

# 最低賃金と社会保障給付

## —国際比較から見た整合性

山田 篤裕

慶應義塾大学経済学部教授

### 1. はじめに

小稿では経済協力開発機構（以下、OECD）データを用い、国際比較の視点から、①日本では就労者が多くても相対的貧困リスクが高いという特徴を説明し（第2節）、②その背後にある最低所得保障制度の課題、とくに最低賃金と社会保障給付間の整合性に問題のあることを指摘した（第3節）上で、③その整合性を是正するための新たな最低所得保障の在り方について提言する（第4節）。

日本の相対貧困率の高さ<sup>1</sup>が注目されるようになったのは、ここ5年ほどのことにすぎない。厚生労働省も2009年に相対的貧困率を初めて公表した（厚生労働省 2012）。

この相対的貧困率の計算には、まず世帯規模を調

整した等価可処分所得<sup>2</sup>を低い方から高い方へと順に並べる。そして、ちょうど中間の人の所得のさらに半分の所得を相対的貧困線と定義し、それ未満の所得しかない人々の割合を相対的貧困率として算出する。この相対的貧困線の具体的数値は2005年時点で、単身世帯で150万円、夫婦2人世帯で212万円、夫婦2人子ども1人世帯で259万円、夫婦2人子ども2人世帯で300万円となっている。

このようにある意味、相対的貧困率は機械的に算出されるため、政策と直接結びついた指標でない、経済成長とともに相対的貧困線が動いてしまう、衣食住を欠くような絶対的貧困とは異なる、などの批判がある。しかし、日本の場合、社会保障制度の最後の安全網である生活保護基準と重なる部分が大きく、実は政策上も意味のある指標となっている（山田他 2010）。また日本の相対的貧困線は近年低下している。さらに、衣食住を欠くような絶対的貧困がないとしても、相対的貧困に陥ることで社会参加が難しくなるのであれば、社会的排除といった観点からも、相対的貧困線は重要な意味を持ち、相対的貧困率は所得分配状況を知るための有用な指標である。

### 2. 日本の相対的貧困率の特徴

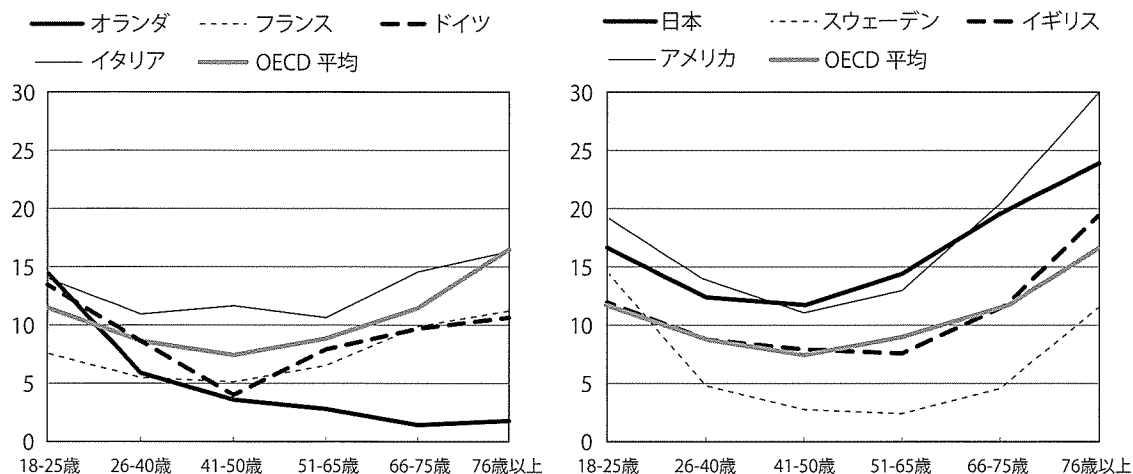
国際比較から日本の相対的貧困率をみると、単にその値が高いばかりでなく、高齢者で相対的貧困率が高くなっていること、そして就労していても必ずしも

