

所得格差・貧困の動向とセーフティネットの役割 (2)¹

—日本における格差の諸問題と
諸外国のセーフティネットの改革—

駒村康平

東洋大学経済学部教授

(前号よりつづく)

3 日本における所得格差と政策の動向

(1) 格差の様々な弊害

格差・貧困問題は、雇用、健康、教育、住居などと密接にからみより深刻な社会問題につながる。雇用における格差貧困の問題は、後藤道夫他(2005)がワーキング・プアの問題を詳しく分析している。また格差・貧困と健康の関連について、近藤(2005)は、低所得者ほど死亡率、うつ状態率、要介護率が高くなることを確認している²。ここでは、紙面の制約から教育格差に集中して見てみよう。

(2) 教育格差の動向

今年初の朝日新聞の就学援助児童急増の報道を受け、教育格差や子供の貧困問題が注目されている。就学援助児童は、保護者が生活保護を受け

ている児童生徒「要保護児童生徒」と、生活保護基準の1.1から1.3倍程度の所得水準の世帯にいる「準保護児童生徒」の2種類からなる。この就学援助受給者は、2004年度には134万人にのぼり2000年と比較すると37%、95年と比較すると70%近い増加となっている。就学援助を受けている児童の割合は、全国平均12.8%で、特に大阪府27.9%、東京都24.8%、山口県の23.2%が上位にきている。この背景には、経済状況の悪化がある。図1で見ると、親の世代に相当する30歳から54歳までの失業率(2000年国勢調査³)と東京23区別の中学生の就学援助率(東京都教育委員会平成16年度『公立学校統計調査報告書』)には相関が強いことがわかる⁴。

また、ここでは示さないが、納税義務者の一人あたり課税対象所得や公営住宅入居率といった変数も就学援助率と高い相関があることが確認できた。

さらに図2で見ると、就学援助率と2006年2月に公立中学2年生を対象に行われた一斉学力テストの総合得点の間にも強い相関が確認できる⁵。低所得者世帯の増加→就学援助世帯の増加→学校成績の格差そして進学機会の格差とつながり、格差が世代移転し、固定化していく可能性を示している。

さらに学校選択制度により、同一区内においても格差は広がる傾向がある。図3は都内A区にお

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

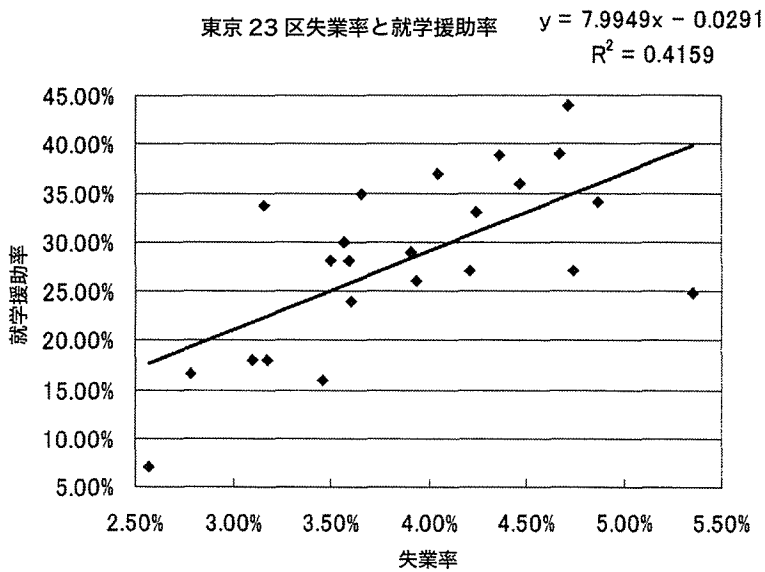
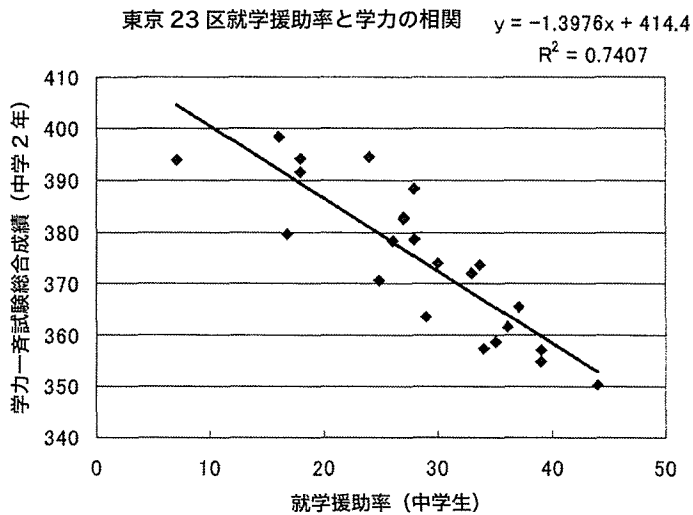


