

# 季刊 社会保障研究

貸出用

Vol. 39

Spring 2004

No. 4

## 研究の窓

今、公的扶助制度は何を担うのか? ..... 岩田正美 348

## 特集く公的扶助の現在：基本的福祉の保障に向けて>

公的扶助研究の基本的視座—序論— ..... 後藤玲子 350

貧困の性格変化と社会生活の困難さ

—「社会生活に関する調査」の意義— ..... 中川清 354

対談 福祉政策の再編に向けて—就労政策と住宅保障再考—

..... 岩田正美・八田達夫・後藤玲子 371

補論 生活保護制度見直しの論点と視点

..... 埋橋孝文・所道彦・田宮遊子 383

「現代日本社会において何が〈必要〉か？」

—『福祉に関する意識調査』の分析と考察—

..... 後藤玲子・阿部彩・橘木俊詔・八田達夫・

埋橋孝文・菊池馨実・勝又幸子 389

補論 「最低限の生活水準」に関する社会的評価 ..... 阿部彩 403

わが国の低所得者支援策の問題点と制度改革 ..... 橘木俊詔 415

公的扶助の法的基盤と改革のあり方

—「自由」基底的社会保障法理論の視角から— ..... 菊池馨実 424

## 投稿（研究ノート）

社会保障に関する地方公共団体の憲法上の責務について ..... 台豊 437

施設介護に関する理論分析 ..... 友田康信・青木芳将・照井久美子 446

## 動向

平成13年度社会保障費 ..... 国立社会保障・人口問題研究所 456

## 判例研究

社会保障法判例 ..... 関ふ佐子 462

—入所用ベッドを確保するためになされた特別養護老人ホームへの補助金の

支出が違法であるとされた事例—

季刊社会保障研究 (Vol. 39, Nos. 1~4) 総目次 ..... 469

季刊  
**社会保障研究**

Vol. 39 Spring 2004 No. 4

国立社会保障・人口問題研究所

## 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)

## 公的扶助研究の基本的視座

### ——序論——

後藤 玲子

#### I 本特集の目的と問題関心

ヘルス・ケア研究で知られる政治哲学者ノーマン・ダニエルスは、「ライフコース上の必要」(course-of life needs), すなわち、「人生のすべてを通じて必要なもの、あるいはあらゆる人が経過するある人生のステージにおいて必要となるもの」に注目すべき理由を次のように語っている。

「多くの人にとって、人生の目標のすべてが、疾病や障害によってただちに損ねられるわけではないだろう。ひとはしばしば、自分の掲げる目標や満足の水準を、自分の被った機能不全や障害に適應するように調整することができるし、そのように対処することはかならずしも人生から得られる幸福や満足を縮減するものではないからだ。だが、ノーマルな機能の損傷は、人生プランを立てたり、善の観念を形成したり、満足を見出したり、幸福を生み出すことへのリーズナブルな期待それ自体の機会 (opportunity) を縮減するものだという説明には依然として説得力があると思われる」。(Daniels, 1996, 184-5)

ひとは誰しも疾病・失業・障害などの困難に遭遇するリスクをもつ。ただし、ダニエルスが指摘するように、それはただちに、「ひとの幸福や人生の満足」の縮減につながるわけではないだろう。通常、ひとの生は、弾力的かつ多層的な構造をもち、様々な環境変化への耐性を多少なりとも備えていると考えられるからだ。しかも、近代経済学が通常仮定しているように、ひとには時々々の制約条件を所与としながら、最善のまたは次善の選択

をなそうとする傾向がある。あるいは、社会学者や制度学派が指摘するように、ひとには自己の目標や選好を適應させながら一定の満足感を保とうとする傾向がある。そのようにして、まがりなりとも生活が回り続けていくとしたら、ことさら「ライフコース上の必要」に着目し、その公的保障のあり方を論ずる理由は見当たらないかもしれない。

だが、仮にいま、疾病・失業・障害などの個別的困難が複合化し、累積化し、「リーズナブルな期待を抱く機会 (opportunity) の範囲」それ自体が、もはや本人の力——個人の責任や意思や能力——では回復不可能なほどに縮減したとしたら、どうだろうか。あるいはまた、自然的・社会的偶然性のもとで賦与されたある個人的な特性ゆえに、既存の諸制度のもとでは、社会的・経済的不利益が温存され、拡大していくことを食いとめられないひとがいるとしたら、どうだろうか。本特集が主題とする「基本的な福祉 (well-being) の保障」の議論はここから始まる。

公的扶助システムの目的は、本人の力による回復が困難であるような個々人の〈困窮〉に対処すること、換言すれば、そのような〈困窮〉への公共的な対処を通じて、個々人の基本的な福祉 (well-being) を保障することにある。だが、はたして、本人の力による回復が困難であるような個々人の〈困窮〉とは、具体的に何を意味するのだろうか。そして、個々人にとって共通に価値をもち、しかも公共的責任において保障することに理のある福祉 (well-being) とは、具体的に何を指すのだろうか。価値の多元性を特徴とする現代

民主主義社会において、一方で個々人の選択・経済活動・契約の自由を尊重しながら、他方で公共的に個々人の基本的な福祉 (well-being) を保障するシステムが、はたして構想できるのだろうか。そのようなシステムを人々のリーズナブルな合意のもとに構築するとしたら、具体的にどうしたらよいのだろうか。

本特集は、現代日本社会における生活保護受給世帯及び低所得世帯の実態調査、福祉に関する意識調査、他の社会保障・福祉政策（とりわけ雇用政策・住宅政策・医療保険）との関係での公的扶助の位置づけと役割などに関する実証的・理論的研究をもとに、公的扶助システムのあり方に関して多角的に再検討することを目的とする。

## II 本特集の検討課題

本特集の基本的視座は2つに設定される。第1は公正性 (fairness) の観点である。通常、リスクの複合化・累積化は特定の人々に偏りがちであり、しかも、〈困窮〉に至る経路には多様な個人的要因（個人的性質や行動習慣、生活態度など）が反映しがちであるために、企業や地域共同体を単位とする互助的な仕組み（保険・共済など）は成立しにくい。むしろ、企業の集団的利益の観点や地域共同体のメンバーシップの観点それ自体が、社会的・道徳的な排除をもたらし、経済的な困窮を加速化していく恐れがある。このような理由から、異質で多様な個人を匿名で受け入れることができるような「公共的な (public)」システムが要請される。それが公的扶助制度に他ならない。

それは、「誰であろうとも）余裕がある場合には資源を提供し、困窮している場合には提供される」という意味で、きわめて広範囲の〈相互性〉が成立しうるシステムである。だが、現実的には、個々人の社会的・経済的立場が固定されたものであるとしたら、そのようなシステムのもとでは、長期にわたって資源を提供されるだけの個人が出現する一方で、世代を越えて資源を提供し続けるだけの個人——例えば、競争市場制度において高い賃金を稼得している個人——が出現する可能性

がある。はたして、後者の人々は、このようなシステムに進んで参加しようとするだろうか。個人間の私利利害の相克はもとより、道徳感情や規範意識の相違をも越えて、そのようなシステムの意義と必要性に関する社会的合意を維持することが、はたして可能なのだろうか。

この問題は、一方で、近代に形成された公的扶助システムの背後には、権力と国民的統合の問題が不可分の関係で存在していたという事実、裏返せば、国籍、居住その他の要件をもって公的扶助の受給資格を厳しく制限する措置がとられてきたという事実、他方で、公的扶助の受給それ自体がシグナルとなって、受給者の〈困窮〉が助長される傾向があったという事実——集団住宅への入居を拒否される、地域や学校で道徳感情的な差別を受けるなど——と決して無縁ではない。本特集の第1の課題は、福祉 (well-being) の保障を支える制度や施策のあり方を、事実解明的にまた理念的に問い直すことにある。

第2は善 (good) の観点である。先述したように公的扶助システムの特徴は、〈困窮〉しているひとの基本的な福祉 (well-being) の回復・促進という、個人的な目標 (善) にコミットする点にある。ところで、現代民主主義社会においては、個々人が直面している困窮の具体的様相、あるいは、公的扶助の目標となる基本的な福祉 (well-being) の内容がきわめて多様である一方で、善に関する評価の基軸それ自体がきわめて多元化している。しかも、例えば *Political Liberalism* (1993) の中でジョン・ロールズが指摘するように、そのような価値の多元性は民主主義の成果として尊重されるべきものだとしたら、われわれは次のような問いを引き受けなくてはならないだろう。はたして、どのような公共的価値を背景としながら（ときには対立的な諸価値を整合化しながら）、ひとの〈困窮〉を同定し、ひとの基本的な福祉を構成したらよいのだろうか。それらの内容を人々の道理に基づく合意によって構築するためには、どのような手続きを踏めばよいのだろうか。

議論の詳細は本論に譲ることとして、ここでは本特集の基本的スタンスを確認しておこう。基本

的な福祉 (well-being) とは、いわゆる私的便益、すなわち個々人に分離して帰属する便益に他ならない。それは、個々人の主観的効用 (満足、欲求の充足) に還元されるわけではないものの、個々人の便益からまったく離れたところに成立する「社会的便益」とは異なって、最終的には名前の付いた個人に帰属する彼女自身の便益である。他方、社会的合意とは、いわゆる公共的な判断、すなわち個々人の規範的判断をもとに形成される判断に他ならない。それは、当事者たちの主観をまったく超越した「客観的評価」によって与えられるわけではないものの、個々人の主観的・事実に選好から直ちに得られるものでもなく、あくまで個々人の熟慮的・反省的な討議を経て形成されるべきものである。そうだとしたら、〈困窮〉あるいは基本的な福祉 (well-being) の捕捉にあたって、例えば「所得分位・消費階層」あるいは「ノーマルあるいはスタンダードな機能」などの相対的概念に無自覚に依拠することは適切ではないだろう。あるいは、社会的合意の確認にあたって、「世論」あるいは「支払い意思額 (willing to pay)」といった経験的データに無自覚に依拠することも適切ではないだろう。

これらの理由から、ここではアマルティア・センの潜在能力アプローチ<sup>1)</sup>を基礎として、「一定の社会で多様な目的や価値を実現していく個々人にとって不可欠な重要性をもつひとの機能」をもって基本的な福祉 (well-being) を捉えたい。また、福祉に関する公共哲学<sup>2)</sup>的な議論を背景として、「多様な社会的ポジションやカテゴリーに属する人々に広く配慮し、熟慮的な討議を通じて形成される人々の公共的判断」をもって社会的合意を捉えたい。本特集の第2の課題は、このような意味での基本的な福祉の具体的内容とそれに関する社会的合意のありようを理論的にまた実証的に探究することにある。

### III 本特集の構成

以上2つの視座を基調に、本特集は次のような内容から構成されている。まず、巻頭を飾る

「(研究の窓) 今、公的扶助制度は何を担うのか?」(岩田正美)では、公的扶助研究の現代的意義と新たな視角が端的に語られる。また、「対談福祉政策の再編に向けて: 就労政策と住宅保障再考」(岩田正美・八田達夫・後藤玲子)では社会政策と経済学という異なる2つの角度から、日本の福祉政策をめぐるホット・ 이슈が豊富な事例を交えて浮き彫りにされていく。「補論 生活保護制度の見直しの論点と視点」(埋橋孝文他)、ならびに2つの論文「わが国の低所得者支援策の問題点と制度改革」(橘木俊昭)と「公的扶助の法的基盤と改革のあり方—「自由」基底的社会保障法理論の視角から」(菊池馨実)では、公的扶助のあり方が、一方では現代日本社会の特徴を踏まえつつ、他方では他の社会保障・福祉政策との関係を考慮しながら、それぞれ社会政策的、経済政策的、法的に解明される。

それに対して、「貧困の性格変化と社会生活の困難さ—『社会生活に関する調査』の意義」(中川清)、「現代日本社会において何が〈必要〉か? : 『福祉に関する意識調査』の分析と考察」(後藤玲子他)と「補論『最低限の生活水準』に関する社会的評価」(阿部 彩)では、現代日本社会における〈困窮〉(生活の困難さ)と基本的な福祉 (well-being) の問題、ならびに、それらに対する社会的合意の形成の問題が論じられる。前者では、平成14年度に厚生労働省が主催し、「社会生活に関する調査」委員会によって推進された調査(生活保護受給世帯と低所得世帯の比較調査)の結果が分析される。また、後者では、平成15年度に「公的扶助のあり方に関する実証的・理論的研究」プロジェクト(H13-15厚生労働科学研究費)が行った「福祉に関する意識調査」の結果が分析される。

### IV 本特集の意義と課題

現在、生活保護制度に関する戦後はじめての抜本的な見直しがなされようとしている。戦後一貫して減少し続けてきた保護率が平成7年度を機として、再度上昇に転じていることがその直接的な

契機となった。しかしながら、公的年金保険や医療保険、介護保険などに関する活発な議論の中で、生活保護制度に関する国民的関心は高まっているとは言い難い。社会保障研究の流れにおいても、「普遍的」性格をもつ社会保険制度に対し、公的扶助制度は「選別的」なものとして扱われることが多かった。ミーンズ・テストを初めとする厳しい受給要件が課されていることもさることながら、公的扶助制度の対象は一部の特殊な人々に限定されているという現実的認識が、その主たる原因であったと考えられる。近年、失業や未就業に起因する潜在的受給者（「その他世帯」と呼ばれる）が急増しているとはいえ、依然として、受給者に占める高齢者、障害者、母子世帯の割合が多いという統計数字もその一因であるかもしれない。

だが、上述したように、公的扶助の本質は、「誰であろうとも）余裕がある場合には資源を提供し、困窮している場合には提供される」というきわめて普遍的なルールにある。生活保護制度の見直しにあたってはこの点を再度、確認する必要があるだろう。そのうえで、受給者が一部の特殊な人々に固定されがちな現実があるとしたら、それはなぜなのかを事例を通して深く究明する必要があるだろう。その理由は——部分的にはときどきの経済や社会の状況、あるいは、法律や制度の運用に求められるとしても——、市場とそれを補完する保険制度には上手く乗りきれない人々がいるという事実、あるいはまた、家族や地域共同体の紐帯には上手くおさまりきれない人々がいるという事実、しかも、それらの事実の背景には様々な様相をもった偶然が、容易には解きほぐせない形で絡まり合っていると考えられるからだ。確かに、そのような人々の数は割合としては大きくはないかもしれない。だが、そのことは、その人たちの抱える問題が小さいことを、あるいは、その人たちに対する関心が——より正確に言えば、たまたまその人たちが担っている問題に対する関心が——小さくてよいことを、意味するものではな

いだろう。

本特集で、扱いた得たテーマはきわめて限られている。例えば、生活保護制度に関して、その受給要件（扶養者の範囲、労働能力・資産の認定範囲、所得控除）や保護基準の妥当性をめぐる問題、「自立支援の助長」の具体的プログラム、福祉六法全体の関係調整など、具体的かつ重要な問題を包括的に扱うことができなかつた。だが、その反面で、本特集で提起された公正性と善の観点は、生活保護制度を越えて、公的基礎年金、医療費の公共的な負担に対してもまた有効な視角を与えると考えられる。なぜなら、これらの論議の根底にもまた、本人の力では対処しきることのできない〈ライフコース上の必要〉をいかに同定し、いかに対処すべきかという、公正性と善の観点ぬきには答えることのできない問題が横たわっているからである。本特集を契機とし、基本的な福祉の保障のあり方をめぐって、専門分野を越えた共同研究の萌しが生まれるとしたら、あるいはまた、広く公共的討議の気運が生まれるとしたら、本特集のささやかな目的が達成されたといえるだろう。

#### 注

- 1) Sen, 1999, 鈴木・後藤 (2001/2002) など参照。
- 2) 塩野谷・鈴木・後藤編著 (2004) 参照。

#### 参考文献

- Daniels, N. (1996) *Justice and Justification: Reflective Equilibrium in Theory and Practice*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rawls, J. (1993) *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press.
- Sen, A. K. (1999) *Development as Freedom*, New York: Alfred A. Knopf (石塚雅彦訳『自由と経済開発』, 日本経済新聞社, 2000年).
- 塩野谷祐一・鈴木興太郎・後藤玲子編著 (2004) 『福祉の公共哲学』, 東京大学出版会。
- 鈴木興太郎=後藤玲子 (2001/2002) 『アマルティア・セン: 経済学と倫理学』, 実教出版。
- (ごとう・れいこ 国立社会保障・人口問題研究所 総合企画部第2室長)



## 貧困の性格変化と社会生活の困難さ ——「社会生活に関する調査」の意義——

中 川 清

### I 貧困をめぐる問題状況

これまで貧困は、主として所得の不足として把握され、近代社会の政策的な課題とされてきた。現行の生活保護法でいわれる「最低限度の生活」も、実際には保護基準額として表され、生活保護の要否と程度は、一定の要件のもとで、最低生活費と当該世帯の収入とを対比して決定されている。日本の代表的な貧困研究が、低所得層の階層的な特徴を、職業階層との関連で精力的に分析してきたのも、それなりの実態的な背景があったからである [江口, 1979~80]。

ところが今日の貧困は、高齢単身者、ひとり親世帯(とりわけ「母子世帯」)、中高年の失業世帯、生き難さに直面する若者たち、心身の障害や不安を抱える人々、相当数のホームレス、さまざまなマイノリティなど、多様な特徴を帯びて現象しつつある。これらの貧困に共通する生活構造を見出すことは、もはや極めて困難であり、現在の貧困は、所得や職業などの階層性にとどまらず、互いに次元を異にした多様な性格において把握されねばならなくなっている。

貧困の把握をめぐることは、とくにヨーロッパ地域において、相対的剝奪から社会的排除へと議論が展開されている。相対的剝奪論の意義は、社会生活の多元的な剝奪指標を用いることによって、貧困を規定してきた低所得の意味を再定義したことである [Townsend, 1979, ch. 6-7]。また社会的排除論は、必ずしもまとまった見解には達していないが、多元的な指標に加えて、社会関係や社

会参加、動的なプロセスの分析に特徴があるとされている [Barnes *et al.*, 2002, pp. 7-9]。これに対して、日本では貧困の把握について、必ずしも十分な検討が重ねられてこなかったのではないだろうか。

さらに加えて、1980年代半ばからのバブル経済と、90年代以降のバブル崩壊と長期停滞は、日本の貧困の性格をいっそう複雑にすることになった。80年代半ばから続く経済格差の拡大傾向、その後の雇用構造や雇用形態の変化は、「中流崩壊」や不平等化をめぐる議論を引き起こした。同時に、中高年の失業や若年層の就職難、自殺や自己破産の増加、各種の依存関係や偶発的リスクなどの現象は、それまでの貧困のあり方にも大きな影響を及ぼすことになった。

こうして、戦後ほぼ一貫して低下してきた保護率も、1995年の7パーミルをボトムに、ようやく上昇に転じて、2003年には月平均で10パーミルを上回っている(速報値)。7年以上にわたって保護率が上昇し続けるのは、生活保護制度史上はじめての経験であり、この点からも、現在の貧困をあらためて検討する必要があるのではないだろうか。しかも、近年の被保護世帯は、その70%以上が1人世帯で占められており、保護の対象となる貧困は、もはや家族的世帯が中心ではなくなっているのである。

以上のような状況を踏まえて、小論ではまず、貧困の性格がどのように変化してきたのかを簡潔に振り返る。なぜ貧困が所得によって捉えられようくなったのかを明らかにした上で、所得による貧困把握の揺らぎを考えたいからである。次に、

なお所得との関連で貧困が捉えられるとすれば、そこに描き出される現代の貧困がどのような性格を帯びているのかを、「社会生活に関する調査」の結果にもとづいて考察する。日本の現状では、所得に代わる基準を直ちに持ち込むのではなく、何よりもまず一般的な社会生活との対比において、今日の貧困のあり方が探られねばならないからである。

## II 近現代における貧困の性格変化

ここでは、東京を中心とした都市下層のあり方をとおして、貧困の性格変化を大きく捉え返してみたい。表1は、9つの視点から都市下層の性格変化を整理したものである。一見して、都市下層が沈殿した固定的な層ではなく、その性格を急速に変化させてきたことは明らかである。しかも、その性格変化が、例外的で特殊なものではなく、むしろ社会生活一般の変化と密接に関係していたことも見逃せない。以下、3つの時期に分けて、貧困がどのように把握されてきたのかを駆け足で検討したい。なお、注記はしないが、戦前の部分はかつての作業 [中川, 1985 および 1994] によっている。

### 1 「下層社会」としての都市下層 (1880年代から1910年代まで)

この時期の都市下層は、都市への短期滞留という性格を帯び、家族として定着できる生活構造が形作られていなかったため、「貧民窟」に代表される集住地区の濃密な共同性に依存して生活せざるをえなかった。エンゲル係数は60%台から70%台にたっし、きわめて雑多なインフォーマル部門によって職業が構成され、成人男性以外の女性や子供も、何らかの形で就業することが多かった。このような都市下層のあり方は、当時、一般の都市社会とは区別される異質な生活世界として描かれたが、その内部においては、混沌とした未分化な独自のエネルギーを湛えていたことも事実である。

「下層社会」という言葉は、厳密には、以上のような集住地区に固有な過渡期の共同性を意味する。明治後期の都市下層は、木賃宿を中心とした集住地区に居住するか否かで判断され、明らかに目に見える存在として把握されていた。職業や所得の特徴は、集住地区に居住する結果として理解されていた。しかも、異質な世界への踏査や探訪として示される大きな距離感覚は、捉えた対象を自らの世界に引き入れようとする同質化(救貧)の姿勢を生みだすべくもなかった。そもそも、対象が貧困としては理解されておらず、貧困という

表1 都市下層の性格変化

|   | 分布と<br>表象  | 生活構造<br>(エンゲル係数)             | 世帯(家族)                         | 職業関係                                   | 社会関係                        | 移動<br>ネットワーク                           | 下層性の認識                               | 貧困の定義   | 政策対応                                       |
|---|------------|------------------------------|--------------------------------|--|-----------------------------|--|--------------------------------------|---|--|
| 「下層社会」としての都市下層<br>(1880年代～<br>1910年代)   | 凝集/<br>地区  | 未形成=地区の<br>共同性に依存<br>(70%前後) | 単身や「雑居」の<br>混在=移動<br>(再生産が不可能) | 雑多なインフォ<br>マル部門                        | 過渡期の濃密な<br>共同性              | 移動の結果とし<br>て強固な関係に<br>組み込まれる           | 異質性と固有性<br>(踏査・探訪とい<br>う対象との距離<br>感) | 集住性/集団<br>(目に見える存<br>在)                           | 同質化への努力<br>は皆無<br>逸脱や病理への<br>部分的対応のみ       |
| 低所得層として<br>の都市下層<br>(1920年代～<br>1960年代) | 分散/<br>地帯  | 形成・確立=<br>共通性<br>(50%前後)     | 定型化=定着<br>(再生産の可能性)            | 労働規律の浸透<br>長期安定雇用との<br>対比で不安定就業<br>の浮上 | (部分的な)<br>地域性               | 一定の存在                                  | 階層性<br>(社会調査とそ<br>の定型化)              | 低所得/世帯<br>(目に見えない<br>一元的な基準)                      | 公的扶助の機能<br>とその相対的後<br>退(地域組織の<br>整備と再編)    |
| 多元化する都市<br>下層<br>(1970年代～)              | 不特定/<br>点在 | 非共通=多様性<br>(30%台)            | 非定型化=固着と<br>流動<br>(再生産の相対化)    | 参入自体の困難さ<br>「非正規」雇用の拡<br>大←雇用関係の変<br>容 | 孤立や排除<br>(社会的排除の<br>地域的集中も) | ライフコースの<br>局面で異なるが<br>自由ではあるが<br>孤独な過程 | 属性要因と個別<br>性・偶発性<br>(社会的統合の<br>問題化)  | 社会生活の困難<br>さ(社会関係)/<br>個人・家族<br>(対象・基準設定<br>の困難さ) | 関係の調整と基<br>盤の整備<br>同時に丹念な個<br>別的対応の必要<br>性 |

概念そのものが成立していなかったのである。

## 2 低所得層としての都市下層 (1920年代から1960年代まで)

1920年代にはいると、職業構成において日雇などの力役型が増加して生活水準も急速に上昇し、都市下層をとりかこむ環境は大きく改善された。都市下層は、ようやく家族として定着できる生活構造を形成して、かつての集住地区から分散し、次第に個別的な生活を営むようになってともに、都市社会の内部に組み込まれていった。都市人口の約10%に該当する都市下層は、1930年頃になると、集住規定によってはその10分の1以下しか捕捉できなくなった。この事情は、膨大なボーダーライン層の存在が指摘されていた1960年頃でも変わらなかった〔日本社会福祉学会編、1958、および東京都民生局、1959〕。分散して見えなくなった都市下層は、収入の多少という抽象的な基準で捉えられるようになり、そのための地域的な組織が方面委員(戦後の民生委員)制度等として整備された。

こうして、所得によって一元的に定義される貧困概念が、すなわち低所得層としての下層把握が成立し、「要保護」という現在までつづく政策把握が形作られた。実際、都市下層においても、雇われて働く労働規律が受け入れられ、家事や育児にいそむ女性、保護され教育される子供という生活規範が浸透して、家族の関係も「内縁」から法律婚へと移行した。異質で固有な存在であった都市下層は、一般社会と同質な文脈(連続した尺度)で把握することが可能になり、その相対的な下方に低所得層あるいは要保護層として位置づけられた。このような都市下層の存在をすべて把握するために、1920年代から30年代にかけて、主として地方行政によって数多くの要保護世帯調査が繰り返された。

戦後になると、公的扶助が制度化されたこともあって、行政の社会調査はほぼ定型化され、あらためて貧困の存在や性格を捉えようとする姿勢は希薄になる。かわって研究レベルで、貧困や低所得の社会階層としての特徴を把握するために、

1960年代前後には精力的に社会調査が実施された。そこでは都市下層が、社会変動に取り残された「不安定(就業)層」や「名目的自営業層」などとして、主として職業階層との関連で性格づけられた〔東京大学社会科学研究所、1966、東京都社会福祉協議会、1971、江口、前掲書〕。また、国民生活白書や厚生白書などで、変動への対応能力が不足したいわゆる「不適応層」として、生活保護世帯や高齢者世帯、母子世帯や障害者世帯などが取り上げられたのも、60年代にはいつてからであった。いずれにしてもこの時期には、都市下層は社会的な層として理解されていたのである。

なお、集住地区から分散した都市下層が、結果的には特定の地域に分布し、戦後においても1970年代初めまでつづく「木賃アパートベルト地帯」や「江東ベルト地帯」に示されるような〔東京都住宅局、1973 A、日本建築学会関東支部住宅問題部会編、1978〕、はるかに密度の薄い広範な地帯(いわゆる貧困地帯)を形成していたことも見逃せない。

## 3 多元化する都市下層——下層性の揺らぎ—— (1970年代は過渡期、1980年代から)

高度成長が終焉する1970年代は、成長の影響が地域の隅々にまでいきわたり、いわゆる貧困地帯の輪郭も次第に失われ、都市下層の下層性そのものが揺らぎ始める時期であった。なお残存していた集住地区(「バタヤ部落」や「ドヤ地区」など)が、ほとんど消滅するか変質するのも70年代にはいつてからのことであった〔東京都住宅局、1973 B〕。比喩的にいうなら、地区はもとより地帯の手がかりさえ失われ、都市下層は、社会平面における小さな島さらには微かな点へと拡散していった。しかも、すでにみた1980年代以降の社会状況は、いわゆる正規雇用以外の多様な雇用形態をもたらすことによって、都市下層と特定の職業階層との結びつきを希薄化するとともに、雇用関係への参入そのものが困難な事態をも引き起こしつつある。

こうして1980年代にはいると、貧困をめぐる調査や研究の力点に変化し始める。都市部にお

る高齢単身世帯や障害者世帯などに集中する貧困の様相は、所得の低さ以上に、職域や地域、そして家族などの関係からの「疎外」として理解された〔籠山編, 1981〕。また、第2種公営住宅における高齢者世帯や単身世帯化の問題が、団地の外部との人間関係の「貧しさ」(希薄化)として指摘された〔東京都社会福祉協議会, 1988〕。これらの調査対象が特定の属性を帯びていたとはいえ、社会生活における貧困への視点が、所得や職業の階層性にとどまらず、社会的な関係のあり方に注がれていたことは重要である。

1990年代からの調査や研究は、対象や記述の力点をさらに変貌させ、都市下層の多元的な側面を取り上げることになる。紙幅の都合で個別に検討することはできないが、〔西澤, 1995〕,〔岩田, 1995, 2000〕,〔青木, 2000〕,〔中根編, 2002〕などの作業には、共通した特徴が認められる。いずれもホームレス(「野宿者」あるいは「不定住的貧困」)や外国人労働者下層などの特殊で限定された対象が取り上げられ、家族の解体や社会関係からの孤立や排除に直面する状況が分析される。さらに、下層性一般の解明を目指すというよりは、事例をも含む個別的な状況の記述が重視され、明治期の「下層社会」の生活誌を思い起こさせるような、参与観察的な記述も取り入れられた。

このような高齢単身世帯、障害者世帯、ホームレス、外国人労働者などの、拡散し多元化した都市下層が抱える生活の困難さは、必ずしも所得や職業という階層性には還元できなくなっている。これらに共通する生活構造を見出すことは、ほとんど不可能であり、今日の都市下層は、次元の異なる多様な特性において捉えられねばならなくなっている。生活の困難さは、それぞれの世帯が抱える属性と、偶発的ともいうべき要因が重なることによって、複雑かつ多様な形で発現せざるをえない。しかも、共通の生活目標が失われ、自らの生き方を絶えず選び取っていかなければならない社会生活一般の状況が、都市下層の多様な特性にも強く影響している。自省的な達成課題を不断に設定し遂行しなければならぬ今日のあり方は、依存関係への後退や、社会関係からの孤立や排除

と密接に結びついているからである。さらに、80年という長い生涯の確実性は、近代が処理したはずの年齢や性などの属性的な要因を、新たな課題として浮かび上がらせる。

被保護世帯や低所得世帯の現状も、多元化する都市下層の一端を物語っている。被保護世帯をみると、1人世帯が73.5%、2人世帯が16.9%を占め(2002年一斉調査値)、高齢者世帯が46.6%、傷病・障害者世帯が36.7%に達している(2002年度平均速報値)。いわゆる低所得世帯の割合は、高齢単身世帯と母子世帯で高いが〔中川, 2002 B〕, 若年層の世帯での増加傾向も指摘されている〔駒村, 2003〕。歴史的に振り返って注目したいのは、1960年には半数以上を占めていた3人以上世帯が極めて少なくなり、被保護世帯の大半が1人世帯で占められていることである。救護法実施以前の扶助政策は、家族が解体した「独身」者のみを救助の対象としていたが、今日の扶助政策も少なくとも結果的には、似かよった実施状況に近づきつつある。しかも、明治期の都市下層が集住地区の濃密な共同性に依存していたのに対して、拡散し多元化した現在の都市下層は、多くの場合、家族関係の動揺や社会関係からの孤立や排除に直面している。これらの事情は、歴史的な対比をこえた新たな課題を示唆しているのではないだろうか。

以上、都市下層の性格変化を検討してきた。その結果、痛感されるのは次の課題である。これまで重要な役割を担ってきた低所得層としての把握と、現在の都市下層の多様な特性とを、具体的に関連づける基礎的な視点と作業の必要性である。多様な特性の記述的な分析が積み重ねられる一方で、多元化する都市下層が一般的な社会生活において、どのような困難に直面しているのかが明らかにされなければならない。社会関係の希薄化に示されるような生活の困難さを、総体として捉える調査がほとんど実施されてこなかったからである。総合的な生活指標によって社会生活の実態を把握するとともに、社会生活の困難さが、所得とどのような相関関係にあるのかを検証する必要が

ある。所得による把握には長い伝統があり、また今日の生活保護の政策基準だからである。要するに、現在の社会生活の困難さをどのように捉えるのか、あらためて問われているといえよう。

### Ⅲ 「社会生活に関する調査」と社会生活の困難さ

2002年2月に実施された「社会生活に関する調査」は、いくつかの制約があるものの、現代日本における社会生活の困難さを把握する試みとして位置づけることができる(社会生活に関する調査検討会, 2003)。ここでは、この調査の特徴と制約について触れた上で、調査によって明らかにされた発見的事実を、社会生活の困難さがどのように現れているのかという視点から検討し、今後の課題にも言及したい。調査の対象・方法と単純集計結果については、小論の最後に補足資料として示したが、詳細については、『社会生活に関する調査・社会保障生計調査結果報告書』を参照されたい。なお、『報告書』は、第1章調査概要、第2章社会生活の実態、第3章家計の実態とその構造、第4章家計と社会生活の相関分析、第5章社会生活指標の作成・分析、補章変局点にみる社会生活(上305頁)、および附属資料によって構成されている。

#### 1 「社会生活に関する調査」の特徴と制約

都市下層と貧困把握の大きな性格変化のなかで、「社会生活に関する調査」がどのように位置づけられるのかは、すでに検討してきたので繰り返さない。ただし、この調査の背景としては、1970年代から社会階層を横断した基礎財の普及や消費支出の同質化が進行して[原・盛山, 1999, 中川, 2000], 社会生活についての共通した了解枠組みが形成され、社会生活一般を参照基準に、貧困のあり方が検討できるようになった点に留意しておきたい。また、ここでは「排除(exclusion)や「剝奪(deprivation)ではなく、「社会生活の困難さ」という用語を使っている。排除や剝奪は、一般社会との距離や差異を強調することになるが

(「下層社会」としての都市下層を想起されたい)、日本の現状に妥当するかどうかは十分には検証されていないからである。後述するような低所得層のプラトリー化現象は、一般社会の内部にとどまるための「困難な営み」を示唆しているのかもしれない。もし排除された状態があるとすれば、むしろ社会生活の困難さとの関係で、あらためてその性格が明らかにされるのではないだろうか。

さて「社会生活に関する調査」は、一言でいえば、現代日本において一般的に営まれる社会生活の諸領域の非充足度(社会生活の困難さを構成する)に注目して、被保護世帯と低所得世帯(収入階級第Ⅰ・5分位)との相違を検証するとともに、低所得世帯における社会生活の困難さと所得の関係を明らかにすることが目的である。そのために、これまでの生活構造論の成果などを踏まえて[青井他編, 1971], 社会生活の領域を6つ(子供の社会生活を含めると7つ)に分類し、該当する質問項目を表2のように配置した。表示以外には、生活意識(Q26, Q31)や家計状況(Q27~Q29)に関する質問がある。質問項目の作成段階での問題は、日本ではこのような指標の蓄積が皆無であるため、一般的な普及などを考慮しながらも、いわば恣意的に質問を作成せざるをえなかった点である。ヨーロッパでは指標自体の妥当性の検証も行われており[阿部, 2002], この点は今後の課題である。

調査の実施段階での大きな制約は、「社会保障生計調査」と並行して、同一世帯を対象として実施されたことがあげられる。そのため、実収入などの家計データについては正確を期することができたが、調査対象数が限られ、世帯類型別のサンプリングも必ずしも実態を反映したものとはなっていない。当初予定していた回収率が大幅に低下したことも、世帯の属性別の詳細な分析には制約となった(世帯類型別の回帰曲線の分析は第5章の補節としてまとめられたが)。また、質問の作成に際して、一般的な社会生活だけではなく、低所得層を念頭においた側面も否定できない。とはいえ、社会生活の非充足度(困難さ)によって「貧困」のあり方に接近しようとした本調査の目

表2 社会生活の領域

| 領域      | 該当項目   |   | 項目数   |
|---------|--|---|-------|
| 基礎的生活   | 自宅での食事 (Q 2 ①～④)<br>衣服の購入頻度 (Q 3)<br>十分なふとんの有無 (Q 5)<br>住居の状況 (Q 6 ①～⑤)  | 入浴の頻度 (Q 8)<br>健康状態 (Q 13)<br>住居の構造 (F 3)             | 14 項目 |
| 生活環境    | 住居の状況 (Q 6 ⑥～⑩)<br>風邪への対処 (Q 14)   | 仕事上の経験 (Q 30 ①～⑥)                                     | 12 項目 |
| 生活手段    | 耐久消費財の保有 (F 5 ①～⑦)   |   | 17 項目 |
| 生活活動    | 外食の頻度 (Q 1)<br>旅行の回数 (Q 9)   | 家族の活動等 (Q 10 ①～⑫, ⑭～⑰)                                | 18 項目 |
| 社会関係    | 電話の頻度 (Q 7)<br>各種の付き合いの人数 (Q 15 ①～④)<br>相談できる人の人数 (Q 16)<br>招待の頻度 (Q 17) | 新聞の購入状況 (Q 23)<br>雑誌の購入状況 (Q 24)<br>インターネットの利用 (Q 25) | 10 項目 |
| 生活習慣    | 晴れ着や礼服の有無 (Q 4 ①②)<br>墓参りや参拝などを行うか (Q 10⑬)                               | 正月の習慣 (Q 11 ①～⑥)<br>中元・歳暮やプレゼントのやりとり (Q 12)           | 10 項目 |
| 子供の社会生活 | 遊びに連れて行く頻度 (Q 18)<br>子供の誕生日の祝い方 (Q 19)<br>PTA 活動や授業参観への参加 (Q 20)         | 塾や習い事に通わせているか (Q 21)<br>進学についての考え方 (Q 22)             | 5 項目  |

備考) 生計簿の場合を示した。F はフェイスシートの項目である。

的はほぼ達せられており、以下の発見的事実の意義をいささかも減じるものではない。

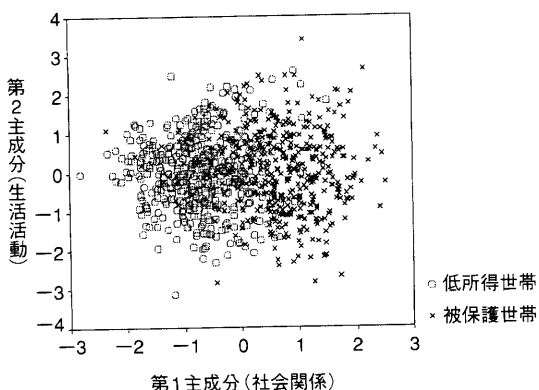
## 2 被保護世帯と低所得世帯の差異

本節と次節では、できるだけ社会生活に関する調査検討会の『報告書』の構成に即して、被保護世帯と低所得世帯の差異と、低所得世帯における社会生活の困難さの2つに論点を絞って、いくつかの発見的事実にもとづいて考察していきたい。まず、『報告書』では「家計簿」世帯と「生計簿」世帯として表記される被保護世帯と低所得世帯を、社会生活の困難さにおいて比較すると、どのような知見が得られるのかを検証したい。今回の調査は、2つの世帯群を対象に、社会生活に関する共通の質問を実施した、おそらく初めての調査だからである。

第2章ではすべての質問項目について、被保護世帯と低所得世帯の回答の比較分析が行われている。その結果、社会生活のほぼ全般において、両者の間には差異が認められる。とくに社会関係、生活活動、さらに子供の社会生活の領域において

は、その差異が顕著である。被保護世帯において、社会生活の諸領域の充足度が明らかに低く、社会生活の困難さの度合いが高いのである。世帯人員別、世帯類型別にみても、一部例外が認められるものの(被保護母子世帯)、これらの事情は基本的には変わらない。主成分分析の結果も、被保護世帯と低所得世帯が、社会関係と生活活動の領域において区別されることを支持している。とりわけ図1に示すように、両世帯の得点分布は、第2主成分(生活活動)でははっきりしないが、第1成分(社会関係)では明らかに異なっている。第1主成分得点の世帯分布を示した図2からも、両世帯が異なった2山分布を描いていることが確認できる。被保護世帯における社会関係の希薄さがあらためて注目される。

第3章では両者の家計データを対比しているが、当然のことながら近年の「被保護者生活実態調査」や「社会保障生計調査」の結果や傾向を変更するものではない。ただし、今回の詳細な集計によって明らかになった、2つの事実に注目したい。まず、実収入と実支出のバランスをみると、低所



出典) 『社会生活に関する調査・社会保障生計調査結果報告書』103頁。

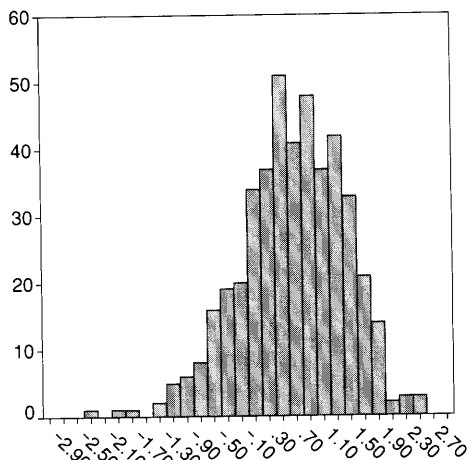
備考) 第1主成分は、Q15①～④、Q16、Q17より、第2主成分は、Q1、Q3、Q7～10、Q24、Q25より構成される。

図1 低所得世帯と被保護世帯の主成分得点分布

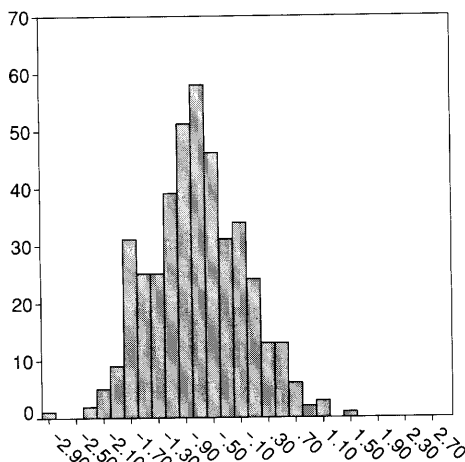
得世帯の3分の1以上が赤字世帯で、赤字幅も黒字の平均額を上回る大きさであり、傷病・障害世帯や高齢者世帯そして1人世帯では、半数以上が赤字となっている。これに対して、被保護世帯の場合は、赤字でのやりくりは制度上からも極めて限定されている。また、両者での非消費支出の開差は大きく、10倍をはるかに超えている。さらに住居の状況をも考慮すると、ストックを中心とする家計の条件は、両者において想像以上に異なっているのではないだろうか。

もう1つ注目されるのは、低所得の子供有り世帯や母子世帯の消費支出とくに食料費の低さである。低所得の子供有り世帯の食料費は、等価スケール補正前と補正後のいずれも、被保護の子供有り世帯より低くなっている。低所得の母子世帯においては、この事情がより顕著に認められ、補正後の食料費は、被保護のどの世帯類型よりも低い。これらのデータが、食料費を圧縮することによって社会生活一般の枠組みを維持している状態(いわゆる生活構造の抵抗)と理解することができるなら、子供のある低所得世帯(とりわけ母子世帯)は、社会生活のある種の困難さに直面しているといえよう。一方、被保護の母子世帯は、世帯規模や勤め先収入の大きさからすると、被保護世

低所得世帯



被保護世帯



出典) 『社会生活に関する調査・社会保障生計調査結果報告書』104頁。

備考) 低所得世帯の有効回答数は445、平均得点はプラス0.67、標準偏差は0.76で、被保護世帯の場合それぞれ、419、マイナス0.71、0.68である。

図2 低所得世帯と被保護世帯の主成分得点分布

帯のなかでは家族的な性格を最も強く有している点に特徴がある。

第4章では、社会生活に関する質問項目と家計データとの相関が分析されているが、全体的にはそれほど強い相関が認められず、被保護世帯でその傾向が強い。とくに、社会関係や生活習慣の領域と、補正後の実収入や消費支出との相関は低い。

このことは、社会生活のあり方が、すでに現在までに形作られた生活枠組みによって大きく影響されていることを示唆している。その意味では、社会生活のあり方とフローの家計データの間には、時間的なズレが存在するが、にもかかわらず両者の関係がどのように表れるのかを、第5章ではいくつかの視点から検討する。したがって、その解釈に際しては、すでに存在する生活枠組みをある程度は想定することになる。断面的な調査では、ズレの全容を明らかにすることはできないからである。

本節の主題である被保護世帯と低所得世帯の差異に戻ると、これまでみた社会生活の困難さや家計条件の制約、さらに補章の2.の分析結果も踏まえると、両者の間には異なった生活枠組みを想定せざるをえないのではないだろうか。保護にいたる過程でのストックの喪失や社会関係の縮小などを想起すると、被保護世帯において一般的な社会生活が営まれていると考えることはむずかしい。いずれにしても、低所得から保護にいたる具体的な過程の分析が、個別事例の記述的な分析を含め緊急の課題である。

### 3 低所得世帯における社会生活の困難さ

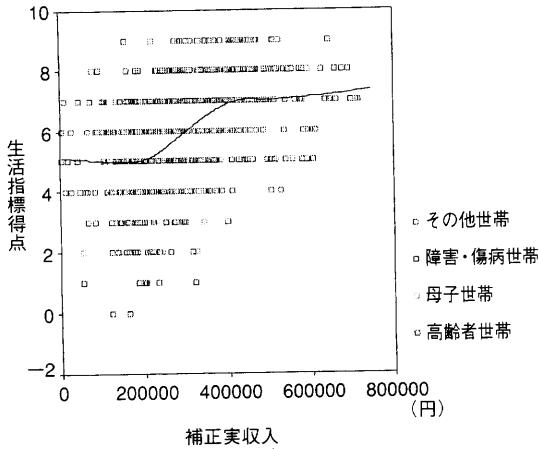
第5章では、低所得世帯のみを対象としているが、保護基準以外の方法で社会生活の困難さを把握することが試みられている。高齢者に限定した相対的剥奪の検討はすでに試みられているが〔平岡編, 2001, 2部2章〕, すべての世帯類型を対象に当初から社会生活の非充足度の解明を目指して実施されたのは、今回の調査が初めてであろう。ところで本章では、変局点という用語が使われているが、若干説明しておきたい。実態生計費にもとづく日本の貧困研究では、「変曲点」が大きな手掛かりとして論じられてきた〔中鉢, 1956, 籠山, 1982, 3-4章〕。そこではエンゲル線という単一の尺度のみが用いられ、その「変曲」が注目されたのである。それに対して、今回の調査では、社会生活の諸領域が組み合わされた複合指標が用いられ、その(非)充足度の局面の変化に焦点が絞られている。そのため、社会生活一般とは異な

った局面が表れる点という意味合いで、変局点という用語を採用している。また、局面の変化を点として確定するために、実収入や消費支出という尺度が用いられている。

初めての試みでもあるので、収入モデル(実収入との相関が高い項目を選択)だけではなく、一般流布モデル(ほとんどの世帯が充足している項目を選択)、生活格差モデル(世帯によって散らばりが大きい項目を選択)、包括的モデル(生活習慣を除く全ての項目を一定の基準で盛り込む)という複数の視点から、それぞれダミー変数と各種スコアによって回帰分析が行われている。なお試行的には、有子モデル(一般流布モデルに子供の社会生活を加える)および生活全般モデル(すべての領域から一定の基準で項目を選択)も検討されている。注目されるのは、異なった指標によるそれぞれの分析が、ほとんど一致した結果を導きだしていることである。補正前の実収入と消費支出と各指標の関係をみると、上位の階層(実収入では約30万円以上)を除くと、実収入や消費支出の低下にともなって、生活指標の得点が低下し、社会生活の困難さが大きくなっていく傾向が認められる。この事実は、かつてのタウンゼントの調査やその後の関連調査の結果〔Bradshaw & Sainsbury, eds., 2000, ch. 3〕と共通した特徴を示している。けれども、今回の調査は、少数世帯が多くしかも世帯類型間のバラツキが大きい低所得世帯を対象としており、この事実から直ちに「剥奪」や「閾値」(threshold)を論じるには、相当な無理がある。

したがって、ここでは等価スケールによる補正後の分析結果を中心に検討したい。各モデルによる分析結果の共通性も、補正後の方が明確に認められるからである。まず、補正実収入の変局点をみると、有子モデル以外のすべてのモデルでほぼ一致しており、いずれも40万円前後から生活指標得点が低下し、16~18万円でプラトー化している。この事情は、図3から図5に示した3つのモデルからも確認できる。『報告書』では「微弱」と表現したが、40万円から17万円前後にかけてダミー変数で2得点程度低下している事実は、イ

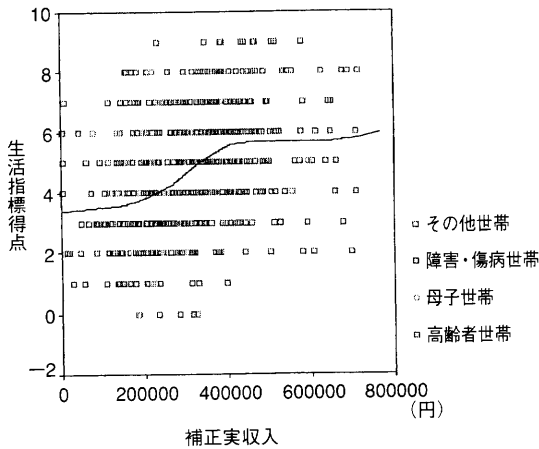




出典) 『社会生活に関する調査・社会保障生計調査結果報告書』109頁。

備考) 「収入モデル1」の家計状況や生活意識に換えて、耐久消費財保有や生活活動の項目を採用した「収入モデル2」の結果である。

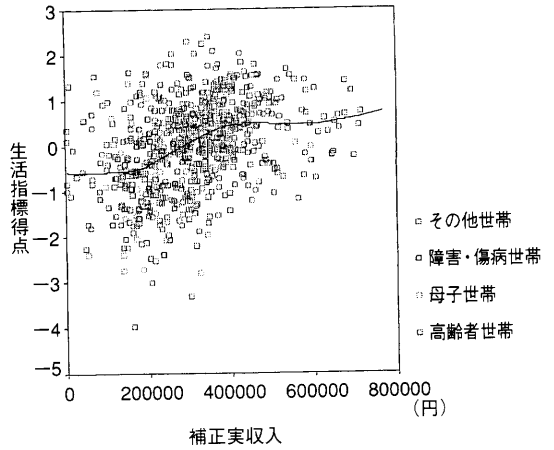
図3 収入モデル(ダミー変数)



出典) 『社会生活に関する調査・社会保障生計調査結果報告書』117頁。

図4 生活格差モデル(ダミー変数)

ギリスでの調査結果と比べても、変局点としての意義を十分認めることができよう。けれども、初めの変局点である40万円前後は、第I・5分位の平均実収入を大きく上回っており、イギリスでの議論のように、この点を「閾値」として直ちに貧困把握と結びつけることは無理であり、この点



出典) 『社会生活に関する調査・社会保障生計調査結果報告書』193頁。

図5 包括的モデル(Zスコア)

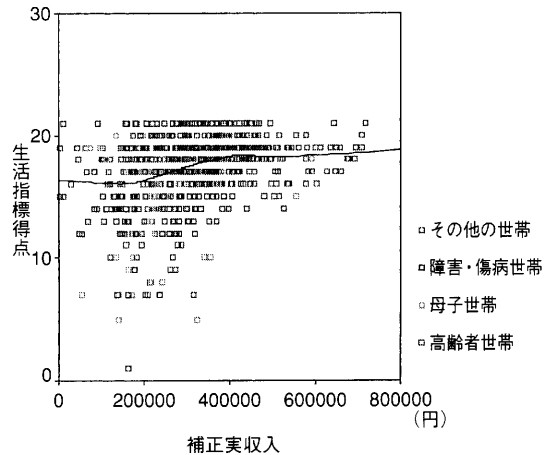
以下は、いわばグレイゾーン(かつてのボーダーライン層を想起されたい)として理解せざるをえない。

むしろ注目したいのは、プラトー化する17万円前後の変局点である。内外のこれまでの「剝奪」や「閾値」の研究では、プラトー化する第2の変局点は、事実発見そのものがなされず、議論されたことがなかったからである。プラトー化水準以下の指標得点では(分散の大きさにも留意しなければならないが)、それまで営まれてきた社会生活が不可能になるため、実収入の減少にもかかわらず、あらゆる生活資源を動員して(ストックの切り崩しによる赤字家計に代表される)、ようやく一定の社会生活が維持されているのではないだろうか。プラトー化の局面では、一般社会空間にとどまるために、緊張と無理をともなう生活が営まれているのである。この状態は、前節で述べた、すでに形作られ内面化された生活枠組みの想定と深く関係している。以上のような事実と解釈が成り立つならば、現在の日本においては、なお一般的な社会生活の規範が、低所得世帯の下位層にまで作用していることになる。社会的な統合の問題とかかわる「排除」や「剝奪」ではなく、『報告書』では、「貧困」のあり方を社会生活の困難さと表現するゆえんである。もちろん以上の作

