

逆機能する日本の生活保障システム

大沢 真理

東京大学社会科学研究所教授

1. 生活保障システムと社会的排除／包摂

本稿は、人々の希望と安心を損なう「社会的排除 (social exclusion)」が、現代日本社会で広がってきた様を、「生活保障システム (Livelihood Security System)」という枠組みからあぶりだすこととする。

周知のように「社会的排除」とはヨーロッパ起源の概念であり、貧困や所得格差はもちろん、言語や情報(教育)の格差、健康の不平等、市民権の壁などのために、社会のいろいろな場面に1人前のメンバーとして参加できないことを指す。社会的排除に対する闘いは、1997年のアムステルダム条約でEU(ヨーロッパ連合)の主要目標の一つに位置づけられた (Social Protection Committee 2001; Bhalla and Lapeyre 2004: 6)。女性の労働市場への包摂、子どもの就学前からの教育による包摂などが、その主要なポイント

とされている。

一般に、生活が成り立ち、社会の1人前のメンバーとして参加するためには、所得を得る機会や、つつがない家庭生活などが欠かせない。先進国と呼ばれるような社会では、傷病や失業、高齢退職などで所得が中断する場合や、障害や高齢化によって日常生活に支障をきたす場合などに、人々の拠り所は家族や共同体につきるわけではなく、社会保険や福祉サービスを利用できる。公的な施策の手が届きにくいところで、NPOや生活協同組合などの非営利協同の営みが頼りになる場合も少なくない。また、健康で就職していても、企業にたいする個人の立場は弱いから、景気の浮き沈みや企業の厳しい競争の帳尻が従業員にばかりしわ寄せされないよう、雇用の創出・維持に役立つ政策や労働市場の規制も必要である。

そのように政府による社会政策が、家族や企業、非営利協同などの制度・慣行とかみ合っこそ、個人の生活が持続的に保障され、社会参加の機会も確保される。そこで私は、その全体を「生活保障システム」と呼んでいる (大沢2007)。

日本の生活保障システムの特徴は、まず、財・サービスを生産する諸関係のなかで営利企業が、主要国にくらべて破格といえるほど大きな比重をもつことにある (企業中心社会)。そして企業の雇用処遇は、「男性稼ぎ主」、すなわち妻子を扶養すると想定される壮年のフルタイム男性雇用者を中心とする。経済・社会に占める比重という意味で「規模」を使えば、政府

おおさわ まり

1953年生。東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。経済学博士。

現在、東京大学社会科学研究所教授。

専攻は社会政策、とくに比較ジェンダー分析。

主要著書に『イギリス社会政策史—救貧法と福祉国家』『企業中心社会を超えて—現代日本を〈ジェンダー〉で読む』『現代日本の生活保障システム—座標とゆくえ—』

の規模は主要国に比べて格段に小さく、自営の商工業や農林漁業は縮小し続けている。非営利協同組織の規模も小さい。そして家事・育児・介護・ボランティア等の無償労働の規模も小さいが、小さいながら担い手が極端に女性に偏っているために女性の負担は重い（大沢2007：第四章）。

2. 貧困と所得不平等

さて、1970年代なかば頃から世界経済がたどってきた「ポスト工業化」や知識経済化、および「新しい社会的リスク」の顕在化にたいして、従来の福祉国家は機能不全を呈していると指摘される。なかでも「保守的」で「家族主義的」な生活保障システムで、行き詰まりが著しい。保守主義モデルの社会保障は、(男性)フルタイム労働者のニーズを中心とする縦割りの社会保険制度、「男は仕事、女は家庭」という性別分業を前提とした社会サービスの設計などを特徴とする。そのような「男性稼ぎ主」型の社会で、事業主が社会保険料負担を回避するためにフルタイム雇用者を絞り込み、若者と女性が労働市場の内外に排除され、出生率が極度に低下している (Esping-Andersen 1996: 68, 78-80, 83)。

大陸西欧諸国で注目された現象であるが、日本もその例外ではない。むしろ貧困と社会的排除は、ヨーロッパ以上に日本で懸念されるべき問題であると見られる。もちろん貧困や排除は「先進国」に限られない。ただし、大陸西欧諸国では社会的排除がとくに構造的な失業として現れたが、途上国では労働市場の内部においても排除されている場合を軽視できない。非自発的なパートタイム労働者をはじめ、労働市場の不安定な部門がこれにあたる。一時的雇用、劣悪な条件の就労、社会保障へのアクセスから部分的あるいは全面的に排除された者などである (Bhalla and Lapeyre 2004: 16-26, 44, 171)。

社会保障へのアクセスから排除することは、その適用義務をもつ企業がおこなうなら、明らかに「脱法」である。不安定な労働市場による排除、これと重なる

「脱法性」を手がかりとすれば、以下に見るように日本では、深く広い社会的排除が現実のものとなっている。しかも、生活を保障し社会の持続を支えるという意味で、社会的包摂の仕組みであつたはずのシステムが、明白に逆機能し、巨大な排除の装置となると懸念される。

まず貧困と所得不平等の状況を見よう。ここでの「貧困」は、等価可処分所得の中位の50%未満というような相対的低所得を意味し、低所得とも表現される。近年のOECDは、対日経済審査報告2006年版をはじめとして、日本の貧困と不平等などにかんして興味深い分析結果を報告している。なかでも2007年7月にまとめられたOECD経済部のワーキングペーパー “Income Inequality, Poverty and Social Spending in Japan”は注目される。同レポートは、世帯主の年齢区分では「労働年齢」(18-64歳)と「高齢者」(65歳以上)というように大きくりだが、OECDの17ないし26か国の比較のなかに日本を位置づけている。また所得については税や社会保障による再分配前の「市場所得」と、税・社会保障による再分配後の可処分所得の双方で分析している (Jones 2007)。

同ワーキングペーパーによれば、日本の労働年齢世帯の「相対的貧困率」は、可処分所得ベースでは1990年代なかばの11.9%から2000年の13.5%へと上昇した。比較された17か国のなかで日本の数値は、90年代なかばでは大きい方から3番目、2000年ではアメリカの13.7%について高かった。90年代後半の1.6パーセント・ポイントという日本の上昇幅は、17か国のなかでアイルランドの3.3ポイント、ニュージーランドの2.5ポイントについて大きかった。それを市場所得ベースで見ると、2000年の日本の16.5%という相対的貧困率は、17か国のなかで7番目に低く、90年代なかばの14.0%という数値は最も低かった。諸国と比較して、市場所得ベースの貧困率は低い方なのに、可処分所得ベースでは高い方になってしまうのだ。それは、税制と社会保障が貧困率を低下させる幅が17か国のなかで最小と、

再分配が薄弱なためである (Jones 2007: 20-21)。

また、子どもがいる労働年齢世帯の2000年時点の相対的貧困率をOECD26か国について見ると、日本の有業のひとり親では58%でトルコについて高い。無業のひとり親では52%と有業の場合より低く、26か国のなかでとくに高いわけではない (Jones 2007: 24)。

日本の所得不平等について同ワーキングペーパーは、市場所得ベースのジニ係数の上昇が大きいと指摘する。その2000年の数値は、比較された14か国の平均値よりは低いものの、やはり税制と社会保障がジニ係数を低下させる幅が、労働年齢世帯にたいしては14か国平均の半分以下と低い。そのため、2000年時点の労働年齢世帯の可処分所得ベースのジニ係数は、14か国中5番目に大きかった。日本の市場所得ベースのそうした動向について、ワーキングペーパーは、対日経済審査報告書2006年版にならって、労働市場の二重性の深化に注目している (Jones 2007: 8-13, 15)。

3. 逆機能する社会保険制度・税制

3-1 健康保険

周知のように日本の社会保険制度では、自営業者 (業主と家族従業者) か雇用者かという従業上の地位、民間企業従業員か公務員か、勤務先企業の規模、労働時間、年収、配偶関係などによって加入する制度が異なり、しかも制度によって保険料や給付が異なる。いわば「段差がある縦割り」の制度体系である。1990年代後半以来、フルタイム雇用者の社会保険は収縮し、無職者や自営業者の社会保険制度が膨張している。

1990年代後半をピークとして2004年まで、中小企業従業員を組織する政府管掌健康保険でも、主として大企業で結成される組管掌健康保険でも、被保険者が減少してきた。反面で、自営業者 (業主と家族従業者)、パート労働者、無職者などが市町村によって組織される国民健康保険では、1993年以来、世

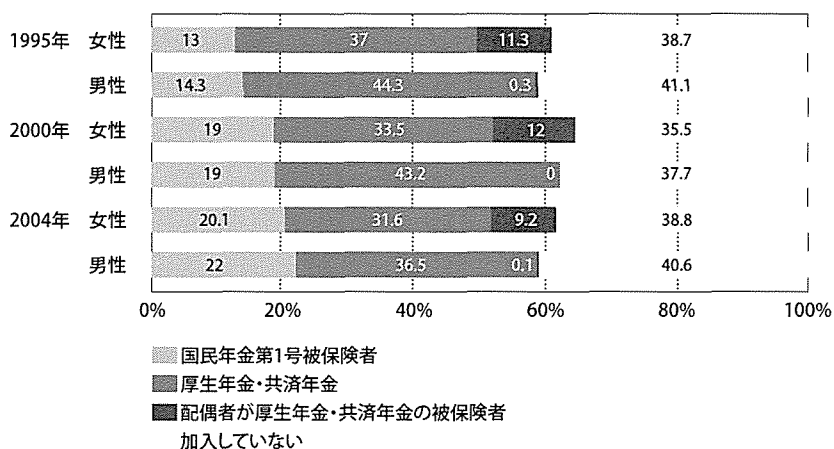
帯数でも人員でも被保険者が増加してきた (2006年度は13年ぶりに被保険者数が0.7%減少)。

