

対談

所得保障と就労支援：日本におけるワークフェアのあり方

討論者：岩田正美 日本女子大学人間社会学部教授

八田達夫 国際基督教大学教養学部教授

モデレーター：後藤玲子 立命館大学先端総合学術研究科教授

実施：平成15年10月20日(月)、於国立社会保障・人口問題研究所 第5会議室

後藤 本日は、『海外社会保障研究』の特集「ワークフェアの理論と実践」における対談¹⁾として、岩田先生と八田先生にお話しいただく機会を持ちました。

＜日本の制度において就労インセンティブ問題は存在するか？＞

後藤 近年、欧米諸国においてはワークフェアという観念がかなり脚光を浴びていますが、その背後には、政府による過剰な生活保障・所得保障は、人々に対して福祉依存を牽引するのではないかと、就労意欲を喪失させるのではないかと懸念があると聞いています。ワークフェアは、通常、就労インセンティブと密接に結びついた観点から論じられています。本日ご議論していただきたいテーマは、このような懸念は日本という文脈において適切であるのかという問題です。はたして、日本の所得保障を行う各施策・制度は、そのような懸念に値するもののでしょうか、日本においても福祉依存による就労意欲の喪失という問題が生じているのでしょうか。はじめに、現在の日本の福祉と就労を取りまく状況に関する印象やご感想を述べていただければと思います。

岩田 例えば、日本の生活保護とか児童扶養手当といった税金でなされる所得保障、あるいは雇用保険の失業給付が、例えばヨーロッパのワークフェアなどで言われているように、過剰な所得保障だと主張されて、それが就労インセンティブを喪失させたのだというほど、今まで潤沢に出されていたかどうかということについては、私はやや疑問に思っています。

特に生活保護については、実際上は非常に絞ってきましたから、今の時点でどう判断するかは別ですけど、その時点、その時点では、働けない層にかなり純化させてきたわけですね。いろいろな意味で生活保護の中に閉じこもっている層が全くないとは言いませんが、制度全体を揺るがすほど大きなものかどうかという点では、日本の場合はあまりそこまで行っていないのではないかとというのが私の考えです。

後藤 日本の実態に関して、八田先生はいかがでしょうか。

八田 普通に働ける人が生活保護に入っていったら頼っていくことが、アメリカでは問題にされたわけですね。アメリカのように、生活保護対象者が非常に多い場合には、そういうことが大きな問題にな

る。日本の場合、わざわざ生活保護を選んで仕事をやめるといふ人がそんなに多いわけではないというの、岩田先生がおっしゃったとおりだと思います。しかし、日本でも母子世帯では、一たん生活保護に入った人が、ちゃんと環境を整えてあげれば抜け出せるのに、その中にい続けるということはあると思います。

岩田 「世代的な再生産」という言い方を現場などでよく使いますが、例えば、生活保護家庭の子どもがまた成人して生活保護を受ける。こういう問題を考えたときには、かなり大きい問題としてあると思います。就労だけではない、貧困から抜け出せないという意味で、制度がさしあたり生活保護をする以上の機能は持っていないということがあると思います。

<働くことができる人とできない人との線引きについて>

後藤 就労インセンティブが語られるときは、通常、働くことができるのに働かない人を働くように仕向けたいと言われるわけですが、このような言説の背後には次のような問題が存在すると考えられます。

はたして、働くことができる、できないということをもどのようにして確かめるのかという問題です。各国ではこの問題に関していろいろな工夫がなされています。さまざまな調査機関をつくり、事前的なテストを行い、実際に働くことができるかどうかを確かめるといった具合です。

けれども、ここには通常、働くことが不可能だと考えられている要因、働くことができないことの目印とされているものが、できないことのすべてを正しく反映しているとは限らないという、根本的な難しさがあります。例えば、従来は、身体が丈夫で見た目が健康そうであれば働くことが可能だと考えられてきたが、何度試みてもどうにも就労を続けることができないというケースが存在する。反対に、従来は、重度の障害があれば、あるいは小

さい子どもを抱えていれば、働くことは難しいと考えられていたのだけれど、条件を整えさえすれば可能であるかもしれない。働くことができるか、できないかがある1つの時点で、1つの独立した事象として判定することはきわめて難しいことが予想されます。

