

自公研 版 かながわ

2007

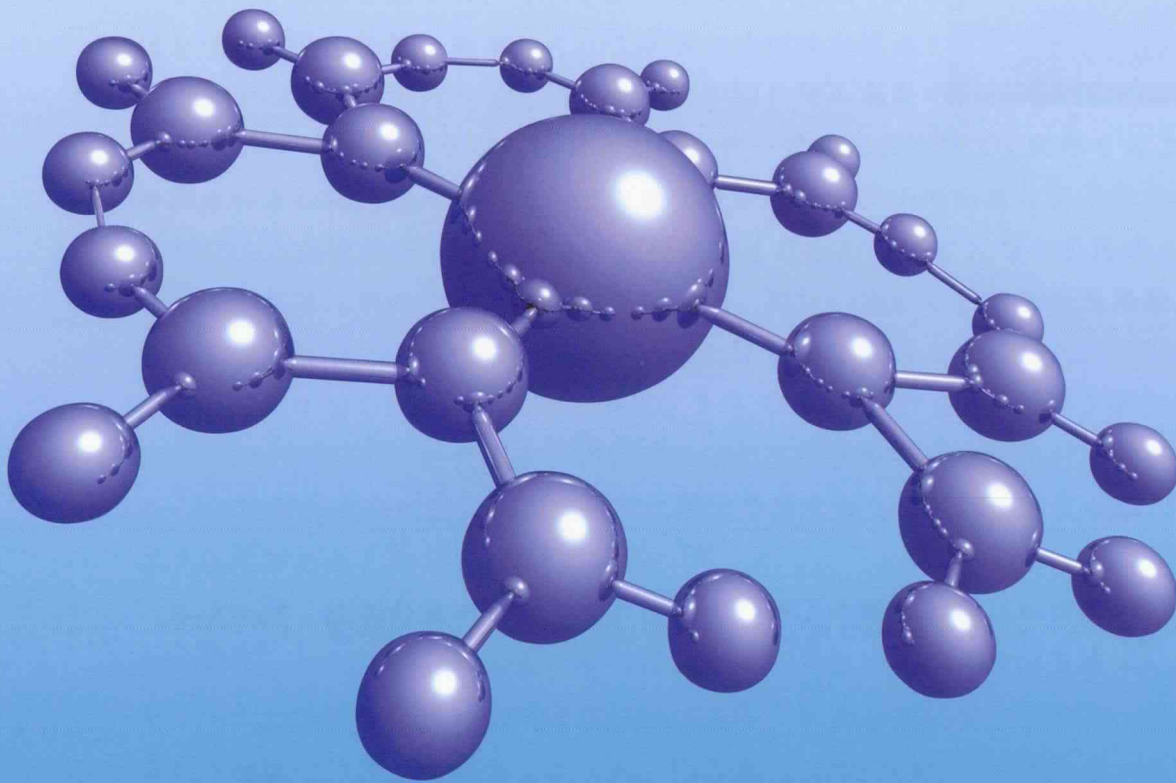
6

No.100

(通算164号)

◆ 格差社会と労働を考える
◆ 生活保護制度改革の課題

— 所得格差を中心に —



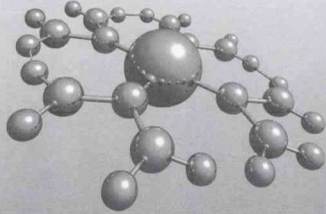
社団法人 神奈川県地方自治研究センター



自治研 かながわ 月報

2007
6

No.100
(通算164号)



◆ 格差社会と労働を考える — 所得格差を中心に —
◆ 生活保護制度改革の課題

社団法人 神奈川県地方自治研究センター



もくじ***CONTENTS

神奈川自治研センター30年
かながわ自治研月報100号の発行にあたって……………1

2007年通常総会記念講演

格差社会と労働を考える — 所得格差を中心に —

連合総研上席研究員 成川 秀明 ……2

第1回格差社会問題研究会

生活保護制度改革の課題

静岡大学教授 布川日佐史 ……17

神奈川県自治研センター30年 かながわ自治研月報 100号の発行にあたって

神奈川県自治研月報は、本号をもちまして100号（通算164号）を迎えることができました。当センターの活動および本誌の発行にご協力いただいた会員および執筆者の諸先生方に御礼申し上げます。

2007年6月4日をもってセンター創立30周年を迎えることになり、2007年6月4日に自治研センター30周年記念シンポジウムおよびレセプションを開催いたします。センター創立30周年という節目の年に本誌も100号という節目を迎えることができ、欣幸の至りです。

本誌は、自治体関係者、学識経験者ならびに住民・労働者の交流によって広範な政策構想を充実させ、住民と密着した民主的自治体行政を推進するという趣旨のもとに、神奈川県内を中心とした地方自治に関する資料の紹介や事業案内、研究成果の発表を目的として、1977年6月4日の神奈川県地方自治センター設立総会を経て、同年6月25日に創刊号が発行されました。創刊号では、設立総会報告のほか、山内敏雄北海道地方自治研究所事務局長による交流報告「地方自治研究所のあり方をめぐって」などが掲載されています。2号以降からは、県内の政策解説および分析、提言、また研究報告等が掲載されています。

その後、当センターは1985年4月に社団法人を取得しましたが、それに伴い本誌も号数をあらためました。第1号は1985年6月25日に発行され、社団法人神奈川県地方自治研究センターの設立総会議案、横浜市緑区の区民意識調査の結果が掲載されています。以降、22年間で神奈川県内の地方自治に関する研究報告や法律・制度解説などを中心に100号を迎えることとなりました。

本誌では、読者の方々のご意見も踏まえつつ、今後も神奈川県内の地方自治に関する動向の解説、および研究報告を中心に掲載していきたいと考えております。本誌が、地方自治の発展と分権型市民社会の形成に向けての一助となれば幸いであり、読者の方々と今後の地方自治のあり方を考えていくために、より一層の内容の充実を図っていきたい所存です。

2007年6月

社団法人神奈川県地方自治研究センター

2007年通常総会記念講演（2007年3月16日）

格差社会と労働を考える－所得格差を中心に－

連合総研上席研究員 成川 秀明

2007年3月16日に、神奈川県地域労働文化会館で2007年通常総会記念講演が行われ、成川秀明連合総研上席研究員により「格差社会と労働を考える－所得格差を中心に－」というテーマで報告をいただいた。以下は、その講演をもとに編集部において原稿を作成し、成川氏が加筆、修正をしたものである。

1. 所得格差の現状とその問題点

ここ2年ほど、新聞などマスコミは盛んに日本の所得格差問題を取り上げている。その背景の一つには2001年以降の小泉内閣の「官から民へ」、小さな政府論が所得格差を拡大しているのではないかとの関心である。もう一つの背景は、OECDが2005年3月に発表した「所得分配と貧困に関するレポート」において日本では他国よりも所得格差が拡大していると警告したことへの反響である。ここでは、統計データから確認できる近年の日本の所得格差の実態について報告したい。

なお、所得格差を分析するには、その社会の所得分布を反映したデータが必要であり、現状では厚生労働省の「国民生活基礎調査」

（3年毎6万世帯、中間年1万世帯）がその目的に適した調査といえる。しかし、この調査データの集計・発表は時間を要しており、現在2007年春に利用できるものは約3年前の2004年6月時点データである。昨年秋の国会では所得格差議論が行われたが、その際の論拠は2003年時のデータが主であり、格差の現状についての根拠は数年前の統計であり時間

的なズレが生じている。

日本の所得格差の現状についてその結論を要約すれば、2000年以降には経済の低成長も影響して所得格差拡大のテンポがやや低くなっているが、2004年以降には再び拡大テンポが高まりつつあり、2001年以降についても格差は拡大傾向を続けていると指摘できる。またこの所得格差の増大の中で貧困層が増大している問題が生じているのである。

(1)「OECDの所得分配と貧困レポート」(2005年3月刊)の指摘

「OECDの所得分配と貧困レポート」では、日本では可処分所得のジニ係数が高まっていること、相対的貧困率が高いこと、政府の社会保障費が低いことの三つの論点が明確に指摘されている。

その一つは、日本が所得格差の大きい国のグループに入ったとの指摘である。図1に示したように、日本の等価可処分所得のジニ係数は1985年ではOECD主要国の中間程度の位置にあったが、1995年になるとより上位に移動し、2000年ではアメリカ、イタリア、イギリスについて4番目と上位グループに入っている。しかし、このジニ係数の高い位置への

2 格差社会と労働を考える

移行は、(等価)可処分所得による場合であり、税金、社会保険料を含んだ当初所得においてはやや上昇してはいるものの日本はまだ中位グループに属している。

等価可処分所得の「等価」の意味は、世帯の人員数に応じて世帯の可処分所得を世帯の個人に配分した個人ベースの可処分所得との意味である。等価への換算方法は、世帯人数を2分の1乗した値で世帯所得を除し各世帯員にその所得額を帰属させるやり方である。国際比較するには各国の世帯人数が大きく異なるため、世帯単位の分析では個人単位の状態を必ずしも把握できない問題が生じる。このため、国際比較では世帯単位の所得を等価方式により個人単位の換算した比較が広く行われている。所得格差の国際比較においても、そのジニ係数は個人単位の等価所得(または可処分所得)の値が使われている(なお、日本政府発表のジニ係数はその大部分は世帯単位)。

ジニ係数とは、所得格差を示す係数であり、その集団の全ての構成員間の所得差の平均値を平均所得値で除した係数として定義される。通常の方法は、横軸に世帯数累積比、縦軸に所得額累積比をとり、その45度の均等分布線(所得格差が全くない基準線)と世帯数比率による所得額累積比が描くローレンツ曲線とで囲まれた弓形の面積を、均等分布線を斜辺とする三角形面積で除した比率によって計算される。すなわち、ジニ係数(G)の計算式は、

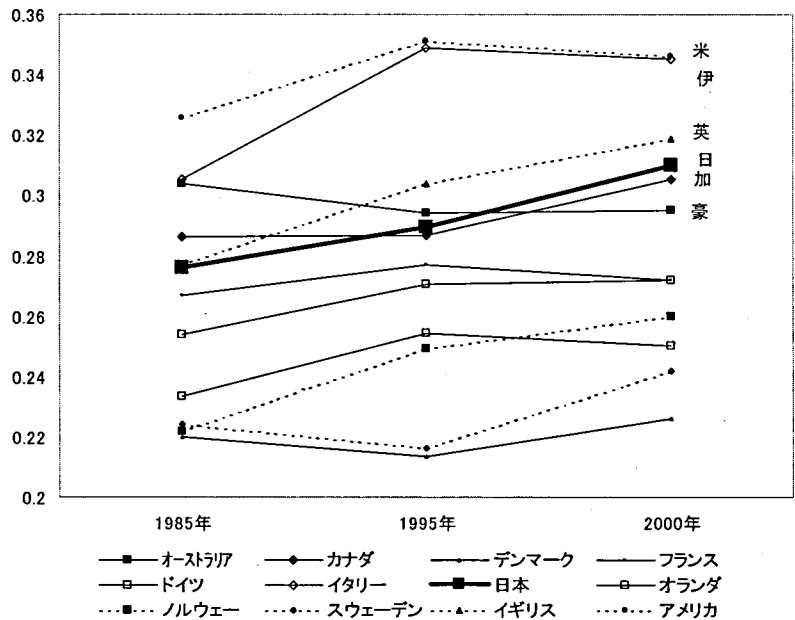


図1 主要国の等価可処分所得のジニ係数の推移・生産人口
出所：OECDのデータ (DELSA/ELSA/WD/SEM (2005))

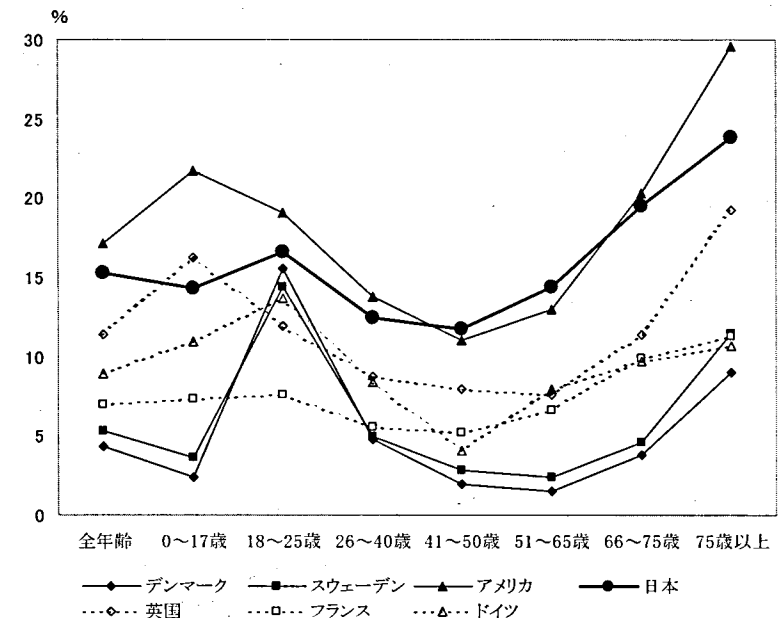


図2 年齢階層別の相対的貧困率の国際比較(2000年)

