

提 言

経済危機に立ち向かう
包摂的社会政策のために



平成21年（2009年）6月25日

日 本 学 術 会 議

社会学委員会経済学委員会合同

包摂的社会政策に関する多角的検討分科会

この提言は、日本学術会議社会学委員会経済学委員会合同包摂的社会政策に関する多角的検討分科会の審議結果を取りまとめ公表するものである。

日本学術会議社会学委員会経済学委員会合同
包摂的社会政策に関する多角的検討分科会

委員長 古川 孝順（連携会員）
東洋大学ライフデザイン学部教授、同大学院福祉社会デザイン研究科
委員長

副委員長 大沢 真理（第一部会員）
東京大学社会科学研究所教授

幹 事 岩田 正美（連携会員）
日本女子大学人間社会学部教授

幹 事 小杉 礼子（連携会員）
労働政策研究・研修機構 統括研究員

井上 英夫（連携会員）
金沢大学大学院人間社会環境研究科教授

木下 秀雄（連携会員）
大阪市立大学大学院法学研究科教授

笹谷 春美（連携会員）
北海道教育大学札幌校教授

武川 正吾（連携会員）
東京大学大学院人文社会系研究科教授

橘木 俊詔（第一部会員）
同志社大学経済学部教授

二木 立（連携会員）
日本福祉大学副学長・教授

要 旨

1 作成の背景

米国発の今回の金融危機は、前例のない速さで諸国の実体経済に波及し、日本でもいわゆる非正規雇用者を中心に、失業者やホームレスの人が急激に増加している。この間に政府は、多様な緊急対策を次々と打ち出してきたが、生活困難を抱える人々にそれらが迅速かつ確実に届くことが望まれる。特に非正規雇用者の失業に関連して、雇用保険の失業手当の適用外のケースが少なくないことが懸念されている。

今回の経済危機を迎えるまでもなく、日本を含む先進諸国では格差問題やワーキングプアをはじめとする各種の社会的排除の問題が浮上してきた。社会的包摂を目指した社会政策・経済政策を構想することが先進諸国における共通課題となっていることから、第20期以来、日本学術会議社会学委員会経済学委員会合同の分科会として、包摂的社会政策に関する多角的検討分科会が設置されている。現下の厳しい雇用並びに生活危機の情勢に鑑みて、本分科会は関係機関に対する当面の提言を取りまとめることとした。

2 現状及び問題点

現下の厳しい雇用並びに生活危機の情勢の中で、政府は「安心実現のための緊急総合対策」（第一次補正予算 平成20年10月）、「生活対策（平成20年12月、第二次補正予算）」「生活防衛のための緊急対策」（平成21年3月21年度予算・税制改正）と、「緊急危機対策」（平成21年4月10日政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議）、平成21年度補正予算案（平成21年4月27日国会提出、同5月29日成立）など、多様な緊急対策を次々と打ち出している。

それらの対策では、ますます厳しさを増している雇用や生活問題に対して、従来の施策枠組みを超える取り組みが示されたことを評価したい。重要なのは、生活困難を抱える人々にそれらが迅速かつ確実に届くことであろう。多様な対策では、それぞれの事業の利用資格が細かく制限されており、少なからぬ予算を投入しようとしているにもかかわらず、諸事業の谷間に落ちてしまう人々が生じる恐れを否定できない。さらに、制度の手法についても懸念される点がある。

今必要なのは、当座の問題に対処する緊急対策を重ねるにとどまることなく、中長期的視点を併用して、日本の社会保障・雇用政策を根本から総合的に立て直す方向で検討することであり、そうした総合的な再構築との整合性を、緊急対策についても図ることであろう。

3 提言の内容

(1) 社会政策の総合的な立案に資する調査審議機関の設置

社会保障を継続的かつ包括的に調査審議し、改革の道筋を明らかにするために、

内閣総理大臣の下に、新たに恒常的な調査審議機関を設置する必要がある。その際に、旧社会保障制度審議会がその設置法によって、諮問によらず調査審議を行う任務・権限を与えられていたこと、国会議員や関係省庁の職員を含む委員構成となっていたことは、参考になるであろう。同時に、年金受給者や福祉サービス利用者といった当事者の参加を得ることも、模索するべきである。

(2) 総合的な政策立案の情報インフラとなる統計の整備

国勢調査をはじめ多くの指定統計等が存在しているが、社会政策を総合的に立案あるいは評価していくためのデータ整備が十分ではない。上記の調査審議機関は、集積されたデータの多角的な分析に基づいて審議することが必要である。データが迅速に公開され、研究者の独自の検証（二次分析）も可能にすることが望ましい。

(3) 行政機関のより緊密な連携の必要性

中央政府においては、厚生労働省の局間のより緊密な連携や部署の再編、また国土交通省の住宅関連部局や文部科学省などと厚生労働省との連携が不可欠となる。

地域に展開する第一線機関（労働基準監督署、社会保険事務所、公共職業安定所（ハローワーク）、福祉事務所、保健所、消費者センターなど）のより緊密な連携も検討されるべきである。

