

書評

BOOK REVIEWS

道中 隆 著

『生活保護と日本型ワーキングプア』

—— 貧困の固定化と世代間継承

周 燕飛

貧困問題への社会的関心が今までにないほど高まっている。また、昨年発足した民主党新政権も、貧困問題へ取り組み強い姿勢を示しているところである。しかしながら、政策立案のために必要不可欠の情報である貧困世帯の生活実態調査・研究は、データ上の制約が大きいため、日本では未だ極めて少ないのが現状である。本書は、こうしたニーズに応えようと、福祉事務所や児童相談所等の現場で長年貧困問題と向き合ってきた実務家によってまとめられたものである。コアの貧困層である生活保護受給世帯を中心に、彼（女）らの直面している生活状況や就業問題の難しさを、自らが収集した4つの実態調査データを用いて明らかにしている。まず、実態調査1を通じて被保護世帯の全体像が描かれ、実態調査2～4ではそれぞれ被保護母子世帯、就労自立支援を受けた被保護世帯、および就労支援を受けたホームレスにスポットを当て、特定の貧困世帯の生活と就業実態を解明する努力がなされている。なお、本書の核心部分である第2章から第5章までは、それぞれの実態調査の解説と分析にあてられている。以下に各章を簡単に紹介しよう。

四つの実態調査のアウトライン

第2章で紹介されている『実態調査1』は、A市自治体における生活保護世帯の行政記録に基づくものである。そこから浮かび上がった生活保護受給者の実像は、「低学歴」「保護への依存」「貧困の世代間継承」「社会的孤立」「ワーキングプア」等であり、文字通り実

に憂慮すべきものである。当該調査によると、生活保護受給層の7割強が中卒または高校中退という低位学歴となっており、ワーキングプアに陥るリスクの高い層として認識される。また、被保護世帯の4割強が過去に生活保護を受給していることが判明し、あちこち



●ミネルヴァ書房
2009年11月刊
A5判・199頁・2310円
(税込)

●みちなか・りゅう
堺市健康福祉局理

を転々と引越して社会から孤立してしまう問題や生活基盤の脆弱性が指摘されている。さらに、保護受給の世代間継承が確認される世帯は全体の4分の1に達していることが確認され、貧困の世代間連鎖がデータによって実証できたと著者は結論づけている。

著者はさらに、日本型ワーキングプア層は、母子世帯やその他の世帯の保護受給者に濃縮されている可能性が高いと警鐘を鳴らしている。被保護世帯のうち、母子世帯とその他の世帯は、稼働年齢層にいる者が多いため、就労による自立が期待されるものの、現実には彼（女）らが「働いても最低生活が維持できない」ワーキングプアに陥る可能性が高いという。ワーキングプア化の要因として、生活保護を受給することにより就労インセンティブが弛緩することが一因として考えられるほか、本人の抱える学歴・年齢のハンディキャップや企業側における低賃金・非正規雇用のニーズの増大も重要な理由であると著者は指摘する。その実態に対して、働いた結果が報われるような就労インセンティブ政策の強化や、就業環境の改善や労働基準の向上などの政策提言が行われている。

第3章で紹介される『実態調査2』は、B市自治体の5年間（2003～2007年）における就労支援プログラム事業の就労支援相談員のレポートを整理したも

の、及びB市が2008年に独自に行った『被保護母子世帯の実態調査』のデータに基づくものである。ここでは、ワーキングプア化の潜在リスクが高いとされる母子世帯の貧困問題に焦点が当てられている。他の自治体と同様に、B市においても、母子世帯の母は、生活保護の就労自立支援プログラム事業の主な参加者(45.5%)である。就労自立支援により、半数弱の母子世帯の母は、就労を開始したものの、稼働収入が13万円未満の者が8割強を占めるため、就労開始者のうち、保護廃止に至ったのは、5人に1人とどまっている。調査結果に基づき、被保護母子世帯の貧困に結びつきやすい要素として、母の低学歴、母の精神疾患、10代の妊娠、3人以上の子供、及び離死別相手の低学歴と養育費の不払い等が挙げられている。

被保護母子世帯の貧困を放置すれば、子供への虐待問題や貧困の世代間継承がますます深刻化していく恐

れがある。そこで、著者が提案する処方箋は、おおむね下記の4つである。1つ目は、地域における子育て支援機能の強化である。2つ目は、現行の基礎・特別控除に加え所得税法上の大幅な控除の導入等により、就業支援とインセンティブ政策の強化を図ることである。3つ目は、母に対する日常生活支援プログラムの導入と養育費確保のための施策の強化である。4つ目は、地域ネットワークにより母子世帯の社会的孤立を防ぐ施策である。