出所：前図と同じ

注：相対的貧困率は中位数の可処分所得額の50%未満の所得額の人々の比率

$$G = (1/2 - \sum r^i \times (q^i + q^{i-1}) / 2 \times 10000) \div 1/2$$

(r : 世帯構成比、q : 所得額累積比)

となる。ジニ係数は、0から1までの値をとり、0に近いほど分布が均等であり、1に近いほど不平等を示している。

以上のようにして算出された日本の等価可処分所得のジニ係数は、80年代後半、90年代には上昇し、2000年には先進国で4番目の高さに高まっているのである。

OECD レポートが指摘する2つめの特色は、日本の相対的貧困率が OECD 主要国の中では高いという論点である。OECD の相対的貧困率の定義は、調査対象の人々をその可処分所得額順に並べてその真中の人＝中位数(中央値)のその可処分所得額に対し、その50%未満水準の可処分所得の人々が全対象の何%を占めるかの比率としている(個人ベースの「等価」計算)。図2に見るように、日本の2000年の相対的貧困率は15.2%であり、この値はイギリスを上回り、先進国ではアメリカについて2番目の高さになっている。特に日本では20代から50代の生産人口における相対的貧困率が高いとの特色がある。ヨーロッパ諸国でも学卒後の新世帯形成から18歳～25歳ではその貧困率が高まるが、それ以降の年代では10%未満にとどまっている。これに対して、

日本では全ての年齢階層で相対的貧困率が10%を上回って高いという、アメリカと類似した特色を見せている。

3つめの指摘は、日本の相対的貧困率の高さが政府の公的社会保障費のGDP比の低さの影響を受けているとの論点である。OECD レポートは相対的貧困率と公的社会保障支出GDP比(現物給付であるため医療給付分は除かれている)を対比させたグラフを掲げている(図3参照)。このグラフを見ると、最も社会保障費のGDP比が低いのはメキシコであり、次に日本、そしてアメリカ、トルコと続いているが、これらの諸国では相対的貧困率が高い。そして社会保障費のGDP比率が高い北欧諸国ではその相対的貧困率は低くなっており、両者間の相関関係が明らかに読み取れる。

(2) 日本政府は所得格差拡大を否定

①06年1月経済月例報告への付属資料

2000年のデータを使用した「OECDの所得分配と貧困レポート」を引用して、橋木俊詔氏

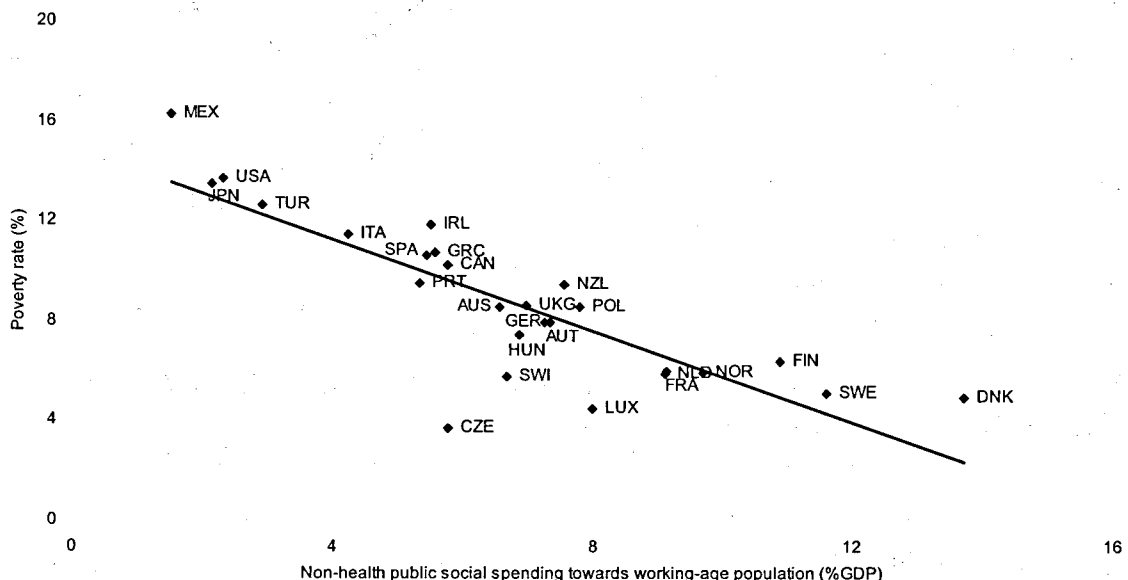


図3 相対的貧困率と公的社会保障支出(生産人口)のGDP比

Note: Social spending is defined as public social spending excluding health, old-age and survivor benefits, as a share of GDP. Poverty rates are measured with respect to a threshold set at half of the median equivalised household disposable income. Exact

は「格差社会」(岩波書店)などの論文において、日本は所得格差が拡大し貧困率が高まっていると指摘し、新聞等ではその主張を掲載した。これらの影響で日本では所得格差の拡大が進んでいるとの声が大きくなった。この反響に対し日本政府は2006年1月の経済月例報告に付属資料を添付し、「格差拡大とはいうが統計的には確認できない。その格差は高齢化と世帯規模の縮小が主な原因だ」と反論した。これは、日本の格差問題やジニ係数を研究している大竹文雄大阪大学教授等がこの間の研究で指摘していた論拠を内閣府が取りまとめ、示したものである。

さらに、内閣府は「2006年財政経済白書」で各種統計によるジニ係数や所得格差の計算を行い、統計データでは所得格差が拡大していることを確認しているが、しかしそれは高齢者世帯の増加、世帯人員の縮小による影響が大きいとの解釈を強調している。

これらの論争を受け、政治の世界では、2006年秋には格差社会問題、所得格差問題が論議され、安倍内閣は再チャレンジ支援策を打ち出し、大きな格差拡大の進行は望ましくないとして機会均等の条件作りに取り組む姿勢を見せている。自民党内でも格差是正について議論が行われるにいたっている。これら政界

の動きを受けて、行政担当省庁としても法案提出が用意されている。この春の通常国会には、厚生労働省が最低賃金の水準について最低生活保障費を下回らない水準を参考に最低賃金を定めるなどの法律改正案を準備している。

(3) 統計にみる所得格差の推移とその原因

OECD レポートは2000年までの分析であった。2000年以降にはジニ係数や相対的貧困率はどのように推移しているのか。また、政府が強調するようにジニ係数が高まっているのは高齢化や世帯人数の単独化が主な原因なのであろうか。

連合総研は、「2006年・経済情勢報告」の第Ⅱ部でこの間の所得格差について、厚生労働省の「国民生活基礎調査」の世帯主階層別の所得分布表をつかってジニ係数などの統計分析を行ってみた。そのジニ係数の動きを見ると、2000年以降2004年のデータにおいて

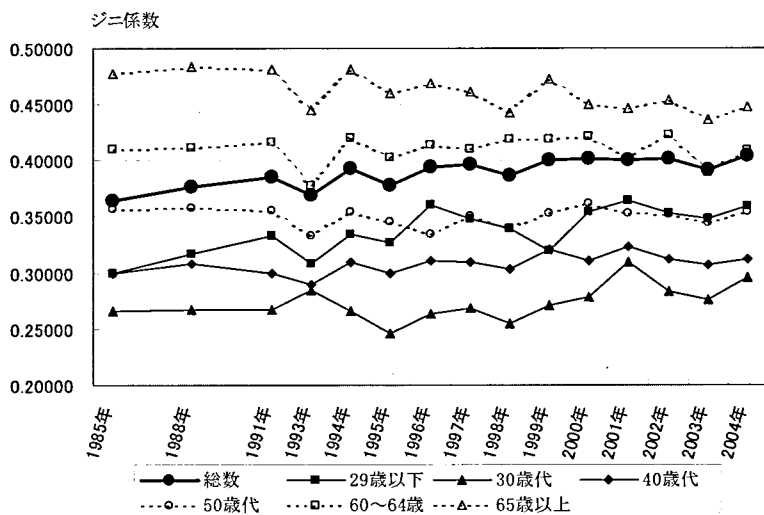


図4 年間所得の世帯主年齢階層別のジニ係数の推移

出所：国民生活基礎調査の所得分布表から試算

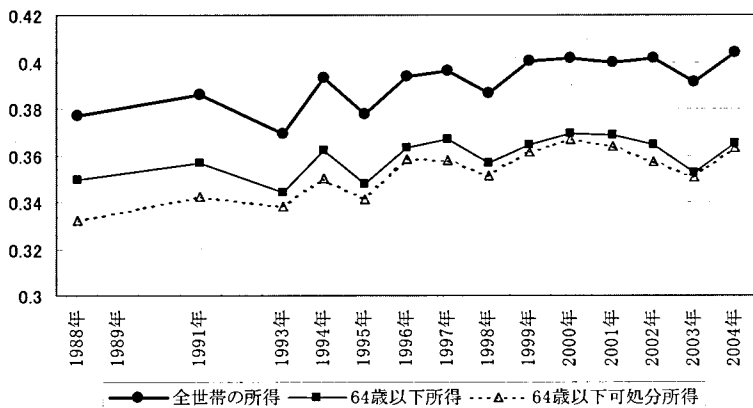


図5 64歳以下世帯主世帯の所得、可処分所得のジニ係数の推移

出所：国民生活基礎調査から計算

も 20 歳代、30 歳代の世帯主世帯を中心に所得格差は拡大傾向を続けていることが見て取れる（図 4 参照）。ジニ係数が一番高いのは 65 歳以上世帯主所帯であり 0.45 と 0.5 の間を推移しているが、2000 年以降は低下傾向にある。そして世帯全体のジニ係数は 2000 年以降も上昇傾向を見せている。特に、29 歳以下層および 30 歳層においては近年において顕著に上昇しているのである。

ジニ係数の上昇の要因は高齢者世帯の増加が主要因であると政府は主張している。しかし、64 歳以下世帯主の世帯における最近のジニ係数の推移を見ると（図 5 参照）、2003 年の値は低下しているが、2002 年、2004 年には上昇傾向が読み取れ、64 歳以下の世帯においてはジニ係数が上昇傾向を続けている姿を読み取れるのである。

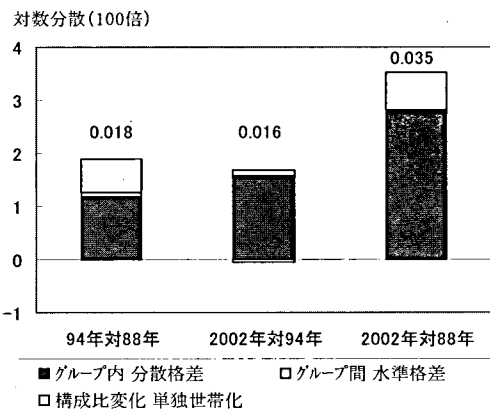


図 6 世帯主 64 歳以下世帯における対数所得分散の寄与度

出所：前図と同じ。

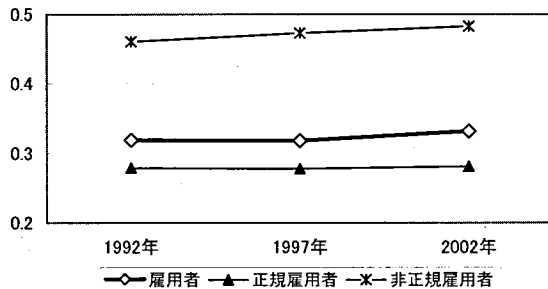


図 7 雇用形態別のジニ係数の推移（男性労働者）

出所：太田清（2005）前掲論文。第 5-1 表。

この傾向をさらに明確にするため、対数所得分散の値を試算して、この増加が高齢層の増加によるものか、非高齢層の所得分散（拡大）によるのかを計算してみた。すなわち、35 歳未満、35～64 歳、65 歳以上の 3 グループにわけてその構成比、階層内・階層間の所得格差がどの程度寄与するかを分析した。その結果は、図 6 に見るように、1994 年～2002 年にはそれ以前の期間よりも格差拡大のテンポが落ちてきているが、その寄与度では高齢化による寄与が増えているもののそれが全てでなく、最近においても所得格差の拡大が影響していることがわかった。

