

NIRA 政策レビュー

www.nira.or.jp

March 2008 No. 24

ワーキングプア

総合研究開発機構 (NIRA) 理事長 伊藤元重

トルストイの教訓

トルストイの小説アンナ・カレーニナの冒頭に次のような有名なフレーズがある。「幸福な家庭はすべて互いに似かよったものであり、不幸な家庭はどれもその不幸のおもむきが異なっているものである」(木村浩訳、新潮文庫)。この表現は、いろいろな現象に当てはまる鋭い指摘であるが、ワーキングプアの問題でもこの点が重要となる。

トルストイが言いたかったことは、幸福な家庭になるためには、いろいろな条件がすべて満たされなくてはならないということだ。その中の一つの条件でも満たしていなければ、家庭は不幸になってしまう。だから、不幸な家庭はそれぞれ異なった要因で不幸なのであり、幸福な家庭はすべて同じ要因で幸福なのである。

この号に寄せられた専門家の方々の分析や解説にもあるように、ワーキングプアと呼ばれる現象はさまざまな要因が複合して起きている。技術革新やグローバル化によって所得格差が広がるという所得の二極化現象(非正規雇用の増加なども含む)、高齢化に伴う中高年のワーキングプアの増加、経済的低迷による失業率の増加、離婚や独身世帯の増加による家族のサポートの低下、時代の変化についていけない社会保障制度や雇用政策などが、その主たる要因として考えられる。一つの要因だけを解決すればよいというのではない所が、この問題の難しさである。

なぜ今、問題なのか

ワーキングプアの問題は世界の多くの先進国に共通してみられる現象である。日本だけの問題ではない。日本でワーキングプアの問題が大きく取り上げられるようになったのは最近のことだ。

かつて高度経済成長の時代、日本の失業率は1%台であった。失業率が4%台である現在から見れば信じられないくらい労働需要は強かった。この時代には、元気に働ける人であれば、人並みの所得を稼ぐことができた。高度成長が終わった後も、バブル崩壊により日本が本格的に不況に陥る前は、日本の失業率

は2%台と低い水準であった。バブル崩壊後、日本もはじめて、成熟経済の当たり前の問題に取り組まなくてはならない状況になってきたのだ。

世界の多くの国で所得の二極化現象が見られる。その経済的な背景についても多様な意見がある。米国などでも学歴などによる所得格差が広がる傾向が見られ、その原因究明が進んでいる。グローバル化によって海外から低価格の商品が大量に流れ込んできたり、企業活動のグローバル化によって低賃金労働が海外にアウトソーシングされることの影響が論じられる。ただ、いろいろな実証研究を見ると、こうした国際的な要因よりも、技術革新によって「機械にできる仕事には高い賃金が払われない」という技術要因の方が大きいようだ。

どのような対応策が必要であろうか

この号の専門家の方々の指摘にあるように、ワーキングプアの問題には多様な対応が必要となる。ワーキングプアという現象の背後にある多様な要因を明らかにして、それぞれのケースについてきめ細やかな対応が求められる。代表的な対応策を挙げれば、(1) 非正規労働の条件を改善し、そうした労働者でもスキルを獲得できる環境を整備する、(2) 社会保障制度や税制を時代にあったものに是正する(岩田氏の「ライフサイクルを描く家族を基礎として形成された従来の福祉国家が限界に来ていること」という言い方は象徴的である)、の二つの政策を皆さんが挙げている。労働市場の問題と社会保障の問題が微妙に関わりあっている分野であるため、政策的対応についても何でも可能なことをやるというのではなく、いくつかの「不幸なパターン」に分類したきめ細やかな対応が必要である。

伊藤元重 (いとう・もとしげ)
現東京大学大学院経済学研究科研究科長(経済学部
長)。2006年2月より総合研究開発機構理事長。07年11
月から財団法人総合研究開発機構理事長。専攻は国際
経済学、流通論。著書に『日本の空を問うーなぜ世界
から取り残されるのか』(共著) [2007] ほかも多数。



ワーキングプアの急増と最低生活保障

都留文科大学 教授 後藤道夫

図表1は、就業構造基本調査（1997年、2002年）による、ワーキングプア世帯数とそれを含む貧困世帯総数の推計結果である*1。貧困基準としては、生活保護を受給する世帯ごとに計算される「最低生活費」の世帯人数別全国平均値（a）、および、それに給与所得控除を加えた額（b）（「賃金・給料が主な収入」世帯のみに適用）を用いた（図表2）。社会保障給付を含む経常的収入のみが対象とされ、退職金等の一時的な収入は考慮されていない。なお、給与所得控除を加えて賃金稼得世帯の収入をはかる方法は、自治体の福祉施策において多用されている。

1997年からの5年間で貧困世帯は急増しているが、そのうちワーキングプア世帯は、その総数でも増加分でも全体の6割近くを占める。2002年以降の変化を考慮すると、現在の貧困世帯は世帯総数の25%前後、勤労世帯では20%前後と考えてよいだろう。なお、ワーキングプアの主力は「賃金・給料が主な収入」の2人以上世帯（427万世帯）であり、その多くは子育て世帯である。また、「年金・恩給が主な収入」の貧困世帯は279万世帯にのぼる。