業では、被保護世帯や一般的な世帯が含まれず、世帯類型別の精査も不十分である。にもかかわらず、プラトー化の局面における社会生活の困難さという現象は、生活保護にとどまらない政策的含意を示唆するとともに、日本における今後の「貧困」調査や研究に重要な課題(手がかり)を提示しているように思われる。

つぎに、補正後の消費支出と指標得点との関係にも言及しておきたい。実収入が社会生活の条件と関係し、政策的な議論になじみやすいのに対して、消費支出は生活行動の恣意性をも含むため、通常取り上げられることが少ないが、『報告書』では、社会生活の実態を多角的に検討するために、あえて分析を試みている。その結果、やはりどのモデルでもほぼ一致した回帰曲線が得られている。すなわち、30万円前後で変局点が見出され、そこから指標得点が低下するが、21万円前後でプラトー化して、16万円前後の変局点から再び生活指標の充足度が低下している。最初の変局点が補正実収入と比べて低いのは、非消費支出をカウントしていないためである。また16万円前後から指標得点が低下しているのは、消費支出が社会生活の結果と関係しているためだと推測される。注目されるのは、21万円前後から16万円前後の短い幅に微かなプラトー化が認められることである。このプラトー化の局面は、「30万円前後から充足度が低下している」とバツサリと理解することも不可能ではなく、過剰な解釈といわれるかもしれないが、補正実収入の16~18万円の変局点との関連では、今後の検討課題である。なお『報告書』では大部分を省略したが、補正消費支出による世帯類型別の回帰曲線は、補正実収入のそれよりもバラツキが大きくなっていることも付け加えておきたい。

社会生活の基礎的な領域と選択的な領域の関係については、補正後の実収入や消費支出の低下にもなると、選択的領域から基礎的領域へと充足度が順位序列的に低下するのではなく、両者が明らかに混在して低下していくことが確認される。現代の社会生活は、必ずしも合理的な優先順位にしたがって形作られているのではなく、それぞれ



出典) 『社会生活に関する調査・社会保障生計調査結果報告書』210頁。

備考) ×印は、被保護世帯の平均値である。

図6 生活全般モデル(ダミー変数)

の領域が複雑に組み合わせられた枠組みとして構成されており、実収入や消費支出の低下の局面においては、組み合わせの調整が絶えず行われることになる。このような調整の臨界点が、今回の調査では補正実収入16~18万円の変局点(と関連した補正消費支出16~21万円の短いプラトー化)であり、それ以下のプラトー化の局面では、社会生活を維持するための調整が、緊張や無理をとまなう営みとなり、その期間の長期化や偶発的な要因によって、調整に失敗する可能性が急速に高まるのではないだろうか。いすれにしても、プラトー化の局面での社会生活の困難さは、合理的な優先順位や実収入の多寡のみでは十分に説明できない性格を帯びているのである。

最後に、すべての生活領域をカバーした生活全般モデルの図6に、被保護世帯の平均値を打点してみよう。被保護世帯は、補正実収入約21万円、生活指標得点約12のあたりに位置することになる。この点は、図示された一般低所得世帯の回帰曲線からは明らかに外れている。

「社会生活に関する調査」についての以上の検討は、あくまでも個人的な見解であることを断っておきたい。

#### IV まとめにかえて

すでに与えられた紙幅をこえたので、残された課題をいくつか指摘することによって、まとめに代えたい。今回の調査によっても、興味深い発見的事実が見出されたが、その意味を明確にして社会的に共有できる事実にするとともに、時系列的な変化をも把握するには、何よりも、今後の継続的な調査の必要性が痛感される。そのためには、家計データを簡素化する代わりに、一般的な世帯を含むサンプリングを行い、調査対象数を拡大する必要がある。また質問項目の整備も不可欠で、質問作成段階での妥当性の手続きも含めて検討されねばならない。なお質問範囲を広げるのは好ましくはないが、現在に至る経過（とくに家族や職業）、動員可能な生活資源（とくに具体的なストック）に関する情報も望まれる。最後に、今回の調査では議論の末、OECD方式の等価スケールを用いているが、1人世帯を含む少数人世帯が対象の場合、なお調整と検討の余地を残している。

振り返ってみると、小論の前半では、低所得層としての都市下層から多元化する都市下層への性格変化を論じたが、「社会生活に関する調査」が明らかにした、プラトー化の局面での社会生活の困難さは、都市下層の2つの性格を切断するのではなく、丹念に関連づけて理解する可能性と必要性を示唆している。実収入の分布の中央部分で、低所得世帯の生活指標得点が傾向的に低下していること。低所得世帯の下位部分では、実収入の低下にもかかわらず、緊張や無理をともなって、何とか生活指標得点が維持されていること。被保護世帯では、補正実収入は下位部分と大差ないにもかかわらず、生活指標得点（とくに社会関係）が低所得世帯と乖離していること。これら3つの特徴は、現代日本の多様な貧困を把握するための有力な視点を提供するとともに、きめ細かく幅広い政策対応への手がかりを提示しているのではないだろうか。

#### 参考文献

- 阿部彩(2002)「貧困から社会的排除へ：指標の開発と現状」『海外社会保障研究』第141号。  
 青井和夫他編(1971)『生活構造の理論』,有斐閣。  
 青木秀男(2000)『現代日本の都市下層一寄せ場と野宿者と外国人労働者』,明石書店。  
 中鉢正美(1956)『生活構造論』,好学社。  
 江口英一(1979~1980)『現代の「低所得層」—「貧困」研究の方法(上・中・下)』,未来社。  
 原純輔・盛山和夫(1999)『社会階層—豊かさの中の不平等』,東京大学出版会。  
 平岡公一編(2001)『高齢期と社会的不平等』,東京大学出版会。  
 岩田正美(1995)『戦後社会福祉の展開と大都市最底辺』,ミネルヴァ書房。  
 岩田正美(2000)『ホームレス/現代社会/福祉国家』,明石書店。  
 籠山京(1976)『戦後日本における貧困層の創出過程』,東京大学出版会。  
 籠山京編(1981)『大都市における人間構造』,東京大学出版会。  
 籠山京(1982)『籠山京著作集第2巻 最低生活費研究』,ドメス出版。  
 駒村康平(2003)「低所得世帯の推計と生活保護制度」『三田商学研究』第46巻第3号。  
 中川清(1985)『日本の都市下層』,勁草書房。  
 中川清編(1994)『明治東京下層生活誌』,岩波文庫。  
 中川清(2000)『日本都市の生活変動』,勁草書房。  
 中川清(2002A)「社会変動と不平等への視点」『社会政策学会誌』第7号。  
 中川清(2002B)「生活保護の対象と貧困問題の変化」『社会福祉研究』第83号。  
 中根光敏編(2002)『社会的排除のソシオロジ』,広島修道大学総合研究所。  
 日本建築学会関東支部住宅問題部会編(1978)『東京の住宅地』。  
 日本社会福祉学会編(1958)『日本の貧困—ボーダー・ライン階層の研究』,有斐閣。  
 西澤晃彦(1995)『隠蔽された外部—都市下層のエスノグラフィー』,彩流社。  
 社会生活に関する調査検討会(2003)『社会生活に関する調査・社会保障生計調査結果報告書』。  
 東京大学社会科学研究所(1966)『都市における被保護層の研究—調査報告第7集』。  
 東京都住宅局(1973A)『民間木造賃貸住宅実態調査』。  
 東京都住宅局(1973B)『不良住宅地区概要調査書(23区内)』。  
 東京都民生局(1959)『東京都地区環境調査—都内不良環境地区の現況』。  
 東京都社会福祉協議会(1971)『東京都における低所得層の諸類型』。  
 東京都社会福祉協議会(1988)『現代の貧困—その

生活形態』。  
 Barnes, Matt *et al.* (2002) *Poverty and Social Exclusion in Europe*, Edward Elgar.  
 Bradshaw, Jonathan and Sainsbury, Roy eds. (2000) *Researching Poverty*, Ashgate.  
 Gordon, David and Pantazis, Christina, eds. (1997) *Breadline Britain in the 1990s*, Ashgate.  
 Gordon, David and Townsend, Peter, eds. (2000)

*Breadline Europe: The Measurement of Poverty*, Policy Press.  
 Townsend, Peter (1979) *Poverty in the United Kingdom*, Penguin Books Ltd.  
 Townsend, Peter (1993) *The International Analysis of Poverty*, Harvester Wheatsheaf.  
 (なかがわ・きよし 慶應義塾大学教授)

### [補足資料]

表1 調査対象及び調査の方法

ここでは、今回行った「社会保障生計調査」及び「社会生活に関する調査」のそれぞれの調査対象及び調査方法について述べる。なお、ここでは、一般低所得世帯を「生計簿」、被保護世帯を「家計簿」という。

|        | 社会保障生計調査<br>(家計簿・生計簿, 平成13年度実施)  | 社会生活に関する調査<br>(平成14年2月実施)                             |
|--------|--|---|
| 調査対象   | (家計簿)<br>生活保護が適用されている515世帯(※)<br>(生計簿)<br>一般低所得世帯(世帯人員別にみた収入階級第1・5分位)の757世帯(※) | 社会保障生計調査を記入している世帯と同一世帯で、家計簿世帯の532世帯(※)と生計簿世帯の762世帯(※) |
| 対象自治体  | (家計簿)<br>15都道府県, 3指定都市, 2中核市<br>(生計簿)<br>9都道府県, 3指定都市, 1中核市                    | 同左  |
| 調査実施期間 | (家計簿)<br>平成13年4月～平成14年3月<br>(生計簿)<br>平成13年7月～平成14年6月                           | 平成14年2月   |

※どちらか一方の調査票のみを提出している場合があるため、両者の数は一致しない。  
 出典) 『社会生活に関する調査・社会保障生計調査結果報告書』より作成。

表2 調査対象者の属性

調査対象者<sup>1)</sup>となった生計簿及び家計簿の世帯類型<sup>2)</sup>・世帯人員別構成割合、平均世帯人員は、次のとおりである。

## (1) 世帯類型

図表 i-1 世帯類型別世帯数・構成割合

|     |     | 高齢者世帯  | 母子世帯   | 障害・傷病世帯 | 障害世帯  | 傷病世帯   | その他世帯  | 不詳    | 合計      |
|-----|-----|--------|--------|---------|-------|--------|--------|-------|---------|
| 生計簿 | 世帯数 | 187    | 73     | 16      | —     | —      | 484    | 2     | 762     |
|     | 構成比 | 24.50% | 9.60%  | 2.10%   | —     | —      | 63.50% | 0.30% | 100.00% |
| 家計簿 | 世帯数 | 206    | 119    | —       | 45    | 104    | 58     | —     | 532     |
|     | 構成比 | 38.70% | 22.40% | —       | 8.50% | 19.50% | 10.90% | —     | 100.00% |

## (2) 世帯人員

図表 i-2 世帯人員別世帯数・構成割合

|     |     | 1人     | 2人     | 3人     | 4人     | 5人以上  | 計       |
|-----|-----|--------|--------|--------|--------|-------|---------|
| 生計簿 | 世帯数 | 106    | 226    | 149    | 215    | 66    | 762     |
|     | 構成比 | 13.90% | 29.70% | 19.60% | 28.20% | 8.7   | 100.00% |
| 家計簿 | 世帯数 | 203    | 210    | 75     | 27     | 17    | 532     |
|     | 構成比 | 38.20% | 39.50% | 14.10% | 5.10%  | 3.20% | 100.00% |

## (3) 平均世帯人員

図表 i-3 世帯類型別平均世帯人員

|     |        | 高齢者世帯 | 母子世帯 | 障害・傷病世帯 | 障害世帯 | 傷病世帯 | その他世帯 | 合計  |
|-----|--------|-------|------|---------|------|------|-------|-----|
| 生計簿 | 平均世帯人員 | 1.7   | 2.6  | 2.3     | —    | —    | 3.4   | 2.9 |
| 家計簿 | (人)    | 1.4   | 3.0  | —       | 1.8  | 1.8  | 2.3   | 2.0 |

注) <sup>1)</sup> 「社会生活に関する調査」の調査客体を示している。

<sup>2)</sup> 世帯類型の定義

- 高齢者世帯(生計簿・家計簿共通)：男65歳以上、女60歳以上の者だけで構成されている世帯か、またはこれらの者に18歳未満の者が加わった世帯をいう。
- 母子世帯(生計簿・家計簿共通)：死別、離別、その他の理由(未婚の場合を含む。)で現に配偶者のいない18歳から60歳未満の女子と18歳未満のその子(養子を含む。)だけで構成されている世帯をいう。
- 障害・傷病世帯(生計簿)：身体障害者手帳の1級・2級・3級又は厚生年金保険法、国民年金保険法等により障害年金を受給している者がいる世帯、若しくは、世帯主が在宅で病気等の理由により働けない者である世帯をいう。
- 障害世帯(家計簿)：世帯主が障害者加算を受けているか、身体障害、知的障害等の心身の障害のため働けない者である世帯をいう。
- 傷病世帯(家計簿)：世帯主が入院しているか在宅患者加算を受けている世帯、または世帯主が傷病のために働けない者である世帯をいう。
- その他世帯(生計簿・家計簿共通)：上記(高齢者世帯～傷病世帯)以外の世帯をいう。

出典) 『社会生活に関する調査・社会保障生計調査結果報告書』より作成。

表3 社会生活に関する調査(生計簿上, 家計簿上, 家計簿下) 質問項目結果一覧

Table with 10 columns (Q1-Q10) and 3 rows (生計簿, 家計簿, 家計簿). Contains percentages and counts for various social activities and household conditions.

Table with 10 columns (Q1-Q10) and 3 rows (生計簿, 家計簿, 家計簿). Contains percentages and counts for household appliances and leisure activities.

Table with 10 columns (Q1-Q10) and 3 rows (生計簿, 家計簿, 家計簿). Contains percentages and counts for leisure activities and social participation.

被保護世帯  
低所得世帯

| Q13. (1) あなたの健康状態について伺います。(ひとつに○) |       | Q13. (2) 同居の家族の健康状態について伺います。(ひとつに○) |       |       |       | Q14. お子では運動をかくたとき、どのように対応しますか。(ひとつに○) |       | Q15. (1)～(4)までのグループのうち、親とお付き合っている人は、乗ってくださる方か、または(ひとつに○) |       | Q16. お子では、お友だちや近所の方を招待しますか。(ひとつに○) |      | Q17. お子では友人や親戚や近所の方を招待しますか。(ひとつに○) |      |       |       |      |      |       |       |       |       |      |       |       |      |      |       |       |       |      |
|-----------------------------------|-------|-------------------------------------|-------|-------|-------|---------------------------------------|-------|--|-------|------------------------------------|------|------------------------------------|------|-------|-------|------|------|-------|-------|-------|-------|------|-------|-------|------|------|-------|-------|-------|------|
| 生計簿                               | 220   | 164                                 | 246   | 107   | 12    | 3                                     | 225   | 131  | 204   | 43                                 | 21   | 122                                | 16   | 516   | 204   | 40   | 2    | 701   | 564   | 451   | 505   | 34   | 617   | 141   | 4    | 73   | 339   | 250   | 99    | 1    |
| 家計簿                               | 42    | 50                                  | 150   | 222   | 66    | 2                                     | 51    | 33   | 123   | 70                                 | 36   | 217                                | 2    | 348   | 151   | 30   | 3    | 375   | 290   | 139   | 181   | 34   | 328   | 201   | 3    | 11   | 123   | 165   | 231   | 2    |
| 合計                                | 262   | 214                                 | 396   | 329   | 78    | 5                                     | 276   | 164  | 326   | 113                                | 57   | 239                                | 18   | 864   | 655   | 60   | 5    | 1076  | 854   | 590   | 686   | 68   | 945   | 342   | 7    | 84   | 462   | 505   | 330   | 3    |
|                                   | 30.2% | 21.5%                               | 32.2% | 14.0% | 1.0%  | 0.4%                                  | 29.5% | 17.2%  | 26.8% | 5.0%                               | 2.8% | 16.0%                              | 2.1% | 67.7% | 26.8% | 5.2% | 0.3% | 92.0% | 74.0% | 59.2% | 66.3% | 4.5% | 81.0% | 18.5% | 0.5% | 9.6% | 44.5% | 32.8% | 13.0% | 0.1% |
|                                   | 7.9%  | 9.4%                                | 28.2% | 41.7% | 12.4% | 0.4%                                  | 9.6%  | 6.2%   | 23.1% | 13.3%                              | 6.8% | 40.8%                              | 0.4% | 65.4% | 28.4% | 5.6% | 0.6% | 70.5% | 54.5% | 29.9% | 34.0% | 6.4% | 61.7% | 37.8% | 0.6% | 2.1% | 23.1% | 31.0% | 43.4% | 0.4% |

| Q18. お子さんを遊びに連れていきますか。(ひとつに○) |       | Q19. お子さんの誕生日を祝い、お祝いしますか。(ひとつに○) |      | Q20. お子さんの通っている学校(幼稚園・保育園を含む)のPTA活動や授業参観に行きますか。(ひとつに○) |      | Q21. お子さんを塾や習い事に通わせていますか。(ひとつに○) |       | Q22. お子さんの進路についてのお考えをお聞かせください。(ひとつに○) |      |      |      |       |       |      |       |      |       |      |      |      |
|-------------------------------|-------|----------------------------------|------|--|------|----------------------------------|-------|---------------------------------------|------|------|------|-------|-------|------|-------|------|-------|------|------|------|
| 生計簿                           | 83    | 159                              | 37   | 6  | 11   | 177                              | 87    | 18                                    | 2    | 0    | 12   | 184   | 101   | 11   | 140   | 30   | 69    | 1    | 45   | 11   |
| 家計簿                           | 14    | 56                               | 35   | 6  | 3    | 45                               | 41    | 21                                    | 4    | 0    | 3    | 31    | 80    | 3    | 14    | 11   | 73    | 1    | 12   | 3    |
| 合計                            | 97    | 215                              | 72   | 12   | 14   | 222                              | 128   | 39                                    | 6    | 0    | 15   | 215   | 181   | 14   | 154   | 41   | 142   | 2    | 57   | 14   |
|                               | 10.9% | 20.9%                            | 4.9% | 0.8%   | 1.4% | 23.2%                            | 11.4% | 2.4%                                  | 0.3% | 0.0% | 1.6% | 24.1% | 13.3% | 1.4% | 18.4% | 3.9% | 9.1%  | 0.1% | 5.9% | 1.4% |
|                               | 2.6%  | 10.5%                            | 6.6% | 1.1%   | 0.6% | 8.5%                             | 7.7%  | 3.9%                                  | 0.8% | 0.0% | 0.5% | 5.8%  | 15.0% | 0.6% | 2.6%  | 2.1% | 13.7% | 0.2% | 2.3% | 0.6% |

Q23. 新聞を購入(紙購)入及び先店購入していますか。(ひとつに○)

| Q23. 新聞を購入(紙購)入及び先店購入していますか。(ひとつに○) |       | Q24. 週刊誌や月刊誌などの雑誌を購入していますか。(ひとつに○) |      | Q25. インターネットを利用していますか。(ひとつに○) |      |       |       |       |      |       |       |      |       |      |
|-------------------------------------|-------|------------------------------------|------|-------------------------------|------|-------|-------|-------|------|-------|-------|------|-------|------|
| 生計簿                                 | 97    | 530                                | 34   | 99                            | 2    | 173   | 283   | 298   | 8    | 102   | 132   | 43   | 475   | 10   |
| 家計簿                                 | 34    | 316                                | 40   | 141                           | 1    | 90    | 161   | 277   | 4    | 12    | 10    | 1    | 501   | 8    |
| 合計                                  | 131   | 846                                | 74   | 240                           | 3    | 263   | 444   | 575   | 12   | 114   | 142   | 44   | 976   | 18   |
|                                     | 12.7% | 69.6%                              | 4.5% | 13.0%                         | 0.3% | 22.7% | 37.1% | 39.1% | 1.0% | 13.4% | 17.3% | 5.6% | 62.3% | 1.3% |
|                                     | 6.4%  | 39.4%                              | 7.5% | 26.5%                         | 0.2% | 16.9% | 30.3% | 52.1% | 0.8% | 2.3%  | 1.9%  | 0.2% | 94.2% | 1.5% |

| Q26. あなたは、現在の生活にどの程度満足していますか。(ひとつに○) |      | Q28. お宅の生活度は次のどれに入ると思えますか。(ひとつに○) |       | Q27. ご家族の中で、仕事上次の経験をしたことがありますか。(それぞれに回答) |       |      |      |      |      |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
|--------------------------------------|------|-----------------------------------|-------|--|-------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 大満足                                  | 27   | 146                               | 261   | 165                                      | 93    | 48   | 21   | 1    | 29   | 331   | 281   | 115   | 5     | 451   | 137   | 349   | 189   | 109   | 165   | 49    |       |
| 満足                                   | 3.5% | 19.2%                             | 34.3% | 21.7%                                    | 12.2% | 6.3% | 2.8% | 0.1% | 3.8% | 43.4% | 36.9% | 15.1% | 0.7%  | 59.2% | 18.9% | 45.8% | 24.8% | 14.3% | 21.7% | 6.4%  |       |
| やや満足                                 | 18   | 62                                | 138   | 175                                      | 80    | 46   | 18   | 1    | 6    | 9     | 173   | 181   | 154   | 9     | 210   | 106   | 214   | 118   | 91    | 207   | 76    |
| やや不満足                                | 3.4% | 11.7%                             | 25.9% | 32.9%                                    | 15.0% | 7.5% | 3.4% | 0.2% | 1.1% | 1.7%  | 32.5% | 34.0% | 28.9% | 1.7%  | 39.5% | 19.9% | 40.2% | 22.2% | 17.1% | 38.9% | 14.3% |
| 不満足                                  |      |                                   |       |  |       |      |      |      |      |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| どちらかといえば満足                           |      |                                   |       |  |       |      |      |      |      |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| どちらかといえば不満足                          |      |                                   |       |  |       |      |      |      |      |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| どちらでもない                              |      |                                   |       |  |       |      |      |      |      |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| どちらかといえば不満足                          |      |                                   |       |  |       |      |      |      |      |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| 大満足                                  |      |                                   |       |  |       |      |      |      |      |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| 満足                                   |      |                                   |       |  |       |      |      |      |      |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| やや満足                                 |      |                                   |       |  |       |      |      |      |      |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| やや不満足                                |      |                                   |       |  |       |      |      |      |      |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| 不満足                                  |      |                                   |       |  |       |      |      |      |      |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| どちらかといえば満足                           |      |                                   |       |  |       |      |      |      |      |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| どちらかといえば不満足                          |      |                                   |       |  |       |      |      |      |      |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| どちらでもない                              |      |                                   |       |  |       |      |      |      |      |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| どちらかといえば不満足                          |      |                                   |       |  |       |      |      |      |      |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |

F3. (1) お宅の住居の種類について伺います。(ひとつに○)

| 持家・持ち家・集合住宅 | 民間の賃貸住宅 |      | 公団・公社・公営 |         | 物め先の給付住宅 |      | その他   |      |      |      |       |       |       |       |       |       |      |      |
|-------------|---------|------|----------|---------|----------|------|-------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|
|             | 賃貸住宅    | 一戸建て | 賃貸・一戸建て  | 賃貸・集合住宅 | 一戸建て     | 集合住宅 |       |      |      |      |       |       |       |       |       |       |      |      |
| 97          | 166     | 56   | 36       | 19      | 127      | 1    | 203   | 5    | 9    | 37   | 6     | 38    | 134   | 316   | 134   | 93    | 41   | 6    |
| 12.7%       | 21.8%   | 7.3% | 4.7%     | 2.5%    | 16.7%    | 0.1% | 26.6% | 0.7% | 1.2% | 4.9% | 0.8%  | 5.0%  | 17.6% | 41.5% | 17.6% | 12.2% | 5.4% | 0.8% |
| 35          | 4       | 49   | 244      | 4       | 160      | 2    | 0     | 34   | 0    | 0    | 79    | 227   | 170   | 40    | 13    | 2     | 1    |      |
| 6.6%        | 0.8%    | 9.2% | 45.9%    | 0.8%    | 30.1%    | 0.4% | 0.0%  | 6.4% | 0.0% | 0.0% | 14.8% | 42.7% | 32.0% | 7.5%  | 2.4%  | 0.4%  | 0.2% |      |

F3. (2) お宅の開け(ダイニングキッチン)のぞくについて伺います。(ひとつに○)

| 1 部屋 | 2 部屋 | 3 部屋  | 4 部屋  | 5 部屋  | それ以上 | 記入無し |
|------|------|-------|-------|-------|------|------|
| 6    | 38   | 134   | 316   | 93    | 41   | 6    |
| 0.8% | 5.0% | 17.6% | 41.5% | 12.2% | 5.4% | 0.8% |

出典) 『社会生活に関する調査・社会保障生計調査結果』より作成。岡部卓作成。

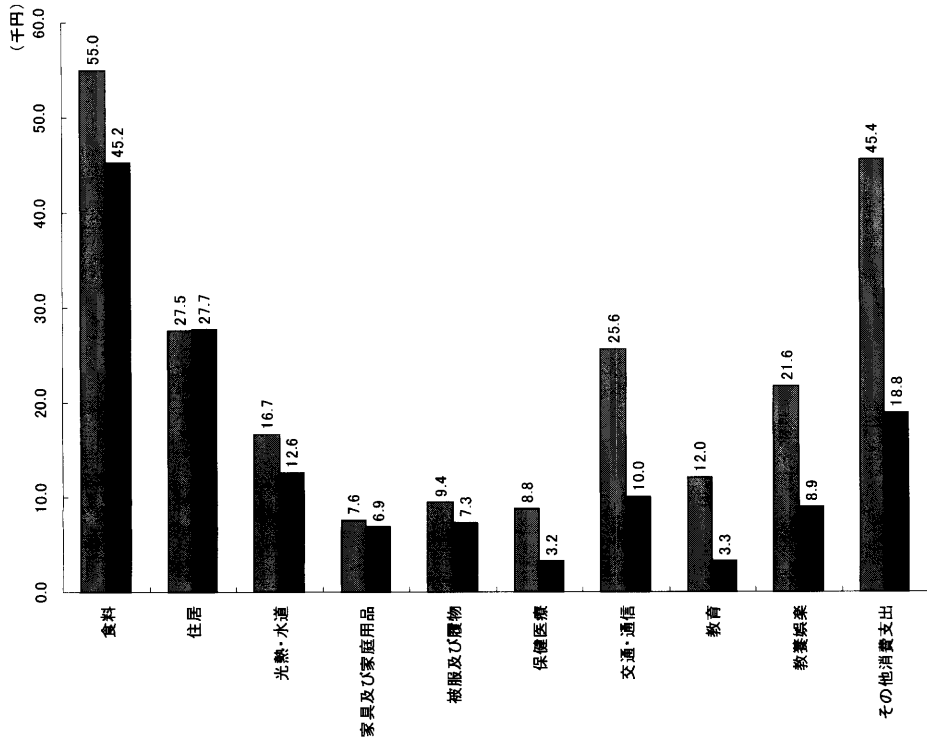
表4 世帯別消費支出額

| 種別       | 高齢世帯    |         | 母子世帯    |         | 障害・傷病世帯 |         | 両方世帯    |        | 単身世帯    |        | その他世帯   |         |
|----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|---------|--------|---------|---------|
|          | 生計簿     | 家計簿     | 生計簿     | 家計簿     | 生計簿     | 家計簿     | 生計簿     | 家計簿    | 生計簿     | 家計簿    | 生計簿     | 家計簿     |
| 平均世帯人員   | (1.7人)  | (1.4人)  | (2.6人)  | (3.0人)  | (2.3人)  | (1.8人)  | (1.8人)  | (1.8人) | (1.8人)  | (1.8人) | (1.8人)  | (2.3人)  |
| 10大消費支出  | 179,757 | 318,579 | 177,115 | 290,545 | 214,099 | 144,812 | 49,989  | 34,576 | 60,307  | 23,476 | 50,643  | 154,115 |
| 食料       | 44,662  | 25,292  | 31,606  | 31,792  | 43,272  | 25,116  | 58,224  | 29,016 | 62,536  | 30,016 | 40,063  | 31,330  |
| 住居       | 20,171  | 11,821  | 29,585  | 21,492  | 12,692  | 32,091  | 16,016  | 17,650 | 8,516   | 24,312 | 19,016  | 31,522  |
| エネルギー    | 13,169  | 7,416   | 9,812   | 8,336   | 13,988  | 8,116   | 17,019  | 8,556  | 10,518  | 5,116  | 12,626  | 9,916   |
| 家具及び家庭用品 | 7,464   | 4,216   | 5,460   | 4,616   | 5,279   | 3,116   | 8,502   | 7,116  | 8,062   | 4,016  | 7,179   | 5,681   |
| 衣服及び雑物   | 6,062   | 3,416   | 4,135   | 3,576   | 4,412   | 2,616   | 3,751   | 1,916  | 13,482  | 6,516  | 3,212   | 2,216   |
| 交通・通信    | 13,104  | 7,416   | 6,244   | 5,816   | 19,983  | 11,616  | 16,073  | 8,016  | 15,802  | 7,616  | 10,100  | 7,016   |
| 教育       | 209     | 0.1%    | 21      | 0.0%    | 16,208  | 9.4%    | 12,053  | 6.0%   | 6,742   | 3.2%   | 9,539   | 7.5%    |
| 医療費      | 20,054  | 11.3%   | 6,041   | 3.5%    | 14,524  | 8.4%    | 16,438  | 8.2%   | 13,196  | 6.2%   | 8,187   | 5.7%    |
| その他消費支出  | 40,806  | 23.0%   | 16,238  | 10.0%   | 22,319  | 13.0%   | 22,099  | 11.0%  | 53,514  | 25.7%  | 22,166  | 15.3%   |
| 合計       | 177,432 | 100.0%  | 118,378 | 100.0%  | 172,303 | 100.0%  | 290,545 | 100.0% | 298,514 | 100.0% | 144,812 | 100.0%  |

出典) 『社会生活に関する調査・社会保障生計調査結果報告書』より作成。岡部卓責任編集。



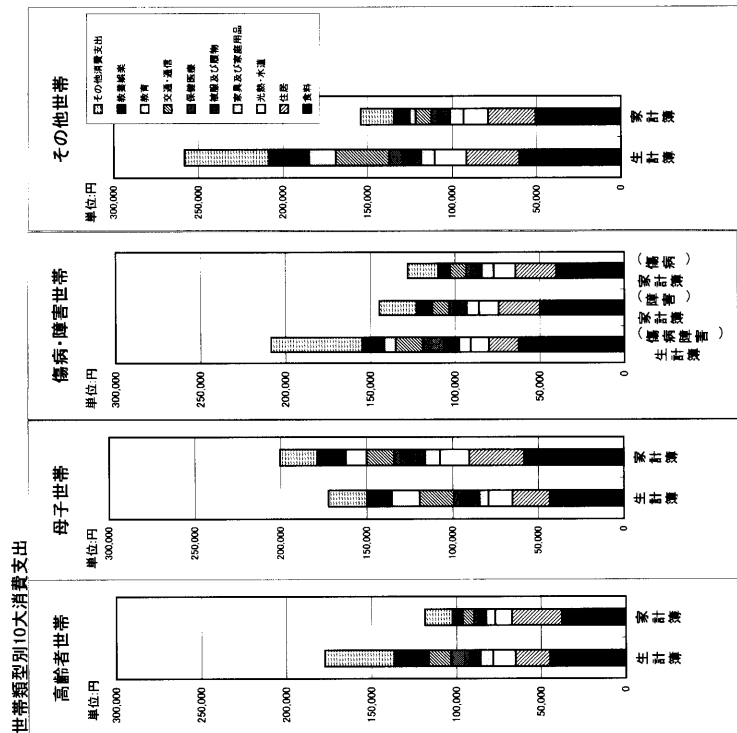
表6 家計収支の概要



■ 生計簿 ■ 家計簿

出典) 『社会生活に関する調査・社会保障生計調査結果報告書』より作成。岡部卓責任編集。

表5 世帯類型別10大消費支出



出典) 『社会生活に関する調査・社会保障生計調査結果報告書』より作成。岡部卓責任編集。

## 対 談

福祉政策の再編に向けて——就労政策と住宅保障再考<sup>1)</sup>——

岩田正美・八田達夫

後藤玲子 (モデレーター)

日 時：平成 15 年 10 月 20 日 (月) 15:00~17:00

場 所：国立社会保障・人口問題研究所

## 就労施策の目標

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

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

第 2 に、個人の観点から就労政策が要請される

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

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

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

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

いずれにしても就労インセンティブ政策の目標

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



後藤玲子  
(国立社会保障・人口問題研究所総合企画部第2室長)

るような方向には向かっていかない。

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

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

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

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

いうことが安易になってはよくないと考えられたわけですね。

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

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

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

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

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

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

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

用するためにはどんな方法があるのか。

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

### 最低賃金制について

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

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

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

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

**岩田** 最低賃金が高い場合はそうだと思います。



八田達夫  
(東京大学教授)

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

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

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

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

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

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

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

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

八田 そのために失業が出てしまったら問題じ

やないですか。

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

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

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

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

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



岩田正美  
(日本女子大学教授)

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

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

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

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

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

するゼネラルな役割を負わされてしまうと問題だというわけですね。

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

**八田** まずは失業が出てくるじゃないですか。

**岩田** そうです。経済の自立がそれを創るわけですから。

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

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

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

## 若者の失業について

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

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



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

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

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

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

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

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

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

岩田 住宅があればね。

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

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

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

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

## 住居の保障について

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

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

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

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

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

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

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

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

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

るべきだと思います。

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

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

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

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

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

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

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

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

安全になると思います。

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

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

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

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

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

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

第3に、これは私にはよくわからないのですが、

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

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

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

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

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

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

それから、お二人の議論の中に出てきた具体的

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

本日は福祉政策の再編に関する貴重なご議論を大変ありがとうございました。

#### 注

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

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

## 補論 生活保護制度見直しの論点と視点

埋 橋 孝 文  
所 道 彦  
田 宮 遊 子

### I はじめに

現在、生活保護制度の改革論議がすすめられている。つまり、社会保障審議会福祉部会生活保護のあり方検討委員会での審議が進行中であり、また、それとは別に改革に向けてのいくつかの提案や論稿が発表されている。今日の議論の特徴は、第1に、先行した社会福祉基礎構造改革にみられるいくつかの基調、論点との関わりで生活保護改革を論じている点であり、第2に、制度の運用・行政面だけではなく、それらを大枠で規定するような現行生活保護制度の枠組みの改革にまで踏み込んだ議論（制度論）もみられることである。本稿での論述もこうした2つの方向に沿うものである。

### II 生活保護行政と雇用行政のすきまを埋める—稼働能力のある者への生活保護—

改革を必要としている第1の大きな問題は、稼働能力のある者への生活保護のあり方に関するものである。私たちは、今の段階では2001年4月の厚生労働省の発足によって利用可能となった政策リソースを有効に生かしてきていないと認識している。その現状と問題点を示せば次のようになる。

生活保護受給者は制度発足当時から減少傾向にある。1951年には、被保護人員200万人、保護率2.4%であったのが、2001年には、115万人、

保護率0.9%となっている。良好な雇用環境、社会保険制度の整備や、一方で80年代以降は生活保護行政の適正化政策を背景に、生活保護受給者は減少してきた。とりわけ、稼働能力のある者は生活保護受給者から外れてきた。生活保護受給世帯のうち1951年には世帯主が働いている世帯は55%であったのが、2001年には11.8%であり、現在では高齢者、傷病・障害者などの非稼働能力者が中心となっている。とはいえ、稼働能力のある者に生活保護受給のニーズがないとはいえない。とくに、失業に対する社会保障が手薄い日本では、雇用保険受給期間を超えてもお失業状態にある長期失業者らの生活保護へのニーズは高いと考えられる。また、稼働能力の活用を執拗に求められるという意味で稼働能力を有すると考えられている母子世帯は、失業できないゆえにパートタイムなどの不安定な雇用で収入源をつなげているだけで、失業の可能性は高く、失業時の生活保護受給の潜在的なニーズは高いと考えられる。

以下では、長期失業者とシングルマザーそれぞれに対する現行生活保護制度の現状と問題点をやや詳しく検討し、改革の方向を提示する。

#### 1 長期失業者への給付をめぐって

日本の雇用保険制度では、基本手当の受給は、就職困難者で45歳以上の場合の360日が最大である。雇用保険受給期間後の所得保障制度は整備されていない。また、そもそも雇用保険に未加入であった失業者や、失業手当の受給要件を満たさずに失業した者への所得保障も十分ではない。生

活保護制度は、求人がないなど雇用の状況等からみて実際に職に就くことができない場合には給付の支給を否定するものではないが、運用上は稼働年齢にある者に対しては、厳しく給付が抑制されている。

2001年に訓練延長給付の拡充と自営廃業者に対する生活資金貸付制度が法制化された。ただし、今後の推移いかんでは、あるいは、そうした措置の効果を見極めながら、それを一歩進めて就労インセンティブに配慮した税財源による失業扶助などの導入も検討する価値があろう。たとえば、イギリスの所得調査制求職者手当 (Income-based Jobseeker's Allowance) などが参考にされよう (堀 1999年)。同制度では、求職者はジョブセンターと協定を締結し、それにもとづいて自ら就職活動に取り組む義務がある。その協定に違反すれば受給できなくなるという制裁もあるが、「職業訓練とリンクした強力な就労支援」が大きな特徴である。この点に関しては、生活保護受給者に対して雇用保険財政から職業訓練費用を支出している韓国の事例なども参考にできるであろう。

## 2 シングルマザーの雇用環境の改善

母子世帯は、とりわけ1981年以降の生活保護行政適正化政策のターゲットとされ、受給が抑制されてきた。生活保護受給世帯の構成割合をみると、2001年の母子世帯の割合は8.5%と1割にも満たず、適正化政策以降の流れが現在にも引き続いていることが窺われる。現在、離別・未婚のシングルマザーの大半が就労による収入と児童扶養手当に拠っている。ところが、近年の児童扶養手当法の改正により、多くの児童扶養手当受給者の受給額が減額されるとともに、母子寡婦福祉法の改正によって自立支援策がより一層重視されることとなった。さらに、将来的に、児童扶養手当を5年以上受給した場合の減額措置の実施が予定されており、手当から就労へという政策基調がはっきりと示されている。

シングルマザーに対する就労支援策は、基本的に市を単位に行われることとなり、各自治体が対策を模索している段階にある。先行するモデル

事業 (2002年度から) の成果を述べるには時期尚早ではあるが、目立った成果があがっているとはいえない<sup>2)</sup>。

シングルマザーの就労率は高いものの、勤労収入は低い。シングルマザーは、稼働能力の活用をフルに求められ、就労を中断することができないゆえにパートタイムなどの不安定な雇用で収入源をつなげており、潜在的に失業の可能性は高い。失業状態から脱するため、より安定的な就労に就くための職業訓練の充実が求められる。同時に、職業訓練を受けている期間も含めた失業時の所得保障として先にふれた「失業扶助制度」の創設が求められる。不安定就労が多くを占めているシングルマザーに対する失業扶助は、雇用保険受給後も就職が決まらない場合だけでなく、前職で雇用保険に加入していなかった者、求職者手当の受給期間を満たしていない者へも支給する必要がある。

## 3 ナショナル・ミニマムと2種類のワークフェアを柔軟に組み合わせる

長期失業者とシングルマザーという稼働能力を有する者への生活保護制度に共通する課題として、失業時の「ナショナル・ミニマムの実現」を基本に、「労働インセンティブを高めることによる財政的負担の軽減」をはかるという2つの目的の均衡点を探りながら制度改革をすすめていくということが挙げられよう (埋橋 2003年)。就職可能性の高い者 (たとえば若年失業者) へは、就職活動を行うこと、一定時間以上の労働を条件にした「ハードなワークフェア」を基調とした制度設計のもとで給付を行い、一定期間の職業訓練が必要な者 (たとえば専門的職業スキルを有していない者) へは職業訓練などを通じた雇用可能性 (エンプロイアビリティ) の向上を目的とした「ソフトなワークフェア」を行うといった柔軟な対応が必要ではないか。当然ながら、稼働能力を活用できない、あるいは身体的・精神的事情から働くことができない場合には、「ナショナル・ミニマムの実現」を図ることが重要である。

以上述べてきたように、とりわけ稼働能力のあ

る者に対する生活保護のあり方としては、対象者（クライアント）の属性に応じて柔軟に各種政策リソースを組み合わせていく方向が追求されるべきであろう。

### Ⅲ 「利用者本位」を担保する制度改正に向けて

はじめに述べたように、今日の生活保護改革を「社会福祉基礎構造改革」の延長線上に位置づけることも重要な視点である。もちろん、例えば「措置から契約へ」や「民間セクターの活用」などとの関連付けは性格が異なるために困難であるが、「利用者本位」や「権利性」などは今後の生活保護改革にあたって留意されるべき点であろう。

日本の生活保護制度は、法体系的には「補足性の原理」を中心にして各種扶助（生活、住宅、医療、教育扶助など）を備えたりジッドで「包括的」なものになっているが、しかしそのためかえて「敷居が高く近づきたい」、「融通が利かず使い勝手が悪い」、「スティグマが付きまとう」などの負の側面もみられる。

上のような問題を改善するためには、運営上の問題もあるが「利用者本位」を担保するような制度設計のあり方が検討されてもよい。その際、いわゆる各種扶助、とりわけ医療扶助や介護扶助などのサービス給付の「単独給付（単給）」を容易化することがキーになると思われる。

現行生活保護法は、金銭給付による所得保障と非金銭的なサービス給付である「医療扶助」、「介護扶助」あるいはその他の「自立支援サービス」を包摂しているのであるが、金銭給付と非金銭的給付は性格を異にしている。たとえば、就労インセンティブとの関係でみても金銭給付が（とくに限界給付削減率が100%の場合に）負の影響を及ぼす可能性があるのに対して、後者は本来的にむしろそれを高める傾向をもつ。それは自立支援サービスで顕著であるが、その他のサービス給付についても当てはまるであろう。

被保護人員全体に占める医療扶助受給者の割合は、とりわけ1980年代後半から増え、現在では

ほぼ8割に達している。これは貧困に陥る原因として疾病と障害が圧倒的に大きなウェイトをもつことの証であるが、それは「人間の生活に伴う一種普遍的なリスク」である。そうした点を考慮して、医療サービス給付を受けるための所得、資産要件を緩和する方向も検討されるべきであろう。それが「単給の容易化」の中身であり、サービス給付に際しての「最低生活基準」に幅をもたせることを意味する。この点に関して、かなり前の資料であり、いくつかの背景が異なっているにしても、次の指摘が今なお参考になる。

「……長期入院を必要とする患者（多くの場合結核患者）が発生しなければ、立派に暮らしてゆける家庭で医療費の支出ができなくて扶助を受ける場合、その生活費を最低生活基準額まで切り下げなければならぬことは、扶助を受ける以上法律で定まっているのだから当然のことであっても、実際問題としてはなかなか困難なことであって、ここに人情の機微というか弱点というか実施にあたっての困難性がうかがわれる。このような医療単給のケースはむしろ生活保護の体系から切り離して、別途、社会保障の方法を講ずべきでないだろうか」と、この監査に従事したものは皆一様に考えさせられていたところである」（中島尚文「社会保障費の会計監査」『会計検査と監査』8巻9号、1957年、武智1989年、p.453から引用）

ただし、この医療扶助単給の容易化の問題点は、国民健康保険の被保険者との公平性をどう図るかという点にあり、その点に配慮しつつ具体的な所得、資産の緩和の程度を決める必要がある。

なお、周知のように介護保険法施行後、65歳以上の第1号被保険者は生活保護受給者を含め同法の適用下に置かれた（保険料は生活扶助から支給、1割の自己負担分は介護扶助から支給）。それには特に要介護度重度の生活保護受給者にとっていくつかの問題を残しているが、「介護サービスの普遍的かつ平等な保障という見地から」前向きに評価し、医療保障の面でも同様の措置が必要であるとの主張がある（菊池2002年）。

確かに、「共助」を旨とする保険への加入により、受給者の医療サービス利用にあたっての「権



利性」は今より格段に高められる。具体的には健康保険証を持参して医療サービスを受けるという形となり、問題点が多く指摘される福祉事務所で事務手続きは不要となる。こうした考えは介護や医療サービスの重要性を考慮して「サービスの供給」の枠組み（保険）と「財政」（生活保護）を分離する試みでもある。ただし、それで改善される点を決して軽視するわけではないが、問題は、それに留まれば、上でふれた「単給の容易化」のもつ可能性を実現できないことである。（稼働能力のある者への）生活保護行政と雇用行政のすきまを埋めることが重要であると同様に、現状では生活保護を受けられない谷間の人々の基本的なサービスへのニーズを充足する方途を探ることが肝要である。

#### IV 保護の実施体制における課題

##### 1 実施体制をめぐる現状

生活保護法第1条には、生活保護の目的が2つ挙げられている。1つは「最低生活保障」であり、もう1つは「自立助長」である。前者は、金銭給付にかかわる部分であり、後者は、ソーシャルワーク、ケースワークを通じたサービス給付である。生活保護制度をめぐる議論では、この両方に目配りする必要がある。

「公的扶助ケースワーク」の位置づけをめぐることは、1950年代の「仲村・岸論争」など、かねてより、ケースワーカーの役割や福祉サービスの本質も含めて議論が展開されてきた。現在では、生活保護の実施の場面での援助の必要性について異論はないように思われる。

しかしながら、援助論の立場からみた場合には、「援助者」と同時に、「ミーンズテスト」や「不正受給のチェック」などの「資源の管理者」の役割を併せもつストリートレベル官僚としての福祉事務所のワーカーと、生活保護申請者・受給者との間で、ケースワークの大前提である信頼関係が成り立つのかどうか議論の余地が残されてきた。また、自立にむけた援助や働きかけについては、その具体的な成果を必ずしも目に見える形で

示すことができるとは限らない点に留意しなければならないだろう。いうまでもなく、保護の廃止や辞退が自立の証明ではなく、また、就労の強制と自立の助長とは同じではない。さらに、高齢化が進む中、保護受給者に占める高齢者の割合が増加しており、「自立」に向けた援助の取り組みについて、そのめざすところを現場の実施体制も含めて検討する時期にきている。

##### 2 今後の論点の再確認

まず、出発点となるのは「相談援助」の位置づけの再確認である。たとえば、「雇用」と「所得保障」との連携が強調されてきたが、「雇用」が増加し、保護受給者の周辺に仕事が提供されたとしても、実際にそれが直ちに生活保護からの脱却につながるわけではない。「雇用」と個人とを結びつけるために、何らかの専門的な援助が必要になる場合がある。

たとえば、ワークフェア政策を推進しているイギリスでは、雇用支援の領域で単なる職業技能の訓練だけでなく、「パーソナル・アドバイザー」とよばれる担当者が個人について援助を行う形がとられ、履歴書の書き方から面接での受け答えまでの助言なども含めた体制の整備が目指されている。

家族や人間関係の構築に問題を抱えていたり、自信や自尊心の喪失、不安などを抱えているケースでは、職業安定所における就労支援以上の、いわば生活全体の支援が必要になる。いわゆる「貧困の罠」について、生活保護の水準と最低賃金や非保護世帯の所得とを比較し、その相対的な格差を議論するだけでは、不十分といわざるを得ない。

そこで、その援助の部分を誰が担うのかというのが、第1の論点である。これについては、金銭給付の部分とケースワークの部分の「分離」の議論がある。すなわち、「相談援助は、保護決定とは別の機関が担当すべき」という考え方であり、制度が機能分化することによって貧困者の生活全体を把握し、体系的に援助していく視点が失われるとする「一体論」と対立する（阿部2001年、根本2002年、清水2003年など）。この問題は、

今後の生活保護制度の改革論議の中で大きな論点になると思われる。

次に制度の簡素化、簡略化の議論がある。制度へのアクセスの問題と関連して現場での対応も問われていることに注意したい。いわゆる「不正受給」、「濫給（濫救）」の問題が取り上げられることが多いが、セーフティネットである以上、「漏給（漏救）」はさらに重要な問題である。いわゆる「適正化施策」の下で手続きが厳格化される中で、保護の「相談」扱いにして保護を申請させない、「書類が揃っていない」として申請を受理しないといった問題について現在も指摘されている（日比野 2002 年）。生活保護制度の手続き簡素化の主張の背景には、スティグマの問題とあわせて、このような現状がある。

たしかに、利用しやすい制度とすることが捕捉率を高めることにつながるの間違いはないであろう。しかしながら、財政状況が厳しい状況では、どのような形であれ「制度を使いやすくすること」には限界がある。また、生活保護に限らず資源が不足する場合には、効果的、効率的に、そしてセーフティネットの役割を果たすべくニーズに応じて慎重に資源を配当しなければならず、保護決定の部分について専門的な判断が必要となるのも事実である。

第3に、地方分権の問題がある。近年、「法定受託事務」と「自治事務」という分離が行われたことから、相談援助部分の将来について自治体の裁量や権限が拡大することが、サービスの低下につながるよう求める声があがっている（岡部 2003 年）。自治体の置かれた状況はそれぞれ異なっており、その取りうる選択肢の幅が財政状況等によって大きく左右されることが懸念される。ナショナル・ミニマムをめぐる国と地方との関係が改めて問われることとなろう。

今後、生活保護の実施体制に関しては、ワーカーの専門性の再定義とそのサービスの水準についての議論が求められている。

## V む す び

わが国でも戦後、その他の社会保障・社会福祉の制度の発展により、機能面でもまた予算的にみても生活保護制度の占めるウェイトは小さくなっていった。しかし、先進諸国で公的扶助制度を廃止した国はない。このことは、「最後の拠り所」(the last resort)としての生活保護制度の固有の意義を再確認させるものである。ただし、それは時代の変化あるいはニーズの変化に即応して生活保護制度それ自身がフレキシブルに変わっていくことを排除するものではない。本稿では、稼働能力のある者についてはエンプロイヤビリティの増進という視点から、また、稼働能力のない者については各種サービス給付の重視という観点から考察を加えた。後者については、高齢化の進展に伴いサービス給付がナショナル・ミニマムに占める比重が高まりつつあり、それに対応した政策措置が必要であるというのが私たちのスタンスである。未だ論点の提示に留まっている点があり、具体化の点で検討の余地を残しているが、それらの詰めを今後の課題としたい<sup>3)</sup>。

### 注

- 1) 市、福祉事務所のある町、福祉事務所のない町村の場合には都道府県が実施する。
- 2) たとえば、大阪府が母子寡婦福祉連合会に委託して行っている就労支援による03年4・5月の就職者は14人で、求人は大阪府や大阪府出資法人のみで、民間企業からの求人はなかった（毎日新聞大阪版、2003年6月14日）。
- 3) 私たちは厚生科学研究費政策科学推進研究事業「公的扶助システムのあり方に関する実証的・理論的研究」（研究代表者 後藤玲子国立社会保障・人口問題研究所室町）の最終報告の1つの章を分担執筆中である。

### 参考文献

- 阿部和光 (2003) 「公的扶助法における権利と法の構造」, 日本社会保障法学会編『講座社会保障第5巻: 住居保障法・公的扶助法』, 法律文化社。  
 埋橋孝文 (2003) 「公的扶助をめぐる国際的動向と政策的含意一二つの要請の狭間にあって一」『比較のなかの福祉国家 (講座・福祉国家のゆくえ第2巻)』, ミネルヴァ書房。

- 大友信勝 (2002) 「セーフティネットの社会福祉学—生活保護制度改革の課題—」『東洋大学社会学部紀要』第 39-2 号。
- 岡部 卓 (2003) 「貧困問題と社会保障—生活保護制度の再検証—」『社会福祉研究』第 83 号。
- 岡部 卓 (2003) 「福祉事務所の業務と組織」, 岩田正美, 岡部 卓, 杉村 宏編『公的扶助論』, ミネルヴァ書房。
- 菊池馨実 (2002) 「最低生活保障のあり方と公的扶助の役割—主として所得保障の側面から—」『週刊社会保障』No. 2195。
- 清水浩一 (2003) 「社会福祉改革と生活保護法『改正』の展望: 新しいソーシャルワーカー像を求めて」『賃金と社会保障』No. 1355。
- 武智秀之 (1989) 「生活保護行政と『適正化』政策 (2)」『季刊・社会保障研究』Vol. 24, No. 4。
- 根本嘉昭 (2003) 「生活保護制度の「見直し」に関して」『社会福祉研究』第 83 号。
- 日比野正興 (2002) 「福祉事務所の実践はどこまで可能か」, 寺久保光良, 中川健太郎, 日比野正興編『大失業時代の生活保護法』, かもがわ出版。
- 堀 勝洋 (1999) 「国民保険」『先進諸国の社会保障 1 イギリス』, 東京大学出版会。
- 吉永 純 (2003) 「利用者本位の生活保護改革を—福祉現場からの問題提起①」『賃金と社会保障』No. 1360。  
(うずはし・たかふみ 日本女子大学教授)  
(ところ・みちひこ 大阪市立大学大学院  
助手)  
(たみや・ゆうこ お茶の水女子大学大学院  
博士後期課程)