さらに、この間の日本のジニ係数の上昇には、雇用形態での非正規雇用の増大が影響している。この指摘は、太田清日本総研主任研究員が総務省の就業構造基本調査（個人ベース、5 年毎調査、最近年 2002 年）の賃金所得分布から非正規雇用者のジニ係数を試算して明らかにしたものである。それによると 1997 年から 2002 年の非正規雇用者の所得のジニ係数は高まっており、また正規雇用者よりもジニ係数が高いことが示されている（図 7 参照）。この論拠により、最近の日本の所得格差の拡大では非正規雇用の増大が影響していることが多くの論者の共通認識になるに至っている。

(4) 日本の所得格差の拡大の主な要因

この間の所得格差の拡大傾向には、第 1 に非正規雇用者数の増大が影響している。第 2 には、所得分配において高所得者層の所得の伸びが低所得者のそれを上回る傾向を見せていることが作用している。

低所得層の所得に対する高所得層の所得の倍率を見ると、この倍率は 90 年代後半以降にやや高まる動きにあり、ジニ係数の動きに類似している（図 10 参照）。この関係は、国民生活基礎調査データの第 5 所得階級（上位

20%層)のその所得額が世帯全体の所得額に占める割合が90年代後半の44%前後から2000年初頭には45%弱に上昇していることにも見ることができる(2003年値はやや異常値)。そして第1所得階級(下位20%層)と第2所得階級(下位20~40%層)のその割合は、両者計でも90年代後半には15%前後、2004年には14.3%に低下しているのである。この動きを反映してジニ係数は変動しつつも傾向的に上昇の動きを示している(図8参照)。

米国の場合と同じ統計処理を行うと、この相関関係はより明瞭な形で現れている。米国においては、第5所得階級の所得額の全世帯のそれに占める割合は、90年46.6%、95年49.1%、2000年49.8%、2005年50.4%と年々顕著に増加している(上位10%世帯が所得の50%を所有)。そして第1所得階級と第2所得階級の合算のその割合は90年13.4%から2000年12.5%、2005年12.0%へと顕著に減少している(下位40%の世帯はわずかに所得の12%を所有)。その結果、ジニ係数も年々増加し、所得格差の格差が進行している姿が浮かび出ているのである(図9参照)。

日本においては、90年代初頭のバブル崩壊以降には低成長と不良債権問題が10年以上続いたことから、その所得分配は不況下における抑制型分配、所得額減少を強いられてきた。しかし、この間の所得分配とジニ係数の関係を見ると、図10に示したようにジニ係数の前年差および第1階級と第5

階級との所得倍率には密な相関関係を見ることができる。すなわち、この低成長下においても高位所得者の所得は相対的に維持され、

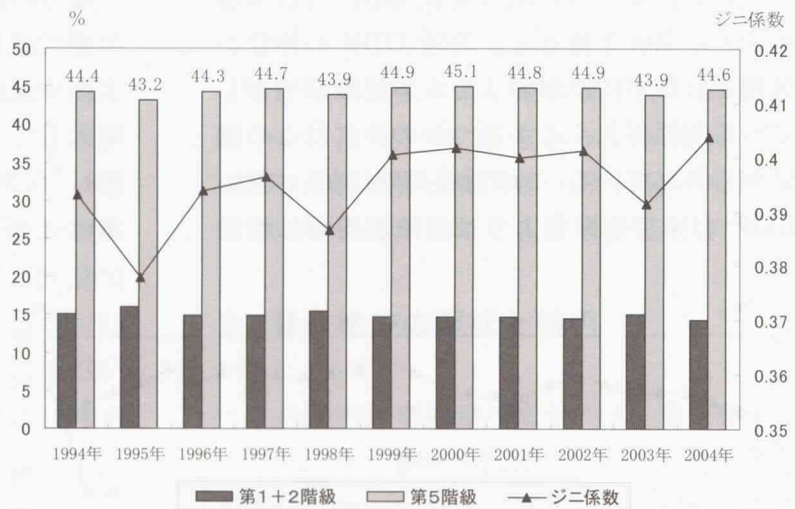


図8 日本の第1+第2所得階級と第5階級のシェアとジニ係数の推移

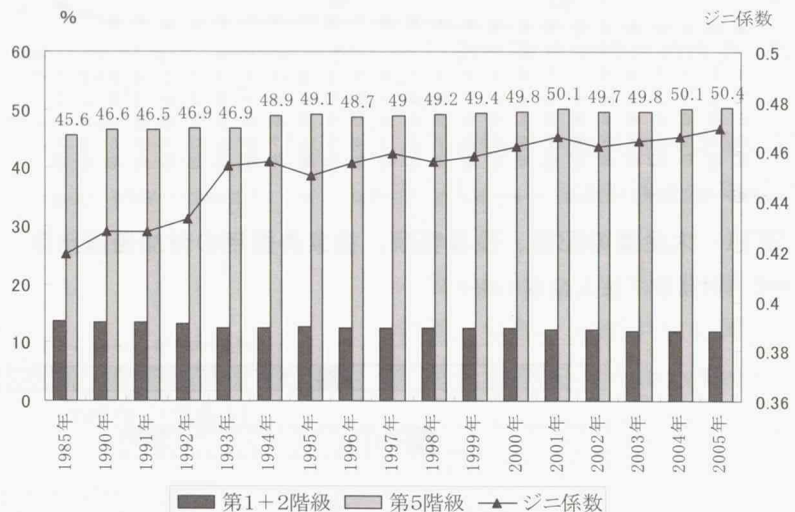


図9 米国の所得階級のシェアとジニ係数の推移
出所：米国統計局「CPSサーベイ」から。

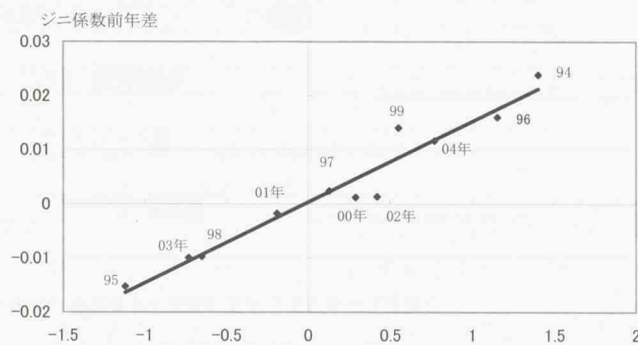


図10 ジニ係数前年差と第V/第I倍率前年差

低位所得層の所得は減少していることから、この間においてもジニ係数が高まる傾向が続いているのである。この間の年々のジニ係数について、その前年差と実質 GDP 伸び率前年差との関係を見ると、実質 GDP の伸びが改善された年にはおおそジニ係数が増加している関係が見えるが幾つかの年にはこの関係から外れている。この低成長期においては、GDP の伸びの影響よりは高位所得層に所得

分配が優位となるあり方が、ジニ係数の変化に大きな影響を与えているということが出来る。

最近の所得分配の動きを財務省の法人企業年報で見ると、2003 年以降において大企業および中規模企業の役員の給与額が急テンポで増大していることが目立っている（図 11 参照）。大企業は 10 億円以上の企業、中規模企業は 1 億～10 億、中小企業は 1 千万から 1

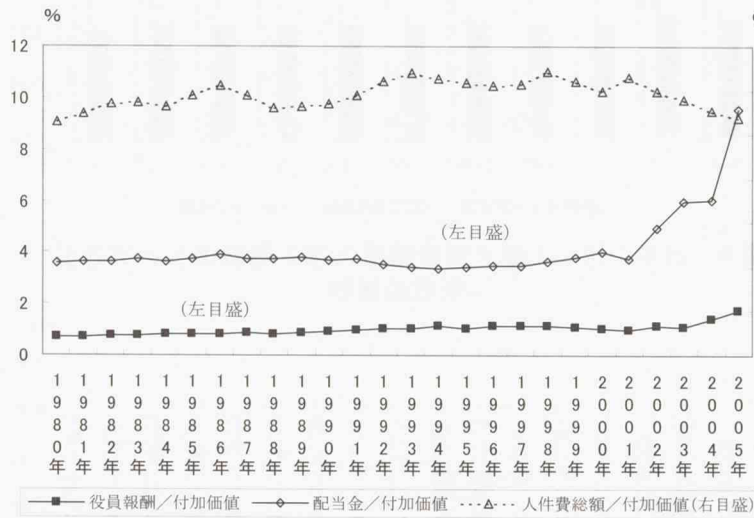


図 11 大企業の配当、役員報酬、従業員費用の付加価値比率
出所：財務省「法人企業年報」

億円の企業である。これに対して従業員給与と中小企業の役員給与は近年減少している。このように、2003 年以降においては大企業の役員層など高所得層の給与が大幅に伸びており、一方で相対的に給与水準が低い従業員の給与は減少している。このことは最近では高所得者層の所得の改善がより大きく、したがって 2004 年以降にはジニ係数は増大し、所得格差の拡大が進行していると推測されるのである。

所得格差の拡大に影響している

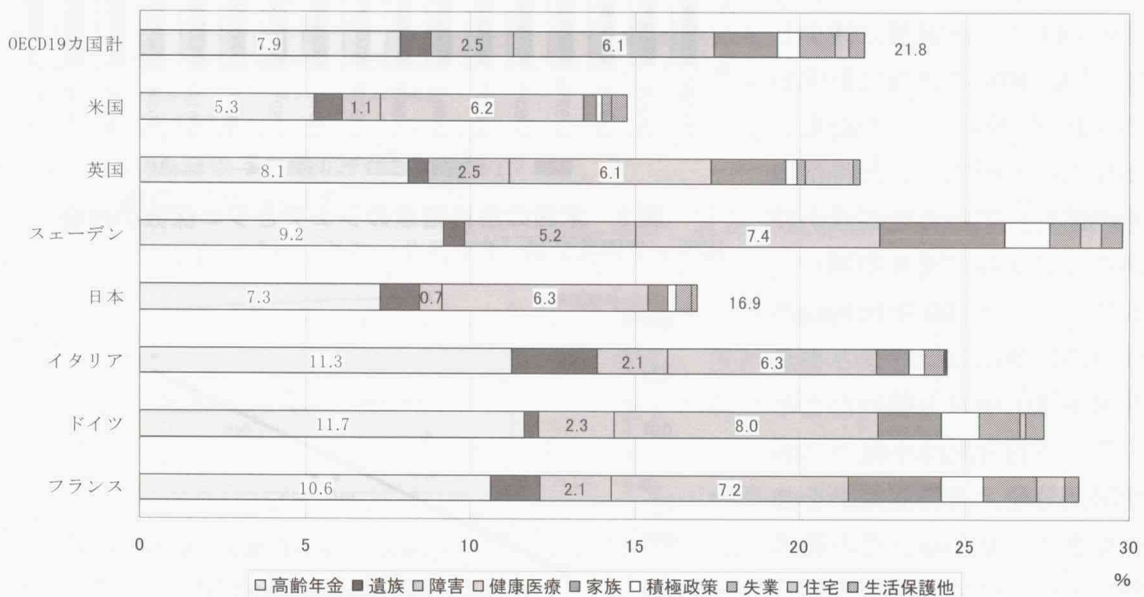


図 12 社会保障支出の GDP 比 (2001 年)

出所：OECD「社会保障統計」

第3の要因として、政府の所得分配政策の在り方を指摘しなければならない。OECDレポートでは、日本の社会保障費のGDP比の低さが日本の相対的貧困率の高さに影響していることを分析していた。2001年の小泉内閣の成立以降の政府の小さな政府政策、給付抑制の社会保障改革の動きを見ると、日本の相対的貧困率の上昇傾向は最近まで続いていると判断しても間違いではない。OECD発表の2001年社会保障統計をみると、OECD諸国の社会保障費のGDP比は19カ国平均では21.8%であるが、日本のそれは16.9%と低い割合にとどまっている(図12)。この比率が

最も低いのがアメリカ14.7%であり、続いて日本、そしてEU主要国では21%から28%の水準にある。その支出内容を見ると、日本は年金、健康医療関係の支出では相対的に高くヨーロッパ主要国水準に準じているが、障害者、積極労働政策、失業給付、住宅の支出については低水準にとどまっている。この政府の社会保障費の貧困さが所得格差の悪化および相対的貧困率の高さに影響を与えている。

