

ワーキングプア・ボーダーライン層と生活保護制度改革の動向

駒村 康平

(慶應義塾大学教授)

非正規労働者の増加などでワーキングプアの増加が危惧されている。しかし、ワーキングプアの定義は明確ではなく、政策的な対応という点から論点が曖昧な部分も多い。本論文は、1) 諸外国のワーキングプアの定義、統計を整理し、2) 生活保護制度で定める最低所得額を基準に、それを下回る所得で就労している世帯をワーキングプア・ボーダーライン層と定義し、その推計を行った。この結果、ワーキングプア・ボーダーライン層は1999年で5.46%存在し、1984年に比較すると倍増し、特に若い世代で増加が著しいことを明らかにした。さらに3) 現在議論されている生活保護改革について、重要な2つの報告書である厚生労働省の「生活保護制度の在り方に関する委員会」報告と全国知事会、市長会の提言「新たなセーフティネット検討会の提案——『保護する制度』から『再チャレンジする人に手を差し伸べる制度』へ」を評価し、現行生活保護制度の問題点と今後実証的に明らかにすべき点を整理した。また4) 生活保護の定める最低所得水準と逆転状態になっている最低賃金制度や基礎年金などの社会保障制度との関係を議論し、制度間での整合性のある社会保障制度、有効な自立・就労支援プログラムの必要性を指摘した。

目次

- I はじめに
- II ワーキングプア・ボーダーライン層に関する分析
- III ワーキングプア・ボーダーライン層にとっての生活保護制度のあり方
- IV 生活保護制度改革の動向
- V まとめ——社会保障政策・研究と労働政策・研究の連携

I はじめに

バブル経済の崩壊後、長期にわたる低迷期を経験した日本経済がようやく回復期に入ると、にわかには所得格差やワーキングプアの問題が注目されはじめた。こうした動きの背景には、長期低迷期の間に増加した非正規労働者や高齢化に伴う低所得高齢者の増加などがある。ただし所得格差の間

題と貧困問題は往々に混同して議論される場合が多い。

たしかに、OECDが推計した資料によると、ジニ係数で測定した所得格差の程度と中位所得からの乖離を基準にした貧困率の間には強い相関関係が見られる¹⁾。したがって、所得格差と貧困問題を同じように扱ってもよいように見える。しかし、具体的な政策議論になると、所得格差と貧困では大きな違いがある。

所得格差については、努力した人が報われるべきであり、一定の格差は受容されるべきであるとの見方もある。とはいえ、最低生活保障水準である生活保護水準よりも低い所得水準の人が増加すること、すなわち貧困者の増大を積極的に受容することはできないであろう。

また所得格差や貧困にかかわる問題は、マスコミの注目を浴び、往々に政治的な問題につながる

傾向もある²⁾。

こうした表面的な議論とは別に、貧困者の増加に対して、社会保障制度、労働政策がいかに対応すべきかという議論も進められている。具体的には、生活保護制度や最低賃金制度の見直しである。特に貧困労働者、いわゆるワーキングプアを減少させるためには、当然、生活保護制度の拡充や最低賃金の引き上げが言及されることも多い。しかし、生活保護制度に関しては、厳しい財政制約のため制度全体の引き締め、扶助水準の引き下げの意見が強く、また厳しいグローバル経済競争のなか、企業側を中心に最低賃金の引き上げへの強い抵抗があるのが現実である。

実際に最低所得の目安として最低賃金や基礎年金の参照水準になる生活保護制度のあり方は制度発足以降、ほとんど見直されずにきている。

しかし、2004年の年金改革により年金財政の制約により基礎年金の給付水準が将来にわたり実質15%削減されることになると、基礎年金額と生活保護水準の逆転現象及び乖離はより大きなものになり、社会保障制度全体の整合性が失われつつある。

さらにニートと呼ばれる若年無業者の増加やワーキングプアの中核を占める非典型労働者の増加は、いわゆる生活保護を受けていないが貧困状態にあるボーダーライン世帯の増加につながっている。稼働可能な世帯への政策的な対応の必要性は高まっており、従来の包括的・一律の生活保護制度を見直す必要がある。

貧困問題への政策対応を考える場合に、例えばワーキングプア、すなわち労働・雇用問題から見れば低賃金労働者、所得保障問題から見れば、ボーダーライン層をどのような定義で把握するか整理しておく必要がある。本論は、ワーキングプアあるいはボーダーライン層と呼ばれる就労している貧困世帯に対する所得保障制度のあり方について、生活保護制度改革論、最低賃金制度との整合性から考察することにする。

II ワーキングプア・ボーダーライン層に関する分析

1 定義：ワーキングプアとは

貧困労働者、いわゆるワーキングプアの定義はそれほど明確ではない。すなわちワーキングとはどの程度の労働状態を指すのか、あるいはプアとはどの程度の貧困を指すのか明確にする必要がある。ワーキングプア概念が、単に低賃金労働者なのか、生活保護基準以下の就労所得にもかかわらず生活保護に取り残されたボーダーライン層なのか、世帯単位か、個人単位か、世帯規模を調整した概念で考えるのか、定義・概念を調整して比較していく必要がある。

ワーキングプアの定義はそれほど明確ではない。たとえばThe European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditionsのホームページ³⁾には先進各国によるワーキングプア率が整理されているが、そこでは、慎重に各国のワーキングプアの統計、定義すなわち貧困ラインと労働状態・労働時間について比較されている(表1参照)。こうした分析の上で、定義調整した共通尺度によるワーキングプア率がEurostatで推計されている(表2参照)。

Eurostatで採用されている中位所得の60%という共通した相対的な貧困基準は、EU内といった比較的均質な所得保障政策をとっている国の間での、社会保障制度や労働市場・政策のパフォーマンスを評価するために、有効な尺度となる。しかし、異なる社会保障制度を採用している日本やアメリカなどとの比較は、単なる国際比較にとどまり、現行の所得保障制度や公的扶助制度に具体的にどのような問題があるのか、明確なインプリケーションにつながらない。むしろ、所得保障制度の実効性を政策的に分析するためには、各国が政策的に定めた貧困ライン⁴⁾を手がかりに、貧困状態の把握をする必要がある。

