

「最低生活保障制度の国際比較と展望」

最低生活保障制度の国際比較に関する研究委員会報告（概要）

1. 本研究の目的と経過

近年、生活保護受給世帯は増加傾向にあり、100万世帯を超えるに至っている。受給世帯の多くは傷病・障害者世帯、高齢者世帯、母子世帯であるが、普通の勤労者世帯がいつでも受給世帯になる状況が生まれている。また、生活保護給付費の財源負担をめくり国と自治体とが激しく争う状況も生まれている。

こうした中で、先進主要各国の公的最低生活保障制度およびEUにおける貧困と社会的排除に対する政策と日本の現状を比較・検証し、ナショナルミニマムとしての最低生活保障のあり方について論点整理を行い、これからの改革方向を明示することをめざして、本研究委員会を2005年1月に設置した。

委員会では、生活扶助制度に限定することなく、広く、失業・高齢・障害・母子家庭などの公的最低生活保障制度について、先進各国の歴史的な経過や現状、今後の課題について検討を深めてきた。報告書は、このような議論をふまえ、各国の社会構造や経済構造、社会保障制度の中での位置付けや役割などについても明らかにするものとなった。（報告書は本年3月に第一法規（株）より書籍発刊予定）

2. 提言「積極的な最低生活保障の確立のために」

- (1) 社会連帯を重視し『小さな政府』論からの脱却を
- (2) 「生活保護」を超えた適切な生活確保のための理念の確立を
- (3) サービスを含めた最低生活需要への対応をはかる包括的な最低生活保障へ
- (4) 高齢期にかたよった給付を改め、ライフコースにそって適切な支援策を
- (5) 労働の質(QOL)を高め、生活の質(QOL)を高める
- (6) きめ細かな対応をするために扶助の単給化を
- (7) 年金給付に最低生活保障の機能を
- (8) 自治体における生活保護行政に専門職の配置を
- (9) 国民の理解と政策形成ネットワークの形成を

3. 研究報告

第 部 積極的最低生活保障システムの構築を目指して（執筆者：栃本一三郎教授）

わが国は近年小さな政府を目指しているが、現在でも先進諸国の中では、かなり小さい政府である。それが巨額な国債という大きな借金を抱えているのは、政府の経済運営の失敗と増税策が困難

な政治状況による。小さな政府は国民に自助と自立を求める。サラリーマン層にも広がる雇用不安や先行き不安感、経済的格差の拡大する社会の中で、国民各層は自助と自立を求められている。したがって、最低生活保障は、間違いなく、今後従来以上に重要なものとなるだろう。

最低生活の保障は最低生活需要の保障である。最低生活需要は多様であり、可変的である。未来は最低生活保障の制度のみならず、社会そのものが可変的であり、積極的に作り出していくものである。その意味で全体社会の構想のなかで最低生活保障のあり方を論じなければならない。

公的扶助と銘打つ制度において、わが国ほど障害者の割合が高い国は見受けられない。「ウエルフェアからワークフェア」といっても、生活保護制度の関係で言うならそのターゲットの多くが高齢者であり、また他の国と比べて障害者が公的扶助によって生活需要を満たしている姿が明らかである。また、相対的貧困に遭遇している就労する貧困者や母子家庭はかなりの数にのぼる。ただ、それらの者は生活保護の領分に入っておらず、むしろ最低生活保障の観点からするならば、生活保護には至らない母子家庭層への最低生活の維持策、支援策などの保障が必要である。諸外国の公的扶助制度が失業者や母子を多く含んでいるのに対して、日本では稼働能力生活困窮者およびその周辺の人々は、生活保護制度のカテゴリーの中には入っていないという認識が必要である。

今後わが国が取り組まなければならないことは、現行の公的扶助制度の下での就労支援とともに相対的貧困、相対的収奪の状態にある市民に対する施策の展開である。現在、日本がとり始めた「小さな政府」路線は名実ともに「自助」と「自立」が求められる社会となり、将来を閉ざされた厳しい社会となる恐れがある。そのような小さな政府における最低生活保障の再構築も一つの選択だが、そのような社会を変える未来への選択も可能である。それは、人口減少社会の中で地域社会が持続可能な社会となるように政策を展開する、「小さな政府」とは異なる道である。そこでは、社会的排除のない全員参加型社会の構築が求められる。どちらの選択にとっても、共通して政策上の核となるのは「労働」と「労働のあり方」であり、労働と社会保障や生活維持の諸施策との接合をより積極的にはかっていくことが重要となる。

第 部 先進各国における最低生活保障制度

(1) イギリスの最低生活保障制度 (執筆: 武川正吾教授)

日本の社会保障に対応するイギリスの概念は「社会政策」又は「社会サービス」である。イギリスで「社会政策」と呼ばれる政策領域は、社会保障・ヘルスケア・教育・環境・雇用・対人社会サービスである。最低生活の保障は、公的扶助だけによるのではなく、6つの領域及びそれ以上の社会政策の結果として達成される。また、現在のイギリスでは、従来の「貧困」に代わって、「社会的排除」の概念が用いられるようになってきた。前者が結果を示す概念に対し、後者が複合的なプロセスを対象とすることから、社会サービスを総合的に活用することが課題となる。

(2) ドイツにおける最低生活保障制度とその改革動向 (執筆: 布川日佐史教授)

