

生活保護法の21世紀的転換を考える

序 IFSW(国際ソーシャルワーカー連盟)の50周年世界大会 (於ミュンヘン)

2006年7月から8月にかけて開かれた IFSW(国際ソーシャルワーカー連盟)の50周年世界大会 (於ミュンヘン) のテーマは「バランスの欠如した世界—新しい社会均衡に向かって行動する為に」であった。イメルダ・ドット会長はその挨拶の中で、ミュンヘンの地で開かれた第1回大会を振り返り、50年前、ナチズム発祥の地ミュンヘンで、ナチスの引き起した惨禍からの復興を成し遂げようとするその時に開催された意味を確認された。西欧福祉国家群の夜明けの時であった。そして50年後の今年、50回大会は同じくミュンヘンの地で、IFSWは今「バランスの欠如した世界」との時代認識のうちに、「富や資源の公正な配分」という言い古された課題はまさに今日的協議課題」と述べて、新しい社会的均衡が求められている事を示した。

グローバリゼーションの経済活動は一方で多大な富を蓄積するに違いない。そしてその配分をめぐる格差はさらに拡大し、社会的排除からの脱出の道にワーキングプアが待っているのであれば、財の配分が公正とはいえない。IFSWの分科会(諸要求に挟まれた社会制度: 基本的ニーズと社会保障の制定基準)において、ドイツの現場のワーカー達がする激しい議論、1ユーロジョブをめぐる議論はまさにこの問題であった。

海外からの参加者としてこの議論を目の当たりにした時、私はこの問題はグローバリゼーションに当面する世界のワーカーにとって共通課題であるという事を知らされた。その思いから日本語による発言をさせていただいた。富の公正配分をどうするのか、IFSWの指摘の通り、それが問題である。同時通訳の機能しない中で何処まで理解いただけたか心もとないところではあったけれども・・・。

1. EU 統合

ヨーロッパ社会は、EU統合という壮大な経済的社会的統合の真っ只中である。統一通貨ユーロの流通へむけて、1992年にマーストリヒ条約(12カ国批准)が締結され、資本や労働力の自由な移動、柔軟な価格や賃金の変動、経済構造の類似性¹を整える市場の統合がおし進められた。そして通貨の統合へ向けて、各国のマクロ経済パフォーマンスの改善に関する財政収支、債務残高、インフレ率、為替レート、長期金利の5点についての目標値、マーストリヒト収斂基準²をクリアし、マクロ経済政策の協調、金融政策の欧州中央銀行への一本化と3段階³のステップを経てEUは1999年共通通貨ユーロの発足を敢行する。

このEUの経済的側面の統合は、労働者の域内移動の自由を求めるので、社会的側面とされる労働政策、社会保障の分野の統合も不可避免的に動き出した。しかし、当時のイギリスはサッチャー政権であり、社会的側面を盛りこんだ条文を『条約本文に組み込む事を最後まで拒んだ』ために、社会的側面の条文は他の11の加盟国が合意する添付文書となった。

1997年、イギリスに労働党ブレアが登場し、EUは拒否権を発動するサッチャーとの攻防を終息させ、以降、社会政策分野、社会憲章(social chapter)の政策分野でもイギリス合意を得て、1999年5月「社会労働政策をEUと加盟国の共通の責任領域である事を全て

の加盟国が確認⁴」した上で欧州連合（EU）の憲法と言うべきアムステルダム条約が発効する。その 136 条には「高水準の雇用と継続と社会的排除の撲滅の為の人的資源の開発」137 条は「労働市場から排除された人々を労働市場へ統合する」事が盛り込まれた⁵。この条文は社会的排除への政策的対応を掲げており、ここに社会保障制度改革のキー概念「社会的排除」が示されたのである。

すでに 1989 年には、法的拘束力を持たない政治宣言として『労働者の基本的社会権に関する EC 憲章』が 11 カ国（イギリスを除く）により採択されていたが、この中身「雇用と賃金、生活労働条件の改善、社会保障、団結権と団体交渉権、職業訓練、男女均等待遇、労働者への情報提供・協議・参加、職場の安全衛生、児童・若年者の保護、高齢者、障害者など広範な領域にわたる基本的社会権のリスト⁶」は、全 EU 参加諸国が社会憲章として合意、採択された訳である。

2. OMC(Open method of coordination)「整合化のための開かれた方法」

EU 統合における社会的側面の位置は、ローマ条約（1957 年）では 248 条項の内、12 の条項のみ、経済統合の条件として必要な政策のみが取り上げられ、主に生産要素の一つとしての労働力、労働者の自由移動に関する分野が優先順位的に高く扱われた。その他の社会的側面の政策について、伊藤は、「各国の『協力』を進めるとしただけであり、法的拘束力を EEC に求めるではなかった⁷」とされているが、EEC に加盟各国政府政策への拘束力を認めるものではなかった。

しかし 1986 年 EU 第 3 次拡大の時、ポルトガル、スペインの加入で、産業立地の移動、投資誘致競争の激化の動き⁸の中で、同年 12 カ国で締結された単一欧州議定書（Single European Act）では労働環境、労働者の健康と安全の重要性が謳われ、EU はこの分野の政策統合の進め方に、特定多数決制と言う新しい合意形成ルールを採用したのである。

