

の企業について求める。具体的には、就労者レベルのデータに基づき推定された回帰式(2)から推計される誤差項の平均値を各企業について求め、企業レベルのデータを求める。

$$\phi_j = \tau_j \beta + u_j \quad (3)$$

推定式(3)において、企業における固定効果(τ_j)は、観測されない企業間での属性バリエーション(u_j)から独立であると仮定する。ここで、 ϕ_j と u_j が推定誤差なしに観察可能なならば、 N 種類の施策群それぞれに関する主成分得点の固定効果を操作変数として投入し、第 j 番目の企業における就労者の出生率に対する回帰式(3)を、各企業の正規就労者数(m)による加重回帰分析を用いて推定することができる。すなわち、 $\beta = 1/m(\tau_j)^{-1}(\tau_j \phi_j)$ である。ここでは、企業間主成分得点(τ_j)を外生と仮定しているため、Staiger and McClellan モデルにおける推定誤差は存在しない。したがって、推定誤差を修正するためのコメント行列による調整は行っていない。

6 推定の結果

本章で、最終的に回帰分析の対象とするのは、企業票を結合することができ、回帰分析に必要な変数に欠損値がなかった78企業中62企業、4,262人中2,520人(女性615人、男性1,905人)である。

表12-3は、第1段階における就労者レベルでのfixed-effects logit推定法((1)式)による結果を男女別に示したものである。男女ともに、年齢と既婚が出生確率を有意に押し上げているのに対して、現在の子どもの数と親との同居が今後の出生確率を引き下げていることがわかる。男女の違いで特徴的な変数は、大卒以上ダミーである。女性の場合大卒以上であるかどうかが生確率に無相関であるのに対して、男性の場合は、大卒以上ダミーが生確率に有意に正に作用している。

表12-4は第2段階(3式)における企業レベルでの推定結果を示している。全12施策に対する企業間主成分総得点に対する結果が女性と男性とで異なる。女性の場合は、総体として企業間主成分総得点が生確率を有意に正に押し上

表12-3 今後の出生確率の推定(fixed effects logit推定法)

説明変数	女性(N=615)		男性(N=1,905)	
	係数	標準誤差	係数	標準誤差
年齢	0.232	(0.095)**	0.198	(0.071)***
年齢の2乗	-0.003	(0.001)**	-0.004	(0.001)***
既婚	1.876	(0.309)***	3.226	(0.203)***
大卒以上	-0.355	(0.255)	0.306	(0.140)**
現在の子どもの数	-1.401	(0.198)***	-1.196	(0.089)***
親と同居	-0.393	(0.232)*	-0.399	(0.177)**
非正規	-0.072	(0.341)	0.833	(0.481)*
労働時間(対数)	-0.359	(0.426)	-0.092	(0.251)
時間当たり賃金(対数)	-0.014	(0.047)	-0.059	(0.041)
市区町村内の待機児童率	-1.747	(8.464)	2.306	(4.451)
対数尤度	-241.951			
	-719.725			

注：***1%水準で有意。**5%水準で有意。*10%水準で有意。
出所：「職場環境と少子化の関連性に関する調査」(2007年)を基に筆者が集計。

表12-4 両立支援策に対する企業間主成分得点が生確率に与える効果

説明変数	女性(N=56)		男性(N=62)	
	係数	標準誤差	係数	標準誤差
全12施策群	0.262	(0.085)***	0.010	(0.013)
定数項	0.278	(0.062)***	0.114	(0.025)***
R ²	0.363			
施策群I	0.066	(0.049)	0.0003	(0.019)
施策群II	-0.100	(0.068)	-0.067	(0.041)
施策群III	0.105	(0.075)	0.073	(0.041)*
施策群IV	0.156	(0.041)***	-0.029	(0.023)
定数項	0.254	(0.052)***	0.117	(0.022)***
R ²	0.511			
	0.274			

注：***1%水準で有意。**5%水準で有意。*10%水準で有意。
出所：「職場環境と少子化の関連性に関する調査」(2007年)を基に筆者が集計。

げているのに対して、男性の場合は全く無相関となっている。さらに、Propensity Score Matching推定法や操作変数による2段階推定法と異なり、GMM推定法では複数の施策を同時に回帰分析に投入可能であるため、(施策群I)〜(施策群IV)に対する企業間主成分得点を投入した。結果、野口(2007)と同様、女性の場合は、(施策群IV)が、企業内の今後の出生確率に対して有意に正の

効果があるのに対して、男性就労者については、〈施策群 III〉に正の効果認められたが有意性がさほど高いとはいえない。

他の施策群と比べて、「勤務地限定制度」「結婚・出産退職者のための再雇用制度」「会社による託児所利用支援」と「在宅勤務制度」を含む〈施策群 IV〉の整備が遅れているのは、これらの支援策が企業にとってコスト負担の大きい施策であることが一因となっている可能性がある。したがって、こうした両立支援策の導入コストの大きさや、企業の生産性との関わりについて検証する必要があるが、これは本章における分析の範囲ではない¹⁰⁾。本研究が分析の対象としたのは、労働組合の存在する職場で所得や制度面で全国平均よりも相当程度良好な環境の下で就労している者である。にもかかわらず、回帰分析の結果から言えることは、整備が進んだ既存の制度だけでは出生行動を促すことにはや限界にきているということである。

7 政策的含意と今後の課題

本章での分析の結果、(1)制度整備に対する就労者の評価には、認知度が大きく影響していること、(2)大企業の持つ特性は、両立支援策の使いやすさに対する企業内外での評価とおおむね正の相関があること、他方、(3)大企業の特性は、いずれも、女性の非正規就労者の制度評価とは有意に負の相関があること、(4)女性就労者の場合、両立支援策は全般的に将来の出生意欲を有意に引き上げ、特に現在の職場において整備が遅れている「勤務地限定制度」や「結婚・出産退職者のための再雇用制度」等を含む施策群が将来の出生行動を促すことがわかった。

(1)について、注目すべきは、過去における出産経験よりもむしろ婚姻が制度に対する認知度、ひいては企業内 (within-firm) 主成分得点を高める重要な要因であるという点である。この点については、別途、婚姻と両立支援策の因果関係に対する分析が必要であるが、他の OECD 諸国に比べ非常に低い婚外子比

率に象徴されるように、出産の前提として婚姻ありきという日本人の家族形成のあり方が婉曲的に反映された結果とも解釈することができ、いずれにしても、今後の政策課題としては、労働組合等企業内での組織を通じて、企業内の就労者に対する両立支援策の周知徹底を図ることが肝要である。

(2)と(3)については、女性就労者の場合、正規と非正規とでは両立支援策に対するアクセスに何らかの構造的な隔たりがあると考えられる。しかし、非正規の企業内主成分得点と企業規模とは無相関であり、また、非正規の評価が総じて高かった〈施策群 IV〉に対する評価がむしろ大企業で高い傾向にあることから¹¹⁾、必ずしも大企業において非正規就労者の制度へのアクセスが正規と比べて悪いと断定することはできない。本調査では、各企業に対して正規と非正規による両立支援策への適用を調査しておらず、両者のアクセスリテイアの相違の背景について詳らかにすることはできない。

(4)の回帰分析については、現状普及が相対的に遅れている支援策の導入コストや生産性との関わりを検討しなければならぬ。興味深いのは、女性の場合、この〈施策群 IV〉に対する非正規就労者の企業内評価が高いという点である。就労形態を調整してもなお出生意欲に有意な効果をもたらす支援策が、非正規という流動性の高い就労者に高い評価を得ていることから、個々の企業にのみ両立支援策に対する負担を強いるのではなく、労働の流動化も含め、労働市場全体としても一歩踏み込んだ構造改革が必要な時期にさしかかっているのではないだろうか。ただし、本研究が用いたデータには、統計分析に耐えるだけの男性の非正規就労者は含まれておらず、男女の構造上の違いについては今後の研究を待たなければならない。

最後に、本研究が得た結果を無制限に一般化することはできないことを今一度強調しておく。本研究で用いたデータは、就労者・企業ともに無作為抽出ではない。したがって、サンプリング・バイアスを調整するには限界がある。また、調査対象者は、正規にしろ、非正規にしろ、所得や制度面で全国平均よりも恵まれた環境で就労している者である。両立支援策の出生意欲に対する真の

