

日本におけるソーシャル・インクルージョンの政策の必要性と可能性  
- 格差論・相対的貧困層の動向と若者・公的扶助受給者の自立支援 -

## I はじめに

EU 及びその加盟国では、ソーシャル・インクルージョン(以下「社会的包摂」という)が、近年一つの政策目的となり、加盟各国では国家行動計画(national action plan)が策定されている。そして、欧州委員会は、各国の計画の進行状況を社会的包摂度(排除度)を示す共通指標等により、観察するとともに、政策的取組みを統合報告書としてまとめて、各国が互いに政策や好事例の情報交換ができるようにする「開かれた調整方法」(open method coordination)の手続きをとっている。このような間接的手法で、労働市場からの疎外や、移民、障害等さまざまな原因で、貧困や社会的に脆弱な立場に立たされている者を減少させることを目標とする各国の取組みを促進している。<sup>1</sup>

この背景には、経済のグローバル化、知識に基盤を置く経済の発展による低技能労働者への需要減、非正規労働者の増大、人口高齢化や家族の扶養機能の低下、移民の増大による人種・文化・宗教等の多様性の増加などにより、労働をはじめとする社会活動から排除され、資力にかける人々が増加している状況があるとされている。<sup>2</sup>そして、このような排除リスクにさらされる者への対策について、単に結果としての失業や貧困に対する受動的給付で対応することには、税や社会保障の負担者である中間層の反発もあり、労働を初めとする社会的活動からの排除障壁をなくす、労働、教育等の積極的(能動的)社会政策の推進していくこととしていることが、EU や OECD<sup>3</sup>の各国の社会的包摂政策の傾向としてみてとれる。

本稿では、まず、日本において、EUの社会的包摂政策の推進の背景と同様な状況があるかどうかについて、最近の格差論の整理やEUの就労率や相対的貧困率との比較を行うことで、日本においてEUと同様にソーシャル・インクルージョン政策を必要とする状況があるのかどうかを検討したい。

次に欧州各国の低所得者対策とその受給者の動向、日本における低所得層の特徴を検討するとともに、日本におけるソーシャル・インクルージョン対策の検討やそれに類似する若者の雇用対策、生活保護自立支援対策の動向を見ることにより、同政策の日本における適用可能性の検討を行うこととしたい。

## II 日本の所得格差の現状

### 1 格差に関する議論とその検証

2006年に入って、にわかに格差論がマスコミの話題となっているが、発端は2006年1月の「月例経済報告等に関する関係閣僚会議」の資料<sup>4</sup>が報道されたことによる。

この資料の中で内閣府事務局は「格差拡大の根拠として、所得・消費の格差、賃金格差等が主張されるものの、統計データからは確認できない。(中略)ただし、ニート、フリーター等若年層の就業・生活形態の変化には、将来の格差拡大要因を内包していることには注意が必要」としている。

そして、図1の各調査の世帯所得のジニ係数を引用し、「所得格差は統計上は緩やかな拡大を示しているが、これは主に高齢化と世帯規模の縮小の影響による」としている。

その説明として、高齢層ほど所得格差が大きいので、高齢者世帯の増加はマクロの格差を見かけ上拡大する。核家族化の進行の中で、単身世帯の増加は、所得の少ない世帯の増加につながり、やはりマクロでみた格差を見かけ上拡大させるという主張である。

図 1-1 各調査による世帯所得のジニ係数

図 1-2 家計資産のジニ係数

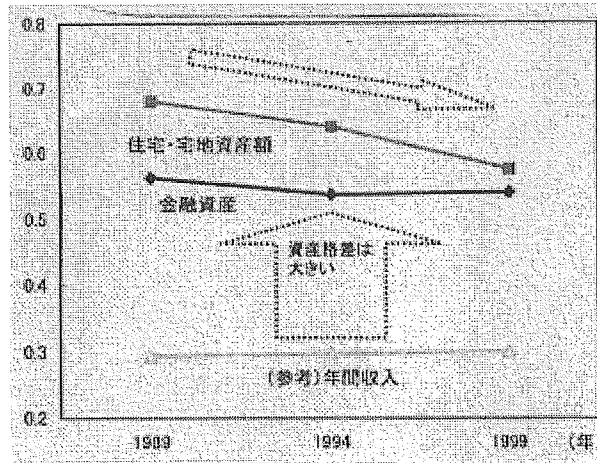
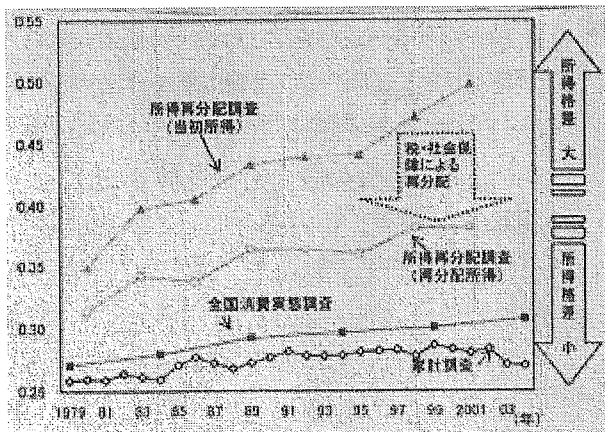


図 1-1,1-2 資料出所:内閣府「月例経済報告に関する関係閣僚会議資料」(1月)

図 1-1 総務省「家計調査」、「全国消費実態調査(2004年)」  
厚生労働省「所得再分配調査」

図 1-2 総務省「全国消費実態調査(1999年)」国土交通省社会資本整備審議会「新たな住宅政策に対応した制度的枠組みについて」参考資料より

また、資産格差については、「所得格差と比べて資産格差の水準は大きいものの、住宅・宅地資産の格差は縮小傾向にある」としており、図 1-2 のとおり、総務省「全国消費実態調査(1999)」の二人以上世帯について住宅・宅地資産額のジニ係数が 1989 年の 0.7 弱から 1999 年に 0.6 弱に縮小している数字を引用している。確かに、資産格差のうち実物資産の格差がバブル崩壊とその後のデフレ傾向による土地等の大幅な値下がりにより、縮小したことは間違いない。金融資産は 1994 年から 1999 年にかけて微増のように見える。

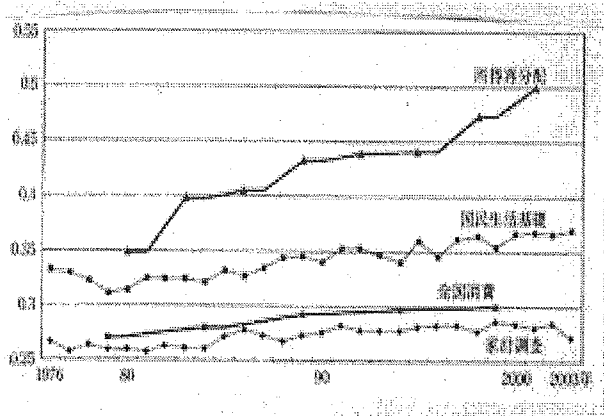
他方、「企業における雇用保障のない「フリーター」等の非正規雇用者は正規雇用への流動性が少なく、雇用の二極化が進むおそれがある。ニート、フリーター等の自立支援に関しては、能力開発の実施や地域一体となった若者の職業的自立の支援対策の充実が重要。」として、若者のフリーターが 2004 年に 213 万人であることや、15～34 歳の転職経験者のうち 1 年以内に現職に就いた者について、「パート・アルバイトから正社員へ」の比率が 1990 年の 40%弱から 2001 年に 20%半ばに落ち、逆に「正社員からパート・アルバイトへ」の比率は 10%台後半から約 30%に上昇している 15 年版国民経済白書の分析を引用している。

この主張の適否を先行研究や行政の統計等から検証してみたい。第一に所得分配の状況とその原因が高齢化や世帯構造の変化にあるという主張であるが、これは大竹氏(2005)<sup>5</sup>に多くを依拠しているようであり、図 1 も大竹(2005)の 6 ページの図(図 2)に所得再分配調査(再分配所得)の数字の推移と全国消費実態調査の 2004 年の数字を加えている。図 1 が調査によって数字がかなり異なることについては、大竹氏は「家計調査」は、二人以上の世帯が対象で、貧困層に多い単身世帯が除かれていること、調査対象者は家計簿をつける必要

があり、機会費用が高い高所得者や家計簿をつける余裕のない低所得者がサンプルから抜け落ちる可能性があるとしている。

他方、急速に不平等度が伸びている「所得再分配」調査については、「当初所得」の定義が「雇用者所得、事業所得、農耕・畜産所得、財産所得、家内労働所得及び雑収入並びに私的

