

# セーフティネットの再構築 —低所得者世帯の状況—

東洋大学助教授 駒村 康平

はじめに—失業の深刻化とセーフティネットの役割

長期化する景気後退のなか、雇用環境の悪化により八月の完全失業者数（労働力調査）は三百六十万人を超えた。さらに非自発的失業者が自発的失業者を上回り、また一年以上の長期失業者も最近五年間で倍増し、百万人を超えて、雇用状況は悪化深刻化する一方である。

一方、セーフティネットについては、被用者にとつての最初のネットである雇用保険・失業給付の受給者は百万人程度にすぎない。総務省統計局が本年四月、五月に行った「就業希望状況調査」によると、受給終了や受給資格を満たさないなどの理由によって雇用保険・失業給付を受けていない人は二百五十五万人に達している。つまり、最初のセーフティネットである雇用保険は、網の目は細かいが、カバーしている範囲は狭いという現状がある。雇用保険のセーフティネットの下に、生活保護という最後

のセーフティネットがある。生活保護受給者数は二〇〇二年四月で百十九万人、保護率は九・四％（人口ベース）と雇用悪化に対応して上昇傾向にある。最後のセーフティネットである生活保護は、給付水準は比較的高いものの、ネットの網の目が粗く、実際には生活保護水準を下回るにも関わらず、生活保護を受けていない世帯も少なくない。生活保護を受けていない世帯の割合は捕捉率といわれるが、先行研究では、きわめて低いと推計されている。

今後、デフレ下で、構造改革が進められると、一層失業率が上昇する可能性が高い。たとえ第一生命経済研究所やみずほ証券は二〇〇三年の失業率を六・八％と推計している。こうしたなか、最後のセーフティネットである生活保護が十分機能しなければ、国民の生活不安は高まり、消費はさらに萎縮し、景気後退の悪循環は止まらなくなる。セーフティネットの拡充・再構築は不可欠であるが、まず、セーフティネットの現状と低所得世帯の現状の把握は不可欠で

ある。筆者は、昨年末より一九八四年、一九八九年、一九九四年、一九九九年の四時点の全国消費実態調査のデータを使って、生活保護水準を下回る低所得世帯に関する検証を行っている。本稿はその一部を紹介するものである。

## 一、低所得者世帯の推計

低所得世帯の把握や捕捉率の推計は多くの研究蓄積がある。本稿では、紙面の制約上、先行研究を詳細に紹介できないが、中川（二〇〇二）がサーベイを行っており、大変参考になる。本稿で紹介する研究では、低所得世帯の定義としては、生活保護で定める最低生活費を基準とした。世帯ごとに各級地別、性別、世帯構成別の最低生活費と収入の認定（認定収入と呼ぶ）を推計した。ただし、制度で定めた最低生活費を完全に再現できるすべての変数があるわけではないため、居宅一類、居宅二類、老齢加算、母子（父子）加算、児童養育加算などから最低

