

関する研究については、①ハローワークと連携する生活保護受給者等就労支援事業の対象者数は、きわめて少ない。②経済的自立に関するプログラムの達成率は、有効求人倍率などの労働市場と弱い相関が見られる。一方、専門職員を活用するプログラムを実施している自治体では、相対的に高い達成率を維持している。

D. 考察

改正案の適用拡大の要件では、対象者は1割程度の増加にすぎない。しかし、新たな対象者となる者のうち、約2割の非正規労働者が労働時間を増やすと回答する一方で、約1割の労働者が減らすと回答しており、効果は薄いことがわかった。

自立支援プログラムのうち、専門職員活用プログラムは、プログラム達成に有効な方策であるが、専門職員の雇用状況やセーフティネット補助金の継続などが課題として残されている。

E. 結論

生活保護という最後のセーフティネットの機能強化には、生活保護受給に至る以前の社会保険のセーフティネット機能の強化と、受給後の自立支援策の強化によるトランポリン機能の両面での強化が必須である。

しかし、非正規労働者などは社会保険のセーフティネットから抜け落ちている者が多く、また十分な技能形成機会がないまま保護開始に至る可能性も高い。社会保障政策と労働政策の連携がいっそう必要であろう。

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

1. 論文発表

・丸山桂 (2008)『就業形態の多様化と社会保険の適用状況に関する国際比較』全労済協会

・丸山桂「生活保護とモラルハザード」『成蹊大学経済学部論集』39 巻 2 号、pp50-64 (2009)

2. 学会発表

なし

H. 知的財産権の出願・登録状況

なし

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

「異なる貧困線、主観的貧困線に関する実証研究」

分担研究者：山田篤裕(慶應義塾大学経済学部)

研究要旨：総務省『全国消費実態調査』を再集計し、OECD 基準による貧困線で計測した貧困世帯と、生活保護基準で計測した貧困世帯がどれほど重なるかについて検討した。さらに、人々の主観的な貧困線がどの程度であるかを計測するために、Web 調査『主観的生活費調査』を実施した。主要な結果は 3 点ある。第一に、容易に計算可能な OECD の相対的貧困率でも、煩雑な計算が必要な生活保護基準による貧困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。第二に、資産保有の条件により生活保護基準による貧困率はかなり変動し、地域ブロック差をかなりの部分説明することが明らかになった。第三に「切り詰めるだけ切り詰めて最低限必要な消費額」と「つつましいながらも人前で恥ずかしくない社会生活をおくるために必要な消費額」という、2 つの主観的な貧困概念の間には、①安定的な乖離、②異なる世帯規模の経済性、③幼児(3-5 歳)に特有な(主観的)消費ニード、が存在する可能性が示唆された。

A. 研究目的

第一の目的は国際比較で多用される 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を計測することである。

第二の目的は資産保有（貯蓄、乗用車等）を考慮した場合、どれほど生活保護基準で計測した貧困率が変動する可能性があるのか定量的に把握することである。

第三の目的は、現在の標準的な生活スタイルを想定した主観的な貧困概念がどれほど確固たるものかを確認することである。

B. 研究方法

総務省『全国消費実態調査（平成 14 年）』の再集計（総務省告示第 438 号）および本プロジェクトで設計された『主観的生活費調査（Web 調査）』結果に基づき、統計解析を行った。

（倫理面への配慮）

本研究で利用する個票データは、個人情報秘匿処理がすでに行われており、これらから個人が特定されることのないよう留意されている。

C. 研究結果

総務省『全国消費実態調査(平成14年)』の再集計結果によれば、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基準未満貧困世帯率は、世帯主年齢階級別、世帯員数別、世帯類型別でほぼ系統的に同じ増減をする。相対的貧困世帯と基準未満貧困世帯は、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。しかし、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全般的に基準額が低いため、この基準を用いた場合、相対的貧困世帯と基準未満の貧困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、3級地2の基準でも系統的に同じ増減をする。

純貯蓄額を考慮すると基準未満貧困世帯率(=貯蓄、持ち家、乗用車などの資産を一切考慮しない、可処分所得が生活保護基準未満の世帯割合)は増減するが、すべてのカテゴリーで同じように基準未満貧困世帯率が増減することはない。より具体的には、(世帯主年齢が20~29歳以外の)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加幅は相対的に小さい。

また独自のWeb調査に基づく結果によれば「切り詰めるだけ切り詰めて最低限必要な消費額」を尋ねた調査(以下、K調査と略す)と、「つつましいながらも人前で恥ずかしくない社会生活をおくるために必要な消費額」を尋ねた調査(以下、T調査と略す)との間には安定的な(主観的)消費額の乖離がみられる。ただし、単身者、夫婦のみ世帯、単身と子ども1人世帯で中央値

の乖離が大きい。

世帯規模による相違をみると、K調査では世帯規模1人と2人との間では7千円ほど下がるが、それ以外は世帯規模が大きいほど、主観的な必要消費額が大きくなる傾向にある。しかし、T調査では世帯規模4人と5人の間で5千円ほど上がるが、それ以外は世帯規模が大きいほど、主観的な必要消費額が小さくなる傾向にある。

また年齢階級別世帯員の必要消費額に関して、乳幼児(0-2歳)および小学生(6-11歳)で有意でない一方、幼児(3-5歳)と中高生(12-19歳)で有意になっている。とくにK調査、T調査とも中高生(12-19歳)一人当たりの必要消費額(K調査では3万8千円、T調査では4万1千円)より幼児(3-5歳)一人当たりの必要消費額(K調査では4万円、T調査では5万6千円)が相対的に大きい。

D. 考察

資産を考慮した場合の生活保護基準未満の貧困世帯率がすべての世帯類型で同じように増減しない理由として、世帯主年齢階級で純貯蓄額は相違していること、さらに生活保護基準も年齢・世帯員数によって異なっていること、などが考えられる。

また、地域ブロック別の基準未満貧困世帯率の地域差は、九州・沖縄以外では純貯蓄額を考慮すると小さくなる。同様に北海道・東北地区と中国・四国地区では乗用車保有を考慮すると小さくなり、実際の被保護率の地域格差との関連性を示唆している。

『主観的生活費調査(Web調査)』に関し、世帯規模による主観的な必要消費額の変動が、K調査とT調査では逆向きの動きを見

せているのは、「切り詰めるだけ切り詰めて最低限 (K 調査)」、「つつましいながらも人前で恥ずかしくない社会生活をおくるため (T 調査)」に必要な消費額に、それぞれ異なる形で「世帯規模の経済性」が働いている可能性を示唆している。

幼児 (3-5 歳) 一人当たりの消費額が相対的に大きいことの意味は、幼児 (3-5 歳) に特有のニードが相対的に大きく、重点的な政策的対応の必要性を意味している可能性がある。

E. 結論

相対的に計算が容易な 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貧困世帯率の傾向を把握するには代用可能である。また OECD の相対的貧困率と生活保護基準未達の貧困率との乖離が大きいのは、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る。したがって、これらの世帯の特別な消費ニード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がある。

また実際の生活保護行政において、資産保有条件をどこまで緩和するかによって、被保護率がかなり大きく地域で変動する可能性に留意する必要がある。

さらに「切り詰めるだけ切り詰めて最低限必要な消費額」と、「つつましいながらも人前で恥ずかしくない社会生活をおくるために必要な消費額」との間には、①安定的な乖離、②異なる世帯規模の経済性、③幼児 (3-5 歳) に特有な (主観的) 消費ニード、が存在する可能性があり、各消費項目までさかのぼった検討が今後の研究課題である。

G. 研究発表

1. 論文発表

・山田篤裕「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)

・山田篤裕「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)。

・Atsuhiro Yamada "Income Distribution of People of Retirement Age in Japan", *Journal of Income Distribution*, vol.16, No.3-4, pp.31-54 (2007).