11) 詳細な相関図については、野口(2008)を参照のこと。

10) 両立支援策導入コストや企業の生産性との関わりに関する先行研究については、本書の第2章(酒井・高畑)に詳細にまとめられているので、それを参照のこと。

効果を測定するためには、全国規模での無作為抽出による Employee-Employer Matching Data, さらに理想をいえば、夫婦または世帯を時系列で追跡することの可能なパネル・データの整備が待たれる。

(付記) 本章に対して、国立社会保障・人口問題研究所一般会計プロジェクト「職場・家庭・地域環境と少子化との関連性に関する理論的・実証的研究」(主査・樋口美雄)ワークショップ(2008年12月), 及び、労働市場研究委員会東西コンファレンス(2009年11月)の参加者より多数の有益なコメントを頂戴した, 記して感謝する。本章のすべての誤りは、筆者に帰するものである。

参考文献

- 阿藤誠, 2000, 『現代人口学——少子高齢社会の基礎知識』, 日本評論社。
- 織田輝哉, 1994, 「出生行動と社会政策(2)——ガイネット調査による出生行動の分析」, 社会保障研究所編『現代家族と社会保障』, 東京大学出版会, pp. 151-180。
- 川口章, 2002, 「ファミリー・フレンドリー施策と男女均等施策」『日本労働研究雑誌』第44巻第6号: 15-28。
- 「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議, 2007, 「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議各分科会における「議論の整理」及びこれを踏まえた「重点戦略策定に向けての基本的考え方」について(中間報告) (http://www8.cao.go.jp/shoutshi/kaigi/ouen/pdf/th.pdf)。
- 齋藤堯幸・福久洋, 2006, 「関連性データの解析法——多次元尺度構成法とクラスタ分析」, 共立出版。
- 滋野由紀子, 2006, 「就労と出産・育児の両立——企業の育児支援と保育所の出生率回復への効果」, 樋口美雄・財務省財務総合政策研究所編『少子化と日本の経済社会』, 日本評論社, 第3章所収, pp. 81-114。
- 滋野由紀子・大日康史, 2001, 「育児支援策の結婚・出産・就業に与える影響」, 岩本康志編『社会福祉と家族の経済学』, 東洋経済新報社, 第1章所収, pp. 17-50。
- 滋野由紀子・松浦克己, 2003, 「出産・育児と就業の両立を目指して——結婚・就業選択と既婚・就業女性に対する育児休業制度の効果を中心に」『季刊社会保障研究』第39巻第1号: 43-54。
- 駿河輝和, 2002, 「女性の出産と就業継続の両立支援について」, 厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業(H11-政策-009)平成13年度報告書『少子化に関する家族・労働政策の影響と少子化の見通しに関する研究』第2章, pp. 125-141。
- 駿河輝和・張建華, 2003, 「育児休業制度が女性の出産と継続就業に与える影響について」『季刊家計経済研究』第59号: 56-63。
- 塚原康博, 1995, 「育児支援政策が出生行動に与える効果について」『日本経済研究』第28号: 148-161。
- 西本真弓・駿河輝和, 2002, 「ゼロ可変カウントデータモデルを用いた育児休業制度

に関する実証分析」『日本統計学会誌』第32巻第3号: 315-326。

野口晴子, 2007, 「企業による多様な『家庭と仕事の両立支援策』が夫婦の出生行動に与える影響——労働組合を対象とした調査の結果から」『季刊社会保障研究』第43巻第3号: 244-260。

野口晴子, 2008, 「『家庭と仕事の両立支援策』に対する就労者の認識・企業の認識——2007年における労働組合を対象とした調査の結果から」国立社会保障・人口問題研究所『職場・家庭・地域環境と少子化との関連性に関する理論的・実証的研究(平成20年度報告書)』, pp. 259-300。

樋口美雄, 1994, 「育児休業制度の実証分析」, 社会保障研究所編『現代家族と社会保障』, 東京大学出版会。

森田陽子・金子能宏, 1998, 「育児休業制度の普及と女性雇用者の勤続年数」『日本労働研究雑誌』第459号: 50-62。

山口一男, 2005, 「少子化の決定要因と対策について——夫の役割, 職場の役割, 政府の役割, 社会の役割」『季刊家計経済研究』第66号: 57-67。

脇坂明, 1999a, 「育児休業利用に関する企業・事業所の違い」『岡山大学経済学会雑誌』第30巻第4号: 185-211。

脇坂明, 1999b, 「仕事と家庭の両立支援制度の分析——『女子雇用管理基本調査』を用いて」『家庭にやさしい企業』研究会報告書『女性労働協会』, pp. 16-42。

脇坂明, 2001, 「仕事と家庭の両立支援制度の分析——『女子雇用管理基本調査』を用いて」, 猪木武徳・大竹文雄編『雇用政策の経済分析』, 東京大学出版会, pp. 195-222。

Staiger, D. and M. McClellan, 2000, "Comparing the Quality of Health Care Providers," in Alan Garber, ed., *Frontiers in Health Policy Research*, Volume 3, The MIT Press, Cambridge MA, pp. 113-136.

少子化・次世代育成施策の評価と展望

Child-related policies in Japan: What should be done to improve children's well-being?

大石 亜希子 *

Abstract

The purpose of this article is to assess the effectiveness of family policies in Japan which aim to raise both fertility and children's well-being. International comparison shows that Japan ranks below the OECD average in terms of the access to licensed childcare services as well as public spending on families, resulting in a trade-off between family and work for Japanese women. It is recommended that the government should put more emphasis on in-kind benefits, rather than in-cash benefits such as newly-introduced "Child Allowance," to child-rearing families.

Key words: family policies (家族政策), declining fertility (少子化), Child Allowance (子ども手当), childcare services (保育サービス)

1. はじめに

1.57 ショック以降、日本ではエンゼルプラン (1994 年) を始めとして数多くの少子化対策が講じられてきた。それにもかかわらず、日本の合計特殊出生率は 2009 年でも 1.37 にとどまり、韓国 (1.19: 2008 年)、イタリア (1.41: 同)、ドイツ (1.38: 同) と並んで OECD 諸国の中でも出生率が顕著に低い国の一つとなっている。

少子化対策については、出産という個人のプライベートな領域に政策は介入すべきではないという根強い意見があるのに加えて、出生率を反転させるために財源を投入するよりも低出生社会を前提にした社会保障制度を構築すべきだという意見も多くある。実際、日本の人口ピラミッドをみると団塊ジュニア世代 (1971 ~ 74 年生まれ) が 40 歳に近づいており、今後、より若い世代の出生率が上向いても少子高齢化の趨勢に影響を与えるほどのインパクトをもちえないことは明らかである。

それにもかかわらず、少子化への政策対応が必要となるのは、現在のような低出生率が人々の希望に沿ったものではなく、制度的な不備によってもたらされていると考えられるからである。たとえば、夫婦の理想とする子ども数も数は 2.48 人と人口置換水準 (2.08 人) を超えているのに対して予定子ども数も数は 2.11 人、現存子ども数は 1.77 人というように大きなギャップが存在しており、理想を表現できない理由の第 1 にには経済的な要因があげられている (国立社会保障・人口問題研究所「第 13 回出生動向基本調査」2005 年)。また、少子化をもたらし重要な要因に晩婚化・未婚化があるが、近年の研究では若年層の就業環境の悪化が初婚年齢の上昇をもたらししていることが明らかに

* Akiko Sato Oishi (千葉大学法経学部准教授) Associate Professor, Faculty of Law and Economics, Chiba University

