計すると,  $R_2+R_3+R_4=118,641,300$ 円であり, 移行後の収入は  $R_1-(R_2+R_3+R_4)=19,303,150$ 円の減額となって, 事業を組み合わせることによっても移行前の収入を確保できない。

そこで, 考えられる方法が地域移行である。すなわち, 「住まいの場」については, 障害者支援施設には障害程度区分の重い者を残すようにして定員を30名まで減らし<sup>15)</sup>, 残りの20名はケアホームおよびグループホームに移すとともに, 「日中活動」については, まず, 障害者支援施設の入所者は生活介護を利用して, ケアホームおよびグループホームの入居者は全員が就労継続支援B型を利用するようにするのである。以上のような地域移行を伴うサービスの組み合わせを選択すると, 新体系へ移行することで年間報酬収入を増加させることが可能となる。具体的計算は次のとおりである。まずは障害者支援施設においてであるが, 施設入所支援については, 新障害程度区分別利用者数の構成が  $(n_6 \ n_5 \ n_4 \ n_3) = (9 \ 7 \ 11 \ 3)$  であるから, (2) (3) (4) 式より  $\alpha \approx 4.7$ ,  $\beta=0.30$ ,  $\gamma \approx 0.53$ となるので,  $M_2=365$ 日とすると, 年間報酬収入は (5) 式より  $R_2=30,769,500$ 円とな

表8 区分別報酬単位  
(就労継続支援B型および共同生活介護)

事業	記号	区分	報酬単位
就労継続支援B型	$\mathbf{q}_1$	定員区分	
		区分1 (40人以下)	460
		区分2 (41人以上60人以下)	429
		区分3 (61人以上80人以下)	420
共同生活介護	$\mathbf{q}_2$	障害程度区分	
		区分4 (81人以上)	406
		区分6	444
		区分5	353
		区分4	300
		区分3	273
		区分2	210

出所) 平成18年9月29日厚生労働省告示第523号

注) 就労継続支援B型の数値は, サービス費(Ⅱ)の報酬単位である。

る<sup>16)</sup>。生活介護については、 $M_3=269$ 日とすると、年間報酬収入は(6)式から $R_3=68,272,200$ 円となる<sup>17)</sup>。

次に、ケアホームおよびグループホームにおいてであるが、まず共同生活介護の年間報酬収入 $R_5$ の算出方法は、新障害程度区分別報酬単位ベクトルを $\mathbf{q}_5$ (5次元縦ベクトル)<sup>18)</sup>、新障害程度区分別利用者数ベクトルを $\mathbf{n}_5$ (5次元縦ベクトル)、一単位の単価を丙地の10円、全ての利用者について年間利用日数を同一の $M_5$ (稼働率100%)と仮定した場合、

$$R_5 = 10 M_5 \mathbf{n}_5^T \mathbf{q}_5 \quad (8)$$

である。従って、 $M_5=365$ 日として、表8で示した $\mathbf{q}_5$ のデータを用いて(8)式を計算すると、 $R_5=15,330,000$ 円である<sup>19)</sup>。

共同生活援助の年間報酬収入については、一単位の単価を丙地の10円、全ての利用者について年間利用日数を365日とすると、実利用者数は3人であるから<sup>20)</sup>、報酬単位171単位を適用すれば<sup>21)</sup>、1,872,450円となる。日中活動としての就労継続支援B型の年間報酬収入については、 $M_4=269$ 日とすると、(7)式により、 $R_4=24,748,000$ 円となる<sup>22)</sup>。

以上により、障害者支援施設においては、施設入所支援と生活介護の合計で99,041,700円が得られ、ケアホームおよびグループホームにおいては、共同生活介護、共同生活援助、および就労継続支援B型の合計で41,950,450円が得られるから、総額140,992,150円となり、新体系移行によって3,047,700円の年間報酬収入の増額が可能となることが分かる。

### Ⅲ 円滑な新体系移行

#### 1 地域移行の障害

前節で確認したように、地域移行を伴う多様な事業の組み合わせを行えば、新体系に移行しても報酬収入の減少を回避することができる。移行の期限に直面している事業者は、このように多様な

事業の組み合わせをシミュレーションして収入変動を試算しているはずであるが、移行が進んでいない現状を鑑みると、移行の支障となっている原因を検討する必要がある。

前節で示したとおり、新障害程度区分の高い入所者ばかりが占める施設でないかぎり、移行前の報酬収入を維持するためには、新体系移行は地域移行を伴ったものでなければならなくなる。障害者自立支援法における地域移行とは、障害程度区分の低い者を中心に施設入所者の一部が退所して、ケアホームやグループホーム等へ移ることを意味する。ところが、ケアホーム等へ入所者を移す場合、ケアホーム等の建物を賃貸で確保するのであれば、家主の理解が不可欠であるし、それが難しければ、事業者は自らケアホーム等の建物を所有しなければならないという入居先確保の問題が生じる。さらに、建物は用意できたとしても、賃貸であれば「家賃」を、事業者所有であれば「減価償却額相当の居住費」を入居者は負担しなければならないとなり、それらは施設入所者であったならば負担する必要のなかったものであるから、利用者負担金増加の問題も生じる。新障害程度区分が低く出たことを理由に、施設退所を迫られて費用負担の高いケアホームへ移らされるようなことになれば、当然に入所者本人もしくは保護者等からの抵抗や、新障害程度区分と地域移行に対する政策批判も起こるであろう。経過措置として、新障害程度区分が低くても施設に残れることになってはいるが、但しその場合は報酬単位が低いわけであるから、報酬収入の減少を避けるためにケアホーム等に移したい事業者と、利用者負担金の増加を避けるために施設に残りたい利用者(あるいは保護者)との間で合意を得るのが難しくなっており、地域移行をスムーズに進めにくいのが現状なのである。

前節で確認したとおり、障害者自立支援法が完全実施された時点の報酬単位は、法が理念としていた地域移行を促すような水準で設定されていた。言い換えると、地域移行しなければ大幅減収となってしまうような水準で設定されていたのである。居住の確保という受け皿や、利用者負担の増加と

いったことへの対策が十分ではない状況で、このように新体系へと強制的に移行させようとしたことが、当事者である利用者や事業者の不信を招いたと考えられる。従って、法施行時において既に施設に入所していた利用者について、地域移行するか否かは当事者の判断を尊重し、施設に居続けたとしても減収とならないような報酬体系にしておくべきだったのではないだろうか。次項では、そのような報酬単位の設定方法を示したうえで、地域移行を円滑に進めるための方法について考察する。

## 2 円滑な地域移行

前節で示したように、旧法施設である旧知的障害者入所更生施設から、新体系である施設入所支援および生活介護へと移行すると、収入は18,119,550円の減額となる<sup>23)</sup>。これを回避するには、障害者自立支援法において、どのくらいの報酬単位を設定しておくべきであったかを考えよう。具体的には、本稿の試算において、施設入所支援の報酬単位である、利用者1の195単位と利用者2の188単位<sup>24)</sup>、および、生活介護の報酬単位である、利用者1の667単位と利用者2の473単位<sup>25)</sup>を見直さねばならない。

表9における報酬単位比率ベクトル  $\mathbf{k}$  の各成分は、施設入所支援の利用者1の報酬単位を基準として報酬単位間の比率を計算したものである。ここでは、この  $\mathbf{k}$  を一定として、新体系に移行しても最低限、移行前の収入水準は維持されるようにするには、どのくらいの報酬単位が必要であるかを求めてみよう。表9に示したとおり<sup>26)</sup>、最低限、移行前の収入水準は確保できる報酬単位ベクトルを  $\mathbf{x}^*$ 、一単位の単価 (10円) × 利用者数 × 年間利用日数を成分とするベクトルを  $\mathbf{a}$ 、移行前の年間報酬収入を  $b$  (=137,944,450円) とすると、求める計算式は (9) 式のとおりである。

$$\begin{aligned} \min \quad & \mathbf{a}'\mathbf{x}^* - b \\ \text{s. t.} \quad & \mathbf{a}'\mathbf{x}^* \geq b \\ & \mathbf{k}^* = \mathbf{k} \\ & x_i^* \geq 0 \quad (i = 1, 2, 3, 4) \end{aligned} \quad (9)$$

(9) 式における第1の制約式は、新体系移行後の年間報酬収入が移行前の水準を下回らないことを示し、第2の制約式は、実際に規定されている報酬単位間の比率  $\mathbf{k}$  を変えないことを示し、第3の制約式は、 $\mathbf{x}^*$  の成分である  $x_i^*$  ( $i = 1, 2, 3, 4$ ) が負の数ではないことを示している。決定変数は、最低限、移行前の年間報酬収入水準を保証する報酬単位  $x_i^*$  ( $i = 1, 2, 3, 4$ ) である。(9) 式を計算して得られた結果が、表9に示した  $x_i^*$  ( $i = 1, 2, 3, 4$ ) の値であり、これによって、各報酬単位を  $\mathbf{x}^* = (225 \ 217 \ 767 \ 545)$  に設定していたならば、移行前の年間報酬収入137,944,450円を上回る137,960,200円を得られていたことが分かる<sup>27)</sup>。

次に、地域移行を積極的に進めるための対策について述べておこう。家賃補助はその一つの選択肢であるが、それでは入居先確保と家賃の発生の問題は回避できても家主の理解が解決されない。従って、例えば、老朽化した入所施設の4人部屋から、新築個室のケアホームへ移るといった大きな居住環境の変化を事業者が用意できるようにサポートし<sup>28)</sup>、それに伴って発生する居住費等の利用者負担金の増加に理解を示す利用者に移ってもらう<sup>29)</sup>といった施策とするのである。そうすれば、入居先確保、家主の理解、居住費(家賃)の発生の全ての問題は克服され、地域移行はより具体性を増すであろう。