# 「現代日本社会において何が〈必要〉か？」 ——『福祉に関する意識調査』の分析と考察——

後藤玲子・阿部 彩・橘木俊詔・八田達夫  
埋橋孝文・菊池馨実・勝又幸子

## I はじめに

本稿は、厚生労働科学研究費補助金政策科学推進事業「公的扶助システムのあり方に関する理論的・実証的研究」（主任研究者：後藤玲子）の一環として行われた「福祉に関する意識調査」（平成14年度実施、以下、本調査）の結果を報告するものである。上記研究の目的は、近年の規範理論と厚生経済学のめざましい発展をもとに「貧困」概念の再定義を行い、〈基本的福祉〉を捉えるための新しい指標を仮説的に構築することにある。「貧困」の定義および指標は、長年、行政に携わる人々や研究者を悩ませてきた難問の1つであった。それは、貧困の定義とその指標が、貧困率の計測はもとより、公的扶助制度の所得制限や支給額、基礎年金額の算定など社会保障制度の重要な側面に影響するからである<sup>1)</sup>。しかも、貧困を定義するためには、何をもちひとの「善き生（ウェル・ビーイング：well-Being）」を同定するかという哲学的な問題から、どのような指標が実際に測定可能であるかという技術的な問題まで配慮する必要があるからである。

我が国における貧困の測定としては、世帯単位の所得または消費を「ウェル・ビーイング」の指標としたうえで、一定の定義に基づく貧困基準（貧困線）との比較で貧困での決定をする手法が多くみられる。貧困基準には、生活保護制度における生活保護基準（最低生活費）を用いたもの（江口・川上1974、星野1995、小川2000、山田2000等）、生活保護制度の被保護世帯の実際の所

得または消費支出額を用いたもの（厚生省1960、1965、曾原1995、和田・木村1998等）、あるいは全サンプルの所得の中央値の50%といった相対的な基準を用いたもの（Smeeding1997、星野・岩田1994等）などがある。これらの研究は、社会における所得・消費の偏りについて貴重な考察をもたらし、我が国における貧困研究史上極めて重要な功績と評価される。しかし、貧困の定義・指標の適切さについては、今一度、精査する必要がある。第一に、所得または消費がその世帯の真の「ウェル・ビーイング」を表す指標であるかということを検討しなければならない。例えば、持ち家があり、頼りになる家族や知人にも恵まれており、かつ健康な年金生活者は、たとえその所得または消費総額が低くても、高い「ウェル・ビーイング」を達成している可能性がある。第二に、たとえ所得または消費を指標とするにしても、貧困基準の選択についてはさらなる検討が必要である。生活保護基準に基づく手法については、現行の被保護世帯が高齢者世帯、母子世帯、傷病者世帯などに偏っていることを勘案すると、その一般性が疑われる。また、そもそも生活保護基準の根拠と妥当性を問うことが目的の1つであるとしたら、論点先取の誤謬をおかす恐れがある。また、所得の中央値の50%を基準とする相対的手法についても、それをもって「貧困」と定義することの理論的根拠が明らかではない。

諸外国の貧困研究としては現代に続くイギリスの貧困調査の伝統が注目される<sup>2)</sup>。例えば、B.S. ロウントリーは、「科学的」貧困調査の草分けと呼ばれるC. ブースの影響を受けて、人間の肉体

的能率の維持に必要な栄養価を基準として生計費を算出し(マーケット・バスケット方式と呼ばれる)、それをもとに貧困の測定を行った(1899年第1回目のヨーク市調査)。人間にとって「共通に必要なもの」を抽出し、その「不足」をもって貧困を捉えようという彼の発想は——「肉体的能率」のみに着目したという限界はあるとしても——、「貧困」研究の基本として着目される<sup>3)</sup>。後に、ピーター・タウンゼント(1979)が提唱した「社会的剝奪指標(social deprivation index)」<sup>4)</sup>概念は、他者との関係性を持ち、社会生活を営む社会的存在としての人間という観点から、人間にとって「共通に必要なもの」をより包括的に再定義するものとして理解される<sup>5)</sup>。近年、注目されているMack & Lansley(1985)の「社会的必需項目(Socially Perceived Necessities)」調査の目的もまた、タウンゼントの研究を継承し、一定の社会に暮らす人々にとって「共通に必要なもの」をより包括的に捉えることにある。しかも彼らの特徴は、それを人々自身の評価に基づいて同定しようという点にある。

本調査は、直接的には、Mack & Lansley(1985)の「社会的必需項目(Socially Perceived Necessities)」調査を参照しつつも、その基本概念を、アマルティア・セン(1980,1985,1987他)の「潜在能力(capability)アプローチ」に基づいて解釈し直すことによって、現代日本社会に暮らす人々が公共的に支持しうるような、あるいは少なくとも「理性的には退けることができない」<sup>6)</sup>ような福祉の観念を探るものである。その最終的な目標は、現代日本社会に適した「基本的福祉のリスト」を確定すること、それをもって「貧困」概念の理論的・実証的研究に役立てること——例えば、「社会生活に関する基本調査」の項目を吟味し、改善すること——にあった。

補論にて詳述するように、本調査は現代日本社会に暮らす人々が有する標準的な見解を部分的に抽出することに成功した。だが、その一方で、本調査の結果は、多くの課題を残していることを率直に認めなくてはならない。しかも、残された課題のいくつかは調査の方法と枠組みに関する本質

的な問題を含んでいる。本稿の目的は、本調査の背景となる基礎理論を明らかにしたうえで、それを調査として具体化するうえでの方法的な課題を明らかにすることにある。このような問題関心から本稿は次のような構成をとりたい。続くIIでは、調査の基礎理論を簡単に記述する。IIIからVまでは、本調査の枠組みと方法を記述する。VIでは、調査対象者の抽出方法とその属性、VIIでは、本調査の結果を報告する。VIIIでは、残された課題と今後の展望を記す。本調査の結果に関する分析は、補論にて詳述したい。

## II 本調査の基礎理論

はじめに、本調査の基礎理論となる「潜在能力アプローチ」について簡単に記述しよう<sup>7)</sup>。従来経済学において、自由の観念は、私的所有権の不可侵性をベースに、選択の自由、経済活動の自由、契約の自由として理解されてきた。それは、個人の権原(entitlement:自己の能力や外的資源に対する合法的な権利)を所与として、自律的・主体的な経済活動を妨げられないことを意味する。それに対して、アマルティア・センは、「本人が価値をおく理由のある生(the kind of lives they have reason to value)」を生きられること、という広義の自由概念をもとに、ひとの福祉(ウェル・ビーイング:well-being)をより包括的に捉えようとした。彼のいう「福祉的自由(well-being freedom)」の概念には、飢餓などの生存の危機に抗する耐性をもつことから、多様な価値ある生の展開に不可欠な能力を備えることまで幅広く含まれている。

潜在能力アプローチは、福祉的自由の内容とそれを具体化する条件を明らかにする目的で開発された。それは、個人の幸福や満足そのものではなく、それを可能とする「機会(opportunity)」に注目する<sup>8)</sup>。しかも、財やサービスなどの「機会集合」ではなく、財やサービスなどの「特性」を用いて個人が達成しうる「機能(functionings)」(個人の行い(doing)や在りよう(being))の集合に注目する。この機能の集合が潜在能力

(capability)と呼ばれた。機能としては、健康であること、罹病から逃れること、早すぎる死を避けること、必要な情報を摂取し理解すること、意見を述べること、コミュニティの生活に参加することなどが挙げられる。

潜在能力アプローチの真髄は第一に、個々人が自己の福祉に対して形成する評価 (evaluation) に着目する点にある。評価とは、本人の主観的評価である点において経済学でいうところの効用概念と共通するものの、自己の関心を福祉という主題に焦点化する点、したがって、より反省的・熟慮的性質をもつ点に特徴がある。一般に、財から直接得られる効用 (快, 満足, あるいは幸福) と福祉を介した評価とが一致するとは限らない。例えば、アルコールに依存している個人にとって酒は高い効用を与え続けるだろう。だが、同じ個人が健康や長寿など自己の福祉の観点に立って酒を評価しようとするとき、それがもつマイナスの特性に目を向けるかもしれない。潜在能力アプローチはこのような個人の選好・評価の多層性に着目する。そして、最終的な福祉の達成は本人の意思に委ねる一方で、それを可能とする手段的かつ主体的な条件を社会の責任において保障することを主張する。ここでいう主体的条件の中には、熟慮的な選択を可能とする能力 (合理性や理性, 共感, 正義の感覚など) も含まれる。福祉の実現態ではなく可能態をとらえるという意味で、潜在能力とはまさに福祉的「自由」を表象する概念に他ならない。

潜在能力理論の真髄は第二に、すべての人に対して保障すべき潜在能力の具体的内容は、理論的・先験的に与えられるものではなく、社会に暮らす人々の公共的な意思決定によって決められる、とする点にある。ただし、ここでいう公共的な意思決定とはかならずしも多数決を意味するものではない。個々人の関心は多層的な構造をもち、評価もまた単一ではないとしたら、意見の表明にあたって個人は、自分の抱いている関心それ自体を振り返る作業を余儀なくされるだろう。そして、自己の持ちうる多様な関心や評価の中から、公共的なイシューにより相応しいものを選択すること、

広く公共的な討議の中で、その理由をつまびらかにすることを厭いはしないだろう。かくして、個人は、自分の福祉に対する評価を立脚点としつつも、自分とは異なる経緯で異なる境遇にある人々、自分とは異なる自然的・社会的偶然をもち、異なるヒストリーをもつ人々の福祉へと、評価の基盤それ自体を広げていこう。潜在能力の具体的内容は、このようなプロセスのもとで次第に形をとっていく個々人の公共的判断によって構想され、受容されるものと考えられている。

### III 本調査の枠組み

本調査が参照した Mack & Lansley (1985) の「社会的必需項目」調査について、アマルティア・センは、「社会において広く認識されている標準的評価 (standard evaluation)」を抽出する試みであると評している (Sen 1987, p. 31)。その基本的発想は、現代イギリス社会において最低限の生活水準を保つためには何が必要であるかを直接、一般市民に問うことによって貧困指標を確定することにある。より具体的には、研究者が予めリストアップした項目についてアンケートを行い、過半数の回答者が「必要とする」とした項目をもって「社会的必需項目」と同定している。

本調査では、潜在能力アプローチの応用を試みる欧米の理論的・実証的研究<sup>9)</sup>をベースに、Mack & Lansley (1985) が実際に用いたリスト、ならびに厚生労働省主催の「社会生活に関する基本調査」で用いられたリストを参照しつつ、42項目 (一般項目 28項目, 子供に関する項目 14項目) からなるリストを作成し、それをもとに「ある家庭がふつうに生活するためには、最小限どのようなものが必要だと思うか」を問うている。

リストを作成する際の基本的枠組みは以下の通りである。

- 1) 人生の各ステージにおいて、また、ひとの生活の各領域において、現代日本社会に暮らす人々が共通に必要とする〈機能〉 (生存の危機に抗する耐性をもつとともに、多様な価値ある生の展開に不可欠な個人の行

為や状態) リストを特定化する。ただし、特定化される諸機能はいずれも基本的には、個々人の属性やライフ・ステージあるいはライフ・スタイルの相違から独立な必要性をもち、相互に代替不可能なものとする。

- 2) 各機能を達成するうえで適切かつ有効なアイテム(財の特性あるいは財そのもの)を特定化する。ただし、同一機能に対応するアイテムに関しては、属性やライフ・ステージあるいはライフ・スタイルの相違に応じた、部分的な代替可能性を許容するものとする(それらの相違に応じて、適切かつ有効なアイテムの集合は可変的でありうる)。

ただし、これらの作業にあたっては次の2点に留意する必要がある。

- 3) 各機能に対応するアイテムの中には、複数の機能にまたがって対応するものが含まれ、その対応の仕方も属性やライフ・ステージあるいはライフ・スタイルの相違に応じて異なる可能性がある点。
- 4) 各アイテムは結合生産的な効果をもたらす場合がある。すなわち、同一機能に対応する、あるいは異なる機能に対応するアイテム間の結合が、互いの効果を相殺、あるいは増幅する可能性がある。そして、相殺の具合や増幅の具合もまた属性やライフ・ステージあるいはライフ・スタイルの相違に応じて異なる可能性がある点。

このような基本的枠組みについて、若干の注記が必要だろう。まず、1)の<機能>の特定化に関して。はたして、個人の属性やライフ・ステージ、ライフ・スタイルを超えて、共通の機能を特定化することができるのかは、理論的に精査すべき問題を含んでいる。詳細については別稿にゆずるとして<sup>10)</sup>、ここでは個人の属性その他に基づく恣意的区別の問題性を指摘しておきたい。例えば、家計調査によれば70歳以上の人々の消費支出は、食費・衣服費、および教養娯楽費や交通通信費が他の年齢層よりも低い。その数値は、70歳以上の人は就労や子育てに伴う外出の機会、交流の機

会がより少ないという経験的事実によって納得されるかもしれない。だが、そのことは、70歳以上の人々には、移動する機能、コミュニケーション機能は不要だという議論には直結しないだろう。むしろ、高齢であるという理由で活動へのニーズを自粛せざるを得ない原因の解明に向かうべきではないか。そしてひとまず、移動機能やコミュニケーション機能を共通に必要な機能として特定化した上で、その実現において各属性に最も適したアイテム(財やサービスの特性)を探すべきではないか。最後の点は、<アイテム>の特定化に関する次の問題につながる。

2)で記されたように、共通に必要な諸機能を実現するために適切かつ有効な手段は、ひとによって異なる可能性がある。およそ公共的な政策であるかぎり、また、ひとの認識能力の限界から、まったく個別的な差異化は困難であるとしても、属性やライフ・ステージを適宜区分することによって、あるいは典型的なライフ・スタイルを想起することによって、複数の適切かつ有効なアイテム集合が確定される可能性がある<sup>11)</sup>。あるいはまた、3)、4)で記されたように、諸機能を達成するために付されるアイテム間のウエイトについても、属性別、ライフ・ステージ別、ライフ・スタイル別に把握することができるかもしれない。本調査では、「子どものいる世帯」特有のアイテムを捉えることが意図されている。

#### IV 機能リストと対応するアイテム

今回の調査において想定した機能のリストと対応するアイテムのリストは以下の通りである(◎が機能を、○がアイテムを表す)。

- ◎「教育を受ける」機能と「就労(広義には活動)する」機能
- ◎「身体的・精神的に健康であり、かつ身体的・認知的統合の感覚をもつ」機能。
- ◎「ディーセントな生活をおくる」機能：
  - 安全で健康に住むことができる。
  - 気後れせずに外出することができる(衣服その他の持ち物)。

- 安全で健康な食事を楽しむことができる。
- 各ライフ・ステージや地域の特殊性に応じて必要な耐久消費財(における特殊な意味を考慮する)が利用できる。
- 1日の生活, 1週間の生活に適度なリズム(睡眠, 食事, 労働, 休息, 余暇)をもつことができる。
- 展覧会・映画・コンサート・観劇などに出かけられる。
- ◎「社会生活」(他者と関係性をもち, 他者から認知される)機能:
  - 友人, 恋人, 同僚, 家族, 子どもなどと親密な関係もつことができる。
  - 他の人々の福祉に配慮すること, 支援することができる。
  - 複層的な対人関係, 例えば地域や近隣とのつきあい, 目的・関心別のつきあい(ボランティア・趣味サークル), 子どもを介したつきあい(保育園・幼稚園・学校)などをもつことができる。
  - 自分の仕事に個人的かつ社会的意味を見出すことができる。
- ◎「自己の人生に関する計画性・継続性・安定性をもつ」機能:
  - 短期的, 中期的, 長期的な人生計画を立て, 適宜, 改定することができる。
  - 向こう1年間, 5年間, 10年間の収入, 貯蓄を予測することができる。
  - 自己や家族の置かれている状況(家計, 心身の健康)をよりトータルに把握することができる。
  - 生涯を通じた活動や教育に参加することができる。
- ◎「次世代を通じて将来を見通す」機能:
  - 自分や他者の子どもたちを見守ることができる。また, その人生の門出を祝い, 支援することができる。例えば, 進学をサポート, 玩具・補助教材のサポート, 宿題や持ち物のケア, 保育参観・授業参観・PTA活動などへの参加, 子どもを連れた外出・旅行, 行事や誕生日のお祝いなど。

- ◎「公共的活動に参加する」機能:
  - 選挙への参加が実質的に可能である(情報入手手段, 移動手段, 投票手段をもつ)。
  - 税金, 社会保険料, 利用者負担などを払う能力がある(免除されている場合には, その理由を自他に説明できる)。
  - 公共の情報にアクセス可能である一方で, 個人の私的な情報が保護される。
  - 公共施設を利用することができる。
  - 自己の要求や不満, 意見などを表明する機会をもつことができる。
  - 社会から公正に扱われているという感覚をもつことができる。
- ◎「私的領域に関して選択する」機能:
  - 同様の特性をもつ財・サービスから自分の好みにあったものを選択することができる。

## V 調査の方法

アンケート調査によって人々の意識を捕捉するためには, 一般に, 問われている対象が具体的にイメージしやすいような質問項目が望ましいと。そこで, 今回は, 機能やその達成に有効な財・サービスの特性ではなく, 財やサービスそのものを直接問うかたちをとった。さらに, それらを用いて実現される他者との関係的活動や社会規範的な活動をも一部項目に加えた。技術的には, 調査項目数を最小限に抑えるため, すでに普及率(達成率)が100%に近いと考えられる項目は削除された(例えば, テレビ)。また, ほぼ100%の人々が「絶対に必要」と答えるであろうと想定される項目についても削除された(例えば, 「1日に少なくとも1回の肉・魚」「十分な主食(米・パンなど)」(質問項目の詳細については表1, 図1参照のこと)。

ただし, イメージしやすい質問項目には, 自分自身の体験や手持ちの知識が喚起されやすいという難がある。今回の調査の目的は, あるアイテムが「自分にとって有効か」ではなく「すべての人にとって有効であるか」, しかも, 「不足している人に対して, 社会的な責任において保障すること



表1 社会的必需項目についての意識

| 一般項目                     | 項目                          | 総数   | 絶対に必要である<br>(ア) | あったほうがよいが、なくてもよい<br>(イ) | 必要ではない<br>(ウ) | わからない<br>(エ) | (ア)<br>>50% |
|--------------------------|-----------------------------|------|-----------------|-------------------------|---------------|--------------|-------------|
| 十分な栄養                    | 少なくとも一日1回の果物<br>(%)         | 1350 | 472<br>35.0%    | 757<br>56.1%            | 111<br>8.2%   | 10<br>0.7%   | ×           |
| 十分な時間                    | 電子レンジ<br>(%)                | 1350 | 801<br>59.3%    | 488<br>36.1%            | 54<br>4.0%    | 7<br>0.5%    | ○           |
| 耐久消費財                    | 冷房・暖房(エアコン等)<br>(%)         | 1350 | 907<br>67.2%    | 377<br>27.9%            | 57<br>4.2%    | 9<br>0.7%    | ○           |
|                          | 湯わかし器(台所・洗面所)<br>(%)        | 1350 | 883<br>65.4%    | 405<br>30.0%            | 51<br>3.8%    | 11<br>0.8%   | ○           |
| 住居のゆとり・<br>プライバシー        | 寝室と食卓が別々の部屋にある<br>(%)       | 1350 | 795<br>58.9%    | 478<br>35.4%            | 66<br>4.9%    | 11<br>0.8%   | ○           |
|                          | 専用のトイレ<br>(%)               | 1350 | 896<br>66.4%    | 279<br>20.7%            | 165<br>12.2%  | 10<br>0.7%   | ○           |
|                          | 専用の炊事場<br>(%)               | 1350 | 894<br>66.2%    | 282<br>20.9%            | 166<br>12.3%  | 8<br>0.6%    | ○           |
|                          | 専用の浴室(お風呂・シャワー)<br>(%)      | 1350 | 912<br>67.6%    | 265<br>19.6%            | 166<br>12.3%  | 7<br>0.5%    | ○           |
|                          | 複数の寝室(夫婦2人以上世帯の場合)<br>(%)   | 1350 | 673<br>49.9%    | 541<br>40.1%            | 124<br>9.2%   | 12<br>0.9%   | ×           |
| 衣類(恥ずかしくない<br>格好でいられること) | 1年に1回の新しい下着<br>(%)          | 1350 | 775<br>57.4%    | 479<br>35.5%            | 66<br>4.9%    | 30<br>2.2%   | ○           |
|                          | 晴れ着・礼服<br>(%)               | 1350 | 685<br>50.7%    | 550<br>40.7%            | 98<br>7.3%    | 17<br>1.3%   | ○           |
|                          | 就職・仕事用のスーツ<br>(%)           | 1350 | 656<br>48.6%    | 476<br>35.3%            | 188<br>13.9%  | 30<br>2.2%   | ×           |
| 医療へのアクセス                 | 医者にかかれること<br>(%)            | 1350 | 1200<br>88.9%   | 122<br>9.0%             | 20<br>1.5%    | 8<br>0.6%    | ○           |
|                          | 歯医者にかかれること<br>(%)           | 1350 | 1179<br>87.3%   | 139<br>10.3%            | 23<br>1.7%    | 9<br>0.7%    | ○           |
| 人とのコミュニケーションを保つこと        | 電話<br>(%)                   | 1350 | 1187<br>87.9%   | 138<br>10.2%            | 22<br>1.6%    | 3<br>0.2%    | ○           |
|                          | 携帯電話(PHSも含む)<br>(%)         | 1350 | 520<br>38.5%    | 537<br>39.8%            | 285<br>21.1%  | 8<br>0.6%    | ×           |
| 人間関係を保つことができること          | 親戚の冠婚葬祭への出席(ご祝儀等を含む)<br>(%) | 1350 | 804<br>59.6%    | 472<br>35.0%            | 45<br>3.3%    | 29<br>2.1%   | ○           |
|                          | 友人・家族・親戚に会うための交通費<br>(%)    | 1350 | 789<br>58.4%    | 487<br>36.1%            | 58<br>4.3%    | 16<br>1.2%   | ○           |
|                          | 趣味やスポーツを通じた交流の機会をもつ<br>(%)  | 1350 | 447<br>33.1%    | 725<br>53.7%            | 161<br>11.9%  | 17<br>1.3%   | ×           |

表1 社会的必需項目についての意識(続き)

| 一般項目           | Capability | 項目                    | 総数   | 絶対に必要である<br>(ア) | あったほうがよいが、なくてもよい<br>(イ) | 必要ではない<br>(ウ) | わからない<br>(エ) | (ア)<br>>50% |
|----------------|------------|-----------------------|------|-----------------|-------------------------|---------------|--------------|-------------|
| 家族との時間を楽しむこと   | (%)        | 1年に1回の国内1泊家族旅行        | 1350 | 290<br>21.5%    | 809<br>59.9%            | 224<br>16.6%  | 27<br>2.0%   | ×           |
|                |            | お正月のお祝い(おせち料理等)       | 1350 | 485<br>35.9%    | 708<br>52.4%            | 144<br>10.7%  | 13<br>1.0%   | ×           |
|                |            | 月に2,3回の外食             | 1350 | 301<br>22.3%    | 712<br>52.7%            | 316<br>23.4%  | 21<br>1.6%   | ×           |
| 地域の一員として参加すること | (%)        | 町内会・子供会・老人会・婦人会などに参加  | 1350 | 325<br>24.1%    | 764<br>56.6%            | 235<br>17.4%  | 26<br>1.9%   | ×           |
| 情報を得ること        | (%)        | インターネットへのアクセス         | 1350 | 235<br>17.4%    | 559<br>41.4%            | 496<br>36.7%  | 60<br>4.4%   | ×           |
|                |            | ビデオデッキ                | 1350 | 414<br>30.7%    | 576<br>42.7%            | 328<br>24.3%  | 32<br>2.4%   | ×           |
| リスクに備えること      | (%)        | 死亡・障害・病気などに備えるための保険料  | 1350 | 981<br>72.7%    | 323<br>23.9%            | 34<br>2.5%    | 12<br>0.9%   | ○           |
| 将来の消費に備えること    | (%)        | 毎月少しずつでも貯金ができること      | 1350 | 736<br>54.5%    | 551<br>40.8%            | 49<br>3.6%    | 14<br>1.0%   | ○           |
|                |            | 老後に備えるための年金保険料(年金も含む) | 1350 | 1021<br>75.6%   | 270<br>20.0%            | 38<br>2.8%    | 21<br>1.6%   | ○           |

クロンバックのアルファ=0.8852。

| 子どもに関する項目              | Capability | 項目                    | 総数   | 絶対に必要である<br>(ア) | あったほうがよいが、なくてもよい<br>(イ) | 必要ではない<br>(ウ) | わからない<br>(エ) | (ア)<br>>50% |
|------------------------|------------|-----------------------|------|-----------------|-------------------------|---------------|--------------|-------------|
| まわりの子と共有できる遊び・出来事があること | (%)        | スポーツ用品・ゲーム機などの玩具      | 1350 | 345<br>25.6%    | 781<br>57.9%            | 181<br>13.4%  | 43<br>3.2%   | ×           |
|                        |            | ウォークマン, CD・MD プレーヤー等  | 1350 | 199<br>14.7%    | 749<br>55.5%            | 326<br>24.1%  | 76<br>5.6%   | ×           |
|                        |            | 自転車または三輪車             | 1350 | 605<br>44.8%    | 623<br>46.1%            | 95<br>7.0%    | 27<br>2.0%   | ×           |
|                        |            | お誕生日のお祝いをする           | 1350 | 625<br>46.3%    | 600<br>44.4%            | 87<br>6.4%    | 38<br>2.8%   | ×           |
|                        |            | クリスマスのプレゼント           | 1350 | 446<br>33.0%    | 728<br>53.9%            | 137<br>10.1%  | 39<br>2.9%   | ×           |
| 恥ずかしくない格好でいること         | (%)        | 毎年,新しい洋服・靴の購入(お古ではない) | 1350 | 379<br>28.1%    | 728<br>53.9%            | 202<br>15.0%  | 41<br>3.0%   | ×           |
| 学校以外で勉強をする機会           | (%)        | 本・絵本・雑誌               | 1350 | 905<br>67.0%    | 382<br>28.3%            | 42<br>3.1%    | 21<br>1.6%   | ○           |
|                        |            | 塾                     | 1350 | 225<br>16.7%    | 804<br>59.6%            | 267<br>19.8%  | 54<br>4.0%   | ×           |
| 教養を身につける機会をもつこと        | (%)        | おけいこ事                 | 1350 | 301<br>22.3%    | 843<br>62.4%            | 166<br>12.3%  | 40<br>3.0%   | ×           |

表1 社会的必需項目についての意識(続き)

| 子供に関する項目        |                         | 総数   | 絶対的必要である    |             | あったほうがよいが、なくてもよい |           | 必要ではない |     | わからない |   | (ア) >50% |
|-----------------|-------------------------|------|-------------|-------------|------------------|-----------|--------|-----|-------|---|----------|
| Capability      | 項目                      |      | (ア)         | (イ)         | (ウ)              | (エ)       | (オ)    | (カ) |       |   |          |
| 自分で自由になるお金があること | おこづかい (%)               | 1350 | 618 (45.8%) | 642 (47.6%) | 63 (4.7%)        | 27 (2.0%) |        |     |       | × |          |
|                 | 子どもの学校行事などへ親が参加すること (%) | 1350 | 765 (56.7%) | 491 (36.4%) | 60 (4.4%)        | 34 (2.5%) |        |     |       | ○ |          |
| 住居のゆとり・プライバシー   | 子ども部屋 (%)               | 1350 | 451 (33.4%) | 708 (52.4%) | 158 (11.7%)      | 33 (2.4%) |        |     |       | × |          |
| 十分な教育が受けられること   | 高校・専門学校までの教育 (%)        | 1350 | 973 (72.1%) | 313 (23.2%) | 33 (2.4%)        | 31 (2.3%) |        |     |       | ○ |          |
|                 | 短大・大学までの教育 (%)          | 1350 | 458 (33.9%) | 776 (57.5%) | 70 (5.2%)        | 46 (3.4%) |        |     |       | × |          |

クロンバックのアルファ=0.9025。

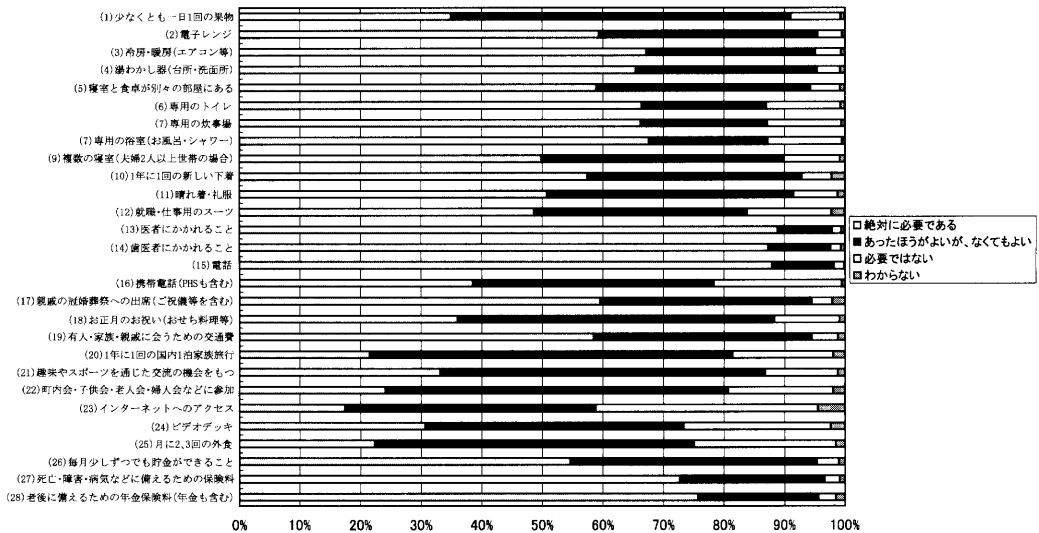


図1 社会的必需項目

に理があるか」を問うことである。それはときに、自分自身の体験や手持ちの知識から離れて、問題それ自体の正当性を評価すること、あるいは異なる体験や知識をもつ他人の目を通して、自分の私的選好を評価し直すことを要請する。この点を考慮して、今回は、「現代の日本の社会において、

ある家庭がふつうに生活するためには」というフレーズを質問の冒頭に入れることにより、自分自身の家庭や特定の家庭を想定しながら解答されることを回避しようとした。具体的な設問は以下のとおりである。

現在の日本の社会において、ある家庭がふつうに生活するためには、最小限どのようなものが必要だと思いますか。ここにあげる項目について、「絶対に必要である」「あったほうがよいが、なくてもよい」「必要ではない」の中から、あなたのお考えに近いものをあげてください。

(1) 「少なくとも一日1回の果物」については、どうですか。

【注：(2)～(28)も同様に聞く】

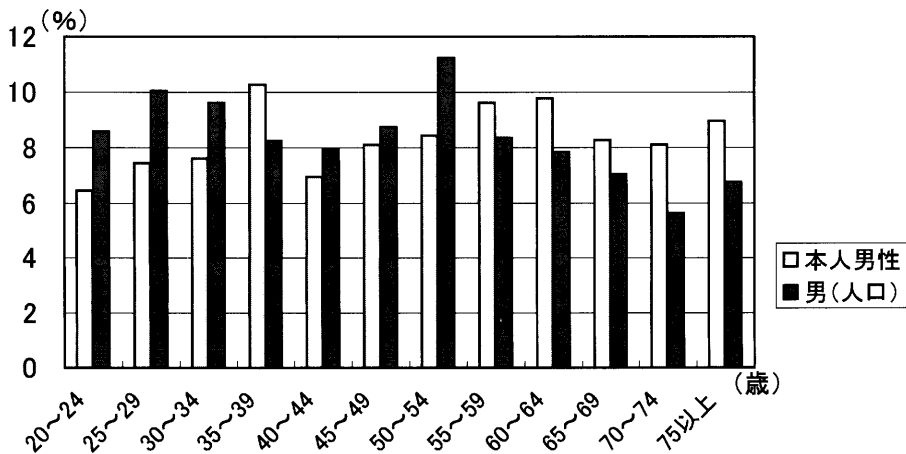
- |          |                  |        |
|----------|------------------|--------|
| (ア)      | (イ)              | (ウ)    |
| 絶対に必要である | あったほうがよいが、なくてもよい | 必要ではない |
| (エ)      |                  |        |
| わからない    |                  |        |

っていないと考えられるため、対象から外した。調査は、調査員による個別面接方式で平成15年2月6日から2月9日の3日間に行われた。有効回答数は1,350人であり、有効回答率は67.5%である。

回答者の属性は次の通りである。性別は、男性44.7%、女性55.3%であった。年齢構成は、男性においては、人口統計に比べ、若年層(54歳まで)の比率が低く、逆に高齢層(55歳以上)の比率が高くなっている(図1)。また、女性では、35歳以下の比率が人口統計よりも低くなっており、75歳以上を除くその他の年齢層では人口統計よりも高い比率となっている(図2)。これは、訪問による面接調査という調査方法の制約であるともいえる。年収については、本人・配偶者ともに欠損値の割合が高く(「答えたくない、わからない」とした人は本人で14.9%、配偶者で20.8%)、データに偏りがあると考えられるが、男性(本人)では300~400万(／年)が一番高い比率(約20%)、女性(本人)では「収入がない」が一番多く約36%であった(図3)。本人と配偶者の所得が共に欠損値でない1,050サンプルについて、その合計値を世帯所得と定義すると、世帯所得の平均値は469万円(／年)、世帯人員1人あたり世帯所得は153万円(／年)である。厚生労働省

## VI 調査対象と属性

調査対象者は、日本の社会全体を母体とするため、全国の住民基本台帳(一部選挙人名簿)から層化2段無作為抽出法で抽出された20歳以上の男女2,000人とした。なお、20歳以下の子供は、「最低限の生活水準」に関する考えがまだまとま



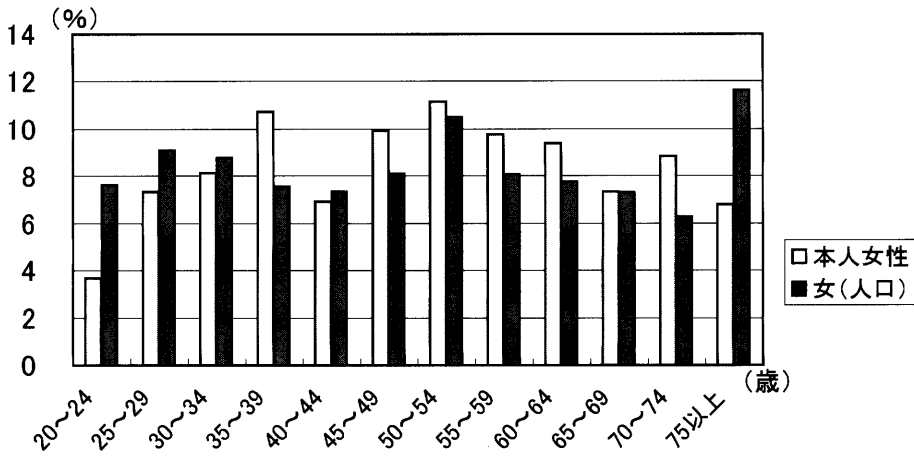
出所：人口 総務省統計局『2001年人口統計年報』。

図2 年齢構成 (本人男性 vs. 人口)

『平成12年国民生活基礎調査』によると、1世帯あたり平均所得額は617万円、世帯員1人あたり平均所得金額は212万円であるので、本調査のサンプル世帯は『国民生活基礎調査』に比べ世帯所得が低くなっている。2つの調査間における所得の分布の違いをみると、本調査の方が『国民生活基礎調査』のサンプルに比べ年間600万円以下の世帯の割合が多くなっている(図4)。これは、本調査においては所得を自己申告制で聞いているため、下方報告されている可能性があることと、年金や児童手当、仕送りなど比較的小さい所得が

記入漏れされている可能性が考えられる。また、本調査の回答者は、その年齢層のバイアスからも示唆されるように、高齢者や専業主婦などが比較的に多いとみられ、世帯所得が低い世帯が多めにサンプリングされている可能性がある。

さらに、本調査では、本人の主観的経済状況(生活意識)も調査している。この結果をみると、「大変苦しい」が7.1%、「やや苦しい」が24.8%、「普通」55.3%、「ややゆとりがある」11.0%、「大変ゆとりがある」0.8%であった。この数値を平成12年度国民生活基礎調査と比べたのが上記



出所：人口 総務省統計局『2001年人口統計年報』。

図3 年齢構成(本人女性 vs. 人口)

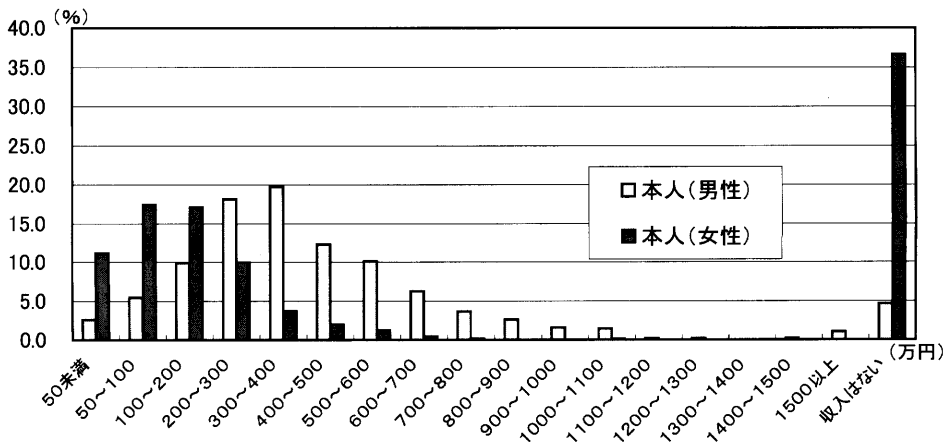


図4 年収の分布

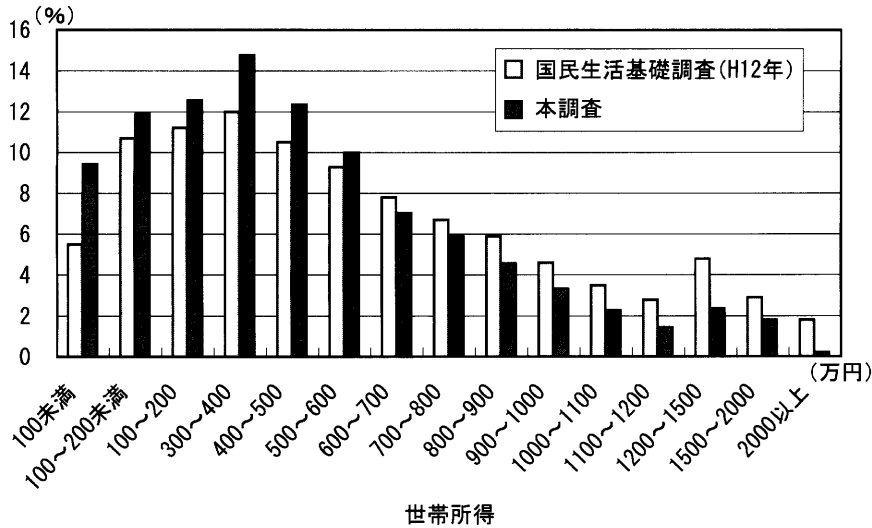


図5 世帯所得の分布

表2 生活意識：本調査 vs. 国民生活基礎調査

|           | 大変<br>苦しい | やや<br>苦しい | 普通    | ややゆ<br>とりが<br>ある | 大変ゆ<br>とりが<br>ある |
|-----------|-----------|-----------|-------|------------------|------------------|
| 本調査       | 7.1%      | 24.8%     | 55.3% | 11.0%            | 0.8%             |
| 国民生活基礎調査* | 19.2%     | 31.5%     | 44.2% | 4.7%             | 0.4%             |

\* 厚生労働省 (2002) 『平成 12 年国民生活基礎調査』。

の表2である。これをみると、本調査のサンプルは国民生活基礎調査のサンプルに比べ、「大変苦しい」「やや苦しい」の割合が大幅に少なく、逆に「普通」「ややゆとりがある」「大変ゆとりがある」の割合が大きいことが理解される。

## VII 結 果

表1に、社会的必需項目に関する結果を示す。候補としてあげられた一般項目28項目のうち、50%以上の回答者に「絶対に必要である」とされた項目は17項目であった。この中には、[ディーセントな生活をおくる]機能を示す項目として、「電子レンジ」(「絶対に必要である」とした割合=59.3%、以下同様)、「冷房・暖房(エアコン等)」(67.2%)など普及率が高まった電化製品もあれば、「親戚の冠婚葬祭への出席」(59.6%)、

「友人・家族・親戚に会うための交通費」(58.4%)、「電話」(87.9%)など[社会生活]機能を表す項目も多く含まれている。一番高い支持を得たのは、「身体的・精神的に健康であり、かつ身体的・認知的統合の感覚をもつ」機能(「医者にかかること」「歯医者にかかること」)であり、それぞれ88.9%、87.3%の回答者が「絶対に必要である」と答えている。また、「死亡・障害・病気などに備えるための保険料」(72.7%)、「老後に備えるための年金保険料」(75.6%)、「毎月少しずつでも貯金ができること」(54.5%)など、を表す項目も比較的に高い割合の人々に「絶対に必要である」とされている。これは、皆保険・皆年金の公的社会保障制度を裏付ける国民的同意がある程度形成されていると解釈することもできよう。反対に、「月に2,3回の外食」(22.3%)、「1年に1回の国内一泊家族旅行」(21.5%)などは、大多数の人が「あったほうがよいがなくてもよい」としており「絶対に必要である」としている人は少ない。また、「インターネットへのアクセス」(17.4%)、「携帯電話」(38.5%)など比較的に新しいIT関連機器は、まだ「必需品」とは認識されていない。

また、子供に関連する14項目については、

50%以上の回答者が「絶対に必要である」とした項目はわずか3項目である(「本・絵本・雑誌」(67.0%)、「子供の学校行事などへ親が参加すること」(56.7%)、「高校・専門学校までの教育」(72.1%))。その3項目は、いずれも教育関係であることは興味深い。「誕生日のお祝い」「クリスマスのプレゼント」「おこづかい」など、教育には関係ないが、子供同士の社会関係を保つために必要と考えられる項目は、いずれも50%以下の支持しか得ていない。

## Ⅷ 考 察

今回の調査で最初に注目される点は、医者・歯医者にかかれること、死亡・障害・病気・老後に備える保険料を必需と考える人の割合が所得や年齢、学歴の相違に関わらず高い(耐久消費財を必需とする人の割合を上回る)ことである。これは、次のようなケースワーカーの言葉を裏付けるだろう。「自立する場合というのは、ご自分がしっかりと自分の将来設計、人生設計を持たせたケースと毎月の家計費ですね。家計費がしっかりと自分に見えてきたケースというのは、こっちがやっきにならなくても、どれくらい自分が努力すればいいのかが見えてくるようで、ご自分のほうからいい動きがでてきて自立につながるのです」(I市ケースワーカーN氏、厚生労働科学研究費政策調査研究事業平成14年度総括報告書、p.167)。

また、日本においても、イギリスと同様に、物的項目のみならず、多くの社会的項目が「社会的必需項目」と認識されていることが明らかになったことは興味深い。例えば、「親戚の冠婚葬祭への出席」「友人・家族・親戚に会うための交通費」など社会的関連を保つための項目が多く支持を得たことは、今日の日本の社会においてこれらの項目が人々の生活の水準に関わる必要不可欠な項目と認識されていることを示唆している。

さらに、所得や学歴が異なる個々人の間で、評価に関して一定の類似した傾向のあることが確認された。そのことは、センのいう「標準的評価」の所在を意味するものと解釈できるかもしれない。

これらの成果の分析に関する詳細は補論に譲って、ここでは本調査に残された課題を確認しよう。第一の課題は、本稿のIVで示したリストをより精緻化することによって、機能とその実現に適正かつ有効な手段を体系的・構造的に提示することである。例えば、本調査では、「子どものいる世帯」特有のアイテムを捉えることが意図された。だが、そこでは「子どものいる世帯」特有のアイテムが単純に付加されているだけで、「子どものいる世帯」にとって適切かつ有効なアイテムの構造が独自に捉えられてはいない。その作業は今後の課題として残されている。また、例えば「高齢者世帯」というライフ・ステージ、あるいは、「将来の夢に向かって邁進している一人暮らしのフリーター」というライフ・スタイルなどを抽出して各々に適切かつ有効なアイテム集合を特定化することの有効性が検討されなければならない。

第二の課題は、アンケート回答者の表明した評価が何を想起しながら形成されたものであるか、を明示化するような調査方法の確立である<sup>12)</sup>。ジョン・ロールズが『正義論』の中で述べたように、自分自身の依拠する私的嗜好や情報に関して「無知のヴェール」をかけることは、実践的には困難であろう。むしろ、自分の評価に潜む暗黙の前提を1つ1つ明るみに出ししながら、それらに反省的な吟味を加えていくことが適切なのではないだろうか。ここで参照されるのは、例えば1992年に社会保障研究所で行われた「ヴィネット方式のアンケート調査による適正な年金給付額の推計」である。「ヴィネット方式」とは、個人や世帯に関するいくつかの特性(職業・性別・所得・子ども数などを変数とする)を示したうえで、ある判断の妥当性を問うものである。少し長いがその意図を調査の責任者であった宮澤(1992)から引用しよう。

「ヴィネット(Vignette)の語のもともとの意味は、輪郭をぼやかした肖像写真のことを指す。転じて、自分自身ではないが、架空に設定された、自己とは利害関係の独立したケースについて、(異なる条件の様々な状況について)解答を求めて、バイアスをできるだけ避けた客観的な判断と、

条件を変えたときの妥当性判断を引き出す、というのがこの調査の重要な一特徴である」(同, p. 31)。

そもそも、センの潜在能力アプローチは、個人の社会性・公共性を尊重しながら社会的に保障する手立てを決定し、社会的に保障する手立てを講じながら本人の主体性を尊重するという、離れ業に挑むものだった。その背後には、個人の主体性と社会性・公共性との関わりについての深い洞察が読み取れる。人には、選択することを通じて選択する力自体を高め、自分や他者に対する責任を自覚し、自分のなした選択と真の利益とのギャップに気づいていく側面がある。だが、その一方で、自分にとって価値ある生は何かという主体的な問いは、人々にとって価値をもつ福祉は何かという社会的・公共的な問いとの関連で、より深く吟味される側面、他者に対して説明する努力を通じて価値をおく理由がより明確化される側面がある。

このような点に留意しながら、今後は、さらに改善された枠組みと方法のもとで、現代日本社会に暮らす人々の公共的な判断を抽出し、日本における「最低限の生活水準」の実像に迫っていくこととしたい。

(※)IV節の執筆にあたって長谷川晃(北海道大学)氏より有益なコメントをいただいたことに心から感謝いたします。

## 注

- 1) 小山(1951), 小沼(1974/1980), 籠山京(1978/1982)など参照のこと。
- 2) 諸外国における福祉政策の詳細については、例えば、阿部實(2003), 福田義也(1995/1997)参照。
- 3) ベヴァレッジ構想に基づき1948年に制定された「国民扶助法」の給付水準は、ロウントリーのマーケット・バスケット方式に基づくものだった。それは、消費支出における食糧費の割合(エンゲル係数)に着目するというアメリカの貧困指標にも生かされている。近年のアメリカの貧困研究については、例えば後藤・阿部, 2003, p. 246参照のこと。
- 4) タンゼント理論のもう1つの側面は「相対的剝奪」概念にある。2つの概念の関係性については別途論ずることとして、ここでは「社会的」の局面に注目したい。なお、後述するアマルテ

ィア・センの潜在能力概念との関係については、例えば、鈴木・後藤, 2001/2002参照のこと。

- 5) 我が国においては、平岡(2001)が東京23区の高齢者を対象に行った調査のデータを用いてその応用を試みている(平岡2001)。
- 6) この視点はトーマススキャンロンの次の文に負う。「根本的な問いは、情報化され、非強制的であり、しかも一般的な合意の基礎として拒否することが非理性的であるような諸原理とは何かである」Scanlon, 1982, p. 117
- 7) 以下の記述の詳細については、鈴木・後藤, 2001/2002, また、セン・後藤(近刊)参照のこと。
- 8) 例えば、次の記述を参照のこと。「権利に基づく道徳理論は、諸機会の利用から得られる価値ではなく、機会それ自体に関心を寄せる点において功利主義と区別される」(Sen, 1982, p. 19)。
- 9) マスロウの「本能的・普遍的欲求論」からマーサ・ヌスバウムの「主要な人間の機能的潜在能力リスト」、グリフィンの「慎慮的価値」を含む31種類の善理論を踏まえたうえで、さらなる展開を図ろうとした試みとしてAlkire, 2002, p. 78-84参照のこと。
- 10) セン・後藤(近刊)参照のこと。
- 11) ライフ・ステージに配慮することの意義は2つある。①ライフ・サイクル全体に及ぼす影響を考慮しながら、各ライフ・ステージに有効な施策を考えられる。例えば、ライフ・ステージの複数の時点で個人間格差の累積・拡大を防ぐ施策を考える。②異なるライフ・ステージにある個人の活動を連結する場(コミュニティ)を創出できる。「おばあちゃん保育」「おじいちゃん教師」「(初期)高齢者による高齢者の介護」その他。

- 12) 例えば、本調査では直接質問をしていないが、「現在の生活に満足しているか」という問いに対してある個人が「不満である」と答えた場合、何に基づく不満であるか? 社会への不満か、特定の誰かへの不満か、自分自身への不満であるかを問う必要があるだろう。さらに、そのような自分の不満をどう思うか。自分のわがままであると思うか。それとも社会的に対処すべき問題を孕んでいると思うか、を問う必要があるだろう。

## 参考文献

- Alkire, S. (2002) *Valuing Freedoms: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction*, Oxford: Oxford University.
- Boushery, H., C. Brocht, B. Gundersen, and J. Bernstein (2001) "Hardships in America: The Real Story of Working Families," Economic Policy Institute.



