

格差・貧困社会日本の現状と課題

中嶋 龍吾

はじめに

小泉内閣以降進められた構造改革・規制緩和によって、日本で格差の拡大が進んできたことはしばしば問題にされている¹。

本論文ではジニ係数・所得分布・相対的貧困率等をもとにして日本の格差が進んでいる現状を考え、その中での貧困層、主として非正規労働者に焦点を当てて触れていく。非正規労働者は正規労働者に比べて、いつでも職を失う可能性がある不安定な雇用形態である。そして失業時に雇用保険をはじめとするセーフティネット（社会保険、生活保護）の恩恵を十分に受けることができないという現実がある。さらに、セーフティネットの構造自体に課題があることも示していく。

これに対応するために、セーフティネットの見直しが急がれる。そこで、実際に政府が取り組んでいる制度改革に加えて他国で取られている制度についてもみていく。さらに最低賃金制度やワークシェアリングについても触れて、非正規労働者を中心にセーフティネット、雇用環境を改善していくために必要な政策について考察する。

1. 日本の格差・貧困の現状

1.1 ジニ係数にみる日本の格差の現状

所得の再分配における不平等度を示す数値としてジニ係数がある。ジニ係数とは、ローレンツ曲線という、「45度線とローレンツ曲線²に囲まれた面積」と、「45度線で切られた三角形の面積」との比である。ジニ係数の値が1にあるときが人々は完全不平等な状態にあり、0にあるときが完全平等の状態にあるといえる。全世帯に所得が均等に分配されている状況を表したものが45度線であり、実際の所得分配の状況を表したものがローレンツ曲線である³。

例としてここでは、表1のようにA・B・C・D・Eの5世帯のみの社会を想定し、この社会の総所得200がどのように分配されているのかという数値を用いている。図1は、ローレンツ曲線のイメージを示したものである。

¹ 田代（2006）， pp.14 - 15.

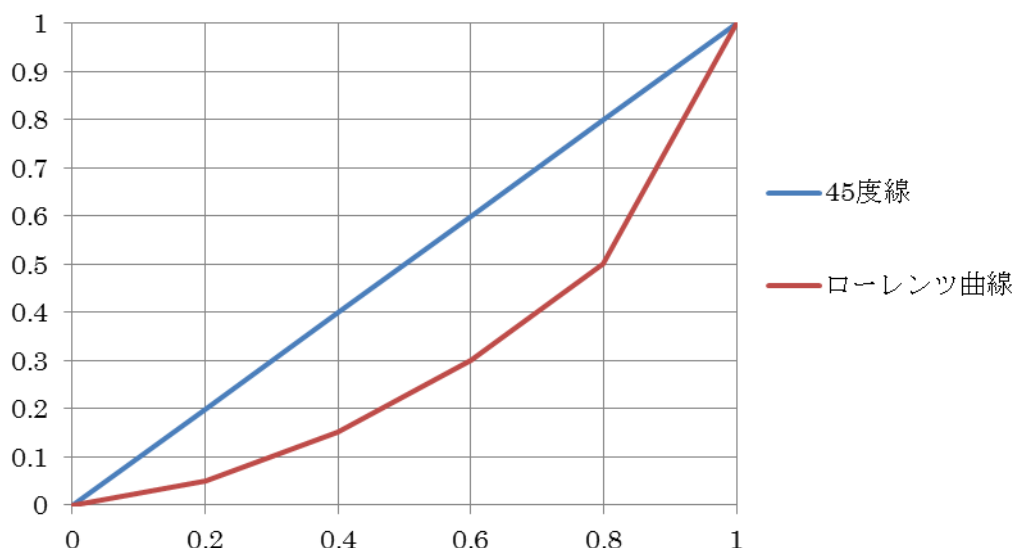
² 世帯を所得の低い順番に並べていき、横軸に世帯の累積比・縦軸に所得の累積比をとって世帯間の所得分布をグラフ化した線である。

³ <http://kotobank.jp/word/%E3%82%B8%E3%83%8B%E4%BF%82%E6%95%B0> 「ジニ係数」より

表1：所得分配の例

世帯	相対度数	世帯の累積相対度数	所得	累積値	所得の累積相対度数
A	0.2	0.2	10	10	0.05
B	0.2	0.4	20	30	0.15
C	0.2	0.6	30	60	0.3
D	0.2	0.8	40	100	0.5
E	0.2	1	100	200	1

図1：ローレンツ曲線



日本におけるジニ係数の値は、2004年の時点で0.314であり⁴、この値は毎年継続的に上昇している。表2からわかるように、日本のこの数値は、OECD 24ヶ国の平均値である0.309を上回っており、アメリカの0.337やイギリスの0.326と並んで不平等度の高いグループに入っていることを示している⁵。

実際に日本においては下位20%の世帯は全世帯所得の0.2%しか所得を得ておらず上位12%の裕福な世帯は全世帯の所得の37%を占めている⁶。

⁴ 橋本 (2006) , p.8.

⁵ 橋本 (2006) , p.13.

⁶ 持田 (2009) , p.72.

表 2：OECD 諸国のジニ係数の比較

デンマーク	0.225	カナダ	0.301
スウェーデン	0.243	スペイン	0.303
オランダ	0.251	アイルランド	0.304
オーストリア	0.252	オーストラリア	0.305
フィンランド	0.261	日本	0.314
ノルウェー	0.261	イギリス	0.326
スイス	0.267	ニュージーランド	0.337
ベルギー	0.272	アメリカ	0.337
フランス	0.273	イタリア	0.347
ドイツ	0.277	ポルトガル	0.356

(出所) 橋木 (2006) より作成。

1.2 増加する低所得世帯

厚生労働省の「国民生活基礎調査」によると 1995 年から 2005 年までの 10 年間で、国民全体が収入階級の低い層に「落層化」しているとみることができる⁷。図 2 から、増加している収入階級は、50 万円未満から 450~500 万円未満層である。逆に減少している層は 500~550 万円未満層より高い層である。割合が増加している 450~500 万円未満以下の割合を合計して比較すると、1995 年の 45.1%から 2005 年には 53.8%と、8.7 ポイント増加している。

雇用労働者層に限定してみると、全世帯のように低所得層への落層化現象というよりは、中間層は減少し低所得層・高所得層は増加するという「2 極化」の傾向をみることができる。図 3 からみられるように、全世帯の場合と同様に 450~500 万円未満層を境にそれ以下は増加している。しかしながら、中間層ともいえる 500~550 万円未満層から 700~750 万円未満層は減少し、それより高い層では増加傾向にある。500 万円未満層以下を合計すると、1995 年の 33.8%から 2005 年の 37.4%へと、3.6 ポイントの増加である。300 万円未満層以下を合計すると、1995 年の 12.6%から 2005 年の 15.7%へと、3.1 ポイント増加していることを示している。

1.3 民間低賃金労働者の増大

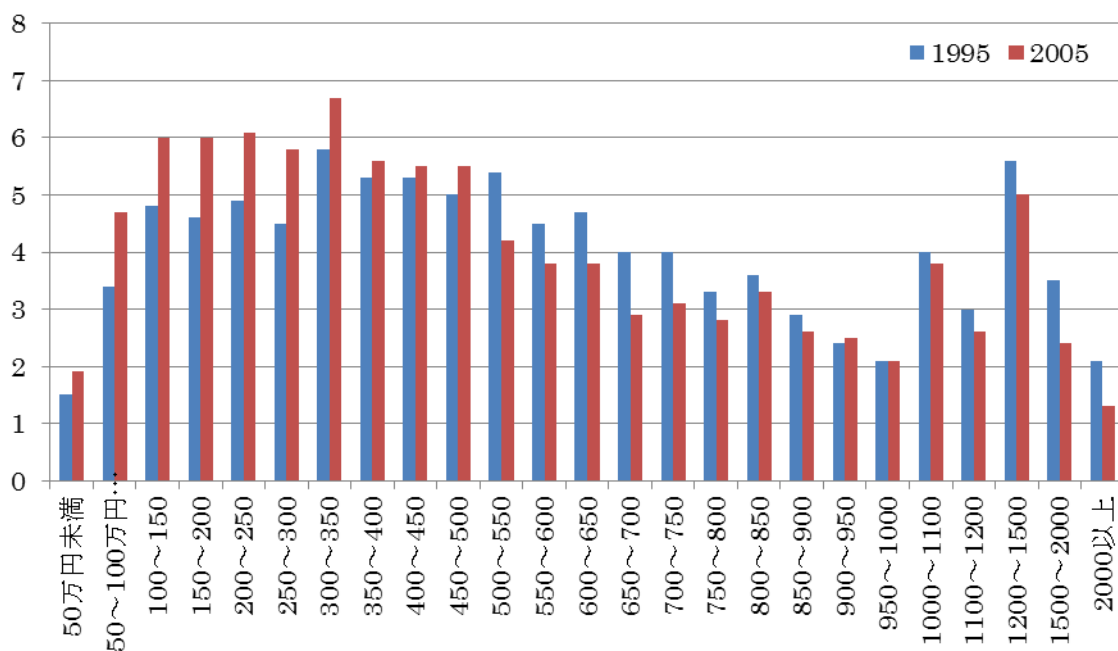
民間労働者の年間賃金の状況を見ると年間賃金 200 万円以下の労働者は 2002 年の 853 万人から 2006 年には 1022.8 万人まで膨れ上がっている⁸。この 4 年間に 169.8 万人 (19.9%) 増加して

