

# 新たなセーフティネットの構築

慶応義塾大学

駒村康平

注: 資料中のAからEのマークは参考文献を指す

# 構成

問題意識

実態把握

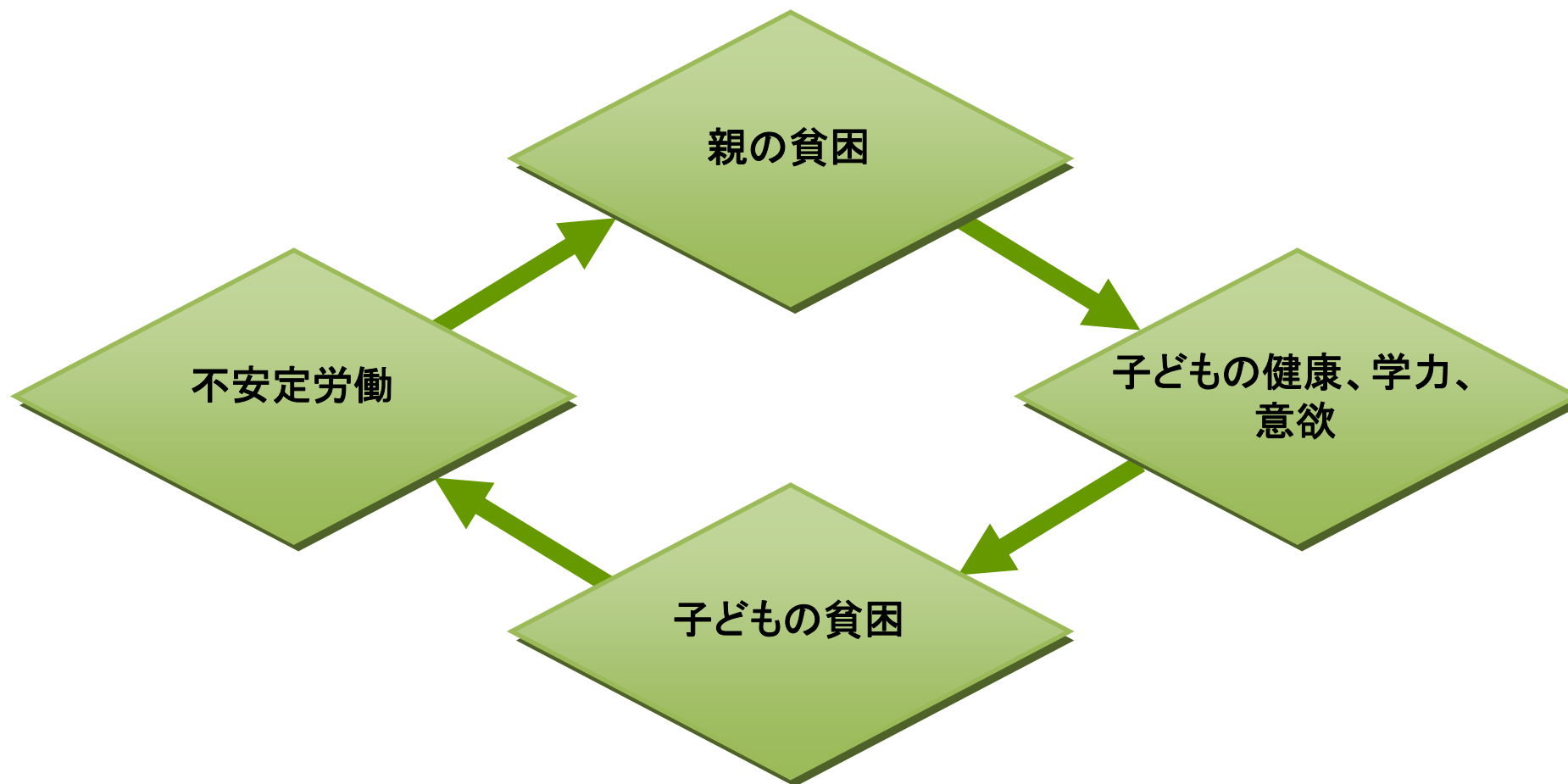
課題

政策提言

# 問題意識

1. グローバル経済のなかで、労働規制緩和、小さい政府、社会保障カットへの圧力強化（企業による良好な社会的資本のフリーライド）
2. 高齢化と年金制度の不安定化により貧困高齢者の増加
3. 非正規労働者の増加。正規労働者・非正規労働者の格差拡大
4. 生活保護制度の機能不全
5. 貧困世代間連鎖の拡大→社会活力の低下
6. 貧困がもたらす社会不安定