国保被保険者の内訳では、1960年代には自営業者が6割以上を占めていたが、80年代以降に無職者の比率が高まり、2001年度は50.9%と過半数となった (国民健康保険中央会2004)。無職者には高齢で年金を受給する者が含まれるが、失業した現役世代も少なくない。いわば雇用者健保のOBと中退者である。いずれも保険料の負担力は弱く、国保保険料 (税) の収納率は年々低下して2004年度には90.1%になった。市町村被保険者の数は2002年度までは3200を越えていたが、2004年度と2005年に多数の市町村が合併したため、2006年度には1800余りまで減少した。つまり「市町村」の規模は大きくなったのだが、それでも市町村国保の過半が赤字である。政府は2003年3月に国保を都道府県単位の統合する方針を打ちだし、2006年6月の医療制度改革関連法で制定した。

だが、国保財政の弱さは構造的なもので、都道府県単位のすれば解消するとは思われない。市町村国保加入世帯の所得は、組合健保はもちろん、政管健保の被保険者とくらべても大幅に低い反面、世帯当たりの保険料負担は健保の被保険者分と大差ない。国民健康保険中央会によれば、国保では年収200万円でも保険料年額は15万円から20万円にもなるが、同じ年収でも政管健保の被保険者なら保険料年額が8万円程度である (国民健康保険中央会2004)。

国保保険料の滞納世帯の比率は、96年の16.1%から2006年には19.0%に上昇した (吉中2007:169)。支払い能力があるのに保険料を一定期間滞納すると、保険証の更新の際に有効期限が短い短期被保険者証が発行される。とくに事情がないのに納付期限から1年以上滞納を続けていると、保険証が回収され、かわりに「被保険者資格証明書」が交付される。資格証明書で受診すると、かかった医療費の全額を窓口で支払わなければならないため、受診が抑制される。厚生労働省によれば、この数

図1 29歳以下の公的年金への加入状況



注) 本人の認識による。2000年と2004年の「加入していない」という回答は、第1号を職権適用されている者を含む。
出所) 厚生労働省「国民生活基礎調査」

年は年々100万以上の世帯に短期被保険者証が、30万以上の世帯に資格証明書が、それぞれ交付されている(厚生労働省保険局「平成18年度国民健康保険(市町村)の財政状況について=速報=」)。自治体が滞納者の預金口座や不動産を差し押さえるケースも増大している(『朝日新聞』2007年2月4日付)。雇業者健保から排除される人々の受け皿でもある国保では、「国民皆保険」はすでに有名無実なのである。

3-2 年金

厚生年金では、1997年度をピークとして2003年度末までに、被保険者は135万人減少、事業所数も8万5000(5.0%)減少した。こうした減少のある部分は、フルタイム雇用の絞り込みを反映しているだろう。段差がある縦割りの制度体系のもとで、労働時間がフルタイムの4分の3未満のパート労働者には、健保も厚生年金も適用せずすみ、社会保険料の事業主負担分を削減できる。労働市場の非正規化を反映するととどまらず、社会保険制度そのものが労働力のパート化を招いていると考えられる。しかも、厚生年金の収縮の相当部分は、いわば制度からの違

法な逃避、いいかえれば脱法性によると推測できる。

日本総合研究所の2004年の推計によれば、本来は厚生年金に加入しているべき未加入者は最大で926万人で、未加入率は1-2割程度にも達するという(日本総合研究所調査部2004)。また、本来は雇業者の社会保険を適用されるべきパート・アルバイトで、未加入である者の比率について、7割近くにのぼるという調査結果もある(健康保険で65.9%、厚生年金で68.3%、雇用保険で64.5%。『朝日新聞』2004年9月3日付)。

図1は、29歳以下について本人が認識している公的年金への加入状況の推移を示す。男女とも第2号被保険者(厚生年金・共済年金)の比率が低下し、第1号被保険者が増えていることが分かる。20歳到達者でみずから資格取得の届出をおこなわない者にたいして、第1号を職権適用することが1995年开始し、97年には基礎年金番号が導入されて職権適用は完全実施された。以後未加入者は激減したため、2000年と2004年の「加入していない」という回答は、第1号を職権適用されていても保険料を払わない者を相当数含むと考えられる。

2004年春の年金改革法案の国会審議中には、閣僚や政務次官経験者を中心に政治家の未加入・未納問題が噴出した。議員年金をあてにして意図的に未加入・未納となったか（特権層がみずからを排除する）、複雑な段差をもつ縦割りの制度の隙間に落ちたか、いずれかだろう。ともあれ政治家の未加入・未納は、段差・縦割りの社会保険制度による排除および脱法性が、閣僚や国会議員というトップエリートに生じたことを意味する。

2004年の年金改革は、排除と脱法性を生む段差・縦割り制度体系を変更するものではなかった。国民年金保険料納付の「不正免除」が、大阪など各地の社会保険事務所でおこなわれていたことが大きく報道され始めたのは、2006年5月下旬である。不正免除とは、保険料不払い者のうち保険料免除基準に該当する所得の者にたいして、本人の申請なしに免除や納付猶予の手続きがとられていたことをさす。2006年8月3日付の社会保険庁の最終報告書によれば、不正免除は全国116の社会保険事務所にまたがって約22万件おこなわれ、さらに長期未納者などを一方的に住所不明扱いにした「不在者登録」が約10万件あった（社会保険庁『国民年金保険料の免除等に係る事務処理に関する第3次調査報告書』2006（平成18）年8月3日）。

国民年金第1号被保険者の保険料納付については、その率が2002年度に過去最低の62.8%だったことが、2003年7月下旬に大きく報道されていた。納付率は、年間の保険料を納付すべき月数（分母）にたいする納付された月数（分子）の比率である。2004年7月には、損保ジャパン副社長だった村瀬清司が社会保険庁長官に任命された。村瀬長官のもとで社会保険庁は、納付率80%を2007年度に達成するという「国民年金保険料収納に係る行動計画（アクションプログラム）」（2004年10月）を作り、都道府県ごとに各年の目標納付率を定めていた（<http://www.sia.go.jp/top/kaikaku/action/action.htm>）。しかし、納付率向上はわずかであり、2004年度も2005年度も実績は目標に届かなかった。村瀬長官は2005

年11月8日には納付率向上に係る緊急メッセージを発し、同年末までに各事務所が果たすべき「必達納付率目標」が設定された。朝日新聞によれば、納付率が改善した都道府県順に「ランキング表」をつくって競わせていたという（『朝日新聞』2006年5月24日付）。まさに民間保険会社ばりの手法である。

不正免除問題にたいして厚生労働省は、2006年6月2日に「社会保険庁国民年金保険料免除問題に関する検証委員会」を設置した。2006年8月3日付の検証委員会報告書は、社会保険庁本庁が2005年度は「分母対策（納付対象月対策）」が重要であると指示していたこと、上記の長官メッセージおよび必達目標に事務所レベルが「重圧を感じていた事例」があることを、認めている（http://www.sia.go.jp/topics/2006/n0803_5.pdf）。社会保険庁本庁にとっては「分母対策」は免除該当者から「免除申請を獲得する」こと、「分子対策」は強制徴収等をさしていたようだが、各地の社会保険事務所は違法な免除や不在者登録という「分母対策」に走ったのである。検証委員会報告書は、本庁が「分母対策」を強調しながら、「不適正な事務処理が生じる可能性やそれを防止するための対策の必要性について認識が乏しかった」と結論した（検証委員会報告書30ページ）。

2006年9月15日には総務省による厚生年金の行政評価・監視結果が公表された。2005年8月から11月にかけての調査期間に、適用漏れの恐れのある事業所の数が63万から70万（本来適用すべき事業所総数の約3割）、適用漏れの恐れのある被保険者数が267万人（本来適用すべき被保険者総数の約7%）にのぼるという（http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/060915_1.html）。

そして2007年初夏からは、5000万件にのぼる「年金記録問題」がクローズアップされた。まず問題になったのは、「不明年金記録」または「宙に浮いた年金記録」だったが、納めたはずの保険料の記録がないという「消えた年金記録」も追って注目されてきた。

5000万件の「宙に浮いた年金記録」とは、社会保

険庁が管理している年金保険料の納付記録のなかで、誰が納付したのか分からないものをさす。2007年2月に年金記録問題が露呈し始めても、5月中旬までは、社会保険庁をはじめ政府・与党は、「不明年金記録」の「持ち主」をあらためて調査することには消極的だった。安倍晋三首相自身は「いたずらに不安をあおってはいけない」と国会答弁していたのである。しかし、名義の統合ができていないだけでなく、紙台帳の記録がコンピューターに入力されなかったり、誤入力されたりして、給付漏れになっているケースが少なくないことが、続々と明るみに出て、国民の不信と怒りを買った。5月末に与党は急遽、年金記録が統合されないために本来の年金額を受けとっていない場合、差額を受けとれる時効（過去5年分）を撤廃する議員立法の法案を提出した。

