

# 最低賃金制度の拡充策

橘木 俊詔

京都大学経済学部教授

## 1 はじめに

日本の所得分配が不平等化していることは確実である。ただし、その不平等化の程度がどれほどであるか、なぜ不平等化が進展しているか、そしてその不平等化を阻止する必要性の是非、等々を巡って論争がある。

もう1つの論点は、国民の中で貧困に悩む層の比率が増加している、という事実である。所得分配の不平等化が進行しているとしても、国民のすべてが貧困にいないという事実が確認されるなら、所得分配の不平等化を批判する声は小さくなる。しかし、貧困層の数が減少するどころか、増加の傾向にあるということであれば、所得分配の不平等化を容認する人も含めて、多くの人があることを気にするであろう。なぜならば、貧困に苦しむ人の数が増加するということは、生きていくという基本的な人権すら達成されていないと理

解できるからである。

最近OECD（経済協力開発機構）が日本の貧困に関して衝撃的なレポートを出版した。それは表1に示されている。OECD諸国の貧困率（国民のうち何%の人が貧困層であるかを示す比率）を比較研究したものである。貧困率の計測、特に国際比較というのは、相当に困難なことである。国によって貧困の定義が異なるし、家族の人数の差をどうとらえるか、生活水準の差をどう評価するか、といった困難を克服する必要がある。このためOECDは「各国の中位所得の50%以下の所得しか稼いでいない人」を貧困者と定義し、かつ家族人数も共通の尺度で調整している。

もとより、この定義は国際比較用であり、完璧でないが、表1によってわかる衝撃的な事実、日本がOECD諸国の中で第5番目の高い貧困率の国ということである。第1位はメキシコ、第2位はアメリカ、第3位はトルコ、第4位はアイルランド、そして日本も15.3%の高位に位置している。

これら5カ国のうち、メキシコとトルコはまだ中進国といってよく、これらの国の貧困率が高いことは、日本と直接比較してもさほど意味がない。先進国に限定すると、アメリカに次いで貧困率が高いのがアイルランド、そして日本ということになる。日本は先進国の中で、非常に高い貧困率の国になってしまったのである。ちなみに、日本の貧困率は1994年で8.1%に過ぎなかった。ここ10

### たちばなき としあき

1943年生。大阪大学大学院経済学研究科修士課程修了、ジョンズ・ホプキンス大学大学院博士課程修了。京都大学経済研究所助教授、教授を経て現職。著書に『企業福祉の終焉』『封印される不平等』『リスク社会を生きる』（編著）など多数。

表1 OECD諸国の貧困率(%)

1	メキシコ	20.3
2	アメリカ	17.0
3	トルコ	15.9
4	アイルランド	15.4
5	日本	15.3
6	ポルトガル	13.7
7	ギリシャ	13.5
8	イタリー	12.0
9	オーストラリア	11.9
10	スペイン	11.5
11	イギリス	11.4
12	ニュージーランド	10.4
13	カナダ	10.3
14	ドイツ	10.0
15	オーストリア	9.3
16	ポーランド	8.2
17	ハンガリ	8.1
18	ベルギー	7.8
19	フランス	7.0
20	スイス	6.7
21	フィンランド	6.4
22	ノルウェー	6.3
23	オランダ	6.0
24	スウェーデン	5.3
25	チェコ	4.4
26	デンマーク	4.3
	OECD全体	10.7

注：国につけられたカッコ内の数字は貧困率が高い順序である。

出所：OECD(2004), Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s.

年弱の間に2倍弱も上昇したのである。

本稿では、深刻になっている日本の貧困を説明する要因として重要な最低賃金制度について論じる。もとより、貧困率の上昇には様々な理由がある。例えば、失業率の増加、労働者のうち非正規労働者（パートタイマー、アルバイト、契約社員、派遣社員）の比率が増加、失業保険制度の未成熟、生活保護制度の不十分さ、等々で示されるように、様々な理由がある。本稿においてそれらすべての理由を論じることは不可能なので、最低賃金制度についてのみ論じる。

## 2 最低賃金制度とは何か

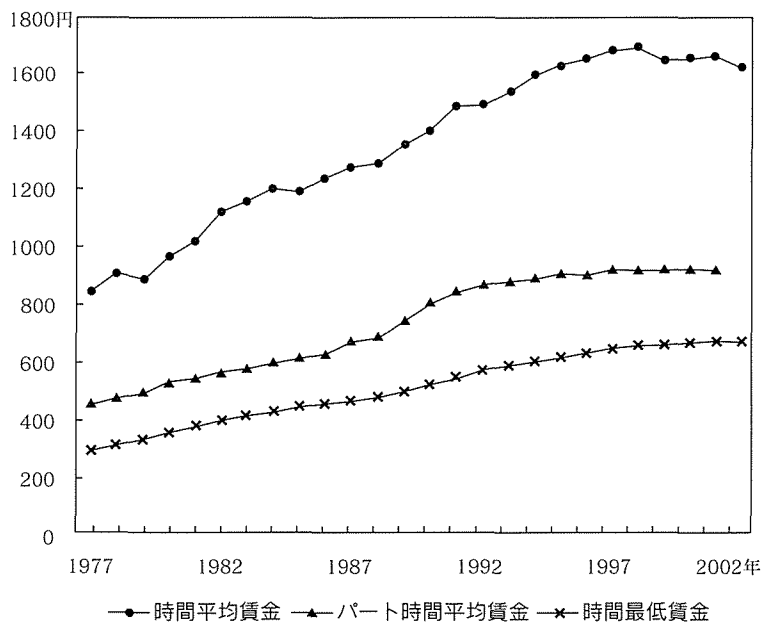
最賃とは法律によって、これ以下の賃金を支払ってはならないと決めたものである。ほとん

どの先進国で最低賃金法は存在しているので、その価値の高さと必要性に合意はある。賃金が非常に低いと、生活に困窮することになりかねないので、ある一定額以上の賃金を払って労働者の最低生活の保証を行うのが、最賃成立の精神である。

憲法において、国民に最低限の文化的な生活を保証すべしとあるので、最賃法は国家の義務を明記しているともいえる。しかし、どの法律でもそうであるように、理想と現実には差があるし、実行の段階で様々な課題を抱えている。そのことを少し考えてみよう。

わが国の最賃制度は、労使の代表と中立委員の参加によって、中央・地方最低賃金審議会を設け、中央政府と府県が最低賃金を決定して、それを法律によって効力を持たせる方式で運営されている。従って、基本的には公共部門が最賃制の主た

図1 全国の一般労働者・パート労働者の時間あたり平均賃金と最低賃金の変遷



出所：厚生労働省統計から計算

る施行者である。他の国はどうであろうか。大別して次の5つの方式がある。

- (1) 政府が法律によって最賃額を決定：フランス、オランダ、イギリス、アメリカ、等々
- (2) 全国レベルの労使団体交渉で最賃額を決定：ベルギー、デンマーク、等々
- (3) 産業別の団体交渉で最賃額を決定し、それを交渉外の人にも適用：オーストリア、ドイツ、イタリア
- (4) 団体交渉で最賃額を決定するが、それを交渉外の人に適用しない：フィンランド、ノルウェー、スウェーデン
- (5) 低賃金産業に部分的に適用：アイルランド

以上の5つの方式でわかることは、中央政府ないし地方政府に決定をまかせているか、それとも民間企業の団体交渉に任せているかが、大きな違いである。日本はこの中でいえば、(1)の方式に該当するとみなせる。

最低賃金額の決定はどの国においても、地域、産業、年齢、勤続年数、職業、等によって細かく

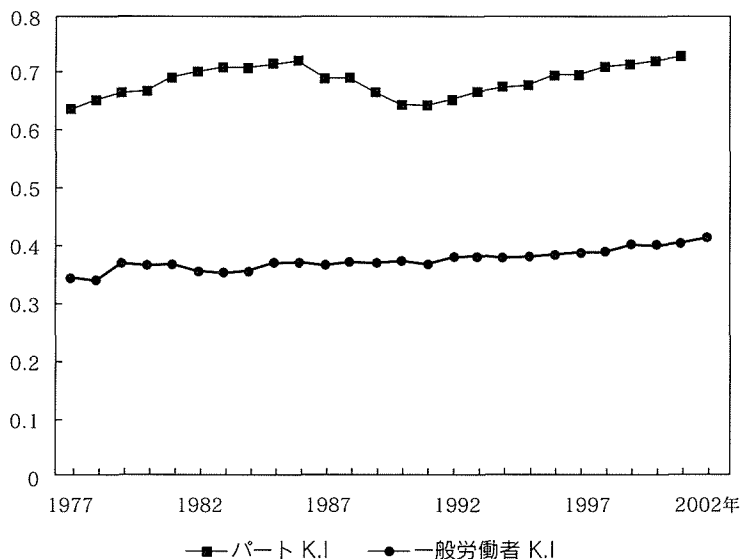
差がついている。わが国の特色は、これらの変数のうち地域と産業による差は考慮されているが、他のほとんどの国で考慮されている年齢が対象として入っていないことにある。

### 3 最低賃金制度の現状

わが国では最低賃金はどの程度の額なのだろうか。最賃は労働者の平均賃金と比較すればもっともわかりやすいので、過去から現在までの一般労働者（フルタイムと理解してよい）、パート労働者の時間あたり賃金との比較を示してみよう。それが図1である。

