

論文

ワーキングプア問題：不十分な雇用・失業対策と新たな解決策

池端 亮介

はじめに

2002年2月から2007年10月までの景気拡大は、日本の経済を実質成長率2%程度で毎年成長させ続けていた。2008年1月時点での政府の判断は、65年11月から70年7月まで57ヶ月間続いた「いざなぎ景気」を超えて、戦後最長の景気拡大が続いているというものであった¹。そのような背景とは逆に、働いても生活が良くならない、生活ができないというワーキングプア問題が浮かび上がってきている。なぜ働いても生活が立ち行かなくなってしまうのか。そのような状態から抜け出すにはどうすればよいのか。

まず、ワーキングプアに陥ってしまった人々の実情を分析し、ワーキングプアに陥ってしまう要因を考えていく。次に実際行われている雇用・失業対策の分析、そしてその制度がいかに機能していないかを明らかにする。雇用・失業対策のために作られた政策が、財源不足を理由に行われなかったり、儲けの手段となってしまう正常に機能していないという状態をみていく。最後にワーキングプアから抜け出すために既存の政策を有効利用する方法、新たに検討されている政策・制度を考える。

1. 戦後最長の景気拡大の実情

1.1 戦後最長の景気拡大と伸びない所得

戦後最長の景気拡大は先ほど述べたよう実質成長率2%程度で毎年成長をしていたが、過去にさかのぼってみると1960年代では実質10%成長、70年代半ばの石油危機以降の中期安定成長期においては4.5%程度の成長を示していた²。戦後最長の景気拡大は1990年代よりも多少よくなったという程度で、かつての経済成長と比べるとかなり見劣りしてしまう。しかし毎年経済が成長していたというのも事実である。それなのに生活がよくなっているという実感はあまりなかった。

戦後最長の景気拡大の特徴の1つに所得が伸びていないということがあげられる。1997年度の国民一人当たりの名目所得は310万円であるが、2002年度には284万円に下落、2003年度からはわずかに反転しているが1997年度のレベルには及んでいない³。更に、2005年時点での勤労者の全ての所得から所得税などの全ての経常移転の支払いが控除された可処分所得は1997年

¹ 上野 (2008) p.45.

² 島田 (1997) p.251.

³ 島田・根津 (2007) p.32.

以降 10%程下落している⁴。OECDの統計で賃金動向の国際比較をしてみると、日本の賃金受取総額は1990年から2005年までの15年間のうち10年マイナス成長を記録した。他の先進国で2年以上の期間賃金受取総額が減少し続けた国はない。日本では一度正社員をやめてしまうと、派遣社員やパートといった条件の悪い雇用に甘んじることになる場合が多かったため、正社員という立場を守るためには賃金カットを甘受せざるを得なかったと考えられる。それでも容赦なくリストラは進み、非正規社員の割合は1995年の20%から2005年には32%まで上昇した⁵。企業がコスト削減のため、会社からはきだされた者と何とか会社に残った者との格差、正規社員と派遣社員やパートとの格差などの拡大も戦後最長の景気拡大の特徴である。

企業が労働者の給与を引き下げたことは、家計の収入が減少することにもつながった。家計の貯蓄率は1990年の15%弱から2005年には2.9%にまで下落した⁶。この水準はヨーロッパ主要国の10%程度と比べてかなり低い。この理由は家計の収入が下がったのに対して、生活費はそれほど切り詰めることができないので、貯蓄に回せる金が減少したためである。

1.2 成長した輸出・設備投資部門と停滞した国内市場

戦後最長の景気拡大を成長部門別に分けると、輸出部門が主に成長し次いで設備投資が伸びた。個人消費は低迷したままであった。輸出が伸びたのは中国やインドなどに代表される新興諸国の経済の高成長が主な要因であり、設備投資が伸びたのは過剰設備や過剰債務の処理を終えて収益の出やすい財務内容になったことである。これが同時に重なったため企業収益が顕著に改善された。企業におけるお金の流出を表すキャッシュ・アウト・フローと、流入を表すキャッシュ・イン・フローの割合はキャッシュ・イン・フローの割合が高くなり、設備投資にまわり、さらなる成長をもたらすようになった。

戦後最長の景気拡大は輸出を中心としたものであったので海外の市場に進出できる大企業が高い成長を実現した。他方海外に進出することができない中小企業は今回の景気回復に取り残されてしまった。これから先の日本は更なる高齢化が進み、2005年から減少に転じた15歳以上65歳未満の人口である生産年齢人口も更なるペースで減少していくと考えられる。このような状態では国内市場の活性化は難しいと思われる。現状では海外へ進出できない中小企業はこれから先も賃金と企業利益を圧縮しながら生き延びていくしかない。このような大企業と中小企業の格差改善もこれから先の課題となっている。

1.3 戦後最長の景気拡大から浮かび上がる労働問題

2009年現在、縮小が続いている国内市場において、労働力の確保も重大な課題の1つである。これから先人口減少と労働力の著しい減少が見込まれるなかで、日本の労働市場では労働力が適

⁴ 島田・根津 (2007) p.34

⁵ 島田・根津 (2007) p.35

⁶ 島田・根津 (2007) p.40

切に雇用されず、活用されていないという事態が進展している。フリーター・ニート問題である。フリーターとは「平成 15 年版労働白書」によると「15~34 歳の若年（ただし、学生と主婦除く）のうち、パート・アルバイト（派遣等を含む）及び働く意思のある無職の人」と定義されている。

厚生労働省の調査によると 2006 年 10 月 1 日の時点でパート等労働者は約 1148 万人いるとされている⁷。フリーターは雇用条件も安定せず、職業訓練の機会もほとんどなく、所得も安定しない。このような人々の将来の職業キャリアをどのように形成してかということもこれから先の課題になっている。

ニートは仕事をしていないばかりか、学業もしておらず、家庭のなかに引きこもるなど、社会的に隔絶されている。これらの人々の多くは複雑な心理学的な問題、あるいは社会心理学的な困難を抱えており、そういったことを改善しないと職に就くどころか就職活動さえ行うことができない。

フリーター・ニート問題は、これらの人々がなぜフリーターをしているのか、ニートに陥っているのかという理由はおろか、その数すら正確に把握できていない。このような問題にどのような策を打ち出せばよいのか。

戦後最長の景気拡大期にあった日本は経済が回復しているといわれていたが、働いてもそれに見合った賃金をもらえない、またサービス残業など無賃金労働も多くあるという事態が起きていた。そればかりか安定した仕事につけないフリーター、フリーターの中でも大学を卒業したにもかかわらずフリーターになってしまった高学歴ワーキングプア、地方自治体の嘱託職員・臨時職員のワーキングプア、ニート問題など多くの問題も残っている。戦後最長の景気拡大期の日本社会、そして 2008 年以降の景気後退期に入った日本社会は働くこと、頑張ることで結果がでる社会とは程遠いものとなってしまったのではないだろうか。2008 年以降世界的に経済が悪化している事もありこれらの問題は更に深刻化していくことになる。