## 布川委員提出資料

表1 低所得世帯率と捕捉率、先行研究との比較

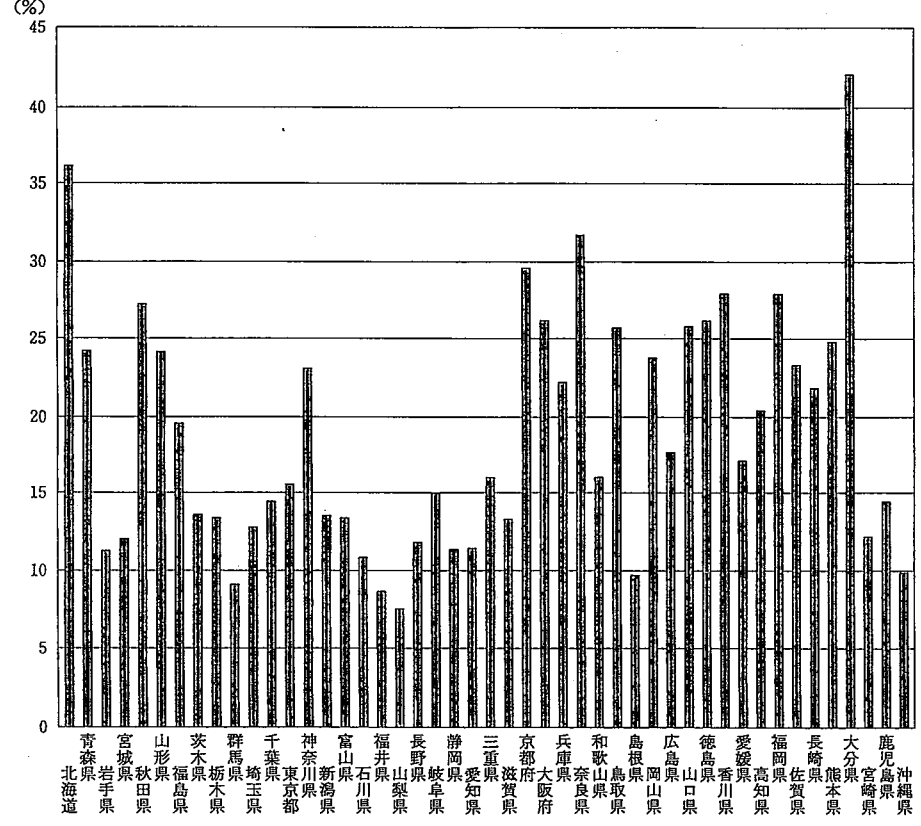
	低所得世帯率						捕捉率 本推計
	本推計	星野	山田	小川	曾原	和田・木村	
1984	8.7				7.14	16.1	24.3
1989	3.03	4.15	4.9			16.5	54.8
1994	8.4		3.7	14.3		15.0	16.9
1999	7.7						19.6

注 先行研究とは、なるべく近い時点と比較している。山田の3.7％は1995年、小川は1995年、曾原は1982年、和田・木村の15％は1993年である。各推計については中川(2002)を参照せよ。

結果は、表1に示したようになった。低所得世帯の比率についてこれまでの他の研究と比較すると最も高い推計と最も低い推計の中間あたりの値となっている。時系列で見ると、バブル経済だった一九八九年を底に上昇傾向にある。低所得世帯率を分母に、生活保護世帯率を分子にしてその比率を生保護制度の捕捉率とすると、一九九九年で二〇％程度と推計した。また、捕捉率を都道府県別に比較

生活費を推計した。所得（これには年金ほか社会保障給付を含む）から生活保護で定められる勤労控除・基礎控除、推計所得税、社会保険を差し引き、生活保護で認められる認定所得として計算し、最低生活費が認定収入を下回る世帯を低所得者世帯とした。さらに、抽出調整係数でのウェイト付けを行い、低所得者世帯率を推計した。またこうして推計した低所得世帯について、金融資産や耐久消費財の保有状況などを把握し、ストック面からも低所得者世帯を特定するようとした。

図1 都道府県別捕捉率 (%)



こまむら・こうへい 東洋大学経済学部助教授。  
慶応義塾大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。主な著書に「年金と家計の経済分析」（東洋経済新報社）、「福祉の総合政策」（創成社）などがある。38歳。