⁷ 金澤 (2009) , p.26.

⁸ 金澤 (2009) , p.28.

図2：全国・全世帯、所得金額階級別分布の推移

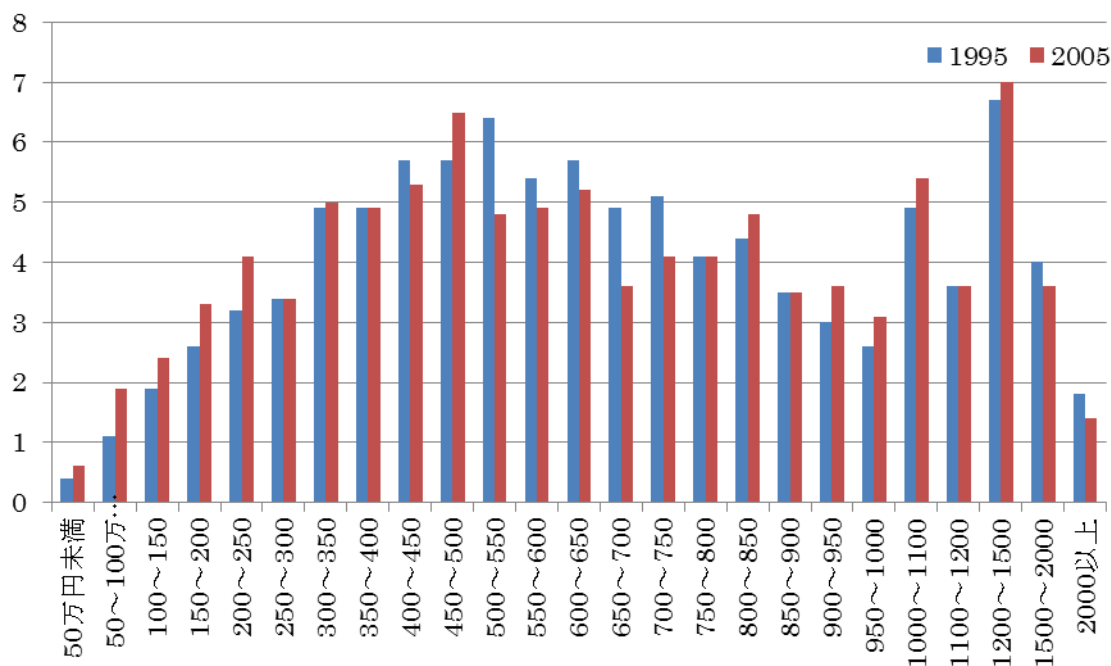
単位：%



(出所) 金澤 (2009) より作成。

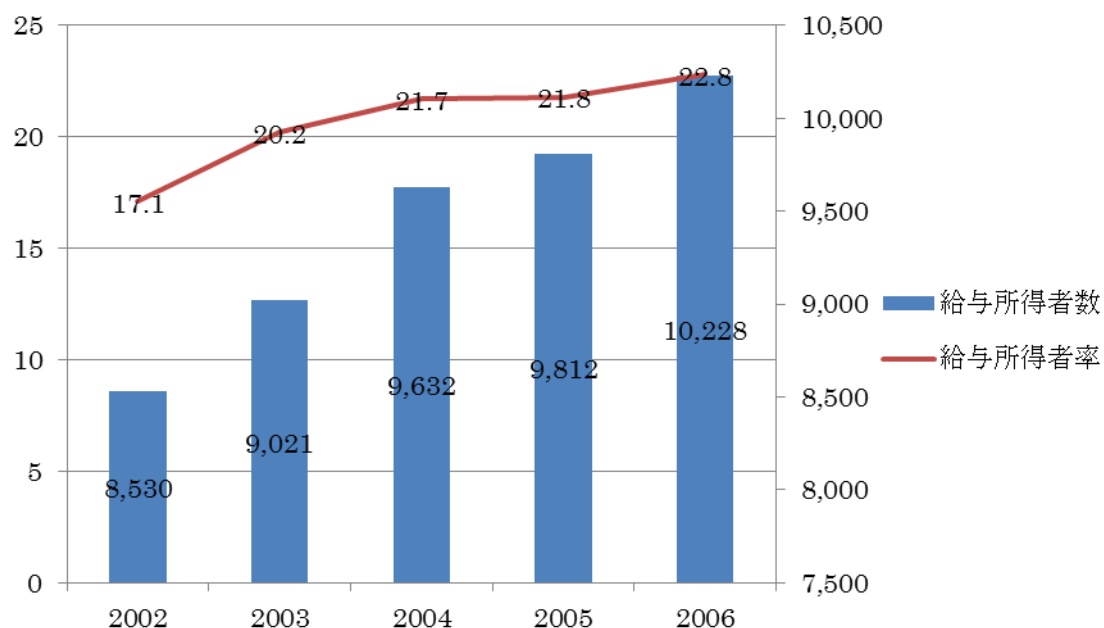
図3：全国・雇用者世帯、所得金額階級分布の推移

単位：%



(出所) 金澤 (2009) より作成。

図4：民間給与200万円以下の給与所得者数とその割合 単位 千人 %



(出所) 金澤 (2009) より作成。

いる。民間労働者に占める200万円以下の労働者の割合をみると、2002年の17.1%から2006年には22.8%と、5.7ポイント増加したことになる。

この年間賃金200万円は、月額にして16万6667円である。この賃金水準は時給1000円、年額200万円に相当する。これは、若年単身世帯の「生活保護水準」である月額約17万2千円、年額206万円を下回っており、200万円以下の民間労働者の数が1,000万人を突破しているが、このような「ワーキング・プア」が全労働者の2割にのぼるということである。

1.4 非正規労働者増加とその背景

2010年の時点で、労働人口の実に34.3%⁹を非正規労働者が占めており正規労働者との賃金格差から貧困に陥りやすく、さらには貧困を救うセーフティネットも利用しにくい状況にある。

このような、非正規労働者が増加を続けている背景には以下の4つの要因があるとされている¹⁰。

第1に、不景気による影響がある。長期に渡っての不況にあえぐ中で企業は労働コストを抑えるために正規労働者と比較して賃金が安くなる非正規労働者を多く雇用するようになったのである。

⁹ 総務省 (2011), 「労働力調査」.

¹⁰ 橘木 (2006), p.43.