図2 世帯所得のジニ係数の推移



資料出所:大竹氏(2005)p6

原データ:総務省「家計調査」「全国消費実態調査」、  
厚生労働省「国民生活基礎調査」「所得再分配調査」  
の公表ジニ係数又は公表統計から大竹氏が計算

給付(仕送り、企業年金、生命保険等の合計額)の合計額とされており、高齢者のみ世帯の収入の平均7割程度を占める公的年金などの社会保障給付が入っていないので、人口の高齢化とともに急速にジニ係数が上昇していると指摘するとともに、世帯人員が変化したことによる効果があるとしている。」

確かに、調査の当初所得は公的年金を含んでいないため、当初所得のジニ係数が過大に出る。図1-1や図3のとおり公的年金を含む再分配所得で見るとジニ係数の上昇はかなり緩やかになる。

図3 世帯人員の変化と所得再分配

	平均世帯 人員	当初所得	再分配所得		税再分配所得		社会保障再分配所得	
		ジニ係数	ジニ係数	改善度	ジニ係数	改善度	ジニ係数	改善度
1987	3.19	0.4049	0.3382	16.5%	0.3879	4.2%	0.3564	12.0%
1990	3.05	0.4334	0.3643	15.9	0.4207	2.9	0.3794	12.5
1993	2.96	0.4394	0.3645	17.0	0.4255	3.2	0.3812	13.2
1996	2.85	0.4412	0.3606	18.3	0.4338	1.7	0.3721	15.7
1999	2.79	0.4720	0.3814	19.2	0.4660	1.3	0.3912	17.1
2002	2.74	0.4983	0.3812	23.5	0.4941	0.8	0.3917	21.4

資料1. 平均世帯人員は「国民生活基礎調査」による。

2. 1987~1999年の当初所得、再分配所得は平成14年版厚生労働白書

3. 2002年の当初所得、再分配所得は平成14年「所得再分配調査報告書」

また、同じく1999年と2002年の所得再分配調査では、ジニ係数を要因分解し、それぞれ前回調査の値からの変化について、人口高齢化による影響(試算A)と世帯構造の変化による影響(試算B)を行っている。

図4 ジニ係数の要因分解

(1996年調査から1999年調査)

	当初所得	再配分所得
1999年調査	0.4720	0.3814
試算A	0.4629   0.0091 29.6%	0.3752   0.0091 30%
試算B	0.4551   0.0078 25.3%	0.3664   0.0078 43%
1996年調査	0.4412	0.3606   0.0139

出典:平成14年版厚生労働白書

(1999年調査から2002年調査)

	当初所得	再配分所得
2002年調査	0.4983	0.3812
試算A	0.4812   0.0169 64%	0.3780   0.0032
試算B	0.4747   0.0067 25%	0.3733   0.0047
1999年調査	0.4720	0.3814   -0.0081

出典:平成14年「所得再分配調査報告書」

試算A それぞれの調査において前回と年齢による世帯比率を前回調査と同じになるようウエイトづけしてジニ係数を算出したもの。(すなわち高齢化の影響を除いた)

試算B 試算Aにおいてさらに世帯人員別の構造が前回調査と同じになるようウエイトづけしてジニ係数を算出したもの。(すなわち世帯人員の変化の影響を除いた)

それでは、格差や不平等の進行は全く問題ないのかという点において、社会保障の制度改革の検討や運営、再分配政策の検討において課題があるのではないかと思う。

第一に、世帯構造の変化は、上記図4で過去2回の調査で不平等度の変化の25%ずつの影響を出している。さらに80年代からさかのぼると、図5のように三世帯同居世帯が減少

図5 世帯構造別世帯構成割合の変化

	単独世帯	核家族世帯	三世帯世帯	高齢者世帯
1980	18.1%	60.3%	16.2%	4.8%
1990	21.0	60.0	13.5	7.7
2000	24.1	59.1	10.6	13.7
2004	23.4	60.6	9.7	17.0

1.1990年は「厚生行政基礎調査」2000年以降「国民生活基礎調査」

2.高齢者世帯とは65歳以上の者のみか、これに18歳未満の未婚者が加わった世帯

1999年の所得再分配調査の試算では、1996年から99年の当初所得の変化のうち、高齢化と世帯構造の変化により、合計約55%が説明でき、再分配所得では73%が説明できるとしている。

2002年の所得再分配調査の試算では、1999年から、2002年には、当初所得の変化のうち、高齢化と世帯構造で89%が説

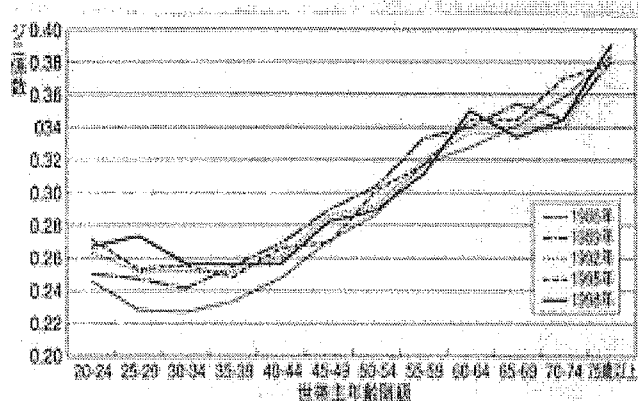
明でき、再分配所得では、両方の要素を合計すると100を超えてしまう。すなわち、高齢者に対する

公的年金等の再分配で、前回調査より公平度が増したという結果になっている。

し、高齢者世帯が増加している。

これは80年代に言われていた「日本型福祉社会」を支える家族の経済的扶養力や家庭内介護力の低下を意味し、年金や介護保険等の社会保障の重要性は高まっている状況を示すものである。

図 6 世帯主年齢階級別ジニ係数の推移



資料出所:白波瀬氏(2005)p167 データ「国民生活基礎調査」

第二に、これは内閣府も大竹氏も主張しているところだが、若年層による非正規雇用の増大などの雇用構造の変化がもたらす不平等への懸念である。

図 6 は白波瀬氏(2005)<sup>6</sup>の国民生活基礎調査からとった世帯主年齢階級別のジニ係数の推移であるが、25-29歳の層は1986年に比べて1998年は数値が上昇している。その背景には前述の内閣府の記述にもあるように非正規労働といわれるパート・アルバイトの増加が見られるとともに、非正規雇用の割合の上昇が特に若年層で高い傾向にある。(図7、8)

そして、正規社員とパート・アルバイトを中心とする非正規職員・従業員では、平均して6割の賃金格差(図9)がある。また、若年無業者(ニート)といわれる年齢15~34歳で非労働力人口中、家事も通学もしていない者の数も、1993年の40万人から2004年には64万人に増加している。フリーターや若年無業者の増加については、かつては若者側の就職に対する意識に主因があるようにいわれていたが、フリーター213万人(2004年)中、67%にあたる143万人の学歴は中学又は高校卒であり、厚生労働省の「新規学卒者の労働市場」に関する調査によれば、高卒の新規学卒者の求人が1990年の134万人から2004年の22万人へと1/6にまで減少しているなど、教育資格や技能の低い者への労働需要の減少と雇用の非正規化という先進国に共通する傾向が見られる。

後述のように、若年層を中心とした正規雇用へ転換を支援する教育訓練、職業紹介対策等の強化、賃金等の労働面の待遇や社会保障等の側面での正規・非正規の合理性に欠ける取扱いの差の解消が課題となる。

図7 雇用者に占める非正規職員・従業員比率

	非正規雇用の比率	うちパート・アルバイト
1990	20.2%	16.3%
1995	20.9	17.3
2000	26.0	22.0
2004	31.4	22.0

1. 1990-2000総務省「労働力調査特別調査」
2. 2004 総務省「労働力調査(詳細結果)」
- 3.非正規職員・従業員は役員を除く雇用者から正規職員・従業員を差し引いた者

図8 年齢階層別非正規職員・従業員比率

	1994	2000	上昇率
15-24歳(在学中除く)	10.6%	33.3%	23.0%
25-34歳	11.8	23.4	11.6
35-44歳	19.8	26.3	6.5
45-54歳	20.6	28.9	8.3
55-64歳	26.9	39.6	12.7
65歳以上	52.0	66.0	14.0