同図によると、一般労働者の賃金上昇率が30年間にわたってもっとも高いことがわかる。しかし、ここ数年は不景気の影響で、やや下降気味である。パートタイマーと最賃はほぼ平行してやや上昇といえるが、両者ともに一般労働者よりも上昇率は低く、かつ絶対額の格差は拡大中である。しかもパートタイマーは一般労働者のほぼ半額、

図2 一般労働者およびパートタイム労働者のKAITZ INDEXの変遷



出所：厚生労働省統計から計算

最賃はパートタイマーの平均賃金よりも150円から200円前後低い。

最低賃金と他の労働者の平均賃金と比較した比率をKaitz（カイツ）指標とも呼ぶが、それを時系列でみたのが図2である。これを一般労働者とパートタイマー別に計算して、両者で異なるかどうかを調べた。この図によると、パートタイマーの指標の方が、一般労働者の指標よりも約40～50%高いことがわかる。具体的には、パートタイマーの比率は0.7前後であり、一般労働者のそれは0.4弱といったところにある。これは分子（すなわち最賃）が共通で、分母の平均賃金に関していえば、パートタイマーのそれが一般労働者より相当低いからである。

もう1つ興味のある事実は、一般労働者の比率がほぼコンスタントであるのに対して、パートタイマーのそれは1980年代後半にやや減少し、その後ゆるやかに上昇している点である。これは景気循環の波に応じて、パートタイマーの平均賃金の変動幅がより大きいことから生じる帰結である。1980年代のバブル好景気によって賃金が上がり、1990年代の不況によって下がったが、こ

れが顕著に現れたのがパートタイマーであることを物語っている。

ここで日本の最賃を他の先進諸国と比較してみよう。さらに日本の生活保護制度との比較によって、どの程度の手厚さかといったことも調べてみよう。

低賃金の労働者は一体どの程度いるのだろうか。わが国の最低賃金額は国際的にみてどの程度の位置にいるのだろうか。それらを示すものとして、衝撃的な事実が表2によってわかる。表2は、OECD諸国のいくつかの国において、1時間あたり最低賃金額、平均賃金額との比較、最賃以下の賃金しか受けていない人の比率、を示したものである。この表は購買力平価によって評価されているので、共通の基盤で比較が可能である。

表2でわかることは、わが国の最低賃金は、OECD諸国の中でそのレベルに関して、相当の下位にある点である。最賃額について9カ国の中で下から3番目、最賃が平均賃金との比較ではどの程度に定められているかは最下位、最賃以下にいる労働者の比率において下から2番目、である。3つの基準において、他の先進諸国と比較して相

表2 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あたり最低賃金額	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
U.S.A	3.67	38	5

出所：D. Metcalf (1999) "The Low Pay Commission and the National Minimum Wage," *The Economic Journal*, vol. 109, pp. F46-F66.

当な劣位であることが明白である。

最賃額では最高レベルのベルギーの約半額、平均賃金との相対比較では最高レベルを誇るフランスの約54%、最賃以下の労働者の比率は約10%存在している。最低賃金額の設定が相当抑えられているし、むしろ低すぎるといってよい。しかも、低すぎるのにもかかわらず、最賃以下の賃金しか受けてない人が約1割も存在する。この1割の数字は、そもそも最低賃金法が規則通り機能していないことを意味しており、最低賃金法はザル法といわれても仕方がない。

もう1つの衝撃的な数字は表3によって示される。これは生活保護制度の支給額と、最低賃金法から計算される月額賃金額を比較したものである。この表によると、最低賃金額の方が、生活保護制度による支給額よりも低くなっていることがわかる。

この事実は次の2点から異常である。第1に、生活保護制度による支給額は、人が最低生きていくだけの生活費保障を念頭にして算出している。もとより、最低生活水準の設定は様々な要因がからむだけに、簡単な作業ではなが、最低賃金額が生活保護支給額より低いということは、最賃

が生きていくだけの生活費を支給していないと理解が可能である。

第2に、最低賃金を受け取る人は労働をしているのに対して、生活保護を受けている人は労働をしていない人が圧倒的に多い。高齢者や傷病者のように働けない人が生活保護を受けている人の大半を占めるので、その可能性が高いのである。労働している人の受け取り分が、労働していない人のそれより低いのは、人間心理として理解が困難であるし、勤労へのインセンティブとして大きなマイナスである。

これら2つの理由を不自然とみなせるなら、本来ならば最低賃金額の方が、生活保護支給額よりも高いのが正常である。私自身の判断は、生活保護支給額がやや高すぎることも一因であるが、最低賃金額が低すぎるのが最大の理由になっている。他の先進諸国との比較においても低すぎたわが国の最低賃金額なので、最賃額の上昇策は緊急を要することである。

#### 4 最低賃金制度をどう改訂するか

前節の分析によってわかったことは、日本の最

表3 最低賃金額と生活保護支給額の比較 (2002年度 月単位の円額表示)

	最低賃金	生活保護	差
東京(23区)	123,520	163,970	-40,450
神戸	117,760	163,970	-46,207
仙台	107,644	156,590	-48,946
那覇	105,376	149,200	-43,824

(注1)最低賃金は平均月間総労働時間を勤務したものと仮定。生活保護は標準世帯(33才男、29才女、4才子)に基づいている。

(注2)最低賃金は個人に関する事、生活保護支給は家計に関する事なので、比較ができないという考え方もありうる。しかし、最低賃金あたりにいる労働者であっても家族がいるケースが多いので、比較可能性がまったくないとはいえない。もとより、夫婦ともに働けば所得は増加するので、生活費の上昇は可能である。最低賃金制度と生活保護制度の比較はこのように様々なケースがあり、比較には注意が必要であることは確かである。しかし、本文でも述べたように、最低賃金が低すぎるという事実はほぼ確実である。

出所：厚生労働省の統計から計算

低賃金制度は不十分にしか用意されていない、ということである。それは(1)低額すぎる最低賃金額、(2)生活保護支給額よりも低いという矛盾、(3)最低賃金額より低い賃金を受領している人が10%前後存在する、ということに要約される。

この現状を打破するためには、最低賃金額の上昇策と、最低賃金法の遵守策というのがもっとも重要となる。ここでは前者の政策について論じてみよう。貧困者の数が増加しているのは、国が貧困ラインと決定している生活保護支給額より低い最低賃金額しか、法によって設定されているにすぎないことが大きな理由となっているからである。最低賃金額を上げることによって、貧困者の数が減少するのは確実である。

中央・地方の最低賃金審議会において、最低賃金額の上昇策に強硬に反対するのは、当然ながら経営側である。労働コストの上昇につながるので、経営側はこれを嫌うのである。ここは経営側に対して、最低賃金額あたりにいる労働者であれば、生活が困難であることの実態を正確に訴えて、経営側の理解を求める努力が必要である。

経営者に次のような質問をすることも有効かもしれない。すなわち、最低賃金額を示して、この額であなたのお子さん、もしくは奥さんが食べて

行けるかどうかを問うのである。自分の家族がこのような低い賃金しか稼いでいないことを知れば、経営的に苦しいことはわかっている、賃金を上げねばならないことを心情的だけでも理解できるのではないか。心情的に理解してもらえれば、次のステップに進みやすいメリットはある。

ここで重要なことは、最低賃金額のアップの要求を勝ち取るためには、誰かが犠牲になる必要もある、ということである。最低賃金額のアップがあれば、労働費用の増加があるわけで、その影響力を小さくするために、高額な賃金を受領している労働者において、少額の賃金カットが必要であるということの認識が期待される。その対象としてフルタイムの中老年男性の労働者が中心であるが、経営者の報酬に関してもわずかながらの削減が必要となろう。いわば高額賃金稼得者と経営者の連帯意識に期待が集まる、といってよい。

次に重要なことは、最低賃金額のアップによって、そのあたりにいる労働者の勤労意欲の向上に期待できるという点である。これは労働生産性の上昇につながり、企業にとってもベネフィットとなることの認識である。最低賃金額のアップは一見経営側にとってマイナスと映るが、生産性向上のメリットは無視できないのである。■

# 貧困にどう立ち向かうか

—生活保護制度の在り方に関する専門委員会が残した課題—

布川 日佐史

静岡大学人文学部教授

国内で拡大する所得格差、貧困、社会的排除の実態を国としてまとめ、それをもとに「貧困と社会的排除に対抗するナショナル・アクションプラン」を策定し、本年1月に大規模な制度改革を実施したドイツの動きをこの10年ほどフォローしてきた<sup>(1)</sup>。就労可能なのだが仕事につけず生活に困窮している人へ、福祉事務所と職業安定所が連携し、どのように所得保障と活性化（アクティベーション）・就労支援を組み合わせるのが制度改革の中心課題であった。

日本においても、貧困にどう立ち向かうかが問われている。社会保障審議会福祉部会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」（以下、専門委員会）は2003年夏から1年半にわたり議論を続け、その結果を昨年12月に「報告書」としてまとめた<sup>(2)</sup>。それを受け、厚生労働省は老齢加算の縮減や高校進学費用の支出などいくつかの変更を行なった。また、全国の自治体は今年6月から職安と連携し、生活保護における自立支援プログ