表1 先進諸国のワーキングプア定義

国名	統計	対象となる労働者	貧困ライン
EU	Eurostat	・週 15 時間以上の労働者	世帯規模を等価尺度で調整した上で、各国の中位所得の 60%の所得水準未満
フランス	Institut National de la Statistique et de l' Économie (INSEE)- Academics National Action Plan for Social Inclusion 2001-2003/ 2003-2005	・労働市場において年間に最低 6 週間以上かかわった（就労，求職を含む）個人	世帯規模を等価尺度で調整した上で、各国の中位所得の 60%の所得水準未満
ベルギー	National Action Plan for Social Inclusion 2001-2003 /2003-2005	・労働市場に年最低半年以上かかわった（就労，求職を含む）個人 ・最低 6 カ月以上就業している労働者	世帯規模を等価尺度で調整した上で、中位所得の 60%の所得水準未満
スイス	Swiss Federal Statistical Office Academics	・就業時間にかかわらず就労しているすべての労働者 ・週 36 時間以上働いているフルタイム労働者 ・週 40 時間以上収入を得る労働にかかわる者	行政によって定められた修正済み給付単価（標準的な住宅費や社会保険料で調整済み）
アメリカ	センサス局 労働統計局 US Researchers in General	・家族員の労働時間の合計が 1750 時間以上（年 44 週） ・労働市場に年最低半年（27 週）以上かかわった（就労，求職を含む）個人 ・年間約 1000 時間以上就労している成人	連邦貧困ライン 連邦貧困ラインの 125%，150%，200%の貧困ライン
カナダ	National Council of Welfare (NCW) Canadian Council on Social Development (CCSD) Canadian Policy Research Networks (CPRN)	家族の収入に占める賃金や報酬の割合が 50%以上の労働者か自営業者 少なくとも週 30 時間以上の労働，パートタイムが年 49 週以上の成人した就業者 年間を通してフルタイム労働者	カナダ統計局が定める貧困線（金銭ベース） CCD が定めた貧困線 年 2 万カナダドル
オーストラリア	Social Policy Research Centre	労働時間にかかわらず就労している個人	Henderson の絶対貧困水準

出所：European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2002) より引用。

表2 EU諸国のワーキングプア率

	全雇用者に占める貧困者の割合 (%)
オーストリア	6
ベルギー	6
デンマーク	4
フランス	7
ドイツ	10
ギリシャ	9
アイルランド	6
イタリア	10
ルクセンブルク	8
オランダ	7
ポルトガル	5
スペイン	9
イギリス	7
13 各国合計	8

出所：European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions “Low-wage workers and the ‘working poor’” (<http://eurofound.europa.eu/>) より引用。

2 日本におけるワーキングプアをめぐる議論

問題意識で述べたように、日本において議論されているワーキングプアの定義は曖昧である。単に低賃金労働者と見ている場合もあれば、貧困ラインを生活保護水準と定め、その水準以下で働く労働者と定義する場合もある。

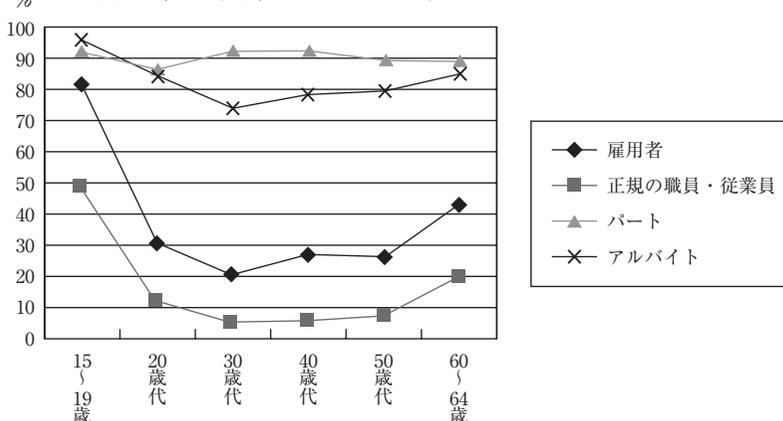
例えば、後藤（2006）は就業構造基本調査を使って、賃金・給与が家計の主な所得になっている世

帯の貧困率を推計し、生活保護受給世帯を除き、2002年には24%に達しているとしている。連合総合生活開発研究所（2006）も後藤同様に就業構造基本調査を使ったワーキングプアの推計を行っている。そこでは、単独世帯の最低生活費（以下、単独世帯基準。年186.3万円）と3人標準世帯最低生活費（以下、世帯基準。年294.7万円）で測定したワーキングプアの割合は、それぞれ28.5%、47.1%となっており、年齢別、雇用形態別で見ると、図1、図2のようになると推計している。その結果、単独世帯基準で正社員の8.2%が、パートでは90.8%が、アルバイトでは84.3%がワーキングプアに分類され、さらに世帯基準では、正社員の29.2%、パートでは98.3%、アルバイトでは96.3%が、賃金が生活保護水準より低いワーキングプアに分類できるとしている。

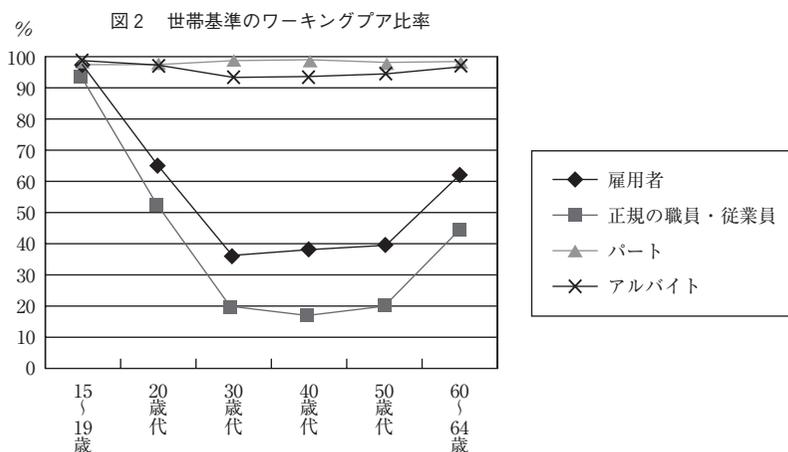
このような推計は、低賃金労働者が増加傾向にあるという大きな動きを把握するためには有効であろう。しかし、このことから直ちに生活保護制度への政策インプリケーションにつながるわけではないことに注意する必要がある。

