

勿凝学問 122

租税を財源にするということの意味と生活保護

2007年12月1日

慶應義塾大学 商学部

教授 権丈善一

今朝の生活保護関連の新聞記事を読んでいると、昔書いた文章を思い出したのでメモ。

昨日出された「生活扶助に関する検討会」の報告書については、朝日・日経・毎日・読売全紙が取り扱っていた。まず、ポイントをおさえていた次の記事を参照されたい。

生活保護：削減、審議40日で「容認」 予算優先、厚労省急ぐ

2007/12/01, 毎日新聞 朝刊, 2面

厚生労働省の検討会議(座長・樋口美雄慶応大商学部教授)が30日にまとめた報告書は、厚労省に生活保護カットを可能とする「お墨付き」を与えるものだ。検討会は約40日で結論を出したが、社会保障費の削減項目の提示を迫られる、12月中旬の08年度予算編成に間に合わせるためだった。

生活保護費のうち食費など生活扶助の見直しは、受給世帯の月収を、収入の下位から1割にあたる非受給世帯の月収水準にそろえるのが基本。夫婦と子供の3人世帯を標準とし、標準世帯で比較することを軸にしている。ところが報告書は、単身者を標準とするよう提言した。「受給者の7割が単身者だから」がその理由だ。

しかし収入を比べると、3人世帯では受給世帯(15万408円)が1627円多いだけだが、単身者(60歳以上)だと受給者(7万1209円)が非受給者を8378円上回る。単身者は食材などの大量購入による節約が難しく、生活必需品の価格を積み上げて決める扶助基準が高く設定されがちだ。報告書が単身者を標準としたのは、扶助基準の引き下げ幅をより大きくすることも可能とするための布石だ。

厚労省がこの時期、生活保護費の削減を可能としたのは、08年度も社会保障費を2200億円圧縮しなければならないのに、削減項目が詰まっていないことがある。

1000億円程度を見込む政府管掌健康保険の国庫負担削減案が難航しており、予備に別の財源を用意する必要が生じ、それとは関係ない生活保護費の削減幅が大きくなる構図。国民の最低限度の生活を保障する制度が、予算編成のつじつま合わせに使われようとしている。【吉田啓志】

これらの記事を読み、2年ほど前の2005年10月29日、留学先のケンブリッジで暇つぶしに書いた次のような文章を思い出したわけである。

勿凝学問 41 [肥満訴訟よりは勝ち目があると思う年金未納推奨訴訟](#)

2005年10月29日脱稿〔Ⅲ巻, pp.532-9〕

総じて、未納者の存在は、短期的にも長期的にも、年金財政に大きな影響を与えること

はない。この状況のなかで、「年金はすでに破綻している」と論じるのも、言論の自由が保障されている社会にあっては確かに自由ではある。こうした自由な社会にあっては、氾濫する情報を評価する能力が要求されることになるのは至極当然のことであり、現在、年金保険料を未納の人たちは、「年金はすでに破綻している」のかどうか、自分で判断すればよし。

もっとも、現在の年金制度をなんとかして批判したい人たちは、現在の未納者が将来の生活保護受給者となることを「予測」して、いま年金の未納を解決しておかないと、将来の生活保護給付費が急増するぞと脅しをかけては、持論、すなわち現行制度批判を補強する傾向があるようにもみえる。はたして本当に彼らの「予測」は当たるのであろうか。この側面、すなわち将来の生活保護受給をあてにして未納を決め込んでいた確信犯が、仮に大量に発生したときに何がおこるのかを予測をする際に、わたくしには、どうしても 18 世紀末から 19 世紀にかけてのイギリスの状況が頭をよぎるのである。

スピーナムランド制度から新救貧法へ

1790 年代、革命後のフランスとの戦争のさなか、凶作とインフレーションが農村窮乏と社会不安の緊迫を強めた。そこで 1795 年、イングランド南西部ニューベリー近郊のスピーナムランドで、パンの価格と世帯規模に応じた最低生計費の不足分を、救貧区＝教区が補うという、善意と誠意に満ちた制度が生まれた。このスピーナムランド制度は、翌 1796 年、バークシャー・パン法の名で、イングランド各地に拡がるのみならず、大陸へも影響を与えた。