貧困基準の採り方でこうした数字そのものは上下するが、ワーキングプアを中心とする大量の貧困層の出現それ自体は疑いようがない。政府は早急に公式の貧困統計を出すべきである。

貧困の拡大は、1998年から2004年頃までの数年間に集中しており、その直接の要因が、労働市場の激しい変容とそれによる

雇用条件・労働条件の急落にあることについては、すでに多くの言及がある。他方、まだ十分な注目をあびていないのは、他の先進諸国と違って、日本の税制と社会保障制度が、そうした「市場収入」レベルでの貧困急増をほとんど緩和できない、非常に特異な構造をもっているという点である。以下、この構造にかかわる問題をいくつか提示したい。

生活保護基準未満の収入からの公租公課

まず、現在の日本では、公租公課における「最低生活費非課税」の原則がなごりにされている。言葉をかえれば、公租公課によっても貧困が発生し、また拡大しているのである。

標準4人世帯（38歳、35歳、16歳（高校生）、12歳）を例にとると、賃金稼得者が1人の場合、現在の課税最低限年収は所得税で325万円、地方税所得割で270万円だが、他方、この4人家族が東京・借家で暮らす場合、住宅扶助に特別基準を用いた生活保護基準は357万円、勤労に伴う必要経費（勤労控除の基礎控除）をこれに加えると397万円、さらに現在の公租公課分を概算し加算すると456万円となる。現在の所得税・住民税は、生活保護制度が想定する基準をはるかに下回る収入階層にも課されているのである。

単身労働者世帯の場合、課税最低限は所得税が114万円、住民税所得割が109万円だが、東京・借家を想定するとその生活

◆図表1 貧困世帯数の推計

	総世帯数（万）			貧困世帯数（万）			貧困世帯率（%）	
	1997年	2002年	増減	1997年	2002年	増減	1997年	2002年
総数	4625.0	4960.5	335.5	756.0	1105.1	349.1	16.3	22.3
うち勤労世帯	3569.2	3517.6	-51.6	458.4	656.5	198.1	12.8	18.7

就業構造基本調査 1997年、2002年より作成

◆図表2 貧困基準

	1人世帯	2人世帯	3人世帯	4人世帯	5人以上世帯
貧困基準02a	115万円	192万円	261万円	316万円	384万円
貧困基準02b（02a+給与所得控除）	190万円	300万円	394万円	463万円	548万円
貧困基準97a	106万円	182万円	250万円	303万円	366万円
貧困基準97b（97a+給与所得控除）	177万円	286万円	380万円	446万円	519万円

被保護者全国一斉調査 1997年、2002年より作成

保護基準は、勤労必要経費抜きで168万円ほどである。なお、単身世帯で大都市部の生活保護水準（勤労必要経費抜き）が課税最低限を上回ったのは1970年代後半であった。

国民健康保険の保険料所得割の場合はさらに極端である。これまで大都市部では地方税額を何倍かして所得割保険料を決める場合が多く、この場合は地方税課税最低限が、国保保険料所得割課税の最低限となる。それでも生活保護水準以下だが、それ以外の自治体では、世帯の人員構成にかかわらず、賃金稼得者の収入から給与所得控除プラス33万円を引いた額に所得割がかかる。最近の三位一体改革によって、大都市部の多くもこのやり方に移行したため、結局、大部分の自治体で、国保保険料所得割の課税最低限は、33万円プラス給与所得控除、つまり、98万円となった。これは世帯人数によらない。

賃金への直接的依存度の高さ

日本では、無料・低額の社会サービスによる生活の下支えの機能がきわめて弱く、また、児童手当などの社会手当が貧弱であるため、生活が賃金（市場収入）に直接に依存する度合いが高い。①児童手当・育児休業手当・保育サービス等を合算した公的な家族政策支出の対GDP比は、フィンランド3.0%、フランス2.6%、イギリス2.2%、ドイツ1.9%、イタリア1.0%などに対し、日本は0.6%にすぎない（『少子化社会白書』平成17年版）。

②教育費の私的負担に対する公的負担は、フィンランド57倍、フランス15倍、イタリア11倍、イギリス6倍、ドイツ4倍に対して、日本はアメリカと並んで3倍と低く、その分、家計の教育費負担が重い（同上）。③医療費の窓口負担3割は異例の高さである。④公営住宅の比重が低く、住宅補助がほとんどないことに加え、大都市部の高地価政策が続いたため、住宅に関する家計費用は高額である。

こうした状況では、最低生活費が高額になり、賃金低下の影響が大きくなるのは当然である。

社会保険の最低生活保障機能の脆弱

社会保険は日本の社会保障制度の中核的制度であるにもかかわらず、それがとくに勤労世帯の最低生活を保障する機能には多くの深刻な欠陥がある。

①雇用保険が失業時の生活を保障する機能はこの20年強で大きく損なわれた。求職者給付の受給者は、いまや失業者の5人に1人にすぎない。

②国民の4割をカバーする国民健康保険制度には、もともと傷病手当と出産手当がないため、長期の傷病あるいは出産に

よる休業が生活困窮に直結する。非正規労働者、低処遇正規労働者の相当数が国民健康保険に加入するため、現在の国保世帯で就業中の世帯主の多数派は低所得労働者である。そのため、この欠陥の影響はきわめて大きい。とくに非正規労働者は、長期の病気になった場合にも、医療保険による傷病手当がなく、雇用保険の条件も悪い場合、親元あるいは親族にたよる条件がない場合には、生活が破綻する可能性が高い。

