

厚生労働科学研究費補助金  
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

平成13年度－15年度 総合研究報告書  
平成15年度 総括研究報告書

主任研究者 後藤 玲子

平成16(2004)年3月

## 目次

### I. 総合研究報告書

主任研究者 総合研究報告（概要）

#### 1. 主任研究報告

公的扶助システムのあり方に関する実証的・理論的研究

後藤玲子・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 3

#### 2. 分担研究報告

生活保護制度の現状，問題点と改革の方向

埋橋孝文・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 8

公的扶助法的基盤に関する規範理論の構築

菊池馨実・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 10

貧困の実態と公的扶助システムの関係についての実証分析

阿部彩・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 12

### II. 平成 15 年度総括研究報告書

主任研究者 総括研究報告（概要）

#### 1. 平成 15 年度総括研究報告

後藤玲子・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 17

#### 2. 研究報告

序論：公的扶助研究の基本的視座

後藤玲子・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 27

##### (I). 制度研究

(1). 今、公的扶助は何を担うのか？

岩田正美・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 35

(2). 福祉政策の再編に向けて：就労政策と住宅保障再考

【対談】岩田正美・八田達夫・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 39

資料：不平等の是正の根拠	
八田達夫・・・・・・・・・・・・・・・・・・	58
(3). 日本の生活保護制度の改革に向けて	
【座談会】後藤玲子・埋橋孝文・菊地馨実・橋木俊詔・八田達夫・勝又幸子・	
阿部彩・菊地英明・鈴木亘	
後藤玲子・・・・・・・・・・・・・・・・・・	63
資料：最低生活保障のあり方と公的扶助の役割ー主として所得保障の側	
面からー	
菊池馨実・・・・・・・・・・・・・・・・・・	72
議事録（平成 15 年 7 月 17 日 座談会）	
菊池英明・・・・・・・・・・・・・・・・・・	75
資料：現行生活保護制度の問題点と改革の方向	
埋橋孝文・・・・・・・・・・・・・・・・・・	81
議事録（平成 15 年 8 月 6 日 座談会）	
菊池英明・・・・・・・・・・・・・・・・・・	83
(4). 生活保護制度見直しの留意点と方向性	
埋橋孝文・・・・・・・・・・・・・・・・・・	93
(Ⅱ). 調査研究	
(1). 貧困の性格変化と社会生活の困難さー「社会生活に関する調査」の意義	
中川清・・・・・・・・・・・・・・・・・・	117
(2). 現代日本社会において必要なもの：『福祉に関する意識調査』の分析と考	
察	
後藤玲子・埋橋孝文・菊池馨実・橋木俊詔・八田達夫・勝又幸子・阿部彩・・・・・・・・	131
補論：「最低限の生活水準」に関する社会的合意	
阿部彩・・・・・・・・・・・・・・・・・・	149

(3). 障害(碍)者の生活保障実態調査－障害(碍)者福祉制度と公的扶助の補完 関係再考－	
勝又幸子・	171
(4). 貧困の実態と公的扶助システムの関係についての実証分析	
阿部彩・	209
(5). 自立支援と貧困予防－ケースワーカー等ヒアリング報告－	
菊地英明・	251
(6). 第3回国際ケイパビリティ・コンファレンス報告（イタリア・パドヴァ大学）	
後藤玲子・	267
(Ⅲ). 理論研究	
(1). 日本の最低賃金制度と公的扶助	
橘木俊詔・	271
(2). 公的扶助の法的基盤	
菊池馨実・	291

### Ⅲ. 研究成果の刊行に関する一覧表

### Ⅳ. 資料

1. 平成 15 年度 活動報告
2. 研究会配布資料 他

## 研究者一覧

### 主任研究者：

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)

### 分担研究者：

橘木 俊詔 (京都大学 教授)

八田 達夫 (東京大学 教授)

埋橋 孝文 (日本女子大学 教授)

菊池 馨実 (早稲田大学 教授)

勝又 幸子 (国立社会保障・人口問題研究所  
総合企画部第3室長)

阿部 彩 (国立社会保障・人口問題研究所  
国際関係部第2室長)

### 研究協力者：

鈴木 亘 (大阪大学 助教授)

菊地 英明 (国立社会保障・人口問題研究所  
社会保障基礎理論研究部研究員)