# 貧困の世代間連鎖



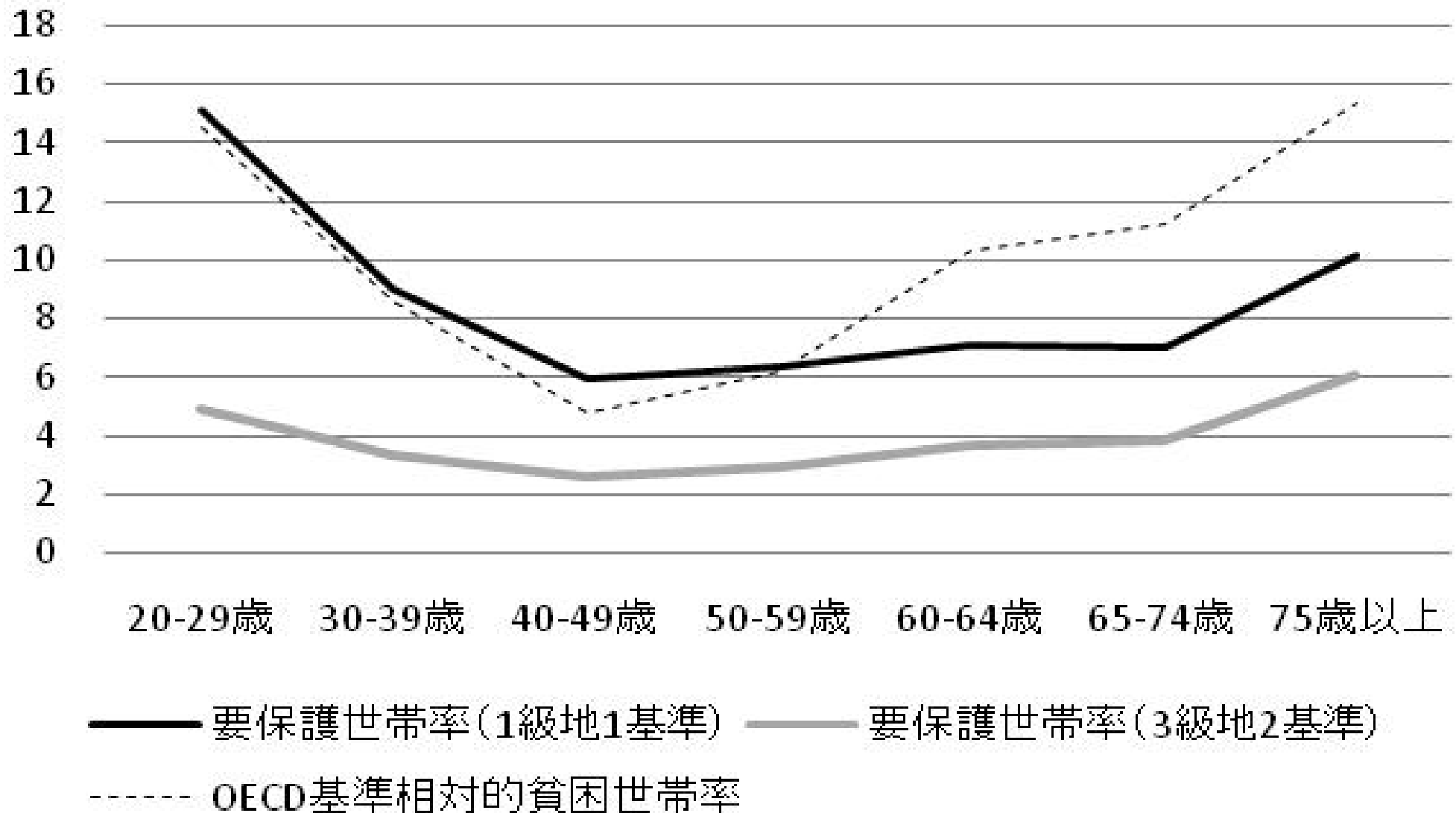
# 実態把握

1. どこまで実態把握が行われているのか
2. 貧困率(生活保護基準)とは
3. ワーキングプアの定義
4. 生活保護捕捉率の実態
5. 生活扶助基準、体系の問題
6. ハローワークと福祉事務所の連携

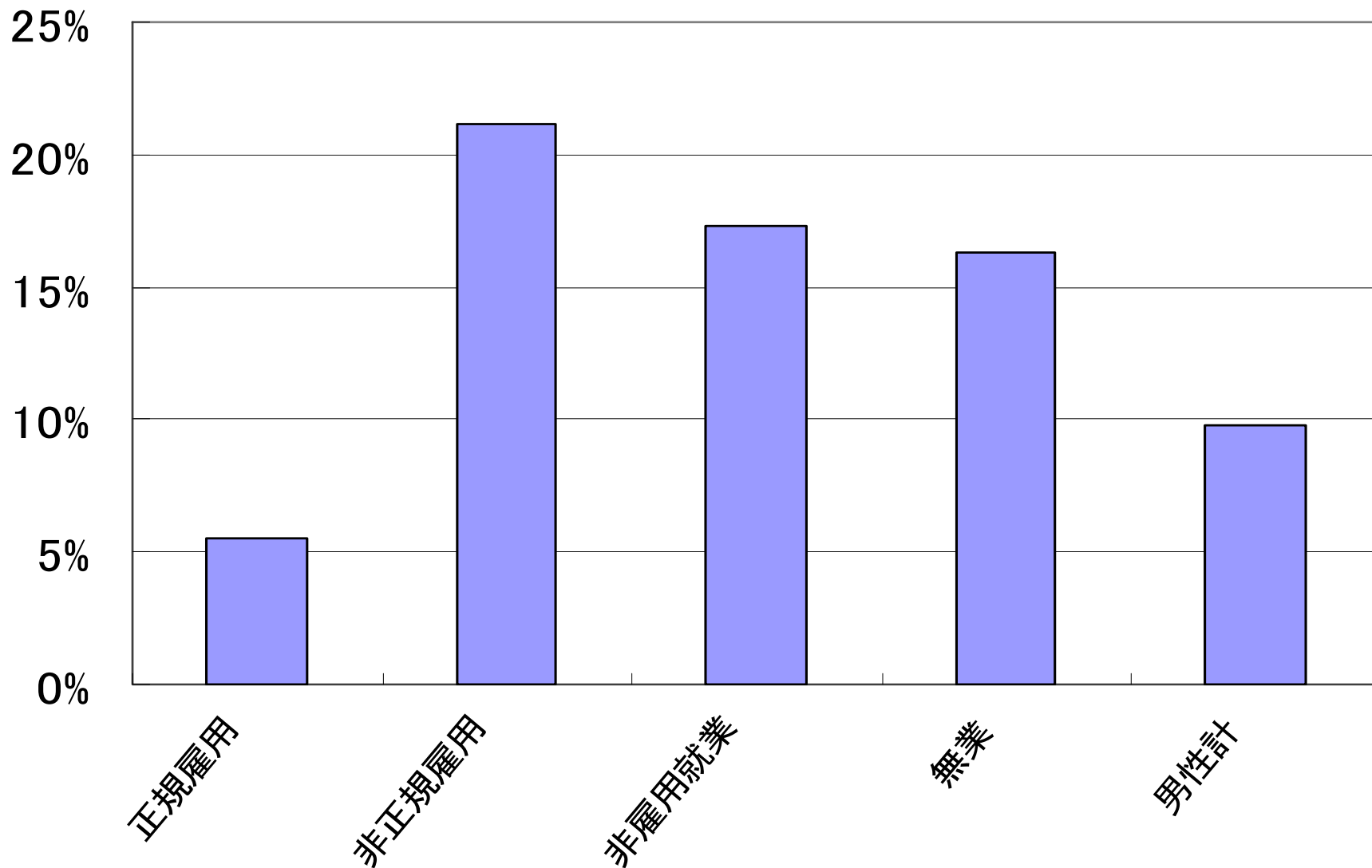
## 貧困世帯の定義

- ・ 1. 貧困基準とは：
  - ・ ①OECD基準
  - ・ ②生活保護基準（生活扶助基準）
  - ・ ①と②は、高齢者でギャップがある。
  - ・ OECD基準の方が高めに出る。
- ・ 2. ②に加えて資産条件をどのように考えるか？
- ・ 3. 使用するデータの違い
- ・ 4. 世帯単位でカウントするか、個人にばらしてカウントするか