## IV おわりに

本稿は、障害者自立支援法のもと、新体系移行で生じた課題に焦点を当てて考察した。まず、制度で規定されている実際のデータを用いて分析した結果、障害者自立支援法の施行当時は、新体系移行前の報酬収入の水準を確保するためには、多様な事業選択を行うとともに、地域移行を進めることが必要であったことを明らかにした。施設入所者が施設入所を人権侵害と感じており、施設を出ることを希望しているならば、出ることに支障の無い社会にすべきであるから、地域移行の施策そのものは評価されてよい。しかし、それを可能とするには、住むところ(バリアフリーを含む)

の確保、家主の理解、家賃の発生、サービス提供主体の収入といった解決しなければならない問題があった。それに対して、法施行当時、これらへの対策が十分ではないまま性急に進めたことが、障害者自立支援法が混乱した一つの原因であったと考える。それを踏まえ、本稿は、地域移行を円滑に進めるための対策として、①地域移行を可能とする社会システムが整備されるまで、施設入所者が施設に居続けたとしても減収とならないような報酬単位の設定方法、②事業者によるグループホーム・ケアホームの新築整備のサポート、を提案した。

もっとも、地域移行を進めるうえで対応しておかねばならないものは、これだけではない。地域移行してからの、常時の支援体制の確保（グループホーム・ケアホームの職員配置に係るバックアップ体制を含む）や支援の質・内容など、支援の在り方についても検討が必要である。本稿はこれらについては触れておらず、今後の課題としたい。

## 謝辞

3名の匿名レフェリーの方々から詳細で建設的なコメントをいただき、論文の誤りを正すとともに内容を大幅に改善することができた。ここに記して感謝申し上げたい。もちろん残る誤りがあるとすれば、それはすべて筆者の責任に帰するものである。なお、本稿の内容は筆者の個人的見解であり、所属機関を代表するものではない。

## 注

- 1) 障害程度区分の低い利用者がより多いと考えられる、知的障害者入所授産施設では35.2%と、さらに移行が進んでいない。
- 2) 平成18年9月29日厚生労働省告示第539号
- 3) 本稿における報酬収入の試算においては、分析の焦点を明確にするために各種加算減算については捨象している。また、必要な人員基準は満たされていることを前提としている。
- 4) 施設入所支援は、障害程度区分3以上（50歳未満は4以上）の者が対象であるが、経過措置期間中は非該当であっても利用できることになっている。ここでは、障害程度区分3に属する施設入所者について50歳以上の場合で定義している。
- 5) 平成18年10月31日厚生労働省通知障発第1031001号
- 6) 平成18年9月29日厚生労働省告示第523号、および平成18年10月31日厚生労働省通知障発第1031001号
- 7) 施設入所支援併用の生活介護は、障害程度区分3以上（50歳未満は4以上）の者が対象であるが、経過措置期間中は非該当であっても利用できることになっている。
- 8) 注6と同じ。
- 9) 定員区分ダミー変数ベクトルは、 $\mathbf{d}^1 = (0 \ 0 \ 0 \ 1 \ 0 \ 0)$  である。
- 10) 施設入所支援区分ダミー変数ベクトルは、 $\delta_{2,1}^1 = (0 \ 0 \ 0 \ 0 \ 0 \ 1 \ 0 \ 0 \ 0 \ 0 \ 0)$ 、 $\delta_{2,2}^1 = (0 \ 0 \ 0 \ 0 \ 0 \ 0 \ 1 \ 0 \ 0 \ 0 \ 0)$ 、定員区分ダミー変数ベクトルは、 $\mathbf{d}^2 = (0 \ 1 \ 0 \ 0)$  である。
- 11) 通所利用者の月間利用可能日数は、暦月の実日数－8日であるから、年換算して、 $365\text{日} - (8\text{日} \times 12\text{ヶ月}) = 269\text{日}$ 。
- 12) 生活介護区分ダミー変数ベクトルは、 $\delta_{3,1}^1 = (0 \ 0 \ 0 \ 0 \ 0 \ 1 \ 0 \ 0 \ 0 \ 0 \ 0)$ 、 $\delta_{3,2}^1 = (0 \ 0 \ 0 \ 0 \ 0 \ 0 \ 0 \ 0 \ 0 \ 1)$ 、定員区分ダミー変数ベクトルは、 $\mathbf{d}^3 = (0 \ 1 \ 0 \ 0)$  である。
- 13) 注5の通知により、複数の日中活動事業を行う場合、各日中活動事業の利用定員の合計数で定員区分を決めることになっているため、定員区分ダミー変数ベクトルは $\mathbf{d}^3 = (0 \ 1 \ 0 \ 0)$  である。
- 14) 注13と同様の理由により、定員区分ダミー変数ベクトルは $\mathbf{d}^3 = (0 \ 1 \ 0 \ 0)$  である。
- 15) 平成18年9月29日厚生労働省令第177号により、施設入所支援の定員は30人以上であることが必要である。
- 16) 施設入所支援区分ダミー変数ベクトルは、 $\delta_{2,1}^1 = (0 \ 0 \ 0 \ 1 \ 0 \ 0 \ 0 \ 0 \ 0 \ 0 \ 0)$ 、定員区分ダミー変数ベクトルは、 $\mathbf{d}^3 = (1 \ 0 \ 0 \ 0)$  である。
- 17) 生活介護区分ダミー変数ベクトルは、 $\delta_{3,1}^1 = (0 \ 0 \ 0 \ 1 \ 0 \ 0 \ 0 \ 0 \ 0 \ 0 \ 0)$ 、定員区分ダミー変数ベクトルは、 $\mathbf{d}^3 = (1 \ 0 \ 0 \ 0)$  である。
- 18) 共同生活介護は、障害程度区分2以上の者が対象であるから5次元となる。
- 19) 新障害程度区分別利用者数ベクトルは $\mathbf{n}^3 = (0 \ 0 \ 0 \ 10 \ 7)$  である。
- 20) 共同生活援助は、障害程度区分1以下の者が対象である。
- 21) 算定の条件である世話人が配置されていることを前提としている。
- 22) 定員区分ダミー変数ベクトルは $\mathbf{d}^1 = (1 \ 0 \ 0 \ 0)$  である。
- 23) 本稿では、試算する際、移行前の人員配置が移行後の人員基準を満たしていることを前提としている。移行により、職員数を増やさねばならない場合は、さらに不足額は大きくなる。



- 24) 195単位は(5)式の $\delta'_{2.1}Q_2d_2$ から, 188単位は(5)式の $\delta'_{2.2}Q_2d_2$ から求められる。
- 25) 667単位は(6)式の $\delta'_{3.1}Q_3d_3$ から, 473単位は(6)式の $\delta'_{3.2}Q_3d_3$ から求められる。
- 26)  $a$ の成分である $a_i$  ( $i=1, 2, 3, 4$ )は, それぞれ $a_1$ は(5)式の $10M_2N_{2.1}$ から,  $a_2$ は(5)式の $10M_2N_{2.2}$ から,  $a_3$ は(6)式の $10M_3N_{3.1}$ から,  $a_4$ は(6)式の $10M_3N_{3.2}$ から求められる。
- 27)  $225\text{単位} \times 10\text{円} \times 40\text{人} \times 365\text{日} + 217\text{単位} \times 10\text{円} \times 10\text{人} \times 365\text{日} + 767\text{単位} \times 10\text{円} \times 40\text{人} \times 269\text{日} + 545\text{単位} \times 10\text{円} \times 10\text{人} \times 269\text{日} = 137,960,200\text{円}$ 。
- 28) 第一種社会福祉事業である旧法施設は, 社会福祉法第60条により, その経営主体は, 行政のほかは原則, 社会福祉法人である。従って, 入居先確保の施策として, 事業者に対して, ケアホーム等の建設整備補助を支出しても憲法第89条には抵触しないため, 補助は可能である。
- 29) ケアハウスにおける「居住に要する費用」の計算に倣い, 「建設整備費から補助金額を差し引き, それを耐用年数 $\times$ 入居者数で割ったもの」をケアホームの年間家賃の上限額とすることを補助の要件とすれば, 事業者が入居者から徴収する家賃を抑えることも可能となる。

