

201101012A-B

厚生労働科学研究費補助金

政策科学推進研究事業

低所得者、生活困窮者の実態把握及び支援策の
在り方に対する調査研究

平成 22 ～ 23 年度 総合研究報告書

平成 23 年度 総括・分担研究報告書

研究代表者 駒村 康平

平成 24(2012)年 3 月

厚生労働科学研究費補助金

政策科学推進研究事業

低所得者、生活困窮者の実態把握及び支援策の
在り方に対する調査研究

平成 22 ～ 23 年度 総合研究報告書

平成 23 年度 総括・分担研究報告書

研究代表者 駒村 康平

平成 24(2012)年 3 月

目次

I. 総合研究報告	1
I I. 総括研究報告	
序章 総論－研究の要約－.....	5
駒村 康平(研究代表者)	
I I I. 分担研究報告	
I 部 低所得者・生活困窮者の生活実態の把握	
第1章 中年層男性の貧困リスク－失業者の貧困率の推計－.....	15
四方 理人(研究分担者)・駒村 康平(研究代表者)	
第2章 自営業者の生活保障と年金保険料納付行動.....	35
丸山 桂(研究分担者)・駒村 康平(研究代表者)	
第3章 短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大問題.....	63
丸山 桂(研究分担者)	
第4章 居住水準を用いた低所得者向け住宅政策の分析.....	73
丸山 桂(研究分担者)	
第5章 地域包括ケアシステムの構築を通じた生活困窮者への対応－町村へのヒヤリング調査結果を手掛かりに－.....	99
沼尾 波子(研究分担者)	
第6章 子どもの学習時間の格差.....	117
四方 理人(研究分担者)	
II 部 政策分析	
第7章 生活保護受給経験に関する調査概要.....	137
山田 篤裕(研究分担者)・駒村 康平(研究代表者)・丸山 桂(研究分担者)・ 四方 理人(研究分担者)	

第 8 章 被保護母子世帯の就労行動—ひとり親世帯就労促進費廃止と母子加算復活の影響分析—	153
山田 篤裕(研究分担者)・大津 唯(研究協力者)・駒村 康平(研究代表者)	
第 9 章 生活保護受給者への就労支援と就労実態	171
金井 郁(研究分担者)・四方 理人(研究分担者)	
第 10 章 住宅支援を利用する生活保護受給者の実態分析	195
岩永 理恵(研究分担者)・四方 理人(研究分担者)	
第 11 章 生活保護受給世帯の中学生に対する教育支援と「教育・生活アンケート」調査概要	217
田中 聡一郎(研究分担者)	
第 12 章 公的扶助と就労支援の連携に関する国際比較—ドイツ・スウェーデンのヒアリング調査より—	231
駒村 康平(研究代表者)・渡辺 久里子(研究協力者)・岩永 理恵(研究分担者)・丸山 桂(研究分担者)	
第Ⅲ部 理念	
第 13 章 『労働権』の再検討のために—障害のある人びとの働く権利—	267
富江 直子(研究分担者)	
Ⅳ. 研究成果の慣行に関する一覧表	283
V. 研究成果の刊行物・別刷	285

I I . 総括研究報告書

厚生労働科学研究費補助金(政策科学総合研究事業)

総括研究報告書

低所得者、生活困窮者の実態把握及び支援策の在り方に対する調査研究

研究代表者 駒村康平 慶應義塾大学

研究要旨

2年計画2年目の研究目的は、1)低所得者・生活困窮者の生活実態の把握、2)新たな所得保障・生活支援に関する政策分析、3)社会福祉と労働の理念の考察である。増加する低所得者や家族や就労形態の多様化のなかで、現行制度の枠組みにとられない新たな社会保障制度について、学術的知見に基づいた検討を行うため、実証研究・政策研究において研究成果を出すことを目標とした。実証研究では、中高年齢男性の貧困率、非典型労働者のセーフティネット等の分析を行った。また、政策研究においては、生活保護の新たな生活・就労支援政策を実施している自治体の分析を行なった。年度末には最終報告会を実施し、研究成果をまとめた。

分担研究者

沼尾波子	日本大学経済学部教授
丸山桂	成蹊大学経済学部教授
山田篤裕	慶應義塾大学経済学部准教授
富江直子	茨城大学人文学部准教授
金井郁	埼玉大学経済学部准教授
岩永理恵	神奈川県立保健福祉大学保健福祉学部講師
四方理人	関西大学ソシオネットワーク戦略研究機構統計分析主幹
田中聡一郎	立教大学経済学部助教

A. 研究目的

本研究の目的は1) 低所得者・生活困窮者の生活実態の把握、2) 新たな所得保障・生活支援に関する政策分析、3) 社会福祉と労働の考察である。2年計画の2年度として、応用研究・実証研究・政策研究において研究成果を出すことを目標とした。

B. 研究方法

ヒアリング及びデータ統計分析

倫理面(倫理面への配慮)

各分担報告書を参照。

C. 研究結果

研究成果として、以下の論文を作成、発表した。「中年層男性の貧困リスクー失業者の貧困率の推計ー」、「自営業者の生活保障と年金保険料納付行動」、「短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大問題」、