このルールは域内各国の社会的側面の各分野について①EU 理事会の全会一致、欧州議会との共同手続きを要する分野、②特定多数決、欧州議会との共同手続きを要する分野、③加盟国の独占的立法権を認める分野と 3 つを区別して対応し、②は加盟国の規模に応じて票数を決め、かつ小国に有利となるように票の配分をした多数決制である。これまでの全会一致性に変わるこのルールによって、EU レベルでの政策統合を目指す各国立法は、EU との間で柔軟な政策協調のための議論と協調を進め、EU の多数の政策領域で意思決定は早まった。1985 年就任したジャック・ドロール委員長のソーシャルヨーロッパ路線⁹の推進、経済的社会的差異を抱えた各国の政策統合は、そのステップが踏み出されたのである。

2004 年の第 5 次 EU 拡大は東欧圏 10 カ国が加盟して、域内の経済、文化の違い、格差異質性がさらに拡大する状況を迎えているが、域内各国の政策統合、協調のための手法として 4 つある¹⁰と伊藤裕一は整理している。そのなかで上記②の手法である特定多数決、OMC(Open method of coordination)「整合化のための開かれた方法」については、「欧州レベルでの画一的な規則の制定や政策の調和を図るのではなく、欧州レベルでは全般的な『ガイドライン』や『共通目標』が設定されるにとどまり、その具体化と執行は加盟国の

政府や当事者の裁量に任せるという『ソフトな』ガバナンス手法です」と指摘されている。

国家の枠を越えて行なう EU の政策の決定過程は、「一種独特な政体」とよばれている。が、このような柔軟な合意ルール、執行ルールを獲得して進められているわけである。

3. 社会保障制度の変革の動向（新欧州社会モデルの示すもの）

経済統合は生産諸要素の域内流通の促進、障壁の撤廃を求め、生産要素の一つである労働力の移動促進を前提に労働市場の規制緩和が進み、雇用面での域内の政策統合を不可避的に求めた。また EU 加盟国には、マースリヒト収斂基準における一般政府部門の財政赤字には対 GDP 3%以内の縛りがあって、その実現のために、各国は社会保障費部分の削減が懸案であった。

また、ヨーロッパ共通の課題としての失業問題は、社会保障費、雇用保険費という企業の雇用コスト全体、賃金外労働コストの高さから新規雇用が停滞し、内部労働市場（企業の正規雇用者の転職、新規雇用等）、外部労働市場（正規雇用に参加していない求職者の就職等）双方の硬直化が指摘され、長期失業者の固定として顕れていた。ドイツの場合「高賃金そのものが批判の対象となることはなく、人件費を押し上げる社会保険のコストや有給休暇の多さ、あるいは病欠の多さや解雇の難しさなど、また企業課税、規制の多さ、手続きの煩雑さなどが主に論議の対象となっている。これらの点を改善して、ドイツの競争力を強化する政策が求められている¹¹。」として、国際競争力の低下も指摘された。

この状況をふまえて、1993年12月「ドロール白書（成長、競争力、雇用—21世紀に向けての挑戦と方法）」が欧州理事会に提出され、さらに1993年11月「グリーンペーパー/ 欧州連合にとっての選択」に基づき行われた幅広い議論が取りまとめられた『社会政策白書』¹²（1994年）では、サッチャーらニューライト側の指摘を一部いれつつ、新しい基本路線、いわゆる欧州社会モデルを提示することになる。

欧州社会モデルは、福祉国家路線の改訂的継承と理解されているが、その雇用戦略において「激しい競争原理の下では弱者が社会から排除される危険性が高い事を考慮し、排除ではなく仕事を通じて国民全体を社会的に統合する連帯の道を選択した¹³」との基本スタンスを示している。欧州社会は、経済成長、競争力を維持しつつ、仕事を軸にした社会統合を掲げ「新しい貧困とされる『社会的排除』を解消」を鍵に、雇用政策、雇用戦略を軸にする「社会的包括のための社会政策の改革」を進めて動き出したと理解される。

4. EUにおける雇用の位置づけと福祉制度

上記欧州社会モデルでは雇用政策と社会統合政策（社会的排除への政策）が同じ政策の盾の両面であるという¹⁴。この事は社会福祉サイドからみると、社会的排除という新しい貧困、その生活問題の解決を巡って、福祉政策が『福祉から雇用へ』とされる方向づけがなされ、構図としては生活保護と失業給付の乗り入れを図る、「『社会扶助（公的扶助）制度』と『失業給付制度』とをワークフェア的な仕組みに変えようとするものである¹⁵」と指摘される、いわゆる政策ミックスが図られる動きである。

ワークフェアとは福祉 (welfare) と就労 (work) をあわせて作られた言葉だが、「社会扶助給付の見返りとして、人々に就労を要求するプログラム或いはそうした体制」と定義されている¹⁶。しかし今日では広範な政策を示しており各国で進行している就労と福祉の再編の様々な政策傾向を呼んでいる¹⁷が、イギリス、ブレアの第三の道、デンマークのアクティベーション¹⁸、フランスの労働者保護的な政策動向と3つの傾向が指摘される。