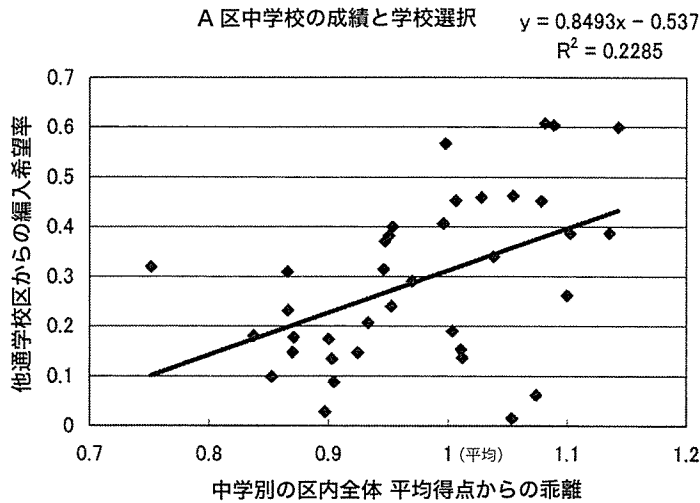
図 2



ける中学校別の国語、数学、英語に関する試験結果（学習定着度調査）と A 区内で他通学区の学校を選択することを望む学生の割合である。区内の平均点を上回った成績の学校ほど入学希望者に占める他通学区からの入学希望者の割合が高いことがわかる。住居のある通学区以外の学校を希望する場合は、自転車通学は認められず、徒歩か公共の交

通機関を使わなければならない。遠い学校を希望する場合は、交通費の負担をしなければならず、経済的に余裕のある教育意欲の高い家の子供は学校選択が可能になり、親が低所得で、教育への無関心の世帯の子供は成績の低い学校に残ることになる。

図 3



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

(1) 政策動向

以上見てきたように、親の所得格差は子供の教育格差につながり、世代間での貧困の連鎖が続き、格差の固定化が進む危険が高まっている。日本においても、欧米諸国同様に、アンダークラスの固定化、社会の分断、社会的排除の可能性が大きくなりつつある。単に所得保障にとどまらず、健康、住宅、教育といったものも含めた包括的な社会政策が必要となっており、市区町村の責務はどんどん拡大している。

厚生労働省も、すでに2000年に貧困者をめぐる複合的な問題と社会的排除の問題の解決を主題に、「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」を発足し、さらに2003年には、社会生活に関する調査検討会で「社会生活に関する調査結果・社会保障生計調査」を行い、貧困世帯の実態把握に努めようとした。また貧困者支援の中核になる生活保護制度についても、社会保障審議会福祉部に「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」を発足し、「利用しやすく」「自

立しやすい」制度に向けて抜本的な見直しに着手するかに見えた。しかし、最低生活に必要な所得水準はどの程度なのかという基本的な点についても統計的な検証が行われることはなく、結局、財政制約のなかで、従来のフレームワークの中で受給者数を抑制するか、給付水準を抑制するかという視点のみが議論の中心になりつつある⁶。

