

厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業）  
分担研究報告書

格差と社会保障のあり方に関する研究

「貧困基準の重なりに関する研究」

分担研究者 山田篤裕 慶應義塾大学経済学部

研究要旨

所得分配状況の国際比較で多用される経済協力開発機構（OECD）の相対的貧困基準と、最低限度の文化的で健康的な生活水準の具体化としての生活保護基準の重なり、および貯蓄を考慮した場合の要保護世帯の変化を計測した。その結果、比較的容易な計算に基づく OECD の相対的貧困率でも、煩雑な計算に基づく生活保護基準による要保護世帯率の傾向を把握するには代用可能であることが明らかになった。

また各種大規模統計と比較すると全消データでは低所得層（年収 200 万円未満）の世帯比率が 7%ポイントから 9%ポイント低くなっており 10%程度である。全消データを政策評価に用いるには低所得層の把握が低くなっている可能性に十分配慮する必要がある。

A. 研究目的

所得分配状況の国際比較で多用される経済協力開発機構（OECD）の相対的貧困基準と、最低限度の文化的で健康的な生活水準の具体化としての生活保護基準の重なり、および貯蓄を考慮した場合の要保護世帯の変化を計測し、OECD の相対的貧困基準の汎用性を明らかにする。

B. 研究方法

各種公表統計（住宅・土地統計調査、家計消費状況調査、就業構造基本調査、国民生活基礎調査）を用いて全国消費実態調査の所得分布の特徴を把握した上、同調査の個票データを用い、OECD の相対的貧困水

準と生活保護基準の重なりの程度を測定した。さらに資力調査を緩めた場合、所得のみで要保護世帯を把握した場合に比べ、どれほどその割合が多くなるのかも計測した。

（倫理面への配慮）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が提供している全国消費実態調査（2004 年）の秘匿処理済マイクロデータを用いており、個人情報保護などの観点からも特段の配慮の必要はなかった。

C. 研究結果

全消データでは低所得層（年収 200 万円未満）の世帯比率が各種公表統計と比較して 7%ポイント以上低くなっており 10%程

度であった。

また OECD の相対的貧困基準と生活保護基準（1 級地の 1 基準）で計測された相対的貧困世帯率と要保護世帯率は、世帯主年齢階級別、世帯員数別、世帯類型別ではほぼ重なり、系統的にも同じ増減をする。相対的貧困世帯と要保護世帯は、全体で 8 割が重なっており、乖離が大きいのは、高齢世帯主世帯、単身世帯、夫婦と子ども世帯および三世帯同居世帯であった。

だが、生活保護基準（3 級地の 2 基準）は OECD の相対的貧困基準より一般的に基準額が低いいため、この基準を用いた場合、相対的貧困世帯と要保護世帯の重なりは小さくなり、全体で 4 割ほどとなる。ただし、この基準でも系統的にも同じ増減をする。

資産を考慮すると要保護世帯率は増減するが、若年世帯主世帯、多人数世帯、二世帯ひとり親同居世帯、夫婦と子ども世帯でその増減幅は相対的に小さい。

#### D. 考察

OECD の相対的貧困基準と生活保護基準乖離が大きいのが、高齢世帯主世帯、単身世帯、夫婦と子ども世帯および三世帯同居世帯であることに関し、これら世帯の特別なニーズを考慮するための等価尺度について詳細に検討する必要性が示唆される。

#### E. 結論

全消の第 1 所得十分位の平均所得や消費額は、他の調査と比較して相対的に高めに出る可能性があるため、これらを生活保護基準の検討などに利用する際には細心の注意が必要である。たとえば全消の第 1 所得十分位の平均所得や消費額は、他の調査と

比較して相対的に高めに出る可能性があるため、これらを生活保護基準の検討などに利用する際には細心の注意が必要である。

比較的容易な計算に基づく OECD の相対的貧困率でも、煩雑な計算に基づく生活保護基準による要保護世帯率の傾向を把握するには代用可能である。

#### F. 健康危険情報

なし。

#### G. 研究発表

##### 1. 論文発表

「貧困の動態分析」（共著：石井加代子）、樋口美雄・瀬古美喜・慶應義塾大学経商連携 21 世紀 COE 編『日本の家計行動のダイナミズム III』、慶應義塾大学出版会（2007.10）。

「介護保険の利用実態と介護サービスの公平性に関する研究」（共著：遠藤久夫）『医療経済研究』第 19 巻 2 号：pp.147-167（2007.11）。

“Income Distribution of People of Retirement Age in Japan”, *Journal of Income Distribution*, vol.16, No.3-4, pp.31-54 (Nov. 2007).

「就業形態の多様化に対応するための年金制度改革」（共著：駒村康平・丸山桂）『年金学会誌』第 28 号（2008.3）。

##### 2. 学会発表

統計研究会労働市場部会で発表予定（2008 年 4 月 25 日開催）

H. 知的財産権の出願・登録状況  
なし。

## 第 2 部 平成 19 年度 分担研究報告

# 序章：総論-格差と社会保障のあり方に関する研究-

駒村 康平

(慶應義塾大学経済学部教授)

## I. 問題意識

### (1) 研究目的・位置づけ

所得格差、資産格差に関する測定およびその研究は、ジニ係数等の集計された指標で測定・議論されることが多い。しかし、政策的に重要なのは、低所得者あるいは生活保護以下の生活水準の貧困者の動向とその増加要因である。本研究は、低所得・貧困指標を用いた実証研究を行い、格差・貧困の拡大と経済・社会の相互関係、さらには所得保障政策の実効性を分析し、生活保護制度に関する政策含意を得ることを目的としている。

本研究は、1) 低所得者・貧困率の実証研究、2) 格差・貧困および所得保障政策にかんする内外の研究サーベイ、3) 貧困と社会・経済の相互関係、4) 最低所得保障政策にかんする新しい考え方と生活保護制度における地方自治体の役割などへの政策含意、の4つの課題から構成される。