#### 参考文献

- Eyman, R.K., Borthwick, S.A. and Miller, C. (1981) "Trends in Maladaptive Behavior of Mentally Retarded Persons Placed in Community and Institutional Settings," *American Journal of Mental Deficiency*, Vol. 85, No. 5.
- Goffman, E. (1961) *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*, Doubleday and Company Inc. (=1984, 石黒毅訳『アサイラムー施設被収者の日常世界』誠信書房。)
- Landesman-Dwyer, S., Sackett, G.P. and Kleinman, J.S. (1980) "Relationship of Size to Resident and Staff Behavior in Small Community Residences," *American Journal of Mental Deficiency*, Vol.85, No.1.
- Landesman-Dwyer, S. (1981) "Living in the Community," *American Journal of Mental Deficiency*, Vol.86, No.3.
- Mansell, J and Ericsson, K eds. (1996) *Deinstitutionalization and Community Living: Intellectual Disability Services in Britain, Scandinavia and the USA*, Chapman & Hall. (=2000, 中園康夫・末光茂監訳『脱施設化と地域生活—英国・北欧・米国における比較研究』相川書房。)
- Nirje, B. (1969a) "The Normalization Principle and its Human Management Implications," in R.Kugel and W.Wolfensberger eds., *Changing Patterns in Residential Services for the Mentally Retarded*, President's Committee on Mental Retardation, Washington D.C. (=2000, 河東田博・橋本由紀子・杉田穂子・和泉とみ代訳編「ノーマライゼーションの原理とその人間的処遇とのかかわり合い」『増補改訂版ノーマライゼーションの原理—普遍化と社会変革を求めて』現代書館。)
- Nirje, B. (1969b) "A Scandinavian Visitor Looks at U.S. Institutions," in R.Kugel and W.Wolfensberger eds., *Changing Patterns in Residential Services for the Mentally Retarded*, President's Committee on Mental Retardation, Washington D.C. (=2000, 河東田博・橋本由紀子・杉田穂子・和泉とみ代訳編「施設の壁は打ち破れないものか—スカンジナビア視察員のアメリカ施設考」『増補改訂版ノーマライゼーションの原理—普遍化と社会変革を求めて』現代書館。)
- Oliver, M. (1990) *The Politics of Disablement*, London, Macmillan Education. (=2006, 三島亜紀子・山岸倫子・山森亮・横須賀俊司訳『障害の政治—イギリス障害学の原点』明石書店。)
- 岡部耕典 (2008) 「障害者自立支援法における「応益負担」についての考察」『季刊社会保障研究』Vol.44, No.2。
- 柴田洋弥 (2007) 「障害者自立支援法の課題—知的障害者福祉の現場から」『リハビリテーション研究』No.133。
- 障害者福祉研究会編集 (2009) 『障害者自立支援法Q&A』中央法規。
- 西山 裕 (2008) 「障害者自立支援法と障害福祉サービス—自治体の役割と障害福祉サービス体系を中心に—」『季刊社会保障研究』Vol.44, No.2。
- 廣瀬明彦 (2008) 「障害者自立支援法施行後の「グループホーム」—地域移行は進むのか—」『花園大学社会福祉学部研究紀要』16。
- 山口弘幸 (2007) 「障害者自立支援法と小規模作業所—事業体系移行を巡る課題検討—」『長崎ウエスレヤン大学現代社会学部紀要』5 (1)。
- (はまもと・けんじ 松山市役所)



## 判例研究

## 社会保険法判例

岩村正彦

## 介護保険法22条3項の返還金請求の要件

最高裁判所第一小法廷平成23年7月14日判決（平成21年（行ヒ）  
第401号損害賠償（住民訴訟）請求事件）判例時報2129号31頁

## I 事実の概要

1 訴外O府知事は、参加人Z（社会福祉法人）の申請にもとづき、2000年3月15日、その運営する通所介護事業所（デイサービスセンター）および訪問介護事業所（ヘルパーステーション）について、介護保険の指定居宅介護サービス事業者として指定した（介保70）。なお、Zの申請では、デイサービスセンターの利用定員は15名であり、デイサービスセンターおよびヘルパーステーションのいずれについても、管理者はZの理事A（2005年8月31日辞任）の夫である訴外Bとなっていた。

翌16日に、Zは、上記両事業所について「指定居宅サービスに要する費用の額の算定に関する基準」（平成12厚生省告示19）に従い介護給付費算定にかかる体制等に関する届出をO府知事に対して行ったが、その届出書では、デイサービスセンターの人員配置区分を認知症専用併設型、利用定員を10名として記載し、実際の運用もそのように行っていた。しかし、デイサービスセンターの運営規程（指定居宅サービス等の事業の人員、設備及び運営に関する基準（平成11厚生省令37）29。以下「人員・設備・運営基準」という）お

よび重要事項説明書（同8）では、利用定員15名と記載していた。

O府知事は、Zからの申請にもとづき、2003年9月11日、その運営する訪問介護支援事業所（ケアプランセンター。上記2つの事業所と合わせて、以下「本件各事業所」という）につき、介護保険の指定訪問介護支援事業者の指定を行った（上記2つの指定と合わせて、以下「本件各指定」という）。この申請の際にも、Zは、Bを管理者としていた。

Bは、本件各事業所の所在地から約10km離れた場所に設置されているC幼稚園の事務長であったが、本件各指定に係る申請に当たってO府知事に提出した経歴書には、Bが上記事務長である旨の記載はされていない。

その後、O府の指摘を受け、2004年12月24日に、Zは、デイサービスセンターの運営規程上の利用定員を15名から10名に変更する届出を行っている。

2 2005年6月6日、Yの住民Xは、Yの監査委員に対し、Bには管理者としての勤務実態がないため、本件各事業所の指定は無効であるから、Yがこれらの指定を前提として支出した介護報酬は、その全額が不当利得になるとして、その請求権の行使等を求める監査請求を行った。

Yの監査委員は、YはO府とともに実施調査を行い、事実の確認に努めているから、不当利得請求権等を行使しないことは違法とはいえないとして、同年8月3日に請求を棄却する決定をした。

3 O府知事は、担当職員による調査を経て、2005年8月24日、本件デイサービスセンターに関して、(1) デイサービスセンター・認知症専用併設型(利用定員10名)の従業者の人員基準を満たさない日があったのに、介護給付費を減算せずに請求した、(2) サービス提供時間について4時間以上6時間未満の単位数で算定し、介護給付費を請求すべきであるのに(デイサービスセンターの利用時間は10:00~16:00としていた)、6時間以上8時間未満の単位数を算定し、介護給付費を請求していた、(3) 本人の都合で当初の通所介護計画より時間を大きく短縮したときは、計画を変更・再作成して変更後の所要時間に応じた単位数で算定すべきなのに、それをせずに6時間以上8時間未満で算定し、介護給付費を請求していた、(4) 利用定員(10名)を超過しているにもかかわらず、介護給付費を減算せずに請求していた、と指摘し、自主点検により返還を行うようZに勧告した。Yは、2006年1月30日、Zに対し、その自主点検の結果を受けて、返還すべき介護報酬の額として確認された3135万5038円((1)につき738万6491円、(2)および(3)につき2379万6882円、(4)につき17万1665円)を支払うよう請求し、同年2月13日にZからその全額の支払いを受けた。しかし、Yは、上記各請求が故意によるものではなく、報酬基準の解釈の誤りにもとづくものと判断し、加算金は請求しなかった。

4 上記2の各監査請求棄却を受けて、Xは、同年9月2日に、上記請求にかかる介護報酬相当額の支払いをZに請求するようYに求めて訴え(計1億1186万1276円の支払い請求)を提起した。この請求のうち、上記3で言及したZからYへの金員の支払いがあったことに伴い、その限度でXは第1審において訴えを取り下げた。

第1審(大阪地判平成20・1・31判例地方自治311号69頁)は、1億158万7576円の支払いをZに請求するようYの市長に命じる判決を下した。

これに対してXとYとの双方が控訴し、またYの側にZが補助参加した。控訴審(大阪高判平成21・7・23裁判所ウェブサイト掲載)は、大要、つぎのように判示して第1審判決を支持し、XおよびYの控訴を棄却した<sup>1)</sup>。すなわち、Zは、O府知事に対して本件各事業所に係る指定の申請をするにあたって、その管理者となるBが前記幼稚園の事務長であることを経歴書に記載すれば、管理者が常勤であることを求めた前記基準に抵触して指定がされなくなると考え、あえて当該経歴を記載しないで秘匿するという不正の手段により本件各指定を受けたものと推認され、本件各指定を受けたことを前提として受領した本件期間中の介護報酬は、偽りその他不正の行為により支払を受けた(介保22③)ものに当たると解される、したがって、Zは、Yに対し、上記介護報酬全額から既にYに支払った額を控除した残額につき返還義務を負う。

そこで、YおよびZが上告受理申立てをした。

## II 判旨

破棄自判(第1審判決取消し、Xの請求棄却)

(本件請求は、もっぱら介保22③にもとづく返還請求であると解される前置きした上で)

1(1)「介護報酬は所定の要件と基準を満たす場合に市町村から事業者に対して支払われるものであり(介護保険法41条、46条)、これを欠いた支払が事業者に対してされた場合には、市町村は事業者に不当利得の返還を求め得ると解される。」

(2)「介護保険法22条3項は、事業者が上記支払を受けるに当たり偽りその他不正の行為をした場合における介護報酬の不当利得返還義務についての特則を設けたものと解される。そうすると、事業者が同項に基づき介護報酬の返還義務を負うものと認められるためには、その前提として、事業者が介護報酬の支払を受けたことに法律上の原因がないといえる場合であることを要するというべきである。」

2「Zは、本件期間において、本件各指定を受けた上で本件各事業所における事業を行っていたも

のであるところ、Zが不正の手段によって指定を受けたという指定当初からの瑕疵の存在を理由とするO府知事による本件各指定の取消しはされておらず、また、ZがO府知事から本件各指定を受けるに当たっての原審の認定に係る……経緯〔事実の概要1掲記のBが幼稚園の事務長であることを経歴書に記載しなかったことを指す一筆者注〕も、本件各指定を無効とするほどの瑕疵の存在をうかがわせるものとはいえない。そうすると、Zが前記の既に返還済みの部分を除いた介護報酬の支払を受けたことにつき、不正の手段によって指定を受けたことの一事をもって、直ちに法律上の原因がないということはできず、他に法律上の原因がないことをうかがわせる事情もない。」