また、国保世帯では無所得世帯・低所得世帯の比率が高く、この数年間でも保険料滞納者が大きく増えた。政府は滞納者への受診抑制を強めているため、医療保障そのものから排除される人々が増加している。

③総じて、現在の雇用保険・医療保険・年金保険は、労働契約の形態や期間がたえず変動する現在の非正規労働者の雇用実態に即していない。

勤労世帯を生活保護制度から排除

現在の生活保護世帯の90%以上は、高齢者世帯、母子世帯、傷病者・障害者世帯であり、勤労収入があるのは12%程度にすぎない。勤労能力がある男性がいる世帯は、基準未満の収入でも、生活保護の適用を拒否されることがほとんどである。1960年では被保護世帯の6割近くが勤労世帯であったから、これは制度的な制約ではなく、制度の運用方針の問題である。生活保護制度の捕捉率は1割未満にすぎない。

OECDは、各国の税と社会保障給付が、勤労年齢人口（18～65歳）の相対的貧困率をどれだけ削減したかを、先進諸国について推計した。日本の削減率はアメリカをも下回り、主要19カ国中で最低である*2。経済グローバリズムの深化は、雇用の流動化・断片化を促進する強力な圧力となるため、他方で、生活の安定と労働力の水準確保のための大規模な国家施策が展開されなければ、国力は低下する。「福祉国家型の大きな政府」を本格的に考える時期であろう。

※1 詳しくは、京都保険医協会編『社会保障でしあわせになるために——社会保障基本法への挑戦』かもがわ出版[2007]参照。

※2 OECD『1990年代後半のOECD諸国における収入格差と貧困——OECD社会・雇用・移民ワーキングペーパー22』p29。

後藤道夫（ごとう・みちお）

東京大学理学部卒。一橋大学大学院社会学研究科博士課程単位取得。専攻は社会哲学・現代社会論。1981年より都留文科大学教員。著書に『収縮する日本型〈大衆社会〉——経済グローバリズムと国民の分裂』[2001]旬報社、等多数。

ワーキングプア問題は何を意味するのか

日本女子大学 教授 岩田正美

1 ワーキングプアと現代社会

このところ、テレビなどの影響もあってか、ワーキングプアという言葉が随分浸透しているようである。この言葉に注目が集まったのは、まじめに働いているのに、なお貧しい人々が存在していることに世間が驚いたということであろう。つい最近まで、その気になれば働く場はどこにでもあり、働いていれば生活はできるはずだと皆が信じてきたので、働いても貧しいということ自体への驚きが表現されているのかもしれない。

もちろん、ワーキングプアという言葉は必ずしも新しい言葉ではない。1世紀以上も前に、ふつうに雇用され、毎日働いている人々の中にも貧困があることがいくつかの調査によって「発見」されている。その最も有名な調査の一つは、英国のチャールス・ブースが行ったロンドン調査である。またこれに感銘を受けたシーボム・ラウンリーのヨーク調査は、景気変動だけでなく、働いている人々のライフサイクルの中に貧困が潜んでいることを明らかにし、これらのワーキングプアを予防するための完全雇用政策や最低生活保障システムとしての福祉国家の発達の基礎となった。

ところが21世紀になる少し前あたりから、先進諸国では多かれ少なかれワーキングプアがあらためて問題視されている。日本でこの言葉を導入した人々は、そうした動きを下敷きにしたのである。これらの先進諸国は程度の差はあれ福祉国家の装置を発展させてきたのだから、ワーキングプアの「再発見」は20世紀型福祉国家が機能しにくくなった状況が生まれていることを示唆している。つまり今日のワーキングプアは、これを出現させている社会それ自体の変化とともに把握する必要がある。では、それはどんな変化なのだろうか？

2 非正規雇用

その前に、ワーキングプアの意味をもう少し解きほぐしてみたい。この言葉は、稼働年齢期の人々の貧困を広く意味する場合と、現在働いているのになお貧しいということの意味する場合がある。前者には福祉国家の提供する失業給付にカバーされない失業者（特に長期失業者）の存在が含まれ、後者は低賃金や不安定雇用の労働者を意味している。もちろん、長期失業

者で失業給付がなければ、どんな不安定で低賃金の仕事でもつかざるを得ないから、両者は結局は同じことだということもできなくはない。特に東京のような大都市では、仕事それ自体がない、というよりは、それでは生活できない仕事しかない、というような状況が大きくなっていると考えた方がよいかもかもしれない。