- 1) 「低所得者・貧困率にかんする実証分析」は、全国消費実態調査などを使い、個票データ分析により格差・低所得者の実態を把握する。
- 2) 「格差・貧困および最低所得保障政策に関する内外の研究サーベイ」は、①内外の格差・貧困に関する研究、②諸外国の最低所得保障政策に関する情報収集を目的とする。
- 3) 「貧困と社会・経済の相互関係」は、格差・貧困が経済・社会に与える影響、格差・貧困の世代間連鎖の課題、健康格差、社会的排除、標準的生活からの逸脱など、広く社会資源・生活機会格差といった新しい格差・貧困アプローチに関する研究を行う。
- 4) 「最低所得保障政策にかんする新しい考え方と生活保護制度における地方自治体の役割などへの政策含意」は、格差縮小、最低所得保障に関する憲法・社会保障法の知見を活かした法律学からのアプローチ、生活保護制度改革において検討すべき給付水準、資産の扱い、母子世帯、ワーキングプアと自立支援政策への評価、所得保障政策に関する国と地方の役割分担について研究する。

本研究は2年を計画し、1年目は統計分析、ヒアリングによる基礎研究、2年目は政策研究を中心に行う。研究の進め方は、合同研究会と2つの各論研究会による研究会によって実施している。各論研究会は1) 格差・貧困に関する実証研究班、2) 自治体による生活保護制度の運用および地域の貧困研究を行う研究班によって構成される。分担研究者は適宜相互の各論研究会に参加すると共に、研究が進捗した時点で合同研究会を開催し、経済学的な実証分析の基礎付けとともに法律学による双方向的な基礎付けに向けた議論を集中

的に行った。

各論研究班の課題は下記のようになっている。

1) 地域間格差と貧困の地理的偏在：都市部と地方部などの地域間格差の実態はあまり明確にされていない。また低所得世帯の動向については、特定の地域で低所得者が増加、あるいは集中しているのかは依然として明らかにされていない。しかし、都市部においても貧困世帯の地理的集中がすすみ、貧困の世代連鎖の危険性が高まっている可能性がある。また生活保護制度については、地域間での捕捉率に格差があると考えられるが、それがどのような要因によって生まれているのかもはっきりしない。このテーマについては、統計的手法と自治体へのヒアリング調査及び共同調査による研究を進めた。

2) 低所得・貧困状態の継続・ダイナミクスに関する検証：貧困者に分類された人の生活状態が、一時的なものであるか、長期に続いているものなのか、あるいは短期に何度も繰り返されるものなのだろうか。また、統計の種類や貧困の定義によって、どの程度、貧困率の推計に差があるのかという貧困動態や統計特性の問題は明らかにされていない。特に貧困動態に関する研究は、80年代からアメリカで、90年代からは、欧州でも ECHP(The European Community Household Panel)などが整備され研究が進んでいる。このテーマについては、統計的な手法で研究を進める。

3) 貧困水準の検証：現在の生活保護制度は、成立以来スライド引き上げによって微調整されてきており、現在の水準が最低所得保障水準として望ましいのかという検証は行われていない。生活保護水準の見直しには、低所得者の支出パターンなどを統計的に検証する必要がある。

4) 資産の格差、低所得者向け政策における資産の取り扱い：資産に関する情報がきわめて少ない。所得は少なくとも資産がある場合は貧困といえるのかという疑問も出てくる。生活保護制度において資産保有をどの程度まで認め、あるいはどのように利用するかは大きな課題である。

5) 就労・社会参加と最低所得保障の関係：欧米同様に、日本においても、母子家庭や低所得者、生活保護受給者に対する自立支援政策が進められているが、同時に就業意欲を高めるような負の所得税なども参考にした最低所得保障体系の設計が不可欠である。このテーマについては税制、福祉国家論や法律学の専門家からのヒアリング・文献研究などの手法で進める。

## (2) 1年目の報告書の位置づけ

研究年度1年目の本年は、上記の問題意識や課題に基づき、1) 基礎的資料・文献の検索、2) 基礎的統計資料の整備、分析、3) ヒアリング結果の要約を中心に行った。また、今年度に各分担研究者が行った研究内容については、以下関連づけて説明していく。

## II. 低所得者世帯の実態

### 1. 経済・社会環境の変化と社会保障制度・所得保障制度への評価

#### (1) 格差・貧困と社会

##### 格差問題

格差、貧困問題は、往々に同列に議論されることがある。例えば、貧困を所得中央値からの乖離で測定した相対貧困率を使用すると、OECD 加入諸国の相対貧困率とジニ係数の傾向は正の相関があり、格差と貧困の識別は難しい部分もある。しかし、貧困状態は、相対貧困基準、相対貧困率だけで測定されるものではなく、多様な基準、尺度で評価され、それぞれがきわめて個別のメッセージ性がある。一方ジニ係数は、経済・社会全体の動向を示す尺度と見ることができる。

ジニ係数の変動要因は、1) 年齢と所得の関係、2) 家族構成の変化、3) 労働市場の変化、4) 資本市場の変動、5) 移民がもたらす影響によって変動する。第4章の四方論文は、90年代以降の格差拡大の原因について、夫婦間の就労パターンの変化に着目して分析している。

##### 貧困問題

貧困層の増大の問題は、日本にみならず、先進国共通の課題である。従来、先進国では、出身階層などが貧困層の発現に大きな影響を与えていたが、グローバル経済のもと、こうした従来とは異なる原因・形態の貧困層、いわゆる **New Poor**<sup>1</sup>の増大を指摘する研究もある。

貧困の原因とその評価は、国々によっても異なる。社会における貧困原因に関する調査としては、アメリカの NPR/Kaiser/Kennedy School Poll, *Poverty in America* が有名である。貧困ラインの2倍以上の所得階層 (200%+) と2倍未満の所得階層 (<200%) では、その原因について異なる評価になっている。表1は、それぞれの階層が、どのような項目を主な貧困要因と考えているか答えたものである。貧困要因をどのように考えるかは、所得階層によって異なるが、逆に灰色の項目は、所得階層で有意な違いがない項目である。福祉国家への影響や意欲、道徳心、教育の質の低下を貧困の低下と見る評価は、所得階層にかかわらず高いことがわかる。

<sup>1</sup> Samad, S. A. (1996) "The Present Situation in Poverty Research", In Oyey, E., Miller, S. M. et. Samad, S. A. (éds.) *Poverty: A Global Review; Handbook on International Poverty Research*, Scandinavian U. Press.

