

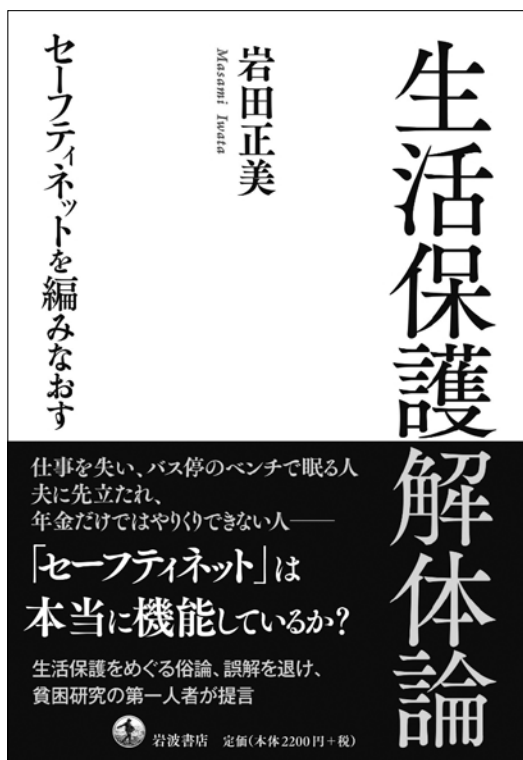
岩田 正美 著

『生活保護解体論 —セーフティネットを編みなおす』

(岩波書店)

関西学院大学総合政策学部准教授

四方 理人



体を目指すものでもない。生活保護制度と社会保険制度における低所得者対策の再構築を目指している。

まず第Ⅰ章において、生活保護は、「何もかも失った貧困層へ、包括的な生活保障」を行うものであると説明される(54頁)。この「全一的」な保障は、貧困に対する「古い考え方」による対応であり、医療費負担や介護問題、または育児などに起因する生活のひっ迫による貧困には対応できないとされる。生活保護には医療扶助や介護扶助が存在するものの、所得調査や資産調査を経て、「いわば『丸裸』の貧困層が対象」(57頁)となっているためである。また、8種類の扶助で構成されているなかに障害者や母子世帯に対する加算が別途存在していることや、住宅扶助には自治体ごとの特別基準という多相な基準設定がなされている点などは、社会保険や社会手当を直接補完するものではないと説明されている。

次に第Ⅱ章では、「国民皆保険・皆年金体制」における低所得者対策について検討されている。国民健康保険では、低所得者対策として、医療費を公費で負担する案も過去には検討されたこともあったが、保険料の支払いが困難な無業者など低所得者に対しては、住民税から把握される所得に基づいて保険料の一部を軽減することで対応している。高額療養費制度についても住

評者は、このラディカルなタイトルが生活保護制度を守るための反語なのではないかと考えていた。生活保護受給者に対するバッシングととれる批判がたびたびメディアで起こり、政治的な論争になっているなか、日本における貧困研究の第一人者である著者が生活保護の解体を唱えるとは考えにくかったためである。だが、本書を読み始めるとタイトル通り生活保護制度の解体とその改革案を示すことが意図されていることがわかる。もちろん、本書は生活保護の財政規模を問題視するものでもなければ、ベーシックインカムといった全面的な社会保障の解

民税非課税世帯が低所得世帯として最も低い自己負担限度額となっている。ここで筆者は、住民税が課税されている世帯でも、一般の負担限度額が課されることで生活保護基準以下となる場合は、低所得の負担限度額でよいとする制度に注目している(112頁)。すなわち、生活保護基準ぎりぎりのボーダーライン層については、医療扶助ではなく医療保険内部で処理されることとなっている。

国民年金の低所得者対策については、無拠出の福祉年金が拠出制年金に先行して始まっており、保険料の免除制度も設立当初から作られていた。筆者が注目するのは、ここでも低所得者対策は社会扶助ではなく、年金制度によってカバーし、「皆年金」の維持が意図されていることにある(124頁)。ただし、このような国民年金の低所得者層への対応では、「最低生活保障水準を実現できず、かえって低年金者を広げていく矛盾」を指摘している(129頁)。