このように事実的な認定がきわめて困難であるとしたら、できるか、できないかをあらかじめスクリーニングするのではなく、働くことに結びつくかもしれないあらゆる施策を、とりあえず実施してみることが考えられます。その場合には、いろいろな種類の施策とそれらのいろいろな組み合わせを用意したうえで、個人タイプ別の就労支援プログラムを組むこととなります。事前にお配りした各国の事例²⁾の中にも、いくつか紹介されていたと思いますが、このような問題と取り組みについて、どのようにお考えかをお聞きしたいと思います。

八田 本当に働けない人は多くいると思いますので、働けるのか働けないのかどこかでまず線引きをする必要がありますね。

次に、線引きによって働けると分類された人達に、働いてもらう方法を選択する必要があります。いただいた資料の中ではアメリカ・イギリス型とオランダ・スウェーデン型が対立しているように書かれていますが、そんなに対立しているのかなという気が私にはします。アメリカでは、「一定年数を過ぎると生活保護を打ち切る」ということは「州政府が受給期間が一定年数をすぎた人に紹介する職を断ってはいけぬよ」ということですね。何も野原にほったらかすというわけではなくて、あくまで労働の機会を紹介して、それを断った人の生活保護を打ち切るということです。一定年数に達する前に政府が紹介した職を受給者は断る権利を持っていたけれど、「今度は断れぬよ」ということですね。

また、その過程で個人個人をケース・ワーカーが見て、人間関係などでこれはもう無理だという

場合には、ケース・ワーカーが個別に判断して、「この人は働けません」ということを認定するということです。そこがいかにシステムとしてはほんやりとして、オランダのような正々堂々としたシステムではないかもしれない。

でも、オランダのほうも、なかなか働かないといったときには、職業紹介したもののランクをだんだん低い賃金のものに下げていくとかということがあるので、アメリカ型とヨーロッパ型の差を言うよりは、日本型と外国型との差のほうがはるかに大きいのではないかなと私は思いました。日本はそもそも、働いても賃金が一部手元に残るというような仕組みにはあまりなっていないわけですからね。

岩田 日本の場合は、働ける人は市場と家族の範囲で何とかやってきたというのが、少なくとも戦後の高度経済成長以降の平均的な状況ですね。そこに乗らない人だけを生活保護やそのほかのいくつかのシステムで補うというやり方ですね。高齢期も基本的には蓄えと年金で賄って、それがだめな場合に生活保護がある。もちろん年金そのものに相当税金が使われていますから、その評価は難しいところはありますけれど。

そして、経済的な意味だけ考えれば、そういう仕切りをしてしまうというのは多分合理性を持つのだと思います。つまり、さっきおっしゃったように、働ける人はみんな働くようにしましょうといっても、働けるかどうかというのを、社会的なある技能水準や規律性や産業の種類などを全部含めて考えますと、[それらは、]だんだん高度になっていくと思いますし、変わっていくわけです。ですから、働けるかどうかというのは医学的とか心身の状況というだけでとらえられない相対的なものなのです。その時に、社会が要求する標準的な能力を身につけていない人を[労働市場に]呼び込むと、むしろコストが非常にかかるわけですね。ですから、その人たちは最低生活保障だけして、余計なことはしない、というやり方はありうると思います。

例えば、就労インセンティブをきちっとするような政策をとろうということになりますと、そのシステムそのものにお金がかかるわけです。ヨーロッパのように所得保障をかなり潤沢に出してしまったところだと、それを減らして、就労対策を講じようということはあると思いますが、日本のように、そもそもそこをあまり大きくせずに、市場と企業と家族に委ねてしまった状態で、今そうするかどうかという[コスト面の]問題が、あるかなと思います。