#### やまだ あつひろ

慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程修了。博士（経済学）。専門分野は、社会政策論、労働経済学。国立社会保障・人口問題研究所研究員、経済協力開発機構（OECD）エコノミストを経て、現職。

著書に、『高齢者就業の経済学』（日本経済新聞社、2004、共著：清家篤）、『労働経済学の新展開』（慶應義塾大学出版会、2009、共編著：清家篤・駒村康平）、「高齢者の所得保障—国際比較からみたわが国の特徴」清家篤編『高齢者の働きかた』所収ミネルヴァ書房、2009）など。

図1 相対的貧困率（年齢階級別）



(出所) Förster and d' Ercole (2005) Annex Table A7 に基づき筆者作成。

相対的貧困リスクが低くなるわけではないという2つの特徴を持つ。

図1はOECD加盟8カ国の年齢階級別の相対的貧困率を示している。見易さのため4カ国ずつ左右のパネルに分けてOECD平均と共に示している。OECD平均(8カ国以外にも含むOECD全体の平均)では、相対的貧困率の年齢別プロファイルは41-50歳を底とするU字型を描く。つまり若年期と高齢期で相対的貧困リスクが高くなっている。

日本の相対的貧困率は、ほぼすべての年齢階級でOECD平均より上にあり、さらに日本は51歳以上の高年齢層で、より大きく上に乖離しており、あらゆる年齢層で相対的貧困リスクは高くなっている。とくに日本の66-75歳の相対的貧困率はOECD平均13%に比べて9ポイントも高い。

より深刻なのは、日本では就労していても相対的貧困率、いわゆるワーキング・プア率が高いことである。図2は、2005年時点の世帯規模や世帯の中の就業者数で分類した世帯種ごとのワーキング・プア率<sup>3</sup>を示している。

多くの国で最もワーキング・プア率の低い世帯種は、いわゆるDINKS世帯(=大人2人以上、2人以上

就労、子無)である。しかし、日本のDINKSのワーキング・プア率は先進諸国の中で最も高い。

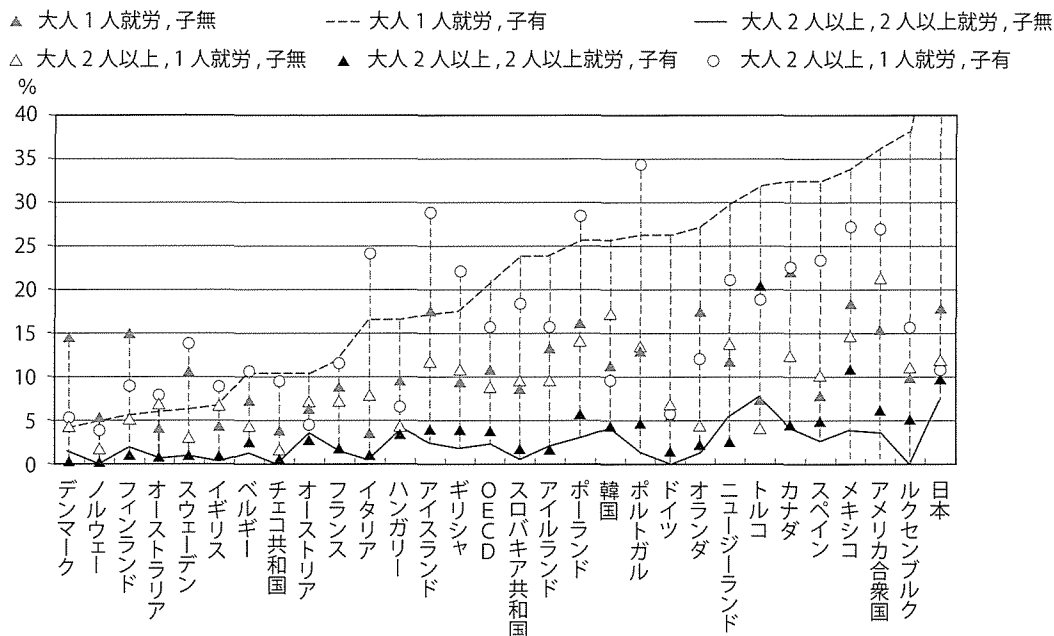
一方、多くの国で最もワーキング・プア率の高い世帯種は、ひとり親世帯(=大人1人就労、子有)である。ここでもOECD平均21%に対し日本は58%と、枠外に示されるような突出した高さとなっている。