ところがこの制度の働きは、創設者たちの意図から大きく外れ、いたずらに救貧地方税を膨張させてしまい、さらには低賃金を温存し、労働移動をはばみ、自立心をむしばんで、労使間にあった細々とした紐帯をも断ち切ってしまった。

さて、善意が裏切られたとき、納税者たちはどう動くか。

スピーナムランド制度が誕生して 39 年後の 1834 年にこの制度を廃止して、保護される者は自立して生きる労働者の最下層の生活よりも劣るべきとする「劣等処遇原則(the principle of less-eligibility)」、労役場(the working house)のなかだけでしか貧民に対処しないとする「院外非救済原則(the principle of prohibition of out-door relief)」を徹底させた——スピーナムランド制度以前の救貧法よりも厳しい——新救貧法が誕生する。ちなみに旧救貧法では、劣等処遇原則は明確に意識されていなかったし、1780 年代からは旧救貧法では院外非救済の原則は緩和されてきていた。

福祉国家における費用負担者たちの善意と誠意が、受給者をはじめとした恩恵を受ける人たちに悪用されて彼らの墮落を生むという事態を、聖書に登場する慈悲深いサマリア人を引き合いに出して、サマリタン・ジレンマと呼んだのは、公共選択論の創始者ブキャナンである。ブキャナンの話は、このジレンマの指摘に留まるのであるが、歴史はそこで終わらない。

善意と誠意に満ちたスピーナムランド制度を作った社会は、サマリタン・ジレンマに直面するなか、ロバート・マルサスに『人口論』を上梓させて〈補助金によって増大する人口〉を猛攻撃させた。『人口論』は初版以来広範囲に支持されて、いわゆる〈conservative 保守〉という思想構築のバイブルとなる。そして保守思想の確立・蔓延を受けて、トーリーが 1832 年に保守党へと改称するなか、イギリス社会は慈悲深いサマリア人であることを捨てたのである。その結果、貧民は、徹底的に劣等処遇される環境に置かれることになった。イギリスにおいて、この新救貧法下での貧民への劣等処遇、強制労働の状況が大きく改善されるのは、20 世紀に入って、「自助の強制」を図った社会保険の登場を待たねばならなかった。

なお、スピーナムランド制度を詳しく調べたカール・ポラニーは『大転換』のなかで、〈市場〉に対する〈社会〉の最後の防衛が挫折する、時代を画した大きな出来事として、スピーナムランド制度を取り扱うことになり、この制度の後につづく新救貧法の時代に生きたエンゲルスは、「プロレタリアートに対するブルジョワジーのもっとも公然たる宣戦布告は、マルサスの『人口論』と、それからうまれた新救貧法とである」と糾弾して悔しがる。

生活保護をあてにする未納者たちは、将来、はたして生活保護を受給できるのか？

公的年金と生活保護。ここで論じる問題において決定的な相違点はふたつ。そのひとつは、社会保険である公的年金の場合は、負担と給付がリンクしているために、負担を減らそうとすれば、それは将来の自分の給付を減らすことになるように楔が打ち込まれているが、生活保護の場合は、費用負担者には、みずからなんの犠牲も支払わずに負担を減らすことができるという理解されることである。いまひとつの公的年金と生活保護の相違点は、前者では被保険者の拠出記録が残っているのに、後者は租税制度であるために、そのようなものはまったくないことにある。公的年金では、A 氏よりも B 氏のほうが多額の保険料を支払い、C 氏よりも D 氏の方が長期間保険料を支払っているという記録がある。しかも国民のおよそ 94% が、大なり小なりその記録を保有している今日——しかも高齢者所得の 6 割を年金が占め、高齢者の 6 割が年金のみで生活を賄っているという今日——、保険料拠出の記録をチャラにしてしまうことができるほどの政治力をもった政党や政治家がいるとしたら、お目にかかりたいものである。両大戦を経験しても、共産主義が崩壊しても、社会保険は生き残ってきた歴史を鑑みれば、保険料拠出記録を無視した政治ができる者など、古今東西、まずいないとみてよいだろう。

