

4. 「社会政策と社会的不平等の再生産に関する総合的研究」と相対的剥奪

○生活の「社会化」の進展により、生活様式が平準化

○ 剥奪指標は、物質面での deprivation、社会的 deprivation

○ の区分へと洗練されているが、生活様式や社会関係の欠如と貧困の間の説明のつかさに批判
ex 徹底的に相対主義である必要があるとしているが、「コミュニティの暮らしに参加する」、アダム・ミスの「恥をかくことなく人前に出られる」といった機能達成のためには豊かな国ではより多くの財が必要となる (Sen)

○生活様式と生活関連資源の関連をより客観的な方向へ立ちもどる必要性

：生活様式は消費生活の具体的形態

→労働・生活・消費・収入・支出・所得保障など社会適性度も含めた生活資源に注目する必要生 (柴田)

※生活の社会化によって消費が強制されているという視点から考えれば、消費における選好、同一種の商品・サービス選択：entry から high end のうちの価格帯を選んでいるかということに、潜在する格差（階層ごとの差異・消費の質）があるのではないか。

耐久消費財の保有の格差：entry 商品が無く選択の余地がない結果ということではないのだろうか。

II 貧困軽減における普遍主義と選別主義；LIS を使った国際比較

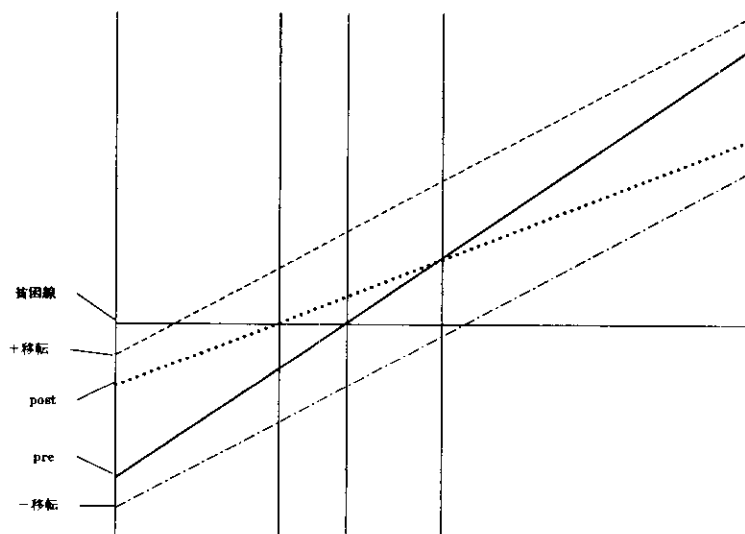
不平等 相対所得アプローチ

Universal program cf means-tested program

Targeted program：Deserving-poor cf Non-deserving poor

という視点で国際比較

Beckerman model を Kim の定式や報告の視点がイメージできるように拡張すると下図のようなものになるだろうか。



※pre を基準に線を引いてみた。一移転の線は不必要かもしれない。

Net 移転の方向の精査

国際比較

再分配前貧困 gap は一番低い 再分配後の貧困 gap は中位 : gap 軽減率は低い

← 貧困層へのマイナス移転は多い Efficiency や Universal は高く
ネット移転でも中高所得層へのマイナス移転は少ない

○日本の制度の普遍性は再分配前貧困 gap を背景とする特徴なのであろうか

○議論のなかでは、高齢者：年金保険の影響がいわれていた。確かに Universal ではその側面が大き
いように思うが、こと Efficiency を考える場合、医療保険の影響はどうなっているのだろうか。

Targeted program

○有子世帯の所得移転による貧困脱却について

・原因はプログラムではない（勤労世代のなかで有利こそあれ不利はない）のではないかと思うが、
何か理由があるのだろうか。

・結果として貧困脱却しにくいと言うことは、特に Targeted program の必要性を示唆するものなの
か。あるいは貧困線の問題で貧困線を下げる（ex 40%）と、むしろ target されている、というよう
なことはないのだろうか。