緊急対策においてさまざまに設けられた相談窓口を整理し直し、市民にわかりやすく利用しやすい形態にすることが重要であり、民間機関との連携のあり方についても再検討が必要であろう。

(4) 包摂的社会政策の焦点となる具体的な留意点

「失業—雇用政策」「子ども—教育政策」といった単線型の対応では効果は限定的であり、多様な生き方を前提とした「組み合わせ型」が基本となるべきである。

「組み合わせ型」とは、最低生活費（現金・現物のフロー）と住宅の保障（現物のストックと現金フロー）を土台とし、その上に必要に応じて就業支援や教育支援、保健医療・介護サービス、福祉サービスなどを積み上げるようなものである。

最低生活費保障では、社会保険に税方式の社会扶助を組み合わせることで、制度からの脱落を防ぐことができる。たとえば、雇用保険と求職者扶助、年金保険と最低保障年金、医療保険と医療扶助、介護保険と介護扶助のような組み合わせが考えられる。

社会扶助には一定の給付条件（資産制限や訓練受講など）は必要であるが、資格要件や手続きをできるだけシンプルにする必要がある。

なお給付ではなく貸付的方法（とりわけ有利子）は、借金を増やして生活再建にマイナスの効果を与えるため、生活費や就業訓練費、教育費にはより適切な方法が工夫されるべきである。

目 次

1	はじめに -----	1
2	本分科会の設置の経緯と審議の経過 -----	1
3	雇用危機と生活困難に対応する社会政策の状況 -----	2
4	政府の緊急対策について -----	5
5	社会政策の総合的な立案に資する調査審議機関の設置 -----	6
6	政策立案の情報インフラとなる統計の整備 -----	7
7	行政機関のより緊密な連携の必要性 -----	8
8	包摂的社会政策の焦点となる具体的な留意点 -----	8
9	提言—経済危機に立ち向かう包摂的社会政策のために -----	1 1

1 はじめに

米国のサブプライムローンの破綻に端を発した世界金融危機は、前例のない速さで諸国の実体経済に波及し、日本でもかつてなく突然に大規模に、人々が仕事とともに住居まで失い、まさに途方に暮れる中で 2009 年が始まり、現在に至っている。この間に政府は、「安心実現のための緊急総合対策」（第一次補正予算 平成 20 年 10 月）に始まり、直近の平成 21 年度補正予算案（平成 21 年 4 月 27 日国会提出、同年 5 月 29 日成立）まで、多様な緊急対策を次々と打ち出している。

重要なのは、生活困難を抱える人々にそれらが迅速かつ確実に届くことであろう。多様な対策では、少なからぬ予算を投入しようとしているにもかかわらず、諸事業の谷間に落ちてしまう人々が生じる恐れを否定できない。今必要なのは、当座の問題に対処する緊急対策を重ねるにとどまることなく、中長期的視点を併用して、日本の社会保障・雇用政策を根本から総合的に立て直す方向で検討することであり、そうした総合的な再構築との整合性を、緊急対策についても図ることであろう。日本学術会議の社会学委員会及び経済学委員会合同の分科会として設けられた包摂的社会政策に関する多角的検討分科会（以下、本分科会という。）は、このような課題意識から、①社会政策の総合的な立案に資する調査審議機関の設置、②総合的な政策立案の情報インフラとなる統計の整備、③行政機関のより緊密な連携の必要性、及び④包摂的社会政策の焦点となる具体的な留意点について、提言するものである。

2 本分科会の設置の経緯と審議の経過

本分科会は、ポスト工業化社会が直面する新しい社会問題の社会科学的な分析と、それらの解決に向けた包摂的社会政策を構想することを目的として、第 20 期日本学術会議において社会学委員会の下に設置され、2008 年 5 月より経済学委員会との合同分科会となった。分科会の目的を実現する上では、社会学、経済学、政治学、法学など、社会諸科学の連携の下で多角的に探求することが不可欠である。このため、2008 年 10 月より第 21 期日本学術会議において、社会学委員会・経済学委員会の合同分科会として再発足し、2009 年 1 月 8 日、同 3 月 30 日と 2 回の会合を行った。

本分科会では、新しい社会問題に関して次のような課題意識を共有してきた。すなわち、少子高齢化、グローバル化などの社会変動の中で、社会政策は新たな問題への対応が求められている。とりわけポスト工業化の中で、①女性の労働力率の上昇、②人口の高齢化、③技術革新による労働市場の変容、④社会サービスの民営化などから派生する諸問題が、近年では「新しい社会的リスク」と呼ばれるようになってきた。これらの「新しい社会的リスク」の顕在化に伴い、日本を含む先進諸国で格差問題やワーキングプアをはじめとする各種の社会的排除の問題が浮上してお

