

令和 2 年 6 月 21 日現在

機関番号：12611

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2016～2019

課題番号：16K13431

研究課題名（和文）普遍主義に基づく最低生活保障のモデルの政策学的研究

研究課題名（英文）A policy-oriented study on the model of the minimum income protection based on the principle of universalism

研究代表者

平岡 公一（Hiraoka, Koichi）

お茶の水女子大学・基幹研究院・教授

研究者番号：10181140

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,600,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では、「普遍主義に基づく最低生活保障の体系化」の政策構想の理論的基礎づけを確立し、具体的な政策提案につなげることを目指して、当初設定した6つの課題に即して、多面的な検討を行った。得られた知見は多岐にわたるが、特に重要な点は、「選別主義に基づく最低生活保障のモデル」とベーシックインカムという他の2つのモデルとの比較を通して、理念型モデルとしての「普遍主義に基づく最低生活保障のモデル」の特徴や意義を検討することが有益であるということであった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は、社会保障による最低生活保障機能に焦点化するものであり、この主題に関する理論的な論点を整理し体系化するとともに、実証的な国際比較研究と歴史研究を展開するものである。その点で、この主題に関する理論研究・国際比較研究・歴史研究の進展に寄与するものであるとともに、社会保障の制度体系の再編をめぐる政策的議論に活用しうる知見を提供するという点で社会的意義を有するものである。

研究成果の概要（英文）：The aim of this study was to first consolidate the theoretical foundation of the minimum income protection policy model based on the principle of universalism and subsequently explore the possibility of linking this model to concrete policy proposals, through the investigation of six research questions specified in the application of the study. The most important result obtained in this study was that the characteristics and the significance of this policy model can be most effectively examined through its comparison with the minimum income protection model based on the principle of selectivism as well as the model of Basic Income.

研究分野：社会福祉学、社会政策学

キーワード：社会政策学 社会福祉関連 所得保障 最低生活保障 普遍主義

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

研究代表者は、2011年の論文(平岡、2011)で、今日求められている社会保障の制度体系の再構築をめぐる議論では、「普遍主義に基づく最低生活保障の体系化」を、その主要な基軸の一つとすべきであると主張した。そこでは、またこのモデルを現実化していく上での基本的な論点を検討したが、一つの政策構想の骨格の提示にとどまり、理論的基礎づけも不十分であった。その後、重層的セーフティネット論と関連づけた検討も行った(平岡、2013)が、具体的な政策提案につなげるためには多くの検討課題があることが明らかになった。最低生活保障のあり方については、海外において多くの文献があるが、日本での研究はそのレベルに達しておらず、それらの欧米の文献では日本の制度に即した議論は行われていない状況にあった。

2. 研究の目的

本研究の目的は、「普遍主義に基づく最低生活保障の体系化」の政策構想の理論的基礎づけを確立し、具体的な政策提案につなげることを目指して、この政策構想をめぐる日本での議論の経緯や、その議論が一時低調となった経緯の解明、欧州等におけるこの政策構想に適合的な制度改革・政策展開の検討、この主題に関わる国際機関等の議論や政策提案の検討、雇用の非正規化・不安定化の進展等の状況変化との関連の検討、この政策構想とベーシックインカム論との関連の検討、子ども・障害者等の福祉に関わる政策目標との関連の検討という課題の検討を行うことであった。

3. 研究の方法

研究の方法としては、以上の検討課題に即して、学術文献、各国政府・国際機関等の政策文書、歴史的資料を収集し検討を行うという方法が中心となる。

4. 研究成果

本研究の実施にあたっては、上記のとおり設定した検討課題を出発点に、研究種目の趣旨に沿って、研究を進める中で発見された新たな研究の萌芽も研究の対象に組み入れつつ、当初設定した目標への到達を目指して研究を進めた。以下では、研究成果の要点を7点にまとめて記述する。