「居住水準を用いた低所得者向け住宅政策の分析」、「地域包括ケアシステムの構築を通じた生活困窮者への対応ー町村へのヒヤリング調査結果を手掛かりにー」、「子どもの学習時間の格差」、「生活保護受給経験に関する調査概要」、「被保護母子世帯の就労行動ーひとり親世帯就労促進費廃止と母子加算復活の影響分析」、「生活保護受給者への就労支援と就労実態」、「住宅支援を利用する生活保護受給者の実態分析」、「生活保護受給世帯の中学生に対する教育支援」、「公的扶助と就労支援の連携に関する国際比較ードイツ・スウェーデンのヒヤリング調査からー」、「『労働権』の再検討のためにー障害のある人びとの働く権利ー」

D. 考察

本研究は、増加する低所得者や家族や就労形態の多様化のなかで、現行制度の枠組みとらわれない新たな社会保障制度についての学術的知見に基づいた検討を行うことを目的としている。

本研究の目的は、1)低所得者や生活困窮者の生活実態の把握、2)所得保障・生活支援に関する政策分析、3)社会福祉と労働の理念についての考察、の3つである。

1)低所得者や生活困窮者の生活実態を把握については、中高年齢層男性の貧困リスク、個票データを用いた低所得者の住居実態の把握と家賃補助(住宅手当)に関する分析、自営業や非典型労働者の所得保障・年金制度に関する分析、高齢者向けの地域包括ケアの構築、所得階層による子どもの学習時間の格差に関して研究を行った。

2)所得保障・生活支援に関しての政策分析では、生活保護受給者に対する就労支援・住

宅支援・教育支援の政策分析を行ったとともに、生活保護受給経験に関する調査、ひとり親被保護世帯の就労行動の実証分析を行った。また、ドイツ・スウェーデンにおける公的扶助と就職支援の取り組みに関してヒヤリング調査を実施し、就労可能な被保護者に対する支援の在り方について検討した。

3)社会福祉と労働の考察では、現代日本の生活保障における「労働」の意味と位置づけを検討し、戦後日本における「労働権」の意味づけをめぐる議論と、障害のある人びとの働く権利をめぐる議論の検討を通じて、「労働」の権利性について論じている。

E. 結論

本研究は、第I部の低所得者・生活困窮者の現状と課題、第II部の政策分析、III部の社会保障と労働の理念の3部から構成される。以下、各章の要約を紹介する。

第I部は、低所得者・生活困窮者の生活実態の把握を目的として、6章から構成されている。

第1章「中年年齢層男性の貧困リスクー失業者の貧困率の推計」(四方理人・駒村康平)は40歳代、50歳代の中年年齢層男性の貧困リスクを検証するため、2002年の『就業構造基本調査』の個票を用いて失業者の貧困率を推計した。中年年齢層は一度失業すると長期失業になりやすく、また、自身が世帯の主な稼ぎ手であるために、貧困に直接つながりやすいおそれがある。そこでまず、失業者について生活保障基準を貧困基準とした貧困率を推計したところ、1)失業者の貧困率においては、若年層や高齢層との比較で中年年齢層男性が際立って高い、2)世帯内に就業者がいる場合の貧困率は低くなるが、中年年齢層男性の失業者の

世帯では他に就業者がいる割合が低い、3) 中年層男性は、雇用保険を受給することによって貧困率が低くなるものの、失業期間が長くなるほど貧困率が高くなる、ことをあきらかにした。次に、2011年10月から失業者に対する就労支援として、新たな求職者支援制度が始まる。この制度では、訓練を受講できるだけでなく、訓練受講者への生活給付が行われる。その生活給付のシミュレーションを行ったところ、長期間の給付もしくは就労の開始がないかぎり、貧困率の抑制効果は限定的となることがわかった。

第2章「自営業者の生活保障と年金保険料納付行動」(丸山桂・駒村康平)は、各国の年金制度における自営業の取り扱いについて展望し、独自の個票データを使って自営業者の保険料の納付行動の分析を行った。

この結果、自営業に対する保険料の強制徴収を強め、負担能力に応じた保険料の仕組みの導入が必要であることが確認できた。このことから、ただちにすべての自営業者を被用者とまったく同じ所得比例年金と最低保障年金の仕組みに組み入れるべきとは結論づけられないものの、諸外国でも工夫している年金制度における自営業者への対応を参考に多くの改善点が必要である。

第3章「短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大問題」(丸山桂)は短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大問題について検討を行い、以下の結論を得た。

1) 適用拡大の要件はできるだけ簡素化し、第3号被保険者の労働時間および収入要件の引き下げを行うべきである。2) 保険料引き上げ分を価格に転嫁できない介護業等や零細業主には配慮が必要であるが、労働者が不利益にならない措置にすべきである。3) 標準報酬

の上限と下限を見直し、所得再分配機能の強化と第3号被保険者分の基礎年金拠出金の負担の均衡措置を行うべきである。4) パート労働者の労働供給への影響はいまだ不透明で、加入のメリットの説明いかんで行動が変わる可能性はきわめて高い。

第4章「居住水準を用いた低所得者向け住宅政策の検証」(丸山桂)は、総務省統計局「住宅・土地統計調査」の1993年、1998年、2003年の個票データを用いて、住居の所有状況別に、居住水準や家賃負担の現状について独自の手法で分析を行った。その結果、社会全体の居住水準は向上しているが、民営借家入居の低所得者世帯の世帯収入に占める家賃負担の割合は上昇している。また、同じ世帯収入であっても公営住宅入居世帯と民営借家入居世帯の家賃負担割合には大きな乖離があり、都市部ほど大きいものとなっている。

