

# 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)<sup>1</sup>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%<sup>2</sup>となった。これに、貯金保有条件<sup>3</sup>が加わつ

### 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%
<b>規範的貧困基準</b> 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
<b>主観的貧困基準</b> 一般国民がそれ以下を貧困だと思う税引き後所得	19.6
<b>相対的貧困基準</b> (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](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](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<sup>4</sup>。

### 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

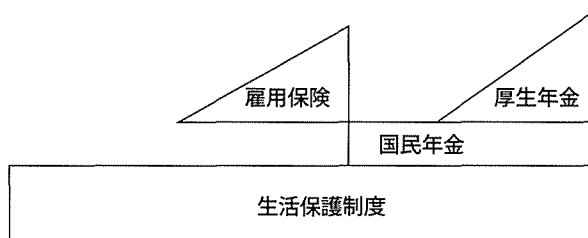
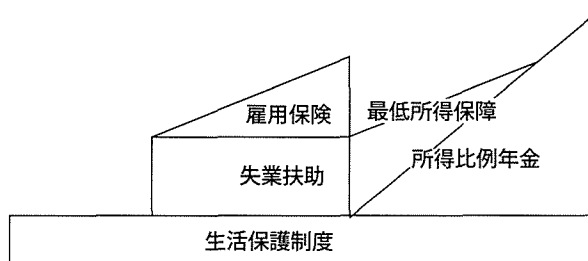


図2 欧州型所得保障体系



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。

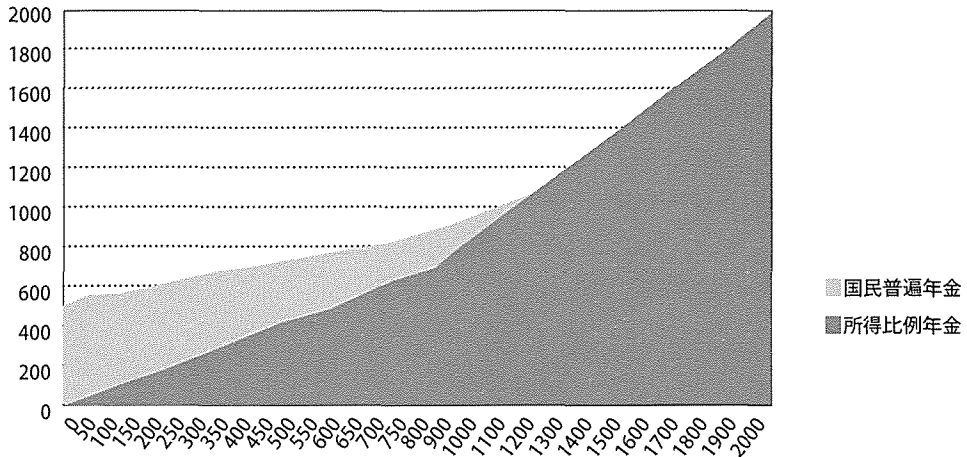
高齢期の最低所得保障については、スウェーデン、フィンランドは税を財源にした年金テスト付き高齢者向け最低所得保障を「最低保障年金」、イギリスは「手当・クレジット」、ドイツは、資産制限を弱くし

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<sup>5</sup>。

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<sup>6</sup>。

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](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を預貯金を制限する。
- 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。