3 「以上によれば、Zは、Yに対し、Xの請求に係る介護保険法22条3項に基づく介護報酬の返還義務を負うものではないというべきである。」  
(宮川判事の補足意見がある)

### Ⅲ 解説

判旨1(2)、2および3には疑問がある。

1 本判決は、介保22③の趣旨と同項が定める返還請求の要件を明らかにした初めての最高裁判決としての意義がある。とくに同項による返還請求の要件の解釈を示した点は実務上も大きな影響がある。また、本判決では、介護保険の居宅介護サービス事業者としての指定を受ける際に偽りの申請を行い、介護報酬を不正に請求してその支払いを受けた事業者に対して、介保22③にもとづく返還請求を行うことを保険者たる市に対して求めた住民訴訟（自治242の2第4号。以下「4号訴訟」という）が問題となっている。公刊されている判決としては、本判決はこうした事例を扱った初めてのものであり、医療保険等も視野に入れても先例は見あたらない<sup>2)</sup>。さらに、所定の要件と基準の充足を欠く介護報酬の支払いについては、市町村は事業者に対する不当利得返還請求権を持つと判示した初めての最高裁判決でもある。そして、常勤の管理者を置くことを義務づける人員・設備・

運営基準に違反していることを窺わせる経緯（他の職にあることを秘匿した指定の申請）は指定を無効とするほどの瑕疵の存在を窺わせるものとはいえないと判示した点、および上記のような不正の手段によって指定を受けたことの一事をもって、直ちに不当利得請求権発生の要件である「法律上の原因なく」という要件を満たすということはできないとした点について、事例判断としての意義もある。介保22③の「偽りその他不正の行為」には、指定申請時の不正行為も含まれるという解釈を暗黙のうちに採用している点も挙げることができる<sup>3)</sup>。

2(1) 判旨1(1)は、上述のように、所定の要件と基準を満たさない介護報酬の事業者への支払いに関しては、介護保険の保険者である市町村は不当利得返還請求権を有するとする。不正の行為によらない介護報酬の過誤払いとは従来から民法の不当利得の規定にもとづいて保険者たる市町村が事業者に返還請求すると実務では解されており<sup>4)</sup>、これと同旨の判旨は相当である。

(2) 本件で問題となった平成17法77による改正前の介保22③は、健保58③、国健保65③等と同趣旨のものである。公的医療保険に関する健保58③等の規定は、老人保健法（昭和57法80）によって新設された（同附則8・15）。これらの規定が設けられる前は、保険者は民法の不法利得の規定にもとづいて保険医療機関等に対して療養担当規則等に適合しない療養に関する費用（診療報酬）の返還を求めていたようである<sup>5)</sup>。老人保健法の制定前には、保険医療機関による診療報酬の不正請求の多発が問題化しており、それへの厳正対処を目的として、同法制定を機に、不正な行為によって診療報酬の支払いを受けた医療機関に対してその返還を求めるとともに加算金（当時は10%、平成10法109によって40%に引き上げ）の支払いを求めることができるようにしたのである<sup>6)</sup>。

判旨1(2)は、以上のような経緯を持つ健保58③等と同内容の介保22③について、民法の不当利得の規定の特則を設けたものと解釈する。判旨

は民法の不当利得のいずれの規定の特則かを明示していないが、いずれにせよ、この解釈を前提とすれば、介保22③にもとづく事業者の介護報酬返還義務の発生には、同項には明文はないが、事業者の利得（介護報酬の支払を受けたこと）に法律上の原因がないことが要件となる。この解釈が妥当かについては後に検討する。

(3) 判旨1は、本件訴訟の本来の当事者であるXとYとの間の法律関係ではなく、YとZとの間のそれに着目した判示である。これは、本件の訴訟が4号訴訟であることに由来する。「地方自治法等の一部を改正する法律」（平成14法4）による改正前の同号が代位構成を採用していたのとは異なり、現在の条文は損害賠償または不当利得請求をすることを地方公共団体の執行機関に義務づける構成となっている。そのため、住民からの請求の当否を判断するためには、まず地方公共団体がその職員または相手方に対して損害賠償請求権または不当利得請求権を有するかを判断する必要がある。実際、現行の4号訴訟では、地方公共団体が損害賠償請求権等を有するかが争点となっている<sup>7)</sup>。本件でも、こうした4号訴訟の構造から、まず判旨1でY・Z間の法律関係を判断している。

3(1) 判旨2および3を理解する前提として、本件におけるZの不正行為が介護報酬の請求・支払いの法律関係にどのような法的意味を持つのかを明らかにする必要がある。

本件で問題となっているのは、前掲「指定居宅サービス等の事業の人員、設備及び運営に関する基準」の6条（Zのヘルパーステーションについて）・94条（同デイサービスセンターについて）および「指定居宅介護支援等の事業の人員及び運営に関する基準」（平成11厚生省令38）の3条（同ケアプランセンターについて）であるが、これらの規定はいずれも「人員に関する基準」であって、指定事業者はこれらを遵守する義務を負うものの（介保74①、76の2①1号、77①2号等）、介護報酬の審査の基準ではない（介保41⑨（人員の基準は含まれていない））。したがって、指定事業者が人員の基準に違反してサービスを提供して

も、設備・運営基準違反には該当しないので、当該サービスは債務の本旨に従った履行となって、それに対する介護報酬請求権が発生し、事業者には不当利得は生じない。

そうすると、判旨2の立場によれば、介保22③の返還金の発生の前提となる民法上の不当利得が事業者が生じたというためには、本件各指定処分そのものが、指定時に遡って取り消される必要がある（「介護保険法等の一部を改正する法律」（平成17法77）による改正前の介保77①6号、現8号等参照）。本件各事業所の管理者とされていたBは、本件各事業所の所在地から約10km離れた場所に設置されている幼稚園の事務長であったところ、上記各人員の基準では管理者は「常勤」であることが要求され、この「常勤」とはもっぱら当該事業所の管理業務に従事するものと解されており（老企発25平成11・9・17）、Bは明らかにこの要件を満たさず、また例外として認められている場合にも該当しない。そして、（事実の概要欄では引用しなかったが）原審が判示するように、Zが本件各指定に係る申請をした当時の理事AはBの妻であり、ZがBの経歴を知らなかったとは考えられないことからすれば、指定を受けるためにZがBがC幼稚園の事務長であることを申請に添付する経歴書に敢えて記載しなかったと推認するのが相当といえよう。それゆえ、本件申請は行政庁の判断を誤らせる虚偽の事実の申告を伴うものであって、取消しに値する瑕疵のあるものと評価できる（前掲・旧介保77①6号、現8号等）。しかし、判旨2が指摘するように、この瑕疵は本件各指定を無効とするほどの瑕疵ではない。

(2) 判旨2および3は、以上を前提に、本件各指定処分が持つ公定力を援用して、介保22③によってYがZに対して介護報酬の返還請求を遮断したと捉えることができる。

行政処分にもとづいて行政庁から相手方に対して利益の移転があった場合には、行政庁がその返還を求めるには、原則として、当該処分が無効であるか、または取り消されることが必要である<sup>8)</sup>。そして、本件では、事実の概要欄3には記載しなかったが、O府知事は、本件各指定のうち、デイ



サービスセンターおよびケアプランセンターの指定は取り消していない。また、判旨2は、本件各指定の瑕疵はその無効原因となるほどのものではないと評価している。以上のような考え方および判旨1(2)の説示に従えば、本件各指定処分がO府知事によって取り消されていない以上、取り消すべき瑕疵があっても公定力によってこれらの処分の効力を否定することはできないため、YはZに対して不当利得返還請求権を持たず、したがって同項の適用もないという帰結になる。

4 しかし、以上のような判旨2・3の判断の前提となっている判旨1(2)の解釈は疑問である。

(1) 指定居宅サービス事業者および指定居宅介護支援事業者のほか、指定介護予防サービス事業者、指定介護老人福祉施設、指定介護療養型医療施設の指定権限、介護老人保健施設の開設許可権限は都道府県知事にあるから、その（遡及効を持つ）取消しの権限も原則として都道府県知事が有する（介保77①等）。他方で、これら事業者の不正な行為による介護報酬の請求と受領によって損失を受けるのは市町村である。そのため、判旨の考え方では、都道府県知事が指定を取り消さない限り、市町村は介保22③による返還請求・加算金請求はできないことになる（民法上の不当利得による返還請求もできない）。したがって、4号訴訟で住民の請求が認容されるための前提条件も満たさない。

ところで、市町村長も指定事業者等に対して調査権限を有し（介保76等）、人員・設備・運営基準違反等がある場合には都道府県知事にその旨を通知しなければならない（介保76の2⑤、77②等）。厚生労働省も事業者に対する指導や監査は都道府県と市町村とが連携を取りつつ行うよう通知し（老発1023001平成18・10・23）、行政処分等の情報共有を図るよう求めている（2011年2月22日全国介護保険・高齢者保健福祉担当課長会議・介護保険指導室関係資料「介護保険における指導監督業務の適切な実施について」）。実際、本件においても、事実の概要欄3のとおり、O府担当職員は、Zに対し、自主点検による不正請求分の介

護報酬の返還勧告をし、Yはその自主点検の結果にもとづきZからの返還を受けている。この措置は、本件各指定を取り消さないことを含めて、O府側とYとの間での連絡調整の下で行われたと見るのが自然であろう。このように考えると、判旨の解釈を採用しても、実務上は問題がないと考えられそうである。