# I．総合研究報告書

厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）

総合研究報告書（平成13～15年度）

「公的扶助のあり方に関する実証的・理論的研究」

主任研究者 後藤玲子 国立社会保障・人口問題研究所 室長

**研究要旨** 本研究は、公的扶助受給者及び低所得者の実態、各国の公的扶助制度の仕組みと働き、社会保障全体における公的扶助の位置づけと役割に関する実証的・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。本研究の第一の課題は、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。本特集の第二の課題は社会的合意のあり様（よう）を理論的にまた実証的に探究することにある。

分担研究者：

橋木俊詔	（京都大学 教授）
八田達夫	（東京大学 教授）
埋橋孝文	（日本女子大学 教授）
菊池馨実	（早稲田大学 教授）
勝又幸子	（国立社会保障・人口問題研究所 総合企画部第3室長）
阿部彩	（国立社会保障・人口問題研究所 国際関係部第2室長）

研究協力者：

鈴木亘	（大阪大学 助教授）
菊地英明	（国立社会保障・人口問題研究所 社会保障基礎理論研究部研究員）

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。

本研究は、公的扶助受給者及び低所得者の実態、各国の公的扶助制度の仕組みと働き、社会保障全体における公的扶助の位置づけと役割に関する実証的・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。

**A 研究目的**

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

**B 研究方法**

本研究の主要な検討課題は大きく2つに分けられる。第1は公正性に関連する問題である。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、企業の集团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。

第2は善（good）に関する問題である。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。だが、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。

#### （倫理面への配慮）

理論研究においては問題なし。実証研究においては、マイクロデータを使用の際には、個人が特定されないように十分留意するとともに、個人情報流出のないように細心の注意を払う。

### C 研究結果

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を捕捉した。また、福祉に関する公共哲学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捕捉した。

#### D 考察

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、実際のところ、受給者が一部の特殊な人々に固定されがちであるとしたら、それはなぜなのかを広く究明する必要があるだろう。そのより根本的な理由は——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、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、その背後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いう事実にあるからだ。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。

#### E 結論

本研究の第一の課題は、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った。本研究の第二の課題は、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様（よう）を理論的にまた実証的に探究することにあった。

本研究で、扱い得たテーマはきわめて限られている。だが、その反面で、本研究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、高額医療費の公費負担制度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＜人生上の必要＞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。

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、本研究の目的が達成されたといえるだろう。

## F 健康危険情報

なし

## G 研究発表

### 1. 論文

#### 書籍

後藤玲子（共編著）『福祉の公共哲学』、東大出版会、324 頁、2004 年 1 月（塩野谷祐一・鈴木興太郎との編著）

後藤玲子「社会保障と福祉国家のゆくえ」川本隆史編、『応用倫理学講義 4 経済』、岩波書店、近刊。

後藤玲子・阿部彩（共著）「アメリカ合衆国」、仲村優一・阿部志朗・一番が瀬康子編『世界の社会福祉年鑑 2003』、旬報社、pp. 233-269、2003 年 11 月、pp. 283-320、2002 年 12 月、p. 269-316、2001 年 12 月

八田達夫『日本再生に「痛み」はいらない』東洋経済新報社、2003 年 11 月 20 日（岩田規久男と共著）

#### 雑誌

Gotoh, Reiko “Well-Being Freedom and The Possibility of Public-Provision Unit in Global Context,” *Ethics and Economics*, forthcoming.

後藤玲子「ニーズ基底的相互提供システムの構想」、斎藤純一編『シリーズ 福祉国家の行方 第 5 巻』、ミネルヴァ書房、2004 年 3 月刊行。

後藤玲子「アマルティア・セン 個人の主体性と社会性・公共性のバランス」『人間会議』宣伝会議、2003 冬号、pp.30-34

後藤玲子・阿部彩・橋本俊詔・八田達夫・埋橋孝文・菊池馨実・勝又幸子「現代社会において何が〈必要〉か？—『福祉に関する意識調査』の分析と考察—」『季刊社会保障研究』第 39 巻第 4 号、2004.3.25.

橋本俊詔「わが国の低所得者支援策の問題点と制度改革」『季刊社会保障研究』第 39 巻第 4 号、2004.3.25.