ドイツでも2003年抜本的な労働市場改革（ハルツ改革）が表明され「経済政策と一体的に行う事を企図して、労働・社会省の労働部門を経済省に合体して、経済・労働省とした¹⁹。」との動きの下、さらに2005年1月から改革の中核、ハルツIVが実施された。「失業手当の給付期間を過ぎた後に給付されてきた『失業扶助』と『社会扶助』を新たに設ける『失業手当II』に一本化した。」と言う変化は、それまでは「期限の無い失業扶助を受け取り、また社会扶助は失業扶助とは関連付けられずに給付されて来た」という長期失業者は、失業手当IIの受給者となり、公共・福祉部門の提供する1時間1ユーロの仕事に従事した場合に限り、一定の収入までは失業手当を受給し続ける事が出来ると転換された。

IFSWの分科会（諸要求に挟まれた社会制度：基本的ニーズと社会保障の制定基準）において、この1ユーロジョブをめぐるドイツの現場のワーカー達の激しい議論を、私達海外からの参加者は目の当たりにしている。ワーク・フェアをどう進めるか、労働政策(就労支援)と福祉政策の政策ミックスは、どのようなルールにおいて統合されるかが争点であろう。

5. EUの雇用戦略と社会的排除

①雇用戦略

1997年11月、EUは構造的失業という欧州の共通課題を抱えてのルクセンブルグ雇用サミットで「第一次雇用戦略」（1998年～2002年）を示した。この中で「加盟国の雇用政策のためのガイドライン」として4つの柱²⁰を示したが、それらは①企業家精神を発展させる②男女の機会均等③雇用確保力 (employability) (就労することが困難な人々のための雇用・教育・福祉政策) ④適応可能性 (adaptability) (労働市場の柔軟化の悪影響を最大限抑制するためのセイフティ・ネットの創設や教育訓練制度の充実²¹) である。

この一次戦略はなまじ就職するよりも、福祉給付や失業給付を受給する方が収入が良いという「福祉の罨²²」への対応が課題であり、社会福祉制度を大きく方向付ける内容である。

またこの決定は、1994年12月エッセン欧州理事会で導入された「多国間雇用監視システム」に従い、各国側は毎年12月開催の欧州理事会へのレポートを提出し、EU側はその評価の上で雇用ガイドラインを見直し、各国への勧告を纏めるというルールが適用された。

2000年、欧州リスボン理事会は上記ルールにより第2次雇用戦略（2003年から2010年まで）を策定し、上記4本の柱の上位に「フル就業」full employment と言う目標を設定した。フル就業とは、ケインズの福祉国家がかつてめざした完全雇用とは違い、雇用形態は正規雇用ばかりでなくパート、期間雇用などの月給が400ユーロに満たないミニ・ジョブ²³をも雇用を含めてカウントし、労働市場から排除され、社会保障給付に甘んじている人々

に対して仕事の機会の拡大しようとする。「失業者として統計に現れてこない非就業者をいかにして「仕事の世界」につれてくるかと言う問題意識にシフト²⁴している」とされる。

2000年9月ニース欧州理事会は、貧困および社会的排除と戦うに際しての共通目標を①「排除のリスクを阻止する」、②「全ての関係者を動員する」③「就労への参加・資源・権利・財・サービスへの万人のアクセスを促進する」④「最も脆弱な(vulnerable)人々を支援する²⁵。」として4つを挙げた。

そして翌2001年のストックホルム欧州会議では、フル就労として進められる就労率の数値目標をクリアしても、実際人々の就労先が生産性の低い低賃金労働への集中となるのではなく、「より多くのより良い仕事 (more and better job)」であるようにと、「仕事の質」を目標として、仕事の量と質の二兎を追う戦略としている²⁶。「仕事の質の向上は失業や非就労への流出を減らし、流入を増やして就業率をあげる。」との認識はワーキング・プアが報道を賑わす今日の日本の状況を考える時に、注目に値する内容であろう。

2002年、欧州理事会は政策のターゲットグループを示し、そのグループ毎(女性、高齢者、長期失業者、若者)就業率のアップのために各々に失業率改善への数値目標を設定して社会統合を強調²⁷している。さらに2003年からの第二期雇用戦略では、フル就労・仕事の質・社会的統合の3つを全体目標としており、就労率の目標値は2005年までにすべての加盟国の達成を確認して、EU雇用戦略はこの基本路線を継続させつつ、現在は2010年までの中期指針、新雇用指針が進行している。

②社会的排除への政策—社会的包摂と社会福祉

福祉制度に関連して、2006年2月「労働市場から最も遠い人々の積極的な統合を促進するためのEUレベルの行動に関する協議」があり、その基本的な認識は、雇用の拡大の重要性とともに、「社会保護制度はとりわけ不況期には労働市場の機能を改善しうる、つまり雇用契約をより柔軟にし、求職をより効率的にする事を指摘し、福祉制度が無ければ分配的効率性が失われる²⁸。」としており、ここに福祉政策の役割の積極的位置づけが見られる。(ここで言う保護制度とはEUの社会的側面、労働者保護的な社会制度を包括的に含み、社会福祉制度とは社会的扶助、公的扶助をさしていると思われる。)

