

貧困社会への処方箋 — 新たなセーフティネットの構築 —

慶応義塾大学

駒村康平

注：資料中のAからEのマークは参考文献を指す

構成

問題意識

実態把握

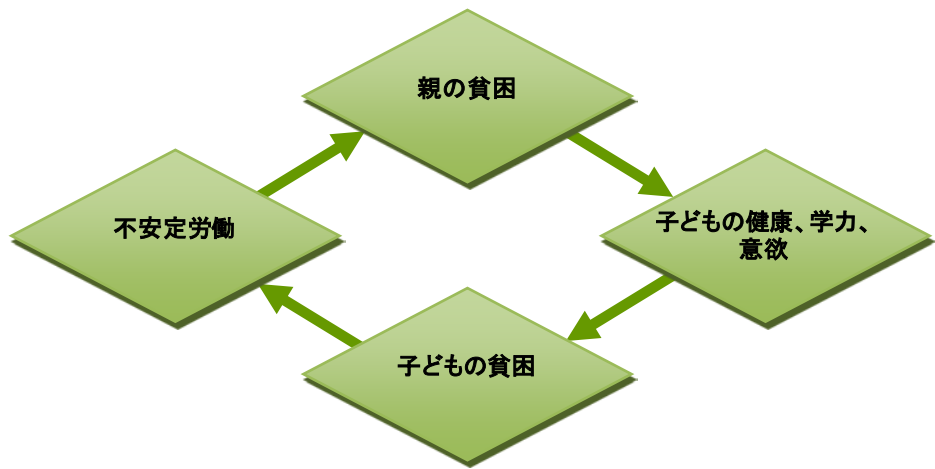
課題

政策提言

問題意識

1. グローバル経済のなかで、労働規制緩和、小さい政府、社会保障カットへの圧力強化(企業による良好な社会的資本のフリーライド)
2. 高齢化と年金制度の不安定化により貧困高齢者の増加
3. 非正規労働者の増加。正規労働者・非正規労働者の格差拡大
4. 生活保護制度の機能不全
5. 貧困世代間連鎖の拡大→社会活力の低下
6. 貧困がもたらす社会不安定

貧困の世代間連鎖



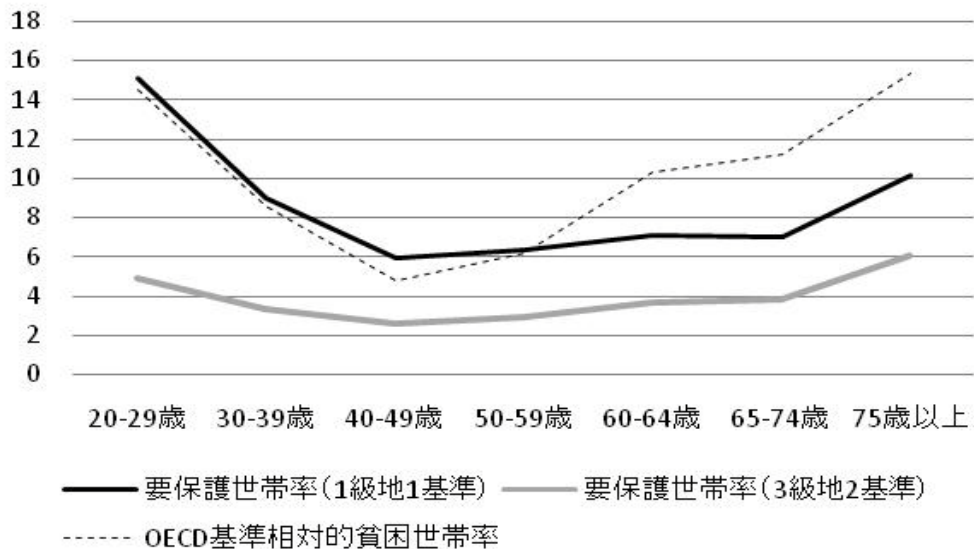
実態把握

1. どこまで実態把握が行われているのか
2. 貧困率(生活保護基準)とは
3. ワーキングプアの定義
4. 生活保護捕捉率の実態
5. 生活扶助基準、体系の問題
6. 福祉事務所の抱える問題
7. ハローワークと福祉事務所の連携

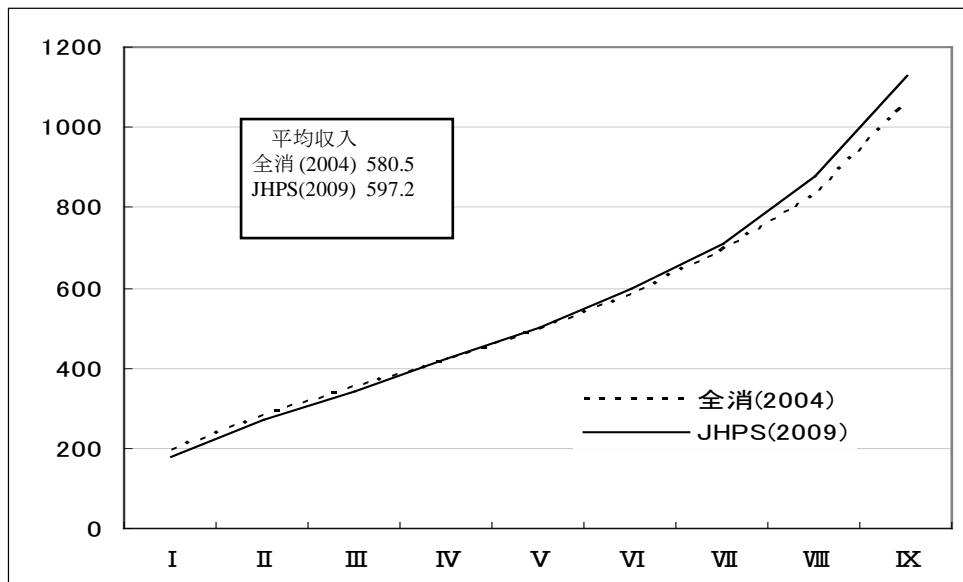
貧困世帯の定義

- ・ 1. 貧困基準とは：
 - ・ ①OECD基準
 - ・ ②生活保護基準（生活扶助基準）
 - ・ ①と②は、高齢者でギャップがある。
 - ・ OECD基準の方が高めに出る。
- ・ 2. ②に加えて資産条件をどのように考えるか？
- ・ 3. 使用するデータの違い
- ・ 4. 世帯単位でカウントするか、個人にばらしてカウントするか