されている(酒井・樋口 2005)。したがって、人々が希望するライフスタイルが実現できるよう政策を講じ、子育ての可能な環境を整えることには意義がある。

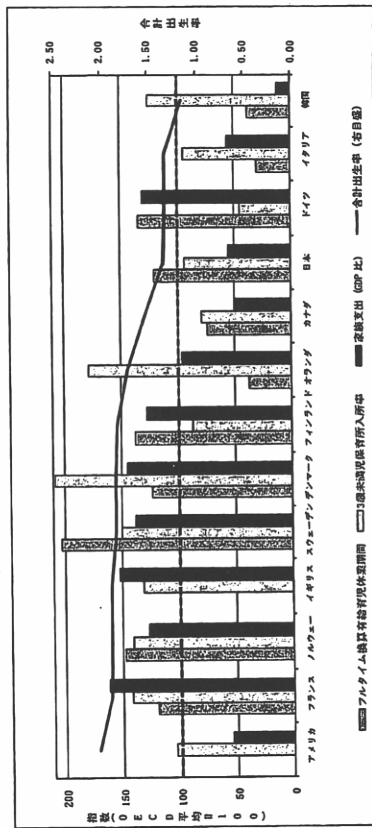
さらに人口学的側面以外からも、子どもや家族に対する施策への要請が強まっている。日本の子どもの貧困率は14.2% (2006年)とOECD平均を上回っており、2000年以降の上昇幅も大きい。少子化の進む日本において子どもへの貧困が深刻化しているのは皮肉というほかないが、次世代を担う子ども一人ひとりが健全な成長を遂げられる社会の構築が求められている。

そこで本稿では、国際比較を通じて日本における少子化・次世代育成支援施策の評価を試みるとともに、政策イシューとなつてきている待機児童問題や子ども手当について考察し、今後の方向性を展望する。本稿の構成は以下の通りである。第2節ではOECDのデータベースから各国の家族政策を比較し、日本の特徴と課題を把握する。第3節では、深刻化する待機児童問題を都市問題の視点からとらえる。第4節では、子ども手当など経済的支援にまつわる問題点を指摘する。第5節はまとめである。

2. 国際比較でみる日本の家族政策

日本の家族政策の特徴を、OECDのFamily Databaseを利用して国際比較の視点からとらえたものが図1である。指標として、①フルタイム換算有給育児休業期間、②3歳未満児保育所入所率、③家族支出(GDP比)を用いている。育児休業に関しては、制度で保障されている休業期間の長さだけでなく、所得保障のレベルも重要となるので「休業期間×所得代替率=フルタイム換算有給休業期間」を制度充実度の指標に用いている。

図1 国際比較でみる家族政策の特徴



(資料) OECD Family Database より筆者作成。

主要国のフルタイム換算有給育児休業期間は30~35週に収束している。これは、休業期間が長い国は休業給付の所得代替率が低く、逆に休業期間が短い国は所得代替率が高い傾向にあるためである。OECD平均を100とする指数で見ると、スウェーデンが突出して高いが、これは休業期間が長く(72週)、所得代替率も高い(73%)ためである。その一方で、イギリスやアメリカのように有給の育児休業制度を設けていない国や、オランダのようにごく短期間の休業だけ設けている国も

ある。

3歳未満児の保育所や幼稚園への通所率はデンマークとオランダが突出している。デンマークでは3歳未満児の63%が通所しているのに対し、ドイツの通所率は14%にとどまる。日本の通所率(28%)はドイツより高いものの、OECD平均より大幅に低い。オランダやイギリスは育児休業保障が手厚い代わりに保育サービスの整備と短時間勤務の権利付与を通じて、子どもが幼い時期からの就業を可能としている。一方、フィンランドは有給と無給の育児休業を合わせれば3歳まで休業が可能なので、通所率は低い。

家族支出の規模を比較する。ここでの家族支出には、①子どものいる世帯を対象とする現金給付(児童手当のほか、ひとり親手当、育児休業給付等を含む)、②子どもがいる世帯を対象とする現物給付(保育や就学前教育、住宅供給を含む)、③家族を対象とする租税支出(所得控除、税額控除等)から成っている。先進主要国の家族支出はGDP比で3%以上(OECD平均は2.3%)に達するが、日本は1.29%に過ぎず、平均を大幅に下回っている。保育サービスへの公的支出の少ないドイツは、児童手当が手厚いので支出規模ではデンマークやスウェーデンに比肩している。

以上を類型化すると、①親による家庭での育児を重視し、児童手当や育児休業給付(親手当)を拡充しながらも保育サービスの整備には消極的なタイプ(ドイツなど)、②育児期の休業保障は手薄い半面、子どもが幼い時期からの就業と子育ての両立に重点を置くタイプ(オランダやイギリス、アメリカ)、③充実した育児期の休業保障と幼少時からの保育サービスで親による選択の幅が大きいタイプ(北欧諸国、フランス)の3つに大別できる。

これらの施策と出生率の関連をみると、相対的に出生率の高い国々は、OECD平均以上に保育サービスへのアクセスが良く、家族支出のレベルも高い。その半面、育児休業制度が充実していることは必ずしも高出生率と関連していない。つまり、出生率への影響という点では保育サービスの拡充や経済的な支援がより有効であることが示唆される。

そうした点から日本の家族政策を評価すると、これまでは諸施策の中でも育児休業制度の拡充が先行しており、フランスがとれていないことがわかる。こうした育児休業制度先行型の家族政策の問題点として、以下の3点を挙げることができよう(大石 2010)。第1に、代替要員確保等の負担が事業主にかかるため、女性に対する労働需要の減少と賃金低下をもたらしている可能性がある。第2に、保育サービスの拡充が遅れたために待機児童問題が深刻化している。第3に、育児休業を取得する女性労働者は高賃金・高スキル傾向があり、そうした女性に報酬比例の所得保障を行う育児休業給付金制度の分配的意義が問われている(大石 2009)。

今後の方向性であるが、女性雇用や賃金へのマイナス効果を緩和するには、育児休業を取得する労働者のいる事業主に対して補助金を支給するなどの負担軽減策を設けることが望ましいと考えられる。また、男性の育児休業取得の促進、非正規労働者に対するワーク・ライフ・バランス施策の拡充も必要である。2004年改正で期間雇用者も育児休業を取得できるようになったものの、休業取得に必要とされる条件を満たすケースばかりではなく、既存の制度が期間雇用者の両立支援一に合致していないという指摘もある。

さらに、柔軟な働き方の保障も検討されるべきであろう。例えばイギリスでは、2003年から「柔軟な働き方の申請権」が労働者に保障されるようになり、これが乳幼児を持つ親たちのワーク・ライフ・バランス実現に寄与している。フランスやドイツでも、育児休業期間中に一定範囲内での就労を認めるようになってきている。このように先進各国は、家庭で育児に専念するタイプの育児休業がら、労働者のニーズに合わせた部分就労へとシフトしつつある。これに対して現在の日本では、柔

軟な働き方をしようとすると、労働条件の劣るパートタイム労働など非正規労働を選択せざるを得ない。2010年に施行された改正育児・介護休業法では育児期にある労働者に対する短縮勤務措置の義務化と時間外労働の免除が盛り込まれたが、これらの施策の活用を進めていく必要がある。

3. 都市問題としての待機児童問題

2010年に入り、待機児童を巡る状況は一層悪化している。東京都では、昨年度より保育サービス定員（認可保育所・認証保育所・認定こども園・家庭福祉員の合計）を8,538人分拡充したにもかかわらず、4月現在の待機児童数は前年度より496人増加した。その他の大都市圏でも同様に多数の待機児童が発生している。

地域別にみると待機児童の8割は都市部に集中しており、そのことが多くの問題を生んでいる。第1に、土地取得のための初期コストが高く、新規開設が困難である。第2に、通勤事情を考えると企業内保育所のような個別企業による対応の効果は限定的にならざるを得ない。第3に、地域的に集中しているために自治体による対応にも限界がある。第4に、他の就業機会が豊富にあるため、新設の保育所・認可外保育施設でも近年はとくに保育士の確保が困難になっている。このように、待機児童問題は都市問題としての多くの特徴を備えている。