また政府は6月14日に、年金記録問題が発生した経緯・原因や責任の所在などについて調査・検証をおこなう「年金記録問題検証委員会」を総務省に設置し（<http://www.soumu.go.jp/hyouka/nenkinmondai.html>）、さらに社会保険庁の年金記録の訂正にかんして公正な判断を示す「年金記録確認第三者委員会」を総務省に設置した（「中央委員会」と全国50か所の管区行政評価局・行政評価事務所等に「地方第三者委員会」。<http://www.soumu.go.jp/hyouka/nenkindaisansha.html>）。しかし、安倍内閣の対処が後手に回ったことは明らかで、いっそう不信を招いた。それが、7月の参議院選挙で与党が惨敗する原因の1つとなり、結局は安倍内閣の命運を絶った。

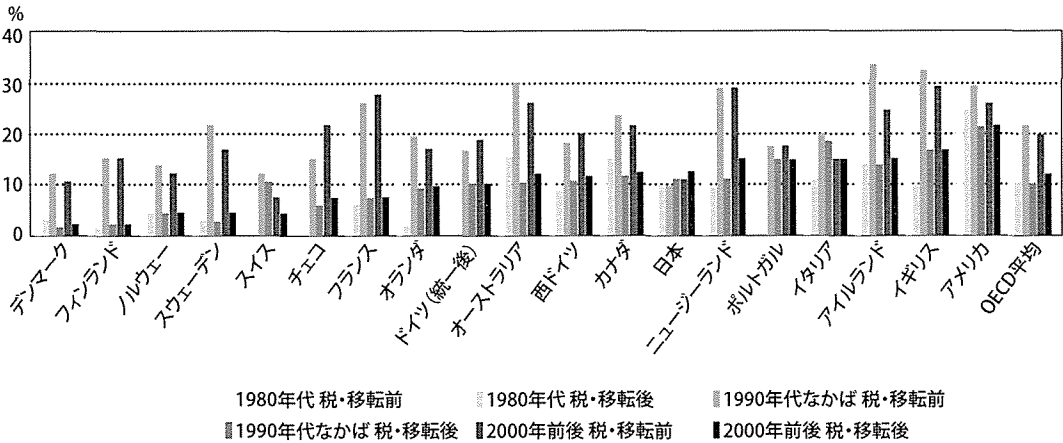
年金記録問題検証委員会は2007年10月31日に報告書を提出した。報告書は問題発生の根本的な原因が、社会保険庁の「裁定時主義」にあると結論した。「裁定時主義」とは、最終的に給付の裁定請求時に記録の確認をおこなえばいいという考え方であり、それが年金記録が裁定時まで不確定なままに放置される事態につながった、というのである（http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/pdf/071031_3_02.pdf）。前検事総長の松尾邦弘を座長とする検証委

員会の作業は、社会保険庁および厚生労働省にたいして厳しいものだったであろうことが、報告書の筆致からも推測される。しかし、検証委員会は「消えた年金記録」については、社会保険事務所や市区町村等の職員による保険料の横領は検証したものの、その他の原因には踏み込んでいない。「消えた年金記録」やその他の記録不備については、上記の年金記録確認第三者委員会が担当するという分業かもしれないが、物足りなさは否めない。

というのは、単純な入力ミスや職員による横領ばかりでなく、事業主側が試用期間中は厚生年金を適用しないケースや、報酬を実際より低く報告するケースが少なくないと考えられるからだ。社会保険庁の調査にもとづくとして『朝日新聞』が2006年9月3日に掲載した記事によれば、支給額に影響する厚生年金の記録訂正は、2000年度から2005年度のあいだで年間25万から30万件にのぼった（『朝日新聞』2006年9月3日付）。なかには社会保険事務所の職員が事業主にたいして、標準報酬を実際よりも低く報告することや（偽装）脱退することを、黙認するという以上に、促したケースもあるようだ。社会保険事務所にとっては、それらが「分母対策」になるのである。年金記録確認第三者委員会の作業が進むにつれ、そうした事情にかんする報道も登場してきた（『讀賣新聞』2008年1月12日付；『朝日新聞』2008年2月5日付）。第三者委員会の任務は、社会保険庁側に記録がなく本人も領収書等の物的な証拠をもっていないようなケースを、個別の苦情にもとづいて扱うことであり、それで解明されるのは、「消えた年金記録」の「氷山の一角」にすぎない。

違法な「免除」や「不在者登録」をおこない、事業主による年金記録の消去を黙認どころか促進するとは、まさに制度を管轄する機関である社会保険庁が率先した脱法性である。日本の社会保険制度はたんに空洞化しているのではなく、巨大な排除の装置と化しているのではないだろうか。

図2 OECD諸国の子どもの貧困率、税・移転の前と後
1980年代、1990年代なかば、2000年前後



注) 「税・移転前」は市場所得ベースの貧困を示し、「税・移転後」は税を支払い現金給付を受けたのちの可処分所得ベースの貧困を示す。諸国は、2000年前後の「税・移転後」所得ベースの貧困率が高い順に、アメリカからデンマークまで並べてある。
出所) Whiteford and Adema 2007: Table 2.

3-3 税・社会保障制度と再分配 —むすびにかえて—

日本の小さな福祉政府は、すでに90年代後半に、OECD主要国のなかで際立って低い所得再分配効果しかもたなかった。しかも時系列的には、80年代およびとくに90年代に税制の再分配効果が相当に低下したことが目立つ。90年代には国の直接税を中心に税収調達力の大幅な低下が見られ、とくに90年代後半から企業と高所得者・資産家の税負担軽減が繰り返しておこなわれた。それが再分配効果の低下をもたらした。小さな福祉政府のわずかな再分配機能は、社会保障の給付面に不釣り合いなまでに依存している(大沢2007: 135; 生活経済政策研究所: 2007)。

わずかどころか、日本では逆ないし負の再分配を受けている層がいることを指摘して、本稿のむすびにかえたい。それは子ども(がいる世帯)である。図2は、税と社会保障による移転の前と後に分けて、

貧困な子どもの比率を示す。OECD18か国のなかで、1990年代なかばと2000年前後において、日本でのみ、移転以前よりも以後のほうが、子どもの貧困率は高くなる。1980年代にはイタリアでもわずかながら負の再分配だったが、1990年代なかばからはわずかながら正の再分配となった。2000年前後で再分配が薄い国はイタリア、ポルトガル、スイスである(Whiteford and Adema 2007: 18)。

2000年の子どもがいる世帯の市場所得と可処分所得について、類型別に見ると、日本では無職の1人親世帯でのみ、可処分所得ベースの子どもの貧困率が市場所得ベースよりも低く、正の再分配を受けていた。それ以外は、有職の1人親世帯、共稼ぎ両親世帯、片稼ぎ両親世帯(専業主婦世帯)、有職者がいない両親世帯のすべてで、可処分所得ベースのほうが子どもの貧困率が高くなっていたのである。日本以外のOECD18か国で、可処分所得ベースのほうが子どもの貧困率が高いのは、イタリアの共稼ぎの両親世帯と片稼ぎの両親世帯、そしてポルトガルとスイス

の共稼ぎの両親世帯のみだった (Whiteford and Adema 2007: 25)。日本の税・社会保障制度は、OECD 諸国にまれな逆機能を起し、まさに社会的排除の装置となっているというべきである。■

《引用文献》

Bhalla, Ajit S.; Frederick Lapeyre (2004) *Poverty and Exclusion in a Global World*. Hampshire and New York: Palgrave (second revised edition) .
Esping-Andersen, Gosta (ed.) (1996) *Welfare States in Transition National Adaptations in Global Economies*, London: SAGE.
Jones, R. S. (2007) *Income Inequality, Poverty and Social Spending in Japan*, Economic Department Working Papers No. 556, Paris: OECD.

Social Protection Committee (2001) *Report on Indicators in the Field of Poverty and Social Exclusion*.
Whiteford, P. and Adema, W. (2007) *What Works Best in Reducing Child Poverty: A Benefit or Work Strategy?* OECD Social, Employment and Migration Working Papers 51, Paris: OECD.