すなわち上記の推計は、個人単位で支払われている賃金と基本的に世帯単位で設計されている生活保護制度の単純比較になっている点に限界がある。単に世帯構成員ひとり一人の賃金が生活保護以下であったとしても、同居している家族の合計所得が生活保護水準を下回らない限り、生活保護制度の対象、つまり貧困政策上の課題にはならない。

図1 単独世帯基準のワーキングプア率



資料出所：連合総合生活開発研究所(2006)に基づき作成。



資料出所：連合総合生活開発研究所(2006)に基づき作成。

3 厳密な生活保護制度基準を尺度にとった場合のワーキングプア・ボーダーライン世帯数の推計

そこで、生活保護制度の最低所得水準以下で生活し、生活保護を受給していない就労世帯、すなわちワーキングプア・ボーダーライン層世帯の割合を推計する。本来、推計自体は、2002年に筆者が行った推計結果を再集計したものである⁵⁾。以下、簡単に推計手法を説明する。

①生活扶助費の計算

生活扶助は生活保護制度の中心になる現金給付である。生活扶助は1類と2類の2つから成り立っており、1類は食費や衣類など家族一人ひとりの費用で、2類は光熱費や家具什器など家族全体で使うものである。給付額は級地によって異なり、1級地～3級地のそれぞれ1と2に分けられている。さらに、家族の状況に応じた加算やその他の扶助も加算される。ここでは、1984年、1999年の全国消費実態調査の個票データにもとづき制度の設定した級地別の給付額を積み上げ、生活保護基準額を算出した。

②控除額の計算

生活保護制度で所得から控除については、次のような項目がある。

勤労控除・基礎控除：勤労に伴って必要な経常的増加需要に対応するとともに勤労意欲の助長促進のための控除である。

基礎控除額：各級地ごとに定められた基礎控除、社会保険料、所得税。

③最低生活費の設定

低所得者ラインとしては、生活保護制度における最低生活費を基準とした。しかし、現実の生活保護制度の最低生活費の計算は、きわめて複雑である。本分析では、世帯ごとに世帯構成別の最低生活費と収入の認定(認定収入)を推計した。ただし、個票データに制度で定めた最低所得を完全に再現できるすべての変数があるわけではない。このため、①に述べた生活扶助1類、2類、老齢加算、母子(父子)加算、児童養育加算などについて考慮した最低生活費を推計した。こうした意味で、実際の制度の一部の適用に過ぎない点について留意する必要がある。特に住宅扶助については、考慮していない点を留意する必要がある。最低生活費は以下のように計算した。

生活扶助費(1類) + 生活扶助費(2類) + 各種加算額 = 最低生活費

④認定所得の計算(所得の認定)

生活保護の受給を決定する際に、最低生活費と並んで重要な作業が、所得の認定である。通常、各種収入の合計(これには年金ほか社会保障給付を含む)から生活保護で定められる勤労控除・基礎控除、所得税、社会保険料等を差し引き、生活保護で認められる所得を計算し、これと最低生活

費の差額が生活保護費として給付される。本分析でも、各個票の世帯収入合計から、②で述べた諸控除、所得税、社会保険料を引き、認定所得を以下のように計算した。

$$\text{認定所得} = \text{年間所得} - \text{推計年間所得税} - \text{年間社会保険料} - \text{各種控除}$$

認定所得<最低生活費となる世帯数をカウントした結果は表3のようになる。ここでは、長期間の比較を行うため、1985年と1999年の比較を示す。

表3 ワーキングプア世帯・ボーダーライン世帯率の推計 (%)

	1985年	1999年
65歳未満で就労している単身世帯	7.94	11.1
65歳未満世帯主が就労している普通世帯	2.05	4.55
合計	2.80	5.46

単身、普通世帯別の年齢別の動向は、それぞれ図3、図4のようになる。比較時点が異なるが、連合総合生活開発研究所などの就業構造基本調査

の集計データを使った推計と比較すると、ワーキングプア・ボーダーライン率は低いことがわかる。しかし、84年に比較して、99年は2倍近くワーキングプア・ボーダーライン率が上昇していることが確認できる。また年齢別の傾向であるが、30歳までの若い単身世帯の貧困率が急上昇していることがわかる。普通世帯については、すべての年齢層で貧困率が上昇しており、また年齢別に見るとU字型になっており、就業構造基本調査の集計データの推計と似た傾向がある。

Ⅲ ワーキングプア・ボーダーライン層にとっての生活保護制度のあり方

1 生活保護制度の現状

戦後、高い理念でスタートした生活保護制度は、戦後混乱期においては社会保障制度の中核をなし、1950年度の生活保護費は厚生省予算の46%を占め、1951年の保護率は24%に達した。その後、経済復興と1960年の皆年金・皆保険という社会保険中心型社会保障制度の確立によって、生活保