都市部における保育サービスの供給量を増やすには、多様な事業主体の参入を促す必要がある。現状では初期投資費用である施設整備費用は社会福祉法人や公益法人等のみを対象としており、NPO法人や株式会社に対しては手当てされないといった運営主体による補助の格差が存在し、運営費についても使途制限がある。「子ども・子育て新システム」の基本的方向（2010年4月）でも示されているように、これらの制限を緩和して多様な事業主体が参入しやすい環境をつくること求められる。なお、その際には後述するように保育の質についての評価指標を明確化させたうえで、良質なサービスを提供する事業者に対しては補助金を加算するなどのインセンティブづけが合わせて行われることが望ましいであろう。現在検討されているように、子ども・子育て基金（仮称）には事業主拠出を含めることとし、都市部に財源を重点的に配分していくべきである。さらに、都市部ではマンション開発等によって一時期に集中して保育需要が高まり、待機児童が増える事態がしばしば生じる。こうした開発がもたらす負の外部性を内部化する方策として、固定資産税の見直しや、土地譲渡所得税の見直しが考えられる（岩田1988; 山崎2005）。

付言すると、就学後の保育すなわち放課後児童問題も都市部では深刻化している。日本の女性の多くは子育て期に一時的に労働市場から離れるが、近年は母親たちの労働市場への復帰が早期化する傾向にあり、それが学童保育ニーズの高まりとなって顕在化している。たとえば未子が6～8歳で母に仕事がある世帯数は、1998～2007年の間に約30万世帯増加している。未子が小学校低学年の段階で母親の6割以上は仕事を抱えているという現状を前提として、学校教育と放課後児童対策のリンクをどう図る時期を迎えている。

さいごに、最も重要なポイントとして、専門家による保育の質の評価指標づくりとその有効性を検証するための実証研究の積み上げが必要である。欧米では保育の質の研究が広範に行われているおり、アメリカのペリー一就学前教育の調査では、良質な保育が成長後の子どもの問題行動を減らし、学業成績の向上をもたらし効果をもつことが明らかにされている。こうした長期継続調査は日本では部分的にしか実施されておらず、現状では人員配置や資格者比率、あるいは利用者である親の満足度調査などから得られる限られた情報で保育の質を評価するにとどまっている。保育制度改革に当たり、保育の質をどのように定義し計測するのか、そしてどの水準までを確保するか明確

化するべきである。

4. 経済的支援の問題点

2010年6月から「子ども手当」の支給が当初予定の半額で開始され、子育て世帯に対する経済的支援のありかたが大きく変わろうとしている。2009年の衆院総選挙のマニフェストにおいて、自民党は幼児教育無償化を提唱したのに対し、民主党は「子ども手当」の創設と高校授業料無償化を提唱していた。結果的には民主党の施策が実施されることとなったが、経済的支援のあり方をめぐっていぜんとして論争が続いている。

まず、政策目的が曖昧である。少子化対策としてとらえると、総額8000億円弱といわれる幼児教育無償化にしても、あるいは2兆25000億円を超える「子ども手当」にしても、規模としては不十分である。なぜなら、子育て費用の最も大きな部分を占めるのは女性の機会費用、すなわち出産に伴う就業中断がもたらす生涯所得の低下であり、どのような現金給付も女性の機会費用をまかないきれるものではないからである。さらに、「子ども手当」の支給に合わせて2011年から年少扶養控除の廃止が決定されているが、これは子育て世帯間での所得再分配を変えても、子どもを育てて終えた世帯や高齢者世帯には影響は生じない。賦課方式の社会保障制度のもとで、子どもを持つことの外部性が十分に補償されないに少子化が生じていると考えると、社会全体で子育て費用を負担すべきである。他方、経済的支援を子どもの貧困への対策としてとらえると、所得水準に関係なく支給される「子ども手当」は、逆進性をもつ扶養控除よりは低所得層に有利であるものの、ターゲット効率は低い。

つぎに、経済学的にみれば、使途制約のない「子ども手当」のような現金給付は、母親の労働供給に対する抑制効果を持つ。たとえばフランスでは1994年にそれまで3人以上（うち少なくとも1人は3歳未満児）の世帯に支給していた家族手当（APE）の支給対象を2人以上に拡大したが、これにより新たに支給対象となった世帯の母親の就業率は13～15ポイント低下した（Piketty 1998）。日本の「子ども手当」の対象となる子どもの年齢はAPEより広いが、「子ども手当」が母親の労働供給に及ぼす所得効果は3歳未満児の母親の場合よりも小さいとも考えられるが、その半面により多くの母親が「子ども手当」の影響を受けることになる。人口減少下で女性労働力率の上昇と両立支援を政策課題にあげる政府にとって、政策の整合性が問われるところである。

5. 「未来への投資」としての子育て支援

少子化への対応という意味を含めて、今後の家族政策のウエイトは保育サービスをはじめとする現物給付の拡充を通じて両立支援に置かざるを得ないと考えられる。足元をみれば、家族形成期にある若年層では雇用の非正規化が進んでおり、年収300万円以上の層が大きく減少している（平成22年版労働経済白書）。こうした状況では、共働きによって貧困リスクを回避し、子育てのための経済基盤を安定化させるほかに、両立支援を通じて雇用と家庭の双方における男女平等が追求されることにも女性の就業中断期間が短縮すれば、女性が子どもを持つことの機会費用が軽減されるので出生率の上昇も期待できる。保育、教育、乳幼児医療などの現物給付は、直接的な便益を子どもに与えながら保護者の経済的負担を軽減するという利点もある。なお、育児休業を取得する労働者には休業前所得の50%に相当する育児休業給付金が支給されるのに対し、出産を機に夫婦の片方（多くの場合は女性）が離職して非労働力化する場合には世帯収入が大幅に低下するにもかかわらず所得保障が得られないことを考慮すれば、育児休業給付金を廃止して子ども誕生後1～2年

の期間に限定した、現在の子ども手当よりも手厚い現金給付を設けることも検討すべきであろう。諸外国と比較して、これまでの日本では少子化対策としての子育て支援の必要性が過度に強調されてきた。伝統的な価値観の強い日本では、少子化対策としてのメリットを訴えなければ両立支援や保育サービスの拡充に向けた財政措置が得られなかったという事情がある。しかし、両立支援や保育サービスの拡充は、親の経済基盤を安定化させ、貧困リスクを減らすことを通じて子どものウェル・ビーイングの改善に資するものであることは、先進各国に共有された認識となっている。さらに、子どものウェル・ビーイングを保障するための良質な保育や教育などの介入は、社会的なリターンが高く、しかも早期であればあるほど効率的であることが知られている (Heckman and Masterov 2007)。子育て支援を「未来への投資」と位置付け、家族政策のありかたを見直すべき時期にきている。

(付記)

本稿の国際比較に関する記述は大石・守泉 (近刊) に基づいている。

【参考文献】

- 岩田規久男 (1988) 『土地改革の基本戦略』日本経済新聞社。
 大石亜希子 (2009) 「育児休業給付の引き上げと女性の継続就業」2009年度労働経済学コンファレンス報告論文
 大石亜希子 (2010) 「社会保険・税制におけるジェンダー」木本美喜子・大森真紀・室住貞麻子編『社会政策のなかのジェンダー』(講座：現代の社会政策 第4巻) 明石書店, pp.158-179。
 大石亜希子・守泉理恵 (近刊) 「少子社会における働き方：現状と課題」樋口美雄・府川哲夫編『ワーク・ライフ・バランスと家族形成』東京大学出版会。
 酒井正・樋口美雄 (2005) 「フリーターとそのその後 就業・所得・結婚・出産」『日本労働研究雑誌』No.535, pp.29-41。
 D.M.ブラウ (2003) 「米国の保育政策に関する経済学的考察」『季刊社会保障研究』第39巻第1号, pp.28-42。
 山崎福寿 (2005) 「都市再生の目的と効率的な手段について——都市再生によって豊かな暮らしの実現を」『季刊家計経済研究』No.66, pp.12-20。
 Heckman, J. and D. Masterov (2007) "The productivity argument for investing in young children," NBER Working Paper No.13016, April.
 Piketty, T (1998) "L'impact des incitations financières au travail sur les comportements individuels: Une estimation pur le cas français," *Economie et Prévision* Vol.132-133, pp.1-36.

【第26回研究大会 共通論題シンポジウム】

貧困問題と地域の課題

Poverty and Reform Plans for Social Security Systems

駒村 康平*

Abstract

The purpose of this paper is to make it clear that the number of people in poverty is on the increase in Japan and to propose the reform plans of social security systems.

First, we clarify that economic fluctuation and demographic change extend the income disparities and increase the number of people in poverty.