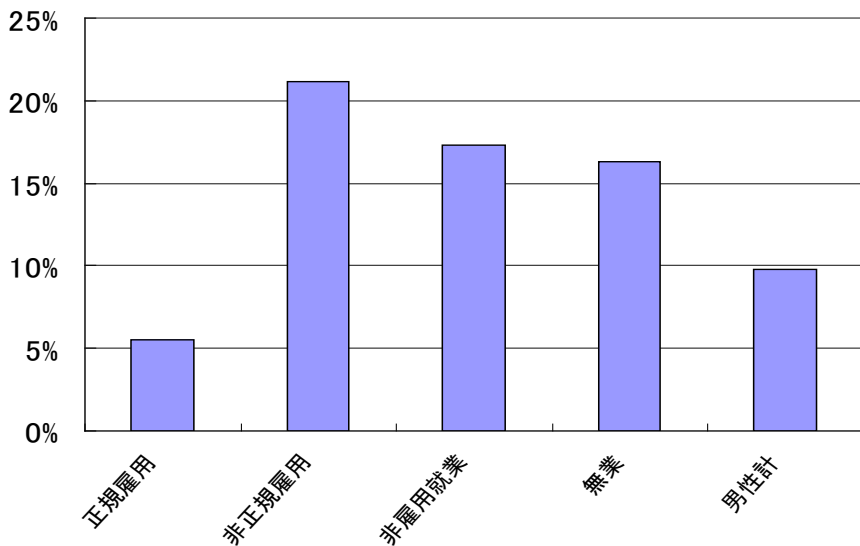
OECD貧困基準と生活保護貧困基準のギャップ[○]A



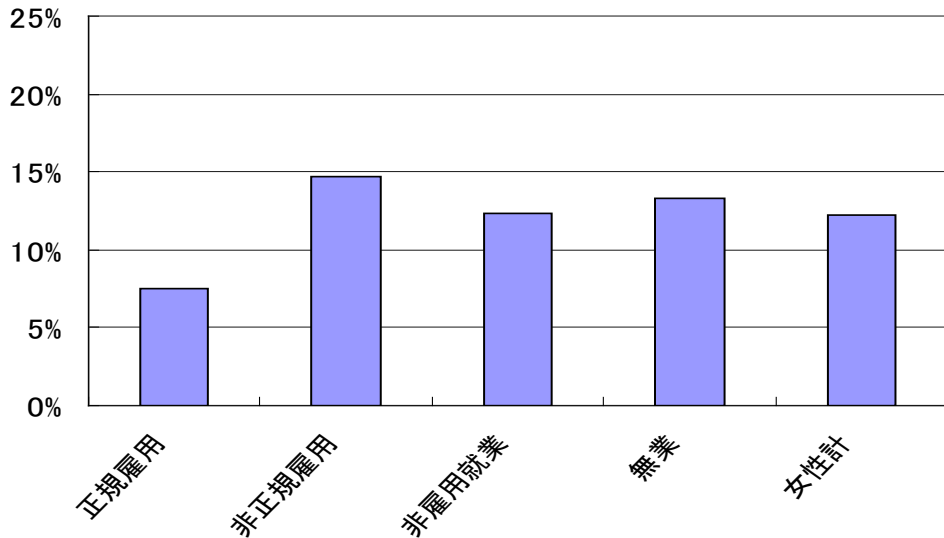
JHPSと全国消費実態調査との比較B



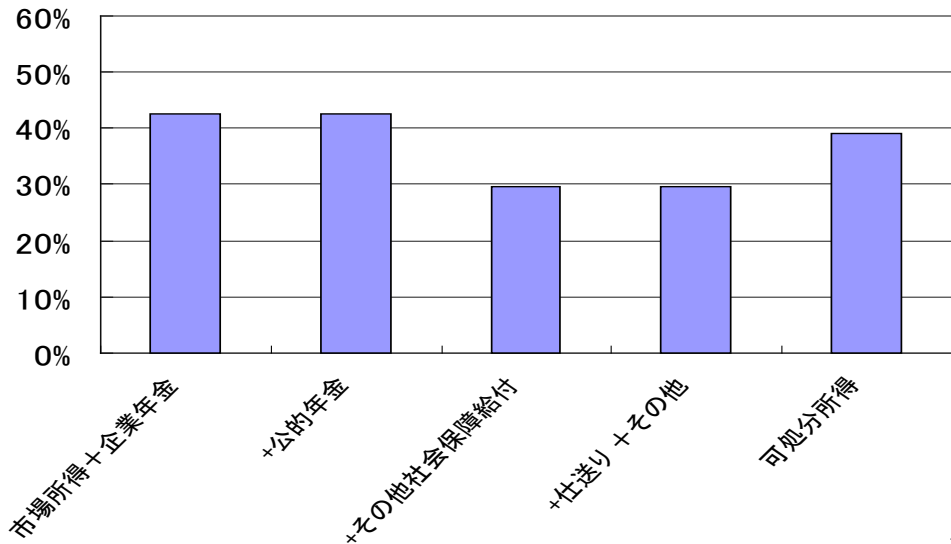
JHPSデータ：就業状態からみたOECD基準貧困率B (男性：20-59歳)



JHPS:就業状態からみたOECD基準貧困率B (女性:20-59歳)