図3 単身世帯のワーキングプア・ボーダーライン率

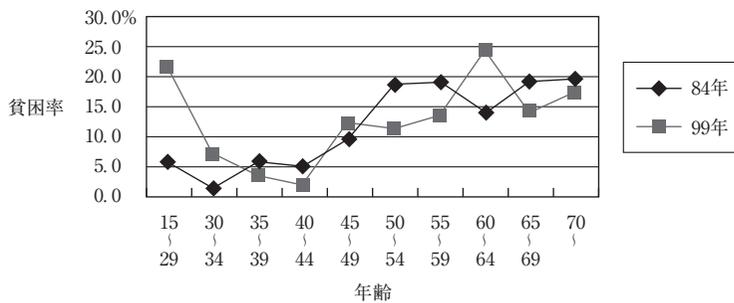


図4 普通世帯のワーキングプア・ボーダーライン率

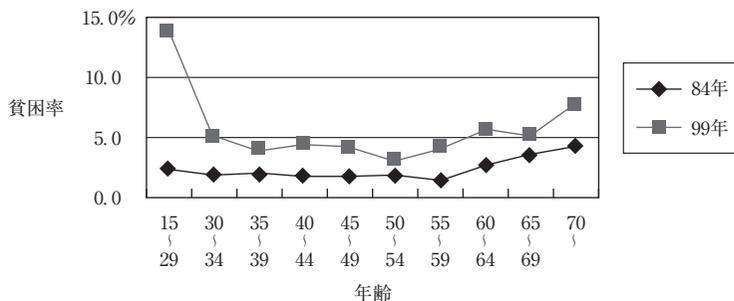
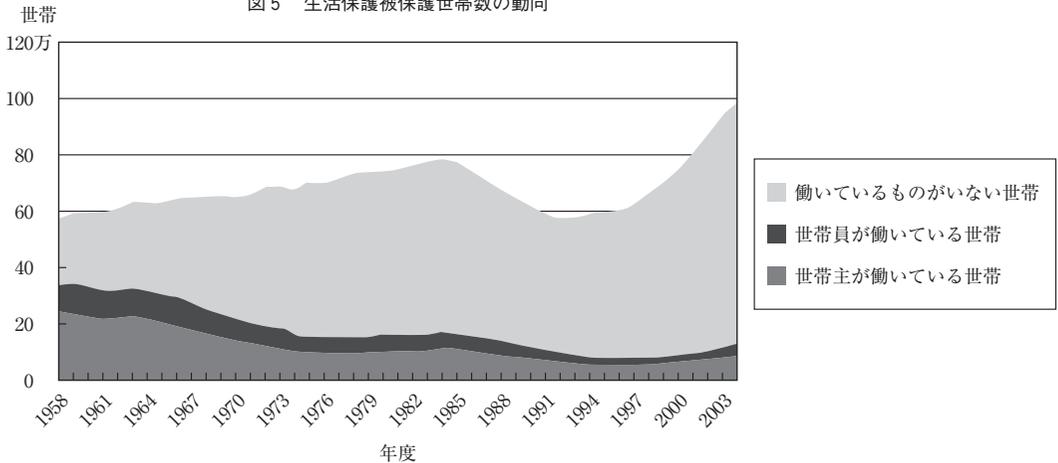


図5 生活保護被保護世帯数の動向



資料出所：厚生労働省(2004)『平成16年被保護者全国一斉調査』より作成。

表4 世帯類型別の就労率

高齢者世帯	母子世帯	障害傷病世帯	傷病者世帯	障害者世帯	その他世帯
2.68%	49.36%	8.79%	8.71%	8.98%	37.33%

資料：厚生労働省(2004)『平成16年被保護者全国一斉調査』より作成。

護制度の役割は限界的なものになっていった。しかし、バブル経済崩壊後は、生活保護の役割の重要性は次第に大きくなりつつある。2004年度で生活保護被保護世帯数(1カ月平均)は99.8万世帯、人員数でみると142万人に達し、1980年以降最も高い水準になっている。

図5は世帯主、世帯員の就労状況別に見た生活保護被保護世帯の推移である。世帯主もしくは世帯員が就労している稼働世帯で生活保護を受給している世帯は、当初は被保護世帯の半分近くを占めていた。制度スタート当初は、就労しながらの貧困世帯が多く、そうした世帯も生活保護の対象になっていたことがわかる。その後、稼働世帯で生活保護を受ける世帯数は景気の変動と連動しつつも、受給者に占めるその割合は徐々に低下した。逆に2004年度で、非稼働世帯が被保護世帯に占める割合は87.5%まで上昇している。また被保護世帯を世帯類型別に見ると、2004年度で、高齢者世帯の占める割合は46.7%まで上昇し、次に多いのが傷病者世帯の24.8%、障害者世帯は10.3%、母子世帯が8.8%、その他世帯が9.4%となっている。

さらに表4は世帯類型別の就労率を見たものであるが、被保護世帯でもっとも就労率の高いのは母子世帯であり、約50%が就労している。その他世帯の約38%を別にして、障害者世帯、傷病者世帯、障害・傷病世帯は約8%、高齢者世帯は約2.7%の就労率にとどまっている。生活保護制度に定める非稼働世帯の割合が上昇した原因には、高齢者世帯の割合の上昇、すなわち高齢化が大きな影響を与えていることがわかる。

では、高齢化の影響を除いた65歳未満の生活保護受給世帯はどのような状況になっているのだろうか。世帯主の年齢が65歳未満の生活保護の被保護世帯数は、2004年度で51万世帯になるが、この中には障害、傷病者世帯が含まれている。世帯主が65歳未満の稼働世帯で生活保護を受給している世帯は9.7万世帯で、65歳未満世帯の被保護世帯の18.9%を占めるに過ぎない。

2 生活保護制度とワーキングプア・ボーダーライン世帯

本分析結果の1999年の5.46%のワーキングプア・ボーダーライン世帯の存在はどのように評価

できるであろうか。65歳未満の世帯主が就業しており、かつ世帯合計の所得が生活保護水準以下の世帯（以下、「65歳未満就労貧困世帯」）は約150万世帯近く存在したことになる。2000年の「全国被保護者一斉調査」によると、65歳未満就労世帯で生活保護を受給している世帯は約5.7万世帯⁶⁾であることから、「65歳未満就労貧困世帯」の生活保護の捕捉率は4%未満というきわめて低い水準となっている⁷⁾。

2004年の「全国被保護者実態調査」の被保護者の状況を見ると65歳未満の就労世帯で生活保護を受給している世帯は約9.6万世帯と1999年時点の1.7倍になっている。強い仮定であるが生活保護の捕捉率が変わらないとするならば、「65歳未満就労貧困世帯」は2004年で9.2%となる。世帯単位であることなどを考慮すると、個人単位の後藤や連合総合生活開発研究所の推計は簡単に比較できないが、世帯の合計収入が生活保護水準を下回っていないながら、生活保護を受給できていない膨大なワーキングプア・ボーダーライン層が存在している可能性がある。