ラムを展開することになった。

貧困にどう立ち向かうべきか、今後の検討に役立てていただくため、ここでは専門委員会「報告書」の内容のポイントを、そこに関わったものとして個人的な立場から4点に絞ってまとめておきたい。

## ① 「利用しやすく自立しやすい制度へ」

専門委員会は、貧困状態に陥った人が生活保護をなるべく早めに利用できるようにしたほうが、生活再建も早く、長期的に見れば財政支出の節約にもなるとの合意のもとに、生活保護制度を「利用しやすく自立しやすい制度へ」改革するという基本方向を提起した。

「利用しやすく」というのは、保護受給開始を早めるという保護開始時期に関する専門委員会の合意を反映したものである。たとえば、現在は生活保護申請時に保有できる現金・預金を1ヶ月の最低生活費の2分の1までしか認めていない。これではわずかな貯金があれば保護が受けられない。それを使い切ってから保護申請ということになる。しかし、そうこうしている間に病気が重くなるかもしれないし、借金を抱え込んでしまうかもしれない。家族の中にさまざまな問題も生じるだろう。専門委員会の合意は、いっそのこと保有できる現金を3ヶ月分ぐらいいまで増やし、早めに

### ふかわ ひさし

1954年生。京都大学文学部卒。立命館大学大学院経済学大学院博士後期課程単位取得退学。静岡大学助教授を経て現職。著書に『生活保護「改革」の焦点とは何か』（共著）『雇用政策と公的扶助の交錯』（編著）などがある。

保護の対象にしたほうが、生活再建も早いだらうということである。

ただし、より多くの人を受け入れるとか、それにとまなう財政支出の増加を認めたわけではない。内閣府や財政制度等審議会から「生活保護財政支出を抑制せよ」という大枠をはめられた中での合意であり、困窮や健康状態が深刻になってからではなく、早めに保護を開始すれば、財政支出を増やしもするが、減らすことにもつながるだろうという微妙なバランスの上に立って提起した方向性である。

生活保護受給者の急増が強調されているが、受給者数で見れば1980年代の水準に戻った段階である。90年代末からの完全失業率の急上昇、非正規雇用の急拡大、所得格差の拡大などと比べると、国民全体の中に占める生活保護受給者比率はまだ低く抑えられているとみるのが正当である。生活保護を必要とする人に制度が届いていない。生活保護の入り口には、資産活用要件、稼働能力活用要件や徹底した扶養調査が厚い壁として立ちはだかっている。現代日本社会の貧困の深まりを前にすると、報告書が提起したぐらいの「利用しやすい制度へ」の改善では不十分なのは確かである。ただし、早めに利用できる制度へという基本方向を示したことは、「入り口で徹底的に絞る」という従来の運用とは根本的に異なるのも確かである。

「自立しやすい」という点では、専門委員会の議論は、「福祉から就労へ」というワークフェア的な方向の議論と、「まずは福祉で」という方向とが、混ざりあったものであった。結果として、生活保護給付額の見直しと、自立支援プログラムの提起を行なったが、給付額を減らしたり、給付期間を制限することで就労を促進するというワークフェアの方向を明示したわけではない。所得保障と就労支援は代替関係にあるのではなく、所得保障をしながら就労支援をする必要があることは専門委員の共通認識であった(3)。

重要なのは、そもそも自立を就労自立に限定しないとの合意ができたことである。

「ここで言う『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、それぞれの被保護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・生活管理を行な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）をも含むものである。」（「報告書」）

自立を、単に就労自立・経済的自立を意味するものではないと明言したのであり、これは全国各地の福祉事務所で貧困に立ち向かっているケースワーカーに発想の転換を迫るものである。

今後「利用しやすく自立しやすい制度へ」という方向に沿った改革を進めるには、生活保護以下の生活水準で暮らしている貧困世帯の実態を把握し、それらの人が生活保護を利用できるようにするための体制と財源を明らかにしなければならない。生活保護利用者が広がっていけば、本人とその家族の生活再建に資するというだけでなく、地域社会にも様々な波及効果が生じるのだという、説得力のあるわかりやすい議論を組み立てていく必要がある(4)。

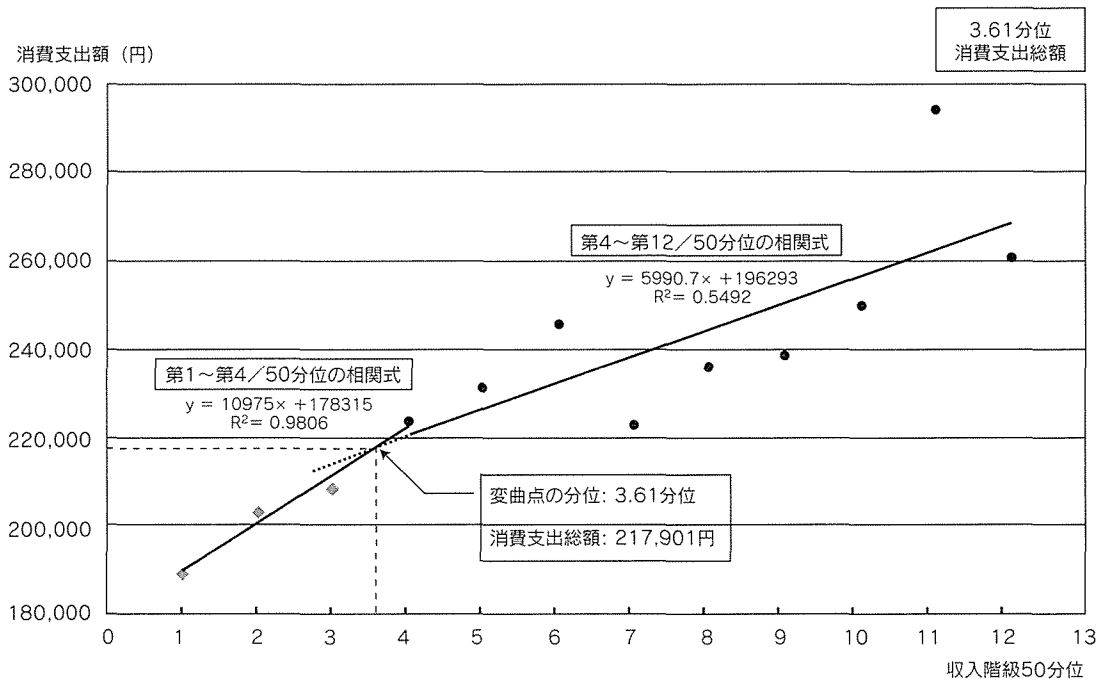
## 2 生活扶助基準の在り方について

貧困と立ち向かうという時に、そもそも貧困をどのように定義し、基準をどこに設定するのか、そして、それらについて社会的に合意ができていくかが基本中の基本課題である。

専門委員会は貧困の基準となる生活扶助の給付額とその構成（展開）に関する提言をおこなった。



図 家計調査特別集計結果による収入階級別消費支出額  
(勤労者3人(夫婦1人)世帯) (第1~第12/50分位)



出所：第2回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」 「説明資料」より

基調は、現在の生活扶助給付水準は低所得世帯の消費支出額より高いということである。生活扶助費の引き下げを示唆している。しかし、逆に見れば、多くの低所得世帯が生活保護以下の消費水準で暮らしているということを公式に認めたということでもある。「捕捉率についても検証が必要」という付記も活用し、生活保護水準以下で暮らす低所得世帯を放置していいのかと、議論を逆転させなければならない。

問題は、検討の過程で、生活扶助基準の設定原則の曖昧さが明らかになったことである。今回の生活保護基準の妥当性に関する検証作業で注目す

べきは、第1に、“生活扶助基準給付額は、低所得世帯の生活扶助に相当する消費支出額と等しくなければならない”を原則としたことである。生活保護世帯の生活水準は、国民全体の生活水準との相対比較で決めるべきだが、そうではなく低所得世帯と比較したのである。また比べる中身も、生活水準総体ではなく、低所得勤労者世帯の「生活扶助相当支出額」を抜き出し、それを生活扶助給付金額そのものと比べたのである(5)。

今回の検証作業で注目すべき第2の点は、「変曲点」(貧困との分かれ目)なるものの推定作業を行なったことである(6)。どの低所得世帯層と

比べるべきか、その根拠となったのが変曲点の分析結果である。厚労省によれば、現行のいわゆる消費水準均衡方式は、実は一般世帯の消費水準との均衡（一定の格差の維持）をもとに最低生活費を決める方式ではなく、変曲点分析によって貧困の分かれ目を決め、そこに合わせて最低生活費を決める方式であったということである<sup>(7)</sup>。しかも厚労省が例示した変曲点は、生きていけるかどうか（絶対的貧困）の境目であるかのように、収入階級50分位の下から3番目と4番目の間というとても低いところに設定されていた。

専門委員会では変曲点分析に関するデータ処理の手法や結果への疑問が続出した。専門委員会として分析結果を正式に了承したわけではない。ただし、その後の検証作業を振り返れば、一応、第4・50分位あたりに変曲点があると前提して検証したことになった。

