

研究の窓

今、公的扶助制度は何を担うのか？

大学に職を得て間もない頃、学生から、生活保護制度は消滅したほうがいいのか？ と聞かれたことがあった。ある授業で、社会保険を十分整備すれば生活保護はいらなくなる、と聞いたというのである。その時私がどのように応えたかは忘れてしまったが、社会保険中心の楽観的な見通しにとまどいを禁じ得なかったことだけは今でも覚えている。

あらためて言うまでもないが、もちろん社会保険はすべての貧困を予防できるものではない。それはあくまで社会保険が想定する標準的リスクにのみ予防的に対応するものである。またそれは、保険抛出の条件を満たせない人の、または保険給付の範囲を超えて生じる貧困には応えられない。それゆえ福祉国家の所得維持のシステムは、社会保険だけでなく、これを事後的に補足する公的扶助を常に必要とした。もちろん、この公的扶助の大きさや位置づけは国によって異なっており、社会保険を重視する国は、貧困リスクをなるべく保険でカバーしようとするから、公的扶助はできるだけ「小さいほうがよい」ことになる。特に国民皆保険・皆年金から介護保険に至るまで社会保険によるリスク管理を完成させたかに見える日本のような国では、公的扶助はこのような保険のネットワークに乗れなかった人への残余的な装置として、厳しいまなざしが注がれがちである。

しかし、近年このような社会保険を中心とする貧困予防の効果に疑問が投げかけられている。それは第一に財源問題によって社会保険による福祉給付の拡張が困難になってきたこと、第二にポスト工業社会と呼ばれる新しい経済社会への移行期にあつて、社会保険の予定していた貧困リスク以外の要因で貧困に陥る人々が増大してきたことに拠っている。とりわけ後者については、石油危機以降の先進諸国で、社会全体の不平等が拡大すると共に、若者の長期失業、シングルマザーや、移住労働者、ホームレスなどがいわば「負け組」として「新しい貧困」層を形成していることが議論されてきたが、わが国でもこの長期不況下で不平等や格差の拡大、ホームレスの増加が指摘されている。ポスト工業社会における不正規雇用の拡大、非婚や離婚による家族の変化の中で、もはや平均的工場労働者家族のライフサイクルに共通に見いだされた退職や介護、疾病、子どもの扶養だけをリスクとする貧困予防では解決できない貧困が出現してきたというのである。

こうした新しい貧困については、貧困ダイナミクス研究や、詳細なインタビュー調査などによる解明が始まったところである。この中で、貧困「経験層」の多さ、その経験が一時的なものに留まらずに「慢性貧困層」を生み出していること、そのリスクは単純ではなく、多様な要因の連鎖があること、等が明らかにされている。このような事実を基礎にすると、単一リスクの種別ごとにこれを予防するような単線型の貧困政策を追加することで対応できるかどうかは疑問であろう。また少なくとも移行期においては、起きてしまった貧困への事後的対応としての公的扶助の役割が重要なものとなってこざるをえない。

では、今どのような公的扶助が期待されるだろうか？ 第一に考慮されるべきなのは、残余的

な公的扶助ではなく、あらかじめ社会保険の限界を補完するものとして明確に位置づけられた制度であろう。たとえば介護保険と介護扶助のような関連が、雇用保険と失業扶助、医療保険と医療扶助というような関連で置かれること。特に高齢や障害によって稼働困難な人々へは、年金と介護保険を中心に置きながら、住宅、医療、介護などの扶助が補完するという構図が考えられる。生活保護制度の八つの扶助を柔軟に活用すれば、保険と扶助の補完関係はもっと多様なものになり、公的扶助利用のスティグマも軽減される。

第二に、稼働可能層にあっては貧困が一時的であるうちに救済を開始し、それが固定化することを予防することである。特に貧困の世代的再生産や特定グループとの固定的結びつきを回避することが重要である。この意味で公的扶助は一時的には事後救済でありながら、長期的には予防的効果をもたらす。このためには窓口を広くし、出口において雇用、住宅、福祉政策との積極的な結びつけが不可欠であろう。保護の一時的拡大をおそれるあまり、長期的視野での貧困予防役割を忘れることがあってはならない。

岩 田 正 美

(いわた・まさみ 日本女子大学教授)