2. 様々なかたちのワーキングプア

2.1 ワーキングプアとは

ワーキングプアとは、働いているのに所得が伸びず生活保護水準以下の生活を送っている人たちを指す言葉である。その人たちの多くは、保険や一時金が無い、ボーナスが無い、どれだけ長期間勤めてもほとんど給料に変化が無いなど正規雇用の人と比べるとかなり悪条件の下で働いている。ワーキングプアに陥る人は民間企業で働く人たちだけではなく公企業で働く人たちにもいる。学校や公立の保育所、役所などでも臨時職員や嘱託職員として雇用された人の多くが安い賃金と不安定な労働条件の下で働いている。

⁷ 厚生労働省（2006）『平成 18 年パートタイム労働者総合実態調査結果の概要』。

2.2 住所不定のフリーターのワーキングプア

厚生労働省の調査によるとフリーターの総人口は1991年のバブル期には約62万人であったが、その後急増し、2003年には217万人に達した。その後は緩やかに減少し、2005年の時点では201万人になっている。この中で「博士号」を持っているフリーターは1万2000人以上いるといわれている⁸。

2009年現在、フリーターなど非正規雇用者として働いている人の多くがバブル崩壊後から数年続いた就職氷河期に安定した職に就けなかった人たちである。

働いても十分な賃金を得られないということは住むところを確保することも難しい。家賃が払えなくなり住んでいるところを追い出され、マンガ喫茶や簡易宿泊所で寝泊りしたり、更には路上で野宿をする若者も少なくない。その人たちの多くが日雇いのアルバイトや派遣の仕事といった非正規雇用の仕事をしながら生活をしている。そのような状態の中で安定した仕事を求めて就職活動をしている人もいるが、住所不定の人の面接に応じてくれる会社はあまりないのも現状である。もしに応じてくれる会社があってもその会社までの交通費がなく面接を断らざるを得ないこともあるようである。一度このような状況に陥ると抜け出すことはかなり難しい。

2.3 高学歴ワーキングプア

現在、大学院博士課程を修了した人たちの就職率はおおむね50%程度である。学歴構造の頂点まで到達したといってもよいであろうこれらの人たちの2人に1人が定職に就けずフリーターなどの非正規雇用者として労働に従事している。一方で大学院生の数は20年前には7万人程であったが2006年には26万人を突破した。

大学院博士課程を修了し博士号を取得した人の就職先の多くが正規の大学教員である。戦後の教員市場が最大となるのは1980年代後半から1990年代前半にかけてである。1980年代前半は団塊世代の狭間であり、大学進学率は一旦頭打ちになったが、1980年代後半からは第2次ベビーブーマーの対策として各大学で学生の定員増が行われた。それに伴い教員市場も最大規模を迎えた。その後すぐに若年層人口の急減により市場は急速に冷え込んだ。1980年代後半に市場規模が拡大したとはいっても当時の教員市場におけるポストは不足していた。2009年現在までその少ないポストをめぐる激しい競争があり、それに敗れた人たちが非正規労働者になってしまう。2008年3月に発表された文部科学省の調査結果では、大学院博士課程の入学定員に対する志願者の平均競争倍率が、2007年まで4年連続で1倍を切っていた。それでも国内に就職先がなく、教育関係者からは「優秀な人材が進学しなくなる」「海外の企業や大学に人材が流出する」との声が出ている⁹。

正規の大学教員になれなかった人の多くがなぜ企業に就職せず非正規労働者になってしまう

⁸ 水月 (2007) p.4.

⁹ MSN産経ニュース (2008)

のか。それは企業が博士取得者を必要としていないからである。企業の雇用実態に言及した「98年の全企業における博士号取得者の採用予定比率」（旧科学技術庁資料）によると、博士号取得者の雇用予定がたった3%にすぎないという¹⁰。この背景には大学院卒者は人件費がかかることや、研究内容が企業の営利にあっているかどうかで判断する考えが根強く残っていることがある。実際2006年の博士課程修了者の就職率は人文系が33.0%、社会系41.3%など文系で特に低く、全体でも58.8%と低迷しており、期限付きで研究を続ける「ポストドクター」も理工系を中心に約1万5000人いる¹¹。

2.4 自治体で働く嘱託職員・臨時職員のワーキングプア

2007年の公務員数の調査では、国家公務員が92万人で地方公務員が295万人となる¹²。その後民営化された郵政公社職員数の25.7万人を除けば国家公務員数はもっと少なくなる。公務員数の合計は387万人だがこの数値には、非常勤職員と総称される国家公務員の非常勤職員数や地方公務員における臨時・嘱託職員といった非正規雇用職員はカウントされない。

臨時職員とは地方公務員法第3条3項に該当する職員で、地方公務員法第22条第5項及び地方公務員の育児休業等に関する法律、第6条第1項の規定により臨時的に任用される職員をいう。地方公務員法第22条第5項では、「人事委員会を置かない地方公共団体においては、任命権者は、緊急の場合又は臨時の職に関する場合においては、6月をこえない期間で臨時任用を行うことができる。この場合において、任命権者は、その任用を6月をこえない期間で更新することができるが、再度更新することはできない。」¹³としている。第6条第1項では、「地方公共団体の長、議会の議長、選挙管理委員会、代表監査委員、教育委員会、人事委員会及び公平委員会並びに警視總監、道府県警察本部長、市町村の消防長（特別区が連合して維持する消防の消防長を含む。）その他法令又は条例に基づく任命権者は、法律に特別の定めがある場合を除くほか、この法律並びにこれに基づく条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の定める規定に従い、それぞれ職員の任命、休職、免職及び懲戒等を行う権限を有するものとする。」となっている。嘱託職員も地方公務員法第3条に該当する職員で、任用の条件は地方自治体ごとに多少異なるものの、概要としては、専門知識、技能、経験または資格を必要とし、一般職員の配置が困難な職へ配置する職となっている¹⁴。

一般職地方自治体の非正規職員数は、地方自治体職員などによって構成される労働組合がある自治体で調査した結果、1983年の時点では約9万人であったが2006年の時点で約37万人までに増加した。総務省の調査では2005年4月1日の時点で地方自治体の非正規職員数は45万5840人となっている¹⁵。しかしこの調査の前提に「当該団体により捉え方も多用であり、精度に

¹⁰ 水月（2007）p.52.

¹¹ MSN産経ニュース（2008）

¹² 布施（2008）p.56.

¹³ 地方公務員法

¹⁴ 地方公務員法

¹⁵ 布施（2008）p.59.