すると、最も捕捉率の低い都道府県は七・六%、最も高い都道府県で四二%となり、捕捉率は都道府県で大きく異なる可能性がある(図1)。

## 二、低所得者世帯の状況

一九九九年を例にして、低所得世帯を、①就業状況・年齢・性別、②世帯規模、③資産状況、④住居の状況別に見てみよう。

① 就業状況・年齢別・性別から見た低所得世帯

図2 1999年就業状況一年令別低所得世帯の割合

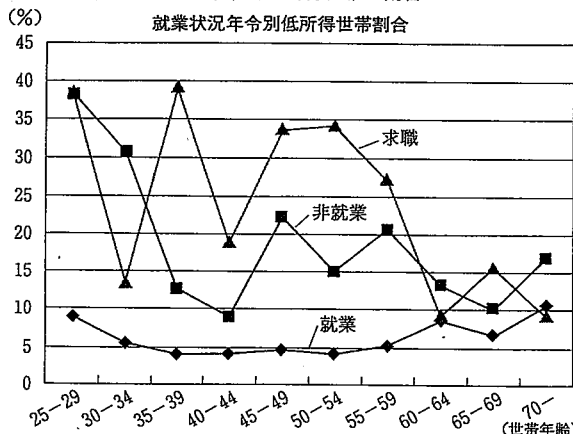
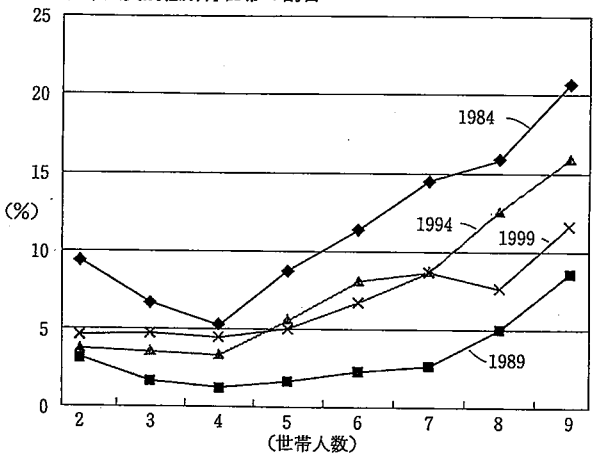


図3 世帯人員別低所得世帯の割合



全般的に就業や非就業(求職せず)よりも失業中(求職中)が低所得者世帯の割合が高い。世帯主以外の家族の収入を考慮する必要があるが、特に三十歳代後半や四十歳代後半から五十歳代後半の失業世帯は低所得世帯になる割合が高くなる。また加齢とともに家族構成が変化することや所得に年金・社会保障給付受給が含まれている点など、さらに生活保障制度において高齢者の受給率が多いことを考慮する必要があるが、高齢世帯の貧困率は高くない(図2)。また普通世帯について世帯主の性別で比較する

と、就業・非就業・失業中のいずれでも、女性が世帯主の場合、低所得世帯になる割合が男性の三倍程度であり、世帯主が女性で求職中の場合、低所得世帯である割合は三一・七%になる。

### ② 世帯規模

人員が少ない世帯では、低所得世帯になる割合はやや高いが、その割合は四人世帯で最低となり、その後は上昇するU字形になっている。このように低所得世帯の割合が世帯規模についてU字形になる状態はすべての年度において共通であり、曾原(一九八五)、小川(二〇〇〇)でも確認された現象である(図3)。

### ③ 資産状況

フローン(収入)では低所得世帯であっても、十分な資産を保有している場合、生活保障の対象にはならないし、また「真に」貧困世帯と呼ぶにはふさわしくないだろう。そこで、通貨性預貯金の保有についても調べ、こうしたストック面とフローンの両方で基準を満たしている世帯の割合についても推計した。最低生活費×六か月程度をストック面での許容限度とすると低所得世帯の約五五%がそれ以上の通貨性預貯金を保有している。同様に最低生活費×〇・五か月を許容限度とすると八三%が、それ以上の預貯金を保有していた。また、生活保障受給の際に、住宅ローンについても制限されているが、低所得世帯のうち住宅ローンを組んでいる世帯は一四%存在する。

### ④ 住居の状況

普通世帯の低所得世帯の居住状況は、持ち家が五七・五%、公営住宅一六・七%となっていて、

一方、公営住宅に居住している普通世帯のうち最低所得以下は二七・二%程度にすぎない。ということが予測される。

## 三、低所得者対策—生活保障制度改革

捕捉率二〇%という数字から、やはり生活保障は十分機能しているとはいえない。また都道府県単位で比較しても捕捉率に大きな格差があり、地域によってネットの網が不均一になっていることが予測される。

ただし、捕捉率の大小について議論する場合、いくつかの留意点も必要であろう。たとえば、世帯規模と低所得世帯率の関係がU字形になる点と保護率が多人数世帯ほど低くなることから、世帯規模が大きいほど捕捉率が下がることになる。この状況をどのように考えるか。二つの考え方があり、一つは、生活保障が特定の世帯に集中している可能性があるため、多人数世帯の低所得世帯の多くが漏れている可能性がある。もう一つの可能性は、逆に多人数世帯において、最低生活費水準が高めに設定され、低所得世帯率が過大に推計され、結果的に世帯規模が大きいほど捕捉率が低下しているように見えているかもしれない。両者いずれも可能性があり、おそらく両方が低い捕捉率の要因になっている。