り、社会的包摂を目指した社会政策を構想することが先進諸国における共通課題となっているのである¹。

その折から、今次の世界金融経済危機が起こった。金融危機の日本への影響は比較的軽微であろうとの観測も当初にはあったが、2008年11月には、10月から失業率が急上昇（労働力調査）したことが判明した。この間、厚生労働省から報道発表されたように、2008年10月から2009年3月までに「雇止め」（労働契約を更新しないこと）等により職を失うと見込まれる非正規の雇用者の数が、ハローワークを通じて毎月把握されている。11月末には約3万人だった推計が、12月末には約8万5000人に跳ね上がった（2009年1月末では約12万5000人）。また、そうしたいわゆる「派遣切り」により、少なからぬ人々が住居をも失っていることが、日比谷公園での「年越し派遣村」等の取組を通じて明らかになった。非正規雇用者が雇用保険制度を適用される比率は正規雇用者に比して格段に低く、また、たとえば登録型派遣においては就業継続と失業の状態を截然と区別しにくい。そのため、収入の機会を失っていても雇用保険の失業手当の対象にならないケースが少なくないことが懸念された。

これらを受けて2009年1月8日の本分科会で、関係機関に対する当面の提言を取りまとめる必要性が合意され、3月30日の本分科会で取りまとめの手順が確認された。その後の持ち回り審議により、本提言案を合意した。提言案には社会学委員会および経済学委員会による査読が行われ、査読意見を踏まえた修正が行われた。また、5月28日の幹事会において提言案に対する意見を受けたことから、6月12日の分科会で再修正案を審議し取りまとめたものである。

3 雇用危機と生活困難に対応する社会政策の状況

- (1) 失業者のうち失業給付を受けない者が少なくないことが懸念される。国際労働機関（ILO）が3月下旬に発表した報告書『金融経済危機—ディーセントワークという対応』によれば、経済協力開発機構（OECD）諸国の半数以上で、失業者の過半数が給付を受けていない。特に中国、日本、米国、カナダ、英国、フランス、ドイツの7か国について、統計がとれる直近の時点で失業給付を受けて

¹ 「社会的排除」はヨーロッパ起源の概念であり、貧困や所得格差はもちろん、言語や情報（教育）の格差、健康の不平等、市民権の壁などのために、社会のいろいろな場面に一人前のメンバーとして参加できないことを指す。社会的排除に対する闘いは、1997年のアムステルダム条約で欧州連合（EU）の主要目標の一つに位置づけられた。欧州連合（EU）理事会は2001年12月に社会的排除と貧困の共通指標18項目を承認した（Social Protection Committee 2001; Bhalla and Lapeyre 2004: 6）。その後、2006年、2008年と指標は拡充されている

（http://ec.europa.eu/employment_social/spci/common_indicators_en.htm）。すなわち指標は、貧困リスク率（1人当たり可処分所得の中央値の60%未満の低所得者の比率）、貧困リスクのギャップ、所得5分位比率、長期失業率、若年NEET比率などからなる。2006年には、就労貧困リスクと15歳児童の低い読解力が追加され、2008年には医療ニーズの充足度と介護関連の指標リストが合意された。一方日本の政府サイドでは、2000年頃から、社会福祉の基礎構造改革、特に地域福祉推進に関わって「ソーシャル・インクルージョン」が言及されるようになった（岩田2008）。しかしその概念はなお、欧州連合（EU）の概念と比べて狭く限定的であると思われる。

いない失業者の比率が図示され、日本は 77%で、中国の 84%について高かった。いっぽうドイツの数値は 6%と桁違いに低く、フランスは 20%で、米国が 59%、カナダは 56%、英国は 45%だった (ILO 2009: figure 5)。

日本の数値は 2006 年度の平均で、日雇い部門の受給者や各種の一時金の受給者も含むとされており、中国の失業者総数は 2005 年について都市と農村の雇用者分布から推計されたものである。ドイツの数値は 2008 年 10 月であり、米国、カナダ、英国およびフランスは 2008 年 12 月の数値である。

日本の数値は 2 年以上前のものであるが、厚生労働省の雇用保険事業年報でも直近の数値は 2006 年度のものである。雇用保険事業年報によれば、77-78%程度という比率は 2004 年度から続いていて (2002 年度には約 70%)、最近に現出したものではない。日本のように統計が比較的整備された国で、こうした重要な数値が 2 年も以前のものであることは遺憾とされよう。