限界がある」といったことがあり実際はもっと多くの非正規職員がいるかもしれない。

なぜこんなにも非正規職員数が増加したのか。その原因の1つに国の財政悪化が挙げられる。これまで地方自治体に支出されていた地方交付税や各種補助金が削減され、地方自治体は支出を減らすため正規職員を削減する。しかし市民・住民の要望は尽きることがなく仕事は増える一方である。そのため正規職員に代わって非正規職員を雇用するのである。2008年以降景気が後退したため民間企業だけでなく地方自治体でも正規職員の採用は消極的になり、高学歴を持っている正規職員にはなれず臨時・嘱託職員になってしまうということも少なくない。賃金は正規職員の3分の1程度である。それなのに任される仕事内容は正規職員と同等のものであったりもする。

2.5 母子世帯のワーキングプア

OECDが2006年7月にとりまとめた「対日経済審査報告書」において、手取りの世帯所得を世帯数で調整し、その中央値の50%のラインを貧困基準として算出した相対的貧困率は、日本において15.3%であり、OECD諸国のうちアメリカについて第2位であることが報告されている¹⁶。日本においての子どもの貧困率は14.3%であり、上昇傾向にあることが指摘された。とりわけ日本のひとり親世帯の貧困率は57.3%にのぼり、OECD諸国平均が32.5%であることに比べると突出している現状である¹⁷。ここで注目すべきは、日本のひとり親世帯は、就労している世帯の方が就労していない世帯よりも貧困率が高いという事実である。他のOECD諸国では非就労世帯に比べて就労世帯の貧困率の方が低いのにに対し日本のひとり親世帯では就労していても貧困が緩和されない。その背後には男女の賃金格差がまだ大きい日本社会において、女性の就労が貧困の緩和に寄与しないという現実がある。さらに、税制度や社会保障制度による所得再分配の後に子どもの貧困率が高くなるという日本の特徴がある。

つまり、税による扶養控除や児童を扶養している者に手当を支給する児童手当、父親と生計を同じくしていない児童について手当を支給する児童扶助手当てなどの社会保障制度があるにもかかわらず、それらが再分配の機能を果たさないどころか、再分配後に貧困率が上がるという逆転現象をおこしている。

厚生労働省により発表された「平成18年度全国母子世帯等調査結果報告」によると、2005年時点での母子世帯の平均年間収入は213万円であった。同年の国民生活基礎調査から「児童のいる世帯」の平均年間収入をみると718万円であり、母子世帯の収入はその29.7%の水準である。この収入は社会保障給付金なども含んだ額であるため、就労収入のみで把握すると母子世帯の年間就労収入は171万円であり、非常に低い所得水準である¹⁸。

日本の母子世帯の母親の就業率は、他の先進国と比較すると高水準にある。先ほどの厚生労働省の調査によると、日本の母子世帯では84.5%の母親が就業しているという結果が出ている。

¹⁶ 吉永 (2009) p.116.

¹⁷ 吉永 (2009) p.116.

¹⁸ 吉永 (2009) p.117.

このような高就業率は戦後一貫しているにもかかわらず、貧困・低所得である実態は改善されず、両親世帯との所得格差は拡大傾向にある。日本の母子世帯は典型的なワーキング・プアであり、就業していても貧困・低所得が緩和されない実態からは、女性が世帯主であり、かつ子どもがいる世帯の経済的自立が困難であることがわかる。

2.6 民間の非正規労働者と自治体の非正規労働者の違い

民間の非正規労働者も自治体の非正規労働者も、その雇用形態にそれほどの違いはないが、民間の非正規労働者には、「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律(パートタイム労働法)」がある。この法律はパートタイマーが能力を発揮できるようにし、また福祉の増進をはかるために設けられた法律で、正規の労働者と労働時間および就労の実態がほぼ同一のパートタイマーには、正規の労働者と同様の処遇を行わなければならないというものである。労働条件の文書交付による明示も義務化されており、これに反した場合は10万円以下の過料に処される。

自治体の非正規労働者の場合はこれと同様のその身分を守る特別法はない。自治体の職員の雇用は、もっぱら「地方公務員法」によるものとなる。臨時職員については法22条に規定があるがその内容は「緊急の場合又は臨時の場合に限り、期間は6ヶ月で更新は1回のみ」、つまり臨時職員としての雇用は1年以上はできないことになる¹⁹。自治体の嘱託職員は長期間の雇用を前提としているが、任期が3年、最高でも5年と定められている²⁰。

3. 不十分な雇用・失業対策

3.1 短期間しか支払われない雇用保険

雇用保険法は、その保険給付や事業の機能に着目すると、大別して2つの目的を有している。第1は、労働者が失業した場合、育児や介護などにより雇用の継続が困難となる事由が生じた場合に対応する所得保障の機能である。第2は、再就職を促したり、雇用機会の増大や労働機能の向上に必要な給付ならびに事業を行う雇用保障としての機能である²¹。

失業保険は、①労働者個人の責任でない失業が発生すること、②失業者が労働意欲と能力を持ち、絶えず雇用機会を求めていること、③失業者の存在が一般の賃金や労働条件に悪影響を及ぼさないよう社会的下支えをすること、④保険積立金総額と給付総額との均衡を保つこと、などを条件として運営されている。失業保険は、労働者の再雇用を強く促す面を持っているので、給付額は失業前の賃金の60～80%を原則としている²²。

失業保険は、離職時の年齢が65歳未満の者を対象とし、雇用保険の被保険者であった期間が

¹⁹ 布施 (2008) p.67.

²⁰ 布施 (2008) p.68.

²¹ 加藤 (2009) p.231.

²² 成瀬 (2006) p.119.

一定期間以上あって、「失業の状態」にあるときに支給される。「失業の状態」とは、就職したい意思があって、いつでも就職ができる能力があるにもかかわらず、職業につくことができない状態をさす²³。受給期間は自己都合退職か会社の倒産・解雇かといった離職の理由、短時間被保険者か一般被保険者かの区別、更に退職時の年齢、被保険期間の長さなどによって異なる。たとえば、退職時の年齢が30歳以上45歳未満、一般被保険者で被保険者期間が20年以上で、会社の倒産・解雇のために失業したものは210日の給付を受け取ることができる。自己都合退職のパートタイム労働者は被保険者期間が5年未満だと90日、5年以上10年未満の場合では150日の給付である²⁴。

厚生労働省の調査によると、2009年11月時点での有効求人倍率は0.45倍、正社員有効求人倍率は0.27倍と低水準である。このような状況で、正社員として安定した職業に就くことはおろか、働いて収入を得ることすら難しくなっている。所得保険期間内に再就職することができなければ、当然路頭に迷ってしまう。

雇用保険は、先にも述べたよう、再就職を促したり、雇用機会の増大や労働機能の向上に必要な給付ならびに事業を行う機能であるが、その機能が正常に働いているかは疑問である。