最低所得の水準を含め、生活保障制度改革の見直しは不可欠である。生計をともしない扶養義務者に対する要件(扶養能力調査)の緩和は当然であろうが、資産保有制限については工夫が必要であろう。過度の厳しい資産保有チェックが入ると低所得世帯の多くが受給資格を失うことになる。生活保障によるセーフティネットが、単に国民が地面にたたくだけの機能を持つているのならともかく、自立支援という形で、国民に再挑戦の機会を与えるトランポリンとしての機能を持たせるならば、住宅やローン、生命保険、金融資産といったすべての資産を使い尽くさないことと保護を受けられない制度は、再挑戦の機会も意欲も奪うことになるのではないだろうか。

セーフティネットの改修方法には二つのタイプがある。一つは、現行の最低所得水準を引き下げながら、受給条件を緩やかにし、網をより細かくし、漏れを小さくする方法である。もう一つは、今日の雇用保険の下に、就職活動や訓練、通学を条件とし、その他の要件も緩やかな新たな扶助制度をセットする方法もある。最低所得保障と自立支援の整合性や資産保有に関する国民的同意が前提となるが、低失業、正規被用者中心、高成長経済を前提とした「ネット」

としての生活保障から、高失業、多様な就業、低成長経済を前提とした「トランポリン」としての生活保障への組み直しは不可欠であろう。

(注) 本論文での「全国消費実態調査」の個票分析の結果は一筆者が参加し、報告を行った平成十三年度厚生労働省委託調査研究(連合総研二〇〇二)に基づくものであり、本論文は、その結果を引用し、内容を発展させた報告書(連合総研二〇〇三)の筆者の論文をもとに書き直したものである。

※1 本稿は、連合総研(近刊)の筆者の論文の一部を書き直したものである。

※2 生活保障制度の運用においては、手持ち金は最低生活費の三一五割を限度としている。総務庁行政監査局(一九九七)二六頁。

※3 中川(二〇〇二)三八頁、曾原(一九八五)一九四頁。

参考文献

- ・小川浩(二〇〇〇)「貧困世帯の現状」『経済研究』第五十一巻第三号
- ・雇用政策研究会(二〇〇二)「厚生政策の課題と当面の展開」
- ・曾原利満(一九八五)「低所得世帯と生活保障」『社会保障研究所編「福祉政策の基本問題」
- ・中川浩(二〇〇二)「生活保障の対象と貧困問題の変化」『社会福祉研究』八十三巻
- ・連合総研(二〇〇二)「勤労者の賃金、資産形成のあり方等に関する調査研究報告書(平成十三年度厚生労働省委託調査研究)」
- ・連合総研(近刊)「生計費構造等の変化と二十一世紀国民生活の展望に関する調査研究報告書」
- ・山田篤裕(二〇〇〇)「社会保障制度の安全網と高齢者の経済的地位」国立社会保障・人口問題研究所編「家族・世帯の変容と生活保障機能」東大出版会

要件の在り方を検討する前提として、現在の貧困率(低所得世帯率)と捕捉率について、一定の意見交換が不可欠かと思ひ、参考資料を提出させていただきます。

この駒村康平東洋大学助教授の論文は、厚生労働省の委託で連合総研がおこなった「勤労者の賃金、資産形成のあり方等に関する調査」の研究成果の一部であり、これを発展させた詳しい内容は、駒村(2003)「低所得世帯の推計と生活保護」(『三田商学研究』46巻3号)にまとめられています。

この論文に述べられていますように、貧困世帯(低所得世帯)の把握や捕捉率の推計には一定の蓄積がありますが、貧困世帯(低所得世帯)の定義や使用したデータの違いから、推計結果に差が出ています。駒村推計は、他の研究と比較すると中間の値を示しています。