- (2) 失業給付を受けない失業者の比率が、上記のようなヨーロッパ主要国で低いのは、それらの諸国が失業保険制度に加えて失業扶助制度を持つためと考えられる。失業保険制度では保険料の一定の拠出歴などが給付の条件であり、給付期間も限定されている。そこで、学校卒業後に就職できないケースや自営業を廃業したケースなど保険料拠出歴が乏しい者、また保険給付期間がつきても失業し続ける者には、当然ながら保険給付がない。これに対して失業扶助ないし求職者手当などと呼ばれる制度は無拠出制であり、世帯所得の調査などに基づいて、しばしば期間無制限に給付を行う。OECD 29 か国で 2005 年には、失業保険制度に加えて失業扶助制度を持つ国はオーストラリア、オーストリア、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシア、アイルランド、ニュージーランド、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、イギリスの 12 か国である (OECD 2007: unemployment assistance benefits)。
- (3) 医療保障については、労働時間がフルタイムの 4 分の 3 以上の雇用者は、雇用者の健康保険を適用されていたはずであり、失業すれば国民健康保険に移るか、手続きをしないまま無保険になる (家族の雇用者健保の扶養家族となる場合もある)。国民健康保険制度では、1993 年以来、世帯数でも人員でも被保険者が増加してきた (2006 年度は 13 年ぶりに被保険者数が 0.7%減少)。その被保険者の内訳では、1960 年代には自営業者が 6 割以上を占めていたが、80 年代以降に無職者の比率が高まり、2001 年度は 50.9%と過半数となった。無職者とは高齢退職者や失業者であり、保険料の負担力は弱い。国保保険料の滞納世帯の比率は、96 年の 16.1%から 2008 年には 20.9%に上昇した (「平成 19 年度 国民健康保険 (市町村) の財政状況について = 速報 =」)。

無保険なら当然のこと、加入しても保険料納付が滞れば、医療を受ける機会は相対的に狭められる。そこでたとえば「国民皆保険を守るための日本医師会の緊急提言」(平成 21 年 6 月 3 日定例記者会見)は、患者自己負担の引き下げ、保険料 1 年以上の滞納に対する措置の停止などを求めている。後者の措置とは、健康保険証が回

収されて代わりに「被保険者資格証明書」が交付されることをさす。資格証明書で受診すると、かかった医療費の全額を窓口で支払わなければならないため、受診が抑制されがちである(http://dl.med.or.jp/dl-med/teireikaiken/20090603_4.pdf)。

- (4) 住宅関連の社会保障としては、「通常の (regular)」住宅給付 (家賃を補助する現金給付) が多くの国で制度化されている。「通常の」とは高齢者、障害者、学生などに限定しないという意味であるが、日本では生活保護制度の住宅扶助に限られる。OECD 29 か国で、2005 年に通常の住宅給付制度が存在しないのは、ベルギー、カナダ、日本、韓国、ルクセンブルグ、スロバキア、スペイン、スイス、トルコ、アメリカの 10 か国であり、西欧の主要国とオセアニアからなる多数の国では住宅給付が制度化されている (OECD 2007: cash housing benefits)。
- (5) 日本の生活保護制度の一つの特徴は、捕捉率が低い点にある。「捕捉率 (take-up rate)」とは、所得が公的扶助基準以下の世帯のうち保護を受けている世帯の比率をいう。日本の生活保護制度の捕捉率については複数の研究者による推計があり、10%程度から 20%弱と見られている。これに対してイギリスの公的扶助である補足給付制度では 80%、アメリカの要扶養家族扶助 (AFDC) およびフードスタンプでは 60-67%、ドイツの社会扶助では 37%と推計されている (橘木・浦川 2006: 125)。
- (6) 日本において労働年齢の者が傷病や障害を伴わない場合に (失業者はこの場合に該当)、生活保護を受けることが極めて稀である点は常識に属する。OECD の調査によれば、2000 年前後の時点で、日本の労働年齢人口の相対的貧困率は、税制および社会保障制度による再分配以前の当初所得のレベルでは、国際的にさほど高くないが、再分配後の可処分所得レベルではトップクラスだった (Jones 2007)。OECD の「相対的貧困」の基準は、1 人当たり世帯所得の中央値の 50% 未満というものであり、日本の生活保護基準とほぼ同等であると考えられる²。
- (7) そこで失業者等の種々のニーズに対して資金を貸し付ける制度が存在する。しかし、既存の貸付制度は、利用率が低いか、償還が芳しくないことが懸念されている。例えば「技能者育成資金制度」(失業者の訓練期間中の生活保障給付制度) は、かなり寛大な返済免除条件であるが、3 月 18 日時点で利用者はわずか 13 人と報道されている (『朝日新聞』2009 年 3 月 20 日社説)。生活福祉資金貸付制度では 2001 年度から離職者支援資金が開始されたが、償還率は 2006 年度で 40% 足らずと低い (厚生労働省社会援護局「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」第 6 回会議資料 2007 年 12 月 14 日開催)。2008 年度の TOKYO チャレンジネットの住宅資金貸付では、住環境・生活不安等の相談が 1500 件近くあったのに対して、貸付決定は 177 人だった (<http://www.tokyo-challenge.net/>)。

² 慶應義塾大学の研究グループによれば、日本の公式の貧困線というべき生活保護基準と OECD の相対的貧困基準を対比すると、後者は要保護世帯率を把握するうえで代用可能である (山田ほか 2008)。