八田達夫「特別企画/座談会 住宅金融システムの再構築に向けて」『住宅土地経済』（財）日本住宅

総合センター、2003 年 1 月 1 日、No.47, 2003 Winter、2-16 頁/40 頁

八田達夫「「財務省説」に対する理論的裏づけは成功したか」『失われた 10 年の真因は何か—「エコノミクス」シリーズ』東洋経済新報社、2003 年 6 月 12 日、133-137/271 頁

八田達夫「容積率緩和の便益」『住宅土地経済』（財）日本住宅総合センター、2003 年 10 月 1 日、No.50, 2003 Autumn、18-25 頁/40 頁

八田達夫「資産課税強化など課題」『与党税制改正—個人に重く企業に軽く』朝日新聞 11 面、2003 年 12 月 18 日

八田達夫「特別企画/座談会新たな住宅政策を考える」『住宅土地経済』（財）日本住宅総合センター、No.51, 2004 Winter、2004 年 1 月、2-16 頁・/44 頁

Hatta, Tatsuo “Why not Set Tariffs Uniformly Rather than Optimally” in Seiichi Katayama and Kaz Miyagiwa(eds.), *New Developments in International Trade: Theoretical and Empirical investigations*, Kobe Economic & Business Research Series No. 16, Kishimoto Printing, 187-206, 359

八田達夫「日本再生の全体ビジョン—絡まった政策課題を解きほぐす」『公研』公益産業研究調査会、2004 年 2 月 8 日、22-34 頁/114 頁

八田達夫「都市再生はなぜ必要か—都市機能をいかす改革のあり方」『21 世紀フォーラム』財団法人政策科学研究所、2004 年 1 月、No.91、60-67 頁/76 頁

埋橋孝文・所 道彦・田宮遊子「補論 生活保護制度見直しの論点と視点」、『季刊・社会保障研究』第 39 巻 4 号、2004.3.25.

菊池馨実「21 世紀の社会保障のあり方——「自由」基底的社会保障観はわが国にふさわしくないか」『クォーターリー生活福祉研究』12 巻 4 号（2004 年）4-16 頁

菊池馨実「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」『季刊社会保障研究』第 39 巻 4 号、2004.3.25.

阿部彩「補論「最低限の生活水準」に関する社会

的評価」『季刊社会保障研究』第 39 巻第 4 号、  
2004.3.25.

Abe, Aya “Low Income People in Social Security  
Systems in Japan,” The Japanese Journal of Social  
Security Policy, Vol.2, No.2, December 2003,  
pp.59-70.

## 2. 学会

後藤玲子 立命館大学大学院先端総合学術研究  
科開設記念国際シンポジウム「21世紀の公共性  
に向けて——セン理論の理論的・実践的展開」  
“Understanding Sen’ s Idea of a Coherent  
Goals-Rights System in the Light of Political  
Liberalism,” 2003.6.2.

Gotoh, Reiko “Well-Being Freedom and The  
Possibility of Public-Provision Unit in Global  
Context,” 3rd Conference on the Capability  
Approach: From Sustainable Development to  
Sustainable Freedom 7-9 September  
2003-University of Pavia, Italy (セン理論に関す  
る国際学会) .

Gotoh, Reiko (Session9 Discussant), The 2nd  
International Conference Japan Economic  
Policy Association, Nagoya University, 2003,  
11.29-30.

Gotoh, Reiko “Towards International Equity a  
la Rawls and Sen: Ideal Social Contract based  
on Open Impartiality,” Symposium on  
International Generational Equity, 2004,  
2.28-29 at Graduate School of International  
Corporate Strategy, Hitotsubashi University.

Abe, Aya 「『Socially Perceived Necessities』と  
公的扶助理論の課題」 社会政策学会第 106 大会  
一橋大学 (2003.5.17)

(以上 2003 年度)

注) 2001 年度及び 2002 年度については各年の総  
括報告書にて掲載した一覧を参照のこと。

H. 知的財産権の出願・登録状況 (予定を含む。)

1. 特許取得

なし

2. 実用新案登録

なし

3. その他

なし

厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業  
「公的扶助のあり方に関する実証的・理論的研究」  
分担研究報告書（総合）