けれど、[短期的なコストだけを考慮するのでは]なくて、人は働くべきだとか、働くモラルだとか、働いている人が嫌にならないような[システムにする]、例えば、年金の単なる財政上の問題で開始時期をもっとおくらせたいとか、いろいろな要素が働いて、昔の労働省が「65歳でもう退職しなさい」と言ったのとはちょっと変わってきたということがあれば、その線引きはまた変わってくるわけですが、そういうことが仮に出てくると、今までのような仕切りが非常に難しくなる。つまり、単純なそこだけの経済効果というよりは、社会全体の中でみんなが働いたほうがいいという感じになってくれば、この問題が浮上するのだらうと思います。

一つは、年金の支え手論というのがありますね。もう一つは、[働く権利というものです]。それはさっき話題になった、経済合理性から言うと排除してしまったほうがいいような人たちには、労働したくてもする場がなかった。ところが、「ワークフェア」という概念によると、働いてもいいらしいということになりますね。例えば、シルバー人材センターというのが長くこの働きたい側からの要求に根ざした[就労の]実験場のような場であったわけです。日本というのは大変おもしろい国で、もともと働くことの価値が非常に高い国だったと思います。もともとというのは、どの辺からそうだったのかはわかりませんが、つまり、[日本は、]高齢者の調査などをすると、特に男性は健康維持のために働きたいとか、働くことが生きがいだというの

が非常に高く出る国なのです。ですから、高齢者施策としても実は就労というのは重要な位置にあって、特に男性の元気な高齢者に対して、シルバー人材センターのような労働と福祉の接点のようなものが出てきたわけですね。

ところが、シルバー人材センターにおいても、社会の中で働く場を供給しようとする、仕事を出してくれるところがないといいますが、そちらの要求と働く側の要求が相当ミスマッチなのです。仕事を出すほうは、例えば草むしりしてくれとか、ふすまの張り直しをしてくれとかということになるのですが、働く側は圧倒的に事務労働がしたい。

八田 しかも、パソコンは使わない(笑)。

岩田 そう、今はパソコンで駆逐されたような事務労働なのです(笑)。昔、経理ができたとか。そうすると、そこでみんなでまた労働観の定義づけを変えて、ここも日本的ですけど、昔、社長さんであろうと、学校の先生であろうと、「草むしりしよう」みたいところに落ちつくわけです。とてもおもしろいのですけれど。そういう経験を日本はかなり長い間持っていたわけですね。

もう一つは、障害者の作業所の経験です。この場合は、さっき八田先生がおっしゃった、むしろ中心的なものではなくて、副次的なものだと思うのですが。例えば、障害者のいろいろな新しいビジネスや働き方というのが話題になっています。しかし意外と注目されませんが、多くの場合そ



岩田正美

の基礎にあるのは生活保護か基礎年金なのです。つまり、所得保障があって初めて就労が成り立つ。やはり就労だけでは成り立たないのです。

私の知り合いの子どもさんが障害を持っていて、北海道の[障害者の就労支援をしている]有名な施設に問い合わせをして、そこで働けるかと聞いたら、条件が生活保護を受けているかどうかということだったというのです。その施設は、とても興味深い働き方の実践を行っている。どういう働き方をしているかという、例えば統合失調症のような病気を持つと、規律性とか、一斉に何かやるということができない。もともとその障害自体がそういうことなのです。今日はやれるけれど、明日はやれないとか[あるのです]。その時、その時で[状態が]違う。でも、気が向けばかなりのことをやれる。つまり、そこはそういう[働き方]を許容するような労働の場を創ったのですね。

であるがゆえに、良い実践として話題にはなるのですけれど、そこで[就労だけ]で食べていくことはまず無理なのです。そのために、そういう就労支援は所得保障を軽減する方向には必ずしも向いていなくて、むしろ[それは]生きがいを与える場となっている。ですから、所得保障と就労の問題というのは、所得保障を軽減したり、所得保障に安易に依存しないというために就労支援をしていくという中心軸が一方ではあるのですが、他方では就労支援は所得保障とセットで生まれている。日本では少なくとも所得保障をするから何もしないか、所得保障をしてあとは生きがいの支援をする、その2通りだったんじゃないかと思われるわけです。

ですから、欧米で、ワークフェアという言葉が、Welfare to Workという使われ方をして来たわけですけど、そういう概念が日本の福祉国家にすぐ当てはまってしまうかという、少し構造的に違う感じもします。