# OECD貧困基準と生活保護貧困基準のギャップA

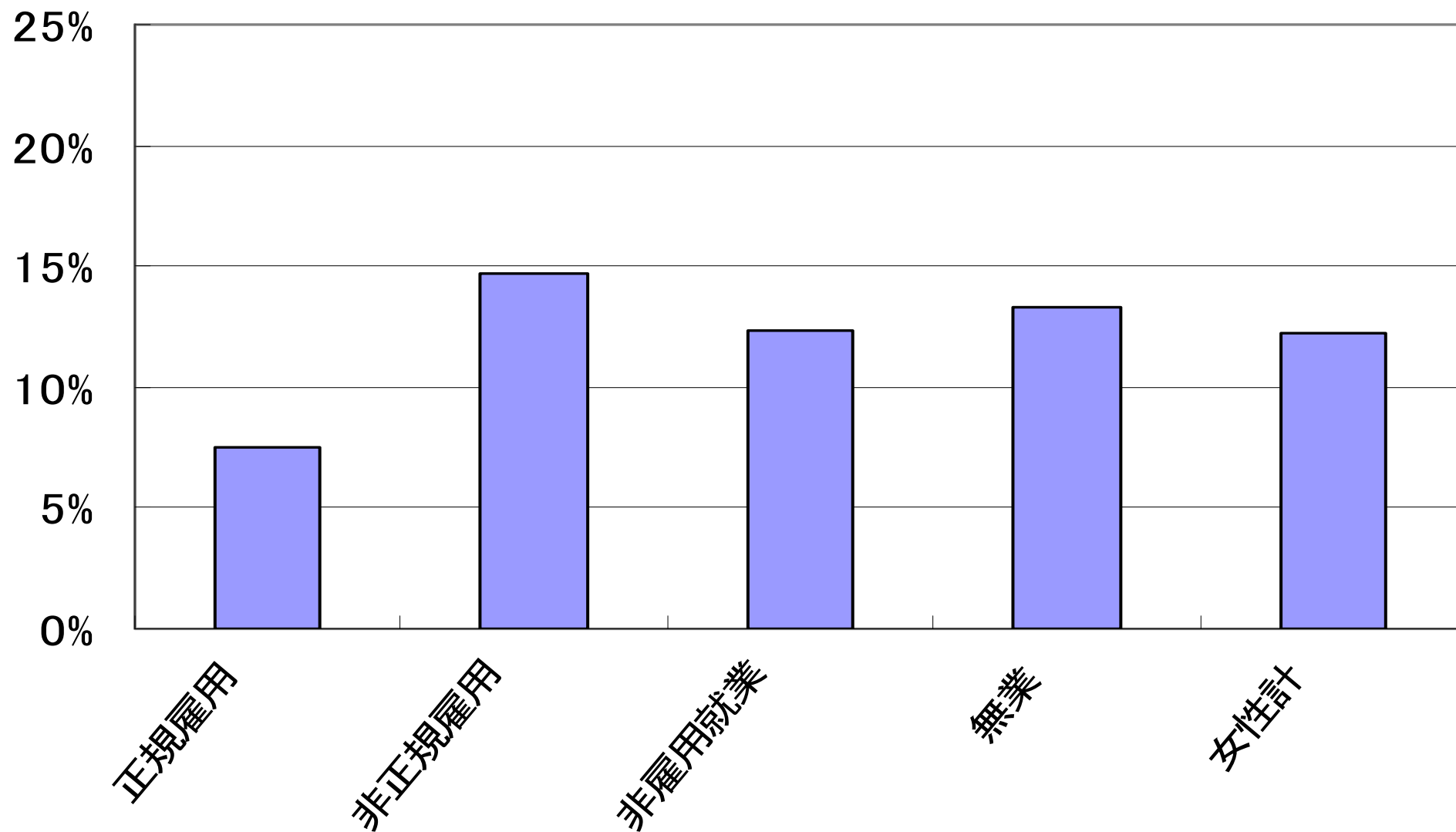


# JHPSデータ：就業状態からみたOECD基準貧困率B (男性：20-59歳)

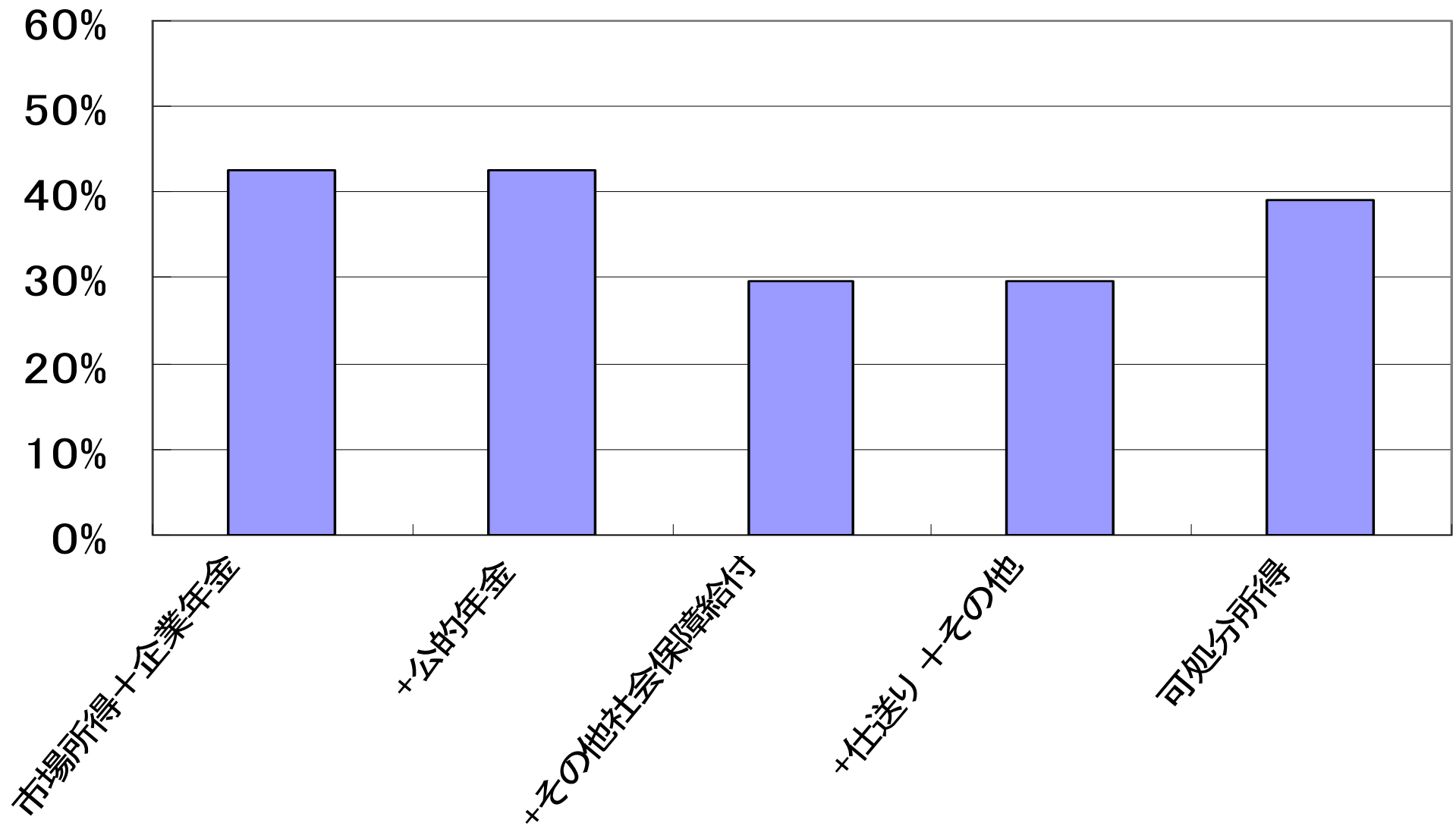




# JHPS: 就業状態からみたOECD基準貧困率B (女性: 20-59歳)



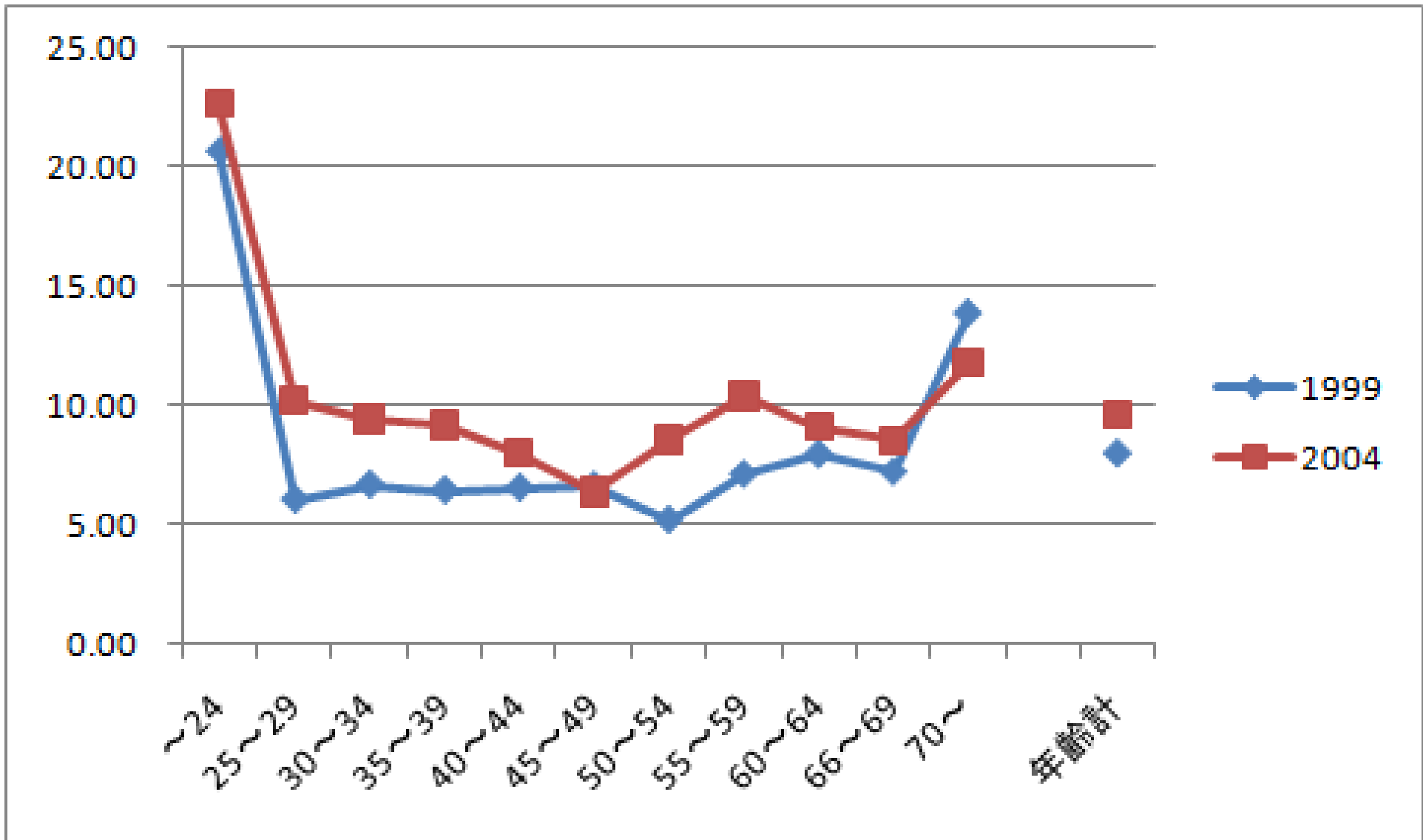