現在の生活保護制度の受給者は高齢者世帯や非稼働世帯が中心となっており、就労世帯のセーフティネットの役割を果たしていないことがわかる。

IV 生活保護制度改革の動向

以上、見てきたように生活保護の性格は大きく変化しており、非典型労働者の増加、ワーキングプアといった問題に十分対応していない。こうしたなか、いくつかの具体的な改革の動きがある。

1 生活保護制度と貧困に関する研究

貧困と生活保護に関する研究は長い歴史がある。特に1970年代に入るまでは、貧困研究は経済学、社会学、法律学、社会保障論などにおいては重要な研究テーマであった。しかしながら、高度経済成長のなか、貧困者の数が減少し、さらに制度的にも生活保護基準が絶対貧困水準から相対貧困水準に切り替わり、貧困の意味が相対化されると関心は低くなる。こうした中、再び注目されている貧困に関する研究については、橘木・浦川

(2006)、室住(2006)がまとめている。ここでは、生活保護制度改革に関連する研究課題について見てみよう。

1) 生活扶助の水準について

先に述べたように2004年の年金改革で、老齢基礎年金の実質給付水準が低下することや、最低賃金と均衡させるために、生活扶助額も下げろべきという意見もある。しかし、生活保護制度という最後のセーフティネットの水準を安易に動かすべきではない。ただし、現在の生活保護制度は、成立以来基本的にスライド引き上げによって微調整されてきており、現行の給付設計が望ましいのか、この間の消費パターン変化を考慮して適切なものとなっているか検証されていない。表面的な金額均衡論だけではなく、今日の最低生活費の構造分析などに基づいて、統計的に検証する必要がある。

2) 貧困の実態および動態分析について

所得面で貧困とされても、資産面では必ずしも貧困ではない場合もある。特に、高齢者の被保護世帯が増加するなかで、資産の扱いをどのように考えるかは重要であろう⁸⁾。ただし、日本のように失業保険と生活保護の間に、資産制限の緩い失業扶助制度がないと、過度な資産制限が自立を阻害することになる。貧困世帯の資産に関する分析はそれほど多くはない⁹⁾。生活保護制度において資産保有をどの程度まで認め、あるいはどのように利用するかは大きな課題であろう。

さらに、貧困状態が、どの程度続いているのか、生涯のどの時期に貧困リスクが上昇するのか、どのように貧困に陥り、そして貧困から脱却していくのか、特定の世帯において貧困の連鎖が起きているのかという貧困の動学的分析も重要である。このテーマについての古典的な研究としては、江口英一による実態調査による一連の研究がある(江口(1979, 1980))。一方、貧困の動学研究については、1980年代よりアメリカで研究が先行しており、欧州もデータセットの整備が進んでおり、実証的な研究蓄積がある。主な統計的手法としては、ハザード関数モデル、マルコフ推移モデル、離散選択モデル、

といった手法がある。こうした研究をするためには、貧困に関する長期縦断・観測データ分析(longitudinal analysis)の整備が必要となる。日本においては、長期にわたる縦断・観測データ分析やパネルデータによる貧困研究はそれほど多くない。原田・杉澤・小林・Liang(2001)、岩田・濱本(2004)、坂口(2006)、石井・山田(2006)が縦断・観測データ分析を行っている¹⁰⁾。これら先行研究やOECD(2001)によると、特定の世帯群が貧困層に頻繁に出入りしていることが確認されている。

3) 貧困の地理的偏在

貧困率が特定の地域で集中しているのか、固定化しているか否かは依然として明らかにされていない。欧米においては、地域間の貧困率の差とその粘着性が確認されている。駒村(2003)は、1984年から1999年までの「全国消費実態調査」を分析した結果、貧困率に都道府県別で安定的に大きな差があることを確認している。貧困世帯の集中がすすみ、貧困の世代連鎖の危険性が高まっている地域もある。貧困の地理的偏在や固定化、外部性は、過去の都市政策・住宅政策といった経路依存の影響を受けている場合も多く、地域単位の分析は必要である。

4) 自立支援の有効性について

ボーダーライン層の脱落を防止し、受給世帯にとっての貧困の罟を克服するためには、勤労所得控除の拡大あるいは負の所得税のような仕組みによって就労インセンティブを高めることは有効である¹¹⁾。また有効な自立支援プログラムの確立も不可欠である。しかし、各地で行われている自立支援事業の成果も十分な成果を上げているわけではない¹²⁾。この点について、生活保護受給世帯のサンプル調査である青木(2003)、釧路公立大学地域経済研究センター(2006)、道中(2006)が重要な情報をもたらしている。

2 生活保護改革の動き

Ⅲで述べたような生活保護の問題点を解消すべく、いくつかの改革の動きがある。生活保護制度改革をめぐるのは、議論する主体によって改革の

動機、目的が異なっている点に注意する必要がある。例えば、財務省財政等審議会では、たびたび自治体間での生活保護被保護世帯率の格差を指摘し、地方自治体が安易に生活保護受給者を増やしているというモラルハザード問題が指摘されている。さらに基礎年金の支給額の実質的な引き下げに連動して生活保護水準の引き下げも議論されている。一方、高齢化に伴う厳しい財政制約に苦しむ厚生労働省も同様に給付水準の抑制、受給者増加の抑制に強い関心をもっている。2005年後半には、国と地方の役割分担、いわゆる三位一体改革で、生活保護制度の扱いを巡り財務省・厚生労働省・総務省・地方自治体の間で議論された(「生活保護等に関する関係者協議会」)。こうしたなか、生活保護制度のあり方について2つの重要な報告書が発表されている。

1) 生活保護制度の在り方に関する専門委員会の報告

厚生労働省「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」から2004年12月に「生活保護制度のあり方に関する専門委員会報告書」が発表された。同報告書に対する評価は、すでに駒村(2005)で行っているため、ここでは概要だけを紹介する。

同報告書はまず、「使いにくく、自立しにくい」現行制度の問題点を指摘し、「利用しやすく、自立しやすい制度へ」という提案がなされ、いくつかの新しいアイデアが提示された。