さらに共働きの有子夫婦世帯(=大人2人以上、2人以上就労、子有)と片働きの有子夫婦世帯(=大人2人以上、1人就労、子有)を比較すると、多くの国で前者のワーキング・プア率は低い。しかし日本は、この2つの世帯種のワーキング・プア率がほぼ等しい。つまり日本では世帯内で追加的な就労者の増大があっても相対的貧困リスクを避け難いことを意味する。

### 3. 日本の最低賃金と社会保障給付間の整合性

そもそも我々の社会はフルタイム就労すれば健康で文化的な最低限度の生活を営むことができることを前提としている。この前提を支える1つが「最低賃金」制度であり、就労可能な人々に対する最低所

図2 世帯種別ワーキング・プア (in-work poverty) 率 (2005 年前後)



(注) ワーキング・プア率 (in-work poverty) は、ここでは世帯主が稼働年齢 (18 - 64 歳) で、かつ就労者が 1 人以上いる世帯を構成する人々 (世帯主を含む) の中、所得が中等価可処分所得の 50% 未満 (= 相対的貧困) の人々の割合と定義している。なお世帯種は世帯員数 × 有業者数 × 子どもの有無で 6 種類に分類している。

(出所) OECD (2009) Employment Outlook 2009, OECD, Paris.

得保障である。就労できなくなった引退世代に対しては基礎年金制度が「老齢最低所得保障」機能を担う。そして、就労できない現役世代を含め、あらゆる人々に対する最低所得保障制度として資力調査を伴う「社会扶助 (生活保護制度)」がある。

この3つの最低所得保障のモデル水準 (単身) についても OECD データで日本と先進諸国を比較しよう。図3では4種類の最低所得保障水準、すなわち①社会扶助、②社会扶助と住宅手当 (家賃補助) の合計額 (税引き後)、③フルタイム就労者の最低賃金、④老齢最低所得保障の水準を国際比較するため、平均的労働者賃金 (= 100%) に対する比率を示している。なお住宅扶助は住宅手当部分に含まれている。

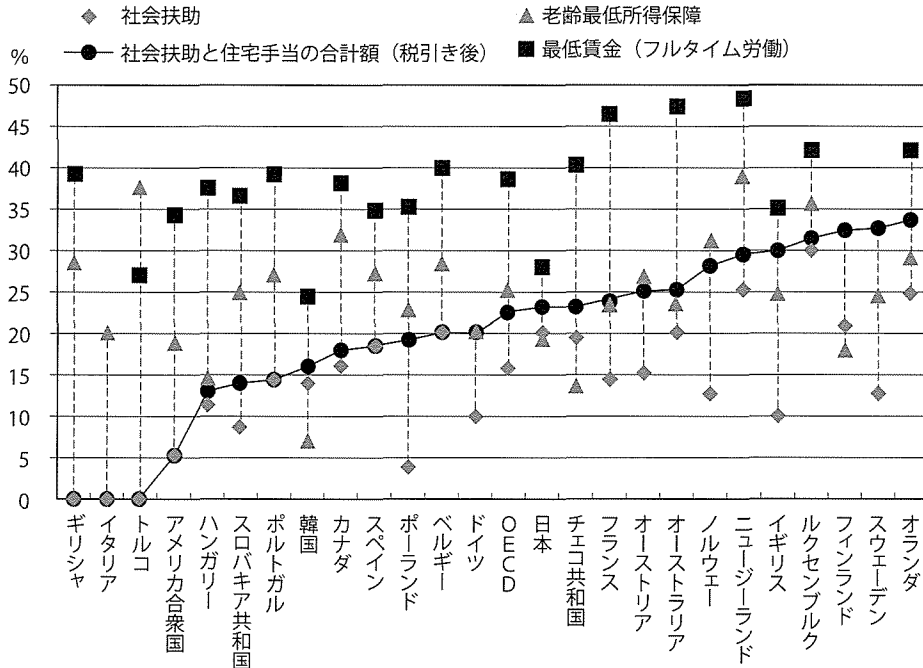
OECD 平均では、「最低賃金」が最も高く、その次に「老齢最低所得保障」、そして最後に「社会扶助」の順となっている。しかし日本は、①「最低賃金」が「社会扶助 (生活保護)」と最も近接し (一部都道府県では生活保護基準が最低賃金を上回る)、②その下に