また最も脆弱な人々に対して「①雇用機会や職業訓練を通じた労働市場とのリンク、②尊厳ある生活を送るのに十分な水準の所得補助、③社会の主流に入っていく上での障壁を取り除くためのサービスへのアクセス²⁹」と纏められたこの内容のうち、トランポリンと言われる転職など求職活動の円滑化のための政策①③を支える、最低所得保障の制度が問題とされている。「労働市場政策と所得保障と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する法制的措置に向けた動きが開始された事になります。³⁰」としてこの積極的な統合への政策ミックスでは、トランポリンと言われる労働政策や諸社会サービスにアクセスし活用する人々への所得補助制度、所得保障制度が求められており、この三政策の三位一体的な統合を政策課題として指摘している。

③イギリスの社会的包摂と社会福祉

コミュニティ・ケアの国イギリスでは、サッチャーによる新自由主義的な改革をへて、ブレアの社会的排除への政策は「第三の道」と言われる方向である。ここでは EU の上記政策目標を踏まえ、コミュニティの再構築を通じた就労支援として始まり、1997年には省庁を横断した社会的排除対策室(Social Exclusion Unit)を創設した。都市再生、住宅政策、教育政策、若者への就労支援が、政府、地方当局、民間企業、民間団体からなる「パートナーシップ」の編成により進められ、社会的排除状態にある人々に対しては、「コミュニティへの参加を、就労と言う目的のための手段としてとらえる³¹⁾」と言う内容が付け加えられた。

就労を軸にする労働の為の福祉(welfare to work)もしくはポジティブ・ウェルフェア、ワークフェア³²⁾とされる政策展開は先進国と共通だが、特徴としては手厚い公的扶助が稼働能力の有無によって分けられ、社会的排除対策と看做される社会サービス型、貧困政策としての所得保障型とにその利用制度を分けしているという。

特に一人親世帯においては、母親への就労支援と子供への貧困対策とを両立させるために、還付付き税額控除、最低賃金の復活、家庭への支援サービス(保育の充実を含む)が採られ³³⁾、給付と税制の融合を成し遂げた。結果この制度受給者へのスティグマの低減、貧困・失業の罍の回避と低所得世帯の所得の増加が実現し、給付と自立支援の分離もなされたという³⁴⁾。

低年金者への所得保障については、年金改革の一段として最低所得の保証を行い、保険料を一定期間拠出すれば低所得者でも基礎年金と合わせて公的扶助基準を上回る年金を受給できるという考え方³⁵⁾に立って、低年金者への給付を公的扶助から分離してスティグマに配慮している。このように低所得層内部を稼働能力の有無、年金拠出の有無、課税限度額以上の所得の有無など各々の貧困原因が考慮され得る公的扶助外の所得最低保証制度を設けて、所得保障給付者へのスティグマの低減をはたしたという。

また社会保障の社会保険税や分担金、租税を「正(+)の所得税」と考え、還付金、サービス給付、社会保障給付、扶助費給付を「負(-)の所得税」として税と社会保障負担、給付等を一元的に管理している。(ベーシック・インカム³⁶⁾の考え方と共通点がある。)

さらに、EU 雇用戦略における地域雇用政策の中で「第3のシステム」とされる地方分権的なコミュニティに密着する活動は、地域の固有性を重視する福祉、環境、通信、情報分野などでの「NPO」「NGO」の活動を含むシステムとして紹介されている。具体的には「子供の世話等の家事サービス、若年者(障害者)や高齢者への援助と言った福祉サービス、環境改善に関わるサービス³⁷⁾」などの地域の諸ニーズを充足して、同時に雇用機会を広げるといふ波及効果が期待されているという。この第3のシステムは、ターゲットグループ(女性、高齢者、長期失業者等)の就労機会を拡大し「最も脆弱な(vulnerable)人々を支援する」事を目的にして、コミュニティの地域福祉的な活性化、組織化を進めており、そのベースに雇用戦略の4つの目標を組み込んで進める政策ミックスと理解できるであろう。

6. ②わが国の国民生活の変化

ところで翻って、わが国の2006年10月2日、日経記事は『通貨統合下では、構造変化

に伴う実質の為替調整は賃金、物価変動を強いる＝フェルドスタイン教授³⁸』と指摘されている。通貨が同じとなると、各国は、経済構造上の違い、ファンディメンタルズの差を為替によって調整する術を放棄したことになるので、各国市場はその原理に従い、互いに賃金、物価という市場価格によって均衡を求めらるであろうから、この指摘は経済学上の合理的真実であると思われる。

そうであれば EU 内では西欧先進諸国側の賃金ダウンと物価のデフレ現象、発展途上、東欧側の最低賃金アップとインフレを持って市場は均衡へと向かい、この動きは避けられないということになるだろうか。世界市場においても自国通貨と基軸通貨の為替による調整をへつつも、賃金と物価の動向は同様に発展途上側も先進国側も、経済状況は安定とは言い難く推移するであろう。通貨の統合を含む世界市場の形成過程、グローバリゼーションの進展とは、各国市場経済が世界の各地域において国境を越えての世界市場システムを不断に形作り、何だかの平衡状態を求め続けるのであろうから、その間に人々は賃金水準、物価水準の変化等多くの経済変動に見舞われるであろう。先進国側にある日本では、デフレ、賃金引下げの傾向が持続する事が予測されるのであろうか。