(2) けれども、4号訴訟の趣旨目的は、住民が、地方公共団体当局の財産管理行為をチェックするところにある。本件に即していえば、（Yが1審・原審で主張した）Bが常勤の管理者でないとの確証がないこと、具体的な介護サービスの提供には問題がないことを理由にZに対して本件各指定の時点に遡った介護報酬の返還請求はしないとのYの判断の適否について裁判所の判断を求めることに本件4号訴訟の目的がある。判旨の解釈のように、公定力を根拠にYからZへの返還請求を遮断してしまうと（本判決は、暗黙のうちに、最1小判昭和60・9・12判時1171号62頁（ただし、平成14法4による改正前の自治242の2の事案）の立場を本件では採用しないことを示している）、地方自治法242の2第2号による住民訴訟によってO府知事に本件各指定処分の取消しを求める訴えができない（本件各指定処分は同号にいう行政処分には該当しないと解される）以上、Yの判断の適否はおおよそ4号訴訟では問えないことになる。

さらに、本件の場合、たまたまXが介保22③を根拠に4号訴訟を提起したが、Zの不法行為を理由として（本件の事実関係に照らすと、Zの不法行為は十分に成り立つと解される）、YにZに損害賠償請求を行うことを求める4号訴訟を提起していれば、本件とは逆の結論に至った可能性がある<sup>9)</sup>。

このように考えると、請求の立て方によって結論が変わりうることに加えて、4号訴訟の趣旨を阻害してしまう判旨の解釈は問題であるといえよう。

(3) また、本件で公定力が持つ意義についても検討が必要である。本件は、行政当局の側が処分の名宛人等である私人に対して返還請求をするという事例である。ここで問題となっているのは、



処分の取消し権限を持たない行政当局の請求が公定力によって却けられるかである。

公定力によって行政当局の請求は不可となるという判旨の構成は、一見すると、処分の名宛人等の私人を保護するという意味を持ち、妥当なような気もする。私人（本件ではZ）の側からすれば、基礎となっている処分が取り消されていない以上、利得（本件では介護報酬の支払いを受けたこと）の法律上の原因が存在するのであるから、Yから返還請求に応ずる義務はなく、返還を求めるのであれば、まずはO府側とYとの間で本件各指定処分の帰趨を決めてくれということである。しかし、本件では、Zが不正の行為によって介護報酬の支払いを受けたという前提があるので、上記のような理由でZを保護する必要はないといえよう。

本件各指定処分を取消さないままで、Zに過去に支払いを受けた介護報酬を返還させるとしたときに問題となりうるのは、法律関係が不安定となって第三者の利害、具体的には取引の安全を害しないかである。しかし、ここで論じられているのは、過去の介護報酬債権であって、既にその弁済は終了している。したがって、過去の介護報酬債権に関して第三債権者（たとえば、Zの取引先等で、介護報酬債権を担保に取っている債権者等）がいたとしても、その安全が害されることはまず考えられない。また、不正発覚後にZと取引関係に入った第三者は、事後的な指定取消しによって損害を受ける可能性があるが、それは介護保険の指定事業者・許可施設については常に存在するリスクであり、保護する特段の必要性は乏しい。

(4) 以上の(2)(3)の考察によれば、本件各指定処分の公定力を根拠にYのZに対する介護報酬の返還請求を否定する判旨の結論の妥当性は疑わしい。そうすると、問題は、介保22③は民法の不当利得の要件の読み込みを要するという意味での特則であるという判旨の解釈が妥当かに帰着する。

確かに、介護保険法を所管する厚生労働省は、本項は、民704の特則であって、介保22③がなければ民法が適用になる私債権とする（老介発0131001平成17・1・31）<sup>10)</sup>。そして、介保22③は、民704（悪意の受益者の返還義務）の特則と

して設けられたと説明する<sup>11)</sup>。しかし、この説明は、「本規定がなければ」という前記通知の表現が示すように、同項による返還金・加算金が、介護保険法上の徴収金（介保144）に該当せず、地方自治法による督促・滞納処分（したがって地方税の例による）の例によって徴収できないこと、それゆえ民事上の執行手続によらなければならないことを明らかにしたにすぎないと理解するのが妥当と思われる。それ以上に、厚生労働省の通知等が、同項の解釈として、民703・704による不当利得返還請求権の発生要件（法律上の原因がないこと）までを同項の要件に付加的に読み込む趣旨であると解するのは無理がある<sup>12)</sup>。

実質的に考えても、指定処分の公定力とは無関係の介護報酬の不正請求については、介保22③による返還金・加算金の請求ができるのに、そもそも介護保険のサービスに参入すべきでなかった事業者であるにもかかわらず、不正の行為によって指定を得て介護報酬を手にした者に対しては指定処分の公定力ゆえにそれができないというのは均衡を失する。また、高齢化の進行に伴い、介護保険の保険給付支出が増大していく状況において、事業者のモラル・ハザード、とくに不正請求を防止する必要性が高くなっている。そのためには、指定取消しといった行政処分、罰則の適用とともに、不正請求を返還させ、命令・指定取消し等（指定・許可の停止を含む）を行った場合には加算金を請求する<sup>13)</sup>という毅然とした対応を示して、不正の行為を予防することを考えるべきである。4号訴訟は、行政当局がこうした毅然とした対応を取ることを担保する仕組みの1つであり、それが機能しなくなるような解釈は妥当とはいえない。

さらには、「介護保険法および老人福祉法の一部を改正する法律」（平成20法42）によって、2009年5月から介保22③の返還金・加算金は同法上の徴収金となり、民事上の執行手続は用いないので、現在においては民法の不当利得の要件を読み込むべきという意味での特則であるという説明も不要である。

したがって、保険者たる市町村が介保22③に

よる返還金・加算金を事業者に請求するための要件は、条文にない「法律上の原因なく」という要件を解釈によって付加せずに、条文通り、素直に「偽りその他不正の行為により」介護報酬の支払いを受けたときと解する（その意味での民法の不当利得の特則であって、依然として4号訴訟の対象となる不当利得に該当すると解する）のが妥当である。

5 最後に本判決の射程に触れておこう。まず、本判決は、介保22③の返還金についての判示であるが、同項の加算金は返還金支払い義務が事業者にあることを前提とするので、加算金も本判決の射程内である。本件は平成17法77による改正前の事案であるが、同法による改正によって返還金・加算金が徴収金となったことは、本判決が示した解釈を左右しない。それゆえ、現行の介保22③にも本判決の射程は及ぶ。さらに、既に述べたように、介保22③と同旨の規定は、医療保険法（健保58③、国健保65③、高齢者医療59③等）にも存在する。したがって、本判決が示した解釈は、そのままこれらの条項にも適用される<sup>14)</sup>。本判決が実務に対して持つ影響は大きいといえよう。

## 注

- 1) 解説として小西（2010）がある。
- 2) 医療保険に関しては、国民健康保険の保険者たる特別区に対して、有用性のない薬剤を販売した製薬会社に対する不当利得返還請求の懈怠の違法確認に関する東京地判平成12・1・26判例地方自治206号80頁があるが（結論は却下）、本件とは異なり自治242の2①第3号の住民訴訟の事案である。介保22③にもとづいて保険者たる市町村が不当利得返還請求および加算金請求をした事案として京都地判平成18・9.29LLI/DB判例秘書登載（ID：06150241）（平成17法77による介保22③の改正前の事案）、さいたま地判平成22・6・30判例地方自治345号3頁（平成20法42による介保22③の改正前の事案）等が、公的医療保険に関しては国健保65③にもとづく不当利得返還請求および加算金請求をした事案として東京地判平成19・1・31LLI/DB判例秘書登載等がある。
- 3) 本件1審判決を論評する碓井（2009）326頁参照。

- 4) 明示的には述べていないが、厚生労働省老健局介護保険計画課「事務連絡」（平成23・10・7）によって修正される前の同介護保険課・老人保健課「事務連絡」（平成13・9・19）がこのことを前提としている。
- 5) この点は明確ではないが、後述する老保健42③、健保58③の立法趣旨の解説からは本文のように推測できよう。
- 6) 吉原（1983）483頁。
- 7) 最高裁判決の例として、たとえば最1小判平成22・3・25判時2081号3頁、最3小判平成22・3・30判時2083号68頁、最2小判平成23・12・2判時2140号14頁がある。
- 8) 今村（1957）188頁。田中（1974）101～102頁は、行政行為が介在する場合には、取消訴訟または不服申立手続でそれが取り消されてはじめて不当利得返還請求ができるとするが、想定しているのは私人が国・地方公共団体等に不当利得返還請求をする場合と解される。小早川（1999）154頁も同旨であろう。なお、納税者に違法な課税処分の是正を求める権利を定める規定の不存在等の事情がある場合に、当該課税処分の取消しがなくても納税者は国に不当利得請求ができるとした判例として、最2小判昭和49・3・8民集28巻2号186頁がある。
- 9) 参考になるのは、行政処分が違法であることを理由とする国家賠償法による損害賠償請求については、それに先だって当該処分の無効の確認や取消しを求める必要はなく（最2小判昭和36・4・21民集15巻4号850頁）、金銭の納付を目的とする処分の場合でも同様とされることである（最1小判平成22・6・3民集64巻4号1010頁）。ただ、本文の問題は、行政側が私人に不法行為による損害賠償を請求するという事例であり、上記の判例で問題となった事例とは方向が逆（私人が行政に国家賠償を求める）であることに留意する必要がある。
- 10) 厚生労働省老健局介護保険課「事務連絡」（平成18・10・6）も同旨。
- 11) 健康保険法の規定につき、厚生省・社会保険庁（2003）426頁参照。なお、加算金が返還額の40％に引き上げられている現在では、健保58③を単純に民704の特則と理解することは困難な面がある（岩村（2001）71頁）。また、被保険者等が偽りその他不正の行為によって保険給付を受けた場合の徴収金およびそれに荷担した事業主等への連帯納付義務を課す規定（健保58①②等）については、一般不法行為法の特則という位置づけとなっている点（厚生省・社会保険庁（2003）423頁）に留意する必要がある。
- 12) 老弁発0131001平成17・1・31は本文のような趣旨のことは述べていない。制定当初の老保