ここでいう「低所得世帯」とは、生活保護制度が定める最低生活費の方が、認定収入よりも高い世帯であり、「低所得世帯率」とは、その世帯が全世帯に占める割合です。

「捕捉率」とは、生活保護制度が捕捉している低所得世帯の割合です。

最低生活費=生活扶助基準(居宅一類+居宅二類+各種加算)

認定所得 = 年間所得 - 推計年間所得税 - 年間社会保険料 - 各種控除

推計結果：

低所得世帯率： 7.7% (一般世帯 4.84%、単身世帯 17.59%)

捕捉率(=生活保護世帯率/低所得世帯率) : 19.6%

ただし、「フロー面(収入)では低所得世帯であっても、十分な資産を保有している場合、生活保護の対象にはならない」(P.26 下段)のであって、捕捉率の低さが、漏給率の高さとイコールなわけではありません。

駒村(2003)は、ストック面でのチェックも行っています(次ページ図表参照)。

「通貨性預貯金の保有については、制限がある。実際には、運用での弾力性があるが、本研究では、A 1ヶ月の最低生活費の1/2、B 1ヵ年の最低生活費の1/2 という2つの基準によって、低所得世帯のどの程度が金融資産によるチェックを受けることになるか、推計した。

基準Aは1999年の一般世帯の場合、平均8万円程度であり、このような厳しい資産条件をつけるとほとんどの低所得世帯が、生活保護の条件を満たさなくなる(表7)」(P.118-119)

以上はあくまで一つの推計結果の紹介ですが、こうした推計から、駒村氏も言うように、「生活保護の水準」、「金融資産・耐久消費財の保有」、「地域間捕捉率格差」など、生活保護制度の在り方の検討課題につながる多様な問題が明らかになってきます。

いずれにしても、私としましては、今後、低所得世帯(貧困世帯)の実態を把握し、そのどこまでを生活保護で捕捉していくのかという捕捉率引き上げの数値目標を設定し、要件も見直していくことが生活保護制度の在り方を考えるうえでの一つの課題になるかと思ひます。

なお、生活保護制度はまさに最後のセーフティネットですから、「保護の要件を満たすのに受給していない人」を把握し、漏給率を引き下げよう努めなければなりません。今後こうした漏給調査も必要かと思ひます。

表4 推計低所得世帯率

	1984	1989	1994	1999
一般世帯	2.23%	1.94%	4.25%	4.84%
単身世帯	13.20%	7.79%	25.31%	17.59%
計	8.70%	3.03%	8.40%	7.70%

表3 使用した最低生活費の平均値(年)

	一般世帯平均 最低生活費額	単身世帯平均 最低生活費額	参考(標準3人 世帯の生活扶助, 1級地1)
1984	1,735,125円	721,830.7円	1,372,080円
1989	1,838,882円	837,973.2円	1,637,328円
1994	1,780,897円	860,138.5円	1,868,604円
1999	1,948,112円	994,339円	1,965,672円

表7 一般世帯金融資産の条件

	1984	1989	1994	1999
低所得世帯のうちAの資産基準を満たす世帯の割合	4.40%	12.04%	12.34%	2.84%
低所得世帯のうちBの資産基準を満たす世帯の割合	15.23%	47.66%	40.99%	22.53%
BからAに条件を変えても残る低所得世帯割合 A/B	28.91%	25.25%	30.11%	12.59%

表8 住居形態別低所得世帯率(一般世帯)

	1984	1989	1994	1999
持ち家	7.43%	1.68%	3.75%	3.72%
その他名義持ち家				6.74%
民営設備専用	5.31%	3.07%	6.22%	7.80%
民間設備兼用	10.59%	2.41%	14.91%	5.62%
公営	15.71%	5.04%	11.30%	17.18%
公団	13.99%	1.29%	3.37%	5.74%
給与住宅	4.73%	0.37%	1.25%	1.51%
借間	2.01%	7.99%	8.06%	13.71%
借り上げ			0.19%	

表9 ローン有無別の低所得世帯率(一般世帯)

	1994	1999
ローンなし	5.39%	6.21%
ローンあり	2.00%	2.04%

図11 都道府県別広義の低所得世帯率

