

国際的パースペクティブから見た最低賃金・社会扶助の目標性¹

慶應義塾大学 山田篤裕

【要旨】日本は最低賃金と社会扶助の水準が比較対象国の中で最も接近している。社会扶助（生活保護）の水準のみに注目した場合、日本はかなり高い方に位置するが、諸外国では、家族給付（給付つき税額控除を含む）および住宅給付が社会扶助とは別途存在しているため、それを勘案すると日本は中程度の水準であり、社会扶助のみに注目することはミスリーディングな政策を誘導する危険性がある。また政府による最低所得水準を最低賃金として具体化させ、そこを出発点として社会保障給付や社会扶助に展開させている諸外国と比較すると、社会扶助から最低賃金へという（2008年の最低賃金法改訂における）日本の展開方向は逆向きになっている。国際比較分析を通じて浮かび上がった今後の課題として、①フルタイム就労者ばかりでなくパートタイム就労者の賃金分布を勘案した最低賃金や就労給付（in-work benefit）の効果測定、②標準生計費調査等を利用した社会扶助水準の構成要素間のバランス再検討、などが挙げられる。

1. 問題の所在

最低賃金と社会扶助（Social Assistance）との関係が改めて注目されている。周知の通り、日本における地域別最低賃金の具体的水準の決定の際には、①労働者の生計費、②労働者の賃金、③通常の事業の賃金支払い能力という三要素が考慮される。2008年7月1日より「最低賃金法の一部を改正する法律」が施行され、この三要素の一つ、労働者の生計費について、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、地域別最低賃金の具体的な水準決定にあたり、生活保護制度との整合性に配慮することが明確化された。しかし、2008年度の地域別最低賃金引上げ額を勘案しても生活保護水準を下回っている²都道府県は12都道府県にのぼり、その中3県は2007年度に乖離額を一時的に解消したが、最新データに基づく比較では、再度、乖離額が生じた県となっている³。

経済協力開発機構（OECD）により1990年代半ば以降に行われている各国の所得分配に関する一連の調査報告は、就労していても相対的貧困率が高いという日本の特徴を明らかにし、国際的パースペクティブからも最低賃金と社会扶助の関係を再考することの重要性を示唆している。実際、直近のOECD（2009a）においても、日本のワーキング・プア率の高さは明らかである。図1は2005年前後における、OECD加盟国におけるワーキング・プア（in-work poverty）の状況について概観したものである。ワーキング・プア率はここでは「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

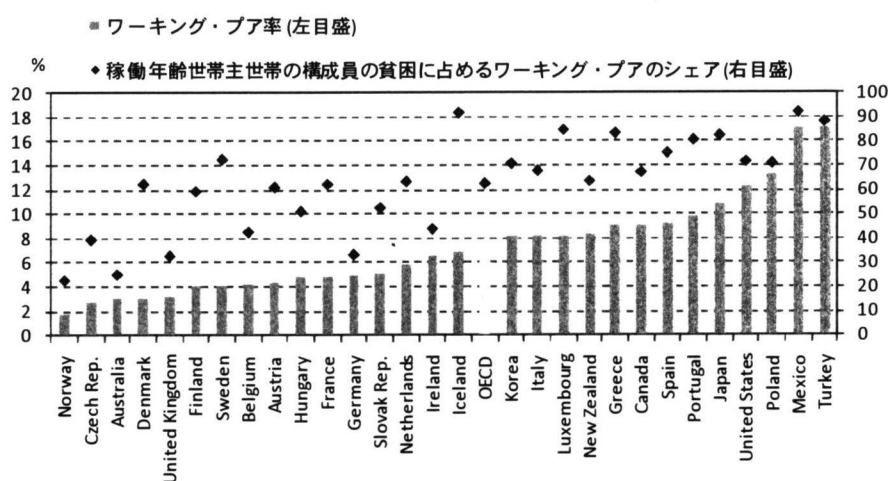
¹ 本研究は、平成21年度厚生労働科学研究費補助金による政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業）「低所得者の実態と社会保障のあり方に関する研究（H19-政策一般-019、研究代表者：阿部彩）」の一環として行われた。また、社会政策学会第119回大会共通論題として2009年10月31日（土）に金城学院大学（名古屋市）において報告された。研究会および学会報告で頂戴した数々の有益なコメント、アドバイスにより本稿改訂が大いに助けられたことを感謝し、ここに記す次第である。ただし言うまでもなく本稿に残っているかも知れない誤謬等については筆者がすべての責を負う。

² 判断基準は、「最低賃金額×173.8×0.859」と「12-19歳単身の生活扶助基準1類費+2類費+期末一時扶助費+都道府県の住宅扶助実績値」の比較によって行われる。なお、0.859は月173.8時間（＝週労働時間40時間×365日÷7日÷12カ月）働いた場合の税・社会保険料を考慮した可処分所得の総所得に対する比率である。また生活扶助基準は冬季加算が含まれ、都道府県単位での数値を出すために人口加重平均により算出している（中央最低賃金審議会，2009）。

³ 具体的に、利用可能な直近（2007年度データ）に基づく生活保護水準との乖離額から、2008年度の地域別最低賃金引上げ額を控除してもなお生活保護水準を下回っている12都道府県は、東京、神奈川、大阪、千葉、埼玉、京都、兵庫、広島、北海道、宮城、青森、秋田である（最低賃金額の高い順）。その中、千葉、青森、秋田の3県が乖離額をいったん解消したが、最新データに基づくと新たに乖離額が発生している（中央最低賃金審議会，2009）。

する人々（世帯主を含む）の中、所得が中位等価可処分所得の50%未満（＝相対的貧困）⁴の人々の割合」と定義されている。北欧諸国、オーストラリア、チェコ、イギリス等が4%未満である一方、日本のワーキング・プア率は11%であり、OECD平均の7%より1.5倍ほど高く、G7の中ではアメリカの12%に次ぐ高さとなっている。また、稼働年齢世帯主世帯の構成員かつ相対的貧困にある人々の中、このワーキング・プアの占めるシェアは日本では83%と、OECD平均63%より、20ポイント高くなっている。つまり、稼働年齢世帯主世帯の構成員の相対的貧困とワーキング・プアの重なりが、比較対象国の中で相対的に大きいことを意味する⁵。

図1：世帯主が稼働年齢にある世帯に属する人々のワーキング・プア（in-work poverty）率およびシェア（2005年前後）



注：原語（英語）では「in-work poverty」となっている。「ワーキング・プア率」はここでは「世帯主が稼働年齢（18-64歳）で、かつ就労者が1人以上いる世帯に属する人々の中、等価可処分所得中央値の50%未満の所得（＝相対的貧困）の人々の割合」と定義されている。

出所: OECD (2009a)。

また、世帯規模・就労人員数・子どもの有無による世帯種でみて、ワーキング・プア率の分散が大きいのも日本の特徴である。図2は、各世帯種におけるワーキング・プア率を示している。いくつかの国を除けば、最もワーキング・プア率の低い世帯種は、「大人2人以上、2人以上就労、子無」であり、そのワーキング・プア率は多くの国で5%未満である。日本も他の世帯種と比較すれば、この世帯種におけるワーキング・プア率は最も低いが、OECD平均2%に対し、日本は7%となっている。反対に最もワー

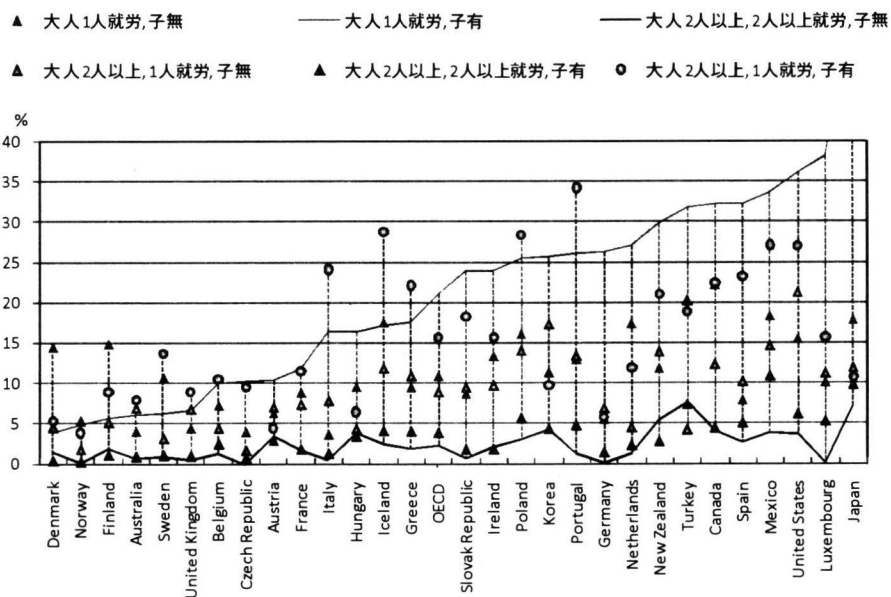
⁴ 等価可処分所得とは、実際の世帯所得データに基づき、世帯可処分所得を世帯人員の0.5乗（ルート）で割って計算される。これは世帯規模の経済性を調整し、異なる世帯に属する人々間の経済的厚生水準を比較するため、所得分配研究でよく行われる手法である。この等価可処分所得の中央値の50%をOECDでは相対的貧困線と定義する一方、EUでは60%を相対的貧困線と定義している。なおEurostatでは、この相対的貧困線を下回ることは、低生活水準であることの必要条件でも十分条件のどちらでもないことから、相対的貧困（relative poverty）ではなく、最近では「潜在的貧困率（at-risk-of poverty rate）」という用語を使用している。またOECDと異なり、Eurostatが用いる等価尺度は一人目の大人を1.0、二人目以降の14歳以上の世帯員を0.5、14歳未満の子どもを0.3と換算して、世帯規模の経済性を調整している（Wolff, 2009）。