・山田篤裕「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、pp.23-31 (2008)。

2. 学会発表

・山田篤裕、四方理人、田中聡一郎、駒村康平「OECD 相対的貧困基準と生活保護基準の重なり」社会政策学会第 117 回大会・第 2 テーマ別分科会「多様な貧困と所得保障」(2008 年 10 月)(於・岩手大学)

・駒村康平、山田篤裕、四方理人、田中聡一郎「貧困率の地域差と生活保護基準の考察」社会政策学会第 117 回大会・第 2 テーマ別分科会「多様な貧困と所得保障」

(2008年10月)(於・岩手大学)

- ・田中聡一郎、駒村康平、四方理人、山田篤裕「課税最低限未満世帯の増加と社会保障」社会政策学会第117回大会・第2テーマ別分科会「多様な貧困と所得保障」(2008年10月)(於・岩手大学)

- ・四方理人、山田篤裕、田中聡一郎、駒村康平「若年層の貧困化と家族の変化」社会政策学会第117回大会・第2テーマ別分科会「多様な貧困と所得保障」(2008年10月)(於・岩手大学)

F. 健康危険情報

なし

H. 知的財産権の出願・登録状況

なし

Ⅲ 研究成果の刊行に関する一覧表

書籍

著者氏名	論文タイトル名	書籍全体の編集者名	書籍名	出版社名	出版地	出版年	ページ
駒村康平	大貧困社会	駒村康平	大貧困社会	角川 SSC	東京	2009	202
駒村康平	所得保障政策に関する提言	駒村康平、 菊池馨実	希望の社会保障改革—お年寄りに安心を・若者に仕事を・子どもに未来を	旬報社	東京	2009	80-94
山田篤裕・ 駒村康平	雇用政策への提言	駒村康平、 菊池馨実	希望の社会保障改革—お年寄りに安心を・若者に仕事を・子どもに未来を	旬報社	東京	2009	96-116
菊池馨実	自立支援と社会保障	菊池馨実	自立支援と社会保障	日本加除出版	東京	2008	353 - 364
菊池馨実	新たな持続可能性の視点—社会保障を支える市民的・社会的基盤の再構築	駒村康平、 菊池馨実	希望の社会保障改革—お年寄りに安心を・若者に仕事を・子どもに未来を	旬報社	東京	2009	30-39
丸山桂	就業形態の多様化と社会保険の適用状況に関する国際比較	丸山桂	就業形態の多様化と社会保険の適用状況に関する国際比較	全労済協会	東京	2009	

発表者氏名	論文タイトル名	発表誌名	巻号	ページ	出版年
駒村康平	「貧困・所得保障に関する研究動向（解題）」	社会政策研究	第9号	10-37	2009
Kohei Komamura	The Working Poor, Borderline Poor, and Developments in Public Assistance Reform	Japan Labor Review	Vol. 5, No. 4 Autumn 2008	64-97	2008
駒村康平	ワーキングプアと所得保障政策の再	都市問題	2008.06 第99巻 第6号	53-62	2008
駒村康平	「年金担保貸付事業の見直し」を経済学からどう考えるか？	週刊社会保障	No2509	42-47	2008
菊池馨実	裁判例から考える夜勤帯の介護事故	臨床老年看護	15巻3号	4-11	2008
菊池馨実	貧困解決に社会保障法はいかに貢献できるか	貧困研究	1号	30-39	2008
菊池馨実	虐待防止と成年後見・権利擁護	成年後見法研究	6号		2009
沼尾波子	生活保護行政をめぐる現状と課題	社会政策研究	10号		
丸山桂	生活保護とモラルハザード	成蹊大学経済学部論集	39巻2号	50-64	2009

IV 資料

貧困問題と所得保障制度

特集「貧困化する日本と政策課題」の解題も兼ねて（駒村康平）

1 はじめに一貧困と生活保護制度

格差と貧困という言葉は、最近頻繁に使われるが、必ずしも明確に意識して使い分けが行われていない場合がある。代表的な尺度であるジニ係数で測定される所得格差は、一つの現象であり、必ずしも社会的な問題ではなく、あるいは、「良い格差」もあるという論者もいるであろう。しかし、貧困には「良い貧困」「悪い貧困」という概念は存在しない。貧困という言葉のなかに、必然的に「悪い」「社会的に望ましくない」という価値判断が伴う。したがって、新古典派経済学では、所得分配の現象・状況を示した格差と異なり、貧困を議論することは敬遠されがちである。それは新古典派経済学では、資源配分の効率性判断基準が優先される傾向にあるためである。せいぜい貧困が議論されるのは、生存を危うくする貧困状態、絶対貧困水準を下回るかどうかという問題に関わるときになる。

では、貧困状態とはどのような経済状況を指すのであろうか。そこで、貧困の定義・水準が重要になる。貧困が社会的に望ましくないと考えたと、その原因にかかわらず、政策対応が必要になる。しかし、貧困基準に生活保護制度の定める最低生活費を使い、高い貧困率が確認されると、政府は対応を求められる。そのため、政府は公的貧困率を公表することを避ける傾向があり、実際に日本でも公的貧困率は公表されていない。

その生活保護制度であるが、1) 資産保有の限度、2) 勤労所得控除の見直し、3) 生活保護基準算定の方式の改善といった制度的な課題や、4) 現実には多くのワーキングプアを対象から閉め出していること、5) 福祉の多さ、6) 屈辱感による受給申請の障害、といった従来から指摘されていた課題を今日

でも抱えたままである¹⁾。むしろ、低成長、財政赤字、少子高齢化といった環境変化により、問題は、拡大しており、最低賃金制度や基礎年金額との整合性も失いつつある。

本論文では、1) 生活保護制度の定める最低生活費をめぐる歴史的な経緯を整理し、今日の課題を整理し、2) 生活保護制度の定める最低生活費水準以外の複数の異なる貧困線の可能性について論じ、3) 貧困研究と所得保障研究の今日の課題を整理し、本特集の各章の意義付けを行いたい。