今後の低所得者向けの住宅政策としては、公営住宅の入居基準の見直しと収入超過者への対処の見直しや低所得の民営住宅入居者に対する家賃補助政策が必要である。

第5章「地域包括ケアシステムの構築を通じた生活困窮者への対応 ～町村へのヒヤリング調査結果を手掛かりに」(沼尾波子)は、地域包括ケアにおける生活困窮者への配慮の必要性についての分析を行っている。地域の中で、低所得者、生活困窮者への支援を含めたケアを考えようとするれば、コミュニティーのみにその機能を期待するには限界もあり、公的な対応が求められる。とくに、生活保護受給者には至らないが必要なケアが不足している人々に対する包摂をはじめ、地域ケアの普遍性の確保が課題となっている。複数の町村への調査結果から見てきたのは、介護保険を通じた市場原理を前提とした供給体制で、生活

困窮者や低所得者のケアをきめ細かく行うことは困難だということである。行政が、民間事業所と連携を図りながら、需要を把握し、供給体制を構築することを通じて、低所得者や生活困窮者を含め、利用者のニーズを踏まえた対応が図られる。介護保険における保険者機能の在り方の再検討が求められる。

第6章「子どもの学習時間の格差」(四方理人)では、生活時間調査である『社会生活基本調査』を用いて、子どもの学習時間に対し親の学歴と所得が与える影響について考察を行った。その結果、1996年から2006年にかけて親の所得階層による子どもの学習時間の格差が小学生、中学生、高校生のそれぞれについて広がっていることが確認された。また、多変量解析の結果から、どの教育段階においても親の教育水準が上昇すると子どもの学習時間が延び、また、1996年においては高校生のみが親の所得水準の上昇による学習時間の増加が観察されたが、2006年ではすべての教育段階で親の所得が上昇すると学習時間が長くなっている。そして、2006年の時間の詳細分類からは、世帯所得が高くなると通塾時間だけではなく家庭内での宿題などの学習時間についても長くなることがわかった。

第Ⅱ部の政策分析では、生活保護受給者に関する実証分析および埼玉県における自立支援事業の検証と課題をまとめ、全5章から構成されている。埼玉県では自立支援事業として、中学生向け教育支援、就労支援、住宅支援の3事業が実施されており、同事業と連携しながら政策評価を行った。

第7章「生活保護受給経験に関する調査概要」(山田篤裕・駒村康平・丸山 桂・四方理人)は、2011年に実施されたインターネット調査「

生活保護受給経験に関する調査」を用い分析した。その結果、自立支援の在り方として保護開始前の段階において、家賃を補助するような住宅手当の充実および医療・介護サービス利用時負担の軽減が重要あること、就労への障壁として、いったん生活保護の給付が止められると、もう一度生活保護を受けるのに(受給を再開するのに)時間がかかること、次に生活保護を受けずに働く和生活が不安定になることなどが指摘されており、そもそも就労していても不安定な生活が背景にあることがわかった。さらに、受給経験者と現在受給者はライフコース上で厳しい経験を積み重ねてきており、私的支援が期待できる人的ネットワークもかなり制約されていることが示された。また保護廃止がどれほど起こりやすいかは、保護開始理由が大きな影響を与えており、稼働所得減や離婚・死別の場合には、各々1年と3年で保護廃止の確率が相対的に急激に上がることが明らかにされた。

第8章「ひとり親世帯就労促進費廃止と母子加算復活の影響分析」(山田篤裕・大津 唯・駒村康平)では、2009年12月に実施されたひとり親就労促進の廃止と母子加算の復活が、被保護母子世帯の母親の就業率にどのような影響を与えたのか、厚生労働省「平成21年度社会保障生計調査」の個票データを用いて分析した。具体的には、2009年12月の制度変更前後の母子世帯と児童のいる夫婦世帯の就業率を比較することによる差分の差により評価した。その結果、ひとり親就労促進費廃止と母子加算復活による複合効果の影響は、就業率に負の影響を与えた可能性があるが、統計的な有意水準は低く、また同時期の失業率の上昇を勘案すると定量的にも非常に小さいもの(−0.2%程度の就業率低下)であった。また就

業率に負の影響を与えたとしても、社会厚生水準の観点からは問題とはならない可能性があり、就業率の上昇が社会的に望ましいかどうか自体について慎重な価値判断に関する留保が必要である。

第9章「生活保護受給者への就労支援と就労実態」(金井郁)では、埼玉県的生活保護受給者を対象とした「職業訓練支援員事業」の利用データから、就労支援のあり方及び課題について考察をし、2つの知見を得た。第1に、新たに就労を開始する者の割合は、学歴や疾病の有無などではほとんど差が見られなかった。しかし、母子世帯や野宿経験がない者で新たに就労を開始した割合が高い一方、高齢世帯では新たに就労を開始した者はおらず、世帯類型や野宿経験の有無による違いがみられた。第2に、現在の支援対象者の新規就労先は、フルタイム就労が約半数を占めるものの非正規雇用が圧倒的多数であるため、就労はしているが保護廃止には至らないケースがほとんどであった。