⁵ 稼働年齢世帯主世帯の構成員が貧困に陥るリスクと、稼働年齢世帯主世帯の構成員かつ就労者1人以上世帯の世帯構成員が貧困に陥るリスクは異なっている可能性がある。しかし、実際には2つのリスクの比（相対リスク比）は、どの国においても稼働年齢世帯主世帯の構成員に占めるワーキング・プアのシェアにほぼ等しい。

キング・プア率の高い世帯種は「大人1人就業、子有（＝就業しているひとり親世帯）」であり、OECD平均21%に対し、日本は58%となっており、OECD（2009a）ではグラフの枠外に示されるような、突出した高さとなっている。

（金銭的所得面での）相対的貧困が直ちに（物質面での）社会的剥奪状況を意味するとはいえない⁶にしても、以上のように国際的パースペクティヴから見た日本のワーキング・プア率の高さは、最低賃金や社会扶助の水準の目標性を改めて検討する必要性を強く示唆している。したがって、本稿の目的は主に2つある。第一に、国際機関（おもにOECD）を中心とする国際比較データを活用し、最低賃金や社会扶助の水準についての基本的事項を概観することにより、日本におけるそれらの水準の相対的な位置の適正性について検討する（第二節）。第二に、そうした水準の背後でどのように目標性が設定されているか、そして実際にどのようにそれが最低賃金・社会扶助などの個別具体的な社会政策に反映されているのか、ということを経済的パースペクティヴから検討する（第三節）。最後に本稿全体の簡単なまとめを行う。

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



注：各世帯種（世帯種は、大人1人就業世帯×子どもの有無、大人2人以上世帯×1人か2人以上の就労者×子どもの有無により分類）に属する世帯員の中、中位等価可処分所得の50%未満の所得の人々の割合を示す。
出所：OECD（2009a）。

2. 最低所得保障の相対的水準

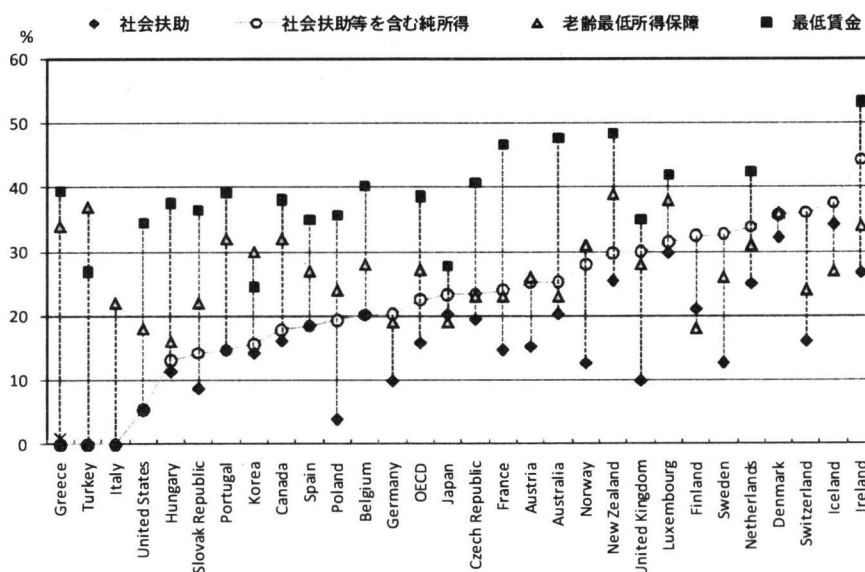
(1) 最低賃金、社会扶助、老齢最低所得保障の水準比較

まず、最低賃金と社会扶助（日本の場合、公的扶助すなわち生活保護）の給付水準が、OECD加盟国

⁶ 相対的貧困と物質的な剥奪（Material Deprivation）状況は相関しているが、その度合いは国毎・剥奪の項目毎に異なる。たとえば、十分な暖房や医療へのアクセスが欠けている人々の割合について日本はOECD加盟国内で最も低い部類に属する。一方、家賃・住宅ローンの滞納はEU平均4.8%に対し、日本は6%と若干高くなっている（OECD, 2008, pp.177-202）。なお日本データについての、より詳細な分析についてはAbe（2006）を参照されたい。

間でどのような相対的位置にあるのか OECD (2007, 2009b) に基づき確認する。図 3 は、社会扶助、社会扶助等を含む純所得、老齢最低保証、最低賃金の平均労働者賃金 (AW=100%) ⁷ に対する相対的な比率を示している。

図 3 : 単身世帯にたいする最低所得保障水準の比較 (2005 年前後)



注：平均労働者賃金 (AW) にたいする各給付・賃金の比率。アイルランド、韓国およびトルコについては AW 基準に移行していない為、平均生産労働者賃金 (APW) との相対的な比率で示されている。ギリシャ、トルコ、イタリアでは稼働年齢にある者に対しては普遍的最低所得保障制度がない。アメリカの社会扶助給付はフード・スタンプのみで、貧困世帯一時扶助 (TANF) は家族給付 (後述) として分類される。また法定最低賃金制度が存在しない国について該当部分は示されていない。

出所: OECD (2007a, 2009b) に基づき筆者作成。

社会扶助⁸、社会扶助等を含む純所得については、失業給付受給資格のない 40 歳の単身者を想定している。また、社会扶助を受給するにあたって必要な資力調査等、すべての資格要件を満たしているもの

⁷ 平均労働者賃金とは、年間を通じフルタイム就労している成人男女の稼働収入の平均値である。稼働収入には、時間外手当、現金賞与 (たとえばクリスマス・ボーナスや 13 ヶ月目手当) や休暇手当の平均額を含む。また稼働収入の推計にあたっては、年間平均労働時間に基づき、また失業や病欠がないと仮定している。平均的労働者には肉体労働者や管理職を含むが、いくつかの国についてはパートタイム労働者 (カナダ、チェコ、デンマーク、アイルランド、イタリア、ニュージーランド、ノルウェー、ポーランド、スロバキア、スウェーデン、スイス、トルコ、アメリカ) の賃金が計算に含まれている。反対に、いくつかの国 (アイルランド、イタリア、トルコ) では、管理職の賃金が計算から除かれている。産業としては国際標準産業分類で C (鉱業・採石業)、D (製造業)、E (電気・ガス・水供給業)、F (建設業)、G (卸売・小売業) ならびに自動車、オートバイ及び個人・家庭用品修理業、H (ホテル及びレストラン)、I (運輸業、倉庫業及び通信業)、J (金融仲介業)、K (不動産業、物品賃貸業及び事業サービス業) が含まれているが、農林漁業、教育、保健衛生および社会事業等の産業は除かれる。なお、アイルランド、韓国およびトルコについては AW がまだ入手可能でないため、平均生産労働者 (APW) 賃金との相対的な比率で示されている。AW 賃金の詳細な推計方法については OECD (2007b)、また AW 賃金が尺度として採用する前に広範に使用されていた APW 賃金との数値的な差異については OECD (2007a) の Box A.1 を参照されたい。

⁸ OECD (2007) の推計では現物給付 (学校の無料給食、交通費補助、無料の医療等) は含んでいない。また一時的、不定期あるいは季節毎の給付 (クリスマス給付や寒冷給付等) も含んでいない。さらに特定の財・サービスの購入に完全に結びついている給付 (交通費の減額、家庭用燃料の購入、医療保険や処方薬の購入等) についても除外する。ただし、家賃補助について、住宅給付として別途計上する。失業扶助制度が存在する国では、失業扶助を含めている。

と仮定する。ギリシャ、トルコ、イタリアでは稼働年齢にある者に対しては普遍的最低所得保障制度がないため示されていない。また、社会扶助等を含む純所得は住宅給付（社会扶助からの給付分を含む）⁹と所得税を考慮している。老齢最低所得保障とは、普遍的な適用範囲および再分配機能をもつ、基礎年金（20歳で就職し標準的な受給開始年齢まで職歴の中断がないものと仮定）、最低保証年金、資力調査付給付の3種類のいずれかもしくは組合せで構成される、高齢期の最低所得保障を担う給付を指す¹⁰。ここでは老齢最低所得保障の給付水準も同じく単身世帯にたいし計算されている。最低賃金は、フルタイムで就労した時の賃金を算出しており、時間単位で最低賃金が設定されている国では週40時間労働を仮定している。いくつかの国では法定最低賃金が存在しないため、この部分については示されていない。

比較対象となった4つの給付水準の大小関係をOECD平均でみると最低賃金が最も高く（AW比39%）、その次に老齢最低所得保障（AW比27%）、社会扶助等を含む純所得（AW比23%）、社会扶助（16%）となっている。

国際比較の観点から見た日本の特徴は2点ある。第一に最低賃金と社会扶助の水準が比較対象国の中で最も近寄っていることである。社会扶助等を含む純所得はAW比23%の水準にありOECD平均とほぼ同水準である。一方、日本の最低賃金はAW比28%であり、（法定最低賃金の存在する）OECD平均AW比39%より10ポイント低い。つまり、最低賃金と社会扶助等を含む純所得の水準がかなり近接していることが分かる。事実、比較対象国（＝法定最低賃金と社会扶助の両方が存在する国々）の中で日本が最も近接しており、4ポイントしか離れていない。もちろん、現実の制度運用として社会扶助を受給するためには、まず資産や稼働能力の活用等が求められるので、貧困の畏の発生を直ちに意味するものではないことに留意する必要がある。日本に次いで最低賃金と社会扶助等を含む純所得が近接しているのがイギリス（5ポイントの差）、韓国、オランダ、アイルランド（9ポイント）などである。しかしこれらの国々は韓国を除けば、社会扶助等を含む純所得はAW比30%を超えており、日本よりその相対的給付水準は高くなっている。