2. 賃金格差の現状と特色

この間の所得格差の拡大には、賃金格差の動向も影響している。賃金統計における賃金格差の現状を以下では要約しておこう。

(1) 男女間賃金格差の改善は緩やか

男女間の年間賃金の賃金格差をみると、女性の賃金がやや高まってはいるものの、その格差の改善度は小さい(図13参照)。学歴、年齢、勤続年数を調整した賃金水準をみると、95年の75%水準から2004~2005年では80~78%にやや改善してきている姿となっている。しかし男女別の賃金格差が改善しているのは中規模と小規模企業においてであり、大規模企業においては男女格差が逆に拡大している。

(2) 企業規模間賃金格差は小規模企業で悪化

企業規模間の所定内賃金の賃金格差について性別、学歴、年齢、勤続年数を補正した水準を

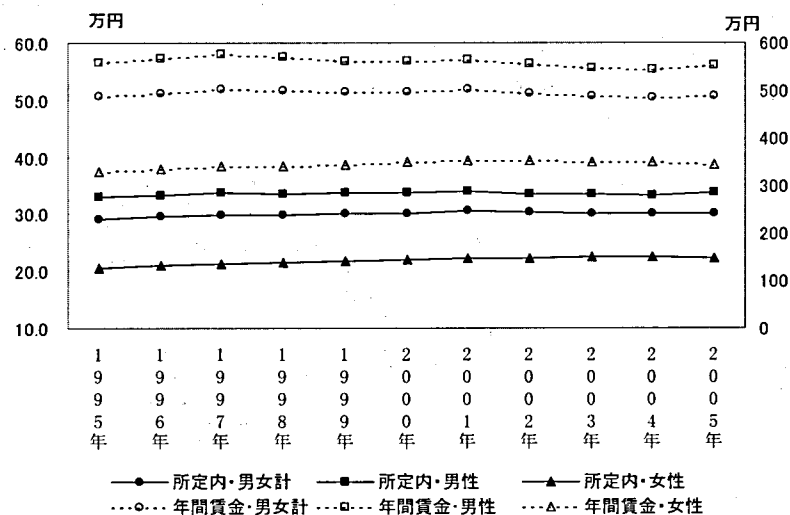


図13 男女別の所定内賃金、年間賃金の推移

出所：厚生労働省「賃金構造統計調査」

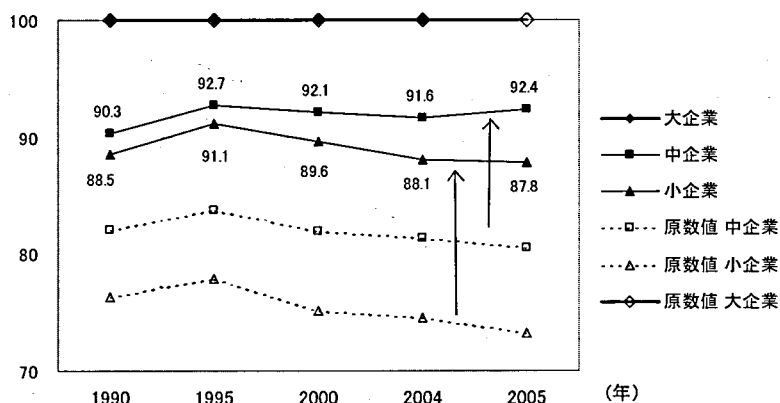


図14 企業規模別所定内給与指数(大企業=100)
【性別、学歴、年齢、勤続年数を企業規模計の構成に補正】

出所：厚生労働省「賃金構造統計調査」

見ると(図14参照)、中規模企業は92%程度
の水準を保ち、格差は拡大していないが、小
規模企業では1995年に91.1%、2005年には
87.8%へと低下しており、学歴、年齢、勤続
年数を補正しても小規模企業の賃金は大企業
賃金に比較し下がっている。

(3) 年齢別賃金格差は、大卒者では拡大傾向

標準労働者(学校卒業後、企業に入り同一
企業で継続的に勤続している人)の所定内賃
金の格差(分散)は大卒では男女とも拡大し
ている。標準労働者の所定内賃金の十分位分
散係数(下位10%目の人と上位10%目の人
の賃金の差をとり、その差を中位の人
の賃金で除した値)の推移をみると、男性大卒の
2005年のその値はそれ以前の値よりも多く

の年齢ポイントで上昇しており、賃金分散が
進んでいる(図15-①参照)。女性大卒の場
合には、22歳、25歳、30歳の若者者賃金で
分散が進んでいる(図15-②参照)。高卒の
賃金における十分位分散係数には、男女とも
に大きな変化は見られない(図15-③、④参
照)。

(4) 雇用形態別の賃金格差の大きさ

女性パートの時間当たり賃金(年収ベース)
は、1990年では女性の一般労働者の賃金(年
収)の60.9%水準であったが、2002年度ま
ではその水準は低下し続け54.2%水準ま
で落ち込んでいる。2003年以降には、反転し
上昇傾向を見せているが2004年に55.2%、
2005年に58.4%の水準にとどまっている

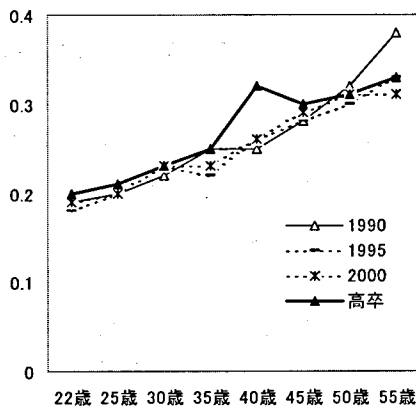


図15-① 男性・大卒標準労働者の所定内
給与額の十分位係数

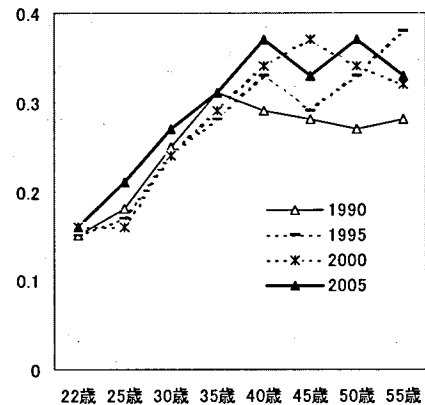


図15-② 女性・大卒標準労働者の所定内
給与額の十分位係数

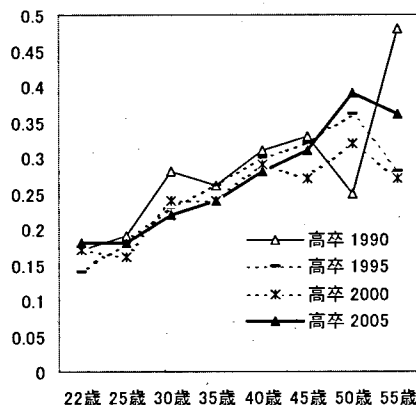


図15-③ 男性・高卒標準労働者の所定内
給与額の十分位係数

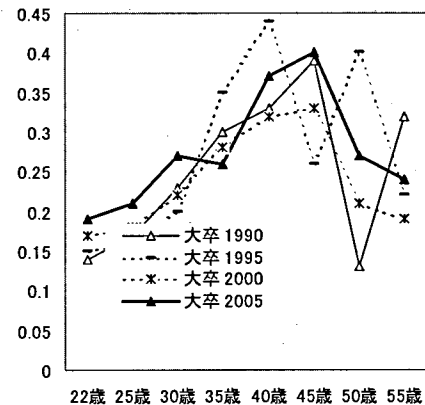


図15-④ 女性・高卒標準労働者の所定内
給与額の十分位係数

(図 16 参照)。しかも 2005 年度の値は賃金構造基本統計調査の質問項目の変更が影響しており、これまでの方式よりもパート賃金水準を高め集計している点に留意が必要である。すなわち、パート労働者の定義が「パート労働者と呼ばれている人」から「短時間労働者(週 35 時間未満)」に変更されている。この結果、短時間労働者の時間あたり賃金は従来値よりは高めに算出され、一方逆に一般労働者にはフルタイムパートが参入され、女性の一般労働者の賃金水準が前年より下がる特色を生み出している。

男性のパートの男性一般労働者賃金に対する比率は、2005 年には 43.4%とその格差は女性パートよりもさらに大きくなっている。

派遣労働者、契約労働者、嘱託労働者など非正規社員(除く短時間労働者)の賃金が 2005 年の賃金構造基本統計調査で初めて調査され、公表されている。この非正規職員の所定内賃金の正規職員との賃金格差を見ると(表 1 参照)、若者世代においてはその正規職員に対する賃金格差は 80~90%程度、30 歳代以降になると 70%台、それ以上の年齢層では 60%前後と年齢が高まるにつれてその格差が大きくなっている。

また、これら非正規社員の全職員に占める割合が増加し続けており、この影響で日本の労働者の賃金格差は拡大している。パートタイマーを含めた非正規職員の割合は、1996 年には 20.3%であったが、2006 年には

33.0%(労働力調査)にまで増大している。

3. 地域格差の動向

地域格差問題が政治の世界では大きく取り上げられている。有効求人倍率に見られる雇用の地域格差が特に注目されている。以下、地域間の県民所得格差と雇用格差について簡単に特色を見ておこう。

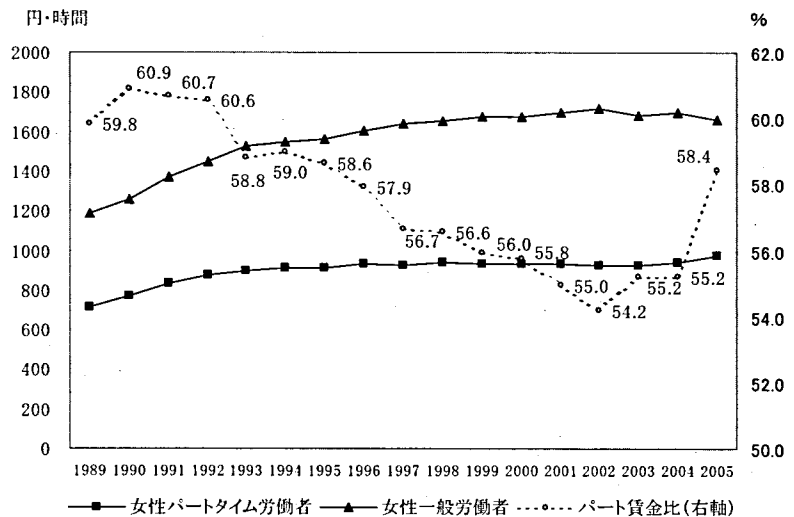


図 16 時間あたりパート賃金、一般労働者賃金、その比率 (女性、年間賃金ベース)

出所：厚生労働省「賃金構造基本統計」

年齢階級(歳)	賃金(千円)				雇用形態間格差 (正社員・正職員=100)	
	男		女		男	女
	正社員・ 正職員	正社員・ 正職員以外	正社員・ 正職員	正社員・ 正職員以外		
計	348.1	221.3	239.2	168.4	64	70
18~19	169.1	153.5	156.6	142.6	91	91
20~24	201.2	173.5	190.9	161.5	86	85
25~29	243.0	201.9	217.1	183.1	83	84
30~34	291.1	224.0	241.6	187.4	77	78
35~39	347.7	238.4	264.3	179.0	69	68
40~44	398.7	240.3	270.1	168.2	60	62
45~49	424.1	238.0	269.0	160.8	56	60
50~54	429.5	232.8	259.3	156.3	54	60
55~59	414.0	247.0	252.9	156.5	60	62
60~64	327.9	233.5	230.5	154.8	71	67
平均年齢(歳)	41.3	45.1	37.9	41.2		
勤続年数(年)	14.1	6.0	9.7	5.5		

表 1 性、年齢階級、雇用形態別賃金及び雇用形態間賃金格差 (産業計、企業規模計)

出所：厚生労働省「2005 年賃金構造基本統計調査」

(1) 県民所得格差の動向

県民所得統計を用いて地域格差の動向を見ると、2003年から地域間所得格差が明瞭に高まっていることが指摘できる。一人当たり所得が最も高い東京都と最も低い沖縄県の倍率、および下位2位県との倍率、さらに上位5県と下位5県のその倍率をみると、東京都と沖縄県、下位2位県との倍率はともに2倍を超え、上位5県と下位5県との倍率でも1.5倍を超えている(図17参照)。また、最下位県、下位2位県のその所得倍率は90年代の中期から緩やかに拡大をつづけている。上位5県と下位5県のその所得倍率は2002年以降に明確に拡大傾向を見せ、最下位県、下位2位県のその倍率もこの時期に格差拡大のテンポを高めている。このように2002年ごろからは都道府県間の一人当たり所得格差は広がる傾向を取り始めている。