大沢真理 (2007) 『現代日本の生活保障システム—座標とゆくえ—』岩波書店

国民健康保険中央会 (2004) 『国民健康保険の安定を求めて 医療保険制度の改革』

生活経済政策研究所 (2007) 『税制改革に向けて—公平で税収調達力が高い税制をめざして—』生活研ブックス 25

日本総合研究所調査部 (2004) 「04 年年金改革の評価と課題」

吉中季子 (2007) 「日本における無年金、無保険世帯の実態と課題」、福原宏幸編『社会的排除／包摂と社会政策』法律文化社、153-176 頁



ミニマムの確定に向けて

—生活保護基準をめぐる論点整理—

布川 日佐史

静岡大学人文学部教授

はじめに

現代日本における貧困の存在に関心が高まり、ワーキング・プアという言葉は日常生活に溶け込んだ。とはいえ、貧困ライン（生活保護基準）そのものが揺らいでいるように見える。生活保護基準について奇妙な議論が厚生労働省や自治体から流布され、ナショナル・ミニマムの引き下げを後押ししているのである。一つは、生活保護が保障する健康で文化的なミニマムとは、「年間収入階級第1/10分位の消費水準」であるという説である。もう一つは、老齢加算という形で充足してきた加齢に伴う特別需要が「消失した」という議論である。

現代日本のミニマム保障を考えるには、まずはこの二つの議論を克服しなければならない。ミニマム保障の体系を組み立てる土台づくりとして、ここを避けて通るわけには行かない。

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研究科博士後期課程単位取得退学。静岡大学助教授を経て現職。

編著書に『雇用政策と公的扶助の交錯』、『生活保護自立支援プログラムの活用—策定と援助』がある。

1 「年間収入階級第1/10分位の消費水準」が健康で文化的なミニマムか

(1) 根拠の曖昧さ—「専門委員会」が提起したこと

現代日本におけるミニマムである生活保護基準を検証するため、厚労省が昨年10月に「生活扶助基準に関する検討会」に示したのは、「年間収入階級第1/10分位の消費水準と生活扶助基準額を比較することであった¹⁾。言葉を変えれば、生活保護が保障する健康で文化的なミニマムは、「年間収入階級第1/10分位の消費水準」ということである。しかし、なぜ第1/10分位なのか、厚労省は明確な論拠を示していない。唯一、検討会に先立つ「生活保護の在り方に関する専門委員会」（2003年8月～2004年12月）がそれを適当だとしたからと説明している。

たしかに、専門委員会「中間取りまとめ」（2003年12月）は以下のように述べている。

「生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民の消費実態との関連においてとらえられる相対的なものであり、具体的には、年間収入階級第1/10分位の世帯の消費水準に着目することが適当である。このような考え方にに基づき、第1/10分位の勤労者3人世帯の消費水準について詳細に分析して3人世帯（勤労）の生活扶助基準額と比較した。」（「中間取りまとめ」、下線筆者）

しかし、専門委員会において、なぜ生活保護の基本となる生活扶助基準を検証するのに「第1/10分位の世帯の消費水準に着目することが適当」なのか、その根拠は確認されていない。事務局（厚労省）は「変曲点分析」なるものを提出した²。かつて1983年に生活扶助基準を検証した際、変曲点分析をもとに比較対象を検出したうえで、そこと比較したのであり、今回もそれに倣うとのことであった。しかし、変曲点分析に対しては委員から異論が多く出され、専門委員会として変曲点分析という手法とその分析結果を承認することにはならなかった³。厚労省が比較対象を検出する根拠として持ち出した変曲点分析という手法を採用することは専門委員会の合意にはならなかった。相対的な比較をもとに検証するわけだが、比較対象を特定する手法は確定していないのである。

さらに、実際の検証作業を見ると、専門委員会は第1/10分位と比較したわけではないことがわかる。「中間取りまとめ」は次のようになっている。

「このような考え方にに基づき、第1/10分位の勤労者3人世帯の消費水準について詳細に分析して3人世帯（勤労）の生活扶助基準額と比較した結果は次のとおり。

- 第1/10分位の消費水準と生活扶助基準額とを比較すると、後者が高い。
- 第1/10分位（第1～第5/50分位）のうち、食費、教養娯楽費等の減少が顕著な分位である第1～第2/50分位の消費水準と生活扶助基準額とを比較すると、後者が高い。
- 第1/10分位のうち、残りの第3～第5/50分位の消費水準（結果として第1/5分位の消費水準に近似）と勤労控除額を除いた生活扶助基準額とを比較すると均衡が図られている。しかし、被保護世帯の消費可能額である勤労控除額を含めた生活扶助基準額と比較すると、後者が高い。」（「中間取りまとめ」、下線筆者）

第1/10分位をより詳しく見るため、収入階級を10分位ではなく50分位に細分し直してみれば、第1/10

分位の中には、第1/50分位から第5/50分位が属する。第1/10分位の平均は第3/50分位である。第1/10分位と比べるということは、第3/50分位と比べるということになる。しかし、実際に専門委員会が行なったのは第3/50分位との比較ではなく、第3～第5/50分位との比較である。第1～第2/50分位は食費、教養娯楽費の減少が顕著なので比較対象にはできないという合意の上で、第3/50分位より高めの第3～第5/50分位と比較したのである。実際には第1/10分位の平均よりも高めのところと比較したことになる。それゆえ「結果として第1/5分位の消費水準に近似」という表現になっている。第1/5分位をやはり50分位に細分し直してみると、第1/5分位の平均は第5～第6/50分位にある。ここに近いところと比較したという意味である。

「中間取りまとめ」に至る審議の中で、委員から、第1/10分位という低いところとの比較ではなく、高いと思われる第1/5分位との比較が相応しく、我々はそれに近いところと比較検証したのだという発言が出てくる⁴。ポイントを示す発言である。

専門委員会として「年間収入階級第1/10分位の世帯の消費水準に着目することが適当」とする根拠を確認したわけではないし、そことの比較が相応しいとしたわけでもない。実際に行なった検証は、それより高い収入階級と比較したのである。

生活保護が保障する健康で文化的な生活水準とは「年間収入階級第1/10分位の消費水準」であるという議論にはよって立つ論拠がない。

(2)生活保護基準と社会格差

昨年末の「生活扶助基準に関する検討会」の審議に並行し、第3/50分位（第1/10分位）の世帯とは、実はその多くが生活保護を受けられるのに何らかの理由で生活保護を受けずにいるか、またはわずかな手持ち金があるため生活保護を受ける権利がないとされ、生活保護基準以下の生活を余儀なくされている世帯（漏給世帯）ではないか、こうした漏給世帯の水準に合わせて生活扶助基準を引き下げるなら、生

活保護基準は螺旋階段をとめどなく転げ落ちてしまうことになるとの批判が巻き起こった。低所得世帯と比較検討するならば、統計処理手続き上、漏給層を除いて検証しなければならない。また、こうした低所得世帯が生活保護を受給できるよう制度の運用を改善し、使いやすくすることが現実の課題なのである。

生活扶助基準は、地方税の非課税基準や介護保険料・保育料・障害者自立支援法応益負担・医療費月額上限・就学援助などの所得基準と連動している。また、改正最低賃金法は「生活保護との整合性に配慮する」と明記した。生活保護基準は、社会全体の再分配の基準点なのである。生活保護基準の上下に応じて、社会的格差を是正する機能が強まったり、弱まったりする。生活保護基準の設定は、貧困対策として重要なだけでなく、社会格差の是正に大きな影響を与えるのである。それゆえ、ここを安易に引き下げてよいのかという反貧困運動による批判が昨年末に世論を動かしたのであった。

所得の低下により低所得層が肥大化し、所得分布も変化してきた現在において、生活扶助基準を収入の極めて低い特定分位の低所得世帯の消費水準に縛り付けるなら、格差是正に逆行してしまう。第3/50分位という収入階級の下から5パーセントあたりの世帯の消費水準に生活扶助基準を固定させるなら、社会の格差を是正するどころか、逆に格差を一層拡大させてしまうのである。

2 「基準生活費で賄えない特別需要は消失した」のか

もう一つ批判しなければならないのは、「基準生活費で賄えない加齢に伴う特別需要は消失した」という議論である。

生活保護を受給している人の中で、何らかの問題を抱え、特別需要を持った人が人間らしく生きていくには、追加給付が必要となる。特別需要がどれだけあるか、すなわちどれだけの給付額が必要かは、個人・世帯ごとに異なる。それをいちいち個別に認定

するのではなく、対象者をカテゴリー化し、一定条件を満たす人に対し、定額を一律に給付するというのが、加算である⁵。生活扶助本体だけでは暮らせない状態に対して、特別に援助するものが加算であり、加算があつてこそ、ミニマムの生活が保障されることになる。「加算はマイナスの穴埋め」と言われてきた。

(1) 専門委員会が提起したこと

老齢加算は2004年度から縮減され、06年度に廃止された。現在、全国で老齢加算廃止の取消を求める訴訟が続いている。高齢生活保護受給者と自治体との間で、何らかの代替措置も取らずに老齢加算の廃止をしたことの違法性が争われている。訴訟の中で、自治体サイドは「基準生活費で賄えない特別需要は消失した」と主張している。「消失した」のだから、老齢加算を廃止しても生活扶助本体だけで高齢者の最低生活は保障できるのであり、代替措置を取る必要は全くないということになる。自らが行なったことを正当化するには、こう主張するしかない。自治体サイドが、自らを正当化する根拠としているのが専門委員会の提起およびそこに提出された資料である。

専門委員会は「中間取りまとめ」において、老齢加算に関して次のように提起した。

「(1) 老齢加算

- 単身無職の一般低所得高齢者世帯の消費支出額について、70歳以上の者と60歳～69歳の者との間で比較すると、前者の消費支出額の方が少ないことが認められる。
- したがって、消費支出額全体でみた場合には、70歳以上の高齢者について、現行の老齢加算に相当するだけの特別な需要があるとは認められないため、廃止の方向で見直すべきである。ただし、高齢者世帯の社会生活に必要な費用に配慮して、生活保護基準の体系の中で高齢者世帯の最低生活水準が維持されるよう引き続き検討する必要がある。
- また、被保護世帯の生活水準が急に低下する