4 政府の緊急対策について

- (1) 現下の厳しい雇用並びに生活危機の情勢の中で、政府は「安心実現のための緊急総合対策」（第一次補正予算 平成 20 年 10 月）、「生活対策（平成 20 年 12 月、第二次補正予算）」「生活防衛のための緊急対策」（平成 21 年 3 月 21 年度予算・税制改正）と、「緊急危機対策」（平成 21 年 4 月 10 日政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議）、平成 21 年度補正予算案（平成 21 年 4 月 27 日国会提出、同年 5 月 29 日成立）など、多様な緊急対策を次々と打ち出してきている。
- (2) これらの対策では、ますます厳しさを増している雇用や生活問題に対して、従来の施策枠組みを超える取り組みが、以下のように打ち出されたことを評価したい。
 - ① これまで就業支援中心であった非正規雇用や失業問題に対して、生活費や住宅手当支給が組み合わされ、生活保護に至る手前に、社会扶助と呼ぶべきセーフティネットを構築する必要性が意識されたこと（平成 21 年度補正予算における「緊急人材育成・就職支援基金（仮称）」など）
 - ② 貧困の世代的連鎖の防止を視野に入れた、子どもと家族の応援手当、教育費負担の支援や生活保護世帯における学習支援などの導入によって、子どもの貧困への支援が焦点化されたこと
 - ③ 外国人労働者への支援も含まれていること
- (3) しかし、これらの対策の多くは時限的なものであり、たとえば社会扶助と呼ぶべきセーフティネットを、従来の社会保険および生活保護による所得保障等と、どのように整合的に組み合わせるのか、必ずしも十分に検討されたわけではない。また、それぞれの事業の利用資格が細かく制限されており、少なからぬ予算を投入しようとしているにもかかわらず、諸事業の谷間に落ちてしまう人々が生じる恐れを否定できない。さらに、制度の手法についても、**8**で述べるように懸念される点がある。
- (4) 今必要なのは、当座の問題に対処する緊急対策を重ねるにとどまることなく、中長期的視点を併用して、日本の社会保障・雇用政策を根本から総合的に立て直す方向で検討することであり、そうした総合的な再構築との整合性を、緊急対策についても図ることであろう。
- (5) なぜなら、現在の非正規労働問題、失業問題、就労低所得層問題等は、決して現在の世界恐慌の下での一過性の現象ではなく、グローバル化とポスト工業社会における雇用の変化、あるいはそれと関連した家族の変化が背景にあるからである。
- (6) また、戦後日本で構築された社会保障や雇用政策等の体系は、**3**で見たような状況にあり、近年の社会問題に対処し難いことは、すでに多方面から指摘されている。多様な緊急政策が繰り出される傍らで、戦後日本の社会保障の中軸となってきた国民皆保険・皆年金体制の綻びが露呈し、それへの信頼が薄れてきている

ことも懸念される³。今なすべきは、新たな時代の生活と雇用を前提として、人々の連帯を育むような、新しい包摂的社会政策を構築することである。

(7) 本提言は、このような新しい包摂的社会政策を構築する上で不可欠なものとして、

- ① 社会政策の総合的な立案に資する調査審議機関の設置
 - ② 総合的な政策立案の情報インフラとなる統計の整備
 - ③ 行政機関のより緊密な連携の必要性
 - ④ 包摂的社会政策の焦点となる具体的な留意点
- について、提案するものである。

5 社会政策の総合的な立案に資する調査審議機関の設置

- (1) わが国の社会保障制度については従来、内閣総理大臣の諮問機関として 1948 年に設置された社会保障制度審議会が、そのグランドデザインを提案してきた。同審議会は、国会議員、関係各省の職員、学識経験者及び社会保険事業の関係者（使用者、雇用者、医師等）をメンバーとし、社会保障のあり方について自発的に（諮問がなくても）調査審議し、内閣総理大臣や関係各大臣に勧告や建議を行う任務・権限を持っていた（同審議会設置法）。しかし、中央省庁の再編に伴って 2001 年に同審議会が廃止されて以降は、グランドデザインに関して調査審議し勧告を行うといった権限を持つ審議会は存在していない。
- (2) 無論内閣府には、重要会議の一つとして内閣総理大臣を議長とする経済財政諮問会議が置かれ、有識者会議、懇談会などで社会保障に関してさまざまな議論が行われている。また厚生労働省の社会保障審議会でも、社会保障の一体的改革について議論されている。しかし、2008 年 1 月には、社会保障のあるべき姿について、国民に分かりやすく議論を行うことを目的として、社会保障国民会議が福田内閣総理大臣の下に設置された。同会議が設置されたこと自体が、同種の任務を持つ会議や審議会が存在しなかったことを示している。
- (3) 社会保障国民会議は 2008 年 12 月 26 日の閣議決定で廃止され、2009 年 2 月 12 日に後継組織として中長期的な社会保障の将来像を検討する社会保障改革推進懇談会が発足した。報道によれば同懇談会は、内閣の経済財政改革の基本方針であるいわゆる「骨太の方針」に意見を反映させることとされており、その議論の射程はおのずと限られている。そのためか、新たに「安心社会」の実現に向けて「国家として目指すべき方向性や基本政策のあり方について、幅広い視点から、総合的な検討を行う」として、内閣総理大臣の下に安心社会実現会議が設けられ、4 月