このようなグローバル経済の動きをベースにして、予想を超えるマネーゲームの流れの中で、わが国ではたとえ景気回復といわれる中での経済活動は、更なる技術革新で大きな富を蓄積しても、富の偏在が拡大して、広範な規模の人々は、発展途上国の労働者との賃金ベースの競合関係に巻き込まれ、高度技術職、低技能職を問わず、人々は流動化する労働市場、不安定な雇用情勢、また経済情勢の中で、その生活は予測が立ちがたいと思われる。ワーキング・プア、増大する高齢者、ホームレス状態など、絶対的貧困、相対的貧困、社会的排除が、わが国でも広範な人々の前に現れる事が予想される。

日経記事、11月1日経済面は、「わが国の本年（2006年）9月の失業率は4.2%」と報道して、「景気回復で企業が急進を拡大しているのに、低下基調だった完全失業率は3%台を目前にして足踏みしている」との事である。「企業が社員に求める能力が高度化し、求職者と条件が合わなくなった」「自発的に勤務先を辞めて、次の勤務先を探す個人が増えて、労働市場が流動化してきた」と指摘されている。

7、日本の福祉政策の転換について

①政策ミックス

今、わが国でも各福祉法の対象者規定そのものからはみ出す新しい貧困が現れている。労働しないのではなく、できないのでもなく、その中間にいて、わが国の貧困線である保護基準に満たない所得実態があり、ニート等若年者の求職困難は日本では始めて経験する社会現象だと言う。ホームレスと言われる人々と、その周辺には漫画喫茶やサウナ、労働宿舍と路上生活を循環する人々が存在している。精神疾患でも境界例、軽度の知的障害などの、グレーゾーン、旧来の法制度体系では対応できにくい新しい生活問題が蔓延している。それだからこそ、政策のミックスが求められなければならないのであろう。

国連の人間貧困指数³⁹は、センの影響下で開発された指数として有名であり、集団や地

域の貧困状態を測る指数として、長寿、知識、人間らしい生活水準の3分野に焦点をあてている。それぞれ出生平均余命、成人識字率、GDPをその指標としているので、焦点の一つは保健衛生医療面、二つには適応可能性(adaptability)に関係する職業、生涯教育面、さらに3つには財の構成な配分、再配分を補完する所得保障面であると思われる。

この中身は保健医療等会社サービスへのアクセス、職業教育サービス受給機会の平等保障、そして最低生活保障を求めている事になる。これらはケイパビリティ(潜在能力)を狭める社会的要因、個人的要因の削減の為に必要な、諸社会サービス(その中に先天性の障害状態等への配慮が含まれる)と考えられ、それに財の公正配分、所得保障システムを加えた社会サービスの総がかり的政策ミックスである。EUの政策動向とも共通だが、貧困な個人を焦点にしたケイパビリティ(潜在能力)の拡大、エンパワーメントを支持する、個人の社会的、政治的次元の問題に対応する多面的な社会政策の統合である。

② 最低生活保障

EUの社会政策の改革は、就労支援、労働政策(トランポリン)と保健医療福祉サービス政策という二つの分野に、財の再配分、所得保障面が一体になる三位一体の改革と指摘されている。所得保障であれば、わが国においても年金制度そして最終的には活保護法の改革であった。

これらの所得保障制度とは、社会的には財の公正な配分問題であり、貧困問題である。貧困のコアには絶対的剥奪があり絶対的剥奪を優先的、緊急的に防ぐ事が求められる。また同時に日本社会における相対的剥奪への対応が求められ、相対的剥奪はその指標として何を採用するのかが問題である。日本におけるこの研究は、阿部彩のIPPS Discussion Paper SeriesNo.2005-07の優れた調査研究が行われたばかりであり、相対的剥奪の指標として400に及ぶ事項を提示している。

この問題は日本における基本的ケイパビリティのリストの選択の問題と重なる。しかし、貧困へのケイパビリティ・アプローチを援用する場面では基本的ケイパビリティの特定の困難性が多く指摘されていて、相対的剥奪指標の開発、社会選択理論の研究の成果が待たれている。そのためここでは社会福祉サイドとして、生活保護法における9つの扶助類型を、主要な生活機能のリストであると仮定して論を進めてみようとする。生活保護法開始以降、9つの扶助の給付実績はわが国の貧困の実態を反映し得るとして、政策ミックスの核、所得保障制度、生活保護法の入り口について考察を試みたいと思う。

ここで加えられるべき視点は人間の多様性であろう。ケイパビリティ・アプローチでは、個々人の財の評価、利用における個別性、多様性が前提とされるので、給付の方式には利用者の多様性を前提にサービスの選択性を多様に保障する事が追及されるべきと考える。

8. 新しい公的扶助の入り口、新ミーンズテスト

転換する時代に対応する社会政策のミックス、その中で社会福祉の位置を、EUの政策の動向、わが国の新しい貧困を通して見たわけだが、その政策ミックスのベースに置かれるべき所得保障制度、公的扶助、その入り口のあり方を考えて、締めくくりたい。