1. 労働政策審議会職業能力開発分科会資料より
- 2.資料出所は図5と同じ
- 3.非正規職員・従業員は役員を除く雇用者から正規職員・従業員を差し引いた者

図9 正規の社員とフリーターの賃金格差

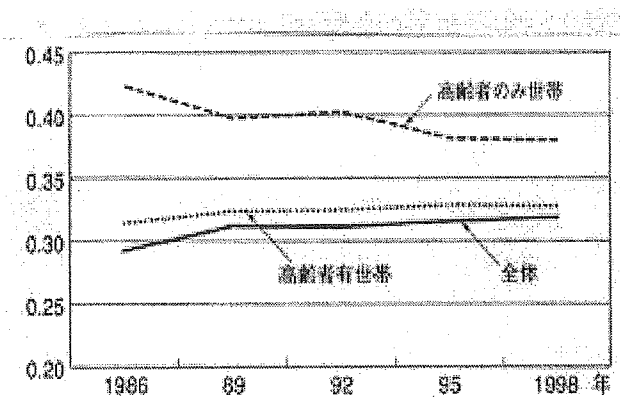
15-34歳の男		年収平均値
性雇用者	フリーター	131.1万円(41.2)
	正規の社員	313.4万円(100)

労働政策審議会職業能力開発分科会資料より。( )は正社員賃金を100としたフリーター賃金の比率。

資料:労働政策研究・研修機構「若年就業支援の現状と課題」フリーターは勤め先の呼称がパート・アルバイトの者  
データは総務省「就業構造基本調査」(2002)

第三に、高年齢層内での所得格差の問題である。高齢者の間では格差が大きいことを所与の条件として、その内容は考えなくていいかという問題である。「国民生活基礎調査」の全体のジニ係数は1998年で0.32台であるが、図6で世帯主の年齢別にみると、60歳代以上は、全体の平均を超え、年齢層が上がるにつれ0.4に近づくなど所得格差の拡大が見られる。

図10 不平等(ジニ係数)の変化



これは、75歳以前の比較的若い高齢者層は、高い労働率(2004年男女計60-64歳54.7%65歳以上19.8% 男性60-65歳70.7歳65歳以上29.2%)から、就業しているかどうかで所得に大きな差が生じること、第一の論点とも重なるが、三世帯同居世帯かどうかや、高齢単身女性、単身男性、高齢夫婦かという世帯構造の違いによって、図11にあるように可処分所得が異なっている。

これは、同居家族の扶養の差と受給す

資料出所:白波瀬氏(2005)p166 データ「国民生活基礎調査」。る年金の差(高齢女性単独世帯は旧国民年金か基礎年金のみの場合が多い)にもよる。図10に見られるように、基礎年金の創出等の年金制度の充実もあり、高齢者のみと全体とのジニ係数の可処分所得格差は1986年当時に比べれば縮小傾向にあり、高齢者の配分を削って若年層へという意見も強まりつつある。無論、現役並所得の高齢者層に負担を求めることは妥当であろうが、基礎年金のみを受給している者が多い高齢女性単独層の可処分所得の低さなど、高齢者内の所得格差にも十分配慮した議論が求められる。

図11 高齢者世帯構造間の可処分所得(中央値)格差

	1986	1989	1992	1995	1998
男性単独世帯	45.75	54.26	61.29	57.24	59.02
女性単独世帯	35.57	44.39	37.85	40.13	41.11
夫婦のみ世帯	64.63	69.99	69.34	71.49	71.15
その他世帯	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

資料出所:白波瀬(2005)p170 その他世帯を100とした場合の値 データ「国民生活基礎調査」

第四に、実物資産の格差は縮小したが、金融資産の格差はどうかという問題がある。前述図1-2では金融資産のジニ係数は1994から99年にかけて0.5台の中で微増傾向がみ

える。

また大竹氏(2005)の中で図 12-1 を掲げ、総務省「全国消費実態調査」から、金融資産を保有している世帯の中での金融審査保有額の対数分散の推移を掲げ、保有資産額の格差が拡大していることや、その要因が年齢階層間の効果ではなく同じ年齢階層内の不平等度の上昇が原因としている。また図 12-2 は年齢階層別の金融資産不平等度が 25-29 歳層、30-34 歳層で 90 年代に高まっていることを示し、親からの遺産相続の影響がある可能性があるとしている。この点については、太田氏(2003)<sup>7</sup>は、20 歳台は資産の絶対額が小さいため、格差は大きく出るが、加齢とともに縮小するので、その後逆転できないわけではないとしている。確かに 20 歳台で相続する者はそう多くない可能性もあるので、むしろ前述の若者の所得格差の増大や非正規雇用の増大もあって貯蓄等の金融資産を保有できる余裕のある者とできない者との差が広がっている可能性が高いと思われる。

図 12-1 対数等価金融資産分散の推移  
世帯主 25 歳以上普通世帯

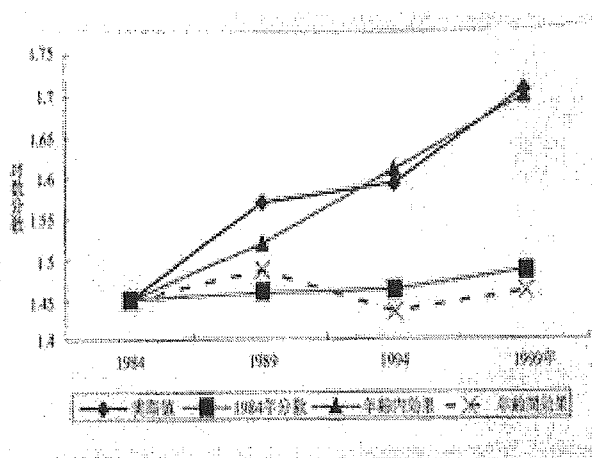
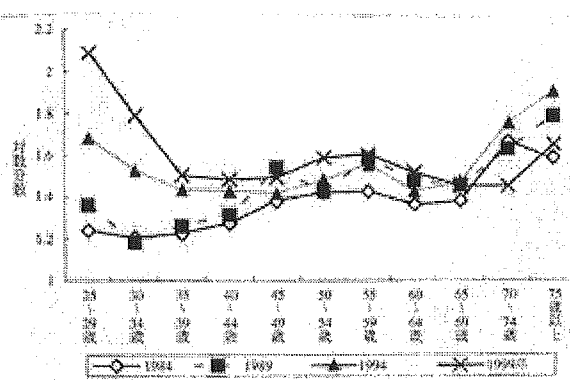


図 12-2 金融資産年齢内不平等度の推移



資料出所:大竹氏(2005)p32 総務省「全国消費実態調査」より大竹氏が特別集計

前述図 3 の税制による再分配効果は 1988 年、1994 年の所得税の累進度の低下や税率の引下げもあり、年々低下している。所得税については、税と個人の就労意欲をめぐる議論や直接税から消費税等の間接税への移行などの様々な議論もあり、税の再配分機能を強化することについては異論も多いと思われる。相続税も同じ 1988 年、1993 年、1994 年、2003 年と年々の改正で税がかからない基礎控除の額が 1988 年改正前の 2000 万円に法定相続人の数に 400 万を掛けた額を加えたものから、現在は 6000 万円に法定相続人の数に 1000 万円を掛けた額を加えたものにまで引き上がっており、税率もかなり低下している。

こちらの方は、就労意欲とは無関係であり、以上の金融資産格差の問題やスタートラインの平等という機会の平等の見地に鑑みれば、格差是正の議論の余地はあると思われる。

## 2 EU の労働力率、相対的貧困データとの比較

次に、I「はじめに」で述べたように、EU ではソーシャル・インクルージョンを政策目的の一つとしているが、その問題状況や政策目標を表す指標の視点から、日本が EU 等と同様な問題状況にあるのかを見てみたい。

(1) 失業率、労働力率

EU各国は80年代から国によって波はあるが高い失業率、特に若者失業者や1年以上長期失業者の増加に苦しんだ。2000年のニース欧州理事会で「貧困と社会的排除との闘い」<sup>8</sup>という共通目標でも労働への参加が一番目の目標とされている。

就労対策については、別途EU雇用戦略が定められており、2000年のリスボン欧州理事会と2001年のストックホルム欧州理事会で2010年までにヨーロッパにおける男女全体の労働力率を70%以上、女性の労働力率を60%以上、55から64歳の高年齢層の労働力率を50%以上とすることを目標としている。

ソーシャル・インクルージョン政策としても、労働は単なる経済的な収入を得る手段としてだけでなく、社会的なつながりにおいて重要な役割を持つものとして積極的に位置づけられている。図12にスウェーデン、ドイツ、イギリスの失業率を比較しているが、90年代半ば以降各国とも9%台まで失業率が上昇した。その後、スウェーデンとイギリスは積極的労働政策と比較的柔軟な労働市場により失業率は低下したが、ドイツは近年改革を進めているが、比較的硬直的といわれている労働市場や旧東独地域との格差もあって失業率や長期失業率は高止まっている。若者の失業率は各国とも高い状況にある。日本もバブル後遺症から長引く不況によるリストラ等の悪化した90年代半ばより失業率は4~5%台の水準に移行しており、1でみたような若者を中心とした非正規職員の増加が見られる。