3.2 法によって守られるはずの労働者

日本では、「使用者の解雇権の行使は、それが客観的に合理的理由を欠き社会通念上相当として是認することができない場合には、権利の濫用として無効になる」（日本食塩製造事業・最高裁第二小法廷昭和50・4・25判決）という最高裁判例によって、解雇権濫用法理が確立されてきた²⁵。整理解雇に関しては、①人員削減には高度の経営上の必要性があること、②解雇を回避するあらゆる努力を尽くしたこと、③被解雇者の選定基準と人選の仕方が合理的かつ公正であること、④労働者個人および労働組合に対して必要な説明・協議を行い、納得を得る努力が尽くされていること、という4つの要件が判例法理として確立されてきた。

このような解雇権濫用判例法理と整理解雇4要件の存在によって、日本の企業は従業員を安易に解雇できない状況にあるといわれている。しかし、日本で各種の紛争解決機関に寄せられる解雇相談は年間40000件弱あるが、解雇訴訟は年間約3000件ほどにすぎず、解雇権濫用判例法理と整理解雇4要件は法廷の場以外ではそれほど解雇防止の効力を有してはいないと考えられる²⁶。企業の多くが「希望退職」というかたちでの退職勧奨、強制的な出向、転籍が日常的に行われている。解雇訴訟は、現実には多くの時間と資金を必要とし、労働組合が存在していなかったり、その支援がない場合に労働者が訴訟を起こすことはほぼ困難である。

²³ 成瀬 (2006) p.119.

²⁴ 成瀬 (2006) p.119.

²⁵ 成瀬 (2006) p.132.

²⁶ 成瀬 (2006) p.132.

3.3 儲けの手段となった職業紹介制度

労働者は一般に雇用情報を入手する十分な手段を持っていないため、労働市場の情報や雇用情報が十分でないでないと失業者が特定の地域、産業に滞留したり、労働力の移動や需給上のミスマッチが生じる。そのために、公共職業紹介制度は、求職者と求人者の情報を1ヵ所に集中することによって職業紹介と斡旋を行い、このような問題を解消するという、労働市場組織化の機能を果たしている。

日本の職業安定法は、労働者派遣法で認められた業務を除き、有料の職業紹介所や労働者供給事業を禁止してきた。しかしこれまで規制してきた民間の職業紹介事業を労働力需給機関として認知する職業安定法改正が行われ、1999年12月から施行された。ただし、営利目的の民間職業紹介事業には、労働者に対する情報提供の不十分さや中間搾取といった弊害も問題となっている。

3.4 最後のセーフティ・ネットであるはずの生活保護

働いて収入があるがその収入では生活がままならない、生活保護基準を下回っているのならば働かず生活保護を受ければよいのではないかという疑問が生じる。生活保護は、生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助及び葬祭扶助から構成されており、医療扶助及び介護扶助は、医療機関等に委託して行う現物給付を原則とし、それ以外は金銭給付が原則である。

生活保護基準は、最低生活需要ないし最低生活費を具体的に測定する尺度であり、資産その他を活用してもなお不足する分が保護費として支給される²⁷。生活保護を受けるためには申請者および要保護者の氏名・住所等、保護の開始を必要とする理由を記載した申請書を提出しなければならず、保護の要否や程度に関する判断が行われるため、要保護者は資産や収入の状況、健康状態、扶養の実態などについて調査される。資産については、最低限度の生活維持のためその所有・利用が必要である場合に保有が認められ、その限度を超える場合は原則として処分し、生活費に充てるものとされる。土地・家屋については、居住用家屋およびこれに付属した土地は保有が認められるが、処分価値が利用価値に対して著しく大きいと認められるものは、その例外とされる。預貯金の保有も認められず、保険も原則として解約される。

扶養義務者がいる場合、それは絶対的扶養義務を負う者と相対的扶養義務を負う者で区別される。絶対的扶養義務を負う者とは、配偶者もしくは直系血族および兄弟姉妹であり、相対的扶養義務を負うものとは、特別な事情がある場合（親族間に生活共同体的関係が存在する場合）家庭裁判所の審判によって義務を負わされる3親等内の親族である。通説は、夫婦間の扶養、親の未成熟子に対する扶養は「生活保持義務」、すなわち相手方の生活を自己の生活の一部として自己と同程度の水準まで扶養する義務（最後の一切れのパンまで分け与える義務）、その他の扶養は「生活扶助義務」、すなわち相手方が生活難に陥った場合に自己に余力があれば援助すべき義

²⁷ 前田（2009）p.353.

務とする²⁸。

行政実務上、相対的扶養義務者に扶養の可否を照会したり、扶養請求するよう要保護者に指導するようになっている。このことについては要保護者の意思や個別事情に配慮しない扶養照会や扶養請求の指導が保護の申請や受給を妨げているという問題が指摘されている。

これらの条件を満たせば生活保護を受給できるのだが、日本弁護士連合会が2006年に行った電話相談「全国一斉生活保護110番」の結果では、生活保護を利用していない人で福祉事務所に行ったことがある人のほとんどが申請すらできていない²⁹。生活保護法第7条では申請保護の原則が明記され、生活保護を希望する者は誰でも申請する権利を有することを規定している。保護請求権は国民の権利であり、国家の義務であるので、保護の申請を拒否することは違法行為である³⁰。

生活保護の財源負担は、生活保護費に対して国が75%という、他の福祉事業と比べると高率の負担を行っている。さらに要保護者には保護を請求する権利が定められていることによって、財政状況に応じて必要な保護を実施しないことは当然認められない。そのため、当初予算の不足が生じた場合には、補正予算を組むことになる。

社会保障関係費に占める生活保護費の割合は2000年ごろまで年々下がってきたが、2009年現在、経済危機、高齢化、他のセーフティ・ネットの機能不全等の影響による被保護世帯の増加とともに上昇傾向にある。財政難のなか保護費を削減しようと、不当な理由で申請者を追い返したり、生活保護の受給が開始されても、不当な理由で生活保護の受給をストップさせようとする行為が横行し、生活困窮者の最後のセーフティ・ネットである生活保護制度は適切に機能しておらず、生活困窮者たちは追い詰められている状況にある。これが生活保護の実状である。

4. 貧困から立ち上がるための支援

4.1 自立支援プログラムの始まり

福祉と労働の結びつきを強め、福祉受給者に対する就労支援政策を「ワークフェア政策」と呼び、これをいち早く導入した欧米諸国では、低所得・貧困層に対し公的扶助などの福祉受給の資格要件に就労支援プログラムへの参加を要求し、これを拒否した場合には一定の制裁措置をとるところもある。他方、労働力の質的水準の向上を職業教育の充実などを通して行うような非強制的・誘導的な政策を行うところもあり、「ワークフェア政策」は様々な形態をとっている。日本におけるワークフェア政策の導入はとりわけ母子世帯やホームレス、生活保護受給世帯など低所得・貧困層に対し、自立支援のためのプログラムへの参加を促す諸政策として展開され始めている。

²⁸ 菊池 (2009) p.352.