また最近、政策の重点が置かれているのは、自立支援プログラム、就労支援事業であり、そのための福祉事務所とハローワークの連携などが進められているが、両者の提携は必ずしもうまくいっているわけではない。就労支援の実態とその評価については、布川(2006)や池谷(2006)が詳しい。

さらに都市部と地方部では、就労支援のあり方も異なる。地方では、雇用が少なくなっている一方で、少子化が続く中、親が子供世代を手放さないため、地方の失業率が高止まりする傾向が出ている。地方における雇用機会の開発は不可欠であり、改正雇用対策法において雇用機会の拡大も地方自治体の責務になっている。しかしながら、市区町村は実行力や予算はほとんど持っておらず、雇用機会の開発に成功した市区町村はきわめて少ない⁷。

表 1 北欧を中心とした公的扶助制度の各国比較

	日本 (2004)	スウェーデン	フィンランド	デンマーク	オランダ	イギリス
制度名	生活保護法	社会サービス法	公的扶助法	国家社会扶助法	国家社会扶助法	所得保障法
給付水準の決定	国	国・地方	国・地方	国・地方	国・地方	国
給付単位	世帯単位	世帯単位	世帯単位	世帯単位	世帯単位	世帯単位
扶養義務の範囲	拡大家族	核家族	核家族	核家族	核家族	核家族
追加的給付	母子・障害者	なし	なし	高齢者、母子世帯、障害者、妊婦	なし	年金生活者、障害者、多子世帯
資産制限	すべての資産が対象	すべての資産が対象	すべての資産が対象	一部制限外	一部制限外	一部制限外
就労の義務づけ	なし	就労可能者についてはワークフェア	就労可能者についてはワークフェア	就労可能者についてはワークフェア	就労可能者についてはワークフェア	なし
大人一人あたり給付額 (2000年、ユーロ)	542	355	348	281	472	371
住宅手当考慮後の最低保障可処分所得 (ユーロ)	622	799	692	621	601	634
平均賃金に対する割合 (APW)	30%	56%	48%	40%	40%	36%
大人一人増えた場合の給付増額	53%	84%	85%	80%	100%	79%

(2) 外国におけるセーフティネットの状況

欧州各国とも90年代に入り一層鮮明になった社会的排除の克服、長期失業と孤独世帯の増加への対応、社会の二極化・分断化を回避するために、生活保護制度、公的扶助制度の見直しを進めている。そこにおける中心的な考え方は、「所得保障」という消極的な連帯から「機会の再分配」、「労働、住宅、教育、医療へのアクセス保障」という積極的な連帯へ移っている。各国の生活保護制度・公的扶助制度の見直し状況を詳しく検討することは別稿に譲るとして、表1に北欧を中心とした公的扶助制度の各国比較を示しておく⁸。

北欧のシステムと日本と比較するといくつかの検討すべき点があきらかになる。1) 給付水準に関する国基準と自治体の裁量の大きさ、2) 国と地方の財政負担、3) 扶養義務が求められる家族の範囲、4) ケースワーカーの役割、就業義務・ワークフェア

の強さ、5) 給付額計算方法、6) 資産保有限度額、7) 最低所得保障水準の改定ルールなどである。また、北欧における公的扶助は、高齢の低所得者は最低保証年金などによってカバーされているため、受給者における若年者の比率が高く、本来の短期のスプリングボードとしての本来の役割を果たしている。

以上のことから、セーフティネットが社会包括機能を持つために、検討しなければならない課題は、1) 戦後60年間にわたってスライド調整だけで対応してきた生活保護水準について、統計的に再検討すること、2) 40年間加入しても生活保護水準以下にしかならない基礎年金の役割の見直しと最低保証年金の導入、3) 社会政策としての住宅保障政策の確立、4) 自治体やNPOによる有効な自立支援プログラムの開発といった点であろう。■

