

最低所得保障制度の構築の必要性

駒村 康平

慶應義塾大学経済学部教授

社会保障制度改革推進法と 自助・共助・公助のあり方

6月26日に民主党・自民党・公明党の賛成多数のなかで「社会保障制度改革推進法案」が衆議院を通過した。この法案の目的は、第1条で、「この法律は、近年の急速な少子高齢化の進展等による社会保障給付に要する費用の増大及び生産年齢人口の減少に伴い、社会保険料に係る国民の負担が増大するとともに、国及び地方公共団体の財政状況が社会保障制度に係る負担の増大により悪化していること等に鑑み、所得税法等の一部を改正する法律（平成二十一年法律第十三号）附則第百四条の規定の趣旨を踏まえて安定した財源を確保しつつ受益と負担の均衡がとれた持続可能な社会保障制度の確立を図るため、社会保障制度改革について、その基本的な考え方その他の基本となる事項を定めるとともに、社会保障制度改革国民会議を設置すること等により、

これを総合的かつ集中的に推進することを目的とする」としており、高齢社会のなか財政的に持続可能性のある社会保障制度の確立を目的としている。

そして、第2条で、「社会保障制度改革は、次に掲げる事項を基本として行われるものとする。」とし、第1項で、「自助、共助及び公助が最も適切に組み合わせられるよう留意しつつ、国民が自立した生活を営むことができるよう、家族相互及び国民相互の助け合いの仕組みを通じてその実現を支援していくこと」とされ、自助・共助・公助の適切な組み合わせ、バランスを目指すとしつつも、自助の強化と家族扶養が強調されている。

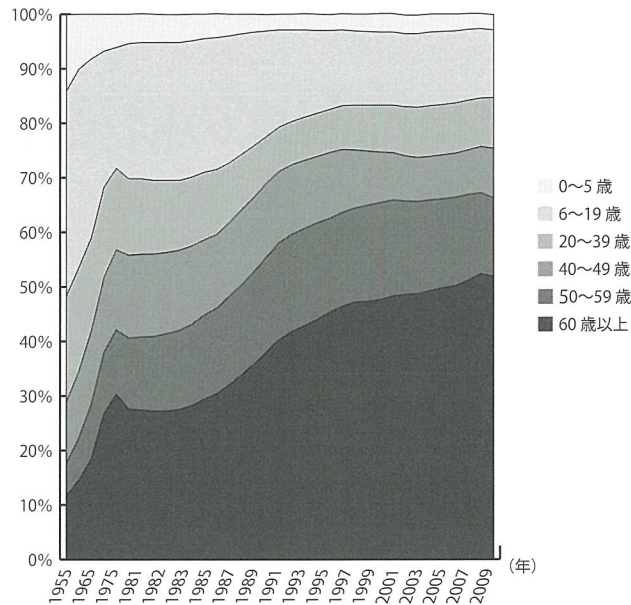
また、附則では、「生活保護制度の見直し」として、第二条で「政府は、生活保護制度に関し、次に掲げる措置その他必要な見直しを行うものとする」とし、第1項で「不正な手段により保護を受けた者等への厳格な対処、生活扶助、医療扶助等の給付水準の適正化、保護を受けている世帯に属する者の就労の促進その他の必要な見直しを早急に行うこと」とし、不正受給防止と被保護家族の就労自立の強化を目指している。加えて、第2項で「生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しに総合的に取り組み、保護を受けている世帯に属する子どもが成人になった後に再び保護を受けることを余儀なくされることを防止するための支援の拡充を図るとともに、就労が困難でない者に関し、就労が困難な者とは別途の支援策の構築、正当な理由なく就労しない場合に厳格に対処す

こまむら こうへい

慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程修了。経済学博士。東洋大学教授を経て現職。専門は社会保障論、経済政策。

