

所得格差・貧困の動向とセーフティネットの役割

—日韓における状況を中心に—（1）

駒村康平

東洋大学経済学部教授

金 明中

日本経済研究センター

① 格差とジニ係数および貧困率と社会保障制度

日本経済がバブル後の厳しく長かった不振からようやく脱却する見込みが見えてくると、所得格差の問題が注目されてくるようになった。通常、所得格差は、ジニ係数によって測定されるが、ジニ係数には、賃金などの当初の所得のみを考慮する当初ジニ係数と税負担や社会保障給付などの再分配後所得を測定する再分配後ジニ係数がある。賃金の低下や失業、非正規労働を増加させる景気後退期は、当初ジニ係数は上昇する。しかし、雇用保険や生活保護制度といったセーフティネットが機能すれば、再分配後ジニ係数の上昇は抑制される¹。実際に、スウェーデンやフィンランドは90年代前半において、深刻な不況と高い失業率を経験し、当初ジニ

係数は上昇したが、再分配後のジニ係数の上昇はほとんど起きず、両国の社会保障や税制の所得再分配機能やセーフティネットが機能していることが確認された。

一方、日本や②で見ると日本同様に90年代後半から厳しい不況を経験した韓国では、ジニ係数は90年代後半から上昇しており、セーフティネットの脆弱さを露呈することになった。

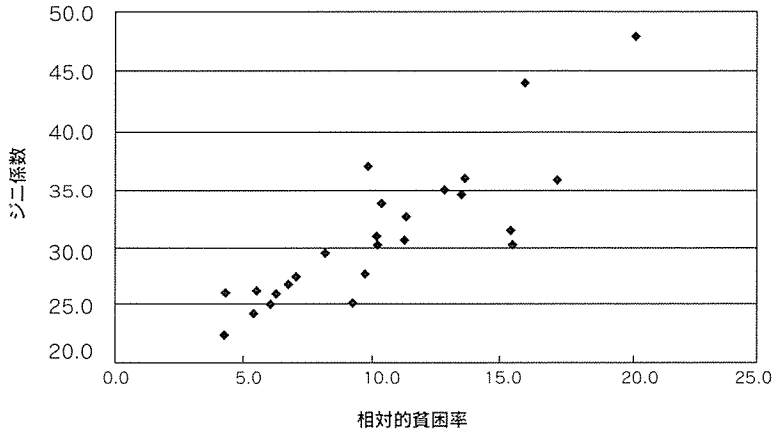
日本におけるジニ係数の変化に関する分析によると、(1) もともと高齢者ほど所得格差は大きかったことから、人口全体の高齢化により、所得格差の大きな年齢層（高齢者層）の人口比が上昇したことが、日本全体のジニ係数を引き上げた原因である、(2) 世帯構成の細分化が進んだことがジニ係数を拡大した、(3) 賃金自体の格差の拡大は、それほど広がっていないが、若年者においては低賃金の非正規労働者の増大が格差を拡大させた、と分析している²。

今日、にわかに所得格差の問題が注目される理由は、いわゆる小泉改革が格差社会をもたらしたのか否かという政策評価に関わるためである。以上のような分析結果は、小泉改革が、決して所得格差を拡大し、主要因ではないという見方を支持しているかのようにも見える。しかし、駒村(2005)は、ジニ係数で測定した格差という概念だけでは、本当の問題は把握できないと指摘し、貧困・低所得世帯の増加という点から、必要な政策を考えるべきであ

こまむら こうへい

1964年生。慶応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、『社会保障の新たな設計』（共著）、『福祉の総合政策』『リスク社会を生きる』（共著）などがある。