³ 2007 年 9 月に行われた共同通信社・日本世論調査会の調査によれば、厚生年金、国民年金などの公的年金制度について、「信頼していない」「あまり信頼していない」人が 46%に上った（世論調査インデックス<http://www.soc.nii.ac.jp/cgi-bin/japor/search/yoron.cgi>）。2009 年 4 月下旬の報道によれば、2008 年度の国民年金の納付率は 62%前後となる見込みで、3 年連続低下して過去最低を記す模様である（『日本経済新聞』2009 年 4 月 27 日）。

13日から会合を開始した。

- (4) 安心社会実現会議が6月15日に提出した報告書では、「安心社会実現の基本原則についての合意形成の場」として「超党派による『安心社会実現円卓会議』」を設置することが、優先課題として指摘されている。同会議の構成等はつまびらかにされていないが、従来の会議や審議会の限界が意識されていることは明白である。一般に政府の審議会は、省庁の下に置かれ、立法や行政計画等のタイミングに合わせて、主務大臣の諮問に答申することを任務とする。そのような審議会では、社会保障のあるべき姿についてグランドデザインを描き、改革の成否を検証することはできないからである。
- (5) そこで、社会保障を継続的かつ包括的に調査審議し、改革の道筋を明らかにするために、内閣総理大臣の下に新たに恒常的な調査審議機関を設置する必要がある。その際に、旧社会保障制度審議会がその設置法によって、諮問によらず調査審議を行う任務・権限を与えられていたこと、国会議員や関係省庁の職員を含む委員構成となっていたことは、参考になるであろう。同時に、年金受給者や福祉サービス利用者といった当事者の参加を得ることも、模索すべきである。「安心社会実現円卓会議」がそのような調査審議機関として構想されているとすれば、その発足に期待したい。

6 総合的な政策立案の情報インフラとなる統計の整備

- (1) わが国においては、国勢調査をはじめ多くの指定統計等が存在しているが、社会政策を立案あるいは評価していくためのデータ整備が十分ではない。前項で設置を提案した調査審議機関は、集積されたデータの多角的な分析に基づいて審議することが必要である。データが迅速に公開され、研究者の独自の検証（二次分析）も可能にすることが望ましい。
- (2) たとえば次のような調査やデータ加工、分析が必要である。
- ・ 学校における卒業後の進路の追跡（卒業生縦断調査）
 - ・ 就業状況の縦断調査
 - ・ 所得・消費データの横断・縦断調査。
 - ・ 所得消費水準比較のための調整係数の整備（世帯単位ではなく、調整済み1単位当たりへの変換）
 - ・ 単身者の統計整備（企業の寮、宿泊所、施設等を含めた、単身者の居所の把握も含めて）
 - ・ 社会保険料、公共料金、健康保険制度や介護保険制度における自己負担金などの滞納層のデータ整備と分析
 - ・ 上記に基づく貧困や低所得の計測
 - ・ 税制における課税・非課税階層、各種減免基準と上記の所得消費水準との関連の解明
 - ・ 社会保険事務所、公共職業安定所（ハローワーク）、労働基準監督署、福祉事

務所、児童相談所な

どの相談窓口による相談ケースを、データとして蓄積し、分析等の利用を可能にする

- ・ 政策効果の測定

7 行政機関のより緊密な連携の必要性

- (1) 中央政府においては、厚生労働省の局間のより緊密な連携や部局の再編、また特に国土交通省の住宅関連部局や文部科学省などと厚生労働省との連携が不可欠となる。この場合、国民を稼働年齢期、高齢期（障害）、子ども、といったライフステージで括って、各ステージに係る施策を所掌する関係省庁の該当部局同士の連携組織を設けることも選択肢であろう。また、**8**で述べるような、基礎となる最低生活費保障と住宅手当を担当する部署、就業支援（雇用保障）、教育・保育サービス、医療・介護サービスというような括りもありえよう。

望ましい括り方は、包括的な社会政策のグランドデザインのあり方によって方向付けられていく。

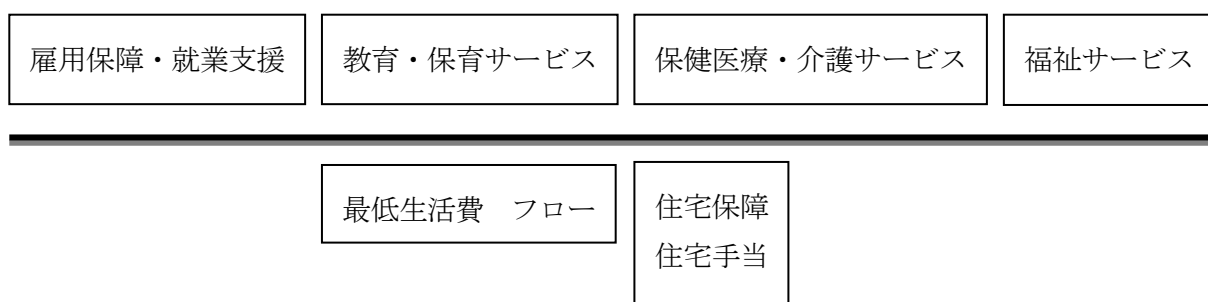
- (2) 労働と生活に関連する施策が実際の地域に展開する場合に、第一線機関として位置付けられてきたのは、労働基準監督署、社会保険事務所、公共職業安定所（ハローワーク）、福祉事務所、保健所、消費者センターなどであるが、それら機関のより緊密な連携も検討されるべきである。その際に、それらの位置付け（国の機関、都道府県機関、基礎自治体機関）の整理が必要である。
- (3) 緊急対策においてさまざまに設けられてきた相談窓口を整理し直し、市民にわかりやすく、また利用しやすい形態にすることが重要である。その際に、民間機関との連携のあり方も再検討が必要であろう。