《参考文献》

- 池谷秀登 (2006) 「自立支援プログラムの作成、実施とその課題」『賃金と社会保障 1419 号』
- 勇上和史 (2003) 「日本の所得格差をどう見るか—格差拡大の要因を探る」『JIL 労働政策レポート Vol3』
- 勇上和史 (2005) 「就業を通じた地域活性化の特色と課題—自治体ヒアリング調査から」『JILTP Discussion Paper05-008』
- 大石亜希子 (2006) 「所得格差の動向とその要因:1986 年から 2002 年」財務総合研究所『日本の経済格差とその政策対応に関する報告書』
- 太田清 (2006) 「経済データをどう読むか—所得格差を見る」『改革者 2006 年 1 月号』
- 金明中「IMF 体制以降の韓国の社会経済の変化と公的・私的社会的支出の動向」- 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
- 厚生労働省社会・援護局保護課 (2003) 『主要各国における公的扶助制度の比較検証に関する調査報告書』.
- 近藤克則 (2005) 『健康格差社会—何が心と健康を蝕むのか』医学書院
- 後藤道夫他 (2005) 『特集 現代日本のワーキング・プア ポリテイク第 10 号』旬報社
- 布川日佐史 (2006) 「生活保護における自立支援の展開の検証」『賃金と社会保障 1419 号』
- 栃本一三郎・連合総合生活開発研究所編(2006)「スウェーデンにおける最低生活保障」『積極的な最低生活保障の確立—国際比較と展望』第一法規
- 山田篤裕 (2002) 「引退期所得格差の OECD 9 カ国における動向 1985-95 年—社会保障資源配分の変化および高齢化世帯・所得構成変化の影響— ([特集: 所得格差と社会保障])」『季刊社会保障研究』国立社会保障・人口問題研究所 .38 巻 3 号 (通巻 158 号)
- 油井雄二 (2006) 「介護と格差」財務総合研究所『日本の経済格差とその政策対応に関する報告書』
- 韓国統計庁 (2005) 『2005 年韓国の社会指標』
- 韓国統計庁「家計調査」: <http://www.nso.go.kr>.
- ジョンピョンユ・キムヘウォン・シンドンギョン (2006) 『労働市場における両極化と政策課題』韓国労働研究院.
- ヨクジン 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 2005-1.
- Michael Förster, Marco Mira d'Ercole(2005) "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s" *OECD Social Employment and Migration Working Papers* No.22.(Paris, OECD).
- Susan Kuivalainen (2004) "A Comparative Study on Last Report Social Assistance Schemes in Six European Countries" The National Research and Development Centre for Welfare and Health (STAKES).

《注》

- 1 「所得格差・貧困の動向とセーフティネットの役割 (1) —日韓における状況を中心に」は駒村・金の共同論文であるが、所得格差・貧困の動向とセーフティネットの役割 (2) は駒村の単独論文である。
- 2 油井 (2006) もまた、杉並区の介護保険データから低所得者ほど要介護認定率が高いことを確認している。
- 3 2005 年国勢調査の就業形態に関する統計は入手できなかった。
- 4 大石 (2006) も、厚生労働省の「所得再分配調査」のデータをもとに、相対的貧困世帯にいる児童の急増を確認している。また文部科学省は、全国 125 の教育委員会を対象にアンケートを行い、就学援助児童の増加原因を調査した。その結果、95 の教育委員会がリストラなど経済状況の悪化を要因にあげている。「就学援助制度が広く知られるようになった」「援助を受ける保護者の意識が変化」などの回答は 1 割前後にとどまった。
- 5 23 区別の親世代 (30 歳から 54 歳) の失業率や公営住宅入居率も総合成績と正の相関がある。就学援助率、学校成績 (小学校 5 年生国語) と課税対象所得の相関関係については、2006 年 2 月 6 日、7 日の衆院予算委員会で民主党の前原誠司氏も指摘している。
- 6 三位一体改革における国と地方の間での生活保護の押し付け合いという問題も発生した。
- 7 自治体ドットコム「地方公務員の採用、昇給および雇用対策について」によると、新たな雇用対策窓口をもうけた自治体は 7%に過ぎない。地域雇用開発に成功した事例としては長井市が興味深い。勇上 (2005) 参照。
- 8 諸外国の公的扶助制度については、栃本 (2006) や厚生労働省社会・援護局保護課 (2003) が参考になる。