同報告書では、今後の生活保護の新しい役割として自立支援を組み入れ、生活困窮者を地域社会へ参加させ、労働市場に再挑戦させるため、多様で、早期の自立・就労支援策が必要であるとしている。ここでの自立支援は、広く就労自立支援、日常生活自立支援、社会生活自立支援といったものである。そして、その担い手として地方自治体は多様な自立支援プログラムを用意することが期待されている。生活保護に依存した状態から人々が自分の持っている様々な能力を生かして社会参加することを支援すること自体は非常に評価してよいであろう。さらに、自立支援・稼働能力の活用以外にも資産の活用のあり方も言及されている。過度な資産保有制

限が生活保護を使いにくくし、そしてひとたび生活保護に入ればそこから脱却しにくいものになっている可能性があり、資産保有制限を緩めることを提案している。さらに、報告書では、生活扶助1類、2類のバランス、1類の年齢区分の見直し、生活扶助額の設計、水準見直しも指摘している。また、一般母子世帯との比較から被保護母子世帯の消費水準が低いことから、母子加算の必要性を否定している。

2) 全国知事会・全国市長会の「新たなセーフティネット検討会の提案——『保護する制度』から『再チャレンジする人に手を差し伸べる制度』へ』

この提案は、2006年10月に、全国知事会・全国市長会から提案されたものであるが、現行の包括的一般扶助制度の問題点を指摘し、特徴のある改革案である。提案は、1) 稼働世帯に対する適用期間を最大5年間とするという有期保護制度の創設、2) 稼働世帯と高齢者むけの生活保護制度を分離し、高齢者のための新たな生活保護を創設する、3) ボーダーラインに対する就労支援という3つの柱からなる。1)の有期保護制度とは、制度の適用を最大限5年を基本とし、1年間しか使わない場合は、再び貧困に陥った場合に残り4年の利用が可能であり、月単位でも利用可能であるとしている。また、稼働世帯の自立を目指し、労働部門、教育部門、福祉部門が一体的に連携して協働している。

さらに2)の高齢者のための新たな生活保護制度については、年金の拠出意欲を落とさないため、年金受給額の収入認定をゆるめ、控除することを提案している。また高齢者の被保護世帯に対するケースワーカーの配置を行わないという点も新しい。この一方、扶養義務者、資産調査については厳しくしており、原則、資産活用し、保護費に充当したり、貸付制度の利用を提案している。3)では貧困リスクの高いボーダーライン層については、就労支援制度や非正規雇用者の待遇改善を提案している。

この提案が、1)従来 of 包括的一般扶助に代わり範疇別の扶助方式を提案し、2)労働、教育、健康、住宅問題にも目配りをし、3)自立

支援という現物サービスを明確に生活保護制度上に位置づけている点で、公的扶助制度の大きなシステム変更を提案しており、新しい時代の生活保護としてきわめて有力な選択肢であることは間違いない。しかし、本節の1で指摘した貧困研究のテーマにかかわるが、この提案の個別具体的な部分については一層の実証分析が必要になる。例えば、受給期間あるいは合計受給期間がなぜ5年なのかという点については実証分析に基づく必要がある。貧困の動学的な分析でも少しずつ明らかになっているように、貧困リスクの高い世帯は、貧困ラインの近傍に常におり、貧困状態を頻繁に出入りしている可能性がある。こうしたなかで、受給期間の合計を一律に5年に設定できるのか。稼働被保護世帯やワーキングプア・ボーダーライン層に対する自立支援、就労支援プログラムの効果はどのようなものなのか、扶養義務や勤労控除の拡大、資産の扱いについても具体的な検証が必要になる。このほか、稼働世帯向けの生活保護制度の財源構成をどのようにするのかという点での地方自治体の役割と関連して重要な検討事項であろう¹³⁾。

3 最低賃金と生活保護基準の均衡問題

以上のように、両報告書は高齢者に偏った現在の生活保護制度に本来のスプリングボード的な機能を持たせ、稼働被保護世帯のみならず、ワーキングプア・ボーダーライン層も支援するという方向が打ち出されている。さらに、稼働可能な被保護世帯の自立やワーキングプア世帯あるいはボーダーライン層の就業意欲を高めるためには、最低賃金と生活保護水準の均衡が重要である。ただし、個人単位の最低賃金と世帯単位で資力調査のある生活保護水準の単純比較はできない。図6は都道府県別に単身世帯の生活扶助額と最低賃金を比較したものである。単身世帯の生活扶助1類、2類だけと最低賃金を比較すると確かに最低賃金のほうが上にある。しかし、生活扶助に住宅扶助を加えると最低賃金と生活扶助が逆転するところも出てくる。さらに生活保護受給世帯は、医療保険や国民年金の免除、各種租税公課・公共サービスの

利用料の減額が行われることから実質的には最低賃金と生活保護の逆転現象が発生していることになる。こうした逆転現象は貧困の罫を形成し、被保護世帯の自立を阻害し、ワーキングプア・ボーダーライン世帯の脱落を招くことになる。この点については、平成18年12月の労働政策審議会答申「今後の最低賃金制度の在り方について」においても、社会保障政策との整合性や最低賃金水準の決定要素の一つである労働者の生計費として生活保護に関わる施策としての整合性が必要であると指摘されている。