2 生活保護制度と最低生活費・貧困線について

最初に、生活保護制度における最低生活費基準の推移について確認することにしよう。

2.1 貧困線・最低生活費の変遷

家計が、経済面での貧困状態であるかどうかの区分は、政策的な貧困線である生活保護制度の最低生活費が目安にされる。最低生活費をめぐる議論は、以前より膨大な研究、議論がおこなわれてきた。最低生活費・貧困線の研究は、戦前より膨らみ、戦後70年代までは日本でも重要かつ精力的な研究が蓄積された研究テーマであった。こうした先人たちの研究体系・展望については、中鉢（1956）、小沼（1974）、副田（1995）により概要を知ることができる。

日本の最低生活費は、マーケット・バスケット方式、そしてエンゲル方式、その後、格差縮小方式、水準均衡方式と変わってきたが、後者の2つは平均的な国民の消費水準の変化に連動させるというマクロ的な調整を主に行ったきたにすぎず、前者の2つこそが、ミクロ的な根拠をもった最低生活費基準である。

最低生活費の算定方式としては、理論生計費方式と実態生計方式の2種類がある。理論生計方式とは、それぞれとも科学的合理的と思われる根拠に基づいて、理論的に最低と考えられる生活費を積み上げ設計するもので、マーケット・バスケット方式がこの方式である。一方、実態生計方式とは、

最低生計費を示す適当な指標を選び、この指標に合致する生活を現実に営んでいる世帯を調査のなかから探し出して、この世帯の生活費を最低生活費とする。この指標を飲食費にもとめ、男性成人1人1日の必要栄養量をとるための最低で合理的な食事に要する費用を算出し、この費用を支出する生活を営んでいる世帯を探しだし、エンゲル係数で全支出を計算し、これを最低生活費にする方法がエンゲル方式である。

理論生計費は、合理的・客観的であるが、現実の生活実態を反映できないという限界がある。一方、実態生計方式は、生活実態に基づき計算されるものであり、最低という点には根拠があるものの、合理的な根拠があるわけではない。

1960年までは、生活保護制度の最低生活費水準は、生存に必要なカローリ計算を基に、必要な品物を積み上げて算出されたママーケット・バスケット方式で計算されたが、朝日訴訟において指摘された問題点⁷⁾や経済成長に対応するために、1961年エンゲル方式に切り替わり、さらに池田内閣による国民所得増進計画のなか、格差縮小方式に基づいて給付改善がおこなわれた⁸⁾。

当初のママーケット・バスケット方式は、1人世帯から6人世帯までの性別年齢別家族構成を想定し、それぞれについて6通りのママーケット・バスケットが組み立てられた。1948年より、東京都区部の標準5人世帯⁴⁾について1種類のみのママーケット・バスケットを組み立て、基準額表は、年齢階級区分、性別にわけて計算した個人費用分(1類)と世帯人数別の世帯共通経費(2類)の表を作成し、この組み合わせで最低生活費を計算された。地域差については、都市規模により6段階に分け、消費者物価地域差指数その他の差を付けた⁵⁾。このママーケット・バスケット方式の欠点を述べると、1)バスケットを構成する算定内容の品目の選択と単価の決定が恣意的になる、2)カローリによって科学的に水準を特定できる飲食類以外の経費が恣意的になる、3)生活習慣、慣習を無視し、嗜好の多様性も考慮しない点で非人格的である⁶⁾、4)経済成長下では、一般国民の生活実態からの乖離が拡大する、といったものであった⁷⁾。この結果、ママーケット・バスケット方式では、そのときどきの一般生活水準や物価を反映させることは不十分になり、

特に被服費や雑費などでの乖離が大きくなった。1961年から採用された日本独自のエンゲル方式は、日雇い稼働している35歳男性、30歳女性、9歳男性、4歳女性を標準世帯とし、飲食費についてはママーケット・バスケット方式で計算し、それを実際の統計データから推計されたエンゲル係数を除することにより、消費支出総額を計算し、そこから住宅費・教育費・医療費を控除し、生活扶助基準を算出した。この方法により、1)恣意性を飲食費に限定できたこと、2)エンゲル係数を通じて、一般国民の消費を反映できることになったこと、3)標準世帯を日雇い世帯にすることにより、間接的に賃金上昇を反映できることになった、とされる。また、母子加算、基礎控除、住宅扶助、教育扶助などのこの算定式によらない部分についても改善が行われた⁸⁾。ママーケット・バスケット方式からエンゲル方式への変更は、絶対貧困概念から、相対貧困概念への変更を意味した⁹⁾。

2.2 貧困率の動向と生活保護制度の運用

高度経済成長のなかで、生活保護世帯の消費水準が国民一般に比較して低下していくことについて、経済成長の利益を低所得者にも分配する意見が強まった。1964年の中央社会福祉審議会生活保護専門分析会の中間報告を受け、その結果、それまでのエンゲル方式で決まった額を、一般消費世帯の消費水準に連動して、高いスライド率で最低生活費引き上げるという、格差縮小方式に切り替わり、さらに1970年の「厚生行政の長期的措置」で、保護基準を一般勤労者世帯の60%を目標にするとされた¹⁰⁾。

ところで、1953年から1965年まで当時の厚生省は厚生行政基礎調査で、公的貧困率¹¹⁾を公表していた¹²⁾。しかし、経済成長に連動し、最低所得水準を平均的な世帯の消費の一定水準とする相対貧困基準に切り替わったのとはほぼ同時に、公式貧困率は発表されなくなった。この理由はよくわからないが、高度経済成長の下で、社会保障の制度の充実が行われ、最低生活費の水準にも成長の配当が行われるなかで、貧困の意味が変化し、それまでのように生存が脅かされる貧困問題は小さくなり、生活保護の対象とする貧困の性格が変化したからであろう¹³⁾。

二回の石油危機のち、経済成長が鈍化し、財政赤字も拡大すると、最低生活費の改善も終了し、1983年に中央社会福祉審議会「生活扶助基準及び加算の在り方について」により、最低所得水準の結果方式は、水準均衡方式となった。

一方、生活保護制度の運用は、1960年代前半までは、基準の引き上げと漏給の積極的な防止の努力が行われていたが、社会保障制度の中心が社会保険に動いていくと、生活保護制度は、社会保険の縁辺と位置づけられるようになり、政府も漏給問題を軽視、放置するようになった¹⁴。長期的な破産者の動向を見ると、人員ベース、世帯数ベース、保護率ベースで傾向は異なるが、給付額、財政支出に直接リンクする人員ベースで見ると、1951年以降、1960年代前半までは低下傾向にあり、給付水準の引き上げにより一時的に、人員は増加したものの、1973年の第1次石油危機で反転上昇に入り、1979年の第2次石油危機で頂点となった。この間、保護の運用については、三次の適正化¹⁵が行われた。適正化のタイミングは、最低生活費水準の見直しとも連動しており、第二次適正化は、エンゲル方式の導入による受給者増加に対応しており、第三次適正化は、格差縮小方式と石油危機による景気後退のなかで受給者急増への対応である。その後、景気回復とともに人員数は減少し1995年に底を打ち、その後はバブル崩壊後の景気低迷と高齢化により人員数は急増しており、石油危機を上回る人数になっている。