実際に、「パートタイマー等の短時間労働者」、「派遣社員、契約社員といったフルタイムで働く非正規社員」、そして、「正規労働者(正社員)」が22歳から60歳までに手にする事の出来る「生涯賃金」の推計値によると次のようなことが言える¹¹。

正規労働者であれば、累計2億円を超す生涯賃金をもらう事ができる。

フルタイムで働く派遣社員や契約社員の場合には、正規労働者の約半分の1億円程度である。2005年の推計値では、それでも正社員の半分以上(50.1%)であったが、2006年の推計生涯賃金は、低下したために、正社員の半分以下(49.6%)になってしまった。

そしてパートタイマー等の短時間労働者の場合には、その派遣社員や契約社員の半分以下ではない。2005年の推計値では、「派遣・契約社員」の44.5%、「正規労働者」の4分の1以下(22.3%)の生涯賃金しかもらうことができない。

つまり、①正規労働者として働き続ける事が出来れば、60歳で退職するまでに得られる賃金は2億円強であり、②常用の非正規労働者(派遣社員や契約社員)として、60歳まで働き続けた場合は、1億0426万円(正規労働者の半分)となり、③パートタイマー等の短時間労働でしか働けなかった(働けなかった)場合は、4637万円となり派遣社員・契約社員の半分、正規労働者の4分の1あまりとなる。

このように、働き方(あるいは雇用形態)での平均生涯賃金の格差は極めて大きなものとなっている。

第2に、後述するように非正規労働者の多くは社会保険制度に加入できない、加入しにくいという実態があげられる。被用者が加入する社会保険には雇用保険・厚生年金保険・健康保険があげられるが、いずれもその保険料は労働者と事業主が折半で負担することになっている。そのために、事業主が保険料負担を回避する意図をもって社会保険に加入しにくい非正規労働者を雇用するようになったといえる。

第3に、非正規労働者は正規労働者と比べて解雇を行いやすいという点がある。元々、非正規労働者は企業が業績不振に陥った時に正規労働者を守るために雇用の調整弁として使用されてきた側面があるが、これがより顕著に表れてきたといえる。

第4に、繁閑の差が激しい飲食業を中心としたサービス業において常用の正規労働者よりも非正規労働者、特にパートタイム労働者を企業が求める傾向があげられる。

このように企業側に非正規労働者の需要が高まっていったことは、1995年に当時の日本経営者団体連盟(日経連)が発表した『新時代の「日本的経営」』に見ることが出来る¹²。以降中高年層のリストラとその置き換えとして労働者の非正規化が進められていった¹³。このような企業側の行動に加えて、国の政策としても非正規労働者の働き方を容認する仕組みが整えられていった。それは、労働者派遣法の制定・改定の歴史を辿ってみるとわかる。

¹¹ 橋本(2006), p.143.

¹² この報告書の中で総人件費削減政策の一環として、雇用の3グループ化(①長期蓄積能力活用型②高度専門能力活用型③雇用柔軟型、の3つに分類し①だけが総合職として正規雇用、②は有期雇用の専門職、③は一般職のすべてをパート、臨時といった非正規雇用でまかなう、必要なとき必要なだけ雇用するといった企業戦略)が提唱された。

¹³ 金澤(2009), p.29.

1985年に当時既に利用が広がっていた労働者派遣事業の適切な運営の確保および派遣労働者の保護を目的とした「労働者派遣法」が成立した。成立の過程で労働者側から強い反発があり¹⁴、派遣労働者が常用雇用の代替要員として利用されないように対象業務は専門性の高い特別の雇用管理を必要とする13の業務のみに制限（ポジティブリスト方式）された。その後も労働者派遣法は改定され続け、1996年には対象業務が26へと拡大され、1999年には定められた業務以外原則として派遣労働を認める（ネガティブリスト方式）ように改正される。ここでは、製造業務の派遣労働については当面禁止とされていた。しかし、2003年ついに製造業務への派遣労働の解禁と派遣期間の1年から3年への延長が行われた。

もともと労働者派遣事業は常用型派遣（労働者が派遣業者に常時雇用される形態）と登録型派遣（派遣業者に登録した労働者を派遣先企業の依頼に応じて派遣する形態）とに分けられるが、労働者派遣法施行後は登録型派遣事業を行う企業が急増するかたちとなっている。派遣先企業の依頼に応じて必要な時に派遣される、労働のジャストインタイムともいうべき登録型の急増が派遣労働の不安定さを如実に示している。このように、専門性が高く特別の雇用管理を必要とする分野の法整備、という当初の名目から大きく外れる形で派遣労働者が増加していったことがわかる。

1.5 セーフティネットが対応できない非正規労働者の実態

非正規労働者には、1週間の所定労働時間が同一の事業所に雇用される通常の労働者の1週間の所定労働時間に比べて短い労働者である「パートタイム労働者」、派遣会社と雇用契約を結びながら、派遣先企業の指揮命令の下に働く「派遣労働者」、正社員とは別の雇用契約を結んでいく「契約社員」といった労働形態の人々があげられる。いずれも前述のように正規労働者に比べて賃金や労働時間が少ない上に、雇用期間の終了とともに直ちに失業者となる可能性がある。例えば、正規労働者は「整理解雇の四要件」¹⁵に該当しない場合、解雇権の濫用として解雇自体が無効となる。しかし、派遣労働者の雇い止めに対しては、この4要件が適用されないために事実上の解雇が容易になってしまう。つまり、景気の変動に雇用が左右されやすい非常に不安定な就業形態である。この正規労働者と非正規労働者との二極化が、所得分配の不平等化・貧困層の拡大を引き起こしたといえる¹⁶。そして、貧困に陥った人々を救済すべきセーフティネットは非正規労働者に充分に対応することができていないのである。

¹⁴ 村上（2006），p.241.

¹⁵ 解雇権の濫用になるかどうかが判例によって示されたものであり、企業が整理解雇を行うには①人員整理による解雇の必要性があること②従業員の解雇を回避する努力をしたこと③被解雇者の選定が合理的であること④解雇の手続きが適法であること、という4つの要件を満たす必要がある。

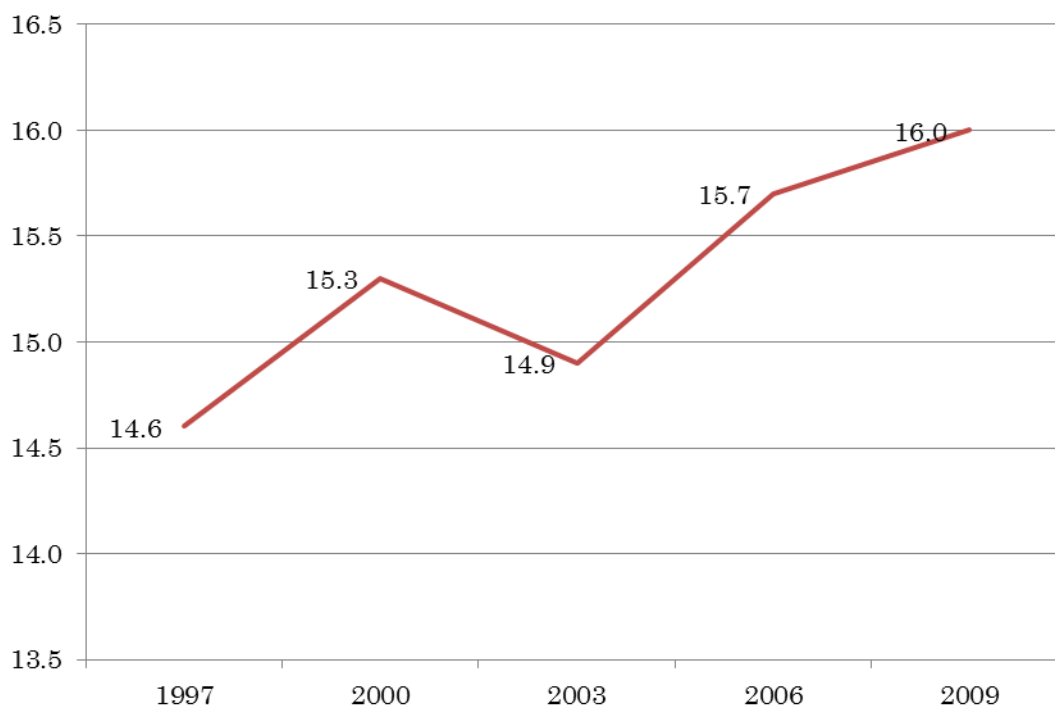
¹⁶ 橘木（2006），p.41.