八田 おっしゃった障害者の就労支援は、私は一

種の保険だと思っています。自分自身がそうなるかもしれないし、子どもがそうなるかもしれない、そうしたら、精神障害の場合も大変なコストがかかる。コストがかかるだけではなくて、実際に生きがいがない場合に困る。したがって、相当コストをかけても、自分自身に万一のことが起きた時、そういう生きがいのある生活ができるような仕組みをつくりたいという気持ちが皆にある。したがって障害者の就労支援を行うには、生活保護を越えて一歩前進した保険システムをつくることだと思います。

それで、生活保護をもらっている方で、日本の場合は病気や障害の方が多いうことが言われますね。それから、高齢者の場合は基本的には基礎年金で対処すべきことだと思うのですが、その辺は労働のインセンティブとはあまり関係ないと思います。

<母子世帯について>

八田 たまたま私が知っている被保護世帯の母子家庭のケースで考えますと、余地はかなりあると思います。特に子どものケアをやってあげないと、労働ということは成り立たないと思います。フォーマルセクターで、子どもが病気したからといってすぐ休むというのでは事実上できません。そこそこで何か体制を整えてあげさえすれば、健康で働ける人たちはかなりいると思います。

問題は、そんなことをやっていたらお金がかかってしょうがないということなのですが、投資の価値はあると思います。母子家庭の場合は、働いてお金が入ってくることと、子どものケアをだれかがしてくれる制度があれば、母親は働きますから、貧困の世代間伝播を防げます。次に、子育ての時期はある時期で通り過ぎますから、その間働いてさえいれば、人的資本もたまり、一生働く習慣がつきやすい。一生ずっと働いていれば、老後の年金などが非常にきちんとしたものになりますから、老後に生活保護をする必要がなくなります。したがっ

て彼女たちが子育てをしているときに社会が負担する費用を超えて、将来節約できるのではないかともあります。

ただし、社会的な保護の手を母子家庭にさしたべた場合、理屈の上では、アメリカで大規模に起きたように、子どもを作るインセンティブを高めることにもなります。そうやって次から次に保育所建設だということになると、けっこうお金がかかり出す。しかしそのようなモラルハザードに対するペナルティというのは本当につけにくい。ペナルティが子どもに行ってしまうはずだし、親子を分離するわけにもいかない。ですから、このワークインセンティブというのは、母子のところでは工夫をしながら作る必要があると思います。

岩田 生活保護が若い家族に一時的に入っていくということになりますと、当然この問題が重なり合ってくると思います。ですから、所得保障と就労が代替関係にならないような、障害とか高齢者の生きがい就労のような、そういうものはそれとしてあると思いますが、そうではなくて、今のように所得保障と就労がある代替関係に立つ可能性があるような場合に、日本の生活保護制度をもう少し就労と結びつけて、所得保障から就労保障へという方向へ持っていく可能性はある。しかしその場合は、生活保護が比較的若い子育て期における家族の所得保障の機能としてもう少し役立つような、入り口を広げて、特に子育ての時期を支える[制度となる必要があります]。しかも、[自助努力にまかせないで]、親の就労に結びつくような何かいろいろな支援をする。そういうやり方はありうると思います。

[しかし、これを、]どうやるかは大変難しいし、本当に効果を持つためには相当いろいろなことが必要だと思いますから、そう単純ではないと思います。この議論を今すると、そのような[就労が可能な]人はどのくらいいるだろうという感じが私もちょっとしますし、もちろん、母子世帯の場合でも、

地域にもよると思いますが、[実際に]就労の場がどのくらいあるか。母子世帯というのは、生活保護世帯でなくても所得が非常に低いのです。それから、親に頼れない。だから母子家庭になるわけですね。それは欧米の母子家庭と根本的に違う。日本の場合は、離婚して親がいればそこへ帰ってしまうので、単独母子世帯はあまり成立させない傾向があります。