図12 失業率・長期失業率(12月以上)・若者(25歳未満)失業率

	スウェーデン			ドイツ			イギリス			日本		
	失業率	長期	若者	失業率	長期	若者	失業率	長期	若者	失業率	長期	若者
1990	1.7	0.2	4.6	4.8	2.2	4.5	6.9	2.4	10.1	2.1	0.4	4.3
1994	9.4 %	2.3	22.0	8.3	3.7	15.6	9.3	4.1	16.4	2.9	-	-
1997	9.9	3.1	20.6	9.1	4.6	16.2	6.8	2.5	13.7	3.4	-	-
2000	5.6	1.4	10.5	7.2	3.7	10.6	5.4	1.4	12.2	4.7	-	-
2002	4.9	1.0	11.9	8.2	3.9	14.2	5.1	1.1	12.1	5.4	1.7	10.0
2003	5.6	1.0	13.4	9.0	4.5	14.7	4.9	1.1	12.3	5.3	1.8	10.2
2004	6.3	1.2	16.3	9.5	5.4	15.1	4.7	1.0	12.1	4.7	1.6	9.5

出典:スウェーデン、ドイツ、イギリス1994年以降数字 Eurostat <http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal>

:4国の1990年及び日本の1994年以降データはOECD Employment Outlook 2005

図13 全体の労働力率・女性労働力率・55-64歳労働力率

	スウェーデン			ドイツ			イギリス			日本		
	全体	女性	55-64歳	全体	女性	55-64歳	全体	女性	55-64歳	全体	女性	55-64歳
1990	83.1	81.0	69.5	64.1	52.2	36.8	72.5	62.8	56.2	68.6	55.8	62.9
1994	70.2	68.5	65.4	64.7	55.1	48.1	67.9	61.2	56.5	-	-	-
1997	69.5	67.2	65.1	63.7	55.3	47.5	69.9	63.1	58.4	-	-	-
2000	73.0	70.9	67.8	65.6	58.1	46.4	71.2	64.7	60.1	68.9	56.7	-
2002	73.6	72.2	70.4	65.4	58.9	47.3	71.3	65.2	62.6	68.2	56.5	61.6
2003	72.9	71.5	70.8	65.0	58.9	48.2	71.5	65.3	64.8	68.4	56.8	62.1
2004	72.1	70.5	71.2	65.0	59.2	50.7	71.6	65.6	65.7	68.7	57.4	63.0

出典:スウェーデン、ドイツ、イギリス1994年以降数字 Eurostat <http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal>



4 国の 1990 年及び日本の 1994 年以降データは OECD Employment Outlook 2005

EU では前述のように労働力率の 2010 年までの目標を定めており、図 13 はその達成度合いを見たものだが、スウェーデンは全ての目標をクリアしている上に、女性や高齢層の労働力率が全体とあまり差がないことから極めて雇用に関する障壁の低い国であるといえる。イギリスも目標を達成しているが、ドイツはいずれも目標を達成できていない。

日本は高齢層の労働力率は EU 目標をクリアしているが、女性の労働力率が低く、全体でも 70% に到達していない。若者の労働対策とともに、男女の雇用の均等処遇対策や、子どもの養育等の家庭と雇用を両立させる、労働面・社会保障面の対策の強化が望まれる。

図 14 各国のパートタイム労働者の割合の推移

	雇用者全体			女 性		
	1990	2001	2002	1990	2001	2002
スウェーデン	14.5	13.9	13.8	24.5	21.0	20.6
ドイツ	13.4	18.3	18.8	29.8	35.0	35.3
イギリス	20.1	22.7	23.0	39.5	40.3	40.1
日 本	19.2	24.9	25.1	33.4	41.0	41.2

各国のパートタイム労働者の割合の比率はスウェーデン以外は上昇している。特に、イギリスと日本は高い。

資料出所: OECD 'Employment Outlook 2003'

## (2) 相対的貧困層の動向

EU のソーシャル・インクルージョン政策では、貧困ライン以下層を減少させるように各国の行動計画における努力を促している。貧困ラインの指標として、世帯人員数を調整した等価可処分所得で、所得の中央値の 50% 未満を貧困層、60% 未満を貧困リスク層として、その人口の比率を指標として、各国のデータの比較と政策努力を促している。

図 15 は、2005 年第 4 回 OECD 社会保障大臣会合の背景文書にも引用されている。Michael Förster と Marco d'Ercole (2005) 『1990 年代後半の OECD 諸国の所得分配と貧困』(Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990's) による 1990 年代半ばと 2000 年近辺の EU3 国と日本の世帯等価可処分所得が所得中央値の 50% 未満の層と 60% 未満の層の全体の人口に対する比率の推移を表したものである。

日本はイギリスよりも相対的貧困層が多く、OECD の 60% 未満層の 2000 年のデータと比較すると G7 諸国では日本より多いのは、アメリカ (24%) だけである。

図 15 1995 年・2000 年の相対的貧困層 (所得中央値の 50% 未満と 60% 未満) の人口比

	スウェーデン		ドイツ		イギリス		日 本	
	50%未満	60%未満	50%未満	60%未満	50%未満	60%未満	50%未満	60%未満
1995a	4%	8%	8%	14%	11%	19%	14%	20%
2000b	5%	11%	9%	14%	11%	19%	15%	21%

a ドイツは 1994 年、b ドイツは 2001 年。

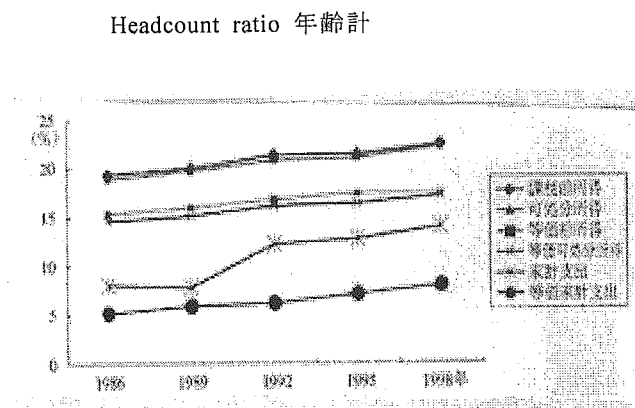
出典: Michael Förster & Marco d'Ercole (2005), Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990's

この傾向は、他のデータでも検証されているのか、また、相対的貧困層は増加傾向にあると言えるのか、その要因は何か、格差の拡大なのか、1 で述べられていた高齢化の影響があるのかが、次の問題となる。

大竹氏 (2005) は図 16 で「国民生活基礎調査」を特別集計して中位所得の 50% 未満の所得の世帯比率を調べているが、この図 16 の等価可処分所得の値が、図 15 に対応する。1995

年で13%程度、1998年で14%程度と約1%ずつ程度低いが概ね近似しているといえよう。

図16 貧困率(中位所得の半額以下の所得の世帯比率)

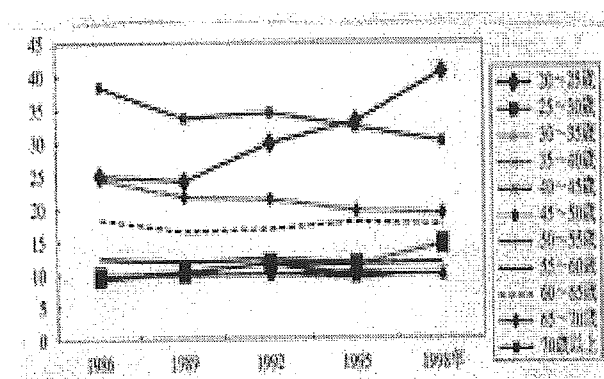


資料出所:大竹氏(2005)p10「国民生活基礎調査」から

大竹氏特別集計

増加傾向にあるといえるのかについては、大竹氏の分析による図16の等価可処分所得の貧困率の推移をみると、1989年のバブル崩壊前は10%以下であった相対的貧困率が1992年に12%台に跳ね上がって以降、微増傾向にあるようである。

図17 年齢階層別貧困率(等価可処分所得のHeadcount rate)



資料:大竹氏(2005)p25「国民生活基礎調査」から大竹氏特別集計

65歳以上の高年齢層の貧困率は、年金の充実や厚生年金受給者の増加もあってか改善は見られるが、その水準は20~30%台と全体の貧困率(15%弱)を大きく上回っているため、彼らの人口構成比率の増加、すなわち高齢化が影響を及ぼしていると思われる。