Secondly, we estimate the number of people in poverty and working poor who don't go on welfare in spite of living below the livelihood protection line.

Finally, we make proposals the reform plans of social security systems which work in cooperation with labor policy and contain the intimate collaboration of the central government, the local government and the local community.

Keywords : number of people in poverty (貧困者数)、working poor (ワーキングプア)、income disparities (所得格差)、local community (地域社会)

1. はじめに

人口高齢化、家族構造の変化という人口構成の変化に加え、グローバル経済の浸透に対応したコーポレート・ガバナンスの変化とそれに伴う雇用の多様化・流動化のなかで所得格差・貧困は増大している。

社会保障制度は、社会・経済のあり方と独立して存在しているわけではない。社会・経済システムの一つである社会保障制度は、変化しつづつあるコーポレート・ガバナンス・金融システム、雇用システムといった社会・経済システムと相互補完的に機能するように対応が求められる。グローバル経済により資本の国際移動が容易になり、日本経済は、長期的な視点で利益を求めようとする、株の持ち合いを中心とした企業間取引関係を見直し、短期的な利益を上げて、外資からの攻勢を防ごうとした。こうしたコーポレート・ガバナンスの変化は、労使の長期的な取引関係である日本型雇用の変質を伴うことになり、長期・年功処遇の正社員の圧縮につながり、非正規労働者という不安定労働者を多く生み出すことになった。さらに長期化するデフレのもとで、賃金、家計の収入・支出は伸び悩み、家計の貯蓄率も低下していった。この一方、1998年以降、企業は資金余剰が増え家計部門の貯蓄の低下を補った。しかし、企業部門の資金余剰は株式配当のほかは海外投資に回り、国内の投資・需要につながらず、資金余剰は債務の返済や金融機関を通じた国債購入すなわち政府部門の赤字の穴埋めに使われた。こうして、家計部門も企業部門も内需に貢献できないため、

* Kohei Komamura (慶應義塾大学経済学部教授) Professor Faculty of Economics, Keio University

◆連載◆ 移住者の貧困を考える Vol.12
「移住者と貧困」をデータでみる(4)

訪韓記

坂本 啓太
(全統一労働組合)

2010年5月17日、私は「2010光州アジアフォーラム・移住労働者ワークショップ」に参加すべく、人生で二度目の海外となる韓国を訪れた。

初めての海外は世界貿易機関(WTO)第6回開催会議(2005年12月)に対する抗議デモに参加した香港だった。大規模なデモ隊と香港の軍警察が衝突し、一緒に来た全統一労働組合の方とはぐれられないようにするのが精一杯だった私が、ふと気がつくともデモ隊の先頭に立っていた。後ずさりをつけようとしたら、背後から背中を押され、軍警察に跳び蹴りをしようとしたことになり、同時に興奮状態のデモ隊も軍警察と衝突、私は揉みくちやになりながらもなるとかの場から逃れ、組合員の方達と合流し、海外で逮捕されるという難は逃れることができた。これが私の初めての海外経験である。19歳であった。

それから4年後、今回「2010光州アジアフォーラム」は、香港よりは遙かに平和的な催しである、と私は聞いていたため、気が重くなることもなく、参加する自己研鑽と経験の蓄積になれば良いと思いい、参加することにした。

フォーラムやワークショップでは、日本での同じようなイベントに比べ、自分のように若い参加

者が多いことが印象に残った。自分なりに考えたその理由について述べてみたい。韓国の人々にとって、光州事件はとて重要な出来事であり、国民と国家が一致してその記憶を留め、学ぼうとしているのではない。政府が国を挙げて民主化への分岐点となったこの事件を懸命に記憶しておこうとする姿勢があるのだ。それがきつと教育にも現れ、公的なバリエーションがあるから、若者もこういったイベントに参加しやすい体制が整っているのではない。

日本は韓国に比べて政府が市民の民主的な運動を支援しようとする意思が弱いと思う。この違いは何だろうか。きちんとした結論には深い研究が必要だが、今自分が思い浮かぶ違いは、光州事件で政府が市民に対して行った残酷な弾圧を、時を越えて為政者は変わっても韓国政府が反省しようとしていないのに対し、日本では国内の市民運動に対する姿勢につきそうしした反省の経験がない、その違いではないだろうか。

4年前香港で経験した、デモをする市民に対する当局の厳しい姿勢、現在の日本、そして韓国。今回のお隣の国での経験は、日本での問題を考える非常に良い機会になった。

◆光州アジアフォーラム番外編◆

「エエッ、ない!」どこを探してもバスポートが見つかかりません。会議の会場を縫って現地のスタッフ・ボランティアの方々が警察に同行してくださったり、聞いている写真屋さんを探して連れて行ってくださったり、再発行の準備をしました。写真屋さんから戻ったところギリギリセーフで光州事件を背景としたコミュニケーションの休場(映画版邦題「光州5.18」, 2007) 観賞へ。

そのコミュニケーションの素晴らしかったこと。幕開けから力強い歌に圧倒され涙が口ポロ。家族のしがらみ・仲間との葛藤を織り込みながらの光州での民衆蜂起を題材としたミュージカルでした。与えられた民主主義でなく自分たちの力で民主主義を勝ち取った韓国の力強さを見た思いでした。最後の民衆の歌では舞台と観客が一体となり劇場いっぱい響き渡る力強い歌声に思わず涙とともにスタンディングオベーションをしていました。

えっ、バスポートはどうなったか? あつたんです。最後の最後に、駄目元で空港に電話してもらったところ、空港遺失物係「ハイ、届いております。」安撫をキャンセルせずにすみませんでした。智恵には、大変ご迷惑をおかけしましたが、お昼時で韓国の皆様の暖かさに触れることができた旅となりました。終始通訳をしてくださったLee Ju Chaさん、移住者の李さん、大曲さん、ありがとうございました。

(佐々木紀久江 難民・移住労働者問題キリスト教連絡会)

生活に困難を抱える 外国籍住民の状況

2009年静岡県多文化共生アンケート調査の結果から

千年 よしみ
(国立社会保険・人口問題研究所)

標のみで測れるものではない。貧困は、食料や衣類などの基本ニーズの充足度、年金や医療保険への加入状況、住んでいる環境、いざという時に頼れる人の有無など、様々な側面において現れる(阿部 2002)。

2009年の静岡県調査は、外国人を対象とした調査では珍しく県レベルで実施された大規模なものである。ここでは世帯の年収¹⁾と就労状況に注目して外国籍住民の状況を国籍別にみていく。なお、国籍別に分けるとサンプル数が少なくなるため、ここで提示するデータは静岡県在住の外国籍住民の状況を簡潔に表しているとは言いがたい事をお断りしておく。

図1(23頁)は、1年前の世帯年収が50万円、100万円未満の世帯の割合を国籍別に分類したものである。日本のデータは、2008年国民生活基礎調査のものである(所得)。一人暮らしであったとしても、年収100万円未満では相当困難な生活を強いられるはずである。例えば2007年国民生活基礎調査では、2006年の手取り所得が単身世帯で127万円以下を貧困と定義している。図1には2人以上の世帯も含まれているため、外国籍住民の貧困率は図1よりも確実に高いだろう。世帯年収が100万円未満の割合は中国が最も高く38%に達している。就いてベル(27%)、フィリピン(24%)、韓国・朝鮮(15%)、ブラジル(12%)と減少す

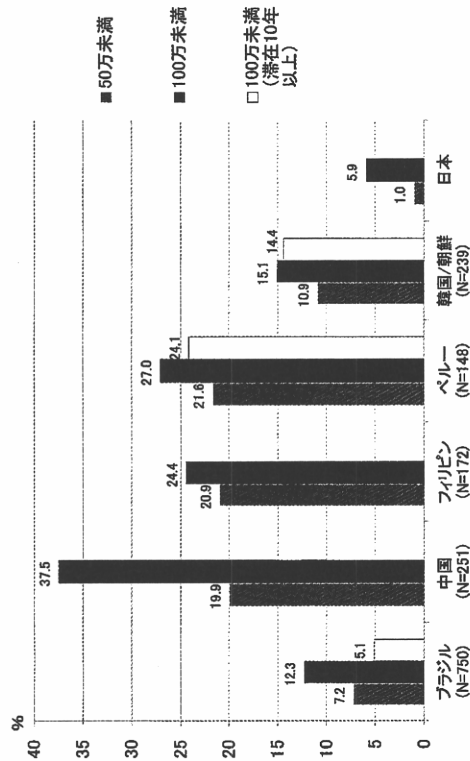
近年、日本が「格差社会」であることが認識され、それと共に日本にも「貧困」が存在することが発見されつつある。厚生労働省は2009年10月、初めて貧困率を発表した。それによると2007年初めの日本の全人口を対象とした貧困率は15.7%、一人親世帯の貧困率は54.3%とOECD諸国の中でワーストグループに入る。