研究テーマ：「生活保護制度の現状、問題点と改革の方向」

研究協力者 堀橋孝文 日本女子大学人間社会学部

研究要旨

平成 13 年度は、わが国での 1980 年以降の社会保障改革の動向の分析を目的とした。そして、その間の社会保障改革が介護保険制度の新設にみられるように、いわゆる「普遍的」制度の拡張を目指す一方、本来的に「選別的」である生活保護制度が「限定化」されその適用対象を狭めていることを明らかにした。平成 14 年度は、諸外国での公的扶助制度の改革を特にワークフェアを中心に検討した。そこではわが国の場合には、そうした欧米の動向とは逆に、ワークフェアが従来よりも機能しにくくなっていること、ナショナルミニマムの実現と労働インセンティブの両方に配慮する必要があることを明らかにした。平成 15 年度は、それらを踏まえて、日本の生活保護見直しのための留意点と方向性を打ち出すことを主眼とし、稼働能力ある者、ないものに対する生活保護制度の改革を論じた。

A 研究目的

本研究の目的は、日本の公的扶助制度の現状と問題点を踏まえて、今後の改革の方向性を具体的に示すことにある。

改革の方向を＜稼働能力のある者とな  
い者＞、＜現金給付とサービス給付＞、＜労働行政と厚生行政のタイアップ＞などの支援から分析。

B 研究方法 文献研究の方法による

E 結論

長期失業者に対する「失業扶助制度」、シングルマザーに対するエンプロイアビリティ増進、生活保護の敷居を低くする「単独給付」の容易化、労働に限らない生活能力をクライアント自身が高めることを支援する相談業務の重要性等を指摘した。

C 研究結果

今年度は研究会での議論を踏まえて、研究成果を以下の論文にとりまとめた。

堀橋孝文・所 道彦・田宮遊子「補論・生活保護制度見直しの論点と視点」『季刊・社会保障研究』Vol.39, No.4, 2004 年 3 月

堀橋孝文・所 道彦・田宮遊子「生活保護制度見直しの留意点と方向性」『最終報告書』所収 2004 年 4 月

F 健康危険情報

なし

D 考察

G 研究発表

1. 論文発表

埋橋孝文「福祉国家戦略と社会保障制度の再設計」『福祉国家の射程（社会政策学会誌 6 号）』ミネルヴァ書房、2001 年 10 月

埋橋孝文「公的扶助制度をめぐる国際的動向と政策的含意－2 つの要請の狭間にあって－」埋橋孝文編『比較のなかの福祉国家』、ミネルヴァ書房、2003 年 1 月

埋橋孝文・所 道彦・田宮遊子「補論・生活保護制度見直しの論点と視点」『季刊・社会保障研究』Vol.39, No.4, 2004 年 3 月

埋橋孝文・所 道彦・田宮遊子「生活保護制度見直しの留意点と方向性」『最終報告書』所収 2004 年 4 月

2. 学会発表  
なし

#### H 知的所有権の出願・登録状況

1. 特許取得  
なし
2. 実用新案登録  
なし
3. その他  
なし

厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業  
「公的扶助のあり方に関する実証的・理論的研究」  
分担研究報告書（総合）

公的扶助の法的基盤に関する規範理論の構築  
研究協力者 菊池馨実 早稲田大学

**研究要旨**

平成 13 年度から 15 年度にかけて、社会保障法学において近年主張されている「自由」（いわゆる福祉的自由）基底の理論の立場から、現行生活保護法の法目的および基本原理の再構成、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権利義務規定の整備などにつき明らかにした。

**A 研究目的**

社会保障法学において近年主張されている「自由」（福祉的自由）基底の理論の立場から、公的扶助の法的基盤を解明し、そこから現行生活保護法の法目的および基本原理の再構成、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権利義務規定の整備などにつき明らかにする。

**B 研究方法**

社会保障法学において近年主張されている「自由」（福祉的自由）基底の理論を展開する中で、公的扶助の法的基盤を明らかにした上で、現行生活保護法を検討し、その法目的および基本原理の再構成、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、明らかにするという手法をとった。

**C 研究結果**

研究会での議論を踏まえて、研究成果を G 掲記の各論文にとりまとめた。

**D 考察**

生活保護法の法目的として、「自立の助長」が本質的要素であり、「最低限度の生活の保障」はその手段的な性格をもつ。その観点から、新たな条文の追加を含めた総則規定（2－10 条）の整備が必要とされる。また給付の性格から、医療扶助と介護扶助の整備、教育扶助および生業扶助の充実、などが求められる。さらにアメリカの議論に着想を得て、受給者側からの「貢献」の重要性の観点から、受給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ため、当事者間の権利義務を規律する規定の整備が求められる。