それは日本社会の用語で言うと、フリーターとか非正規労働者とよばれる不安定雇用の拡大と結びついている。ワーキングプアを非正規労働者問題とほぼ同一に扱う人々も少なくないのはそのためであるし、最低賃金の額が生活保護基準より低いことが問題になったのも、非正規労働者が増えたことによって、最低生活保障の不十分性が浮き彫りにされたからであろう。ところで、こうした非正規労働者の拡大に絡んで、欧米で盛んに議論されてきたのは、ポスト工業化とかグローバルイゼーションといわれる新しい社会経済体制への移行である。この新しい社会経済体制では、金融や情報サービスで専門知識を武器に働く人々と、「マクドナルド・プロレタリアート」などと形容される、安い賃金と不安定な雇用で働くサービス労働者に二極分解しつつあることが注目された。つまりブースやラウンリーが「発見」したワーキングプアは工業社会の労働者であったが、今日のワーキングプアは、金融や情報、サービスなどを中心とする新しい産業社会で、しかも世界市場での競争の激化により非正規雇用の拡大や下請け・外部化を伴う労働市場の再編の中に生まれているのだというのである。

3 貧困の「抵抗力」

だが、こうした不安定な労働の側面だけからワーキングプアを捉えるのは正しくない。貧困は労働問題ではなく生活の資源充足の問題だからである。仮に非正規雇用労働者であっても、資産や家族の助けがあれば、貧困状況に陥らないこともありうる。またたとえば研修医とか大学の非常勤講師等の賃金の安さから、彼らもワーキングプアだと言われることがあるが、もしそれが将来の高い収入と結びついた高度専門職業への一過程に過ぎないとすれば、その貧困はごく一時的なものと判断することもできる。逆に、非正規労働の不利な状況が固定化され、な

おかつこれを補うような資産や家族がないというような人々の場合には、その非正規の不安定や低賃金が貧困と直結することになる。

このように考えると、ワーキングプアは、賃金の低さや雇用の不安定に加えて、資産や家族の助けなど、いってみれば貧困への「抵抗力」というようなものが希薄な人々が、貧困に陥った状況とみることができる。筆者は家計経済研究所の消費生活に関するパネル調査データから、同一集団の収入が生活保護基準の上下にどう変動していくかを観察しているが、これで生活保護基準より下回る経験をしている人を、貧困経験のない人々と比べてみると、次のような特徴が見いだされている。一つは相対的に低い学歴である。また未婚者や離婚等の婚姻変動や単身世帯との結びつきも強く、住宅資産や貯蓄がない人の割合も高い。ヒューマンキャピタルともいわれる学歴はポスト工業社会の「勝ち負け」と深く関わっており、また学歴も一種の継承資産と捉えれば、総じて資産の小さい人々である。さらに未婚や離婚等による家族からの支援の少なさが特徴的である。逆に言うと、非正規であっても、家族が十分な収入を確保できているとか住宅や貯金がある程度ある場合には、労働の不安定や不平等という問題はあっても、貧困との直接の結びつきは弱い。主婦のパートタイマーは必ずしも貧困を意味しないが、離婚した母子がパートタイマーの仕事しかない場合はワーキングプアは確実である。

今日問題になっているネットカフェ難民とかホームレスの人々の調査からみても、単身であることや学歴の相対的な低さが、今日の新たな経済社会の中ではきわめて不利な状況にあることが見て取れる。また単身の場合は寮や住み込みなどの就労を長く続けてきた人も少なくない。これらの場合は、労働の不安定や失業を、一時的に受け止めてやり直しを計るクッションのような装置がなく、失業することが即ホームレスに繋がってしまう。昨年の1月に実施されたホームレスの全国調査を見ても、ホームレス経験を繰り返す人々の存在が確認された。それらの人々はいったん何かの仕事を見つけても、それを失うとまた路上へ戻らざるを得ないのである。

4 ワーキングプア対策としての二つの途

ワーキングプアをこのように見て行くと、ワーキングプアの問題は非正規労働の問題だけともいえないことがわかる。もちろん先のパネル調査では、非正規労働者ほど結婚できないし、夫の収入が少ない女性ほど離婚しやすいというようなこともわかっている。非正規労働は貧困やその「抵抗力」と密接に関わっている。だから非正規労働の不安定性や低位な賃金の改善は

不可欠であろう。だが他方で、一般的に進行している家族の縮小傾向にも目を向けなければならないし、また新しい経済社会における学歴の意味への配慮も必要となろう。それは一言で言えば先に挙げたラウンダリーの労働者モデルのようなライフサイクルを描く家族を基礎として形成された従来の福祉国家が限界に来ていることを自覚し、それらの政策の全般的な位置づけ直しが必要であることを示していると言えよう。

だが、さしあたりワーキングプア対策に限ってみれば二つの方向が考えられる。一つは非正規労働の不安定性や賃金の改善であり、つまりは「まじめに働いていれば食べられる」社会にするということである。一般にワーキングプア対策で重視されるのはこれである。なお、ここでしばしば自立支援が強調されるが、ワーキングプアの多くは、冒頭に述べたようにすでに「働いているのに貧しい」人々を多く含んでおり、それらの人々の「働く意欲」に焦点を当てるのは実態から見ておかしな感じがある。