なお、職業訓練支援員事業は2010年9月から実施されており、利用者データは半年経過時点のものであることに留保が必要である。

第10章「住宅支援を利用する生活保護受給者の実態分析」(岩永理恵)は、住宅支援事業の利用者の特徴、とりわけ生活保護受給者の実態を明らかにした。埼玉県で着手された宿泊所入所者などへの住宅支援事業を利用した人がどのような実態にあるかを把握し、宿泊所問題の背景を踏まえ、住宅支援事業の意義を考察することが研究目的である。論文では、住宅支援事業の概要、住宅支援を利用した生活保護受給者の実態、無料低額宿泊所や生活保護施設等の実態や先行研究を検討し、支援活動の実績分析を行った。

第11章「生活保護受給世帯の中学生に対する教育支援と「教育・生活アンケート概要」」(田中聡一郎)では、生活保護受給世帯の中学生に対する教育支援員事業について、筆者らが2010年度に実施した教育・生活アンケートの概要とともに紹介している。アンケート結果からは各種調査と比較すると生活保護受給世帯の中学生は朝食の有無、起床時間等において生活のリズムが不規則であるものが多く、また家庭内での日常的な学習習慣が定着していないことが伺える。また学校の成績の自己評価も低いことから、学力問題が生じている可能性がある。これまで教育支援員事業から見えてくる課題として、本人の学力問題だけにとどまらない、家庭内で生活リズムの回復も含め、勉強する環境の整えることの重要性が指摘されてきた。生徒本人によるアンケート調査結果からも同様の課題が観察されたといえよう。

第12章「公的扶助と就労支援の連携に関する国際比較—スウェーデン・ドイツのヒアリング調査から—」(駒村康平・渡辺久里子・岩永・丸山桂)は、1)最低生活水準の算出方法、2)公的扶助受給者に対する就労支援政策の実態とその評価、3)公的扶助政策と労働政策の連携に関する国と地方の役割分担、に関して関係機関へのヒアリング調査および文献調査を行った。また、ドイツでは就労支援・生活支援サービスに関する非営利民間機関においてもヒアリングを行った。その結果、最低生活水準の算出方法は、ドイツでは5年に1度の消費調査に基づく統計方式から、スウェーデンではマーケット・バスケット方式を3年に1度実施して算出していた。また、公的扶助受給者に対する就労支援政策は、長期失業者、若年失業者、移民の問題等が重なっており、積極的労働市場政策を長期にわたって実施してきたス

ウェーデンであっても、就労支援の効果が実証的には明らかにされていないことがわかった。最後に、公的扶助政策と労働政策の連携については、国と地方の役割分担の議論にも関わり、縦割り行政の弊害が指摘された。

第Ⅲ部は、社会福祉と労働の理念に関する研究である。

第13章『労働権』の再検討のために一障害のある人びとの働く権利―(富江直子)は、現代日本における「労働権」をめぐる課題を明らかにすることを目指した。まず、「労働」の概念と意味の歴史的変容を踏まえて現代日本の生活保障における「労働」の意味と位置づけについて考察した。そして、戦後日本における「労働権」の意味づけをめぐる議論と、障害のある人びとの働く権利をめぐる議論の検討を通じて、「労働」の権利性について論じている。

H. 知的財産権の出願・登録
なし

F. 研究発表

1. 論文発表

駒村康平「社会保障システムの再構築に向けて」『生活福祉研究』第77号, pp.4-14, 2011年4月。

2. 学会発表

「社会保障制度・改革が経済主体に与える影響―社会保障・労働分野における政策研究の動向と課題」日本経済政策学会第68回全国大会(駒澤大学2011年5月28日)

「子ども時代の生活保護経験の履歴効果」社会政策学会123回大会(2011年秋季大会、京都大学2011年10月8日)

G. 健康危険情報

なし

序章:研究の要約

駒村康平(慶應義塾大学経済学部)

本稿は、本報告書の総論として、各章の研究の位置づけと要約を行うことを目的とする。報告書は、第Ⅰ部低所得者・生活困窮者の生活実態の把握、第Ⅱ部の政策分析、Ⅲ部の社会保障と労働の理念の3部から構成される。

1. 研究の目的と構成

2年計画2年目の研究目的は、増加する低所得者や家族や就労形態の多様化のなかで、現行制度の枠組みにとらわれない新たな社会保障制度について検討を行うことである。

本研究は、1)低所得者・生活困窮者の生活実態の把握、2)新たな所得保障・生活支援に関する政策分析、3)社会福祉と労働の理念の考察、から構成されている。

1)低所得者や生活困窮者の生活実態の把握では、中高年齢層男性の貧困リスク、個票データを用いた低所得者の住居実態の把握と家賃補助(住宅手当)に関する分析、自営業や非典型労働者の所得保障・年金制度に関する分析、地域包括ケアの構築に関する研究、子どもの学習時間の格差に関して研究を行った。

2)新たな所得保障・生活支援の構築では、生活保護受給者に対する新たな就労支援・住宅支援・教育支援の政策研究を行うとともに、生活保護受給経験に関する調査、ひとり親被保護世帯の就労行動の実証分析を行った。また、ドイツ・スウェーデンにおける公的扶助と就職支援の取り組みに関してヒアリング調査を実施し、就労可能な被保護者に対する支援の在り方について検討した。