健42に関する吉原（1983）483頁（民法上の不当利得の特則ということをもそも述べていない）、健保58に関する厚生省・社会保険庁（2003）423頁，426頁も同様である。

- 13) 老発1023001平成18・10・23別添2介護保険施設等監査指針。
- 14) なお，保険医療機関等の指定の取消しについて定める健保80には，介保77①8号等に相当する規定がないが，保険医療機関等の指定の申請にあたって法令等に違反する不正があったときには健保80第9号によって指定を（遡及して）取り消しうると思われる。もっとも，保険医療機関等の指定（全部指定）は公法上の契約である（したがって行政処分ではない）という厚生労働省の解釈に従えば，公定力はないので本判決の射程は及ばないということにもなりそうである（しかし，公法上の契約が遡及的に解消されない限り，保険医療機関等の利得（診療報酬の受領）には法律上の理由があるので，本判決

と同じ結論になるはずであろう）。他方で，保険医療機関等の一部指定は行政処分と解されるので，本判決の射程内となろう。

#### 参考文献

- 岩村正彦（2001）『社会保障法Ⅰ』弘文堂
- 碓井光明（2009）『社会保障財政法精義』（信山社）
- 今村成和（1957）「行政法上の不当利得」民商法雑誌36巻2号
- 厚生省・社会保険庁（2003）『健康保険法の解釈と運用（第11版）』（法研）
- 小西啓文（2010）「判例研究」季刊社会保障研究46巻1号
- 小早川光郎（1999）『行政法 上』弘文堂
- 田中二郎（1974）『新版 行政法 上（全訂第2版）』弘文堂
- 吉原健二（編）（1983）『老人保健法の解説』（中央法規出版）
- （いわむら・まさひこ 東京大学教授）

## 書 評

吉永 純 著

## 『生活保護の争点—審査請求，行政運用，制度改革をめぐる』

(高学出版，2011年)

丸 谷 浩 介

## I 本書の意義と位置

リーマンショック以降の生活保護をめぐる状況は、劇的に変化した。派遣切りされたホームレスたちは、稼働年齢層であるにもかかわらず迅速に保護が開始され、北九州餓死事件などは記憶の彼方に追いやられるような印象さえ受けるようになった。ところが保護利用条件の柔軟化（正常化）に伴って「戦後最大の」保護受給者数増加による生活保護予算の増大が問題視され、稼働年齢層の「安易な」保護利用をバッシングするような論調も目立つようになってきた。

本書の筆者は、20年以上にわたって生活保護のケースワーカーとして勤務し、その経験を糧に大学での研究活動に邁進してきた。本書はその実務に基づく豊富な知見と深い洞察に裏打ちされた研究の成果であり、博士学位請求論文に加筆されたものである。本書の底流には、最後のセーフティネットとして機能すべき生活保護制度が市民の権利として保障されるために、生活保護法の理念に基づく適正な保護行政と、不服がある場合にそれを争うことが機能的に保障されていることが肝要である、という思いが流れている。これを検証するために、筆者は審査請求の実効性に着目する。1996年度から2005年度までの審査請求とその結果等のデータを、全都道府県の情報公開条例に基づき開示請求し、徳島県を除く46都道府県から合計1930件の裁決書を収集し、裁決書をひとつひとつ丹念に分析されたことは、特筆に値する。

もとより、生活保護制度はその理念や制度構造を把握することが他の法制度に比べると比較的容易である。しかしながら、現実には保護を利用している人々がどのような生活を営み、保護の実施機関が保護利用者に対していかなる介入をし、どのような問題が生じているのかを把握することは困難である。このことは、現場

を知らない研究者にとって、保護行政や法のあり方を論ずることを不安にさせるのである。この10年で訴訟が飛躍的に増大し、訴訟物も多様化したけれども、それは氷山の一角に過ぎず、不安を解消させるわけではない。審査請求の研究はこの不安を解消させる有効な手段である。それだけに、筆者の調査分析は生活保護研究者の共有財産として価値が高い。

## II 本書の構成

本書は「生活保護審査請求の現状と課題」（第一部）、「生活保護における争点」（第二部）、「生活保護制度改革」（第三部）と主な審査請求裁決要旨を掲載する「資料編」から構成される。

第一部では、「制度の概説」（第一章）と、これを踏まえた「全国的な状況」（第二章）、そして2008年国会に提出されていた行政不服審査法の改革法案が生活保護審査請求権にいかなる影響を与えるかを考察する「審査請求制度改革」（第三章）から構成されている。

このうち本書の特色は第二章にある。10年間の都道府県知事に対する審査請求の特徴として、①全体的には裁決数が増加傾向にあること、②生活保護法65条1項に定める審査請求裁決期間を遵守しているのは全体の4分の1に過ぎず、平均では法定の4倍近い日数がかかっていること、③原処分取消による却下に請求認容を加えた認容率は19.1%であり、請求内容によっては認容数が増加していること、④これらには地域差があることが指摘される。ところが、厚生労働大臣に対する再審査請求に至っては提起件数のうち半数以上が裁決されておらず、法定期間の70日（生活保護法66条2項）はほとんど意識されず、再審査請求制度が形骸化していることを指摘する。読者としては簡易迅速という審査請求制度のメリットが蔑ろにされている原因が気になるが、筆者はそこにも実務家としての経



験から検討を加える。そして、裁決内容については筆者の分析による妥当な裁決結果が6割であり、再検討すべき裁決、あるいは不当な裁決が全体の25%を占めると指摘する。

もっとも、再審査請求制度は2008年行審法改正法で廃止され、審査請求に一本化される予定であった。第三章では改正案によって市部福祉事務所の審査庁が市長になる一方で、対審制に近づく審査手続など、慎重な評価を行う。その上で審査請求前置主義の撤廃や審査庁を都道府県設置の第三者機関にすることなどの改革案を提言する。

第二部では、生活保護法をめぐる今日的な「争点」について検討を加える。選ばれている争点は、審査請求裁決に顕著な紛争類型であり、それはとりもなおさず近年裁判例として表面化している紛争類型でもある。つまり生活保護制度をめぐる今日的課題のほとんどすべてが網羅されているのである。第二部で取り上げられる争点は、「保護の申請」(第四章)、「資産の保有」(第五章)、「稼働能力の活用」(第六章)、「扶養、他法活用、世帯単位」(第七章)、「路上からの保護、通院移送費、他人介護料と特別基準など」(第八章)、「保護の基準」(第九章)、「費用返還」(第一〇章)、「保護の廃止」(第十一章)である。

もっとも、これらの争点について論じる著作として、この数年で限っても弁護士を中心とした実務家による優れた著作があった(森川清『権利としての生活保護法(増補改訂版)』(あけび書房, 2011年)、栃木県弁護士会『生活保護法の解釈と実務』(ぎょうせい, 2008年)、日本弁護士連合会生活保護問題緊急対策委員会編『生活保護法的支援ハンドブック』(民事法研究会, 2008年)など)。これらは通知や行政実務を正確に踏まえた実務に貢献するという点では非常に有用であるが、それらの分析という点では限界があった。本書は、それぞれの争点について問題の所在を示し、立法趣旨、現状、行政運用基準を確認した上で、裁判例と裁決例を検討する。さらにこれを受けて各々の争点につき立法政策論的提言を行う。このように、従来の実務家による保護利用者支援に係る実務支援としての解説からは、一步踏み込んだ書籍となっている点が特徴的である。

具体的に二つだけ見ておこう。一つは、稼働能力の活用(生活保護法4条1項)をめぐる論点(第六章)である。筆者は、ワーキングプアへの対応には生活保

護法が有効であり、ワーキングプアへの保護適用を可能にするような稼働能力活用要件をめぐる行政運用基準があるにもかかわらず、これに逸脱した対応や現場でのトラブルがあることを指摘する。これは、通知が稼働能力の存否、活用意思の存否、実際の就労場所の存否という判断要素を示しているにもかかわらず、それらが客観化された指標として機能することが困難であることに起因している。そしてそしてこのトラブルが裁判例・裁決例に現れているとして、裁決例の分析にあたる。稼働能力についての裁決は241件あるが、そのうち認容裁決が63件(26.1%)であり、他の争点に関する事案に比べて認容率の高さを指摘する。

認容裁決の多くが稼働能力の存否に関わる判断である。活用できる能力は労働市場との関係で相対的に決まるものであり、就労阻害要因との関係でも変化する。したがって、個別的事情に応じた要件充足判断を行うことが法の趣旨からは明らかであるとし、これを再検討すべきとする裁決を積極的に評価する。これに対して、棄却裁決については「再検討の余地がある裁決」ないし「不当な裁決」を取り上げ、申請却下あるいは不利益処分在先立つ保護の実施機関による介入の必要性などを主張する。