²⁹ 宮本 (2009) p.117.

³⁰ 宮本 (2009) p.117.

4.2 自立支援プログラム導入の背景

自立支援プログラム導入の背景には、外在的要因と内在的要因が存在しており、外在的要因とは「構造改革」「三位一体改革」などによる生活保護制度に対する主として財政的側面からの圧力である。「骨太方針第3弾」である閣議決定「経済財政運営と構造改革にかんする基本方針2003」において、「生活保護その他福祉の各分野においても、制度、執行の両面から各種の改革を推進する」、「高齢加算等の扶助基準など制度、運営の両面にわたる見直しが必要である」と、生活保護制度改正の必要性が制度の外側から提起され、実際に、生活保護制度見直しの議論を受け、高齢加算や母子加算の段階的廃止、生活扶助基準の見直しが行われた。

同時に、生活保護制度そのものの内在的要因も見直しの議論に影響をもたらした。1つには保護受給者の変化が挙げられる。傷病・障害、精神疾患、ホームレス、多重債務、ドメスティック・バイオレンス、虐待問題など、被生活保護世帯のおかれた今日の様相は、何らかの社会的援護を要する複雑な生活問題を抱えている場合が少なくない。とりわけ2002年12月に出された「社会的援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書では、路上死、ホームレス問題、外国人・残留孤児、カード破産やアルコール依存、孤独死・自殺、虐待・暴力などを例示し、「社会的排除や孤立の強いものほど制度から漏れやすく、福祉の支援が緊急に必要」であるのにも関わらず、こうした社会的援護を要する人々に社会や社会福祉の手が十分届いていないことが指摘された。傷病・障害世帯や高齢者世帯が世帯類型の圧倒的多数を占めるために、保護の長期化も課題となっていた。

もう1つは実施体制上の問題である。福祉事務所における担当職員不足と、現業経験のない職員や経験年数の浅い職員が多数を占め、生活保護のケースワークについては、個々の担当職員の個人的な経験や努力にゆだねられているために、援助実施における組織的な取り組みに困難な状況が続き、生活保護受給者に対する十分な支援が行えていないという反省がある。

4.3 各分野への自立支援

母子世帯の分野では、2002年に児童扶養手当法と母子及び寡婦福祉法を改正し、「就労自立の支援」を改革の目玉とした制度改革を行った。1997年に中央児童福祉審議会に児童扶養手当部会を設置し、同審議会の1997年12月の答申では、給付の見直しが行われ「自立支援対策の総合化」が打ち出された。その後2002年には「母子家庭等自立支援対策大綱」が出され、就労支援を中心とした母子福祉政策全般にわたる改革が打ち出された。特に、児童扶養手当制度については、制度目的を「離婚後の激変期に集中的に対応するもの」として大幅に見直した。具体的には、児童扶養手当を「全部支給」の給付期間を5年という上限を設け、「一部支給」の額も収入に応じて段階的に低減していく方式へと改めた。さらに、これまで収入204.8万円であった「全部支給」の所得限度額を130万円未満まで引き下げたこと、養育費の8割を収入認定するなどの改正

を行った³¹。

ホームレスの分野では、1999年に関係する省庁と自治体によって「ホームレス問題連絡会議」が設置され、都市部をはじめとしたホームレス問題の顕在化に対処するための施策の必要性が唱えられた。厚生労働省も「ホームレスの自立支援方策に関する研究会」を設置し、国レベルでのホームレス対策を行っていった。2002年には「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が10年の時限立法で成立し、安定した雇用や職業能力の開発による就業機会の確保を重視し主要都市に自立支援センターを設けるなどし、就労による自立の促進を図る政策展開を行った³²。

生活保護をめぐるのは、2003年8月に社会保障審議会福祉部会に「生活保護制度のあり方に関する専門委員会」を設置し、生活保護制度全般の見直しに関する議論を行い、2004年12月に出された最終報告書では、「利用しやすく自立しやすい制度へ」と生活保護制度のあり方に見直す方向性が示された³³。その中で、自立に向けた方策の具体化として、「生活保護自立支援プログラム」の導入が提起された。

4.4 自立支援プログラムの内容

生活保護における自立支援プログラムとは、「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針」によると「実施機関が管内の被生活保護世帯全体の状況を把握した上で、被保護者の状況や自立に向けた課題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、これに基づき個々の被保護者に必要な支援を組織的に実施するもの」となっている³⁴。これまで個々の担当職員の経験や他の実施機関における取り組みを自立支援の内容や手順等に反映させることにより、組織全体として経験等を共有化し、組織的対応や効率化を図ることができる。

これまで長らく生活保護行政の運用場面では、経済的自立のみを「自立」と捉え、自立すると生活保護を廃止するものだと考えられがちであった。しかし社会福祉法第3条では、福祉サービスの基本理念を「利用者が心身とともに健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するもの」としている。そのため自立支援プログラムでは、「自立」に対する考え方を、就労による経済的自立のみならず、心身の健康を回復・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る「日常生活自立」や、社会的なつながりを回復・維持し、地域社会の一員として充実した生活をおくる「社会生活自立」など、幅広く捉えている。

実施機関である福祉事務所は、被保護者個人の状況や能力に応じて支援を行う必要がある。自立支援プログラムを実施する実施機関にとっては、これまで個々の担当職員の力量に左右されがちであった支援内容を、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

³¹ 丹波 (2009) p.199.

³² 丹波 (2009) p.199.

³³ 丹波 (2009) p.199.

³⁴ 丹波 (2009) p.202.

「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り組みを推進するための「システマ的な対応」をすることにより、支援内容の充実につながる。

自立支援プログラムを策定する福祉事務所は、これまで担当職員によって培われた経験、他の実施機関における取り組み、活用できる地域の社会資源を踏まえ、実施機関ごとに「個別支援プログラム」を策定する。厚生労働省では、個別支援プログラムの具体例として、11の個別支援プログラムのモデルを示した。厚生労働省が例示した個別支援プログラムの他に、実施機関である福祉事務所が、それぞれの実施機関の状況や課題に応じて、独自にプログラムを策定することもできる。

4.5 自立支援プログラムの課題

2005年度から始まった自立支援プログラムであるが、当初は就労支援に関するプログラムについてはほとんどの自治体で実施されているのに対し、日常生活自立や社会生活自立に関する個別支援プログラムは策定・実施が遅れていた。しかし、その後徐々に、就労支援以外の個別プログラムも策定・実施されるようになり、2005年12月時点で策定されたプログラム数が全国で585であるのに対し、2007年12月時点では、2592となっており、「経済自立に関するもの」が1183、「日常生活自立に関するもの」が1165、「社会生活自立に関するもの」が244と徐々にその数が増えてきた。それに伴いプログラムへの参加者数も増加し、2005年12月時点では2万8208人であった参加者は、2007年12月時点では7万6695人までに増加した³⁵。