(2) 地域間の雇用格差の動向

就業者、雇用の増減の地域格差を見るために、2006年7～9月期と2002年7～9月期の就業者、雇用の数、失業者の数の差を計算した。その結果、この期間に就業者、雇用の数が増大している地域は、南関東、東海、近畿、北関東・甲信、九州である。これらの地域では失業者数も減少している(図18参照)。一方、この間に就業者、雇用の数が増加していない地域は、東北、北海道である、また中国、四国では現状維持の動きとなっている。この動向から、この間の雇用状況は雇員数の増加が失業改善に大きく影響していることが見て取れる。

4. 所得格差と貧困問題

(1) 日本の相対的貧困率の高さとその悪化

OECDレポートでは日本の相対的貧困率が2000年まで高まっていた。2000年以降には貧困率はどのような動きを示しているであろうか。日本の所得分布は世帯単位で発表されているため、個人レベルの貧困率を直接示すデータは公表されていない。太田清日本総研主任研究員は「国民生活基礎調査」の世帯統計から年齢階層別世帯主の世帯からその年齢階層別の個人ベースの所得を強引に割り出し、個人単位の相対的貧困率を試算している。この試算値(図19参照)を見ると、日本の相対的貧困率は2001年以降にも傾向的に上

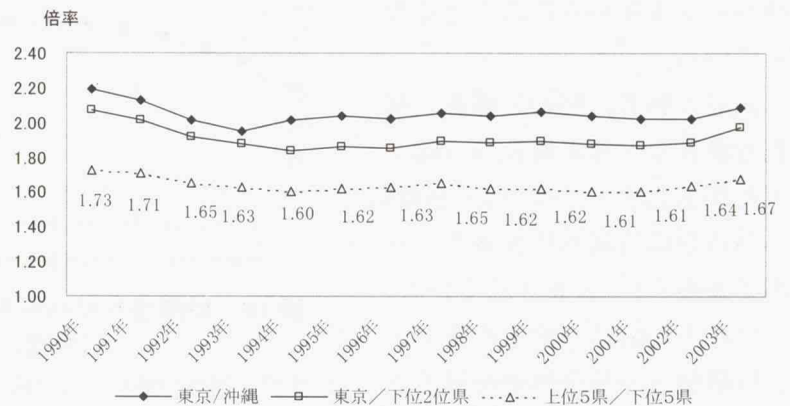


図17 一人当たりの県民所得の上位5県対下位5県の比率の推移

出所：内閣府「県民所得統計」

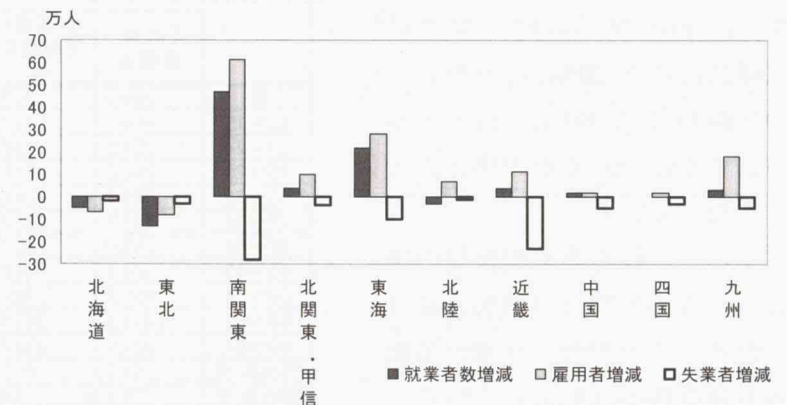


図18 就業・雇用増の地域格差 (06年値-02年値)

出所：総務省「労働力調査・4半期集計」、06年、02年の値は7～9月期の値。

昇している動きを見て取れる。年齢階層別にみると30歳未満層の相対的貧困率が99年以降2003年まで顕著に高まり、その比率が2002年以降には30%を上回る水準まで高まっていることが示されている。

生活保護率（人口千人あたりの被生活保護者数）が近年に傾向的に高まっていることも見落とす事のできない重要な事実である（図20参照）。長期不況を反映してその保護率は90年代から高まってきていたが、2000年以降にはテンポを速めた上昇傾向を見せている。その保護率では当然高齢者層が高いが、注目すべきは6歳から19歳層の生活保護率が年々高まり、2004年には平均保護率を上回る水準になっていることである。

(2) ワーキング・プア問題と若年者の非正規雇用

ワーキング・プアの議論がマスコミで最近盛んに取り上げられている。しかし、日本ではワーキング・プアの定義は未だ合意されておらず、論者によりその定義はさまざまである。米国では、1960年代半ばに政府が定義を定め、それ以降毎年ワーキング・プアの世帯数、比率、年齢階層別人数、職種別人数などが政府統計として発表されている。毎年6万世帯対象の所得調査が行われ、政府が決めた最低所得基準額（世帯主年齢階層別世帯人員数、子供の年齢別人数ごとの貧困基準額、改定あり）

に基づき、それを下回る世帯、人々をワーキング・プアとして算出している。

日本ではこのワーキング・プアの定義が未だ確定していない。連合総研は、その「2006

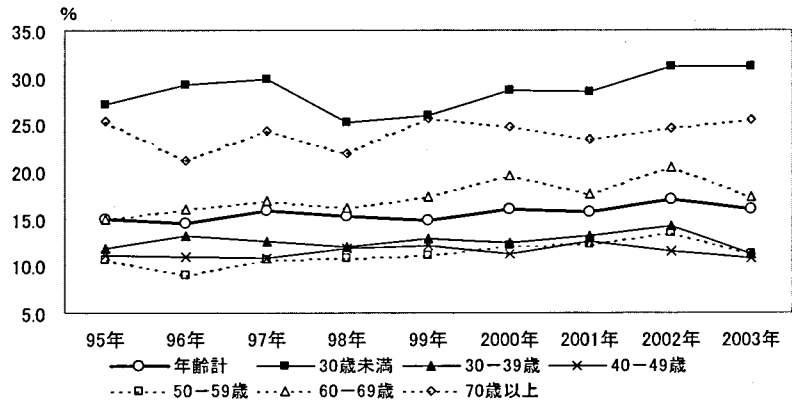


図19 年齢階層別の相対的貧困率の推移 (個人単位)

出所：国民生活基礎調査：日本総研・太田清主席研究員試算

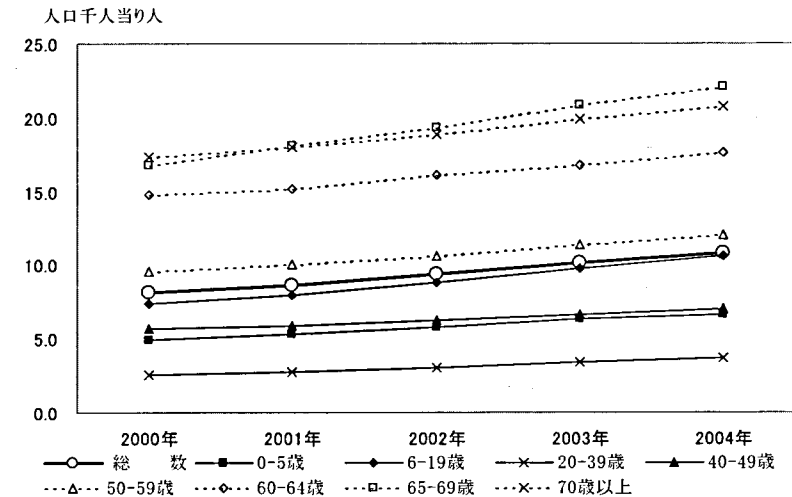


図20 年齢階層別の生活保護率の推移

出所：厚生労働省「被保護者全国一斉調査」、総務省「人口推計」

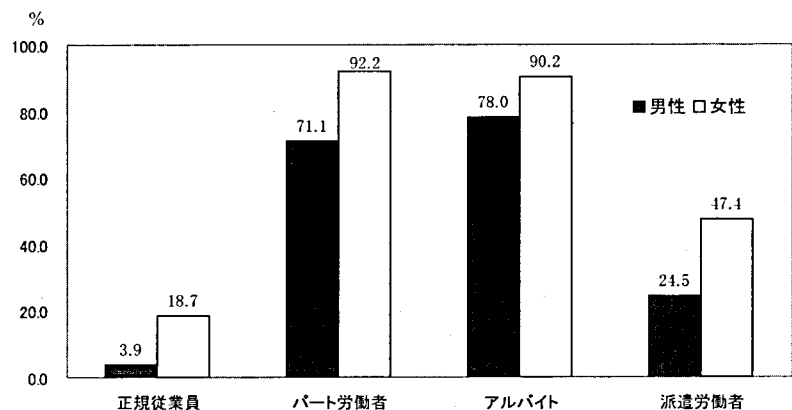


図21 男女別・雇用形態別の単独生計費未満の賃金雇用者比率

出所：「就業構造基本調査」(2002年)から試算。

年経済情勢報告書」で、生活保護の単独世帯、3人世帯の生活保護費を算出し、その年間所得を基準にそれ未満の最低生活費未満の労働者比率を試算してみた。その単独生計費は、生活保護費の20～40歳での第1類型、第2類型の生活扶助額、3000円程度冬季加算額、3万円程度の住宅補助額を加算した額に税金・社会保険料を加えた額であり、計186万円である。この単独生計費に対して「2002年・就業構造基本調査」(総務省)の所得分布表を使用してこの単独生計費に達していない人の比率を試算すると、正規労働者の男性で3.9%、女性では18.7%、パート労働者の男性で71.1%、女性では92.2%、アルバイトの男性で78.0%、女性では90.2%、派遣労働者の男性で24.5%、女性では47.4%がその生活費に達していない(図21参照)。

女性労働者のワーキング・プア率(単独生計費に達していない割合)の推移を見ると、1992年においては単独生計費が137万円、1997年では174万円とその水準が増加しているが、1992年から2002年の女性正規労働者のその比率は20歳から50歳層では2割から15%程度であり2002年にかけての増加の程度は小さい(図22-①参照)。女性パート労働者の場合のその比率は、20歳層を例外にその他年齢層では9割を越え、97年、02年と増加傾向にある(図22-②参照)。

このように、日本の労働者の賃金は、生活保護基準の額を下回る労働者が多く、正規労働者でも女性の場合には2割弱、派遣労働者では男性で約25%、女性で5割弱、パート労働者では男性で7割、女性で9割が生活保護基準を下回っているのである。そして、これら非正規労働者は35歳以下の青年層、若年層ではその比率が高まっており、これら若年層における所得格差の拡大、相対的貧困率の上昇など悪影響を生み出しているのである。

(3) 貧困層と教育格差

格差社会の中においては、教育格差の問題が指摘されている。公表された統計でも非保

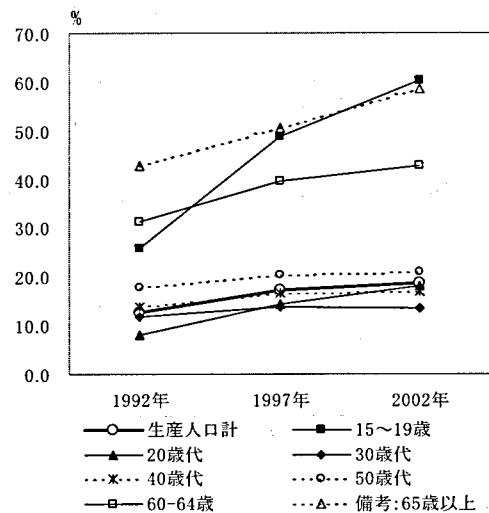


図22-① 女性正規労働者における単独生計費未満の比率
出所：就業構造統計調査(92年、97年、2002年版)

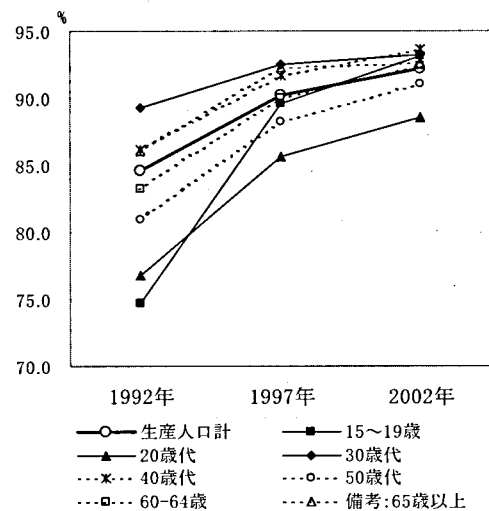


図22-② 女性パート労働者における単独生計費未満の比率
出所：前図と同じ

	被保護世帯	一般世帯
1976年	62.6	92.6
1984年	69.1	94.1
1992年	75	95.9
1995年	80.1	96.7
1999年	81.5	96.9
2002年	約80%	96.8