もう一つは、労働とは別の次元で、今日的な意味での最低生活保障を編み直す方向である。具体的には、家賃補助などの住宅政策、学び直しの機会の提供、および日常生活費保障の3点セットが考えられる。不安定就労と路上を往復しているホームレスや、ネットカフェなどを住居としなくてはならない人々、あるいは離婚等で住居を移動しなければならない母子世帯、若年家族等の生活基盤を強化する上で、家賃補助はきわめて効果の高い手段である。また何度でも学び直せる機会提供は、めまぐるしい技術革新の行われているポスト工業社会では不可欠な政策であろう。むろん、今夜の寝場所や食べ物を心配しなくてはならない人々に、学び直しや生活再建を説いても意味がないから、今ここでの貧困へ直接対応する日常生活費保障による対応が不可欠である。

こうした最低生活保障については案外見落とされているが、これらは貧困の「抵抗力」を強化するほか、非正規労働をワーキングプア問題へ直結させないという効果をもつ可能性がある。つまり、どのような働き方をするか、ということを経済問題から解放し、それ自体の問題として議論しうる途を開くのではなかろうか。

岩田正美 (いわた・まさみ)

中央大学大学院修了。東京都立大学人文学部助教授、教授を経て1998年より日本女子大学人間社会学部教授、2005年より2007年3月まで人間社会学部長、4月より西生田生涯学習センター長。2001年より現在まで厚生労働省社会保障審議会委員、同福祉部会長。主な著書に、『戦後社会福祉の展開と大都市最底辺』[1995]。第4回福祉直賞、社会政策学会学術賞受賞『ホームレス/現代社会/福祉国家』[2000]『現代の貧困』ちくま新書 [2007] 等。

ワーキングプアの拡大に関する考察

神戸大学 COE 研究員 浦川邦夫

日本に広がる「ワーキングプア」

近年、日本ではワーキングプアの問題—いわゆる「働けど貧困である人たち」の問題が様々なメディアで取りあげられ大きな注目を集めている。ワーキングプアが社会全体の問題として広く注目を集めるようになった背景には、いくつかの理由が考えられるが、大きな要因の一つは、ワーキングプアとみなせる低所得層が実際に拡大の傾向にあるという点ではなかろうか。近年、官公庁の調査等を用いたいくつかの研究によって、「国が定める生活保護基準を下回る世帯が、高齢者世帯だけでなく、働き盛りの世代にも増えている」ということが客観的に示されるようになってきている。

就労世代において、手取り所得が最低生活費を下回る世帯は、その多くは世帯主が無職であるケースが多いが、それに加えて、世帯主や世帯員が長時間就労しているにも関わらず、所得が非常に低い貧困世帯が増加している。

「働く貧困層」を分析した近年の研究に基づくと、ワーキングプア拡大の最も直接的な要因は非正規労働者の増加であることが確認されている。すなわち、90年代以降、日本の企業が正社員・正職員の数を抑制し、人件費が安価で雇用調整のしやすい非正規労働者を多く雇用していることが、ワーキングプアが増加した大

きな要因である。同志社大学の橋本俊詔教授と著者の共同研究によると、90年代半ばから2000年代初頭にかけての貧困率（可処分所得の中央値の50%を貧困ラインとした相対貧困率）の上昇は、世帯主が「1年未満契約の雇用者」である世帯の構成割合と貧困率の増加によって、その一部が説明できることが確認されている。

ワーキングプアの実態

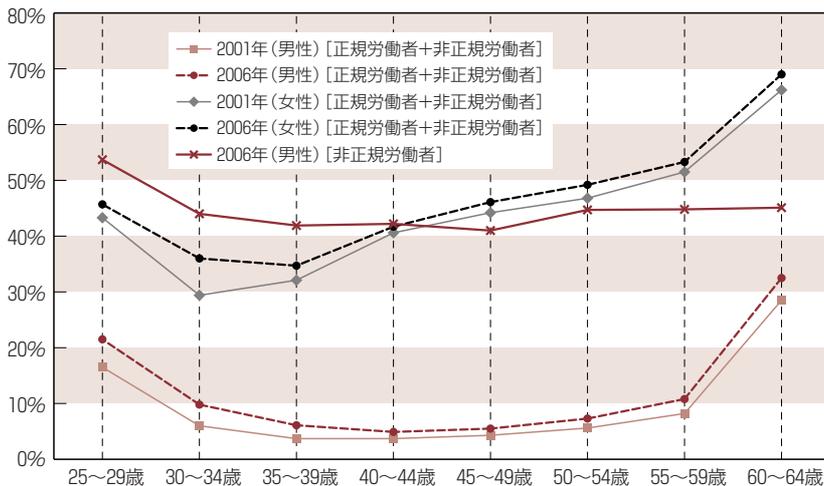
ここで、現在のワーキングプアの水準を各種の政府統計をもとにして確認しておく。まず、生活保護の受給状況について述べる。厚生労働省の「社会福祉行政業務報告」によると、生活保護は、高齢者世帯、母子世帯、世帯主や世帯員に傷病者・障害者がいる世帯で全体の受給世帯のおよそ9割を占めており、2005年には受給世帯が100万世帯を突破した。とくに母子世帯に低所得層が多く、世帯保護率は約15%に達している。そして、その他の一般世帯の保護受給世帯数についてみると、1996年の4万世帯から2006年には9万世帯になるなど、この10年間で倍増している。すなわち、就労が可能な年齢層においても、最低生活費を下回る収入しか得られない人たちがじわじわと増加している。