2.3 2000年に入ってから生活保護制度をめぐる議論

90年代後半から被保護者数の急増、抱える問題の多様化にどのように対応するか検討するために厚生労働省は、生活保護制度のあり方に関する専門委員会を厚生労働省社会保障審議会福祉部に設置し、2004年12月に生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書（以下、報告書）を公表した。報告書は、被保護世帯の増加、固定化、抱える問題の多様化を指摘し、「利用しにくく、自立しにくい」制度から「利用しやすく、自立しやすき」制度への転換をめざし、生活扶助基準の検証、自立支援のあり方、制度運用の見直しについてふれている。以下、最近の生活保護とくに生活扶助基準をめぐる

議論について簡単に展望しよう。

①生活扶助基準の検証について

現行の生活扶助基準の設定は3人世帯が軸になっており、世帯人数分を単純な足し上げによって算定される第1類（個人別消費）と世帯規模の経済を考慮して世帯人数に応じて設定されている第2類費（世帯共同消費部分）を合算して計算される。このため、生活扶助基準は多人数世帯ほど高くなる可能性がある。報告書では、第2類費の構成割合や多人数世帯の換算率の見直しを行う必要性を指摘している¹⁶。この一方で、単身世帯基準や1類費の年齢区分の見直しなど、生活扶助水準の見直しが指摘されている。この部分は、「生活扶助基準に関する検討会」に引き継がれる形になった。

②資産保有制限の見直し

報告書では、自立支援・稼働能力の活用以外にも資産の活用もあり方言及されている。資産保有については、現在の0.5ヶ月分であるが、過度な資産保有制限が生活保護を使いにくくし、そしてひとたび生活保護に入ればそこから脱却しにくいものになっている可能性がある。厳しい資産保有制限は、かえって自立を遅らせる危険性もあることから、報告書は新破産法の水準も考慮し、3ヶ月分の保有を認めるべきとしている。

こうした提案のうち、一部は政策化されたが、扶助基準そのものの検討は2007年11月にはじまった「生活扶助基準に関する検討会（以下、検討会）」に引き継がれた。

③生活扶助基準に関する検討会による検証

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、所得分位10分の1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式の見直しが提言されている

る。このほか勤労控除等の扱いは委員間のコンセンサスがとれず、今後の検討課題とされた。

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式の見直しである¹⁷⁾。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、従来から課題であった。検討会では、具体的な改革案が示されなかつたが、1) 検討会で議論されたように1類と2類の区分をやめる、という方法のほか、2) 1類と2類の比重を変えろという方法がある。このいずれも実証的な分析に基づく必要がある。新しい扶助計算式の確立に向けての基礎的な研究の蓄積が必要である。

なお、最低生活費・生活扶助の水準論で気をつけなければいけないのは、標準世帯の取扱である。最低生活費の設定は、特定の標準世帯(世帯モデル)を基準に計算されて、一般国民の消費との比較で行われる。この基準となる特定の標準世帯(世帯モデル)は時代とともに、政策的に変更されてきている点は考慮すべきであろう。最初の標準生計費方式の下では、5人世帯(1946年～1948年)で199円というように、標準世帯構成は明記されなかつた。マーケット・バスケット方式の下では、64歳男性、35歳女性、9歳男、5歳女、1歳男の高齢者・母子世帯モデルの非稼働世帯(1948年～1951年)であったが、これは戦後直後の混乱期の救済対象としての位置づけであった。次のエンゲル方式・格差縮小方式の下では、日雇い稼働している35歳男性、30歳女性、9歳男性、4歳女性を単純労働者核家族世帯として標準世帯(1951年～1986年)とした。経済成長期の中で、被保護者世帯の多くが稼働世帯となり、さらに最低賃金制度が確立していない時点で、日雇い労働者の賃金が目安としてふさわしいという判断があった。このことは、当時の被保護世帯に稼働世帯が少なくなかつたという実態を踏まえてのものであった。次の水準均衡方式では、病気で働いていない33歳の男性、29歳の女性、4歳の子どもから構成される標準世帯(1986年から)が採用された。このように標準世帯に何を選ぶかも生活扶助基準に影響を与える。今後、標準世帯について代表的な被保護世帯モデルを意識するならば、高齢単身者が増加していることを意識し、

単身世帯モデルの検討や高齢夫婦世帯モデルも検討すべきであろう。

2.4 貧困線・最低生活費の研究の必要性

以上、生活保護制度の最低所得基準の変遷を展望したが、やはり最も大きなターニングポイントは、1960年代のマーケット・バスケット方式からエンゲル方式・格差縮小方式への転換である。それは、高度経済成長を背景に、絶対的貧困概念から相対的貧困概念への転換と経済成長の成果を安定的に分配する政策ルールの確立であった。それは、間違いなく社会保障政策上の大きな進歩であった。しかし、今日、低成長・グローバル経済・高齢化という社会保障制度を取り巻く環境変化のなか、生活保護制度は大きな転換期を迎えている。すなわち、1) 度重なる制度改革により各社会保障制度相互間の整合性が失われつつあること¹⁸⁾、2) 年金や医療保険の未納者・未加入者の増加といった皆保険・皆年金における大きな綻びが発生し、生活保護制度への負荷が増していること、3) 賃金抑制が長期間続いた結果、一部の地域で生活保護と最低賃金の逆転現象が発生していること、4) 生活保護の被保護者が急増し、その中心が高齢者となり、一方で膨大ないわゆるワーキングプアが制度から取り残されている、状況である。こうした状況に生活保護制度の大きがかりな見直しは不可避であるが、そのためにも、政府による1) 貧困世帯数、2) 貧困世帯の状況、3) 貧困の原因の実証的な分析、把握は不可欠である。

ところが、実際には、貧困層に対する統計的把握は不十分である。それは、相対貧困から導かれる最低生活費を公的な貧困線とすると、それ以下の生活水準の人が存在すれば、政策的な対応が必要になるからである。この結果、今日、これほどワーキングプアの問題が指摘されているにもかかわらず、その統計的把握も行われておらず、実態分析も十分に行われず、適切な政策も取られていないのが現状である。そこで、貧困実態の把握のために、政策的な対応を必要とする生活保護の最低所得水準以外に、様々な方法による多様な貧困線を設定し、貧困層の客観的把握に努め、政策につなげる必要がある¹⁹⁾。

2.5 多様な貧困基準による検証

貧困については、先に述べたように客観的な最低生活費・貧困線の考えに基づき絶対貧困の考えと、一般的な国民の消費水準の一定水準を目安にする相対的な貧困に基づくものがある。