**E 結論**

現行生活保護法を、「基礎的生活の保障による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）」といった名称に

変更した上で、D で述べた観点を中心とした法改正が必要とされる。

## **F 健康危険情報**

なし

## **G 研究発表**

### **1. 論文発表**

「新しい生存権論」『法学教室』250号(2001年) 64－69頁

「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(2002年) 22－27頁

「21世紀の社会保障のあり方——「自由」基底的社会保障観はわが国にふさわしくないか」『クォーターリー生活福祉研究』12巻4号(2004年) 4－16頁

「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」『季刊社会保障研究』39巻4号

### **2. 学会発表**

なし

## **H 知的所有権の出願・登録状況**

### **1. 特許取得**

なし

### **2. 実用新案登録**

なし

### **3. その他**

なし

厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業  
「公的扶助のあり方に関する実証的・理論的研究」  
分担研究報告書（総合）

貧困の実態と公的扶助システムの関係についての実証分析

分担研究者 阿部 彩 国立社会保障・人口問題研究所

研究要旨

本研究は、従来の低所得を基準とした貧困概念のみならず、相対的剥奪理論、社会的排除など概念を含めた新しい貧困の定義を用いて、我が国における貧困層の生活実態と公的扶助システムの関係を探るものである。分析の結果、公的扶助システム全体としての貧困緩和効果が必ずしも全ての人々にゆきわたっているとはいえない状況が示唆された。また、諸外国の公的扶助制度との比較から、還付可能な税制控除など新しい手法による所得移転の可能性が検討された。

A 研究目的

本研究の目的は、社会的排除、相対的剥奪などの概念を用いて我が国における貧困を捉えなおし、低所得層の生活実態と貧困の関係および生活保護制度の効果を実証的に分析することにある。

B 研究方法

平成13年～15年の間に以下の手法を用いた研究が行われた。

1) 独自調査の実施

平成14年度「福祉に関する国民意識調査」、平成15年度「社会生活調査」においては、住民台帳からの無作為抽出された2,000名の一般市民を対象とした調査を実施した。

2) 既存の大規模調査の分析

ルクセンブルグ・インカム・スタディ（LIS）による10カ国の世帯レベルのマイ

クロデータを用いた分析を行った。

3) 文献サーベイ、インタビュー調査

諸外国における福祉改革の動向を把握するために、文献サーベイ、インタビュー調査を行った。

4) ケースワーカーのヒアリング

生活保護制度にかかわる諸問題を実務レベルから把握するために、ケースワーカーのヒアリングを4自治体において行った。

（倫理面への配慮）

マイクロデータを使用の際には、個人が特定されないように十分留意するとともに、個人情報流出のないように細心の注意を払う。

C 研究結果

本プロジェクトにおいて行った研究結果は、以下の論文にまとめられている。



まず、論文①「「最低限の生活水準」に関する社会的評価」(『季刊社会保障研究』第39巻第4号掲載)は、平成14年度に行った「福祉に関する国民意識調査」のデータを基に、「最低限の生活水準」に関して、社会の中で基準となりうる評価(合意)が形成されているか否かを分析したものである。分析の結果は以下に要約される。第一に、異なる属性を持つ人々の間においても「最低限に必要である項目」についての意見に統計的に確認される一致性が見られた。第二に、日本においては所得や生活意識ではなく、最終学歴が人々の「最低限に必要である項目」に関する意識に大きな影響を及ぼしていることがわかった。

次に、論文②「「社会生活調査」の結果報告」(報告書掲載、共著後藤 et al.)は、平成15年度に行われた「社会生活調査」のデータを用いて初期的な分析を行ったものであり、タウンゼンドが開発した相対的剥奪指標の手法に基づいた指標は、ある一定の所得(閾値)以下で急激に上昇する可能性が示唆された。しかし、世帯所得の定義など初期分析の段階では不確定な部分が多いため、閾値の有無については留意が必要である。