表1 貧困要因となる項目（要因として挙げた回答者の割合％）

	200%+	<200%
麻薬	68	75
医療費	54	69
非正規労働者や低賃金労働者の増加	50	64
母子家庭の増加	52	61
仕事の不足	27	52
移民の増加	27	39
福祉国家	47	45
意欲の低下	51	56
道徳心の低下	56	58
公立学校教育の質の低下	47	46

出典：<http://www.npr.org/programs/specials/poll/poverty/>(NPR/Kaiser/Kennedy School Poll, Poverty in America)

ところで、貧困層の拡大は、様々な弊害を社会にもたらすものであろう。ウィルハットンは『われわれがいる国』<sup>2</sup>で、正規労働者・非正規労働者・限界的な生活をしている人々が、それぞれ4：3：3の比率で構成する「4：3：3社会」の到来を指摘している。貧困層のもつ剥奪感、疎外感は、結果として、犯罪の増加につながり、そして犯罪への厳罰化という結果になる。また、排除と監視ビジネス・セキュリティ産業の成長へとつながり、社会階層の分断化、排除社会という帰結につながるおそれもある。

貧困の拡大は、その原因、評価、帰結に関する研究は、経済的な側面だけではなく、社会政策の原点として取り組む必要がある。

## （2）社会保障制度・所得保障制度への評価

高齢化による年金受給者の増加や就業形態の多様化による非正規労働者の増加は、先進国共通の現象であり、各国の所得保障制度もその対応に迫られている。

日本においては、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2）。しかし、非正規労働者、非典型

<sup>2</sup>Jock Young (1999) *The Exclusive Society: Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*, Sage Publications Ltd. (ジョック・ヤング著(2007)『排除型社会 後期近代における犯罪・雇用・差異』(青木 秀男、伊藤 泰郎、岸 政彦、村澤 真保呂訳) 洛北出版)

自営業者の増加や年金保険料に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。

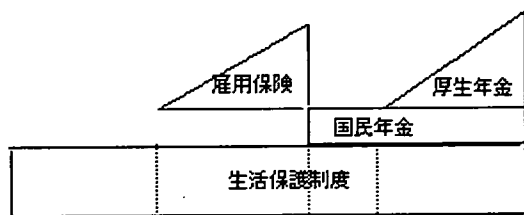


図1 日本の所得保障体系

一方、北欧諸国（例えばフィンランド）の生活保護統計と比較すると、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が十分にとれていない結果である。スウェーデン、フィンランドは、高齢者に対しては、税を財源にした最低保障年金制度があり、十分な所得比例年金を受給できない高齢者は、最低保障年金でカバーされ、生活保護の利用者は多くない。

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<sup>3</sup>の前段階としての制度である。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<sup>4</sup>。また、所得保障制度に関する政府間関係、国と地方の役割分担も重要であ

<sup>3</sup> フィンランドでも、都市部の自動車保有制限、贅沢な住宅、物品の保有制限は厳しい。2006年フィンランド保健福祉省担当者ヒアリングによる。

<sup>4</sup> 欧州では、手厚い失業扶助や稼働世帯の失業の長期化などを招いた。Atkinson, AB., and John Micklewright(1991) "Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review", *Journal of Economic Literature*, Vol. 29, No. 4 (Dec., 1991), pp. 1679-1727. 失業扶助の存在により、特に深刻な状況となったのが、ドイツである。ドイツの失業扶助は、失業保険期間中に再雇用されない場合は、扶助額は失業前の手取り所得の50%、子どもがいる場合は57%が支給されていた。この給付は原則、就業の意思さえあれば無期限で受給できた。このため大量の無業者が発生した。シュレーダー政権は従来の失業扶助を失業保険('unemployment benefit II')に再編した Hartz IV law を2005年1月に成立させた。新しい制度では、定額（一人暮らしで345ユーロ下表参照）で、家族や子どもの数が増えると定額で増加する仕組みとなっている。給付額は、食費、衣服代等の積み上げで計算されている。また財産公開を求められ、預貯金の制限が厳しくなった。

<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2004/01/feature/de0401205f.htm>

	Recipient	Extra for children aged up to 14	Extra for children aged 14-18	Extra for partner
% of basic benefit	100%	60%	80%	90%



る<sup>5</sup>。国によっては、生活保護制度の運営に関する地方の裁量権が高い国もある。しかし、そうした国では、高齢者向けの所得である年金制度が普遍的に整備されている。

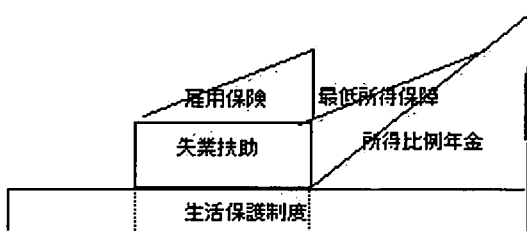


図2 欧州型所得保障体系

多くの先進国で雇用の流動化・多様化が、社会保険・年金加入対象者を減少させ、低所得高齢者を生み出す危険性が高まっている。こうした問題について、欧州各国は、非正規労働者や非典型自営業者<sup>6</sup>も社会保険の強制加入の対象者として適用拡大している。また年金改革や就労形態・ライフコースの多様化により所得比例年金の低下が避けられない。このため、老齢期の最低所得保障については、税を財源にした給付を「年金」という名や「手当・クレジット」、高齢者向けの公的扶助という形で行っている。一方、失業保険の補完を補う制度としての失業扶助は欧州各国に多くあるが、非典型自営業者も受給対象にしている国もある。本研究では、こうした非典型自営業者の生活状況、生活不安についてもインターネット調査を行った。自営業に関する分析は、まだ一部のみしか、終了しておらず、詳細分析は2年目の課題であるが、概要は2章の丸山・駒村論文が行っている。

さらに、上記のうち労働市場の多様化が所得保障制度、年金に与える影響については、3章丸山論文が分析をしている。また、所得保障制度について、税控除を使う政策もあり、実際にニュージーランドが採用しているが、この紹介、評価を5章田中論文が行っている。