「老齢最低所得保障」がある (なお日本は満額基礎年金より社会扶助 = 生活保護が高いため OECD では後者の数値が老齢最低所得保障の数値として採用されているが、日本の満額基礎年金の水準は実際にはこの図の老齢最低所得保障よりさらに4ポイント低い水準にある)。つまり「逆転現象」が存在している。

#### 4. 新たな最低所得保障の在り方

このように日本に特徴的な「逆転現象」は、就労や年金保険料拠出に対するインセンティブを勘案すると、最低賃金 > 老齢最低所得保障 > 社会扶助の順になるよう是正されることが望ましい。苦勞して働いて得る最低賃金が、生活保護とそう変わらなければ、就労意欲を保つことは容易でないし、さらに、現役時代に苦勞して国民年金保険料を納付した結果として得る国民年金が、生活保護よりも少なく、生活を維持するに足りなければ、納付意欲を保つことは容易では

図3 最低所得保障水準の国際比較（平均的労働者賃金に対する比率）



- (注) 1) 各国の比較条件をそろえるため、社会扶助は40歳単身世帯、住宅手当（家賃補助）には社会扶助制度による給付分（住宅扶助）も含み、老齢最低所得保障（基礎年金、最低保障年金や社会扶助）も単身世帯の給付水準を示している。
- 2) イタリアでは稼働年齢層に対する普遍的最低所得保障制度がないため社会扶助が0となっている。アメリカの社会扶助給付はフード・スタンプを考慮している。法定最低賃金制度が存在しない国について該当部分は表示されていない。

(出所) OECD(2007) Benefit and Wages; OECD (2011a) Pensions at a Glance, OECD, Paris に基づき筆者作成。

ないからだ。

最低賃金と生活保護基準間のバランスは、最低賃金法改正（2007年）により「労働者が健康で文化的な最低限度の生活を営むことができるよう、生活保護に係る施策との整合性に配慮する」ことが明記された。以降、最低賃金改定時には、地域別最低賃金と生活保護基準との逆転現象として一層明瞭に意識されてきた。しかし逆転現象は昨年度から今年度にかけて3道県から11都道府県<sup>4</sup>へ再び拡大した（中央最低賃金審議会目安に関する小委員会 2012）。

こうした「逆転現象」の是正策としては3点挙げられる。

第1に、逆転現象自体を起こさないような仕組みを持つ国の施策<sup>5</sup>が参考になる。その仕組みとは、就労者あるいは高齢者それぞれの実態的な生活費に

基づき、それぞれの「あるべき生活水準」を定め、それらを社会扶助基準より上の基準として、最低賃金や老齢最低所得保障水準に反映させた上、社会扶助水準との距離を定めることである。日本では、満額基礎年金額や最低賃金に（過去には意識されていたにせよ）「あるべき生活水準」を直接は反映させてこなかった<sup>6</sup>ため、逆転現象を許す一因となった。