貧困とは、国民一般の生活様式（生活の質）を保った暮らしができない状態のことであり、具体的な基準は国民一般の消費水準との相対的関係をもとに設定するというのが現在の最低生活費決定原則のはずである。所得格差が拡大してきた現代社会において、この原則を確認しなおさなければならぬ。その上で、最低生活費の算定にあたって、一般世帯の消費水準との相対的格差を原則にするのか、変曲点分析を発展させ、それをもとに貧困の境目を確定するのか<sup>(8)</sup>、または両者を関連させて最低生活費を決定するのか、それとも、まったく異なった新たな設定方法を導入するのか、体系的な検討が必要となっている。

貧困と立ち向かうには、生活保護基準の設定そのものに関する社会的な合意を作り上げることからはじめなければならない。

### 3 稼働能力活用要件

現在の保護受給世帯のほとんどは、高齢や障害などによって稼働能力がないと判断された非稼働

世帯である。生活保護を「利用しやすく自立しやすい制度へ」と転換し、貧困と立ち向かえるようにするポイントは、稼働能力のある人が生活保護を実際に受給できるようにし、その自立を支援することにある。現在は、稼働能力の活用が生活保護実施上の要件となっており、稼働能力不活用の場合、その人が生活に困窮しているのが明らかでも、生存権を保障しなくて当然だとなっている。現場では稼働能力を活用しているかどうかの判断をめぐって大きな誤解と混乱があり、たくさんの悲劇が起きてきた。

報告書は、多くの自治体が年齢や「稼働能力があることをもってのみ保護の要件に欠けると判断」している現実を踏まえ、そうした誤った運用をなくすために「客観的評価のための指針を策定することが必要である」と提言した<sup>(9)</sup>。私個人としては、何度職安に通ったかなどいくつかの指標を数値化したマニュアル的な基準をつくり、それをもとに判断するのはふさわしくなく思っている。失業等により就労していない人の場合、保護申請時の生活困窮の現実を踏まえれば、稼働能力があっても十分な就職活動もできず、就労するにも就労できないのだから、現行規定と判例をもとに、「稼働能力を活用していないとはいえないので保護を適用する」とせざるを得ないのではないかと考えている。

報告書は、就労していない人からの保護申請の場合、「稼働能力を活用する意思がある旨表明されれば自立支援プログラムの適用を積極的に進めるべきである」と提言している。ここは最終の専門委員会における議論をもとに改訂したところである。申請時に就労していない人へ自立支援プログラムを適用し、稼働能力活用要件をクリアできるようにし、保護開始への道をつなげたと言える。しかし逆に、保護受給前に入り口で「ワークテスト」を課してしまうことになる危険性もある。引き続き検討が必要な点である。

また、「そもそも、稼働能力活用の要件自体を

見直し、就労していないものについてはとりあえず保護の対象とすることも考えられるとの意見もあった」との付記がある。稼働能力活用は保護受給権を得るための「積極的要件」ではない。生活に困窮していることをもってまずは保護を開始すべきという趣旨であり、保護の要件規定の変更を求める意見である。稼働能力を活用しなければ生存権を保障しないと、勤労の義務を果たさなければ生存権を保障しなくて当然だとか、あまりにも単純な決めつけがなされてきた。現代の貧困と立ち向かうには、「あなたの最低生活は保障しません（＝あなたは死んで当然です）」などと言うことができる制度でよいのかどうか、しっかりした検討が必要である。

最後に確認すべきは、専門委員会は保護申請時に「就労していない人」への適用基準について議論したのであり、報告書はそれを反映したものである。たとえ十分な収入が得られないとしても、申請時に何らかの就労をしている人は稼働能力を活用しているのであり、保護が適用されて当然だと前提しているということである。

#### 4 自立支援プログラムの提起

報告書は先に述べたように、自立を単に就労自立・経済的自立を意味するのではなく、「社会福祉法でいう自立」であると明記した。自治体はこの定義に沿った多様な自立支援プログラムを策定し、対象者に合った自立支援を展開することになる。「自立支援プログラム」が今回の見直しの目玉である。専門委員会の報告書がもとになって、自立支援への軸足の移動がどのように進むのか、今後注目を要するところである。

厚労省は本年3月に「自立支援プログラム導入のための手引き（案）」や「自立支援プログラムに関する生活保護業務の実施方針の策定に関するQ&A」など、細かな点にいたるマニュアルを作り、まずは就労支援から始めればよいとの方向性

も示してきた。これを受け、6月末までに都道府県や政令指定都市の生活保護担当部局と労働局・職安との協議会が全国で開催され、現在、自立支援プログラムが具体化に実施されはじめている。各地の福祉事務所と職安が、地域の実情を踏まえて、どのような自立支援プログラムに取り組み始めているのか、全国的な実態把握と、モデル事例の検証をしなければならない。

自立支援プログラムにおいて、職安の関与・役割が明確になったことの意義は大きい。すでに5月時点で、全国のハローワークに100名のコーディネーターが配置された。これによってすぐに就職できる人もでてくるだろうが、そうした人ばかりではない。職安は、何らかの就労阻害要因を抱えた人に紹介できるような求人確保できるかが問われてくる。現在の雇用状況のもとで、職安としては求人紹介という業務に留まっているのではなく、コミュニティ・ビジネスの創出や公的就労の場の創出など、雇用の場そのものを創り出す課題に取り組むことにならざるを得ないだろう。

他方、福祉事務所サイドとしては、対応が職安まかせにならないようにしないといけないし、自立支援プログラムの組み直しや再評価の仕組み、フォローアップの体制を早急に創り出さなければならない。

#### ● おわりに

貧困と立ち向かうには、以上で述べてきたように、生活保護制度が所得保障と自立支援・アクティベーションをセットにして実施できるよう改善する必要がある。こうした制度改革とともに、それと並ぶ大きな問題は、ケースワークの性格や、ケースワーカーの指導・指示と制裁の関係など、生活保護利用者とのかわり方の見直し、言葉を変えれば、当事者主権の確立の問題である。

たとえば、自立支援プログラムは、当事者の自

主性が重要だと指摘しつつも、取り組みが不十分な場合は保護の廃止という制裁と結び付けている。今回、生活保護法60条「生活上の義務」、62条「指示等に従う義務」及び27条「指導及び指示」に関する見直しは議論できなかった。被保護者は指示に従う義務があるとして、ケースワークの名の下で、保護の廃止と絡めて被保護者の自己決定と自由を侵害する事例が頻発している。こうした土台の上で自立支援プログラムが実施されれば、「保護廃止＝自立」という運用がまかり通りかねない。「被保護者の権利及び義務」を現在の福祉の理念にあわせて改善し、当事者の主権を保障する課題が残っている。

貧困と立ち向かうためには、どのような体制を作り上げるのかということだけでなく、当事者主権を尊重した基本姿勢での運用に転換することもあわせて検討しなければならない。■

#### 《注》

- (1) 布川日佐史編著『雇用政策と公的扶助の交錯』（御茶の水書房、2002年2月）や、「ドイツにおけるワークフェアの展開―稼働能力活用要件の検討を中心に―」（『海外社会保障研究』第147号、2004年6月）など。
- (2) 「報告書」の具体的内容については、『賃金と社会保障』No.1388(2005年2月下旬号)でコメントを述べた。なお「報告書」は厚労省のHPで公開されている。ご参照いただきたい。
- (3) 専門委員会に参加した3名の対談がこの点をよく示している。岩田正美・八田達夫・後藤玲子「所得保障と就労支援：日本におけるワークフェアのあり方」（『海外社会保障研究』No147、2004年6月）。

- (4) 社会政策学会第109回大会（2004年10月16日）分科会「生活保護改革を考える」における、駒村康平、阪東美智子、鈴木亘各氏の報告。
- (5) 詳しくは、竹下・大友・布川・吉永編著『生活保護「改革」の焦点は何か』（あけび書房、2004年、P.52）
- (6) 「社会的に必要な消費水準があると仮定すると、所得が減っていても、この消費水準を維持しようとするが、ある水準の所得を超えて低くなると、この消費水準を維持できなくなり、急激に消費水準が低下するため、このような『変曲点』が生じると解釈できる。この変曲点を境として、以下の水準では最低生活を営むことが難しくなるものと考えられる。」（第2回専門委員会「説明資料」より）
- (7) 1983年に中央社会福祉審議会は変曲点を求めたうえで低所得者との均衡を検討したのであり、それが消費水準均衡方式にもとづく最低生活費の妥当性の検証手法である、というのが厚労省の見解である。（同上「説明資料」より）
- (8) 専門委員会に先立ち、厚労省は「社会生活に関する調査検討会」を設置し、一般低所得世帯及び被保護世帯の家計と社会生活の両面について生活実態を調査し、最低生活費に関する検討を進めていた。生活様式の質を示す指標（「社会生活指標」）を使ったそこでの分析結果は、今後の手がかりとなろう。
- (9) 「…稼働能力があることをもってのみ保護の要件に欠けると判断すべきものではないことに留意する必要がある。したがって稼働能力の活用状況については、年齢等に加え、本人の資格・技術、職歴、就労阻害要因、精神状態等に関する医師の判断等と、これを踏まえた本人の就職活動の状況や地域の求人状況等の把握による総合的評価が必要であり、その客観的評価のための指針を策定することが必要である。」（「報告書」）