日本にも貧困が存在するだけでなく、貧困率が高いという事実も多くの人に衝撃を与えた。貧困率が高いグループには、高齢者・一人親世帯などが含まれるが、日本在住の人口の中で貧困率が計算できないグループがある。それは、外国籍の人々である。

日本で生活している外国籍住民のどのくらいが貧困状態にあるのだろうか。彼・彼女らの貧困率を計算できるデータは、筆者が知る限りない。そこで、ここでは2009年に静岡県で実施された多文化共生アンケート調査を用い、どの程度の外国籍の人々が生活困難な状況にあるのかを国籍別に実態の把握を試みる。

まず、「貧困」とはどのような状態を指すのか簡単に整理しておく。私たちがしばしば耳にする貧困率は、貧困状態にある個人や世帯の割合を指している。貧困状態にあるか否かの基準として、通常は所得を用いる。しかし、貧困は金銭的な指

《図1》 1年前の世帯年収が50万円、100万円未満の世帯の割合



る。また、年収50万円未満の世帯も多く中国、フィリピン、ペルーで約2割を占める。なお静岡調査では年収(税込み)を用いているが、所得で見れば100万円未満の割合はさらに高くなるはずである。

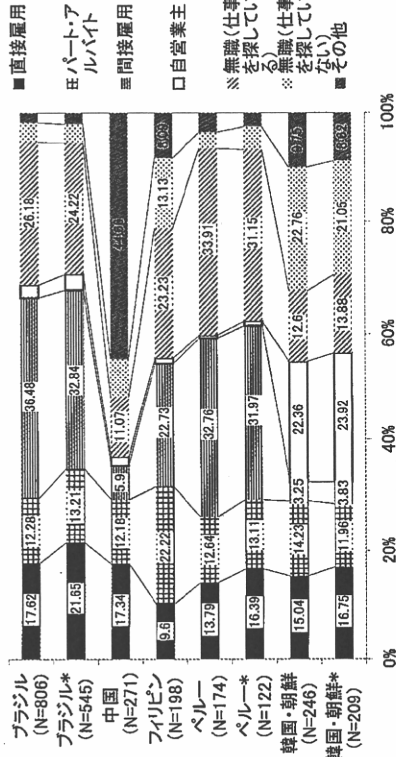
中国人の半分は世帯年収150万円未満である。これは、研修、技能実習、留学、就学生が多いためかもしれない。一方、ペルーは定住型の在留資格がほぼ100%を占めるにもかかわらず、約半分の世帯年収200万円未満である。同じく永住志向の強いブラジルは300万円未満が全体の約半数に達するが、世帯年収からみればペルー国籍者より状況は良い。ワールドカメラが大半を占める韓国・朝鮮の半分は世帯年収が350万円未満となっている。ちなみに日本は世帯所得448万円が中央値である。

世帯の年収は、どのくらい生活が困難な状況に

あるのかを示す一つの尺度である。しかし、低くても生活が困難な状況にあるとは言えない。例えば年収が低いのは1年前には母国にいたためかもしれない。そこで、滞在10年以上及び日本生まれの者についてチェックしたが(3)、ペルーは4分の1(24%)が、また、7割が日本生まれである韓国・朝鮮でも14%が100万円以下である。

世帯年収の低さの背景にあるのは、外国籍住民の就労状況である(図2参照)。これをみると、全国籍について直接雇用の割合は2割に達しない。フィリピン、ブラジル、ペルーでは7~8割がパート・アルバイト、間接雇用、そして失業である。今回の調査はリーマン・ショック直後に実施されたため失業率はきわめて高いが、中国は研修生等が、韓国・朝鮮は自営業が多いことにより失業率は相対的に低い。ブラジル、ペルーについて滞在10年以上及び日本生まれの者に絞っても、構成比はほぼ同じである。

《図2》 国籍別従業上の地位



* 滞在が10年以上及び日本生まれの者

静岡県のデータから見る限り、外国籍住民の貧困率は日本人よりかなり高く、国籍によって状況は異なる、とみるべきだろう。しかも、ここには非正規滞在者はほとんど含まれていない。

それでは、なぜ、時が経っても直接雇用や自営業主の割合が増えないのか。日本での滞在が長期化し、日本の生活にも慣れ日本語が上達すれば状況は改善するのだろうか。データに基づいた議論をするには、時が経つのを待つしかない。しかし、そもそも外国籍住民の生活状況を把握するための国レベルのデータが無い。このこと自体が日本社会の外国籍住民に対する無関心さを反映しているのではないだろうか。

【参考文献】

- 阿部彰 (2002) 「貧困から社会的排除へ：指標の開拓と現状」『海外社会保障研究』141: 67-80.
- 1) 過去1年間の家族の収入の合計 (税込み).
- 2) 調査の詳細は『静岡県多文化共生アンケート調査報告書』を参照されたい。
(http://www2.pref.shizuoka.jp/all/file_download105700.nsf/pages/E205C0CAC77D)

被保護母子世帯の母への就労支援の実践と課題

千葉大学准教授

大石 亜希子

精神保健福祉士

松尾 やす子

自治体における自立支援の事例から

はじめに

2004年の社会保障審議会福祉部会報告で「利用しやすく自立しやすい生活保護制度」が提唱されたことを受け、厚生労働省は2005年に「生活保護自立支援プログラム」を策定し、自治体レベルでも自立支援プログラムがスタートした。こうした自立支援プログラムがどのような効果を生み、どのような問題点を含んでいるかを検討することは政策的にも喫緊の課題であるが、制度開始から日が浅いこともあり、現状では十分な研究が蓄積されていない。

被保護母子世帯は被保護世帯全体の7.7%（2010年4月）を占めるに

過ぎないが、ほとんどの母が稼働年齢にあることや、貧困の世代間連鎖を防ぐという観点から、自立支援の主要なターゲットとなっている。

そこで本稿では、A市における生活保護受給者に対する自立支援の実践に基づき、被保護母子世帯の抱える問題点を明らかにするとともに、自立支援のありかたを考察する。

1. A市における自立支援プログラムの実践と問題点

A市は、首都圏30キロ圏内に位置する人口20万人弱（世帯数8万世帯弱）の自治体である。交通の便と自然環境のよさ

から首都圏のベッドタウンとして急速な発展を遂げている。

自立支援プログラムがスタートした2005年度のA市の保護率は8.2%であったが、アークが入手可能な最新時点の2008年度には7.5%へ低下しており、この間に全国の保護率が11.6%から12.5%へと上昇しているのと対照をなしている。これはA市への人口流入が盛んなため、被保護世帯数、被保護実人員数ともに2005年度よりも増加したにも関わらず、それを上回るペースで働き盛りの30〜40代が転入したために保護率が低下しているのである。A市の被保護世帯1004世帯（2008年度）のうち、「母子世帯」の割合は8.9%で全国平均（8.1%）よりやや高い半面、

「その他世帯」の割合は8.7%で全国平均（10.7%）より2ポイント低い。A市の就労支援において被保護母子世帯が

世帯類型別就労率	合計	高齢者世帯	母子世帯	障害者世帯	傷病者世帯	その他世帯
2005-06年度計	137 93 (67.9)	1 1 (100.0)	35 30 (70.0)	5 3 (42.9)	7 3 (69.0)	37 25 (67.6)
2005年度	64 33 (51.6)	1 1 (100.0)	21 13 (61.9)	2 0 (0.0)	18 6 (33.3)	22 13 (59.1)
2006年度	73 60 (82.2)	0 0 -	29 22 (75.9)	5 3 (60.0)	24 3 (95.8)	15 12 (80.0)