議事録

「公的扶助システムのあり方に関する実証的・理論的研究」

第4回研究会

日時：平成13年12月4日

出席者：

橘木先生、埋橋先生、菊池先生、

(厚生労働省) 荒井保護課長、小野基準係長、平本調査係長

(社人研) 後藤室長、勝又室長、阿部(記録)、植村副所長、松本部長

(他) 東康裕(日本社会事業大学大学院)

内容：

- ① 「法的視点からみた生活保護制度の課題」 前田雅子先生(大阪府立大学福祉学部)
- ② 川崎ホームレス団体視察報告 菊池先生
- ③ プロジェクト費執行について 阿部

添付：資料①(以下、資料①から②まで続きます)

質疑応答： 敬称略

(橘木) 生活保護法第4条の2の「補足性」とは、扶養義務者がいると生保は受けられないということか。

(前田) 法律上ダメということではない。しかし、現場では、扶養の照会があるので、指導はされる。

(橘木) 最低賃金との関係はどうなっているか。

(前田) 法律上は関係はない。

(荒井) 現実では、生活扶助だけでは最低賃金の方が上だが、住宅扶助まで入れると逆転する場合がある。最低賃金は労使関係の中で、雇用者の支払い能力や、他労働者との関係の中で決定するのに対し、生活保護基準は「最低生活費」という観念なので別々の枠組みで決められている。

(埋橋) 八代先生が「基礎年金<生保」で当然と言っているが、このことについて法学的な議論はおこっているのか。

(菊池) 八代先生の趣旨は、この二つは制度目的からして違うのでレベルが違って当然とうことであろう。生保と基礎年金は補完すべきもので、基礎年金で足りない分は生保ということも考えられる。

(橘木) 基礎年金のみを受けている人全員が足りない分を生保で受けたら、生保の支出は膨大なものとなるのでは。

(菊池) 生保はミーンズテストなどもあるので、すべての基礎年金受給者が生保に来ると

いうわけではない。

(東) (介護扶助、医療扶助などの) 単給を推していただけるようだが、生活扶助を受けない人たちへ他の種類の扶助を単給する法的根拠をどうするのか。

(勝又) 「一時的扶助」は、給付費の項目に出てこないが、これは自治体が財源をすべて持っているのか。

(前田) 財源は、国 (3/4) 地方 (1/4) で他の扶助と同じ。「生活扶助」の中に入り込んでいるのでは。

(後藤) ルールの規範理論という観点から、興味深かったのは、「例示的規定」、すなわち選択肢を完全に順序付けるのではなく、open な部分をのこしておくような規定の方法と「個別具体性」を尊重する一般ルールという概念である。内容に関しては2つの点を考えさせられた。1つは、「最低生活」のメニューをどのようなものとするかであり、他の1つは、保護した場合も減額する場合も、その後の経過を見届けること、具体的にはソーシャル・ワーカーの役割である。

(阿部) ドイツが行っている「一連の雇用創出」では、一般的なイメージでは週3回の掃除だとかが想像されるが、このような雇用がどのようにして「出口」となりえるのか。一部の報告では、「卒業者」がかなりの割合を占めると聞いているが。

(前田) これら施策の効果の評価はまだ出ていないが、印象では「出口」となりえないのではと思っている。

(阿部) 日本の生活保護法のよいところは、カテゴリカル化せずに誰でも保護を受けることができることであると思っており、むしろ今の運営上の問題はそれが運営上カテゴリカル化してしまったことではないか。前田先生が「生活保護のカテゴリカル扶助化」を提案する理由はなにか。また、なぜカテゴリカル化することが「予防的制度」となりうるのか。

(前田) これは、私自身の提案でなく、一般的にいわれる論であるが、この案の趣旨は生活保護から「社会手当」に移行することであると理解している。

(以上)

添付資料②：議事録捕捉 1. by 東康祐 (日本社会事業大学大学院)