ただし、就労世代においては、生活保

護受給の捕捉率（生活保護の受給資格を有している世帯のなかで、実際に生活保護を受給している世帯の割合）は非常に低いことが、研究者による過去のいくつかの分析で指摘されており、最低生活費を下回る世帯の実数は、保護受給世帯の数値よりも相当大きいことに注意せねばならない。先行研究によると、1990年代～2000年代初頭の捕捉率は、概ね10%～20%程度の非常に低い水準にあったとされる。正確な数字を把握することは現状では困難であるが、過去の研究で推定されている捕捉率（11.8%）から逆算すると、就労世代において少なくとも90万世帯以上の「ワーキングプア世帯」が存在していると考えられる。

上記の数字は、世帯レベルでの数値であるが、次に個人レベルでのワーキングプアの水準についても検討してみる。図表1は、厚生労働省の「賃金構造基本統計調査」に基づき、2001年と2006年で「年間所定内給与所得200万円未満」の雇用者（被雇用者）の比率が年齢階級別にどのように変化したかを男性、女性ごとに示したグラフである。この「年間所定内給与所得200万円未満」という水準は、標準3人世帯（33歳男・29歳女・4歳子）の生活保護基準額（最低生活費）である年間約200万円〔2006年〕を参考にしている。すなわち、「年間給与所得200万円未

◆図表1 「年間給与と所得200万円未満」の比率



(出所) 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」各年版

満」は、個人が「ワーキングプア」であるかどうかの1つの指標である。ただし、女性の場合、結婚して夫の扶養家族となり、意図的に一定の収入以下で働いているケースも多い点は当然注意を要する。

図表1を参照すると、男性は、女性に比べると「給与所得200万円未満」の雇用者の比率は低いことがわかる。しかしながら、2006年は2001年と比べてどの年齢階級においても低所得者（男性）の割合が増加しており、とくに若年層や50代後半以降の中高齢層で高い水準となっている。また、対象を非正規の労働者に限定すると、その比率は女性労働者と変わらない高さである。

同調査をもとにすると、「年間所定内給与と所得200万円未満」の雇用者は2006年の男女計で537万人であり、これは同調

査の調査対象となっている労働者（常用労働者5人以上の事業所で勤務する労働者）の約25%にのぼっている。無論、本人が低収入であっても、配偶者や親が比較的高い収入を得ている場合や資産を多く有している場合は、本来これらの人々を「ワーキングプア」と呼ぶべきではない。しかしながら、勤労者のおよそ4人に1人は、既に「自分の給与だけでは、最低限の生活を営むことが困難である」という事実は、非常に重要である。所得格差に関連した近年の研究によると、親と同居している成人を別の世帯とみなしてジニ係数を計測すると、元の数値に比べて0.1程度格差が拡大することが報告されている。いわば、フリーターなどで所得の低い若年層が、所得がある親と同居している分だけ現状の所得格差は低く

抑えられている。この点を踏まえると、今後、団塊世代が引退を迎えることにより、世帯主がワーキングプアである若年世帯がさらに増加する可能性が高い。

ワーキングプア問題に対する政策

ワーキングプアを減らすための手段として、様々な政策アイデアが提唱されているが、本稿でもそれらについて簡潔に述べておく。まず第1は、ワーキングプアの多くは非正規の労働者に分類される人たちであるので、彼らの賃金を正社員・正職員の賃金水準に近づけるという方策が考えられる。最低賃金の引き上げや非正規労働者の待遇改善に関する諸政策は、その一例である。

第2に、還付可能な税額控除（勤労所得税額控除、児童税額控除）の導入や公的扶助の適用範囲の拡大などを通じた税制・社会保障制度による所得再分配の整備である。先行研究では、アメリカやオランダで実施されているような税額控除制度を日本に導入した場合、人的三控除（基礎控除、配偶者控除、扶養控除）を代わりに廃止した税収中立のケースにおいても、格差や貧困の縮小が相当見込まれることが確認されている。

第3に、様々な業態の労働者を対象とした普遍的なセーフティ・ネットの再構築である。図表2では、厚生労働省の

◆図表2 非正社員に適用される制度

(単位：%)

就業形態	適用されている制度（複数回答）												
	雇用保険	健康保険	厚生年金	企業年金	退職金制度	財形制度	賞与支給制度	設等の利用	福利厚生施設	社内教育訓練	助制度	自己啓発支援	昇進・昇格
正社員	/	/	/	23.0	66.1	33.7	79.3	38.7	47.1	24.7	58.3	/	
契約社員	76.8	71.1	66.6	8.5	16.6	19.5	54.0	48.7	41.4	22.5	22.0	38.7	
嘱託社員	80.1	80.9	78.7	10.4	14.4	23.4	64.0	48.5	32.6	15.4	7.1	5.6	
出向社員	52.2	53.0	51.4	22.9	42.3	32.3	49.9	49.3	46.6	33.3	36.1	/	
派遣労働者	/	/	/	/	/	/	/	24.1	25.9	5.7	/	/	
臨時的雇用者	23.8	14.5	14.2	2.5	8.6	1.4	19.8	16.0	32.3	8.1	14.5	11.0	
パートタイム労働者	53.2	36.0	31.0	3.1	7.3	6.1	37.4	21.0	24.8	6.3	14.3	26.7	