ドイツでは、失業保険受給期間を過ぎた要扶助失業者への生活保障を行ってきた失業扶助が廃止され、2005年1月より、就労可能な要扶助者への求職者基礎保障と就労不能な要扶助者への社会扶助の二本立てに再編された。求職者基礎保障は、失業者の標準的生活のスタンダードを守る社会

保障から、貧困と戦う社会保障へ転換したと評価できる一方、カテゴリー化によって、就労可能な長期失業者への生活保障給付は、一気に最低生活基準に引き下げられることになった。受給者は650万人(2005年7月現在)おり、自治体にとっての財政負担が大きいなど課題も残る。

(3) オランダの最低生活保障制度(執筆者:大森正博助教授)

オランダでは、疾病、障害、老齢による所得喪失などの人生上のリスクに対し、社会保険を中心として対応し、その枠組みから外れた人に対し、セーフティネットとして租税を主たる財源とした公的扶助制度を構築することで最低生活を保障している。オランダの特徴としては、最低生活保障を最低保障所得として定義し、その水準を最低賃金と関連付けている点、対象者のリスク属性に応じてきめ細かく制度を設計している点などである。

(4) スウェーデンにおける最低生活保障制度(執筆者:宮寺由佳講師)

スウェーデンは、高福祉・高負担の福祉先進国として紹介されることも多いが、社会保険制度や積極的労働政策の網の目から漏れてしまう人々(社会扶助制度の受給者)が少なくないことも事実である。社会保険制度による普遍主義的施策を堅持しているスウェーデンにあっては、社会扶助の役割は極めて小さいことが前提であって、社会扶助は効果的に貧困を緩和できていないという一面もある。さらに、1990年代以降のワークラインの偏重によって、社会扶助における社会福祉的機能が失われつつあるという問題に直面している。

(5) アメリカの最低所得保障(執筆者:後藤玲子教授)

近年のアメリカで、最低生活の指標とされる貧困水準の半分未満の所得しかもたない極貧層が増加しているという事実は、市場への参加を応援する施策、もしくは市場への接続を目標とする施策の限界性に気づかされる。1996年以降、各州は独自に福祉政策をデザインすることが要求され、地域や非営利事業による福祉への取り組みに大きなウエイトが置かれるようになった。周知のとおり、アメリカの福祉は公的保障の規模が小さいが、すべての人の最低生活を保障する公的保障の役割は、軽視されてはならない。

第 部 EUにおける貧困と社会的排除に対する政策(執筆者:濱口桂一郎教授)

EUにおける社会政策は、1969年のハーグ首脳会議において、今後経済通過統合を段階的に実施するという目標が設定され、これにあわせて加盟国の社会政策の強調を進めていくとされたことに始まる。1988年の欧州議会での「ECにおける貧困との戦いに関する決議」では、初めて「社会的排除」という言葉を用い、全ての加盟国が最低所得保障制度を確立することを求めるEUレベルの制度形成を打ち出した。1990年代のEUは雇用戦略が社会政策のトッププライオリティの位置を占め、雇用促進に役立つ社会保護制度が追求された。2003年から2004年にかけての時期には、単に給付を切り下げて就労せざるを得なくするのではなく、まともな仕事に永続的に就くことこそが社会的統合の王道であるとする「メイク・ワーク・ペイ」が強調されることとなった。2005年には、「最低所得制度と労働市場から排除された人々の統合に関するEUのイニシアティブ」という新たな課題

が示され、2006年2月8日より、「労働市場から排除された人々の統合についての全ての関係者への協議」が開始された。ようやく労働市場政策と所得保障、社会的サービスが三位一体となったEUレベルの最低生活保障制度に関し、法制的措置に向けた動きが進むこととなる。

補論 最低所得保障制度の給付基準に関する国際比較 執筆者:岩名礼介(研究員)

各国に共通の最低所得保障制度の定義や範囲、具体的な制度群は必ずしも明確ではないため、国際比較を厳密に行うことは極めて困難な中、先進5カ国(イギリス・ドイツ・オランダ・スウェーデン・アメリカ)の最低所得保障制度の給付基準について整理を行った。また、日本の生活保護制度における受給者の45%が高齢者の受給者であることから、各国の高齢者の最低所得保障について比較を行った。さらに、稼働能力者に対する所得保障について、税制を通じた社会保障給付の再編や最低所得保障制度と失業関連給付に焦点を合わせて比較した。

なお、最低賃金との連動性については、これを有している国は少なく、実質的には唯一オランダが、社会扶助を含む社会保障給付の水準を最低賃金の一定割合として定めている。

「最低生活保障制度の国際比較に関する研究委員会(* 主査)

- * 栃本一三郎(上智大学文学部社会福祉学科教授)
- 大森 正博(お茶の水女子大学生生活科学部助教授)
- 後藤 玲子(立命館大学大学院先端総合学術研究科教授)
- 武川 正吾(東京大学大学院人文社会系研究科教授)
- 濱口桂一郎(政策研究大学院大学教授)
- 布川日佐史(静岡大学人文学部経済学科教授)
- 宮寺 由佳(浦和大学総合福祉学部講師)
- 滝沢 弘(連合前労働条件局部員)
- 柳 宏志(連合前生活福祉局部員)

オブザーバー 岩名 礼介(三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング研究員)

事務局

鈴木 不二一	連合総研副所長	成川 秀明	連合総研上席研究員
佐川 英美	連合総研主任研究員	久保 雅裕	連合総研主任研究員
麻生 裕子	連合総研研究員	川島 千裕	連合総研研究員
会田 麻里子	連合総研研究員	大網 裕美	連合総研前研究員