図1 相対的貧困率と再分配後ジニ係数の関係



資料：OECD(2005)Society at a Glance:OECD Social Indicators より作成

ると指摘した。

実際に、中位所得50%以下の所得水準をもって貧困者(相対的貧困率)と定義し、その割合を国際比較したOECD(2004)においても、日本は先進国中かなりの上位に位置する。また駒村(2005)は、生活保護制度で定める最低所得保障水準を貧困ラインと設定し、それ以下の生活をしている世帯の比率を推計し、(1)貧困世帯率は10%程度であり、(2)単身高齢者ほど貧困率が高いということを明らかにしている。

図1はOECD各国の再分配後ジニ係数(2000)と相対的貧困率の関係をプロットしており、ジニ係数と貧困率の間に正の関係があることがわかる。

先に述べたように、ジニ係数の拡大が、年齢構成の変化による見かけ上のものであり、規制緩和がそれを引き起こした主要因ではないという分析が、実際の貧困世帯の増加を追認し、政策の無作為を正当化する根拠になってはいけなはずである。特に以下の2点を強調しておきたい。(1) 高齢者ほどジニ係数が高いという現象は、日本やアメリカにおいては見られるものの、国際的には普遍的な現象ではないこと³、(2) 低所得の単身高齢者が多いということは、まさに年金制度、最低所得保障制度の不

完全性を意味するものであり、これを放置していること自体が問題である⁴。

そして、いわゆる小さな政府路線を今後も推し進めると所得格差や貧困の問題にどのような影響を与えるか指摘しておく。

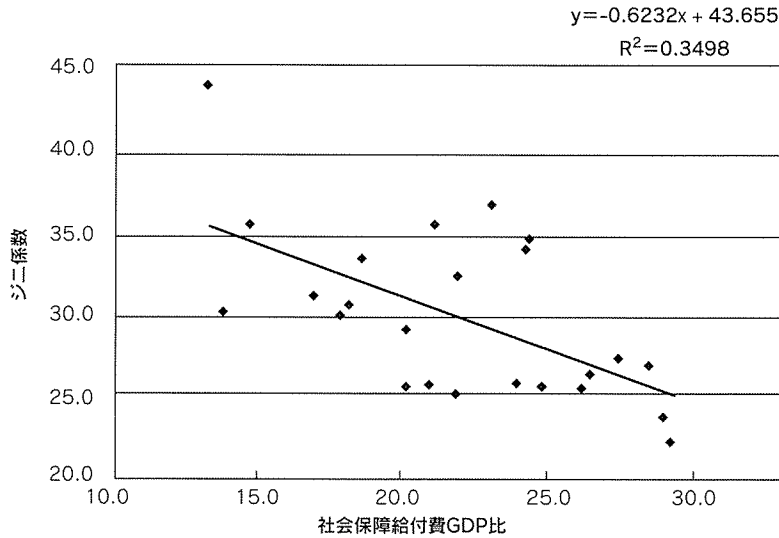
かつてAtkinsonら(1995)は、再分配後ジニ係数とGDPに占める社会保障給付費(社会保障給付費/GDP)の関係を分析し、GDPに占める社会保障給付費の大きさが低い国ほどジニ係数が高いことを確認しているが、図2でみるように、今日でもこの関係は確認できる。

さらに、図1でみたように、ジニ係数と相対的な貧困率の相関が強いわけであるから、当然、図3で示すように、OECD各国においてGDPに占める社会保障給付費の大きさが低い国ほど貧困率が高いわけである。このことから、「小さい政府を支持する」というのは「格差拡大・貧困層の増大を許容する」ことを意味することになる。