8 包摂的社会政策の焦点となる具体的な留意点

- (1) 包摂的社会政策とは、人々がその人生を自由闊達に生きていくと共に、社会の構成員としてその役割を十分果たせるような条件をつくることによって、個人の幸福と社会の連帯を一体的に実現しようとするものである。
- (2) ライフステージ別の政策の考え方は依然主軸となるが、夫婦と2子というような「標準」的家族のライフコースだけでなく、単身や夫婦のみで暮らす時期が長くなっていることを十分考慮し、たとえば単身者（若者、中年者、高齢者）、夫婦（家族形成期の夫婦、高齢期の夫婦）、子育て期家族といった、多様な生活単位に注目し、それぞれの生き方に合わせた社会的支援が包括的に提供されることが必要である。
- (3) ライフコースと併せて、低所得層が利用できる政策メニューを増やす必要がある。その際に「低所得層」の合理的な定義が不可欠となるが、国際比較に用いられる相対的貧困基準と生活保護基準がほぼ同等と考えられることから、当面、生活保護基準を起点とすることは不合理でない。また、ホームレスや「ネットカフェ

ェ利用者」など居所の不安定な人々への対策を、一般施策の中に包含していくことが不可欠である。

- (4) 対策の手法として、「失業－雇用政策」「子ども－教育政策」といった単線型の対応では効果は限定的である。なぜなら、日々の生活や住居の不安定なところで、求職活動や子どもの教育保障は達成し得ないからである。そこで、上記の多様な生き方を前提とした、より効果的な「組み合わせ型」の対応が基本となるべきである。「組み合わせ型」とは、最低生活費（現金・現物のフロー）と住宅の保障（現物のストックと現金フロー）を土台とし、その上に必要に応じて雇用保障・就業支援や教育支援、保健医療・介護サービス、福祉サービスなどが積み上げられるようなものである。



- (5) 住宅保障は、多様な生き方の基礎であり、社会の構成員としての帰属を明確にするために不可欠である。住宅そのもの（現物ストック）の提供の他、住宅手当（現金フロー）としての保障が考えられる。とりわけ住宅手当は、単身者、低所得層への政策メニューとして効果的であり、また施設入所に際しての「ホテルコスト」の支払いの基礎となる。
- (6) 最低生活費保障では、従来の社会保険によるもののほか、租税を財源とする社会扶助を組み合わせることによって、制度から脱落する層を作らないようにすることができる。それには、雇用保険と雇用扶助（あるいは求職者扶助）、年金保険と最低保障年金（租税による）⁴、医療保険と医療扶助、介護保険と介護扶助のような組み合わせが考えられる。
- (7) 社会扶助の導入に当たっては、一定の給付条件（資産制限や就業訓練など）は必要であるが、資格要件はできるだけシンプルなものとし、わかりやすい制度にしていく必要がある。これは扶助の受給資格者を拡大することを意味するものではなく、所定の受給資格者に支援が確実に届くようにするためである。

⁴ 基礎年金の財源を全額税方式とすることは、日本経団連や日本経済新聞社が提案するところである（日本経団連『国民全体で支えあう持続可能な社会保障制度を目指して－安心・安全な未来と負担の設計－』2009年2月17日

<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2009/011/honbun.html#part2>。

日本経済新聞社「年金制度改革研究会」報告は

<http://netplus.nikkei.co.jp/nikkei/news/nenkin/sec1/sec080107.html>。

- (8) 日本の生活保護制度に関しては、所定の要保護者に支援が届きにくい点（低い捕捉率）の改善を真剣に検討する必要があるが、さしあたり医療扶助、介護扶助、住宅扶助を生活保護制度から独立させ、低所得層メニューとしていくことが考えられる。
- (9) なお、給付ではなく貸付的方法（とりわけ有利子）は、借金を増やして生活再建にマイナスの効果を与えることから、生活費や就業訓練費、教育費の支援には適切な方法ではないと考えられる。貸与型奨学金は、若者の社会へのスタートラインの実質的不平等を拡大することが懸念され、安心社会実現会議でも、給付型奨学金制度の導入が優先課題として指摘されるところである⁵。