日本の第二の特徴は、比較対象となった4種類の最低所得保障の順番に関し、日本はオーストラリア、フィンランド、アイスランドなどととも、老齢最低所得保障が社会扶助より低い、という少数派に属している点にある。他の多くの国では、社会扶助より老齢最低所得保障の方が高く、OECD平均では前者がAW比16%であるのに対し、後者はAW比27%となっており、老齢最低所得保障の方が10ポイント高くなっている。

(2) 社会扶助と組み合わされる各給付の水準

社会扶助の水準を国際比較する際には、家族給付（給付つき税額控除の形態を含む）の存在も重要である。前項の図3で社会扶助と社会扶助等を含む純給付の両方を示したが、この相違は単身世帯の場合には住宅給付（社会扶助からの給付分を含む）や所得税からきている。国際比較の観点からは、社会扶助水準を検討するためにはこの住宅給付のみならず、子どものいる世帯に対する家族給付なども考慮しなければ包括的な比較とはならない。

⁹ 日本の住宅給付部分は、生活保護制度の住宅扶助（1級地1）に相当し、月額1万3000円分を考慮している。特別基準額では、東京都では単身世帯で5万3700円（大阪府では4万2000円）なので、これらを考慮すると日本の社会扶助等を含む純所得額は高くなる。

¹⁰ 日本の場合には満額の基礎年金額（AW比16%）より、資力調査付給付（＝生活保護）の給付水準（AW比19%）の方が高いので、OECD（2009）では、「高齢期の安全網（Old-Age safety nets）」としては、後者の給付水準の値が採用されている。

こうした住宅給付と家族給付制度を国際比較すると、多くの国で制度が重層的になっていることが示される。表1は、賃貸住宅向けの住宅給付（現金）、家族給付、失業給付による扶養家族付加給付の有無一覧を示している¹¹。日本には制度が存在しないが、比較対象となった29カ国の中、低所得層向けの住宅給付を含め、22カ国で社会扶助による制度とは別個に賃貸住宅向けの住宅給付が存在している。さらに、日本を含む15カ国で社会扶助から家賃部分に該当する給付が行われている。なお、社会扶助からしか住宅給付がないのはカナダ、日本、韓国、ルクセンブルクおよびスロバキアの5カ国であり、OECD加盟国の中では少数派である。

また2カ国を除いた、27カ国で家族給付（日本の児童手当を含む）が存在している。その中、7カ国では給付つき税額控除の形態が利用されている。また家族給付の受給に資力調査があるのは、日本を含む11カ国と半数弱となっている。さらに失業保険に扶養家族付加給付（日本には存在しない）が存在している国が多数派（15カ国）を占める。また失業扶助（日本には存在しない）がある国はOECD加盟国の中の少数派（12カ国）であるが、2カ国を除き、失業扶助にも扶養家族付加給付がある。このように日本とは相違し、必ずしも失業給付は個人ベースになっているわけではなく、扶養家族に応じて給付がなされている国も少なくない。

¹¹ 各給付の税制・社会保険料拠出上の取り扱いであるが、家族給付についてはドイツ、スイスを除き非課税・非拠出、住宅給付についてはルクセンブルクを除き非課税・非拠出、社会扶助についてはデンマーク、アイスランド、スロバキアを除き非課税・非拠出である（OECD, 2007a, p.57）。

表 1：住宅給付、家族給付および失業給付による扶養家族付加給付の有無（2005 年）

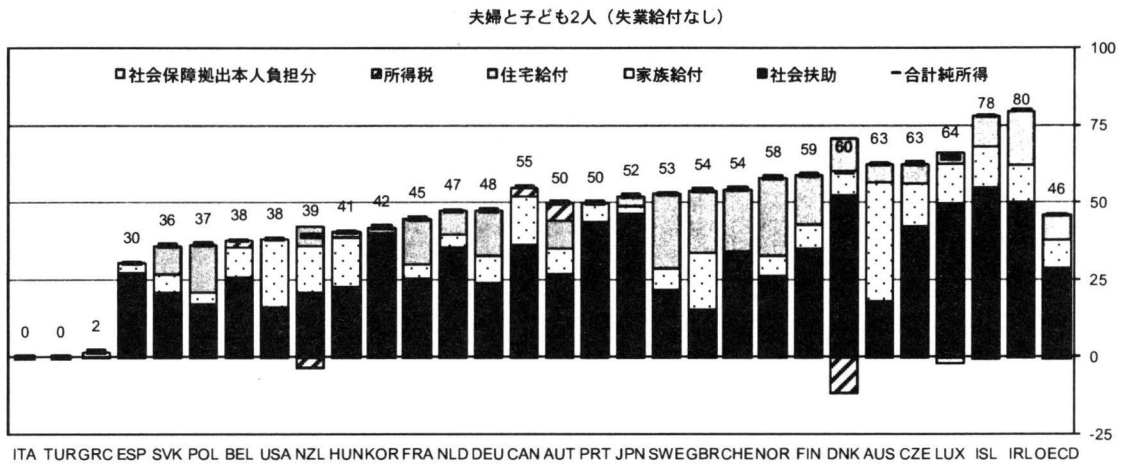
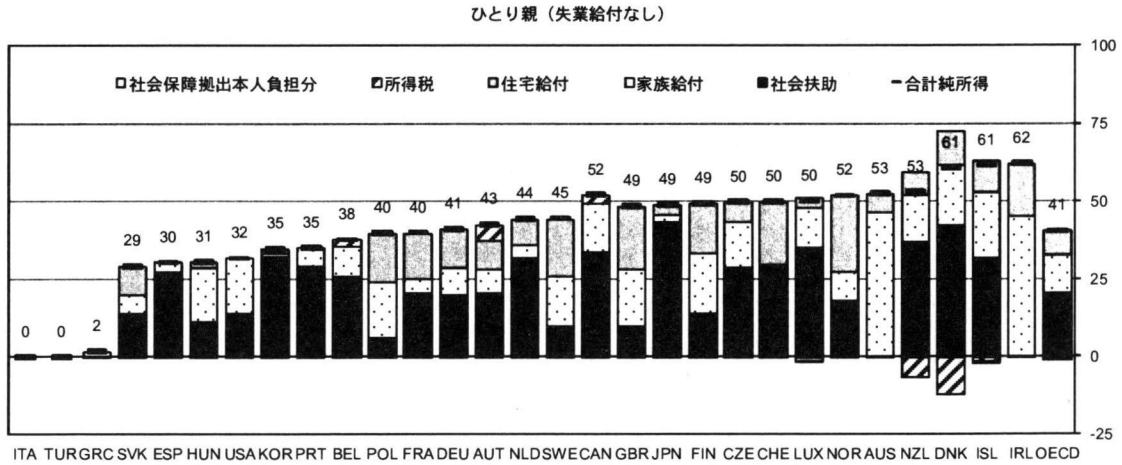
	賃貸向け住宅給付		家族給付		失業給付		
	一般的な給付の有無	社会扶助における該当給付の有無	家族給付(税額控除)の有無	資力調査の有無	失業保険の扶養家族付加給付の有無	失業扶助の有無	失業扶助の扶養家族付加給付の有無
Australia	✓		✓(給)	✓	—	✓	✓
Austria	✓	✓	✓(給・併)		✓	✓	✓
Belgium			✓		✓		
Canada		✓	✓(給・併)	✓	✓		
Czech Republic	✓		✓	✓	✓		
Denmark	✓	✓(補)	✓				
Finland	✓	✓	✓		✓	✓	✓
France	✓(低)	✓	✓	(幼)		✓	✓
Germany	✓	✓	✓(給)		✓	✓	✓
Greece	✓		✓		✓	✓	
Hungary	✓		✓				
Iceland	✓		✓	✓	✓		
Ireland	✓		✓		✓	✓	✓
Italy	✓(低)		✓	✓			
Japan		✓	✓	✓			
Korea		✓					
Luxembourg		✓	✓		✓		
Netherlands	✓		✓		✓		
New Zealand	✓		✓(給)	✓		✓	✓
Norway	✓	✓(補)	✓		✓		
Poland	✓		✓	✓			
Portugal			✓	✓		✓	✓
Slovak Republic		✓	✓				
Spain	✓(地)		✓	✓	✓	✓	✓
Sweden	✓	✓(補)	✓			✓	
Switzerland	✓(低・地)	✓(補)	✓		✓		
Turkey	✓						
United Kingdom	✓	✓	✓(給)			✓	✓
United States	✓(低・地)	✓	✓(給)	✓	✓		

注：(低) 低所得者向け給付、(地) 普遍的給付はなく地域で相違、(補) 社会扶助と補完的な給付、(熱) 光熱費のみ、(給) 給付つき税額控除の形態をとる、(併) 一般的な給付と併用、(幼) 乳幼児手当は資力調査あり。なお、トルコ、ギリシャ、イタリア、スロバキア、スイスを除くすべての国でひとり親のための税減免や付加的な家族給付制度が存在している。

出所: OECD (2007a) に基づき筆者作成。

これらの住宅給付や家族給付を考慮し、失業給付の受給資格がない者の、社会扶助を含む包括的な給付水準はどのようになるのか、OECD (2007) の推計結果を示したのが図 4 である。給付水準はすべて平均労働者賃金(AW)の比として示されており、ネットでの合計給付水準の低い方から並べられている。世帯類型としては子ども 2 人 (2 歳と 6 歳) がいるひとり親世帯および同じく子ども 2 人がいる夫婦世帯を示している。家族給付のない単身者に関する住宅給付を考慮した水準については、すでに図 3 で示しているため、ここでは示していない。