著書に、『最低所得保障』（岩波書店、編著）、『大貧困社会』（角川SSC新書）、『社会保障の新たな制度設計』（慶応大学出版、編著）など。

図1 生活保護受給者の年齢構成



(資料) 国立社会保障・人口問題研究所「生活保護」に関する公的統計データ一覧 (2009年度) より作成

る措置等を検討すること」とし、貧困の連鎖防止と稼働可能な生活保護受給者に対する就業自立支援強化が目標とされている。

以上のように、今後社会保障改革国民会議では、高齢社会における社会保障について、自助・共助・公助のあり方まで遡った議論が行われることになる。自助とは雇用と家族扶養、共助とは社会保険、公助とは生活保護に相当する。日本の社会保障制度は、完全雇用・性別役割分業・社会保険方式中心のベヴァレッジ報告の影響を受けた社会保障制度審議会の「50年勧告」が原点である。その後、男性正社員に対する年功給と長期雇用保障を特徴とする日本型雇用システムを軸に、家族モデルは専業主婦世帯モデル、多数派である正社員と専業主婦をカバーする社会保険中心型の社会保障制度が1990年前半までは機能してきた。そこでは、公助である生活保護は限定的な役割を果たしてきた。しかし、1990年代半ばからの非正規雇用の拡大により、日本型雇用システムは縮小した。消滅ではなく、あくまでも縮小である。すなわち日本型雇用システムの対象者を厳選するようになったため、非正規雇用から正規雇用

への移行は抑制され、正規雇用者と非正規雇用者には大きな処遇格差が発生した。

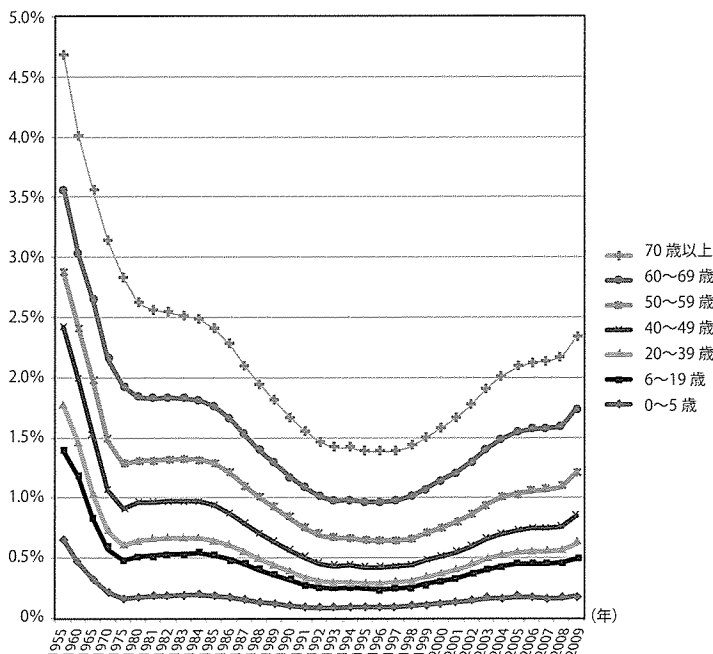
特に1990年代半ばから社会にでた若年労働者、すなわち1970年代生まれ以降の世代は、学校から職場への移行が困難になり、その結果、大量に生まれた非正規雇用者は以前のようにキャリアの階段を上ることはできず、男性は低賃金のため結婚・家族の形成もできなくなった。年功給ではないため、持ち家も難しく住宅も不安定である。また、定額負担の国民年金、国民健康保険の負担は重く、未納者が増加し、社会保険の空洞化が進展し、皆保険・皆年金体制は崩壊しつつある。この世代は2030年代には60歳代になる¹。このままの状態が進めば、大量の貧困単身高齢者が生まれ、多くは生活保護を受給することになり、社会保障制度の中心は公助になるであろう。それまですでにあと10数年しかない。

生活保護の現状

公助拡大の背景

社会保障改革推進法案が自助の強化や生活保護

図2 各年齢層における生活保護受給者の割合



(資料) 国立社会保障・人口問題研究所「生活保護」に関する公的統計データ一覧(2009年度)より作成

改革を強調する理由に、生活保護受給者の急増がある。生活保護受給者数は2011年7月に戦後最多となり、2012年3月現在で受給者数は210万人を越える。まず生活保護の実態を見てみよう。受給者の年齢構成は図1が示すように、60歳以上が約52%占めているのに対し、20-39歳は10%弱に過ぎない。60歳以上の9割が単身で、無年金・低年金状態である。

次に図2で、各年齢層のなかで、どの程度生活保護をもらっているのかという年齢別保護率(=各年齢層のなかで生活保護を受給している割合)を見ると、高度経済成長以降、高齢者も含めてすべての世代の保護率は低下したが、1995年度の全年齢層合計で0.68%をボトムに、どの年齢層も反転上昇し、2009年度で1.3%に達している。このうち年齢別保護率が最も高いのが、70歳以上で2.4%、60-69歳が1.7%で、20-39歳は0.5%となっている。ここまで見ると、生活保護制度のかなりの部分が、高齢者向け所得保障になっていることがわかる。