すでに述べてきたように、マーケット・バスケット方式などの絶対貧困概念に基づき貧困線は、前述した経済成長に応じて水準が改善されなれないという貧困線の所得成長に関する弾力性 (Income Elasticity of the Poverty Line) の問題を持っており、貧困線が経済・社会の豊かさに連動して改善される相対貧困基準を選択することは政策的には全く正しい方向とみとらざるべきであろう。一方で、絶対貧困概念を支持する論者からは、1) 貧困とは客観的な現象であり、科学的な根拠によって水準が確定できる絶対貧困基準で貧困者を特定すべきであるという意見や、2) 相対貧困基準では、景気後退時に中位所得層の所得が低下すると、連動して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²⁰⁾。1) については、先に述べた貧困の科学性・客観性に因るテーマであり、古くから問題が指摘された部分であるが、特に2) については、今日においても重要な課題である²¹⁾。これからの日本の経済が高齢化のなかで、高い経済成長は期待できず、むしろ内的・外的経済ショックによる景気後退に対し、家計が脆弱になる危険性が高いことを考慮すると、相対貧困基準以外にも絶対貧困を意識した最低生活費、そのほかの多様な貧困概念・貧困基準で貧困の実態を把握する必要がある²²⁾。

2.6 標準生計費 (Standard Budget) の研究

標準生計費は絶対貧困に属する貧困基準である。理論生計費である標準生計費の考え方の歴史は長く、典型的なものがマーケット・バスケットタイプである。標準生計費の計算方法は各費目を細かく積み上げていく Detailed (積み上げ) 方式と Renwick and Bergmann (1993) が開発したような基礎的・必需的な支出を大まかなカテゴリー別に計算する Categorical (包括) 方式がある。また、組み入れる費目を専門家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がある (表1)。

表1 各国の標準生計費

国名及び調査主体・名称	Detailed (積み上げ) budget 的 Categorical (包括)	水重の意味合い	専門家によるか一般国民の声を反映させるか
アメリカ	Categorical approach	一般的に貴族ではない生活水準	専門家
カナダ - Local social service agencies	Detailed budget approach	地域によって表記が異なる	専門家
カナダ - Sarlo	Detailed budget approach	身体に不可欠な必需品 (定期的な欠如により身体を悪化させる)	専門家
カナダ - 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
英国 - Family Budget Unit	Detailed budget approach	「低価格であるが、受け入れ可能な」と「値まじい安当な」生活水準	専門家と一般国民 (focus groups AND 1990 Breadline Britain Survey)
英国 - Slim and Grant	Detailed budget approach	基礎的な生活水準	専門家
英国 - 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もの品目を含む)	専門家
オーストラリア - Social Policy Research Centre	Detailed budget approach	「最小費用」と「値まじい安当・ほどよく豊かで持続可能な」生活水準	専門家と一般国民による focus groups
アイランド - 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	専門家と低所得者による focus groups
英国 - Consensual Budget Standards	Detailed budget approach	社会的ニーズを含んだ「本質的に最小」受け入れ可能な生活水準	一般国民
英国 - 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
ニュージーランド - New Zealand Poverty Measurement Project	Categorical approach	最小限に適切な家計支出 (賃金、燃料、食料、地域コミュニティに参照する) に必要最小限の支出 Minimum	低所得者
カナダ - Acceptable Living Level (Winnipeg)	Detailed budget approach	満足つづましい受け入れ可能な生活水準	低所得者 (as consultants)

出典: Fisher(2007) より引用

先に理論生計費の部分でマナーケット・バスケットタイプの問題点を指摘したが、上記のような様々な工夫を行う問題点のいくつかに対応した標準生計費を、現行の政策的な意味を持つ生活保護制度の最低生活費基準を補完し統一的に貧困状態を把握、検証する目安としての開発する必要がある²⁰⁾。

3 金融資産、住宅、乗用車を加味した貧困率の推計

複数の貧困基準に加え、ストックについても考慮する必要がある。次に生活保護制度の在り方に関する専門委員会、生活扶助基準に関する検討会で十分検討されなかった資産要素を考慮した分析を行った。

3.1 全国の貧困率

①所得要件のみによる貧困世帯率の推計

駒村・菊池・沼尾・丸山・山田(2008)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²⁴⁾。全国消費実態調査では、個票の居住市町村を特定化できなため、各地域別の実際の扶助基準をつかうことができない。このため、1級地1(高位推計)と3級地2(低位推計)の二つの基準で推計した。この結果、所得要件のみによる貧困率は高位推計で7.91%、低位推計で3.92%となった。(表2)

②貯蓄保有条件を加えた貧困率

次に貯蓄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。

③持ち家制限を加えた貧困率

次に持ち家制限が加わった場合は、高位推計で3.86%、低位推計で1.70%となる。

④乗用車保有制限を加えた貧困率

最後、山間僻地における通勤、通院等の生活上の必需以外には保有が認められない乗用車を考慮し、貧困世帯でかつ乗用車も保有していない条件を加えた貧困率を推計した。所得要件に自動車の保有制限を加えた場合、高位推

表2 貧困率の推計

	高位推計	低位推計
生活保護基準未満(所得基準)	7.91%	3.92%
所得基準かつ純貯蓄が貯蓄基準以下(貯蓄)	2.12%	0.87%
所得基準かつ持ち家なし(持ち家)注	3.86%	1.70%
所得基準かつ車なし(車)	3.31%	1.79%
地域別保護率(2005年)	2.10%	2.10%

出典：駒村康平・菊池馨美・沼尾波子・丸山桂・山田廣裕(2008)

注：実際の制度運用で、持ち家が一切認められないわけではない。

計で3.31%、低位推計で1.79%となった。

以上、まとめると、所得面だけの貧困率だと現実の被保護率と比較すると先行研究同様に、全国ベースでの捕捉率は20%程度であることが確認できる。しかし、純貯蓄を0.5ヶ月分のみ認め、住宅の保有制限を付ける、乗用車の保有制限を行うと貧困率と被保護率の乖離は急速に縮小し、捕捉率は上昇することになる²⁵⁾。

3.2 地域別貧困率による考察

次にブロック別の地域別推計(高位推計)を行った(図1)。傾向としては、関東、北陸・東海の貧困率は低く、九州・沖縄、北海道・東北という順番に貧困率は高い。乗用車保有制限をつけた場合、北海道・東北、九州・沖縄、中国・四国ブロックで急激に貧困率が低くなり、実際の保護率の乖離が縮小する。純貯蓄0.5ヶ月分だけの純貯蓄を認めた場合の貧困率も同様に実際の被保護率との乖離を小さくする。

特に九州・沖縄、北海道・東北、中国・四国での乗用車の保有制限を付けた場合の貧困率と被保護率の乖離は極めて小さく点について、これらの地域では、乗用車の保有制限が被保護率に決定的な影響を与えていることを示唆する。この点について、2007年から2008年に北海道、四国の郡部において筆者が行った福祉事務所におけるヒアリング調査(駒村・菊池・沼尾・丸山・山田(2009))によると、これらの地域では、乗用車の生活上の必要度は高く、被保護者世帯に対する自動車保有の制限が実質的な被保護世帯増大