# JHPS:ひとり親世帯のOECD貧困率B



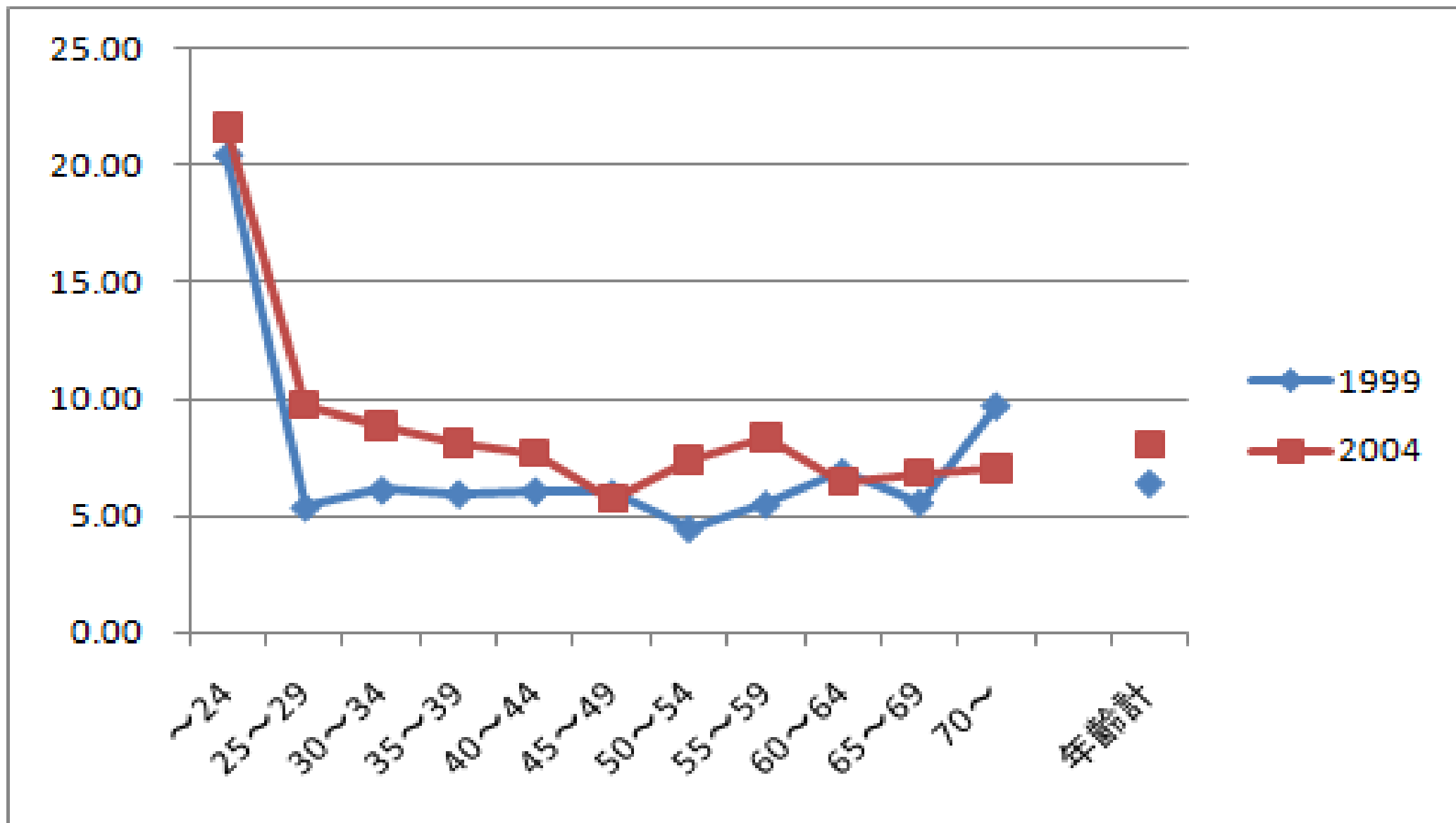
# 全国消費実態調査を使った貧困率の状況

- ・ 1. 世帯収入合計が生活保護基準を下回っている世帯率
- ・ 2. 貧困率の変化
- ・ 3. ワーキングプアの存在
- ・ 4. 世帯類型別貧困率
- ・ 5. 地域別貧困率
- ・ 6. 地域別捕捉率(所得条件) =  $\frac{\text{世帯保護率}}{\text{世帯保護率} + \text{貧困率}}$