2. 不十分な貧困対策

政府は所得中央値の半分以下の所得しか得ていない者の割合を示す、「相対的貧困率」を2009年の時点で16.0%¹⁷であると公表している。図5に示されているように、相対的貧困率は年々確実に上昇を続けていることがわかる。

図5：日本の相対的貧困率の年次推移

単位：%



(出所) 厚生労働省「相対的貧困率の公表について」より作成。

2000年代半ばの相対的貧困率をOECD 30ヶ国で比較してみると、最も高いメキシコが18.4%であり以下トルコ(17.5%)、アメリカ(17.1%)と続き日本は4番目である。一方で最も低いデンマークは5.3%となっており、OECDの平均が10.6%である。このことから日本の貧困率は国際的にみても非常に高い水準にあると言える¹⁸。

この貧困の中にある人々にはどのような救済制度が整えられているのであろうか。

もともと人々は雇用され、働いて賃金を得ることによって通常の生活を営むことができる。しかし賃金が安く、短期の雇用打ち切りによる失業リスクの高い非正規労働者の増加によって、働いても生活が成り立たない、あるいは有期雇用契約を更新しない「雇い止め」として働く場その

¹⁷ 厚生労働省(2011)。

¹⁸ 厚生労働省(2009)。

ものから追い出される、という形で貧困に陥る人々が増加している。実際に 2010 年の完全失業率は 5.1%である¹⁹。

貧困に陥った人々に対しては、それを救済するために「セーフティネット」が張り巡らされている。セーフティネットは社会保険（雇用保険、健康保険など）・公的扶助（生活保護）の二層に渡る救済策を張る構造²⁰になっているが、非正規労働者の増加に伴いその綻びが露わになりつつある。

社会保険のセーフティネットは、被用者のための厚生年金・雇用保険・健康保険や労災保険、自営業者のための国民年金・国民健康保険、さらに介護保険などの多様な制度が含まれており、被保険者の様々なリスクに対応している。しかしながら、このセーフティネットには穴が空いておりそこから漏れ落ちる人々が出てきている。

2.1 失業時に受給できない雇用保険制度

雇用保険とは、①労働者が失業してその所得の源泉を喪失した場合、労働者について雇用の継続が困難となる事由が生じた場合及び労働者が自ら職業に関する教育訓練を受けた場合に、生活及び雇用の安定と就職の促進のために失業等給付を支給する。②失業の予防、雇用状態の是正及び雇用機会の増大、労働者の能力の開発及び向上その他労働者の福祉の増進を図るための 2つの事業を実施する。以上の 2つの目的を持つ保険制度である。このうち、失業給付を受けるには雇用保険に加入し、その上で受給資格を満たす必要がある。しかしながら、加入の要件は①1週間の所定労働時間が 20 時間以上②31 日以上雇用見込みがあること、の 2点であり、さらに失業給付の受給には 6ヶ月以上の被保険者期間という条件を満たす必要がある。このため、加入要件を十分に満たしていないために雇用保険に加入できない、あるいは加入していても受給資格が不十分なために失業給付を受けることができないという労働者が、非正規労働者を中心に増加している。完全失業者に占める雇用保険受給実人員の割合をみると、1982 年には失業者の 59.5%が受け取っていたが、2006 年には 21.6%にまで落ち込んでしまっている²¹。

2.2 保険者によって差が出る健康保険制度

日本の公的医療保険は単一の制度が存在するのではなく、主に働き方によって様々な制度が分立して存在する。その中で大別すると被用者保険と地域保険、後期高齢者医療制度の三つに分けられる。被用者保険は、組合が保険者である「組合管掌健康保険（組合健保）」と、全国健康保険協会が保険者である「全国健康保険協会管掌健康保険（協会けんぽ）」、および各種共済組合がある。地域保険には市町村が保険者である「国民健康保険」がある。そして、75 歳以上の後期高齢者が加入する「後期高齢者医療制度（長寿医療制度）」が存在する。

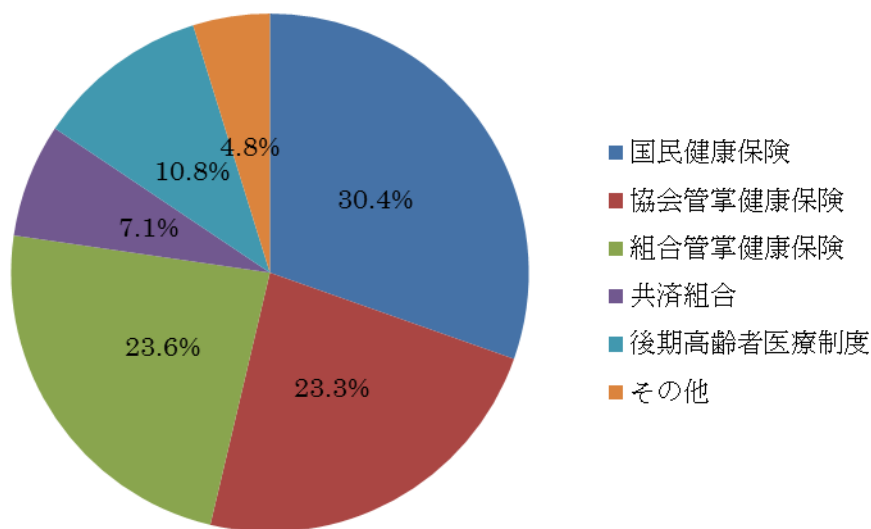
¹⁹ 総務省（2011）「労働力調査」。

²⁰ 湯浅（2008）,p.19.

²¹ 湯浅（2008）,p.25.

協会けんぽは主として中小企業の従業員が加入し、組合健保は主として大企業が健康保険組合を設立してその従業員が加入する。国民健康保険は農林漁業者・自営業者・年金生活者・非正規労働者・失業者などの被用者保険に加入できない人々が加入する保険である。それぞれの保険への加入者の割合は図6の通りとなっている。この図から、国民健康保険への加入者が最も多いことが分かる。

図6：公的医療保険への加入者の制度別割合（2009年度3月末時点）



（出所）厚生労働省「医療保険制度の加入者等」より作成。

このうち、被用者保険と国民健康保険とを比べて見た場合、基本的なサービスともいえる「療養の給付²²」を見た場合では、窓口での自己負担率はいずれの保険加入者でも3割であり差異は存在していない。しかしながら、被保険者に対して求める保険料負担が異なっている。保険料は、協会けんぽの場合、報酬の9%程度であり、これを労使で折半する。組合健保の場合、報酬の3%から9.5%の間で設定し、労使折半が原則ではあるが、労使間の協議で使用者側の負担割合を高くすることができる。そして、被用者保険への非正規労働者の加入要件は、労働時間が正規労働者の「4分の3（週30時間）以上」である。他方で、国民健康保険の保険料は市町村ごとに異なっている。このように、保険者毎に加入者の労働環境、保険料の徴収方法が異なっているために保険者間で財政的不公平の問題が生じている²³。

被用者保険の場合、ある程度以上の所得を得ている人々が加入しているために保険料は低い状況であり、労使折半で使用者が一括して納付するために保険料滞納も事実上起こりえない。しかしながら、国民健康保険においては、所得が被用者保険と比べて相対的に低い人々が加入してい

²² 健康保険の被保険者が業務以外の事由により病気やけがをしたときは、健康保険を使用して治療を受けることができることをいう。

²³ 持田（2009）, p.66.

ることから、保険料が保険者である市町村によって異なるものの、相対的に高いうえに、保険財政²⁴を安定させるために保険料負担率、国庫負担割合が上がり続けている、という構造的な問題を抱えている（保険料負担率は約 8.5%まで上昇）。特に失業者や非正規雇用層の増大に伴い、被用者保険に加入できない労働者が国民健康保険に大量に流れ込む事態が生じている（国民健康保険被保険者の構成割合は第 1 位：労働者 30.2%、第 2 位：年金生活者 27.9%、第 3 位：所得のない者 25.1%、第 4 位：自営業者 10.5%、第 5 位：農業従事者 2.8%²⁵）。したがって、保険料を払うことができずに滞納する人々も多い。滞納率は、2006 年で 480 万世帯（19%）、金額にして 9.5%である²⁶。そして、災害・倒産などの特別な事情もなく保険料を滞納している人々に対しては、保険証を返還させて代わりに「被保険者資格証明証書（国民健康保険被保険者資格証明証書）」が交付される。この資格証明証書を使って治療を受けた場合、病院の窓口で一旦治療費の全額を支払った後に申請することによって、もともと保険が負担する額だけの払い戻しを受けることになる。これは、実質無保険状態になることを意味している。資格証明証書が交付された世帯は、2007 年の時点で 34 万世帯に上っている²⁷。そして、病気になっても受診を控える可能性が高く、保険料を滞納している世帯に対しても保険証を返還させていない市町村は 2008 年の時点で 986（全国市町村の約 55%）に上っている²⁸。これらの事態は、「国民皆保険制度」が崩れてきている状況を顕著に表わしているといえる。

