

書 評

山田篤裕、布川日佐史、『貧困研究』編集委員会（編）  
『最低生活保障と社会扶助基準——先進8ヶ国における決定方式と参照目標』

（明石書店、2014年）

岩永 理恵

I はじめに

本書は、2000年代以降の社会保障制度、とりわけ生活保護制度の政策動向に鑑みて重要な文献であり、そうなることを強く意識して企画されている。一方、その内容は10名の執筆者による日本を含む先進8か国の社会扶助に関する解説であって、急展開する現行の政策動向にどのように活かされるものか、疑問に思われる方もいるかもしれない。本稿では、筆者の問題意識から、本書の“活かし方”を述べてみたい。

筆者は、生活保護が保障する「最低限度の生活」とは何であったか、さらには、どのような「最低限度の生活」が保障されるべきなのか、について考えてきた。このことについて考える際、諸外国の経験を参照することは欠かせないが、適切な文献を見つけるのは容易ではない。本書は、筆者にとって、疑問に直に答えてくれる文献であった。

それは本書の特徴が、先進8か国の社会扶助制度に関する単なる紹介にとどまらず、「給付水準の決定・改定方式、他の社会保障制度との関係性」（7頁）に着目していることによる。本書がなにより優れているのは、編者の一人である山田氏が「まえがき——本書のねらい」で述べた5つのポイントに着目して、各国社会扶助制度の検討、説明がなされていることにある。まずはその5点を紹介し、2節では本書の内容をまとめ、3節では本

書の“活かし方”を述べる。

本書の検討のポイントの第一は「社会扶助制度が対象としている人口集団は何か」である。日本の生活保護はすべての国民を対象とする、普遍的な人口集団を対象とする制度である。国によっては、普遍的な社会扶助制度とは別に、あるいは並列して、特定の人口集団のみを対象とするカテゴリー別の社会扶助制度をもつ場合がある。各国で異なる社会扶助制度の構成の特徴を把握しなければ、十全な比較は難しい。

第二は、「社会扶助制度が前提とする最低生活保障の基準とは何か」である。日本では、社会扶助制度である生活保護制度が、最低生活保障の基準を具現化するものとされている。しかし、国によっては、社会扶助制度ではなく、最低賃金、失業給付などが、その基準を具現化するものと位置づけられている。当たり前だが、社会扶助制度の基準と最低生活保障の基準は別の概念であり、両者を明確に区別して考察するものである。

第三は、「その最低生活保障基準の適切さを判断する際の根拠は何か」である。日本では、生活保護基準の検証に、第1所得十分位の人々の消費実態の比較を行い、基準の設定・改定には、マーケット・バスケット方式から水準均衡方式とさまざまな方式を利用してきた。最低生活保障基準の設定、改定の方法は、いくつかの組み合わせも可能であり、各国で広いバリエーションが存在することに着目している。

第四は、「社会扶助が参照『する』基準（制度）とは何か」である。日本では、生活保護基準が、最低賃金、就学援助、住民税非課税、社会保険料減免などの基準に参照「される」関係にある。国によっては、社会扶助基準は他制度の基準を参照「する」関係であり、最低賃金や失業給付額と一定の距離間をもって低位におかれている。第二のポイントに加え、社会扶助が参照「する」基準か参照「される」基準かを明らかにすることで、社会扶助の社会保障全体での位置を理解できる。

第五は、第二、第四の点と関連し、「社会扶助制度と他制度との間にどのような連携が存在しているか」である。社会保障制度全体の構成のなかで、社会扶助制度がどれほどの役割を担うものなのかに注意を向けている。社会扶助とは別建てで、家賃補助を目的とした社会保障（住宅手当）や、家族・児童手当、給付付税額控除などが充実している場合、社会扶助にかかる負荷は、それがない場合に比べ軽くなる。