## 2. 実証分析に向けた準備 - 貧困状態の測定について

### (1) 貧困の概念・とらえ方・定義

#### 1) いくつかの貧困 (Poverty) 概念

Western Germany	345	207	276	311
Eastern Germany	331	199	265	298

ドイツの失業動向については以下のサイトを参考。

<http://germaneconomy.blogspot.com/2008/01/employment-and-unemployment-in-germany.html>

<sup>5</sup> 所得保障をめぐる国と地方の役割分担については、林正義(2008)参照。

<sup>6</sup> 契約上は自営業者であるが、その業務内容の指示などを特定の企業から受けている従属的な地位にある自営業者を指す。従来の一般消費者を顧客にした独立性の高い商店主や農業と区別するために、本論文では、非典型的な自営業者を呼ぶが、概念としては、企業従属的なフリーランス、個人事業主を主に意味する。この問題は、労働者の概念に関わるテーマであり、欧州大陸法と英米法の間で大きく考え方が異なる部分である。関連文献としては労働政策研究・研修機構(2004)を参照せよ。

貧困とはどのような状態を指すのか、経済学にみならず社会学など関連分野の研究蓄積が多く、11の貧困概念<sup>7</sup>が存在するとされている。もちろんそれぞれの貧困概念は重なっているが、大きく、社会的排除、剥奪状態などの主観的な尺度を使った研究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研究に分けることができよう。

## 2) Deprivation (剥奪概念)・Disadvantage<sup>8</sup>

英国における貧困概念と測定法は、経済・所得概念のみならず、健康、犯罪、教育達成度、その他貧困につながる要因も含めている。またコミュニティとの関わりの欠如、社会的排除も重要な貧困概念である。社会的排除を形成する要素は以下の7要素とされている<sup>9</sup>

- ①経済面：長期失業、就業者のいない世帯、低所得
- ②社会面：ホームレス、犯罪、無軌道な若者
- ③政治面：政治的意識の低さ、疎外感、政治に対する不信
- ④近隣面：劣悪な住環境
- ⑤個人面：精神的・肉体的疾患、教育水準の低さ
- ⑥空間面：脆弱性の集中
- ⑦ グループ面：上記の特性が集中しているグループ、障害者、高齢、少数民族、人種等

さらに、食料摂取、住環境、衣服といった物質的なもの以外に、就労、コミュニケーション、余暇、教育といった社会条件について、どの程度達成できているか、していないかという剥奪概念を、一般国民との比較においてみた相対剥奪概念 (Relative Deprivation) もある。

さらに、社会的に認識、合意される貧困ライン、すなわち Consensual Methods による規範的貧困基準がある。この基準の代表的なものが、Breadline Britain and the Millennium Survey of Poverty and Social Exclusion であり、1983年と1990年に MORI とジョゼフ・ラントリー財団によって調査が行われた。この基準は、P. タウンゼンドのアイデアに基づくものであり、人々が受け入れることができる最低の貧困基準について、44品目について、必ず必要か、必ずしも必要ではないか人々に選択させるという方法である。

## 3) 経済状況における貧困

経済、金銭尺度での貧困とは、所得が最低生活基準を下回り、基本的な衣食住に欠ける状態にあるが、本研究ではこの経済的、金銭的な尺度でみた貧困概念を検討課題にする。これについては後ほど再論する。

## 4) ライフコースと貧困

<sup>7</sup> Paul Spicker, Sonia Alvarez Leguizamon, and David Gordon (eds) (2007) *Poverty: An International Glossary*, ZED BOOKS LTD. は大きく物質的条件、経済状況、社会的地位の3つに分類して、さらに細かく分類できるとしている。他に Shaw, Mary ; Galobardes, Bruna.; Lawlor, Debbie A. and Lynch, John (2007) *The Handbook of Inequality and Socioeconomic Position*, Policy Pr

<sup>8</sup> Townsend, P. (1979), *Poverty in the United Kingdom*, University of California Press. 参照

<sup>9</sup> Percy-Smith, J. (ed) (2000) *Policy Responses to Social Exclusion: Towards Inclusion?*, Open Univ Press.

貧困の意味は、幼少期、青年期、就労期、退職後といった人生のライフコースにおいても変わってくる。父親の職業などによって強く影響される育成環境の劣悪さ、すなわち、児童の貧困に着目した児童貧困率も重要な研究課題である。また、貧困状態の継続、慢性的貧困（Chronic Poverty）も検証されるべき課題である。

#### 5) 貧困問題の諸側面

金銭尺度で測定した貧困問題もまた、単体でみるべきではなく、教育状態、健康状態、居住状態との関係で考察されるべきである。このテーマは2年目の重要な研究テーマと考えている。

親の貧困は、子どもの教育の機会に影響を与え、そして自身の教育水準は所得水準に影響を与える。教育投資の効率性は、本人のIQなどの資質に左右されるであろう。しかし、IQは正規分布し、教育年数の分布は2つの山をもち、所得の分布は低いほうに分布が偏っている。IQといった資質が格差や貧困を説明するわけではない。IQと教育年数も必ずしも直接的な関係はなく、教育投資の決定には、本人の時間割引率や親の所得などが影響を与えるであろう。

一方、教育が健康に与える影響もある。英国では、教育水準により早死の確率が異なっている。教育水準が高いほど、健康情報の処理や医療機関に関する情報にアクセスできる能力が高まるし、教育水準が高いほど、時間割引率が低くなり、将来の健康に気をつけることになる。狭小住宅、暖房、トイレ、浴室の有無と居住条件といった要素が健康に与えるであろう。

#### 6) 貧困の地理的分布・住宅政策と貧困

異なる社会経済グループが地理的に分離された状態になっている状況を説明する概念としては、Segregation（分離概念）・Urban Segregation<sup>10</sup>の研究がある。アメリカでは、人種・エスニック間に問題として言及される場合が多い。英国では、国内の南北問題として、南部よりも北部住民が低い健康状態である問題についての分析がある<sup>11</sup>。