変更の骨子

1. 新しい貧困に対応できる入り口とするために、所得以外の要因、社会的排除に係わる住宅、失業、参加などの指標をいれてある。(旧ミーンズテストの資産調査を超えている)
2. 絶対的貧困への対応は、そのチェック方法のシンプル化、そして優先的（行政措置的）な現物給付的対応を原則としている。
3. 相対的貧困への対応は、給付形式は、現物給付、金銭給付の双方から、支給金額的には、+給付と-給付（分担金を負担する）の双方から、利用者の選択の余地を入れる。
4. 相対的貧困への対応は社会サービス（公衆衛生、保健医療、職業教育）へのアクセスを伴い得る様に設計している。
5. 相対的貧困への対応は、各扶助を基本的ケイパビリティと仮定しているが、それぞれ単独給付可能であり、利用者の生活の目的にそって利用者が扶助毎個別に選択できるようにしている。
6. 租税、社会保障給付費は一元的に管理して、+、-の負担に利用者の選択を入れる事ができるようにしている。
7. 生業扶助、教育扶助は（就労支援等）は、ケイパビリティの拡大にとって重要であり、これから力点がおかれる社会サービスだが、生活保護法の自立支援プログラムの展開、若年者の就労や職業教育を行う労働政策、教育政策とのミックスとする。

スケールの説明

- ① スケールはⅢ軸から成り、Ⅰ軸は絶対的貧困への対応軸、Ⅱ軸はケイパビリティに影響する軸、Ⅲ軸は相対的貧困への対応軸としている。
- ② Ⅰ軸は単独の診断だが、Ⅲ軸の要否はⅡ.Ⅲ軸二つの2軸診断になる。
※1 軸は絶対的貧困への給付の要否判定であり、優先的、緊急的に把握、対応されるよう、この調査を独立的、優先的に設定している。生命に係わる領域なので利用者の受給辞退とは独立的に支給が行われ、現物給付が原則と思われる。たとえばホームレス状態にある人は、夜間は人目の無いところでの青少年等からの暴行を怖れて睡眠をとれない事が多く、資源ゴミを集めるなど明け方まで歩き続ける事が多いと言う。暴行されないで安心して睡眠できる「ねぐら」は、人間の生存にとって優先的に必要な資源であるので、ねぐらの有無は絶対的貧困のチェック項目として入れてある。
- ③ 事実の有無や、資産等の評価方式は、2分法、3～4分法、数量化などが考えられる。
※精神機能についての医学診断では国際的には基本的には2文法であるが、日本の介護保険の判定は基本的には3分法であり、センの貧困測度は数量化を果たしている。どの方式を取るかは各領域の特性、判定する側の効率性などによるであろう。
- ④ 現物給付か金銭給付かは、給付毎、扶助毎で多様としている。
※2 軸はケイパビリティの制約に関わる指標である。社会福祉で行う生育歴、家族関係等の聞き取り内容に相当する部分と思われるが、この部分は金銭給付に限らず、現物給付、サービス給付が優先され、各他制度の要否判定によりサービス給付開始されるように、各社

会サービス(対人福祉サービス)とリンク、連携を予定している。

※その上で所得保障が必要な場合は3軸を検討する2軸診断としている。3軸は現制度の扶助項目をそのまま持ってきたが、相対的剥奪への対応なので利用者の生活文化により利用者が選択できるように、各扶助毎活用をする、しないの選択、支給形式、支給額について選択可能な構成とする。現物給付、準現物(フードスタンプ、衣料配給券)金銭給付等の選択、金銭給付では+、- (一部分担金納付) 給付についても選択可能としている。

新ミーンズテスト(試案)

| 1 絶対的貧困への対応—にかかわる審査 | | 対応する制度 | |
|--|--|--|---------------|
| チェック領域(個人) | 判定基準 | 現物給付 | 金銭給付 |
| 1-①栄養水準 | 血液検査など | フードスタンプ | |
| 1-②安全な睡眠 | ねぐら〔ベッド〕の有無 | 簡易宿泊、施設 | |
| 1-③衛生 | シャワー入浴機会の有無 | シャワー、入浴 | |
| 2 CAPACITY [潜在能力]にかかわる審査 | | 対応する制度 | |
| チェック領域(個人) | 判定基準 | 現物給付 | 金銭給付 |
| 2-①家庭内、集団内 不平等の有無 | 暴力、性的虐待、経済的虐待、 ネグレクトの有無 | 福祉サービス | |
| 2-②成年後見 ニーズの有無 | 成年後見制度の要否 | 成年後見サービス | 成年後見 扶助 |
| 2-③社会的ネット ワークの有無 | 帰属集団、家族の有無、 支援者の有無、友人の有無 | 社会福祉サービス | |
| 2-④資産、所得状態 | 資産、借金の額 所得の水準 | 士の資産管理サー ビス(借金清算スキ ーム含む) | 士金銭給付 |
| 2-⑤生業扶助 2-⑥教育扶助 2-⑦雇用政策との リンク | 職業教育へのアセスメント 義務教育、高校教育就業年齢、 雇用保険へリンク、失業までの 経過 | 就労支援プログラム 文科厚労省サー ビス 労働関係サー ビス | 士金銭給付 |
| 2-⑦医療ニーズの 有無 | 医療扶助要否判定 | 医療サービス | 士金銭給付 医療扶助 |
| 2-⑧介護ニーズの 有無 | 要介護認定 | 介護サービス | 士金銭給付 介護扶助 |
| 2-⑨他法関係要件 の有無 | 利用制度の有無 | 他法給付 | 他法給付 |
| 3 相対的剥奪にかかわる審査 | | 対応する制度 | |
| チェック領域(世帯) | 判定基準 | 現物給付 | 金銭給付 |