## II 本書の内容

第1章「日本の社会扶助——国際比較から見た生活保護基準の目標性」は、国際比較データを活用し、日本の社会扶助、すなわち生活保護の特徴を指摘している。日本は比較対象国のなかで、社会扶助（生活保護）のみに着目した場合の給付水準は高く、その水準が最低賃金の水準と近接し、老齢最低所得保障より高い。ただし、日本以外の多くの国では、社会扶助とは別途、手厚い家族給付や住宅給付が存在するため、日本について社会扶助の給付水準を比較する際、社会扶助制度のみに注目することは、これを過大評価することになるという。また、日本は、社会扶助（生活保護）が最低賃金あるいは老齢最低所得保障へと展開しているが、これは諸外国とは逆の展開である。（27-8頁）

第2章「日本における扶助基準設定の新たな展開」では、最近の生活扶助基準改定の変化三つを整理している。一つは、2013年から、生活扶助金額決定において、年齢・世帯人数・地域ごとに格差づけする指数が変わったこと、二つは、2013年から「実質購買力維持」を名目にした生活扶助基準の段階的引き下げが進んでいること、三つは2014年には消費税増税による民間最終消費支出の伸びを勘案して増額したこと、である。（33頁）

第3章「イギリスの社会扶助——所得補助の給付水準とユニバーサル・クレジット化が示唆する政策課題」では、イギリスの社会扶助の体系と構造、関連制度が説明された上で、社会扶助の水準、特徴や給付水準をめぐる議論が説明されている。現在のイギリス社会扶助制度の特徴の一つは、1990年代以降、求職者、高齢者、障害者など対象者別に制度が分化したことであるが、題目のとおり、ユニバーサル・クレジットという新しい社会扶助システムに統合、一元化しようとしている。現状の制度と日本の生活保護制度との比較を行うのは難しく、本章ではイギリスの社会扶助体系全体を説明できてはいないという。（59-60頁）

しかし、先の検討のポイントに照らして重要なことが述べられている。イギリスにおける最低生活保障の基準は何かという点について、明確な答えを示すのは難しいこと、イギリス社会扶助の給付水準の決定について、手当の給付水準が、最低限度の生活と関係づけられることは事実上なく、水準の改定は場当たりのことである。一方、研究者レベルでは、社会扶助基準や貧困ラインについての議論は繰り返し行われている。貧困研究が進展しているにもかかわらず、現実の政治では、大衆迎合的な単純な議論が力をもっているようだという。（58-9頁）

第4章「フランスの社会扶助——最後のセーフティネット『積極的連帯所得』の給付水準とその改定」は、フランスの社会扶助制度体系を丁寧に

説明し、その枠内の最低所得保障制度である積極的連帯所得（RSA）を中心に上げている。フランスで最低所得保障を具現化する制度として一般に取り上げられるのは、カテゴリー別最低所得保障制度として社会ミニマム（8種ないし9種）であり、RSAは、社会扶助制度の枠内での社会ミニマムである。歴史的経過とともに追加されてきた社会ミニマムは、複数に分立し、普遍的な単一給付ではないし、給付水準も対象カテゴリーによって異なる（83頁）。

RSA制度における基礎RSAの給付基準額（MF）は、「生存維持給付」の考えに基づくが、その設定根拠は必ずしも明らかでない。全国一律のSMIC（法定最低賃金）を参照基準とする給付基準額をベースとするが、それがどのような消費生活を実現するのかという最低所得保障水準の中身にまったく言及されていない。（83-5頁）社会ミニマムの給付基準額は低く、所得中位値60%の貧困線はもちろん、所得中位値50%の貧困線よりも低いものが大部分であるという。それだけに、社会ミニマムの「外」の制度、家族給付制度、住宅援助制度、普遍的医療保障の役割が大きい（97頁）。他方で、近年のフランスでは、社会ミニマムの給付水準の低さに対し、貧困・低所得層の家計支出の実態から最低所得保障制度のあり方を問い直す議論が展開しているという（105頁）。

第5章と第6章では、ドイツの社会扶助が取り上げられている。ドイツにおける最低生活保障の制度は、2005年より、①社会扶助の生計扶助（稼働能力を有しない生活困窮者一般対象）、②求職者基礎保障（稼働能力を有する現役世代とその家族対象）、③高齢者・障害者基礎保障（高齢者および満18歳以上の障害者対象）の三つである（113頁）これらの基準額は、基本的に同額に設定されている（125頁）。