もう一つ取り上げるべきは生活保護法63条ないし78条による費用返還(第一〇章)に関することである。法63条による費用返還は「急迫の場合等において資力があるにもかかわらず、保護を受けたとき」に保護利用者へ返還を求める根拠規定であるが、近年の不正受給をめぐる問題状況や、消えた年金記録問題に代表される公的年金の遡及支給、利息制限法を超える過払い金の取扱いなど、実務上問題になりやすい(それ故に申告をためらわせ、結果として不正受給にもなりやすい)事項にも拡大して適用されている現状がある。認容裁決としては資力発生日の誤認や収入情報収集等に係る保護実施機関の手続的瑕疵の例を挙げ、棄却裁決としても同様のケースを取り上げる。いずれにしても保護実施機関の指導援助の義務懈怠に起因するものであると位置付け、その行政手法を批判する。また時折問題になるのが生活保護法63条による費用返還と法78条による返還の相違である。筆者はこの峻別について整理され、被保護者に不正受給の意図があったかどうかによって決することになるという判断基準を示す。さらに法78条による費用返還については実務上は「不正とされた価額の全部」を返還させている



が、筆者は実務における法78条の「その費用の全部又は一部」の解釈が誤りであり、保護利用者世帯の状況や不正受給の経過によっては一部返還がありうるとの理解を示す。この上で、法78条に関する認容裁決と棄却裁決を検討し、さらに「いわゆる『不正受給について』」との別項でこの問題を検討している。このように、筆者による生活保護の争点に関する考察は、豊富な知識と経験に基づく生活保護法解釈の理論化を試みている点で、非常に有意義であるといえよう。

第三部は「生活保護制度改革」と題し、生活保護制度全体の問題点を確認し、制度改革の視点と提案されている改革案について検討する。その視点は、適用対象となるべきすべての人々に生活保護が適用されるというセーフティネット機能の評価と、すべての市民に対して生活保護が社会保障のコアとして機能しうることなのか、というナショナルミニマムとしての機能評価である。筆者は両方について生活保護制度が機能不全に陥っていることを指摘し、これを改善するための「改革試案」を提示する。改革案は、法律名称の変更から法原理の変更・追加、受給手続、給付内容等の多岐にわたる。

### III 課題

繰り返しになるが、本書は地道な調査分析と豊富な知識をもとに生活保護制度が抱える問題点に対する処方箋を描いた労作であり、評者のような浅学の者にとってはただただ敬服するばかりである。ただ、それでもいくつか気になる点があった。評者の不勉強を棚上げするが、以下の印象はすべて評者の興味と読み方に起因するものであり、誤読も含めて評者の責任であることをお断りして、本書によって突きつけられた課題を述べたい。

こんにちの生活保護制度をめぐる「争点」に関しては、評者もその思いを共通にしている。すなわち、憲法を頂点とする法規範において、憲法上の権利を具体化する生活保護法に内在している原理原則が、保護行政によってゆがめられ、それが保護利用者の権利保護に重要な争訟権保障の観点からは立法政策上検討の余地が残されているという点である。つまり、行政法規としての生活保護法が、現実社会との間で「ゆがみ」が生じているということであろう。

しかしながら、この「ゆがみ」が行政作用法としての法規範内在的なものによって生じているのか、それ

ともこんにちの財政状況や公務員削減、地方分権や民営化といった渦中にある行政組織法の限界によって生じているのか、あるいは行政庁とは交渉力の点で格段に劣る脆弱な保護利用者に対する特別な配慮を必要とするような行政救済法としての問題によるのか、という点を明確にしなければならないのではないかと。たとえば、審査請求で認容裁決を受け保護費が遡って増額される場合、保護費遡及支給限度は遡及原因発見月とその前月までの二ヶ月を限度とすることが実務上定着している。これに関して筆者は取扱いの不当性を主張する。しかし、この問題に関しては学資保険事件最高裁判決（最三小判平16・3・16 民集58巻3号647頁）の底流にある最低生活保障原理、保護利用者の届出義務と実施機関の調査義務との相克関係、保有資産の限度といったような非常に多角的な方面からの検討を必要とするものと思われる。つまり、生活保護の「争点」は、非常に多角的な視点から規範論的に検討する必要があるのだが、この点の配慮がもう少し少しかつた。

もっとも、従来も生活保護に関する「争点」をめぐる、個々の事例解決と同種事案の問題解決の両面からアプローチされてきた。本書もその例外ではなく、個々の事例について審査請求をとりあげ、そのマイクロ問題解決に資する解決策を提示する。この作業を通じて同種の事案に関するマクロの影響力を考えている。しかしながら、このようなアプローチがそもそも有効なのであろうか。生活保護のあり方に関する議論は、司法過程で救済される権利のあり方を規定する裁判規範として結実する。そうであるならば、個別の事案解決が裁判規範として確立するのか、という視点が不可欠であろう。

生活保護訴訟は、1980年代までは代表訴訟的要素をもった政策指向型訴訟の代表例として理解されてきたように思われる。こんにちの生活保護訴訟がそのような性格を払拭したわけではないものの、今まさに求められているのは、紛争事例の多様化を背景とした個別案件の解決にかかわる法解釈の精緻化である。もはや、保護利用者集団の利益を最大限することを目的とするような目的論的解釈を希求する研究手法が採用される時代ではないのである。特定の保護利用者の利益を最大化する問題解決指針は、他の保護利用者にとっては不利益となるということが十分にあり得るのであり、保護実施機関の保護行政指針のあり方にも同様のことがいえる。そうすると、保護実施機関、保護利用

者、実務家等の関係当事者にとどまらない価値の共有が必要となる。広く市民一般にとって生活保護に関する価値が共有され、保護行政に予測可能性が共有され、結果妥当性についての理解が共有されることによって、憲法25条に規定する理念が共有されたものということができる。このためには、生活保護法の内部、あるいはその「争点」ごとに閉じた世界での結果妥当性ではなく、生活保護法以外の事情をも加味した体系的法解釈が必要となろう。かかる観点からすれば、本書の一部には「なぜそのような解釈になるのか」を疑問に思う点がある。

もっとも、このような望みは評者のわがままなのか

もしれない。というのは、評者が法律学としての生活保護法研究に関心があるために、必ずしも法律学を基本的な立ち位置としない筆者の著作にある種の物足りなさを感じるのは当然のことであろうし、筆者もそれを望んでいるわけではないであろう（繰り返すが評者の怠惰を棚上げにしてこのように評価している）。本書は評者にとって数多くの論争を投げかけ、それに応える研究成果を提出する重要性を認識させる。実に論争喚起的な書籍であり、研究者にとどまらず行政実務に携わる人々、生活保護を学ぶ学生には必読の書であるといえよう。

（まるたに・こうすけ 佐賀大学教授）

# 書 評

池田省三 著

## 『介護保険論—福祉の解体と再生』

(中央法規, 2011年)

菊 池 潤

### I はじめに

介護保険制度の導入以前、公的な介護サービスは福祉政策のもとで提供されていた。そこでは限られた税財源をもとに（公助主義）、行政がサービス提供の対象を決定し（選別主義）、保護的な介護サービスの提供（保護主義）が行われてきた。このような特徴を持つ措置制度のもとで高齢者の尊厳ある生活を実現することが可能なのか、これが著者が介護保険に強い期待を寄せ、介護保険に深くかかわってきた背景である。

著者は、「いかなる制度も思想を内包（p.2）」しており、介護保険制度の思想とは、措置制度の下で広く見られた高齢者介護に対する認識を大きく転換することにあったとする。すなわち、公助から共助、選別主義から普遍主義、そして保護主義から自立支援への思想的転換があったとし、これら的高齢者介護を巡る思想的転換を実現するための具体的なシステムとして、介護保険制度を位置づける。

制度導入から10数年が経過した現在において、制度の持続可能性に対する懸念をはじめとして、様々な課題が指摘されている。このような中で、著者は「介護保険を巡る諸課題のなかで、最も重要なことはこの『思想の実現』（p.2）」であると指摘する。なかでも、公助（社会福祉）から共助（社会保険）への転換は、介護保険導入に伴う最も重要な思想的転換であり、社会保険たる介護保険に福祉的対応を求めることは思想の立ち枯れを意味し、制度自体の基盤を危うくするものとして、強い警鐘を鳴らしている。必要なのは、両者の役割分担を明確にすることであり、「社会福祉の呪縛から解かれたとき、介護保険は初めてその真価を発揮し、社会福祉もまた本来の機能を果たすことができる（p.370）」としている。これが副題である「福祉の解体と再生」に込められた著者の主張である。

このように、本書では、介護保険導入当初に立ち返り、制度の原理・原則を再確認し、それに基づいて介護保険制度の発展につなげていくことの重要性を指摘する。この問題解決に向けてのスタンスこそ、本書の最大の特徴といえる。

### II 本書の構成と紹介

本書は序章、補章を含めて以下の6つの章から構成されている。

- 序 章 社会政策を転換する介護保険
- 第1章 介護保険の思想
- 第2章 介護保険のめざすシステム構築
- 第3章 介護保険の10年と現在
- 第4章 介護保険の改革方策
- 補 章 介護保険創設と2000年施行の過程

このうち、補章では、制度導入前（1996年）と導入直後（2001年）に執筆された2本の論文が一部修正のうえ収録されており、制度導入時の議論を再確認する上で参考となる。補章も含めると、3章（第1章、第2章、補章）が制度創設時の議論に充てられており、「制度の思想」を重視する本書の特徴を受けた構成となっている。以下、第1章から第4章について、各章の内容を簡単に紹介する。