図 4：社会扶助および住宅・家族給付水準の比較（2005 年）



注：大人は40歳、子どもは2歳と6歳を想定。イギリスのカウンシル税給付については住民税であるため住宅給付から除外。世帯類型に関わりなくAW比20%の家賃がかかると想定。住宅給付には公的住宅などの現物給付は算入されていない。アイルランド、韓国およびトルコについてはAW基準に移行していない為、平均生産労働者賃金（APW）との相対的な比率で示されている。
出所：OECD（2007a）。

図4から示される日本の特徴は2つある。第一に、社会扶助（生活保護）の水準のみに注目した場合の給付水準は比較対象国の中でかなり高い方に位置することである。たとえばひとり親世帯の社会扶助のAW比は43%であり、OECD平均AW比20%よりも20ポイントも高く、比較対象国の中でトップレベルの水準となっている。夫婦と子ども2人世帯についても日本の社会扶助のAW比は47%であり、OECD平均AW比29%より18ポイント高くなっている。第二の特徴は、社会扶助水準の高さにも関わらず、日本の合計純所得は比較対象国の中で中間ほどに位置することである。これは日本以外の多くの国では、家族給付（給付つき税額控除を含む）および住宅給付が社会扶助とは別途存在しており、社会扶助を補完する役割を果たしているからである。OECD平均でみると、ひとり親世帯には社会扶助とはほぼ同じくらいの大きさの給付が付加的に家族給付および住宅給付として提供されている。また夫婦と子ども2人世帯についても、社会扶助よりやや少ない程度の規模の給付が、付加的に家族給付および住宅

給付として提供されている。

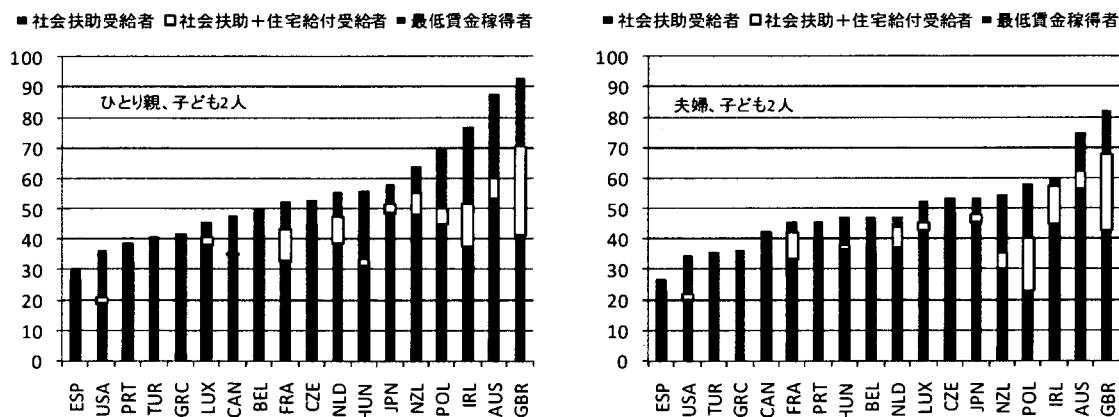
以上のように、OECD（2007）による推計結果は、国際的パースペクティブから社会扶助の水準を検討する際、社会扶助のみに注目することは、政策を誤った方向に誘導してしまう危険性があることを示唆するものである。

(3) 貧困線にたいする社会扶助と最低賃金の水準

本節の最後に、再度、社会扶助と最低賃金の給付水準について相対的貧困線との距離等を OECD（2007a）に基づき検討する。図 5 は社会扶助および最低賃金水準の中位等価可処分所得との比較をしている。世帯類型としては子ども 2 人がいるひとり親世帯と、同じく子ども 2 人がいる夫婦世帯を示している。最低賃金稼得者は、フルタイムでどちらも大人 1 人のみ就労する場合を想定している。また、いずれの水準も、税・社会保険料控除後の、ネットでの所得水準を示している。

日本の社会扶助受給者および最低賃金稼得者の賃金の水準は、中位等価可処分所得の 50%（＝相対的貧困）ラインを挟む水準にある。また先にも指摘したように、社会扶助受給者と最低賃金稼得者の純所得水準は比較対象国と比較してかなり近接している。ただし、夫婦世帯の最低賃金稼得者は片方の大人しかフルタイム就労していないと仮定しているが、夫婦ともに（最低賃金水準でも）就労すれば貧困線より上の純所得水準は十分に達成可能である。

図 5：社会扶助および最低賃金水準の中位等価可処分所得との比較（2005 年）



注：大人は 40 歳、子どもは 2 歳と 6 歳を想定。イギリスのカウンシル税給付については住民税であるため住宅給付から除外。世帯類型に関わりなく AW 比 20%の家賃がかかると想定。住宅給付には公的住宅などの現物給付は参入されていない。社会扶助と住宅給付受給者および最低賃金稼得者（大人 1 人のみフルタイム就労）の純所得（税・社会保険料控除後）の中位等価世帯可処分所得に対する比率を表す。なお中位等価可処分所得の 50%は OECD 基準における貧困線である。

出所: OECD（2007a）より筆者作成。

3. 最低賃金・社会扶助の目標性

(1) 政府による最低所得基準

次に最低賃金あるいは社会扶助の背後にある目標性について検討する。こうした目標性の検討に有用な概念は Veit-Wilson（1998）が政治家・行政官・研究者など 150 人以上ものインタビュー調査と文献

調査を通じた分析から形成した「最低所得基準 (Minimum Income Standards: MIS)」¹²に見出される。やや古い文献ではあるが、このように広範なインタビュー調査により MIS を国際的に比較分析した研究について、筆者は他に寡聞にして知らない¹³。

MIS とは具体的には「特定の集団あるいは全人口にかんする、所与の期間、所与の実態的な最低生活水準にたいする所得水準の適切さについての政治的基準。その基準は公的な行政的手段やそのほかの構成物として具体化あるいは象徴化されている (Veit-Wilson, 1998, p.1)」として定義される概念である。貧困尺度と MIS の概念の相違は、貧困尺度が「社会科学による研究による知見に基づき、その知見が政策含意にとって何であろうとも、すべての人々が適切に暮らす (live adequately) ことができることを示すあるいは表明する最低生活水準」である一方、MIS は「社会科学による知見が何であろうと、適切さ (adequacy) についての政治的な基準」として対比される。また、社会扶助の水準は「MIS に基づき政府がどれほど支払うことができるかについての政治的 (political) 決定」と整理される。

注意しなければならないのは、Veit-Wilson (1998) の定義では、具体的裏付け (標準生計費や所得ならびに消費支出に基づく統計的水準等) がない場合は、MIS とは見なさない点である。したがって、たとえば OECD などでも用いられている相対的貧困線 (等価可処分所得中央値の 50%) は、生活実態についての情報に裏打ちされた数字ではないので Veit-Wilson (1998) の定義に基づけば MIS とは言えない。

Veit-Wilson (1998) は MIS を実際の用途により、①法定の最低賃金水準、②最低国家年金水準、③低生活水準についての実証的尺度 (態度的貧困線 (attitudinal poverty line) や質素な標準的水準で構成される生計費 (budgets constructed on modest conventional levels) など)、④所得や支出に関して統計的に構成された水準 (たとえば週当たりの平均賃金や食費など) の 4 種類に分類する。

MIS が最低賃金、課税最低限、社会保険給付 (最低年金)、社会扶助の中、いずれの給付で展開されているかに関する Veit-Wilson (1998) の研究成果を表 2 としてまとめた¹⁴。MIS を明確な形で最低賃金として具体化させ、そこから社会扶助を含む他の社会保障給付に展開しているのはフランスとオランダである。これら二つの国では最低賃金に一定比率を掛けることで、最低賃金より社会保障給付が低くなるよう、その距離を明確化している。さらにオランダの場合、最低賃金を他の社会保障給付に完全に連動させることによる安全弁も設けており、就業者数に対する社会保障受給者数が一定割合を超えると最低賃金のスライドを停止させる (労働政策研究・研修機構、2008)。またベルギーでは、その数字に具体的な裏付け (標準生計費や所得ならびに消費支出に基づく統計的水準等) がないので (Veit-Wilson の定義では) MIS とはいえないとされるが、協約最低賃金の 3 分の 2 の水準が社会扶助等、所得保障政策の基準として参照されている。

¹² 最低所得基準 (MIS) は、必ずしも政府が設定している (つまり "governmental" な) ものではなく、政府以外の機関・組織が設けているものでも、政府によってさまざまな目的のために事実上公的に使われており妥当と認められているような基準も含む概念である (Veit-Wilson, 1998, pp.ix-x)。

¹³ 欧州委員会 (European Commission) では、1990 年以来、「社会保護に関する互恵的情報システム (The Mutual Information System on Social Protection, MISSOC)」を通じ、最低保証 (guaranteed minimum) の決定方法を含む、EU 加盟国の社会保障制度の基礎的情報を提供している (最新データについては、European Commission, 2009)。しかし、これらの情報量は国毎、項目毎に大きく相違しており、また最低所得保障に関して言えば、その基準がどのように決められたかについての情報はほとんど含まれていない。

¹⁴ 各国の社会扶助給付の水準設定については、Eardley et al. (1996, pp.98-101) や Adema (2006, pp.14-20) にも簡潔にまとめられている。前者の分析に基づく、日本の公的扶助制度位置づけについては埋橋 (1999) で整理されている。また、失業保険と公的扶助あるいは老齢年金と公的扶助の連携については岡 (2007) が各国制度をコンパクトに紹介しており、参考になる。

表 2 : 最低所得基準 (Veit-Wilson, 1998)