第4章で紹介される『実態調査3』は、A市自治体が2003~2007年までの間に行った生活保護受給者向けの「就労自立支援プログラム事業」の実施状況を元に整理したものである。結果は、『実態調査2』と一部重なる部分もあるが、総じて生活保護を受給する稼働世帯のワーキングプア化を印象づけたものになっている。具体的には、就労支援の参加者のうち、保護廃

大原社会問題研究所雑誌

No.620 2010.6

定価 1000円 (本体952円, 年間購読 12,000円)

【特集】ドイツにおける管理職層の形成

特集にあたって

榎 一江

ドイツにおける企業内教育と「職」の形成

田中洋子

20世紀前半のドイツ化学企業における部長職の雇用管理

石塚史樹

■論文

被保護母子世帯の開始状況と廃止水準

藤原千沙・湯澤直美

■書評と紹介

白波瀬佐和子著『日本の不平等を考える』

橋木俊詔

佐藤卓利著『介護サービス市場の管理と調整』

中村律子

社会・労働関係文献月録

法政大学大原社会問題研究所

所 報 2010年 2 月

発行/法政大学大原社会問題研究所
発売/法 政 大 学 出 版 局

〒194-0298 東京都町田市相原町4342 Tel. 0427-83-2307

〒102-0073 東京都千代田区九段北3-2-7 法政大学一坂別館内 Tel. 03-5228-6271

止に至った世帯は極めて少数（5.5%）であり、約7割の就労者は月額10万円以下で働き、約8割が非正規雇用という厳しい状況に置かれているという。それでも、「就労自立支援プログラム事業」がスタートする前よりは、正規雇用比率、平均賃金とも大幅に改善していることが報告されている。

著者は、第4章の終わりに、生活保護における「最低生活保障」原理と、就労インセンティブとのアンバランスを指摘する。被保護世帯にとって、就労収入が低くても生活費の不足分が生活保護費から補てんされるシステムとなっているため、労働時間を増やしたり、時給の高い仕事に就いたりするインセンティブが一般世帯よりも乏しい。しかし、就労インセンティブの弛緩よりも、被保護者の低学歴化などの稼働阻害要因の方が顕著であると著者は主張している。そして、これまでの正規雇用をモデルとした雇用・就業ネットおよび社会保険ネットを見直して、低賃金労働者や非正規雇用者を包括的にサポートするようなセイフティーネットの再構築が急務であると著者は繰り返し主張している。言いかえれば、すべてのワーキングプアを生活保護制度で面倒を見ることは無理であるということであり、その前に、最低賃金、雇用保険や公的年金等で救うべきであるとしている。

第5章で紹介されている『実態調査4』は、S市自治体の自立支援センターのホームレス入所者における行政資料、支援実績や『アンケート調査』を元にまとめられたものである。S市の自立支援センター入所者は、就労意欲や稼働能力を有する者を中心に選別されているものの、就労自立の達成率はそれほど芳しいものではない。入所者のうち、就労自立による退所者は38.8%に過ぎず、約3割は生活保護等による退所となっている。著者は、「低学歴」「健康問題」「高齢化」および「ホームレス期間の長期化」がホームレスの就労自立の阻害要因になっている可能性を指摘している。その根拠である『アンケート調査』によると、入所者の平均年齢は53.3歳、6割の入所者が低位学歴（中卒もしくは高校中退）、7割の入所者が何らかの疾病を持っており、就労自立した者のホームレス期間は非自立者の半分程度とのことである。

以上の分析から、ホームレス問題を社会問題、貧困問題として捉え直し、政策転換が必要と著者は強調す

る。そのためには、ホームレスになることを未然に防止するセイフティーネットの整備が喫緊の課題である。また、健康を取り戻すための生活支援や、低家賃の住宅支援の拡充、公的年金最低加入期間の短縮による無年金者の縮減、ホームレスに落層する前段階の生活保護の適用等の施策がホームレスの貧困対策として提案されている。

本書の魅力

本書は、現場の目線に立ち、豊富な第一次調査資料を用いた貧困研究の秀作といえる。これまでの貧困研究は、そのいずれか一方が欠けているものがほとんどであったが、本書は客観的な調査データを用いて生活保護受給世帯の実態を冷徹に描きながらも、貧困世帯への温かい目線を持って政策提言を試みている。それが、本書が読者を引きつける最大の魅力ではないかと評者は考える。