- European Communities (2000) *European Social Statistics: Income, Poverty and Social Exclusion 2000 Edition*, European Communities.
- Gordon, D. & Pantazis, C. (1997) *Breadline Britain in the 1990s*, Ashgate Publishing.
- Gordon, D. et al. (2000) *Poverty and Social Exclusion in Britain*, Joseph Rowntree Foundation.
- Mack, J. and Lansley, S. (1985) *Poor Britain*, Allen and Unwin.
- Nussbaum, M. and Sen, A. (eds.) (1993) *The Quality of Life*, Oxford: Clarendon Press.
- Paugam, Serge (1995) "The Spiral of Precariousness: A multidimensional Approach to the Process of Social Disqualification in France," in Room ed. (1995) *Beyond the Threshold*, Polity Press.
- Ravallion, Martin (1994) *Poverty Comparisons*, Harwood Academic Publishers.
- Rowntree, B. S. (1901) *Poverty: Study of Town Life*, Longmans.
- Sen, Amartya (1987) "The Standard of Living: Lecture II, Lives and Capabilities," in Hawthorn, G. (ed.) *The Standard of Living (The Tanner lectures)*, Cambridge University Press.
- Smeeding, Tim (1997) "Financial Poverty in Developed Countries: The Evidence from LIS," LIS Working Paper No. 155.
- Townsend, P. (1979) *Poverty in the United Kingdom*, Allen Lane and Penguin Books.
- Townsend et al. (1999) *Poverty and Social Exclusion Survey of Britain Questionnaire*, Townsend Center for International Poverty Research, University of Bristol.
- 江口英一・川上昌子 (1974) 「大都市における低所得・不安定階層の量と形態および今後について」『季刊・社会保障研究』第9巻第4号, 18-32.
- 小川 浩 (2000) 「貧困世帯の現状—日英比較—」『経済研究』Vol. 51, No. 3, Jul. 2000, 220-231.
- 小田兼三 (2002) 『コミュニティケアの社会福祉学: イギリスと日本の地域福祉』, 勁草書房。
- 厚生省『厚生行政基礎調査』昭和35年度版, 40年度版。
- 厚生労働省『厚生労働省統計表データベースシステム』第1-62表, 第1-66表 [http://www.dbtk.mhlw.go.jp/toukei/youran/indexyk\\_1\\_3.html](http://www.dbtk.mhlw.go.jp/toukei/youran/indexyk_1_3.html)
- 後藤玲子 (1999) 「QOL指標に基づく資源配分メカニズムの設計に関する研究」(1998-9年度科学技術庁重点基礎研究報告書, 研究代表: 後藤玲子)。
- 後藤玲子・阿部 彩 (2003) 「アメリカ合衆国」仲村優一・阿部志朗・一番ヶ瀬康子編『世界の社会福祉年鑑2003』, 旬報社。
- 小沼 正 (1974/1980) 『貧困: その測定と生活保護』, 東京大学出版会。
- 小山進次郎 (1951) 『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』, 中央社会福祉協議会 (1975, 同復刻版, 全国社会福祉協議会)。
- 鈴木興太郎・後藤玲子『アマルティア・セン: 経済学と倫理学』, 実教出版, 2001年9月 (2002年2月改装新版)。
- アマルティア・セン=後藤玲子『福祉と正義のダイアログ』(仮), 東京大学出版会, 近刊。
- 曾原利満 (1985) 「低所得世帯と生活保護」『福祉政策の基本問題』社会保障研究所編, 183-200。
- 平岡公一編 (2001) 『高齢期と社会的不平等』, 東京大学出版会。
- 副田義也 (1995/1997) 『生活保護制度の社会史』, 東京大学出版会。
- 星野信也 (1995) 「福祉国家中流階層化に取り残された社会福祉—全国消費実態調査のデータ分析(1)」『人文学報』No. 261, 1995.3, 23-86, 東京都立大学人文学部。
- 星野信也・岩田正美ほか (1994) 『福祉国家における所得再分配効果に関する研究—福祉国家中流階層化の検証』(科研費研究成果報告書) in 埋橋孝文 (1997) 『現代福祉国家の国際比較—日本モデルの位置づけと展望』, 日本評論社。
- 三重野卓 (2000) 『「生活の質」と共生』, 白桃書房。
- 宮澤健一 (1992) 「ヴィネット方式のアンケート調査による適正な年金給付額の推計」『季刊・社会保障研究』第28巻第1号。
- 山田篤弘 (2000) 「社会保障制度の安全網と高齢者の経済的地位」『家族・世帯の変容と生活保障機能』国立社会保障・人口問題研究所編, 東京大学出版会。
- 和田有美子・木村光彦 (1998) 「戦後日本の貧困—低消費世帯の計測」『季刊・社会保障研究』第34巻第1号, 90-102。
- (ごとう・れいこ 国立社会保障・人口問題研究所総合企画部第2室長)  
 (あべ・あや 国立社会保障・人口問題研究所国際関係部第2室長)  
 (たちばなき・としあき 京都大学教授)  
 (はった・たつお 東京大学教授)  
 (うずはし・たかふみ 日本大学教授)  
 (きくち・よしみ 早稲田大学教授)  
 (かつまた・ゆきこ 国立社会保障・人口問題研究所総合企画部第3室長)

## 補論 「最低限の生活水準」に関する社会的評価

阿 部 彩

### I はじめに

本稿は、主にイギリスにおいて発展した「社会的必需項目 (Socially Perceived Necessities)」の概念を用いて、我が国において最低限の生活水準に関する社会的合意が存在するか否かを検証するものである。「社会的必需項目」の概念は、Townsend (1979) が開発し、後に Mack & Lansley (1985) によって改善された「相対的剝奪指標 (Relative Deprivation Scale)」の基準となる、一般の人々が「最低限必要」と感じる項目のリストを表すものである<sup>1)</sup>。Townsend による当初の相対的剝奪指標は、研究者があらかじめ設定をした 12 の分野からなる 60 の「必需項目」について個人または世帯がそれを所有しているか否かを調査し、所有していない項目数を集積した指標であった。Townsend は、この指標と収入の関係を分析し、ある一定の収入以下では相対的剝奪指標が急激に上昇するという閾値を発見した<sup>2)</sup>。しかし、この指標に対する批判の一つとして、用いられた「必需項目」のリストが研究者らに恣意的に選ばれたものであり、その欠如が「貧困・剝奪」を表すとは言い切れないという指摘がなされた (Gordon et al. 2000)。人々は、さまざまなライフスタイルや習慣、嗜好、プレファレンスを持っており、ある人の「必需品」は必ずしも別の人の「必需品」であると限らないからである。

この批判に対処するために、Mack & Lansley (1985)、そして後に Gordon & Pantazis (1997) は、一般市民の 50% が「必要である」とする項

目を「社会的必需項目」と定義し、相対的剝奪指標に用いられる必需項目リストをより一般的なものにしていく。この背景にある概念は、各社会において、個々の人々に異なるプレファレンスがあることを踏まえつつも、すべての人にあてはまる「最低限必要とされる生活水準」が社会的に合意されているということである。この概念について、Gordon & Pantazis (1997) が簡潔に説明しているので、ここで紹介しよう。

[ これら一連のイギリスにおける社会調査の ] 第一そして最も重要な目的は、1983 年のイギリスにおいて何が許容しがたい生活水準 (unacceptable standard of living) であるかについての社会的合意 (consensus) があるか否かを検証することであり、もし、合意があるのであれば、誰がその水準以下に落ちているのかを分析することである。この背後にあるのは、現在の世論 (public opinion) において最低限必要とされる生活水準以下にある個人は「貧困」であるという概念である。この最低限の生活水準 (必要) には、食料など生き延びるために必要な必需品のみならず、社会的役割を担い、社会に参加するために必要なアクセスなども含まれる。(Gordon & Pantazis 1997, 下線および [ ] 内は筆者挿入)

実証的には、Gordon & Pantazis (1997) は、異なる属性を持つ様々なグループ間において「最低限必要」とされる項目が高い相関を見せていることをもって、社会的に形成された標準的な評価が存在することを裏付ける論拠とした。Gor-

don & Pantazis (1997) は、この概念を最低限必要とされる生活水準に関する「社会的合意 (social consensus)」という言葉を用いて表しているが、本稿では、アマルティア・セン (1987) がこの概念を説明するのに用いている「社会において広く認識されている標準的評価 (standard-evaluation)」(Sen 1987) という表現を略して「社会的評価」と呼ぶこととする。この手法は、1983年の Breadline Britain 調査 (Mack & Lansley 1985)、1990年の Breadline Britain 調査 (Gordon & Pantazis 1997)、1999年の 貧困・社会排除 (Poverty and Social Exclusion) 調査 (Gordon et al. 2000) (以下、PSE 調査) に用いられ、イギリスの社会調査の主だった流れとなっている。

本稿は、「社会的必需項目」の手法を用いて、我が国において「最低限の生活水準」に必要な項目についての社会的評価が存在するか否かを分析するものである。もし、我が国においても「最低限の生活水準」に関する何らかの社会的評価が形成されているのであれば、その水準を見極めることによって、我が国における貧困や社会的排除の測定に役立つばかりではなく、ゆくゆくは、生活保護法における生活扶助基準額の改定など政策立案の際にも貴重な資料となるとと思われる。本稿で用いられるデータは、平成 15 年 2 月に国立社会保障・人口問題研究所の委託により行われた「福祉に関する国民意識調査」(以下、本調査) である。分析においては、本調査の結果とイギリスの 1999 年「貧困・社会排除調査」との比較を交えながら考察する。

## II 手 法

イギリスにおける一連の調査においては、社会的必需項目を選抜するために、一般市民に対して研究者が選んだ項目リストを提示し、それを「すべての人が購入することができるべきであり、それが欠如することがないべきである必需品」「あった方がよいかも知れないが、なくてもよい品」「わからない」<sup>3)</sup> の 3 選択肢を与えて選別させ、回

答者の 50%以上が「必需品」としたものを社会的必需品と定義している。また、Domain-Sampling Model の手法を用いて選ばれた項目の妥当性を統計的に検証している (Gordon & Pantazis 1997)<sup>4)</sup>。

本調査においては、これらの流れに従い、PSE 調査の原文の意味になるべく近い形であると思われる日本語の設問を用いて日本における社会的必需項目を選抜した。選抜のもととなるリストについては、イギリスと日本との文化・習慣の違いから、筆者も含めた研究者チームが新しく選んだ一般項目 28 項目、子供に関する項目 14 項目を用いた。また、項目の中には、人によっては、まったくないほうがよいと思うものもあるので (例えば、ゲーム機など)、選択肢に「必要でない」を加えた。調査票に用いた設問は、以下の通りである。

現在の日本の社会において、ある家庭がふつうに生活するためには、最小限どのようなものが必須だと思いますか。ここにあげる項目について、「絶対に必要である」「あったほうがよいが、なくてもよい」「必要ではない」の中から、あなたのお考えに近いものをあげてください。

(1) 「少なくとも一日 1 回の果物」については、どうですか。

【注：(2)～(28)も同様に聞く】

|          |                  |        |       |
|----------|------------------|--------|-------|
| (ア)      | (イ)              | (ウ)    | (エ)   |
| 絶対に必要である | あったほうがよいが、なくてもよい | 必要ではない | わからない |

回答者の 50%以上が「(ア) 絶対に必要である」とした項目を、日本における社会的必需項目に含める定義とした。

本稿の目的は、このような手法によって選抜された項目のリストが、社会的に合意される「最低限の生活水準」に必要な項目かどうかを検討することである。そこで、世帯所得、生活意識 (主観的経済状況)、最終学歴、居住都市規模、年齢、

性別の六つの属性によってサンプルを複数(2~5)のグループに分け、それぞれのグループ間において「必需項目」の選択(ア vs. イ, ウ, エ)を「ア」を選ぶ割合の相関、および $\chi^2$ 検定法を用いて検証する。もし、さまざまな属性をもつグループ間において、これらの選択が統計的に同じであれば、本手法が「社会的必需項目」を選抜する方法として妥当であることを示していよう。また、逆に、グループ間において全く異なるプレファレンスが確認される場合(例えば、1グループにおいて高い比率で「必要である」とされる項目が、異なるグループでは低い比率でしか「必要である」とされない場合)は、この項目が「最低限の生活」に必要な項目であるか否かの社会的合意は形成されていないと判断される。

### III データとサンプルの一般性

本稿で用いられるデータは、平成14年度に厚生労働科学研究費補助金政策科学推進事業「公的扶助システムのあり方に関する理論的・実証的研究」(主任研究者:後藤玲子)の一環として行われた「福祉に関する国民意識調査」である。調査対象者は、全国の住民基本台帳(一部選挙人名簿)から層化2段無作為抽出法にて抽出した20歳以上の男女2,000人である。調査は、個別面接調査法で、平成15(2003)年2月に行われた。有効回答数は、1,350人(回答率=67.5%)であった。回答者の年齢・所得などの属性から、サンプルの一般性を検証すると、サンプルには高齢者層や専業主婦など訪問調査によって把握することが比較的容易な層がより多くサンプルされており、世帯所得は他の調査の分布に比べて低くなっている。一方で、回答者の生活意識(「大変苦しい」「やや苦しい」「普通」「ややゆとりがある」「大変ゆとりがある」)からみる主観的な生活観は他の調査に比べ「苦しい」の割合が少なく、「ゆとりがある」の割合が多くなっている(後藤 et al. 2004 参照のこと)。各属性グループのサンプル数を表1に示す。

調査に用いられた一般項目28項目と子供に関

表1 サンプルの属性

|        |          | サンプル数 |
|--------|----------|-------|
| 所得分位   | 総数       | 1,050 |
|        | 第一分位     | 210   |
|        | 第二分位     | 210   |
|        | 第三分位     | 210   |
|        | 第四分位     | 210   |
|        | 第五分位     | 210   |
| 生活意識   | 総数       | 1,337 |
|        | 大変苦しい    | 96    |
|        | やや苦しい    | 335   |
|        | 普通       | 746   |
|        | ややゆとりがある | 149   |
|        | 大変ゆとりがある | 11    |
| 最終学歴   | 総数       | 1,347 |
|        | 中学       | 254   |
|        | 高校・高専    | 681   |
|        | 短大・大学    | 412   |
|        |          |       |
| 年齢層    | 総数       | 1,350 |
|        | 20~29歳   | 165   |
|        | 30~49歳   | 462   |
|        | 50~69歳   | 505   |
|        | 70~96歳   | 218   |
| 性別     | 総数       | 1,350 |
|        | 男性       | 604   |
|        | 女性       | 746   |
| 居住都市規模 | 総数       | 1,350 |
|        | 13大都市    | 310   |
|        | その他の市    | 747   |
|        | 町村       | 293   |

する項目14項目において、回答者の50%以上が「必要である」とした項目はそれぞれ17項目、3項目であった(表2, 太字の項目)<sup>5)</sup>。一般項目の中からは、「電話」「電子レンジ」「冷房・暖房(エアコン等)」など電化製品、「親戚の冠婚葬祭への出席」「友人・家族・親戚に会うための交通費」など社会的関係を保つための項目、また、「医者にかかれること」「歯医者にかかれること」など健康に関するベーシック・ニーズに関するものが高い支持を得ている。子供に関する項目では、3項目しか「社会的必需項目」に選抜されず、「本・絵本・雑誌」「子供の学校行事などへ親が参加すること」「高校・専門学校までの教育」といづれも教育に関するものであり、「誕生日のお祝い」など子供の生活のゆとりにかかわるものは

表2 異なる属性グループ間のプレファレンスの違い： $\chi^2$  検定の結果

| 一般項目                   | 所得5分位<br>サンプル数<br>グループ数<br>自由度 | 生活意識           | 最終学歴           | 年齢層            | 性別             | 都市規模           | 「必要である」とした人の% |
|------------------------|--------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|
|                        | 1050<br>5<br>4                 | 1337<br>5<br>4 | 1347<br>3<br>2 | 1350<br>4<br>3 | 1350<br>2<br>1 | 1350<br>3<br>2 |               |
|                        | $\chi^2$ 値                     | $\chi^2$ 値     | $\chi^2$ 値     | $\chi^2$ 値     | $\chi^2$ 値     | $\chi^2$ 値     |               |
| 医者にかかれること              | 1.68                           | 5.00           | 3.24           | 11.03          | 0.73           | 4.36           | 89%           |
| 電話                     | 5.55                           | 2.25           | 7.21           | 29.57 *        | 3.46           | 7.00           | 88%           |
| 歯医者にかかれること             | 4.96                           | 8.59           | 2.89           | 7.18           | 4.93           | 3.45           | 87%           |
| 老後に備えるための年金保険料(年金も含む)  | 49.05 *                        | 4.06           | 5.78           | 49.12 *        | 0.29           | 10.01 *        | 76%           |
| 死亡・障害・病気などに備えるための保険料   | 44.29 *                        | 10.28          | 15.07 *        | 35.46 *        | 0.23           | 2.72           | 73%           |
| 専用の浴室(お風呂・シャワー)        | 4.05                           | 5.83           | 4.86           | 6.45           | 1.66           | 7.51           | 68%           |
| 冷房・暖房(エアコン等)           | 11.48                          | 1.44           | 22.37 *        | 9.57           | 2.59           | 8.25           | 67%           |
| 専用のトイレ                 | 3.37                           | 2.65           | 1.01           | 1.05           | 4.78           | 5.34           | 66%           |
| 専用の炊事場                 | 4.04                           | 5.57           | 1.34           | 6.10           | 7.70 *         | 1.08           | 66%           |
| 湯わかし器(台所・洗面所)          | 4.37                           | 1.66           | 7.52           | 0.11           | 12.78 *        | 1.72           | 65%           |
| 親戚の冠婚葬祭への出席(ご祝儀等を含む)   | 6.18                           | 15.39 *        | 17.57 *        | 44.37 *        | 3.72           | 14.76 *        | 60%           |
| 電子レンジ                  | 2.88                           | 0.88           | 6.82           | 0.61           | 31.51 *        | 2.17           | 59%           |
| 友人・家族・親戚に会うための交通費      | 5.67                           | 13.63 *        | 1.95           | 1.64           | 2.78           | 10.87 *        | 59%           |
| 寝室と食卓が別々の部屋にある         | 8.36                           | 5.25           | 16.44 *        | 15.44 *        | 21.51 *        | 13.21 *        | 58%           |
| 一年に1回の新しい下着            | 2.02                           | 8.52           | 2.73           | 3.03           | 1.41           | 0.06           | 57%           |
| 毎月少しずつでも貯金ができること       | 21.68 *                        | 9.60           | 16.31 *        | 43.00 *        | 3.61           | 2.16           | 55%           |
| 晴れ着・礼服                 | 6.30                           | 10.52          | 1.53           | 1.32           | 1.59           | 10.32 *        | 51%           |
| 複数の寝室(夫婦2人以上世帯の場合)     | 3.72                           | 5.16           | 11.13 *        | 27.60 *        | 6.40           | 13.84 *        | 49%           |
| 就職・仕事用のスーツ             | 21.21 *                        | 9.89           | 41.99 *        | 39.15 *        | 3.27           | 6.05           | 49%           |
| 携帯電話(PHSも含む)           | 11.51                          | 4.79           | 48.03 *        | 132.40 *       | 18.61 *        | 4.32           | 39%           |
| お正月のお祝い(おせち料理等)        | 0.56                           | 11.30          | 16.04 *        | 34.86 *        | 0.05           | 1.47           | 36%           |
| 少なくとも一日1回の果物           | 4.22                           | 6.32           | 11.80 *        | 66.04 *        | 16.30 *        | 5.03           | 35%           |
| 趣味やスポーツを通じた交流の機会をもつ    | 4.56                           | 6.97           | 7.66           | 1.63           | 1.36           | 1.36           | 33%           |
| ビデオデッキ                 | 11.88                          | 9.98           | 71.20 *        | 112.52 *       | 0.01           | 9.42 *         | 31%           |
| 町内会・子供会・老人会・婦人会などに参加   | 5.84                           | 12.18          | 18.54 *        | 44.32 *        | 1.84           | 40.55 *        | 24%           |
| 一年に1回の国内1泊家族旅行         | 16.24 *                        | 12.51          | 3.00           | 4.65           | 2.89           | 11.10 *        | 22%           |
| 月に2, 3回の外食             | 9.79                           | 4.36           | 7.89           | 7.97           | 1.02           | 19.33 *        | 22%           |
| インターネットへのアクセス          | 45.04 *                        | 2.86           | 118.92 *       | 92.96 *        | 23.89 *        | 21.49 *        | 17%           |
| 子供に関する項目               |                                |                |                |                |                |                |               |
| 高校・専門学校までの教育           | 8.47                           | 4.60           | 12.10 *        | 2.62           | 3.97           | 7.40           | 72%           |
| 本・絵本・雑誌                | 7.92                           | 6.79           | 12.99 *        | 10.75          | 3.43           | 10.06 *        | 67%           |
| 子供の学校行事などへ親が参加すること     | 7.84                           | 9.37           | 2.48           | 1.44           | 9.75 *         | 6.64           | 57%           |
| おこづかい                  | 8.18                           | 3.29           | 0.55           | 7.89           | 4.59           | 3.93           | 46%           |
| お誕生日のお祝いをする            | 4.11                           | 25.77 *        | 19.84 *        | 51.05 *        | 8.55 *         | 17.75 *        | 46%           |
| 自転車または三輪車              | 13.98 *                        | 1.53           | 1.14           | 3.13           | 0.00           | 1.74           | 45%           |
| 短大・大学までの教育             | 21.34 *                        | 8.56           | 22.86 *        | 4.14           | 0.50           | 8.44           | 34%           |
| 子供部屋                   | 2.51                           | 4.79           | 0.36           | 4.43           | 2.72           | 21.58 *        | 33%           |
| クリスマスのプレゼント            | 2.15                           | 4.72           | 10.69 *        | 43.07 *        | 1.80           | 23.22 *        | 33%           |
| 毎年, 新しい洋服・靴の購入(お古ではない) | 0.82                           | 1.65           | 1.42           | 13.78 *        | 0.19           | 2.83           | 28%           |
| スポーツ用品・ゲーム機などの玩具       | 7.92                           | 6.07           | 2.26           | 7.18           | 4.90           | 7.56           | 26%           |
| おけいこ事                  | 5.61                           | 8.31           | 0.02           | 4.73           | 6.03           | 2.18           | 22%           |
| 塾                      | 5.62                           | 9.47           | 3.45           | 20.28 *        | 0.96           | 3.12           | 17%           |
| ウォークマン, CD・MD プレーヤー等   | 9.41                           | 9.46           | 7.20           | 7.58           | 1.54           | 8.59           | 15%           |

注) \* 1%有意。

太字は「必要である」とした人が50%以上の割合である項目。

50%以上の支持を得られなかった。

#### IV 社会的必需品に関する社会的評価

次に、社会的必需項目に関して社会的合意が存在するの否かを検証する。図1～図16は、サンプルの中の異なる属性をもつ二つのサブ・グループの間(サンプルは必ずしも2分されているわけではない)で、各項目が「絶対に必要である」とする人々の割合を散布図にしたものである。もし、この二つのグループ間に「社会的必需品」についての意見の違いがあるならば、散布図のプロット点がバラバラであり相関もないはずである。逆に、もし、二つのグループで同じ割合の人が「絶対に必要である」と感じているのであれば、プロット点は左下から右上への45度線上にすべて位置し、二つのグループの相関も高いはずである。分析においては、イギリスの1999年PSE調査を用いた同様の分析(Pentazis, Townsend & Gordon 1999)との比較を交えながら、異なる属性グループ間における社会的合意の形成状況を検討する。

##### 1 所得

まず、図1と図2は、等価世帯所得(=本人所得+配偶者所得/(1+配偶者数+子供数)\*\*0.5))の五分位の第1五分位(最低)と第5五分位(最高)の二つのグループの散布図である(所得が欠損している回答者が多いため、この分析の全サンプル数は1,050であり、各サブ・サンプルのサンプル数は、それぞれ210である)。これをみると、プロット点はあきらかに45度線の周辺に集まっており、所得のレベルの差がある二つのグループ間において、ある項目が「必要」と感じる人の割合には高い一致が見られる。二つのグループの相関係数は、0.93であり、高い相関を示している。しかし、すべての点は、45度線の下方に集まっており、これは、所得の低いグループに比べ、高いグループの人々のほうが各項目を「必要」と感じていることを示している。例えば、「老後に備えるための年金保険料」は、85%

以上の高所得の人が「絶対に必要」としているのに対し、低所得の人々では約60%しか「絶対に必要」としていない。この二つのグループの差が比較のみられたのは、「年金」に加え、「死亡・障害・病気などに備えるための保険料」、「毎月少しずつでも貯金ができること」などリスク回避のための項目が多い。

この結果を、イギリスのPSE調査と比較してみよう。PSE調査においても第1五分位と第5五分位の間には高い相関がみられるが、全体的には貧困層(第1五分位)のほうが裕福層(第5五分位)に比べ、高い比率で「絶対に必要」としている項目が多く、この傾向は、1993、1990、1999年の調査において、所得、社会階層のどちらの属性においても一貫している。特に、その傾向が強い項目は「テレビ」である。これを、Pantazis, Townsend & Gordon (1999)は、貧困層と裕福層の文化の違いと解釈しており、貧困層は他の娯楽を楽しむ金銭的余裕がないためテレビの相対的

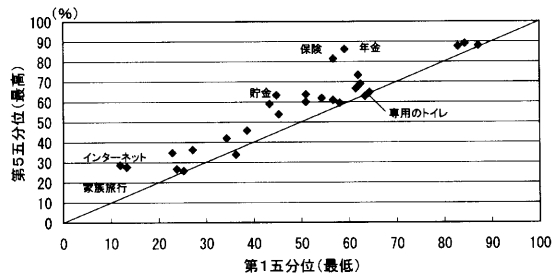


図1 「絶対に必要」とした人の割合：等価世帯所得 第1五分位 vs. 第5五分位

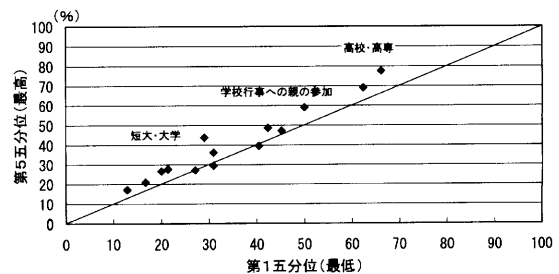


図2 「絶対に必要」とした人の割合(子供に関する項目)：等価世帯所得 第1五分位 vs. 第5五分位

重要度が高くなると分析している。今回の日本の調査では、「テレビ」は項目に加えていないのでこの解釈を直接日本に当てはめることはできないが、「ビデオデッキ」など比較的低価の娯楽に関しても、裕福層の方が高い割合で「必要」としていることから、日本においては裕福層と貧困層の文化の違いがイギリスほど大きくないと解釈することもできよう。

子供に関する項目に関しては、プロット点は45度線により近い位置にあり、高所得と低所得グループ間の一致がより高いといえる。二つのグループの相関係数は、0.96と非常に高くなっている。また、子供に関する項目に関しても、殆どが高所得層のほうが低所得層より高い割合で「必要」としており、特にその差が大きいのは「高校・高専までの教育」「短大・大学までの教育」「学校行事への親の参加」など教育に関する項目であった。

## 2 生活意識(主観的生活感)

図3と図4は、「生活意識」<sup>6)</sup>において「大変苦しい」「やや苦しい」としたグループ(主観的貧困)と、「ややゆとりがある」「大変ゆとりがある」としたグループ(主観的裕福)の比較である。これをみると、図3(一般)と図4(子供関連)の両方において、プロット点はほぼ45度線の周辺に集まっているものの(相関係数=0.96)、全体的に、主観的貧困グループのほうに偏っている。上記の等価世帯所得の異なる2グループにおいては、高所得層が低所得層に比べ、すべての項目で高い割合で「必要」としていたのに対し、主観的生活感において、その逆に、主観的貧困層のほうが主観的裕福層に比べ多くの項目を「必要」としているのは興味深い。その差の内容をみると、主観的貧困層と主観的裕福層の差が大きいのは、「親戚の冠婚葬祭」「友人・家族・親戚に会うための交通費」「町内会・子供会・老人会・婦人会などへの参加」「正月のお祝い(おせち料理等)」などであり、社会的慣習に関する項目が多いことがわかる。これは、主観的貧困グループのほうが、より社会との繋がり・接触を重要視していること

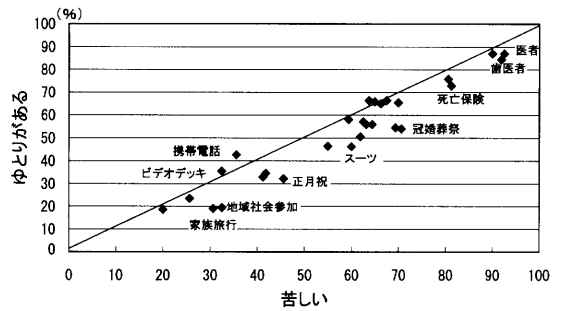


図3 「絶対に必要」とする人の割合：生活意識 苦しい vs. ゆとりがある

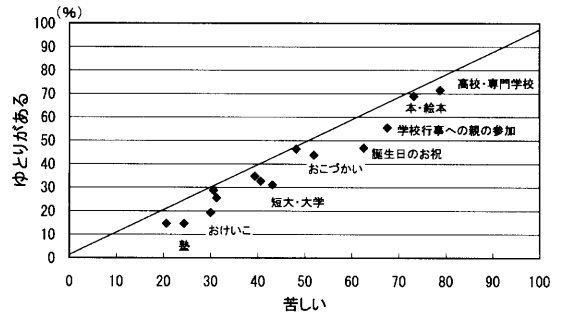


図4 「絶対に必要」とする人の割合(子供に関する項目)：生活意識 苦しい vs. ゆとりがある

を示唆しており、それが満たされないことが、このグループにとっては生活の満足度を下げる大きな要因となるといえる。また、子供に関する項目については、その相関係数は0.98と非常に高いが、ここでも、主観的貧困グループのほうが主観的裕福グループに比べ、すべての項目で「必要」としている人の割合が多い。等価世帯所得と同様に、ここでも、2グループ間に大きい差がある項目は、教育関係が多かった。イギリスとの比較については、PSE調査において主観的生活意識の異なるグループ間の分析は行っていないので比較することはできなかった。

## 3 最終学歴

次に図5～図10は、最終学歴による差をみたものである。ここでは、中卒と大卒の比較をした図5と図8について議論する。まず、図5である

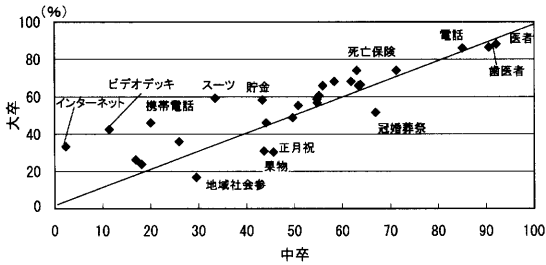


図5 「絶対に必要」とする人の割合：中卒 vs. 大卒

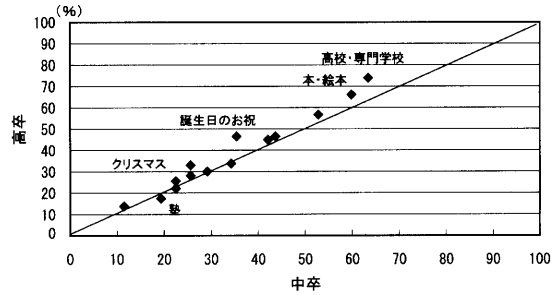


図9 「絶対に必要」とする人の割合(子供に関する項目)：中卒 vs. 高卒

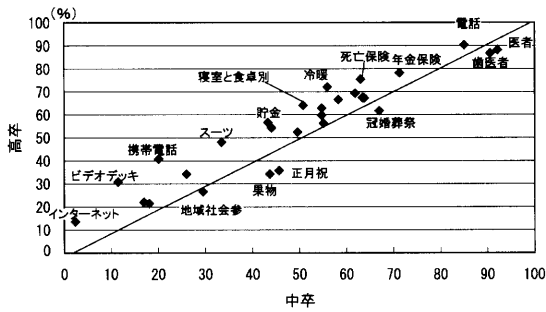


図6 「絶対に必要」とする人の割合：中卒 vs. 高卒

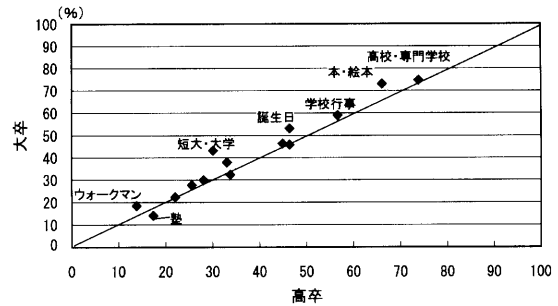


図10 「絶対に必要」とする人の割合(子供に関する項目)：高卒 vs. 大卒

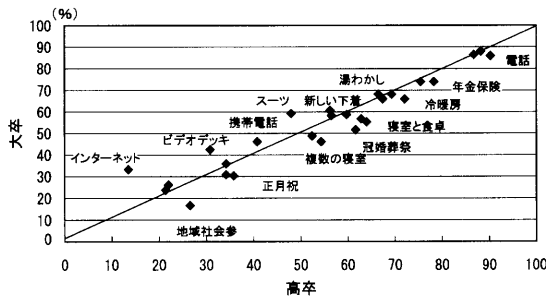


図7 「絶対に必要」とする人の割合：高卒 vs. 大卒

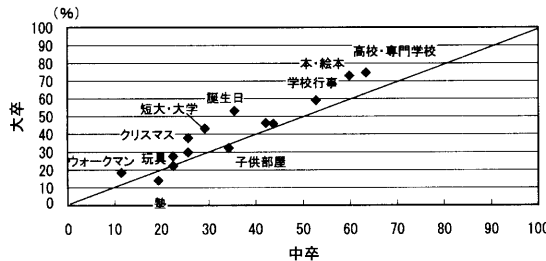


図8 「絶対に必要」とする人の割合(子供に関する項目)：中卒 vs. 大卒

が、収入や主観的貧困度による差よりも広い分布がみられることが興味深い。また、プロット点は、45度線の片側に集まっているのではなく、45度線の両側に離散している。中卒の人々が、大卒の人々より必要性が高いとした項目は、「果物」「医者にかかれること」「歯医者にかかれること」「親戚への冠婚葬祭」「お正月のお祝い」であり、医療および社会的接触・つながりに関するものが多い。逆に、大卒の人のほうが中卒の人よりも多い割合で「必要」としたのは、「インターネット」「ビデオデッキ」「携帯電話」「就職・仕事用のスーツ」などであり、生活のゆとりを示す項目が多い。図5の興味深い点は、図1(収入：第1&第5五分位)と違い、45度線の右下にもプロット点が散布していることであろう。回答者の実際の所得でみる裕福層は、すべての項目で、貧困層よりも高い割合で「必要」としているのに対し、最終学歴の高い層は項目によっては最終学歴の低い層



に比べ低い割合で「必要」としている。これは、最終学歴の高い人の方が経済状況のよい人々よりも、より能力主義（資源の分配は能力に応じるべき）であることを示しているともいえよう。イギリスのPSE調査においては、最終学歴が16歳以下と17歳以上のグループを比較しているが、この2サブ・グループ間には、殆ど差がみとめられていない。

子供に関する項目については、一般項目に比べると相関は高く、ほぼ45度線の周辺にプロット点が集中している。唯一、中卒の人のほうが大卒の人より高い割合で「必要」とした項目は、「塾」であった(図8)。

#### 4 年 齢

社会的必需項目について、年齢による差があるかどうかをみるために、30歳以下の若者と70歳以上の高齢者の比較を示したものが図11、図12である。一般項目については、これまでのどの属

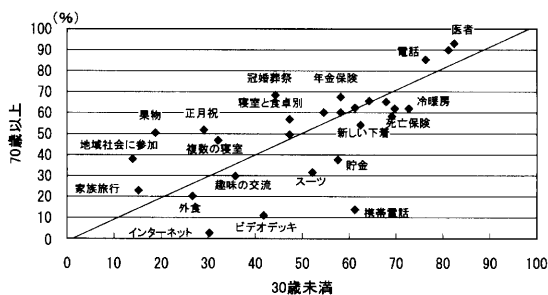


図11 「絶対に必要」とする人の割合：30歳未満 vs. 70歳以上

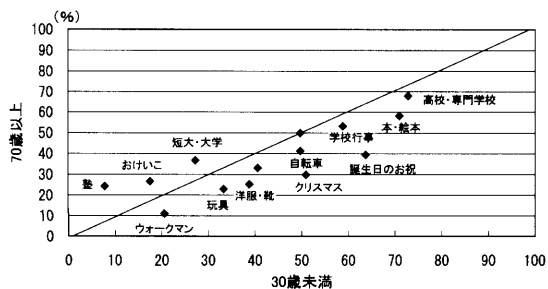


図12 「絶対に必要」とする人の割合(子供に関する項目)：30歳未満 vs. 70歳以上

性グループ間よりも大きな散布がみられる(相関係数=0.659)。イギリスのPSE調査においても、16~24歳の若者と65歳以上の高齢者の2グループの相関は、他の属性グループ間に比べ低くなっていることが報告されている。本調査で、特に若者と高齢者の差が大きいのは「携帯電話」「ビデオデッキ」「インターネット」(若年層>高齢者層)、「町内会・子供会などへの参加」「親戚の冠婚葬祭」「正月のお祝い」(若年層<高齢者層)などで、世代におけるライフスタイルの違いが著実に現れている。また、若年層のほうが高齢者層よりも高い比率で「貯金」「死亡・障害・病気に備える保険」を必要としており、若年層の方がリスクに備える傾向が大きいものの、「老後に備える年金保険料」については若年層の方が少ない。子供に関する項目については一般項目よりも相関は高いが(=0.822)、他の属性グループ間に比べると大きな分布がみられる。高齢層が若年層よりも高い比率で「必要」とあげたのは「おけいこ」「塾」「短大・大学までの教育」とどれも教育にかかわることであるのは興味深い。それ以外の項目については、すべて若年層の方が高齢層よりも高い比率で「必要」としている。

#### 5 ジェンダー

次に、男性と女性の違いについて示したものが図13、図14である。一般項目、子供に関する項目の両方において、男女間では高い相関を示し(一般項目=0.960、子供に関する項目=0.969)、ほとんどの点が45度線の周辺にかたまっている。一般項目のみならず、子供に関する項目においても男女間の相関が高いことは意外であった。イギリスの1999年PSE調査においても、男女間においては高い相関があるが、殆どの項目において男性の方が女性に比べ高い比率で「必要である」としており、特に「世帯」のニーズよりも「個人」のニーズを表す項目(例：洋服、趣味、自分で使えるお金)において比較的大きい差が現れている。本調査においては、PSE調査と同じ項目について調査しておらず、本調査で用いられた項目を「世帯」ニーズと「個人」ニーズに明確に

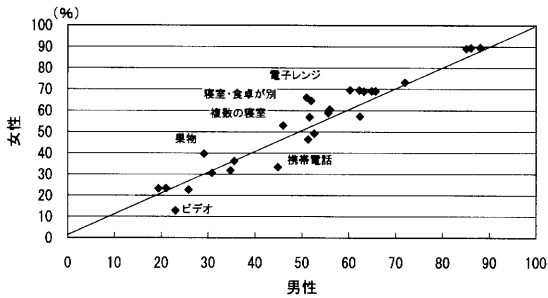


図 13 「絶対に必要」とする人の割合：男性 vs. 女性

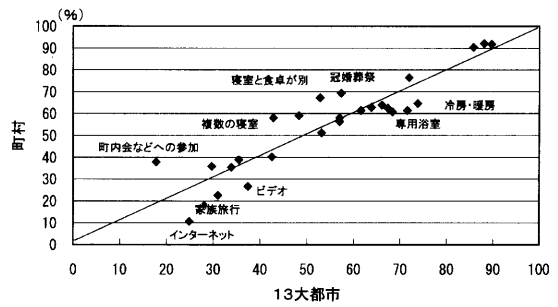


図 15 「絶対に必要」とする人の割合：大都市 vs. 町村

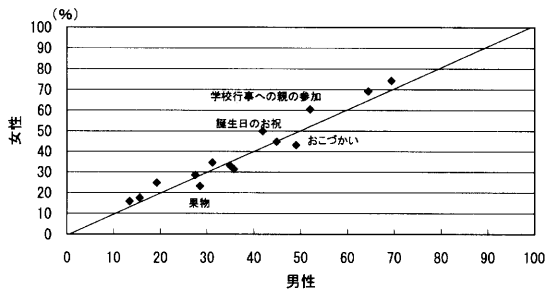


図 14 「絶対に必要」とする人の割合 (子供に関する項目)：男性 vs. 女性

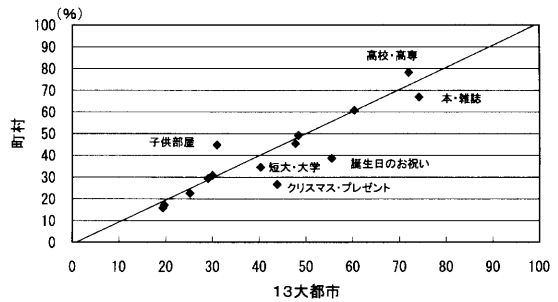


図 16 「絶対に必要」とする人の割合 (子供に関する項目)：大都市 vs. 町村

分けることは困難である。しかし、男性は「ビデオ」「携帯電話」などの項目、女性は「電子レンジ」「寝室・食卓が別」「果物」などを比較的に高い割合で「必要」としており、イギリスと同様に、男性の方がより個人ニーズが高い傾向をかいまみることができるといえよう。また、全体的にみると、イギリスの調査とは逆に、女性のほうが男性に比べ高い比率で多くの項目を「必要である」としていることも興味深い。

### 6 居住都市規模

最後に、住んでいる環境によつての違いについてみたものが図 15、図 16 である。ここでは、13 大都市と町村レベルに住む二つのグループを比較している。ここでも、2 グループは、高い相関をみせているが、「町内会・子供会などへの参加」「冠婚葬祭」「複数の寝室」「寝室と食卓が別」などの項目では、町村に住む回答者の方が高い比率で「必要である」としている。これは、町村に住む人々のほうが近隣住民や親戚とのつき合いが不

可欠であり、また三世代世帯なども多いことから居住環境のゆとりを必要と感じていると推測される。逆に、大都市に住む人々は、町村に住む人々に比べ、「インターネット」「家族旅行」「ビデオ」などを必要としている。

### V 個別項目の検定

次に、一般項目 28 項目、子供に関する項目 14 項目の計 42 項目の一つ一つについて、異なる属性グループ間において「絶対に必要 (ア)」とそれ以外の回答 (イ, ウ, エ) のどちらかを選ぶかのプレファレンスの違いがあるか否かを、 $\chi^2$  検定法を用いて分析した結果が表 2 である。例えば、所得 5 分位別に分けた五つのグループの間で、異なるプレファレンスがあると確認されたのは「スーツ」「家族旅行」「インターネット」「貯金」「死亡・障害・病気などの保険料」「年金保険料」の 6 項目である (1% 以下の確率で有意)。これらは、

どれも所得の高いグループの方が高い割合で「絶対に必要」としている。しかし、それ以外の22項目については、グループ間で異なるプレファレンスがあるという仮説は支持されない。同じく、子供に関する項目については、所得5分位で分けたグループ間でプレファレンスの違いが確認されたのは、「自転車・三輪車」「短大・大学までの進学」の2項目のみである。

全体を総合してみると、「携帯電話」「インターネット」「就職・仕事用のスーツ」などでは属性グループ間で大きな違いがみられ、これらを社会的必需項目に含めることは不適切であるといえよう。一方で、「専用のトイレ」「専用の浴室」「1年に1回の新しい下着」「医者にかかれること」「歯医者にかかれること」「趣味やスポーツを通じた交流の機会」の6項目については、どの属性によるグループ分けをもってしても違いがみられないため、これらの項目については、その必要性がほぼ社会的に合意されているといえるであろう。その他の項目については、いくつかの属性グループ間にプレファレンスの違いがみられるが、多くの属性グループ間では違いがみられない。

興味深いのは、プレファレンスの違いが最も多くみられるのは年齢層(20～29歳, 30～49歳, 50～69歳, 70歳以上)と最終学歴(中学校, 高校, 短大・大学)によってグループ分けをした場合であり、所得5分位や生活意識など経済状況を示す属性によるグループ分けによってはプレファレンスの大きな違いがみられないことである。また、子供に関する項目についても、一般項目よりもプ

レファレンスの違いがみられないものの、同じ傾向がみられる。

## VI ま と め

本稿では、「社会的必需項目」の構築の際にその前提となる「最低限の生活水準」に関して、社会的合意が形成されているか否かを検討した。本稿の分析から、以下の考察を得ることができる。まず、日本においても「最低限の生活水準」に必要となる項目についてある程度の社会的合意が形成されており、Mack & Lansley (1985) による「社会的必需項目」の構築の手法が適用できると考えられる。その根拠として、属性の異なるグループ間において、ある項目を「必要とする」とする人の割合の相関が極めて高いことが挙げられる(表3)。

一方で、個々の項目について属性によって分けられたグループ間の $\chi^2$ 検定を行ったところ、いくつかの項目については、サンプルの属性によって「必要とする」と割合が異なることがわかった。驚くことに、世帯所得、生活意識などの経済状況を表す属性によって分けられたグループ間においては、殆どの項目において「必要」とする割合に違いはない。しかし、最終学歴、年齢によって分けられたグループ間では、一般項目の約半数の項目において統計的に確認できるプレファレンスの違いがみられた。イギリスのPSE調査では最終学歴による違いが殆どみられないのに対し、本調査において最終学歴が「必要」とする人の割合に

表3 異なる属性の2グループ間の社会的必需項目の相関係数

| グループ (サンプル数)                        | 一般項目  | 子供項目  |
|-------------------------------------|-------|-------|
| 第1五分位 (210) × 第5五分位 (210)           | 0.932 | 0.970 |
| 主観的貧困層 (160) × 主観的裕福層 (431)         | 0.958 | 0.976 |
| 中卒 × 大卒                             | 0.843 | 0.944 |
| 中卒 × 高卒                             | 0.938 | 0.983 |
| 高卒 × 大卒                             | 0.949 | 0.976 |
| 若年層 (30歳以下, 165) × 高齢層 (70歳以上, 218) | 0.659 | 0.822 |
| 男性 (604) × 女性 (746)                 | 0.960 | 0.969 |
| 13大都市 (310) × 町村 (293)              | 0.906 | 0.916 |

注) すべて1%有意。

大きく影響していることは興味深い。

最後に、全サンプルを通じて得られる結果について述べたい。一つは、調査された一般項目 28 項目、子供に関する項目 14 項目において、50%以上の人々が「必要である」とした項目が一般項目においては 17 項目、子供に関する項目においては 3 項目と少ないことである。また、50%以上の指示を得たものについても、「医者にかかること」「電話」「歯医者にかかること」などは 80%以上の支持を得ているが、その他の項目は 60~80%であり、その支持率は高いとはいえない。これには、二つの理由が考えられる。一つは、筆者らが想定した機能の中でも、それらを表す 42 項目の選択が妥当でなかったということである。例えば、必要とされる機能でも、項目の選択が適当でない可能性として、栄養を表す「少なくとも一日 1 回の果物」が挙げられる。もし、項目が、「十分な主食(米, パンなど)」であれば、これは支持されたとも考えられる。また、同じ機能を表すものでも代替性のある項目がある場合、50%の支持を得られないことも考えられる。例えば、項目の一つに「インターネットへのアクセス」が用いられたが、これには、テレビやラジオなど普及率が 100%近い項目がその機能を代替することができるため必要性が少なくなると考えられる。これらよりベーシックな項目も今一度その必要性について社会的合意の形成を確認するべきであろう。またもう一つの理由は、筆者らが想定した「最低限の生活水準」のレベルが一般世論に認識されている「最低限の生活水準」のレベルより高く設定されていたことである。この場合、研究者の「貧困惑」と一般市民の「貧困惑」に乖離がある可能性が示唆される。

本稿による分析の結果を、即、生活保護制度の最低生活費など実際の制度の改正の材料とするには、まだ無理があろう。しかし、日本においても、すべての人にあてはまる「最低限の生活水準」の社会的評価がある程度形成されているということは、今後の社会保障のあり方に重要な示唆を与えることとなろう。また、「最低限の生活水準」に必要とされる項目のばらつきが、異なる所得レベ

ルにおいてはさほど確認されず、逆に、異なる最終学歴の人々の間には大きなばらつきが確認されたことは、日本がより社会階層的に断絶された社会になりつつあると解釈する見方もあろう。これらについては、今後のさらなる研究が必要である。

#### 注

- 1) 「相対的剝奪指標 (Relative Deprivation Index)」については、既に日本にも多く紹介されている(柴田 1997, 平岡 2001, 阿部 2002 など)ので、これらを参照されたい。
- 2) この手法は、後に多くの国で用いられ、例えばスウェーデンにおいては閾値が存在しないことが確認されている (Gordon 2000 b)。日本においては、平岡 (2001) が、東京 23 区の高齢者のデータを用いて、五つの分野 (社会参加と情報アクセス, パーソナル・ネットワーク, 社会的支援網, 住環境, 住宅内の設備) における項目を 2 値変数に変換し単純集積した日本版の剝奪指標を構築している。しかし、データ数が少ないため閾値は確認はされていない。
- 3) 設問の原文では、“I would like you to indicate the living standards you feel all adults (and children) should have in Britain today. Box A is for items which you think are necessary, which all adults should be able to afford and which they should not have to do without. Box B is for items which may be desirable but are not necessary.”として、54 の一般項目 (39 品目+15 活動項目) と 30 の子供に関する項目 (23 品目+7 活動項目) を Box A か Box B に分けるように指示している。
- 4) Domain-Sampling Model では、実際の「社会的剝奪」の事象は無限大の設問として表すことができるとし、研究者が提示する設問はそのサブ・サンプルと仮定する。また、すべての設問は「社会的剝奪」という事象の「コア (core)」を持つとし、そのため、一つの設問とその他のすべての設問との相関の平均が均一であるとする。この指標はクロンバックのアルファとよばれ、0.7 以上の数値の場合は、その設問セットの妥当性が確認される (Gordon & Pantazis 1977, pp. 17-18)。
- 5) 調査結果の詳細な報告は、本誌掲載の後藤 et al. 論文をご覧ください。
- 6) 調査票の設問は、「あなたは、現在の暮らしの状況を総合的にみてどのよう感じていますか。この中からお答え下さい。(ア) 大変苦しい、(イ) 苦しい、(ウ) 普通、(エ) ややゆとりがある、(オ) 大変ゆとりがある」。

## 参考文献

- Gordon, D. & Pantazis, C. (1997) *Breadline Britain in the 1990s*, Ashgate Publishing.
- Gordon, D. et al. (2000) *Poverty and Social Exclusion in Britain*, Joseph Rowntree Foundation.
- Mack, J. and Lansley, S. (1985) *Poor Britain*, Allen and Unwin.
- Pantazis, Christina, Peter Townsend & David Gordon (1999) "The Necessities of Life in Britain," PSE Working Paper No. 1, Townsend Centre for International Poverty Research.
- Sen, Amartya (1987) "The Standard of Living: Lecture II, Lives and Capabilities," in, Hawthorn, G. (ed.) *The Standard of Living (The Tanner lectures)*, Cambridge University Press.
- Townsend, P. (1979), *Poverty in the United Kingdom*, Allen Lane and Penguin Books.
- Townsend et al. (1999) *Poverty and Social Exclusion Survey of Britain Questionnaire*, Townsend Center for International Poverty Research, University of Bristol.
- 阿部 彩 (2002) 「貧困から社会的排除へ：指標の開発と現状」『海外社会保障研究』Vol. 141, pp. 67-80, 2002.12.25.
- 柴田謙治 (1997) 「イギリスにおける貧困問題の動向：「貧困概念の拡大」と「基準」をめぐって」『海外社会保障研究』No. 118, Spring 1997, pp. 4-17.
- 厚生労働省大臣官房統計情報部編 (2002) 『平成12年国民生活基礎調査』, 厚生統計協会。
- 後藤玲子・埋橋孝文・菊池馨実・橘木俊詔・八田達夫・勝又幸子・阿部 彩 (2004) 「福祉に関する国民意識調査」『季刊社会保障研究』第39巻第4号, pp. 389-402。
- 総務省統計局 (2001) 『人口統計年報』。
- 平岡公一編 (2001) 『高齢期と社会的不平等』, 東京大学出版会。  
(あべ・あや 国立社会保障・人口問題研究所 国際関係部第2室長)

## わが国の低所得者支援策の問題点と制度改革

橘 木 俊 詔

### I はじめに

失業率が高まり、所得のない人、あるいは所得の低い人の数が増加している。それは職のある人でも、賃金や所得が低下している場合が多く、低所得者数の増加につながる。その証拠の一つは、生活保護を受けている人の数が激増し、1993年の88万人から2003年3月には129万人に達していることによってわかる。本稿の目的は、このように低所得者階級の人が増加しているわが国において、どのような政策措置があるかを論じる。失業保険制度、生活保護制度、最低賃金制度、等を手厚くする政策が考えられるが、必ずでてくる批判は、モラル・ハザードを生じさせ、勤労への意欲を喪失させる、雇用増にマイナス効果がある、できるだけ自助努力を促進させるのに役立たない、小さな政府の流れに反する、等である。これらの批判的な意見を検討するのも、本稿の目的の一つである。

### II 各種の所得維持政策の評価

人が失業したり、あるいは病気や障害者になって、所得がなくなった時、あるいは所得が大きく減少した時に、別のソースから所得を獲得する方策としては、大別して次の五つがある。

- (1) 失業保険給付を受ける。
- (2) 生活保護支給を受ける。
- (3) 家族や親類から経済支援を受ける。
- (4) 本人が過去に蓄えた貯蓄を切り崩す。

(5) これは所得維持政策ではないが、生活水準を下落させることで対応する。

これら5種の対応策のうち、どの方策がもっとも採用されている政策であるか、あるいはその重要度のランクを明確にするようなデータを知らない。中年男性の失業者に限定すれば、(1)の失業保険給付と(4)の貯蓄の切り崩し策を比較すれば、(4)の重要度が(1)のそれよりもやや高い、ということが橘木(2001)によって示されている。ついでに言えば、(1)や(4)の方策と比較すればその重要度は相当劣るが、(3)の家族や親類の経済支援もかなりの重要度を示している。