3)社会福祉と労働の理念では、歴史研究を通じた、現代日本の生活保障における「労働」や戦後日本の「労働権」の意味づけに関して考察を行っている。

2. 各部・各章の概要

本報告書は、第Ⅰ部の低所得者・生活困窮者の生活実態の把握、第Ⅱ部の政策分析、Ⅲ部の社会福祉と労働の理念の3部から構成される。以下、各章の要約を紹介する。

第Ⅰ部は、低所得者・生活困窮者の現状把握を目的として、6章から構成されている。

第1章「中年年齢層男性の貧困リスクー失業者の貧困率の推計」(四方理人・駒村康平)は40歳代、50歳代の中年年齢層男性の貧困リスクを検証するため、2002年の『就業構造基本調査』の個票を用いて失業者の貧困率を推計した。中年年齢層は一度失業すると長期失業になりやすく、また、自身が世帯の主な稼ぎ手であるために、貧困に直接つながりやすいおそれがある。そこでまず、失業者について生活保護基準を貧困基準とした貧困率を推計したところ、1)失業者の貧困率においては、若年層や高齢層との比較で中年年齢層男性が際立って高い、2)世帯内に就業者がいる場合の貧困率は低くなるが、中年年齢層男性の失業者の世帯では他に就業者がいる割合が低い、3)中年年齢層男性は、雇用保険を受給することによって貧困率が低くなるものの、失業期間

が長くなるほど貧困率が高くなることをあきらかにした。次に、2011年10月から失業者に対する就労支援として、新たな求職者支援制度が始まっている。この制度では、訓練を受講できるだけでなく、訓練受講者への生活給付が行われる。その生活給付のシミュレーションを行ったところ、長期間の給付もしくは就労の開始がないかぎり、貧困率の抑制効果は限定的となることがわかった。

第2章「自営業者の生活保障と年金保険料納付行動」(丸山桂・駒村康平)は、各国の年金制度における自営業の取り扱いについて展望し、独自の個票データを使って自営業者の保険料の納付行動の分析を行った。

この結果、自営業に対する保険料の強制徴収を強め、負担能力に応じた保険料の仕組みの導入が必要であることが確認できた。このことから、ただちにすべての自営業者を被用者とまったく同じ所得比例年金と最低保障年金の仕組みに組み入れるべきとは結論づけられないものの、諸外国でも工夫している年金制度における自営業者への対応を参考に多くの改善点が必要である。

第3章「短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大問題」(丸山桂)は短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大問題について検討を行い、以下の結論を得た。

1)適用拡大の要件はできるだけ簡素化し、第3号被保険者の労働時間および収入要件の引き下げを行うべきである。2)保険料引き上げ分を価格に転嫁できない介護業等や零細業主には配慮が必要であるが、労働者が不利益にならない措置にすべきである。3)標準報酬の上限と下限を見直し、所得再分配機能の強化と第3号被保険者分の基礎年金拠出金の負担の均衡措置を行うべきである。4)パート労働者の労働供給への影響はいまだ不透明で、加入のメリットの説明いかんで行動が変わる可能性はきわめて高い。

第4章「居住水準を用いた低所得者向け住宅政策の検証」(丸山桂)は、総務省統計局「住宅・土地統計調査」の1993年、1998年、2003年の個票データを用いて、住居の所有状況別に、居住水準や家賃負担の現状について独自の手法で分析を行った。その結果、社会全体の居住水準は向上しているが、民営借家入居の低所得者世帯の世帯収入に占める家賃負担の割合は上昇している。また、同じ世帯収入であっても公営住宅入居世帯と民営借家入居世帯の家賃負担割合には大きな乖離があり、都市部ほど大きいものとなっている。

今後の低所得者向けの住宅政策としては、公営住宅の入居基準の見直しと収入超過者への対処の見直しや低所得の民営社宅入居者に対する家賃補助政策が必要である。

第5章「地域包括ケアシステムの構築を通じた生活困窮者への対応 ～町村へのヒヤリング調査結果を手掛かりに」(沼尾波子)は、地域包括ケアにおける生活困窮者への配慮の必要性についての分析を行っている。地域の中で、低所得者、生活困窮者への支援を含めたケアを考えようとするならば、コミュニティーのみにその機能を期待するには限界もあり、公的な対応が求められる。とくに、生活保護受給者には至らないが必要なケアが不足している人々に対する包摂をはじめ、地域ケアの普遍性の確保が課題となっている。複数の町村への調査結果から見えてきたのは、介護保険を通じた市場原理を前提とした供給体制で、生活困窮者や低所得者のケアをきめ細かく行うことは困難だということである。行政が、民間事業所と連携を図りながら、需要を把握し、供給体制を構築することを通じて、低所得者や生活困窮者を含め、利用者のニーズを踏まえた対応が図られる。介護保険における保険者機能の在り方の再検討が求められる。

第6章「子どもの学習時間の格差」(四方理人)では、生活時間調査である『社会生活基本調

査』を用いて、子どもの学習時間に対し親の学歴と所得が与える影響について考察を行った。その結果、1996年から2006年にかけて親の所得階層による子どもの学習時間の格差が小学生、中学生、高校生のそれぞれについて広がっていることが確認された。また、多変量解析の結果から、どの教育段階においても親の教育水準が上昇すると子どもの学習時間が延び、また、1996年においては高校生のみが親の所得水準の上昇による学習時間の増加が観察されたが、2006年ではすべての教育段階で親の所得が上昇すると学習時間が長くなっている。そして、2006年の時間の詳細分類からは、世帯所得が高くなると通塾時間だけではなく家庭内での宿題などの学習時間についても長くなることがわかった。