# セーフティネットの再構築をめぐる

駒村 康平

東洋大学経済学部教授

## 1 はじめに—社会経済の変化と社会保障改革

2004年年金改革、2005年介護保険改革、障害者福祉改革やそれにつづく医療保険改革など団塊の世代の退職、本格的な高齢化社会の到来を前にして、社会保障制度改革が集中的に進められている。その中で主たる議論は、負担と給付という社会保障制度の大きさの問題に集中し、仕組みそのものの議論は進んでいない。1960年代に確立した日本の社会保障制度は、年金保険・医療保険への皆年金・皆保険を柱にした社会保険中心型であり、公的扶助や社会手当は限定された役割となっている。この背景には、低い高齢化率、人口増加社会、高度経済成長、終身雇用・組合別労働組合・年功賃金といった安定した雇用慣行、小さい所得格差といったように社会経済の環境が社会保険中心型福祉国家にマッチしていたという事情も

### こまむら こうへい

1964年生。慶應義塾大学大学院修士課程修了。社会保障研究所、国立社会保障・人口問題研究所、駿河台大学助教授、東洋大学助教授を経て05年より現職。著書に『福祉の総合政策』『リスク社会を生きる』（共著）などがある。

ある。

しかし、今日、少子高齢化・人口減少社会、低成長社会、国と地方の膨大な債務、流動化のすすむ労働市場、所得格差の拡大といったように社会保険中心型福祉国家を維持する条件が失われており、社会保障制度の大きさだけでなく、仕組みそのものを議論する必要がある。そのなかで重要な役割を果たすのが、最低所得保障、セーフティネットとして重要な役割を果たすのが生活保護である。

本論は、大きく変化する社会・経済環境のもとでの生活保護制度の役割を論じてみたい。

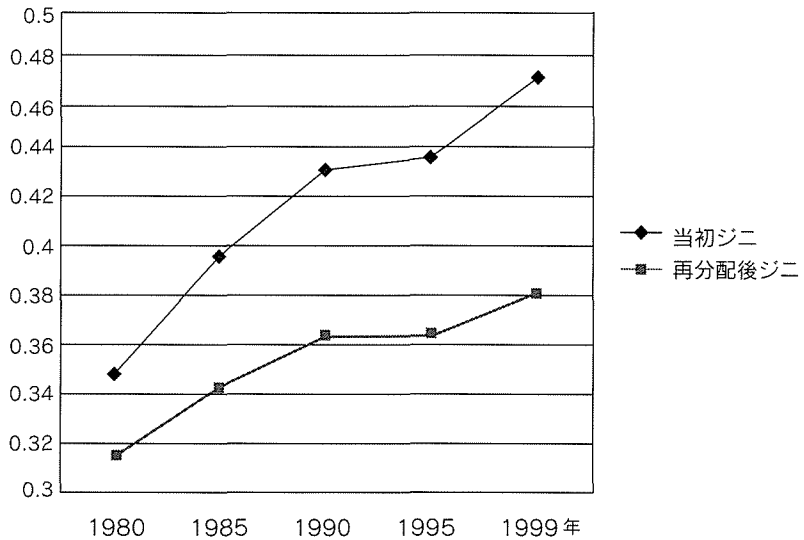
## 2 格差・貧困と生活保護の役割

### (1) 格差と貧困

労働市場の流動化のなかで、低賃金で不安定な労働者に代表される負け組と、ITブームのなかで躍進した起業家に代表される勝ち組に社会が分化し、日本はいわゆる格差社会に突入するのではないかと不安が指摘されるようになった。たしかに、図1で見ると統計的にも所得格差の尺度として頻用される、ジニ係数は上昇傾向にある。

この原因について、①雇用などの経済システムを通じて所得格差が拡大しているという見方と、②ヨーロッパ諸国と異なり、日本の所得格差は高齢者ほど拡大する傾向にあり、高齢化によって所

図1 ジニ係数の推移



注：係数の範囲は0から1で、係数が大きくなるほど格差の拡大を示す  
資料：厚生労働省「所得再分配調査」から作成

得格差が大きな高齢者のウェイトが増してきたため見かけ上の所得格差が進んでいるという見方があり、ジニ係数の変動だけで直ちに日本が本格的な格差社会に突入したとは断言できない。しかし、国民意識のなかで自分自身の所得階層を中の中と考える人が減少する一方、中の下、下が増加傾向にあることを考えると、少しずつであるが、格差社会に向かっている可能性が考えられる。

格差はなぜ問題なのであろうか？中産階級のうち一部の人の所得が増加し、他の人の所得が安定したままという形の所得格差の拡大は、羨望ややっかみはあるものの、あまり問題はない。問題なのは、最低生活保障とされる水準を下回る生活水準の人の割合、いわゆる貧困率が上昇することである。貧困率の上昇は、社会を不安定化し、窃盗発生率、犯罪による収監率などにも影響を与えるとされ、今後、過度な所得格差が進めば、新たな社会問題を生み出す可能性もある。

人々が貧困であるか否かを区分する最低生活水準には、①絶対貧困ライン、②相対貧困ラインがある。絶対貧困ラインは、身体を維持し、活動で

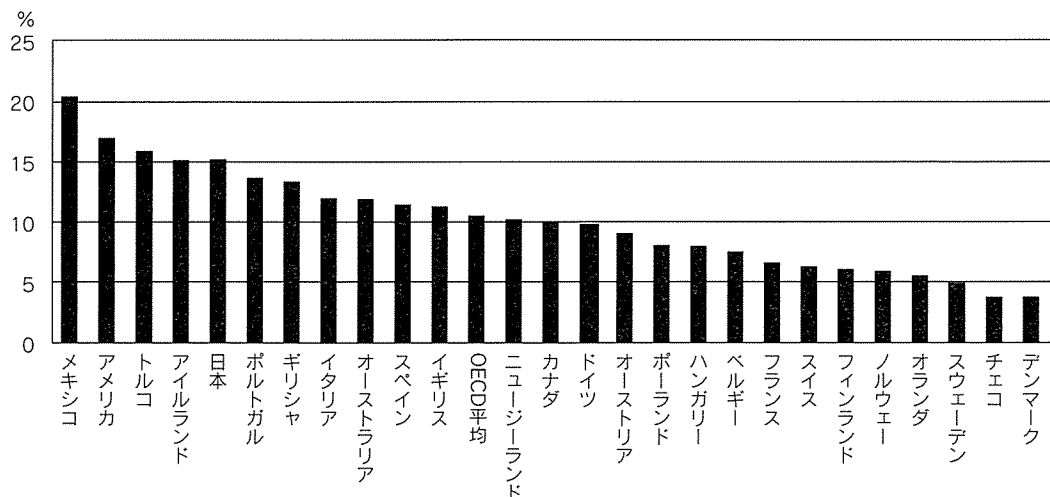
きる程度のエネルギー摂取量を確保するために必要な食糧を購入できる支出額で設定される。一方、相対貧困ラインは、相対的な所得水準を基準としている。たとえば、図2で示すようにOECDは、中位所得の50%の所得を貧困ラインと設定しており、OECD各国の比較で、日本の貧困世帯比率は15.3%となっており、比較的上位にある。

## (2) 生活保護制度の役割と動向

政策的な貧困ラインは生活保護制度の定める保護基準（最低所得水準）である。「文化的で最低限度の生活」と設定されている保護基準は厚生労働大臣が定めており、当初は、マーケットバスケット方式（1948-1960年）、②エンゲル方式（1961-64年）という絶対貧困水準からスタートし、高度経済成長期には、格差縮小方式（1965-83年）、水準均衡方式（1984-現在）という相対貧困水準の考え方に従って改定されている。

生活保護制度<sup>(1)</sup>の受給者数は、社会・経済状況の変動に左右される。過去の受給状況をみると、戦後まもない現行法の制定直後の1950年頃は、

図2 OECD各国比較平均所得50%以下の世帯の割合



資料：Marco Mirad' Ercol & Michael Forster(2004)より作成

200万人を超えていたが、1965年には160万人以下にまで減少している。この背景には、神武景気や岩戸景気などの好景気の影響に加え、1970年代前半に精神薄弱者福祉法（現在の知的障害者福祉法）、児童扶養手当法、老人福祉法の導入がある。その後は、いわゆる高度経済成長期の影響で、1970年には、生活保護受給者は130万人台にまで減少したが、1973年の石油ショックによる不況を受け、再び受給者は増加傾向に転じ、1984年には147万人弱となった。

図3は最近の動きを示している。1980年代後半になると、再び受給者の数は減少傾向を示す。これには、好景気や1986年の年金改正において障害基礎年金が創設されたことも影響しているが、1981年に出された「123号通知」いわゆる「適正化」が図られたことが大きいとされている。このころ、暴力団関係者などの不正受給が社会問題化し、資力調査がいつそう強化された。そして1980年後半からのいわゆるバブル景気のなかで、保護率は一時期大きく低下した。しかし、90年代半ばからのバブル崩壊後は保護率は上昇に転