○就労を支援するという観点から、最低生活水準と最低賃金法の法的な整合性についてはどの様になっているのか。

→最低賃金法は、第一義的には労使関係について規定するものであり、生計費の考慮などがあるものの直接的には生活保護法の最低生活と整合を図るものではない。一方で、生活保護制度は、就労が直ちに保護基準外という立場ではなく、個々の状況に応じた対応を要求する。

○「基礎年金の給付水準より生活保護制度の最低生活水準が高いのは当然である」という

ことは、どの様なことであるか。

→基礎年金は所得の一つの形態であり、そのみで生計を保障するものではなく、資産や他の所得を前提とする。したがって、「健康で文化的な最低限度の生活」を包括的に保障する、最低生活水準は基礎年金の給付水準より高いものとなる。

○現行の制度では、最低生活水準という枠の中で各扶助が位置づけられているが、単給化を拡充していく必要性和最低生活水準との整合性をどの様に図るのか。

→とくに介護扶助を例に挙げれば、保護基準以下とならなくても、保険料や利用料について、負担することが困難な場合が多々あることが指摘されている。このような例においては、ミーンズテストにおける資産要件の緩和などを行い、単給で扶助を受けやすくすることが必要なのではないか。

○所得保障という観点からだけではなく、各個人のニーズ、自立助長という観点から、保護の要件の幅をもたせていくことが必要である。

○一時扶助とはどのような性格のものであるのか。

→一時扶助という特別な枠の扶助があるのではなく、現制度の枠組み、すなわち八種類の扶助の中に組み込まれる形で内在している。

○憲法第25条の保障について、具体的にはどの様に保障されていると考えるのか。

→保護は最低生活のそれを十分に、また、これを上回ってもならないとされている。

一方、実務上においては「一時扶助」などが、個別的ニーズへの対応の必要性から、「特別基準」や、その定立があるものとして、これが行われている。すなわち、法第8条にいう、「厚生労働大臣の定める基準」に加えて、各自治体における裁量において、実質的な保護基準・最低生活基準が規定されていると考え得る。

尚、法定受託事務においても法令に違反しない限り、地方自治体の裁量の余地があるとされる中で、告示・通達によって示されるものについての、法理論的な検討をすべく課題がある。

○独の明示、こと例示による拡張の余地を残した制度と、我が国に見られる限定列挙である特徴の対比によって、個別具体的に最低生活を捉える視角が示唆されたように思われる。

○現状の生活保護制度の実質的カテゴリカル扶助化が、むしろホームレス問題などを引き起こしているのではないか。カテゴリカル扶助には予防施策的視点が必要に思うが。

→画一的にカテゴリ外と排除しない運用といったことも課題になるだろう。

議事録

題名	「公的扶助システムのありかたに関する実証的・理論的研究」 平成13年度第5回研究会	
日時	平成14年1月15日 1:00～3:00	
場所	社人研 第4会議室	
報告内容	①「アメリカの貧困対策：視察報告」厚生労働省社会保障担当参事官室 西村淳氏 ②「アメリカの所得保障（主にEITC、SSI、TANF）についての最近の論文サーベイ」 社人研 阿部 彩	
参加者	研究会メンバー（敬称略） 橘木先生、埋橋先生、八田先生、菊池先生、鈴木先生 社人研 後藤、勝又、阿部	オブザーバー 厚生労働省保護課 中井課長補佐？ 社人研 植村副所長 須田部長 日本福祉大学 東氏 他数名

（報告内容 別添1+2）

（質疑応答）

① アメリカにおける低所得者対策（報告者 西村氏）

（橘）米国の就労と最低賃金の保障との関係についてはあるのか。就労しても賃金がTANFなどの給付よりも低ければ、就労をやめてしまい再度給付を受けるということにならないか。

（西村）直接連動していない。就労の所得が低くなることもあるだろう。給付期限が限定されており、就労へのインセンティブは働く。今後のケーススタディが必要であろう。

（鈴木）CostとBenefitの面から評価できるのか。貧困には一時的なものと、長期的なものがあるが、ロールオーバーも多いのではないか。また、TANFにおける就労とはCommunity Activityなど正規の労働市場への復帰でないものも含まれているが、社会や労働市場へ復帰の実態はどの様なものか。