ただし、就労支援に関するプログラムについては全てに自治体で策定・実施することが求められている一方で、就労支援以外の個別支援プログラムについては自治体の裁量にゆだねられており、自治体間にばらつきがある。

もともと自立支援プログラムは、就労以外の日常生活自立や社会生活自立も目的の1つとし、多様な自立を認めた点に大きな意味があり、就労が困難な場合においても、地域社会の一員として充実した生活を送ったり、心身の健康を回復・維持し、自らの生活を自分の力で送ることができるようになることも目的であった。

しかし実施機関によっては、日常生活自立や社会生活自立を、就労自立の前提とするようなところもあり、そもそも就労自立が見込めないような高齢者や重度の障害者を対象外とするケースもみられる。

一方自立支援プログラムは、対象者の自主性は尊重されるという条件はあるものの、自立支援プログラムそのものへの参加を拒否したり、プログラム対象者の取り組み状況が不十分である場合などは、文書指導・指示に加え、保護の変更・停止・廃止も考慮するとされているように、一定の強制力を伴っている。

2005年度の初年度から優先的に実施することになっていた「生活保護受給者等就労支援事業」

³⁵ 丹波（2009）p.207.

活用プログラムは、ハローワークと連携し必要な就労支援を行うものであった³⁶。支援対象者の範囲は稼働能力を有する者、就労意欲がある者、就労にあたって障害要因がない者、事業への参加に同意している者という4つの要件を準備している。具体的な支援内容として、企業が短期的試行的に労働者を雇い入れ、適性などを見極めた上で常用雇用への転換を図るというトライアル雇用の活用、ハローワークと福祉事務所が就労支援メニュー選定チームを構成し、対象者の能力や希望、適性などを考慮し指導するという就労支援ナビゲーターによる支援、公共職業訓練の受講斡旋、民間教育訓練講座の受講奨励、一般の職業相談・紹介などから本人の希望や適性に基つき、支援メニューを選定し、必要な支援を行うものである。

この「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラムは、就労に向けて本人の意欲と同意を前提にしている。しかし、実際のプログラム運用場面では、多少就労意欲に欠ける場合や病気や障害などの就労に向けた課題がある場合にも、本人の同意を理由にプログラム対象者に加えるような自治体もあり、被保護者の状況を十分に見極めないまま実施すればかえって被保護者の自立を阻害しかねない。

5. ワーキングプアから抜け出すには

ワーキングプアから抜け出すのはほぼ不可能である。既存の制度を十分に利用し、更に様々な政策を打ち出していかなければこの状況は改善されない。

5.1 生活保護を適正に運用

生活保護はすべての国民が健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を具体化した権利である。現在の日本において生活保護は最後のセーフティ・ネットとなっているが、それを水際作戦など違法行為によって機能不全に陥らせていることは明らかである。

この違法行為に対抗する手段として、生活保護の申請に第三者に同行してもらうことがあげられる。申請者のプライバシーなどを理由に断るケースもあるようであるが、本人が了解している以上、申請者のプライバシーの問題とはならない。第三者が同行し監視することで、申請を不当・違法な理由で拒否することを防ぐことができる。弁護士や司法書士に同行を依頼することもでき、弁護士に依頼する場合に、日本弁護士連合会の法テラス委託支援事業を活用することで、申請者が弁護士費用を負担することなく依頼することもできる³⁷。

生活保護申請の却下、保護の不利益変更、保護の停止・廃止など保護実施機関の保護の決定・実施に関する処分不服がある場合、厚生労働大臣または都道府県知事に対し審査請求をすることもできる³⁸。審査請求は不服の対処となる処分があったことを知った翌日から60日以内、または処分があった日から1年以内に行わなければならない。申請者の審査請求に対し、都道府県

³⁶ 丹波 (2009) p.209.

³⁷ 自由法曹団 (2009) p.75.

³⁸ 自由法曹団 (2009) p.98.

知事が行った裁決に不服がある場合には、さらに厚生労働大臣に対し再審査請求ができる。

審査請求に対する不服がある場合には、裁判所に行政処分取消請求訴訟を提起して争うこともできる³⁹。審査請求を経ないでいきなり取消訴訟を提起することはできないが、審査請求に対する裁決を経た後は、訴訟を提起することも、再審査請求をすることも、双方を提起することも可能である。訴訟提起期間は、裁決を知った日から6ヶ月以内、または裁決の日から1年以内となっている。

最後のセーフティ・ネットにかかることができず自殺する人、更には餓死者まで出しているのが日本の現状である。財政難を理由に生活保護を行わないという不正行為に対抗し、改善していかなければ、更なる犠牲者が出ることは明らかである。

5.2 労働組合の結成・参加

労働組合によって雇用と労働条件を守ることもワーキングプアから抜け出す1つの手段である。パートタイマーも労働者であるので当然労働組合を結成することができ、個人では雇用主と対等な交渉ができなくても、労働組合ならば雇用主と対等な交渉ができ、不当な解雇への反対や労働条件の改善を求めることができる。

労働組合を持たない企業が多い中、企業の枠を超えて1人でも参加できる個人加盟ユニオンの活動も大きく前進している。産業別労働組合では、個人加盟の地域支部などの活動が活発化しており、各地で個人加盟のローカルユニオンの結成も進んできている。これらの労働組合は、各地で解雇撤回、残業代不払いなど労働者の雇用と労働条件を守る活動で成果を挙げている⁴⁰。

欧州諸国では、産業別労働組合が全国単位で結成され、労働者を組織している。日本では企業別労働組合が主で、中小企業においては労働組合を持たない企業がほとんどであり、未組織の労働者の雇用や労働条件が十分に守られていない。今後日本でも産業別労働組合の役割がますます大きくなっていくと考えられる。

5.3 最低賃金額を上げる

最低賃金制度とは、最低賃金法に基づき国が賃金の最低限度を定め、使用者は、その最低賃金額以上の賃金を労働者に支払わなければならないとする制度である。したがって、最低賃金未満の賃金しか支払わなかった場合には、制定賃金額との差額を払わなければならない。最低賃金には地域別最低賃金及び特定（産業別）最低賃金の2種類がある。地域別最低賃金は、産業や職種に関りなく、都道府県内の全ての労働者とその使用者に対して適用される最低賃金として、各都道府県に1つずつ、全部で47の最低賃金が定められている。特定（産業別）最低賃金は、特定の産業について、関係労使が基幹的労働者を対象として、地域別最低賃金より金額水準の高い

³⁹ 自由法曹団（2009）p.98.

⁴⁰ 自由法曹団（2009）p.23.