2.3 未納者の増加している年金保険制度

日本の公的年金保険制度は、すべての国民が加入する「国民年金保険」と、被用者が加入する「厚生年金保険」の二階建ての構造になっている。

一階部分に相当する「国民年金保険」は職業・就労形態如何に関わらず全ての国民が加入し、20 歳から月額 1 万 5020 円（2011 年度）の保険料を納める定額方式を取っており 40 年間（480 ヶ月）の納付で月額約 6 万 6000 円（2011 年度）の年金を受け取ることができる（実際の金額は、78 万 8900 円²⁹×保険料を納めた月数／480 で計算される）。

二階部分に相当する「厚生年金保険」は主として被用者が加入しており、加入期間とその間の収入の平均に応じて計算される報酬比例方式（標準報酬月額×加入月数×給付乗率³⁰×物価スライド率³¹）となっており、それによって算出された金額が毎月国民年金に上乗せするかたちで支給される³²。

²⁴ 保険者にとっての収入である保険料と支出である保険金・サービスとのバランスを意味する。

²⁵ 金澤（2009）, p.59.

²⁶ 湯浅（2008）, p.27.

²⁷ 湯浅（2008）, p.26.

²⁸ 金澤（2009）, p.197.

²⁹ 加入者が受け取る給与（基本給のほか残業手当や通勤手当などを含めた税引き前の給与）を一定の幅で区分したもの。

³⁰ 1000 分の 7.4754（0.0074754）。

³¹ 0.981（2011 年度）。

³² 日本年金機構（2011）。

しかし、国民年金保険料の定額負担は、所得に関係なく毎月課されるため低所得者にとって負担に感じる強い逆進性があり³³、保険料未納者が年々増加傾向にある。実際に、2002年度の国民年金の未納者は41.5%に達している³⁴。年金保険料の未納者は、低額年金者となる可能性が高く将来の貧困層予備軍ともいえるために、この未納者数を減らすための対応が急がれる。厚生年金においては、保険料を労使折半で負担し、使用者が一括納付するため未納者は事実上発生しない。しかし、非正規労働者の加入要件は労働時間が正規労働者の「4分の3(週30時間)以上」であるため、そもそも加入することが出来ない非正規労働者の存在が問題となっている。

2.4 受給できない生活保護制度

公的扶助のセーフティネットは、所得・資産が一定の基準に満たない世帯に対して生活費・住宅費・教育費などが世帯単位で受けられる仕組みであり、最後の砦ともいえるセーフティネットである。日本においては生活保護制度がこれに対応している。生活保護法第3条では「最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない」と規定している。ここでは、最低生活とはどういう内容であり、それはどの程度の生活水準であるかを示しており、その生活の内容は「健康で文化的な生活水準」でなければならないと規定している。

要保護世帯に保障される最低生活水準は生活保護基準と呼ばれる。最低生活費の算出方法はいくつもあるが、当該年度に予想される一般世帯消費水準と前年度までの消費水準の向上に即して基準額を改定する「水準均衡方式」がとられている³⁵。具体的には、政府経済見通しにおける当該年度の民間最終消費支出の伸び率をベースに、前年度までの一般国民の消費水準との調整を行い、改定率を決定している。そして、保護世帯の収入をこれから差し引いた差額が保護費として給付されている。しかし、実際にはこの制度は基準以下所得の全ての人々に対応しているわけではない。

生活保護を規定している生活保護法は、第4条1項において「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる」という保護の補足性を規定し、①当該世帯の預金・現金・動産・不動産などの資産の状況、②世帯員の生活歴・技能・稼得能力等の状況、③社会保険その他の社会保障的施策による受給資格の有無、④扶養義務者または縁故者からの援助及びその世帯における金銭収入など、を調査する、「ミーンズ・テスト」を受けて通過しなければならない³⁶。その中で生活保護受給世帯(1ヶ月平均)は図7に見られるように年々増加傾向にあり、1989年度の時点で75万世帯であったのが2009年度の時点では152万世帯にまで達している。生活保護費のうち医療扶助が半分以上を占めている一方で、生活扶助と住宅扶助は合計でも半分に満たない。医療扶助が多いのは、被保護者は保険料支払いができないために国民健康保険に加入できず、医療

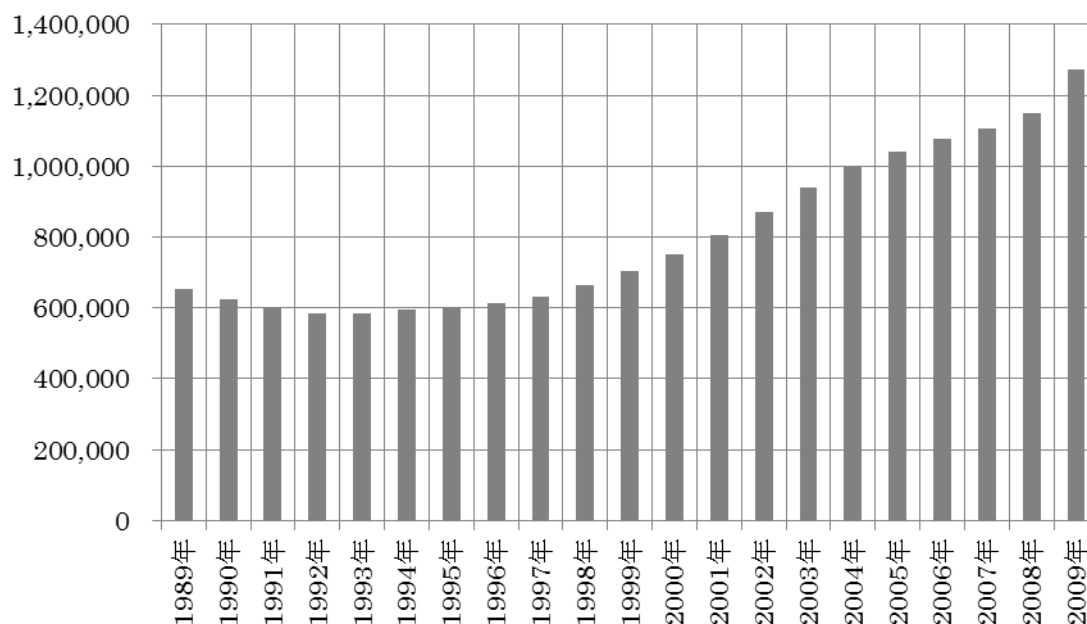
³³ 橘木(2006), p.191.

³⁴ 金澤(2009), p.60.

³⁵ 金澤(2009), p.166.

³⁶ 河野(1988), p.236.

図7：被保護実世帯数（1ヶ月平均）の年次推移



（出所）国立社会保障・人口問題研究所『被保護実世帯数・保護率の年次推移』より作成。

扶助を用いて医療サービスの提供を受けているからである。この生活保護制度には、以下に示すように3つの問題点があげられる。

第1に、生活保護制度が生活困窮に陥った人すべてに対応できていないことである。実際に生活保護水準以下で暮らす人々のうち、どれだけの割合の人々が生活保護によってカバーできているかを示す「捕捉率」という数字がある。この数字を政府は公式に発表していないものの、おおむね15%から20%程度であると推計されている。そして、生活保護を本当に必要としている人々に行き渡っていない「漏給」は600万人～850万人にのぼるとも言われている³⁷。これほどの人々が漏れ落ちているのは、先のミーンズ・テストが厳しいことに加え、申請者を窓口で追い返す「水際作戦」によるものであり非常に深刻な問題と言える。水際作戦は、不正受給を防ぐために行われていたものであるが、2006年度の不正受給件数は1万4669件となっている。1万4669件の不正受給と600万～850万人の漏給とどちらが深刻な問題だろうか。生活保護の財源は租税収入によるものであるため、受給者のモラル・ハザードの排除は必要である。しかしながら、保護申請を受け付けない、受け付けてもミーンズ・テストが厳しく、生活保護を受給できない人々が多い状況は無視できない。

第2に、生活保護を受けている世帯に対しても就労インセンティブを阻害する構造になっていることである。それは、受給者が働くようになり稼得所得が増えるとその分だけ扶助額が減額されることにより就労インセンティブが失われ貧困ラインを超えるか超えないかの生活に甘んじ

³⁷ 湯浅（2008），p.30.