ところが租税方式の生活保護では、そうした記録は何もないし、しかも生活保護の費用負担者は、自分には見返りのない費用の負担なのであるから、折りあらばとその引き下げをねらっている。このとき、憲法にさえ記載されている「勤労の義務」や「納税の義務」を怠り、生活保護を受けることを当て込んだ者が続出してきて、納税者たちの機嫌を損ね

たら何がおこるか。富者の利他心に依存して貧者に所得が再分配される側面をとらえて、経済学では「パレート最適再分配」と呼んでいる。確かにそうした側面があることを否定はしないが、富者の利他心が、はたして市民社会で生きる個人として責任と義務を放棄した人たちまで向かうのかという疑問である。富者が所得を再分配してよしと思えるのは、<前向きに生きてはいるが、富者たちとは異なり不運が重なってしまったゆえに貧困に陥ってしまった人たち>のみに向けられるというのが自然の理解であるように思える。別の言い方をすれば、貧困に陥った原因が、個人に帰せられないような状況に限られるはずである。もっとも、貧困原因を個人に求めるか社会に求めるかは、広範囲なグレイゾーンがあるために、一概に判断することはできないが、少なくとも次のことは言えよう。すなわち、低所得者への保険料免除制度が存在している今日、将来、保険料未納ゆえに基礎年金ももらえず、しかもなんの蓄えもないために貧困に陥ってしまったという状況は、どう考えてみても、個人の責任に帰せられる問題であると。

そうした人たちの「保障されるべき最低限の生活水準」を深層の部分で規定しているのは、費用負担者、納税者たちの意識、判断であろうし、長い目でみれば、立法はもちろん、司法も民意とは独立でいられまい。

現行の公的年金を批判する者たちの「将来、無年金者たちが出てくると生活保護負担が増える」という予言や「基礎年金と生活保護の給付水準を比較すれば、基礎年金への保険料拠出のインセンティブはないと考えられる」などの言葉は、多くの国民に、「なるほど、今は未納を決め込んで、将来生活保護を受ける方が得なのか」と思わせる、大きな効果をもっていると思っながめている。現行制度を批判する者たちの予言が、それを信じた人たちの期待を裏切らないものであることを祈りたいが、おそらく将来、彼らの言葉を信じて未納をつづけた人たちには、「話が違うではないか」という思いをいただくことになるだろう。年金は存在しつづけているし、生活保護をもらおうにもミーンズ・テストという自尊心を傷つけられるような厳しい審査がある。それに将来は、生活保護法は改正され、年金保険料の未納をつづけたばかりに基礎年金の受給権がない人は、徹底的に劣等処遇されるようになることも、この国では十分に起こり得るし、そういう方向への生活保護法改正の動きが出てきたとき、おそらくわたくしは支持するであろう。

そのとき、現在の未納者が、「こんなことならば、保険料は支払っておくべきだった」との思いをいだかない立派な人物であることを願いたい、はたしてどうであろうか。「年金はすでに破綻している」とか、さらには、「いま年金の未納を解決しておかないと、将来の生活保護給付費が急増するぞ」と脅しをかけながら、社会保険方式にもそれなりの価値があるという側面に目を向けずに、年金の租税方式を一方的に主張する人たちが——主に経済学者なのであるが——、将来予測の基礎にしている「人間の幅」、「社会の幅」は、かなり甘いように思えるし、そもそも彼らはそのようなことを考えたことがないようにも見受けられて仕方がない。もし彼らが狭小な視野でしか人間をとらえることができないのであれば、資源配分の最適性を考えることを旨とする経済学者という職業に、人的資源が最適

に配分されていないのではないかと疑いたくもなる。

脱稿5ヶ月後の加筆



『朝日新聞』2006年2月12日「選択のとき——生活保護 増える受給者、自立支援は」より引用

(C) 三神万里子