⁵ すでに 21 年度補正予算では高校・大学の授業料減免や奨学金の返還猶予のための措置が盛り込まれており、貸与型の機能不全が事実上前提されている。

9 提言—経済危機に立ち向かう包摂的社会政策のために

米国発の今回の金融危機は、前例のない速さで諸国の実体経済に波及し、日本でもいわゆる非正規雇用者を中心に、失業者やホームレスの人が急激に増加している。この間に政府は、多様な緊急対策を次々と打ち出してきたが、生活困難を抱える人々にそれらが迅速かつ確実に届くことが望まれる。今回の経済危機を迎えるまでもなく、日本を含む先進諸国で格差問題やワーキングプアをはじめとする各種の社会的排除の問題が浮上してきた。社会的包摂を目指した社会政策を構想することは先進諸国における共通課題となっている。今必要なのは、中長期的視点を併用して、日本の社会保障・雇用政策を根本から総合的に立て直す方向で検討することであり、そうした総合的な再構築との整合性を、緊急対策についても図ることである。

そのため、以下、政府に対して提言する。

(1) 社会政策の総合的な立案に資する調査審議機関の設置

社会保障を継続的かつ包括的に調査審議し、改革の道筋を明らかにするために、内閣総理大臣の下に新たに恒常的な調査審議機関を設置する必要がある。その際に、旧社会保障制度審議会がその設置法によって、諮問によらず調査審議を行う任務・権限を与えられていたこと、国会議員や関係省庁の職員を含む委員構成となっていたことは、参考になるであろう。同時に、年金受給者や福祉サービス利用者といった当事者の参加を得ることも、模索するべきである。

(2) 総合的な政策立案の情報インフラとなる統計の整備

国勢調査をはじめ多くの指定統計等が存在しているが、社会政策を総合的に立案あるいは評価していくためのデータ整備が十分ではない。上記の調査審議機関は、集積されたデータの多角的な分析に基づいて審議することが必要である。データが迅速に公開され、研究者の独自の検証（二次分析）も可能にすることが望ましい。

(3) 行政機関のより緊密な連携の必要性

中央政府においては、厚生労働省の局間のより緊密な連携や部署の再編、また国土交通省の住宅関連部局や文部科学省などと厚生労働省との連携が不可欠となる。

地域に展開する第一線機関（労働基準監督署、社会保険事務所、公共職業安定所（ハローワーク）、福祉事務所、保健所、消費者センターなど）のより緊密な連携も検討されるべきである。

緊急対策においてさまざまに設けられた相談窓口を整理し直し、市民にわかりやすく利用しやすい形態にすることが重要であり、民間機関との連携のあり方にも再検討が必要であろう。

(4) 包摂的社会政策の焦点となる具体的な留意点

「失業―雇用政策」「子ども―教育政策」といった単線型の対応では効果は限定的であり、多様な生き方を前提とした「組み合わせ型」が基本となるべきである。

「組み合わせ型」とは、最低生活費（現金・現物のフロー）と住宅の保障（現物のストックと現金フロー）を土台とし、その上に必要に応じて雇用保障・就業支援や教育支援、保健医療・介護サービス、福祉サービスなどが積み上げられるようなものである。

最低生活費保障では、社会保険に税方式の社会扶助を組み合わせることで、制度からの脱落を防ぐことができる。たとえば、雇用保険と求職者扶助、年金保険と最低保障年金、医療保険と医療扶助、介護保険と介護扶助のような組み合わせが考えられる。

社会扶助には一定の給付条件（資産制限や訓練受講など）は必要であるが、資格要件や手続きをできるだけシンプルにする必要がある。

なお給付ではなく貸付的方法（とりわけ有利子）は、借金を増やして生活再建にマイナスの効果を与えるため、生活費や就業訓練費、教育費の支援にはより適切な方法が工夫されるべきである。

<引用文献>

- Bhalla, Ajit S.; Frederick Lapeyre (2004) *Poverty and Exclusion in a Global World*. Hampshire and New York: Palgrave (second revised edition).
- Social Protection Committee (2001) Report on Indicators in the Field of Poverty and Social Exclusion.
- ILO (International Institute for Labour Studies) (2009) *The Financial and Economic Crisis: A Decent Work Response*.
[http://www.ilo.org/global/About the ILO/Media and public information/Press releases/lang--en/WCMS_104065/index.htm](http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang--en/WCMS_104065/index.htm)
- Jones, R. S. (2007) “Income Inequality, Poverty and Social Spending in Japan,” Economic Department Working Papers No. 556, Paris: OECD.
- OECD (2009) *Benefits and Wages 2007: OECD Indicators*.
http://www.oecd.org/document/3/0,3343,en_2649_34637_39617987_1_1_1_1,00.html
- 岩田正美 (2008) 『社会的排除 参加の欠如・不確かな帰属』 有斐閣
- 橘木俊詔・浦川邦夫 (2006) 『日本の貧困研究』 東京大学出版会
- 山田篤裕・四方理人・田中総一郎・駒村康平 (2008) 「第 1 報告：貧困基準の重なり— OECD 相対的貧困基準と生活保護基準の重なり—」、社会政策学会第 117 回大会テーマ別分科会第 2 「多様な貧困と所得保障」 報告