ですから、[独立した]母子世帯であるというだけで日本の場合は基盤が非常に脆弱なので、いろいろな統計で母子世帯というのはすごく不安定な層として出てくるのです。私に関与した女性のパネル調査(家計経済研究所「平成14年度消費生活に関するパネル調査」)では、生活保護基準の1.2倍という基準で貧困を推計したのですけれど、世帯類型ごとに9年間の調査期間のうち、基準より下がった回数をカウントすると、母子世帯の場合は0回というケースが本当に少ないのです。でも、普通の全[女性]のサンプルですと6割以上が0回です。

全体的にも、所得だけのことを考えれば、不安定な層は若年期に多いのです。奥さんが出産によって仕事をやめてしまったというだけで所得は下がって、その上、子どもが生まれますから、それだけで所得水準としては低くなるということがありますから、若い世帯というのは基本的にいろいろな所得のニードは持っているのです。けれど、親が支援できる層はそれでやっていったり、あるいは2人そろっていけば共働きする。けれど、母子世帯はそれができない。これは父子世帯だってそれなりの問題はありますけれど。

それから、母子世帯の場合は、母子といってもいろいろな年齢の母子があるので、[母親の]年齢制限があって雇用されないということがありますね。それから、子どもの保育などの時間で、例えば夜でなければだめだとか、夕方からでないだめだとか、いろいろ要件が合わないという実態があるのです。ですから、生活保護の母子世帯と

[生活保護にかかっていない]母子世帯[の生活状況が]変わらないという調査結果が出るのは、当たり前といえば当たり前なのです。私も母子世帯のサポートというのはとても大事だと思いますし、そもそも母子世帯になるような人たちは、日本では、離婚とか死別といったグループの中でも、社会資源が非常に希薄なグループだと考えていいのではないかと思います。

八田 社会資源というのはどういうことですか。

岩田 主には親のサポートですね。それから、特に住むところの問題です。ですから、これは生活保護のような所得保障制度でやるのか、母子政策とか女性政策といった感じでやっていくのか、どういう形が一番いいのかわかりませんが、状況的にそう簡単でもないかなと思います。

母子世帯になるにはいろいろな理由があって、離婚そのものはいろいろな理由でいろいろな人がするわけですが、例えば、10代で未婚の母になるとかというケースがありますね。お母さんは就労以前のサポートを非常に必要としている。ですから、就労に結びつける以前にもう少し濃厚な、通常は親がやるようなサポートをやりながら、段階的に就労に行く。さっき八田先生が言われたように、それが長期的なその人の生活にとっていかに安全であるかということですね。子どもの[貧困]再生産も[防いで]、老後の年金権をきちっと手にする。そういう長期的なサポートの中で就労ということが、個別的にとまでは言いませんけれど、いくつかの類型ごとにプログラムがいくつかある。そういうふうになれば、見通しが持てるのだと思います。

八田 そこですね。子どもが赤ちゃんのときには、働くのは無理かも知れません。しかし、例えば、お互いに赤ちゃんの面倒を見合う組織をある程度公的につくってあげれば、だれかが買い物に行けます。それが社会的資本ですね。しかし、その期間を過ぎたら何かのサポートのもとに働ける見通

しを持てることが必要だと思いますね。私が個人的に聞いたところによると、未婚で子どもをつくってしまった人の職業で多いのは地方の温泉地の仲居さんですね。無名となれるところに行って、旅館組合のようなところで子どもの面倒を見てもらって働く。年収だって、170～180万いくかどうかというようなところで働いているわけですね。これでは先の見通しが無いと思うのです。そういう未婚で子どもをつくってしまった人がどうやっていけばいいかという見通しがあるといいと思いますね。

お手伝いさんの需要はあります。しかし、単独で行くとすると、盗難保証などをつけにくいので、本当なら会社が必要なのです。しかし、子どもがいると病気のときに休んだりするので、雇い続けてもらうのは難しいかもしれない。保育所に病室をつくったり、風邪で入院できる小児病院をつくったりして、労働の機会自体をある程度社会的に保障することが、子どもが小さいうちは要るのではないかなと思います。