(1) 「普遍主義に基づく最低生活保障」をめぐる日本での議論と政策展開

ベヴァリッジ報告の影響もあって、1950年代から60年代にかけて「普遍主義に基づく最低生活保障」の考え方は、研究者・実務家の間で一定の影響力を持っていたと考えられるが、その一方で、失業対策事業や、貸付・授産等の社会福祉事業を通して、稼働年齢の低所得層が生活保護の受給に至るのを極力回避し、就労による経済自立に結びつけようとする政策の流れが存在していたことが確認できた。また、理論面でも運動的要求の面でも労働権の保障を重視する考え方も影響力を持っていた。就労促進と生活保障をめぐるこのような問題の構図は、2000年代に入って稼働年齢の生活困窮者が増加していく中で、違った形で表面化してきている。「普遍主義に基づく最低生活保障」における労働の位置づけについては、関連する種々の論点を考慮しつつさらに検討を進める必要がある。

さて、1950年代末から1970年代初頭にかけては、(年金制度・生活保護制度に加え)最低賃金制度と児童手当制度が導入され、「普遍主義に基づく最低生活保障のモデル」の構成要素(平岡、2011)が出そろったのであるが、70年代に入る頃には、「普遍主義に基づく最低生活保障」をめぐる議論は低調になっていた。その背景としては、政治的要因による年金の給付水準の引上げなどの動きがあり、行政の視点からの給付水準の根拠についての議論が展開しにくくなったこと、研究者のなかでは社会保険ではなく社会扶助を重視する主張も強く、ベヴァリッジ・モデルとのずれが大きかったこと、自治体の独自の福祉施策への取り組みなども始まり、社会保障をめぐる関心が多様化し、最低生活保障に焦点を合わせた議論が少なくなったこと、普遍主義・選別主義をめぐる議論が、日本では高齢者福祉等の社会福祉分野で展開され、社会保障全体をめぐる議論には結びつかなかったこと、などの点があることが明らかになった。

日本における普遍主義的な社会保障の制度体系は、1961年の国民皆保険皆年金の実現によってその基盤が築かれたが、そこに至る政策・政治過程については、もっぱら国レベルの動きにのみ注目して論じられることが多く、(特に年金制度については)自治体レベルの動きが注目されることは少なかった。この点に関しては、これまで一部の研究者しか注目してこなかった自治体レベルでの「敬老年金」(制度の名称は、自治体によって異なる)の導入の動き(村上、2000)を検討する必要があることが明らかになった。この制度は、1956年に大分県が初めて導入して以降、広く全国に普及したものである(総理府社会保障制度審議会事務局、1958)。

(2) 地方自治体レベルにおける普遍主義的社会保障の追求

この「敬老年金」は、慰労金的性格と、普遍主義的な老後保障制度の萌芽という両面的な性格をもつものであり、実際には、所得・年齢の基準により対象が著しく限定され、給付額も少額であった場合が多いことから、前者の性格が強いものであった。しかし、給付額が最も高額であった兵庫県尼崎市の場合(名称は、「養老年金」)など、社会保障の理念が明確に掲げられている場合もあり、国民年金制度における老齢福祉年金の先駆けとしての性格を持つものでもあった。またこの制度を導入した自治体のその後の政策展開を見ていくと、障害者・障害児・母子世帯等を

対象にした社会手当の導入につながっていく場合もあった。このような流れの中で、地方自治体が先導することで、国レベルの国民皆保険皆年金の限界を補い、普遍主義的社会保障の実質化が図られたという側面があることを見落とすべきではないであろう。

このような政策の流れに着目して、各種の資料を収集し検討していく中で明らかになってきたことは、1950年代～60年代において、社会保障制度の確立等の理念のもとで独自の強い福祉施策を展開していった知事・市長等の自治体の首長が存在しており、その政治的背景がさまざまであったということである。その取り組みには、「革新自治体ブーム」以前の時期における「先取り福祉」行政という側面があった。そのような首長の代表例としては、敬老年金を最初に導入した木下郁大分県知事（1955～71）のほか、阪本勝尼崎市長（1951～1954）・兵庫県知事（1954～1962）、三木行治岡山県知事（1951～1964）、岩上二郎茨城県知事（1959～1975）などをあげることができる。

(3) 尼崎市社会保障制度審議会と地方自治体の社会福祉調査

このような自治体について調べていく中で、研究対象として取り上げるべきと考えられる二つの事象に行き当たった。

一つは、尼崎市の福祉施策の展開に同市社会保障審議会が果たした役割である。自治体の審議会としては、兵庫県と同県西宮市を除くと他に例がないと考えられる「社会保障」という用語を名称に含む同審議会は、1955年12月に設置され、昭和30年代に限っても8次の諮問に答えて30件を超える答申を行い、前述の養老年金等の先進的な福祉施策の実現に寄与した。同審議会の特色は、第一線の社会保障・社会福祉研究者に委託をして種々の福祉問題に関する調査を実施し、昭和30年代に限っても、29件の報告書を刊行していることである。そのなかには、学術的に高い水準のものも少なくなく、同市の政策立案に活用されるのみならず、社会に一定のインパクトを与えたものと考えられる。