一方、(2)の生活保護制度の役割はどうであろうか。人口が1億2,000万人のわが国において、生活保護を受けている人の数が100万人を超えているだけであるから、比率にすれば1%にすぎない。低所得者階級への所得支持政策としての役割は非常に小さい。ただし、この1%の数字が多いか少ないかの判断は、貧困をどのように定義し、かつどのように判断するかによるので、慎重な分析を必要とする。

それ以上に重要なことは、橘木(2000)によると、わが国で生活保護制度の恩恵を受けている人は、約6割弱が傷病・障害者であり、約2割が高齢者、約1割弱が母子家庭である。これ以外の人の比率は約1割5分である。すなわち労働可能な年齢にいる人と考えられる人の割合はせいぜい2割5分前後であり、その比率は低いのである。

別の言葉でいえば、わが国の生活保護制度は、高齢者・傷病者に集中して支給されており、母子家庭や労働可能な世代への支給はきわめて限定さ

れている。いわば勤労不可能な人のために生活保護制度が用意されている、といっても過言ではない。勤労可能な世代については、他の制度に頼ることが期待されているか、それともなるべく勤労によって所得を得るようにと、あえて所得維持政策を用意していない、と解釈される。

どの解釈が正しいかを後に議論するが、この段階ではわが国の生活保護制度は低所得者階級の所得維持政策として評価すれば、その役割は極めて限定的である、と主張できる。

最後に、(3)の家族や親類による経済支援について簡単に述べておこう。わが国ではある人が経済的な困窮に陥った場合、家族や親類がまず支援者となるのが伝統である。これに関して橘木(2002 a)参照。これは生活保護法によっても、すなわち法律によって規定されている。法律を離れて実態からみても、高齢者や若者への経済支援は家族のなすところであり、これがわが国の特色であった。この伝統はやや重きを失いつつあるが、現在でも家族が重要なセーフティ・ネットの提供者という事実は残っている。

この分野においてももう一つ重要な制度は、最低賃金制度である。最低賃金法において、1時間あたり賃金をいくら以上に支払わねばならないというのが、この法律の趣旨である。最低賃金の額を上げれば、低所得の人の所得を上げられる。しかし、わが国の最低賃金制度はさまざまな課題を抱えている。それを論じることも本稿の目的である。

### III 失業保険制度と生活保護制度の相違

公共部門が企画・運営する所得維持政策である、失業保険制度(わが国では雇用保険制度と呼ばれている)と生活保護制度を詳しく検討しておこう。特にその役割の相違と、経済学の見地からみた相違を明らかにしておこう。

- (1) 恩恵を受ける人の差：失業保険制度に加入するのは、被雇用者に限定されているが、生活保護制度は原則でいえば国民の全員にその支給の可能性が開かれている。ただし、

橘木(2000, 2002 b)が明らかにしたように、わが国では前者に関していえば、被雇用者の約半数弱しか加入しておらず、カバレッジから判断すると制度の恩恵を受けられない人の数は相当に多い。また、労働者であっても自営業者は加入していない。生活保護制度に関して、既に述べたように、現実には支給を受けている人は高齢者、傷病者を中心であり、現役の労働可能な世代には開かれていない制度である、といつてよい。

- (2) 財政の運営方法の差：失業保険制度の財源は一般税収も約2割使用されているが、主たる財源は労使の負担による保険料拠出である。一方生活保護制度の財源は100%税収である。
- (3) 給付の期間と給付の額：失業保険制度と生活保護制度の給付期間と給付の額は、それぞれ法律によって決められている。差がどこにあるかと言えば、失業保険の給付期間は有期であるが、生活保護制度は給付が必要であると判断される限り、給付は原則として有限ではない。
- (4) 資産テスト(ミーンズ・テスト)の存否：失業保険制度の給付の資格に関して言えば、過去に保険料を拠出していた条件を満たしておれば、いかなるミーンズ・テストも課されない。一方生活保護制度に関していえば、相当厳格なミーンズ・テストが課される。本人がいかなる財政負担をもしていないのであるから、ミーンズ・テストを行うことは当然であるとはいえ、わが国のミーンズ・テストは厳し過ぎるという指摘がある。
- (5) 制度を管理する官庁：失業保険制度は旧労働省であったが、生活保護制度は旧厚生省だったので、両制度間の関係はさほど強くなかったと想像される。現在はこれら二つの省が合併しているので、関係の程度は高まっていると期待される。
- 以上をまとめれば、わが国の失業保険制度と生

生活保護制度は所得保障政策という共通の目的はあるが、具体的な政策の目的、対象、条件、運営方法は水と油ほどの差がある。従って、両者に共通の制度改革案は次の一点を除いてさほどない。その一点とは、所得維持政策、あるいはセーフティ・ネットの提供という目的からすると、わが国では両者ともその規模が小さいので、その規模を大きくする必要がある、ということである。

失業保険制度はわが国の失業率が低かったため、その必要性がさほど高くなかった。しかし、現在は失業率も5%前後の高さになっているので、失業保険制度を充実することが期待される。生活保護制度は勤労可能な世代における所得のなさ、あるいは低所得者に対してもなんらかの所得の保障をする必要性は高くなっているため、これも充実が期待される。両制度に共通する理由として、セーフティ・ネットの提供者として家族の役割が低下していることから、公共部門が所得維持政策の肩代わりをする必要がある、があげられる。

各制度の具体的な改革案については、既に橘木(2001, 2002b)で詳しく論じているので、ここでは外国の経験から学べることを、学べないことを中心に論じてみよう。特に各種の福祉政策の充実、人々の勤労意欲にとってマイナスである、求職活動にモラル・ハザードを発生させる、小さな政府の方が民間活動を阻害しない、等々の理由によって批判されることが多い。これらの問題をIVで検討してみよう。

#### IV 非勤労家計への所得支持政策

わが国における生活保護制度に似た制度が、欧米諸国においても用意されている。特に、アメリカでは激増している未婚の母子家庭の中で、勤労しないあるいはできない女性に対して、連邦政府や州政府が現金給付を行う制度が有名である。もとより、わが国のように傷病者への所得支持政策もあるが、母子家庭への支給が金額のみならず、人数の上でも多いので、最大の関心が政策の評価として向けられた。ついでながら、わが国ではまだ未婚や離婚による母子家庭の数は少なく、生活

保護制度の中で母子家庭への給付は、そのウェイトは小さいので、アメリカとは大きく異なる。

アメリカでは1996年にPRWORA (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act: 個人の責任と勤労機会の調和に関する法)が成立した。法律の具体的な内容についてはBlank (2002)に詳しい。それを基に、重要な点を簡潔にまとめておくと、次のようになる。

最大の目的は、“Welfare to work,” “Work first”で象徴されるように、各種の制度改革によって、働くことを第一義とすることを目指した。例えば、支持政策を最大5年の支給期間に限定、EITC (Earned Income Tax Credit: 稼得所得に対する減税策)の強化策、児童手当の充実、最低賃金の増額、等の政策が導入された。具体的には、AFDC (Aid to Families with Dependent Children: 子供をもつ家庭への支援)からTANF (Temporary Assistance for Needy Families: 支援を必要とする家庭への一時的補助)への変換である。わが国での文献としては後藤(2000)が有用である。

1996年以前の制度においても、この種の福祉政策によって労働供給への阻害を避け、むしろそれを増加させることを目指していたが、Moffitt (1992)が述べるように、意外とその目的を達成することには成功していなかったのである。これに対して1996年の福祉政策の改革は、現実にその制度を受ける人の数を減少させたばかりではなく、労働供給の増加に成功したと、Blank (2002)は主張している。

この成功に自信をもったのか、アメリカの経験を他国(特にヨーロッパやカナダ)においても参考にしてほしい、と主張している。例えば、Blank (2001, 2003)参照。現にイギリスではEITCをモデルとしたWFTC (Working Families Tax Credit: 勤労家庭での減税)が導入されたし、カナダでも同様な政策が導入されている。

アメリカの“Welfare to work,” “Work first”を日本も学ぶべきだとする主張が多い。私はアメリカにおけるワークフェア、すなわち働くための福祉政策の成功によって、アメリカ流の福祉改



革(あるいは福祉削減策)がそのまま日本の参考になるとは思えない。その理由をいくつか述べてみよう。

第一に、AFDCやTANFの制度による給付を受けている人の数が、1996年以降急激に下落したのは、当時のアメリカ経済の絶好調によって、給付への需要が減少したのが原因ではないかと思われる。母子家庭の労働供給の増加も、経済絶好調であったことが労働需要を増加させ、仕事があるから受給人数が減少したのではないか。

このことはBlankも可能性として示唆している。福祉政策の改革による効果と経済絶好調による効果を峻別することの難しさを指摘した上で、少なくとも過去のアメリカ経済の好調さによる労働供給の増加を経験した量以上に、今回の福祉改革は労働供給を増加させているので、純粹の福祉改革の効果は大きいとしている。でもその数量を具体的に示していないので、私の疑問はまだ残るのではないか。

第二に、アメリカの教訓をそのまま日本にあてはめるのは、早計と判断される。日本でも“Welfare to work,” “Work first”の精神は非常に大切だと思うが、アメリカの事例は未婚ないし離婚による母子家庭を対象とした結果である。高い失業率で悩む高齢者や若年層、さらに女性一般に関する事で、福祉制度の改革が労働供給の増加に寄与するかどうか、対象の標本が異なるだけに速断はできないのではないか。

似たことはヨーロッパにもあてはまる。ヨーロッパの失業問題でもっとも深刻なのは、若年層の高い失業率と長い失業期間である。この問題に対して、アメリカ流の福祉改革が成功をもたらすかどうか不明である。

では逆に、アメリカの経験から学ぶことはないだろうか。それは母子家庭の女性の勤労を促すような福祉政策の導入、ということになる。わが国の生活保護の支給に占める母子家庭の比率はきわめて低いので、母子家庭への支給数を増加させる必要はある。その理由は、わが国でも離婚数は増加中であるし、未熟練者が多いだけに就労先を見つけるのに困難があるからである。

それよりも重要なことは、子育てをしながら就労することは、多大の困難が伴うので、子育て支援策の強化が必要である。アメリカでも子育て支援策(例えば補助金)が女性の就労数を増加させるのにもっとも役立ったとされているので、日本においても同様の政策が期待される。具体的にどのような政策がわが国において望ましいかは、少子化に悩む日本と未婚女性による子供の誕生に悩む(?)アメリカでは、状況が異なる。

わが国では、すべての児童に対して所得税控除や児童手当の額を増大させ、かつ母子家庭の児童に対しては、生活保護制度の枠内で付加的に税制優遇や児童手当を施すことが、望まれる政策であろう。ただしわが国では、育児は親の責任という考え方からなかなか脱却できないでいるし、現今の巨額の財政赤字の存在によって、政府は育児支援策にさほど熱心ではない。

生活保護制度におけるもう一つの改革は、失業保険制度による保険給付が期限を過ぎた失業者に、生活保護制度による所得補助の道を広げることである。もとより、失業保険制度において給付期間が延長されるような政策が導入されれば別であるが、現実には逆の政策が採用されているのでなおさらである。

わが国の生活保護制度は、既に強調したように、働くことのできる年齢層への支給は、傷病者でない限り非常に限られている。「なんとか就労せよ」という哲学と、「家族か親類から経済援助を受けろ」という哲学が、わが国で支配的だったので、失業者への支給は非常に限られていた。

前者の哲学に関しては、失業率の低かった時代ではともかく、現今ではどうしても職の見つからない人が少なからずいる。後者の哲学に関しては、家族のきずなが崩れつつあるので、公共政策の登場の必要性は高まっている。

生活保護制度の枠内における失業者への支援についていえば、学校を卒業してすぐ失業する若者についても、支給を行うことが考えられる。既に強調したように、失業保険制度で給付を受けるためには、保険料を拠出していた(すなわち就労経験)ことが条件になっている。新卒の若者は就労

経験がないが、それは本人の責任ではない。高い失業率に悩む若年層の経済困難を救済するには、生活保護制度からの支給が一案である。似たような制度は既にオーストラリアで導入されている。

## V 最低賃金制度の特色

低所得階級の経済支援策として有効な方法は、被雇用者に関していえば最低賃金額のアップである。自営業者における低所得については、ここでは考慮の対象外とする。自営業者の所得分配の不平等度が賃金労働者のそれよりも相当高いので、自営業者の低所得問題も無視はできない。しかし、自営業者の低所得者については、考慮せねばならないことが数多くあるので、別の機会に譲りたい。

低賃金の労働者は一体どの位いるのだろうか。わが国の最低賃金額は国際的にみてどの程度の位置にいるのだろうか。それらを示すものとして、衝撃的な事実が表1によってわかる。表1は、OECD諸国において、1時間あたり最低賃金額、平均賃金額との比較、最賃以下の賃金しか受けていない人の比率、を示したものである。この表は購買力平価によって評価されているので、共通の基盤で比較が可能である。

表1でわかることは、わが国の最低賃金は、OECD諸国の中でそのレベルに関して、相当の下位にある点である。最賃額について11カ国の中で下から3番目、最賃が平均賃金との比較では

どの程度に定められているかは最下位、最賃以下にいる労働者の比率において下から2番目、である。三つの基準において、相当な劣位であることが明白である。

最賃額では最高レベルのベルギーの約半額、平均賃金との相対比較では最高レベルを誇るフランスの約54%、最賃以下の労働者の比率は約10%存在している。最低賃金額の設定が相当抑えられているし、むしろ低すぎるといってよい。しかも、低すぎるのにもかわらず、最賃以下の賃金しか受けてない人が約1割も存在する。わが国では未満率とも呼ばれているが、20%という数字に達しているとの指摘もある。この数字の推定は難しいが、10~20%の数字は、そもそも最低賃金法が規則通り機能していないことを意味しており、最低賃金法はザル法といわれても仕方がない。

もう一つの衝撃的な数字は表2によって示される。これは生活保護制度の支給額と、最低賃金法から計算される月額賃金額を比較したものである。この表によると、1980年あたりから最低賃金額の方が、生活保護制度による支給額よりも低くなっていることがわかる。

この事実は次の2点から異常である。第一に、生活保護制度による支給額は、人が最低生きていけるだけの生活費保障を念頭にしている。もとより、最低生活水準の設定は様々な要因がからむだけに、簡単な作業ではないが、最低賃金額が生活保護支給額より低いということは、最賃が生きて

表1 最低賃金額に関する国際比較 (1997年のポンド表示)

|          | 購買力平価に基づいて評価された時間あたり最低賃金額 | フルタイムの中間の賃金に対する最低賃金の比率 (%) | 最低賃金以下の賃金しか受け取っていない人の労働者比率 (%) |
|----------|---------------------------|----------------------------|--------------------------------|
| ベルギー     | 4.56                      | 50                         | 4                              |
| カナダ      | 3.80                      | 40                         | 5                              |
| フランス     | 3.97                      | 57                         | 12                             |
| 日本       | 2.41                      | 31                         | 10                             |
| オランダ     | 4.27                      | 49                         | 4                              |
| ニュージーランド | 3.18                      | 46                         | 1                              |
| ポルトガル    | 1.65                      | —                          | 5                              |
| スペイン     | 2.10                      | 32                         | 2                              |
| U.S.A.   | 3.67                      | 38                         | 5                              |

出所：D. Metcalf (1999)。

表2 地域最賃と生活保護の比較

(単位：円)

| 東京地域別最低賃金額の推移 |       |                        | 生活保護(東京・18歳単身) |        |               | 最賃と生保の比較              |              |
|---------------|-------|------------------------|----------------|--------|---------------|-----------------------|--------------|
| 年             | 日額    | 日額×25日<br>(88年より23日計算) | 生活扶助           | 住宅扶助   | 生活扶助+<br>住宅扶助 | 生活保護=100と<br>した最賃額の割合 | 最賃と生<br>保の差額 |
| 1975          | 2,063 | 51,575                 | 29,962         | 14,200 | 44,162        | 116.79%               | 7,413        |
| 80            | 2,991 | 74,775                 | 50,069         | 26,600 | 76,669        | 97.53%                | -1,894       |
| 85            | 3,691 | 92,275                 | 64,595         | 32,300 | 96,895        | 95.23%                | -4,620       |
| 90            | 4,357 | 100,211                | 74,198         | 39,200 | 113,398       | 88.37%                | -13,187      |
| 95            | 5,144 | 118,312                | 83,706         | 49,900 | 133,606       | 88.55%                | -15,294      |
| 2000          | 5,559 | 127,857                | 87,684         | 53,500 | 141,184       | 90.56%                | -13,327      |

出所：黒川・小越(2002)。

いくだけの生活費を支給していないといえる。

第二に、最低賃金を受け取る人は労働をしているのに対して、生活保護を受けている人は労働をしていない人が圧倒的に多い。高齢者や傷病者はその可能性が高いのである。労働している人の受け取り分が、労働していない人のそれより低いのは、人間心理として理解が困難であるし、勤労へのインセンティブとして大きなマイナスである。

これら二つの理由により、本来ならば最低賃金額の方が、生活保護支給額よりも高いのが正常である。私自身の判断は、生活保護支給額がやや高すぎることも一因であるが、最低賃金額が低すぎる事が最大の理由になっている。他の先進諸国との比較においても低すぎたわが国の最低賃金額なので、最賃額の上昇策は緊急を要することである。

## VI なぜ最低賃金額は低いのか

わが国の最低賃金額がなぜ低いのか、ここで検討しておこう。そのためには、まず歴史的な経緯をたどる必要がある。

もっとも重要なことは、わが国の最低賃金額の決定は、必ずしも労働者の賃金支払いによって、国民の最低生活水準の保障を目的としたものではなかった、ということである。最低賃金制度をよく知らない人にとって、最低賃金というのは人が最低生きていけるだけの所得を保障する制度と思いがちである。なぜならば、単身者を想定すれば、一人で働いて賃金を得るのであるから、もし賃金

が低すぎれば生活できない。それを防ぐために最低生きていけるだけの所得保障を、最低賃金制度は目的としているのではないかと想像できる。

この想像が間違いであることは、次の事情によって明らかになる。第一に、単身者という想定があてはまらない。特に最低賃金あたりにいる単身者には若者が多く、若者はたとえ独身であっても、親と同居しておれば生活費はさほどかからないし、親の経済支援があるだろう。この伝統は今でも生きており、橘木(2002a)や山田(1999)によって、家族間の経済支援が語られている。特に山田の命名による「パラサイト・シングル」は記憶に新しく、親が若者に経済支援してきたし、今でもしているのである。

第二に、最低賃金あたりにいるもう一つのグループは、女性のパート・タイマーである。日本では男性よりも女性、フル・タイマーよりもパート・タイマーの賃金が低いが、女性のパート・タイマーの大半は既婚者なので、夫に所得がある。従って、妻の賃金が相当低くとも、夫妻の合計所得は低くなく、平均所得よりもやや高い可能性が高い。

このように、最低賃金あたりにいる人達の賃金支払いであっても、生活困窮には至らないだろうという事実が、最低賃金額を高くすることに労使ともに熱心でなかった。

第三に、最低賃金の決定に際して、できるだけ労働費用を抑制して、企業の経営に寄与すべしとの配慮が働いていた。この配慮は、戦後一貫して続いてきたので、経済優先、ないし企業優先の伝

統が生きていた。特に不景気の時に、最低賃金の上昇によって、最悪企業が倒産することがあってはならない、ということが根幹にあった。これらの配慮は、最賃を決定する審議会の構成メンバーである経営者、労働組合、中立委員の合意であった。

第四に、日本は社会主義国家ではなく、資本主義・市場原理の経済なので、経済原則は市場の決定する賃金に信頼をおいている。市場の決定する賃金水準を大きく変えることは、市場原理の原則に反するとみなされている。もう少し具体的にいえば、一部の労働者の企業への貢献度、すなわち生産性は相当に低いので、賃金は相当低くならざるをえない、とみなされている。従って、最低賃金のレベルも市場のなす結果と多くの人が判断するので、それを大きく変えようとしなない。もとより、一部の労働者の生産性が本当に低いかどうかは、検証の必要がある。

第五に、本来ならば賃金を高くすることを要望する労働側の代表は、大企業の男子フル・タイマーが中心の労働組合から成っている。それらの人の平均賃金は相当高く、最低賃金あたりにいる非労働組合員の賃金上昇策にさほどの関心がない。やや皮肉と誇張を込めていえば、最低賃金を高くすることによって、自分達の賃金が逆に低下に追い込まれるかもしれないことを恐れているかもしれない。

## Ⅶ 最低賃金を上げるための政策措置

最低賃金額を上げるには、最低賃金審議会における決定が必要である。最賃の決定は、産業別と地域別の二つの要因が考慮されている。産業と地域によって平均賃金レベルが異なるからである。

具体的な政策を論じること大切であるが、もっとも重要なことは、賃金への基本的な見方を根本的に変更することにあると、私は思う。それは働くことの代償としての賃金は、労働者の貢献度に応じて決定されることは当然であるが、同時にその人が最低限、できればそこそこの生活を一人で送れるだけの賃金支払いがなされるべき、との

原則が確立される必要がある。

既に述べたように、わが国の最低賃金額は後者の精神に欠けていた。すなわち、最賃が一人で生活できるための資金を提供してなかったのである。若者の経済自立を促すためにも、既婚女性が夫に経済的な過剰依存する程度を下げるためにも、そして低い賃金にいる人の勤労意欲を高めるためにも、最低賃金を上げる政策が必要である。

最低賃金制度を充実する政策、例えば最低賃金額を上昇させたり、最低賃金額以下の賃金しか払っていない企業への罰則適用や監視活動は、わが国ではなかなか実行されない。特に現今のように企業が業績不振であれば、労働費用のコスト上昇の原因になる最賃額の上昇策に企業は賛成しない。罰則や監視の問題は、本音と建前を巧妙に区別する風土一般を打破することがない限り、わが国の風土一般に関係することなので、最低賃金法の遵守だけを目指すのは不可能である。

問題は企業側と労働組合の態度である。最低賃金額を上げると、企業の雇用能力を下げることになるので、新しい人を採用することにネガティブな誘因になるし、最悪の場合には既に雇用されている労働者の解雇を余儀なくされるとして、企業側は賛成しない。労働組合側も、もし最賃の上昇があれば、自分達の雇用や賃金に悪影響があるかもしれない、双手を上げて賛成しないのである。

経済学の世界、特に英米の経済学では、最低賃金制度の存在が、雇用や賃金分配に与える効果について、相当な数の研究蓄積と論争がある。わが国でもいくつかの研究例はあるが、例えば安部(2001)、最賃に関する関心がないのか、研究の成果はさほどない。

ここで簡単に英米でなされた最低賃金に関する研究成果を簡単にサーベイしておこう。アメリカでも最大の関心は、最低賃金が上げられれば、雇用が減るのではないかということである。特に最賃あたりにいるのは10代の若者が中心なので、若者の雇用増加に悪影響があるかどうか論争の種になった。

学問上のみならず、メディアや政治・政府まで含めた論争は、Card and Krueger (1995) に始

まるものである。もとより Card and Krueger の研究以前にも、アメリカでは最賃の上昇による若者のマイナスの雇用弾性値の推計は数多くあった。それらの数字については、Brown, Gilroy, and Kohen (1982), Brown (1999) によって知ることができる。1980年代以前の計測によれば、最低賃金が10%上昇すれば、1~3%の若者の雇用削減につながるとされていた。最近の数字は1%より小さくなっており、雇用への悪影響の程度はさらに小さいといえる。

Card and Krueger (1995) の主張でもっとも斬新な点は、最低賃金の上昇があったとき、普通であれば雇用が削減されると想定するし、実態経済もそれを支持していたが、逆に雇用が増加する可能性のあることを示したことにある。その論拠はいわゆる「需要独占モデル」の適用にある。賃金の上昇によって労働供給が増加し、その増加が労働需要の減少を上まわる場合があるからである。ただし、もし最賃が上がりすぎれば、雇用の減少につながることは通念と同じである。Card and Krueger は、1989年から91年までに最賃が上げられた州の統計を用いて、現実の雇用が増加したことを示した。

Card and Krueger の結論の持つ意味は大きい。なぜならば、最賃の上昇によって低所得者の所得は上がるのに加えて、雇用も増加するのであるから、一挙両得の効果があるといえる。ただし、Card and Krueger の推計に対して、様々な批判がなされたし、既に述べたように論争にまで発展した。残念ながら日本の推計例はなく、数多いアメリカの推計結果だけに注目せねばならず、残念であると言わざるをえない。

雇用への効果以外にも、最低賃金制度は様々な経済効果がある。それを簡単にまとめておこう。

- (1) 最低賃金以下の賃金しか受け取っていない労働者、あるいは支払っていない企業の問題と、最低賃金よりほんの少しか高い労働者への需要が高まることがある。これらの意味を知る必要がある。
- (2) 最賃の上げによる労働費用の増加を抑えるために、労働時間の減少が発生するかも

しれず、あるいは製品価格の上昇という転嫁があるかもしれない。

- (3) 最賃の上昇は賃金分配の平等化に貢献するということが、英米の研究によってわかっている。例えば、DiNardo et al. (1996), Card and Krueger (1995), Machin and Manning (1994) 参照。この事実のもっている意義は大きい。なぜならば、1980年代と90年代の英米は賃金分配の不平等化が相当進んだ時期であっただけに、それを是正するための政策の一つとして、最低賃金の上昇という手段があることを示している。

わが国における最低賃金制度の充実が、どの程度雇用や賃金分配に影響があるのかを推計した上で、具体的な制度の改革案を示す必要がある。本稿で示されたようにわが国の最低賃金制度の未発達振りは問題である。少なくとも現在以上に最賃額を上げなければならないことは確実である。そのためには、経営側の決断はいうにおよばず、労働側の決断にも期待が集まる。なぜ労働側かといえば、雇用されている労働者のわずかながらの賃金削減も必要かもしれないからである。

## Ⅷ ま と め

失業する人、低所得の人、あるいは働けない人、といった所得の低い人に対する所得支持政策を論じてみた。それらを機能させる制度として、失業保険制度、生活保護制度、最低賃金制度があるが、わが国ではそれらの制度が不十分であることを示した。“Welfare to work,” “Work first” を旗印に、わが国でもこれらの制度の充実に対する反対の意見は強い。特にアメリカでの福祉改革の成功例に立脚して、この種の声は強いが、アメリカの例はさほど参考にならないことを示した。

わが国の生活保護制度と最低賃金制度の問題点を指摘した上で、いくつかの改革案を示した。生活保護制度については橘木(2000)で論じた。基本の策は、制度による支給を受ける人の数をもっと増加させる必要はあるが、支給額については減

額の措置があつてよい。失業保険制度の改革案については、橘木(2001, 2002b)で詳しく論じたので、関心のある方はそれを参照してほしい。基本の策は、失業保険制度への加入者を増加させ、かつ支給条件を手厚くする必要がある。最低賃金制度の充実は早急になさなければならないが、具体的な改革案はともかく、もっとも重要な改革は最賃の基本性格を変えることである。それは最低賃金は国民一人一人の生活水準を保障する目的もある、という点を基本性格の一つとして定着させるべきである。家族と企業がセーフティ・ネットの提供者として役割を低下させているだけに、公共政策の役割への期待は高まっている。

#### 参考文献

- 安部由起子(2001)「地域別最低賃金がパート賃金に与える影響」, 猪木武徳・大竹文雄編『雇用政策の経済分析』第9章, 東京大学出版会, pp. 259-302。
- 黒川俊雄・小越洋之助(2002)『ナショナル・ミニマムの軸となる最賃制』, 大月書店。
- 後藤玲子(2000)「公的扶助」, 藤田伍一・塩谷裕一編『先進諸国の社会保障: アメリカ』第8章, 東京大学出版会, pp. 151-68。
- 橘木俊詔(2000)『セーフティ・ネットの経済学』, 日本経済新聞社。
- 橘木俊詔(2001)「失業リスクとワークシェアリング」, 橘木俊詔編『ライフサイクルとリスク』第5章, 東洋経済新報社, pp. 103-24。
- 橘木俊詔(2002a)『安心の経済学』, 岩波書店。
- 橘木俊詔(2002b)『失業克服の経済学』, 岩波書店。
- 山田昌弘(1999)『パラサイトシングルの時代』, ち

くま新書。

- Brown, C. (1999), "Minimum Wages, Employment, and the Distribution of Income," in O. Ashenfelter and D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3, chapter 32, pp. 2101-63.
- Brown, C., C. Gilroy, and A. Kohen (1982), "The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment," *Journal of Economic Literature*, vol. 20, pp. 487-528.
- Blank, R. M. (2002), "Evaluating Welfare Reform in the United States," *Journal of Economic Literature*, vol. 40, pp. 1105-66.
- Blank, R. M. (2003), "U. S. Welfare Reform: What's Relevant for Europe?" *CESIFO Economic Studies*, vol. 49, pp. 49-74.
- Card, D. and A. Krueger (1995), *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton: Princeton University Press.
- DiNardo, J., N. Fortin and T. Lemieux (1996), "Labor Market Institutions and the Distribution of Wages, 1973-92: A Semiparametric Approach," *Econometrica*, vol. 64, pp. 1001-44.
- Machin, S. and A. Manning (1994), "The Effects of Minimum Wages on Wage Dispersion and Employment: Evidence from UK Wage Councils," *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 47, pp. 319-29.
- Metcalfe, D. (1999) "The Low Pay Commission and the National Minimum Wage," *The Economic Journal*, vol. 109, pp. F 46-F 66.
- Moffitt, R. A. (1992), "Incentive Effects of the U. S. Welfare System: A Review," *Journal of Economic Literature*, vol. 30, pp. 1-61.
- (たちばなき・としあき 京都大学教授)

# 公的扶助の法的基盤と改革のあり方

## ——「自由」基底的社会保障法理論の視角から——

菊池馨実

### I はじめに

わが国の社会保障制度は構造改革の只中にある。2004年には年金制度改革が予定され、法施行後5年にあたる2005年を目標として、介護保険法改正に向けた議論も行われている。老人医療制度を軸とした医療保険制度改革も、避けることのできない政策課題である。

こうした状況下、わが国社会保障の中核に位置付けられるべき生活保護制度については、1950年全面改正以来、本格的な法改正が行われなまま今日に至っている。しかしようやく、高齢化や経済状況の悪化による被保護者の増加などを背景として、2003年8月、社会保障審議会福祉部会に生活保護制度の在り方に関する専門委員会が設置され、同法改正を見据えた改革論議が開始された。

本稿は、筆者が近時主張している「自由」基底的社会保障法理論の立場から、公的扶助のあるべき方向性の一端を論じるものである。改革論議が本格化する中で、経済学・財政学・社会学等とは異なる法学的な視座からの規範的議論も有意義であると思われる。

以下では、「自由」基底的社会保障法理論の骨子を明らかにし(II)、わが国社会保障制度とりわけ生活保護法のあるべき方向性につき論じる(III)。その上で、筆者の法理論の思想的基盤であるアメリカに目を転じ、貧困法(Law and the Poor)の碩学の一人であるジョエル・ハンドラー(Joel F. Handler)の議論を紹介し(IV)、わが国

公的扶助改革への若干の示唆を得たいと考える(V)。

### II 「自由」基底的社会保障法理論

#### 1 社会保障(法)の今日的課題

筆者の理論とそれに基づく各論的な立法構想は、これまで各所で展開してきた〔菊池(2000)(2001)(2002 a)(2002 b)(2002 c)(2003 a)(2003 b)など〕。III以降の議論の前提として、以下、筆者の立論の骨子を紹介しておきたい。

わが国社会保障制度と、それを分析対象とする社会保障法学について、筆者は次のような今日的課題があると考えてきた。

##### (1) 政策策定指針の提示

①本格的な少子高齢社会の到来、②家族形態・ライフスタイルの変化とりわけ女性の社会進出などに伴う従来の性別役割分担の変化、③雇用形態の多様化や長期失業者の増加、④政府財政の悪化など、社会的経済的環境が大きく変化する中で、毎年のように制度改正がなされている社会保障分野では、頻繁に改正される法制度のあるべき方向性を指し示す制度論ないし政策論的視角(いわゆる政策策定指針)の提示が重要な課題である。こうした政策論は、従来、経済学・財政学などの分野から展開されてきたものの、社会保障も憲法体制下にある法制度の一環であるから、法学的視点から制度改正を枠付け、一定の方向に導く規範的な指針ないし理念を抽出する作業も必要不可欠である。

## (2) グランドデザインの提示

最近指摘されているように、こうした政策論の展開にあたっては、年金・医療・福祉といった個々の制度ごとに論じるのではなく、社会保障全体、ひいては税制・相続・住宅・教育・雇用など、社会保障に密接に関連する諸制度を見据えることが求められる。たとえば、年金の支給水準は医療保険や介護保険の保険料及び一部負担金の水準とセットで議論されるべきであり、財源の調達方法や税制を絡めた議論も不可欠である(菊池[2004])。

## 2 個人を軸に据えた視点の重要性

こうした問題意識から、筆者は以下のように従来とは異なる視点から新たな社会保障法理論を提唱している。

社会保障法学では一般に、社会保障の目的は、国民の生活保障と捉えられてきた。こうした社会保障を支える法的根拠は憲法 25 条(「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」[1項]、「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障および公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」[2項])であることに異論なく、同条(とくに1項)が規定する「生存権」は社会保障法を支える基本理念と考えられてきた。これに対し、最近「社会連帯」を、生存権と並ぶ社会保障法の基本理念と捉える見解が有力になっている。

社会保障(法)を基礎付ける理念としての「生存権」「社会連帯」は、否定されるべきものではない。しかし、これらの理念のみでは十分でない。なぜなら、社会保障法関係における中核的法主体であるはずの個人ないし国民を、適切に位置づけられないからである。従来の生存権論は、憲法 25 条 1 項を具現化した生活保護を主として念頭におくものであり、ともすれば社会保障法関係を国家から国民に対する一方的な給付関係として捉えがちであった。そこでの個人は、「積極的能動的な法主体」というよりもむしろ「保護されるべき客体」として位置づけられるものであった。他方、社会保障には社会構成員間の互恵的な関係を

前提とし、これを基盤に国家が制度化したという側面もある。ただし社会連帯を殊更に強調するのは、社会全体の利益の中に個人を埋没させ、安易に個人への犠牲を強いかねない危険性をはらんでいる。欧米諸国と比較して「個」が確立していないといわれる一方、社会保障分野でも世帯単位から個人単位への方向性が模索されているわが国では、まず自覚的に個人を基軸に据えた議論から出発し、時として個人の意思に反する(強制を伴う)国家による保障や社会レベルでの連帯が、なぜ正当化されるのかを問い直す必要がある。

## 3 「自由」基底的理論

こうして個人を軸に据えた視角から、筆者は、社会保障の目的が従来の通説にいう生活保障にとどまらず、より根本的には「個人的自由」の確保にあるという点に着目し、社会保障をめぐる法理論の再構築を提唱している。ここでいう「個人的自由」とは、「個人が人格的に自律した存在として、主体的に自らの生を追求できること」を意味する。このことは、社会保障の目的を、富・財産などの基本財の移転・分配と、それによる衣食住などの物質的充足といった物理的事象で捉え切るのではなく、より根源的に「自律した個人の主体的な生の追求による人格的利益の実現のための条件整備」と捉えるものである。従来の社会保障法学が生存権を軸に社会保障を基礎付けていたのに対し、先に述べた生存権論の問題性などに鑑み、「自己決定権」の根拠とされる憲法 13 条を軸にして社会保障を基礎付けようとするものである。この議論は、単に財の配分の平等を達成するのみでは十分でなく、財を機能(functionings=人がなすもの〔doings〕、なりうるもの〔beings〕の組み合わせ)に変換する能力に着目し、そうした基本的潜在能力(basic capabilities)の平等を念頭におくアマルティア・センの議論に親和性をもつ〔セン(1999)、鈴木・後藤(2001)、後藤(2002)〕。

筆者はこうした理論構想を「自由」の理念と呼称し<sup>1)</sup>、この個人基底的理念が、個人主義の思想を基盤とするわが国憲法体制下であって、社会保



障における指導理念として位置づけられるべきと考える。こうした(自らが望む生き方を追求できるという意味での)人格的利益の実現を図るため、憲法25条1項・2項を媒介として、国家は社会保障制度を整備し、一定の財・サービスの供給を確保する責任を負う(それは権利として保障される)一方、それに対応する形で、国民は一定限度で財政負担責任を負い、加入強制、応能負担といった形での財産権への制約(憲法29条2項)を甘受すべきことになる。

私見に対しては、「自由」という呼称もあってか、社会保障の縮小を目指す理論であるとの誤解を招きがちである。しかしその内実は、いわば「生き方の選択の幅の平等」の確保を目指す点で、実質的な機会の平等(基本財を潜在能力に変換する場面で生じる損失を実質的に補完する医療・介護サービスや、自らのあずかり知らない偶然でさまざまな境遇の下に生まれた子どもに対する保育・教育サービスの充実など)の契機を強く持つ点で、決して単純にそういえるものではない。

#### 4 社会保障法における人間像

社会保障法理論の構築に際しては、社会保障をめぐる中核的法主体である個人像をどう捉えるかも重要である。

社会保障制度が対象とする人間ないし個人は、従来「福祉」=「社会的弱者のための施策」というイメージがつきまとうてきたことに示されるように、ともすれば国家により「保護されるべき客体」として位置づけられる「弱い」個人像であったことは否定できない。しかし、もはやこうした「弱い」個人を念頭に置いた社会保障の理論構築をなすべきではない。現実に存在する社会的経済的な格差を踏まえた上で、かつそれを補完するための法的対応を不可欠としながらも、基本的には自律的主体的な人間像ないし個人像が念頭に置かれるべきである。こうした人間像を前提としてこそ、痴呆性高齢者、知的・精神障害者、乳幼児などであっても、「個人的自由」の尊重による「自立」ないし「自律」をめざした権利擁護などの法制度の整備が当然かつ積極的に求められることに

なるし、またこれにより先に述べた基本的潜在能力の平等が図られることにもなる。

社会保障の制度構築にあたって念頭に置かれるべき個人像をめぐるのは、利他的ないし慈善的な個人か利己的な個人かという議論もなされており、少なくとも完全な利他主義をとらない一方、新古典派経済学という合理的経済人仮説とも距離を置く考え方が有力である〔塩野谷(2003)、広井(1999)、堤(2003)〕。私見によれば、社会保障給付の前提として求められるべき「貢献」の幅広い捉え方にも示されるように(5(3)④参照)、また地域コミュニティやNPOなどの自生的・自発的共同体の社会保障に占める役割を積極的に評価すべきことから、「合理的経済人」を仮定する新古典派経済学にみられるような、もっぱら利己的合理的な個人が念頭におかれるべきではなく、「関係性」の構築による人格の相互的発展まで見据えた「共感」的部分を兼ね備えた人間像を前提とすべきと考える。

#### 5 尊重されるべき諸原理

こうした理論を前提とした場合、社会保障制度のあり方を論じるに際し以下のような規範的価値の尊重が求められる。

##### (1) 社会保障と個人との相克

国家等による社会保障給付の無制限的な拡充があるべき制度改革の方向性とはいえず、あくまで個人による生活自助が原則であること、その意味で個人による私的生活の遂行と社会保障の拡充とのあいだには一定の緊張関係を伴うことを確認する必要がある。このことは、単なる財源上の制約のみならず、自律的主体の人間像を念頭に置く以上、当然に認められる。ここから、社会保障は国家による個人生活への介入的側面をもつこと、個人生活に過度にわたって介入し、強制の契機を孕む制度の導入に際しては慎重な配慮をなすべきことが導き出される。

##### (2) 個人単位での権利義務の把握

個人を社会保障法関係の軸に据える視点から、個人単位で権利義務主体を把握する必要性が挙げられる。最近の社会保障改革をめぐる論議の中で、

ライフスタイルや価値観の多様化などを背景として、社会保障制度構築にあたり、いかなる類型の世帯にも中立的という意味で拠出及び給付の個人単位化が主張されている。今後の方向性としては、制度毎の個別事情を勘案する必要があるとはいえ、基本的には個人単位で権利（ないし給付）と義務（ないし拠出）の公平性を論じていく必要があると思われる。

### （3） 社会保障制度内における個人の主体性の尊重

社会保障制度における個人は、積極的能動的な主体的存在として位置づけられる。ここから、制度の策定及び運用に際しての規範的指針として、以下の諸原則が導き出される。

#### ①「参加」の原則

ともすれば国家による個人生活への一方的な押し付けになりかねない社会保障制度の策定及び実施には、可能な限り個人の参加による主体的な関与の機会を積極的に保障することが求められる。

#### ②「選択」の原則

受給者ないし利用者の意思にかかわらず一方的に給付の可否・内容が決められる仕組みは消極的に評価されるべきであり、自らの意思による選択が可能であることが基本的に望ましい。

#### ③「情報アクセス」の原則

「参加」の一内容として、また「選択」をなす前提条件として、社会保障政策策定の前提となる基礎資料の全面的開示や個人情報開示など、「情報へのアクセス」保障も求められる。

#### ④「貢献」の原則

社会保障法関係において想定されるべき個人は、能動的主体的な法主体であることからすれば、自らも一定の「貢献」をなすべきことが求められる。「貢献」とは、一義的には社会保険料負担や利用者一部負担などの費用負担という形でなされ得る。ただし重要なのは、稼働収入の途絶などで具体的費用負担能力を欠く場合でも、社会保障制度の基盤をなす社会の構成員である以上、抽象的負担可能性がある限り（典型的には稼働能力がある場合）、一般の有給雇用とは異なる形での自立に向けた積極的関与（たとえば職業訓練、公共サービ

スへの従事など）を通じての社会的「貢献」が前提となるという点である（IV参照）。

こうした議論に対しては、抽象的な負担可能性さえ認められない主体（たとえば要介護度重度の高齢者や重度障害者）は社会保障法の法主体であることを否定されるのではないかと、との疑問を生じるであろう。この点につき筆者は、医療・介護・福祉サービスの対象者であれば、「ケア」が本来、ケアする側とされる側という一方的関係ではなく、人間対人間という対等な関係において成り立つ相互的かつ精神的な営みであることから、当事者間の「関係性」の構築による人格の発展（あるいは人間的成長）に由来する、別次元での「貢献」がなされ得ると考える。こうした構成も、社会的弱者といわれることのある人々をパターナリスティックに保護されるべき客体にとどめおくのではなく、同一次元でその主体性を尊重する見地から必要と思われる。

### （4） 平等の契機の重視

「自由」という文言を用いながらも、筆者が主張する「自由」基底の理論には、ある種の平等の契機が含まれている。特に医療及び介護分野においては、「個人的自由」の尊重に際して求められる「生き方の選択の幅の平等」を確保するため、基本的に平等な医療及び介護サービスへのアクセスを保障する必要がある。

## III 公的扶助のあり方

### 1 社会保障のあり方

現実の社会保障制度の具体的内容は、特定の理念のみから一義的に論じ尽くせるものではない。ただし、「自由」基底の理論から社会保障のあるべき全体像を描き出すことも、中長期的視野からみたグランドデザインの提示という側面からすれば決して無意味なことではない。ここでは紙幅の都合上、ごく簡単にデッサンを描くにとどめたい。

所得保障については、老後所得保障（老齢年金など）における公的給付につき、現行の基礎年金水準より高く設定した基礎的部分の保障を基本とすべきで、それを超えた「従前所得保障」的機能

を強く持たせるべきでなく、むしろ企業年金・国民年金基金など自助的所得保障手段確保に向けての公的援助措置を講ずることでこれに代替すべきである。したがって、公的年金(とくに厚生年金)支給水準の抑制それ自体は、単なる財源確保の観点ではなく、上記の意味で基本的には容認される<sup>2)</sup>。これに対し、障害・失業・労災といった就労期間中における突発的なリスク発生については、稼働年齢期間に限って、従前所得の一定水準を保障することにも合理性がある。

サービス給付については、性格を異にする医療サービスと非医療的な介護サービスを区分して、それぞれについて「個人的自由」の尊重に際して求められる「生き方の選択の幅の平等」を確保するために、サービスへの平等なアクセスが保障される必要がある。こうして年金などの現金給付の比重が低下し、社会サービス給付の拡大が図られるという意味では、筆者の議論はいわば「医療・福祉重視型」といい得る(広井〔1999〕)。

筆者の立論からすれば、年金・医療・福祉など狭義の社会保障に限定されない幅広い視角から多面的総合的に「個人的自由」の確保を図るべきである。たとえば教育については、生まれた境遇とその後の環境に大きく左右される児童への教育サービスの保障が極めて重要である。さらに労働市場に参入する以前の就業前教育の充実、産業構造の転換など自己責任の範疇を超えた状況変化により失業した中・高齢者に対する職業リハビリテーション教育の充実など、実質的な機会の平等を確保するための職業教育の保障も重要である。

## 2 公的扶助のあり方

### (1) 生活保護法の法目的と基本原則

次に、本稿の主題でもある公的扶助のあり方につき、その中心である生活保護法を中心に論じておきたい。

生活保護法(以下、法)は憲法25条の趣旨を直接具現化する制度と捉えられてきた<sup>3)</sup>。ただし生活保護法の目的として、法1条により、生活に困窮するすべての国民に対する①「最低限度の生活の保障」のみならず、②「自立の助長」も掲げら

れている点が重要である。これらは、私見によれば直接的には憲法25条の理念に基づくとしても、根源的には憲法13条に基礎を置く「自由」の理念から派生する。これらの相互関係は、②が本質的要素で、①はその手段的な性格をもつ。その意味で「自立助長」の要請は、「最低生活保障」の要請と同等もしくはそれ以上に尊重されねばならない。ここにいう自立とは、基本的には最低生活の保障による被保護者の主体的生活者としての精神的自立ないし人格的自立(を通じての「個人的自由」の確保)を意味する。こうした自立の捉え方は、今や受給者の大半を高齢者・障害者が占めるわが国の現状にも適合的である。ただし稼働能力がある限り、ここでいう精神的自立ないし人格的自立は就労等による可能な範囲での経済的自立を通じて実現されるべきである。その理由は、生活自助原則が資本主義社会の基本原則であることに加え、就労による生計維持費の獲得が自律した個人の主体的な生の追求による人格的利益の実現にあたる行為でありそれ自体手段的価値を有すること、またこうした自己実現により、社会保障に避け難い国家による個人生活への介入的契機が排除され得ることにある。

従来、生活保護法の解釈及び運用は、上記の①に重点を置いてきた。最低生活水準の具体化たる保護基準は、基本的にそれ以上でも以下でもない「線」として捉えられた。しかし、自立助長に根源的意義を見出す立場からは、憲法25条に淵源をもつ最低生活保障の要請も、一定程度弾力的に捉える余地があり、またそうすることが望ましいとさえいえる。こうした解釈により、保護開始時の要否判定基準と保護開始後の支給基準のそれぞれにつき、受給者の経済的自立に向けた取り組みを支援するための制度設計を組み込むことが可能となる。具体的には、後述するように保護開始の消極要件としての「資産、能力」(法4条)の認定の柔軟化のほか、就職後給料が支払われ生活が安定するまでの当面の生活費・住居費の貸付・支給、就業後における弾力的な収入認定(たとえば、控除額を一定期間に限って定率化する)などが考えられる〔菊池(2002b)〕。

以上の点と、IIでの議論を前提とした場合、法1条を受けた総則規定の基本原則(2-4条)と、保護の原則を定めた諸規定(7-10条)のあり方を以下のように整理できる。

法目的としての自立助長の意義については、法5条の総則規定の性格からしても、最低生活の原則を定める法3条との対比で、これと並ぶ基本原則として、新たに条文(仮に新法3条の2とする)を起すべきである。そこでは、①本法が生活に困窮する国民の自立の支援をめざすものであること、②国民には、その能力に応じて自立を図る責務が課されること(法60条参照)、③国には、国民の自立の助長に向けたさまざまな施策を講じ、援助を行う責務が課されること(法27条の2参照)、④前3項にいう自立は就労による経済的自立のみを意味するものと解釈されるべきでないこと、を規定する。

法2条の無差別平等原則にいう「無差別平等」とは、個々の受給者に対する保護の種類や方法、給付額を決定する際の指導原理として捉えられるべきではない。それはむしろ法9条の必要即応の原則に求められる。先に述べたように自立助長の法目的との関連で、必要即応の原則の意義を再評価する必要がある。

最低生活の原則を定める法3条と、保護基準の根拠である法8条に関連して、法の中核的規律事項である保護基準(最低生活の基準)の主要部分(一般基準)は、憲法25条のように抽象的ではなく、たとえば別表などの形で法律事項とすべきであるし、またそれによる基準改正手続の厳格化を緩和するため、年金のように生計費調整を行うとした場合、その根拠も法律上明記すべきである。たとえば、高齢加算の一律廃止は生計費調整を超えた最低生活水準の実質的修正を意味し、個人生活に与える影響が大きいかかわらず、厚生労働大臣告示の改正で足りる。わが国の判例上、解釈論としては健康で文化的な最低限度の生活水準が広範な立法および行政裁量に委ねられるとしても<sup>9)</sup>、制度論として、法律事項とすることにより保護の具体的水準にかかる民主的基盤の確保を図ることは重要である。ただし、先に述べたように

新法3条の2や法9条との関連で、保護基準の弾力化に配慮する必要もあり、その意味では保護基準の改定の際の考慮要素の基準化や改定手続における民主的基盤の確保などを明記した規定とすることも考えられる。

補足性の原則を定める法4条は、自立助長にかかる新法3条の2と密接に関連し、重要な意味合いをもつ。「資産、能力」の活用(1項)については、その厳格な行政運用がこれまで裁判上争われてきたところであるが<sup>10)</sup>、本稿の視角からすれば、資産の活用を自立助長目的との関連で柔軟に認める余地が相当程度存在し、また労働能力の活用も保護開始にあたっての消極要件として厳格に求めるべきではない。後者の前提として、生業扶助の大幅な拡充や、他法他施策も含めた適切なソーシャルワークの実施を含む就労アクセス確保等のための職業紹介・職業訓練・職業教育等の展開が、国に対して規範的に義務付けられる(新法3条の2③参照)。このことは、先に述べたように自立助長目的の経済的自立にかかる側面を、積極的な意味で評価し直すことにもなる〔石橋(2001)〕。

法4条については、権利義務の個人単位化との関連で、扶養義務の範囲(2項)をどこまで考えるかが問題となる。この点につき私見では、基本的に生活保持義務の範囲にとどめるべきと思われる。ただしその前提として、資産・能力の活用とも関連して、相続との調整(たとえば、持ち家に居住していた保護受給者が死亡した場合を想定した、受給者と政府との契約による保護費相当額の貸付制度)について検討すべきである。他方、権利義務の個人単位化と当然に衝突するものではなく、また生活保護は現実の困窮状態に着目した保障を行うものであるとの性格から、世帯単位の原則(法10条)は基本的に合理的である。

## (2) 給付の性格とあるべき保障態様

最低生活保障と自立助長は、生活保護法のみならず、社会保障その他の関連施策全体を通じてその実現が図られねばならない。社会保障の根本目的である「個人的自由」の確保も、年金・医療・福祉など狭義の社会保障に限定されない幅広い視角から多面的総合的に図られる必要がある。この

ことを踏まえて、他法他施策との関連も念頭におき、生活保護法上の各給付のあり方につき論じておきたい。

生活保護法にいう「保護」としては、金銭及び現物による給付または貸与が予定されており(法6条)、現実重要な役割を果たしているケースワークは、給付内容として明示されておらず単なる事実行為にとどまる。このことから、ソーシャルワークを含む福祉扶助を法定化すべきとの主張もみられる〔阿部(2001)〕。しかし、こうしたケースワークを通じた相談援助サービスなどの提供は、金銭及び現物(物品・医療・介護)給付のような実体的な最低生活保障そのものでなく、自立助長と直結した手続保障的な性格をもつこと、それゆえ定量的な水準の保障という考え方に馴染み難いことから、現在列挙されている各給付と同列の取り扱いは難しい(法11条)。

憲法25条1項により保障される「健康で文化的な最低限度の生活」の内容については、保障を必要とするニーズの性格に応じて、金銭給付と、医療・介護といった非金銭的なサービス給付に類型化できる。後者はサービス供給主体の存在を不可欠とし、金銭給付によりサービス給付に対するニーズも当然に充足されるとはいえないからである。日常生活支援としての性格をもつ介護サービスは、重複する部分はあるものの、医学的観点から行われる医療サービスとは性格を異にし、独自の保障を必要とする。介護扶助が新設されたとはいえ、支給限度額のある介護保険を補完するものではないこと、第1号被保険者について現物給付が保障されているわけではないことから、介護保険・介護扶助を中核とする現行介護保障法制は、憲法25条1項の規範内容を充足していないと評価される〔菊池(2000)〕。支援費制度導入後の障害者福祉サービス法制についても同様に不十分な保障状況にある。他方、医療保障については、「個人的自由」の尊重に際して求められる「生き方の選択の幅の平等」を確保するためには実質的に平等な医療サービスへのアクセス保障がなされる必要があることから、医療保険と別建てで特定療養費の適用がないなど給付水準に格差があり、