次に同じOECDの報告書から、図18で17歳以下の子どもの相対的貧困層に属する人口の比率を見てみたい。スウェーデンは子どもの手当の充実のためか全体の相対的貧困層の比率より、子どもの貧困層の比率が低いこと、ドイツとイギリスは逆に子どもの貧困層の比率が高く、特にイギリスが高く、このためイギリスでは機会の平等対策もあって、2010年までに子どもの貧困率を半減することを目標に、親の就労支援、児童を持つ世帯の税控除、貧困率の高い地域の保育等の重点対策等を講じている。

また、日本の子どもの貧困層の比率が全体の比率より低いことは、子どもの手当がさほど充実していないことに鑑みると、興味深い。近年の非正規労働の増加により若者において増加している貧困層は、結婚をしない、子を持たないという選択として表れている可能性がある。子どもの貧困率が2000年時点で日本より多いのはG7諸国では、アメリカ

また、厚生労働省の「平成14年所得再分配調査報告書」によれば、所得再分配後の世帯人員数を調整した等価所得でみたジニ係数を比較<sup>9</sup>しているが、スウェーデン0.252、ドイツ0.252、イギリス0.345、アメリカ0.368に対して、日本は0.322となっており、この数値ではイギリスよりは低いが、ドイツ・スウェーデンに比べて、英米に近いグループに位置している。

では、その要因は何か、等価可処分所得であるので世帯構造の影響は取り除かれているが、高齢化の影響はあるかが問題となる。同じく大竹氏の分析による年齢階層別の貧困率(図17)をみると、一つは20歳前半層が90年代から上昇しており、20歳後半層も95年から上昇傾向が見られる。1で見た若年層の非正規雇用の増加の影響の可能性が大きいと思われる。

(21.7%)、イギリス(16.2%)、イタリー(15.7%)である。

後述のようにイギリスでは子どもの貧困の根絶を目標に、片親世帯等親の就職支援や子どもを持つ世帯の税額控除の拡大を進めており、図 18 でも子どもの貧困比率はやや低下がみられるが、日本は上昇してイギリスの水準に近づいていることが懸念される。

図 18 相対的貧困層(所得中央値 50%未満)の全体及び子どもの人口比

	スウェーデン		ドイツ		イギリス		日本	
	全体	子ども	全体	子ども	全体	子ども	全体	子ども
1995a	4%	2.5%	8%	10.0%	11%	17.4%	14%	12.0%
2000b	5%	3.6%	9%	10.9%	11%	16.2%	15%	14.3%

aドイツは1994年、bドイツは2001年。

Michael Förster & Marcod'Ercole (2005), Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990's 原典: OECD questionnaire on distribution of household incomes より計算

### III 欧州各国の低所得者対策とその受給者数の傾向

#### 1 就労年齢層に対する拠出制の失業保険と税財源の失業給付、積極的労働市場政策

就労年齢層の低所得者や低所得になるリスクが大きい失業者に対する給付としては、失業給付や社会扶助(生活保護)がある。以下EU3国の制度概要、受給者数と比較する。

まず、拠出制の失業保険(求職者給付)があるが、その支給期間は保険加入期間や年齢等により異なり、国によっても異なる(図 19)。日本はイギリスの次に短い、36ヶ月と長かったドイツも2006年より12ヶ月(55歳以上18ヶ月)に短縮されることとなった。

ヨーロッパ各国は、拠出制保険による失業給付以外に税財源による失業給付制度がある。

図 19 各国の拠出制及び税財源の失業給付

	スウェーデン	ドイツ	イギリス	日本
拠出制給付	失業保険	失業手当 I	求職者給付	雇用保険(求職者給付)
給付期間	最大600日 その後活動保障 プログラムへ移行	55歳未満12月 55歳以上18月	26週(6.5月)	最大330日 (45歳20年加入) 障害者等360日
給付額	従前賃金80%	従前賃金53-57%	25歳以上週54.65ポンド =月約5万円	従前賃金額の50-80%
税財源給付	基礎保険	失業給付 II(被扶養者 に社会手当支給)	所得調査制求職者給付	なし
付額	日額320クローネ =月約15万円	夫婦・子1人 旧西独883ユーロ=12.5万 円	夫婦・子2人 週178.5ポンド=月16.3万 円	
受給者数 (人口比)	2001 59万人 (6.6%)	2005年10月 新制度647万人(社会手 当受給者除く)(7.8%) 2004旧制度受給者404 万人(4.9%)	2003 92万人 (1.6%)	2004平均 68万人 (0.5%)
拠出制と 税財源の 合計				

## ア. スウェーデン

スウェーデンは、失業保険は任意加入となっており、その給付は従前給与の 80%(日額に上限あり)となっているが、加入しなかった者や拠出要件を満たさなかった者も税財源の基礎保険から定額の給付(2002 年日額 320 クローネ=5,043 円)が支給される。給付期間はどちらも一律 300 日の給付だが、その間 6 ヶ月間の就労又は教育・訓練プログラムに参加していれば、更に 300 日(計 600 日)の失業給付がなされる。600 日でも就職できない者は、活動保障プログラムへ移行させられ、個別相談や個別の就労に向けた行動計画を立てて、集中的な求職支援活動、教育訓練、企業の賃金補助付き雇用又は長期教育訓練等のメニューにより失業からの脱却が目指される。そのプログラム参加中は失業給付に相当する手当が支給され、参加者が就職を 6 ヶ月継続するまではその対象となる。就職後再び失業すれば再度失業保険の受給者となり得る。ただし、失業保険受給中から公共職業安定所の斡旋する仕事を正当な理由なく断った場合は、段階的に給付が減額され、3 度拒否の場合は全額削減されることになっている。

スウェーデンは、図 13 で見たように全体の労働力率は EU の 2010 年目標の 70%を超えているが、2001-2003 年の国家行動計画で 2004 年までに 80%に引き上げるという野心的な目標を立てた。結果は、国際経済の影響による輸出の伸び悩み、若者の進学意欲の上昇、新規の移民や欧州系以外の移民の労働力率の伸び悩みにより目標は達成できなかった。

他方、2003-2005 年の国家行動計画では傷病で休む者に健康保険から支給される傷病手当(日本と同様な制度だが、従前賃金の 76%で期間は無制限)の受給者が女性を中心に高まっており、2002 年で総労働時間の 6%に及んでいたため、これを 2008 年までに半減させるという目標を立てている。その方策は、従前使用者の負担は休業 3 週間分全額だけだったものを、休業 2 週間分全額とその後の給付の 15%とすることで、事業主による職場環境の整備や職場復帰支援を促すというものである。2002 年をピークに受給者は減少傾向にあり、政府は目標の 2008 年までの達成に自信を持っているが、一部には、この方策が健康に問題のある労働者の採用手控えや解雇につながることを懸念する意見もある。

## イ. ドイツ

ドイツは、2004 年までは、拠出制失業保険の給付期間が過ぎても失業している就労可能な者で、本人や生計を同じくする親族の所得や資産調査の結果、困窮状態にあると認められた者は、税財源の失業扶助(従前賃金の 53%(子どもなし)~57%(子どもあり))が支給されていた。更に失業扶助で生活できない場合、社会扶助も重複受給できた。

これを 2005 年 1 月から施行される「ハルツ第 4 法」により改正し、就労能力のある者は、社会扶助は支給せず新たに作られた「失業給付 II (Arbeitslosengeld II)」のみが支給されることとなった。これは定額の給付で社会扶助額と同水準とされている。(2005 年月額 単身 旧西独 345 ユーロ=4.9 万円 旧東独 331 ユーロ=4.7 万円 配偶者 旧西独 331 ユーロ=4.7 万円加算、14 歳未満の子(就業できない被扶養者は「社会手当(Sozialgeld)」として支給)207 ユーロ=2.9 万円加算) この給付は、家計をともにする配偶者の所得や資産額の調査がある。(資産額の上限は 1 歳につき 200 ユーロ 30 歳なら 6000 ユーロ=85 万円 ただし、住居や車は適当なものの保有は許される) その受給者に対しては、新たに職業斡旋と手当支給の両方の機能を果たす機関

とされたジョブセンター<sup>11</sup>において、個別相談担当者が指名され、集中的な助言指導が行われることとされている。受給者の就労意欲を高めるため、就労促進のための「取組促進給付」が支給されるとともに、就業後の所得の控除額を引き上げている。一定収入までは給付受給権を失わず、「福祉の罠」に陥ることを避けている。他方、本人が受け入れることが基本的に可能と思われる職業が紹介された場合に正当な理由なくこれを拒めば給付の3割が減額されることとなっている。