V まとめ——社会保障政策・研究と労働政策・研究の連携

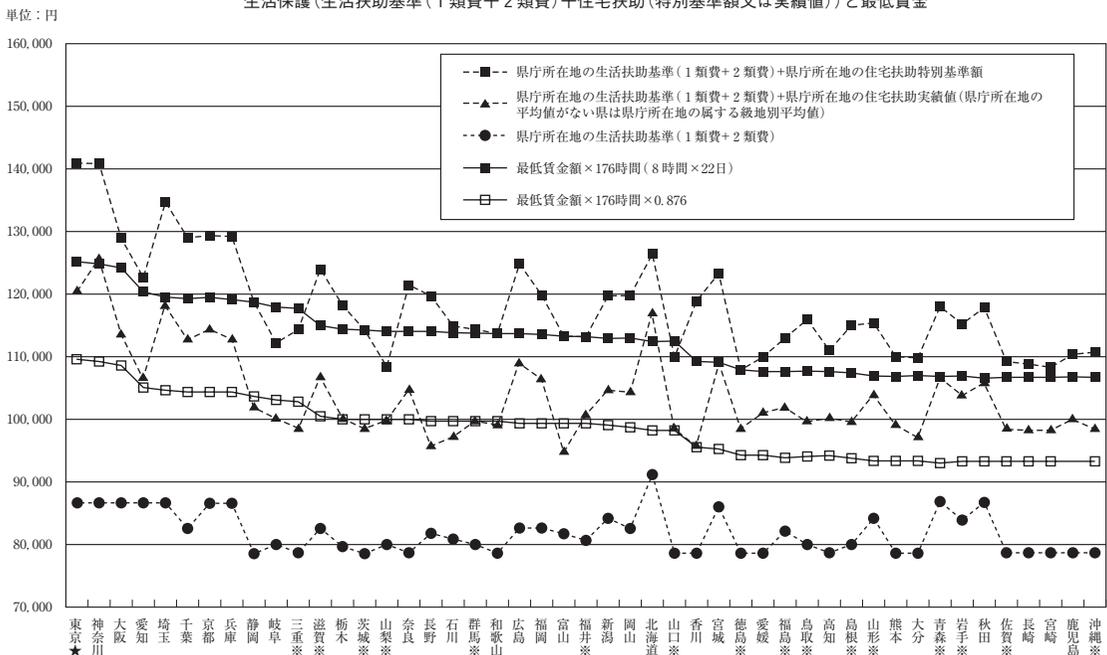
本論では、労働・雇用問題としてのワーキング

プア、低賃金労働者と所得保障・公的扶助にかかわる問題としてのボーダーライン層というコインの表裏の問題について、生活保護制度改革との関係から整理した。

こうした稼働世帯の貧困問題とその対応は、各国ともに様々な取り組みを行っている。本論では、紙面の制約により、諸外国のワーキングプア・ボーダーライン層に対する制度を展望することができないが、EU諸国のなかには、公的扶助は、あくまでも稼働可能な若年者を対象にした一時的な所得保障制度として位置づけ、社会福祉行政と雇用・労働行政が統合・連携し、稼働能力のある低所得者に対しては就労支援・自立支援に重点を置いた施策を講じている国もある¹⁴⁾。

日本においても非典型労働者の増加とその貧困は先進諸国と共有の問題である。低賃金労働者の生活保障の問題は最低賃金制度だけや生活保護制

図6 生活扶助と最低賃金水準の都道府県別比較——
生活保護(生活扶助基準(1類費+2類費)+住宅扶助(特別基準額又は実績値))と最低賃金



注：1) 生活扶助基準(1類費+2類費)は18~19歳単身である。
 2) ▲の住宅扶助の平均値については、※がついていない都道府県は県庁所在地の平均値を、※がついている都道府県は県庁所在地の属する級地の平均値を用いて算出。ただし、東京は東京都の実績値。
 3) 生活扶助基準は冬季加算を含めて計算。
 4) データは平成16年度のもの。
 5) 0.876は時間額606円で月176時間働いた場合の税・社会保険料を考慮した可処分所得の総所得に対する比率。
 出所：厚生労働省労働政策審議会「労働条件分科会最低賃金部会」第15回資料。

度だけでは対応できない。稼働被保護世帯、ボーダーライン層に対する自立支援・就業支援プログラムと勤労控除などの拡充を中心とした生活保護の見直しと最低賃金、税制の見直しが連動して改革が進められる必要がある。ワーキングプアという古くて新しい社会政策のテーマに、社会保障政策と雇用政策の連携が求められている。

*本論作成にあたっては、財団法人全国勤労者福祉・共済振興協会「所得保障システムから考える日本の将来」研究会（主査 江口隆裕筑波大学教授）における議論が参考になった。委員ならびに関係者の皆様に記してお礼を申し上げる。

- 1) OECD (2005) Society at a Glance : OECD Social Indicators.
- 2) 日本においても小泉政権の規制緩和の評価と関係して政治問題として議論される場合が多い。この傾向は諸外国においても同様であり、定義、統計の取り方で所得格差の程度や貧困者数に大きな開きが見られる場合がある。
- 3) <http://eurofound.europa.eu/>。EU 諸国のワーキングプアに関する各国別分析および比較分析については、同サイト上の Low-wage workers and the 'working poor' や Working poor in the European Union (report) が参考になる。ここでは EU 以外の国のワーキングプアの推計も紹介されている。例えば、アメリカのワーキングプアについても、労働状態の定義によって公式推計に差が出ている。センサス局は 1 年間に 1 週間以上の労働をしているものを、労働統計局は 1 年間に 27 週間以上の労働をしているものを労働者としてとらえている。この結果、センサス局のワーキングプア率は単身が 5.8%、世帯で 7.1%、労働統計局の労働力の定義を狭めた定義では、それぞれ 5.3%、6.6% となっている。U. S. Department of Labor Bureau of Labor Statistics の A Profile of the Working Poor, 2000 および 2004 を参照せよ。
- 4) アメリカの場合は、全国的な公的扶助制度がないため、別途、センサス局より公式貧困基準が定められている。アメリカの貧困基準については、非現金給付や課税の扱いで幅がある。この他 the National Academy of Sciences (NAS) による準相対化貧困ラインなどもある。
- 5) 連合総合生活開発研究所 (2002)。なお、最新の全国消費実態調査は 2004 年のものであるが、本論文を執筆している時点では分析していない。
- 6) 生活保護を受けていないボーダーライン層が圧倒的に多く、生活保護被保護世帯で就労可能な数はわずかである。生活保護制度のモラルハザードを過大に評価すべきではないことがわかる。
- 7) この捕捉率の推計にはいくつかの留保すべき点があることを加えておく。まず、推計にあたり、最低生活費の計算に住宅扶助が含まれていない点である。このため過小推計になっている可能性がある点を留意する必要がある。次に年齢、就労状況の判断を世帯主に限定している点である。捕捉率の解釈について、実際の生活保護制度は親族による扶養や資力調査があるため、所得が生活保護水準以下でも直ちに生活保護受給資格を持つわけではない。したがって、現実の生活保護制度の運用基準に照らせば、捕捉率は本推計よりも高くなるであろう。