日本において、貧困の集中についての研究は多くはない。しかし、今年度の地方ヒアリング調査では、公営住宅による貧困世帯の集住により、特定地域の貧困率が高止まりし、貧困の継承につながる可能性があることを見いだした。貧困の地理的集中は、犯罪や教育に加え、そうした要因が地価に与える影響も加わり、集中度が高まっていく可能性があり、まさに冒頭指摘したような地理的な社会の階層分化につながる可能性もある。関連した研究としては、貧困地域の少年犯罪に関する研究<sup>12</sup>、貧困・地理的な所得格差が教育水準の格

<sup>10</sup>分離の程度を示す尺度としては、Dissimilarity Index（D指標（Dissimilarity Index）非類似性指標）がある。

<sup>11</sup> 北部スコットランドと南部のブリテンの健康・寿命格差などが問題とされている。

<sup>12</sup> Jens Otto Ludwig, Greg Duncan and Paul Hirschfield(2000), "Urban Poverty and Juvenile Crime: Evidence from a Randomized Housing-Mobility Experiment", Northwestern University/University of Chicago Joint Center for Poverty Research, JCPR Working Papers158. <http://ideas.repec.org/p/wop/jopovw/158.html>

地価と犯罪の関係に関する研究としては、沓澤隆司、山鹿久木、水谷徳子、大竹文雄(2007a)、沓澤隆司、山鹿久木、水谷徳子、大竹文雄(2006)、沓澤隆司、山鹿久木、水谷徳子、大竹文雄(2007b)がある。

差に与える影響<sup>13</sup>について研究もある。後述の自治体ヒアリングでも確認したが、住宅政策が、特定の社会層を特定の住区に集積させていく現象は、ハウジング・トラップ<sup>14</sup>（住宅の罠）と呼ばれる。このほか、公営住宅といった現物給付政策と現金給付・家賃補助政策の比較研究もある。

## （２）経済的な貧困基準

### １）経済的な貧困基準について

所得や消費などの経済的な貧困基準については、絶対的貧困と相対的貧困<sup>15</sup>の２つの貧困概念がある。絶対的貧困は生存に必要な基本的な資源、食料、水、衣服、住居などの物質的な不足である。相対的貧困は社会的に規定されるもので、生活パターン、習慣、行動などに関わる平均的な水準を比較対象にしたもので、社会的な状況や時代とともに変化する。EUの相対的貧困概念は、「その社会の構成員の最低許容可能な生活状況からの排除」という説明をしている<sup>16</sup>。

また経済的な貧困基準は、公的な貧困基準<sup>17</sup>と研究上の貧困基準がある。公的な貧困基準と研究上の科学的な貧困基準が等しくなるわけではないが、各国政府によって政治的に設定される最低所得水準（Minimum Income Standards ; MIS）などが、一応の公的な貧困基準となる。公的な貧困基準である最低所得水準の意義は以下の３つである<sup>18</sup>。

#### ①所得保障政策のガイドライン

所得保障制度、最低賃金、課税最低限、年金水準、生活保護給付水準の設定の際のガイドラインになる。各種給付は、最低所得保障を基準額にして計算される。

#### ②政治・政策的な基準

政治的に受け入れ可能な生活水準に達するために、所得保障各諸制度の給付水準の妥当性の基準

#### ③貧困尺度

国民の貧困率や貧困ギャップを測定する尺度

---

<sup>13</sup> Susan E. Mayer(2000) "Income Inequality, Economic Segregation and Children's Educational Attainment", Northwestern University/University of Chicago Joint Center for Poverty Research, JCPR Working Papers 209. 日本においては、足立区の公立学校と UDS 社の所得データを使い、学校の成績が家賃を引き上げているとした沓澤隆司(2007)がある。

<sup>14</sup> 山口恵子(2005)参照。また貧困の罠とも呼ばれる。通常は、この言葉は、後述の勤労控除でふれるように生活保護水準と勤労意欲との関係で議論されるが、貧困研究のパイオニアであるチャールズ・ブースは、貧困の地理的集中を説明した用語として使っている。Paul Spicker, Sonia Alvarez Leguizamon, and David Gordon (eds) (2007) *Poverty: An International Glossary*, ZED BOOKS LTD.

<sup>15</sup> [http://www.ibge.gov.br/poverty/rio2003\\_general\\_info.htm](http://www.ibge.gov.br/poverty/rio2003_general_info.htm)

<sup>16</sup> EEC (1985) "On Specific Community Action to Combat Poverty (Council Decision of 19 December 1984)", 85/8/EEC, Official Journal of the EEC, 2/24. [http://www.bristol.ac.uk/poverty/press%20and%20consultation\\_files/consultations/Success%20Measures.doc](http://www.bristol.ac.uk/poverty/press%20and%20consultation_files/consultations/Success%20Measures.doc)

<sup>17</sup> <http://aspe.hhs.gov/poverty/contacts.shtml> および <http://aspe.hhs.gov/poverty/index.shtml>

<sup>18</sup> Veit Wilson, John (1998) *Setting Adequacy Standards: how governments define minimum incomes*, Bristol, Policy Press.

## 2) 相対的貧困基準と絶対貧困基準の再整理

多くの先進国では、相対貧困基準が採用されている。また、国際比較などでも、世帯規模を調整した中位所得の50, 60%基準が使われている。一方で、絶対貧困基準を支持する意見もある。絶対貧困基準を支持する意見として、1) 貧困とは客観的な現象であり、科学的な根拠によって貧困者を特定すべきである、2) 相対貧困基準は、景気後退時に中位所得層の所得が低下すると、貧困ラインが低下し、貧困率が下がるという矛盾した現象が起きるという指摘もある<sup>19</sup>。

相対貧困基準と絶対貧困基準については、異なる政策評価基準と見るべきであろう。貧困の撲滅をいう政策目標を仮に置いたとすると、絶対貧困基準に基づく貧困の撲滅はあるが、相対貧困基準に基づく貧困の撲滅はあり得ない。相対貧困基準は、所得格差の影響を強く受ける基準である。日本の所得保障制度においては、貧困基準は生活保護基準以外には存在せず、またその基準に基づく貧困率の把握も公的には行われていない。曖昧な基準の下では、有効な所得保障制度の確立は困難であろう。