ことのないよう、激変緩和の措置を講じるべきである。」(「中間取りまとめ」)

専門委員会に厚労省が提出した資料からは、老齡加算に見合うだけの特別需要を立証することはできず、また、委員の中から加算という形態を維持することは相応しくないとの意見もあり、老齡加算を廃止の方向で見直すということになった。しかし、専門委員会として、加齢に伴う特別需要が全くないという結論に達したわけではない。

いわんや、事務局が提出した「60歳～69歳」の高齡者と「70歳以上」高齡者の生活扶助相当支出額を比較した資料をもとに⁶、「特別需要が消失した」というのはあまりに短絡的過ぎる。消費支出額を年齢別に比較すれば、70歳代の消費支出額が60歳代よりも少ないのは周知の事実である。それは新しい変化ではない。かつて老齡加算に見合う特別需要が存在すると厚生省が認めていた1980年代においても、消費支出額を比較すれば、70歳代は60歳代よりも消費支出額は少ない。20数年の間に変化が起こり、その間に「消失した」のではない。

専門委員会において、さすがにこうした単純な比較をもとに、「基準生活費で賄えない特別需要が消失した」と主張した委員はいないし、それが専門委員会の合意になったなどとは言えない。専門委員会は特別需要の量的な確定はしていないが、一定の存在を前提にして、老齡加算廃止に伴い、それをどういう形で充足するのか、代替措置の検討を続けたのである。「中間取りまとめ」までに、特別需要の量的な確定ができていないから、また、代替措置について具体的な合意に至っていないからといって、基準生活費で賄えない加齢に伴う特別需要が全く存在しないことが証明されたわけではない。

(2) 社会参加費用と自立支援

老齡加算で対応すべき特別需要は以下のものである。

「老齡者は、咀嚼力が弱いため、他の年齢層に比し

消化吸収がよく良質な食品を必要とするとともに、肉体的条件から暖房費、被服費、保険衛生費等に特別な配慮を必要とし、また、近隣、知人、親戚等への訪問や墓参などの社会的費用が他の年齢層に比し余分に必要となる。」(昭和55年12月中社審生活保護専門分科会中間的とりまとめ)⁷

老齡加算は、加工食品、暖房費、保健衛生という衣食住に掛かる費用と、教養娯楽費、交際費、交通通信費という社会生活に掛かる費用に対応したものである。そのうち教養娯楽費、交際費、交通通信費の特別需要は、孤立した生活を防ぐためにミニマムとしての社会参加費用を保障するという目的のものである。

老齡加算が何ら代替措置を伴うことなく廃止されてしまったという現状は、「基準生活費で賄えない特別需要は消失した」という主張を暗黙のうちに容認していることに他ならない。衣食に関する特別需要のみならず、社会参加に関する特別需要も全て消失したとすると、高齡生活保護受給者の社会的孤立も容認することになってしまう。生活保護における自立支援プログラムの策定・実施が進み、高齡者の社会参加を支援する自治体も出てきた⁸。社会参加費用を追加的に給付する必要性が消失したという主張は、高齡者の社会参加を支援する根拠がないという主張であり、せっかく取組が始まった高齡生活保護受給者の日常生活自立支援・社会生活自立支援の前提を掘り崩してしまうことになる。

まとめ

以上で見えてきたように、現代日本におけるミニマム保障が、社会格差を是正する方向に進むのか、社会格差を固定化する方向に進むのか、論争になっている⁹。まずは、生活扶助基準の再検証が課題である。専門委員会の提起を受けてそれを行うというのなら、本文中に述べたように専門委員会が実際に行なったのは収入階級第1/10分位とではなく、第1/5

分位に近似したところと比較したのであるから、収入階級第1/5分位の消費水準と比較すべきである。その際、漏給世帯を比較対象から除くことが必須であることはいうまでもない。

同時に、この間進んできた貧困の動態分析などの研究成果をもとに、収入階級第1/5分位との比較が正当かどうか、確認しなければならない。

さらにその上で、(1)生活保護受給世帯の生活実態を分析し、消費に歪みがないか、ニーズが潜在化していないか明らかにすること、(2)ミニマム保障が果たしている救貧効果はもとより、ミニマム保障が社会格差の是正にどれだけ貢献しているかという視点から生活保護基準の検証を行うこと¹⁰、(3)ミニマムの中に自立支援のニーズも入れ、生活保護が保障する健康で文化的なミニマムの基準について社会的な合意を作ること、が求められている。

なお、ミニマムの保障とは、個人や個別世帯の実態を反映した個別性の強いものである。簡素で判り易いシステムでなければならないが、個別性を反映できるシステムでなければならない。多様な需要を生活扶助本体でどこまでカバーするかということと、個別の需要に対し、一時扶助や加算、その他の扶助などを組み直し、体系化することが求められている。■

《注》

1 「生活扶助基準の水準の評価・検証を行うに当たっては、『生活保護制度の在り方に関する専門委員会』においても『生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民の生活水準との関連においてとらえられるべき相対的なものであり、具体的には、年間収入階級第1/10分位の世帯の消費水準に着目することが適当』とされていることから、一般低所得世帯の消費状況等を尺度として、それとの比較における均衡という見地から行なうことが適当ではないか。」(第1回生活扶助基準に関する検討会(2007年10月19日)説明資料3「2生活扶助基準の水準の評価・検証方法について」)

検討会はこれをもとに検証を行い、この収入階級と比べること自体に問題はなく、それを変更する

理由もないと報告している。

- 2 第2回専門委員会資料1、p.9-16。それによると、変曲点は、収入階級を50分位にわけたうちの、3.70分位、3.61分位、3.32分位と推計されている。
- 3 第2回および第3回専門委員会議事録、参照。
- 4 「それから、全般的な生活保護基準として、第1-10分位ではなく第1-5分位の平均を採用するというのは、適切ではないかと思えます。まず、ちょっと聞くと、第1-5分位と比較するというのはずいぶん高い所得水準と比較しているように思えますが、第1-5分位の中の平均ですから、基本的には第1-10分位あたりにいる人の所得ということだろうと思えます。ところが、第1-10分位の平均をみるというのは相当下の人が入ってしまっているわけです。我々としては、大体第1-10分位の境目ぐらいのところの人をみたいわけですから、ここで出された数字は妥当なものではないかというふうに思っております。」(八田委員発言、第4回専門委員会議事録)
- 5 加算には、老齢加算、母子加算、障害者加算、妊産婦加算、介護施設入所者加算、在宅患者加算、放射線障害者加算、児童養育加算、介護保険料加算があったが、このうち老齢加算、母子加算は廃止された。
- 6 第4回専門委員会説明資料、p.10-14。
- 7 第4回専門委員会説明資料、p.8。
- 8 布川日佐史編著『生活保護自立支援プログラムの活用1-策定と援助』山吹書店、2006年11月、参照。
- 9 布川日佐史『社会格差是正のための最低生活保障』『賃金と社会保障』1459号、2008年2月、参照。
- 10 日本において所得移転による貧困削減効果が極めて限定されていることについては、阿部彩「日本の貧困の実態と貧困政策」阿部彩・國枝茂樹・鈴木亘・林正義『生活保護の経済分析』東京大学出版会、2008年3月、所収、参照。

貧困基準の検証と 新しい所得保障制度

駒村 康平

慶応義塾大学経済学部教授

1. はじめに

高齢化・家族構成の変化、低成長、グローバル経済、非正規労働者の増加といった要因で、日本のみならず、諸外国でも貧困の拡大、固定が重要な社会・経済問題になっている。国民を貧困状態になることを防ぐ、直接的な政策は、生活保護、雇用保険、公的年金といった所得保障制度であるが、日本の現行制度は、十分にその機能を果たしていない。本論文では、現在の貧困に関する様々な考え方、現行所得保障制度の課題、フィンランドの所得保障制度の紹介を行い、新しい所得保障制度を考えていきたい。

2. 複数の貧困概念・貧困基準

貧困とはどのような状態を指すのか、社会的排除、剥奪状態などの主観的な尺度を使った貧困概念と

所得水準の低さといった金銭的、客観的な尺度を使った貧困概念に分けることができよう。Jonathan Bradshaw は、英国で、どの世帯が貧困状態にあるのか、複数の貧困概念・基準でチェックすることによって、いずれの貧困概念・貧困基準によって貧困者と認識される世帯と一部の貧困基準しか当てはまらない世帯とでは抱えている問題が異なることを指摘している。Bradshawが検証した貧困概念・基準は表1のようにになっている。3つの貧困概念・基準による貧困率自体の差は大きくないが、表2は各世帯が、これら貧困概念・基準のなかのいくつに該当したのか、3つの貧困概念・基準のいずれかのうちの1つに該当したのか、そのうち2つのみなのか、すべてに該当したのかを示している。すべてに該当しているのは、5.7%であり、きわめて深刻な貧困状態であるが、それぞれの貧困概念・基準がカバーしている対象に違いがあり、直面している貧困状態、政策課題が異なることがわかる。