表2 一般世帯および被保護世帯の高校進学率の推移

出所：被保護世帯一斉調査(個別9各年7月現在)「学校基本調査」(一般世帯)

護世帯では一般世帯に比べて高校進学率が低いことが示されている(表2参照)。また、新聞で発表されているように就学援助費の適用生徒数が近年に増加している。このように所得格差の悪化は、教育格差に影響を与えている。

	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
オーストラリア	50	51	50	49	48	48
ベルギー	42	41	41	41	40	40
カナダ	38	38	38	38	38	38
フランス	43	43	44	44	45	47
アイルランド	53	51	49	51	50	53
日本	27	27	27	27	27	27
韓国	22	22	23	24	23	25
オランダ	49	49	49	48	47	46
ニュージーランド	48	44	45	46	47	48
ポルトガル	41	41	40	40	39	39
スペイン	34	34	33	33	34	35
トルコ	18	16	19	21	27	27
英国	32	33	33	34	35	35
米国	39	38	37	36	35	34
OECD21カ国計	36	37	37	38	38	38

表3 OECD主要国における最低賃金額の平均賃金に対する比率(単位%)

注: 21カ国には上記の国の他、チェコ、ギリシャ、ハンガリー、ルクセンブルク、メキシコ、ポーランド、スロバキアを含む。

出所: OECD「WorkingPaper46」(2007年) DELSA/ELSA/WD/SEM (2007)

(4) 格差社会における改革課題

まず第1に、日本では低所得者の生活を支える制度、低所得者の所得を底上げする制度が弱いことを指摘しなければならない。その重要な制度として法定最低賃金制度があるが、現状の地域別の最低賃金額は生活保護基準を下回る例がかなり多い現状にある。OECD主要国における最低賃金額の平均賃金比率を見ると、日本のその値は27%であり、21カ国の平均の38%程度、ヨーロッパ諸国の40%~50%水準と比較すると、極めて低くなっている(表3参照)。日本の最低賃金の低さは、低所得者、賃金格差に対して歯止めの役割を果たしていないといえることができる。

第2の課題として、非正規労働者の増加とその賃金の低さを指摘しなければならない。パートや派遣労働者、契約労働者と正規労働者賃金との格差は極めて大きく、またその格差は縮小しておらず、しかも非正規労働者の賃金水準が生活保護基準に達していないものが多い現状にある。このような低賃金の広範な存在と大きな賃金格差は、日本社会におい

て「労働」の意欲、生活での意義を見落としかねない現状を生み出しているといわざるをえない。社会の健全性を取り戻すためにも、この広範な低賃金を是正し、貧困層の解消を図らなければならない。

第3の課題には、所得格差の拡大と相対的貧困率の高さに影響を与えている日本の社会保障制度の問題点の改革である。OECDレポートでは日本の社会保障支出の低さが低所得者層、母子世帯の貧困問題に影響していることが指摘されている。また、OECDの2006年日本経済調査(対日審査報告)ではEU諸国に比較して日本では低所得者への再分配が税制、社会保障制度で薄いことが指摘されている。さらに、非正規労働者は正規労働者に比べて結婚比率が低い、女性においてはパートの人が子供を生む率が低いなど非正規労働者の生活問題が指摘されている。日本では低所得者に対する生活保障、労働環境整備などの税制を含めた所得再配分政策、積極的労働政策を確立することが重要になっている。



失職!
全力であなたを守ります

自治体職員は、重大な事故を起こすと「失職」する可能性があります。失職を防ぐための活動を行うのは自治労共済の自動車共済だけです。

自治労共済の自動車共済
詳しくは組合まで

第4に、教育機会の格差が目立っており、教育の機会均等の諸条件を再確立する必要がある。特に、低所得層においては教育機会を享受できない層が増えている。これは社会の公平さを揺るがす重大な社会問題である。教育格差への対策をしっかりと行うことが今後の日本社会の発展力を創り出すことになる。指摘しなければならない。EUのマーストリヒト条約では今後の知識社会に備えて教育投資の重要性が強調され、また社会からの排除者を出さない「社会包摂」の大切さが強調されているのである。

このような格差社会の問題が論争となってきたことから、日本の政治においてもその対策がようやく議論されつつある。自民党でも最低賃金の引き上げが検討されている。厚生労働省は週80時間以上働いている人にその80時間を越えた時間に50%割増率を課する法律改正、パートの均等取扱い等の法律案を準備している。民主党は、今国会の衆議院に

「格差是正緊急措置法案」を提出し、全国最低賃金制度の創設、短時間労働者の賃金等の差別的取り扱い禁止、障害福祉サービス等の自己負担額（1割負担凍結）の軽減をするための特別措置の創設などの法律案の制定を求めている。民主党が指摘した最低賃金引き上げ、差別禁止などの政策目標は正しい。しかし、いずれの法案もその具体策では対象を狭める、行政の裁量にゆだねるなど多くの課題を今後に先送りしている。

この格差の是正策、貧困の解消策については、労働組合の責任が大きい。労働組合は積極的な提言と対策を提示する必要がある。法定最低賃金水準の在りかた、パート労働者の賃金・処遇格差の是正策等について、より明確な政策を労働組合は提示し、その実現を図らなければならない。労働関係の研究所としても改革提言を早急に具体化しなければならない責任を感じている。

2006年度「神奈川まちづくり研究会報告書」が発行されました

当センターでは、2006年4月に神奈川県内を中心に、地域におけるまちづくりの動向、あり方を調査・研究することを目的に「神奈川まちづくり研究会」（主査：佐野充日本大学教授）を発足させました。2006年度は2回の研究会を開催し、その報告内容を報告書としてまとめました。

なお、研究会は本年度も3～4回程度の開催を予定しています。

<内容>

1. まちづくり三法の改正と今後の課題－神奈川県の現状を踏まえて－
佐野充（日本大学教授）
2. 京浜臨海部のウォーターフロント開発の現実と課題－川崎臨海部地域を事例に－
福島義和（専修大学教授）

ご希望の方は、事務局(045-251-9721)までお問い合わせください。

生活保護制度改革の課題

静岡大学教授 布川 日佐史

2007年3月23日に、神奈川県地域労働文化会館で第1回格差社会問題研究会が行われ、布川日佐史静岡大学教授（社会保障審議会福祉部会生活保護制度のあり方に関する専門委員会委員・2003年8月～2004年12月）により「生活保護制度改革の課題」というテーマで報告をいただいた。以下は、その講演をもとに編集部において原稿を作成し、布川先生が加筆、修正をしたものである。

1. はじめに

現在、日本ではワーキング・プアという言葉で、格差だけでなく貧困が話題になってきており、それをどうするかということが課題となっている。1990年代後半の日本において失業が増加した時期には、失業した人の生活を保障しようということにはならなかった。雇用保険（求職者給付）の日数が長いから失業にとどまっているというモラルハザード論が流布され、給付の日数や額を減らすことが行われた。貧困が問題となっても、生活の保障ということで所得の再分配やその人の生活を保障しようという議論に繋がらないのが日本の現状である。最後のセーフティネットである生活保護制度に対する社会一般のイメージは暗く、死んでも保護は受けたくないというような制度となっている。これをどう変えていくのが課題である。別の制度を雇用制度の次に作れば良いという意見もあるが、今の生活保護制度を改善していくという考えで述べたいと思う。

2. 貧困の定義・基準

(1) 現代の貧困

貧困というと先進国の状況はイメージされず、アジアやアフリカの状況がイメージされる。先進国における貧困は、生きるか死ぬかの絶対的貧困ではなく、その社会における一般的な生活スタイルが維持できるかどうかを境目とする相対的貧困と捉えるべきである。

国立社会保障人口問題研究所の阿部彩氏によれば、貧困は「栄養など身体的、生物的に生きるのに不可欠なベーシック・ヒューマン・ニーズ (Basic Human Needs) が欠けている状態ではなく、人々がその社会の一構成員として機能 (function) できない状態、すなわち、社会全体の規範的生活レベルから一定距離以上乖離し、社会的な機能を果たせない状態」であり、生活保護の在り方に関する専門委員会の座長であった岩田正美先生（日本女子大）によれば、「貧困とは、社会にあってはならない状態」である。

社会全体の規範的生活レベルは時代によって変わる。相対的貧困の基準（＝生活保護

	1960年	1965年	1970年	1975年	1980年	1982年
A:一般勤労者世帯	9,039円	14,636円	24,659円	49,071円	71,530円	76,416円
B:低所得勤労者世帯	—	11,246円	15,986円	33,994円	50,497円	55,829円
C:被保護労働者世帯	3,437円	7,351円	12,648円	28,421円	42,274円	46,758円
格差C/A	38.0%	50.2%	51.3%	57.9%	59.1%	61.2%
格差C/B	—	65.4%	79.1%	83.6%	83.7%	83.8%

表1 一人一月当たり消費支出と格差（東京）

出所：厚生省保護課『生活保護の動向解析』（社会福祉調査会、1984年、p69）をもとに作成
注）ここでいう低所得世帯＝第Ⅰ・第Ⅱ5分位階級（社会保障生計調査）
当時の標準世帯＝4人世帯（35歳男、30歳女、9歳男、4歳女）

の基準）もそれに応じて変わる。その時代、その社会において、これ以下の生活状態はなくしていこうと合意できていることが重要である。1990年代以降の日本では、格差の拡大や働き方が変化し、規範となる世帯モデルも変化したため、貧困の基準が曖昧になっている。相対的貧困は、「見えにくい」のは確かである。これ以下の生活だったら貧困であり、生活保護を受けて当然だという社会的合意を作り、貧困を見えるようにしなければならない。

(2) 貧困の基準

日本で貧困が広がっているという議論が始まったのは、2006年の年頭からだ。そのきっかけはOECDの各国比較報告である。欧米と日本の貧困を比較すると、日本の貧困は先進国の中で高い位置にあり、さらに高くなり続けている。OECDは、等価可処分所得中位値（100人いたらその真ん中の人）の所得の50%以下の人を貧困としている。

日本で政策的に貧困をなくすという時の貧困基準は、最低生活保障基準（生活保護基準）である。生活保護基準の決定原則は、被保護世帯の消費額と一般世帯の消費額を一定の格差の中に置こうというものである。生活保護世帯の一人当たり消費額が、一般勤労世帯一人当たり消費額の60%台後半を保てるよう所得（生活保護給付額）を保障しようという

ことである。

(3) 生活保護：消費水準格差による貧困基準

こうした最低生活保障基準の決定原則を決めたのは、1983年の社会保障審議会である。そこで生活保護の基準の検討をし、一般世帯の60%台後半を維持しようということになった。それが消費水準均衡方式と呼ばれるものである。

1960年代における一般勤労者世帯と被保護労働者世帯の消費額の格差（C/A）は38.0%と大きかった（表1）。それを改善しようということになったが、いきなり一般世帯との格差をなくすことは無理なので、まずは低所得者世帯との格差をできるだけ埋めていこうとしたのが、60年代から始った格差縮小方式である。低所得勤労世帯と被保護労働者世帯の格差（C/A）は1965年では65.4%であったが、格差をなくそうとして生活保護費を上げてきたため、1975年には83.6%と8割を超えた。一般世帯との格差は1970年代でも50%台と大きかったが、1980年代にようやく60%台になった。この水準を維持していくことにしようということで、現在の消費水準均衡方式へと保護基準の決定原則を変更した。

(4) 一般世帯との格差「縮小」

表2は、昭和59年以降の値である。モデルの世帯が表1は4人世帯、表2は3人世帯で

年度	一般勤労者 世帯消費支 出額	被保護勤労 者世帯消費 支出額	格差	年度	一般勤労者 世帯消費支 出額	被保護勤労 者世帯消費 支出額	格差
S59	75,149	50,447	67.1%	H5	97,157	66,248	68.2%
S60	76,518	51,700	67.6%	H6	97,144	66,726	68.7%
S61	78,161	53,602	68.6%	H7	98,529	67,241	68.2%
S62	79,350	54,360	68.5%	H8	100,623	68,540	68.1%
S63	82,559	56,376	68.3%	H9	100,743	69,048	68.5%
H元	86,147	59,058	68.6%	H10	100,553	70,002	69.6%
H2	90,431	62,182	68.8%	H11	98,046	66,931	68.3%
H3	94,108	64,220	68.2%	H12	98,652	66,396	69.3%
H4	96,254	65,591	68.1%				