#### 第1章 「介護保険の思想」

第1章は本書の核となる章であり、本書全体を通じての基底となる著者の認識が提示される。すなわち、措置制度と介護保険の比較検討に基づき、介護保険の導入に伴い3つの思想的転換が行われたことが示される。第1の思想的転換は、選別主義から普遍主義への転換であり、高齢者福祉の下では介護サービスの向上、

ひいては高齢者の尊厳ある生活の回復は困難である、という福祉政策に対する「疑念」から議論が展開される。その理由として、行政が選別的に利用者を決定する措置制度の下では、行政と利用者の間に必然的に「支配と従属の関係」が生まれ、このことが一般市民のなかに高齢者福祉に対する「心のバリア」を形成する点に着目する。介護保険は普遍主義を全面的に採用し、高齢者福祉に内在する「支配と従属の関係」を断ち切るとする。

第2の思想的転換は、保護主義から自立支援への転換である。これは、措置制度が生活困難に陥った高齢者に対する保護政策として運用され、保護主義的なサービスが高齢者本人の自己決定を阻害してきたという反省に基づいている。介護保険では、本人の自己決定を人間の尊厳の源泉として尊重し、自己決定に対する社会的支援（自立支援）を行うことを目的としている。

第3の思想的転換は公助から共助への転換であり、著者が最も重視するのはこの点である。介護保険の導入は「高齢者介護の世界で空白となっている部分に、共助システムを新しく導入するもの（p.53）」として位置付けられる。高齢者介護を社会保険のリスクと位置付けることにより、安定的な財源調達を可能とすると同時に、負担と給付（義務と権利）が対応し、介護サービスに対する「心のバリア」は取り払われ、介護の普遍化に寄与することとなる。なお、介護保険は「要介護高齢者のニーズをすべて満たすものではない（p.53）」との指摘は重要である。すなわち、高齢者介護のメイン・システムとして介護保険を位置付ける一方で、自助・互助・公助がそれを補完することが可能となっている。

## 第2章 「介護保険のめざすシステム構築」

第2章では、第1章で提示された思想的転換を実現するための手段となる介護保険制度の制度的特徴について、①介護サービス市場の形成、②介護サービスの標準化、および③地方分権下の介護保険、の3つの視点から論じている。このうち3番目の議論では、地方分権を推進する仕組みとしての介護保険の可能性を論じており興味深い。

「地方分権を推し進めるためには、権限の移譲、財源の移譲、そして分権の主体確立という3つの条件が必要である（p.102）」が、介護保険では「かなり大胆な権限と財源の移譲が行われて（p.111）」いるこ

とに著者は着目する。権限については、介護保険の制度設計は比較的自由度の高いものとなっており、保険者たる市町村の裁量により給付内容や保険料負担を変更することが認められている。また、先に触れた通り、「介護保険は基本部分のサービスを保障するナショナル・スタンダードの制度であり（p.104）」、これに自助・互助・公助からなる地域の福祉資源を組合せ、「ローカル・オプティマムを構築していくことが期待されている（p.104）」。財源についても、保険者の財政リスクは高齢者自身が負担する第1号保険料のみであり、制度創設当時では給付費の17%に過ぎない。残りの83%は公費（国・都道府県・市町村）や第2号保険料によって保証されている。問題は分権の主体としての市町村がどう応えるかであるが、著者は「住民自治への胎動を感じさせる（p.111）」として、期待を寄せている。この点は、いわゆる保険者機能論とも深く関連する議論であり、後ほど改めて触れることにする。

## 第3章 「介護保険の10年と現在」

第3章では、主に公表データをもとに、制度導入以降の介護保険の実施状況について、3つの角度から検討を行っている。以下、次章の改革論議に関連する結果を中心に簡単に紹介する。第1に、サービス利用は着実に伸びており、介護サービスの普遍化が進んでいるものの、訪問看護の利用、在宅サービスの力量、在宅と施設のバランス、要介護1から3の中軽度の施設利用などを今後の検討課題として挙げている。第2に、介護リスクを考える上で重要な指標となる認定率（要介護認定者数/被保険者数）については、要支援で認定率に大きな地域差が観察され、要介護3以上の重度においても相当程度の地域差が存在することが示される。特に要支援については、サービス利用の意向が認定率に影響を与えている可能性が指摘されている。また、サービス利用や保険料についてもかなりの地域差が発生しているとしている。

## 第4章 「介護保険の改革方策」

第4章では、第3章の結果を踏まえた介護保険改革の方向が示される。介護保険の課題として、著者は、介護サービスのあり方、公正な負担と給付、そして財源確保の3点を挙げ、それぞれについて具体的な制度改革の方法が提案されている。その際、改革の方向を

定める基礎となるのは「介護保険の思想」であり、制度創設当時の原理・原則に立ち返った改革提案が行われている。改革提案は多岐にわたるため、ここでは特に重要と思われる提案について簡単に紹介する。

介護サービスのあり方については、単身・夫婦のみ世帯の中重度要介護高齢者を在宅サービスが支えられず、そのことが施設志向を強くする一因となっていること、また、施設には中軽度の要介護高齢者も入所しており、介護ニーズ以外の要因で入所している可能性が存在すること、を大きな課題としている。このうち後者については、共助システムたる社会保険に社会福祉の機能が混在した形となっており、制度の破壊につながりかねないと警鐘を鳴らしている。また、前者については「在宅・施設二元論」からの脱却が必要であり、「『住み慣れた自宅』ではなく『住み慣れた地域』(p.210)」での居住、すなわち「高齢期の『住み替え』(p.210)」が重要であると指摘する。実際、本書刊行後の2011年10月には、「サービス付き高齢者向け住宅」の登録制度が開始され、環境は整いつつある。ここでは、常駐するケアの専門家により安否確認・生活相談などのサービスが提供され、介護が必要な場合には外付けの介護サービスを利用することになる。

財政面からの持続可能性に関しては、負担の拡大と給付の縮小の両面からの提案を行っている。負担の拡大については、「租税投入よりも、保険料財源の拡大のほうが望ましい (p.236)」とし、公費負担割合の拡大が給付抑制に働く可能性を指摘しており、重要な指摘であると思われる。この際、保険料負担の拡大が必要となるが、それには保険料水準の引き上げではなく、被保険者の範囲の拡大（年齢制限の撤廃）に着手すべきとしている。一方で、給付の縮小については「給付の仕分け」が必要であり、自助、互助、共助、公助それぞれが果たすべき役割を踏まえた検討が求められるとしている。例えば、補足給付は自助、あるいは公助の役割と捉えるべきであり、介護保険の給付から除外すべきとしている。また、要支援に対する給付についても同様の観点からの再検討を求めている。

### Ⅲ おわりに

既に何度か触れたように、本書の最大の特徴は、介護保険制度が内包する「思想」を明確にし、その思想を基礎として介護保険の今後のあり方について検討を行っている点にある。「思想の立ち枯れ」は制度自体

の根幹を揺るがしかねないという危機感の下、介護保険の原理・原則について正面から議論するという著者の姿勢には、共感を持つところである。なかでも、新たな介護保障の枠組みとして社会保険を採用したことの意味は深く、評者自身がその意味を再認識したところである。さらに、これらの検討結果を多岐にわたって、具体的な改革提案に結び付けているという意味でも、本書は重要な貢献をなしていると考えられる。最後に、議論の更なる発展を期待して3点指摘したい。

第1は、第3章の扱いについてである。近年では、PDCAサイクルに基づいた政策評価が重視されており、そのような観点からみれば、本章は同サイクルにおけるCheckに位置づけられることになる。しかしながら、本章の分析は記述的な分析にとどまっており、そこから導かれる結果とその解釈についても、必ずしも説得的とは思われない箇所が散見される。第4章においてより説得力のある議論を展開するためには、本章の役割は非常に重要であり、それだけにやや残念な気がした。第3章冒頭において著者自身が指摘する通り、情報の透明度は介護保険の特徴の一つと言え、要介護認定情報や介護レセプトが全国共通フォーマットで蓄積されるシステムが制度導入後間もない段階で整備されている。今後、これらのデータを活用することにより、更なる検証が行われることを期待したい。

第2は、保険者としての市町村の役割についてである。既に触れた通り、第2章では地方分権を推進する仕組みとしての介護保険の可能性について、興味深い議論が展開されている。介護保険は地方分権の推進そのものを目的としたものではないが、保険者たる市町村に対して権限、財源の移譲が大胆に行われており、問題はこのような状況下で市町村がどう対応するかである。この点について、本書ではローカル・オプティマムを模索する先進的な自治体が現れる一方で、「通達墨守型」の自治体が残存することも指摘している。これは一過性のものと考えられるのか、あるいは何か保険者をそのような立場に留める制度的要因があるのか、この点についても等しく目を向ける必要があるのではないだろうか。保険者の選定が介護保険創設時の大きな論点であったこと、国民健康保険の保険者としての市町村の経験なども踏まえて、掘り下げた議論が必要ではないだろうか。

第3は、高齢者医療との関連である。残念ながら、医療政策との関連については、療養病床の議論がわず



かに紹介されているのみで、本書ではほとんど議論がなされていない。著者自身も指摘する通り、「共助の歪み」としての「社会的入院」の解消は、介護保険導入時の重要な課題の一つであり、療養病床再編論議はいまだ決着がついたとは言えない状況である。さらに、今後予想される多死社会の到来を考えれば、医療・介

護施策の中で「看取り」をどのように位置づけていくのかは極めて重要な課題と考えられる。この点についても議論の発展を期待したい。

（きくち・じゅん 国立社会保障・人口問題研究所  
社会保障応用分析研究部第4室長）