最低賃金を定めることが必要と認めるものについて設定されており、全国で250の最低賃金が定められている。使用者は地域別最低賃金と特定(産業別)最低賃金の両方の最低賃金が同時に適用される労働者には、高い方の最低賃金額以上の賃金を支払わなければならない。

地域別最低賃金は、都道府県内全ての使用者及び労働者(パートタイマー、アルバイト、臨時、嘱託などの雇用形態に関係なく)に適用される。それに対して特定(産業別)最低賃金は、都道府県内の特定の産業の使用者及び基幹的労働者に適用される。(18歳未満又は65歳以上の労働者、雇用後一定期間未滿で技能習得中の労働者、その他当該産業に特有の軽易な業務に従事する労働者などは適用されない。)

最低賃金、特に地域別最低賃金は雇用形態に関係なく全ての労働者に適用されるので、最低賃金額が生活するのに十分な水準であれば、労働者たちはワーキングプアから抜け出せる。

2008年時点の地域別最低賃金の全国加重平均額は703円である⁴¹。東京都の最低賃金は、時給791円(2009年10月発効)である。この791円を元にモデルケースを計算すると、1日8時間労働で年間255日間、2040時間労働となる。単純に計算すると月額13万4470円で、年額は161万3640円になる。一般にワーキングプアといわれる年収は200万円以下といわれるが、東京都の最低賃金は200万円にはるか及ばない。現行の水準では最低限の生活を保障することはできず、セーフティ・ネットとしての機能を果たしていない。

先進国の中でも、日本の最低賃金の低さは突出している。2007年時点でのイギリスやフランスの最低賃金は1200円前後の水準にあり、従来、先進国中最低であったアメリカもこの年に、5ドル15セントから7ドル25セント(約850円)に2年間で引き上げることを決めたため、日本が最低となる⁴²。

日本の最低賃金が低い理由の1つは、最低賃金法が制定された(1959)際、18歳の単身者の賃金を基準に最低賃金を定めたという経緯にある。年功序列が確立されていれば、最初の賃金が低いことは問題にならず、18歳前後では親と同居しているケースが多かったため、そもそも1人で自活できる額では設定されていなかった。さらに最低賃金法は、決定基準に企業の支払い能力が考慮されるなど、常に雇用者側の意向が強く反映される形で最低賃金は決められてきた。

欧州では、決定要件に企業の支払い能力はなく、尊厳ある最低限の生活が確保できる額という概念が初めにありきで、支払えない企業は市場から退出してもらうという考えが基本となっている。

年功序列・終身雇用の崩壊、非正規雇用の増加など、労働環境が大きく変わりつつある2009年現在、最低賃金の根本的引き上げは必須である。民主党は中小企業で最低賃金の引き上げが円滑に行われるよう財政上・金融上の優遇措置を実施し、最低賃金を段階的に1000円に引き上げる構想を掲げている。

⁴¹ 厚生労働省(2009)

⁴² MSN産経ニュース(2007)

5.4 給付付き税額控除制度の導入

給付付き税額控除とは、「一定以上の勤労所得のある世帯に対して、勤労を条件に税額控除を与え、所得が低く控除し切れない場合には還付する。税額控除の額は、所得の増加とともに増加するが、一定の所得で頭打ちになり、それを超えると逡減し最終的には消失する」という制度である⁴³。

給付付き税額控除を詳しく説明する前に、所得控除と税額控除について説明する。所得税は、担税力という概念をもとに構築されており、担税力が低下するような一定の事情があるときには、所得税の負担を調整することになる。その場合の方法として、所得から一定額を控除する所得控除制度と、納税者の税額そのものを差し引く税額控除制度の2つがある⁴⁴。日本の現行所得税では、もっぱら所得控除により税負担の調整が行われている。

しかし特定の政策目的のもとで税負担を軽減しようとする場合、所得控除は、累進税率のもとで、高所得者の負担をより多く軽減するという逆進的な効果を持つ。課税最低限に近い層をターゲットとする政策税制を考える場合、所得控除では減税効果が拡大し、財政上の非効率が生じる。

それに対して税額控除は、一定の所得以下の納税者・世帯だけを対象とすることが可能なので、課税ベースの浸食は限定され、財源の効率化が図られる。

税制と社会保障を一体的に設計しようをいう試みは、1975年に米国のニクソン政権のもとで、低所得層の社会保障税負担の軽減と労働供給の促進を図るための「勤労税額控除制度（Earned Income Tax Credit: EITC）」として始まり、「年間フルタイムで働く人々が貧困者であるべきではない」という最低所得保障の基本的考えを受けて、クリントン政権では福祉受給者の自立を促す方針を示し、EITCは拡充されていった⁴⁵。

貧困対策として、公的扶助政策や最低賃金制度を補完する観点から、ニクソン政権時代に導入されたEITCに新たな意味合いを持たせたのが、先ほども述べたクリントン政権と、1997年に誕生した英国のブレア政権である。このふたつの政権に共通した考え方は、非効率な公共部門の肥大化、福祉国家への依存、経済成長の鈍化の中で、行き詰った福祉国家を打破する新たな政策として提唱された、「市場メカニズムを前提として財布の役割を強化し個人のインセンティブを引き出し、生活能力を高めるという考え方（ワークフェア）」である⁴⁶。これまでのセーフティ・ネットを重視する政策が、社会保障費の肥大化、大きな政府を招き、社会保障への依存というモラルハザードを生じさせ、社会の沈滞化につながったという反省から、ワークフェア思想にシフトしていく中で、労働による稼得行為と減税や給付を直接リンクさせ労働インセンティブ高める給付つき税額控除の活用が行われていったのである。

給付つき税額控除のメリットは多く、米国を皮切りに、英国、フランス、オランダ、韓国等数多くの先進国がそれぞれの国情に応じた形での導入を行い、大きな成果をあげている。給付つ

⁴³ 森信（2008）p.9.

⁴⁴ 森信（2008）p.15.

⁴⁵ 森信（2008）p.10.

⁴⁶ 森信（2008）p.12.

き税額控除の利点は、第1に歳出行為である給付(社会保障支出)と税額控除を組み合わせることにより、税制と社会保障との一体運営が可能となり、政策が効率的・効果的に行われることになる⁴⁷。所得控除は、累進税率のもとでは、高所得者の税負担をより多く軽減する逆進的な効果を持つだけでなく、課税ベースを大きく縮小させ財源調達機能を損なわせる。そこで、課税最低限近くの層をターゲットとする政策税制としては、課税ベースの侵食を限定的にし、より税負担軽減効果の大きい税額控除の方が有効である。さらに、税額控除額以下の所得者層をもその対象とするため、控除し切れない不足分を給付するという制度設計を行えば、より有効性が高まる。

第2の利点は、労働による稼得行為と控除額をリンクすることにより、労働インセンティブを高め、就業率の拡大につなげる効力を持つ。他方で、働かなくても給付が受けられるというモラルハザードや、働いて所得が増えても税負担がかかるので手取りは増えないという「貧困の罠」の問題を縮小させ、「勤労を通じて所得を得る」という基本原理のもとで勤労する低所得者層への支援策を確立することができる⁴⁸。