第2は、重層的な制度連携である。諸外国の多くは社会扶助以外にも社会保障として一般低所得世帯向けの住宅手当（家賃補助）があり、さらに雇用保険給付の家族向け加算、失業扶助（雇用保険が切れた場合の訓練受講などを条件とする社会扶助）を持つ国も少なくない。日本もこうした重層的な制度連携で最低所得保障機能をより強化し、労働者個人の稼働能力（＝賃金）と世帯単位のニード（＝住宅、育児コス

ト等)との間にあるギャップを埋めていく必要がある。既に導入された職業訓練受講給付金や離職者向け住宅手当導入は第一歩として評価できる。ただ住宅費(家賃)は家計に占める割合が大きく、低所得にあっても切り詰めが難しい。そのため一般低所得世帯向け住宅手当がまだ存在しないことは、持ち家のない、雇用不安定者や高齢者にとって引き続き重篤な問題である。

なお、この第2の重層的な制度連携による給付の一部は、低賃金労働者の生活費を補填する賃金補助機能を持つため、賃金が下落する可能性がある。つまり賃金が安くても生活が成り立つのであれば、安い賃金でも働こうとする人々とそうした人々を雇う企業が増えるからだ。最低賃金による歯止めなしに、そうした状況を放置すれば給付費は膨らみ続け、やがて制度自体が破たんする。したがって、第1の是正策とセットで実施することが重要である。

第3は、低賃金労働者の生産性向上である。最低賃金を引き上げ続けたとして、労働生産性の向上を伴わなければ、いずれ低賃金労働者の雇用減少という形で限界に直面する。このことを逆から見れば、単に雇用が縮小するという理由で最低賃金を低いまま留めることは、生産性の低い産業を温存することになる。経済がグローバル化した現在、国際競争によりそうした産業は長期的には淘汰されるので、結果的に同じく雇用は縮小する。諸外国に比べ、最低賃金が相対的に低いこと、フルタイム・パートタイム労働者間で賃金(率)格差が大きいこと、就業者数が多い世帯でもワーキング・プア率の高いこと等を考慮すれば、「生活保護に係る施策との整合性に配慮」した最低賃金の決定は引き続き重要である。しかし、それ以上に重要なのは事業主側に教育訓練や適正な職務・職業能力評価を促し、低賃金労働者の生産性向上あるいは生産性の高い事業への移動により賃金底上げを図ることである。

なお最低賃金でフルタイム労働者(単身)を雇う場合にかかる、社会保険料事業主負担など賃金外コストの対賃金総額比率は、OECD平均(2007年)で

17.8%である(Immervoll 2007)。日本で同比率は12.8%でOECD平均より5ポイントも低い。つまり日本で事業主が最低賃金でフルタイム労働者を雇う際、賃金外コストも相対的に安い。その一方、最低賃金で働くフルタイム労働者(単身)が支払う所得税・社会保険料の対賃金総額比率はOECD平均(2007年)で13.6%、日本は14.0%とほぼ等しいが、現在15.1%まで上昇してきており、最低賃金と生活保護の逆転現象の一因となっている<sup>7</sup>ことに留意する必要がある。

さらに上述の最低賃金と生活保護の逆転現象検証は、フルタイム就労を前提としている。現実にはフルタイム就労できない低賃金労働者は、被用者保険に適用されなければ国民年金保険や国民健康保険に加入することになる。その場合、国民年金の免除制度などを利用しない限り、可処分所得(率)はさらに低くなるので、逆転現象はより広範に及ぶ可能性がある。これらの点に関しては、引き続き社会保険料や税の軽減措置などによる配慮が上記是正策と共に求められよう。

OECDが昨年出した報告書(OECD 2011b)によれば、多くの国で1980年代半ばから2000年代終わりにかけ所得分布の下位10%と上位10%の実質所得上昇率は後者で高いため格差が開いてきたという。日本もその例外ではない。経済成長の恩恵が低所得層まで及ばないのなら、生活保護制度への負荷は増大し続けよう。すべての最低所得保障機能を生活保護制度に担わせるには限界があり、バランス是正を目指す総合政策パッケージが必要である。■