第Ⅱ部の政策分析では、生活保護受給者に関する実証分析および埼玉県における自立支援事業の検証と課題をまとめ、全5章から構成されている。埼玉県では自立支援事業として、中学生向け教育支援、就労支援、住宅支援の3事業が実施されており、同事業と連携しながら政策分析を行った。

第7章「生活保護受給経験に関する調査概要」(山田篤裕・駒村康平・丸山 桂・四方理人)は、2011年に実施されたインターネット調査「生活保護受給経験に関する調査」を用い分析した。その結果、自立支援の在り方として保護開始前の段階において、家賃を補助するような住宅手当の充実および医療・介護サービス利用時負担の軽減が重要あること、就労への障壁として、いったん生活保護の給付が止められると、もう一度生活保護を受けるのに(受給を再開するのに)時間がかかること、次に生活保護を受けずに働く和生活が不安定になることなどが指摘されており、そもそも就労していても不安定な生活が背景にあることがわかった。さらに、受給経験者と現在受給者はライフコース上で厳しい経験を積み重ねてきており、私的支援が期待できる人的ネットワークもかなり制約されていることが示された。また保護廃止がどれほど起こりやすいかは、保護開始理由が大きな影響を与えており、稼働所得減や離婚・死別の場合には、各々1年と3年で保護廃止の確率が相対的に急激に上がることが明らかにされた。

第8章「ひとり親世帯就労促進費廃止と母子加算復活の影響分析」(山田篤裕・大津 唯・駒村康平)では、2009年12月に実施されたひとり親就労促進の廃止と母子加算の復活が、被保護母子世帯の母親の就業率にどのような影響を与えたのか、厚生労働省「平成21年度社会保障生計調査」の個票データを用いて分析した。具体的には、2009年12月の制度変更前後の母子世帯と児童のいる夫婦世帯の就業率を比較することによる差分の差により評価した。その結果、ひとり親就労促進費廃止と母子加算復活による複合効果の影響は、就業率に負の影響を与えた可能性があるが、統計的な有意水準は低く、また同時期の失業率の上昇を勘案すると定量的にも非常に小さいもの(-0.2%程度の就業率低下)であった。また就業率に負の影響を与えたとしても、社会厚生水準の観点からは問題とはならない可能性があり、就業率の上昇が社会的に望ましいかどうか自体について慎重な価値判断に関する留保が必要である。

第9章「生活保護受給者への就労支援と就労実態」(金井郁)では、埼玉県の生活保護受給者を対象とした「職業訓練支援員事業」の利用データから、就労支援のあり方及び課題について考察をし、2つの知見を得た。第1に、新たに就労を開始する者の割合は、学歴や疾病の有無などではほとんど差が見られなかった。しかし、母子世帯や野宿経験がない者で新たに就労を開始した割合が高い一方、高齢世帯では新たに就労を開始した者はおらず、世帯類型や野宿経験の有無による違いがみられた。第2に、現在の支援対象者の新規就労先は、フルタイム就労が約半数を占めるものの非正規雇用が圧倒的多数であるため、就労はしているが保護廃止には至らな

いケースがほとんどであった。

なお、職業訓練支援員事業は 2010 年 9 月から実施されており、利用者データは半年経過時点のものであることに留保が必要である。

第 10 章「住宅支援を利用する生活保護受給者の実態分析」(岩永理恵)は、住宅支援事業の利用者の特徴、とりわけ生活保護受給者の実態を明らかにした。埼玉県で着手された宿泊所入所者などへの住宅支援事業を利用した人がどのような実態にあるかを把握し、宿泊所問題の背景を踏まえ、住宅支援事業の意義を考察することが研究目的である。論文では、住宅支援事業の概要、住宅支援を利用した生活保護受給者の実態、無料低額宿泊所や生活保護施設等の実態や先行研究を検討し、支援活動の実績分析を行った。

第 11 章「生活保護受給世帯の中学生に対する教育支援と「教育・生活アンケート」概要」(田中聡一郎)では、生活保護受給世帯の中学生に対する教育支援員事業について、筆者らが 2010 年度に実施した教育・生活アンケートの概要とともに紹介している。アンケート結果からは各種調査と比較すると生活保護受給世帯の中学生は朝食の有無、起床時間等において生活のリズムが不規則であるものが多く、また家庭内での日常的な学習習慣が定着していないことが伺える。また学校の成績の自己評価も低いことから、学力問題が生じている可能性がある。これまで教育支援員事業から見えてくる課題として、本人の学力問題だけにとどまらない、家庭内で生活リズムの回復も含め、勉強する環境の整えることの重要性が指摘されてきた。生徒本人によるアンケート調査結果からも同様の課題が観察されたといえよう。

第 12 章「公的扶助と就労支援の連携に関する国際比較—スウェーデン・ドイツのヒアリング調査から—」(駒村康平・渡辺久里子・岩永・丸山桂)は、1)最低生活水準の算出方法、2)公的扶助受給者に対する就労支援政策の実態とその評価、3)公的扶助政策と労働政策の連携に関する国と地方の役割分担、に関して関係機関へのヒアリング調査および文献調査を行った。また、ドイツでは就労支援・生活支援サービスに関する非営利民間機関においてもヒアリングを行った。その結果、最低生活水準の算出方法は、ドイツでは 5 年に 1 度の消費調査に基づく統計方式、スウェーデンではマーケット・バスケット方式を 3 年に 1 度実施して算出していた。また、公的扶助受給者に対する就労支援政策は、長期失業者、若年失業者、移民の問題等が重なっており、積極的労働市場政策を長期にわたって実施してきたスウェーデンであっても、就労支援の効果が実証的には明らかにされていないことがわかった。最後に、公的扶助政策と労働政策の連携については、国と地方の役割分担の議論にも関わり、縦割り行政の弊害が指摘された。

