

義と相互性に関する1つの視点を提出しているからである。例えば、正義に関しては、均衡において各人の便益-負担が釣り合っているという意味での衡平性 (equity) や各人の多様な選好に照らして誰も他人の取り分を羨んでいないという無羨望 (no-envy) 概念を、また、相互性に関しては、当事者間の位置に関する対称性 (symmetry) や便益の増減に関する単調性 (monotonicity) を満たす相互便益 (mutual advantage) 概念を提出してきた。

(倫理面への配慮)

理論研究なので特になし。

C 研究結果

これらの経済学の視点は、「公共」、「共同体」あるいは「家族」などの陰に隠れがちであった個人の貢献 (家事・育児労働、保険料拠出や税負担) を明るみに出し、社会保障制度を透明化する動きにつながった。また、制度への参加ははたして当事者自身の便益を増すものであるか、という契約主義的な観点から社会保障の仕組みを見直す契機ともなった。このように経済学によって透視され、構想された社会保障制度は、個々人の私的選好に基づく最適化行動と整合的であるという意味で、市場的な性格を色濃くもつことになる。ここでは、個々人の合理的選択に基づく自発的参加が見込まれるために、制度の受容可能性あるいは制度の制定・改定に関する責任といった2つ目の問題は浮上してこない。だが、上述したように、本来、社会保障には——公的扶助はもちろんのこと各種手当と呼ばれるもの、さらには年金・医療・介護などの社会保険の中にも——市場を越える機能があり、それを支える独自の正義と相互性の観念が存在したはずだ。

D 考察

このような関心から、本研究は経済学的視点の到達地点を確認したうえで、視点の拡充に努めた。視点の拡充にあたって参照されたのは、リベラリ

ズムとコミュニタリアニズムという2つの規範理論である。リベラリズムとコミュニタリアニズムは、しばしば、正と善との優位性をめぐって対立的に捉えられがちである。だが、社会保障の文脈においては、両者は相補的に位置づけられる。リベラリズムは、個人の視点に立った正義の観念 (個人別衡平性、選択の自由の平等な保障など個々人に対する対称的な扱い) を経済学と共有しながらも、同時に、経済学を越える正義の観念 (異なる境遇にある個々人に対する「等しい尊重と配慮」(ドゥオーキン)) とそれを支える相互性の観念をもつ。他方、コミュニタリアニズムは、共同体という個人間の関係性に依拠しながら、メンバー個々人の貢献や必要に関する独自の——市場的需給関係とは異なる文脈依存的な——評価軸を形成する契機をもつ。これら2つの視点が合わせ鏡とされるなら、ルールと権利概念を基調とするリベラリズムのフレームに具体的な価値を投入することができるだろう。

E 結論

本章の目的は、正義と相互性という2つの観点から、社会保障を規範的に分析したうえで、そのあり方を展望することにあつた。分析から得られた主要な結論は2点ある。第一は、異なる境遇にある個々人に対する「等しい尊重と配慮」を可能とする正義の観念、およびそれを支える相互性の観念は、市場の論理——個人別衡平性や相互便益——とは本質的に異なるものとして定式化されるという点である。第二は、共同性あるいは権利の観念を手掛かりとするとき、個々人の多様な活動やひとそのものの価値に関して、市場とは異なる評価軸を形成することが可能となるという点である。これらの結論をもとに、本論の末尾では、共同性をもつ媒介集団が独自に掲げる評価軸のもとで、個々人の多様な活動や存在が評価され、基本的な福祉を普遍的に保障されるローカルかつグローバルな仕組み (経済・財政システム、法・規範システム、政治システム) が構想された。このような構想は、まさに経済学のモデルビルディ

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」、齊藤純一編『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—都市機能をいかに改革のあり方」『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 卷 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 卷第 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)

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

後藤玲子 国立社会保障・人口問題研究所

研究要旨 本研究の目的は、異なる立場の規範理論について、各々の特性と限界を明晰化したうえで、現実の福祉保障政策への適用範囲や方法を考察することにある。本年は特に、リベラリズムとコミュニタリアニズムの視角を合わせ鏡としながら、重層的な福祉保障の仕組みを構想した。

分担研究者氏名・所属機関名及び所属機関における職名
後藤玲子
国立社会保障・人口問題研究所
室長

ること。

（倫理面への配慮）

特になし。

C. 研究結果

リベラリズムとコミュニタリアニズムは、しばしば、正と善との優位性をめぐって対立的に捉えられがちである。だが、社会保障の文脈においては、両者は相補的に位置づけられる。

リベラリズムは、個人の視点に立った正義の観念（個人別衡平性、選択の自由の平等な保障など個々人に対する対称的な扱い）を経済学と共有しながらも、同時に、経済学を越える正義の観念（異なる境遇にある個々人に対する「等しい尊重と配慮」

（ドゥオーキン）とそれを支える相互性の観念をもつ。他方、コミュニタリアニズムは、共同体という個人間の関係性に依拠しながら、メンバー個々人の貢献や必要に関する独自の——市場的需給関係とは異なる文脈依存的な——評価軸を形成する契機をもつ。これら2つの視点が合わせ鏡とされるなら、ルールと権利概念を基調とするリベラリズムのフレームに具体的な価値を投入することができるだろう。

D. 考察

確かに、コミュニタリアニズムが指摘す

A. 研究目的

本プロジェクトには複数の対立的な規範理論の専門家が集まった。議論の中で、各規範理論は少しずつ重なりをもちながらも、異なる問題に光をあて、異なる事実に依拠しながら、異なる規範的判断を提出していることがわかった。本研究の目的は異なる規範理論の整合化の意義と方途を探ること、それをもとに現実の福祉保障政策への適用範囲や方法を考察することにある。