第三に、論文③“**Low Income People in Social Security Systems in Japan**” (*The Japanese Journal of Social Security Policy*, Vol.2, No.2 掲載)では、日本の社会保障制度を横断的に分析し、メインストリームの人々とそうでない人々の間に dualism が形成されつつあることを指摘した。

第四に、論文④「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』

No.141 掲載)では、主にヨーロッパにおいて盛んである社会的排除を表す指標の開発について最近の状況と動向をまとめた。

第五に、論文⑤“**EITC (Earned Income Tax Credit) の就労と貧困削減に対する効果：文献サーベイから**”(『海外社会保障研究』第140号掲載)では、アメリカにおいて従来の福祉制度の規模をはるかに上回る規模に拡大された税制を通じた低所得層への所得移転制度(還付可能な税制控除)の評価および問題点を文献サーベイ、インタビュー調査などを基に行った。

第六に、論文⑥“**Universality and Targeting : An International Comparison using the LIS database**” (*Luxembourg Income Study Working Paper*, 第288号)においては、LISのマイクロデータを用いて、公的所得移転によって貧困から脱却する確率が、その個人の属性(年齢、性別、世帯状況など)によってどれくらい影響されるかを分析した。

## D 考察 E 結論

我が国においては、公的年金、公的医療保険など社会保障制度の拡充によって、いわゆる低所得で定義される貧困が緩和されてきた。しかし、その恩恵は、高齢者など一定のカテゴリーの人に偏っている可能性がある(論文⑥)。また、「社会生活調査」によると、一般の人々から「最低限の生活必需品(項目)」とされるものについても、一定の割合の人々には充足されていない状況が垣間見られ、公的扶助システム全体としての効果が必ずしも全ての人々にゆきわたっているとはいえない状況にある(論文①+②)。これらの人々については、本プロ

ングの伝統に基づく試みではあるものの、前提となる正義と相互性の観念が経済学的視点を大きく越え出るものであったために、市場とは本質的に異なるものが構想されることになった。

## F 健康危険情報

なし

## G 研究発表

### 1. 論文

書籍：

後藤玲子（共編著）『福祉の公共哲学』、東大出版会、324 頁、2004 年 1 月（塩野谷祐一・鈴木興太郎との編著）

後藤玲子「社会保障と福祉国家のゆくえ」川本隆史編、『応用倫理学講義 4 経済』、岩波書店、近刊。

後藤玲子・阿部彩（共著）「アメリカ合衆国」、仲村優一・阿部志朗・一番が瀬康子編『世界の社会福祉年鑑 2003』、旬報社、pp. 233-269、2003 年 11 月、pp. 283-320、2002 年 12 月、p. 269-316、2001 年 12 月

八田達夫『日本再生に「痛み」はいらない』東洋経済新報社、2003 年 11 月 20 日（岩田規久男と共著）

雑誌：

Gotoh, Reiko “Well-Being Freedom and The Possibility of Public-Provision Unit in Global Context,” *Ethics and Economics*, forthcoming.

後藤玲子「ニーズ基底的相互提供システムの構想」、斉藤純一編『シリーズ 福祉国家の行方 第 5 巻』、ミネルヴァ書房、2004 年 3 月刊行。

後藤玲子「アマルティア・セン 個人の主体性と社会性・公共性のバランス」『人間会議』宣伝会議、2003 冬号、pp. 30-34

後藤玲子・阿部彩・橋本俊詔・八田達夫・埋橋孝文・菊池馨実・勝又幸子「現代社会において何が〈必要〉か？—『福祉に関する意識調査』の分析と考察—」『季刊社会保障研究』第 39 巻第 4 号、2004. 3. 25.

橋本俊詔「わが国の低所得者支援策の問題点と制

度改革」『季刊社会保障研究』第 39 巻第 4 号、2004. 3. 25.