#### 《注》

- 1 経済協力開発機構(以下OECDと略す)では1990年代終わりから所得分配に関する研究報告書を不定期に出している(小稿執筆時点の最新報告書はOECD(2011b)である)。2005年のOECD報告書(Förster and d' Ercole 2005)では27カ国中、メキシコ、アメリカ、トルコ、アイルランドに次いで日本の相対的貧困率が高いことが明らかになり、有識者の中で大きな衝撃を与えた。

- その経緯については『貧困研究』第4巻(2010年5月)の「鼎談：貧困率をどうとらえるか(pp.45-54)」を参照されたい。
- 2 等価可処分所得とは、実際の世帯所得データに基づき、世帯可処分所得を世帯人員の0.5乗(ルート)で割って計算される。これは世帯規模の経済性を調整し、異なる世帯に属する人々の間の経済的厚生水準を比較するため、所得分配研究でよく行われる手法である。
  - 3 OECD報告書では「in-work poverty」の語が用いられているが、小稿ではすでに定着しつつある「ワーキング・プア率」の語をあてた。
  - 4 新聞報道によれば9月10日に2012年度の都道府県ごとの最低賃金が出そろった。これら11都道府県の中、2012年度改定でも逆転現象が解消されないのは北海道、宮城、東京、神奈川、大阪、広島の6都道府県である(日本経済新聞朝刊2012年9月11日5面)。
  - 5 より詳しくは山田(2010)を参照されたい。
  - 6 日本における各最低所得保障の水準決定の歴史的経緯やその推移については、駒村編(2010)が簡潔にまとめており参考になる。
  - 7 この点について厚生労働省「社会保障制度の低所得者対策の在り方に関する研究会(2012年7月31日開催)」資料で分析が行われている。それによれば、昨年度から今年度にかけて、逆転現象は北海道、宮城、神奈川の3道県から11都道府県に拡大したが、その要因は2つある。第1に社会保険料率の上昇により可処分所得比率(手取り額の比率)が85.7%から84.9%に低下したこと、第2に生活保護の住宅扶助の実績値が上昇したことである。千葉、東京を除き、両要因の寄与は半々もしくは可処分所得比率低下の影響が大きくなっている。

## 《参考文献》

- 中央最低賃金審議会目安に関する小委員会(2012)「生活保護と最低賃金(平成24年7月10日資料No.2)」(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002f34h.html>, アクセス日:2012年9月1日)
- Förster, Michael. F. and 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, OECD, Paris.
- Immervoll, Herwig (2007) "Minimum Wages, Minimum Labour Costs and the Tax Treatment of Low-Wage Employment," *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 46, OECD, Paris.
- 駒村康平編(2010)『最低所得保障』岩波書店。
- 厚生労働省(2009)「相対的貧困率の公表について」(<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/10/h1020-3.html> アクセス日:2012年9月1日)
- 厚生労働省社会保障制度の低所得者対策の在り方に関する研究会(2012)「前回会合の指摘事項等(平成24年7月31日第2回資料3)」(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002gpdz.html> アクセス日:2012年9月1日)
- OECD(2007) *Benefit and Wages 2007*, OECD, Paris.
- (2009) *Employment Outlook 2009*, OECD, Paris.
- (2011a) *Pensions at a Glance 2011*, OECD, Paris.
- (2011b) *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD, Paris.
- 山田篤裕(2010)「国際的パースペクティブから見た最低賃金・公的扶助の目標性」『社会政策』、第2巻第2号: pp.33-47.
- 山田篤裕・四方理人・田中聡一郎・駒村康平(2010)「貧困基準の重なり—OECD相対的貧困基準と生活保護基準の重なりと等価尺度の問題」『貧困研究』第4号: pp.55-66.