| | | | |
|--------------------------------------|---|---------------------------------|--------------------------------------|
| 3-①住宅扶助 | 持ち家、賃貸借契約の有無、 住宅費消費水準、所得水準 保証人の有無 | 公営住宅、宿所提供 施設提供 民間アパート借上げ | ±金銭給付 (一部負担 可の住宅扶 助) |
| 3-②生活扶助、食費 光熱水費 被服費 その他 | 食料を得る手段(金銭、調達手 段、システム、贈与者)の有無、 食費消費水準、 消費水準、所得水準 衣料品を得る手段の有無、 その他の消費品目 | フードスタンプ 衣料券 シャワー券、風呂券 | ±金銭給付 ±金銭給付 ±金銭給付 ±金銭給付 |
| 3-新) 社会活動扶助 | 電話、交通費の消費水準 冠婚葬祭の消費水準 | 地域行事参加、ピア ミーティング出席経 費 | ±金銭給付 |
| 新) 社会保険料扶助 | 年金、医療保険、介護保険資格 | | ±金銭給付 |

8. おわりに

IFSWの世界大会のテーマのとおり、「富や資源の公正な配分という言い古された課題はまさに今日的協議課題」である。新しい社会的均衡が求められている。基本財の公平公正な配分があって、初めて人は合理的、公正な人格として現れるのであれば、基本財の公正な配分は国制度としては必須となろう。それ無くしてグローバリゼーション経済の激しい変化の中を、人が人として生きる事は、困難を極めるといわざるを得ない。

ワーキング・プアと言う新しい貧困の問題は、グローバル経済の競争激化の中であっても労働政策の側で保障されるべきテーマであろう。しかし企業の国際競争激化の中で、一概に原則論を展開できない場面もあろう。個別企業で対応されない失業や低賃金に直面した個人は、過失無く剥奪状態を生きる境遇となる。格差社会の中で若い世代が擦り切れて意欲を失い、落ち着いた人生の選択をできないとすれば、経済活動に対するマイナスの影響は計り知れない。海外からの安い労働力も、グローバリゼーションの進展の中、工場の立地条件によっては、移動が潤沢とは限らずに経済にもマイナス影響も及ぶと思われる。国内の潤沢、柔軟な労働力は工場立地を促そう。

安定的で豊かな人材の確保の為に、柔軟化する労働市場に対応できるようにトランポリンと言われる制度が整備される事が望まれ、そしてその間の生活を支える所得保障制度が求められている。経済の効率的運営には人件費部分の効率も含まれざるを得ない中、その中で不安定雇用等のリスクに対応して、国民の絶対的、相対的剥奪からの自由を保障するセイフティ・ネットが望まれよう。

伝統的な福祉国家の改訂的継承とされる欧州社会モデルの試みを概観すると、労働力枯渇のリスクに対応する政策ミックスが求められ、そのベースには、税による所得保障制度

公的扶助が望まれよう。

入りやすく出やすい制度、絶対的貧困、相対的貧困に対応する制度である。それは個人の生活の福祉の実現に叶う道であると同時に、また産業の国際競争力の涵養に資する制度なのでもなかろうか。

注)