注1) 常用労働者を5人以上雇用する民営事業所に就業している労働者が対象。有効回答率は71.0%。労働者数は24,930人。

注2) 平成15年10月1日～10月20日の間に実施。平成15年9月30日の現況を調査。

(出所) 厚生労働省「平成15年就業形態の多様化に関する総合実態調査結果の概況」
 (参考HP) <http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/koyou/keitai/03/index.html>

「平成15年就業形態の多様化に関する総合実態調査」をもとにして、非正社員に対して各種の社会保障制度、福利厚生制度がどの程度の割合で適用されているかを示している。図表2から明らかなように、パートタイム労働者の約6～7割は国の健康保険や厚生年金に加入しておらず、約5割は雇用保険にさえ加入していない状況である。労働力人口として働くことが可能な年代の人に、生活保護受給が殆どなされない理由として、働く場所のない失業者には雇用保険制度からの失業給付があるので、次の職が見つかるまでの所得保障制度は用意されている、との認識が世間一般にあることがあげられよう。しかし、表から明らかなように、日本の雇用保険制度は、本当の雇用不安定層を十分にカバーしていない。また、

現状では、正社員への転換制度も殆ど整備されていないのは、図表2で示されるとおりである。

上記に挙げた諸政策のいくつか（例えば最低賃金の引き上げ）については、企業の労働需要の減退を導き、低所得層に逆にマイナスの効果をもたらすとの指摘がなされることがある。この点は確かに重要な論点であるが、雇用の不安定な非正規労働の拡大は、貧困の本質的な解決には結びついていないという点も「ワーキングプア」を分析した過去の諸研究から示される客観的な事実である。

現在、非正規労働者の増加につれて、正規・非正規間の賃金格差の縮小や、両者の移動障壁の撤廃に関する声が、相当高まってきている。賃金の決定は、労働者自身の生産性、いわば本人の能力や努

力による部分だけでなく、雇用形態の差、労使間の交渉力の差、市場の開放度など、様々な要因によっても大きく依存しているという重要な事実がある。この点について、多くの人々の理解と共感をどのように共有していくか。そのことは、ワーキングプアを実際に縮小する上で、最も大切な視点であると考えている。

浦川邦夫（うらかわ・くにお）
 2001年慶應義塾大学商学部卒業後、2007年京都大学大学院経済学研究科博士課程修了、博士（経済学）。専攻は公共政策、社会保障論。07年4月より現職。主要著書に、『日本の貧困研究』東京大学出版会（2006年）[橘木俊詔教授と共著]、主要論文に「ベーシック・インカム論の政治経済学的考察」『国民経済雑誌』第196巻第6号（2007年）[単著]など。

政策研究の最前線

「地方」の問題を考える

総合研究開発機構（NIRA）リサーチフェロー 森 直子

日本の地方活性化問題に関する議論をしていると、時折、デジャブに似た感覚に襲われることがある。どこか発展途上国に対する開発援助をめぐる議論と重なるものがあることに気がつくからである。日本の地方の状況が発展途上国と類似しているというのではない。議論の立てられ方に類似性があるのである。

1. 中央vs.地方の構図

地方問題の議論は、中央（首都圏）vs.地方の対立構造を基本に進むことが多い。これは一見わかりやすく、インパクトが強い構図であるため、特に政治的に用いられやすい。それはちょうど、発展途上国に対する開発援助をめぐる議論で、古くは「南北問題」と言われていた「中央—周辺」、「欧米vs.非欧米」などの単純化された対立枠組みが、いまだに引き合いに出されるのに似ている。

残念ながら、発展途上国に対する援助に関して、このような単純化された構図を持ち出すことで得られる成果は、扇情的な議論の喚起以外にあまり多くない。それは、この対立構造が「中央」と目される国・地域への反発、敵視と、「中央」から排除され、体系的な不公平の犠牲者となった側の感情的な不満によって成り立っているからである。さらにこの反発、満たされない不公平感の裏側には、強烈な中央への羨望があるため、究極的には自分自身が現在の敵と同化することでしかこの対立構造の解消はありえない。さらに、現在の中央が周辺の犠牲の上に存在するという構造を根本的に変革することができない限り、自分自身が中央の一員となるためには、自分以外のどこかを周辺に仕立てて犠牲にする、つまり自らが問題の一部となる以外に方策がない。単純化された構図をもって世の中を批判するは易いのだが、問題の解決への展望は開けない。