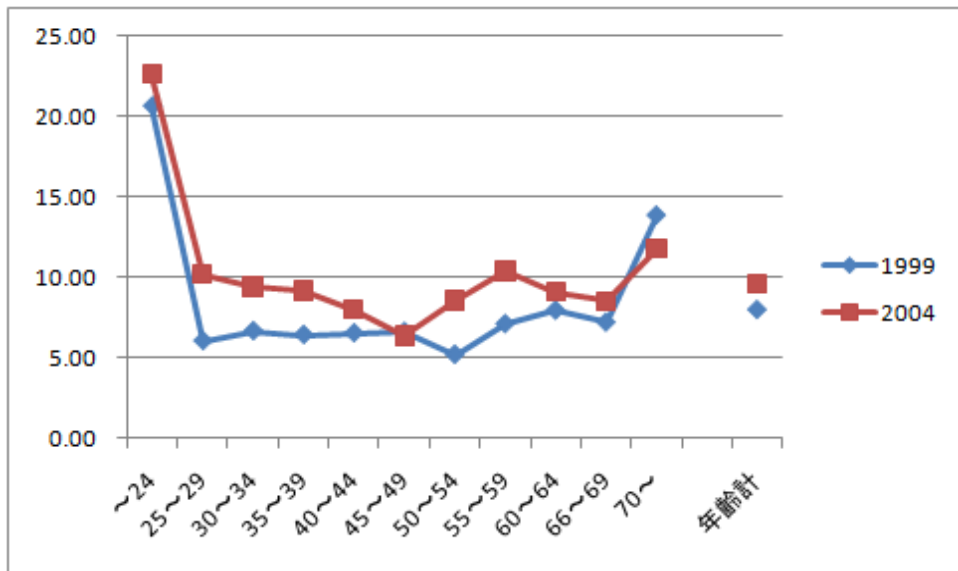
JHPS:ひとり親世帯のOECD貧困率B



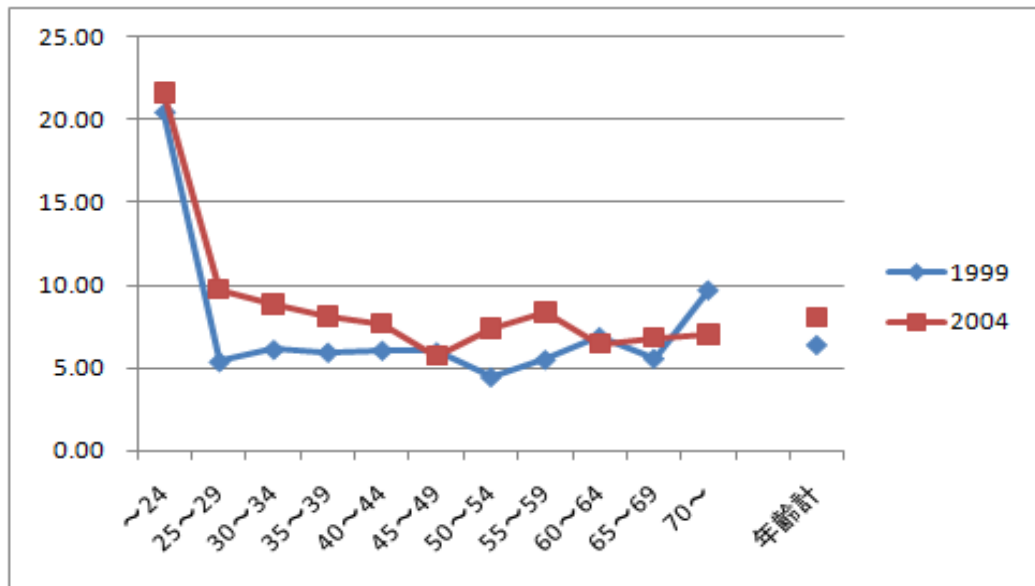
全国消費実態調査を使った貧困率の状況

- ・ 1. 世帯収入合計が生活保護基準を下回っている世帯率
- ・ 2. 貧困率の変化
- ・ 3. ワーキングプアの存在
- ・ 4. 世帯類型別貧困率
- ・ 5. 地域別貧困率
- ・ 6. 地域別捕捉率(所得条件) = $\frac{\text{世帯保護率}}{\text{世帯保護率} + \text{貧困率}}$