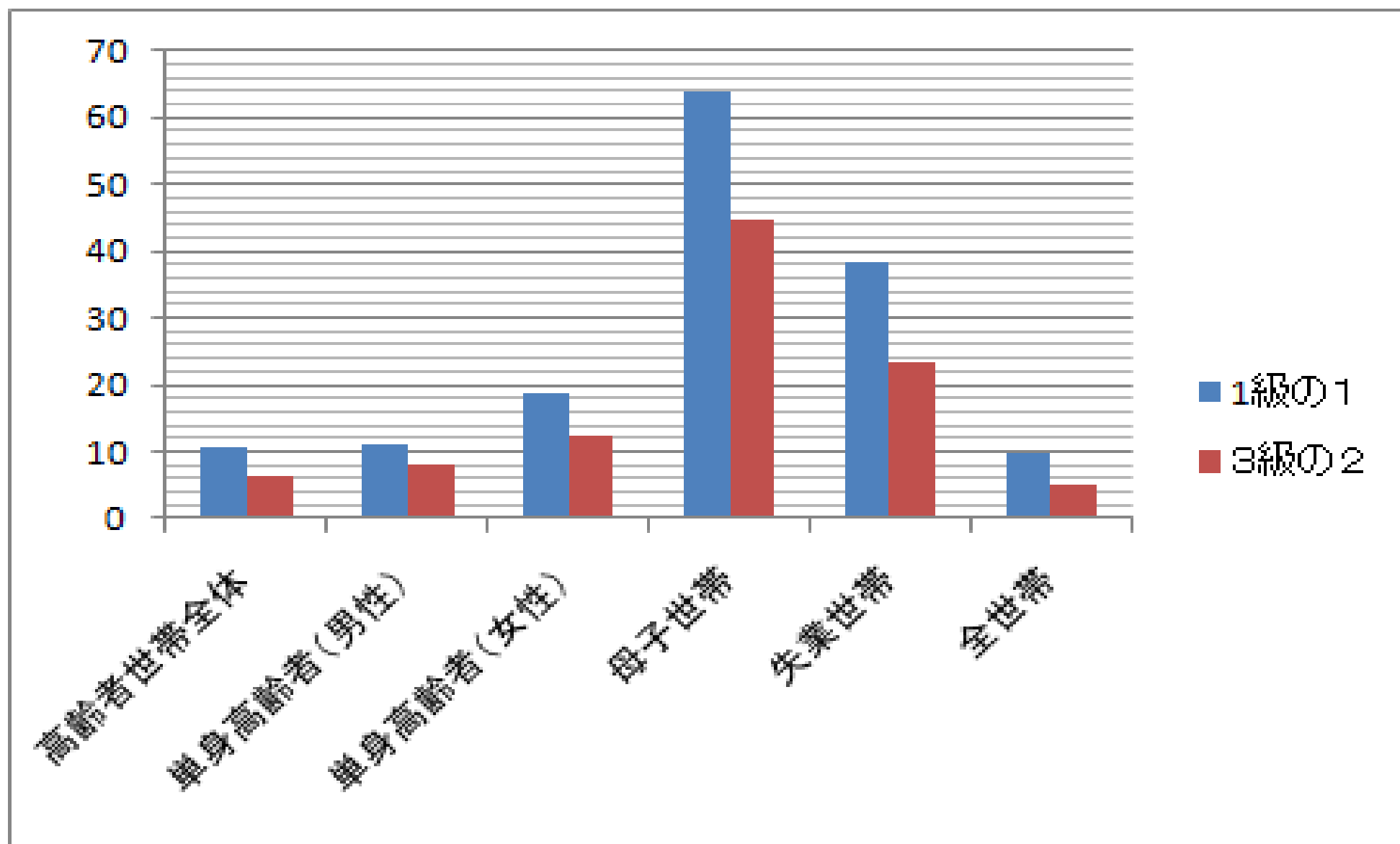
# 世帶貧困率(全消:生活保護基準)A



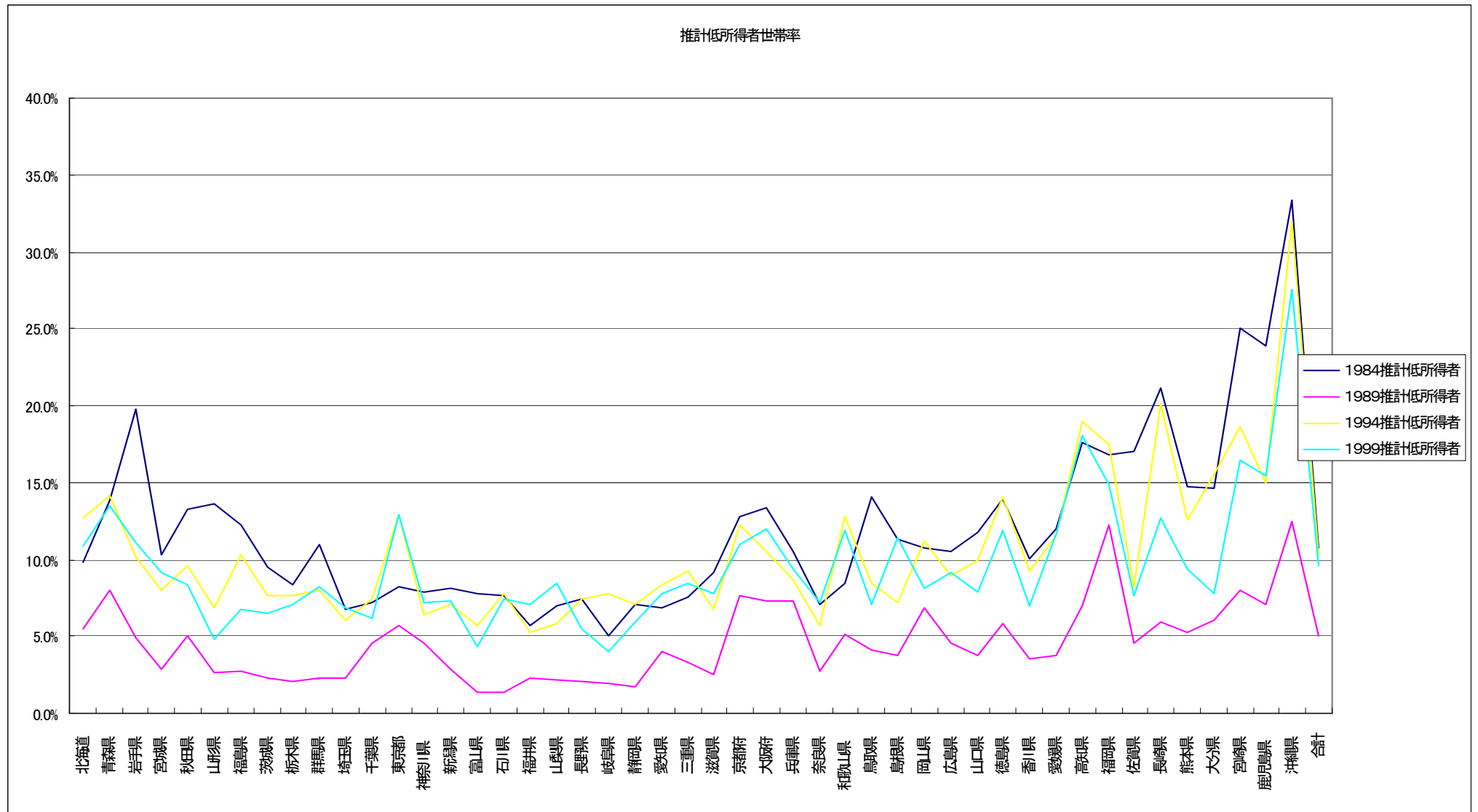
# ワーキングプア率(全消 生活保護基準 )A



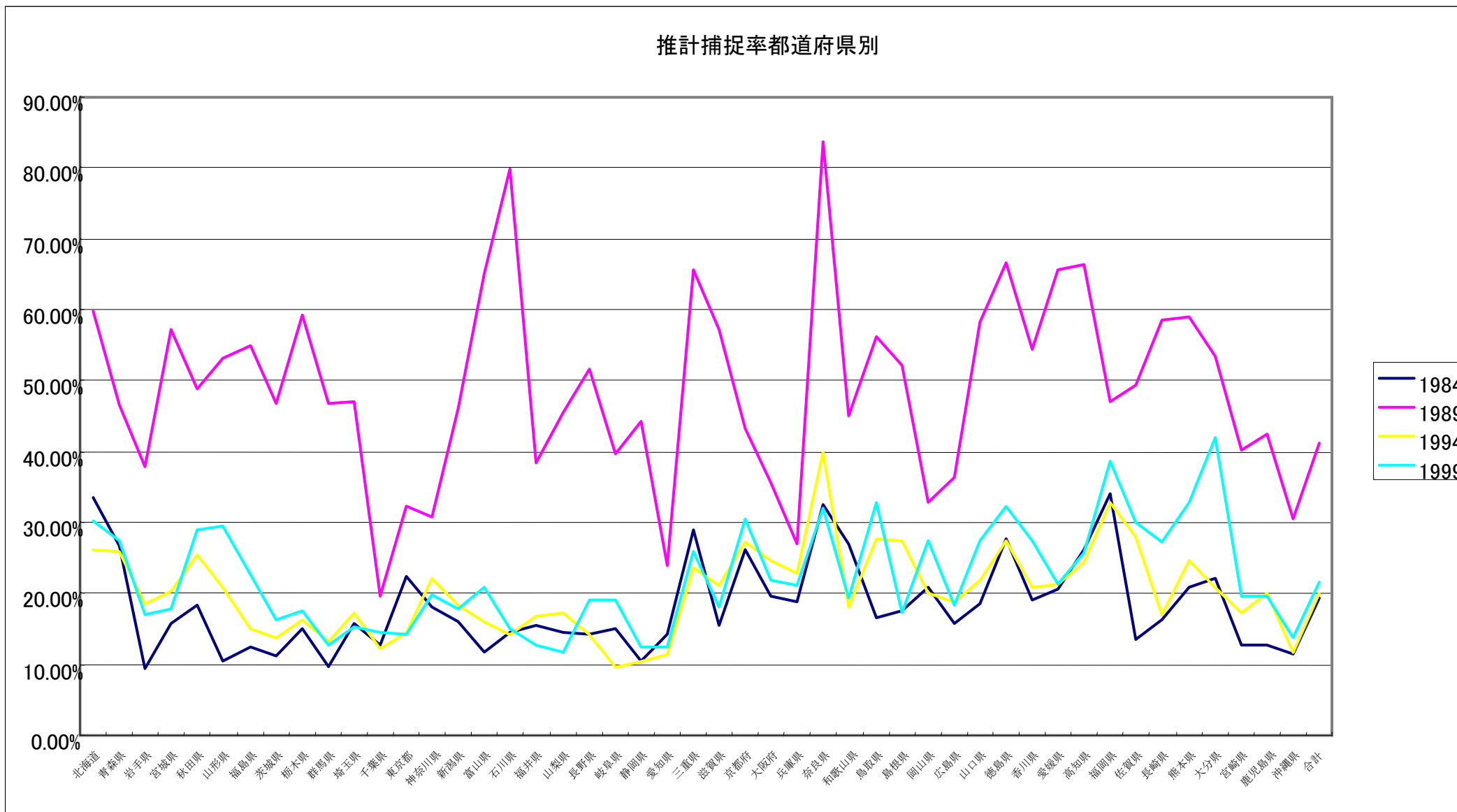
# 世帯類型別貧困率% (全消 生活保護基準) A



# 1984-99年までの都道府県別貧困率(全消生保基準)C



# 地域別捕捉率(全消)C





# 低い捕捉率とその原因

1. 福祉事務所による制限、不適切な対応

2. 資産・乗用車などの資産要件

3. 申請者の情報・知識不足

4. スティグマ・偏見

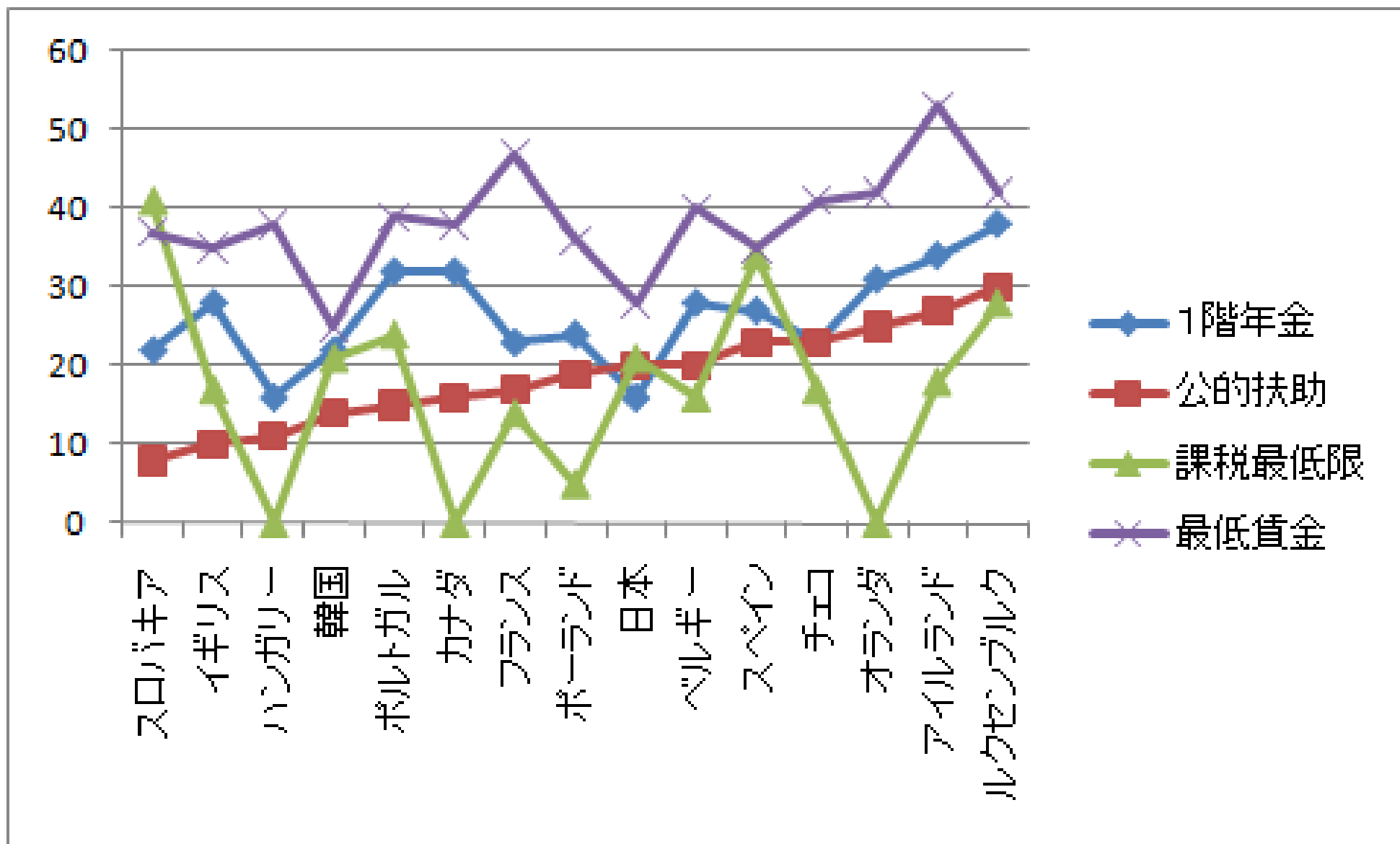
## 確認事項

1. 所得基準の捕捉率は20%程度
2. 地域間で捕捉率の差に安定的な関係がある？→地域経済、経路依存、地域性？
3. ただし、資産条件、乗用車の保有条件を考慮すると捕捉率は上昇する。

## 原因

1. 水際作戦と呼ばれる不適切な制限  
ケースワーカーの技能、知識、経験の低下、偏見・差別、過大な負担、財政要因