る「貧困の罠」に陥ってしまう人々が出てくることである。実際に日本の生活保護受給者の、追加的所得に対する限界税率は100%に近い水準になっているため³⁸就労インセンティブを阻害している。そこで、就労すれば合計収入が少しでも多くなるような制度へと変更することが望ましい。

第3に、勤労世帯と被保護者世帯の消費支出の格差である。まず、生命の維持に必要な食費や被服費などの最低限を確保し、次に住宅、教育、医療、水道光熱費、通信費、交通費などの生活の一般条件・基盤を確保している様子が伺えるのである。つまり緊急度が高く節約し難い費目が優先され、交際費や教養娯楽費などに費やされる分がほとんどない状態である。これはまさに健康・生命の維持だけに汲々としている生活であり、「健康で文化的な最低限度の生活」とは言い難い状態である³⁹。

以上みてきたように、貧困にある人々に対してのセーフティネットという政府の対応は不十分であり、一度貧困に落ちてしまうとなかなか這い上がるできない「すべり台社会」⁴⁰というべき構造になってしまっている。

3. 貧困層への対策とセーフティネットの改善

貧困に陥った人々を救済し、通常の生活を営むことができるように、政府はセーフティネット、つまり社会保険制度と公的扶助制度の欠点・課題を解決するために抜本的な見直しを行っていく必要があるだろう。実際に、政府によってセーフティネットとその実施に必要な財源を議論する「税と社会保障の一体改革」が議論されているが、まだまだ課題が多く残っていると見える。ここでは、政府の対策と導入が必要な制度についてみていく。

3.1 社会保険のセーフティネット

失業をなくすための雇用保険

社会保険のセーフティネットにおいては、非正規労働者でも加入しやすいように条件を緩和し、失業給付の受給期間も延長することが求められる。給付期間は加入期間に関係するため通常であれば、3ヶ月、長くて半年程度である。もともと長期的な失業者に対応できずに、むしろほとんどの労働者にとっては失業給付の受給期間があまりに短いという問題が生じている⁴¹。その上で失業給付のような「消極的雇用対策支出」だけでなく職業訓練・職業紹介といった、失業をなくすために行われる「積極的雇用対策支出」も増加させることも求められる。

³⁸ 持田 (2009) , p.70.

³⁹ 金澤 (2009) , pp.176-177.

⁴⁰ 湯浅 (2008) , p.30.

⁴¹ 橘木 (2006) , p.187.

保険者間で不公平のない健康保険制度

健康保険は、被用者保険の加入要件を満たすことができないために国民健康保険に加入せざるを得ない非正規労働者に対しても、被用者保険に加入しやすいように加入要件を緩和する必要があるだろう。正規労働者・非正規労働者いずれも被用者としての立場に変わりはなく、区別すべきではない。加えて、保険者間の財政的不公平を解消することも急務である。政府は、協会けんぽと国民健康保険の将来的な統合を目指している。これは、二階建て構造の年金保険制度にも同様のことがいえ、こちらも一つの制度への統合を目指すべきである。

二階建て年金制度の統合

年金保険制度の二階建て構造による未納や年金額の差などの問題を解決するために「所得比例年金」と「最低保障年金」の導入が提案されている。これらは、スウェーデンが取り入れている年金制度をモデルにしたものである。

所得比例年金は、自営業者やサラリーマン、公務員など職業は一切関係なくすべての国民を単一の年金制度のもとに管理するものであり、職種を問わずに所得が同水準であれば、納める保険料も受け取る給付額も同じ額となる。最低保障年金は、高齢期に最低限受給できる額を明示した税財源の年金部分を保証する仕組みである。これによって、高齢期には最低保障年金が生活保護制度に代替する制度となるように考えられている。

最低保障年金制度の導入には段階的な移行が想定されており、移行期間中は厚生年金の適用範囲を拡大するなど制度を改善しながら対応するように検討されている⁴²。

3.2 第二のセーフティネット

セーフティネットとしての求職者支援制度

政府の社会保障改革の一つとして、2011年10月1日より、第二のセーフティネットと位置付けられる「求職者支援制度」がスタートした⁴³。これは、従来のように雇用保険の適用がなかったり、加入期間が足らなかつたりといった理由によって雇用保険のサービスを受給することができない失業者に対して、①無料の職業訓練（求職者支援訓練）を実施し、②本人収入、世帯収入及び資産要件等、一定の支給要件を満たす場合は、職業訓練の受講を容易にするための給付金を支給するとともに、③ハローワークにおいて強力な就職支援を実施する、ことによって安定した「就職」を実現するための制度として期待されている。

キャリア形成を支援するジョブ・カード制度

ジョブ・カード制度とは、正規労働者の経験が少ない人々に対して、正規労働者となることを目指して、①ハローワーク（公共職業訓練所）、ジョブカフェ（若年者就業支援センター）等に

⁴² ロイター（2011）。

⁴³ 厚生労働省（2011）。

において、職務経歴、学習歴・訓練歴、免許・取得資格などを記載した「ジョブ・カード」によるキャリア・コンサルティングを通じ、②企業における実習と教育訓練機関等における座学を組み合わせ実践的な職業訓練（職業能力形成プログラム）を受講し、訓練修了後の評価結果である評価シートの交付を受け、③「ジョブ・カード」に取りまとめたうえで、就職活動やキャリア形成に活用する制度である⁴⁴。

2008年度の実績は、ジョブ・カードの取得者数：約6万5000人（年間目標の約65%）、職業能力形成プログラム受講者数：約3万3000人（約62%）、日本版デュアルシステム⁴⁵の受講者数：約3万2000人（約76%）、実践型人材養成システムの受講者数：957人（約48%）、有期実習型訓練の受講者数：439人（約4%）である。まだまだ年間の目標数値に十分達しているとはいえない状態である。

政府は、ジョブ・カードの取得者を2020年度までに300万人にすることを目標として掲げているが⁴⁶、求職者・企業側双方に対する周知を一層深めることが課題となっている。訓練企業が増えなければ求職者の実習機会も増えず、逆に訓練生の募集が出ていても応募者がいなければ、雇用の機会が失われてしまうためである。さらに、企業の訓練担当者などによる評価シートの客観的な記載の普及も重要な課題として挙げられる。

3.3 公的扶助のセーフティネット

日本の生活保護制度は1950年以来大幅な改正がないまま今日に至っている⁴⁷。そのため、貧困層の増大した現代において、必ずしも実態に合った制度であるとは言えない。より利用しやすく、自立しやすい制度に改善するべきである。

生活保護制度改革としての自立支援プログラム

2003年8月から開催された社会保障審議会福祉部会生活保護の在り方に関する専門委員会において、生活保護制度の在り方に関する検討が行われ、2004年12月に報告書がとりまとめられている。

この報告書においては、「被保護世帯が抱える様々な問題に的確に対処し、これを解決するための『多様な対応』、保護の長期化を防ぎ、被保護世帯の自立を容易にするための『早期の対応』、担当職員個人の経験や努力に依存せず、効率的で一貫した組織的取組みを推進するための『システムの対応』の3点を可能とし、経済的給付に加えて効果的な自立・就労支援策を実施する制度とすることが必要であると考えられる。このため、被保護世帯と直接接している地方自治体が、被保護世帯の現状や地域の社会資源を踏まえ、自主性・独自性を生かして自立・就労支援のために活用していく『自立支援プログラム』を策定し、これに基づいた支援を実施することとすべき

⁴⁴ 厚生労働省（2011）。

⁴⁵ 企業における実習と教育訓練機関における座学を一体的に組み合わせた教育訓練の仕組みを指す。

⁴⁶ 首相官邸（2010）。

⁴⁷ 菅沼（2006） p.267.