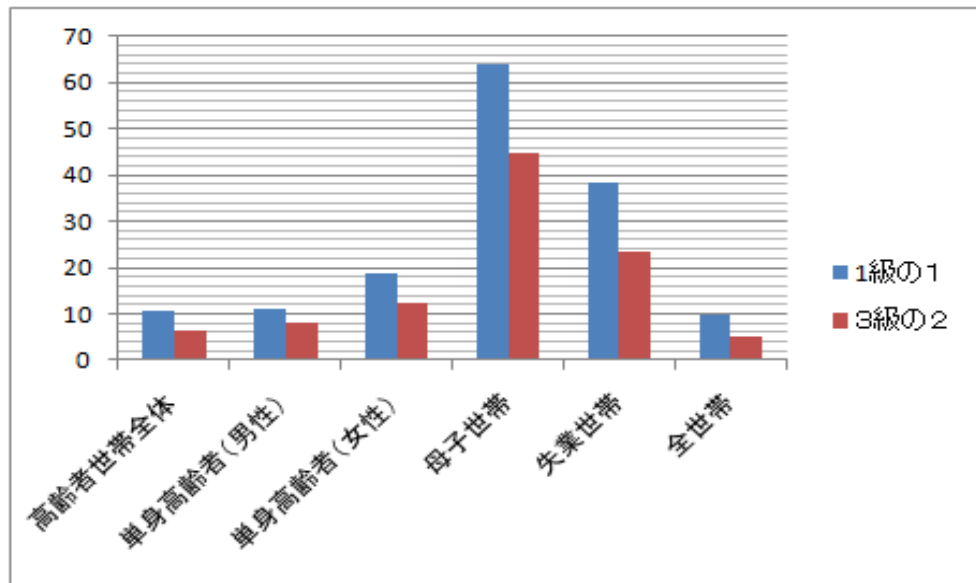
世帶貧困率(全消:生活保護基準)A



ワーキングプア率(全消 生活保護基準)A

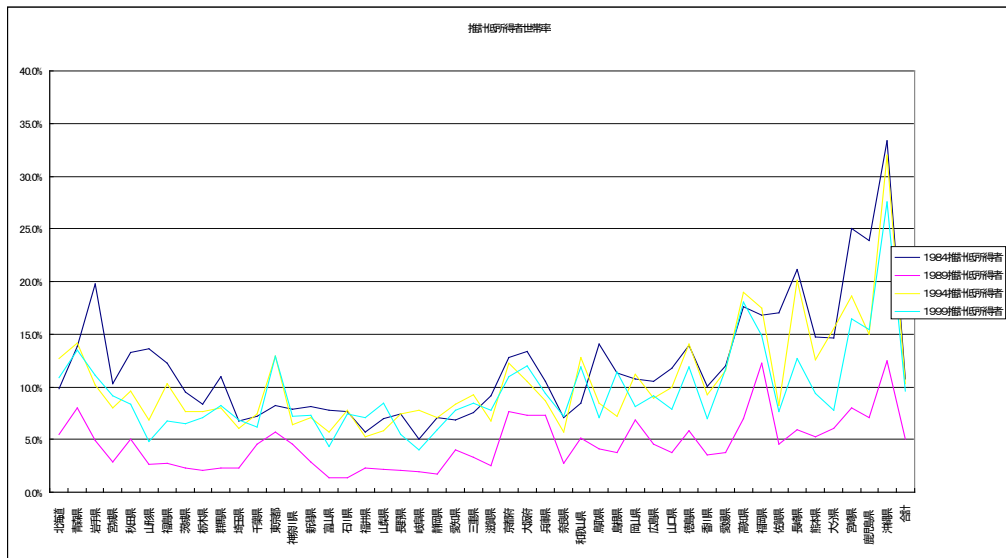


世帯類型別貧困率%(全消 生活保護基準)A

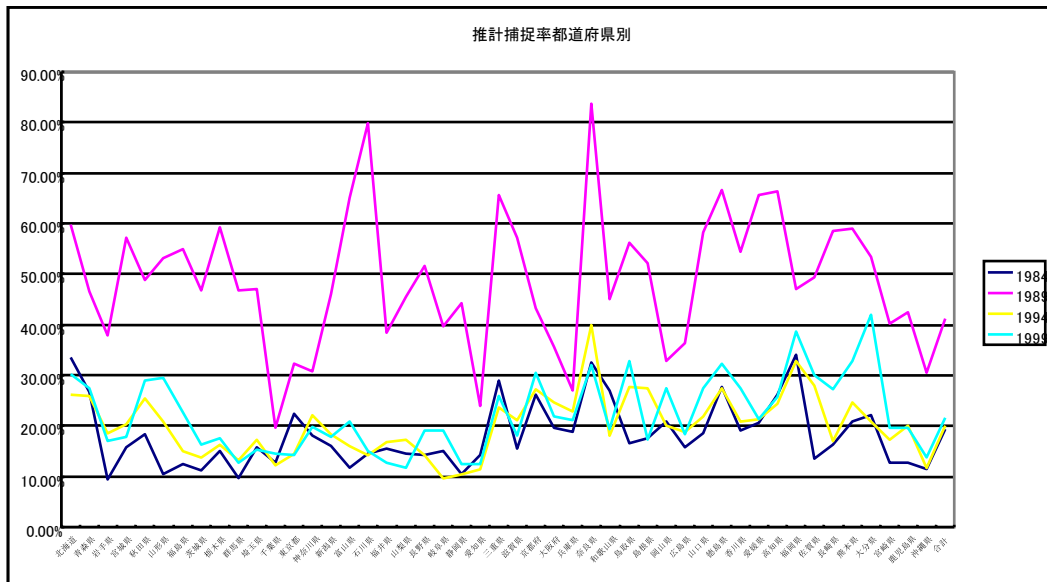


1984-99年までの都道府県別貧困率(全消生保基準)C

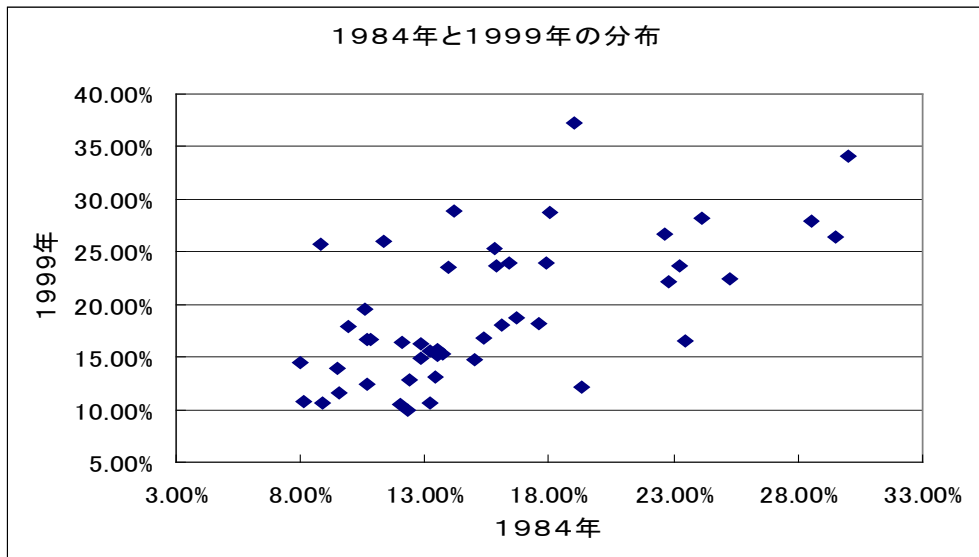
都道府県別貧困率



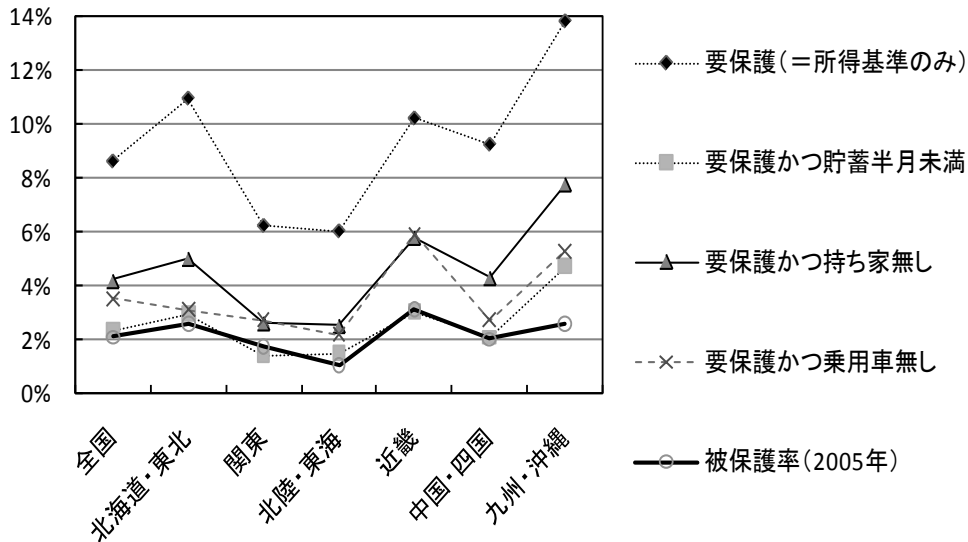
地域別捕捉率(全消)C



84年と99年の捕捉率(推計)C



地域ブロック別貧困率A



低い捕捉率とその原因

1. 福祉事務所による
制限、不適切な対応

2. 資産・乗用車など
の資産要件

3. 申請者の情報・知
識不足

4. スティグマ・偏見

確認事項

1. 所得基準の捕捉率は20%程度
2. 地域間で捕捉率の差に安定的な関係がある？→地域経済、経路依存、地域性？
3. ただし、資産条件、乗用車の保有条件を考慮すると捕捉率は上昇する。