じ、2003年には保護率は10%を超えている。

また、実際に生活保護を受けている世帯は低所得者世帯の一部にすぎない。生活保護が定める最低限度以下の生活をしている人のなかで、実際に生活保護を受給している人の率（捕捉率：テイクアップ率）は、25%程度と推計されており、生活保護制度というセーフティネットの隙間から多くの低所得者が漏れているとされる。

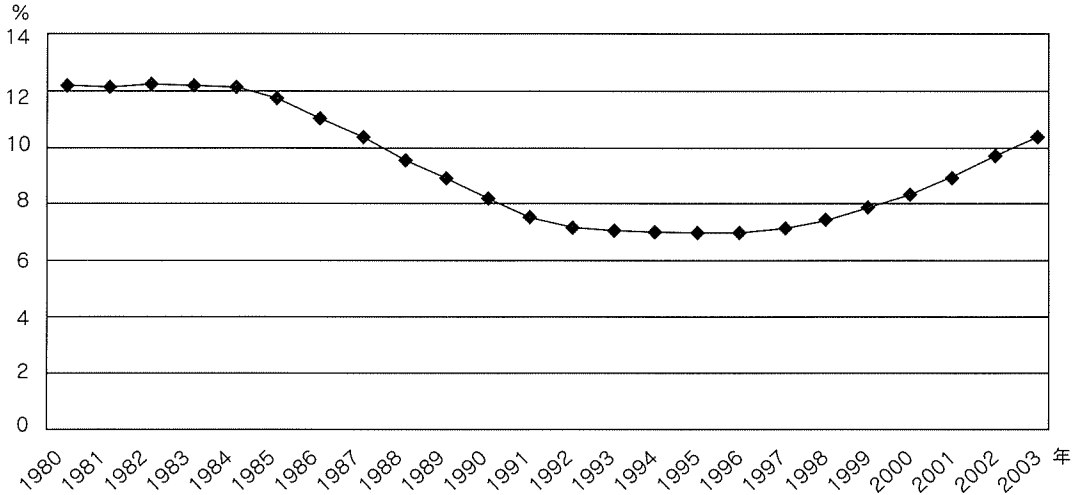
さらに生活保護受給者の内訳も変化しており、高齢者世帯が急増し、なかでも高齢単身世帯、特に女性の単身世帯の割合が高くなっている。高齢者、障害者などの稼働所得を期待しにくい世帯が、生活保護を受給する率が高くなるにつれて、生活保護の受給期間の長期化という問題が生まれてきている。

### 3 生活保護改革の動き

#### (1) 財政制度等審議会の動き

こうしたなか、社会保障制度改革の一環として社会保障審議会福祉部会「生活保護制度の在り方

図3 生活保護率の動向



資料：厚生労働省『厚生統計要覧』から作成

に関する専門委員会」で、生活保護制度の見直しも議論された。また財政制度等審議会においても、以下のような論点で生活保護制度の見直しが指摘されている(2)。

財政制度等審議会の問題意識は、1) 生活保護受給者が急増し、国及び地方の財政にとっても深刻な問題の一つとなっている、2) モラルハザードが生まれ、被保護者の自立を阻害しかねない、3) 一般の低所得者層との間で可処分所得に逆転現象を生じている、4) 生活保護の執行にあたって、資産、能力等すべてを活用するという要件が徹底されておらず、自治体の取組みが不十分であるという点が、挙げられている。この根拠のひとつとして、保護率の地域格差があるとしている。

こうした問題を解消するために、1) 生活扶助基準・加算の引下げ、高齢加算・母子加算の廃止、2) 生活保護費の半分を占める医療扶助の適正化、3) 被保護者の自立の促進、4) 三位一体の改革に関連し、国と地方の役割分担及び費用負担の見直しを進めていくべきであると同審議会は主張している。こうした問題点の指摘や提言は正しいので

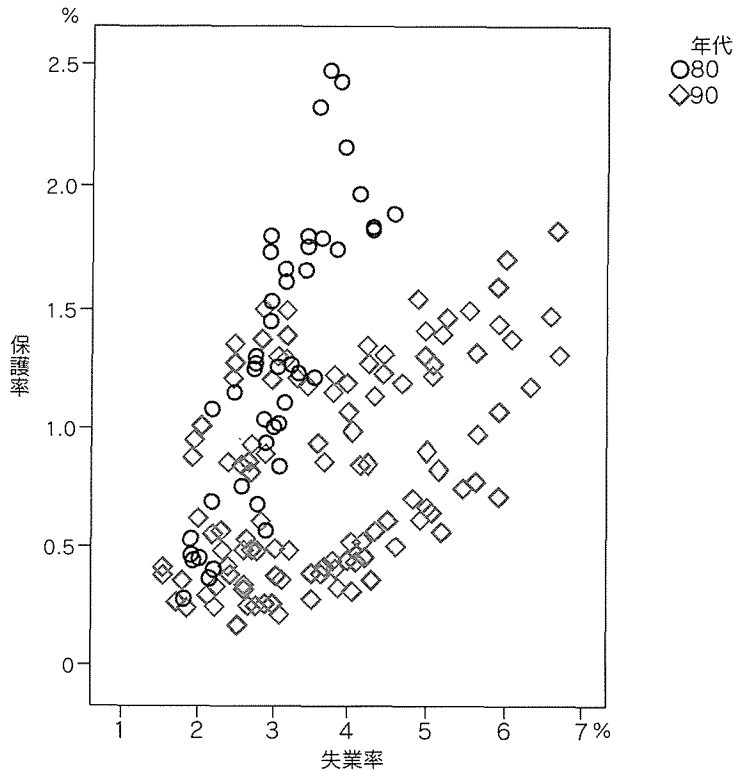
あろうか？

まず、財政制度等審議会の指摘した地域間での保護率の格差の問題については、低所得者世帯の比率が地域によって異なることを考慮すれば、保護率の格差が発生するのは当然であり、このことから被保護者のモラルハザードや地方自治体の努力不足に結びつけることは非科学的である。また、生活扶助の水準見直しは、それ自体は必要であるが、一概に下げるべき、あるいは加算を廃止すべきであるという議論には根拠はない。むしろ戦後の絶対貧困基準からスライド調整でコントロールしてきた扶助基準そのもの、給付設計、各種扶助のあり方などについて、国が保障すべき最低生活基準はどこなのかを統計的・科学的に検証すべきであろう。

もうひとつの論点である国と地方の役割分担及び費用負担の見直しであるが、これは現在の生活保護給付費の国庫75%、地方25%の負担割合を地方により高くし、財政的な理由から地方自治体に生活保護給付抑制の動機を持たせようというものである。裁量的な保護率抑制自体問題があるが、



図4 都市自治体の失業率と生活保護率の年代別分布



資料：全国市長会（2005）『生活保護制度に関する調査結果2』より作成

たしかに、一部の被保護者のなかには、本来受給すべきではないものも受給しているという「濫給」の問題は存在している。では、こうした国と地方の費用負担の見直しにより、地方自治体は生活保護率を引き下げることができるのであろうか。全国市長会は、今年4月に「生活保護制度に関する調査結果2」を発表し、否定的な見解を示している。しかし、この調査は、統計的・科学的検証が行われていない。そこで、全国市長会のデータを使って統計的な検証を試みた。詳細は技術的に複雑なので、別紙(3)に譲るが結論だけを見たい。

まず、生活保護の保護率を左右する失業率との関係であるが、図4で見ると、80年代と90年代では分布の位置が変化している。80年代は失業率の上昇と保護率の関係は、その傾きが急で

あることから、密接な関係があったが、90年代はその関係が弱まっている。この原因は生活保護制度運用上の問題なのか、生活保護をうける可能性の高い低所得者世帯の年齢構造が高齢化し、失業率との関係が弱くなったのか、より厳密な検証が必要であるが、変化はあまりにも急激である。

つぎに、生活保護の財源の国庫負担率の引き下げ、すなわち地方自治体の負担分の引き上げによって地方自治体が保護者を抑制するのかを確認するために、国庫負担率80%であった1984年まで、国庫負担率が70%になった1985年から1988年までと、国庫負担率75%になった1989年以降の3つの期間に分けて分析した。失業率と保護率の関係が変化しているか否かで判断したが、たしかに、国庫負担80%から70%に下げたときには、失業率と保護率の関係は弱くなったため抑制効果の可

能性がある。しかし、逆に国庫負担を70%から75%に上げたときにも失業率と保護率の関係はさらに弱くなっている。このことから、国庫負担と保護率関係は不明確であり、地方自治体の財政の負担割合を引き上げれば、地方自治体が保護率を引き下げるといえることはいえない。この他、失業率の影響を除外しても、東海、北信越、関東、東北、近畿、中国、九州の順で安定的に保護率は低く、構造的な問題があることが伺える（北海道と四国は有意ではない）。

## 4 社会保障制度改革における生活保護制度の位置づけ

以上のように生活保護制度は、実態・運営、給付水準、制度設計など統計的・科学的に検証すべきテーマが多くある。日本においても1970年初頭までは、低所得者世帯・セーフティネット、生活保護の実証研究は盛んであったが、高度経済成長のなかで貧困の問題は次第に忘れられ、最近になってようやく注目されつつあるのが現状である。