（西村）米政府の見解だが、福祉改革以降、受給者は減る一方で貧困率が下がっており、したがってコストとの対比は上がっている。コストは同じでままで、就労支援に充当しているということである。ロールオーバーについては、かなりいるだろう。ケーススタディが課題である。確かに、TANFにおける就労にはワーク・アクティビティが多い。日本の職業安定所が考えるような、その収入だけで経済的に自立できる雇用を前提とする雇用労働政策とは異なった、社会参加としての就労という側面がみられる。

（阿部）資料の「低所得者の新たな生活支援システム検討プロジェクト」の報告書の中では、介護保険料について柔軟的な態度がみられるようだが、これは厚生労働省として介護保険料の減免は容認する方向になっているということか。

（西村）介護保険の見直し時にはっきりしていくが、免除はしないという方向性であろう。また独自減免も介護保険の財源の枠内で行う方向であろう。

(阿部) TANF の給付を5年の期限リミットなど福祉改革の成果については、福祉改革当時の好景気によるものか改革によるものか多くの実証研究がなされている。一部の研究者は、景気がよい時には改革の効果がみられるが、改革によって社会全体のセーフティ・ネットの機能が低下しており、景気が悪化しているこれからの影響を懸念する声がある。また、アメリカの実証研究によると、5年リミットの導入によって勤労率は上昇しているが、就労インセンティブは、子どもが小さいほど効き、保育を必要とする世帯において就労しているのだから、保育費用を考慮すると世帯のウェルフェアがあがっているといえるのか。メリーランド州の実態はどうであるか。

(西村) 制度としては、子どもが小さければ小さいほど優遇するようになっている。一義的には、子どもを健全に、を目標とし、その上で、貧困から脱却が可能となるようにされている。

(埋橋) 1996年の改革は税制と連動しているのか。すなわち一方で EITC の強化があつて TANF の就労要件の強化や給付期間の限定がなされたのか。また、母子家庭への就労支援ということが、母子家庭は就労率が世界の中でも特に高い日本において、どの様な意味を持つのか。

(西村) 改革は、福祉制度の枠組み内のものであり、税制度との直接の連携はない。

日本の母子家庭の就労率は高いが、中身を見るとパートタイムなどの形態が多い。社会的不利や必要とするサポートの質という面からみると、母子家庭と女性、あるいは障害者と母子家庭では、同じ面と違う面がある。これら様々なニーズに対応し、広く自立政策が必要であり、雇用、福祉的就労、福祉での支援体系が必要である。これまでの日本においては、福祉的就労にあたるものがあまりない故、TANF 及びそれに伴う就労支援策、は参考になるだろう。

(植村) 高齢者に対する SSI においても TANF 同様に、就労支援策などが行われているのか。

(西村) 高齢者に対する SSI は連邦政府によって実施されており、ソーシャルワーク機能はない、郡 (County) において、一般的な福祉サービスが提供される。

(菊池) 70年代に、SSI とソーシャルワークが切り離されており、また、SSI は稼働能力がないことが前提としている。

(阿部) 1999年に就労チケットと就労インセンティブ法 (Ticket to Work and Work Incentives Act of 1999) が制定され、SSI 受給者に対しても就労促進するプログラムが導入された。しかし、SSI の受給者の80%は障害者であり就労率は依然低い。

(植村) 我が国において、社会保険と低所得者という問題について、どの様な方向で考えられているのか。社会保険において、対象から医療保険のように除外、年金のように免除、介護保険のように相当分を給付、という方法が考えられるが。

(西村) 低所得者もカバーしているからこそ皆保険であり、逆に皆保険であるから低所得者の社会保険方式における負担の問題が出てくる。対象から外す方法、免除する方法、拠出は必