	指標	用途	内容	改訂
オーストラリア	①Henderson貧困線 (IPL)	住宅給付や福祉給付用の実力調査の幅を調整するためのベンチマーク。等価尺度の設定にも利用。法定最低賃金と2人の子どもがいる片働き夫婦に対する家族給付 (Family Benefit) の基礎を形成。	低賃金労働者の生活水準。1966年にRonald Henderson教授が学術目的に開発。米労働統計局の生活基準所得水準 (節度ある標準生計費) に準拠。Henderson教授は、この基準未満を「ひどく貧困 (very poor)」、この基準より20%より上までを「やや貧困 (rather poor)」としている。Henderson教授が貧困調査政府委員会議長を1972-75年に勤めたことで見逃。	改版 (Rebase) は行われず。メルボルン大学の Institute of Applied Economic and Social Research によって定期的にスライド (Uprate) されている。スライド方式は平均稼働収入の一定比率 (1966年では56.5%) に連動し、1980年からは一人当世帯可処分所得指標 (四半期) に連動。
	②全男性平均週当資金総額指標 (Index of All Male Total Average Weekly Earnings, AWE)	AWEの一定比率が所得保障の政治的目標および給付間比較に使用。労働党は1969年に単考者の老齢年金 (Age Pension) の標準的水準 (standard rate) をAWEの25%までに引き上げることと約束し、1990年に達成。夫婦世帯はAWEの25%・167%に設定。この政治目標は「適正な最低限 (adequate minimum)」として扱われるようになる。	労働省 (Department of Labour) による指標。不労所得や社会保険給付を除く。税引き前。季節調整済みの全稼働収入の平均額。このAWEは妥当性 (adequacy) について何も含意していない。	年2回、消費者物価指数でスライド
ベルギー	①Antwerp大学社会政策センター (Centre for Social Policy, CSP) 態度的貧困尺度 (Attitudinal Poverty Measure) ②社会扶助 (Guaranteed Minimum Income, Minimax あるいは Bestaansminimum)	CSP尺度は学術的で非公式のものではあるが、CSP所長 (Dr Herman Deleck) が政治家として活動し各種報告書に利用したため、CSP尺度は国のMISおよび有用な貧困尺度として政治的信頼を得るに至った。 他の所得補償政策と調整するための規範。CSP尺度にみられるような「基準」がないので、MISではない。	「困難を伴ってしか収支を合わせることができない (make ends meet with some difficulty)」と考える所得水準で他の貧困水準と比較して高め。作成者は、この水準を社会的排除をもたらすという意味での真の意味の貧困とはみなしていない。	
フィンランド	最低年金 (Minimum Pension) の80%	社会福祉保障省 (Ministry of Social Welfare and Health) による勧告の基礎。その勧告により地方自治体は社会扶助基準を設定。年金生活者の所得課税最低限基準としても使用。	社会保険機関 (Social Insurance Institution: KELA) が最低年金を運営・設計。1954年の年金改革の長期的目標として、年金生活者が社会扶助による補償なしに生活を適正 (decently) に送ることができる基礎的な最低年金 (Minimum Pension) を構想。歴史的に農家や自営業の政治力が強かったため、相対的な現金給付の水準については焦点にならず、実質的基礎は不明確。	1970年~1984年まで、社会扶助に対して勧告された最低年金に対する比率は44%であり、1989年までに80%に引き上げられた。80%という数字は、低所得世帯の生活水準についての公的研究から導出され、全人口の第1所得五分位の生活水準に社会扶助を連動させるため。
フランス	標準的週当資金として示される法定最低時間賃金率 (Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance: SMIC)	最低賃金と課税最低限の両方に使用。各所得保障給付水準の設定 (SMICに対する比率%として表現) にも使用。	前身の全職種保証最低賃金 (Salaire Minimum Interprofessionnel Garantit) は「世帯資金 (Family Wage)」を想定。地域によって細かい差がある。法定最低時間賃金率は、提案された6つの必要最低限の労働者階級的生活スタイルにおける生活費 (食費、被服、燃料、衛生費、住宅費用のみをカバー) の1950年の妥協物に基づく。1937年のラウロリーの Human Needs for Labour (HINOL) と同様、食費比率は半分を占める。	(SMICに代わった) 1970年まで基礎となる生計費は物価スライドだったが、それ以降は、物価以外に実質賃金率の上昇も考慮。1ヶ月2%以上の物価上昇は自動的にSMICにスライドさせ、生計費の賃金上昇率の半分を1年毎にスライドさせ、さらに政治状況により政府裁量で付加あり。
ドイツ	社会扶助水準にたいする連邦による指針勧告	各州政府 (Länder) はその指針に基づき社会扶助給付水準を設定。課税最低限所得の判定基準や、稼働収入の差し引きや負債返済を裁判所が命令できない所得水準の判定基準として使用	1961年の連邦社会扶助法は「人間の尊厳 (Menschwürde)」と合致する給付水準を義務付け、ただし給付水準は、劣等処遇要件、すなわち給付と低賃金の近接禁止 (Abstandsverbot) が課されている。1990年までの連邦政府の指針は、(暗黙に労働者階級の) 最低限の品位ある基準のための標準生計費 (マーケットバスケット方式) に基づく。標準的生計費は公共・民間厚生協会 (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge) が推計。	1990年以降は低稼働収入世帯の実際の支出項目に関する全国所得家計サンプル調査 (Einkommens und Verbrauchsschichtprobe) に基づく。さらに家計の各項目にかかる費用は、毎年行われる小売物価指数の調査により算出。各世帯構成の参照グループは、社会扶助受給世帯への給付水準20%以上の稼働収入のある平均世帯として識別 (一種のトートロジー的手法)。
オランダ	法定 (週当または月額) 最低資金 (※時間額は設定されておらず、また22歳以下の若年者には年齢に応じ85~30%水準に調整された水準設定)	直接的に各種社会保険給付の最低水準設定および各地域の社会扶助給付の水準指針として使用。ただし水準設定には、世帯規模や世帯構成に合わせ、等価尺度を調整しつつ、税引き前の最低資金をネットの給付額に変換する複雑な算定式が存在 (劣等処遇、垂直的公平性などの要素も算定式で加味)。	「世帯資金 (Family wage)」を想定。具体的には1週間で就労した男性 (ママ) と妻と二人の子どもが社会的な可能な生活水準に達するための資金水準。大本の水準は、全固的な協約資金と第二次大戦後の生計費調査による裏づけ (超過は曖昧) に基づく。	1969年の現行制度導入以降、自動物価スライドあるいは組合交渉による引き上げ。1980年以降、実質平均資金の変化も考慮。所定要件 (UA比率=就業者数に対する社会保険給付者数) により随時スライド停止。
ニュージーランド	①基礎的給付水準 (Basic Benefit Level) ②Brashares and Aynsley 必要最低限基準 (1991年以降)	1972~1977年までは各社会保険給付の設定。1970年代後半の老齢年金制度や税制が改正により、1977年以降、直接的な関連は失業給付のみ。 失業給付水準の設定に使用	(a) 建設・機械労働者 (最低でも最高でもない「職種の) 税引後の週当最低賃金もしくは (b) 成人男性の下位四分位点の税引後の稼働収入に対し、カッパは80%。単身者はカッパの60%に設定。	主に物価スライド
ノルウェー	最低年金 (Minimum Pension for Individual)	各種社会保険給付の設定。地方自治体による社会扶助給付水準ならびに社会サービスに対する課金のための実力調査の基準に対する政府勧告に使用。1993年破産法では、返済を迫ってはいけな最低所得基準を最低年金の一定比率として定義	1967年に導入されて以来、最低年金は法律によって「適度な (rimelig)」生活水準を提供できるよう定められている。ただしその水準自体は、不適正な水準とされた以前の年金水準を上回るよう、抜断的に (arbitrarily) 決められたものである。	可処分所得と物価に応じ改訂。地方政府が社会扶助の設定にあたり「適切 (reasonable)」として採用すべき最低年金の比率は85%まで上昇。
スウェーデン	消費者委員会 (Konsumtverket) による「適度」な生活水準	地方自治体が自発的にその水準を決められる社会扶助や手当に対する勧告。課税最低限、罰金、負債、扶養費支払いについて個人の能力を法廷が評価する機会に使用	「最低限でも過剰でもない消費水準」として、実際の消費パターンを基礎分析、社会的態度、専門家の助言などに基づき設定。	1978年以降、数回の改版 (rebase) が行われ、その間物価スライド。
アメリカ	① 国勢調査局貧困基準 (Census Bureau Poverty Thresholds)	連邦貧困指針および所得調査基準として使用。	Orshansky貧困線 (OPL) の現在価値。1990年代の最も低廉な食料プランにかかる費用に、1955年の平均的食費比率である3倍を乗じたもの	
	② 保健社会福祉省連邦貧困指針 (Department of Health and Human Services Federal Poverty guidelines)	OPLが基礎。①の簡易版。フードスタンプ受給資格のための所得制限等、受給資格の判断に使用される。この指針の比率 (通常、100%を超える) は、低所得の定義やさまざまなサービス (医療、栄養ケア、訓練) 対象者の識別に利用。		
	③ 農務省儉約的食料プラン (Department of Agriculture Thrifty Food Plan)	フードスタンプの上限額を決めるのに利用。	数十年にわたり、4水準で食料プランを算定 (OPLは最も低い水準の食料プランを使用)。これらのプランは実際の食料の消費パターンの調査結果に基づき、栄養的に、そしてその費用が第一所得十分位にある世帯の食費を反映するよう改訂。	1980年代に改版 (Rebase) が行われた。毎月物価分の水準引き上げ
	④ 地域別中位世帯所得	連邦の所得調査付き住宅給付の資格要件を定めるために使用。		