第三章では「選別的普遍主義」が提起され、第四章の生活保護解体案につなげられている。所得制限がない社会保険を普遍的、所得制限がある社会扶助を選別的とする区別に対して、普遍主義的な制度に選別主義を取り入れる制度の在り方を「選別的普遍主義」と位置付けた星野信也の定義を引いている。社会保険で拠出要件を厳格に適用させれば拠出が困難な低所得者は適用除外となるが、そうはせずに保険料の減免の仕組みをつかって被保険者とするやり方で「国民皆保険・皆年金」をうたう日本の制度は、「選別的普遍主義」に位置づけられるのではないかとしている。そして生活保護は、「全一的」なものから各「パーツ」へと解体し、各パーツは普遍主義的な制度の枠組みの中に、低所得者対策として組み込まれることが提案される(174頁)。

第四章で生活保護解体案の詳細が示されるが、

筆者の基本的な考え方は、8つの扶助を切り離し、既存の社会保障制度に低所得対策として組み込んでいくというものである。医療扶助と介護扶助は、現行の医療保険と介護保険の保険料の軽減の枠組みを拡大し、保険料免除と自己負担ゼロの区分を設定する。最低所得基準以下の所得の高齢者に対して、資産要件付きの(ただし生活保護の資産要件を緩和した)、税による「年金支援給付」を創設する。また、リーマンショック以降に作られた第2のセーフティネットと呼ばれる生活困窮者支援制度は過渡的なものに過ぎず、その一つである、住宅確保給付金事業を拡大・恒久化することによる住宅手当を構想し、訓練受講給付金も簡易な所得調査と資産調査による失業者への「求職者給付」としてまとめるなどが提案されている。なお、解体し再構成した扶助でも対応しきれない貧困のために、理由を問わない一般扶助も残される提案となっている。

生活保護を解体したとすると、それ以降の最低生活費の基準をどのように考えるかという問題が残される。その点については最終章において「最低所得標準(MIS)」を中心とした近年の研究動向から検討される。

本書の特徴の一つは、これまで福祉や社会保障の教科書や研究書において限定的にしか触れられてこなかった低所得者対策を横断的に調べ上げ、わかりやすく解説している点にあり、それだけでも専門家や政策担当者にとって十分な価値があり、評者も大変勉強になった。そして、生活保護制度が「生活困窮者」に対する「全一的な保障」となっていることを問題視し、既存の医療保険や年金制度のなかに低所得者対策として組み込めるものは生活保護から切り離していくことが提案される。これは、すでに現在の医療保険や年金制度の保険料の減免の仕組みに

生活保護の水準が参照されて決定されてきたという事実を起点として発想されている。ゆえに、一見ラディカルに聞こえる「解体論」は、現状の制度の仕組みを踏まえた現実的な提案と言えるのではないか。

最後に、本書から触発された評者の関心として、「ロストジェネレーション」と呼ばれる世代が高齢期を迎える時期における所得保障のあり方について考えたい。本書の議論を援用すると、国民年金の免除制度を利用しやすくし、免除期間についても年金額にすべて反映させる改革を行うことで低年金をなくすことができるかもしれない。しかしながら、この世代は、保険料未納の割合が高いうえ、すでに40代後半に差し掛かっているため、今すぐに免除制度の改革を行ったとしても、多くが低年金となってしまう。そして、未納による低年金者に対し、本書で提示される「年金支援給付」により一定水準まで所得保障を行うとすると、保険料を納付してきた者の立場からは公平性の観点で疑義が生じるだろう。また、この世代は、第2次ベビーブームの世代にあたり人口規模がその下の世代より大きいいため、将来世代が財政的に支えることが非常に難しいと考えられる。それほど遠くない将来の高齢者における最低生活保障の問題は低所得者対策の枠内だけでは解決しないかもしれない。高齢者の就業や年金本体の改革まで考える必要があるだろう。