B. 研究方法

リバタリアニズム、政治的リベラリズム、リベラル・イコールティ、コミュニタリアニズムという4つの対立的な規範理論について、以下のような検討を加える。

- ① 各々が依拠している事実や注目する問題を、複数の角度から吟味し、それぞれの特性と限界をより明確化すること。
- ② それぞれの理論が効いてくるケースを見極めながら、一定のバランスでそれらを整合化すること。
- ③ 整合化された理論をもとに現実の福祉保障政策への適用範囲や方法を考察す

るように、個人の異なる質の活動を内在的に評価するためには、個人間の直接的な関係性や協働性を反映した評価基準——貢献・功績——が有用である。さらに、個人に基本的福祉を保障するためには、文化や環境の相違を加味した福祉指標の作成が望まれる。その意味では、共同性をもった地域共同体や組織などの媒介集団を福祉保障の基礎単位とすることには理があるだろう。そのうえで、リベラリズムの視点は、それらの集団を包含し、各々の仕切りを緩めるような上位システムを構想する。それは、福祉と活動評価に関する各集団の自律性を尊重しつつも、集団間で必要に応じた資源移転（分配）を実行することのできる財政システムを備えている。また、すべての個人を受容し、すべての個人に同一の基準を等しく適用するという一般原則を立てるとともに、移動の自由（職業や所属、集団間の移動も含めた）、精神・良心・表現の自由などの市民的・政治的自由を個人に保障する法・規範システムを備えている。さらに、道徳・宗教・哲学の多様性を認め、意思決定への実質的参加を図る政治システムを備えている。

このような上位システムのもとで個人は、緩やかに重なり合ったメンバーシップをもちながら媒介集団の間を行き来し、それぞれの集団が独自に掲げる評価基準に従いながら、活動の機会と基本的福祉を普遍的に保障されることになる。

E. 結論

以上が、コミュニタリアニズムとリベラリズムの視点から描かれる社会保障制度の構想である。最後に1点注記したい。ここでいう上位システムとは本質的に国家の壁を越えて機能しうるシステムである。また、ここでいう媒介集団には国境を越えて活動する組織やグループが含まれる。したがっ

て、後者を緩やかに包含する前者のシステムは、ローカルかつグローバルな性質をもつことになる。

F. 健康危険情報

特になし。

G. 研究発表

1 論文発表

○（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）

○「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。

○（単著）“Well-Being Freedom and The Possibility of Public-Provision Unit in Global Context,” *Ethics and Economics*, forthcoming.

○（単著）「ニーズ基底の相互提供システムの構想」、齊藤純一編『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。

○（単著）「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.

○（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（阿部彩との共著）

2 学会発表

○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.

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

H. 知的財産権の出願・登録状況（予定を含む。）

1. 特許取得
2. 実用新案登録
3. その他

2. 研究報告

序論：公的扶助研究の基本的視座

国立社会保障・人口問題研究所

総合企画部 第2室長

後藤 玲子

序論：公的扶助研究の基本的視座

後藤玲子

1. 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応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応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。

2. 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。個人間の私的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。

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・事實的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¹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²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る。

¹ 例えば Sen, 1999、鈴木-後藤(2001/2002)などを参照のこと。

² 例えば、塩野谷-鈴木-後藤編著(2004)参照のこと。

3. 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)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」(埋橋孝文他)、ならびに次の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」(橋木俊詔)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必要なもの：『福祉に関する意識調査』の分析と考察」(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・メンバー)とその「補論『最低限の生活水準に関する標準的評価』」(阿部彩著)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。

4. 本特集の意義と課題

現在、生活保護制度に関する戦後初めての抜本的な見直しが行なわれようとしている。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、その人々に対する関心が——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った。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、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〈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。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。

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』、東大出版会。

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。

[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－寄せ場と野宿者と外国人労働者』明石書店
- Barnes, Matt et al 2002 *Poverty and Social Exclusion in Europe*, Edward Elgar.
- Bradshaw, Jonathan and Sainsbury, Roy eds. 2000 *Researching Poverty*, Ashgate.
- 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
- 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.
- 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
- 箆山京 1976 『戦後日本における貧困層の創出過程』東大出版会
- 箆山京編 1981 『大都市における人間構造』東京大学出版会
- 箆山京 1982 『箆山京著作集第 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 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』
- Townsend, Peter. 1979 *Poverty in the United Kingdom*, Penguin Books Ltd.
- Townsend, Peter. 1993 *The International Analysis of Poverty*, Harvester Wheatsheaf.

(I). 制度研究

(1). 今、公的扶助は何を担うのか？

日本女子大学

岩田 正美

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直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、保険拠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って、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)

(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

『季刊社会保障研究』特集「公的扶助の現在：基本的福祉の保障に向けて」

第39巻4号掲載

対談「福祉政策の再編に向けて：就労政策と住宅保障再考」¹

討論者：岩田正美（日本女子大学人間社会学部教授）

八田達夫（東京大学空間情報センター教授）

モデレーター： 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）

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下さい。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、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、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、いくつかの目標を議論してみたいのですが、まず、

第一に、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があります。あるいは、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ないという考え方です。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ではないかということです。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。

第二に、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すべきだとしたら、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、第一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、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たち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乗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一が目標にされるとすれば、たとえ結果的に税金を納めるに至らなくとも、あるいは補助金を減額するには至らなくとも、勤労に向けて努力していることが顕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出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あるわけですから。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、ご意見をお願いできますでしょうか。

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のと、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と、第1は、最低の支出で最