この改正については、かなり反発も強いようである。一つは、改正前の失業扶助が従前賃金の50%以上を保障していたのに対して、失業給付Ⅱは、社会扶助と同水準の定額の保障であり、資産査定もあること、正当な理由なく職業斡旋を断った場合の解釈として、就職先が遠隔地であること、従前の職業資格と関係がないこと、産業別労働協約賃金以下の水準であることが、拒否理由にできないこと等が問題とされた。もう一つが、社会扶助受給者の多くが就労能力ありとして大幅に失業給付Ⅱに移されたことである。2004年秋に改正内容が明らかになって以降、旧東独地域を中心に反対デモが続いた。

#### ウ. イギリス

イギリスも保守党メジャー政権末期の1996年に拠出制の失業給付が現在の求職者給付になった時に、所得補助(日本の生活保護)で失業者に出されていた部分を統合し、拠出制の求職者手当(Jobseeker Allowance Contributed-based)と、税財源の所得調査制求職者給付(Jobseeker Allowance Income-based)となり、所得補助は就労能力ある失業者には支給されなくなった。同時に拠出制求職者給付の支給期間は1年間から、現在の26週に短縮された。

拠出制求職者給付の給付期間が経過しても失業しており、資産が8000ポンド(169万円)以下の就労可能な者は、所得調査制求職者給付が支給される。給付額は、社会扶助である後述の所得補助(Income Support)と同額であるが、前述のとおり就労可能な者は求職者給付が支給され、所得補助は就労不能と判断される者にのみ支給されることになっている。

拠出制も含めて求職者手当の受給にあたっては、Job Centerの職員と求職者協定(Jobseeker's Agreement)を結び、2週間ごとに受給者は求職活動を行っていることをチェックされ、改めて署名することになっている。その義務を果たさないと受給資格を失う。さらに、13週経過しても職に就けず、求職活動が十分に行われていないと判断された場合は「求職者指令」を発することができ、6ヶ月経過後も失業していると、受け入れるべき賃金水準に制限を付けられない旨申し渡される。

イギリスは、ブレア政権後も求職者給付の仕組みは変えていないが、1998年からニューディール(New Deal)政策という就職支援、職業訓練等の積極的労働政策を全国的に展開している。特に18歳から24歳対象のNew Deal for Young Peopleは、6月以上求職者手当を受給している若者に強制適用され、個人相談員による4ヶ月の集中的な就職の助言指導を行うGateway期間、協力企業での賃金補助付き雇用、フルタイムの教育訓練、公的な環境保全事業での就労と訓練、又はボランティア活動での就労と訓練のいずれかを選ぶオプション期間、さらに4ヶ月の就職助言指導を行うフォロースルー期間の就職支援を受ける。25歳以上で18ヶ月以上求職者給付を受給している長期失業者のNew Dealも強制参加で、同様なGateway期間や、訓練、フォロースルー期間などの支援を受ける。50歳以上の者や、母子家庭の者にも任意参加のNew Deal対策が講じられる。施策の効果と経済の好況によ

り 1997 年に 150 万人以上いた求職者給付受給者が 2003 年には 92 万人に減少していると考えられている。

また、手当受給者が就職した場合に手当の支給がストップされる上に税金等の負担が増えることで就労意欲が減退する「福祉の罠」に陥ることを防ぐため、Working Tax Credit(就労税額控除、以下 WTC という)がある。これは 2003 年に創設された低所得で就労していることを条件とした税額控除であるが、負の所得税型で、一定の所得以下の就労している者に毎週口座に金銭が支払われる。その前身は 1997 年に創設された負の所得税型の Working Family Tax Credit(WFTC)であり、これは就労しているだけでなく子どもを扶養していることが条件であった。2003 年に WFTC が子どもの保有を条件としない就労税額控除の WTC に純粋化されるとともに、子どもに関する税控除や所得補助(生活保護)や失業給付の子ども加算は、Child Tax Credit(CTC)という負の所得税型の子どもの扶養に純化した所得控除に整理統合された。CTC の方は就労を要件としないものとなった。なお、子育てを対象とする所得制限のない社会保障給付である児童手当 Child Benefit は別途存在する。

その給付額は負の所得税型で収入に応じて逡減するが、子どもがいない場合の 2005 年の WTC(図 20)と、子どもがいる場合の WTC と CTC の年額(図 21)は以下のとおりである。子どもが新生児(1 歳未満)の場合、就労者や子どもに障害がある場合はさらに加算がある。

例えば、夫婦又は片親世帯で年収 10,500 ポンド(約 219 万円)子ども 2 人の場合、年額 5,855 ポンド(122 万円)、週 112 ポンド(23,400 円)が支給される。

図 20 WTC 子なし 25 歳以上・週 30 時間以上就労 図 21 WTC と CTC の合算額(年額)

粗年間総合所得	単身年額	夫婦年額
7,566ポンド*1	1,410	3,005
8,000	1,250	2,845
10,000	510	2,105
12,000	0	1,365
14,000	0	625
16,000	0	0

粗年間層所得額	子1人	子2人	子3人
5,000ポンド*1	5,455	7,150	8,840
8,000 *2	5,085	6,780	8,475
10,500	4,160	5,855	7,550
15,000	2,495	4,190	5,885
20,000	645	2,340	4,035
25,000	545	545	2,185
30,000	545	545	545
35,000	545	545	545
40,000	545	545	545
45,000	545	545	545
50,000	545	545	545
55,000	210	210	210

資料:Child Tax Credit and Working Tax Credit

A Guide 2005

イギリス政府HM Revenue & Customs

\*1 25歳の者が週30時間最低賃金で働いた  
場合の月収が7566ポンド

資料:同じ \*1 年収 5,000 ポンドは週 16~30 時間のパート仮定

\*2 年収 8,000 ポンドは最低 1 人は 30 時間以上仮定

また、保育費用控除額として、政府に登録・認定されている保育サービスを利用する場合、その費用の 7 割が WTC に加算される。(週子 1 人 122.5 ポンド=25,600 円)

## 2 社会扶助(生活保護)

各国の社会扶助の比較表は図 22 のとおりである。

図 22 各国の社会扶助

	スウェーデン	ドイツ	イギリス	日本
給付名称	社会扶助	社会扶助	所得補助	生活保護
支給機関	コミュニティ(市町村)	郡又は郡に属さない市	雇用年金省所管 窓口ジョブセンター・プラス	厚生労働省所管 都道府県・市の福祉事務所
対象者	就労能力ある者も対象。公共職安に登録し求職活動すること前提。	2005年より就労能力のない者のみ対象 *就労能力ある者は失業給付Ⅱへ移行	16時間以上就労している者や就労可能な者除く。	就労能力のある者も対象。公共職安での就労自立活動を指導
給付額	2002年1世帯当たり年額 36000クローネ 平均受給期間5.8月 月618クローネ=9.9万円	2005 夫婦・子1人 旧西独883ユーロ=12.5万円 (失業給付Ⅱと同額)	2003 18歳以上カップル 子2人 178.5ポンド/週 =月16.3万円	2005年基準 33歳夫 29歳妻 4歳子 東京居住 月16.2万円
給付者数 (人口比)	2002 43.4万人 (4.9%)	2005年新制度移行後の実績不明。 8~9割が失業給付Ⅱに移行したといわれる。 2004 146万世帯 291万人(3.5%)	2005.2 214万人 (3.6%)	2003 134万人 (1.05%)

資料:世界の厚生労働 2003 版、2004 版、欧州 3 国の National Action Plan

ドイツ:Statistisches Bundesamt

#### ア. スウェーデン

スウェーデンの社会扶助は、日本と同様、就労能力の有無にかかわらず対象となることになっている。しかし、前述の失業給付や活動保障等の訓練期間中の給付により、就労年齢層はできるだけ早く仕事に就くよう支援し、支援期間中も所得のかなりの部分が保障されること、高齢者に対する低所得層の最低保障年金や税財源の給付が支給されることにより、社会扶助は一時的な最後のよりどころという位置づけがなされている。

1990年～93年まで続いたスウェーデンの経済不況の影響で1996年まで国民の8%が受給していたが、その後の経済好転と失業率低下もあって図22のように2002年には約5%となっている。どのような階層が受給しているかという点と18～20歳台で35%、30歳台で23.4%と比較的若い世代が多く65歳以上が7.4%と低い。これは、40年間の国内居住要件を満たしていれば、年金制度から所得比例年金受給額が低い層には最低保障年金が支給されること(2005 所得比例年金がゼロの場合の最低保障年金額 単身 年額 83,922 クローネ=134万円 夫婦 2人 年額 149,720 クローネ=240万円)、移民出身者など年金の居住要件を満たして