制度設計を行うときの留意点として、第1に何を政策目標に掲げ、どのような人たちをターゲットにするのかを、明確にしなければならない。就労促進を目的におく場合、特定の所得を超えるにしたがって給付額が減少していくこの制度の下では、就労を抑制する効果が働く可能性があるということである。

例として、生活保護制度では、収入を増やしてもそれに伴い控除額が少なくなり、収入の大半を収入認定額として生活保護費から差し引かれてしまう問題がある。加えて被保護世帯の大部分は、高齢者世帯・傷病・障害者世帯の非稼働世帯であるので、彼らに対しては、就労促進効果が期待できない。

第2に、不正受給をどのように防止するかという点である。この制度を導入している米国では20%を超える不正受給が政治的問題となり、IRS(内国歳入庁)による様々な改善が行われた⁴⁹。給付に伴う公平性を確保するためには、導入当初の英国のように、給付事務を年末調整時に会社レベルで行う制度設計にすれば、会社事務は増加するものの不正受給を防止できる。他方で、個人事業者の所得の正確な補足が必要となるが、それへの対応としては、納税者番号の導入の検討が必要となる。

第3に、本制度は、税務当局が給付を行うことになるが、税務当局は課税最低限以下の人についての所得情報を持っておらず、社会保険事務所や地方自治体から情報提供を受ける必要があるという点である。

日本はセーフティ・ネットも薄く、各国で行われている給付つき税額控除をそのまま導入することは困難であり、本格的な導入には時間がかかるが、現行の制度と組み合わせ、徐々に制度を変え、将来的に本格的導入を行えば、貧困から人々を救う手立てとすることができる。

⁴⁷ 森信(2008) p.42.

⁴⁸ 森信(2008) p.43.

⁴⁹ 森信(2008) p.46.

むすびにかえて

働いているのに所得が伸びず生活保護水準以下の生活しかできないワーキングプア問題。なぜ人々はワーキングプアに陥り、そこから抜け出せなくなるのか、抜け出すにはどうすればよいかを分析・検討してきた。

2002年2月から2007年10月まで続いた「戦後最長の景気拡大」の実情は、輸出で利益を上げ、労働者の給与の引き下げや正社員から非正規社員への転換によってコスト削減を削減した大企業だけが高度成長を遂げ、労働者たちはその成長から取り残される形となった。2008年からの景気後退で、企業は雇用を維持する体力を失い、更に多くの貧困者、ワーキングプアに陥る人が出てきている。

貧困に陥ってしまう人が増加しているのは、十分な雇用・失業対策が行われていないことが原因である。給付期間が短い雇用保険や、守られない労働者の権利、更には最後のセーフティ・ネットであるはずの生活保護が機能しておらず、仕事を失ってしまった人だけではなく、仕事をしている人でさえ貧困に陥ってしまうのである。

ワーキングプアから抜け出すには、既存の制度の十分な利用に加え、更に様々な政策を打ち出していかなければならない。既存の制度としては、生活保護制度の適正な運用と労働組合の結成・参加である。生活保護を希望するものは誰でも申請する権利を持っているので、不正な申請拒否に対して対策を打つことは可能である。雇用主に対して弱い立場に陥りやすい労働者は、労働組合を結成することによって、雇用主と対等に交渉することが可能になる。

新しい制度では、最低賃金の引き上げを行うことがワーキングプア解消に非常に有効な手段である。最低賃金の引き上げは企業の利潤を逼迫し、国際競争力を失ってしまうという意見もあるが、欧州では最低限度の生活を送れるだけの最低賃金設定がされており、うまく機能している。最低賃金を上げることにより、家計の収入も増え内需の拡大、それに応じて企業の利益の増大、労働者の給与が増える、更なる内需の拡大といったプラスのサイクルが形成されると考えられる。最低賃金引き上げの議論が活発化している2009年現在、最低限度の生活を送ることができる最低賃金額を保障してもらえるよい機会である。

日本の社会保障制度を維持するために、負担の引き上げを保険料や消費税でまかなう場合、その負担は逆進的になりやすい。そうした逆進性を緩和し、格差を縮小させ、税制と社会保障政策を同時に効率よく行うためには、給付つき税額控除の導入検討を行うべきではないだろうか。

このまま何も対策を行わなければ更に多くの人々がワーキングプアに陥ることは目に見えている。一から雇用関係を見直し、社会保障を充実させることにより、これ以上ワーキングプアに陥ってしまう人を出さないようにし、ワーキングプアに陥ってしまった人を救い出していかなければならない。

参考文献

- 上野泰也 (2008) 『デフレは終わらない』 東洋経済新報社
- 加藤智章 (2009) 「労働保険」 加藤智章ほか著『社会保障法』 有斐閣アルマ
- 菊池馨実 (2009) 「公的扶助」 加藤智章ほか著『社会保障法』 有斐閣アルマ
- 島田晴雄 (1997) 『日本再浮上の構想』 東洋経済新報社
- 島田晴雄・根津利三朗 (2007) 『雇用改革』 東洋経済新報社
- 自由法曹団 (2009) 『なくそう！ワーキングプア』 学習の友社
- 水月昭道 (2008) 『高学歴ワーキングプア』 光文社新書
- 丹波史紀 (2009) 「低所得者・貧困層に対する自立支援プログラムの動向と課題」 岩田正美・杉村宏編『公的扶助論』 ミネルヴァ書房
- 成瀬龍夫 (2006) 『現代社会政策』 桜井書店
- 布施哲也 (2008) 『官製ワーキングプア』 七つ森書館
- 前田雅子 (2009) 「公的扶助」 加藤智章ほか著『社会保障法』 有斐閣アルマ
- 宮本順子 (2009) 「生活保護制度における就労支援の有効性と生存権の保障」『香川大学経済政策研究』 香川大学経済学部経済政策研究室
- 森信茂樹 (2008) 『給付つき税額控除』 中央経済社
- 吉永純 (2009) 「生活保護の実施体制と課題」 岩田正美・杉村宏編 (2009) 『公的扶助論』 ミネルヴァ書房
- MSN 産経ニュース (2008) 「博士課程競争率 4年連続1倍切る」
<http://sankei.jp.msn.com/life/education/080308/edc0803081920000-n1.htm>
- MSN 産経ニュース 「なぜ低い？日本の最低賃金」
<http://sankei.jp.msn.com/life/lifestyle/070905/sty0707050855002-n1.htm>
- 厚生労働省 (2006) 「平成18年パートタイム労働者総合実態調査結果の概要」
<http://www.mhlw.go.jp/>
- 厚生労働省 (2009) 「地域別最低賃金の全国一覧」
<http://www2.mhlw.go.jp/topics/seido/kijunkyoku/minimum/minimum-02.htm>