(注) 就労者数は再支援も含む。
(資料) A市資料に基づき筆者作成。

相対的に重要な位置を占めること(1) 2005〜06年度の実績 A市の自立支援プログラムに基づき、ハローワークへの一支援要請をしたケースは2005〜06年度合計で137人である。うち就労したのは93人(再支援も含む)で、世帯類型別の内訳は表に

示す通りである。

厚生労働省の資料では、生活保護受給者等就労支援事業による2008年度の就労率は51.3%である。全国ベースの就労率と比較すると、A市の自立支援プログラムによる就労率は、事業開始直後であるにも関わらず非常に高いと評価できよう。参考までに、同時期の関西の自治体における就労支援事業による就労率は2005年が37%、2006年が47%である(道中、2009)。保護廃止に至ったのは2005年度7人(10.9%)、2006年度20人(27.4%)で、これも道中(2009)による関西B市自治体の同時期の廃止率(2005年11.2%、2006年18.2%)と同等か高めである。この理由として、①A市の事業規模(支援対象者数)がB市の半分以下と小規模であること、②産業構造の違い(A市内には工業団地があり、とくに食品関係の製造工場が多数ある)、③A市の被保護者が相対的に高学歴であるとみられること(後述)などからマッチングが容易であったと考えられる。

A市の被保護母子世帯数は2005年度末時点で113世帯、2006年度末時点では105世帯であった。就労支援対象者数は同年度合計で50人であるから、被保護母子世帯の母の半数弱が就労

支援を受けたことになる。就労したのは両年度合計で32人(70%)である。次項からは被保護母子世帯の母の就労支援にまつわる問題点を指摘する。

(2) 就労支援対象者選定の難しさ

就労支援対象者の選出について、厚生労働省は4つの基準(①稼働能力と②就労意欲を有し、③就労阻害要因がなく、④就労支援事業に同意している者)を示している。しかし現実には、これら4つの基準を満たす被保護者の多くは、すでに何らかの形で就労しているため、無職の被保護者から就労支援対象者を選出するのは困難な作業となる。

結果として、選定基準に満たない被保護者を、実施機関(福祉事務所、市役所生活保護担当課)のほうで選定基準に合致するまで「ステップ・アップ」させることになる。被保護母子世帯の場合、保育所との調整などをして就労を阻害する要因の除去に努めることは当然であるが、最も重要なポイントは就労意欲の喚起である。これは支援の過程で時間をかけて培っていくしかない。

(3) 就労による自立の限界

A市の自立支援プログラムによる就労率は比較的高かったが、それが直ちに保護の廃止に結びつき、大きな財政効果を生むというわけではない。第1に、就労

に成功しても大半はパートなど非正規労働に就くため、低収入にとどまらざるを得ない。A市の就労支援により就労した被保護母子世帯の母32人のうち、正社員となったのは6人(再支援含む)にとどまる。被保護母子世帯の母は中卒あるいは高校中退といった低位学歴者が多いことが知られているが、A市の場合も被保護母子世帯の母の4割強を中卒・高校中退者が占める(道中(2009))によるB市は57%)。中卒・高校中退者で就労できた17人のうち正社員は1人に過ぎない。就労によって保護廃止となったケースでも、多くの場合、勤労収入は生活保護基準をわずかに上回る程度に過ぎず、いわゆるワーキングプア・ボーダーライン層にとどまることになる(駒村2007、道中2009)。

第2に、就労が継続しない。就職した支援対象者のうち、2007年時点で1年以上就労しているのは21%に過ぎない。ほかには「3カ月以内」が15%、「3カ月以上6カ月以内」が38%、「6カ月以上1年以内」が26%である。これには支援対象者自身のストレス耐性の弱さに加え、非正規労働の現場の雇用の不安定さと就業環境の悪さが影響しているとみられる。自立支援プログラムでは支援期間を概ね6カ月としているが、再支援とな

るケースも多々あり、時間をかけて支援を継続する必要がある。

結果として、保護廃止となったのは就労した32人のうち9人である。ただし、このうち3人は再婚など別の事情で保護廃止となっており、就労による廃止は正社員で就職した3人と、パートから正社員に転換できた3人の合計6人のみである。一般の労働者でも正社員として働く機会を得難い今日では、経済的自立を果たせるだけの収入を得ることは被保護母子世帯の母にとって高いハードルといえる。

(4) 被保護母子世帯の母の健康問題

被保護母子世帯の母の就労を阻害する重要な要因として、健康問題がある。2007年に実施されたA市の調査によると、被保護母子世帯の母の50%が体調不良を、73%が精神的な不安定を訴えている。同じ母子世帯でも、児童扶養手当受給世帯の母の場合はそれぞれ27%、45%であり、被保護母子世帯の母の不健康が目立っている。さらに、母子世帯歴が長くなるほど体調および精神面での不調が増している。実際、32人の支援対象者の中には、精神保健福祉士の立場からみて精神障害または「抑うつ症状」と判断されるケースが数人いたが、この中で精神障害者手帳を持っているのは1人だけで

あった。

被保護母子世帯の母の疾病については、就労しないための「言い訳」ではないかという批判がしばしばある。こうした「言い訳」仮説は中高年の就労・引退行動についてもあてはまることが知られており、国内外に豊富な実証研究がある(大石2000; 滝秋・野口2010)。

その一方で、多くの母子世帯の母が長期間の貧困状態を経験し、強いストレスを抱えていること、さらに被保護母子世帯の母の場合、母親自身が恵まれない生育環境の中で幼少期を過ごしてきたり、離婚前にDV経験をもっていたりすることにも留意すべきであろう(道中2009)。これらの要因が現在の健康状態に大きな影響を及ぼすことは、国内外の多数の研究蓄積が明らかにしている(近藤2005; Deegan and Brooks-Gunn 199)。現在無職の母親の大半は健康面での問題を抱えており、彼女らを就労支援対象者に「ステップ・アップ」させるには、その前提として精神面を含めた包括的なケアが講じられる必要がある。

(5) 一体化した支援の必要性

就労支援は自立支援プログラムが掲げる「3つの自立(日常生活自立、社会生活自立、経済的自立)」のうち「経済的自立」に位置付けられている。しかし実際

には3つの自立は不可分な関係にあり、一体的な支援を行う必要がある。

たとえば、被保護母子世帯の母は家計のやりくりが苦手なケースが多い。無職なので調理する時間があるとみられる場合でも、コンビニで割高な食品を購入してしまう。これは本人が生活力を身につける機会がないまま育ってきたため、こうした母に対しては、まとめて炊飯したご飯を小分けにして冷凍する方法を教えるなどの、日常生活への目配りも欠かせない。

また、被保護者は努力の積み重ねが苦手なうえに、些細な失敗で際限ない自己否定に陥りがちである。そこで、達成可能な小さな目標を設定することから支援を始める。あるケースでは、まず「約束の時間を守る」という社会生活の基本を目標にするところから入った。面接の時間を守ることの重要性を説明し、それが仕事にも繋がることをよく理解してもらった。そしてひとつ約束を守ることができれば、最上級の褒め方をとする。あまり褒められた経験がない支援対象者はくすくすとしたような顔をしますが、悪い気はしないらしく、約束の時間というものに対して徐々に敏感になっていくのである。

一方で、就労による自立を目標に置くことが日常生活や社会生活の自立に貢献

する面もある。福祉事務所やハローワークが行き先だとしても、朝起きて身だしなみを整え、交通機関を利用して外出し、自立支援相談員と会って履歴書を書くことなどで生活習慣が改善し、コミュニケーション力も上がるが多い。

(6) 支援メニューの見直し

ハローワークとの連携による支援には5つのメニューが定められている。このうちA市の自立支援プログラムで実際に活用されたのは主として「就労ナビゲーターによる支援」にとどまった。