である」とされている⁴⁸。

こうしたことより、厚生労働省は、経済的給付に加え、実施機関が組織的に生活保護受給世帯の自立を支援する制度に転換することを目的として、2005年度から自立支援プログラムの導入を推進していくことを決めた。まず、中央政府が自立支援プログラムの基本方針を決定し、地方自治体がこれに基づいて自立支援プログラムを策定・実施していくことが定められた。

自立支援プログラムとは、実施機関が管内の生活保護受給世帯全体の状況を把握した上で、生活保護受給者の状況や自立阻害要因について類型化を図り、それぞれの類型ごとに取り組むべき自立支援の具体的内容及び実施手順等を定め、これに基づいて生活保護受給者それぞれに必要な支援を組織的に実施するものである⁴⁹。

自立支援プログラムの例としては、福祉事務所において①担当ケースワーカー等により、継続的かつきめ細やかな就労相談、就労意欲の喚起、ハローワークへの同行訪問による適職探し等を実行。②協力事業所による職業訓練により、就労支援を積ませるとともに就労意欲の維持・向上を図る。③生業扶助の活用により民間教育訓練（ビジネスマナー、パソコン講習等を含む）を受講させる。といったことがあげられる⁵⁰。

加えて、すべての生活保護受給世帯は、自立に向けて克服すべき何らかの課題を抱えているものと考えられ、当然ながら解決に向けた課題も多岐にわたるものと考えられる。そのため、自立支援プログラムは、就労による経済的自立のためのプログラムのみならず、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送り、社会的つながりを回復・維持して、地域社会の一員として充実した生活を送ることを目指すプログラムについても幅広く用意することで生活保護受給者の抱えている多様な課題に対応できるようにする必要がある⁵¹。

4. 雇用環境の改善

非正規労働者が多くなってきたことで、正規労働者との給与をはじめとした待遇面の違いが浮き彫りにされてきている。そこで、セーフティネットの改善と同時に雇用環境も改善していくべきである。具体的には、職務給制度と最低賃金制度、そして給付付き税額控除の導入が必要となってくる。

4.1 雇用形態で賃金を区別しない職務給制度

正規労働者・非正規労働者といった多様な働き方が存在している以上、雇用形態によって賃金に差を付けない「職務給制度（同一価値労働同一賃金制度）」を導入する必要がある。これは、

⁴⁸ 厚生労働省（2005）。

⁴⁹ 厚生労働省（2005）。

⁵⁰ 厚生労働省（2005）。

⁵¹ 厚生労働省（2005）。

雇用形態でなく、あくまで各労働者がどういう職務を行っているかということを明確にしたうえで、同じような仕事をしている人に対しては1時間当たりの賃金を同一にするというものである⁵²。

「同一価値労働同一賃金」はEU加盟国に対して導入することが義務付けられている。具体的には、1997年の「パートタイム労働指令」によって雇用形態を理由とした賃金格差を禁止している。

この制度は日本においても導入が検討されていたが、労働組合・企業の負担増に対する財界の反対により頓挫した経緯がある。しかし、正規労働者を企業側からみて使い勝手のよい非正規労働者に置き換える誘因を低下させるために導入することが望まれる。

この政策を導入した例としてオランダをみていく。この制度が導入された1980年代のオランダは失業率が高止まりし貧困に陥る人々が非常に多い状況にあった。そのため、国民の間で危機意識が高まりフルタイムで働く正規労働者が仕事を譲って失業者をパートタイム労働させることに同意を得た⁵³。この際に「同一価値労働同一賃金」の考えを採用した。いわゆるワークシェアリング⁵⁴の導入であるが、結果的に失業率は改善され、2011年の時点では4.3%と大幅に削減されている。失業対策・貧困層への対策として日本においても積極的に導入することが求められる。

4.2 引き上げが求められる最低賃金

職務給制度の導入と同時に最低賃金自体を引き上げることも必要になってくる。

もともと最低賃金とは、最低賃金法第1条⁵⁵にある「賃金の低廉な労働者について、賃金の最低額を保障することにより、労働条件の改善を図り、もつて、労働者の生活の安定、労働力の質的向上及び事業の公正な競争の確保に資するとともに、国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする」という理念に基づいて、労働者の生活の安定のために最低賃金を規定し、それ以下の賃金を払ってはいけないことを定めたものである。仮に最低賃金額より低い賃金を労働者、使用者双方の合意の上で定めても、それは法律によって無効とされ、最低賃金額と同額の定めをしたものとされる。1959年の同法施行時は、業者間協定に基づく方式を中心としていたが1978年以降審議会方式に基づいており、中央最低賃金審議会から4ランク別の目安額が答申され、それに基づいて地方最低賃金審議会が地域最賃の改定を審議決定する仕組みを取っている⁵⁶。

しかし、日本においてはこの最低賃金の状態を比較すると大きな問題が見られる。表3の最低賃金に関する国際比較をみると、最低賃金の実態では日本は9ヶ国中、下から3番目に位置して

⁵² 橋本 (2006) , p.162.

⁵³ 橋本 (2006) , p.163.

⁵⁴ 1つの仕事を多数で分け合うという考え方・政策のことで、1人あたりの労働時間を短縮し、雇用の確保および失業対策を目的に実施される制度である。

⁵⁵ 厚生労働省 (2008) .

⁵⁶ 神代 (2004) , p.99.

表3：最低賃金額に関する国際比較 1997年のポンド表示

	購買力平価に基づいて評価された時間当たり最低賃金	フルタイムの中位の賃金に対する最低賃金の比率 (%)	最低賃金以下の賃金しか受け取っていない人の労働者比率 (%)
ベルギー	4.56	50	4
カナダ	3.80	40	5
フランス	3.97	57	12
日本	2.41	31	10
オランダ	4.27	49	4
ニュージーランド	3.18	46	1
ポルトガル	1.65	-	5
スペイン	2.10	32	2
アメリカ	3.67	38	5

(出所) 橘木 (2006) 「最低賃金に関する国際比較」より作成。

おり、最高額のベルギー (4.56 ポンド) と比べると約半分 (2.41 ポンド) である⁵⁷。平均賃金に対する最低賃金の比率は最下位で、最高レベルのフランスの約半分の値である。加えて、最低賃金以下にいる労働者の比率は下から2番目 (10%) となっている。さらに、生活保護によって支給される額と、最低賃金法から計算される月額最低賃金を比較すると一部の地域においては、最低賃金額が生活保護によって支給される額よりも低くなっている⁵⁸。同時に、最低賃金率でフルタイム就労すると標準世帯の最低生活費に達しない地域も出てくる⁵⁹。

つまり、最低賃金が最低限の生活費さえも支給できていないということがわかる。そして、これは労働をしている人が、生活保護を受給し労働をしていない (あるいはできない) 人よりも少ない収入しか得られないという歪な構造になっている。

一方で、賃金は企業側から見ればコストであり、これを引き上げることは雇用に影響を与える可能性が危惧される。しかしながら、アメリカにおける研究ではある程度賃金を引き上げても労働需要にマイナスの影響は与えないことが結論づけられている⁶⁰。つまり、最低賃金を引き上げる余地はまだ残されているのである。

⁵⁷ 橘木 (2006) , p.79.

⁵⁸ 橘木 (2006) , p.80.

⁵⁹ 神代 (2004) , p.106.

⁶⁰ 神代 (2004) , pp.106-107.

4.3 導入が求められる給付付き税額控除

職務給制度、最低賃金の引き上げを行い、その上で貧困層の人々に対しては「給付付き税額控除」が対応していく必要がある。

給付付き税額控除のように「税額控除」を利用した給付制度は、前述の日本の生活保護制度が抱えている「ミーンズ・テストの厳しさ」と「就労インセンティブの喪失による貧困の罠」という二つの問題を解決する上で導入すべきである。

税額控除を利用した給付制度は欧米各国で幅広く用いられている。ここでは、アメリカにおいて導入されている「EITC (Earned Income Tax Credit: 勤労所得税額控除)」という制度についてみていく。

EITC は、勤労所得 (個人の勤労の対価として得た所得) について、控除せずに算出された所得税額から一定額を控除し、その値がマイナスとなった場合にはマイナス分の給付を受けられる制度である。EITC の特徴は、所得に応じて「増額局面」「一定局面」「減額局面」の3つの局面が用意されていることである。これら3つの局面を設けているのは、所定が一定の水準を超えた人のEITCの給付をいきなりゼロにしてしまうと労働意欲を阻害してしまうためである。そこでEITCの額を受給者の所得に応じて段階的に下げていくことによって、勤労収入にインセンティブを付けることができる。これによって、前述の「貧困の罠」問題を解消することができる。