表2 一人当たり消費支出額格差の推移

(資料) 一般勤労者世帯：総務省「家計調査」
被保護勤労者世帯：厚生労働省「被保護者生活実態調査」
出所：第二回専門委員会説明資料

あるため、表1と表2の格差の値がやや異なっているが、昭和59年以降も60%台を維持している。このように、一般世帯の所得と消費が上がると、生活保護世帯の消費が上がるように生活保護費を引き上げてきたが、バブル崩壊後は様相が変わった。

平成8年以降、一般世帯の消費が減少し始める一方で、生活保護費は変化がないことから、一般世帯との格差が縮まりすぎたということがいわれ、生活保護費を下げる必要があるという議論になってきた。その理由としては、一般世帯の方がデフレで消費が控えられるということがひとつである。また「中流の崩壊」がもう一つである。社会の中で最も層の厚い勤労3人世帯（父、母、子ども）などの中流層の所得が不安定化し、中流層の多くが下流にシフトしたためである。

こうした結果、生活保護費が高く見えてしまう。生活保護費を下げるという議論がでてきている。社会全体の格差や家族形態の変容に見合った生活保護基準を確定する必要がある。

(5) 「社会生活・自立の基盤」の格差拡大

月々お金が入ってきて（収入）、それを月々消費して暮らすということだけでなく、自立

や社会生活を考えると、資産のストックや社会的なつながりにおける格差の大きさを改善する必要がある。資産をどれだけ持てるかという、生活保護を受けるには手持ちのお金（預金等）が月の最低生活費の半額でなければならないし、自動車を持っていたはいけないということがある。生活保護世帯と一般世帯の資産の格差は無敵大である。そのため一度生活保護に入ってしまうと、自立の条件を整えることは困難である。ストックの問題は、駒村康平先生（慶応大学）が分析している。

生活保護世帯は、月々の最低生活はできたとしても将来の見通しを狭い枠で考えないといけないため、子どものために貯蓄したり、自分の将来に投資することができない。このことは後藤玲子先生（立命館大学）が鋭く指摘している。

こうなると、貧困が長期化してしまい、固定化してしまう。生活保護の給付をできるだけ早めること、すなわち、資産や社会的つながりなどの自立の基盤を失わない内に生活保護を受け始められるようにすることが重要なのである。

最低生活保障としての対人サービスも重要である。生活保護を受けている人の中には、人間的なつながりがない、頼れる人がいない、

モデルとなる暮らしぶりをしている人が見つからないという状況がある。自立の方向を見いだせるように援助をする対人援助サービスが必要になってくる。専門委員会の審議の途中で報告されたことであるが、高齢者で生活保護を受けている人の生活スタイルをみると、社会的なつながりがなく、孤立している場合が多い。人間らしい最低生活を支えるという面では、もっと日常的に出てこられる場所をつくったり、社会的なつながりを持った人間らしい生活ができるような環境を提供する必要がある。

これらについては、従来からケースワークということで議論はされているが、対人援助サービスが生活保護制度の中にしっかり位置付けられているわけではない。これまでのようにケースワーカーの個別の努力にまかせるのでなく、ここをどう制度化していくかが課題である。

(6) 生活保護基準に関する課題

生活保護を利用している人に対する社会の目は厳しい。生活保護を受けないで「我慢して」暮らしている人がほめられている。貧困状態にありながらも生活保護を受けていない人の方が多い。そうした人の生活実態と比べると、生活保護費が高すぎるということになり、生活保護費を下げろという声が高まってくる。こうした現状では、どこに貧困の基準を置くのかを社会的に合意していく必要がある。3人世帯をモデルとするのではなく、単身高齢者をモデルとしたり、母子家庭（1.5人基準）をモデルとしたりするなど、家族形態の変化に応じた貧困基準を明確にしなければならない。

また、日常生活や社会生活を援助するサービスは、人間としての文化的な暮らしの上で必要なサービスであり、そのようなサービスを提供できる条件をつくっていかねばなら

ない。貧困をなくすには、まずは生活保護の給付のあるべき水準・内容を議論し、社会的な合意を作り上げることが課題なのである。

3. 生活保護における自立支援の展開

(1) 自立支援プログラムの実施（2005年～）

2005年から自立支援プログラムが各福祉事務所で展開され始めた。先進的な福祉事務所が作り出してきた成果や可能性を広げていくことがとても重要である。自立支援プログラムの導入が、生活保護を良い方向に変えていくのか、もしくは悪い方向に変えていくのか、どちらに進むかの分かれ目になっている。

自立支援という言葉は障害者の自立支援法を始め多方面で使われているが、利用者の負担を招く結果となり、利用者からの批判が強い。生活保護の自立支援も障害者自立支援法と同じ流れだということで、「自立支援なんて言うな」という声も結構聞こえる。しかし、私自身はお金だけを給付するのではなく、社会の中で暮すのを支えることが必要であると考える。このため、展開し始めた自立支援プログラムをどのように良くしていけるかという立場で昨今の動きを見てきた。

2004年12月に「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告」は、生活保護の在り方として「利用しやすく、自立しやすい」制度へという提言をした。生活保護はもっと絞れという声が圧倒的に強い中で、「利用しやすく」と言ったことは、それだけでも違う方向を示したように思う。現金資産を全てなくし「丸裸」になってから、また病気が重くなって働けなくなってから生活保護を受けるのではなく、なるべく早めに生活保護を受けたほうが長い目で見るとコストも安くなるのではないかということで、このスローガンが専門委員会の報告に入った。「利用しやすく」というのは、生活困窮の実態を早めにしっかりと

ハローワークにおける生活保護受給者就労支援事業 ※1	対象者 (人)	支援開始者 (人)	支援終了者 (人)	就職者 (人)
生活保護受給者等就労支援事業活用プログラム	56,288 (8,208)	7,309 (6,599)	4,553 (6,489)	3,007 (4,068)
自治体による自立支援プログラム策定状況 ※2	プログラム数	対象者 (人)	参加者 (人)	達成者 (人)
就労支援プログラム (就労支援員等活用)	156	69,897	19,776	5,940
就労支援プログラム (職場適応訓練、他)	155	47,578	2,593	982
日常生活自立支援プログラム計	214	9,378	5,497	854
社会生活支援プログラム計	60	1,278	226	104

表 3 自立支援プログラムの実施状況

出所) ※1: 全国福祉事務所長会議社会・援護局長説明資料 (2005年5月15日)

※2: 生活保護関係主管課長会議資料 (2006年2月28日)

注) 生活保護受給者等就労支援事業活用プログラムにおける上段は平成17年の人数、下段の()内は平成18年の人数である。

受け止めようということである。専門委員会の言葉で言う「自立しやすい」とは、生活保護に「安定した生活を再建し、地域社会への参加や労働市場への「再挑戦」を可能とするための「バネ」としての働きを持たせる」ということである。

専門委員会による自立の定義は、自立を経済的自立、就労自立に限定していない。「自立支援」とは、社会福祉法の基本理念にある「利用者が心身共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」を意味し、就労による経済的自立のための支援(就労自立支援)のみならず、それぞれの被保険者の能力やその抱える問題等に応じ、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るための支援(日常生活自立支援)や、社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援(社会生活自立支援)を含むものである」とされており、従来の自立のイメージとは違う。私自身もドイツとの比較研究を始めたときは、就労の支援ということしか考えていなかったが、専門委員会の議論の中で自立支援は就労の自立だけではないということが示されたことは

新鮮であった。

(2) 自立支援プログラムの実施状況、メニュー

ただし、自立支援は就労支援を優先する形で始まった。2005年から、厚生省職業安定局は生活保護を受けている人の就労を支援するためにコーディネーターやナビゲーターを全国の職安に配置した。これらと福祉事務所が連携して就労を支援するのが、ハローワークにおける生活保護受給者等就労支援事業である(表3)。140万人いる受給者の中ですぐに就労可能であるという本事業の対象は56288人しかいないということである。上段の数字が平成17年であり、下段の()内が平成18年である。支援が始ると、4割以上の人何らかの就労をしており、厚生労働省は勤労収入が増加した分、生活保護給付額を減らすことができたと手応えをつかんでいるようである。

また、横浜市が全国のモデルとなって始めた事業で、就労支援をする専門員を福祉事務所に雇い入れて、その人が就労を支援する自治体による独自の自立支援プログラムがある。自治体が独自に行うこのプログラムの方が対象者も広く、さまざまな成果が上がっている。

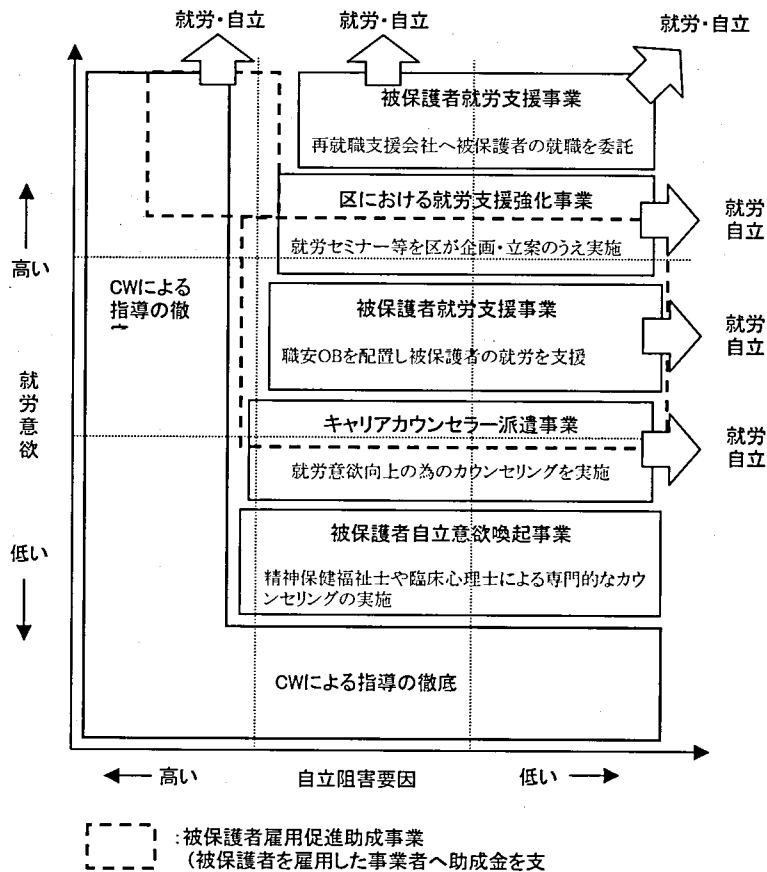
自治体が支援員を雇う場合には、国のセーフティネット補助金から雇い入れにかかる費用がすべて出ることになっている。

大阪市の就労支援施策のイメージは、図1のようになっている。就労意欲が出ない人に対しては精神保健福祉士、社会福祉士がカウンセリングをしたり悩みを聞く。自分がどのような仕事ができるのかと考えている人に対しては、キャリアカウンセラーがキャリアカウンセリングをする。すぐに就職できるような人には、有料職業紹介事業に委託して1年間は続く仕事についてもらいその対価として企業に成功報酬を払うことや、雇い入れてくれた事業所に補助金を出すことをしている。また、各区ごとに面接用の服を貸したり、携帯電話を貸したりしている。こうした重層的支援が実施されている。

日常生活支援、社会生活自立支援について

も各自治体でさまざまな取り組みがある。新宿区の事例では、いきなり就労ではなく、生活する力、基本的な生活習慣をどのように育てていくのかという視点で取り組んでいる。心を伝える講座として季節に応じ手作りの年賀状作成や、自己表現力を高める講座としてカラオケを活用したりしている。その結果、夫を亡くされて精神的に参ってしまい引きこもってゴミ屋敷のような家に住んでいた高齢単身女性が、生き生きとしはじめたという成果が紹介されている。また、母子家庭の母親が子どもの面倒をみないため、子どもの所にNPO職員を派遣し、一緒に食事を作ったりして援助をするというようなプログラムも組まれている。

中学を出ただけでは安定した仕事につけず生活保護から抜けられなくなってしまう。板橋区や新宿区では保護受給世帯の子どもの高



校進学支援プログラムも実施している。

(4) 就労支援の実態

就労支援の実態をみると、多様な性格で展開がされている。就労支援の類型は、A：就労指導としての就労「支援」、B：「就労のための福祉」の拡充、C：先を見通した長期的な視点からの援助、D：就労支援を優先させない、の大きく4つに分けられる。数からいうと、残念ながらAが多い。