岩田 例えば、今言われた仲居さんとかお手伝いさんとか、あるいは都市のサービス業の中でのちょっとした単純労働とか、少なくともバブルがはじけるまではそういう場がかなりあったと思うのです。それで、女性に関して言うと、若いお母さんだけではなくて、老人になる一歩手前の女性で単身の場合、あるいは母子なのだけれど、現場では準母子とか高齢母子とかいろいろな言葉を使っていますが、子どもは18歳以上なのだけれど、ただ、子どもが障害を持っていたり、子どもにいろいろな問題があったりして、お母さんが経済的に相当支えなければならぬといった場合に、住み込みのような形で何とか子育てと両立しながら働けるとか、寮があるとか、そういうところがいくつかあったのだと思います。それが、バブルの後駄目になって、そういった寮やら働き口から相当押し出されたという印象を私たちは持っています。そういう人たちが母子寮とか女性センターなどに入

[ってきている]ということがあります。

もう一つ、女性の問題が出たついでに言いますと、いわゆるDVの問題ですね。その場合は、さっき八田先生がおっしゃったように、見通しどころではなくて、逃げていかなければならない、そういう問題があります。また、子どもの虐待についての最近の統計を見ますと、半分以上は経済的に貧困であるということと、社会的に孤立しているというのが非常に高くなっています。特にシリアスな虐待ですね。虐待かどうかという[ボーダーライン]ではなくて、死に至るような虐待はそういう[家庭]で起きているということが、最近また言われ出しています。当たり前で、あまり言われなさすぎたと私などは思いますけれど。

それで、しかも、そういう人たちの労働の場はますます縮まって[います。以前は]、民間の中に隠す機能も、そういう働く場がよかったかどうかというのは別ですけど、非常に低所得ではあるけれど、観光地のようなところへ隠れるというような、そういうところが、女性にも男性にも、あったのです。けれど、それがなくなったから例えばホームレスのように出てくるとか、母子でも1日や2日は野宿の経験があるという人たちが、90年代、特に1996年ぐらいから非常に多くなっているわけです。

そういう現状を見ますと、就労だけではなくて、長期の[さまざまな]支援の中に就労を入れ込むというような[施策が必要だと思います]。欧米でも、そういう母子世帯などにはその辺のサービスと[就労支援と]の結びつけというのは当然されているとは思いますが。ただ[単に]所得保障の中で、働けるのに働かないとか、何かずるしているのではないかというように見張っているだけではだめなのだと思います。もう少し根本的に、[就労に]戻ったら[福祉に]戻らないようにする。

八田 そして、その見張るのが結構うるさいですね。にもかかわらず、社会的支援がないかぎり、インフォーマルセクターで稼いで所得をごまかさざ

るを得ないわけですから見張りもどうせ無駄です。ですから、そういう人こそ社会的支援をして全部フォーマルセクターで働けるようにして、ちゃんと見通しをつけてあげる必要があると思いますね。

後藤 妙にお二人の間には対立点がなく(笑)、所得保障と就労支援は決して、一方があれば他方はいらぬという代替的關係にあるわけではないということ、ときには所得保障をしながら就労支援をする必要のあることが、これまでのお話しの中で確認されたと思われまゝ。また、従来は親や親族が担ってきた生活上のさまざまな支援—精神的・心理的支援—と併せて就労支援をする必要のあること、あるいは、個人のライフ・サイクルを見越した上で、特定のライフ・ステージで支援することの重要性が指摘されたと思います。

さらにお二人による重要な指摘は、社会的なコストの問題に関してはもう少し長期的見通しの中で考えなければならないということです。個々人がそれぞれのライフ・ステージで生活していくための環境をきちんと整えていくことが長期的には社会的コストの軽減につながる可能性がある、ということが示唆されたと思います。ほかに、お気づきの点がありましたら、お願いいたします。

<福祉依存について>

八田 こんなことを言うのもどうかと思いますけれど、アメリカでは、福祉政策があるために、働かなかつたり、子どもをどんどんつくってしまうということがあったと思うのです。

岩田 アメリカの場合は、アメリカの貧困政策の歴史を書いた人などに言わせると、早くに社会が所得保障の対象者として認めた貧困は障害をもっている人たちだったそうです。その次のステージが母子で、そして、最後までそうした所得保障の対象として疑いの目で見られているのが単身の稼働能力のある特に男性だということです。日本でももちろんそこが一番難しいし、日本の場合は何といっ