八田達夫「特別企画/座談会 住宅金融システムの再構築に向けて」『住宅土地経済』（財）日本住宅総合センター、2003 年 1 月 1 日、No. 47, 2003 Winter、2-16 頁/40 頁

八田達夫「「財務省説」に対する理論的裏づけは成功したか」『失われた 10 年の真因は何か—「エコノミクス」シリーズ』東洋経済新報社、2003 年 6 月 12 日、133-137/271 頁

八田達夫「容積率緩和の便益」『住宅土地経済』（財）日本住宅総合センター、2003 年 10 月 1 日、No. 50, 2003 Autumn、18-25 頁/40 頁

八田達夫「資産課税強化など課題」『与党税制改正一個人に重く企業に軽く』朝日新聞 11 面、2003 年 12 月 18 日

八田達夫「特別企画/座談会新たな住宅政策を考える」『住宅土地経済』（財）日本住宅総合センター、No. 51, 2004 Winter、2004 年 1 月、2-16 頁・/44 頁

Hatta, Tatsuo “Why not Set Tariffs Uniformly Rather than Optimally” in Seiichi Katayama and Kaz Miyagiwa(eds.), *New Developments in International Trade: Theoretical and Empirical investigations*, Kobe Economic & Business Research Series No. 16, Kishimoto Printing, 187-206, 359

八田達夫「日本再生の全体ビジョン—絡まった政策課題を解きほぐす」『公研』公益産業研究調査会、2004 年 2 月 8 日、22-34 頁/114 頁

八田達夫「都市再生はなぜ必要か—都市機能をいかす改革のあり方」『21 世紀フォーラム』財団法人政策科学研究所、2004 年 1 月、No. 91, 60-67 頁/76 頁

埋橋孝文・所 道彦・田宮遊子「補論 生活保護制度見直しの論点と視点」、『季刊・社会保障研究』第 39 巻 4 号、2004. 3. 25.

菊池馨実「21 世紀の社会保障のあり方——「自由」基底的社会保障観はわが国にふさわしくないか」『クォーターリー生活福祉研究』12 巻 4 号（2004

## Ⅱ．平成 15 年度総括研究報告書

厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）

総括研究報告書（平成15年度）

「公的扶助のあり方に関する実証的・理論的研究」

主任研究者 後藤玲子 国立社会保障・人口問題研究所 室長

**研究要旨** 本年度は、社会保障制度全体の中で公的扶助制度の役割と機能を確認し、正義と相互性という2つの観点から新たな制度が構想された。はじめにロナルド・ドゥオーキンの仮設的保険理論を素材として、正義に関する経済学の視点とリベラリズムの視点の重なりとずれが確認される。続いて、相互性に関するコミュニタリアニズムとリベラリズムの視点の異同が確認される。これらの分析を受けて最後に、市場とは異なる論理と働きを備えた公的扶助制度が、よりグローバルかつローカルな性質をもつものとして構想される。

分担研究者：

橋本俊詔 （京都大学 教授）  
八田達夫 （東京大学 教授）  
堀橋孝文 （日本女子大学 教授）  
菊池馨実 （早稲田大学 教授）  
勝又幸子 （国立社会保障・人口問題研究所  
総合企画部第3室長）  
阿部彩 （国立社会保障・人口問題研究所  
国際関係部第2室長）

研究協力者：

鈴木亘 （大阪大学 助教授）  
菊地英明 （国立社会保障・人口問題研究所  
社会保障基礎理論研究部研究員）

**A 研究目的**

本研究の目的は、社会保障制度の性質を規範的に分析するとともに、そのあり方を展望することにある。主な分析視角は2つある。第1は、はたして、個々人を形式的・対称的に扱う公正性、あるいは異時点間における個人内分配を支える合理性は、異なる境遇（社会的ポジションやカテゴリ

ー）にある個々人を等しく扱う公正性へと拡張されるのだろうか。第2は、後者のような公正性を備えた分配方法をはたして誰がどのような論理で受容し、誰がどのような論理でその制定・改定に責任をもつのだろうか。第1は正義の問題に、第2は相互性（reciprocity）の問題に関連する。はたして社会保障を支える正義と相互性の観念とはいかなるものだろうか。

**B 研究方法**

いうまでもなく、正義や相互性に関する規範的な研究としては、倫理学、政治哲学、法哲学などの諸分野において、その事実解明的な研究としては、社会学や経済人類学、社会心理学などの諸分野において数多くの優れた業績が存在する。だが、本章の特徴は経済学から議論を出発する点にある。その意図は、第一に、経済学にはもともと、ひとや社会に関する一定の前提からそれらと整合的な制度を構想するというモデルビルディングの手法、および社会状態を異なる利益や関心をもつ個々人の行為へと分解したうえで、再度それらの相互連関を分析するという方法的枠組みがあるからである。第二に、そのもとで経済学は正