一方、日本では、経済的な貧困基準、すなわち生活保護に基づく貧困率の公式統計も存在せず、またこうした貧困世帯の直面している状況に関する統計的な分析も十分ではない。

例えば、駒村康平他(2008)¹は、2004年全国消費実態調査を使い、生活保護制度の生活扶助基準(1級地1)以下の収入しかない世帯を貧困世帯と定義し、貧困世帯率を推計したところ、貧困率は7.91%²となった。これに、貯金保有条件³が加わっ

こまむら こうへい

1964年生。慶応義塾大学大学院博士課程修了。東洋大学教授などを経て現在慶応義塾大学経済学部教授。専攻は社会政策論。
著書に『福祉の総合政策』(創成社)『年金はこうなる』(岩波書店)などがある。

表1 3つの貧困基準

貧困概念・基準の説明	貧困率%
規範的貧困基準 一般の人の50%が不足すべきではないと評価している物品のうち4以上を保有していない世帯を貧困世帯と定義した	17.2
主観的貧困基準 一般国民がそれ以下を貧困だと思う税引き後所得	19.6
相対的貧困基準 (世帯規模を調整後の中央値60%)水準	18.8

出典: http://www.bris.ac.uk/poverty/pse/conf_pap/mex01_jrb.pdf

表2 貧困基準の重なり

いずれかの1つの貧困基準に当てはまる人の割合	32.9%
いずれか2つが当てはまっている割合	16.1%
3つすべてが当てはまる割合	5.7%

出典: http://www.bris.ac.uk/poverty/pse/conf_pap/mex01_jrb.pdf

た場合、貧困率は2.12%、貯蓄保有条件ではなく、自動車の保有制限を加えた場合、貧困率は3.31%となった。Bradshawの貧困基準と日本の生活保護基準とを直接に比較することはできないが、預貯金を厳しく制限したり、自動車保有を制限するという生活保護制度を厳しく運用すれば、当然ながら貧困率は低く見えるようになる。

このように、貧困世帯をどのように特定するのかという課題は、どのような所得保障制度を組み立てるのかにきわめて強く影響する。貧困率7.91%と現在の生活保護被保護者世帯の割合を比較すると、貧困世帯のうち生活保護で救済されている世帯の割合は20%前後に過ぎない。ところが、資産も認めない、自動車も認めないというようになると、生活保護で救済される資格のある貧困世帯が限定され、生活保護制度からもれる割合は低下する。しかし、生活保護制度が定めるように一律に、貯蓄、資産の保有を認めな

いように過度に厳しく制限すれば、稼働可能世帯には、自立の意欲を失わせるであろう。また、自動車の保有制限は、地方においては就業自立の妨げや基本的な生活の継続を不可能にするであろう。

いくつかの貧困概念・基準から、貧困の問題を特定化し、それにふさわしい所得保障制度を組み立てる必要がある。しかし、実際の最低所得保障を担う生活保護は、稼働世帯、高齢世帯、障害世帯、母子世帯、その他世帯にかかわらず、貧困概念・基準そして介入・支援は一律である⁴。

3. 所得保障制度の課題

日本の現行所得保障制度は、障害年金・遺族年金・老齢年金といった生涯の所得変動リスクを定額あるいは従前所得比例給付でカバーする年金保険制度を中心に、正社員の失業リスクをカバーする雇

図1 日本の所得保障体系

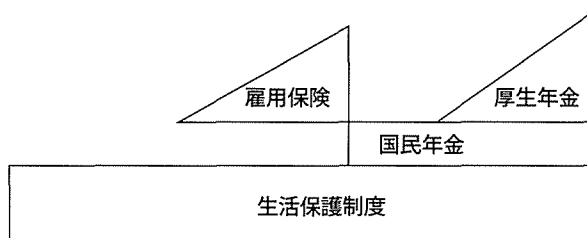
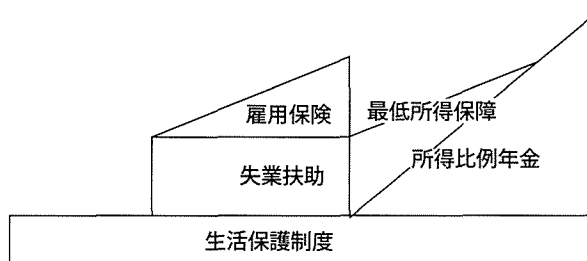


図2 欧州型所得保障体系



用保険がそれを補い、全国民共通の生活保護制度が最後のセーフティネットとしての役割を果たしている(図1)。しかし、非正規労働者、非典型自営業者の増加や年金保険料の未納により所得保障体系が崩れ始めている。特に年金制度の弱体化は、高齢化と相まって生活保護制度に負荷をかけている。

北欧諸国と比較すると、日本の生活保護制度は、1)若年者の比重が著しく低い、2)長期受給者の比重が高い、という特徴がある。これは、生活保護制度単体の問題であるというより、所得保障制度全体としての整合性、役割分担が十分とれていない結果である。

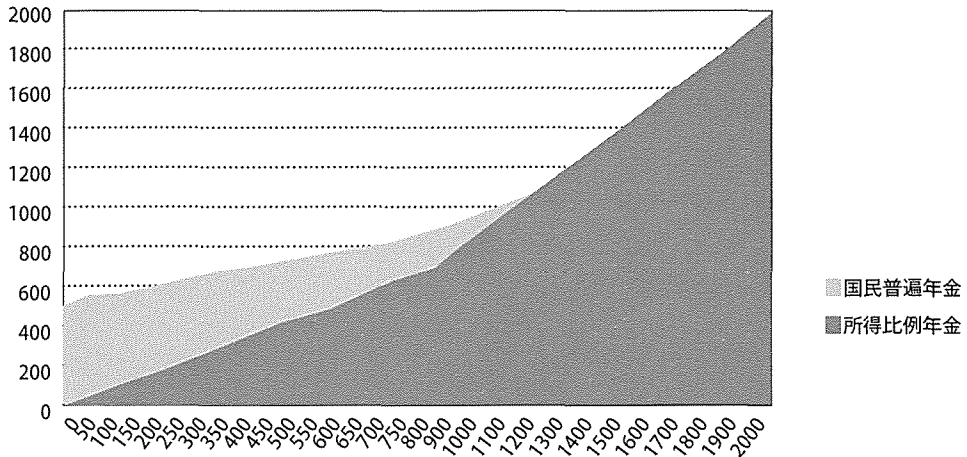
高齢期の最低所得保障については、スウェーデン、フィンランドは税を財源にした年金テスト付き高齢者向け最低所得保障を「最低保障年金」、イギリスは「手当・クレジット」、ドイツは、資産制限を弱くし

た高齢者向けの「公的扶助」という形で行っている。呼称は様々あるが、高齢者に対しては税を財源にした最低保障制度がある。

また雇用保険とは別にミーンズテストが比較的緩やかで支給期間制限付き、就労指導付きの失業扶助があり、就労可能世帯に対しては、厳しいミーンズテストの前段階としての制度がある。また住宅手当などの制限のゆるい社会手当などもあり、あくまでも最後の最後でのセーフティネットに厳しいミーンズテスト付き生活保護が位置する(図2)。このため、低所得者の増加の負荷は、日本のように生活保護制度に集中せず、年齢別に様々な制度に分散されている。

こうした現役期と高齢期で異なる所得保障制度体系を採用しているフィンランドの最低所得保障年金制度を紹介しよう。

図3 国民年金と所得比例年金の関係



注：1月あたりの年金額(単身、都市部、単位はユーロ)。横軸は所得比例年金の受給額、縦軸は所得比例年金と国民年金の受給額。1ユーロ≒160円(08年4月10日現在)

出典：駒村(2006)

4. フィンランドの最低保障年金

北欧福祉国家として注目されるフィンランドも90年代半ばに深刻な経済危機を迎え、高齢者全員に一律給付していた普遍的年金を、限定的な最低保障年金に切り替え、生活保護給付や失業扶助の制限も厳しくし、所得保障制度の見直しを行っている。それでもフィンランドの所得保障制度は充実したものであり、所得格差・貧困率を低く抑えている。現在のフィンランドの年金は、大きく職域年金である所得比例年金と国民年金という最低保障年金の組み合わせによって成立している。ここでは、最低保障年金を中心に紹介しよう⁵。

職域年金は、一般被用者、特定産業被用者、公務員、自営業者などの職域別に構成される年金によって構成され、ほとんどの人が加入している。所得に比例して保険料を支払い、現役時代の所得に比例して年金額が決定される所得比例年金である。この所得比例年金が不十分な人に対しては、最低保障年金

として国民年金が支給される。国民年金は10年以上フィンランドに居住したものが受給権をもつ。国民年金の財源は、被保険者の負担はなく、その費用の45%が事業主の負担する保険料(所得比例年金の保険料のうち2.32%部分が充当される)と政府補助金(55%)で賄われている。

給付水準は、フィンランド居住年数に比例する。国民年金は、65歳以降支給の老齢年金、60-64歳から支給される早期年金(減額支給)、障害年金、早期退職年金、失業年金の給付からなる。国民年金は所得比例年金が不十分なものに対し、厚い給付を行う。こうした意味で、国民年金は、年金テスト付き手当であり、最低保障年金の役割を果たす(図3)。