手続面でも給付に至るまでのアクセスに差異のある現在の仕組みを改め〔石田(2001)〕、介護保険第1号被保険者と同様、医療保険(さしあたり現行法上は国民健康保険)に加入し、保険料及び一部負担金相当分を生活保護法から支給する方式に改めるべきである。

関連して、生活扶助における各種加算は、サービスの実質的保障との観点から、今般段階的に廃止されることになった老齢加算にとどまらず、他の類型も含め、むしろ可能な限りで現物給付に振り替え、他法他施策を含めた当該サービス提供体制の充実を目指す方向性が妥当である。

最近、住居保障に関心が寄せられ、住宅扶助単給の必要性などが主張される〔八代(2003)など〕。筆者は、少なくとも法体系論としては住居保障を独自に立てる必要はなく、所得保障に含めれば足りると考えてきた。医療及び介護サービス保障と異なり、住宅そのものを現物で支給されるべき権利が保障されるとは考えにくく、また憲法22条1項で居住・移転の自由が保障されているように、住居の選定は本来個人の選択に委ねられるべきだからである。ただし、昨今のホームレス問題が示唆するように、「衣食」足りてもわが国の住宅事情からして住居にはまとまった費用を要することから生活の維持に困難をきたす場合が少なくないこと、自立助長目的からすれば施設ではなく在宅での生活を望む本人の意思が極力尊重されるべきことから、住宅扶助の単給を緩やかに認めるべきである(法11条2項)。

教育扶助及び生業扶助は、最低生活保障の一内容との側面もあるが、むしろ自立助長目的との関連を重視した性格づけが必要である。教育扶助については、単に高校就学が事実上最低生活の内容として一般に受け止められているというだけでなく、生まれた境遇に左右される子どもに対する「生き方の選択の幅の平等」の確保という視点からも、義務教育水準と連動させる必然性はなく、高校修了までを対象に含めるべきである。

生業扶助については、経済的自立生活に直結した給付であり、稼働能力ある対象者については(法17条但書)、他の金銭給付や現物給付と相俟

って自立助長に資するものである。ただし生活保護法は、ホームレス等の経済的自立に向けた本格的な制度的対応を行ってこなかった。もちろん、雇用保険をはじめとする他法他施策で対応すれば、生活保護法の補足的な性格からして問題ないともいえる。しかし、従来のわが国労働市場法制も、主として短期の失業を想定し、長期失業について実効的な施策を講じてこなかった。また長期生活保護受給者などの場合、通常の雇用政策的対応にとどまらず、社会生活への復帰といった社会福祉的視点も踏まえた長期的包括的な自立支援策がとられる必要があるし〔菊池(2002b)〕、労働市場への全面復帰にまで至らないが残存稼働能力を最大限利用しつつ保護を受給することも、法目的からは望ましいあり方といえる。その意味では、生業を「専ら生計の維持のみを目的として営まれることを建前とする小規模な事業」〔小山(1991)〕と狭く理解すべきではなく、保護受給者の「就業扶助」として文言も改め、他法他施策との重複に留意しながらも、技能習得(職業訓練)費、就職支度費(当面の生活費・住居費の手当てを含む)を現行水準よりも格段に充実することが望まれる。また母子世帯については、母親の家庭内での児童養育への専念が社会規範として確立していた時代と異なり、有子・無子を問わず女性の就労がいつそう進むとすれば、母親の就労を前提とした上で、所得保障を手厚く図るよりもむしろ職業教育の充実や保育サービスの実効的確保を、世帯の経済的自立を確保するための前提として図る必要がある。

### (3) 法律の名称変更

以上と併せて法律の名称および基本的文言の修正を提案したい。本稿の立場からすれば、国家が国民の生活を「保護」という発想自体、前時代的でパターンリスティックな趣がある。個人の自立ないし自律を基盤に据えるのであれば、「基礎的生活の保障により国民の自立した生活を支援するための法律(基礎的生活保障法)」といった名称とすべきであろう。金銭・現物給付にかかる部分は扶助ないし給付、ソーシャルワークにかかる部分は援助ないし支援といった文言で整理することが可能と思われる。

## IV アメリカ福祉改革とハンドラーの視角

### 1 アメリカ福祉改革

「我々の知っている福祉の終焉(Ending Welfare as We Know It)」との旗印の下、クリントン政権下の1996年個人責任就労機会調整法(PRWORA)による「福祉改革」により、アメリカの貧困母子世帯を主な支給対象とする公的扶助プログラムは、従来のAFDC(Aid to Families with Dependent Children)からTANF(Temporary Assistance for Needy Families)へ名称を変えた。内容的にも、従来の連邦マッチング補助金プログラムからブロック補助金化し、各州の広範な裁量に委ねられたほか、原則として1受給期間につき2年、生涯につき5年(受給者の20%までの例外を除く)という受給期間の制限が付され、権原ないし資格(entitlement)プログラムとしての性格を失うなど、抜本的な改革であった〔後藤(2000)〕。法的視点からは、非「資格」化により生存権的な最低所得保障の理念が否定されたことで、重要な意味をもつものであった。

アメリカで貧困線を下回る収入の者の人口は、2002年現在3460万人で、貧困率は12.1%に上っている〔U.S. Census Bureau(2003)〕。この数字は、1990年代半ば以降減少傾向にあったものの、景気が後退した2001年以降増加に転じた<sup>7)</sup>。こうした状況下、貧困人口の相当割合を占めるAFDC・TANFの受給世帯数及び受給者数は、1996年8月の441万世帯・1224万人から、2001年9月には210万世帯・534万人と、52.3%・56.4%もの減少となった<sup>8)</sup>。減少傾向は1996年改革が州レベルで実施される以前からみられ〔Klerman, et al.(2003)〕、連邦政府による特例許可(waiver)を受けた州レベルでの改革の進展が窺われる。経済状況の好転や、強力な就労インセンティブを提供するEITC(勤労所得税額控除)が受給者の減少に影響を及ぼしているとの見方も強い。ただし96年改革実施以降の減少が、同改革の影響を一定程度受けたものであることもまた一般的な評価のようである。

## 2 包摂(インクルージョン)のパラドックス

アメリカ福祉改革をめぐる膨大な研究の中で、本稿で取り上げるハンドラーは、ロー・スクールで教鞭をとる実定法学者でありながら、きわめて広い裾野をもつ議論を展開している点が特徴的である。彼は既に1970年代以降、権利論に射程を置きつつ行政法学・法哲学・法社会学的視角から、「共同的意思決定(cooperative decision-making)」モデルなど、アメリカの福祉・教育制度を題材にして、行政裁量の統制のあり方などを論じてきた〔Handler (1979) (1986) (1990)〕<sup>9)</sup>。1990年代以降、彼は福祉改革に関する政府の対応に批判的な立場から多くの著書・論文を著している〔Handler (1995), Handler & Hasenfeld (1997), Handler (2004)〕。

本稿でその議論の全貌を紹介する余裕はないので別稿に委ね、以下では新著 *The Paradox of Inclusion: Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe* (2004) につき、本稿に関連する一部の論点のみを紹介しておきたい。

同書の主たる考察対象は、アメリカにおけるウェルフェア(主として貧困母子世帯を対象とするAFDCおよびTANF)とワークフェア(主として長期失業者や片親など「社会的排除(social exclusion)」がなされているグループを対象とする積極的労働市場政策)におかれ、その議論は福祉国家の諸制度に広がりを持ち、疾病・障害・高齢・失業といったリスクの軽減を意図する社会的シティズンシップの観念をめぐる展開される。

同書の要点として、本稿との関連で以下の4点を簡潔に紹介しておく。

第1に、ワークフェアの義務を通じての包摂(inclusion)が矛盾を秘めているという点である。積極的なワークフェアプログラムの実施にあたっては、地方政府レベルの現場のワーカーに広い裁量の決定の余地が生じ、そこではクライアントの画一的類型化と、低技能・教育不足・健康問題・言語など(これらはしばしば重複する)により適職を見つけ難い処遇困難者の忌避という意味での選別化(クリーミング)による新たな排除が生じ

ざるを得ない。その背景には、現場のワーカーにおける膨大な事務量、ワークフェアに関する専門的知識の欠如などがある。

第2に、社会的シティズンシップ論は本来、社会的市民である人々は社会的権利を獲得する、あるいは市民は平等な配慮に対する権利を有するという意味で、資格(entitlement)の観念を含むものであったのに対し、最近の議論は、契約の観念から捉えられているという点である。それは、実定法的な意味での契約とは異なり、シティズンシップの道徳的義務に基づく一種の社会契約であり、福祉受給者は当該契約上の義務(就労のみならず、アメリカの文脈では家族ないし社会生活上の行為も含む)を負う。

第3に、こうした意味での契約の存在を前提としたうえで、これに基づきクライアントが教育・訓練・就労機会に対する権利を有し(反面クライアントは当該オファーを受け入れる義務を負う)、ソーシャルサービスワーカーが当該権利を実現する義務を負うがゆえに、クライアントのエンパワーメントが図られるという最近の議論に疑義を呈する。たしかにこの議論は、物質的資源に焦点をあてた平等という静的な観念から、権限(power)とエンパワーメントに焦点をあてた、より動的な観念へのシフトを含意している。しかし、ワーカーが所属するエージェンシーの要求をもっともよく満たし得るアクティブなクライアントならまだしも、社会的歴史的に織り成された文脈の中で、不服を申し立てる権限を資源不足の観点から事実上行使できないどころか、自らの欲求や不満をそもそも概念化できないクライアントの場合、クライアントとワーカーの水平的な権利義務関係を前提としてエンパワーメントを図ることは困難である。

第4に、以上から、ワーカーとクライアントの間の権限の不均衡を是正するため、2点を提案する。第1に、効率的かつ正確な事務の遂行をめざす金銭給付と、専門職的・個別裁量の決定を行うサービス(ワークフェアにかかる雇用サービスエージェンシー)との事務組織の分離を図る。後者は、福祉受給者に限定せず全ての者に開かれた

ものとすべきで、職業訓練等にとどまらず保育・医療・ソーシャルサービスなど、雇用後のサポートまで含めた射程をもたねばならない。また世間一般による「怠惰な貧困者」というレッテルと異なり、現実には大多数のクライアントが勤労倫理をその内に内在化しているとの実証分析を前提として、サンクションの行使も極力避けねばならない。第2に、労働市場が十分な数の職を提供するとの仮定は非現実的であるとして、スティグマ化と排除に至るのを防ぐための普遍的なベーシックインカムを保障する。これらにより、ワーカーとクライアントの関係は上下関係ではなく真の意味で対等関係となり、社会的シティズンシップは契約から地位(社会のフルメンバーシップをあらわす権利と義務の束)へと立ち戻ることになる。

## V わが国への示唆

ハンドラーの議論の射程は、行政法学・法哲学・法社会学のほか、新著ではマーシャル、ミード、エスピノ＝アンデルセン、ロザンバロンなどの社会的シティズンシップ論ないし比較福祉国家論をはじめとして、実に広範に及んでいる。こうした取り組みは、合衆国憲法に福祉権にかかる明文規定がない中で、1960年代から70年代初期にかけてアメリカ連邦最高裁判所が一定の積極的立場を示したものの、それ以後消極的立場に転じ、今日に至っている状況下、実体法上の福祉権の構築とは別角度から何とかして福祉受給にかかる規範的な基盤を確立しようとする法学者の理論的営為と評価できる。翻ってわが国の理論状況を省みた場合、憲法25条による生存権保障をいわば所与のものとして捉え、それ自体のメタ理論的な基礎付けを十分行ってこなかった反省が、改めて浮き彫りになる。

アメリカの公的扶助改革をめぐる議論を参照する際、彼我の問題状況の差異を念頭におく必要がある。アメリカで福祉改革が論じられる背景には、人種問題とも絡んで長年にわたって社会的に構造化されたアンダークラス(ヨーロッパにいう被排除者)への対応の問題がある。国家の対応も、退

役軍人・障害者・高齢者などの「保護に値する貧困者(the deserving poor)」への主として連邦レベルでのカテゴリカル扶助とは異なり、母子家庭とそれを取り巻く稼働能力ある男子や、ホームレスなどの「保護に値しない貧困者(the undeserving poor)」については、州及び地方政府レベルでの対応にとどまってきた。そうした状況下、後者のカテゴリーに対する就労優先(work first)戦略の行き過ぎと、最低生活保障(「資格」化)の必要性が論じられている。

これに対しわが国では、最近、所得格差の拡大や階層の固定化などが指摘されるとはいえ、少なくともアメリカほど世代継承的に深く構造化された社会問題とまでは考えられない。課題の相当部分は、加算制度も含めた生活保護基準のあり方や運営方法のあり方など、制度上の問題として対処可能とも考えられる。またわが国は最低生活保障にかかる憲法上の根拠規定を有し、その趣旨を具現化した包括的な公的扶助制度が存在する。

アメリカの例からも危惧されるように、自立助長には、生活困窮に陥った原因を個人の責任に帰し政府は関与しないとの消極的側面があることを否定できない。しかし上記のわが国の保障状況に鑑みれば、社会的弱者をパターンリスティックに保護されるべき客体にとどめおくのではなく、その主体性を尊重する立場から、自立助長の積極的側面に焦点を当てる必要があると思われる。III 2の議論もこうした見地から行ったものである。

私見では、社会保障制度の策定・運用にかかる規範的な指針として、個人による「貢献」が求められ、稼働能力に応じた社会的「貢献」(自立に向けた努力と社会への積極的コミットメント)の必要性が導かれる。この点、ハンドラーの議論で俎上に乗せられるクライアントとワーカーないしエージェンシーとの間での権利義務関係の擬制にかかる社会契約的な捉え方と共通性を有する。ただし先に述べたように、ここでの個人の「貢献」とは、稼働能力ある対象者の場合、職業訓練や公共サービス就労といった比較的明確な「債務」履行的活動を意味するのに対し、稼働能力のない対象者の場合、サービス提供関係における当事者間



の関係性の構築に向けた関与・協力といった意味での無形の活動をも含む点で、より抽象度の高い双務の関係の擬制といえる。

こうした捉え方は、従来垂直ないし上下関係として捉えがちであった対象者とワーカーないし実施機関の関係を、より水平ないし対等関係として捉えることにつながり、ひいては実定法上、当事者間の権利義務を規律する規定のあり方にまで影響を及ぼし得る。具体的には、①受給者は「貢献」の具現化としての一定の責務を当然に負い(法60-63条)、②実施機関は必要な指導指示などの権限をもつ(法27条1項、62条1項)。また③実施機関は自立助長に向けた積極的なソーシャルワーク(法27条の2)や就業支援を行う責務を負い、④対象者はその受給権の実効的確保のための手続的保障を確保される(法56条、62条4項、64-69条)。これらは場合により、相互に相反する要請を含むものであるが、制度論としては、①につき、法60条において(新法3条の2②と別個に)、能力に応じて勤労その他自立に向けた活動に従事すべきことを明定し、③につき、現在の法27条の2のような権限付与規定ではなく、要保護者からの求めの有無を問わず相談及び助言を行うべき義務を実施機関に課し、ソーシャルワークを法律上明確に位置づけるべきである。法27条の2は、本来26条及び27条の前に置かれるべきであろう。②については、国家による強制の契機への慎重な対応が求められることから、法27条2項、3項、30条2項のように受給者の自由を尊重する旨の規定は当然の趣旨を定めたもので重要である。法62条3項の停止・廃止権限については、法56条の一般的な不利益変更禁止規定とは別個に、権限発動のための要件裁量を羈束する趣旨の文言(たとえば、「指示等に従う義務に正当な理由なく違反し、今後とも従う見込みがないと認められる場合」)をおくべきである。サンクションに対する謙抑的な法の態度は、当事者関係をできるだけ水平的に捉えるために不可欠である。④については、法62条5項での行政手続法の適用除外との関連で、同4項の規定を整備する必要がある。ただし当事者関係を水平的に捉えると

しても、最後の若たる生活保護法の性格上、職権保護の必要性は軽視すべきでない(法25条)。

わが国でもワーカーの専門職性の低さは問題であり、社会福祉主事の任用資格・教育研修など改善が求められるものの、末端行政組織における恣意的な裁量権行使の問題は、アメリカほど深刻な根本問題ではないと考えられる。したがって金銭給付とサービス実施にかかる事務組織の分離まで必要とは当然には思われない。ただし、サンクションと結びついた権威的なソーシャルワークを極力回避するため上記のような規定の整備を行うべきであるし、保護実施機関と他の福祉サービス担当機関や雇用関連部局との有機的連携を義務付ける規定も置くべきであろう。

## VI むすびにかえて

戦後復興のさなか、最低生活の保障こそが社会保障をめぐる喫緊の全国民的政策課題であった新生活保護法制定時と異なり、年金・医療・福祉制度が充実し「すこやかで安心できる生活」(1993年社会保障制度審議会社会保障将来像委員会第1次報告)が社会保障の目的とされるに至ったわが国では、生活保護法の目的・機能・他法他施策との関連での位置づけなどにおいて、今日の実情にあった見直しの作業が不可避である。それなくして、社会保障構造改革の第一幕は完結しない(戦後は終わらない)といって過言ではない。

本稿で、私見からみた生活保護法の法目的や基本原理の再構成、給付の性格の相違に応じた保障のあり方、アメリカの議論にも示唆を得た水平的な公的扶助法制の枠組みから必要とされる規定の見直しなどにつき、一定程度明らかにできたといえれば、本稿のささやかな目的は一応達成されたといえる。

ハンドラーの議論について、本稿で紹介し消化し得たのはそのごく一端である。他にも多くの示唆に富む内容を有しているの、別稿でより詳しく取り上げる機会をもちたい。

(本稿の執筆にあたっては、UCLA School of LawのProfessor Joel F. Handlerより、新著の

草稿を含む多くの資料を頂戴し、本稿執筆当時未出版の同著の内容紹介に快く同意していただき、また同著の内容にかかる筆者の質問にも丁寧に答えていただくなど、大変お世話になった。記して深甚の謝意を表したい。

## 注

- 1) センとセン研究者に倣えば、「福祉的自由」という呼称が適切であろう。ただし、わが国の実定法制度において用いられる「福祉」概念や、従来の「福祉」イメージとの混同を避けるために、筆者はこれを意識的に用いてこなかった。広井(1999)によれば、「潜在的自由」の語があげられている。
- 2) 現在では、所得代替率を現行水準よりも全体的に下げたうえで、所得再分配効果を強く備えた一階建ての報酬比例年金であれば正当化できると考えている。菊池(2004)参照。
- 3) 最高裁大法廷判決昭和57年7月7日民集36巻7号1235頁(堀木訴訟)。
- 4) 自立助長を目的として含めた趣旨として、『人をして人たるに値する存在』たらしめるには単にその最低生活を維持させるというだけでは十分でない。凡そ人はすべてその中に何等かの自主独立の意味において可能性を包蔵している。この内容的可能性を発見し、これを助長育成し、而して、その人をしてその能力に相応しい状態において社会生活に適應させることこそ、真実の意味において生存権を保障する所以である。』とされている。小山(1991), 93頁。
- 5) 最高裁大法廷判決昭和42年5月24日民集21巻5号1043頁(朝日訴訟)。注3)参照。
- 6) 秋田地裁平成5年4月23日判決行集44巻4=5号325頁(預貯金の保有), 福岡地裁平成10年5月26日判決判タ1678号72頁(自動車の借用使用), 福岡高裁平成10年10月9日判決判時1690号42頁(学資保険の保有), 最高裁平成13年2月13日判決賃社1294号21頁(稼働能力の活用)。
- 7) ただし従来から、貧困線自体の水準の低さが指摘されており、低い生活水準にとどまる国民の数はさらに多い。
- 8) <http://www.acf.hhs.gov/news/stats/afdc.htm>
- 9) [菊池(2000)] 90-93頁で、ハンドラーの共同的意思決定モデルを中心とした議論を要約している。

## 参考文献

Linsey, Dunkun (2004) *The Welfare of Children*, 2nd ed. (New York, NY: Oxford Univ.

- Press).
- Handler, Joel F. (1979) *Protecting the Social Service Client* (New York: Academic Press).
- Handler, Joel F. (1986) *The Conditions of Discretion: Autonomy, Community, Bureaucracy* (New York: Russell Sage Foundation).
- Handler, Joel F. (1990) *Law and the Search for Community* (Philadelphia: Univ. of Penn. Press).
- Handler, Joel F. (1995) *The Poverty of Welfare Reform* (New Haven, Conn.: Yale Univ. Press).
- Handler, Joel F. & Hasenfeld, Yeheskel (1997) *We the Poor People: Work, Poverty & Welfare* (New Haven, Conn.: Yale Univ. Press).
- Handler, Joel F. (2004) *The Paradox of Inclusion: Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe* (New York: Cambridge Univ. Press).
- Klerman, Jacob A., et al. (2003) *Welfare Reform in California* (Santa Monica, CA: RAND).
- U.S. Census Bureau (2003), *Poverty in the United States: 2002*, (Washington D.C.: GPO).
- 阿部和光 (2001) 「公的扶助法における権利と法の構造」, 日本社会保障法学会編『講座社会保障法第5巻 住居保障法・公的扶助法』, 法律文化社。
- アマルティア・セン(池本幸生ほか訳) (1999) 『不平等の再検討』, 岩波書店。
- 石田道彦 (2001) 「医療・介護と最低生活保障」『講座社会保障法第5巻 住居保障法・公的扶助法』。
- 石橋敏郎 (2001) 「資産・能力活用と公的扶助」『講座社会保障法第5巻 住居保障法・公的扶助法』。
- 菊池馨実 (2000) 『社会保障の法理念』, 有斐閣。
- 菊池馨実 (2001) 「社会保障の法理念」『法学教室』253号。
- 菊池馨実 (2002 a) 「企業年金のあり方と社会保障の方向性」『日本労働研究雑誌』504号。
- 菊池馨実 (2002 b) 「最低生活保障のあり方と公的扶助の役割——主として所得保障の側面から」『週刊社会保障』2195号。
- 菊池馨実 (2002 c) 「育児支援と社会保障——法的側面からの検討(上)(下)」『社会保険旬報』2144号, 2145号。
- 菊池馨実 (2003 a) 「社会保障法理論の系譜と展開可能性」『民商法雑誌』127巻4=5号。
- 菊池馨実 (2003 b) 「医療保障制度の方向性——医療保険改革のあり方を中心に(上)(下)」『社会保険旬報』2174号, 2175号。
- 菊池馨実 (2004) 「欧米各国の年金改革の動向と老齢所得保障システムのあり方(上)(中)(下)」

- 『週刊社会保障』2271号, 2272号, 2273号。
- 後藤玲子(2000)「公的扶助」, 藤田伍一・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障⑦アメリカ』, 東京大学出版会。
- 後藤玲子(2002)『正義の経済哲学』, 東洋経済新報社。
- 後藤玲子(2003)「多元的民主主義と公共性——J・ロールズとA・K・センのパースペクティブ」, 山口定ほか編『新しい公共性』, 有斐閣。
- 小山新次郎(1991)『改訂増補 生活保護法の解釈と運用(復刻版)』, 全国社会福祉協議会。
- 塩野谷祐一(1997)「社会保障と道徳原理」『季刊・社会保障研究』32巻4号。
- 塩野谷祐一(2003)「これからの社会保障のあり方」『経営協』227号。
- 鈴木興太郎・後藤玲子(2001)『アマルティア・セン——経済学と倫理学』, 実教出版。
- 堤修三(2003)「市民による社会保障と社会保障法学の役割」『社会保険旬報』2181号。
- 広井良典(1999)『日本の社会保障』, 岩波書店。
- 八代尚宏(2003)『規制改革——「法と経済学」からの提言』, 有斐閣。
- (きくち・よしみ 早稲田大学教授, カリフォルニア大学ロサンゼルス校客員研究員)

## 社会保障に関する地方公共団体の憲法上の責務について

台 豊

### I はじめに

憲法上、地方公共団体が社会保障に関する責務を負うことについて、こんにち特段の異論はないものと思われるが、この地方公共団体の責務が、憲法 25 条またはそれ以外の規定から具体的にどのように導出されるのか、そして国<sup>1)</sup>の責務と地方公共団体の責務がいかなる関係に立つのか、についての詳細な検討は多くはない。

国および地方公共団体のあり方に大きな変革をもたらそうとするいわゆる地方分権改革が進められる中、社会保障の領域においても、国と地方公共団体それぞれが果たすべき役割、国の関与のあり方、基礎的自治体である市町村と広域自治体である都道府県の役割と関係、財政負担のあり方などに関する理論的な検討が不可欠である。そしてこのような検討を進めるための基礎的な作業として、社会保障に関する地方公共団体の憲法上の責務について考察を行うことは、意義のあるものと考えられる。

そこで本稿においては、まず、この社会保障に関する地方公共団体の憲法上の責務について、判例および学説の述べるところを概観し、特に注目される三つの先行業績について検討を加える(II)。次いで、地方自治に関する憲法学説を参照しつつ、人権保障、とりわけ憲法 25 条が規定する生存権保障という憲法原理によって解釈される憲法 92 条の規定が、社会保障に関する地方公共団体の責務の直接の根拠となり得ることを述べる(III)。最後に、国および地方公共団体の責務に関

する憲法規定から要請される国と地方公共団体の関係のあり方について、素描を試みる(IV)。

### II 地方公共団体の憲法上の責務に関する判例および学説

#### 1 判 例

社会保障に関して地方公共団体が負う憲法上の責務については、下級審判例の中に、憲法 25 条が規定する生存権保障の責務を、地方公共団体が国とともに負うことを述べるもの、また負うことを前提に論旨を展開するものがある<sup>2)</sup>。中でも地方住宅供給公社法に基づいて設立された特殊法人(大阪府住宅供給公社)の生存権保障責務の有無が問われた事案において、「憲法 25 条は、直接には、国や地方公共団体の責務について述べているのであるところ…特殊法人についてまで、直接国民の生存権保障の責務を課していると解すべきではない」とするもの(大阪地判昭和 51・3・12 判時 838 号 71 頁)が注目されるが、これを含めて 25 条の責務主体の解釈についての詳しい検討や説示を行った判例は見当たらない。

#### 2 学 説

学説においても、社会保障に関して地方公共団体が負う憲法上の責務に関する詳細・具体的な検討は少なく<sup>3)</sup>、憲法 25 条 2 項の「国」には地方公共団体が含まれるとの解釈を提示するか、地方公共団体独自の法的地位の解明の必要性を指摘するにとどまることが多い<sup>4)</sup>。

このような学説の状況の中で、本稿のテーマに

ついて比較的詳細に論じた先行業績として、堀勝洋、木佐茂男、小川政亮によるものがある<sup>5)</sup>。ここではこれらの先行業績について、その意義や課題を明らかにすることとしたい。

### (1) 堀 説

堀教授は、憲法 25 条が規定する生存権保障<sup>6)</sup>の責務主体に地方公共団体が含まれると解し、その理由として、①地方公共団体も(1999年のいわゆる地方分権一括法による改正前の地方自治法における)固有事務として社会福祉等の事務を行うこと、②国に属する事務についても費用を分担していること、③国に属する事務についても実施事務を分担していること、また、かつて機関委任事務とされてきたものが地方公共団体の事務とされるようになったことを挙げられる。しかしながら、これらについては次のような指摘が可能である。

① 固有事務として社会福祉等の事務を行うこと、生存権保障の責務を負うことは別問題である。社会福祉等について固有事務を行っていることをもって、単なる所掌事務の所在を越え、生存権保障の責務、とりわけ憲法 25 条 1 項の最低生活保障<sup>7)</sup>という規範性の強い責務の存在を導き出すのは難しいものと思われる。

② 費用の分担については、憲法 25 条の責務を負う主体が費用負担義務を負うことはあるとしても、逆に費用負担義務を負う者が必ずしも憲法 25 条の責務の主体であるとは限らない、という指摘が可能であろう。費用負担義務は、制度の受益者であること、あるいは負担能力(いわば担税力)の存在といった理由によって課されることがあり、費用負担義務の存在が必ずしも憲法 25 条の責務の存在を証するわけではない<sup>8)</sup>。

③ 実施事務の分担については、まずかつての機関委任事務はあくまで国の責任に属する事務を、地方公共団体ではなくその機関たる知事等が、国の機関として実施したものであり、地方公共団体の責務の所在の論拠とはなり得ない<sup>9)</sup>。いわゆる団体事務化<sup>10)</sup>についても、それまでは機関委任事務(すなわち国の責任に属する事務)とされていたものが法改正により団体事務とされたという経緯に鑑みれば、団体事務化は憲法上の責務の存

在を確認するものというよりも、むしろ立法政策によって地方公共団体の責務を創設したものと解する方が自然であり、団体事務であること(または団体事務とされたこと)が、地方公共団体の憲法上の責務の存在を証するとは言えないであろう。また、団体事務の規定から単なる所掌事務の所在を越えて、生存権保障の責務、とりわけ憲法 25 条 1 項の最低生活保障の責務という規範性の強い責務の存在を導き出すことの困難さについては、固有事務について述べたところと同様である。

さらに、憲法 25 条の責務の主体に地方公共団体を含むと解した場合、特に 1 項の最低生活保障の責務について、ともに保障主体たる国と地方公共団体がどのような関係に立つのか、という難しい問題が生じよう。すなわち憲法 25 条とりわけ 1 項は、国と地方公共団体の間にどのように責務を配分しているのか、あるいは国が立法政策によって自由に責務の配分関係を創設し、変更することができるのか、という問題である。仮に、この責務の配分関係が完全に国の立法政策に委ねられるのではなく、憲法自体が何らかの配分関係を予定していると考えられる場合には、その根拠は 25 条の外に求めなければならないように思われる。

### (2) 木 佐 説

木佐教授は、憲法 25 条 1 項および 2 項を一体のものとしてとらえた上で<sup>11)</sup>、生存権の保障主体として 2 項が規定する「国」を重疊的に理解する必要があるとされる。すなわち 25 条に規定する保障を、①「[人間としての『最低限度の生活』の保障]ないし「緊急的生存権」…のうちの最後の、最低の一線をなす保障」と、②それ以外の保障に分け、

①について、保障の責務は、「社会保障は資本主義体制の構造的な自己矛盾の産物」<sup>12)</sup>であるという見解を根拠に、国が負うものとし<sup>13)</sup>、

ア 国は保障に関する基準を作成するとともに、費用の全額を負担し、

イ 保障の実施は、「憲法における地方自治の保障を考慮するならば…地域総合行政の一環として、自治体の自主的責任によって行われるべき」とされる。

また、②については、国と地方公共団体が競争的な責務と権限を持つ、とした上で、

ア 事務処理が「国に留保されることが機能合理的に肯定できる場合」、**「集約的または集中的事務処理」**が必要な場合には国が責務を負うとした上で、その場合にも①イと同様**「自治体の自主的事務処理の肯定、すなわち機関委任事務化の否定」**が導かれるとされる。

イ また、この競争領域全般においても、国は**「基準の法定と財源保障を主要な任務とすることはいうまでもない」**とされる。

木佐説については、まず①に関し、国のみが保障の責務を負う場合の**「自治体の自主的責任」**とは何か、もっぱら国が負うべき責務と、**「自治体の自主的責任」**がいかなる関係に立つのかが明らかにされていない。

また②に関し、**「国に留保されることが機能合理的に肯定できる場合」**、**「集約的または集中的事務処理」**が必要な場合として、例えば厚生年金保険の保険料徴収や給付が想定されるものと思われるが、これらの事務について**「自治体の自主的事務処理の肯定、すなわち機関委任事務化の否定」**が導かれるとする結論は妥当であろうか。木佐論文の射程は**「公的扶助、社会保険、社会福祉、公衆衛生の各項目に主として及ぶ」**とされているが<sup>14)</sup>、実際には、社会保障の領域全体をカバーしたもとはなっていないように思われる。

さらに、生存権保障の責務の帰属を、①国のみ  
に帰する場合と、②国、地方公共団体の双方に帰する場合に二分する木佐論文の枠組みは、地方公共団体による単独事業の性格を不安定で消極的なものとしてしまう、という指摘が可能であろう。木佐教授は、**「自治体による福祉的給付を禁ずる法令はなく、かつ…自治体が処理をなしうる領域については、とりわけこの国の社会保障の体系的未整備状況を考慮するならば、いわば「落穂拾い」として、法理論上は問題のないものであろう」**とされる<sup>15)</sup>。しかし、責務の帰属を①国のみ  
に帰する場合と、②国、地方公共団体の双方に帰する場合に二分する以上、国が関与しない単独事業は、国の責務（特に基準の作成と費用の負担）

が放棄された結果生じたもの、ということになり  
そうである。「この国の社会保障の体系的未整備  
状況を考慮するならば、いわば「落穂拾い」とし  
て」という立論にもその趣旨がうかがえるように  
思われるが、これは本当に「法理論上は問題のな  
いもの」と言えるのであろうか。単独事業を法理  
論上正当なものとして位置づけるためには、むしろ  
地方公共団体のみに責務が帰する第三のカテゴリ  
ーを想定する必要があるものと考えられる。

さらに、このように責務の帰属のあり方を二つ  
の類型に分けたとしても、結局のところ、国が基  
準の作成と財源保障の責務を負い、保障の実施は  
**「自治体の自主的責任によって行われる」**という  
点において帰結に大差がなく（違いがあるとすれ  
ば、費用の負担割合の点においてであろうか？）、  
①②を区別する実益が乏しいように思われる<sup>16)</sup>。

木佐説については以上のような指摘が可能であ  
るが、同説が**「憲法における地方自治の保障」**を  
考慮するという視角<sup>17)</sup>から、憲法が想定する国  
の責務と地方公共団体の責務の関係を理論的に構  
成しようとした点は、後述の小川説と同様、大い  
に注目されるどころかと言えよう。

### (3) 小川説

小川教授は、①**「住民の利益を守るところに地方自治体の存在意義が」**あること、②地方公共団体の**「財政負担の過重はかえって地方自治を侵害し、国への依存を強化するものである」**ことを根拠として、**「地方自治体は社会事業サービスそれ自体を行なうことをその事務とし、国は…地方自治体が適切に生存権保障のための仕事ができるように財政的裏づけを行なうことをもってその事務とする」**ことが、**「憲法 25 条が含意する」**ところ、とされる。そして、1980 年代後半に行われた社会福祉分野における国庫補助率の引下げおよびこれに伴う機関委任事務の団体事務化は、**「憲法 25 条が含意すると考えられる国の責任分担のあり方、いわば国の側の分業・協業義務に違反するものであるとともに、同条と憲法 92 条にいう地方自治の本旨にのっとっての地方自治体としての社会保障責任の履行を妨げるもの」**とされる。

小川説にいう、国庫補助率の引下げが「地方自

治を侵害し、国への依存を強化するもの」であるとの立論（したがって形式論理的には、国庫補助率が高ければ地方自治が守られ、国への依存が弱まる、ということになる）には、にわかに首肯しがたいものがある。国庫補助率の水準をめぐる、すぐれて実践的ないし運動論志向の解釈がこのような論理構成を導いたものと思われるが、地方自治を重視するという観点からは、むしろ地方公共団体が責務を遂行するに足る財源保障のあり方全般を論じるべきであろう。

しかしながら小川説は、木佐説と同様、地方自治の視点とりわけ憲法 92 条に着目し、「憲法 92 条にいう地方自治の本旨にのっとっての地方自治体としての社会保障責任」の存在を論じている点において、高く評価すべきであろう<sup>18)</sup>。

ただし、憲法 92 条は、文言上「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」と述べるにとどまり、同条にいう「地方自治の本旨」もきわめて抽象度の高い不確定概念であって、同条の文言から社会保障に関する地方公共団体の責務を直ちに導き出すのは難しい。したがって、同条を手がかりとして地方公共団体の責務を論じるに当たっては、さらに同条の「地方自治の本旨」の内容について、より立ち入った考察が求められることとなる。

### III 「地方自治の本旨」と社会保障

憲法 92 条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」と規定し、地方自治に憲法上の保障を付与している。この地方自治の保障の性格について、憲法学説上、固有権説、承認説、制度的保障説の三説が唱えられ、地方自治の保障を歴史的・伝統的に確立されてきた公法上の制度を保障したものとする制度的保障説<sup>19)</sup>が通説的見解とされてきた。

これに対し、特に 1970 年代以降、この通説的見解が地方自治を現状以上に制約する方向に作用しかねないこと、自治制度の歴史的伝統から自治

の本質的内容を決定するというアプローチには、各国の歴史的伝統や理念の多様性・相対性という難点がともない、特に憲法原理の転換を経たわが国においては、ときに反憲法原理的になりかねないことを指摘して、地方自治の本旨の内容を憲法原理、特に人権保障の原理と国民主権の原理を通じて具体化するというアプローチが有力に主張されるようになった<sup>20)</sup>。

この憲法原理的なアプローチにおいては、①人権保障の原理から、地方自治権も憲法の規定する他の権力とともに、人権の最大限の尊重を義務づけられており、地方自治の本旨にはこの人権の最大限尊重義務が含まれている。したがって、生命、健康、生活環境などの場面において、住民の人権保障上不可欠な場合には、地方公共団体が自主的に活動し得ること、②国民主権の原理からは、住民の実情と要求を容易かつ的確に把握し、敏感に即応し得る地方公共団体、特に市町村による事務処理が優先されるべきことが説かれる。そして、このような地方公共団体の責務と権能が論じられるに際し、「生存権」、「社会権」あるいは「住民の生命・健康」に言及が及ぶこと<sup>21)</sup>は当然でもあり、しかしまた「社会保障に関する地方公共団体の憲法上の責務」という本稿の課題にとって示唆的でもある。

この憲法原理的アプローチは、「統治の機構は、権利章典のために存在する」<sup>22)</sup>との近代憲法の基本に立ち返り、地方自治の本旨を特に人権保障という憲法自体のコンテクストから説き明かすものとして積極的に評価すべきである<sup>23)</sup>。そして、憲法 25 条の保障主体に地方公共団体を含むと解するにせよ、解しないにせよ、地方公共団体は人権保障を任務とする憲法上の統治機構として独自に生存権保障の責務を担っており、立法によっても侵し得ない地方自治の本旨を規定する憲法 92 条は、この地方公共団体の責務の根拠規定であると解することができる。

また、このように憲法 92 条を地方公共団体の生存権保障責務の根拠規定と解することにより、さらに次の三点が導かれよう。

① 当然のことながら、憲法 92 条に基づいて

地方公共団体が負う生存権保障責務は、国の立法政策によって改廃され得ないこと<sup>24)</sup>。

- ② 人権保障を実現するための、いま一つの重要な憲法原理である国民主権（住民主権）の要請により、社会保障に関する権限および事務の配分については、住民の実情と要求を容易かつ的確に把握し、敏感に即応し得る主体であり、かつ住民の直接の信託によって構成された（憲法 93 条 2 項）地方公共団体とりわけ市町村への配分が優先されること。
- ③ 地方公共団体の生存権保障責務を実質あるものとするための財源保障が行われるべきこと<sup>25)</sup>。

#### IV 国と地方公共団体の関係

以上、社会保障に関して地方公共団体が負う責務の憲法上の根拠について、考察を行った。憲法 25 条および 92 条によって国と地方公共団体がそれぞれに負う二つの責務は、ある時は異なる場面でそれぞれに展開を見せ、またある時には互いに交錯することとなる。本節では、国と地方公共団体、二つの責務主体が織りなす権限と事務のあり方、換言すれば、国・地方公共団体の関係について憲法 25 条および 92 条が規範的に要請するあり方の素描を試みたい。

本節のテーマの考察に当たっては、天川晃によって提唱され、行政学の分野において広く受容ないし応用されている分析枠組、すなわち〈集権－分権〉、〈分離－融合〉の二つの軸によって国と地方公共団体の関係を記述する枠組に依拠することが適当と考える<sup>26)</sup>。

〈集権－分権〉は、国との関係で地方公共団体がどの程度まで自律的に意思決定を行い得るか、という意味決定ないし権限に着目した分析軸であり、〈分離－融合〉は、国の行政機能をどこが担うのか、という機能ないし事務に着目した分析軸である。この二つの分析軸を組み合わせることで、国と地方公共団体の関係について、〈集権・分離〉、〈集権・融合〉、〈分権・分離〉、〈分権・融合〉の四つの型を考えることが

できる。

第一に、もっぱら憲法 25 条に基づく国の責務として行われる施策のうち、対人サービスの性格が薄く定型的な対応で足りるものについては、国の責務に基づき国自らがその地方支分部局等において事務を実施する〈集権・分離〉型の関係が要請されることとなろう。厚生年金保険の保険料徴収、記録管理、給付の事務がその典型例であるが、後述の国民年金第一号被保険者期間のみを有する者の国民年金の裁定請求の受理事務も、本来この類型に属するべきものと考えられる。

第二に、もっぱら憲法 25 条に基づく国の責務として行われる施策のうち、①施策の対象者に対する個別的・非定型的な対応が求められるもの、②地方支分部局の新設や拡大よりも地方公共団体に業務の実施を委ねた方が効率的なものについては、国の責務に属する事務を地方公共団体において処理する〈集権・融合〉型の関係が要請ないし許容されることとなろう。①は生活保護法による保護の決定・実施の事務、②は国民年金第一号被保険者の資格取得の届出の受理事務がその例となる。もともと②は、もっぱら効率性という技術的な理由によるものであることから、申請の電子化や他の地方支分部局の活用、民間委託の活用などの対応を尽くした上で、必要最小限のものを地方公共団体に委ねるべきこととなる。例えば国民年金第一号被保険者期間のみを有する者の国民年金の裁定請求は市町村が受理することとされているが、これは他の裁定請求とともに社会保険事務所で受理すべきものであろう<sup>27)</sup>。

第三に、もっぱら憲法 92 条に基づく地方公共団体の責務として行われる施策については、地方公共団体の責務に基づき地方公共団体自らが事務を実施する〈分権・分離〉型の関係となろう。地方公共団体による単独事業が、このカテゴリーに該当する<sup>28)</sup>。かつて老人保健法の施行に際し、老人医療費の一部負担金に対する地方公共団体の単独助成事業について、「本法の趣旨に反し厳に慎まれない…その存続の必要性等について再検討し、本法実施までに適切な対応をされたい」との通達<sup>29)</sup>が発せられたことがあるが、たとい国の社



会保障政策の観点から望ましくないと考えられるものであっても、地方自治の保障という憲法上の基本原則との比較考量の下においては、強制をとらなわれないものであれ、かかる要請は差し控えられるべきであろう。なお、このカテゴリーに属する施策は、事後的に国の施策としても取り組まれるようになり、第四のカテゴリーに移行することがある。かつて地方公共団体の単独事業として行われ、1962年度より国庫補助事業となった老人家庭奉仕員派遣事業がこれに当たる。

第四に、憲法25条および92条それぞれの規定に基づき、国、地方公共団体がそれぞれに責務を負う施策については、＜分権・融合＞型の関係が要請されることとなる<sup>30)</sup>。社会福祉の分野に属する施策の多くがこのカテゴリーに該当することとなる。

このカテゴリーにおいて、国の関与は、原則として施策に関する基本的な基準の設定や国庫補助基準を通じたサービス内容の誘導などに限られることとなる。ただし、＜集権一分権＞といっても相対的な概念であり、この第四のカテゴリーの内部において、施策によっては、国ないし包括団体である都道府県に、ナショナルミニマムの確保などのために比較的強い関与を認めるべき場合があるものと考えられる<sup>31)</sup>。

具体的には、①基礎的な介護保障のように、憲法25条1項の最低生活保障に関わる施策や、②精神障害者、知的障害者に対する施策など選別主義的性格が強く、地方公共団体の政治過程においてニーズが顕在化しにくい施策がこれに当たる。特に②については、P. E. Petersonらにより、(垂直的)再分配政策<sup>32)</sup>に対して地方政府は消極的になりやすいことが指摘されているところであり<sup>33)</sup>、わが国においても、今後市町村レベルでの展開が構想されている精神障害者、知的障害者に対する施策などにおいて、Petersonの指摘と類似の機序から、施策の立後れや、「地域の個性」では語りきれない地域間格差が生じることが懸念される<sup>34)</sup>。これまでの分権議論において、必ずしも十分に認識されているとはいえないこのような問題に対する制度的な対応が、このカテゴリーに

関する課題となろう。

平成15年2月投稿受理  
平成15年7月採用決定

## 注

- 1) 本稿においては、「国」という語を、憲法25条2項の規定中の文言として引用する場合を除き、地方公共団体を含まない狭義の意味で用いる。また、「国」、「地方公共団体」にはそれぞれ、執行機関のほか、立法機関たる国会、議会を含む。
- 2) 地方公共団体を憲法25条の責務の主体として明言するものとして、大阪地判昭和51・3・12判時838号71頁、東京地判昭和62・7・29判時1243号16頁、東京高判平成1・9・27判自74号54頁。地方公共団体が責務の主体であることを前提として論旨を展開するものとして、千葉地松戸支判昭和63・12・2判時1302号133頁、横浜地判平成2・11・26判時1395号57頁、横浜地判昭和56・12・23行集32巻12号2256頁、東京高判昭和59・1・31行集35巻1号75頁、神戸地判昭和57・4・30行集33巻4号919頁。
- 3) 菊池(2000)4-5頁。
- 4) 例えば、良永(1989)21頁参照。
- 5) 堀(1994)161頁、木佐(1981)72-74頁、小川(1989)45-46頁。ただし、小川(1989)は、書名が示すとおり「社会事業」、具体的には「公的扶助と社会福祉サービス」(同書1頁)について述べたものであり、社会保障全般について述べたものではない。
- 6) ただし、堀教授は憲法25条が規定する権利について、生存権という呼称が「極窮権のないし緊急権的な意味にとられやすい」とし、同条1項が保障する権利を「人間的最低生活権」、2項が保障する権利を「生活向上権(ともいうべきもの)」とされる。堀(1997)69, 138頁、堀(1994)136頁参照。
- 7) 堀教授は、前注からも明らかなように、憲法25条1項と2項の規範内容は異なるものと解し(1項2項分離論)、前者は人間的最低生活権を、後者は生活向上権ともいうべきものを規定していることとされる。堀(1994)136頁、146-157頁。筆者もこの見解を支持する。
- 8) 最も典型的な例として、社会保険料の事業主負担が挙げられる。大野(1991)97-99頁参照。なお、社会保障等の分野における1986年度以降の国庫補助負担率のあり方を検討するため補助金問題関係閣僚会議の下に設置された補助金問題検討会は、その報告(1985年12月)において、国庫補助負担率を決定する要素の例として、①国として当該行政に係る関与の度合やその実施を確保しようとする関心の強さ、②地方の住民

- に与える利益の程度、③国および地方の財政状況の三つを挙げているが、このうち②、③が本文に述べた「制度の受益者であること」および「負担能力の存在」におおむね対応しているといえよう。
- 9) 菊池 (2000) 15 頁。
  - 10) 機関委任事務の「団体事務」化をめぐる法的分析については、芝池 (1990) 参照。
  - 11) 木佐 (1981) 82 頁注 (3) 参照。
  - 12) 木佐 (1981) 72 頁による坂寄 (1974) 24 頁の引用。
  - 13) なお、木佐 (1981) 72-73 頁では、国のみが責務を負う保障を、単に「最低限度の生活の保障」または「最低限度の生活保障」と呼んでいるが、この「最低限度の生活(の)保障」と、「人間としての『最低限度の生活』の保障」…のうちの最後の、「最低の一線をなす保障」との異同は明らかにされていない。
  - 14) 木佐 (1981) 56 頁。
  - 15) 木佐 (1981) 76 頁。
  - 16) さらに、①と②の区別に関しては、「社会保障は資本主義体制の構造的な自己矛盾の産物」であるとの見解を仮に受け入れるとしても、なぜ、その社会保障のうちの一部(「最後の、最低の一線をなす保障」)の責務が国のみに戻し、これ以外の責務が国と地方公共団体の双方に戻ることとなるのか、①②の区別と、それを根拠づける(はずの)理由(「社会保障は資本主義体制の構造的な自己矛盾の産物」)の間に論理的な整合性が欠けているように思われる。
  - 17) 木佐 (1981) 73 頁。
  - 18) この他、地方自治に「生存権保障機能」が含まれ、地方公共団体が生存権保障の責務を負う、とするものとして石橋 (1989) 36 頁。憲法 92 条(ないし 94 条)を社会保障を支える根本規範と考える余地がある、とするものとして菊池 (2000) 15 頁。
  - 19) 代表的な文献として成田 (1964)。
  - 20) 代表的な文献として杉原 (1976)、鴨野 (1983)、手島 (1985) 247-269 頁。憲法学界における学説の状況を簡潔に説明するものとして、さしあたり樋口ほか (1988) 1379-1385 頁(中村陸男執筆)。
  - 21) 鴨野 (1983) 274 頁、鴨野 (1994) 6, 14 頁、吉田 (1994) 285 頁、杉原 (1976) 48 巻 4 号 134 頁、北野 (1983) 170 頁。
  - 22) 清宮 (1971) 20-21 頁。
  - 23) 小林 (1981) 431 頁は、制度的保障説を保持しつつ、「憲法の基本原則を地域社会に貫徹させるならば、うえのような立論(筆者注 憲法原理的なアプローチを指す)は、むしろ当然の結果といえよう」とする。なお、小林 (1977) 436 頁参照。
  - 24) もちろん、憲法 92 条に基づいて負う責務に加えて、国が憲法 25 条に基づく立法政策によって地方公共団体に社会保障に関する責務を課することは可能である。したがって、社会保障に関して地方公共団体が負う責務は、憲法 92 条に直接由来して負う“原始的な”責務と、立法政策によって負う“後天的な”責務の二種に分類されることとなる。なお、社会保障各法において規定される事業主や保険者の責務は、国の立法政策によって初めて課されるものであり、統治機構たる国や地方公共団体が直接憲法に由来して負う責務とは質的に異なるものと解するべきである。
  - 25) 木佐 (1981) 70-71 頁、成田 (1964) 299 頁、杉原 (1976) 48 巻 4 号 138 頁、北野 (1977) 241-245 頁。具体的には、税源の配分、課税権および起債に関する地方公共団体の権限の保障、地方交付税措置などが想定される。また、財源保障が十分に行われているか否かの判断は、個々の手段ごとではなく、これらの財源保障の手段全般を通して行われるべきものである。北野 (1977) 144-145 頁。
  - 26) 天川教授による分析枠組の内容および評価については、天川 (1983)、同 (1986)、村松 (1988) 175-180 頁、西尾 (1990) 420-428 頁参照。
  - 27) 裁定請求者の有する被保険者期間の種別によって窓口が異なるという複雑さを解消する意味からも、必要と考えられる。
  - 28) 良永 (1989) 17 頁は、社会福祉における単独事業が、社会福祉関係法令の抽象的努力義務規定を根拠に行われているとするが、むしろこれらの規定の有無にかかわらず、憲法上の根拠に基づいて行われていると解する方が自然であろう。
  - 29) 「老人保健法における医療について」昭和 57 年 10 月 8 日衛老第 3 号。なお、良永 (1989) 17 頁参照。
  - 30) これら四つのカテゴリーと現行地方自治法下における事務の区分との対応については、第三および第四のカテゴリーが自治事務(地方自治法 2 条 8 項)に、第二のカテゴリーが第一号法定受託事務(同 2 条 9 項 1 号)に、第一のカテゴリーが国の直接執行事務に該当すべきこととなる。
  - 31) 良永 (1989) 20-21 頁は、社会福祉サービスについて「法令によって示された最低基準を維持することが困難ないし不可能な地方公共団体が存在すれば、それは国の責任において是正されねばならないであろう」とする。また、国と地方公共団体がともに利害を有する(1984 年当時の)機関委任事務に関し、さらにその性格によってカテゴリーを二分し国の関与の密度に差を設けるとの地方六団体の提案について、鈴木 (1984) 6 頁、塩野 (1990) 166-167 頁参照。
  - 32) Peterson は redistributive policies を、単なる所得移転ではなく、better off segments 裕福

- な階層 (higher income segments 高所得層, haves 持てる者) から less well off segments 貧しい階層 (lower income segments 低所得層, have-nots 持たざる者) への再分配と定義しており (Peterson (1981) 43 頁, Peterson (1995) 17 頁), 本文では「(垂直的) 再分配政策」と表記した。なお, Peterson は redistributive policies の対象に高齢者と病人を含めているが (Peterson (1995) 17 頁), 普遍主義的な性格が強いわが国の高齢者福祉施策, 医療保障施策において, Peterson の所論は適合しない可能性が強いことに注意を要する。
- 33) Peterson (1981) 37-38, 50, 64 頁, Peterson and Rom (1990) 75-83 頁参照。Peterson は, 受益者と負担者が異なる redistributive policies の充実が, 高所得層の流出 (したがって税収の減少) と低所得層の流入 (したがって支出の増加) をもたらすことから, 地方政府は redistributive policies に消極的になる, とする。
- 34) わが国において Peterson が前提とするような顕著な人口移動は生じにくいと考えられるが (ただし, 難病対策の格差による患者の移動 (「肝炎難民」) が生じているとするものとして, 読売新聞社健康・医療問題取材班 (1997) 115-117 頁), 施策によって得られる政治的支持と, 施策の実施に要するコストの比較考量の下, 選別主義的な施策への取組みが消極的なものになることは予想し得る。わが国において, 福祉サービスの一般財源化が進行した場合に, サービスの低下や地域間格差が生じる可能性を指摘するものとして, 佐藤 (2000), 特に 84-85 頁。路上生活者の援護に対する基礎的自治体の消極性について, 武智 (2001) 107-108, 118-121 頁参照。
- ### 引用文献
- 天川 晃 (1983) 「広域行政と地方分権」『ジュリスト総合特集 行政の転換期』。  
—— (1986) 「変革の構想 道州制論の文脈」, 大森 彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』, 東京大学出版会。
- 石橋敏郎 (1989) 「最近の社会保障制度の改革と地方自治—補助金等削減一括法と事務整理合理化をめぐる問題点」『社会保障法』4号, 日本社会保障法学会。
- 大野吉輝 (1991) 『社会サービスの経済学』, 勁草書房。
- 小川政亮 (1983) 『社会事業法制 第3版』, ミネルヴァ書房。
- 鴨野幸雄「地方自治権」, 杉原泰雄編『講座・憲法学の基礎1 憲法学の基礎概念I』, 勁草書房。
- 鴨野幸雄 (1994) 「地方自治論の動向と問題点」『公法研究』56号。
- 菊池馨実 (2000) 『社会保障の法理念』, 有斐閣。
- 木佐茂男 (1981) 「地方自治と福祉行政」, 高田敏編著『条例研究叢書8 福祉行政・公有財産条例』, 学陽書房。
- 北野弘久 (1977) 『新財政法学・自治体財政権』, 勁草書房。  
—— (1983) 『憲法と税財政』, 三省堂。
- 清宮四郎 (1971) 『憲法I〔新版〕』, 有斐閣。
- 小林直樹 (1977) 「地方自治—史的概観と原理的考察—」『ジュリスト』638号。  
—— (1981) 『〔新版〕憲法講義(下)』, 東京大学出版会。
- 坂寄俊雄 (1974) 『社会保障 第二版』, 岩波書店。
- 佐藤 満 (2000) 「地方分権と福祉政策——「融合型」中央地方関係の意義——」, 水口憲人・北原鉄也・秋月謙吾編著『変化をどう説明するか: 地方自治篇』, 木鐸社。
- 塩野 宏 (1990) 『国と地方公共団体』, 有斐閣。
- 芝池義一 (1990) 「福祉行政事務の地方移譲の法的问题点」, 日本地方自治学会編『広域行政と府県』, 敬文堂。
- 杉原泰雄 (1976) 「地方自治権の本質 1-3」『法律時報』48巻2-4号。
- 鈴木俊一 (1984) 「会長発言 機関委任事務等に関する小委員会における地方六団体代表として」『都道府県展望』308号, 全国知事会。
- 武智秀之 (2001) 『福祉行政学』, 中央大学出版部。
- 手島 孝 (1985) 『憲法学の開拓線—政党=行政国家の法理を求めて—』, 三省堂。
- 成田頼明 (1964) 「地方自治の保障」, 田中二郎他編『宮沢俊義先生還暦記念日本国憲法体系第五巻 統治の機構(II)』, 有斐閣。
- 西尾 勝 (1990) 『集権と分権』『行政学の基礎概念』, 東京大学出版会。
- 樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法徳 (1988) 『注釈 日本国憲法 下巻』, 青林書院。
- 堀 勝洋 (1994) 『社会保障法総論』, 東京大学出版会。  
—— (1997) 『現代社会保障・社会福祉の基本問題 21世紀へのパラダイム転換』, ミネルヴァ書房。
- 村松岐夫 (1988) 『地方自治』, 東京大学出版会。
- 吉田善明 (1944) 「地方自治の保障 立憲主義における〈伝統と近代〉という視点をふまえて」, 樋口陽一編著『講座・憲法学 第5巻 権力の分立(1)』, 日本評論社。
- 良永彌太郎 (1989) 「地方自治と社会保障法——問題の所在と基本的課題——」『社会保障法』4号, 日本社会保障法学会。
- 読売新聞社健康・医療問題取材班 (1997) 『健やかへのデザイン——医療ルネサンスPART IX』, 読売新聞社。
- Peterson, P. E. (1981) *City Limits*, The University of Chicago Press.