いない高齢者に対しても 2001 年の高齢者生計援助法により、税財源により一般の社会扶助より資産要件を緩和した公的扶助が支給されることとなった。

また、平均受給期間が、5.8 月と短く、図 23 のとおり特に 20 歳台までは 60%近くは 6 ヶ月未満の受給期間であるのは、受給中に各種職業教育・訓練プログラムに最低 6 ヶ月参加することで、前述の失業保険(基礎保険)の資格を得られるようになるためである。

社会扶助の運営管理や基準の算定、適用もコミューン(日本の市町村にあたる基礎自治体)に任されているため、コミューンにより異なるようだが、一部コミューン(ストックホルム市シャーホルムメン区の事例が有名)ではジョブセンターを設置し、公共職業安定所との連携の下に、個人ごとに担当相談者がついて個々に目標を立て就職のための助言指導や必要に応じた訓練、試用雇用等の手段により就労自立に成果を上げている。

また、2001-2003 年のソーシャル・インクルージョンの国家計画において、社会扶助受給者を 2004 年までに 1999 年水準から半減するという目標を掲げた。しかし、26%低下がみられたものの前述の労働力率の 80%目標の未達成、若者や新たな移民の労働力率の低下もあって、2004 年後半から、やや上昇傾向にあるようである。<sup>1 2</sup>

図 23 スウェーデン年齢階級別社会扶助受給者比率、6 月未満受給者の比率 (2001)

	17歳以下	18-24歳	25-29歳	30-39歳	40-49歳	50-59歳	60-64歳	65歳-
構成比	0.3%	22.7%	13.0%	23.4%	19.4%	10.7%	3.0%	7.4%
6ヶ月未満受給者	69%	62%	57%	54%	52%	50%	37%	50%

資料 厚生労働省「スウェーデンにおける公的扶助制度に関する調査報告書」より(原典:スウェーデン社会庁資料)

## イ.ドイツ

ドイツの社会扶助(Sozialhilfe)は、前述の 2005 年 1 月施行の「ハルツ第 4 法」により改正し、就労能力のある者は、社会扶助は支給せず新たに作られた「失業給付 II (Arbeitslosengeld II)」のみが支給されることとなり、社会扶助は、就労能力が身体的・社会経済的にない者の給付となった。高齢者や傷病・障害者、子どもの保育や家族の介護等で就労しにくい者などがその対象となるものと思われる。

改正前の 2004 年の年齢階層別の社会扶助受給者数を見ると図 24 のとおり、15 歳未満が 33.2%で、15 歳～64 歳が 64.1%であり、65 歳は 2.7%にすぎない。全体の受給者及び保護率は 2003 年の 281.6 万人、3.4%に比べて上昇しているが、65 歳以上は 2003 年の 9.8 万人(保護率 0.7%)から受給者数で 20%減少している。

松本氏(2004)<sup>1 3</sup>によると、これは年金水準の改善により 2000 年時点でも社会扶助受給者の 7%程度であった 65 歳以上の層について、2001 年に制定された老齢資産法により、老齢年金で最低限度の収入を得られない者に税財源で扶養義務等を軽減した基礎保障を行う制度が導入されて、通常社会扶助から移行したためである。この制度は、社会扶助とほぼ同一水準で足らざる部分を支給するものだが、自己及び同居の配偶者等の資産や所得は調査の対象とするが、同居していない子ども等についてはその収入が年間 10 万ユーロ(約 1,400 万円)を超えない限り扶養を求めない。子などへの扶養請求が及ぶことを恐れて社会扶助を請求しない老人や 18 歳以上の障害者を対象とした制度となっている。

従って、ほとんど稼働年齢層とその子どもが社会扶助の対象であるため、2005 年の改正



により社会扶助から、失業給付Ⅱに大幅な移動が起こっているようである。土田氏(2005)<sup>14</sup>によると主要都市の社会扶助受給者は2004年末から2005年1月にかけて軒並み90%以上減少しているとのことである。

実際の移行状況や振り分け方法、改正後の受給者層の特徴等は今後研究していきたい。

図 24 ドイツ 2004 年(ハルツ第 4 法改正前)年齢階層別社会扶助受給者数

	全 体	15歳未満	15歳から64歳	65歳以上
受給者数(構成比)	2,910千人(100)	965千人(33.2)	1,867千人(64.1)	78千人(2.7)
保護率(人口比)%	3.5%	8.1%	3.4%	0.5%

資料出所:Statistisches Bundesamt, 2005年8月19日プレスリリース資料より作成

## ウ. イギリス

イギリスの生活保護である所得補助(Income Support)は、前述のとおり、1996年に拠出制の失業給付が現在の求職者給付になった時に、所得補助(日本の生活保護)で失業者に出されていた部分を統合し、拠出制の求職者手当(Jobseeker Allowance Contributed-based)と、税財源の所得調査制求職者給付(Jobseeker Allowance Income-based)となり、所得補助の方は、基本的に就労能力のない者や、子の保育や家族の介護等社会経済的な理由で就労が困難な者が対象となるので、高齢者、短期又は長期の傷病で働けない者、障害者、一人親世帯等で子の保育や家族の介護で働けない者が主な対象となる。

具体的には、次ぎの者は除かれる。

- ①週16時間以上収入のある仕事で働いている者
- ②配偶者が週24時間以上収入のある仕事で働いている者
- ③就労可能な失業者(求職者手当の対象となる。配偶者が所得調査制求職者手当の受給者である場合も除かれる)
- ④資産が8,000ポンド<sup>\*</sup> = 約166万円以上の者

また、2003年10月に低額又は無年金者の所得を保障する年金クレジット(Pension Credit)が制度化されたため、60歳以上の高齢者はほとんど一般の所得補助の対象外となった。

無年金、低額年金受給者の所得保障のため、1999年の年金改革と時を同じくして最低所得保障(Minimum Income Guarantee)が税財源で導入された。2003年に創設された年金クレジットは、やはり税財源でこの最低所得保障制度に取ってかわる制度であり、60歳以上の者について単身者に週109.45ポンド<sup>\*</sup> = 月換算約99,000円夫婦で週167.05ポンド<sup>\*</sup> = 月額約151,000円の所得を保障する。65歳以上は老後の貯蓄対応としてさらに単身者は週16.44ポンド<sup>\*</sup>、夫婦は週21.51ポンド<sup>\*</sup>保障額が上乘せされる。

高齢者自身の年金や稼得収入のみがカウントされてその額と保障額との差額が支給される。また、6000ポンド<sup>\*</sup> = 約125万円以下の貯金は無視され、6000ポンド<sup>\*</sup>を超える額500ポンド<sup>\*</sup>につき1ポンド<sup>\*</sup>の週当たり収入があると算定される。(例8000ポンド<sup>\*</sup>の貯金があれば差額2000ポンド<sup>\*</sup>割る500ポンド<sup>\*</sup>で週4ポンド<sup>\*</sup>の資産収入と計算される)

すなわち子の扶養の有無、自分が住んでいる家と土地は収入認定の対象外ということで、所得補助に比べてかなり寛大な扱いとなっている。

他方、所管官庁は2001年に福祉から雇用というニューディール政策を推進する観点か

ら、それまでの社会保障省に就労支援策を行っていた教育雇用省の部局が統合され、雇用年金省 (Department of Work and Pension) となった。また出先機関も職業紹介を行うジョブセンターと福祉給付の窓口の Benefit Office が統合され Jobcentre Plus となり、本来就労能力が低い者や就労阻害要因のある者を対象としている所得補助受給者に対しても就職可能性の定期的面接が義務づけられ、就職支援策が講じられることとなっている。

所得補助の対象者の類型別の人数と構成比率の推移は(図 25)のとおりである。

なお、年金クレジットの受給人数は 2004 年 2 月で 2,264 千人 平均受給額は週 42.7 ポンド = 月額換算約 38,700 円。2005 年 2 月で 2,674 千人 平均受給額は週 41.7 ポンド = 月額換算約 37,800 円である。(資料出所 イギリス雇用年金省 Pension Credit Quarterly Statistics Enquiries) 扶養や資産等の受給資格が所得補助より寛大なので 2003 年の所得補助の 60 歳以上受給者数 1,769 千人より増加している。

図 25 所得補助グループ別受給者(千人)構成比(%)平均受給額(週ポンド\*) (各年 2 月現在)

	総数	60歳以上*	一人親	障害者	その他*	平均受給額
1997	3,954(100)	1,724(43.6)	1,020(25.8)	809(20.5)	402(10.2)	56.6ポンド
2000	3,806(100)	1,604(42.2)	919(24.1)	949(25.0)	333( 8.8)	63.0
2003	3,960(100)	1,769(44.7)	837(21.1)	1,093(27.6)	261( 6.6)	70.5
2004	2,204(100)	16( 0.7)	821(37.2)	1,118(50.7)	249(11.3)	88.2
2005	2,137(100)	11( 0.5)	780(36.5)	1,124(52.6)	222(10.4)	86.7