もう一つは、昭和20年代から30年代の時期に、大都市部を中心に、福祉施策の政策立案の基礎資料として貧困問題その他の福祉問題について、調査活動に積極的に取り組む自治体があったという点である。それらは、戦前期の社会事業調査を引き継ぐ面もあったと思われるが、同時に、戦後、日本に紹介されたアメリカ等の新しい社会調査の方法が取り入れられることもあった。その代表例は、大阪市の場合であり、終戦直後の壕舎生活者などの実態調査から始まって、生活保護、授産事業、母子福祉資金、住宅事情、海外の社会事業や専門職教育など多様なテーマで調査研究を行い「大阪市民局（後に社会部、民生局）報告」として、昭和20年～31年の間に、74件の報告書を刊行している。

社会福祉（社会事業）調査史については、一定の研究の蓄積があるが、戦後の自治体による調査については、今後の重要な研究課題と考えられる。また自治体レベルの審議会の活動や調査研究と、それに基づく政策展開が、国の政策に与えた影響も、新たな研究課題と考えられる。

(4) 欧州等における政策動向と研究の展開

日本では、最低生活保障における普遍主義対選別主義という論点に即した議論が行われることはほとんどないが、欧州等では事情が異なる。最低生活保障を行う制度の特性について、他の要素と共に、普遍（主義）的か選別（主義）的かという点にも注目して、先進諸国（OECD加盟国）の制度を比較する国際共同研究も行われている。Marx and Nelson (2113:9-10) は、この研究の総括として、最低所得保障制度の構造、範囲（受給者比率）、寛大さ（給付水準）に基づいて先進諸国を類型化しており、「選別的福祉システム」「公的扶助国家」「統合的セーフティネットを伴う福祉国家」「二重社会扶助（日本が含まれる）」「市民権ベースの残余的扶助」「萌芽的扶助」「分権的裁量的救済」の7類型が設定されている。

福祉レジーム類型と公的扶助制度の関わりについてみると、興味深い関連がみられる。一つには、自由主義的な性格が強いと考えられるイギリスにおいて、普遍主義的性格が強いとみなしうる最低所得給付が発展してきたという「福祉パラドックス」と呼ばれる現象がある（Marx and Nelson, 2113:8）。一方、保守主義レジームの典型国とされてきたドイツ・フランスでは、従来の社会保険と社会扶助の枠内での最低生活保障の限界を補う新たな最低生活保障制度が導入されている。また、福祉レジームの類型を問わず、ワークフェアないしアクティベーションを推進する動きが、最低生活保障の仕組みに影響を及ぼしてきた。

OECDが継続的に刊行しているPensions at a Glanceも、年金の最低生活保障機能と社会扶助の関係に着目している。その2019年版（OECD, 2019: 134）によれば、加盟国のうちほぼ半数で、拠出制年金制度（したがってミーンズテストを伴わない）に最低年金給付が含まれており、その大部分が、社会扶助を上回る水準の給付を提供しているという。

(5) 国際機関等の動き

OECDのPensions at a Glanceでは、以前は、年金の最低生活保障機能について、3つのモデルを示して分析が行われてきたが、2019年版（OECD, 2019: 134）では、各国の年金制度の1階部分について、居住ベースの基礎年金（Residence-based basic）、対象限定年金（Targeted）、拠出ベースの基礎年金（Contribution-based basic）、最低年金（Minimum）の4つのモデルを設定し（日本は、拠出ベースの基礎年金）、給付水準やカバレッジ、2階部分の制度との関連などを分析している。年金の最低生活保障機能についての国際的関心は継続し、検討が深められてい

る状況にあるといえるだろう。

最低生活保障についての国際比較研究は活発に展開されており (Marx and Nelson, 2013)、計量的国際比較のためのデータベースとして、国際的研究機関により、Minimum Income Protection in Europe (Eumin)、CSB Minimum Income Protection Indicators (CSB-MIPI)、Social Policy Indicators (SPIN) database などが整備されている。