———— (1995) *The Price of Federalism*, The  
Brookings Institution.  
Peterson, P. E. and Rom, M. C. (1990) *Welfare*

*Magnets : A New Case for a National Stan-  
dard*, The Brookings Institution.  
(だいい・ゆたか 新潟大学助教授)

## 施設介護に関する理論分析

友田 康信  
青木 芳将  
照井 久美子

## I はじめに

2000年4月に介護保険制度が施行されて以降、2003年に初めての制度の見直しが行われ、さらに2005年の抜本的な制度の見直しに向けて、改めて制度の問題点が議論されている。特に経済学者の間で多く取り上げられている問題は、「市場メカニズム」を導入したことで安定的・効率的に質の高いサービスの供給が図られているか否か、現行の介護保険財政の運営が上手くいっているか否かであろう。「福祉」としての措置制度のもとでのサービス提供とは異なり、制度導入後は要介護者とサービス提供主体との直接契約となり、原則として所得水準に関わらず、誰もが定められた価格としての介護報酬を所与としてサービスの需給が行われている。そこで、この介護報酬の設定が適切かどうかを見極めるために、永田・佐竹・鈴木(2000)や鈴木・佐竹(2001)によるサービス提供主体に対するアンケート調査や、大日・鈴木(2000)、大日(2002)の在宅サービスを対象にしたConjoint分析による需要関数の推定や価格弾力性の推定、そして「介護サービス価格に関する研究会」(西村・川淵・小塩・野口(2002))によるあらゆる実証分析手法を駆使して書き上げられた報告書など、数多くの研究が行われている。介護保険財政に関する研究では、主に介護保険制度施行後の保険料の徴収状況や収支状況等について北海道の東部3市町村のケースを扱った田近・油

井(2002)、周・鈴木(2000)による将来の人口推計をもとに今後の超高齢社会において抱えるであろう債務額や世代間格差についての介護保険財政のシミュレーション分析等がある。このように、現在の介護保険関連の研究はその多くが実態調査か実証分析であり、理論経済学モデルによる分析は驚くべきことに殆ど着手されておらず、また介護サービスに限定しても在宅に関する研究が大半を占めている。このように施設介護に関する研究が下火である要因は、「在宅介護を介護の中心に」が介護保険制度の基本的考え方とされていることや、今後財政状況の悪化により、施設の増設が抑制される方向に向かっているためと考えられる。

しかし、そのような意図に反して施設介護の超過需要は年々増加し続けている。制度施行前の介護保険の謳い文句として「市場メカニズムの導入」があったが、価格である介護報酬は政府が固定しているので価格調整が働かず、ベッド数にも制約が課されているため、数量調整も働かず、現行の制度のもとでは市場メカニズムによって超過需要を解消することはできない。介護保険制度施行前に旧厚生省は介護保険施設のベッド数を参酌基準として65歳以上高齢者の3.4%に定めていたが、平成19年度の計画では3.2%と減少している。

このため、現行の制度を前提とすると、残された選択肢は「介護を国民皆で支え合う」という基本理念から保険料の値上げや増税によって対処するか、もしくは「受益者負担の原則」の立場から

利用者負担率の上昇で対処することである。だが、八代他 (1996) によれば、高齢者層の大きな特徴はその多様性にあり、平均値で考えることは妥当ではなく、健康水準のばらつきが大きいことに加え、世帯主年齢別に見た家計の所得格差は年齢に比例して拡大するとされている。よって、どちらか一方に著しく偏った政策をとってしまうと、要介護者と健常者の間だけではなく所得階層間でも異なる影響を及ぼし、ひいては階層間での対立を一層招く可能性もある。

このような背景から、本稿では主に施設介護サービス市場に焦点を当てた理論分析をおこなう。我々の分析によると、施設介護サービス市場に超過需要が発生しているとき、政府が超過需要を解消するような政策をとると、現行の制度のもとでは、全ての家計が現在よりも恩恵を受けるような方法は存在しない。さらに、超過需要を解消するための保険料の値上げと利用者負担率の引き上げでは、パラメーターにより、施設介護サービス市場に供給されるサービスの数量が異なることを明らかにする。在宅介護の分野でも理論モデルを用いた分析は我々の知る限り殆ど見当たらず、まして「在宅介護の推進」によって置き去りにされ深刻化している施設偏重問題をこのように理論的に扱った論文は、本稿が初めてであろう。

海外でも介護問題を扱った論文は数多く存在する(サーベイ論文としては、Norton (2000) がある)。施設介護に触れているのは Chiswick (1975), Gertler (1989), Norton (1992) 及び Nyman (1985, 1989 a, 1989 b, 1994) など実証分析が大半を占めている。介護保険を扱ったものに限定すると、ほとんど制度としてではない民間の介護保険に関する分析であり、民間の介護保険が市場に普及しないあるいは失敗する要因について述べたものである。例えば、ナーシングホーム費用をカバーする介護保険の購入が遺産の価値を保護する上に、子供が介護を外部に任せることが非常に容易となるために、危険回避的で合理的な個人は保険の購入を選択しないと説明している Pauly (1990) や、介護コストの大きな異時点での変動性がプールされている全員に影響を及ぼし

ており、コーホート内でもコーホート間でも分散できないためだとしている Cutler (1993) などがあある。そもそも社会保険制度としての介護保険制度自体が我が国の他にドイツ・イスラエルなど非常に限られた国で行われている特殊な制度であり、海外で介護保険制度を前提として行われ、かつ施設介護に関連する理論分析をなかなか目にする事ができない。

本稿の構成は以下のように成り立っている。II でモデルを与える。III で施設介護サービス市場を分析し、現行の制度のもとでは市場で超過需要が発生し、市場を均衡させるには保険料を値上げするか、利用者負担率を引き上げるしかないことを示す。IV では保険料の値上げ、利用者負担率の引き上げといった政策が、各所得階層に与える効用の変化を分析し、所得階層ごとに利害の対立が発生することを示す。V で結論をまとめる。

## II モデル

施設介護サービスと1種類の消費財が存在する経済を考える。経済には家計が存在し、人口を1に基準化する。家計は確率  $\alpha \in (0, 1)$  で施設介護サービスから効用を受ける要介護者となる。ゆえに、事後的に、経済には  $\alpha$  の要介護者と  $(1-\alpha)$  の健常者が存在することとなる。施設介護サービスのベッドは分割不可能財であり、要介護者は1単位だけ消費できる。家計が初期に保有している所得  $Y$  は、以下の一様分布に従うと仮定する。

$$f(Y) = \begin{cases} \frac{1}{\bar{Y} - \underline{Y}} & \text{if } \underline{Y} \leq Y \leq \bar{Y} \\ 0 & \text{otherwise} \end{cases} \quad (1)$$

事後的な要介護者の分布と所得分布は独立であるとする。家計  $i$  の期待効用関数は

$$EU_i = \alpha \{\log x_i + \Psi_i u\} + (1-\alpha) \gamma \log x_i \quad (2)$$

で与えられる。 $x$  は消費財の需要量である。 $u$  は定数であり、施設介護サービス1単位から得られる効用をあらわす。 $\Psi_i$  は施設介護サービスの需要をあらわし、介護施設のベッドを必要としたとき  $\Psi_i=1$  をとり、必要しないとき  $\Psi_i=0$  をとる指示

関数である。 $\gamma$ は要介護者と健常者では消費財から得られる効用が異なることをあらわす正の定数である。消費財をニューメレールとすると予算制約は以下となる。

$$Y_i \geq x + \psi_i \bar{P} + t \quad (3)$$

$t$ は介護保険の保険料であり、実際に施設介護サービスを必要しなくても支払わなければならない。簡単化のために、所得に関わらず全ての家計が同一の保険料を払わなければならないとする<sup>2)</sup>。さらに  $0 < t < \underline{Y}$  を仮定する。 $\bar{P}$ は要介護者が直面する施設介護サービスの価格である。

介護保険施設が提供する線形の施設介護サービスの生産関数は

$$Q = \beta \cdot L \quad (4)$$

で与える。 $Q$ は介護保険施設が受け入れることができる要介護者の数、 $L$ は介護保険施設で働く労働者の人数、 $\beta$ は正の定数である。

次に、政府の介護保険会計を考える。介護保険会計の収支均衡式は

$$t = (1 - \mu)PQ \quad (5)$$

となる。 $P$ は介護保険施設が直面する価格である介護報酬、 $\mu$ は利用者負担率である。左辺は収入であり、人口1の家計が1人あたり  $t$ の保険料を支払っている。右辺は支出であり、介護保険を利用して施設に入所すると、利用者負担をのぞいた額が介護保険会計から支出される<sup>3)</sup>。利用者が直面する施設介護サービスの価格は以下となる。

$$\bar{P} = \mu P \quad (6)$$

以下では、施設介護サービス市場を分析し、政府が保険料を値上げしたり、利用者負担率を増加させたときの効果を分析する。

### III 施設介護サービス市場

ここでは、要介護者となる確率  $a$  が確定した後の、事後的な施設介護サービス市場を分析する。まず、施設介護サービスの供給を考える。介護保険制度下では介護報酬  $P$  は政府が決めるので、介護保険施設は  $P$  を自由に操作することはできない。ここでは政府は介護保険施設の利潤がゼロになるように価格を決定するとする。 $w$  を賃金

とすると、(4)より施設介護サービスの供給曲線は

$$P^* = \frac{w}{\beta} \quad (7)$$

となる<sup>4)</sup>。介護保険会計の収支均衡式である(5)を変形し(7)を代入すると、

$$Q^* = \frac{t}{(1 - \mu)P^*} = \frac{\beta t}{(1 - \mu)w} \quad (8)$$

を得る。介護保険会計の財源が決まっており、政府が施設介護サービスの利用者負担率と価格を決定している状態では、(8)より利用できるベッド数は決定されてしまう。つまり、現行の制度では、施設介護サービス市場における供給量は政府の予算制約により決定されてしまうのである。

施設介護サービスに対する需要を考える。(3)を(2)に代入すると

$$U_i = \log(Y_i - t - \psi_i \bar{P}) + \psi_i u \quad (9)$$

である。施設介護サービスは分割不可能財なので、(9)より、

$$\log(Y_i - t - \bar{P}) + u > \log(Y_i - t) \quad (10)$$

が成立するとき要介護者は  $\psi_i = 1$  をとる。ここで(6)を考慮して

$$\hat{Y} = \frac{1}{1 - e^{-u}} \bar{P} + t = \frac{1}{1 - e^{-u}} \mu P^* + t \quad (11)$$

とすると、(10)より、 $Y > \hat{Y}$ の所得を持つ要介護者が施設介護サービスを必要することがわかる。経済全体の総介護需要を  $D$  とすると、

$$D = \int_0^1 \psi_i di \quad (12)$$

である。(1)、(11)、(12)より、総需要曲線は以下となる(導出については、数学付録を参照)。

$$D = -a\bar{P} + b, \text{ where}$$

$$a \equiv \frac{\alpha}{(\bar{Y} - \underline{Y})(1 - e^{-u})}, b \equiv \frac{\alpha(\bar{Y} - t)}{\bar{Y} - \underline{Y}}, \\ (1 - e^{-u})(\underline{Y} - t) \leq \bar{P} \leq (1 - e^{-u})(\bar{Y} - t) \quad (13)$$

このときの施設介護サービス市場は図1で表される。図1の縦軸には、供給者である介護保険施設が直面する価格  $P$  と、需要者である家計が直面する価格  $\bar{P}$  をとり、横軸には施設介護サービスの数量  $Q$  をとる。(7)より介護保険施設の供給曲線  $S$  は水平となるが、政府の予算制約(5)

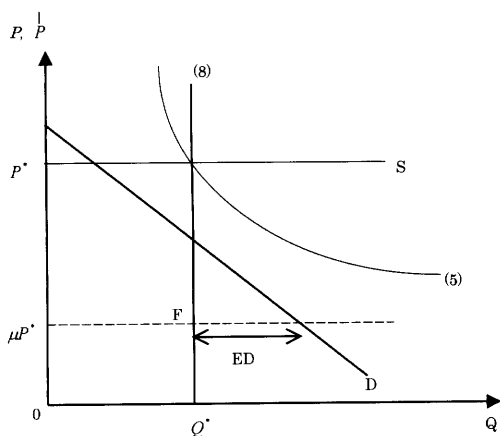


図1 施設介護サービス市場

のため、市場に供給される数量は(5)と(7)の交点で決定されてしまう。これが(8)であり、市場に供給される数量は $Q^*$ となる。ここで政府が保険料 $t$ や利用者負担率 $\mu$ を低めに設定すると、F点で取引が行われることとなる。市場に供給される数量は $Q^*$ しかないにもかかわらず、介護報酬 $P^*$ が(7)で決定され、政府が利用者負担率を $\mu$ に設定している状況において、需要者が直面する価格 $\bar{P}$ は(6)より $\bar{P} = \mu P^*$ で固定されており、市場には超過需要(ED)が発生する<sup>5)</sup>。この市場では、価格調整だけでなく、数量による調整も働かない。介護保険制度では市場を通じての介護を謳い文句にしていたが、施設介護に関しては現行の制度のもとで超過需要を解消する市場メカニズムは存在しないのである。現在のように施設介護サービス市場において超過需要が発生している場合、超過需要を解消するためには、政府は保険料 $t$ を値上げするか、利用者負担率 $\mu$ を増加させるしかない。

以下では、現実の経済と同じく施設介護サービス市場に超過需要が発生している場合を考える。添え字 $F$ は超過需要の発生をあらわす。介護保険制度下において、介護報酬 $P^*$ と利用者負担率 $\mu$ は政府が決定するため施設は価格を自由に設定できない。価格による調整が働かないので、超過需要が発生している場合、施設は入所希望者をランダムに入所させると仮定する。与えられた $t_F$ 、

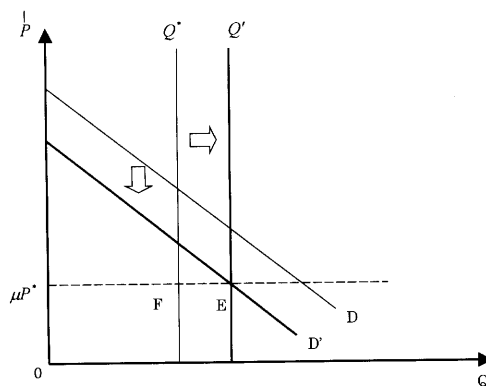


図2 保険料値上げによる市場均衡の達成

$\mu_F$ のもとでの需要を $D(t_F, \mu_F)$ 、市場に供給される数量を $Q(t_F, \mu_F)$ とすると、(8)、(13)より施設に入れる確率 $\rho$ は、以下となる。

$$\rho = \frac{Q(t_F, \mu_F)}{D(t_F, \mu_F)} = \frac{(\bar{Y} - \underline{Y})t_F}{(1 - \mu_F)P^* \{-\alpha \mu_F P^*(\bar{Y} - \underline{Y}) + \alpha(\bar{Y} - t_F)\}} \quad (14)$$

(8)より、施設介護サービスの供給量を増やすためには、保険料 $t$ を増やすか利用者負担率 $\mu$ を上昇させるか、または両者を組合さなければならぬ。 $\mu$ を一定に保ったまま保険料 $t$ を増加させた場合を図2であらわす。これは「介護を国民皆で支え合う」という基本理念に添うものであると言えよう。(8)より $Q^*$ が増加し、(13)より需要関数が下にシフトする。(14)より、保険料 $t$ を増加させると施設に入れる確率 $\rho$ は増加する。

一方、保険料 $t$ が一定のもとで利用者負担率 $\mu$ を上昇させる場合を図3であらわす。これは「受益者負担の原則」に添うものであると言えよう。(8)より $Q^*$ が増加し、施設介護サービス需要者の直面する価格 $\bar{P}$ が上昇する。(14)より、利用者負担率 $\mu$ を引き上げると施設に入れる確率 $\rho$ は上昇する。

ここで、政府は超過需要が発生しないように、保険料、利用者負担率を定めたとしよう。添え字 $E$ は、施設介護サービス市場で需給が一致していることをあらわす。介護保険制度下における施





低すぎるため、現行の保険料、利用者負担率のも  
 とも施設介護サービスの利用を希望しない家計  
 である。

施設介護サービス市場が均衡しているときの期  
 待間接効用を  $EU_E$ 、施設介護サービス市場で超  
 過需要が発生しているときの期待間接効用を  
 $EU_F$  とする。超過需要が発生している状態から  
 市場が均衡している状態に移行したときの期待間  
 接効用の増分は  $(EU_E - EU_F)$  となり、これらを  
 表 1 にまとめる。

政府が保険料の値上げ、または利用者負担率の  
 引き上げによって施設介護サービス市場を均衡さ  
 せたとき、 $(EU_E - EU_F)$  の符号が正の家計はそ  
 のような政策により恩恵を受け、負ならば損失を  
 こうむることとなる。ここで、利用者負担率  $\mu$   
 を変化させず保険料  $t$  を値上げする場合（つまり、  
 $\mu_E = \mu_F \equiv \mu, t_E > t_F$ ）と、保険料  $t$  を変化させず利  
 用者負担率  $\mu$  を上昇させた場合（つまり、 $t_E = t_F$   
 $\equiv t, \mu_E > \mu_F$ ）をそれぞれ分析すると、表 2 を得  
 る（導出については、数学付録を参照）。表中の  
 「+」は期待効用の増加をあらわし、「-」は期待

効用の減少をあらわす。 $\tilde{Y}$  は、政策により恩恵  
 と不利益をこうむる所得の境界をあらわす。

表 2 では、2 種類の政策について、 $\tilde{Y}_E$  と  $\tilde{Y}$  を  
 そろえているが、政策によりこれらの値は異なる  
 ことに注意せよ<sup>9)</sup>。表 2 より、保険料の値上げ、  
 利用者負担率の引き上げというどちらの政策をと  
 ったとしても、施設介護サービス市場の均衡によ  
 り利益を得るのは、高所得者のうち、さらに所得  
 が高い家計のみであることがわかる。超過需要が  
 発生している施設介護サービス市場を均衡させる  
 ためには保険料や利用者負担率を上昇させなけれ  
 ばならず、このような政策をとると比較的所得の  
 低い家計は施設介護サービスから締め出されてし  
 まうためである。

介護サービスの供給を増やし、施設介護サービ  
 ス市場の超過需要を解消させる政策をとると、順  
 番待ちをしなくても確実に施設に入れるように  
 なる。しかしながら、そのためには社会全体として  
 多くの費用を負担しなければならず、介護保険制  
 度下では保険料の値上げか利用者負担率の引き上  
 げを行わなければならない。「介護を国民皆で支

表 1 期待効用と期待効用の増分

|               | 高所得者   | 中所得者   | 低所得者   |
|---------------|--|--|--|
| $EU_E$        | $\alpha[\log(Y - t_E - \mu P^*) + u]$<br>$+ (1 - \alpha)\gamma \log(Y - t_E)$  | $\alpha \log(Y - t_F)$<br>$+ (1 - \alpha)\gamma \log(Y - t_E)$   | $\alpha \log(Y - t_E)$<br>$+ (1 - \alpha)\gamma \log(Y - t_E)$                               |
| $EU_F$        | $\alpha[\rho \log(Y - t_F - \mu_F P^*) + u]$<br>$+ (1 - \rho)\log(Y - t_F)]$<br>$+ (1 - \alpha)\gamma \log(Y - t_F)$   | $\alpha[\rho \log(Y - t_F - \mu_F P^*) + u]$<br>$+ (1 - \rho)\log(Y - t_F)]$<br>$+ (1 - \alpha)\gamma \log(Y - t_F)$   | $\alpha \log(Y - t_F)$<br>$+ (1 - \alpha)\gamma \log(Y - t_F)$                               |
| $EU_E - EU_F$ | $\alpha \left[ \rho \log \frac{Y - t_E - \mu_E P^*}{Y - t_F - \mu_F P^*} \right]$<br>$+ (1 - \rho)\log \frac{Y - t_E - \mu_E P^*}{Y - t_F}$<br>$+ \alpha(1 - \rho)u + (1 - \alpha)\gamma \log \frac{Y - t_E}{Y - t_F}$ | $\alpha \left[ \rho \log \frac{Y - t_E}{Y - t_F - \mu_F P^*} \right]$<br>$+ (1 - \rho)\log \frac{Y - t_E}{Y - t_F}$<br>$- \alpha \rho u + (1 - \alpha)\gamma \log \frac{Y - t_E}{Y - t_F}$ | $\alpha \log \frac{Y - t_E}{Y - t_F}$<br>$+ (1 - \alpha)\gamma \log \frac{Y - t_E}{Y - t_F}$ |

表 2 政策の効果

|                       | 高所得層                         |                                | 中所得層                           | 低所得層                               |
|-----------------------|------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|------------------------------------|
|                       | $Y \in (\tilde{Y}, \bar{Y}]$ | $Y \in (\hat{Y}_E, \tilde{Y})$ | $Y \in (\hat{Y}_F, \hat{Y}_E]$ | $Y \in [\underline{Y}, \hat{Y}_F]$ |
| 保険料 $t$ の<br>引き上げ     | +                            | -                              | -                              | -                                  |
| 利用者負担率<br>$\mu$ の引き上げ | +                            | -                              | -                              | 0                                  |

え合う」という理念にそって保険料の値上げを行うと、所得が低すぎるためいずれの場合も施設介護サービスを利用しない低所得者にまで追加的な負担を求めるため、低所得者の期待効用は減少する。このような政策で利益を得るのは所得が高い家計のみであり、他の家計に負の利益をもたらし、所得階層間の利害が対立することに注意すべきである。「受益者負担」の原則にそう利用者負担率の引き上げによっても恩恵を被るのは所得が高い階層のみである。

このような結果がもたらされるのは、施設介護のみだけではなく現在の介護保険制度そのものが社会全体から高所得者への所得移転の性質を持つためである。特に、高所得層ほど施設介護を需要し、利用者負担率が1以下である現行制度のもとでは、保険料の値上げによる高所得層への所得移転の効果がより強められることとなる。一方、利用者負担率の引き上げにより利益を得るのは実際に高い負担をする上位高所得者のみであり、低所得者には追加的な負担を求めていることに注意すべきである。いずれの政策をとっても、恩恵を受けるのは多くの負担をしてでも確実に施設に入ることができる所得が高い家計のみであることが明らかとなった。この結果は、現状から予想される状態とも整合的である。現行の制度では、低所得者に対しても原則として保険料の全額免除は禁止されており、誰でも例外なく保険料の徴収がなされ、また、施設に関しては社会福祉法人及び公営の施設に入所していなければ、利用者負担率を2分の1にする減免措置はなされない。「福祉」として措置制度のもとで介護サービスが提供され、負担も応能原則に基づいていた制度施行前は、高所得者は施設入所に際して非常に高い自己負担額を課されるためサービス利用を抑制されていた。しかし今は、施設入所の申し込みに殺到している者の中に、介護保険導入によって以前よりも遙かに安い負担額で済むようになったことを理由とする比較的高所得の者が多数含まれている。逆に、制度施行前にはほぼ無料でサービスを受給できた低所得層に属する者は、保険料と利用者負担の徴収によって介護サービスの利用のみならず日常生活

をも脅かされている者も多い。現状で既にこのような状態であれば、保険料の値上げや利用者負担率の引き上げによって、どのような影響が及ぼされるかは容易に想像できるであろう。

## V 結 び

現行の介護保険制度のもとでは、施設介護サービス市場における超過需要を自律的に解消する市場メカニズムは存在しない。現在、施設介護サービス市場では大きな超過需要が発生しているが、これを解消するには、政府が利用者負担率を引き上げるか、現在行われているように保険料を値上げし続けるしかない。高齢者層を考える上で見落とすことができないのは、所得格差の大きさである。施設介護サービス市場の超過需要を解消する現行の制度のもとで考えられる政策は、各所得階層ごとに利害が対立する。さらに施設介護サービスの単価、経済に占める要介護者の割合、所得格差の大きさなどにより、保険料の値上げと利用者負担率の引き上げでは、施設介護サービスの数量が異なる。本稿は、以上のような結論を、経済理論モデルを使って示した。これまでのところ、本稿のような、介護保険制度下における施設介護サービス市場を分析した経済学の理論研究は、我々の知る限り存在していない。

各地方自治体は2003年4月から保険料を見直し、65歳以上の高齢者に対する保険料は以前と比較して全国平均で11.3%の増加となり、ほとんどの自治体で保険料は値上げされた。前節で見たように、このような政策は全ての経済主体の効用を増加させるわけではない。社会保険は、年金の保険料未払い問題が象徴するように、保険料を支払う被保険者からの信頼を得なければ成り立たない制度であり、誰が利益を得て、誰が負担をするのかまでを見据えて制度をデザインするべきである。また、今後社会に占める要介護者の割合が極めて多くなり、また家族の問題などにより在宅よりもむしろ施設介護サービスの需要が益々高まる中、利用者負担率を据え置いて保険料のみを上げ続ければ、表2で示したように、少数の高所得

層の家計だけが利益を受けることになる可能性がある。そもそも、「受益者負担の原則」と「介護を国民皆で支え合う」は相反する概念であり、我が国の現在の状況は、先述のように増加し続ける施設介護サービスの需要を「介護を国民皆で支え合う」保険料の値上げで対応することが先行している。一方、「受益者負担の原則」に基づく利用者負担率を調整しないままであり、定額の利用者負担額が安いからと比較的高所得の必要度の低い要介護者が施設入所の申し込みに殺到し、施設介護サービスの供給ペースに追い付かない状態が続いている。

本稿では、保険料の値上げと利用主負担率の引き上げ、2つの政策の効果を分析した。今後も現行の制度を前提として超過需要に対処していくのであれば、保険料と利用者負担率の両方の見直しにより、保険料と利用者負担率の適切なバランスを探っていくことが必要となるだろう。しかし、この2つの政策をどのように操作しても低所得層の救済は困難であるため、低所得層に対しては、他の制度による救済措置との一層の連携によって配慮することを忘れてはならない。介護保険制度下において、保険料と利用者負担率の最適な組み合わせや、例えば年金など所得移転効果を持つ他の政策と保険料や利用者負担率の設定の組み合わせなど、より広範な政策の検討は、今後に残された研究課題である。

## 数学付録

### A. 需要関数の導出。

総需要関数は、本文中の(12)で与えられる。施設介護サービスは、経済に占める割合が $\alpha$ である要介護者のみが需要するので、総需要は次の式であらわされる。

$$D = \alpha \left[ \int_{\underline{Y}}^{\bar{Y}} \Psi_i \frac{di}{dY} dY + \int_{\bar{Y}}^{\bar{Y}} \Psi_i \frac{di}{dY} dY \right] \quad (\text{A-1})$$

(11)より、(A-1)の右辺第一項は $\Psi_i=0$ 、第二項は $\Psi_i=1$ となる。(1)より

$$D = \frac{\alpha}{\bar{Y} - \underline{Y}} [\bar{Y} - \hat{Y}] \quad (\text{A-2})$$

である。(A-2)に(11)を代入し整理すると(13)が導出される。

### B. 利用者負担率 $\mu_E$ の導出。

介護市場における需給が一致するとき $D=Q$ 、(6)、(8)、(13)より、以下の式を得る。

$$\hat{P} = \frac{aP^* + b \pm \sqrt{(aP^* + b)^2 - 4a(bP^* - t)}}{2a} \quad (\text{B-1})$$

判別式は正の値を取るの、均衡を成立させる $\hat{P}$ は実数解を持つ。

ところで、(6)、(8)より総供給関数は、 $(\hat{P}, Q)$ 平面上で、 $\hat{P}=P^*$ 及び $Q=0$ を漸近線にもつ双曲線となる。(13)より、総需要関数は右下がりの直線なので、2つの関数は2点で交わる。 $Q_E$ は正であるので、(B-1)における2つの実数解のうち、小さいほうが市場均衡を実現する解となる。(B-1)および(6)より、市場均衡における利用者負担率 $\mu_E$ は次式で与えられる。

$$\mu_E = \frac{aP^* + b - \sqrt{(aP^* + b)^2 - 4a(bP^* - t)}}{2aP^*} \quad (\text{B-2})$$

ここで、内点解が存在する保険料の範囲を求め、 $0 < \mu_E < 1$ なので、(15)より以下を得る。

$$0 < t_E < \frac{aP^* \bar{Y}}{\bar{Y} - \underline{Y} + aP^*}$$

### C. 表2の導出。

ここでは $\Delta U \equiv EU_E - EU_F$ とし、添え字 $t$ は保険料の値上げした場合を、添え字 $\mu$ は利用者負担率を引き上げた場合をあらわす。また、添え字 $U$ は高所得層、添え字 $M$ は中所得層、添え字 $L$ は低所得層をそれぞれあらわすものとする。

まず、利用者負担率を一定に保ったまま保険料を値上げした場合を扱う。表1に $\mu_E = \mu_F \equiv \mu$ を代入し、 $t_E > t_F$ に注意すると、低所得者について

$$\Delta U_L^t = (\alpha + \gamma - \alpha\gamma) \log \frac{Y - t_E}{Y - t_F} < 0$$

を得る。次に、高所得者の符号を調べる。

$\frac{\partial(\Delta U_L^t)}{\partial Y} > 0$ であり、所得に対して単調増加関数である。高所得者の範囲は $Y \in (\hat{Y}_E, \bar{Y})$ であるので、下界の値を調べる。 $t = t_E$ ならば $Y = \hat{Y}_E$

のとき (10) が等号で成立するので、

$$\Delta U_t^U = \alpha \rho \log \frac{\hat{Y}_E - t_E - \mu P^*}{\hat{Y}_E - t_F - \mu P^*} + \{\alpha(1-\rho) + (1-\alpha)\gamma\} \log \frac{\hat{Y}_E - t_E}{\hat{Y}_E - t_F} < 0$$

である。 $\Delta U_t^U(Y = \bar{Y}) > 0$  が成立するほど  $\bar{Y}$  が大きいとすると (そうでなければこのような政策により恩恵をこうむる家計が存在しないこととなる)、 $\Delta U_t^U(\bar{Y}) = 0$  となる  $\bar{Y}$  が唯一存在する。次に、中所得者について考える。 $\frac{\partial(\Delta U_t^M)}{\partial Y} > 0$  なので、 $\Delta U_t^M$  は所得  $Y$  について単調増加関数である。中所得者の範囲は  $Y \in (\hat{Y}_F, \hat{Y}_E]$  であるので、最大値で評価すると、 $t = t_E$  ならば  $Y = \hat{Y}_E$  のとき (10) が等号で成立するので、

$$\Delta U_t^M = \alpha \rho \log \frac{\hat{Y}_E - t_E - \mu P^*}{\hat{Y}_E - t_F - \mu P^*} + \{\alpha(1-\rho) + (1-\alpha)\gamma\} \log \frac{\hat{Y}_E - t_E}{\hat{Y}_E - t_F} < 0$$

である。ゆえに、 $Y \in (\hat{Y}_F, \hat{Y}_E]$  の全範囲で  $\Delta U_t^M < 0$  が成立する。これで  $t$  を上昇させた場合について効用の増分の符号が確定した。

保険料を一定に保ったまま利用者負担率を引き上げる政策を分析する。表 1 に  $t_E = t_F \equiv t$  を代入し、 $\mu_E > \mu_F$  に注意すると、 $\Delta U_t^U = 0$  を得る。次に、高所得者の符号を調べる。 $\frac{\partial(\Delta U_t^H)}{\partial Y} > 0$  であり、所得に対して単調増加関数である。高所得者の範囲は  $Y \in (\hat{Y}_E, \bar{Y}]$  であるので、下界の値を調べる。 $\mu = \mu_E$  ならば  $Y = \hat{Y}_E$  のとき (10) が等号で成立するので、 $\Delta U_t^H(Y = \hat{Y}_E) < 0$  である。さきほどと同様に  $\Delta U_t^H(Y = \bar{Y}) > 0$  が成立するほど  $\bar{Y}$  が大きいとすると、 $\Delta U_t^H(\bar{Y}) = 0$  となる  $\bar{Y}$  が唯一存在する。次に中所得者について考える。 $\frac{\partial(\Delta U_t^M)}{\partial Y} < 0$  であり、 $\mu = \mu_F$  ならば  $Y = \hat{Y}_F$  のとき (10) が等号で成立するので  $\Delta U_t^M(Y = \hat{Y}_F) = 0$  である。よって、 $Y \in (\hat{Y}_F, \hat{Y}_E]$  について  $\Delta U_t^M < 0$  が成立する。

平成 15 年 3 月投稿受理

平成 15 年 8 月採用決定

## 謝 辞

本論文の作成にあたって、北海道大学経済学研究科の小野浩教授、小山光一教授、本誌の匿名のレフリーからいただいた多くの有益なコメントについて、心から感謝する。もちろん、含まれているかもしれない誤りの責任は筆者にある。

## 注

- 1) 本稿では、在宅介護を導入した分析は行っていない。たとえモデルに在宅介護を導入したとしても、現状のように家庭の事情などから多くの家計がまず一旦施設介護を希望し、施設に入所できなかったもの、または施設が割高であるため入所しなかったものが在宅介護を利用していると考えるのであれば、現行の制度下では施設介護サービス市場で超過需要が発生して市場を均衡させるために保険料・利用者負担率の引き上げを行っても、そのような政策により施設介護サービスの恩恵を受けるのがやはり所得の高い家計のみであるという本稿の結論が大きく変わることはない。
- 2) 実際の保険料は、65 歳以上の第 1 号被保険者では所得層によって 5~6 段階に分けられているが、最下層と最上層の差はそれほど大きくないので (一般的には保険料基準額に対して 0.5~1.5 倍)、同一の保険料という仮定を置いても差し支えない。一方、40~64 歳の第 2 号被保険者の保険料は、所得や所属する組合等によって比例的に課されるが、第 2 号被保険者は特殊ケースを除いて介護保険サービスを利用することが難しく、ここでは負担とサービスの需要の関係を探究することが主目的なので、単純化のためにも彼らも同一の保険料を支払っているかと仮定している。よって、本稿での分析は、65 歳以上の第 1 号被保険者だけではなく、40~64 歳の第 2 号被保険者の存在も念頭には置いたものである。
- 3) 単純化のため、本稿では政府と地方自治体の区別はしない。
- 4) 事業者には正の利潤が発生しているとき、法人等は規模を拡大したり、新規参入したりするインセンティブを持つが、介護保険制度下では介護保険会計 (5) が制約となり、サービスの供給量を増加させることはできない。一方、施設の利潤が負になると法人は長期的には市場から退出してしまうので、(7) よりも  $P^*$  を引き下げることはできない。介護報酬の引き下げは限界があり、本質的な解決策にならない。単純化のため、本稿では利潤がゼロの場合で分析をすすめる。
- 5) 現在の超過需要については、施設への申し込

みが地方自治体を介さなくなったため、政府では超過需要としての待機者の正確な数を把握していない。朝日新聞社の2002年12月に全自治体を対象に行った介護保険全国調査(回答率86%)による介護老人福祉施設の待機者数は、重複待機のみを除いて(必要性の低いケース等は含んでいる)約23万3千人と報告されている。制度施行前の4万7千人と比べるといずれにしても大幅な増加である。

6) ここでは、ある $\mu_F$ と $t_F$ が与えられたもとの分析を行っているの、中所得層と低所得層の境界である $\hat{Y}_F$ は、政策によって変化しないことに注意せよ。

### 参考文献

- Chiswick, Barry R. (1975) "The demand for nursing home care: an analysis of the substitution between institutional and non-institutional care", *NBER Working Paper Series*, No. 98.
- Cutler, David. (1993) "Why doesn't the market fully insure long-term care?", *NBER Working Paper Series*, No. 4301.
- Gertler, Paul J. (1989) "Subsidies, quality, and the regulation of nursing homes", *Journal of Public Economics*, Vol. 38, pp. 33-52.
- Norton, Edward C. (1992) "Incentive regulation of nursing care", *Journal of Health Economics*, Vol. 11, pp. 105-128.
- Norton, Edward C. (2000) "long-term care", in Anthony J. Culyer and Joseph P. Newhouse, eds., *Handbook of Health Economics*, Vol. 1 B, Amsterdam: Elsevier, pp. 955-994.
- Nyman, John A. (1985) "Prospective and 'cost-plus' Medicaid reimbursement, excess Medicaid demand, and the quality of nursing care", *Journal of Health Economics*, Vol. 4 (3), pp. 237-259.
- Nyman, John A. (1989 a) "The private demand for nursing care", *Journal of Health Economics*, Vol. 8 (2), pp. 209-231.
- Nyman, John A. (1989 b) "Analysis of nursing home use and bed supply: Wisconsin, 1983", *Health Service Research*, Vol. 24 (4), pp. 511-537.
- Nyman, John A. (1994) "The effects of market concentration and excess demand on the price of nursing home care", *The Journal of Industrial Economics*, Vol. 42 (2), pp. 193-204.
- Pauly, Mark J. (1990) "The rational nonpurchase of long-term-care insurance", *The Journal of Political Economy*, Vol. 98 (1), pp. 153-168.
- 大日康史 (2002) 「公的介護保険における介護サービス需要の価格弾力性の推定」『季刊・社会保障研究』Vol. 38 No. 3, pp. 239-244, 国立社会保障・人口問題研究所。
- 大日康史・鈴木亘 (2000) 「介護保険の市場分析」『季刊・社会保障研究』Vol. 36 No. 3, pp. 338-352, 国立社会保障・人口問題研究所。
- 高齢者介護・自立支援システム研究会 (1994) 「新たな高齢者介護システムの構築を目指して」。
- 周燕飛・鈴木亘 (2000) 「介護保険債務と介護保険を通じた世代間所得移転」Discussion Paper, No. 517, 大阪大学社会経済研究所。
- 鈴木亘・佐竹秀典 (2001) 「介護サービス産業への市場原理導入を徹底せよー事業者アンケートに基づく現状評価と課題ー」ISER Discussion Paper, No. 523, 大阪大学社会経済研究所。
- 田近栄治・油井雄二 (2000) 「介護保険導入一年で何が起きたかー北海道東部3市町村のケースー」PIE ディスカッションペーパー, 第47号, 一橋大学経済研究所。
- 永田俊一・佐竹秀典・鈴木亘 (2000) 「介護保険制度と介護市場の分析」Working Paper Series, 00-07, 日本銀行調査統計局。
- 西村周三・川淵孝一・小塩隆士・野口晴子 (2002) 「介護サービス市場の一層の効率化のためにー「介護サービス価格に関する研究会」報告書ー」, 内閣府国民生活局物価政策課。
- 本沢巳代子 (2001) 「介護保険と家族」『季刊家計経済研究』2001・秋, 財団法人家計経済研究所。
- 八代尚宏・小塩隆士・寺崎泰弘・宮本正幸 (1996) 「介護保険の経済分析」『経済分析ー政策研究の視点シリーズ』第1巻, pp. 151-208, 経済企画庁経済研究所。
- (ともだ・やすのぶ 北海道大学大学院  
博士後期課程)
- (あおき・よしまさ 北海道大学大学院  
博士後期課程)
- (てるい・くみこ 北海道大学大学院  
博士後期課程)

## 平成13年度 社会 保 障 費

—解説と分析—

国立社会保障・人口問題研究所 総合企画部

2003年(平成15年)12月2日「平成13年度社会保障給付費」を公表した<sup>1)</sup>。研究所のホームページ(<http://www.ipss.go.jp>)で、配布資料全ページを公開している。

## 第1部 解説編

## I 平成13年度社会保障給付費の概要

- 1 平成13年度の社会保障給付費は81兆4,007億円となり、集計開始以来はじめて80兆円を超えた。対前年度増加額は3兆2,735億円、伸び率は4.2%で前年度並だった。
- 2 社会保障費の対国民所得比は22.00%となり、集計開始以来最高を記録した。これは社会保障給付費が増加している一方で、国民所得の対前年度伸び率が△2.7%<sup>2)</sup>と下落したことによる。
- 3 国民1人当たりの社会保障給付費は63万9,500円で、対前年度伸び率は3.9%と前年度並となっている。
- 4 社会保障給付費を「医療」、「年金」、「福祉その他」に分類して部門別にみると、「医療」が26兆6,415億円で総額に占める割合は32.7%、「年金」が42兆5,714億円で総額に占める割合は52.3%、「福祉その他」が12兆1,878億円で15.0%である。
- 5 「医療」の対前年度伸び率は2.4%である。平成12年度は、介護保険施行で高齢者医療費

表1 部門別社会保障給付費

| 社会保障給付費  | 平成12年度                   | 平成13年度                   | 対前年度比        |          |
|----------|--------------------------|--------------------------|--------------|----------|
|          |                          |                          | 増加額          | 伸び率      |
| 計        | 億円<br>781,272<br>(100.0) | 億円<br>814,007<br>(100.0) | 億円<br>32,735 | %<br>4.2 |
| 医療       | 260,062<br>(33.3)        | 266,415<br>(32.7)        | 6,353        | 2.4      |
| 年金       | 412,012<br>(52.7)        | 425,714<br>(52.3)        | 13,702       | 3.3      |
| 福祉その他    | 109,198<br>(14.0)        | 121,878<br>(15.0)        | 12,680       | 11.6     |
| 介護対策(再掲) | 32,635<br>(4.2)          | 41,462<br>(5.1)          | 8,827        | 27.0     |

注) 括弧内は構成割合(%), 公表資料の表1に該当。

が福祉その他へ組み替えられた結果、対前年度伸び率が△1.5%とマイナスであったが、平成13年度では費用組み替えの影響が無くなり増加に転じている。

- 6 「年金」の対前年度伸び率は3.3%である。平成12年度の3.2%に比べると少し大きくなっているが、平成12年度同様に物価スライドがなかったことが反映して、昭和40年度(独立の部門として集計を開始)以来2番目に低い伸び率にとどまっている。
- 7 生活保護、児童手当、失業給付、社会福祉費等からなる「福祉その他」の対前年度伸び率は11.6%である。平成12年度の25.0%には及ばないが、再掲している「介護対策」が27.0%の伸びとなっていること等を受けて、かなり大きな伸び率となっている。
- 8 表2のように機能別にみると、最も大きいもの

は老齢年金や老人福祉サービス給付費などからなる「高齢」であり38兆9,509億円、総額に占める割合は47.9%である。2番目に大きいのは医療保険や老人保健などの医療給付などからなる「保健医療」であり26兆2,085億円、総額に占める割合は32.2%で、これら上位2機能分類で、総額の80.0%を占めている。

- 9 額としては小さく全体の伸びへの影響は小さいものの、対前年度伸び率では「家族」のが12.0%と最も高い。「家族」には、子供その他の被扶養者がいる家族(世帯)を支援するために提供される給付が計上されている。

## II 平成13年度社会保障財源の概要

公表資料では、第10表及び第11表で財源の推移を示した。前者は第18次ILO集計までの調査

表2 機能別社会保障給付費

| 社会保障給付費 | 平成12年度             | 平成13年度             | 対前年度比  |      |
|---------|--------------------|--------------------|--------|------|
|         |                    |                    | 増加額    | 伸び率  |
|         | 億円                 | 億円                 | 億円     | %    |
| 計       | 781,272<br>(100.0) | 814,007<br>(100.0) | 32,735 | 4.2  |
| 高齢      | 368,270<br>(47.1)  | 389,509<br>(47.9)  | 21,239 | 5.8  |
| 遺族      | 58,747<br>(7.5)    | 60,057<br>(7.4)    | 1,309  | 2.2  |
| 障害      | 18,747<br>(2.4)    | 19,051<br>(2.3)    | 304    | 1.6  |
| 労働災害    | 10,377<br>(1.3)    | 10,346<br>(1.3)    | △31    | △0.3 |
| 保健医療    | 256,408<br>(32.8)  | 262,085<br>(32.2)  | 5,677  | 2.2  |
| 家族      | 22,826<br>(2.9)    | 25,559<br>(3.1)    | 2,733  | 12.0 |
| 失業      | 26,271<br>(3.4)    | 26,524<br>(3.3)    | 254    | 1.0  |
| 住宅      | 1,986<br>(0.3)     | 2,201<br>(0.3)     | 214    | 10.8 |
| 生活保護その他 | 17,641<br>(2.3)    | 18,676<br>(2.3)    | 1,035  | 5.9  |

注) 括弧内は構成割合(%), 公表資料の表4に該当。



票に、後者は第19次の調査票に基づいて集計された。

- 1 平成13年度の社会保障収入総額は90兆3,902億円で、対前年度伸び率が0.3%である。  
注) 収入総額とは、社会保障給付費の財源に加えて、積立金への繰入・管理費及び給付外の施設整備費の財源も含む。
- 2 大項目では「社会保険料」が56兆1,257億円で、収入総額の62.1%を占める。次に「税」が26兆6,922億円で、収入総額の29.5%を占める。
- 3 収入総額の伸びを見ると、「社会保険料」及び「税」については増加しているが、「資産収入」の減少が大きい。

## 第2部 分析編

今回は、介護保険制度に関連する状況について細かく分析した。

### 1 給付費データにおける介護保険制度の歳入と歳出の構造

平成13年度は介護保険制度が導入されてから2年目となるが、この間の実績を図1に示す。

図1で見ると、歳入・歳出ともに初年度に比べ約9,000億円増加している。この規模拡大傾向は、福祉関係の給付費の伸びに大きく寄与しており、例えば「福祉その他」の対前年比11.6%の伸びのうち「介護保険における現物給付」の伸びが7割近くを占めている。

表3 項目別社会保障財源

|          | 平成12年度                   | 平成13年度                   | 対前年度比       |           |
|----------|--------------------------|--------------------------|-------------|-----------|
|          |                          |                          | 増加額         | 伸び率       |
| 計        | 億円<br>901,562<br>(100.0) | 億円<br>903,902<br>(100.0) | 億円<br>2,340 | %<br>0.26 |
| I 社会保険料  | 549,694<br>(61.0)        | 561,257<br>(62.1)        | 11,563      | 2.10      |
| 事業主拠出    | 283,106<br>(31.4)        | 286,537<br>(31.7)        | 3,431       | 1.21      |
| 被保険者拠出   | 266,589<br>(29.6)        | 274,720<br>(30.4)        | 8,132       | 3.05      |
| II 税     | 252,184<br>(28.0)        | 266,922<br>(29.5)        | 14,738      | 5.84      |
| 国        | 197,066<br>(21.9)        | 207,075<br>(22.9)        | 10,009      | 5.08      |
| 地方       | 55,118<br>(6.1)          | 59,847<br>(6.6)          | 4,729       | 8.57      |
| III 他の収入 | 99,684<br>(11.1)         | 75,724<br>(8.4)          | △23,961     | △24.04    |
| 資産収入     | 64,976<br>(7.2)          | 43,464<br>(4.8)          | △21,512     | △33.11    |
| その他      | 34,708<br>(3.8)          | 32,259<br>(3.6)          | △2,449      | △7.06     |

注) 括弧内は構成割合(%), 公表資料の表7に該当。

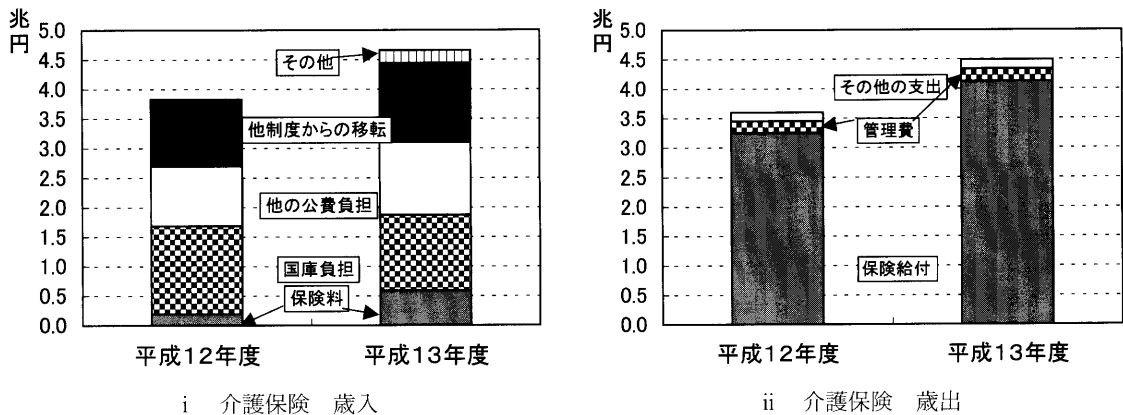


図1 介護保険 歳入と歳出の構造 (平成12・13年度実績)