要だがその分を給付する方法、が考えられるが、社会保険方式の基本原則にかない且つ十分にそれによる給付水準を確保できるということから、拠出は必要だがその分の給付を行うという方向に向かうのではないか。その際には、現状で医療扶助の対象者を社会保険に戻すのか。社会保険料未払い者の対応をどうするか、といった課題がある。

(菊池) **Social Exclusion** の状態の改善という観点から、障害者については福祉的就労、経済的という側面だけではなく人格的自立という側面からの施策が行われてきつつある。母子家庭への支援もそのような方向への自立支援が必要なのではないか。

(西村) 労働という視点が、雇用を問題とするのに対して、福祉的視点においては、就労に結びつく福祉政策、ということが課題であろう。

②EITC の歴史と現状 (報告者 阿部)

(橘) 米国における福祉政策は政権の影響が大きいのか。

(阿部) 感覚的なものではあるが、大統領、議会ともに大きい影響力をもっているという印象を持っている。民主党は従来貧困層のサポートを受けているが、現行の 96 年改革はクリントン政権 (民主党) の下で行われたものである。

(鈴木) 参考資料の図 2 (子供のある世帯に対する MTR の理論値) は、どのように求めたのか。

(阿部) これはあくまでも理論値であって、4人世帯 (夫+専業主婦+子 2 人) の税負担をシミュレートしたものである。

(橘) 参考資料の実証研究で使われた資料はなにか。

(阿部) 「所得再分配調査」を使っている。

(後藤) EITC は、働いていない人には就労インセンティブがプラスに働き、すでに働いている人にはマイナスに働く、とは具体的には。

(阿部) 働く量を減らす、あるいは世帯の中の二人目の就労者が働くのをやめるなどの調整をすることが考えられる。

(後藤) 調整によってワーキングプアという問題にマイナスの効果をもたらすということか。

(阿部) 全体的には EITC は貧困率は下がっているが、これは景気によるものか制度改革 (EITC 拡大) によるものかは実証研究をみないとわからない。実証研究の多くは、プラスの効果がマイナスの効果を相殺し、全体的には EITC が就労率への正の影響があると結論づけている。しかし、就労が、世帯の貧困脱却に効果を発揮しているかどうかの実証研究は少ない。

(厚労省補佐) データはパートタイムとフルタイムの区別はなされているのか。

(阿部) 就労率においては区別されていなく、就労時間においては区別されている。

(橘) EITC は **Income Tax** の類型か。

(八田) そのように考えて良いだろう。

(勝又) 先進諸国の社会保障給付をマクロ的観点から比較すると、給付の水準は、支出面は同じでも、税額控除を加えると大きく変わる。

(八田) EITC は、概ね一律に連邦全体で所得再分配の機能をはたしている。

(橘) 日本で扶助と就労に関係した貧困脱却の研究が少ないのはなぜか。

(阿部) 日本においての、要保護者に対する包括的保護である生活保護制度では、もともと就労能力がない人を対象としている面が多々あり、児童扶養手当の対象者も母子世帯という特殊な世帯を対象としているので、該当する(就労インセンティブが働く)ような対象者が少ないということも関係しているのではないか。

(八田) 母子世帯においては、就労インセンティブが働く世帯が少なからず存在している。

(植村) 勤労者であり税金を払っている人も、給付対象であるというところは、日本と違うところであろう。

(後藤) 年1回に給付され、TANF やフードスタンプと異なる消費パターンになり、給付の月に耐久財の消費が多いということだが、自立支援プログラム、ソーシャルワークとの関係はどの様になっているのか。

(阿部) EITC は、IRS の所管であり、とくに他の自立支援プログラムとは連携していない。

(八田) 毎月の給付だと何となく使いがちな面もあるが、年一回の給付は、貯蓄的側面、あるいはボーナス効果といった側面があり、一概にどちらがよいとはいえない。

(勝又) 日本は所得控除だが、再分配効果の側面から税額控除の方向を検討する必要があるのではないか。

(以上)