第Ⅲ部は、社会福祉と労働の理念に関する研究である。

第 13 章「『労働権』の再検討のために—障害のある人びとの働く権利—」(富江直子)は、現代日本における「労働権」をめぐる課題を明らかにすることを目指した。まず、「労働」の概念と意味の歴史の変容を踏まえて現代日本の生活保障における「労働」の意味と位置づけについて考察した。そして、戦後日本における「労働権」の意味づけをめぐる議論と、障害のある人びとの働く権利をめぐる議論の検討を通じて、「労働」の権利性について論じている。

III. 分担研究報告書

I 部 低所得者・生活困窮者の生活実態の把握

第1章: 中年年齢層男性の貧困リスク

失業者の貧困率の推計

四方理人(関西大学ソシオネットワーク戦略研究機構統計分析主幹)

駒村康平(慶應義塾大学教授)

要旨

本研究では、40歳代、50歳代の中年年齢層男性の貧困リスクを検証するため、平成14年の『就業構造基本調査』の個票を用いて失業者の貧困率を推計した。貧困率の推計を行った先行研究では、中年年齢層の貧困率は他の年齢層より低いことが実証されてきた。しかしながら、中年年齢層は一度失業すると長期失業になりやすく、また、自身が世帯の主な稼ぎ手であるために、中年年齢層男性の失業は貧困に直接つながりやすいおそれがある。そこでまず、失業者について生活保護基準を貧困基準とした貧困率を推計したところ、1) 失業者の貧困率においては、若年層や高齢層との比較で中年年齢層男性が際立って高い、2) 世帯内に就業者がいる場合の貧困率は低くなるが、中年年齢層男性の失業者の世帯では他に就業者がいる割合が低い、3) 中年年齢層男性は、雇用保険を受給することによって貧困率が低くなるものの、失業期間が長くなるほど貧困率が高くなる、ことをあきらかにした。次に、2011年10月から失業者に対する就労支援として、新たな求職者支援制度が始まる。この制度では、訓練を受講できるだけでなく、訓練受講者への生活給付が行われる。その生活給付のシミュレーションを行ったところ、長期間の給付もしくは就労の開始がないかぎり、貧困率の抑制効果は限定的となることがわかった。

1. はじめに

貧困率の推計方法は、様々な方法があるが、日本の貧困率は年齢とともにU字に変化する、すなわち若年期と高齢期で貧困率が高いという点で多くの先行研究の結果は収斂している。そのため、これまでの貧困研究は、不安定就業が増加している若年期と課題を抱える年金制度の影響をうける高齢期を対象にしたものが多く、中年年齢層は貧困リスクが低いと考えられ、比較的研究対象とされてこなかった。しかし、2007年のいわゆるリーマンショック以降、急激に生活保護の被保護者が増加しており、中でも高齢世帯、母子世帯、障害世帯、傷病世帯のいずれでもない「その他世帯」の被保護者の増加率が著しい。「その他世帯」の年齢は、世帯主、世帯人員ともに50歳代がその中核を占めており、この傾向は1999年以降2009年まで一貫している¹。