EITCの税額控除額、支給限度額などは児童数によって異なっているが、ここでは1996年の児童2人以上の世帯をモデルケースとして考えていく。

このモデルケースの場合、図8のイメージのように、増額局面では所得8,890ドルまでに対して40%の割合で税額控除額が増加していく。一定局面では、所得8,890ドル~11,610ドルの範囲内において税額控除額が3,556ドルで一定となる。そして減額局面では、所得が11,610ドルを越えて以降その超過分に対して21.06%の割合で税額控除額が減少していくことになる。最終的に所得が28,524ドル以上になると、税額控除額はゼロとなる⁶¹。

実際にEITCを受給する手続きは、①「所得ー(概算控除⁶²+人的控除⁶³)」によって課税所得を算出し、②「課税所得×税率」で税額控除前税額を算出、③税額控除前税額から通常の税額控除を差し引き、④最後にEITC額を差し引く。ここでプラスの値が出た場合はその所得税額を納付し、マイナスの値が出た場合はマイナス分が還付される、という仕組みになっている。

EITCは、このように貧困層の人々の就労を促進する仕組みとなっているが一方で最低賃金を低く設定されている現状という課題も存在する。

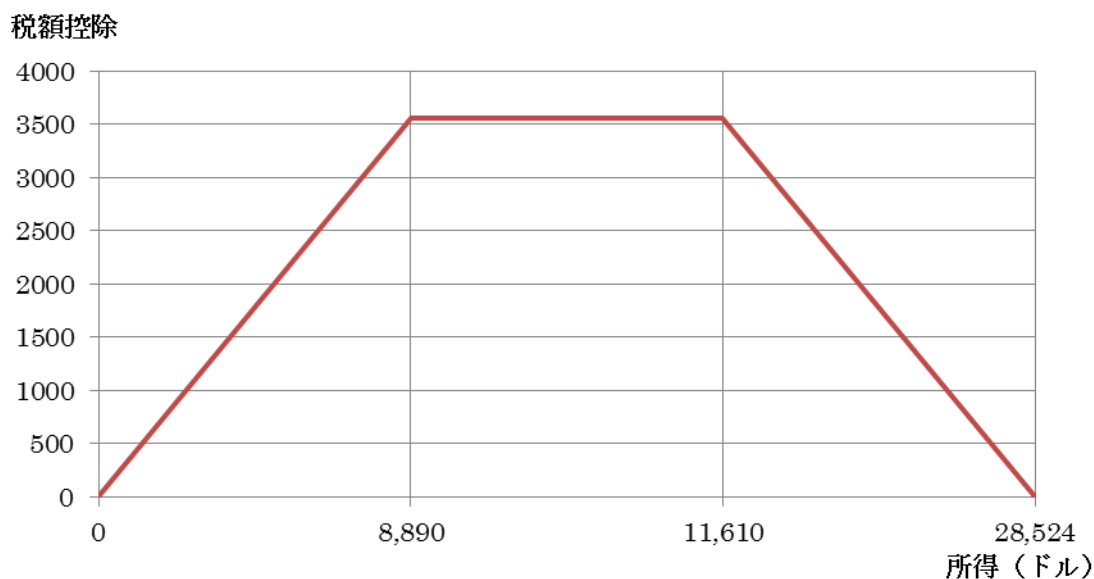
日本においては「給付付き税額控除」という名前で、このような税額控除を利用した給付制度の導入について検討されている。給付付き税額控除とは、所得税の納税者に対しては税額控除を与え、控除しきれない(マイナスの値となる)者や課税最低限以下の者に対しては現金給付を行うという制度である。

⁶¹ 根岸 (2006) pp.109-111.

⁶² モデルケースの場合では6,700ドルとなる。

⁶³ モデルケースの場合では1人あたり2,550ドルとなる。

図 8 : EITC のイメージ



(出所) 根岸 (2006) より作成。

給付付き税額控除の導入には、所得を正確に把握するために納税者番号制度の存在が大きな課題となる。このような番号制度は、政府の「税と社会保障の一体改革」の中においても「社会保障・税番号」として早期に導入することが検討されているが⁶⁴、管理・運用の際に個人情報をも十分に保護するための体制を十分に整える必要があるといえる。

おわりに

本論文では、日本において非正規労働者の拡大を主な要因として格差と貧困が拡大していく現状を示してきた。そして、貧困に陥った人々に対して社会保険（雇用保険、健康保険、年金保険）・公的扶助（生活保護）というセーフティネットが十分に対応できていないという構造を明らかにした。この状況を改善するために政府は社会保険と公的扶助の間に「第二のセーフティネット」の導入や「税と社会保障の一体改革」などの取り組みを行っているものの、まだまだ課題は多いといえる。そして、セーフティネットの改善に加えて「職務給制度」のように非正規労働者の存在を念頭に入れた雇用環境へと改善していく必要がある。

しかしながら、貧困層が増加することも、それに伴うセーフティネットの重要性が増えることも、おおよその原因はデフレーションが長引く日本経済の低迷にあるといえる。経済が安定的に成長していくことができれば貧困の問題も自然と解決に向かっていくことになる。そのためにも、政府はセーフティネットの改善と同時に、早急にデフレーションを脱却したうえで中長期的な経済成長を達成できるように誘導していく姿勢も求められる。

⁶⁴ 内閣官房 (2011) .

参考文献

- ・金澤誠一 (2009) 「日本の生活保護制度」 金澤誠一編『現代の貧困とナショナルミニマム』 高菅出版.
- ・神代和欣 (2004) 「わが国最低賃金制の現状と課題」 社会政策学会編『社会政策学と賃金問題』 法律文化社.
- ・河野正輝 (1988) 「生活保護給付」『社会保障法』 青林書院.
- ・菅沼隆 (2006) 「福祉政策」 田代洋一・萩原伸次郎・金澤史男編『現代の経済政策』 第三版, 有斐閣ブックス.
- ・田代洋一 (2006) 「経済政策論の課題」 田代洋一・萩原伸次郎・金澤史男編『現代の経済政策』 第三版, 有斐閣ブックス.
- ・橋本俊詔 (2006) 『格差社会 - 何が問題なのか - 』 岩波新書.
- ・根岸毅宏 (2006) 『アメリカの福祉改革』 日本経済評論社.
- ・村上英吾 (2006) 「労働政策」 田代洋一・萩原伸次郎・金澤史男編『現代の経済政策』 第三版 有斐閣ブックス.
- ・持田信樹 (2009) 『財政学』 東京大学出版会.
- ・湯浅誠 (2008) 『反貧困』 岩波新書.
- ・厚生労働省 (2005) 「平成 17 年度版厚生労働省白書」.
<http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wpdocs/hpax200501/b0049.html>
- ・厚生労働省 (2008) 「最低賃金法の改正について」.
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/roudoukijun/saiteichingin02/index.html>
- ・厚生労働省 (2009) 『報道発表資料』 「相対的貧困率の公表について」.
<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/10/h1020-3.html>
- ・厚生労働省 (2009) 「平成 21 年度版厚生労働省白書」.
<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/09/>
- ・厚生労働省 (2010) 「我が国の医療保険制度について」.
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/iryohoken/iryohoken01/01.html>
- ・厚生労働省 (2011) 「求職者支援制度のご案内」.
http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/kyushokusha_shien/index.html
- ・国立社会保障・人口問題研究所 (2011) 「被保護実世帯数・保護率の年次推移」
<http://www.ipss.go.jp/>
- ・首相官邸 (2010) 「ジョブ・カード制度 (職業能力形成プログラム) の進捗状況と今後の展開について」.
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/seichou2/job2/dai4/siryou2.pdf>
- ・総務省 (2011) 「労働力調査」.
<http://www.stat.go.jp/data/roudou/sokuhou/nen/dt/index.htm>
- ・内閣官房 (2011) 「社会保障・税に関わる番号制度」.
<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/index.html>
- ・日本年金機構 (2011) 「年金のことが知りたい」.

<http://www.nenkin.go.jp/index.html>

- ・ロイター（2011）「年金は社会保険方式で一元管理、税方式の最低保障年金と組み合わせ＝厚生省の社会保障改革案」.

<http://jp.reuters.com/article/marketsNews/idJPnTK059252620110512>