「トライアル雇用」については、「3カ月後に再検討する」というけれど、私なんかクビになるに決まっている」と避ける支援対象者が多い。また、事業主側に補助金が出るため、単に賃金を安く抑えるための方策としてトライアル雇用に応じているのではないかと疑われる企業もあるという。「公共職業訓練」については、雇用保険受給者の受講希望も多く、選抜試験が行われるため、学歴・学力面で劣る支援対象者は「訓練は受けたいけれど、試験なんて私には無理」と尻込みしがちである。「民間の教育訓練講座の受講」は、A市では活用されることがなかった。支援対象者にとっては、訓練を受けても直ちには就職に結びつかない点が魅力に乏しく、A市側にとっても、毎日の交通費

受講料、教科書代などの負担が財政事情から難しかったからである。今後は支援メニューの見直しを含めて、支援対象者と自治体のニーズに合わせたメニュー作りが望まれる。

2. 生活保護二世の就労支援と世代間連鎖

義務教育を修了した被保護世帯の子どものうち、高校非進学者、高校中退者、定時制高校進学者は就労支援の対象となる。そこで成人への支援と並行して、20歳未満の10人の子どものための就労支援も進めることとなった。この10人のうち母子世帯の子どもは6人でそれ以外の世帯類型の子どもも4人いた。

支援対象となった10人の中で正社員として就職できたのは建築会社に就職した1人(中卒)と外食産業に就職した1人(定時制高校在学中)で、どちらも男子である。就労支援をした被保護母子世帯の母のうち、中卒者には正社員となった例がなかったことを考えあわせると、性別による正規雇用機会の差が低位学歴者の間にも存在することが示唆される。

この2人を除くといずれも非正規就業で、短期間に離職・転職するケースが多

い。職業能力を身につけるべき若年期にこうした不安な就労にあることで、その後の獲得能力に大きなハンデがつくことは容易に予想される。道中(2009)は、生活保護の世代間継承率が被保護世帯合計で25%にのぼり、とくに被保護母子世帯の世代間継承率は40%の高率に及び、これを示している。それではなぜ、こうした生活保護の世代間継承が起こり、しかも被保護母子世帯により高い頻度で生じるのであろうか。ここではA市でのヒアリングをもとに2つの仮説を提示したい。

(1) ステイグマ

就労支援で関わった支援対象者のうち、ある母親は「子どもには生活保護を受けていることは絶対わからないようにしている」と述べ、別の母親は「娘が生活保護を受けているのをとても嫌がっている」と述べている。また、就労して保護廃止となったある母親は、「生活保護から脱出できたことを一番喜んだのは娘だった」と発言している。

母親が生活保護受給を隠しているつもりでも、子ども自身は気づいている場合が多い。たとえば、子どもが修学旅行に行く際に担任から「健康保険証のコピーを持ってくるように」と言われることがある。しかし、被保護世帯には医療券が

支給されるので、保険証のコピーを持っていくことができない。学校側も理解しているのでは他の生徒にはわからないように配慮はする。しかし、子どものほうは自宅にある医療券が一般の保険証と異なることに気づき、「引け目」を感じ「恥ずかしい」と思ってしまう。このことを親は知らない。就労支援を実施した被保護世帯の子どもたちを面接していると「一番つらかったのは修学旅行の保険証のこと」という声が多かった。

生活保護を恥じる子どもであれば、自分自身は保護を受けないように努力するだろうと考えるかもしれないが、現実とは逆である。複雑な家庭環境と貧困という重複した不利を抱えている子どもたちは、こうしたステイグマがもつて不登校に陥ったり、人間関係を疎遠にしたりしがちである。進学や就労への意欲を失う例もしばしばある。

しかも被保護母子世帯の場合、世間一般のシエンター意識と相まって、他の世帯類型(傷病者がいる世帯やリストラで失職した世帯)よりも強いステイグマを与えられる。そのため、ステイグマがもたらす負の影響も大きく、世代間継承率が高くなるのだと考えられる。

(2) 制度上の不備

勤労控除があるとはいえ、現在の生活

保護制度のもとでは就労による増収を図るためのインセンティブが阻害されている。何らかの事情で減収になったとしても、保護基準までは補償されるからである。そうした状況では「就労インセンティブの弛緩」(道中2009)が生じがちで、子どもも親からそうした態度を学習してしまう。

さらに、子どもが就職して収入を得るとなると、最低生活費からその収入の大部分が差し引かれるため、保護費が大幅に減額されるという問題が生じる。被保護母子世帯の場合、母と子以外の世帯員がいないため、この問題は一層顕著になる。ハローワークの中卒担当の職員が学校に赴き、母子世帯の母と面談を行うと、「ウチは生活保護を受けていて、子どもが本格的に就労すると生活保護を受けられなくなるといわれるのでパートで就職させたい」といわれることが少なくないという。

年頃の子どもの立場からみると、同世代の友人たちが自分のアルバイト収入で遊び、ショッピングを楽しんでいる中で、自分だけは収入を家計に繰り入れられてしまうのでは、働き甲斐を感じることができない。このため、子どもが就職すると親と別居することが多いが、子ども1人の収入では生活できないため、将来的

に子どもも生活保護に入るリスクが高くなる。このように生活保護制度は就労意欲を阻害するだけでなく、被保護世帯の世帯形態をも歪めている。

(3) 何をなすべし

それでは生活保護の世代間連鎖を防ぐためにどのような方策が考えられるのであろうか。

第1に、ナショナル・ミニマムを、よりステイグマの少ない、より普遍的な制度で実現させる。日本では生活保護制度が様々な扶助を丸抱えしているのに対し、諸外国では住宅手当、児童手当などのステイグマの少ない普遍的なあるいは支給範囲が広い制度が補充的に働いている。日本においても支援の種類や扶助の内容を再編すべきである。

第2に、生活保護を受給する前段階で

おおい・あきこ 千葉大学法経学部准教授。一橋大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。主な論文に「社会保険規制におけるシエンター」(木本美香子・大森真紀・室住眞麻子編「社会政策のなかのシエンター」(藤原謙二編「現代の社会政策」第4巻、明石書店、2010、pp.158-179))等がある。
まつお・やすこ 精神保健福祉士・ハローワーク千葉精神障害者就職サポート、児童自立援助ホーム(アソ)相談員。千葉大学大学院公共学修士課程修了。

利用可能なケアを充実させる。保障所や学校を拠点として地域における子育て支援を充実させることに加え、保健所や医療機関の連携によるメンタル面を含めた相談体制の構築、医療ケア機能の向上を図るべきである。

第3に、勤労控除の拡大あるいは給付付き税額控除の導入などにより、就労意欲を阻害しない制度の構築が求められる。

おわりに

本稿では、首都圏A市における自立支援プログラムの実践から、被保護母子世帯の抱える問題点と就労支援のありかたを考察した。しかしながら、本稿で就労支援の対象となった被保護母子世帯の母は50人にすぎず、サンプルの少なさから統計解析を行うまでには至らなかった。自治体レベルの行政データを活用するなどして、就労支援の効果を計量的に把握する方向での研究が待たれるところである。

さらに、本稿で示したデータは2008年のリーマン・ショック以前のもので

あり、足元での雇用環境の悪化をとりえていないことにも注意が必要である。目下、ハローワークにはリストラによる失業者があふれ、生活保護受給者はクラウド・アウトされている。就労支援の現場が厳しさを増しているだけに、効果的な自立支援に向けた取り組みが求められている。

(注)本稿は松尾のA市における自立支援相談員としての経験に基づいている。

【参考文献】

・A市生活支援課(2008)「生活保護を受給する母子世帯の自立支援プログラム策定のための調査およびその検討結果について」(編集・森田明美)
・大石重希子(2000)「高齢者の就業決定における健康要因の影響」『日本労働研究雑誌』No.481, pp.51-62.
・駒村麻平(2007)「ワーキングプアボーダーライン層と生活保護制度改革の動向」『日本労働研究雑誌』No.563, pp.48-60.
・近藤克則(2005)「健康格差社会」医学書院。
・濱秋純哉・野口晴子(2010)「中高年者の健康状態と労働参加」『日本労働研究雑誌』No.601, pp.5-24。
・道中隆(2009)「生活保護と日本型ワーキングプア」ミネルヴァ書房
・Duncan, G. and Brooks-Gunn, J. eds. (1997) Consequence of Growing Up Poor, New York: Russell Sage Foundation