原因

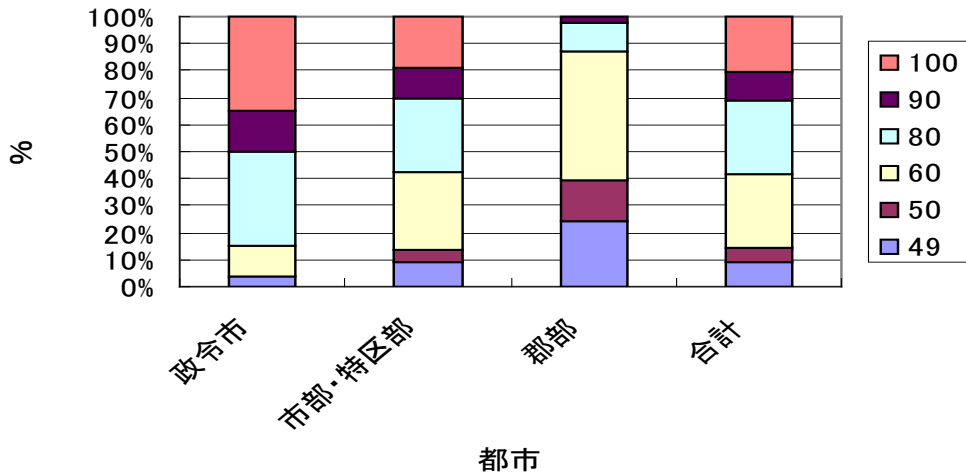
1. 水際作戦と呼ばれる不適切な制限
ケースワーカーの技能、知識、経験の低下、偏見・差別、過大な負担、財政要因
2. 過度な資産制限、乗用車保有制限は、被保護世帯の将来展望や社会的排除につながるおそれもある。
3. 申請者の生活保護制度への理解不足、アクセス保障の不十分
4. 「本家が許さない。網元が認めない」といった地域・血縁からの偏見

福祉事務所・ケースワーカーの課題

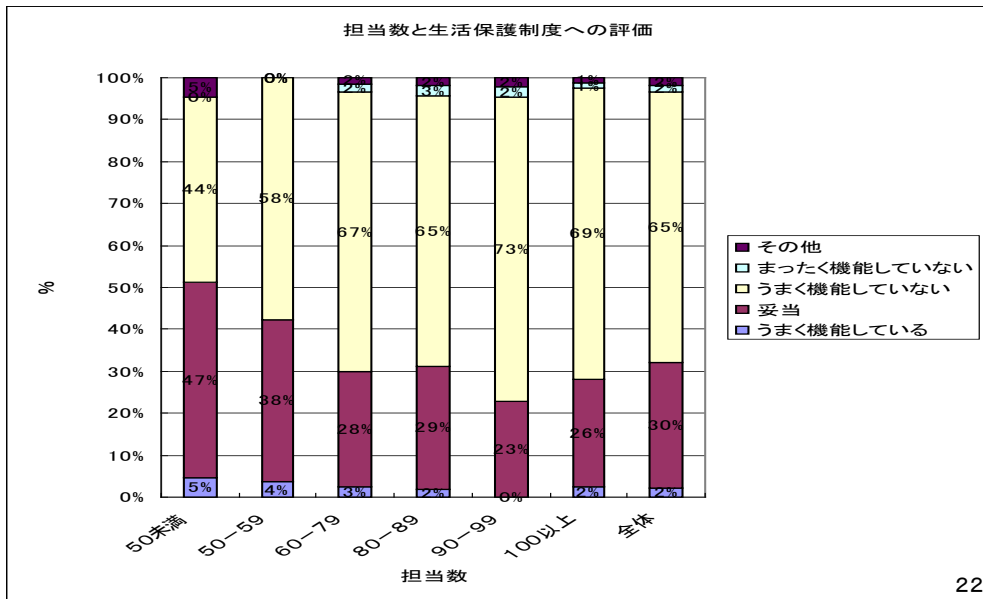
1. ケースワーカーの負担は
2. 現場の生活保護制度への評価は
3. ケースワーカーは扶助基準をどうみているのか？
4. ケースワーカーの負担感
5. ケースワーカーは財政制約を意識しているのか？