一方、有識者のなかには、「自助努力を中心とし、社会保障制度はセーフティネットのみをしっかりとすればよい」という意見が依然として多いが、むしろ「セーフティネットすらしっかりとしていない」というのが実態であろう。せめて、人々が貧困ラインを下回らないようなセーフティネットだけでも、しっかりと確立することが緊急の課題である。

また社会保障制度全体における生活保護の位置づけも重要である。2004年年金改革では、マクロ経済スライドにより基礎年金、厚生年金ともに2023年まで毎年0.9%、累積15%の給付抑制が行われる。現時点で、生活扶助1類、2類とどうにか同水準となっている基礎年金の価値は今後、生活保護基準を大きく下回ることになり、国民年金・基礎年金の魅力はいつそう低下し、拠出意欲が弱まり年金空洞化が進む可能性もある。この結

果、将来の課題としては、多くの無年金者が生活保護に殺到する可能性もある。これを回避するためには、生活保護も下げるべきという意見すらあるが、最低所得保障制度の役割を忘れてしまった、誤った議論であろう。論理は逆であり、最低所得保障制度である生活保護制度は、社会保障制度の軸であり、これと整合性のある社会保障改革が行われるのが本来の姿であろう。■

### 《注》

- (1) 生活保護には、生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助、介護扶助の8種類があり、具体的な保護内容が定められている。これらの扶助は、要保護世帯の実情に応じて、1種類の扶助（単給）または複数の扶助の組み合わせ（併給）受給される。保護の決定や、給付額の決定するため、貧困の程度を明らかにするためにも、資力調査（ミーンズテスト）が行われる。資産の活用の場合、宅地や家屋は処分価値と利用価値を比較して、処分価値が大きいもの以外は、そのまま保有が認められる。家電製品などの生活用品は、その地域の普及率が70%を超えるものについては、原則保有が認められる。
- (2) 財政制度等審議会（2005）参照。
- (3) 城戸・駒村編（2005）参照参照。

### 《参考文献》

- 城戸喜子・駒村康平編（2005）『社会保障の新たな制度設計——セーフティネットからスプリングボードへ』慶応義塾大学出版会（近刊）。
- 財務省・財政制度等審議会（2005）『平成18年度予算編成の基本的な考え方について』  
<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/top.htm>
- 全国市長会（2005）『生活保護制度に関する調査結果2』  
<http://www.mayors.or.jp/opinion/chousa/170413seiho/02chousakekka-2.pdf>
- Marco Mirad'Ercol & Michael Forster(2004), "Income "Distribution and Poverty in OECD Countries", OECD, Oct,2004, DELSA/ELSA.

# 母子世帯の経済状況と2002年改革の評価

大石 亜希子

国立社会保障・人口問題研究所  
社会保障基礎理論研究部第2室長

## 急増する母子世帯

「平成15年度全国母子世帯等調査」(厚生労働省)によると、日本の母子世帯数は2003年11月には122.5万世帯に達した。5年前の1998年に実施された同調査と比較すると28.3%の大幅な増加となっている。これは主として離婚の増加によるもので、今日では母子世帯となった理由の8割を「離別」が占めている(図1)。

少子化により、子どものいる世帯は総数で減少しているにもかかわらず、母子世帯が増加しているということは、子どものいる世帯に占める母子世帯の比率が上昇していることを意味している。阿部・大石(2005)によると、20歳未満の子どものいる世帯全体に占める母子世帯の割合(母子世帯率)は2001年で6.5%、子ども数ベースでは5.8%と試算される。つまり、子ども17人につき1人、学校ならクラスに2人程度は母子世帯で育てていることになる。このように、母子世帯はいまや特殊な世帯形態ではなくなっている。

こうしたなかで、母子世帯への社会保障政策は、従来の経済的支援を中心とする施策から就労による自立を支援する施策へと大きく転換した。児童扶養手当制度の改正(2002年8月)、母子及び寡婦福祉法等の一部を改正する法律の施行(2003年4月)など、1990年代のアメリカやイギリスにおける福祉

改革に類似した施策が次々に打ち出されている。

そこで本稿では、母子世帯の実態を主に経済面から明らかにした上で、これらの新しい施策について評価を試みたい。はじめに、諸外国と比較した場合の日本の母子世帯の特徴をとらえておこう。

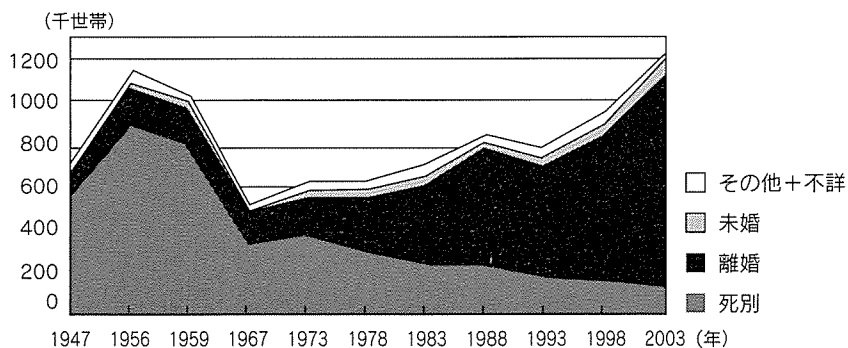
## 日本の母子世帯の特徴

日本の母子世帯は、先進諸国と比較すると際立った特徴をいくつかもっている。第1に、未婚の母は少数派である。母子世帯のうち、「未婚の母」は全体の5.8%(2003年)に過ぎず、ほとんどの場合は婚姻関係を経てから離婚や死別によって母子世帯となっている。これに対してアメリカやイギリスでは未婚の母が全体の4割以上を、オランダやフィンランドでも3割以上を占めており、日本と同じように未婚の母が少ないのはイタリアくらいである。

第2に、三世帯同居が多い。日本では母子世帯の3割以上が親や兄弟姉妹など親族と同居しており、とくに近年は同居率が高まっている。これは、30代の母親など比較的若い子どもを持つ母子世帯が増加しているためで、親族と同居することで育児や経済面での支援を得ているのだと考えられる。

第3に、日本の母子世帯の母親就労率は先進諸国の中で突出して高い。1990年代を通じて85%前後の水準を維持しており、イギリス(1990年、42%)、ドイツ(1992年、67%)、スウェーデン(1994年、

図1 母子世帯となった理由別、母子世帯数の推移



出所：「全国母子世帯等調査」（厚生労働省）各年度版

70%)など先進諸国を大幅に上回っている。このように就労率が高いにも関わらず、次節でみるように経済状況が悪いことが日本の特徴である。

## 母子世帯の経済状況

### (1) 母子世帯の定義

つぎに、本稿で扱う母子世帯の定義を明らかにしておこう。

公刊統計では、母と未婚の子（20歳未満）からなる世帯を母子世帯と定義することが多く、親族等と同居する母子世帯は除外されがちである。しかし、これでは母子世帯の全体像を把握する上で不十分である。母子世帯についての最も包括的な調査である「全国母子世帯等調査」（厚生労働省）では、「父のいない児童（満20歳未満の子どもであって未婚のもの）がその母によって養育されている世帯」を母子世帯と定義しており、祖父母など親族と同居しているケースも含んでいる。そこで本稿ではこれを踏襲することにする。また、本稿では、母子世帯のなかでも母親と子のみからなる世帯を「独立母子世帯」、親や兄弟姉妹と同居している母子世帯を「同居母子世帯」と呼ぶことにする。

### (2) 稼働所得の動向

母子世帯の収入の大きな部分を占めるのは母親自身の稼働収入で、世帯所得の7割から8割を占めている。一般の有子世帯の母親就労率は2001年で51.3%であるが、母子世帯の母親就労率はこれよりも30%以上高い。

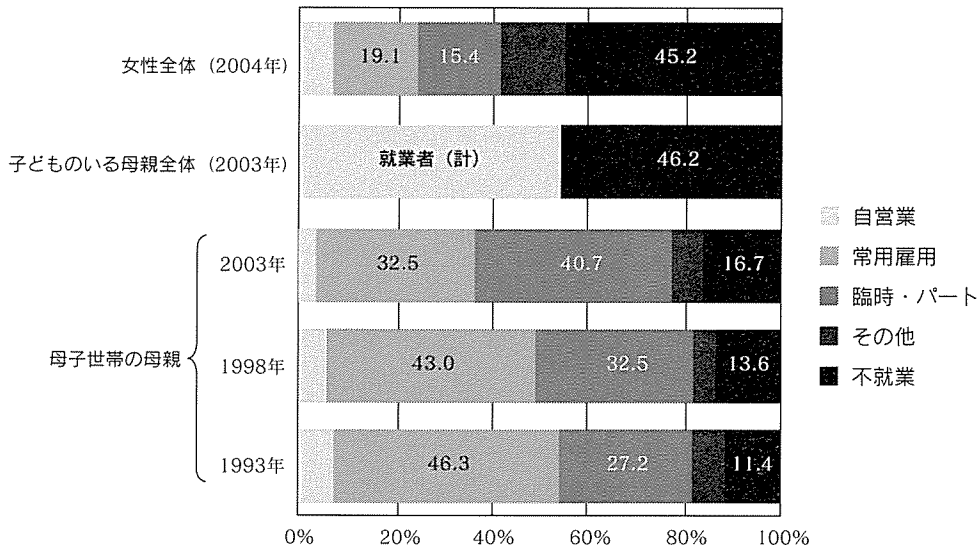
その一方で、従業上の地位についてみると、近年は非正規就労の割合が拡大している（図2）。非正規就労の増加は、母子世帯の母親に限らず女性全体に観察されることではあるが、母子世帯の母親の場合、2003年には臨時・パートタイマーの割合が常用雇用者を上回っていることが注目される。