社会扶助の生計扶助の基準需要の新規算定は、連邦統計庁の「所得・消費抽出調査（EVS）」を

基礎に、立法府が行う。この契機は、2010年の連邦憲法裁判所による基準額違憲判決であり、行政中心の基準額確定が司法により事実上否定されたことにある（127頁）。この改正から、現在のドイツの特徴は、基準額算定について、どう算定するかより、誰が算定するかの問題がクローズアップされているという（129頁）。基準額の算定方式は明確であるが、「なぜこの基準額の金額で最低生活が保障できるのか」の説明が実はうまくできていなかったことが明らかになってきたという（141頁）。

第7章「オランダの社会扶助——最低賃金制度を中心とした最低生活基準」では、オランダの社会保障体系を踏まえて社会扶助制度の詳細が説明される。日本の生活保護と比較したオランダの特徴は、対象カテゴリー別であること、労働能力上の障害に対する給付（障害保険給付）の役割が大きいことにある。（145頁、157頁）社会保障給付水準は、最低賃金にリンクしており、この制度的リンクの中で、オランダの社会的な最低所得水準が構成されている（145-6頁）。最低賃金との関係で決まる社会給付額の水準は、制度によって異なる。「労働及び社会扶助（WWB）」は社会的最低限（＝グロス最低賃金月額）より低く、受給者が就労収入により最低所得基準に達することを前提としている（163頁）。

オランダでは、貧困層を把握する際の「低所得（貧困）ライン」に、単身世帯の一般扶助の給付額を用いてきた。しかし、近年、この基準で適切に「貧困問題」をとらえているか、議論になっている。「低所得ライン」のほかに、世帯の必要最低限の支出を基にした「予算アプローチ」に基づいた貧困線を設定し、貧困推計を行っている。（164-6頁）

第8章「デンマークの社会扶助——現金援助金の給付水準決定方式と給付基準の変遷」では、まず、デンマークの憲法における最低生活保障の原則は、社会扶助制度に反映されているが、社会扶助制度以外にも国民年金が高齢者の最低生活保障

を担い、児童手当や住宅手当は社会扶助制度とは別に上乗せ給付として機能していることを述べている。(171-2頁) 社会扶助制度は一般扶助方式で、6種の現金援助金の給付がある。日本の生活扶助に相当する生計扶助の給付額は、年齢、被扶養児童の有無、親との同居の有無によって変動する。(173-4頁)

現金援助金の給付水準の改定方式は、マーケット・バスケット方式とされ、これに準じて算出した「標準生活費」を参照する。ただし、法律に明文化されているわけではなく、政治的な決定に委ねられている。(176頁) また、1980年代以降、失業給付の上限額との関連付けがされ、就労インセンティブを阻害しないような制度設計が意識されてきた。2013年に公的な貧困線が複数策定されたことで、あらためて社会扶助制度の給付水準の妥当性が明示的に議論されるようになった。(189頁)

第9章「スウェーデンの社会扶助」では、社会扶助の給付額の決定についてその特徴が2点にまとめられている。一つは、伝統的なマーケット・バスケット方式に基づく合理的生活費を基準に算定される「全国標準」が示され、それ以外のほかの社会保障費との連動性を指標化できる物価基礎額も社会保障給付を議論する際に広く用いられていることである。二つは、コミュニンごとに給付額が設定され、ナショナルミニマムが地域ごとに異なる水準で保障されることになっている点である。

第10章「韓国の社会扶助——国民基礎生活保障法における給付水準の決定・改定方式」では、まず、韓国の最低生活保障を具現化する国民基礎生活保障制度が、制度の骨格が日本の生活保護とよく似ており、普遍的制度であることが紹介されている(203頁)。最低生計費の決定方法は、国民基礎生活保障法に規定されている。この規定に基づき、韓国保健社会研究院の研究者グループによる研究、次に専門委員会の審議、これに基づき中央生活保障委員会が決定する(205頁)。