## 3) 貧困基準としての Standard Budget (標準生計費)

ここでは、一つの貧困基準である Standard Budget (標準生計費) について、Bradshaw (1993), そのほかの研究<sup>20</sup>がある。

### ①アメリカの貧困基準

アメリカにおいては、連邦政府によって公的な貧困基準が設定されている。その目的は、地域的、人種的、年齢階層別などの貧困状況を把握するためである。

その水準は、2005年の4人家族の貧困基準は表2のように設定されている。この貧困基準は Standard Budget 方式であり、積み上げ方式の絶対貧困の考えに基づいている。

Standard Budget の考え方の歴史は長く、典型的なものとしては、生活に必要な最低の品目を購入する費用としてマーケット・バスケットタイプがある。しかし、何を必要な品目とするのか、だれがどのように必要性を判断するのかという点については古くからの議論があった<sup>21</sup>。そこで、科学的基準<sup>22</sup>が導入され、基準がないものは、需要の所得弾力性で決定するという方法が、BLS (労働統計局) から提示された。しかし、この方法は、4人

<sup>19</sup> 逆に経済成長期・景気拡大期に、失業率が低下しているにもかかわらず、中位層の所得が上昇し、相対貧困ラインが引き上がり、貧困率が上昇するという事態が1990年代にアイルランドで発生した。アイルランド(2005) p 47

<sup>20</sup> Bradshaw, J (ed.)(1993)*Budget Standards for the United Kingdom*, Avebury, <http://www.york.ac.uk/inst/spru/research/summs/income.html> 及び Gordon M. Fisher による展望論文 An Overview of Recent Work on Standard Budgets in the United States and Other Anglophone Countries, <http://aspe.hhs.gov/poverty/papers/std-budgets/>

<sup>21</sup> 主婦が家庭科学の専門家として技術を発揮し、ピューリタンの意思をもって購入を判断できるのかといった議論があった。Iceland, John (2003), *Poverty in America*, Univ of California Press. (ジョン・アイスランド(2005)『アメリカの貧困問題』シュプリンガーフェアラーク東京(上野正安訳)) p 29

<sup>22</sup> 食費や住宅費はカロリーや住宅衛生基準が科学的な根拠とされた。Orshansky がアメリカ農務省の科学的根拠がある最低食料価格計画に基づいて連邦貧困基準を計算した。衣服や家具は需要の所得弾力性が判断材料になった。

標準家族が想定され、家族規模の調整に問題があった。標準世帯向け生計費を人数の異なる世帯に適用できるように等価尺度が検討され、世帯規模別の食費の占める割合 (Engle Coefficient) と貯蓄率に基づいて調整が行われ、消費における規模の経済性を考慮した指数、SSA (Social Security Administration) Index に改良された。結局、完全な Standard Budget タイプではないが、Engle Coefficient を適用し、食料のみについて部分的な Standard Budget 方式となっている。この貧困基準に基づく公式貧困率は図3の通りである。

こうして計算された一種の絶対貧困水準である Standard Budget 方式の大きな問題点としては、経済成長に対して貧困ラインが改善されないという Income Elasticity of the Poverty Line の問題が指摘されている<sup>23</sup>。

補完的な貧困線としては、DHHS (Department of Health and Human Services) の貧困ライン (THE 2008 HHS POVERTY GUIDELINES One Version of the [U.S.] Federal Poverty Measure) があり、低所得者向け社会保障給付の対象者、必要額の参考としている。このほか、相対貧困基準の考え方に基づく、準相対貧困基準が NAS より提示されており、公式貧困率と NAS 貧困率のギャップは図4のようになっている<sup>24</sup>。

---

<sup>23</sup>公式貧困ラインの問題点は、<http://aspe.hhs.gov/poverty/08poverty.shtml> を参照。貧困ラインの動向については、<http://aspe.hhs.gov/poverty/papers/relabs.htm>

<sup>24</sup>このほか、Trudi J. Renwick, and Barbara R. Bergmann (1993) "A Budget-Based Definition of Poverty: With an Application to Single-Parent Families", *The Journal of Human Resources*, Vol. 28, No. 1 (Winter, 1993), pp. 1-24 は保育費用、移送コスト、地域間の住宅費用の違いを加味した Basic Needs Budget (BNB) による貧困基準を計算し、この結果、片親世帯の貧困率は公式貧困率 39% よりも高い 47% と推計している。

表2 アメリカの貧困基準

**Poverty Thresholds 2005**

(Use landscape & legal printer options to print this table)

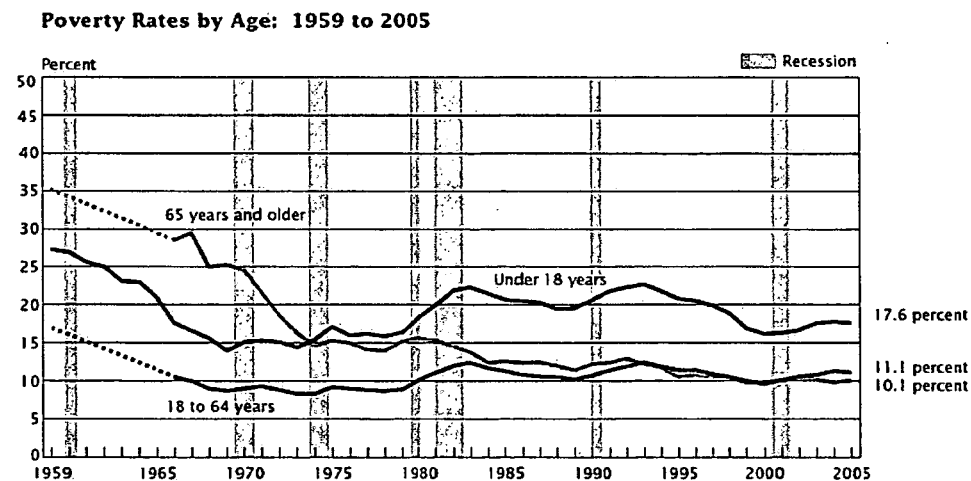
Poverty Thresholds for 2005 by Size of Family and Number of Related Children Under 18 Years(Dollars)

Size of family	Weighted average thresholds	Related children under 18 years								
		None	One	Two	Three	Four	Five	Six	Seven	Eight or more
One person	9,973									
Under 65	10,160	10,160								
65 years and older	9,367	9,367								
Two persons	12,755									
Household	13,145	13,078	13,461							
Household	11,815	11,805	13,410							
Three persons	15,577	15,277	15,720	15,735						
Four persons	19,971	20,144	20,474	19,806	19,874					
Five persons	23,613	24,293	24,646	23,891	23,307	22,951				
Six persons	26,683	27,941	28,052	27,474	26,920	26,096	25,608			
Seven persons	30,249	32,150	32,350	31,658	31,176	30,277	29,229	28,079		
Eight persons	33,610	35,957	36,274	35,621	35,049	34,237	33,207	32,135	31,862	
Nine persons	40,288	43,254	43,463	42,885	42,400	41,603	40,507	39,515	39,270	37,757

Source: U.S. Census Bureau.