八田達夫

ても失業扶助がないわけで、生活保護がその機能を当然果たすものとしてあるわけです。一般扶助ですから。

しかし、[稼働能力のある人に対する扶助]はだんだん排除されてきて、つまり、[給付されて]いないので、どこの国でも子どもを持てば何とかというイメージがあるものですから、特にアメリカの場合は子どもに[扶助]がつくので、子どもをつくってしまうというインセンティブがすごく高まると思うのです。日本は、子どもに[対する扶助]は多少つくけれど、児童手当も児童扶養手当も貧弱ですから、今のところそこまでは行かないように思います。ですから、いいとも何とも言えませんが。

八田 子どもを作ってしまうことと、結婚しないことと、離婚してしまうことを奨励してしまうわけですね。

岩田 そうです。ヨーロッパなどでは、中産階級も含めて、結婚という[制度]から降りてしまっていますから、[結婚しないことが]だめだとはなかなか言いにくいような社会になっているのだと思います。

後藤 長い時間ありがとうございました。そろそろまとめに入りたいと思います。まず、政策の効果というのは非常に長期的なスパンで見なければならぬということが指摘されました。さらにまた社会という横の広がりにおいても十分な視野をもつ必要があるということが指摘されました。起こ

りうるさまざまなケースを考慮した上で、いつ、どこで、どのようなハンディを負ったとしても、どのような困難な境遇に陥ったとしても、ある生活水準が達成できるようにしておかなければならないという、空間的にも時間的にも幅広い視点が福祉政策には要求されるということだと思います。

そのうえで、興味深かったことは、福祉政策の効果に関して、個人的特徴においても、利用可能な社会資源—親族、友人、同僚、有形・無形の資産—においても、異なる多様なタイプの個人を想定しながら、こういうタイプの個人に対してはこういう機能をもった諸扶助の組み合わせが効果的であるが、違ったタイプの個人に対しては違った組み合わせが効果的だ、という類の議論を理論的に詰めていく必要があるという点です。個人的特徴や利用可能な社会資源に関しては個々人が簡単に選べる事象ではないので、これらの相違を反映したタイプ別施策は、インセンティブ問題を引き起こすことなく、個々人の境遇をより客観的に改善することができると考えられます。八田先生も岩田先生も非常に豊富な事例をご紹介下さいましたので、お話しいただいたご議論を参照しながら、それらを整理する理論的な枠組みを作っていく作業が今後の検討課題として確認されたと思います。

最後に、お二人のお話によって啓発された論点を2つ注記させて下さい。1点目は、競争市場制度をレファレンス・ポイント(参照点)としてインセン

ティブ問題を論ずることの限界についてです。もともと競争市場のもとでは表出することのできなかった必要(unmet needs)を掘り起こすことが、福祉政策の役割であったとしたら、たとえ競争市場と比較してある行動が「増えすぎた」あるいは「減りすぎた」としても、ただちに問題とはいえない可能性があるからです。2点目は、インセンティブ問題に関する経済以外の視点の重要性についてです。金銭的な付加価値を考慮する以前に、就労すること、子どもをもつことの意味について個々人が熟慮し、判断する機会を十分にもつこと—例えば教育や社会活動などを通じて—が、経済システムの設計と並行して、あるいはそれに先立って重要である気がいたします。

本日は、就労インセンティブやワークフェアなどの言説を手がかりとしながら、これまでの日本が抱えてきた、そして現在の日本が直面する固有の問題に鋭く切り込むお話を本当にありがとうございました。最後に、フロアの方から、ご質問がありましたらお願いいたします。

参加者 「最低生活を保障する機能はどこに置かれるべきか」という点でお二人にお伺いしたいと思います。今、私は日本とカナダの比較をしています。おもしろかったのは、カナダの生活扶助は高齢者を対象にしていない点です。というのは、高齢期の最低生活保障を100%税金から支出する基礎年金でやると初めから決まっている。アメリカでも、低所得の障害者や高齢者向けのSSIという税金拠出100%の制度が整備されています。