出所: 主に Veit-Wilson (1998) および補足的に労働政策研究・研修機構 (2008) に基づき筆者作成。

MIS を最低年金として具体化させ、社会扶助基準の設定に展開させているのは、フィンランドとノルウェーである。たとえば、フィンランド¹⁵では最低年金の 80%、ノルウェーでは最低年金の 85%が社会扶助の給付水準設定の際、参照される。また MIS を社会扶助として具体化させているのは、ドイツ、ニュージーランド、アメリカとなっている。

また近年では欧州議会が、最低賃金制度のない加盟国が未だあることを指摘した上、最低賃金を平均賃金の 60%に、最低所得保障を各国の中位等価所得 60%にすることを目標に掲げている (European Parliament, 2008)¹⁶。

こうした諸外国における MIS の展開を念頭に日本を顧みした場合、2008 年の最低賃金改定について、その展開方法は逆転しているといえよう。他にも、たとえば 1954 年の新厚生年金保険法における老齢年金の定額部分の給付水準について、生活保護が参照¹⁷されており、やはりその展開方法は逆転している。つまり Veit-Wilson (1998) による概念を援用すれば、日本の MIS は生活保護基準に具体化されていると判断するのが妥当となる。そして、その水準は一般勤労世帯の (一部の消費項目の) 6 割程度の水準¹⁸とされており、低所得世帯の実際の消費水準を想定したものとはされていない¹⁹。したがって、生活保護制度との整合性を最低賃金設定の際に配慮することに違和感はない。しかし、MIS を最低賃金として具体化させ、そこを出発点として社会保障給付や社会扶助に展開させている諸外国と比較すれば、社会扶助から最低賃金へという展開方向は逆向きになっていると言えよう。

(2) 最低賃金の影響および社会扶助の捕捉

給付水準とならび重要なのは、最低賃金の影響範囲と社会扶助の捕捉性である。最低賃金の水準が高くとも、現実に最低賃金近辺で就労する労働者が少なければ、最低賃金水準の引き上げの効果は限定的である。同様に、社会扶助についても、その給付水準が高くとも受給する人が少なければ、社会扶助水準の引き上げ効果は限定的である。

残念ながら最低賃金の影響ならびに社会扶助の捕捉性については信頼に足る国際比較のために十分な資料があるとはいえない。しかし限られた資料 (表 3) の中から言えることは、少なくとも日本において最低賃金の影響も社会扶助の捕捉²⁰も決して高い方ではないということである。

¹⁵ 2000 年前後にフィンランドやスウェーデンでは最低年金に関する改革が行われたので、Veit-Wilson (1998) の調査時点から、制度とともに MIS も変更されている可能性があるので注意が必要である。

¹⁶ 先に述べたように、Veit-Wilson (1998) の定義では、具体的裏付け (標準生計費や所得ならびに消費支出に基づく統計的水準等) がない基準については、MIS とは見なしていない。したがって、この定義によれば中位等価所得の 60% という数字は生活実態についての情報に裏打ちされた数字ではないため、MIS と言えるかどうか微妙なところである。

¹⁷ 1954 年の新厚生年金法で老齢年金の定額部分は月額 1500 円から 2100 円に引き上げられた。この 2100 円という額は、60 歳以上に対する二級地の生活扶助基準 2175 円を参考に定めたものとされる (吉原、2004、pp.30-33)。

¹⁸ 実際には 69%になっている。「生活保護制度の在り方についての中間取りまとめ：関係資料」によれば、家計調査特別集計 (平成 8-12 年平均) による、勤労者 3 人 (夫婦+子ども 1 人) 世帯における消費支出額中、生活扶助相当支出額は月額 20 万 7013 円である。一方で、生活保護基準 (平成 8-12 年平均) の生活扶助基準額は 14 万 3409 円、勤労控除額を含めると 16 万 4008 円である。したがって、生活扶助基準額の、生活扶助相当支出額に対する比率は、勤労控除を含めないと 69.3%、含めると 79.2%となる。なお生活扶助相当支出額は、消費支出額全体から、生活保護制度中の生活扶助以外の扶助に該当するもの (家賃・地代等=住宅扶助、教育費=教育扶助、医療診療代=医療扶助等)、生活保護制度で基本的に認められない支出に該当するもの (自動車関連経費等)、被保護世帯は免除されているもの (NHK 受信料)、最低生活費の範疇になじまないもの (家事使用人給料、仕送り金等) を除いたもの、とされる (社会保障審議会福祉部会、2003、p.2)。

¹⁹ とはいえ、厚生労働省による「生活扶助基準に関する検討会」では「年間収入階級第 1・十分位の消費水準」が検討のベンチマークとして使用されたので、制度変更の際は低所得世帯の消費実態が一応は考慮されていることになる。なお、生活保護基準の見直し過程について布川 (2008) が検証しており参考になる。

²⁰ 駒村 (2003) は自身の推計結果を含め、過去の一連の研究結果に基づく、生活保護の捕捉率はおよそ 2 割前後であ

また社会扶助ではなくまた最低賃金そのものではない、低賃金に対する給付、すなわち就労給付 (in-work benefit) のような形態での給付も考えられよう。最低賃金を含め、こうした政策が有効かどうかは、賃金収入分布と最低賃金の相対的水準によって決まってくる。

表 3：最低賃金の影響および社会扶助の捕捉性（1990 年代末）

	最低賃金の影響	社会扶助の捕捉性 ^(c)
Czech Republic	全被用者の2.5%	(a) ..
France	労働者の16.3%(2005年)	(a) 52~65%(1996年)
Germany	—	37%(1993年)
Ireland	非農林民間部門の被用者の4.5%	(a) ..
Japan	1.4%(2005年)	(b) 20%前後^(d)
Korea	13.1%(2008年)	(b) ..
Luxembourg	フルタイム被用者の15.1%(2005年)	(b) ..
Netherlands	全被用者の4.0%(2005年)	(b) 90%(1999年)
Poland	労働者の4.0%	(a) ..
Portugal	フルタイム被用者の4.0%(2005年)	(b) ..
Slovak Republic	全被用者の2~3%	(a) ..
Spain	全被用者の1~3%(2005年)	(b) ..
United Kingdom	全被用者の4%(2008年)	(b) 50~70%(1996年)
United States	時間給被用者の2.3%(2007年)	(b) 75%(1993年, Food Stamp)

出所: (a) Eurofound (2009)、(b) 労働政策研究・研修機構 (2009)、(c) Hernanz (2004)、(d) 駒村 (2003) に基づき筆者作成。

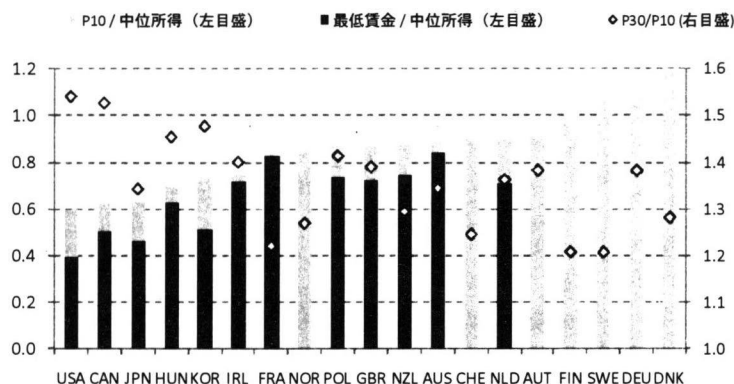
図 6 ではフルタイム就労者の下方賃金分布と最低賃金・第 I 十分位賃金の水準との関係を表わしている。下方賃金分布が狭くなっている国、すなわちフルタイム就労者の第 I 十分位賃金に対する第 III 十分位賃金の比率 (P30/P10) が小さい国では、最低賃金あるいは第 I 十分位賃金の中位可処分所得 (単身子どもなし) に対する比率は高い傾向にある。OECD (2009a) は、このような賃金分布をもつ国々では、低賃金稼得者 (=第 I 十分位の賃金水準の稼得者) でも、賃金だけで家族が最低限受け入れられる生活水準に到達することが可能であり、就労給付導入の必要性は低いと指摘している (OECD, 2009, p.198)。

日本についていえば、フルタイム就労者の下方賃金分布の指標 (P30/P10) はかなり狭い上、最低賃金や第 I 十分位賃金の水準も低い。したがって、最低賃金引き上げや就労給付の引き上げにより、低所得層の生活水準を引き上げようとするならば、かなり広範囲 (賃金分布でいう第 III 十分位近くまで) 影響が及ぶ可能性がある。表 3 でみたように、現在の日本における最低賃金の影響率が 1.4%と限定的であることを併せて考えれば、このように寛大な水準での最低賃金設定や就労給付導入についての政策合意形成は非常に困難なものと予想される。

ただし、この OECD データは、フルタイム就労者の賃金分布に関するものであるので、パートタイム就労者の賃金分布などをさらに検討し、最低賃金引き上げや就労給付導入の効果、とくに世帯単位での効果について精査する必要がある。

ると報告している。

図 6：フルタイム労働者の下方賃金分布と最低賃金・第 I 十分位賃金の水準（2005 年）



注：「P10」と「P30」は各々、フルタイム就労者の賃金分布の第 I および第 III 十分位を示す。ここでは「中位所得」は子どものいない単身世帯の中位可処分所得。フランスの P10 は最低賃金と重なっている。北欧三国、オーストリア、ドイツ、スイスには法定最低賃金がない。ドイツのデータは 2004 年のもの。
出所: OECD (2009a)。

(3) 最低賃金・社会扶助水準のバランスの再検討

先にみたように、日本の特徴として言えるのは、最低賃金と社会扶助水準の距離である。最低賃金と社会扶助水準の適正なバランスを考慮する場合には、社会扶助を受給していない者にたいする住宅給付・家族給付についてどのように考えるべきかが日本の場合にはポイントとなる。