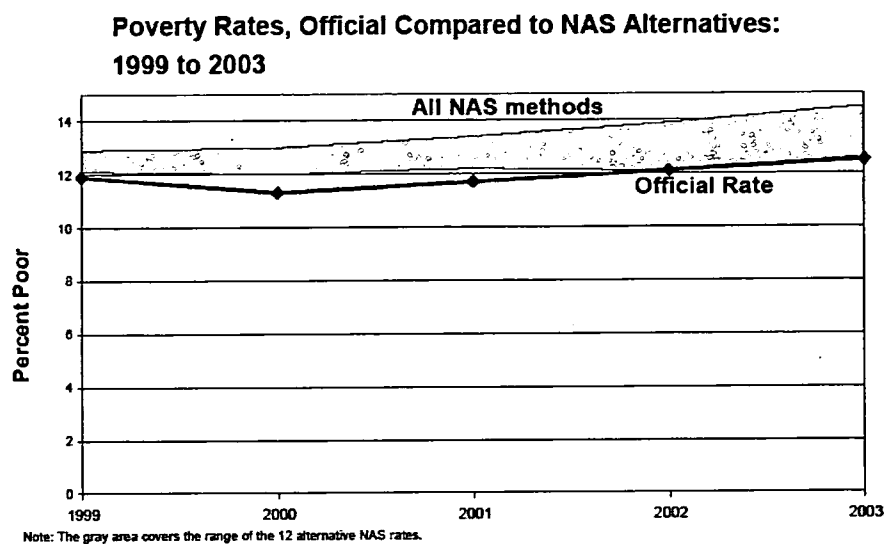
<http://www.census.gov/hhes/www/poverty/threshld/thresh05.html>

図3 アメリカの公式貧困率



US Census Bureau, report on income, poverty and insurance for 2005. Retrieved on 2006-01-19.

図4 アメリカの公式貧困率と NAS 基準の貧困率



②諸外国の標準生計費

アメリカ以外の英語を母国語にする諸国における標準生計費計算の特徴を見てみよう。標準生計費の計算方法としては各費目を細かく積み上げていく Detailed 方式と カテゴリ一別に計算する categorical 方式がある。また、組み入れる費目を専門家 Experts が決定する方法と一般国民や低所得者の意見などを参照する方法 general population がある (表 3)。

表 3 各国の標準生計費

Budget	Detailed budget vs. categorical	水準の意味合い	Experts vs. general population
U. S.	Categorical approach	一般的に貧乏ではない生活水準	専門家
Canada – local social service agencies	Detailed budget approach	地域によって表記が異なる	専門家
Canada – Sarlo	Detailed budget approach	身体に不可欠な必需品(長期的な欠如により身体を悪化させる)	専門家
Canada – Market Basket Measure	Categorical approach	社会統合に必要な水準(生存に必要なもの以上で、完全な社会統合水準よりも低い)	専門家



Britain – Family Budget Unit	Detailed budget approach	低価格であるが、受け入れ可能で慎ましいが妥当な生活水準	専門家と一般国民 (focus groups AND 1990 Breadline Britain Survey)
Britain – Stitt and Grant	Detailed budget approach	基礎的な生活水準	専門家
Britain – Minimum Income for Healthy Living	Categorical approach	健康な水準に必要な所得(社会統合に必要ないくつかの品目を含む)	専門家
Australia – Social Policy Research Centre	Detailed budget approach	最小費用・慎ましいが妥当・ほどよく豊かで持続可能な生活水準	専門家と一般国民 focus groups
Ireland – Vincentian Partnership for Social Justice	Detailed budget approach	最小コストであるが受け入れ可能な生活水準	専門家と低所得者 focus groups
Britain – Consensual Budget Standards	Detailed budget approach	社会的ニーズを含んだ本質的に最小生活水準	一般国民
Britain – “A Minimum Income Standard for Britain”	Detailed budget approach	社会的ニーズを含んだ本質的に最小生活水準	一般国民と専門家
New Zealand Poverty Measurement Project	Categorical approach	最小限に適切な家計支出(貧困ライン)と“地域コミュニティに参加するのに必要最小限の支出 Minimum	低所得者
Canada – Acceptable Living Level (Winnipeg)	Detailed budget approach	適正でつつましい受け入れ可能な生活水準	低所得者 (as consultants)

出典：Fisher(2007)<sup>25</sup>

#### 4) 複数の貧困基準によるチェックの必要性

標準生計費の現代的な意義については、Jonathan Bradshaw は *METHODOLOGIES TO MEASURE POVERTY: MORE THAN ONE IS BEST* <sup>26</sup> のなかで、Minimum

<sup>25</sup> Gordon M. Fisher(2007) “An Overview of Recent Work on Standard Budgets in the United States and Other Anglophone Countries”. <http://aspe.hhs.gov/poverty/papers/std-budgets/>

<sup>26</sup> [http://www.bris.ac.uk/poverty/pse/conf\\_pap/mex01\\_jrb.pdf](http://www.bris.ac.uk/poverty/pse/conf_pap/mex01_jrb.pdf)

subsistence という概念で評価している<sup>27</sup>。

また、貧困率の評価については、以上で述べてきた複数の貧困基準でチェックすることによって、すべての基準に重なっている貧困者と一部の貧困基準しか当てはまらない貧困者とでは抱えている問題が異なることを指摘している。こうした作業の結果は、以下のようになっている。