またその給付額は婚姻の有無や居住地によって異なり、国民年金は生計費の上昇率によって毎年改訂される(表3)。さらに、国民年金には、必要に応じて住宅手当などが追加される⁶。

強調しておきたいのは、フィンランドの国民年金は、1) 全員に一律で定額を給付するものではなく、あくまでも所得比例年金の補足であり、2) 給付金額は、

表3 国民年金の給付水準

世帯類型と地域	最低保障年金	最低保障年金を全額受給できる所得比例年金	最低保障年金が受給できなくなる所得比例年金
単身、1級カテゴリー地	493.45	46.25	1010.88
単身、2級カテゴリー地	472.93	46.25	969.8
夫婦、1級カテゴリー	434.17	46.25	892.3
夫婦、2級カテゴリー	416.69	46.25	857.38

注:単位はユーロ。1月あたり一人分の年金額。1級地は都市部、2級地は地方部を示す。
出典:駒村(2006)

世帯単位で計算され、3)地域によって給付額が異なる、点であり、日本の基礎年金とはかなり異なる性格を持っている。日本でも税方式の最低保障年金が議論されるが、このフィンランドタイプの最低保障年金と現在の基礎年金を単に税方式にした構想が同一視される傾向にある点は注意しなければならない。

5. まとめ

日本では、いわゆるワーキングプアの増加や年金が不十分な高齢者の増加が問題になっており、生活保護の充実や基礎年金の税方式化などが主張されがちであるが、各所得保障制度を個別に議論することはあまり意味がない。フィンランドの所得保障で紹介したように、所得比例年金、最低保障年金、諸手当、失業扶助、生活保護といった様々な制度をどのように組み合わせるかが重要である。それぞれの世帯類型毎に直面している貧困状態を見極めて、稼働可能世帯(現役世代向け)の生活保護制度と高齢者向けの最低所得保障制度を分けた所得保障制度の組み合わせを考えていくべきであろう。そのためには多様な概念・基準による貧困の現状把握が最初の一歩である。■

《参考文献》

- 駒村康平(2006)「フィンランドの年金制度とその改革」『フィンランドテーブル』社団法人日本フィンランド協会。
Bradshaw,Jonathan(2001) *Methodologies to measure poverty: more than one is best.* http://www.bris.ac.uk/poverty/pse/conf_pap/mex01_jrb.pdf

《注》

- 1 厚生科学政策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 分担研究者 菊池馨実、沼尾波子、丸山桂、山田篤裕、研究協力者 四方理人、田中聡一郎、道中隆)
- 2 データの使用については、一橋大学経済研究所附属社会科学統計情報研究センターの「学術研究のための政府統計マイクロデータの試行的提供」から利用申請を行い平成19年12月14日付けの官報にて使用許可を受けた。
- 3 生活扶助額の半月分のみに預貯金を制限する。
- 4 最低所得額については、世帯人数、年齢などによって異なる。ケースワーカーの配置(訪問回数)なども世帯類型によって濃淡があるが、制度自体は、世帯類型に関わらず、包括的に同じ仕組みで運用されている。
- 5 年金制度の詳細については、駒村(2006)を参照せよ。
- 6 公的扶助の金額は、月基本額(日本の公的扶助1類、2類に対応)は1人6万1千円程度で、これに加算が加わる。

三層構造による 社会的セーフティネットの再構築を —連合の提案—

小島 茂

日本労働組合総連合会 総合政策局長

はじめに

現在、パート・派遣労働などの非正規労働者は、労働者全体の3分の1を超え、しかも、不安定雇用と低賃金のため社会保険の適用もなく生活保護基準以下の収入で暮らすワーキング・プアなども増大している。年収200万円以下の就労者が1,000万人を超え、生活保護世帯も107万世帯まで増大するなど、かつて多数を占めていた中間層が二極化し、格差拡大にとまらず、今や貧困問題が深刻な社会問題となっている。

このような状況のもとで、連合は、2008～09年度の政策・制度「要求と提言」（2007年5月確認）において、格差社会是正に向け、仕事を通じた社会参加と所得保障、社会的サービスとの積極的な統合、すなわちソーシャル・インクルージョン（社会的包摂）政策を掲げている。具体的には、積極的な雇用労働政策と社会保障政策との連携で、「雇用ネットと社会保険ネットの強化」「就労・生活支援給付制度の創設」「公的扶助ネットの再整備」など3層構造による社会的セーフティネットの再構築を提案している。以下、この考え方の背景と内容について紹介したい。

1. 非正規労働の増大、格差拡大、貧困層の増加

破壊される働き方のルール、増大する非正規労働

90年代以降の企業の人員削減・リストラに加え、雇用・労働分野における行き過ぎた規制緩和によって、パート・派遣など非正規労働者が急増し、今や全労働者の3分の1を超えている。非正規労働者数は、97年～07年で雇用労働者全体の23%から34%に約600万人も増加し、逆に、正規雇用は、約400万人が減少している。

しかも、不安定な日雇い労働のため、働いているのに所得が生活保護基準以下という「ワーキング・プア」や「ネットカフェ難民」なども増大している。「不払い残業」や偽装請負、違法派遣なども横行し、摘発される企業も続出している。

また、完全失業率も、08年2月末で3.9%（完全失業者数266万人）と、上昇傾向にあり、15歳～24歳の若年層では、依然7.4%と高い失業率となっている。特に、90年代の就職氷河期に就職活動をした「失われた世代」（20歳代後半～30歳代）は、フリーターなど長年非正規雇用と低賃金の状況に置かれている。そのまま不安定雇用を放置すれば、社会保障や税負担の担い手となれず、加えて少子化にも拍車を掛ける大きな社会問題となっている。

一方、各職場では、正社員から非正規雇用への置

き換えが進み、残された正社員に業務の質、量の負担と責任が重くのし掛かり、長時間労働が恒常化している。さらに、ファースト・フード店等の「名ばかり管理職」による月100時間を超える長時間残業や不払い問題なども起こっている。その結果、健康・精神障害を引き起こし、過労死や過労自殺の増加という深刻な事態を招いている。2006年度に労災認定を受けた「過労自殺」は66人、「過労死」は147人と過去最多となっている。さらに、パワハラ（上司によるイジメ）が常態化している職場もあり、労働法規の無法地帯化している職場では、正規労働者にとっても生活と労働の破壊が進んでいる。

その結果、自殺者数が急増し、1998年に3万人を超え、以来06年まで9年連続で3万人台を大きく超えている。自殺の理由のうち「健康問題」がトップで5割を占めており、メンタルや過労による自殺者も多数含まれている。まさに、生活と労働の破壊が進む現在の雇用・労働の現場を色濃く反映している。

拡大する格差と貧困

年収200万円以下の労働者の比率は、2006年で22.8%と1998年から4.3ポイント増えている。また、ストック面でみても、10年前には10%であった貯蓄なし世帯は、2006年は22.9%と倍増し、4世帯に1世帯、約1000万世帯が貯蓄ゼロとなっている。

生活保護受給世帯は2006年度には107万世帯となり、10年前の1996年度と比較して7割も増えている。さらに、橘木俊詔教授の試算（『格差社会』岩波新書）では、生活保護を受けておらず、可処分所得が生活保護基準（地方の3級地-1）を下回る世帯は2002年に10.8%、「1級地-1」以下の世帯が15.7%も存在している。OECD調査による相対的貧困率の国際比較では、日本はアメリカに次いで2番目に高い貧困率（15.3%）となっている。また、自治体から就学援助を受けている児童・生徒が2005年度で138万人と、ここ5年間で4割も増加している。今や貧困問題が深刻な社会問題となっている。

2. 機能不全に陥ったセーフティネット

国民年金、国民健康保険の保険料未納者の増大

97年以降、非正規労働が増大するのに伴い、厚生年金の被保険者数が減少し、国民年金の第1号被保険者に占める雇用労働者の比率が高まっている。2,200万人の国民年金第1号被保険者のうち、5人未満事業所等のフルタイム雇用（300万人）、パート労働（500万人）、失業者等（300万人）と、雇用労働者が過半数を占めている。本来の対象である自営業者はわずか600万人（3割弱）程度でしかない。

これは、厚生年金加入が正規雇用を前提としており、加入要件も通常労働時間の4分の3以上と厳しいためである。また、国民年金（第1号被保険者）保険料の未納率（2年以上未納）は06年度で34%、しかも若年層（25～29歳・未納率46%）ほど高く、非正規労働と低所得者の急増が大きく影響している。

さらに、所得が低いため国民健康保険の保険料・税の軽減を受けている世帯は、2006年度で950万世帯、国保加入2,350万世帯の4割にのぼる。さらに、国民健康保険の保険料の滞納世帯も、過去最多の480万世帯と2割にまで増加している。そのため、1年以上の長期滞納による短期保険証の発行が120万世帯、また保険証を使用できない無保険（資格証明書の発行）が35万世帯まで急増し、深刻な事態となっている。

社会保障分野における「給付削減・負担増」

このように社会的セーフティネットが機能不全に陥っているなかで、この間、社会保障分野では、給付削減と負担増が繰り返されてきた。2003年の健保法改正による窓口3割負担、2004年の年金改正による毎年の保険料アップと年金水準の大幅引き下げ、2005年の介護保険改正や障害者自立支援法の制定による高齢者・障害者の自己負担増。2006年の医療制度改正による高齢者の自己負担増と、毎