② 韓国における所得格差と政策の動向

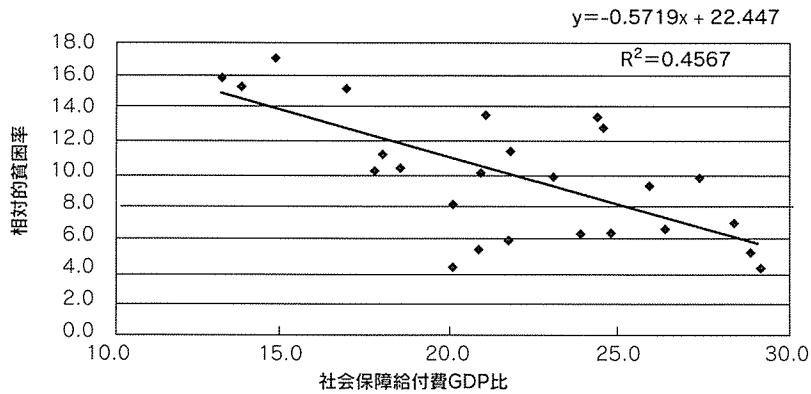
①では諸外国における格差・貧困の動向と社会保障制度の役割を展望したが、②で日本とほぼ同

図2 社会保障給付費GDP比とジニ係数の関係



資料：OECD(2005)Society at a Glance:OECD Social Indicators より作成

図3 社会保障給付費GDP比と相対的貧困率の関係



資料：OECD(2005)Society at a Glance:OECD Social Indicators より作成

時代に厳しい不況を経験した韓国の格差の状況と社会保障制度の対応を見てみることにする。

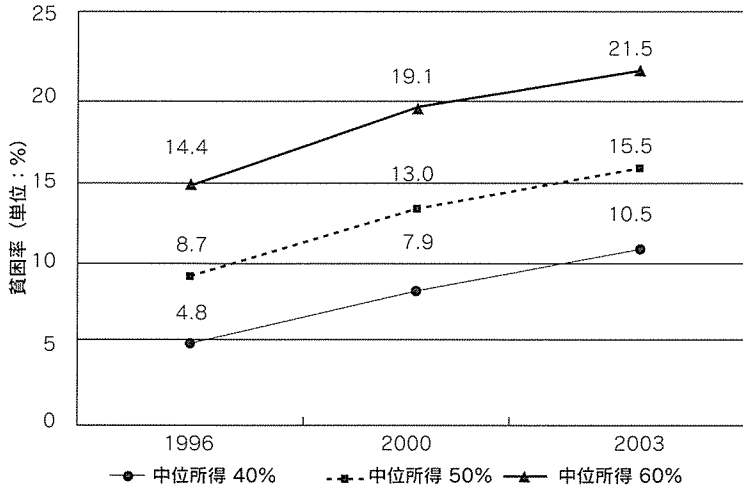
(1) 貧困関連指標の動向

韓国保健社会研究院(2005)は、中位所得の40%、50%、60%を基準にして1996年と2000年、そして2003年の相対貧困率を推計しており、す

べての水準で貧困率が上昇している。特に通貨危機以前である1996年と通貨危機以降である2000年の間で貧困率の上昇が目立っており、中位所得⁵の50%を示す相対貧困率が1996年の8.7%から13.0%に4.3%ポイントも上昇した(図4)。

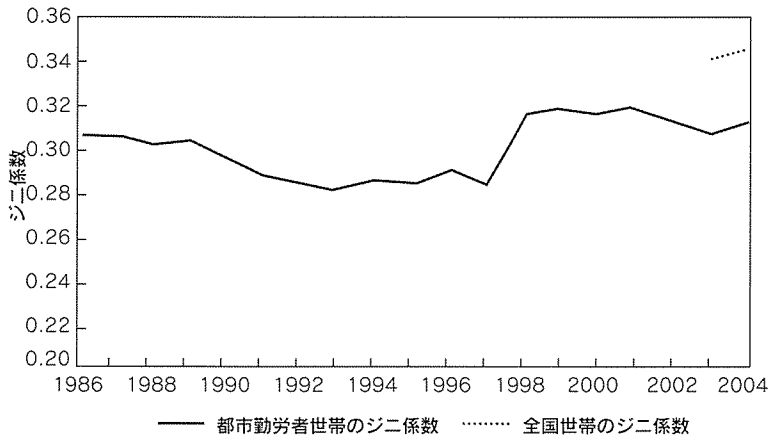
図5は、1986年から2004年までの韓国におけるジニ係数の動向を示している。データの出所は、