そういう対象者を個別に設定したシステムと、日本のような大風呂敷の生活保護制度で、一番下が一番大きなお皿があるシステムと2つあるわけですが、例えば、先ほど岩田先生がおっしゃったような、住宅だけを見ていくとか、母子世帯だけを見ていくとかといったカテゴリー別、アイテム別の制度と、どちらのほうがより機能的に動いていくのでしょうか。



後藤玲子

岩田 日本でも、全部そうかという、そうでもなく、すごくややこしいのです。例えば、女性保護施設に入ると、たしか医療だけは生活保護でみるのですけれど、生活費は売春防止法を基準としたものから出る。これは養護老人ホームもそうだと思います。そうかと思うと、母子生活支援施設は貧困層は、居宅保護として扱われますね。ですから、日本も完全に生活保護が全部貧困に対応しているわけでもない。とても矛盾しているのです。国保が被保護者を除外にするから、他法優先ではなくて、医療扶助優先ですすね。

ですから、生活扶助というフローの生活費は生活保護だけとして、医療はやはり国保でやって、払えない層を医療扶助が下支えする。住宅は公営住宅と家賃手当で、例えば、公営住宅だったら[家賃手当は]出さないとか、または、公営住宅を家賃手当で払うという[方法もあると思います]。そして、母子の場合は、母子[と特定した対策]としてやったほうがいいのか、または、所得保障は所得保障としてついて、母子へのサービスは母子[対策]のほうから出たほうがいいのか、ここはわかりませんが、私の考えは、ある程度[制度を]ばらしたほうがいいのではないかと考えています。そのほうが利用しやすいというのが一番大きいですね。

それから、住むところが人生の中でいろいろ変わっていきますね。最後は老人ホームとか病院とか。どこへ行っても同じような所得保障やサービスを必要に応じて使うというのができると[よいと思います]。日本[の現行の制度]だと、居宅であれば生活保護で、老人ホームに入ると違うとか、こっちへ行くと介護保険になるとか、違うわけです。だから、どっちが得かという比較をしてみようでしょう。そうではなくて、どこへ行っても同じとしておいたほうがよいですし、そのほうが全体として生活保護層というふうになりやすい。単給ですね。基本的には、そのように[給付を]ばらしたほうがよいと思っています。どういうふうにばらすか

というのは難しいですけどね。

八田 高齢期の最低保障は、基本的にはすべて基礎年金でカバーすべきだと思います。現行制度では、若いときに[保険料を]払わない人へのペナルティとして後で[年金を]払わないということになっています。しかしこれは、全く制度の趣旨に反しています。若いときに払えない人に対しては国がそのときに代わりに払ってあげて、後で[年金を]得られるようにしてあげる。しかし、払えるのに払わない人に対しては、脱税としてそのときに厳しく取り立てる。でも、老人になったら基礎年金をすべての人にももらえるという仕組みにすべきだと思います。

それから、住宅や医療はアイテム別にばらけさせるべき理由があると思います。その上でさらにカテゴリー別に、病気や障害のある方と母子とは生活保護支給の条件を区別してやるべきじゃないかなと思います。

後藤 最後は制度の改革案までお聞かせいただくことができましたことに心から感謝いたします。本日は、長時間にわたりどうもありがとうございました。

([] 内は編者挿入)

(編集：阿部彩、菊地英明)

注

- 1) 本対談は、『季刊社会保障研究』39巻4号(2004年3月刊行)特集「公的扶助の現在：基本的福祉の保障に向けて」の対談と合同で行われたものである。対談の前半部分(「福祉政策の再編に向けて—就労政策と住宅保障再考—」)は『季刊社会保障研究』を参照いただきたい。
- 2) 本対談では、『海外社会保障研究』に掲載された下記の論文を参考資料として用いた。
 - ・松丸和夫、1998「ドイツの雇用促進政策と社会保障」『海外社会保障研究』No.125, 2-12.
 - ・伍賀一道・横山寿一、1998「スウェーデンにおける就労促進政策と社会保障」『海外社会保障研究』No.125, 13-23.
 - ・水島治郎、2003「オランダにおけるワークフェア改革—給付所得より就労を—」『海外社会保障研究』No.144, 53-66.