年のように繰り返されている。

また、生活保護制度については、老齢加算に続いて母子加算が廃止・削減され、さらに、今や2.6兆円を超える給付費の削減のための生活扶助の基準切り下げも検討されている。なお、申請窓口においては、稼働年齢などを理由に申請受付を厳しく制限する「水際作戦」や、受給者への辞退強要・打ち切りなど、法律に反した受給者抑制策が行われている。さらに、社会保障予算の2,200億円抑制策として、07年度から雇用保険の国庫負担比率が引き下げられ、08年度は政管健保の国庫負担削減が行われる。

一方、所得税・住民税の定率減税の廃止や年金課税の強化も加わり、低所得層、高齢者、障害者等は、極めて重い保険料・税、自己負担を強いられている。その結果、障害者福祉・介護サービス利用抑制、医療の受診抑制による重度化・重症化も指摘されている。

各種のセーフティネットから排除される

非正規労働者

零細事業者、障害者、母子世帯、高齢の単身女性など、厚生年金や健康保険にも加入できず、国民年金や国民健康保険の保険料も払えない層が増大している。非正規雇用、低所得ゆえに、わが国の社会的セーフティネットの中核をなす社会保障制度から排除される貧困層が増大し、国民「皆保険」、「皆年金」制度も崩壊しつつある。

これら低所得、貧困層の「最後の砦」であるべき生活保護制度は、稼働年齢などを理由に多くの人が申請窓口で申請自体を拒否されており、本来の機能を果たしていない。そのため、今や、刑務所が福祉の「最後の砦」化している。受刑者の多くは、雇用や社会保障のセーフティネットから排除された高齢者、心身疾患者、外国人等である。なかには、雇用の場もなく、生活保護も受けられず、再犯を繰り返す人も多いと言われる。本来、これらの受刑者は、福祉・社会保障制度で支えられるべき人たちである。

まさに、雇用ネット、社会保険ネット、公的扶助ネットによる社会的セーフティネットが機能不全に陥っていると云わざるを得ない。

3. 積極的雇用政策と社会保障政策による社会的セーフティネットの再構築

三層ネットによる重層的な生活保障制度の構築

社会的セーフティネットの再構築には、積極的な雇用労働政策と社会保障政策への政策転換が不可欠である。積極的な雇用労働政策としては、非正規雇用の増大に歯止めをかけることを目標に、職業訓練など就労支援の拡充、日雇い派遣の禁止など労働者派遣法を見直す、パート労働者等の均等待遇の実現、障害者雇用の促進、フリーター、ニート、母子世帯等への就労・自立支援策の充実、最低賃金の大幅引き上げなど雇用ネットの整備が必要である。

そのうえで、第1層のネットとして、パート・派遣労働者など非正規労働者への社会保険・労働保険の完全適用と給付改善など、積極的雇用政策と連動した社会保険ネットの機能強化をはかる。

あわせて、第2層のネットとして、雇用保険と生活保護制度との中間に、長期失業者や日雇い派遣など低賃金の非正規労働者、母子世帯の母親への職業訓練など、就労・自立支援と連携した新たな「就労・生活支援給付」制度を創設し、経済的支援を行う。さらに、第3層のネットとして、住宅保障や住宅手当の新設（住宅扶助、医療費扶助の社会手当化・単給化等）を含め、生活保護制度が福祉の「最後の砦」として十分機能を発揮できるよう「生活保障制度」として抜本改革を行う。

以上のように、非正規労働者や長期失業者、貧困層の自立支援に向け、三層構造による社会的セーフティネットの再構築を連合は提案している。その概念図が〈図1〉である。

図1 三層構造による社会的セーフティネットの再構築

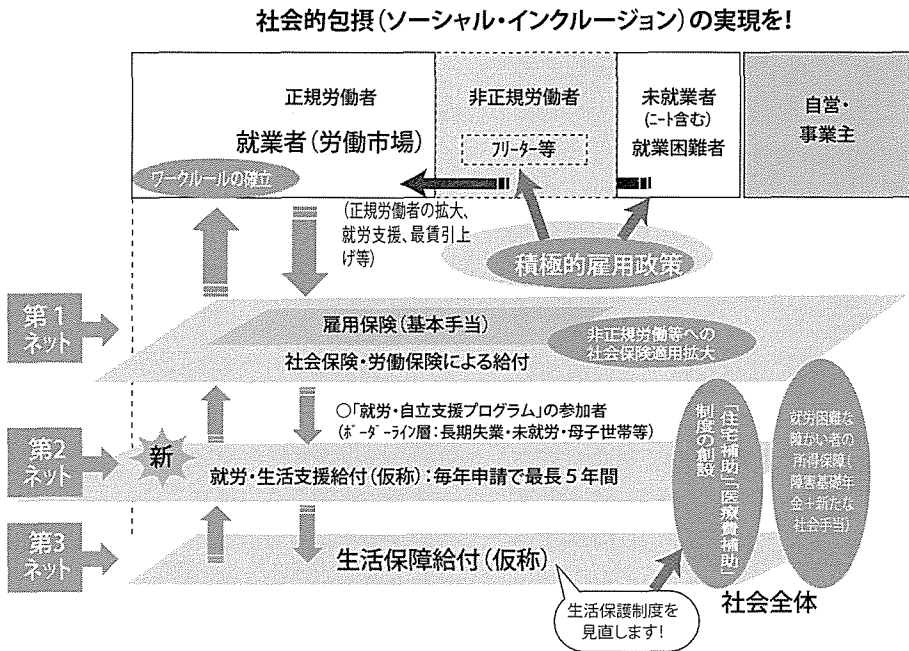
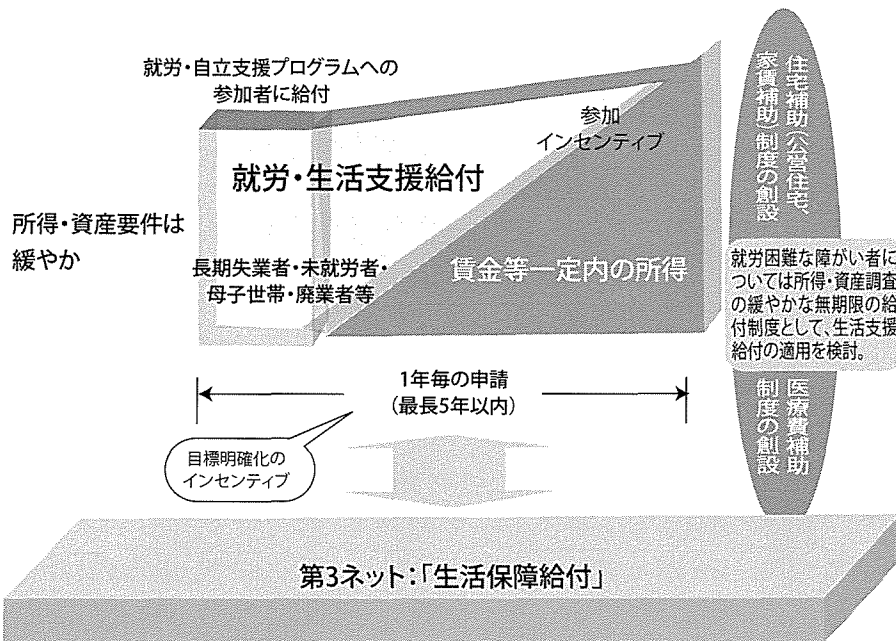


図2 第2ネットの「就労・生活支援給付」の考え方



以下、第2層ネットと第3層ネットについて説明を加えてみよう。

新たな「就労・生活支援給付」制度 (第2層ネット)の考え方

第2層ネットの「就労・生活支援給付」制度は、EU諸国の若者に対する就労支援や失業給付(社会手当)などを参考に、雇用保険と生活保護制度との中間に位置するものとして、以下のような内容としている。

- 1) 対象者は、一定の所得・資産を下回る者(フリーター、日雇い派遣等の不安定雇用者、長期失業者、母子世帯、廃業者等)とする。
- 2) 「就労・生活支援給付」は、現金給付と職業・教育訓練、生活支援(現物給付)とする。
- 3) 「就労・生活支援給付」を受給するには、各人の年齢、能力、経験、健康状態等に即して適切に策定した「就労・自立支援プログラム」

への参加を要件とする。

- 4) 現金給付の水準は、雇用保険の失業給付と生活保護基準(生活扶助)を勘案して定め、賃金等の収入に伴う穏やかな給付減額を行う(就労インセンティブ措置)〈図2参照〉。
- 5) 給付期間は、最長5年とし、1年ごとに申請する。

公的扶助ネット(第3層ネット)の再整備と 「住宅扶助」の社会手当化

現行の生活保護制度は、健康で文化的な最低生活を保障するための「最後の砦」として、申請・資産調査等の運用面の改善をはかるとともに、「生活保障」制度として再整備する。

また、一定の所得・資産以下の低所得層の自立・生活支援に向け、生活保護制度の住宅扶助と医療扶助・介護扶助を見直し、「住宅補助」制度、「医療・介護補助」制度として、社会手当化する。■

