

岩田 正美 著

『生活保護解体論』

（岩波書店、2021年11月 320頁）

大日 義晴



本書は、わが国の貧困研究を牽引してきた著者が、生活保護制度の抜本的な見直しを提言する制度論的論考である。

生活保護は、多様な原因によって生じた「今、貧困である」状態に対して、最低の生活限度まで底上げすることが重要であり、社会扶助の役割はまさにそこにある。しかし、日本では生活保護基準以下の人口に対する実際の生活保護利用人口の割合（捕捉率）が低くとどまっており、制度それ自身が、不名誉を表す烙印（スティグマ）として機能してしまっていることが強調される。その上で著者は、生活保護制度を、異なる質の複数の基礎的生活ニーズに沿って解体し、社会保険や社会サービスとの関係をもう一度紡ぎなおしたほうが、最低生活保障の強化につながると提案する。その理由としては、以下の四点（①生活保護は「何もかも失った困窮層」が「万策尽きて」利用する「最後のセーフティネット」である必要はなく、「今、貧困である」ことへの対応であるべきである。②生活保護の八つの扶助は、本来異なった生活ニーズに対応するものである。③国民皆保険・皆年金体制は、システムから外部化された生活保護のスティグマ化を伴いつつ、システムの内部に人々を包含してきたが、その仕組みは今日もはや限界である。④皆保険・皆年金体制における「低所得者対策」には内的矛盾があり、生活保護によって補完せざるを得ず、また「低所得」である基準についても生活保護基準との関係が曖昧である。）が挙げられる。

第1章では、生活保護制度の概要を示しつつ、制度が孕むいくつかの問題点が指摘されている。生活保護制度は、一方でその高い権利性、国家責任による最低生活保障、無差別平等の一般扶助、あらゆる生活ニーズを取り込んだ包括性といった、先進的な側面がある反面で、最低生活保障とならんで自立助長を目的に加えたこと、資産調査の厳しさ、幅広い親族扶養への期待といった矛盾をもつことが指摘される。そして基本的な問題点は、生活保護が前提にしている貧困理解が「古く」、何もかも失った貧困層へ、包括的な生活保障を行なうという体裁をとっていることだとする。さらに申請保護／職権保護、世帯単位／個人単位、基準票／必要即応、などのように様々な二重規定がなされており、くわえて多層的な基準設定をすることで、生活保障給付を福祉的フィールドの中での「裁量」的判断に持ち込む余地を大きくしてきたと分析する。

第2章では、「国民皆保険・皆年金」体制の内部で拡張していった低所得者対策に焦点をあて、もうひとつの社会扶助としての意味について検討されている。保険料の支払いが困難な層を含めて「皆保険・皆年金」としたのは、無理を承知の「冒険」であり、結局のところ、税金による保険料や費用負担の軽減、または免除といった低所得者対策を皆保険・皆年金の内部に制度化せざるをえなかったと説明する。まず国民健康保険料については、所得額に応じて三段階で軽減され、軽減分は税によって補填されるため、標準医療サービスを保障するための社会扶助の意味をもつ。くわえて、高額療養費の「特例該当」というかたちで、ボーダーライン上の要保護者については、その医療費軽減が、生活保護

ではなく医療保険内部で処理される。つづいて国民年金については、そもそも無拠出年金である「福祉年金」が拠出制年金と一体的に法制化されたことに触れた上で、負担能力に応じた多段階免除制度が取り入れられたものの、最低生活を保障するには不十分な、低い水準の年金受給者が多く生み出されていく矛盾を生んできたと指摘する。

第3章では、まず生活保護の八つの扶助が、異なった質の基礎的生活ニーズに対応していることが確認される。その上でその解体については、各扶助の単なる単給化ではなく、解体した扶助を日本の福祉国家の制度体系の中に「溶け込ませる」方法が提案される。そして、わが国における社会保険と社会扶助は、本質的に異なった原理とは言えないという解釈を示した上で、普遍主義の枠組みの中に選別政策を配置する「選別的普遍主義」（星野信也の定義を援用）として、上述の提案を位置付ける。

第4章は、本書の中心を占める具体的な提案である。前章までの議論を踏まえ、ニーズ別の生活保護の解体と他制度との融合、その上での再生に焦点が置かれる。具体的には、医療扶助と介護扶助の編みなおし、住宅手当の創設、教育扶助の解体、ひとり親世帯等基礎年金をつうじた子ども養育費の保障、「年金支援給付」をつうじた高齢期の生活扶助、「障害年金支援給付」をつうじた障害のあるときの生活扶助、求職者支援制度の改定に基づく失業時の生活保障と就労支援、そして生計維持給付としての一般扶助等が詳細に示される。

終章では、保障水準とミーンズテストのあり方、ベーシックインカム、所得情報のリアルタイム把握などが、残された課題として示される。

本書の最大の特徴は、今、貧困状態にある人に使われないという生活保護制度のきわめて根本的な問題に立ち返り、現行の生活保護に付随するスティグマを徹底的に解体するための方策として、社会保障制度全体の中に生活保護を位置づけなおそうとしている点だろう。具体的には、上述のとおり八つの扶助を社会保険などの低所得者対策に溶け込ませることが提案されるわけだが、このアイデアは、従来の小山進次郎による制度の解釈から一線を画し、あくまでも貧困「状態」に着目した上で、生活とそれに対応する基本的ニーズを分節化して捉える、籠山京の生活構造論的アプローチの再評価に基づいている点で、理論的な意義があると言える。同時にこれらの視角が、いわゆる新しい社会的リスクへの対応という、いたって今日的な課題の検討に有効活用しうることを説得的に論証してみせた点で、重要な政策的含意を導き出したと言えるだろう。

刺激的なタイトルとは裏腹に、現行の生活保護制度および低所得者対策の構造に関する緻密な分析と、思いのほか現実的な提案から構成される本書は、生活保護制度における「当たり前」をあらためて捉え返す上で、必読の書である。

(だいにち よしはる 和洋女子大学家政学部家政福祉学科准教授)