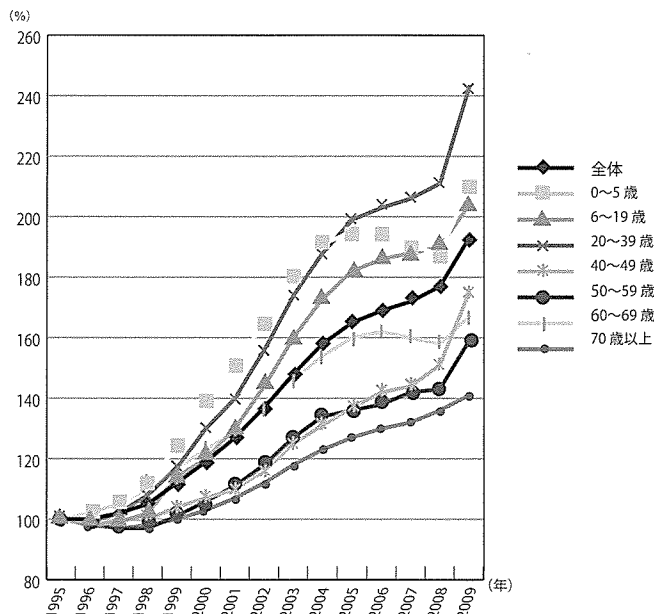
しかし、近年の年齢別保護率の上昇率を見ると別

な面が明らかになる。図3では、1995年度を100とし、以降の年齢別保護率の上昇率を見たものであるが、20-39歳の保護率の上昇率は際だって高い。非正規雇用者の増加、賃金の伸び悩み、長時間労働による健康悪化などにより、若年者の貧困率が急上昇しているためである。つまり、生活保護受給者数増加=公助拡大の背景には、高齢化とともに、自助の基盤にある雇用システムの劣化がある。

共助の劣化と政策対応の遅れ

自助の劣化は、まず社会保険(=共助)が補うべきであるが、これもまた機能不全に陥っていた。表1は、欧州各国の社会扶助の前に機能する失業給付、老齢給付、家族給付(現金と両立支援)の充実度であるが、北欧は、社会扶助(=日本の生活保護)の前段階としてきわめて充実した仕組みが用意されている。日本でもこの生活保護の前段階に位置するものは、年金・医療保険、雇用保険、児童給付・両立支援政策である。しかし、非正規雇用者増加による年金・医療保険の空洞化は前述の通りであり、また雇用保

図3 年齢別保護率の上昇率



(資料) 国立社会保障・人口問題研究所「生活保護」に関する公的統計データ一覧 (2009年度) より作成

険は、非正規雇用者の増加に十分対応できず、「労働力調査」上の失業者に対する雇用保険受給者の比率は2000年の34%から2007年の23%に低下し、雇用保険の平均受給期間は短くなっている。ようやく2011年10月に雇用保険が切れた長期失業者や新卒無業者など、倒産した自営業者など稼働能力があるものの雇用がない人々向けに求職者支援制度が導入されたばかりである。

賃金の低下による子育て世帯の収入減に対し、子ども手当(児童手当)も十分な水準ではなく、専業主婦モデルから脱却するための両立支援も不十分なままである。育児休業も、依然として出産をきっかけにした退職率は高く、保育所不足も解消されていない²。

最低所得保障制度に向けて

現役世代向けの所得保障と 人的資本形成型の自立支援

まず自助を強化するためには、非正規雇用者、ワーキングプア、失業者・無業者それぞれに対応が必要である。国際比較でも明らかになっているが、日本

の有期雇用、パートタイム、派遣労働者への保護は弱い。非正規雇用者への対応策としては、まずその雇用保護の強化、そしてこれもまた国際的には非常に低い非正規雇用者から正規雇用者への移行の促進、非正規雇用者への全面的な労働保険・社会保険の適用拡大が必要である。

ワーキングプアの増加に対応するためには、国際的にも低い水準にある最低賃金の引き上げも行うべきである。最低賃金は賃金のフロアに位置し、その引き上げは賃金全体を上方シフトする効果がある。しかし、最低賃金の引き上げだけでは、ワーキングプアの解消は難しいので、加えて勤労税額控除制度も導入すべきであろう。