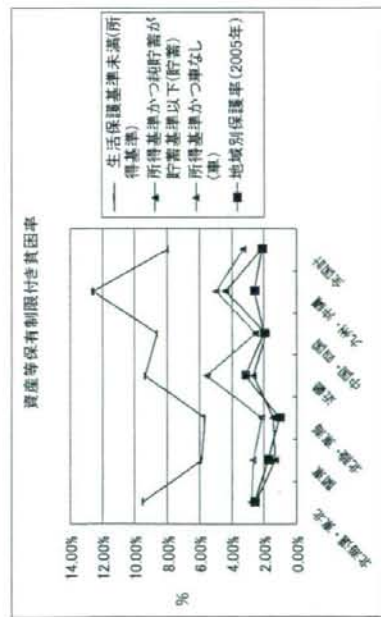


図1 地域別貧困率の推計
出典：駒村康平・沼尾波子・丸山桂・山田廣裕（2008）

の歯止めになっていることが窺える。また地域住民からも、乗用車保有制限はミーンズテストの典型と理解され、地域住民から納得感・理解を得られるシンボリックな役割を果たしているようである。乗用車が生活必需的な性格を持つ地域もあり、一律の保有制限は、かえって被保護世帯の自立の障壁になる可能性もある²⁶⁾。

3 本特集の展望と貧困研究の課題

1、2では、最後のセーフティネットである生活保護制度をめぐる最近の議論と貧困率の推計について述べてきたが、3では本特集の各論の貢献を紹介する。

3.1 貧困研究のフロンティア

2で検証したような一時的貧困率の推計以外にも、貧困状態の継続・ダイナミクスに関する検証が必要である。すなわち貧困世帯に分類された

人々の状態が、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か、貧困状態の動的な研究である。特に貧困状態に関する研究は、80年代からアメリカで、90年代からは欧州でも ECHIP(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、日本においても研究蓄積が進みつつある。「年齢階級・世帯類型別にみた日本の貧困の特徴—慶応義塾家計パネル調査(KHPS)に基づく貧困動態分析—」(石井・山田論文)は、OECD 各国における貧困の動態研究をサーベイし、KHPS (慶応義塾家計パネル調査)の分析結果から、日本における貧困動態の特徴は、1) 就業していても貧困リスクは低減されず、2) 13歳未満の子どもの慢性的貧困リスクが高いことを確認した。また、一時的貧困、慢性的貧困リスクの多項ロジット分析の結果、1) 世帯主の就業形態が貧困リスクを大きく左右すること、2) 就業形態をコントロールしても、ひとり親世帯の貧困リスクが高いことを確認している。

こうした貧困の動態研究は、3年程度の数年間の変動に着目したものであるが、世代間で貧困の連鎖が発生しているのかという研究も重要である。表3は、各国で親子の所得の相関の強さを推計した研究を整理したものである²⁷⁾。北米では、親子の所得の相関が強く、英米で強いことがわかる。世代間で所得の相関の強さは、貧困の連鎖の可能性も示唆している。日本における

表3 格差継承の推計 (国際比較)

	低位推計	高位推計
デンマーク	0.13	0.16
ノルウェー	0.15	0.19
フィンランド	0.16	0.21
カナダ	0.16	0.21
スウェーデン	0.23	0.3
ドイツ	0.27	0.35
フランス	0.35	0.45
米国	0.4	0.52
英国	0.43	0.55

出典：Corak, Miles(2006) より引用

「給付抑制期における児童扶養手当の分析（田宮論文）」は、児童扶養手当について、母子世帯向けの他の所得保障制度との比較しながら、1985年以降の給付抑制期の実績給付について分析している。田宮は、1) 1985年を転換点に、死別母子（遺族年金）と生別母子（児童扶養手当）との水準格差が広がっていること、2) 政府が児童扶養手当を抑制する方法としては、段階的支給による手当ての減額、所得制限限度額の引き下げや養育費の所得への参入、支給対象者への調査の厳格化という手段がとられてきたこと、3) 就労支援政策の効果はかなり限定的であること、を指摘し、児童扶養手当の給付抑制政策は限界に達している」と指摘している。

「給付つき税額控除の活用—ニュージーランドの改革動向から」（田中論文）は、2007年11月の税制調査会報告書でも指摘され、にわかに注目されている給付つき税額控除について、すでに導入済みであるニュージーランドの現状と課題をまとめた論文である。

給付つき税額控除は、負の所得税の系統に位置し、さらに生活保護制度における勤労控除のあり方にも重要な手がかりを与える。では、日本において給付つき税額控除のインプリケーションをどのように考えることができるのだろうか。通常、まず給付つき税額控除の議論で通常に期待されるのは、貧困の根、福祉依存の解消である。貧困の根の発生原因として、有力候補になるのが生活保護制度である。しかし、気をつけなければならないのは、そもそも日本の生活保護制度は捕捉率が2割程度と推計されるように、貧困世帯のうち生活保護を受けているのはごく一部である。さらに、福祉行政報告書例(2005)によくと、被保護世帯のうち、世帯主や家族が稼働状態にある世帯の割合は12.6%程度に過ぎない。このため、実際に生活保護制度を生み出す貧困の根により就業意欲が低下している被保護世帯は母子世帯の一部などに過ぎないであろう。生活保護制度は、一度支給を開始すると税や社会保障負担などを考慮した限界実効税率が高いため、就業意欲を減退させるといふ意味で、貧困の根は「深い」のは事実であろうが、その根の穴が「大きい」（該当者がたくさんいる）のは別問題である。日本では、生活保護があるから働かないという「貧困の罠」の問題のポリウム自体は大きくないであろう。

世代間の貧困の連鎖については、道中(2007)や福岡県立大学付属研究所(2008)の生活保護台帳を使用した研究があり、これらからも貧困の連鎖の存在が確認されている。しかし、被保護者世帯に限定しないより広範なデータに基づいて所得格差、貧困の世代間連鎖の研究蓄積は、今後の研究課題になるであろう。

3.2 所得保障制度に関わる課題

生活保護の被保護者の半数近くが高齢者となり、生活保護給付費の半分程度が医療扶助費となっていることからわかるように、年金、医療保険の空洞化の拡大といういわば皆保険・皆年金の実質的な崩壊が生活保護制度の負荷を高めている。こうした年金や医療保険の空洞化の原因は、若い世代による主体的な選択の結果というよりは、労働市場における非正規労働者の増加により、強制的な強い厚生年金や健康保険にカバーされない人々増加し、結果的に未納者・未加入者が増えたことが直接的な原因である。非正規労働者などの低所得者に対して、国民年金は免除制度を用意している。しかし、この免除制度を利用してしまっている人々は決して多くないといわれる。「低所得層と国民年金申請免除の実態—社会保険庁『国民年金被保険者実態調査』個票に基づく実証分析—（山田論文）」は、国民年金被保険者実態調査の個票データを使い、未納要因や申請免除制度利用状況について分析を行っている。その結果、申請免除制度利用率は47%にとどまり、申請免除の資格者がきちんと制度を利用すれば、未納者数を25%程度減少できるとしている。国民年金の申請免除は、その期間については全期間受給資格期間に算入され、受給額にも1/3期間が反映される²⁹⁾。この意味で、国民年金の申請免除は一種の保険料補助の役割を果たしているにも関わらず、この制度の捕捉率が5割を下回っているというのには、免除制度が有効に機能していないことを示す²⁹⁾。免除制度を年金未納者が高齢者になり、生活保護制度に負荷をかけないようにするためにも免除制度の積極的な適用、活用が必要である。