根本的な問題解決をしばし棚上げし、不満を解消する暫定的方策として持ち出されるのが、政府開発援助（ODA）を中心とする先進国から発展途上国への開発支援である。そこでは、こうした開発援助の役割を極大化するとともに機能を矮小化し、周辺の犠牲の上に成立した中央に対して、その搾取と収奪の見返り分を周辺である発展途上国に支払わせる装置と見なす。しかし、そうした議論からは不満の根本的な解消への道は開けない。かえって単純化された対立構造を援用する議論においては、中央を「絶対悪」としてすべての問題解決の責任を押し付ける「正義の行使」と、見返りをもぎ取る行為に力を注ぐあまり、本来達成されるべき、発展途上国で生じている現実の問題の解決は置き去りにされがちである。

2. 地方は「非中央」なのか

日本の地方の問題をめぐる議論で登場する、中央vs.地方の対立構造も同じような問題を内包している。この構図の中で、地方は、地域間格差の発生を主導したとされる中央に対して、自分たちに犠牲者としての地位を強いたとして強い反発を持つと同時に、自分が得ることができなかった中央の繁栄への羨望を持つものとして描かれる。そして、中央—地方の対立構造の解消は、中央—地方の格差是正によって成し遂げられるが、その是正は、地方が非中央でなくなることであり、つまり全国の中央化、あるいは究極の中央—極集中にまで行き着くことになる。

それらの究極的な格差是正が達成されることが、ある種の地方の「悲願」であることを前提として進められてきたのが、従来の全国的な公共工事業を通じた予算のばら撒きであるし、地方自治体による国庫補助金の獲得合戦であろう。しかし、全国が一律に中央化することは現実的にはあり得ず、かえって中

途半端な予算のばら撒きは、中央に対する羨望感と自らの地域に対する閉塞感のみを強化したのではないかと。また、国庫から地方自治体への財政移転をめぐる議論は、安直な発展途上国への開発援助の議論と同様に、行地方において政治的に醸成された不公平感を暫定的に解消する手段に成り下がり、行財政の混乱を招いた。そしてその陰で、地方の問題に関するある種の思考停止が蔓延し、全国的各地域で本当に直視すべき問題が等閑視されてしまった。

もちろん、既にかなり前から、しかも多くの方が中央 vs. 地方という問題の単純化は、政治的なレトリックとしては大きな魅力を持つものの、地方で生じている現実の問題の解決につなげることの困難な構図であることを認識している。そもそも、日本の地方の場合、非中央であることが問題の本質なのだろうか。さらに、地方は、中央である首都圏、あるいは大都市圏と同化することが問題の解決なのかについては大きな疑問がある。それでもなお、中央 vs. 地方という単純化された対立構造と非中央性の解消という命題が地方問題の議論に持ち出されることが少なくないのは、それ以外には、地方に厳然としてある不満と不安の持って行き場を簡単には確保できないからである。ある意味で、こうした議論は、暫定的な人々の心の拠り所として必要なかもしれない。

3. 地方が地方であること

とはいえ、日本は急速な人口減少時代へと突入し、政治的なレトリックの駆使によって地方の問題の本質から目をそらし続

ける余裕がなくなっている。地方が自ら確保すべき基本的な生活基盤とは何なのかを考え、自ら行動を起こす、そうした困難な道を進むようにとの要求が地方に対して急速に高まっている。もちろん、それと並行して、国および中央もこれまでの思考停止から脱却し、そのためのビジョンと施策、協力体制などを進める必要がある。

しかし、地方の不満と不安の大きな源泉となっている非中央性の解消という命題は、元来、地方にとっての本当の「悲願」ではないと認めることができるのは、残念ながら地方自身でしかない。地方が抱えている問題は、実際は、多様であり、複雑な関連の中に存在する。問題を把握し、整理するだけでも多大な努力が必要である。しかし、地方が地方であることとは何なのか決めることができるのは、地方自身でしかない。発展途上国においても、結局は、安易な対立構図への固執による思考停止を回避することに成功した国・地域は、発展途上国自らが考え、行動し、外からの支援との協調が可能となったところである。どこまで地方が底力を見せることができるのか、そして地方が自ら動くことができるよう、支援する体制をどこまで迅速に整備することができるかが、これからの日本を左右するのかもしれない。

森 直子（もり・なおこ）

2004年東京大学大学院経済学研究科博士課程満期退学。社会経済生産性本部、海外経済協力基金開発援助研究所、国際協力銀行開発三部、政策研究大学院大学COEオーラル・政策研究プロジェクトを経て、05年4月NIRA入職。国際研究交流部研究員を経て、07年11月より現職。

〈財団法人への組織変更について〉

総合研究開発機構は、2007年11月29日に財団法人に組織変更し、これまでの目的を継承するとともに、より公益性の高い活動を行ってまいります。NIRA政策レビューも、引き続き刊行しますので、ご利用ください。本誌のバックナンバーは、<http://www.nira.or.jp/president/review/index.html> でご覧いただけます。

NIRA 総合研究開発機構
National Institute for Research Advancement

編集発行人：伊藤元重 NIRA 理事長
編集主幹：加藤裕己 NIRA 客員研究員

〒150-6034 東京都渋谷区恵比寿4-20-3
恵比寿ガーデンプレイスタワー34階
電話 03-5448-1735 FAX 03-5448-1744
e-mail: info@nira.or.jp <http://www.nira.or.jp/>

R100
国産紙の100%再生紙を使用しています