他方、長期の失業者・無業者には異なる支援が必要である。すでに欧州各国では、長期生活保護受給者の自立を支援する仕組みが「アクティベーション」として広がっている。アクティベーションには、表2でみるように、給付の減額や支給打ち切りといった経済インセンティブによって、再就職を急がせる「ワークフェア」タイプと、貧困のなかで壊れた人間関係、社会とのつながり、生活習慣の改善、健康改善、本人の

表1 欧州各国の共助の充実度

	失業	年金	家庭向け	
			所得	労働
北欧				
デンマーク	+	+	○	+
フィンランド	+	+	+	○
スウェーデン	+	+	○	+
大陸欧州				
オーストリア	+	+	+	-
ベルギー	+	○	+	+
フランス	○	○	+	+
ドイツ	-	○	○	-
オランダ	○	+	-	○
英語圏				
アイルランド	-	-	○	-
イギリス	-	-	○	-
南欧				
イタリア	-	+	-	-
ポルトガル	○	○	-	+
スペイン	-	○	-	-
東欧				
チェコ	○	+	(n.a.)	-
ハンガリー	-	○	+	-
ポーランド	-	○	(n.a.)	-
スロバキア	-	-	(n.a.)	-

(出典) Thomas Bahle, Vanessa Hubl, Michaela Pfeifer (2011)

(注) 給付内容について、+=充実、○=標準、-=低レベル

持っている資格・能力を生かす「人的資本投資」タイプがある。生活保護から脱却するための経済インセンティブも重要であるがそれだけでは不十分である。

増えたというものの、日本の生活保護では若い世代の受給者は絞り込まれており、ワークフェアタイプの支援が即座に有効な受給者は決して多くないであろう。社会関係や生活習慣が悪化している生活保護受給者にとって、就労自立への道は長い。特に社会生活の回復、就業意欲の向上と実際の訓練参加、職探し・就職の間には大きな溝がある。したがって、時間がかかるが確実に自立につながる人的資本投資型の自立支援としてきめ細かいオーダーマイドの伴走型支援を強化すべきである。具体的な支援は、現在

のように人員・技能が不足している福祉事務所・ケースワーカーではなく、NPO法人や社会的企業などが中心となり自立支援を行うべきである。その過程では、最低賃金の適用を除外し、ボランティアと就業の中間に位置する中間的就労も拡大すべきである。

高齢者向けの最低所得保障制度

生活保護を受給している高齢者のほとんどは、無年金・低年金者であり、現時点で生活保護制度は年金制度の補完機能を果たしている。加えて、1)今後高齢化に伴い、相対的に貧困率が高い高齢者が一層増加すること、2)国民年金の空洞化が進んでいること、3)国民（基礎）年金がマクロ経済スライドに

表2 アクティベーションのタイプ

	アクティベーション政策(積極的労働政策)		受動的政策
アプローチ	ワークフェアタイプ	人的資本開発タイプ (参加保障)	公的扶助・生活保護
戦略	訓練・規律	社会統合	所得保障
中心的プログラム	経済的なインセンティブの欠如	就労能力と資格の欠如	仕事や基本所得の欠如
プログラムの焦点	供給サイド	供給サイド	需要サイド
解決策	就労所得に向けての刺激	就労能力と資格の強化	無条件の普遍的給付
モチベーション	誘導的	内発的	なし
現金給付の条件	就職かトレーニングへの参加	労働能力の改善	無条件の普遍的給付
目標	早急に仕事に就く	労働能力の改善向上	生活の質の向上
最終ゴール	労働市場への参入を通じた自己実現	労働市場への参入を通じた自己実現	所得保障と公平

(出典) Thomas Bredgaard and Flemming Larsen (2008) を参考に作成

よって30%低下すること、4) 年金から天引きされる介護保険料、後期高齢者医療保険料が急上昇し、手取り年金額が大幅に減少することから、今後、高齢の生活保護受給者はさらに増加するであろう。ここで、生活保護のあり方と年金改革が関係してくる。年金と生活保護の関係については、年金制度は、事前に保険料を支払って貧困リスクに備える「防貧」、生活保護は事後的に貧困者を救済する「救貧」をこれまで果たして来た。今後もその役割分担は変えるべきではないという「教科書的な意見」もある。しかし、こうした生活保護と年金の「補完関係」は決して世界の標準というわけではない。表3で見ると、欧州各国をみると、税を財源にした最低保障年金が高齢者向けの生活保護を「代替」している国も多くある。