結果として、母子世帯の母親の稼働収入の水準は低く、しかも1990年代半ばから低下している。表1は、母子世帯の母親のうち、稼働収入がある者についてその中央値をみたものである。独立母子世帯の母親の稼働収入は、実質額でみて1995年の194万円から2001年の168万円へと26万円減少しており、同居母子世帯の母親の稼働収入は、同期間に223万円から189万円へと34万円減少している。

### (3) 一般の有子世帯との比較

一般の有子世帯と比較すると、母子世帯の経済的な脆弱性は一層明らかになる（表2）。世帯規

図2 母子世帯の母親の就労状況



出所：「全国母子世帯等調査」（厚生労働省）、「労働力調査」（総務省統計局）

模の違いをコントロールするために、世帯所得を等価尺度（ここでは世帯人員数の平方根）で除した等価世帯所得で所得水準を比較すると、一般の有子世帯を100として、独立母子世帯の等価世帯所得は平均で47、同居母子世帯も72に過ぎない。すなわち、母子世帯の子どもが享受しうる経済資源は、親族と同居している場合であっても、一般の子どもより格段に少ない。これは貧困率についても同様である（ここでの貧困率は、国際比較でしばしば用いられる「等価世帯所得の中央値の50%」を貧困線として、それ以下の状態にある人々の割合を指している）。生活保護の受給状況に関しては、公刊統計では母親と子のみからなる独立母子世帯についてのみデータが得られるが、それによると母子世帯の世帯保護率は11.2%（2002年度）となっている。ただし、これら被保護母子世帯の48%には何らかの勤労収入があり、仕事からの収入だけでは最低生活費に達しないために保護費を受給している。

フローの所得だけでなく、ストックとしての金融資産に注目しても、一般の有子世帯と母子世帯の間には大きな格差がある。独立母子世帯の半数は

50万円以下の貯蓄しかもたず、31%は貯蓄が全くない。同居母子世帯は世帯規模が大きいただけに独立母子世帯よりも金融資産は多い傾向にあるが、それでも半数は貯蓄額250万円以下であり、20%は貯蓄が全くない。一般の有子世帯のうち、貯蓄なしの世帯の比率は11%にとどまることと比較すると、母子世帯は独立・同居を問わず金融資産が少ないといえる。

## ● 母子世帯への施策の転換

母子世帯に対する施策の中心をなしてきた児童扶養手当は、所得制限限度額を下回る母子世帯（または養育者）を対象に支給される現金給付である。給付額は世帯の所得水準によって異なり、1ヵ月当たり41,880円（2004年度、2人目はこれに5,000円の加算、3人目以降は1人につき3,000円の加算）を限度として段階的に決定されている。

児童扶養手当制度の沿革をみると、所得制限は徐々に厳格化されてきた。設立当初の児童扶養手当は、単一の所得制限に基づく定額給付となっていた

表1 母子世帯の母親の稼働収入の中央値の推移

	1992	1995	1998	2001
中央値（2000年価格、万円）				
合計	205	203	179	170
独立母子世帯	189	194	169	168
同居母子世帯	222	223	199	189

注：稼働収入のある母親のみを対象としている。所得は前年のもの。  
出所：阿部・大石(2005)。

が、1985年の改正により、所得制限が2段階に分けられ、これに応じて給付額も全部支給と一部支給の2種類となった。この2段階制度は2002年まで続くが、その間17年にわたって、全部支給の対象となる所得制限限度額はほぼ据え置かれた。つまり、全部支給のための実質的な限度額は引き下げられてきたということになる。

2002年の改正では、所得に応じて給付額を段階的に減額する措置が導入され、満額（41,880円）を受給できる所得制限限度額は、年収204.8万円から130万円まで引き下げられた（母と子1人の2人世帯の場合）。また、父親からの養育費の80%を所得として算入するなど、支給要件がより厳しくなっている。さらに、2003年4月には母子及び寡婦福祉法等の一部を改正する法律が施行され、児童扶養手当の受給が5年を超えた後は、減額幅が2分の1を超えないことを条件に給付を減額できる措置が導入された（実際に減額が実施されるのは2008年度から）。

これと同時に、父親からの養育費徴収の強化も唱えられた。ただし離別母子世帯のうち養育費を多少なりとも受け取っているのは17.7%に過ぎない（「平成15年度全国母子世帯等調査」（厚生労働省））。

## 2002年改正の評価

さて、2002年改革で導入された一連の自立支援施策は、果たして母子世帯の「自立」を促進しうるであろうか？

まず、従来の2段階制度のように、所得制限限度

額を超えた途端に児童扶養手当が受給できなくなり、手取り収入が大幅に減少するという「逆転現象」が就労を阻害する効果をなくしたという意味では、一定の評価はできよう。しかし、この改正によってこれまで仕事についていなかった母子世帯の母親が働きはじめたり、もともと就労していた母親がより長時間働いたりするようになって、早期に経済的自立を果たすかという、疑問が残る。

第1に、現行制度は、裏返して見れば年収130万円までは無条件に満額受給できる制度であり、2002年改正も就労するかしないかの意思決定を行うポイント（留保賃金）には何ら影響を与えていないと考えられる。

第2に、実際問題として仕事についていない母親は、母親自身が病気であったり、乳児を抱えていたり、あるいは職業能力が低くて雇用機会に恵まれないといったように、何らかの問題を抱えている場合が多い。母子世帯の無職の母親のうち34%は「求職中」で、就労意欲はあるのに雇用機会が得られていない。また、24%は「病気で働けない」、13%は「子どもの世話をしてくれる人がいない」と回答している。

第3に、賃金水準の低い非正規労働についているケースが多いことを考えると、長時間働いても「自立」といえるだけの収入を得られない可能性は高い。例えば、パートタイマーやアルバイトの一般的な時給では、児童扶養手当の支給停止となる365万円以上の年収を達成することはほぼ不可能である（時給千円でも年間3650時間の労働を必要とする）。

表2 母子世帯の資産・所得状況 (2001年)

	独立母子世帯	同居母子世帯	(参考) 子どものいる世帯 (非母子世帯)
等価世帯所得 (万円)			
中位数	125	227	314
平均	165	252	349
貯蓄の状況 (万円)			
中位数	50	250	300
平均	337	708	640
貯蓄なし世帯の割合	30.6%	20.0%	10.8%

出所：阿部・大石(2005).

母子世帯が直面する経済的困難は、男女間賃金格差、正規・非正規労働者間の賃金格差、正規雇用機会の減少など労働市場の構造的な問題に由来する面が強く、母子世帯となった直後の数年間に限定されるものではない。それどころか、食費や教育費といった子育て費用は子どもの年齢とともに上昇するので、藤原 (2005) が指摘するように、「増加する必要生計費に賃金の上昇が追いつかず、“働いても生活が苦しい” 状況はむしろ子の成長とともに深刻化する」。

したがって、金銭的なインセンティブあるいは時限措置といったペナルティ付与で母子世帯の自立を達成することはなかなか難しく、むしろ、より条件のよい雇用機会を得られるための職業能力開発や母子世帯の実状に合致した保育サービスの一層の充実が必要と考えられる。もし、どれだけ短時間であろうとも、また、どれだけ少額の稼働収入であろうとも、とにかく母親が就労すること自体に政策的な重点を置くということであれば、アメリカにおける稼働所得税額控除 (Earned Income Tax Credit) のような給付体系に変更していくことが必要であろう。

## ● おわりに

2002年改正に至った背景には、母子世帯数の増加とほぼ同じペースで増加する児童扶養手当の給付

額を抑制したいという、財政面からの要請もあったと考えられる。しかし、いまここで、子どもの「育ち」をどうやって保障するかという視点から母子世帯に対する施策を再構成する必要があるのではなからうか。

近年注目される動向として、若い年齢での結婚・出産・離別による母子世帯の増加がある。日本全体では晩婚化が進んでいるにもかかわらず、若くして結婚・出産するようなグループは、相対的に低学歴で所得水準も低い階層の出身者が多いという指摘もある。こうしたケースでは、母親自身が職業訓練はおろか十分な教育を受けていないため、就職が難しい。仮に、経済的困難によって母子世帯の子どもが十分な教育機会を得られず、それが子ども自身の結婚・出産行動にも影響を及ぼしているとすれば、事態は非常に深刻である。所得格差の拡大や社会の階層化が懸念されている今日、貧困の再生産を防止するためにも、母子世帯の子どもの「育ち」を保障する施策が求められている。■

### 《参考文献》

- 阿部 彩・大石亜希子 (2005) 「母子世帯の経済状況と社会保障」国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会、pp.143-161.
- 藤原千沙 (2005) 「ひとり親の就業と階層性」『社会政策学会誌』第13号、pp.161-175.