- 8) アメリカのメディケイドにおいては、利用者の死後、遺産から費用を回収する仕組みがある。北欧でも、被保護世帯における資力調査は日本並みに厳しい。
- 9) 主な研究としては駒村 (2006) がある。駒村は、資産を考慮すると生活保護ラインでの貧困率は半分程度に下がると推計している。石井・山田 (2006) は貧困確率と資産の関係を分析している。
- 10) 岩田・濱本論文、坂口論文は、共に家計経済研究所のパネル調査を使ったものであるが、女性のサンプルが限定されている。一方、石井・山田論文は、3 年間のパネルデータである KHPS を使い、多項ロジット分析で貧困化の頻度を推計し、1 時点での貧困率は 11% であるが、3 年間に一度でも貧困に陥った人は 21% と推計している。さらに、21% のうち、4 割が 3 年間継続して貧困状態にあるということを確認し、日本においても貧困リスクの集中、貧困層の固定化が進みつつあることを確認している。
- 11) フィンランドは長期失業者の公的扶助依存の問題を脱却するため、勤労控除の拡大を行った。
- 12) 自立支援プログラムの評価は布川 (2006) が詳しい。
- 13) 国庫負担率は過去に何度か見直しが行われている。国庫負担率の引き下げ、地方負担分の引き上げが生活保護制度に与える影響については、駒村 (2005 a)、林 (2007) がある。
- 14) 稼働世帯向けの所得保障政策が、スウェーデン、フィンランドのように、雇用保険を補い、期限が限られた、資力調査の緩い失業扶助制度と長期失業で資力調査が厳しい公的扶助の二段階によって構成されている国もある。また積極的労働政策と制限の緩い社会手当を組み合わせ、労働流動性を高めながら、所得保障を充実しているデンマークのような方法もある。イギリスは、社会保障給付と統合したきめ細かな就労支援プログラムを実施している。フランスは、困窮者の早期の社会再参入を目標として「社会参入契約」の制度を導入している。ドイツでは、2003 年のハルツ・労働市場改革法により社会福祉行政と労働行政の統合を推進し、失業救済金と社会扶助を統一的な給付に集約し、稼働能力のある者には就労扶助プログラム（職業紹介等）を実質的に義務化している。

参考文献

- 青木紀編 (2003) 『現代日本の「見えない」貧困——生活保護受給母子世帯の現実』明石書店。
- 石井加代子・山田篤裕 (2006) 「貧困の動態分析——KHPS による 3 年間の動態分析」KEIO UNIVERSITY MARKET QUALITY RESEARCH PROJECT (A 21st Century Center of Excellence Project) KUMQRP DISCUSSION PAPER SERIESDP2006-037.
- 岩田正美・濱本知寿香 (2004) 「デフレ不況下の『貧困の経験』」樋口美雄・太田清・家計経済研究所編『女性たちの平成不況——デフレで働き方・暮らしはどう変わったか』日本経済新聞社。
- 江口英一 (1979, 1980) 『現代の「低所得層」上中下, 未来社。
- 釧路公立大学 (2006) 「生活保護受給母子世帯の自立支援に関する基礎的研究——釧路市を事例に」<http://www.kushiro-pu.ac.jp/center/research/017.html> (2007 年 2 月 21 日最終アクセス)
- 後藤道夫「過労をまぬがれても待っている「貧困」」『週刊エコノミスト』2006 年 7 月 25 日号。
- 駒村康平 (2003) 「低所得世帯の推計と生活保護」『三田商学研究』第 46 巻 3 号, 慶應義塾大学。

- 駒村康平 (2005a) 「生活保護改革：障害者の所得保障」(第7章), 国立社会保障・人口問題研究所編『社会保障制度改革——日本と諸外国の選択』東京大学出版会.
- 駒村康平 (2005b) 「経済社会の変化と社会保障制度の問題」『社会保障の新たな制度設計』慶應義塾大学出版会.
- 駒村康平 (2006) 「医療・介護・年金と最低所得保障——社会保障横断的な改革の視点」貝塚啓明・財務省財政総合政策研究所編『年金を考える』中央経済社.
- 坂口尚文 (2006) 「低所得世帯とその属性について」『季刊家計経済研究』第72号.
- 橋木俊詔・浦川邦夫 (2006) 『日本の貧困研究』東京大学出版会.
- 林正義 (2007) 「国庫補助と生活保護率」『自律的な地方財政制度のあり方に関する研究』財団法人地方自治研究機構.
- 原田謙・杉澤秀博・小林江里香・Jersey Liang (2001) 「高齢者の所得変動に関連する要因——縦断調査による貧困のダイナミクス研究」『社会学評論』52(3).
- 布川日佐史 (2006) 『生活保護自立支援プログラムの活用』山吹書店.
- 道中隆 (2006) 「生活保護における就労支援の有効性と閾下稼得——被保護者の就労支援方策と就労自立の困難性について」日本社会福祉学会全国大会.
- 室住真麻子 (2006) 『日本の貧困——家計とジェンダーからの考察』法律文化社.
- 連合総合生活開発研究所 (2002) 『勤労者の賃金, 資産形成のあり方等に関する調査研究報告書』.
- 連合総合生活開発研究所 (2006) 『公正で健全な経済社会への道 2006~2007年度経済情勢報告』第一書林.
- The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2002) Low-wage workers and the 'working poor'. <http://eurofound.europa.eu/> (2007年4月9日最終アクセス)
- The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2004) Working poor in the European Union. <http://eurofound.europa.eu/> (2007年4月9日最終アクセス)
- OECD (2001) "When Money is Tight:Poverty Dynamics in OECD Countries," *OECD Employment Outlook*.
- U. S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2002) "A Profile of the Working Poor, 2000", <http://www.bls.gov/cps/cpswp2000.htm>. (2007年4月8日最終アクセス)
- U. S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2006) "A Profile of the Working Poor, 2004," <http://www.bls.gov/cps/cpswp2004.htm>. (2007年4月8日最終アクセス)

こまむら・こうへい 慶應義塾大学経済学部教授。最近の主な著作に『年金はどうなる』(岩波書店, 2003年)。社会政策専攻。