都市別担当世帯数A

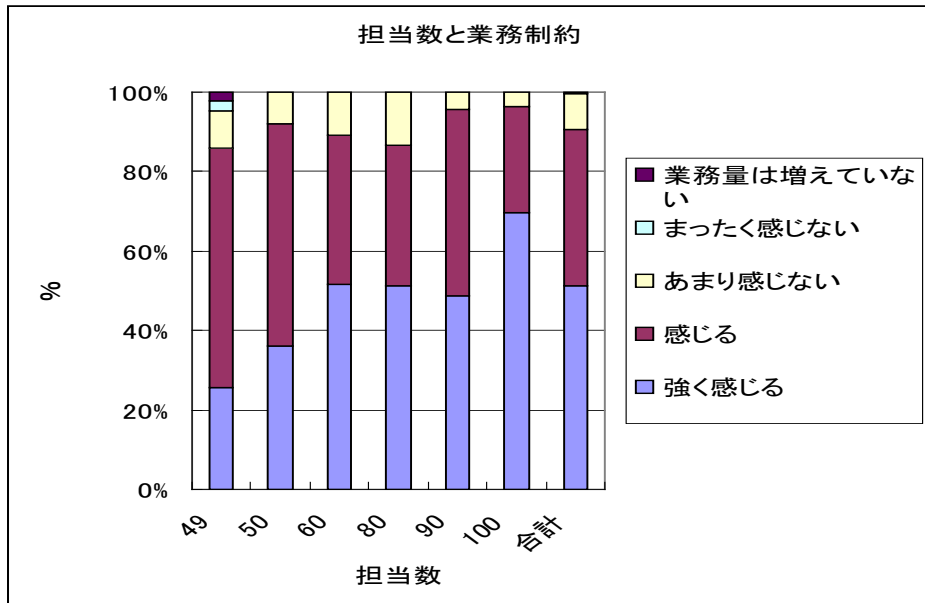
都市別担当世帯構成



ケースワーカーによる生活保護制度の評価A

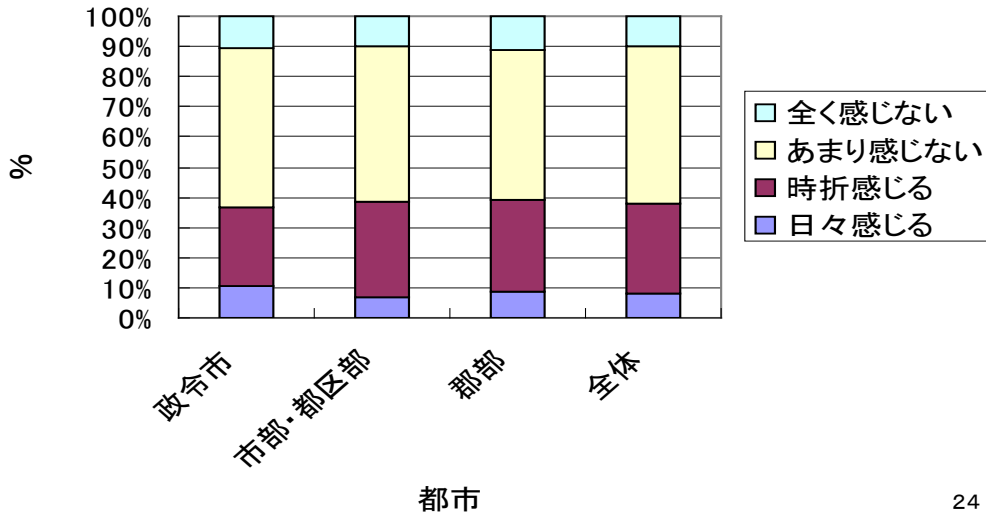


業務に余裕のないケースワーカーA



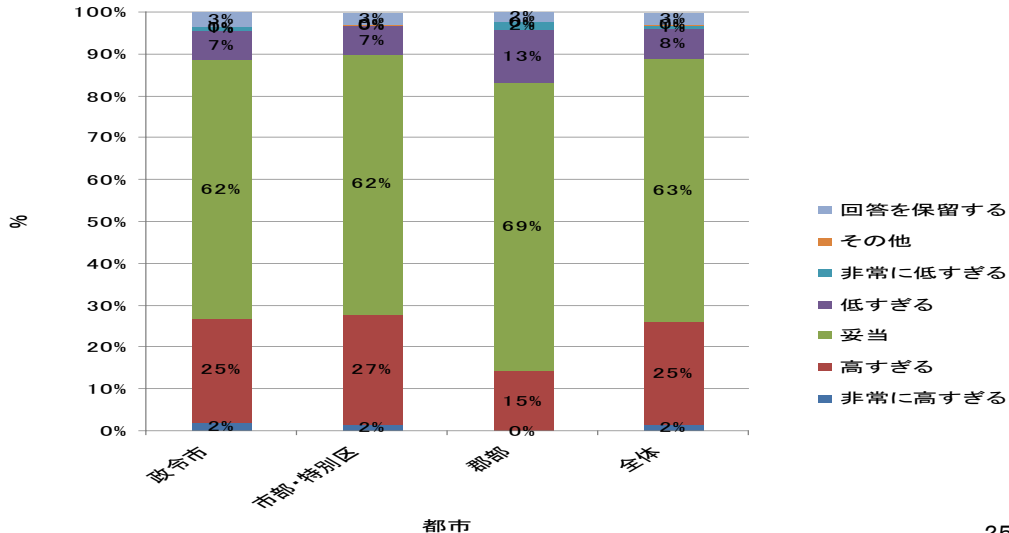
ケースワーカーは財政制約を感じているかA

地域と財政制約



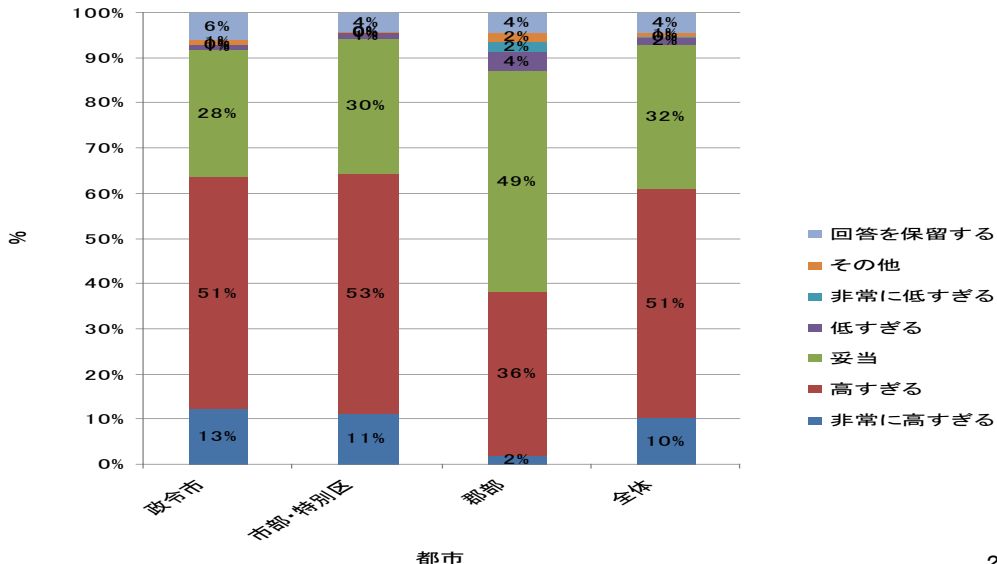
単身高齢世帯の扶助水準に対する評価A

扶助水準(単身)と都市



標準世帯の扶助水準に対する評価A

扶助水準(世帯単位)と都市



扶助水準の検証

1. なぜケースワーカーは扶助基準が高いと評価するのか？背景は？

2. 扶助基準をどう考えるのか？

社会的合意のできる最低生活水準とは(MIS、標準生計費)

3. 子ども世帯の扶助基準をどのように評価するか？子ども世帯基準／一人成人向け扶助基準は長期的に低下

4. 最低所得保障制度間の整合性：生活扶助(単身) < = 最低保障年金(手取り。単身) < 最低賃金(手取り。単身)

(現実には、住宅扶助を考慮すると手取り基礎年金 < 手取り最低賃金 < = > 生活扶助 + 住宅扶助)

主観的な標準生計費A

主観的調査に基づく標準生計費 (2009)