高齢者と並んで貧困世帯を構成するのが母子世帯である。母子世帯向けの所得保障制度は、死別母子世帯に比較して離別母子世帯の低い水準にある。

き、自立支援の効果について検証している。道中氏の使用したデータは、調査時点で路上生活をしているものや、すでに自立したものであるというように、一時点の状況に関わる情報ではなく、自立支援センターをまさに「通過している」動学的なデータである点に特徴がある。就業自立に成功したグループと失敗したグループの特性を比較分析した結果、自立支援センターを使って、就業自立に成功するグループは、①学歴があり、②年齢も若く、③健康であり、④ホームレス期間が1年半程度と相対的に短いという特徴があり、逆に、就業自立ができなかったグループは、本来、生活保護を受けなければならない状態で、健康も悪化していることを確認している。

「自治体の生活保護行政をめぐる現状と課題（沼尾論文）」は生活保護を実際に運用している自治体・福祉事務所の抱える課題について分析している。現在の生活保護制度とその実施主体である福祉事務所の役割は、所得保障制度としての機能・比重が依然として大きく、低所得者向け対人社会サービス部分は相対的に軽視されている。この背景には、生活保護制度の中心が、所得保障・現金給付であり、対人社会サービスは周辺の役割となっているからである。これに関連した生活保護制度を巡る最近の大きな議論としては、いわゆる三位一体改革で議論となった生活保護制度の運営と財源を国と地方でどのように分担するかという点である。この議論自体は、厚生労働省と総務省・自治体の意見調整ができず、棚上げ状態になっているものの、社会保障分野全体では、国庫補助期負担金、地方交付税の削減、人件費縮小により、地方の負担は大きくなってきている。こうした一連の行財政改革のなかで、生活保護行政においても地方交付税を通じて社会福祉事務所の削減圧力強まり、さらに扶助費についても自治体によっては必ずしも必要額が交付税措置されていない現状にあり、実際に福祉事務所費用も減少傾向になる。こうしたなか、各自治体では、人件費の低い若手職員を配置するなど職員配置に工夫をし、生活保護分野の人員確保に努めていることを沼尾論文は明らかにしている。しかし、こうした工夫の弊害も大きく、職員の経験期間の短期化により福祉事務所のケースワーク力の低下につながるであろう。また、被保護世帯増加のなか、人員確保についても、一部自治体ですべてに困難になって

もちろん、生活保護制度の勤労控除見直しといった点では、給付付き税額控除と同じ発想は必要であるが、給付付き税額控除が生活保護制度の抱える問題の全面的な見直しの鍵になるとは考えにくく、生活保護制度の抱える問題の一部を解決するに過ぎない。しかし、貧困の罟の解消ではなく、ワーキングプア層の解消や母子世帯向け支援、子どもの貧困の解消という点では給付付き税額控除は解決策の一つになるであろう。ただ、長時間労働にも関わらずワーキングプア層の状況にいる世帯については、まず最低賃金の引き上げこそが優先順位の高い政策であろう。その上で、健康上の問題や子どものために長時間就業できない、あるいはそのほか長時間労働が望ましくない世帯については、給付付き税額控除は有効な手段である。給付付き税額控除は、90年代多くの先進国で導入されているが、その目的は、就労促進、子育て世帯への支援、低所得層全般の税負担軽減など多様である³⁰。田中論文は、子育て世帯の就労支援、子供の貧困解消に力点を置いていくニュージージーランドの制度を紹介している。「家族のために働く」と名付けられた一連の政策の結果、1) 貧困削減効果については、子どもの貧困率を30%引きあげ効果があり、2) 就労促進効果については、パートナーのいない女性の就業率を引き上げ、さらにパートナーのいる女性の労働時間の増加をもたらすなど、積極的に評価している。

3.3 貧困の集中と自治体・福祉事務所の対応

特定の地域で低所得者が増加、あるいは集中しているのは統計的には明らかとされていない。しかし、大都市部における著者らのヒアリング調査によると、公営住宅や低家賃・低質の住宅による貧困世帯の集住により、特定の地域の貧困率が高止まりし、教育を通じて貧困の継承・集中につながる可能性はある。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（住宅の罟）と呼ばれる。

都市におけるもう一つの貧困問題は、生活保護からも漏れたホームレス問題である。「ホームレス自立支援の結果と今後の課題（道中論文）」は、S市の自立支援センターの利用者を対象にしたアンケート、聞き取り調査に基づ

おり、自治体間のばらつきは大きくなってきている。沼尾はこうした原因の一つに各自治体の被保護者や扶助のタイプの違いを十分考慮していない地方交付税の算定方式にあると指摘している。また各福祉事務所で取り組んでいる自立支援については、ケースを類型化し、プログラムを作成し、情報を共有するシステムが一部先進的な自治体で行われているものの、そのための財源確保が不可欠である。厚生労働省は、「セーフティネット支援対策補助等補助金」を用意しているが、補助率が就労支援には10割であるが、日常生活支援、社会参加支援には5割と異なっており、支援が就労につながらない非稼働の被保護者世帯が多い自治体では支援プログラム導入、拡充へのためらいがあると沼尾論文は報告している。

今日の貧困問題は、経済的な貧困への対応にとどまらず、社会的排除への対応という点も重要である。この点で、生活保護制度そしてその実施機関としての福祉事務所の機能は、剥奪・社会的排除の状態にある人々に対する社会支援サービスの機能を強化する必要がある。その試行的な取り組みとして自立支援事業の社会生活、日常生活支援においても、国による補助は不十分であることを沼尾論文は明らかにしている。

3.4 貧困・格差の動向と将来予測

いわゆるワーキングプアの増加が問題とされているが、それが所得政策上の問題につながるためには、より正確な分析が必要である。所得が生活保護の定める最低生活費以下の労働者が増加したとしても、その労働者が家計の主たる所得者・中核所得者であるのか、妻などの非核所得者であるかによって、所得保障政策の対応も異なってくる。個人単位で把握される低賃金労働者の増加は、労働政策上の課題になるが、所得保障政策の必要性ということになると貧困の実態を世帯単位で考える必要がある。

「世帯所得格差と世帯主所得格差（四方論文）」は、昨今の非正規労働者の増加が家計の所得格差にどのような影響を与えたのか、ジニ係数を分解する手法で明らかにしている。格差問題が政策においても論争になってきている一方で、アカデミックな研究の世界では所得格差の拡大は年齢構造の変化による