また、これまでの貧困研究は、貧困世帯の悲惨な現状を単に紹介することに留まっているものも多いが、本書は、そこからさらに貧困を引き起こす要因やその処方箋にまで踏み込んで議論されており、内容に深みがある。

最後に、本書が用いた分析データは、行政の立場にいる著者であるからこそ入手できた貴重なものであることも特筆すべき点である。本書が用いたような行政データや支援現場のレポートなどの信憑性の高いデータは、今後もさまざまな場面に活用されることが期待される。

著者に対するさらなる期待

最後に、いくつか課題を指摘しておきたい。本書では被保護世帯の稼働層を「日本型ワーキングプア」として捉えている。しかしながら、彼（女）らは就労収入がいくら低くても生活保護から不足分の生活費が支給されるため、「健康で文化的な生活」が保障されている。一方で、さまざまな理由で、生活保護を受けていない「ワーキングプア」は生活保護受給者の4倍も5倍もいると見込まれていることも忘れてはならない。こうした生活保護にかかれぬワーキングプア層の貧困度の方がより深刻なものになっている可能性は高く、その実態解明と救済策の立案は喫緊の課題であ

る。もちろん、すべてのワーキングプアを生活保護で救うことは財政的に難しく、またモラルハザードを招く危険性も高い。したがって、ワーキングプア層に対する生活保護適用の客観性、公平性と透明性を確保しなければならない。また、生活保護に落層する前にかかるはずの一次、二次セイフティーネットの問題点を総点検し、その有効な改善策を詳しく検討する必要がある。こうした研究が今後出てくることを期待したい。

また、本書はデータから、貧困の誘発要因、福祉への依存や貧困の世代間継承などの興味深い仮説を確認できたとしているが、その検証方法はいずれも単純集計に頼っており、統計的な厳密さに欠けているといわざるを得ない。たとえば、貧困の誘発要因として、低

学歴、10代の妊娠、病気等が挙げられているが、用いた数字は平均割合のみである。学術論文で標準的に用いられている統計的技術を用いて、要因と要因との相関関係や、それぞれの要因の強弱性について分析が行われれば、貧困メカニズムの解明がより詳細に行えたはずであり、この点が惜しまれる。

もっとも、こうした課題は残されているものの、本書は貧困研究の学術書もしくは啓蒙書として価値の高い一冊であることは疑う余地がない。研究者、政策担当者、現場の実践者、日本の貧困問題に関心を持つすべての方々にぜひお勧めしたい一冊である。

しゅう・えんび 労働政策研究・研修機構副主任研究員。
労働経済学、社会保障論専攻。

OECD 編著／平井文三 監訳 『公務員制度改革の国際比較』

——公共雇用マネジメントの潮流

前浦 穂高

1 本書の全体像

本書は、OECDの公共ガバナンス委員会（Public Governance Committee: PGC）の公共雇用・マネジメント作業部会（Public Employment and Management Working Party: PEMWP）が、これまで行ってきたOECD諸国の人的資源管理に関する調査研究を基に書かれている。その成果は *The State of the Public Service* として出版され、翻訳されたのが本書である。その翻訳作業を担っているのは、監訳者である平井文三氏を中心とした「政府の人的資源管理に関する検討会」のメンバーであり、主に公共政策や政治学などを専攻する総務省人事・恩給局のスタッフである。

本書の特徴は、2点あるように思われる。1つは、



●明石書店
2009年9月刊
A5判・178頁・3780円
(税込)

●師。ひらい・ぶんぞう
亜細亜大学法学部講

テーマを人的資源管理に焦点を絞ったことである。公務員制度改革は、日本においても喫緊の課題となっているが、そのなかで人的資源管理に着目した研究は、稲継（1996）、早川（1997）などに限られ、ほとんど注目されることは無かった。そのため未開拓分野に焦点を絞った点は評価されて良い。いま1つは、国際比較という視点を織り込んでいる点である。ある制度を改革する際には、どのような制度が望ましいのか、そのビジョンを構築し、それを実現するための制度を設計しなくてはならない。その際に参考にすべきものの1つが、各国の動向である。本書は、国際比較を通じて、各国の現状を把握しており、そこから得られる知