また、社会扶助を受給していない低稼働就労者にたいする住宅給付・家族給付を考慮するなら表 2 に示されるように、最低賃金あるいは社会扶助水準の物価・賃金などによるスライド (Uprating) ばかりでなくその水準が勘案している要素間のバランスの見直し、すなわち改床 (Rebasing) も視野に入ってくる。

ひとつの方法として、標準生計費からこれらの要素間のバランスの見直しを行うことが考えられる。標準生計費の算出方法にはさまざまある²¹が、これを世帯類型ごとに算出することでバランスについて再検討することも考えられる²²。そうした算出方法の中で特に興味深いのは、標準生計費に組み込むべき費目を専門家が決めるのではなく、一般市民との対話の中で決める方法である。たとえば、Bradshaw et al. (2008) はこうした方法を使用し、最低所得水準を構築し、社会扶助 (Income Support) 制度を検討している。

具体的アプローチは相違するが、山田他 (2009) では、学生を除く 20 歳から 59 歳を対象に、世帯類型と収入を基準に調査対象者の割当を行った上、約 1500 サンプルの Web 調査を実施した。調査では、26 の消費項目 (耐久消費財や医療費、教育費、交際費、非貯蓄型の民間保険料等の項目を含む) のそれぞれについて、「切り詰めるだけ切り詰めて最低限いくら必要 (以下、K 調査と称す)」あるいは「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いくら必要 (以下、T 調査と称す)」という 2 通りの調査票により別々の 2 つの調査対象グループに金額を尋ねた²³。両調査の中央値および対応す

²¹ 各国で行われている様々な算出方法についてのレビューについては、Fisher(2007)が参考になる。

²² ここでの「再検討」とは、標準生計費を最低所得保障の水準にするべき、という意味ではなく、あくまで要素間 (たとえば個人と世帯のバランス、住宅給付の考慮など) のバランス検討にたいする材料として使用すべきである、という意味で用いている。

²³ なお Web 調査の利点を活かし、これらの個別項目の合計が、常に自動的に計算され、対象者にその合計額を確認する

る生活補助基準額が表4に示されている。

生活扶助と母子加算ならびに児童養育加算を考慮した生活保護基準は、夫婦＋子ども2人あるいは夫婦＋子ども3人世帯でK調査とT調査の両方の中央値をとともに上回る額となっている。また、単身、夫婦のみ世帯では、生活保護基準の方が低くなっている。ただし、教育扶助や住宅扶助特別基準をさらに加えた保護基準（右3列）は、子どもがいる世帯の場合、ちょうどK調査とT調査の中央値の間に入る水準となっている。また単身世帯の生活保護基準額については、K調査、T調査のいずれの中央値も下回る金額となっている。

表4：主観的調査に基づく標準生計費（2009）

	生活扶助＋母子・児童養育加算				＋教育扶助＋住宅扶助特別基準				
	K調査		保護基準	T調査	K調査		保護基準	T調査	
単身	10.2	>	8.4	<	14.5	>	13.7	<	21.1
夫婦のみ	13.2	>	12.9	<	19.0	=	19.8	<	27.5
夫婦＋子1人	13.4	<	17.3	<	19.3	<	24.5	<	27.6
夫婦＋子2人	15.7	<	20.9	>	20.6	<	28.5	<	29.2
夫婦＋子3人	17.2	<	23.7	>	23.5	<	31.6	<	32.7
単身＋子1人	11.6	<	13.5	<	17.2	<	20.7	<	24.1

注：大人は20-40歳、子どもは1人目に6-11歳、2人目は12-15歳（中学生）、3人目がいる場合には1人目と2人目を6-11歳、3人目のみ12-15歳（中学生）と仮定。保護基準は1級地1基準で算出。生活扶助として1類と2類のみ考慮。ニードについての尋ね方は、K調査では「切り詰めるだけ切り詰めて最低限いくら必要」、T調査では「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いくら必要」としている。表示額は月額（万円）であり、K調査とT調査のそれぞれの中央値を示している。

出所：山田他（2009）に基づき筆者作成。

以上のように、主観的調査に基づく標準生計費であっても、現行の生活保護基準について、子どもの有無によるニードの相違や世帯規模の大きさによるニードの相違など一定の示唆を与えてくれるものであり、社会扶助における要素間のバランスを検討する上で、今後さらに発展が待たれる研究領域といえよう。

4. 結びにかえて

本稿では、国際機関（おもに経済協力開発機構（OECD））を中心とする国際比較データを活用し、日本のワーキング・プア率の高さを指摘した上、最低賃金や社会扶助の水準について基本的な事項を概観することで、日本におけるそれらの水準の相対的位置の適正性について検討した上、それらの水準の背後でどのように目標性が設定されているか、そして実際にどのようにそれが最低賃金・社会扶助などの個別具体的な社会政策に反映されているのか、ということ、OECDを中心とする最近の国際比較データから検討した。

その結果、明らかになった日本の特徴は6点ある。第一に、日本は最低賃金と社会扶助の水準が比較対象国の中で最も接近していることである。また日本の社会扶助受給者および最低賃金稼得者の賃金の水準は、中位等価所得50%（＝相対的貧困）ラインを挟む水準にある。第二に、最低所得保障水準の順番に関し、高齢最低所得保障が社会扶助より低い、という少数派に属している点である。第三に、社会扶助（生活保護）の水準のみに注目した場合の給付水準は比較対象国の中でかなり高い方に位置するこ

ような調査設計となっている。さらに、すべての調査項目に回答しない限り、謝礼として与えられるポイントが提供されない調査設計となっている。そのため、回答者の調査票に欠損値は存在していない。

とである。第四に、日本は社会扶助水準の高さにも関わらず、失業給付受給資格のない単身、子どものいる夫婦世帯、ひとり親世帯の合計純所得は比較対象国の中で中間ほどに位置することである。これは日本以外の多くの国では、家族給付（給付つき税額控除を含む）および住宅給付が社会扶助とは別途存在しており、社会扶助を補完する役割を果たしているからである。つまり、国際的パースペクティブから社会扶助の水準を検討する際、社会扶助のみに注目することは、ミスリーディングな政策を誘導してしまう危険性がある。第五に政府による最低所得水準（MIS）を最低賃金として具体化させ、そこを出発点として社会保障給付や社会扶助に展開させている諸外国と比較すると、社会扶助から最低賃金へという（2008年の最低賃金法改訂における）日本の展開方向は逆向きになっている。最後に（限定的な証拠しかないが）日本において最低賃金の影響も社会扶助の捕捉も決して高い方ではない。

さらに国際比較分析を通じて浮かび上がった、今後の課題として、①フルタイム就労者ばかりでなくパートタイム就労者の賃金分布を勘案した最低賃金や就労給付（in-work benefit）の効果の測定、②標準生計費調査等を利用した社会扶助水準を構成する要素間のバランスの再検討、などが必要であることを指摘しておく。

参考文献

- [1] Abe Aya (2006) "Empirical Analysis of Relative Deprivation and Poverty in Japan," *IPSS Discussion Paper Series*, No. 2005-7, National Institute of Population and Social Security Research, Tokyo.
- [2] Adema, Willem (2006) "Social Assistance Policy Development and the Provision of a Decent Level of Income in Selected OECD Countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No.38.
- [3] Bradshaw, Jonathan, Sue Middleton, Abigail Davis, Nina Oldfield, Noel Smith, Linda Cusworth and Julie Williams (2008) *A Minimum Income Standard for Britain: What People Think*, Joseph Rowntree Foundation, York (<http://www.jrf.org.uk/publications/minimum-income-standard-britain-what-people-think>, アクセス日：2009年7月1日).
- [4] 中央最低賃金審議会（2009）「平成21年度地域別最低賃金額改定の目安について（平成21年7月29日答申）」（<http://www.mhlw.go.jp/za/0828/a02/a02.pdf>, アクセス日：2009年9月3日）
- [5] Eardley, Tony, Jonathan Bradshaw, John Ditch, Ian Gough, and Peter Whiteford (1996) *Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report*, HMSO, London.
- [6] European Commission (2009) Social protection systems in Member States – MISSOC (http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/missoc_en.htm, アクセス日：2009年9月3日)
- [7] European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2009) *Wage formation in the EU*, Eurofound, Dublin. (<http://www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tn0808019s/tn0808019s.pdf>, アクセス日：2009年10月3日)
- [8] European Parliament, Committee on Employment and Social Affairs (2008) *Draft on Promoting Social Inclusion and Combating Poverty, including Child Poverty, in the EU*, 2008/2034(INI).
- [9] Fisher, Gordon (2007) "An Overview of Recent Work on Standard Budgets in the United States and other Anglophone Countries," *Poverty Guidelines, Research, and Measurement*, United States Department of Health and Human Services. (<http://aspe.hhs.gov/POVERTY/papers/std-budgets/report.pdf>, アクセス日：2009年5月10日)