表4はそれぞれの貧困率で、率そのものの違いは小さいが、表5でそれぞれの貧困基準がカバーしている対象が異なることがわかる。こうした複数の貧困基準による貧困率や対象者の変化の確認については、第1章山田・四方・田中・駒村論文が行っている。

表4 3つの貧困基準

貧困基準	説明	貧困率%
Normative Poverty (lacking 4+ socially perceived necessities)	規範的貧困基準 Townsend (1979) Mack and Lansley (1993) Gordon and Pantazis (1998)が開発した Poverty and Social Exclusion in Britain (Gordon et al 2000)で測定した貧困基準。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
Felt Poverty (subjective measure)	主観的貧困基準。一般国民がそれ以下を貧困だと思ふ税引き後所得	19.6
Comparative Poverty (equivalent income before housing costs less than 60% median)	相対的貧困基準(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5 貧困基準の重なり

	実際	予測値
いずれかの1つの貧困基準に当てはまる人の割合	32.9	32.9
いずれか2つが当てはまっている割合	16.1	10.9
3つすべてが当てはまる割合	5.7	3.6

Expected under hypothesis of NO ZERO correlation between variables

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)

<sup>27</sup> 岩田(2007)は社会的生存費用と訳している。

### (3) 貧困分析のための統計・分析

#### 1) 日本における貧困基準の議論

Standard Budget (標準生計費) の議論は、70年代までは日本でも重要な研究テーマであったが、扶助基準が相対貧困基準に切り替わったことを契機に注目されなくなった<sup>28</sup>。高度経済成長以降の相対貧困基準のなかでは、それまでのマーケット・バスケット方式で決まった額を高いスライド率で引き上げて、相対貧困基準とした。しかし、2007年11月の厚生労働省の生活扶助基準に関する検討会の報告でも提示されたように生活扶助の計算方法の見直しに関連し、どのように最低生活費の体系を再設計するかという問題に立ち戻る必要が出てくる。この検討会で議論された内容は、1) 全国消費実態調査に基づき現在の生活保護水準が所得階層の世帯の支出と同等か、2) 現行の扶助水準について、世帯構成、地域間で適当なものとなっているかどうかという点である。

この検討結果は、1) については、第1・十分位世帯は、単身世帯では中位の生活保護対象支出の50%程度の支出、3人標準世帯では中位の生活保護対象支出の70%程度の支出になっていると報告された。2) については、都市部と地方部の支出額の差は縮まっていること、従来の生活扶助1類と2類の組み合わせからなる扶助水準の計算方法の見直しが提言されている。このほか勤労控除等は今後の検討課題とされている。

この中で、そもそも最低生活基準である生活保護制度の給付水準が第1・十分位世帯と均衡しているよいかどうかという点は検討されていない。この部分は、すでに、2004年の福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会で議論が所与とされていた。もちろん、この水準が、望ましいかどうかという点については、学術的研究の蓄積と社会的なコンセンサスによって評価される必要がある。

生活扶助基準に関する検討会で議論されたもう一つの課題は、生活扶助1類と2類の組み合わせからなる扶助水準の計算方法の見直しである。すなわち、現行の3人標準世帯を基準にした扶助水準の計算式の妥当性については、従来から研究課題であった。検討会では、具体的な改革案が示されなかったが、1) 1類と2類の区分をやめる、2) 1類と2類の比重を変えるという方法があろう。このいずれも実証的な分析に基づく必要がある。先に述べたように、現在の計算方法は、マーケット・バスケット方式を原型にしてスライド率で調整してきたものであり、新しい扶助計算式の確立に向けての基礎的な研究が必要である。

#### 2) 2004年全国消費実態調査を使った貧困率の推計結果

##### 全国推計

<sup>28</sup> 京都総評が2006年に「生活実態調査」と「持ち物財調査」の組合員へのアンケートを実施をもとに最低生計費を計算している。そこでは、70%以上の人が持っているものを生活に必要なものと考え、20代単身で222万円、40歳代で10代の子ども二人いる中年夫婦世帯で、549万円と最低生計費と計算している。また杉村宏(2007)は生活扶助基準額に住宅扶助、勤労控除、税・保険料、公共料金を加えた金額を生活保護同等の生活を営むために必要な費用として標準3人世帯で年額381万円としている。

本研究では、2004年全国消費実態調査の個票を使い、生活扶助基準以下の貧困世帯率を推計した<sup>29</sup>。推計結果は以下ようになった。推計においては、市町村コードがないため、地域別の実際の扶助基準をつかうことができなかつたため、1級地1（高位推計）と3級地2（低位推計）の二つに基準で推計した（表6）。この結果、所得要件の貧困率は高位推計で7.91%、低位推計で3.92%となった。

次に貯金保有条件が加わった場合は、高位推計で2.12%、低位推計で0.87%となる。また、所得要件に自動車の保有制限を加えた場合、高位推計で3.31%、低位推計で1.79%となった。

### 地域別推計

次にブロック別の地域別推計を行った（表7）。推計方式は、全国方式と同様である。関東、北陸・東海の貧困率は低い。最も高いのが九州・沖縄、次に北海道・東北という順番になっている。地域間で自動車の保有率が異なるため、自動車保有制限をつけた場合、北海道・東北、九州・沖縄ブロックで急激に生活保護対象の貧困でなくなる。

### 資産面での貧困

Caner and Wolff<sup>30</sup> はアメリカの資産面での貧困について、公式貧困ラインの3ヶ月分の資産保有をAsset Poverty基準としており、純資産で、この基準を満たす世帯が99年で約26%としている。これについて日本においても推計を行った。

日本において、3ヶ月基準をしたまわる世帯は1級地1基準3ヶ月分の場合で、5.09%、3級地2基準3ヶ月分の場合で4.08%ということになった。

<sup>29</sup>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。

<sup>30</sup> Caner, Asen and Wolff, Edward (2004) "Asset Poverty in the United States, 1984-99: Evidence from the Panel Study of Income Dynamics", *Review of Income and Wealth*, Vol. 50, No. 4, pp. 493-518, December 2004.