見は、日本が公務員制度改革に取り組む際に、大いに参考になるはずである。

ところで行政学や政治学などの分野について門外漢である評者は、上記のような壮大な役割を担う本書に対して、批評する能力を持ち合わせていない。幸いなことに、行政学の視点からの書評は、『季刊行政管理研究』2009年12月号(No.128)に、川手撰氏の詳細な書評が掲載されている。川手氏は「政府の人的資源管理に関する検討会」のメンバーであることから、詳細な書評は同氏に譲り、評者は自らの専門分野である人事管理論や労使関係論の観点から、本書の内容を簡潔に紹介しつつ、若干のコメントを加えることで、その務めを果たしたい。

2 各章の内容

本書は6章構成であり、各章が独立した内容となっているため、以下では、個別に取り上げることとする。また巻末には付録や解説があり、データの定義や加工方法、各章の流れに沿って日本の現状が説明されており、専門知識のない一般読者でも理解しやすい内容となっている。しかし、紙幅に限りがあるため、ここでは6章までを取り上げることとする。

第1章は、いくつかのデータを基に、雇用者数と報酬費用の10年間の変化を取り上げている。なかでも評者が重要だと考えるのが、労働力人口に占める政府雇用者数の割合(図1.1)である。ノルウェーやスウェーデンは3割近くを占めるが、日本は5%であり、最も少ない現状にある。さらに図1-2と表1.1の職員数の変化をみると、1995~2005年の10年間で、職員数を削減したのは僅かな国しかない。データをみる限り、日本が公務員数を削減していることは、世界の動向と逆行していることがわかる。

第2章は、民間企業の人的資源管理や雇用条件に接近しつつある現状を取り上げている。日本においても、民間企業の人的資源管理との比較が常に議論されるが、各国の取り組みでは、2つの方向性が示されている。1つは伝統的な枠組みの維持であり、もう1つは民間企業に近づく方向である。伝統的な枠組みとは、公務員の雇用保障が厚いこと、労働基本権における制約、賃金の決定方法などを指す。民間企業に近づいているのは、民間労働者と同一のルールを適用を

めた公共雇用の枠組みの改革(有期雇用の活用)である。ただし民間企業へ近づく方向性の範囲(非正規化比率)は、2~22%と国によって幅が存在する。

第3章では、人的資源管理における権限の委譲がテーマとなる。本書によれば、各国の政府は、「良いマネジメントが、業績と効率性を改善させ、かつ市民に対するサービスを改善するためにも不可欠であるということ」を認識するようになり、「(各国は:評者)人的資源の問題も含むその行政の内部における権限委譲された領域を多かれ少なかれ創設している」(p.40)のである。そこで権限委譲の動向をみると、その程度は、各国の文化的・政治的・歴史的事情によって異なっているものの、多くの国で人的資源に関する権限を、各省・執行エージェンシーに対して委譲しつつある。

第4章は、中央政府職員の業績マネジメントを取り上げている。公的部門でみられる人的資源管理の変化には、業績志向と権限委譲の2つがあり、第4章のテーマは前者となる。本書によると、公的な組織における「業績」とは、生産物だけではなく生産方法(公的部門では、手続きや法令の適用など)を含む多面的な概念である。その中核に位置づけられるのが業績評価であり、権限委譲を同時に行いながら、その結果を報酬に反映させる取り組みが試みられている。しかし業績給はOECD諸国で開発されているものの、それを実施する国は多くないのが現状である。

第5章では、中央政府の給与の決定の分権化と個別化の2つがテーマとなる。どちらも、「給与水準や給与構造を各公共部門組織の市場環境や業務状況に適合させる必要性」と、「チームや個人の資格、コンピテンシー、業績に基づいて給与を個別化したいという願望」(p.73)によって進められている。給与決定の分権化(権限委譲)では、①中央政府内部において柔軟性が低く、集権的なシステムをとる国、②柔軟性が高く、分権的なシステムをとる国、③混合型のシステムをとる国の3つに類型化される。しかしどのタイプであっても、財政担当省が何らかの方法で給与総額をコントロールしており、完全に権限を委譲することはしていない。個別化はいわゆる業績給化を意味するが、その範囲は国によって異なっている。一般的に基本給に対する割合は大きくなく、非管理職の場合、最大で

も基本給の10%未満、管理職で20%未満となっている。

第6章では、中央政府における幹部職員が取り上げられる。多く OECD 諸国では、幹部職員を、他の職員と区別して管理する上級幹部公務員制度を確立している。この制度は、日本でいえば、キャリア・システムであるが、そのような制度のない国でも、多くの場合、特定の職員に対して異なるマネジメントやルールが適用され、その事実が広く認識されている。幹部職員への登用は、外部に募集をかける傾向にあるが、その程度は、国によって異なっている。また女性が幹部職員に占める割合は、各国ともに増えつつあるものの、全体的に低いのが現状である。