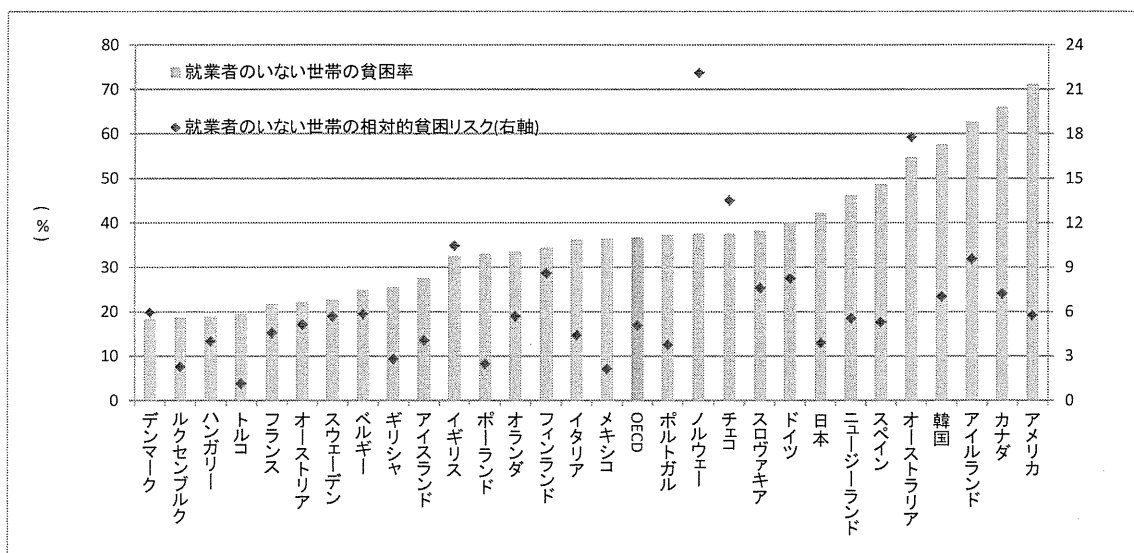
¹ 第二回厚生労働省生活保護基準部会資料

つまり、増加する「その他世帯」の被保護者は、巷間、指摘されているような 20 代、30 代の若い世代が増えているのではなく、「その他世帯」の中心は 50 歳代によって占められるという基本構造は変わらないままで、被保護者数が増加しているのである。このことは、失業率も低く、非正規労働者の割合も低い中年年齢層であるが、ひとたび失業すると、若年や女性のように頼る家族もおらず、一気に生活保護という深刻な貧困状況に突入するリスクを抱えている可能性がある。

図 1 は、就業者のいない世帯の貧困率の国際比較である。日本は、OECD 諸国のなかで、就業者がいる世帯の貧困率との相対比は低いものの、就業者のいない世帯の貧困率は高い。ここからも、失業した場合の貧困リスクが高いことが推測される。

しかしながら、次節でみるように中年年齢層の貧困や失業者の貧困状況についての先行研究は少なく、その実態は明らかにされていない。

図 1 就業者のいない世帯の貧困率の国際比較



注：1) 相対的貧困リスクとは、就業者のいる世帯の貧困率に対する就業者のいない世帯の貧困率の比である。

2) 貧困基準は等価可処分所得の 50%としている。

出所：OECD (2009) Employment Outlook 2009

そこで、本研究では、リーマンショックに先立つ 2002 年の『就業構造基本調査』の個票データを使い、現役世代のうち 40 歳から 59 歳を中年年齢層として定義し、中年年齢層の貧困率を推計し、雇用および所得保障を巡る課題と必要な政策について考察する²。

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001d2yoatt/2r9852000001d305.pdf> 参照。なお、この統計は、被保護者全国一斉調査の推計結果に基づいたものである。

² 経済企画庁 (1998) 『平成 10 年国民生活白書：「中年」その不安と希望』において、「中年」は 40 代、50 代とされている。本研究では、40 代、50 代を「中年年齢層」もしくは「中年」と

本稿の構成は、まず、Ⅱにおいて貧困率の推計についての先行研究のレビューを行い、Ⅲで使用データを説明し、Ⅳで中年年齢層を中心とした失業者の貧困率の推計を行う。Ⅴでは、求職者支援制度を適用した場合の貧困率のシミュレーションを行う。そして、Ⅵでは、まとめと考察を行う。

2. 先行研究と分析課題

近年、貧困への注目が高まり、日本においても貧困率の推計が多くなされている。そこでの主な分析結果として、若年層と高齢者層の貧困率が高く、中年年齢層の貧困率が低いという傾向が示されている。この傾向は、厚生労働省による『所得再分配調査』を用いた橘木・浦川(2006)、総務省統計局による『全国消費実態調査』を用いた大竹・小原(2010)、慶應義塾大学による『日本家計パネル調査』を用いた駒村・山田・四方ほか(2010)など異なったデータを用いた先行研究において一致している。

そして、貧困について焦点が当てられてきた対象として、子どもの貧困(阿部 2008)、若者の貧困(四方・渡辺・駒村 2011)、高齢者の貧困(Yamada2007)などがあるが、中年年齢層の貧困については、これまで十分に考察されてこなかったといえよう。

一方で、稼働年齢層の貧困については、ワーキング・プアの推計が行われている。村上・岩井(2010)は、総務省統計局による『就業構造基本調査』を用いて世帯収入が生活保護基準未満の世帯を貧困とし、貧困かつ3か月以上労働市場で活動(就業・失業)している個人をワーキング・プアと規定した推計を行っている。その結果、1992年から2002年にかけてワーキング・プアが急増していること、若年や女性にワーキング・プアが集中してみられること、正規・非正規の格差が存在することなどが指摘されている。ただし、村上・岩井(2010)は、ワーキング・プアに失業者を含めており、性別の失業者の貧困率の推計を行っているが、本研究との分析目的の違いから、失業期間が3か月未満の失業者が除かれており、また、失業者の属性別の貧困率などの分析が行われていない。

同じく稼働年齢層の貧困について、橘木・浦川(2007)は、厚生労働省による『所得再分配調査』を用いて分析を行っている。そこでは、等価可処分所得の中位値の50%を貧困基準とする「相対的貧困率」の推計を行い、稼働年齢層における単身世帯での貧困率が90年代から2000年代初頭にかけて高まっていることや母子世帯および世帯主が無業の世帯で貧困率が高いとされる。ここでも、無業世帯は取り上げられているものの、失業者についての区分は取り上げられておらず、また中年年齢層の貧困率もあつかわれていない。

このように、中年年齢層、特に男性は、他の年齢層との比較で貧困率が低く、近年の貧困研究においても問題にされにくい状況にある。しかしながら、中年年齢層の貧困については、いくつか懸念される点がある。まず、中年年齢層の失業率は低いものの長期失業者が失業者に占める割合が高い点を上げることができる。図2は、年齢別の完全失業者に占める失業期間が1年以上の長期失業者の割合である。男性における15歳から24歳の若年層の長期

して議論を行っている。