## 2 収入について

図1-iは、「介護保険」の収入構造である。この図の中の「保険料」には、第1号被保険者の保険料のみが含まれている。第1号被保険者の保険料収入が対前年比で約4,000億円増加しているが、これは介護保険制度導入時に実施された経過措置(平成12年4月から6ヵ月間の保険料全額免除、同年10月から1年間の半額免除)の影響により、年額ベースで本来の徴収額の1/4に抑えられていた12年度の保険料収入が、13年度には3倍の3/4となったものである<sup>3)</sup>。

同図のなかで「他制度からの移転」<sup>4)</sup>と示されているのが、第2号被保険者(40歳以上65歳未満医療保険加入者)の負担する保険料である。介護保険財源全体における保険料の割合は、同図の「保険料」と「他制度からの移転」を合わせたものとなる。その割合は12年度で34.7%、13年度で41.4%と増えてきている。

## 3 支出について

図1-iiは支出構造である。介護保険制度の保険給付は、平成13年度に(対前年度比で約8,700億円)増加し約4.1兆円になった。給付では現物給付の増加が著しく、約8,500億円増、対前年比67.1%の伸びとなった。これは、介護サービス利用の増加によるところが大きいと考えられ、例えば『介護保険事業状況報告(年報)』によると、介護報酬請求件数は、在宅サービス(福祉用具購

入費等の現金給付を除く)で約38%増(約3,696万件から約5,109万件)、施設サービスについては約16%増(約701万件から約815万件)となっている<sup>5)</sup>。

## 4 介護保険財政の状況について

介護保険制度では、サービスの利用料の1割を利用者が負担し、残り9割のサービス給付を「保険料」と「公費(税金)」で、それぞれ50%ずつまかなうこととなっている。給付費データにおける「保険料」負担の流れを追うことで、介護保険財政の状況を概観する。

図1-iの通り、第1号被保険者の保険料は、介護保険制度の保険料として計上されるが、第2号被保険者の分は各医療保険制度の拠出として制度ごとに計上され、介護納付金として社会保険診療報酬支払基金(以下「基金」という。)に移転される。基金は、この介護納付金を介護給付費交付金として保険者へ交付し、これが給付費の整理上「他制度からの移転」として介護保険制度の歳入に計上される。(表4参照)

この流れを基金から見ると、収支決算における介護給付費納付金徴収額と介護給付費交付金交付額となる。表5には、基金年報よりその一部である決定額を示す。

表4と表5を比較すると、若干の齟齬が生じることがわかる。異なる費用統計であるために齟齬が生じることはあり得ることではあるが、以下の

表4 第2号被保険者負担の流れ：社会保障給付費より

| 各医療保険        |          |          | 介護保険                  |          |          |
|--------------|----------|----------|-----------------------|----------|----------|
| 収入<br>拠出     | 支出       |          | 収入                    | 収入       |          |
|              | 他制度への移転  |          |                       | 平成12年度   | 平成13年度   |
|              | 平成12年度   | 平成13年度   |                       | 平成12年度   | 平成13年度   |
| 政府管掌健康保険     | 3,016億円  | 5,252億円  | 他制度からの移転<br>- 支払基金交付金 | 11,243億円 | 13,390億円 |
| 組合管掌健康保険     | 2,847億円  | 3,705億円  |                       |          |          |
| 国民健康保険       | 4,388億円  | 4,962億円  |                       |          |          |
| 船員保険         | 15億円     | 54億円     |                       |          |          |
| 私立学校振興・共済事業団 | 81億円     | 92億円     |                       |          |          |
| 国家公務員共済組合    | 236億円    | 267億円    |                       |          |          |
| 地方公務員等共済組合   | 687億円    | 761億円    |                       |          |          |
| 計            | 11,271億円 | 15,092億円 |                       |          |          |

表5 第2号被保険者負担の流れ：基金年報（社会保険診療報酬支払基金）より

|              | 介護給付費納付金徴収決定額 |          | 介護給付費交付金交付決定額 |          |
|--------------|---------------|----------|---------------|----------|
|              | 平成12年度        | 平成13年度   | 平成12年度        | 平成13年度   |
| 政府管掌健康保険     | 3,927億円       | 4,340億円  | 11,243億円      | 13,561億円 |
| 組合管掌健康保険     | 3,135億円       | 3,432億円  |               |          |
| 国民健康保険       | 4,388億円       | 4,962億円  |               |          |
| 船員保険         | 34億円          | 36億円     |               |          |
| 私立学校振興・共済事業団 |               |          |               |          |
| 国家公務員共済組合    | 1,004億円       | 1,119億円  |               |          |
| 地方公務員等共済組合   |               |          |               |          |
| 計            | 12,489億円      | 13,889億円 |               |          |

通り解釈することが可能である。

まず、給付費データの「他制度への移転」と基金年報の「介護給付費納付金徴収決定額」の齟齬は、政府管掌健康保険、船員保険及び一部の組合管掌健康保険において、平成12年度徴収決定額全額については当該年度内に支払いが完了せず、納付猶予が行われたために生じているものと考えられ、例えば「12年度+13年度」でそれぞれのデータを見ると齟齬は生じていない<sup>6)</sup>。

次に給付費データの介護保険制度における「他制度からの移転」と基金年報の「介護給付費交付金交付決定額」を比較すると、平成12年度の交付金は表4と表5で等しく計上されているが、13年度は給付費データの交付額が約170億円小さくなっている。これは、基金からの交付金の交付はまず概算払いで行われているという性質上、13年度以降の実際の移転額は基本的に前年度の精算分を含むものとなることが影響しているものと考え

えられる。すなわち、12年度は予想よりはサービス利用が少なかった市町村が多い中、12年度の介護給付費交付金の確定に伴い生ずる返還分が発生し、13年度交付金交付決定額よりも実際の移転額が小さくなってしまった（返還分が交付決定額に「充当」された）と解釈できる<sup>7)</sup>。

最後に、支払基金は、介護給付費納付金と交付金の決定額の差を、事業費勘定における損益計算上の利益あるいは損失として処理している。基金年報によると、平成12年度は約1,246億円、13年度は約858億円の利益がでており、それぞれが積立金として整理されている<sup>8)</sup>。

平成13年度社会保障給付費の推計作業及びとりまとめは、勝又幸子・阿萬哲也・佐藤雅代が担当した。本資料に関する問い合わせは次で受ける。

国立社会保障・人口問題研究所 総合企画部  
第3室 03-3595-2985 (総合企画部直通) 又は  
sougou@ipss.go.jp (総合企画部代表)

#### 注

- 1) 訂正版公表は、平成15年12月24日。本編は訂正版の更新済み数値に基づいて作成されている。
- 2) 本文の表章で△は減少数(率)を表わす。
- 3) これらの経過措置の終了に伴い、国庫負担として計上される臨時特例交付金(円滑導入基金)が約3,700億円減少し、対前年度比1/3となった。
- 4) 社会保険診療報酬支払基金交付金である。
- 5) ただし、平成12年度についてはデータの制約から11ヵ月分の請求件数。
- 6) なお、組合管掌健康保険については、「平成12年度+平成13年度」でみても齟齬が生じているが、これは、年度中に解散した健保組合があることによるものと思われる。
- 7) 「充当」によって精算を行うこととした市町村の中には、会計処理の違いにより当初決定した概算交付金の額を変更しない(充当に係る額と同額を歳出の「諸支出金」で支出し、歳入の「支払基金交付金」で受け入れる公金振替処理を行うこと)場合もあるため、基金年報における平成13年度交付金交付決定額から充当額を差し引いても支払基金交付金とは厳密には一致しない。
- 8) なお、14年度には積立金すべてが取り崩されて事業費勘定における受入金に充てられている。  
(かつまた・ゆきこ 総合企画部第3室長)  
(あまん・てつや 総合企画部第1室長)  
(さとう・まさよ 総合企画部研究員)

## 社会保険法判例

関 ふ 佐 子

入所用ベッドを確保するためになされた特別養護老人ホームへの補助金の支出が違法であるとされた事例

津地裁平 14 年 7 月 4 日判決(平 12(行ウ)第 13 号, 損害賠償請求住民訴訟事件, 認容, 控訴), 判タ 1111 号 142 頁

### I 事実の概要

本件は、川越町の住民である X らが川越町長である Y に対し、特別養護老人ホームよっかいち諧朋苑(以下 A)への補助金の支出が違法であるとして、川越町へ損害を賠償するよう求めた住民訴訟である。A は、社会福祉法人△△会(以下 B)により運営されている。

Y は、B の補助金交付申請を受け、補助金の交付に関し事前に B が川越町と覚書を締結することを条件に、平成 12 年 3 月 2 日、補助金の交付を決定した。覚書は、A の入所用ベッド 50 床のうち 20 床分について、川越町の入所希望住民を優先的に受け入れることができる状態で 20 年間にわたって確保すること、そしてこのために、川越町が B に対して補助金 3600 万円を支払うことを規定していた。こうして、川越町の住民が平成 12 年 4 月より優先的に A の入所用ベッドを利用できるようにする A 入所確保事業のために、本件補助は決定された。そして、覚書締結後、川越町は B に対し補助金 3600 万円を支払った。

X らは川越町監査委員に対し、地方自治法 242 条 1 項に基づき、本件補助金の支出は不当である

などとして監査請求をしたところ、同請求は棄却された。そこで X らは、本件補助決定及び覚書に基づいた B に対する補助金支出の違法性を争い、Y に対して損害賠償を請求した。X らは次の点などを請求の理由としている。①介護保険法(以下「法」)に基づく厚生省令第 39 号 6 条 2 項の規定からすると、A 入所確保事業へ補助金を支出する本件補助決定及び覚書は、同法に明らかに違反する。② A は四日市市大鐘町にあり、川越町から 4 名、他の 4 自治体から各 1~2 名の入居者があるが、川越町が他の自治体より近くにあるものではない。このような実態で、A の現入居者 4 名を 20 名にするためには相当な自治体住民間の差別をしなければ不可能であって、こうした差別による優先は違法である。

これに対して Y は、次の点などを主張した。①本件補助金の支出の経緯からすれば、本件補助金の支出には川越町としての公益上の必要があり、議会の議決も経ているから、何ら違法性はない。②本件覚書は、他地域の住民を退去させたり、入居を拒絶して川越町住民を入居させるなど、厚生省令違反の取り扱いをさせることまでは意図していない。③仮に、本件補助金の支出が違法とされれば、全国の地方自治体の高齢者福祉及び介護福

社政策に行政が関与できなくなるだけでなく、介護保険制度を歪め大きく後退させる。

### III 解 説

#### II 判旨（請求認容）

津地裁は次のような理由から、本件補助決定及び覚書に基づきなされた補助金の支出は違法であると判示して、Yに損害の賠償を命じた<sup>1)</sup>。

① 「介護保険法に基づく厚生省令6条2項は、「指定介護老人福祉施設は、正当な理由なく、指定介護福祉施設サービスの提供を拒んではならない。」と規定され、特別養護老人ホームの利用は、特定の市町村の住民に限定されてはならず、広域的に利用されるべきことが定められている。この規定の趣旨からすれば、そもそも、川越町の住民が、平成12年4月より優先的にAの入所ベッド20床を20年間にわたり利用できるようにするためのA入所確保事業ということ自体が介護保険法上許容されず、本件補助決定及び本件覚書は介護保険法に反し違法であるというべきである。

そうとすれば、本件補助決定及び本件覚書に基づきなされた本件補助金の支出も違法であることができる。」

② 「Yは、「本件覚書は、……紳士協定的な慣行を文書化したものにすぎない。」旨主張するが、……補助金交付申請書、確約書及び本件覚書の各記載内容からして、本件覚書がかかる趣旨で規定されたものであるとは到底認められない。」

③ 「川越町としての公益性があり、議会の予算の議決を経たからといって、法令上違法な支出が適法な支出になることはない……。」

④ 「A入所確保事業のための補助金が違法であるからといって、全国の地方自治体の高齢者福祉及び介護福祉政策に行政が関与することができなくなるとは認められず、また、介護保険制度を歪め大きく後退させるとも認められない。」

#### 1 はじめに

##### (1) 本件の意義

本件は、介護保険制度の広域性と市町村の役割について初めて争われた事件である。とりわけ、法の施行にともない変化した市町村の役割を正面から問うものであり、制度導入時に生じた混乱の一端を浮き彫りにした。介護保険制度における市町村の役割を明確化するためにも、本件で提起された問題を整理する意義があろう。

社会保障事業への補助金の支出は、これまで憲法89条との関係などが問題となってきた<sup>2)</sup>。また、一般的に補助金については、地方自治法232条の2が規定する「公益上必要がある場合」に補助金の交付があたるか否かを争った事例が少なくない<sup>3)</sup>。しかし介護保険法との関係で、指定介護老人福祉施設への補助金の支出を違法と判断した先例は見当たらない。

こうした新しい論点について、本判決は妥当な結論を下している。しかし判旨の説明は十分ではなく、その論理構成には飛躍がある。そこで以下では、判旨の理由付けの正当性を敷衍して検討したい。

##### (2) 争点の整理

川越町議会では、「20床確保というのは、20床分を川越町の予約分として空けたままにしておくのではなく、また20床について他の市町村の住民が利用している場合に、直ちにその住民を退去させて川越住民を入所させるのではなく、……。」といった説明などにに基づき、本件補助金の支出を含む補正予算が可決された。Yは、こうした経緯を理由として、本件覚書は紳士協定的なものであり、厚生省令に反しないと主張した。

覚書は紳士協定的な定めにも見えるが、覚書をその文言どおり運用すると、川越町民と要介護度のより高い他地域の住民とが同時に入所を希望し、空ベッドが一つしかない場合にも、川越町民の入所が優先する。すなわち、高齢化に伴い各地域でAへの入所希望が増大した場合にも、要介護度

にかかわらず(要介護度が同じ場合のみならず、要介護度が低くとも)、川越町の住民にはAにおける20床のベッドを確保することを覚書は要請している。

そこで本件の争点は、指定介護老人福祉施設への入所希望が競合した際にも、要介護度などにかかわらず川越町民の優先入所を要請する補助金支出は違法か否かということになる。

### (3) 本件の背景

特別養護老人ホームは、従来、老人福祉法に基づき運営されており、市町村の入所措置によって入所の可否が決定されていた。そしてYの補助金支給は、介護保険制度が創設される以前に措置制度の下で行われていた慣行を踏襲したものと思われる。このことはYが、「従前は、施設の利用について、入所調整会議によって各市町村住民による施設利用のバランスが図られてきたが、その際、補助金を交付した市町村には優先利用できるよう調整が行われてきた。……今後もこのような紳士協定的慣行は引き続き行われるはずである。……」と述べていることから推察しうる。

本件においてYは、介護保険導入後も入所にあたって一定の調整が行われ、そこでは、補助金の交付が川越町民に有利に働こうと想定して、本件覚書を締結した可能性が高い。これは次に説明するとおり、介護保険制度における施設への入所基準が当初明確でなかったからではないか。施設と入所者との自由契約を謳う介護保険法だが、入所を待つ者が絶えない現状において、入所決定に際して施設の裁量が働く余地を法は認めているのか。

## 2 介護保険法と関連法規の解釈

### (1) 入所基準となる「正当な理由」

介護保険制度の下では、施設への入所は、施設と入所者との間の契約に基づいて行われることが基本となっている。そこで、特定の市町村と施設の取決めにより、施設がその市町村住民と優先的に入所契約を結ぶことも可能なように想定しがちである。しかし介護保険の指定施設は、いかなる入所基準に基づいて入所者を選定しても良いわけ

ではない。

特別養護老人ホームが介護保険の指定介護老人福祉施設となるためには、法88条2項が規定する基準に従って適正な施設の運営をしなければならない(法86条2項2)。この基準が、本件で問題となっている厚生省令第39号「指定介護老人福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準」である。入所者を決する際の準則について、当初は、平成11年厚生省令第39号第6条2項(現第4条の2)が次のように定めていた<sup>4)</sup>。

第6条2 指定介護老人福祉施設は、正当な理由なく、指定介護福祉施設サービスの提供を拒んではならない。

本件では、市町村の補助金による優先者の存在が、第6条2項の規定する、入所を拒否する「正当な理由」となるかが問題となった。「正当な理由」の解釈について、厚生省老人保健福祉局企画課長通知は次のように説明していた<sup>5)</sup>。

第4の3(2) 同条2項は、原則として、利用申込に対して応じなければならないことを規定したものであり、特に、要介護度や所得の多寡を理由にサービスの提供を拒否することを禁止するものである。提供を拒むことのできる正当な理由がある場合とは、①ベッドが空いていない場合、②入院治療の必要がある場合、その他入所者に対し自ら適切な指定介護福祉施設サービスを提供することが困難な場合である。

正当な理由となる場合を限定的に規定した本通知の趣旨からすると、本通知は、裕福な者に限った入所などを禁ずるのみならず、特定の市町村住民のベッドを確保するために、他地域の住民の入所を拒否することを禁じていると解しえよう。しかしこの解釈のみでは、入所希望者が競合した際の優先順位を決する指針とは必ずしもならない。本件覚書も、川越町の住民用にベッドを空けておくことまでは要請していない。すると、入所者が競合した際に、川越町民の優先入所によりベッド

がなくなった場合は、他地域のより要介護度の高い住民の入所を拒否する「正当な理由」がある場合になりうるであろうか。

介護保険創設当時、施設への入所待機者を想定して基準が定められなかったからか、このように、当初の基準は不明瞭である。そこで、判旨が①で述べるように、厚生省令6条2項の文言から、これが指定介護老人福祉施設の広域的な利用を定めているとは明言し難い。さらにその規定の趣旨から直接的に、川越町民の優先利用を定めるA入所確保事業が介護保険法に反し違法であるとする判旨には疑問が残る。法の広域性、及びこれを担保する客観的な入所順位の決定基準を明らかにし、居住地域により差のある補助金支給が、介護保険の指定施設の入所決定を左右しうるのであることを確認する必要がある。第6条2項の「正当な理由」がいかなる場合であるかを考えるにあたっては、介護保険法の一般的な理念などを検証すべきであろう。

## (2) 費用負担にみる介護保険法の広域性

指定介護老人福祉施設が入所の可否を決するにあたって、特定の市町村住民を優先することを介護保険法が禁ずる趣旨である点は、保険の費用負担者の構成に顕著に表れている。

介護保険の介護給付及び予防給付に要する費用は、国が4分の1、都道府県と市町村が8分の1ずつ、残りを第1号及び第2号被保険者が負担している。すなわち介護保険は、特定の市町村及びそこに在住する高齢者が費用をすべて負担する地域独自の制度ではなく、第2号被保険者の保険料なども財源とする広域的な制度となっている。こうした費用負担構成に鑑みると、特定の地域の者への給付の限定は不公平を生じえよう。

広域性を基盤とする介護保険の制度趣旨は、法が予定する地域特有の給付の財源を、第1号被保険者の保険料に求めている点にも貫かれている。「市町村特別給付」がこれであり、その市町村の要介護者や要支援者に対する移送、寝具洗濯・乾燥サービスといった横出しサービスに対して、市町村独自の給付を行える(法62条<sup>6)</sup>)。介護保険の在宅サービスに追加しうるサービスであることから、地域毎に特別のサービスが可能となる。市

町村はまた、厚生労働大臣の定める介護給付や予防給付の支給限度の範囲を超える支給限度基準額を定めることもできるが、その財源も第1号被保険者の保険料となっている(法43条3、44条6、45条6他)。他方市町村は、介護保険給付とは別の市町村の単独事業としてならば、その独自財源で市町村住民にあらゆる介護関連サービスを提供することができる。

同様の趣旨からすると、本件で問題となっている施設サービスの場合、私費や市町村の独自財源ですべてが運営されるならばともかく、介護保険給付を受ける入所者を特定の地域の住民に限定することはできない。施設介護サービス費の財源には、第2号被保険者の保険料や公費も入っており、広域的な公平性を図る必要があるからである。

## (3) 要介護度を基準とした広域性の担保

以上のように広域的な制度である介護保険は、要介護度を入所順位の決定基準とする趣旨の制度であると解しうる。異なる市町村住民の入所が競合した場合は、より要介護度の高い者の入所が、他方の入所を拒否する「正当な理由」となるのではないか。この点は、厚生省令39号第6条1項(現第7条1項)から推察することができる。

第6条1 指定介護老人福祉施設は、身体上又は精神上著しい障害があるために常時の介護を必要とし、かつ、居宅においてこれを受けることが困難な者に対し、指定介護福祉施設サービスを提供するものとする。

本規定は、指定介護老人福祉施設が、施設でなければ処遇の困難な要介護度の高い者を入所対象としていることを定めている。すると、介護保険の指定施設は、その特性から、要介護度の異なる者の入所が競合した場合、要介護度のより高い者の入所を優先すべきなのではないか<sup>7)</sup>。

介護保険が、要介護度を入所基準とし、補助金の有無などに入所を左右させない趣旨の制度である点は、その後の厚生省令の改正にも確認することができる。平成11年厚生省令第39号は、判決直後の平成14年8月7日に改正され、第6条には第3項が新たに挿入された(現第7条2項)。



第6条3 指定介護老人福祉施設は、入所申込者の数が入所定員から入所者の数を差し引いた数を超過している場合には、介護の必要の程度及び家族等の状況を勘案し、指定介護福祉施設サービスを受ける必要性が高いと認められる入所申込者を優先的に入所させるよう努めなければならない。

本厚生省令の一部改正は、通達においても説明されているとおり<sup>8)</sup>、介護の必要性が高い者の優先入所を規定した。入所の希望が競合している場合に、介護保険制度は「要介護度」を入所判定基準とすることを明確化し、法の広域的性格を裏付けるものとなった。実務上、措置制度に比べて、介護保険制度においては、入所の可否を判断する際に裁量の余地が少なくなったといえよう<sup>9)</sup>。

### 3 補助金支出の違法性について

#### (1) 公益上の必要性

本件補助金の支出は、介護保険法に反し違法である本件補助決定及び覚書に基づいてなされており違法であると判断されたが、この判旨①は説明不足のきらいがある。

地方自治法232条の2は、地方公共団体の長による恣意的な補助金交付を防止する趣旨から、「公益上必要がある場合」に補助金を交付しうることを定めている。そこで従来、公益上の必要性がない場合に、補助金の交付は違法と判断されてきた。そして公益性の判断基準が不明瞭ななか、司法による行政裁量の統制はいかにあるべきかが問われてきた<sup>10)</sup>。

公益性の有無について、裁判例は、行政判断を尊重して司法判断を限定するものと、裁量権の逸脱または濫用を審査するものがある。近時の判例は、第一次的には当該地方公共団体の議会や首長の判断を尊重しつつ、その判断過程に裁量の逸脱または濫用がないかを検証するものが主流を占めている。そして、裁量権の逸脱または濫用の有無については、当該補助金交付の目的、趣旨、交付先団体の目的、構成員、活動状況あるいは活動計画など諸般の事情を考慮し、他の諸規範との総合

的な評価から判断している<sup>11)</sup>。学説上も、公益性は地方公共団体の長及び議会が個々の事例に即して認定するとしつつ、これは全くの自由裁量行為ではないとして、客観的であることを要請している<sup>12)</sup>。そして具体的な公益性の判断にあたっては、実態的に判断する立場と、手続的な審査に限定する立場とに分かれている。

#### (2) 公益性を否定する法令違背

裁判所の判断基準は確立しているとはいえ、学説においては裁判所の判断を手続的審査に限定すべきとの立場も有力であるが、いずれの見解においても、①自治体の設定している一般的規範または議会の議決内容に違反する場合、②その他法令に違反する場合、及び、③著しい不公正の認められる場合は、公益性を否定する傾向にある<sup>13)</sup>。法令違背がある場合は、公益上の必要性が認められないことになる。

ところで、指定介護老人福祉施設は、厚生省令第39号に従わなかった場合、指定を取り消させられうる(法92条1項2)。そこで施設が補助金支給に基づき川越町民を優先した場合、正当な理由なく他地域の住民の入所を拒んだとして、介護保険の指定を取り消されかねない。すると、介護保険法に則り制定された省令に反する運営を促す補助金支給の場合も、著しい不公正や不利益を生じえ、法令違背に準じて公益性を否定すべきではないか。

この点、介護保険法が施設への入所基準を直接的に定めていないことに着目した場合、補助金の支出は直ちに違法とはならないとして、公益上の必要性を別途詳細に検証すべきとの見解もあろう。しかし介護保険法の広域性は、これまで検討したとおり法の基盤となっており、本件のような補助金の支出が、法の趣旨に反する入所基準の設定を施設に要請している点は明白である。こうした介護保険法全体の制度趣旨に反する運用を促す補助金の支出は、公益性を否定すべきであり、別途、公益上の必要性を検証するまでもないのではないか。

#### 4 本件へのあてはめ

Yは①で、その支出の経緯から、補助金には公益上の必要性があると主張したが、判旨は公益性の有無を具体的に判断していない。判旨は①で、厚生省令6条2項は介護保険の広域性を定めているとして、この規定の趣旨から直ちに、入所希望者が競合する場合にも川越町民を優先する補助決定を違法と判断した。しかし以上検証したとおり、判旨の論理構成には飛躍がある。とはいえ介護保険法及び関連規定の制度趣旨からすると、指定介護老人福祉施設の利用は特定の市町村の住民に限定されてはならず、広域的に利用されるべきといえよう。そこで、施設が要介護度ではなく補助金支給を理由とした優先入所を行った場合、介護保険の指定は取り消されかねない。

すなわち、要介護度の低い川越町住民をAに優先入所させようとする本件補助金の支出は、介護保険法全体の制度趣旨に反する上に、省令違反や法からの逸脱を施設に促すものとなる。さらにAが介護保険の指定を取り消されたならば、当該施設において指定介護福祉施設サービスを受けられなくなる川越町民が不利益を被るのみならず、補助金を支出してベッドを確保する意義も失われる。他方、Aが指定の取り消しを恐れて川越町民を優先しないならば、補助金交付の目的は達成されないことになる。また、Xらが②で主張するとおり、本件覚書に従ってAの現入居者4名を20名にするためには、介護保険法の広域性に反して相当な自治体住民間の差別を行わねばならない。こうした本件補助金の支出は、地方自治法232条の2が規定する「公益上必要がある場合」にはあたらず違法となろう。よって、地方自治法242条の2第1項に基づく損害賠償の請求は理由があるとする判旨の結論は妥当なものといえよう。

#### 5 介護保険制度の導入と市町村の役割

本判決は、介護保険導入後の現場の混乱を示す事例であった。判旨は④で、補助金の支出を違法と判断しても、地方自治体の介護福祉政策などに行政は関与しようと判示したが、施設サービスにおける市町村の役割を整理しておく。

まず市町村の補助金により、その住民のためになる入所政策を実施できない点は、市町村が指定介護老人福祉施設に補助金を支出するインセンティブを減少させよう。さらに、要介護度の高い者を優先する介護保険法の制度趣旨からすると、自らの市町村内に施設を設置した場合も、その住民の施設入所を優先できるわけではない<sup>14)</sup>。

他方、介護保険法は、施設の整備に関する事項について、「都道府県介護保険事業支援計画」を都道府県が策定することを規定している(法118条)。これは、市町村が「市町村介護保険事業計画」によって定める、介護サービス量の見込などをベースに計画される(法117条)。よって市町村は、要介護高齢者などの実態の把握や、介護サービス見込量を確保するための方策を考案する形で、当該市町村の施設介護サービスの向上に取り組みうる。

とはいえ、市町村が介護保険法上負っている責任は、介護サービス費用の支払責任であってサービス自体の提供責任ではないことなどから、計画目標を達成する法的責任までも市町村は負わないと指摘されている<sup>15)</sup>。介護保険制度の導入に伴い、市町村の政治的ないし社会的責任が強まり、住民に対する施設サービスを市町村は向上せねばならないとしても、その法的責任は、必ずしも強まったとはいえないのではないか。

#### 注

- 1) 本件は、平成15年1月17日、Yが補助金全額を返還することにより、名古屋高裁にて和解が成立した。判例自治240-127(訴訟情報)。
- 2) 旭川地判平14.1.29, 判例集未登載(判例体系CD-ROM・判例ID28071481/社会福祉協議会に対する補助金); 最一小判平11.10.21, 判時1696-96(遺族会)[下級審:大阪高判平6.7.20, 判タ870-113;大阪地判昭63.10.14, 判タ690-120];大阪地判平6.3.30, 判タ860-123(幼稚園連盟);最判平5.5.27, 保育情報206-25(幼稚園)[下級審:東京高判平2.1.29, 判時1351-47;浦和地判昭61.6.9, 判時1221-19]など。いずれも、違憲の訴えは斥けられている。旭川地判平14.1.29などでは、補助金の交付決定手続の違法性も争われている。
- 3) [碓井, 2002, pp.193-208], [松本, 2002, pp.723-725]。

- 4) 平成15年3月14日号外, 厚生労働省令第30号(第2次改正)により, 厚生省令第39号は改正され, 入退所の規定は第7条に移動し, 本件の争点である第2項は, サービスの提供拒否を禁止する一般的な規定として, 第4条の2に移動した。これは, 後述する[2の(3)参照]14年改正で第3項(現2項)が挿入され, 入退所の基準そのものは明確化したためだと推測しうる。
- 5) 「指定介護老人福祉施設の人員, 設備及び運営に関する基準について」(平成12年3月17日, 老企第43号)。
- 6) 「福祉自治体ユニット, 2002, pp.149-150」。
- 7) 「厚生省老人保健福祉局 介護保険制度施行準備室, 1998, p.171」, 「Q17 要介護度が低い要介護者の介護保険施設への入所」も同趣旨である。
- 8) 「同条第3項は, 入所を待っている申込者がいる場合には, 入所して指定介護福祉施設サービスを受ける必要性が高いと認められる者を優先的に入所させるよう努めなければならないことを規定したものである。また, ……施設が……居宅においてこれを受けることが困難な者を対象としていることにかんがみ, 介護の必要の程度及び家族等の状況を挙げているものである。」厚生労働省老健局計画課長・老健局振興課長通知「指定介護老人福祉施設の人員, 設備及び運営に関する基準について」(平成14年8月7日, 老計発第0807001号・老振発第0807001号)。
- 厚生省令は「介護の必要の程度」に加えて, 「家族等の状況」も勘案するとしているが, 本通達に鑑みると, 家族介護の状況は, 施設介護の必要性, 広い意味での介護の必要性を測る基準として捉えられていると解釈しえよう。補助金支給の有無などは入所決定を左右しない。パブリック・コメントに対する厚生労働省老健局計画課の返答参照 <<http://www.mhlw.go.jp/public/kekka/2002/p0702-1.html>>。
- 9) 介護保険制度においては, 要介護認定においても, 給付の公平という観点から市町村の裁量の幅が狭まったと指摘されている。〔新田, 2000,

p.254〕。

- 10) 〔吉野, 2002, p.201以下〕。
- 11) 名古屋高判平11.1.28, 判タ1027-136 [下級審:名古屋地判平9.7.17, 判タ1027-143];釧路地判平10.2.17, 判例自治180-98;高知地判平10.1.16, 判時1674-53;札幌高判平9.5.7, 行集48-5・6-393 [下級審:旭川地判平6.4.26, 行集45-4-1112]。〔吉野, 2002, p.207〕。
- 12) 行実昭28.6.29参照。〔吉野, 2002, p.208〕, 〔松本, 2002, p.723〕。
- 13) 〔碓井, 2002, p.197〕, 特に本件とかかわりのある法令違背については:秋田地判平9.3.21, 判時1667-23;名古屋地判昭56.11.30, 判時1049-29;福岡高判昭53.3.29, 行裁集29-3-453 [下級審:熊本地判昭51.3.29, 行裁集27-3-416]。
- 14) 実務では, 要介護度以外の要素も入所決定の判断材料とし, 家族が近くに居住していた方が何かあったときに対応しやすいといった理由で, 施設の存在する市町村住民の入所が優先されることも多い模様である。
- 15) 〔新田, 2000, pp.257-259;及びpp.251-267, とりわけpp.265-267は同旨である。〕。

#### 引用文献

- 碓井光明(2002)『要説住民訴訟と自治体財務 改訂版』, 学陽書房。
- 厚生省老人保健福祉局 介護保険制度施行準備室監(1998)『介護保険制度Q & A』, 中央法規出版。
- 新田秀樹(2000)「介護保険制度における市町村の責任」『社会保障改革の視座』, 信山社。
- 福祉自治体ユニット監(2002)『平成14年改訂版 介護保険法早わかり』, 法研。
- 松本英昭(2002)『新版逐条地方自治法』, 学陽書房。
- 吉野夏己(2002)「経営が破綻した第三セクターに対してした市の補助金の交付が, 公益上の必要性を欠き違法なものであるとして, 市長に対する損害賠償請求を一部認容した事例」『法学新報』108巻第11・12号。
- (せき・ふさこ 横浜国立大学大学院助教授)

## 季刊社会保障研究 (Vol. 39, Nos. 1~4) 総目次

凡例：I, II, III…は号数, 1, 2, 3は頁数を示す。

## 巻頭言

|                  |         |     |     |
|------------------|---------|-----|-----|
| こどもを政策することの意味    | 勝 又 幸 子 | I   | 2   |
| ネクタイ             | 森 亘     | II  | 110 |
| 社会保障の政策研究        | 府 川 哲 夫 | III | 214 |
| 今、公的扶助制度は何を担うのか？ | 岩 田 正 美 | IV  | 348 |

## Foreword

|  |                     |     |     |
|--|---------------------|-----|-----|
| Meaning of Child Welfare Policy                    | YUMIKO M. KATSUMATA | I   | 2   |
| Necktie  | WATARU MORI         | II  | 110 |
| Policy Research in Social Security                 | TETSUO FUKAWA       | III | 214 |
| The Role of Social Assistance in Cotemporary Japan | MASAMI IWATA        | IV  | 348 |

## 特集 〈こどものいる世帯に対する政策〉

|  |                          |   |    |
|--|--------------------------|---|----|
| 先進工業国における子どもの貧困                                    | ブルース・ブラッドベリー, マークス・ジョンティ | I | 4  |
| 国際比較からみた日本の家族政策支出                                  | 勝 又 幸 子                  | I | 19 |
| 米国の保育政策に関する経済学的考察                                  | デイビッド・M・ブラウ              | I | 28 |
| 出産・育児と就業の両立を目指して—結婚・就業選択と既婚・就業女性に対する育児休業制度の効果を中心に— | 滋 野 由 紀 子・松 浦 克 己        | I | 43 |
| 母親の就業に及ぼす保育費用の影響                                   | 大 石 亜 希 子                | I | 55 |

## Special Issue: Public Policy Towards Households with Children

|   |                                     |   |    |
|---|-------------------------------------|---|----|
| Child Poverty Across Industrialized Countries   | BRUCE BRADBURY and MARKUS JANTTI    | I | 4  |
| The Expenditure of Family Policy in Japan in View of International Comparison of Macro Social Expenditure | YUKIKO M. KATSUMATA                 | I | 19 |
| An Economic Perspective on Child Care Policy  | DAVID M. BLAU                       | I | 28 |
| Toward Combining Work and Childbirth: Effect of Parental Leave on Fertility of Working Married Women      | YUKIKO SHIGENO and KATSUMI MATSUURA | I | 43 |
| The Effect of Childcare Costs on Mothers' Labor Force Participation                                       | AKIKO S. OISHI                      | I | 55 |

## 特集 〈医療制度改革と市場原理〉

|   |                 |    |     |
|---|-----------------|----|-----|
| 医療改革と市場原理                                   | 遠 藤 久 夫         | II | 112 |
| 医療における情報提供と質の評価                             | 大 道 久           | II | 115 |
| 患者別および診断群分類別原価計算の標準的方法論の開発とその意義             | 今 中 雄 一         | II | 125 |
| 病院における包括払い制の現状と課題                           | 松 田 晋 哉         | II | 130 |
| 患者自己負担と医療アクセスの公平性—支出比率とカクワニ指数から見た患者自己負担の実態— | 遠 藤 久 夫・篠 崎 武 久 | II | 144 |
| 医療機関の資金調達の実態と課題                             | 真 野 俊 樹         | II | 155 |
| 病床の地域配分の実態と病床規制の効果                          | 泉 田 信 行         | II | 164 |

## Special Issue: Relationship between Health Sector Reform and Market Competition

|   |                 |    |     |
|---|-----------------|----|-----|
| Relationship between Health Sector Reform and Market Competition        | HISAO ENDO      | II | 112 |
| Accessibility of Health Care Service Information and Quality Assessment | HISASHI OHMACHI | II | 115 |

|   |                                    |    |     |
|---|------------------------------------|----|-----|
| The Standard Methodology of Patient-level Costing in Health Care : Its Development and Significance for Management and Policy | YUICHI IMANAKA                     | II | 125 |
| DPC Based Payment System for Hospital   | SHINYA MATSUDA                     | II | 130 |
| The Distribution of Patient's Direct Payments and the Equity in the Access of Health Care                                     | HISANO ENDO and TAKEHISA SHINOZAKI | II | 144 |
| The Present Situations and Issues about the Finance for Health Care Providers   | TOSHIKI MANO                       | II | 155 |
| Beds Allocation and Effects of Regulation on Beds   | NOBUYUKI IZUMIDA                   | II | 164 |

### 特集 <社会経済変化への公的年金の対応のあり方>

|   |                 |     |     |
|---|-----------------|-----|-----|
| 年金改革の財政的帰結—高齢者の就業・引退選択を考慮したマイクロ・シミュレーション— | 小 塩 隆 士・大 石 亜希子 | III | 216 |
| コメント                                      | 安 部 由起子・加 藤 久 和 | III | 234 |
| 財政収支から見た短時間労働者の厚生年金保険適用拡大の効果              | 山 本 克 也         | III | 238 |
| コメント                                      | 安 部 由起子・清 水 時 彦 | III | 247 |
| 高齢者の所得に占める公的年金のウエイト                       | 府 川 哲 夫         | III | 251 |
| コメント                                      | 小 塩 隆 士・加 藤 久 和 | III | 264 |
| 公的年金における未加入期間の分析—パネル・データを使って—             | 阿 部 彩           | III | 268 |
| コメント                                      | 鈴 木 亘・清 水 時 彦   | III | 281 |
| 有配偶女性の労働供給と税制・社会保障制度                      | 大 石 亜希子         | III | 286 |
| コメント                                      | 鈴 木 亘・安 部 由起子   | III | 301 |

### Special Issue : Issues in the Public Pension Reform

|   |                                |     |     |
|---|--------------------------------|-----|-----|
| Financial Implications of the Social Security Reforms in Japan                        | TAKASHI OSHIO and AKIKO OISHI  | III | 216 |
| Comment   | YUKIKO ABE/HISAKAZU KATO       | III | 234 |
| The Effects of Expanding Pension Coverage to Reduce the Number of Free-ride Pensioner | KATSUYA YAMAMOTO               | III | 238 |
| Comment   | YUKIKO ABE/TOKIHIKO SHIMIZU    | III | 247 |
| The Weight of Public Pension Benefits in the Elderly Income                           | TETSUO FUKAWA                  | III | 251 |
| Comment   | TAKASHI OSHIO/HISAKAZU KATO    | III | 264 |
| Duration of Non-participation in the Public Pension : An Analysis Using Panel Data    | AYA ABE                        | III | 268 |
| Comment   | WATARU SUZUKI/TOKIHIKO SHIMIZU | III | 281 |
| Tax, Social Security and Married Women's Labor Supply                                 | AKIKO OISHI                    | III | 286 |
| Comment   | WATARU SUZUKI/YUKIKO ABE       | III | 301 |

### 特集 <公的扶助の現在：基本的福祉の保障に向けて>

|   |   |    |     |
|---|---|----|-----|
| 公的扶助研究の基本的視座—序論—                        | 後 藤 玲 子   | IV | 350 |
| 貧困の性格変化と社会生活の困難さ—「社会生活に関する調査」の意義—       | 中 川 清   | IV | 354 |
| 対談 福祉政策の再編に向けて：就労政策と住宅保障再考              | 岩 田 正 美・八 田 達 夫・後 藤 玲 子                                   | IV | 371 |
| 補論 生活保護制度見直しの論点と視点                      | 埋 橋 孝 文・所 道 彦・田 宮 遊 子                                     | IV | 383 |
| 「現代日本社会において何が〈必要〉か?—『福祉に関する意識調査』の分析と考察— | 後 藤 玲 子・阿 部 彩・橘 木 俊 詔・八 田 達 夫・<br>埋 橋 孝 文・菊 池 馨 実・勝 又 幸 子 | IV | 389 |
| 補論 「最低限の生活水準」に関する社会的評価                  | 阿 部 彩   | IV | 403 |
| わが国の低所得者支援策の問題点と制度改革                    | 橘 木 俊 詔   | IV | 415 |
| 公的扶助の法的基盤と改革のあり方—「自由」基底的社会保障法理論の視角から—   | 菊 池 馨 実   | IV | 424 |

**Special Issue : Issues of Public Assistance in Japan : Towards Well-being Security**

|   |  |    |     |
|---|--|----|-----|
| Introduction  | REIKO GOTOH  | IV | 350 |
| Changing Figures of Poverty and the Struggling Life in Contemporary Japan                   | KIYOSHI NAKAGAWA   | IV | 354 |
| Towards Welfare Policy Reform   | MASAMI IWATA, TATSUO HATTA and REIKO GOTOH   | IV | 371 |
| Appendix : Some Arguments and Prospects in the Reform of Social Assistance Schemes in Japan | TAKAFUMI UZUHASHI, MICHIIHIKO TOKORO and YUKO TAMIYA   | IV | 383 |
| Needs in Contemporary Japanese Society  | REIKO GOTOH, AYA ABE, TOSHIAKI TACHIBANAKI, TATSUO HATTA, TAKAFUMI UZUHASHI, YOSHIMI KIKUCHI and YUKIKO M. KATSUMATA | IV | 389 |
| Appendix : Social Consensus on the Minimum Standard of Living                               | AYA ABE  | IV | 403 |
| Income Support Programs for Low Income Earners and Policy Reforms in Japan                  | TOSHIAKI TACHIBANAKI   | IV | 415 |
| Legal Bases of Public Assistance and "Welfare Reform" in Japan                              | YOSHIMI KIKUCHI  | IV | 424 |

**投稿 (論文)**

|                                    |            |     |     |
|------------------------------------|------------|-----|-----|
| 児童手当と年少扶養控除の所得格差は正効果のマイクロ・シミュレーション | 阿部 彩       | I   | 70  |
| 女性と年金権の問題                          | 永瀬 伸子      | I   | 83  |
| 介護保険財政の展開—居宅給付費増大の要因—              | 田近 栄治・菊池 潤 | II  | 174 |
| 日本の医療保険改革と「管理された競争」                | 田近 栄治・菊池 潤 | III | 306 |

**Articles**

|   |                             |     |     |
|---|-----------------------------|-----|-----|
| The Effect of Child Allowance and Tax Deduction for Children on Income Inequality | AYA ABE                     | I   | 70  |
| Women and Pension Right : Effect on Labor Supply and Income Distribution in Japan | NOBUKO NAGASE               | I   | 83  |
| The Long-term Care Insurance in Japan : Why is Its Financing so Difficult ?       | EIJI TAJIKA and JUN KIKUCHI | II  | 174 |
| Reforming the Health Insurance in Japan : An Approach From Managed Competition    | EIJI TAJIKA and JUN KIKUCHI | III | 306 |

**投稿 (研究ノート)**

|  |                    |     |     |
|--|--------------------|-----|-----|
| 痴呆デイケア施設における痴呆度と寝たきり度と介助量の関係—要介護者の介助量測定から— | 松村 菜穂美             | II  | 189 |
| DRG/PPS の意義と課題                             | 阿部 雅仁              | III | 322 |
| 社会保障に関する地方公共団体の憲法上の責務について                  | 台 豊                | IV  | 437 |
| 施設介護に関する理論分析                               | 友田 康信・青木 芳将・照井 久美子 | IV  | 446 |

**Research Note**

|  |  |     |     |
|--|--|-----|-----|
| The Relationship Between Demented Grading, Bed-fast Grading of the Elderly and Care Frequency in the Dementia Day Care | NAOMI MATSUMURA                                  | II  | 189 |
| Trends and Perspectives of the DRG/PPS   | MASAHITO ABE                                     | III | 322 |
| Local Government's Responsibility for Social Security in the Constitution of Japan                                     | YUTAKA DAI                                       | IV  | 437 |
| The Theoretical Analysis of Institutional Care   | YASUNOBU TOMODA, YOSHIMASA AOKI and KUMIKO TERUI | IV  | 446 |

**動向**

|               |                |    |     |
|---------------|----------------|----|-----|
| 平成 13 年度社会保障費 | 国立社会保障・人口問題研究所 | IV | 456 |
|---------------|----------------|----|-----|

**Report and Statistics**

Cost of Social Security in Fiscal Year 2001

.....National Institute of Population and Social Security Research IV 456

**判例研究**

|   |       |     |     |
|---|-------|-----|-----|
| 社会保障法判例.....  | 小西啓文  | I   | 97  |
| —介護保険料の特別徴収の方法による徴収は被保険者の老後の生活の保障を侵害するものということとはできず、生活保護基準以下で、住民税非課税等の一定の所得以下の被保険者であっても、保険料は当然には非賦課または全額免除とはならないとされた事例（介護保険料賦課処分等取消請求事件控除審判決）— |       |     |     |
| 社会保障法判例.....  | 原田啓一郎 | II  | 204 |
| —在留資格のない外国人が国民健康保険法5条の「住所を有する者」に該当せず、この者に対する国民健康保険被保険者証を交付しない旨の処分が違法ではないとされ、原告が同処分を負担することになった治療費等に関する国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求が棄却された事例—             |       |     |     |
| 社会保障法判例.....  | 秋元美世  | III | 339 |
| —難聴のため周囲の人とのコミュニケーションが困難なので、施設収容による生活保護ではなく居宅での保護を求めた要保護者に対し、住居を持たない者は居宅保護ができないと収容保護決定をしたのは違法であるとして、収容保護決定の取り消しを命じた事例（佐藤訴訟）—                  |       |     |     |
| 社会保障法判例.....  | 関ふ佐子  | IV  | 462 |
| —入所用ベッドを確保するためになされた特別養護老人ホームへの補助金の支出が違法であるとされた事例—   |       |     |     |

**Report and Statistics**

|                                |                  |     |     |
|--------------------------------|------------------|-----|-----|
| Social Security Law Case ..... | HIROFUMI KONISHI | I   | 97  |
| Social Security Law Case ..... | KEIICHIRO HARADA | II  | 204 |
| Social Security Law Case ..... | MIYO AKIMOTO     | III | 339 |
| Social Security Law Case ..... | FUSAKO SEKI      | IV  | 462 |

季刊社会保障研究 (Vol. 39, Nos. 1~4) 総目次 .....469

General Index to the Quarterly of Social Security Research (Vol. 39, Nos. 1~4) .....469

---

 海外社会保障研究 No.146 目 次
 

---

## 特集：IMF 体制後の韓国の社会政策

|                                      |       |
|--------------------------------------|-------|
| 特集の趣旨                                | 金 早 雪 |
| IMF 体制以降の韓国の社会経済の変化と公的・私的<br>社会支出の動向 | 金 明 中 |
| IMF 経済危機と韓国の女性労働                     | 明 泰 淑 |
| IMF 体制と韓国の社会政策                       | 郭 洋 春 |
| IMF 体制と「韓国型福祉国家」                     | 金 早 雪 |

## 論 文

|   |       |
|---|-------|
| 年金改革前の中国都市部における公的年金制度の適用対象<br>と給付水準—1995 年都市部家計調査データに基づく考察— | 何 立 新 |
|---|-------|

## 動 向

|   |                |
|---|----------------|
| イタリアの『福祉白書 2003 年』                        | 宮 崎 理 枝        |
| 社会保障費の国際統計の動向—ILO, OECD, EUROSTAT を中心として— | 国立社会保障・人口問題研究所 |

## 書 評

|  |       |
|--|-------|
| Izuhara, Misa (ed.) <i>Comparing Social Policies :<br/>Exploring New Perspectives in Britain and Japan</i> | 阿 部 彩 |
|--|-------|

---



**編集後記**

本特集の作成過程で多くの人と対話がなされた。何気ないやりとりの中にきらっと光る瞬間があると、研究者にとってはそれが文字通り一生の宝となる。その一方、本特集の作成過程で何度か原稿が滞った。結果的に、編集や印刷を行う方々に、時間外不規則労働を強いてしまったのでは、と悔やまれる。お世話になった方々にこの場を借りて心からの感謝とお詫びを伝えたい。百年後に図書館で本特集がどのように読まれるか、密かに楽しみである。

(R. G.)

**編集委員長**

阿藤 誠 (国立社会保障・人口問題研究所長)

**編集委員**

岩村正彦 (東京大学教授)

岩本康志 (一橋大学教授)

遠藤久夫 (学習院大学教授)

菊池馨実 (早稲田大学教授)

新川敏光 (京都大学教授)

田近栄治 (一橋大学教授)

永瀬伸子 (お茶の水女子大学助教授)

平岡公一 (お茶の水女子大学教授)

島崎謙治 (国立社会保障・人口問題研究所副所長)

中嶋 潤 (同研究所・総合企画部長)

府川哲夫 (同研究所・社会保障基礎理論研究部長)

金子能宏 (同研究所・社会保障応用分析研究部長)

**編集幹事**

後藤玲子 (同研究所・総合企画部第2室長)

大石亜希子 (同研究所・社会保障基礎理論研究部第2室長)

西村幸満 (同研究所・社会保障応用分析研究部第2室長)

小島克久 (同研究所・社会保障応用分析研究部第3室長)

泉田信行 (同研究所・社会保障応用分析研究部主任研究官)

宮里尚三 (同研究所・社会保障応用分析研究部研究員)

**季刊**

社会保障研究 Vol. 39, No. 4, Spring 2004 (通巻163号)

平成16年3月25日 発行

**編集**

国立社会保障・人口問題研究所

〒100-0011 東京都千代田区内幸町2丁目2番3号

日比谷国際ビル6階

電話 (03) 3595-2984

<http://www.ipss.go.jp>

制作 (株)UTP制作センター

# THE QUARTERLY OF SOCIAL SECURITY RESEARCH (KIKAN SHAKAI HOSHO KENKYU)

Vol. 39

Spring 2004

No. 4

## Foreword

The Role of Social Assistance in Contemporary Japan.....MASAMI IWATA 348

## Special Issue: Issues of Public Assistance in Japan:

### Towards Well-being Security

Introduction .....REIKO GOTOH 350

Changing Figures of Poverty and the Struggling Life in Contemporary Japan  
.....KIYOSHI NAKAGAWA 354

Towards Welfare Policy Reform .....MASAMI IWATA, TATSUO HATTA and REIKO GOTOH 371

Appendix: Some Arguments and Prospects in the Reform  
of Social Assistance Schemes in Japan  
.....TAKAFUMI UZUHASHI, MICHIIHIKO TOKORO and YUKO TAMIYA 383

Needs in Contemporary Japanese Society  
.....REIKO GOTOH, AYA ABE, TOSHIAKI TACHIBANAKI,  
TATSUO HATTA, TAKAFUMI UZUHASHI, YOSHIMI KIKUCHI and YUKIKO M. KATSUMATA 389

Appendix: Social Consensus on the Minimum Standard of Living.....AYA ABE 403

Income Support Programs for Low Income Earners  
and Policy Reforms in Japan .....TOSHIAKI TACHIBANAKI 415

Legal Bases of Public Assistance and "Welfare Reform" in Japan .....YOSHIMI KIKUCHI 424

## Research Notes

Local Government's Responsibility for Social Security in the Constitution of Japan  
.....YUTAKA DAI 437

The Theoretical Analysis of Institutional Care  
.....YASUNOBU TOMODA, YOSHIMASA AOKI and KUMIKO TERUI 446

## Report and Statistics

Cost of Social Security in Fiscal Year 2001  
.....National Institute of Population and Social Security Research 456

Social Security Law Case .....FUSAKO SEKI 462

## General Index to the Quarterly of Social Security Research

(Vol. 39, Nos. 1~4) ..... 469

Edited by

National Institute of Population and Social Security Research  
(KOKURITSU SHAKAI HOSHO • JINKO MONDAI KENKYUSHO)