(6) ベーシックインカム論と「普遍主義に基づく最低生活保障のモデル」

ベーシックインカム (B I) に関しては、国際的にみると、学術研究の面でも、政策の面でも重要な動きが見られるようになってきている。

学術研究の面で見れば、既存の社会保障等の諸制度が B I に置き換わることで、多くの問題が一気に解決されるという類いの単純化された議論は背景に退いた。経済・労働市場・ジェンダー・環境等への影響、財源調達のための種々の方策、同じ目的を達成するための代替案 (負の所得税、ベーシック・サービス、仕事保証、給付付き税額控除等) との比較検討などの論点ごとに綿密な検討が行われるようになってきた (Torry, 2019)。

平岡 (2011) においては、理念型としての「選別主義に基づく最低生活保障のモデル (A)」と「普遍主義に基づく最低生活保障のモデル (B)」と完全型の B I (C) を対比させて検討を進めることの重要性を指摘したが、B I に関する多様な議論を見た上でも、この点の重要性に変わりはないという結論に至った。A と B の基本的な相違点は、ミーズテストの有無であり、B と C の基本的な相違点はワークテストの有無である。この点についての理解が不十分で、ミーズテストを伴う A の弊害 (スティグマ、捕捉率の低さ、貧困の罨等) を根拠に、C の優位性を主張するという誤った議論が依然として横行している。一方、ワークテストについては、例えば、障害の社会モデルについての理解が広がり、また障害に関する支援の対象者が拡大・多様化してきたという状況変化だけを考慮しても、ワークテストの客観性を主張するのが難しくなっており、それは C と対比した時の B の最大の弱点ともいえるものである。しかし、ワークテストについての理論的・実証的研究は、十分に進展していないように思われる。

また、非正規雇用や、雇用関係によらない多様な「働き方」の増加という状況への対応については、C は、圧倒的な優位性がある。B は、雇用・税制・社会保険等の諸制度との一体的な改革なしには、この問題への対応は困難であろう。ただし、実際の政策選択に資する議論を目指すのであれば、これらの諸制度と切り離して A と B と C を比較検討するということは現実的とはいえない。これらの諸制度との関連を考慮しつつ、3 つのモデルの比較検討を行うことが必要となる。

政策面でみると、近年、B I の試行的導入を行う国・地域 (州・自治体) が増えていることが注目される。そのなかで、特に注目されるのは、フィンランドで、2017 年から 2 年間、B I 導入のパイロット事業が行われ、R C T (ランダム化比較試験) による評価が行われたという点である。この事業では、B I 給付を、失業者に無条件に支給し、就職後も支給の打ち切りや減額を行わないものとされた。そして失業者に職業訓練や賃金補助付きの就労への参加を義務づける従来のワークフェア政策に比べて、失業者の就業率引上げの効果があることが期待された。ところが、R C T による評価結果では、就業率の向上、ひいては所得の向上の効果が見られなかった。また、予想に反して、実験群 (B I 受給者) においてもいろいろな制約を伴う従来型の職業紹介等のサービスが積極的に利用されていることが明らかになった (De Wispelaere, 2019; Hiilamo, 2020)。この事業は、失業者に対象を限定した部分型 B I の給付を行うという限定的な性格のものであったが、世界で初めて政府によって全国規模での R C T を実施するものであったため、国際的な反響を呼んでいた。B I の就業促進効果が認められないという結果が出たことは、B I をめぐる今後の議論の展開に影響を及ぼすものと考えられる。

B I 導入の効果について、R C T などにより科学的評価を行うことは確かに重要である。実は、所得保障に関する実験デザイン等を用いた評価は、1960 年代から 70 年代にかけてアメリカのいくつかの地域で実施されていた (B I の導入実験ではない) のであるが、その時には、評価結果が確定する前に、評価結果に基づいて行われるべき制度改革が実施されるというようなことも起きた (Rossi et al, 2004)。B I 導入実験についても、実験期間中に、制度改革が実施されるということが起きている。また、実際の政策決定に当たっては、多様な制度設計の案が比較検討されることが多いが、フィンランドの R C T では、一つの制度設計の案しか検証の対象となっていなかった。このようなことを考えると、B I の導入の是非や B I の制度設計の選択の問題が、R C T で一気に決着すると考えるべきではないだろう。