2. 過度な資産制限、乗用車保有制限は、被保護世帯の将来展望や社会的排除につながるおそれもある。
3. 申請者の生活保護制度への理解不足、アクセス保障の不十分
4. 「本家が許さない。網元が認めない」といった地域・血縁からの偏見

# 年金、生活扶助、課税最低限、最低賃金D



注1. 平均労働者に関して、各国における平均労働者 (average worker : AW)の平均収入(average earnings)に対する比として%で表示されている。収入には平均的な時間外労働と通常の追加手当を含むと仮定する。配当金というかたちをとっていないならば、定期的な年間賞与も含む。本給以外に支給される恩給などは除外する。

- 注2. 年金に関して1階年金部分が社会扶助のみである国は除いたが、カナダ、チェコには社会扶助が入っている。日本は基礎年金で比較している。
- 注3. 課税最低限が0の国は、税額控除の国である。
- 出所: OECD(2007)Benefit and wages2007, 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
- ——(2009)Pensions at a Glance2009, OECD, Paris.

## 4. 政策提言

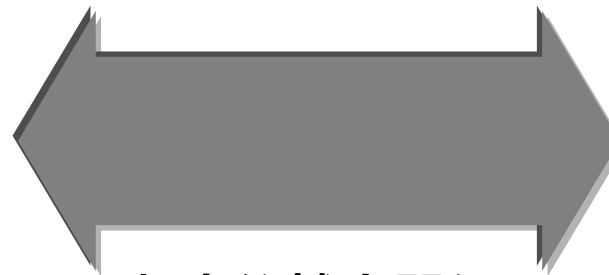
1. 雇用保険の適用拡大、生活扶助、住宅手当、最低保障年金制度、給付付き税額控除などにより生活保護制度への負担を削減する。
2. 専門職労働市場を確立し、正規・非正規の二分モデルを克服し、有効な職業訓練政策、キャリアラダーの仕組みを確立する。失業扶助と制度補完
3. 皆保険・皆年金を確立する。所得比例保険料への統合
4. 生活保護を巡る国と地方の役割分担については、生活扶助関係は国が担い、生活支援サービスは地方が担う。
5. ハローワークと福祉事務所の連携

# 失業扶助と制度補完的な専門職労働市場

## 就業支援・訓練重視型の失業扶助制度と生活支援型生活保護サービスの連続性

### 専門職労働市場の確立

- ・新しい働き方
  - ・資格制度
  - ・経験を賃金に反映させる仕組み(キャリアラダー)
  - ・能力開発の機会の保障(キャリア形成休業)
- 安定した家族を形成をできるようにする。



制度的補完関係  
部分的なフレックシキュ  
リティー(雇用の流動性  
と所得保障の組みあわ  
せ)