(A) 就労指導としての就労「支援」

今まで仕事ができる人に対して福祉事務所は、就労の支援ではなく、仕事につきなさい、就かないならば働けるはずなのに働いていないから生活保護を出さないというような就労指導をやってきた。就労指導の道具として就労支援プログラムが使われている。プログラムは、強制ではなく同意が前提で動いているはずだが、プログラムにのったにもかかわらず成果が出なかったということになると、プログラムから外して生活保護を出さなくするというような運用をしているところがある。

ケースワーカーが受給者と対等な立場で援助するのではなく、現時点では、受給者を従属させる立場で指導をするという福祉事務所が多いのが事実である。ホームレスの自立支援に取り組んできた「もやい」の湯浅誠氏は、



報告中の布川先生

こうした「ケースワーク」の典型事例として北九州市の実態をレポートしている(『賃金と社会保障』1437号、2007年3月)。そこでは、ケースワーカーが1年間に何件保護を出せるかという枠が上から決められており、1件増やしたら1件減らさなければならないという管理が徹底されている。行政が受給者に対して「主体性を持たないといけない」ということで、「ケースワーク」が「あなたは何ができなかったんだ」、「反省しなさい」、「そうでないとうなるよ」と受給者を従属させるものとなっている。

私の地元でも、高齢者に対しては優しいケースワーカーが、働ける人には厳しく、仕事が決まらないでいた中年男性に対して「仕事に就くようにという指示に違反した」として保護を取りやめる決定を出した。家賃も払えなくなるので私も一緒に福祉事務所に行ったが、「まだアパートにいるのか」と怒鳴られたことがある。このように、就労できる人に対する支援という視点に立つのは現場では難しい。

(B) 「就労のための福祉」の拡充

しかし、そのようなことばかりだけではなく、就労を支援するという姿勢を明確にしてきた福祉事務所もある。横浜市も指導ではなく支援であるという姿勢で実施しようとしている。このような姿勢で支援をしていくと、借金や病気があった、家族の問題があったなど、その人に何か問題あったんだということが時間をかけていくにつれて見えてくる。就労支援として、就労の前提条件作りが重要なのである。社会的なつながりがないという中では、日常生活の支援や社会生活の援助が先であり、ここを充実させないとすぐに就労ということにはならないという取り組みをしているところもある。

(C)先を見通した長期的な視点からの援助
「何でもいいから就労しろ」と目先のことで
だけで働けといっても仕方がない。母子家庭
の母親であれば子どもが大きくなったときに
自分がどうなっているのかということ話し
合いながら長期的に援助をしていくというこ
とをやっているところもある。最低生活でも
暮らせるが、やはりそれは最低生活であるか
ら、自分や子どものことを考えると、そこ
から出ていくことを考えるのが重要であり、
そのための条件の良い仕事につく援助をして
いる福祉事務所がある。

(D) 就労支援を優先させない

就労支援と日常生活の支援、社会生活の支
援には優先順位があるのではなく、就労支援
を優先させずに並列であるというところもあ
る。

BからDは、「いきなり仕事をしろ」、「何
でも良いから仕事につけ」ということでは
なく、時間をかけた広義の援助の取り組み
である。その方が、当事者も元気になるし、
ケースワーカーとの関係も良くなるので、
双方が活性化する。

4. 生活保護における就労支援の課題

(1) 就労支援として、まずは、安定した居住 の確保、生活保障、生活再建支援を

私自身は、就労支援が大事であると思っ
てきたが、現状の流れのなかでいうと、い
きなり就労しろと指導指示や援助をするこ
とは、逆に可能性をすべて閉ざすことにな
ってしまうのではないかと考える。就労の
支援ということは強調するが、それは住む
ところが安定し、生活が安定した上でない
といきなり就労ということは困難であら
う。借金の取り立てなどが来ている状況
では仕事を探せないであ

ろう。つまり、生活の再建を自立の基盤
を失わない早い内に行うことが大事であ
る。これが就労支援の第一歩である。

(2) 就労指導でなく、就労支援へ

就労指導でなく、就労支援へというよう
に明確な立場にたつ必要がある。その点
では、生活保護を受給する要件の見直し
が必要である。生活保護法は4条で、保
護を受けるには資産や能力を活用しなけ
ればならないという保護要件を規定して
いる。この要件の解釈が、働ける人は
働く能力を活用していれば保護を受け
られるということである。仕事のない人
はこれをクリアしようがなく、保護を受
けるのは無理となってしまう。この稼働
能力活用要件について専門委員会の中
で議論をした。稼働能力を活用できてい
ない人でも生活が困窮したならまずは
生活保護を給付し、生活を保障し、自
立の援助をすることが大前提である。
生活保護受給者に対する就労支援の体
制ができてきたのであるから、生活に困
った人の生活保護への入り口を広げ、ま
ずは生活保護を受けられるようにし、生
活を安定できるようにし、そのうえで
生活保護の中で就労の援助をしていくよ
うに運用を転換すべきである。

もう一つ大事なことは、具体的に援助
を実施していく上でアセスメントをどう
していくかということである。2007年
度から自治体が医師やカウンセラーなど
福祉事務所外の専門家による稼働能力
判定会議を設置すれば、国がそこにかか
るコストを補助することになる。これが
どのような役割を果たすことになるのか
、注視が必要である。

稼働能力なしと診断書を出す特定の病
院があるというような話を福祉事務所
でよく聞く。福祉事務所からみればど
うみても働けるという疑いのある人の
稼働能力の判定をやり直す場として
これを使うことになる。また、

働いていない「怠け者」の受給者の保護を切る判断を、専門家に入ってもらってやりやすくしたいと考えているところもある。

そうではなく、この判定会議を、この人が何ができて何ができないのかをアセスメントし、どのような援助が必要なのかということをしつかり検討する場にしなければならない。

その際、自立支援プログラムを作成するときには行政と生活保護受給者が対等な立場であるということを明確化することも必要である。なお、福祉事務所の指導指示に従わないので制裁をするということになったとしても、自立支援という取り組みの中での制裁である限り、それで餓死者やホームレスを出してはならない。制裁をするとしても、保護費を全く出さないまま放置するというのではなく、時間を区切って保護費を減額するにとどめるべきである。

5. 「貧困の再生産を防ぐ」ために

(1) 生活保護受給期間の長期化・保護受給の反復は避けられない

前述したようなことだけでは、いまの日本で生活保護制度を変えようという行為が社会的に合意できないように思う。なぜなら、ワーキング・プアということが社会全体になっているため、生活保護で生活を支えることが必要であるが、それが長くなってしまふからである。安定した仕事がないということになれば、生活保護を受けながら仕事をすることが避けられないといえる。それでしかたがないといわざるを得ないが、それでよいのだろうか。この問題に対しては、イメージを膨らませて解決策を提案していかないと、いまの日本の現状の中で貧困だという言葉は出てきているものの、実際にワーキング・プアの人たちに保護を広げていけるかは危ういといえる。

時給ベースの低賃金で、働き方も不安定、雇用期間が決定しておりそれが終わると失業が決定しているというような働き方では、安定してアパートを確保し、衣食費がやりくりするのは大変難しい。まして子どもを育てることなどできない。これは誰の目にも明らかな現実であり、保護の受給期間が長くなるからだめだとか、保護に依存してしまうからだめだとかいうのではなく、現実にある貧困に対する生活保障の仕組みを、より一層使いやすい制度に改善しなければならないのである。

(2) 「貧困の再生産を防ぐ」ために

保護の受給期間が長くなならないような手だてをどのようにつくっていくのが論点になっている。この間、生活保護の見直しという点では、全国知事会・市長会から提案が出ている。そこでは、使いやすくしようということで、働ける人には期間を区切って生活保護を使ってもらおうというようなことを提案している。期間を区切ることである程度人が増えても良いという方向になっていくのであろうか、もしくは現在受けている人を期間を区切って減らしていくということになるのか、この提案に対する評価が分かれるところである。また、東京都も、生活保護を利用しやすくして早めに援助するという姿勢の提言を出した。貧困の再生産をどのように防ぐのかという議論が始っている。

知事会・市長会の期間を区切るという方針は、ちゃんとした仕事に就けない限り、期間を区切られるとその後は最低生活ができなくなってしまふ。このような施策が展開されて良いのかという議論になるが、逆に考えると期限内に必死に援助して、生活保護を受けないで生活していけるようにしていかなければならないという提案であるといえる。このようにみたときに、すべての生活保護の受給者の人は対象にはならないが、例えば母子家庭

の母親で5年、10年先にしっかりと援助していけるような仕組みを作っていくことは必要であり、重要である。

また、生活保護でワーキング・プアの人を受け入れるということが広がれば、社会全体に対し、このようなことでよいのかという問題提起になる。まずは生活保護が、衣食住の最低生活を保障し、自立支援サービスを提供し出すことで、労働に関する規制緩和施策の見直し（再規制）や、住宅手当や教育手当などの社会保障制度を拡充していく議論につなげていく必要がある。現状を放置するなら、結果として生活保護を長く受給しなければならないし、子どもがそこから抜けていけなくなる。生活保護を利用しやすく自立しやすいものにしたうえで、雇用の在り方や住宅費・教育費の負担の問題を投げ返していかなければならない。自治体として生活保護を利用しやすいものにすることが、社会保障制度全体の改革の土台づくりになるのである。

6. おわりに

生活保護の制度においてお金の問題、給付額の議論をしっかりしなければならない。それだけではなく対人援助のサービスがしっかりとできる仕組みをつくるために、自治体人が人を揃える必要がある。生活保護費の給付については、国と地方の負担の在り方について議論がなされているが、お金を出すだけでなく援助をする人をどう確保するのかということも含めて、国と地方の負担、事務の分担の在り方について議論をする必要がある。現在は、ケースワーカーの人数が交付金の算定の基準になっているが、この辺りも議論しないと対人サービスに係る人件費をどのように負担できるのかということが問題となってくる。その場合にもっとサービスそのものを増やさなければならないため、さらに人件費が必要

になる。

また、援助の内容としては、現在ではあり得ないことだが、生活に困った人には生活保護はこうやったら受けられるという援助からしなければならないし、日常生活、社会生活においてこのような生活ができるようにならないと人間としての暮らしではないという援助も必要である。そして、生活保護から出ていけるような援助も重要である。このようなシステムを今後どのように作っていくかが課題である。

ドイツでも生活保護制度の改革が2005年にあった。ドイツの場合は、生活に困っている人の生活保障給付をしてきたので、生活保障給付に使ってきた予算をもう少し就労支援に使おうという割り振りの改革である。しかし、日本の場合は生活保護の入り口を絞ってきたので、生活保護以下で暮らしているのに生活保護を受けないでいる人が圧倒的に多い。あらたに、膨大な予算が必要である。どこを減らせるかということ、精神の長期入院患者にかかっているお金を減らすぐらいしかない。こっちを減らしてこっちに使おうというのでは足りない。生活保障給付のために、予算をもっと付けなければならない。また、自立支援サービスにかかる予算も確保しないといけないし、そもそもサービスを実際に担えるNPO等の体制もないため、その整備もしないといけない。

すぐに大きな前進があるとは思わないが、これらの課題を5年、10年でどのように変化していくかを追いかけていきたい。

編集後記

近年、所得格差、労働格差、医療格差、地域格差などの格差問題がさかんに取り上げられています。データ等からみてもこれらの格差の拡大は顕著です。そこで、当センターでは格差社会問題研究会を立ち上げるとともに、格差問題に関する研究報告を2本受け、本号ではその報告内容を掲載いたしました。これらの報告でもデータによる格差拡大の実態や現場における課題などが鮮明となりました。格差問題については、今後も大きな課題であり、当センターとしても今後も研究会において議論をしていきます。その際に、格差とは何か、そして格差が生まれた要因を明らかにした上で、その実態を研究することが重要です。

また、当センターでは6月4日をもって設立30周年を迎えます。同時に、本誌も本号で改題後100号を発行することができました。本誌の発行にご協力いただいた会員および諸先生方に感謝を申し上げます。編集部では、100号を機に今後もより一層の内容の充実を図っていききたいと思います。

(高山輝雄)

2007年6月20日

自治研かながわ月報第100号(2007年6月号, 通算164号)

発行所	社団法人 神奈川県地方自治研究センター			
発行人	上林得郎	編集人	勝島行正	定価1部 500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3		神奈川県地域労働文化会館4F	
	☎045(251)9721(代表)		FAX 045(251)3199	
	http://kjk.gpn.co.jp/		E-mail:kjk@gpn.co.jp	
振替口座	中央労働金庫横浜支店 1195174		横浜銀行 横浜市庁支店 0709629	

会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月1,000円、賛助会員月600円のどちらかを選び、1年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局
☎045(251)9721へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A5版・120~150ページ定価650円)が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。