(7) 障害、児童、高齢等に関わる社会福祉、その他の関連政策分野との関わり

障害、児童、高齢等における固有の所得保障のニーズに対応する社会手当 (カテゴリー別給付) は、多くの国に存在するが、その制度設計と、社会保険や公的扶助 (社会扶助) による基本的な最低生活保障制度との関わりはさまざまである。日本の場合、社会手当は、社会保障のなかで、比較的未発達な領域であり、統一的な原則のもとで制度が設計されているとは言えず、最低生活保障における社会保険や公的扶助との機能分担も必ずしも明確になっていない。個別の制度ごとの検討は行われているが、重層的セーフティネットワーク論などの包括的な枠組みに沿って全体的な検討を進めることが必要であろう。

障害、高齢の分野では雇用政策との関連が重要である。「普遍主義に基づく最低生活保障のモ

デル」に基づく高齢分野の政策展開の方向に関して、高齢者の格差・貧困等の状況を踏まえて、本研究では次のように整理した（平岡、2019）。

2000年代に活発に議論されたように最低保障年金の導入、または基礎年金の引き上げ等を通して、年金の最低生活保障機能の充実にすることは重要である。しかし、長期にわたって拠出制の年金制度が機能してきたことから、過去の未納・未加入の問題を、これらの制度改革で一気に解決することは不可能に近い。住宅手当の導入や、生活保護制度の改善などの選別的な制度の改善との組み合わせで、「普遍主義に基づく最低生活保障のモデル」に徐々に近づけていくことが望ましい。また、日本の老後保障が、所得保障と雇用保障の組み合わせによりなりたってきたという経緯を踏まえて、「高年齢者雇用対策」の改善も求められる。企業内の雇用確保に重点を置く対策の限界は明らかであり、相対的に不利な立場におかれた層に重点をおきつつ、中年期からの能力開発、生涯学習等の新たな施策を展開することも必要と考えられる。

<引用文献>

- De Wispelaere, Jurgen, Antti Halmetoja, and Ville-Veikko Puikka (2019) “The Finnish Basic Income Experiment: A Primer”, in Torry (2019) 389-406.
- Hiilamo, Heikki (2020) “Disappointing Results from the Finnish Basic Income Experiment” (<https://www.helsinki.fi/en/news/nordic-welfare-news/heikki-hiilamo-disappointing-results-from-the-finnish-basic-income-experiment>, 2020.6.14).
- 平岡公一（2011）「社会保障制度体系再構築への視座 普遍主義に基づく最低生活保障、および少子化対策の体系化」『社会政策』3(1):13-27。
- 平岡公一（2013）「格差・貧困問題と社会保障」平岡公一・三輪建二・米田俊彦編『格差を超え公正な社会へ 教育・就労・ジェンダー・社会保障』金子書房、153-172。
- 平岡公一（2018）「尼崎市における社会保障審議会の活動と福祉行政の展開 昭和30年代を中心に」社会政策学会第136回大会報告。
- 平岡公一（2019）「高齢期における格差と貧困をめぐって」『経済社会学会年報』41:24-35。
- 村上貴美子（2000）『戦後社会保障制度の検証』勁草書房
- OECD (2019) *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, OECD.
- Rossi, Peter H., Mark W. Lipsey and Howard E. Freeman(2004) *Evaluation: A Systematic Approach, Seventh Edition*, Sage Publications.
- 総理府社会保障制度審議会事務局監修(1958)『敬老年金 地方公共団体における年金制度』全国社会福祉協議会。
- Torry, Malcolm ed.(2019) *Palgrave Handbook of Basic Income*, Palgrave Macmillan.

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計1件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 平岡 公一	4. 巻 41
2. 論文標題 高齢期における格差と貧困をめぐって	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 経済社会学会年報	6. 最初と最後の頁 24～35
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計2件（うち招待講演 1件/うち国際学会 0件）

1. 発表者名 平岡公一
2. 発表標題 尼崎市における社会保障審議会の活動と福祉行政の展開 昭和30年代を中心に
3. 学会等名 社会政策学会第136回大会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 平岡公一
2. 発表標題 高齢期における格差と貧困をめぐって
3. 学会等名 経済社会学会第54回全国大会（招待講演）
4. 発表年 2018年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----