「みせかけ」であること指摘されてきた。しかし、四方論文によると、30歳代から40歳代の世帯所得の格差は拡大していないように見えるが、その年代の世帯主収入の格差は拡大しており、その世帯主収入の格差の拡大が配偶者の就業等で相殺されることにより、格差が拡大していないように見えることを明らかにしている。世帯主収入の格差拡大による低所得層の所得の低下を、配偶者の新たな就業で埋め合わせることが起こっていると考えられ、低所得層の生活は困難化していると考えられる。よって、この論文の政策的インプリケーションとしては、現在日本で薄薄となつていく30歳代40歳代などの現役世代にしても再分配政策を検討するべきということになる。

最後に、今後の貧困・格差はどのようなようになるであろうか。この点を推計したのが「拡大する所得格差と貧困率の将来見通し（稲垣論文）」である。稲垣論文は、1990年代後半からの所得格差や貧困の増大が当面の課題になつているが、今後、高齢化にともない、所得格差や貧困率がどのように変化していくのか、現実社会のミニチュア版であるマイクロ・シミュレーション・モデルを使って推計している。この結果、今後、1970年以降の年金制度充実に年金に加入した世代が高齢期を迎えることとなるため、高齢者の貧困要因は緩和される。しかし、未婚率、離婚率、単身女性の増加、年金加入が不十分な世代の高齢化、パートや非就労で配偶者がいない子どもと同居しているという高い貧困リスクをもった世帯の増加といった増加要因もあり、高齢者の貧困率は2004年25.6%から2030年の26.1%へ若干上昇し、25%で安定すると予測している。

以上、本特集では、決して網羅的ではないが、貧困に関する最新の研究動向と社会保障・所得保障政策に関する実証研究からなる論文を掲載した。社会保障制度横断的な改革は不可避であろうが、その基軸になるが最後のセーフティネットである生活保護である。

今後、抽象的、理念的な研究に留まらず、実証的、政策的な研究の蓄積が一層重要になるであろう。

注

- 1) こうした生活保護の課題は、小沼(1968)がすでに指摘したものであり、40年たつた今日でも解消されていない。
- 2) 朝日訴訟第1審判決において、日用品費の算定基準の基礎の費目に多くの需要が欠けている問題点が指摘された。
- 3) 小沼(1981)参照。
- 4) ここでの標準世帯は、64歳男性、35歳女性、9歳男、5歳女、1歳男の非稼働世帯を想定した。戦後の主たる稼ぎである夫が存在しない世帯を想定している。
- 5) 小沼(1974) pp.33-35参照。
- 6) 生活保護の最低生活費として、科学的な手法で標準生計費を計算できたととしても、実際にその予算制約のなかで、やりくりする能力が家計にあるのかという点も問題である。すでに田代(1961) p.98は、「問題は、科学的に適切な低価格の食事で生きていこうという人の意志の有無よりも、むしろそれをなし得る能力の点にある」として、「相当程度の知恵と買物や調理の技術だけではなく、また巨大な意志力を要求される」と指摘し、家事・家計能力の重要性とケースワーカーの助言の必要性を指摘している。家計の能力の問題は、相対貧困基準で設定された今日の最低生活費でも同様である。筆者が各地で行ったヒアリング調査でも、保護世帯の家計管理能力に問題あるとのケースワーカーの指摘が少なくなかった。
- 7) 麓山(1978) p.265は、「マーケット・バスケット方式で算定する場合には、飲食物費をどれだけ見積もるかは、全生活費に響いてくる。ところが、飲食物費は必要なカロリーをまかなう食料構成のウェイトと単価の取り方で操作できる」と指摘している。
- 8) 詳細は、「生活と福祉 第61号 昭和36年度生活保護はこうして—新しい基準—運営要領の解説」(著者不明資料)。さらには、同号「今回基準改訂の背景と展望」も参照。ただし、エンゲル方式でも、その基礎となる飲食物費の内容を動かささない限り、国民生活の変動に自動的に対応できるわけではないという指摘もあった。小沼(1974) p.55参照。
- 9) エンゲル方式への変更の歴史の意義については、副田(1995) pp.113-117を参照。
- 10) 1964年12月の中央社会福祉審議会生活保護専門分科会は、総理府統計局家計調査の10分位階級の最低第一分位における消費水準の上昇率に合わせて、その被保護者層との格差縮小を見込んだ改善方式いわゆる格差縮小方式をエンゲル方式と併用し、双方からの接近により算定すべきとした。中央社会福祉審議会生活

保護専門分科会(1981)、小沼(1974) p.165。当時の厚生省と貧困分野の研究者の協働については、副田(1995) p.117参照。

- 11) 正確には低消費世帯という表現になっている。
- 12) 家計の現金支出額が、被保護世帯の平均消費支出額とほとんど差異のない世帯を低消費世帯としている。詳細は、江口(1981) pp.10-12、小沼(1974) p.116。なお、厚生省は1975年に低消費世帯は1.01%になると予測していた。小沼(1974) p.197を参照せよ。
- 13) あるいは、皆保険・皆年金体制の確立にともない生活保護制度運用について、厚生省のスタンスが積極的なものに変化したことを示しているのかもしれない。江口(1981) p.11は「計算方法を明確にしないまま、不可解なことにこの時点でうちきられており」と指摘している。
- 14) 副田(1995) p.246。
- 15) 第一次適正化は1955年ごろとされ、在日外国人に対する適正化と保護行政に対する国の指導強化という内容であった。第二次適正化は1964年から1966年までとされ、監査要綱が見直された。第三次適正化は1976年から始まったとされる。実際には2005年度より、扶助額計算のパラメーター変更が行われ、世帯人数が4人の場合、基準生活費については、第1類の扶助額に0.98を掛け、世帯人数が5人以上については、第1類の扶助額に0.96を掛けて、生活扶助の基準生活費を計算することになり、世帯人数の増加に対して基準生活費が非線形で増加するように変更された。
- 17) 現行の生活扶助の基準生活費は3人世帯がモデルになっており、世帯構成員の年齢別に設定された金額を足上げて算定される第1類(個人別消費)と世帯規模の経済を考慮して世帯人数に応じて設定されている第2類費(世帯共同消費部)を合算して計算される。生活扶助額は、まず標準3人世帯の合計基準額(1級地-1)を水準均衡方式によって算定される改定率によって改定し、その後この改定された基準額を起点として、1類費・2類費の設定を行うものである。具体的には、まず標準3人世帯モデルの給付水準は、年齢別栄養所要量からマーケット・バスケットによって第一類の金額が決まる。これを低所得労働者モデル世帯の生活扶助相当支出額の1類と2類構成比(1類:2類=65.9:34.1)から計算される第2類の給付費が確定する。標準モデル以外の世帯の第二類については、世帯換算率に基づいて計算される。この生活扶助額の改定は、各年度に想定される一般国民の消費動向を考慮し、同時に、前年度までの一般国民の消費実態との調整を図るという水準均衡方式によって行っている。この方法については、麓山(1996) p.39は、「制度の運営としては大変便利である。しかし、その展開す