図4 韓国における貧困率の動向



資料：ヨユジン 他（2005）『貧困と不平等の動向及び要因分解』韓国保健社会研究院研究報告書2005-11

図5 韓国におけるジニ係数の変化



資料) 韓国統計庁「家計調査」：<http://www.nso.go.kr>

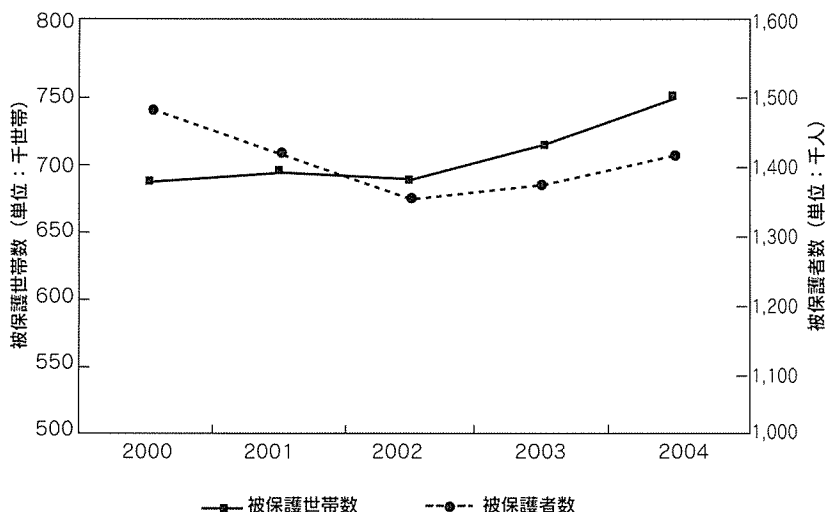
韓国統計庁の「家計年報」であり、単身世帯と農家世帯を除いてジニ係数を計算していることから日本の総務省の「家計調査」に類似しているといえる。まず、1986年から2004年までの都市勤労者世帯のジニ係数は、通貨危機が発生した1997年の0.283から1998年には0.316まで大きく上昇しており、通貨危機による企業の倒産や失業の増加などが所得格差を拡大させた重要な要因であると考えられる。また、2003年から利用できる全国世帯のジニ係数は、2003年に0.341で、都市勤労者世

帯より高く、2004年には0.344まで上昇した。ジニ係数の算出における所得の定義や世帯範囲の違い等によって直接的な比較は多少無理が伴うものの、韓国の「家計調査」によるジニ係数は、日本の「家計調査」より高い数値を示している。

(2) 格差拡大の背景

韓国における所得格差は、上記の貧困率やジニ係数の動向からも分かるように通貨危機以降拡大傾向が顕著である。格差が拡大している主な原因

図6 国民基礎生活保障制度の被保護世帯数と被保護者数



資料：韓国統計庁（2005）『2005年韓国の社会指標』

表1 年齢階層別国民基礎生活保障制度における被保険者割合の動向

年	18歳未満	18-30歳	31-40歳	41-50歳	51-60歳	61-64歳	65歳以上
2001	23.1%	10.0%	9.2%	14.4%	9.5%	5.0%	24.8%
2002	24.3%	10.6%	9.7%	15.0%	9.4%	5.1%	25.8%
2003	24.3%	10.0%	9.4%	15.3%	9.3%	5.3%	26.3%
2004	24.7%	9.7%	9.4%	15.7%	9.3%	4.9%	26.3%