	生活扶助 + 母子・児童養育加算			+ 教育扶助 + 住宅扶助特別基準						
	K調査	>	保護基準	<	T調査	K調査	>	保護基準	<	T調査
単身	10.2	>	8.4	<	14.5	16.0	>	13.7	<	21.1
夫婦のみ	13.2	>	12.9	<	19.0	19.8	=	19.8	<	27.5
夫婦+子1人	13.4	<	17.3	<	19.3	22.0	<	24.5	<	27.6
夫婦+子2人	15.7	<	20.9	>	20.6	26.0	<	28.5	<	29.2
夫婦+子3人	17.2	<	23.7	>	23.5	25.5	<	31.6	<	32.7
単身+子1人	11.6	<	13.5	<	17.2	17.1	<	20.7	<	24.1

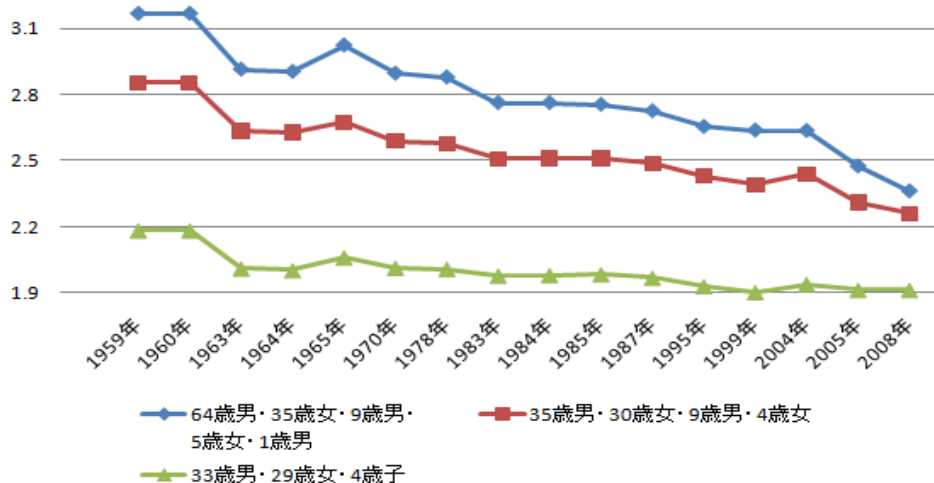
注：大人は20-40歳、子どもは1人目に6-11歳、2人目は12-15歳（中学生）、3人目がいる場合には1人目と2人目を6-11歳、3人目のみ12-15歳（中学生）と仮定。保護基準は1級地1基準で算出。生活扶助として1類と2類のみ考慮。ニードについての尋ね方は、K調査では「切り詰めるだけ切り詰めて最低限いくら必要」、T調査では「つつましいながらも人前で恥ずかしくない社会生活をおくるためにいくら必要」としている。表示額は月額（万円）であり、K調査とT調査のそれぞれの中央値を示している。

出所：山田・駒村・四方・田中（2008）。

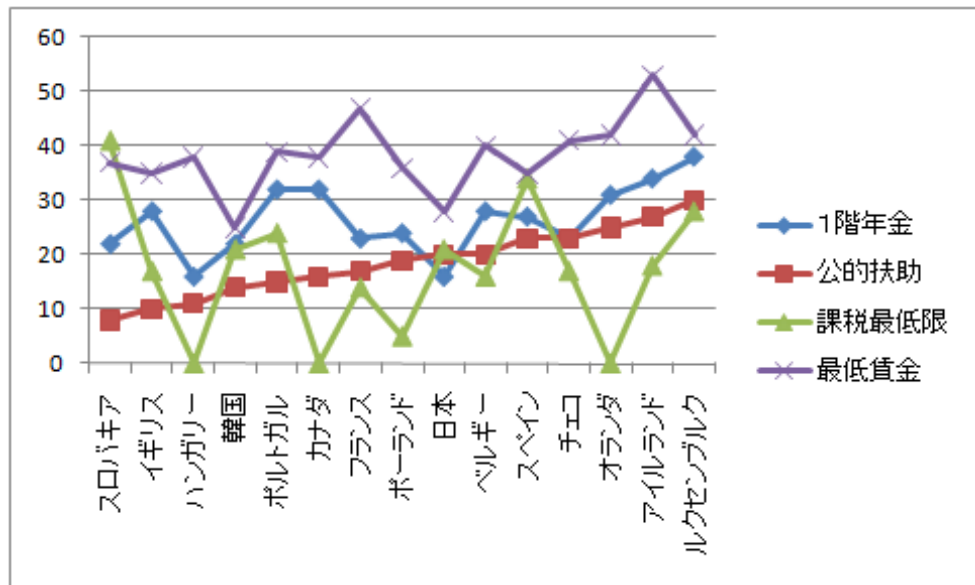
引用：山田篤裕（2009）「国際的パースペクティヴから見た最低賃金・公的扶助の目。標性」社会政策学会119大会

子育て世帯の扶助水準の変化D

最上級地標準世帯等価尺度



年金、生活扶助、課税最低限、最低賃金D



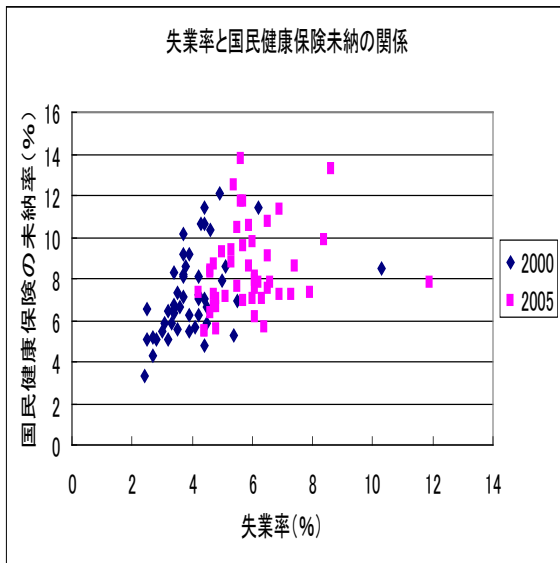
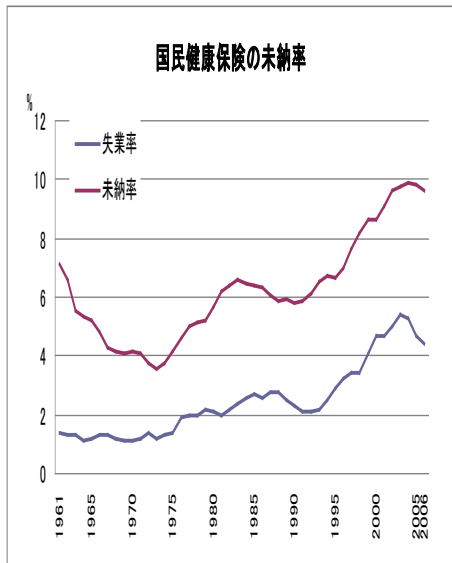
注1. 平均労働者に関して、各国における平均労働者 (average worker : AW)の平均収入(average earnings)に対する比として%で表示されている。収入には平均的な時間外労働と通常の追加手当を含むと仮定する。配当金というかたちをとっていなければ、定期的な年間賞与も含む。本給以外に支給される恩給などは除外する。