### 失業扶助制度

- ・有期の現金給付
- ・職業訓練条件付き
- ・住宅手当

ハローワークと福祉事  
務所の連携関係

### 生活支援型制度

- ・社会生活支援
- ・日常生活支援

# ハローワークと福祉事務所(自立支援)の連携 早く利用して、早く自立させる仕組みのために

能力開発・職業

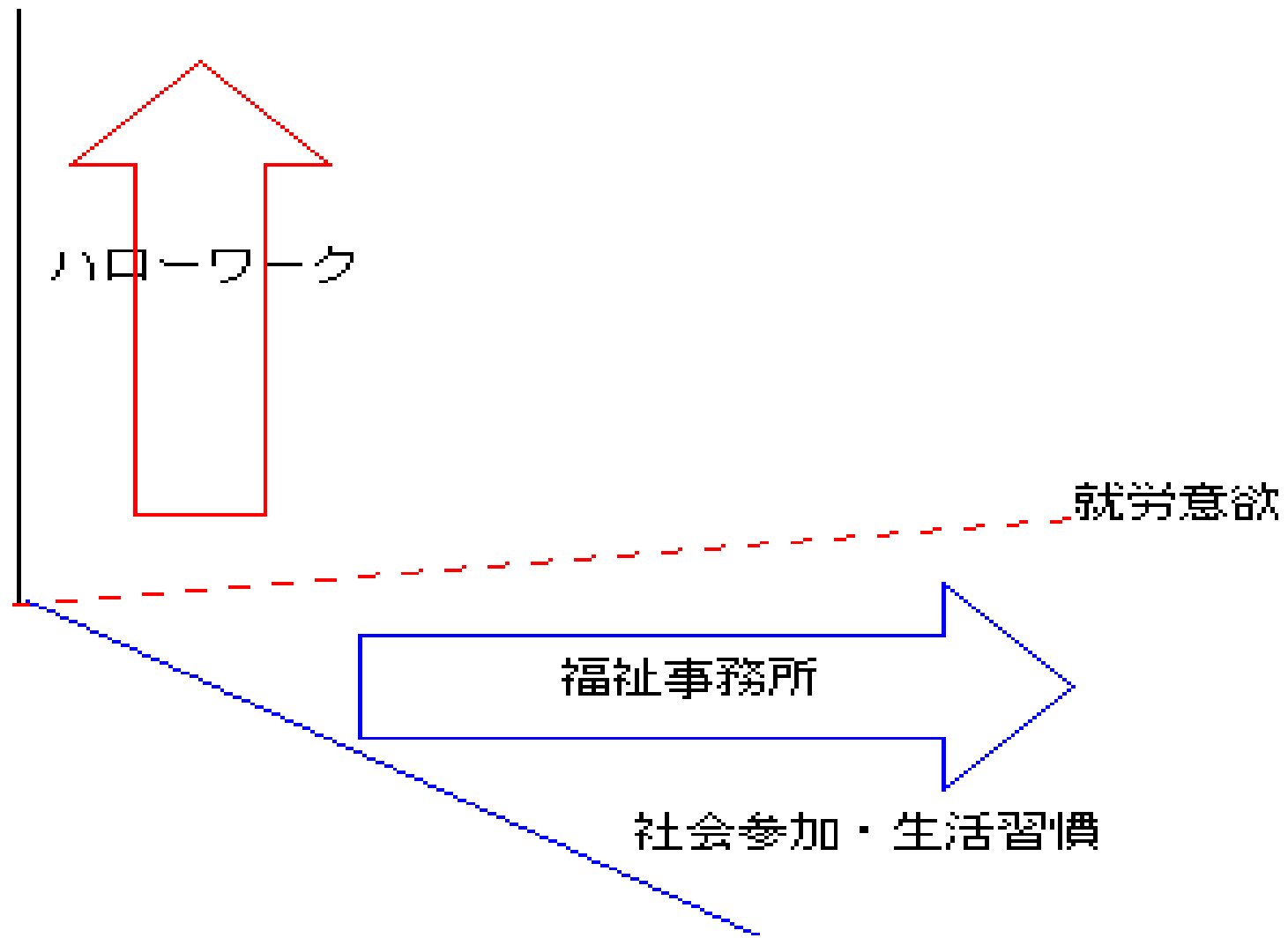
前提：雇用機会の  
存在

ハローワーク

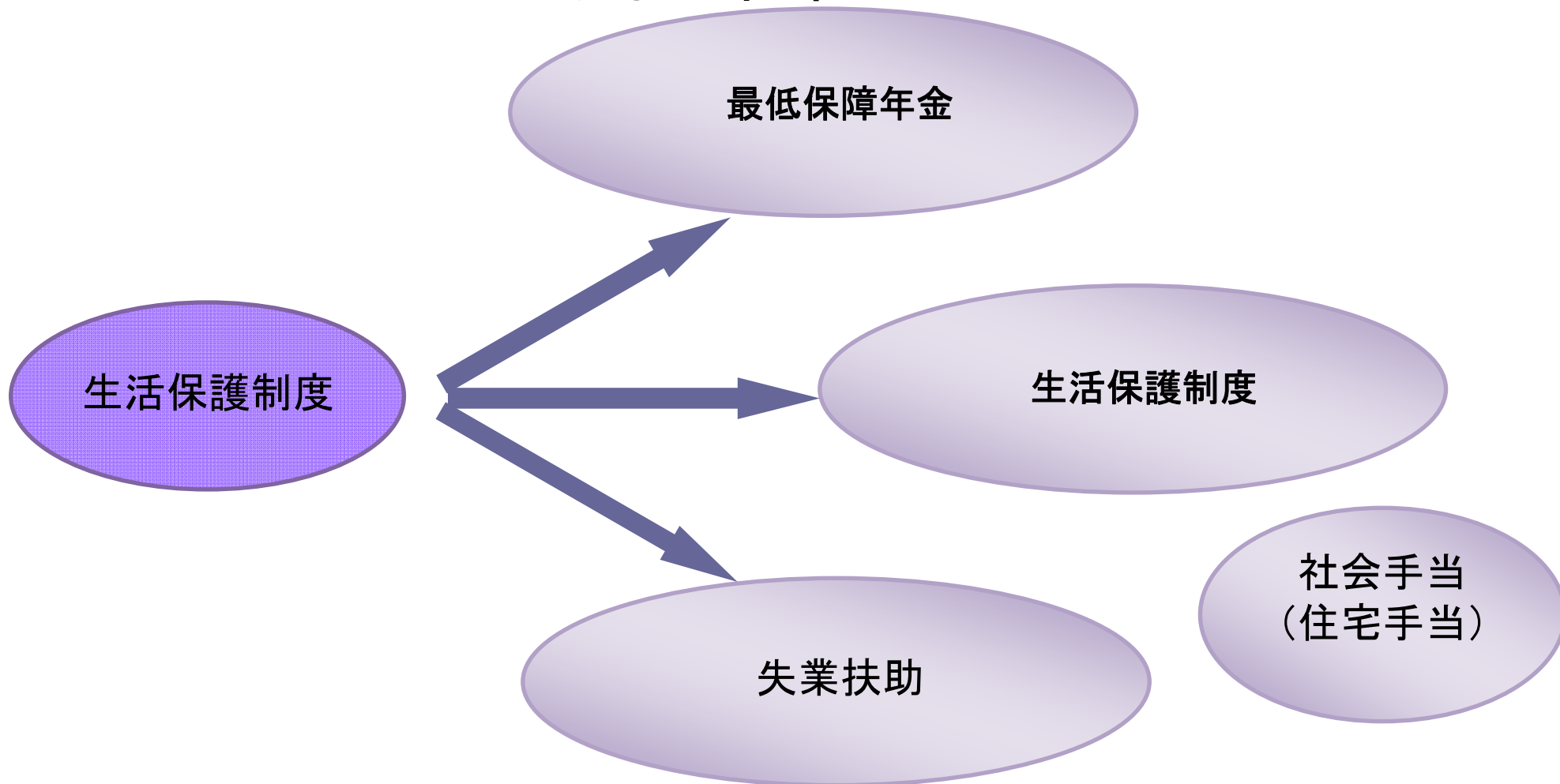
就労意欲

福祉事務所

社会参加・生活習慣



# 最低所得保障の役割分担：生活保護制度に負荷をかけない仕組み



# 政策提言

## 最低所得保障体系の立て直し

- ・生活扶助基準・給付設計の見直し
- ・最低賃金の引き上げ、住宅手当、給付付き税額控除
- ・最低保障年金の導入
- ・失業扶助制度の導入（資産制限の緩和、時限、訓練）
- ・非典型労働者（従属労働型自営業者）向け給付

## 専門職労働市場の確立

- ・長期・年功型ではない働きかた
- ・流動性はあるが、経験・資格が賃金に反映される仕組み
- ・職業訓練、技能向上の機会保障
- ・専門職労働者でも非正規世帯でも家族を形成できるようにする

## 社会保険のアクセス保障

- ・社会保険、雇用保険の適用拡大
- ・応能負担型社会保険料体系（税財源は低所得者向け社会保険料補助）

## 国と地方の役割分担 現金給付部分とケースワーク （現物給付部分）

- ・生活保護への負担軽減
- ・生活支援サービスの強化（日常生活支援）
- ・専門職ケースワーカーと技能・経験の蓄積
- ・ハローワークと福祉事務所の連携



- 参考文献・出典AからE:本報告は以下の研究・文献に基づく
- A:厚生労働科学研究費補助金 政策科学推進研究事業「格差と社会保障のあり方に関する研究」(主任研究者 駒村康平)のうち、山田篤裕・四方理人・田中聡一郎氏との共同研究
- B:慶応義塾大学パネル調査共同研究拠点(<http://www.pdrc.keio.ac.jp/news/jhps.html>) Japan Household Panel Survey, JHPSによる山田篤裕・四方理人・田中聡一郎氏との共同研究
- C: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46』(城戸喜子教授退任記念号)
- D:駒村康平編(2010近刊)『最低所得保障』岩波書店
- E:駒村康平(2009)『大貧困社会』角川SSC