注：施設保護対象者の割合は含まれていない（例：2004年85,456人）

資料：韓国統計庁（2005）『2005年韓国の社会指標』

としては企業の雇用管理の変化と技術革新、そして高齢化の進展等が挙げられる。

通貨危機以降、企業は労働市場に柔軟に対応するために正規労働者の雇用よりもパートタイマーやアルバイト等の非正規労働者の雇用をより選好するようになった。非正規労働者の場合、正規労働者に比べて賃金水準も低く、年金などを含めた社会保険への加入率も低いため、労働市場から退出した場合、公的扶助の対象者になる確率が高い。そのため、非正規労働者の賃金水準改善や公的社会保険への適用拡大が継続して論議されているところである。

(3) 韓国における生活保護の動向と政策対応

以上のような格差拡大、貧困率の上昇に対し、社会保障制度はどのように対応しているのだろうか。2000年10月から施行された国民基礎生活保障制度は、従来の生活保護制度の問題を改善するため、働く能力がある受給者の場合は条件付き受給者と指定し、基本的な生活保障と雇用政策⁶を適切に組み合わせて提供する勤労連携(Workfare)中心の公的扶助を志向している。また、従来の生活保護制度の年齢基準などを撤廃し、貧困状況と扶養義務者基準に基づいて受給者を選

定するように制度を改定した⁷。図6は、韓国における国民基礎生活保障制度の被保護世帯数と被保護者数の動向を示している。被保護者数は2000年の148.9万人から2002年には135.1万人まで減少したものの、それ以降再び増加し2004年には142.4万人で、全人口の3%を占めている。また、被保護世帯数は、2000年から継続して増加しており、2004年には75.4万世帯で全世帯の4.9%を占めている。表1は、国民基礎生活保障制度における年齢階層別の被保険者割合を示している。65歳以上の高齢者の割合が最も高く、さらに毎年上昇しており、高齢化の進展が所得格差を拡大させる一つの要因であることが分かる。

以上、見たように、韓国における所得格差は、通貨危機以降より拡大したというのが一般的な意見であり、その主な要因としては労働市場に柔軟に対応するための企業の雇用管理の変化とそれによる若年失業者の増加と中高年齢労働者の早期退職、技術進歩による賃金格差の増加、高齢化の進展等が挙げられる。日本の生活保障制度に当たる国民基礎生活保障制度の受給者比率は、全人口の3%で日本に比べて高い割合を占めている。このように公的扶助が社会支出に占める割合が高い原因としては公的年金における完全老齢年金がまだ完全に実施されていないことが挙げられる⁸。公的年金保険料に対する自営業者の未納率が高いことや年金制度の強制的な適用対象から除外された零細企業等で働く労働者が相当存在していることは新しい貧困層を誕生させ、所得格差をより広げるリスクを抱えている。従って、非正規労働者の賃金水準の引き上

げや公的年金の適用対象範囲の拡大、そして若年層や高齢層への公的支援に基づく職業訓練及び雇用保障の充実等の対応策を考えることによってさらなる所得格差の拡大を防ぐことが今後の課題となっている。■

(次号につづく)

次号の構成

- 3. 日本における所得格差と政策の動向
- 4. まとめに代えて - 諸外国におけるセーフティネットの状況

《注》

- (1) 景気変動とジニ係数の関係については、国民生活白書(1988)を参照。
- (2) 太田(2006)や勇上(2003)など。
- (3) 山田(2002)参照。
- (4) OECDの国際比較研究によると、日本のセーフティネットおよび所得再分配機能が著しく小さいことが確認されている。
- (5) 可処分所得
- (6) 職業訓練、公共事業、自活共同体創業、ボランティア活動参加などを条件として生計費の不足分を支給し、受給者の勤労意欲喪失とモラルハザードを防ぐために積極的に勤労活動に参加する者に対しては所得控除などの勤労誘引政策を実施している。
- (7) 金明中「IMF体制以降の韓国の社会経済の変化と公的・私的社會支出の動向」-特集：IMF体制後の韓国の社会政策-(2003)『海外社会保障研究』国立社会保障・人口問題研究所 No.146
- (8) 従って、2008年から完全老齢年金の給付が実施されると韓国における社会支出の構造はかなり変化すると考えられる。