資料出所 イギリス雇用年金省 Income Support Quarterly Statistics Enquiries

\*60 歳以上のグループには、配偶者が 60 歳以上の者を含む

\*その他 は傷病者などが考えられる。

イギリスでは前述図 18 のように子どもの貧困比率が特に高いため、ソーシャル・インクルージョンの国家行動計画でも、2020 年までに子どもの貧困の根絶、2010 年までに半減、2004 年までに 1/4 減を目標に掲げている。このため、参加は強制していないが一人親のニューディール対策 (New Deal for Lone Parents) 等の就労支援対策を進めるとともに、前述の Child Tax Credit (CTC) という負の所得税型の就労を要件とせず、子どもの扶養に純化した所得控除を支給し(図 21)、同じく就労を要件とする税控除 WTC の中で政府に登録・認定されている保育サービスの費用の 7 割を控除額に加算している。

更には、児童を対象とする社会保障給付である児童手当 Child Benefit を支給している。この児童手当については、ドイツ、スウェーデンでも支給しており、その額、支給範囲ともに日本より手厚いものとなっている。

図 26 児童手当の比較

	イギリス	ドイツ	スウェーデン	日本
支給年齢	原則16歳未満	原則18歳未満	16歳未満	小学3年まで
所得制限	なし	なし	なし	あり
支給額 (第2子の場合)	週11.4ポンド (月約1万円)	月 154ユーロ (月約2.2万円)	月1204クローネ (月約1.8万円)	月5,000円

資料:内閣府「平成 17 年版少子化社会白書-少子化対策の現状と課題」より作成 為替レート 2006. 2

イギリスは、児童の貧困を、児童の不利益がしばしば低い教育の達成、さらには将来の

低賃金や低い雇用となって次の世代の低所得と機会の否定を招くとしている。児童に着目した貧困対策や所得保障を、出生率向上策ではなく、機会の平等対策と位置づけている。

#### IV 日本における低所得層の特徴と対策

##### 1 相対的貧困層、生活保護受給世帯の特徴

次は、日本における相対的貧困層や生活保護世帯の特徴を見てみたい。

##### (1) 国民生活基礎調査の所得四分位の第 I 分位階級の特徴

等価所得では年齢階級別等の数字がないので、世帯単位でみた所得四分位の第 I 分位階級の特徴を見たい。

各年齢階層内での低所得層に属する世帯の比率をみると、29 歳以下と 60 歳以上の比率が平均(25%)より高い。60 歳以上層の中での第 I 分位に属する世帯の比率が下がっているのは、受給している年金水準の増加が影響していると思われる。29 歳以下の層で低所得層に属する率が 1999 年に一旦低下し、2002 年に上昇しているが、この数字だけから、近年の若者の格差の拡大について、何かの傾向を読み取ることは難しい。

図 27 各年齢階層中の所得四分位第 I 分位階級に属する者の比率 %

	全体	29歳以下	30-39歳	40-49歳	50-59歳	60-69歳	70歳以上	65歳以上
1988	25.0	49.3	15.2	13.6	16.7	34.7	53.7	48.6
1994	25.0	49.3	12.9	12.5	14.5	<u>31.2</u>	50.6	44.4
1999	25.0	41.8	14.2	12.1	14.3	29.3	46.4	40.9
2002	25.0	44.2	13.3	11.2	15.5	27.8	41.6	38.1

資料出所:厚生労働省「国民生活基礎調査」

平均世帯人員は、少子化や世帯構成の核家族化の影響もあり減少しているが、低所得層は 2 を切っている。低所得層は雇用者所得のある率が低く、かつ、減少傾向にあるが、人口全体についても雇用者所得のある世帯の率の減少と、公的年金・恩給所得のある世帯の率の上昇が見られるので、人口全体の高齢化の影響が大きいと思われる。

図 28 所得四分位第 I 分位階級の平均世帯人員・当該所得のある世帯比率

	平均世帯人員		雇用者所得		公的年金・恩給	
	全体	第 I	全体	第 I	全体	第 I
1988	3.33人	2.19人	79.1%	44.6%	33.4%	46.5%
1994	3.07	1.95	78.3	41.4	36.1	49.5
1999	2.85	1.76	75.0	37.2	42.2	55.5
2002	2.88	1.81	70.7	32.3	47.9	59.8

資料出所:厚生労働省「国民生活基礎調査」

##### (2) 生活保護世帯の特徴

生活保護受給者は、戦後から高度成長期にかけて減少したが、1974 年の石油危機による一時的不況と成長率の鈍化後、上昇傾向となった。その後、1981 年頃からの生活保護適正化の動き<sup>15</sup>の中で、被保護人員は 1984 年の 176 万人(保護率人口千人対 12.3%)をピークに減少傾向に転じたが、バブル崩壊後長期不況の中で 1995 年に 88 万人(保護率 7%)を底

に上昇に転じ、2004年度は142万人(保護率11.1%)となっている。

この保護受給者の近年の特徴を見てみたい。図29の被保護人員中の60歳以上の割合が、50%近くになっていることや、図30で高齢者世帯の比率が46%になっていることは高齢化の影響である。ただし、高齢者世帯の中での保護率が1975年の114.1%から2000年に45.1%に低下し、2004年も49.6%となっていることは、年金等の充実の成果と見られる。図30の世帯類型別の世帯構成比をみると、高齢者世帯は43.7→46.7%と増加、母子世帯は横這い、傷病・障害者世帯は42.3→35.1%と低下し、その他世帯は5.5→9.4%に増加している。

図29 年齢階級別被保護人員比率、保護率

	被保護人員 (%)			
	総数	0-14歳	15-59歳	60歳以上
1975	100	23.5	46.2	30.3
1985	100	22.7	49.2	28.2
1995	100	13.0	43.0	44.0
2000	100	12.5	40.0	47.6
2003	100	12.8	38.5	48.7
2004	100	12.8	38.0	49.3
	保護率 (%)			
	総数	0-14歳	15-59歳	60歳以上
1975	11.6	11.3	8.4	30.0
1985	11.6	12.2	8.9	22.2
1995	6.8	5.6	4.6	14.6
2000	8.1	7.0	5.2	16.6
2003	10.1	9.3	6.4	19.3
2004	10.7	9.9	6.8	20.2

資料「被保護者全国一斉調査報告書」

図30 世帯類型別被保護世帯比率、世帯保護率

	被保護世帯構成率 (%)				
	総数	高齢者	母子	傷病障害者	その他
1975	100	34.3	9.5	46.1	10.2
1985	100	32.5	14.4	43.6	9.5
1995	100	43.7	8.6	42.3	5.5
2000	100	46.0	7.8	40.3	5.9
2003	100	46.3	8.6	36.7	8.3
2004	100	46.7	8.8	35.1	9.4
	保護率 (%)				
	総数	高齢者	母子	傷病障害者	その他
1975	20.7	114.1	173.5	12.4	
1985	20.4	79.5	216.4	12.0	
1995	14.2	45.1	103.7	8.0	
2000	15.8	42.6	94.3	8.9	
2003	18.9	46.2	112.3	11.6	
2004	20.5	49.6	145.3	12.3	

資料「社会福祉行政業務報告」

図31 被保護世帯中の非稼働世帯比率

	1975	1985	1995	2000	2004
非稼働世帯率	77.2	78.7	86.4	88.0	87.6

資料「福祉行政報告例」

図33 その他世帯保護開始理由

	1995	2003
世帯員の傷病・要介護	65.7%	21.5%
稼働者の死・離別	5.0	3.6
収入・仕事の減・喪失	14.7	43.2
貯金等の減・喪失	8.4	19.3
その他	6.3	12.4

資料「社会福祉行政業務報告」

図32 世帯類型別非就労率推移

	高齢者	母子	傷病障害者	その他
1995	96.2	45.5	96.4	49.6
2004	96.6	51.8	91.4	62.8

資料「被保護者全国一斉調査報告書」

「収入・仕事の減・喪失」は稼働収入減、定年失業、

事業不振倒産、社会保障給付減、仕送り減

1995年から2004年の生活保護世帯の増加数40万世帯(60万→100万世帯)中、高齢者世帯増が53.5%、母子世帯増が8.8%、傷病・障害者世帯増が24.5%、その他世帯増が13.1%を占めている。また、被保護世帯全体の非稼働世帯の比率は1995年から2004年で86.4%から87.6%と微増である(図31)が、図32で見られるとおり構成比の最大の高齢者世帯で非稼働世帯率96%とほとんどかわらなかつたことによる。他の世帯類型では傷病・障害者世