- 注2. 年金に関して1階年金部分が社会扶助のみである国は除いたが、カナダ、チェコには社会扶助が入っている。日本は基礎年金で比較している。
- 注3. 課税最低限が0の国は、税額控除の国である。
- 出所: OECD(2007)Benefit and wages2007, OECD, Paris (日本労働組合総連合会(連合)総合政策局 訳(2008)『図表でみる世界の最低生活保障OECD給付・賃金インディケータ』明石書店
- ———(2009)Pensions at a Glance2009, OECD, Paris.

4. 政策提言

1. 雇用保険の適用拡大、生活扶助、住宅手当、最低保障年金制度、給付付き税額控除などにより生活保護制度への負荷を削減する。
2. 専門職労働市場を確立し、正規・非正規の二分モデルを克服し、有効な職業訓練政策、キャリアラダーの仕組みを確立する。失業扶助と制度補完
3. 皆保険・皆年金を確立する。所得比例保険料への統合
4. 生活保護を巡る国と地方の役割分担については、生活扶助関係は国が担い、生活支援サービスは地方が担う。
5. ハローワークと福祉事務所の連携

雇用の不安定や失業率の上昇が国民健康保険を空洞化E



失業扶助と制度補完的な専門職労働市場

就業支援・訓練重視型の失業扶助制度と生活支援型生活保護サービスの連続性

専門職労働市場の確立

- ・新しい働き方
 - ・資格制度
 - ・経験を賃金に反映させる仕組み(キャリアラダー)
 - ・能力開発の機会の保障(キャリア形成休業)
- 安定した家族を形成できるようにする。



制度的補完関係
部分的なフレキシビリティ(雇用の流動性と所得保障の組み合わせ)

失業扶助制度

- ・有期の現金給付
- ・職業訓練条件付き
- ・住宅手当

ハローワークと福祉事務所の連携関係

生活支援型制度

- ・社会生活支援
- ・日常生活支援

ハローワークと福祉事務所(自立支援)の連携 早く利用して、早く自立させる仕組みのために

能力開発・職業

前提：雇用機会の
存在

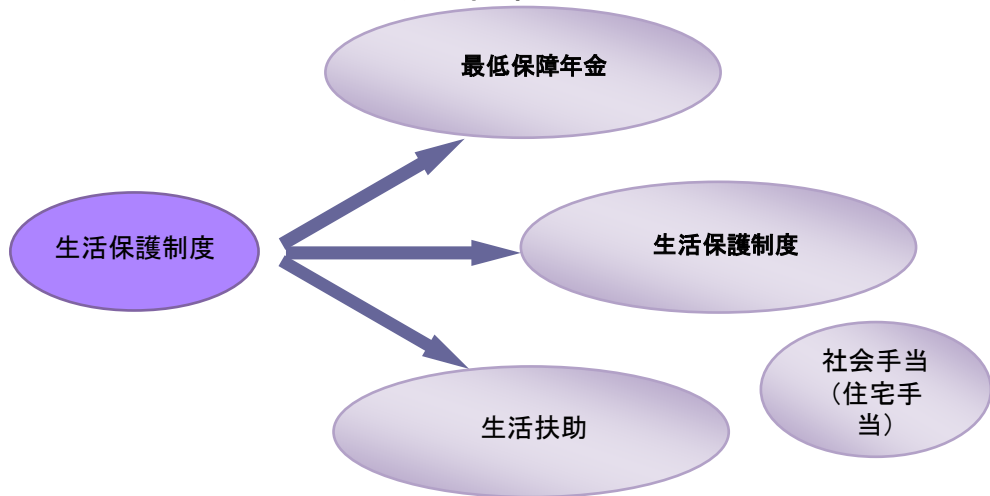
ハローワーク

就労意欲

福祉事務所

社会参加・生活習慣

最低所得保障の役割分担：生活保護制度に負荷をかけない仕組み



政策提言

最低所得保障体系 の立て直し

- ・生活扶助基準・給付設計の見直し
- ・最低賃金の引き上げ、住宅手当、給付付き税額控除
- ・最低保障年金の導入
- ・失業扶助制度の導入（資産制限の緩和、時限、訓練）
- ・非典型労働者（従属労働型自営業者）向け給付

専門職労働市場の 確立

- ・長期・年功型ではない働きかた
- ・流動性はあるが、経験・資格が賃金に反映される仕組み
- ・職業訓練、技能向上の機会保障
- ・専門職労働者でも非正規世帯でも家族を形成できるようにする

社会保険のアクセス保障

- ・社会保険、雇用保険の適用拡大
- ・応能負担型社会保険料体系（税財源は低所得者向け社会保険料補助）

国と地方の役割分担 現金給付部分とケースワーク （現物給付部分）

- ・生活保護への負担軽減
- ・生活支援サービスの強化（日常生活支援）
- ・専門職ケースワーカーと技能・経験の蓄積
- ・ハローワークと福祉事務所の連携

- 参考文献・出典AからE:本報告は以下の研究・文献に基づく
- A:厚生労働科学研究費補助金 政策科学推進研究事業「格差と社会保障のあり方に関する研究」(主任研究者 駒村康平)のうち、山田篤裕・四方理人・田中聡一郎氏との共同研究
- B:慶応義塾大学パネル調査共同研究拠点(<http://www.pdrc.keio.ac.jp/news/jhps.html>) Japan Household Panel Survey, JHPSによる山田篤裕・四方理人・田中聡一郎氏との共同研究
- C:駒村康平(2003)「低所得世帯の推計と生活保護制度」『三田商学研究46』(城戸喜子教授退任記念号)
- D:駒村康平編(2010近刊)『最低所得保障』岩波書店
- E:駒村康平(2009)『大貧困社会』角川SSC