計測方式は1989年よりマーケット・バスケット方式であり、この根拠については、最低生計費計測の基礎部分を担う韓国保健社会研究院の報告書により把握できる。最低生計費の決定方式や決定する過程は公開され、日本に比べ、外部者に分りやすい。しかし、韓国保健社会研究院の研究者による案が提出されて以降の審議・決定のプロセスは不透明な部分が多い。また、韓国の最低生計費は地域区分がなく、平均(中位)所得に対する割合が下がり続け、水準が低いなど、問題は抱えている。(219頁)

### Ⅲ 本書の“活かし方”

本書を通読してまず興味を惹かれるのは、どの国も近年、社会扶助制度そして最低生活保障制度のあり方を問い直す動きがある、という点である。特に、最低生活保障とって何を保障しているのかがあらためて問題になっているという状況は、日本の状況とも一致する。各国でさまざまな経緯をたどっている問い直しの過程、その視点を知ること、生活保護が最低生活保障を実現し、保護基準が最低生活保障水準として機能する日本の現状を当然とせず、別のあり方を模索するヒントが得られる。各国と日本とで一致する点・異なる点に注意しながら、日本への示唆を述べてみたい。

ドイツと韓国は日本と同様に、最低生活保障が社会扶助制度によって担保される設計になっていて、誰がどうやって社会扶助基準を算定するかが問題となっている。ドイツは、基準額算定について、どう算定するかより、誰が算定するかの問題がクローズアップされており、韓国についても、決定する過程の透明化が特徴としてあげられている。日本は、どちらかといえば、改定方式に焦点があたっている。日本でも、歴史的には誰が算定するかが大問題となっていた時期もあり、議論の俎上にのせるべき論点と考える。

他方で、各国で社会扶助の位置が異なり、その水準を設定する方法にはバリエーションがある。イギリスでは、社会扶助給付水準が最低限度の生活と関係づけられることは事実上なく、水準の改定は場当たりのとされ、フランスでは「生存維持給付」の考えに基づくが、その設定根拠は必ずしも明らかでないといわれている。ただし、フランスは、全国一律のSMIC（法定最低賃金）を参照基準とする給付基準額をベースとし、オランダでは、社会保障給付水準は最低賃金にリンクし、この制度的リンクの中で社会的な最低所得水準が構成される。日本と異なり、社会扶助が最低賃金を参照する関係となっている。デンマークのように、失業給付の上限額との関連付けがされ、就労インセンティブを阻害しないような制度設計もある。

このあり方が良いかどうか判断する前に、このような制度設計の選択肢があることを確認することが肝要である。というのも、是非を検討するには、社会扶助とは別途存在する、手厚い家族給付や住宅給付を考慮に入れる必要があることも、諸外国の制度から明らかのためである。日本にも、生活保護制度以外に低所得層を対象とした施策はあり、いわゆる法外給付も存在するが、国際比較において、日本の児童手当の貧弱さ、家賃補助の不在が目立つ。生活保護制度やさまざまな施策があってもなお貧困・低

所得層への施策が十分とはいえないのではないかと。

ここで注目したいのは、どうすれば十分とはいえないといえるか、という点である。議論には根拠が必要である。根拠とは、本書のテーマである最低生活保障の基準をもつことであり、その基準を貧困・低所得を測定する物差しとして使用することによって獲得できる。既にみてきたように、日本は生活保護基準がその役割を果たしているが、各国の経験から示唆されるのは、社会扶助基準以外の最低所得保障基準やこれを検証する調査・研究が果たす役割の大きさである。

各国の議論の活性化の背景には、調査・研究の蓄積がある。山田氏が第1章の結論で述べたのも、各種社会保障給付や最低賃金のバランス検討のための物差しづくり、標準生計費や最低生活費の推計方法の開発である(28頁)。布川氏は「あとがき」において、生活保護「規準」という語句を用いて、他制度に参照「される」規範としての意義を強調しているようにみてとれる(221頁)。しかし、本書から読み取れる日本への示唆は、生活保護基準とは別の、生活保護制度の政策動向とは一線を画すような、最低生活保障に関する議論ではないかと考える。

(いわたが・りえ 日本女子大学准教授)