- 1 香西泰 「通貨統合は大いなる実験」 日本経済新聞 2006年10月2日 P20
- 2 europe Winter 2006 「欧州統合の社会的側面」 P3
jpn.cec.eu.int/data/current/europe2006winter.pdf 06/09/20
- 3 <http://www.mita.lib.keio.ac.jp/eu/tenji1-3.htm> 06/09/20
- 4 europe Winter 2006 「欧州統合の社会的側面」 P3
jpn.cec.eu.int/data/current/europe2006winter.pdf 06/09/20
- 5 中村健吾 「社会的排除に抗する EU の戦略と加盟国における福祉国家の『構造改革』」 P3
<http://koho.osaka-cu.ac.jp/vuniv2004/econ2004/econ2004-8.pdf> 06/10/20
- 6 濱口桂一郎 <http://homepage3.nifty.com/hamachan/miraihaaruka.html> P2/7
06/10/08
- 7参照) 伊藤裕一 「『開かれた政策協調手法』の発展とその評価—EU 雇用政策分野における取り組みを中心に—」 <http://coe21-policy.sfc.keio.ac.jp/ja/wp/WP47.pdf> P6 06/10/10
- 8 安藤研一 「地域経済統合, 直接投資, 国際貿易: 日系自動車企業の対英直接投資を題材にして」 8行目 http://wwwsoc.nii.ac.jp/jsie/Tohoku_Univ/209_1.htm 06/10/10
- 9 衣笠哲生 「EU と欧州社会民主主義」 P2/7
<http://homepage2.nifty.com/socialist-consort/Opinions/Kinugasa/Kinugasa97.html> 06/10/30
- 10 伊藤裕一 「『開かれた政策協調手法』の発展とその評価—EU 雇用政策分野における取り組みを中心に—」 P2 <http://web.sfc.keio.ac.jp/~kgw/BBLS/index.cgi> 06/10/30
- 11 ジェトロ デュッセルドルフセンター 「製造業の国外移転とドイツの産業—産業空洞化に関する調査」 P7 <http://www.jetro.de/j/pdf/german> 09/09/20
- 12 厚生労働省 「1995年海外労働情勢」 第3章第1節1(2) 社会政策に関する白書 P1
<http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wpdocs/hpyj199501/b0058.html> 06/10/30
- 13 JILPT : The Japan Institute for Labour Policy and Training 労働政策研究報告書 2004 「先進諸国の雇用戦略に関する研究サマリー」 P3 16-18行目
http://www.jil.go.jp/institute/reports/2004/documents/003_summary.pdf 06/10/30
- 14 濱口桂一郎 「労働を中心とする福祉国家の構想」 P5 後から7行目
<http://homepage3.nifty.com/hamachan/researchcenter.html> 06/10/30
- 15 土田武史 「ドイツにおける社会保障改革の動向」 P4
http://www.mrisys.net/myilw/publication/pdf/54_01.pdf 06/10/20
- 16 比嘉宗平 「ワークフェア政策の射程」 立命館法政論集 第4号(2006年) P330
<http://www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/law/lex/hosei-4/higa.pdf> 06/10/30
- 17 同上 P331
- 18 同上 P335
- 19 土田武史 「ドイツにおける社会保障改革の動向」 P4
http://www.mrisys.net/myilw/publication/pdf/54_01.pdf 06/10/20
- 20 伊藤裕一 「『開かれた政策協調手法』の発展とその評価—EU 雇用政策分野における取り組みを中心に—」 P16 <http://web.sfc.keio.ac.jp/~kgw/BBLS/index.cgi> 06/10/30
- 21 平田周一 「EU における地域雇用施策」 JILPT Discussion Paper 05-012 P7-8
http://www.jil.go.jp/institute/discussion/documets/dps_05_012.pdf 06/10/20
- 22 駒村康平 「最低所得保障」 P221 岩波書店 2010年4月

-
- 2³ 「労働市場の状況」 P1
<http://www.ovta.or.jp/info/europe/germany/pdf/files/06labor.pdf> 06/10/20
- 2⁴ 濱中桂一郎 「仕事志向の福祉国家へーEUの雇用戦略が示唆するもの」 P7
<http://homepage3.nifty.com/hamachan/zenrosai.html> 06/10/10
- 2⁵ 中村健吾 「社会的排除に抗する EUの戦略と加盟国における福祉国家の『構造改革』」
P7 <http://koho.osaka-cu.ac.jp/vuniv2004/econ2004/econ2004-8.pdf> 06/10/20
- 2⁶ 濱中桂一郎 「仕事志向の福祉国家へーEUの雇用戦略が示唆するもの」 P6
<http://homepage3.nifty.com/hamachan/zenrosai.html> 06/10/10
- 2⁷ 平田周一 「EUにおける地域雇用政策」 JILPT Discussion Paper 05-012 2005年
4月 P6
- 2⁸ 濱口桂一郎 「仕事志向の福祉国家へーEUの雇用戦略が示唆するもの」 P7
<http://homepage3.nifty.com/hamachan/gendaihukushikokka.html> 07/02/10
- 2⁹ 同上
- 3⁰ 同上 P8
- 3¹ 菊池英明 「社会的排除とは何か? 概念整理の試み」 P9 IPSS Discussion Paper
series (No.2005-09)
- 3² 鈴木宗徳 「自由放任型個人主義から個人化のポリティクスへ」 P9
<http://www.soc.nii.ac.jp/jssm2/> 07/02/20
- 3³ 菊池英明 「社会的排除とは何か? 概念整理の試み」 P8 IPSS Discussion Paper
series (No.2005-09)
- 3⁴ 同上 P10
- 3⁵ 井上恒男 「ブレア労働政権下の英国年金改革の動向」
http://sousei2.doshisha.ac.jp/kiyou/5ab/5ab_inoue1.htm 07/-2/10
- 3⁶ 参照) 小沢修司 『福祉社会と社会保障改革—ベーシック・インカム構想の新地平—』
P104 高菅出版 2002年10月
- 3⁷ 平田周一 「EUにおける地域雇用施策」 JILPT Discussion Paper 05-012 P13
http://www.jil.go.jp/institute/discussion/documentns/dps_05_012.pdf 06/10/20
- 3⁸ 香西泰 「通貨統合は大いなる実験」 日本経済新聞 10月2日 P33
- 3⁹ 国連開発計画 (UNDP) 「人間開発って何? 人間開発指数とは」
http://www.undp.or.jp/publications/pdf/whats_hd200702.pdf P10 07/03/20

文献

- 小沢修司 『福祉社会と社会保障改革—ベーシック・インカム構想の新地平—』 P104 高
菅出版 2002年10月
- 岡本祥浩編 『欧米のホームレス問題上・下』 中村健吾 中山徹 都留民子 法律文化社
2004年3月31日
- 絵所秀紀・山崎幸治 『アマルティア・センの世界』 晃洋書房 2004年5月