- [10] Hernanz, Virginia., Franck Malherbet and Michele Pellizzari (2004) "Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of Evidence," *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No.17.
- [11] 駒村康平 (2003) 「低所得世帯の推計と生活保護制度」『三田商学研究』Vol.46, No.3, pp.107-122.
- [12] OECD (2007a) *Benefit and Wages 2007*, OECD, Paris. (日本労働組合総連合会 (連合) 総合政策局訳 (2008) 『図表でみる世界の最低生活保障 : OECD 給付・賃金インディケータ』明石書店)
- [13] ——— (2007b) *Taxing Wages 2006/2007*, OECD, Paris.
- [14] ——— (2008) *Growing Unequal*, OECD, Paris.
- [15] ——— (2009a) *Employment Outlook 2009*, OECD, Paris.
- [16] ——— (2009b) *Pensions at a Glance 2009*, OECD, Paris.
- [17] 岡伸一 (2007) 「社会保険と公的扶助の連携—国際比較からの考察」『週刊社会保障』No.2454 : 44-49.
- [18] 労働政策研究・研修機構 (2008) 『欧米諸国における最低賃金制度』、JILPT 資料シリーズ、No.50.
- [19] ——— (2009) 『データブック国際労働比較 2009』労働政策研究・研修機構。
- [20] 社会保障審議会福祉部会 (2003) 『生活保護制度の在り方についての中間取りまとめ 関係資料 (第7回資料2)』 (<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/12/s1216-5.html>、アクセス日 : 2009年10月7日)
- [21] 埋橋孝文 (1999) 「公的扶助の国際比較—OECD24カ国のなかの日本の位置」『海外社会保障研究』127号、pp.72-82.
- [22] Veit-Wilson, John (1998) *Setting Adequacy Standards: How Governments Define Minimum Incomes*, The Policy Press, University of Bristol.
- [23] Wolff, Pascal (2009) "Population and Social Conditions," *Eurostat: Statistics in Focus*, 46/2009.
- [24] 山田篤裕・駒村康平・四方理人・田中聡一郎 (2009) 「『主観的貧困調査』の概要」『格差と社会保障のあり方に関する研究 (厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究平成20年度報告書)』, pp.143-156 (2009.3).

低所得者に対する住宅保障のあり方*

－生活満足度と住宅－

東京国際大学

上枝朱美

1. はじめに

生活する上で住宅は、必要である。住宅に居住することから得られる住宅サービスは、効用に影響を与えている。そしてどのような住宅に居住するかによって健康やライフスタイル、家族のあり方も変化している。

日本では、持家の1住宅当たり居住室数が5.91室、延べ面積が121.67㎡であるのに対して、借家では1住宅当たり居住室数が2.84室、延べ面積が45.59㎡となっている¹。賃貸住宅は、持家の半分以下の広さとなっている。平成17年で一般世帯の約2/3は持家(62.1%)に住んでおり、民営の借家27.0%、公営の借家(都道府県営住宅、市町村営住宅)が4.5%と民営・公営の借家に居住している世帯が約3割、そして給与住宅(社宅、公務員住宅など)が3.2%、公団・公社の借家が2.1%となっている²。日本で持家率が高いのは、これまで持家重視政策がとられたためと言われている。持家を取得するには頭金を用意し、住宅ローンを組むことが多い。しかし、低所得であれば、ローンを組むことは難しい。所得が原因で持家を取得できない世帯に対して政策を行わなくていいのだろうか。また行おうとした場合、どのような住宅政策が望ましいだろうか。

最低生活保障は、収入のみではなく、様々なニーズが保障されることが必要であり、そこには住宅も含まれる。では住まいの最低生活保障とは何だろうか。ただ住む所があるだけでは、不十分であろう。どのような住宅の設備が必要で、どのような住宅の不具合を解消すべきだろうか。

本稿では、生活満足度を与える要因として、とくに住宅の設備と住宅の不具合の影響に焦点をあてて分析を行う。まず日本の住宅の状況と居住している住宅に対する満足度についての調査結果について説明する。次にこれまで行われてきた生活満足度に関する研究について紹介する。そして『2008年度社会生活調査』を使って生活満足度についての分析を

*本稿は、厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究「低所得者の実態と社会保障のあり方に関する研究」の一環である。2010年3月4日(木)に行われたワークショップの出席者の皆様から有益なコメントを頂いた。ここに記して感謝の意を表したい。なお残された誤りは筆者の責任である。

¹ 「平成20年住宅・土地統計調査(速報集計)結果の概要 第2章 住宅の状況」
(<http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2008/pdf/giv02.pdf>)参照。

² 「平成17年国勢調査 第1次基本集計結果「結果の概要」」
(<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2005/kihon1/00/zuhyou/syuyou1.xls>)参照。

行う。

分析の結果、賃貸住宅については部屋数を増加させ、持家については収納スペースを増やすこと、またどちらに居住する場合にも日当たりをよくすることによって生活満足度を高めることができることがわかった。しかし、賃貸住宅に居住する場合は、自ら増改築や改装を行うことは難しい。経済的な理由により、広い面積や部屋数の多い住宅に引っ越すことが困難な場合には、賃貸住宅居住者に対する家賃補助政策が必要であろう。

2. 住宅の状況と満足度

人々は、収入などの経済的状況や仕事によって住む住宅を選択している。年齢とともに持家率は上昇しているが、低所得であれば希望しても持家に住むことは難しいだろう。

居住する住宅によって世帯の経済的状況はどのような違いが見られるだろうか。住宅の所有別の年間収入や資産については、表1のとおりである。持家住宅に住んでいる世帯の年間収入が約700万円(696万円)であるのに対して、民営借家・借間に住む世帯の収入は537万円であり、公営借家に住む世帯の年間収入は400万円、都市再生機構・公社等の借家に住む世帯の年間収入は523万円である。金融資産についても同様に、持家世帯の資産額は賃貸住宅居住世帯よりも多いことがわかる。

表1 住宅所有別の世帯の年間収入と資産額

単位：千円

	平均	持家(世帯主又は家族の名義)		民営借家・借間	公営借家	都市再生機構・公社等借家	給与住宅	
		一戸建	その他					
年間収入	6,963	7,386	7,364	7,562	5,372	4,001	5,228	7,679
資産総額	39,004	46,477	47,867	35,250	8,332	6,651	9,933	14,728
(金融資産)	9,503	10,425	11,037	5,483	5,054	4,830	7,939	10,394
(実物資産)	29,501	36,052	36,830	29,767	3,278	1,821	1,993	4,334

出所『平成16年全国消費実態調査』「第7表 住居の所有関係別1世帯当たり資産額」より抜粋

「住宅市場動向調査(2008年度)」(国土交通省)では平成19年4月から平成20年3月までに住宅を購入あるいは賃貸住宅に引っ越した人³に対して調査を行っている。その結果、世帯年収(平均)は、分譲住宅が709万円、注文住宅694万円、リフォーム住宅672万円、中古住宅616万円、民間賃貸住宅は452万円であった。分譲住宅購入者の年収と比較すれば民間賃貸住宅入居者の年収は約6割の水準である。

³ 注文住宅、分譲住宅、民間賃貸住宅については入居済みの人が対象である。

http://www.mlit.go.jp/report/press/house02_hh_000022.html 参照。

それでは、人々は居住している住宅について満足しているのだろうか。また、住宅ローンを組んで持家を取得した場合、住宅ローンの支払いによって家計の状況はどうなっているだろうか。そして、賃貸住宅居住者は家賃支払いをどのように感じているのだろうか。

「平成 20 年住生活総合調査」(国土交通省)によれば、現在居住している住宅について満足しているのは 18.9%であり、「非常に不満」「多少不満」を合わせた割合は 32.0%であった⁴。住宅・住環境の中で最も重要と思うものは、「火災・地震・水害などに対する安全」が 14.7%、「治安、犯罪発生の防止」が 13.2%、「地震・台風時の住宅の安全性」が 11.7%。「日常の買い物、医療・福祉施設・文化施設などの利便」は 8.3%、「住宅の広さや間取り」は 7.1%であり、安全性を重要視していることがわかる。住宅ローンを支払っている世帯は約 1/3 (32.9%) で、返済額の平均は月額 9.9 万円であった。ローン返済額に対して「生活必需品を切りつめるほど苦しい」が 11.4%、「ぜいたくはできないが、何とかやっつけられる」が 60.8%、「ぜいたくを多少がまんしている」が 19.6%、「影響ない」が 8.1%となっている。一方借家に居住する世帯の家賃及び共益費の平均は月額 5.8 万円であった。家賃に対する評価は、「生活必需品を切りつめるほど苦しい」が 10.0%、「ぜいたくはできないが、何とかやっつけられる」が 52.2%となっている。住宅ローンや家賃の支払いにより、生活必需品の購入にまで影響している世帯が存在していることがわかる。

「平成 20 年住生活総合調査」では、今後の住み替え・改善についても尋ねている。意向がない世帯はその理由として、「現在の住まいに満足しているから」41.4%、「何とかしたいが資金がなくあきらめているから」22.5%、「住み慣れているので離れたくないから」9.8%であった。住み替え・改善の意向がある世帯のうち、実現に際し困っている点をあげている世帯は 64.3%となっている。その理由としては、「預貯金や返済能力が不足している、またはその可能性がある」が 37.3%、「支払い可能な額の範囲で、立地、広さ・間取りなど気に入った住宅がない」が 23.1%となっている(複数回答)

住宅ローンや家賃の支払いによって生活が苦しい世帯が 1 割以上存在する。また経済的理由によって住み替えをあきらめている場合が存在することがわかる。

3. 生活満足度に関する先行研究

生活満足度については、近年所得格差や自分の属性と類似した集団と比較した相対的所得格差との関連で研究が行われている。

まず白石・白石(2006)は、幸福度に関する先行研究についてまとめている。幸福感(happiness)は、Well-being(厚生・幸福・健康)や Life satisfaction(生活満足度)といった言葉でも表されているとし、Well-being は「人々の人生の positive な評価」であり、「肯定的な感情、関与、満足と価値が含まれている」としている。幸福(Well-being)については、 $2 \times 2 = 4$ つの側面で表される(図 1)。縦軸は、周囲の環境に存在する外的な性質(outer

⁴ 平成 15 年までは住宅需要実態調査であった。「平成 20 年住生活総合調査」については、http://www.mlit.go.jp/report/press/house02_hh_000033.html 参照。