今後の20年を視野に入れた議論を

今後、年金と高齢者向けの生活保護をどのように位置づけるべきであろうか。すでに見たように、今後急激に増加する貧困高齢者を、1) 資産や乗用車の保有制限、2) 親族による扶養義務の強化という方法で、生活保護を利用しないように押さえ込むことはで

きなくなるであろう。さらにすでに見たように1970年代生まれがあと10数年で高齢化することになるが、2030年の貧困高齢者は、1) 資産もほとんどなく、2) 身寄りのない単身世帯が中心になる。すでに現時点でもケースワーカーが圧倒的に不足している中で、さらに増加する膨大な貧困高齢者を前にこれまでのような行政対応ができるであろうか。特にマクロ経済スライドによる年金水準の引き下げは、年金財政問題を生活保護制度に押しつけるものであり、年金財政の安定性と引き替えに生活保護制度はなし崩し的に壊れる危険にある。年金か生活保護という分離・補完思考から離れて、1) 北欧のように低年金受給者にのみ上乗せする最低保障「年金」を導入するのか、2) ドイツのように資産・所得が多くない高齢者向けに社会扶助に変更するのか、あるいは、3) 英国のように低所得高齢者に限定した特別な「手当」を導入するのか、年金と生活保護を統合した新たな高齢期の最低所得保障の仕組みを確立する必要がある。

今後、社会保障制度改革国民会議で、自助・共助・公助の役割分担に関する議論が行われるであろうが、精神論的に自助・共助・公助にどこに重点を置くかという議論ではなく、まず社会経済の環境変化

表3 最低保障年金と生活保護の役割

	最低保障機能を持った年金			社会扶助
	受給資格条件	ミーンズテスト	カバー率(%)	カバー率(%)
基礎年金タイプ				
デンマーク	居住	あり	98	—
フィンランド	居住	あり	53	2
スウェーデン	居住	あり	55	<1
イギリス	保険料	なし	97	23
アイルランド	保険料	なし	72	28
オランダ	居住	なし	100	—
最低保障年金タイプ				
オーストリア	保険料	あり	11	—
ベルギー	30年の保険料	なし	11	5
フランス	保険料	なし	36	5
イタリア	保険料	あり	32	5
スペイン	15年の保険料	あり	24	7
ポルトガル	15年の保険料	なし	60	6
チェコ	15年の保険料	なし	100	<1
ハンガリー	20年の保険料	なし	2	1
ポーランド	25年の保険料	なし	12	(n.a.)
給付なし				
ドイツ	×	×	×	2
スロバキア	×	×	×	1

(出典) Thomas Bahle, Vanessa Hubl, Michaela Pfeifer (2011)

とそれが社会保障制度にもたらした影響、現行制度の抱える課題を各党・参加者が共有した上で、少なくとも今後20年程度先までは視野に置いて、社会保障制度間の役割分担、社会保障制度を超え、雇用システム、教育制度、税制も視野にいれた議論をする必要があろう。残された時間は少ない。■

《注》

- 1 今後の高齢化に伴う世帯構成の変化については、藤森(2010) 参照せよ。
- 2 両立支援の実態については、駒村(2012) を参照せよ。

《参考文献》

- 駒村康平(2012)「経済教室 中小企業・非正規対策カギ」『日本経済新聞 2012年4月30日朝刊』。
- 藤森克彦(2010)『単身急増社会の衝撃』日本経済新聞社。
- OECD(2010), *Activation Policies in Japan* (Social, Employment and Migration Working Paper No 113). (OECD(2011)『日本の労働市場改革 OECD アクティベーション政策レビュー: 日本』明石書店(濱口桂一郎訳))
- Thomas Bahle, Vanessa Hubl, Michaela Pfeifer (2011) 'The Last Safety Net: A Handbook of Minimum Income Protection in Europe' Policy Press.
- Tony Eardley (1996) 'Lessons from a study of social assistance schemes in the OECD countries / Cross-national research methods in the social sciences', in edited by Linda Hantrais and Steen Mangel, Description London; New York: Pinter.