3 本書に対するコメント

最後に、評者の本書に対するコメントとして、人事管理論や労使関係論上、今後重要となりそうな論点を3点指摘したい。

第1に、各国の公務員の人的資源管理改革を突き動かす要因は何かということである。本書において描かれているのは、その国が持つ文化的・歴史的背景、社会や経済システムの在りようなどの枠を乗り越えて、各国の公務員の人的資源管理における改革が一定の方向に向かっている姿である。その場合、問われるべきは、各国の人的資源管理改革の根底に流れる理論を明らかにすることであるが、それは本書の目的を大きく超えているためか、特に明示されていない。各国の改革に共通するのは、権限委譲と業績マネジメント化であるが、この2つはNPM (New Public Management) 理論の重要なポイントでもある。そのため評者は、このNPM理論が各国の公務員の人的資源管理改革を突き動かす主因の1つであると推測するが、それが各国においてどの程度影響を及ぼしたのかなど、今後検証する必要があると考える。

第2に、要員管理が取り上げられていない点である。要員管理とは、業務量に応じて適切に人員を配置することである。日本の公務員の要員管理は、基本的に業務量ではなく、予算制約や人員削減計画などによって決められており、常に業務量に応じた人員数が確保される保証はない。評者が携わった自治体の労使関係調査(中村・前浦2004)では、労使が各職場の

要員数や配置に発言することを通じて要員管理に関わっており、その機能は、各職場の忙しさ(業務量)の不均衡をならすだけでなく、事後的にサービスの質と量を規定していることを実証している。つまり要員管理は、サービスを安定的に提供するうえでは欠かせないものであり、組織の効率性を左右する重要なマネジメントになるが、本書ではほとんど触れられていない。いま一つ重要なのは、非正規職員の存在である。中村(2009)によれば、日本では非常勤職員が職員全体の1/4や3割を占める自治体が存在する。この非常勤職員は、業務量に基づかない要員管理の結果として増大しているが、本書では、「公務員全体の2から22%程度で差があるものの、一般的な政府の枠組みの外にあるこのような職員(非常勤職員:評者)は、いまだ多くの国で限られている」(pp.29-30)と述べる程度である。各国において、非常勤職員を含めた要員管理の実態を知ることは、日本の公的部門の効率性を考える際に、大きな判断材料となるはずである。

第3に、労働基本権の問題である。日本の公務員は、一部を除き、労働基本権が制約されている。例えば、一般的なイメージに合致する公務員(非現業公務員)は、協約締結権と争議権が付与されていない。この労働基本権の問題は、以前から労使関係上の重要な課題であり、ILOから「公務員に労働基本権を付与すること」を期待するとの勧告が出されている。しかしILOの勧告通りに、それを付与すれば良いという単純な話ではない。日本では、労働基本権に制約が課されていることの代替措置として人事院勧告制度があり、この制度によって公務員の賃金水準が決定される。そのため、公務員に労働基本権を付与すれば、人事院勧告制度の存在意義が失われ、別の仕組みによって賃金水準を決めなくてはならなくなるなど、新たな問題が発生する可能性が高い。本書を読む限り、日本以外にも、公務員の労働基本権に制約を課している国(伝統的な枠組みを維持する国)が存在するが、それらの国において、この問題がどのように取り扱われているのかを知ることは、公的部門の労使関係上、非常に重要な知見となるはずである。

以上、3点にわたってコメントを付してきたが、なかには本書の目的を超えるものが含まれており、それ

が本書の評価を決して減じるものではない。重要なことは、公務員の人的資源管理や労使関係における現状、それが直面する課題を正しく認識し、今後の公務員制度のあり方を、政治家や政策担当者だけでなく、サービスを受ける国民自らが考えることである。その役割を担う本書は、多くの読者に読まれるべきである。

参考文献

- 稲継裕昭（1996）『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社。
中村圭介（2009）『壁を壊す』教育文化協会。
中村圭介・前浦穂高（2004）『行政サービスの決定と自治体労使関係』明石書店。
早川征一郎（1997）『国家公務員の昇進・キャリア形成』日本評論社。

まえうら・ほだか 労働政策研究・研修機構研究員。人事管理論、労使関係論専攻。