

## 貧困とは何か、貧困が“復活”したのはなぜか

山 垣 真 浩

はじめに——貧困の“再発見”

貧困は目に見えないものといわれてきたが……

1990年代の初めまで、社会一般および経済学者のあいだでは、貧困問題は高度成長の過程で基本的に解決されたという見方が主流であった。貧困はせいぜい母子世帯、高齢者世帯、障害者世帯といった就労困難な世帯に限定されており、そうした特別な非就労世帯を除けば、日本は極端な富裕者も貧困者もない世界でもっとも平等な「1億総中流」社会というのがごくふつうの見方であった。

しかし1990年代後半以降になって貧困問題は明らかに“復活”した。駅や公園でホームレスを“ふつうに”見かけるようになったのはバブル経済崩壊後の1990年代後半以降のことである。やがてマスコミ・出版界も貧困の話題を取り上げるようになり、NHK特集「ワーキングプア」3回シリーズ（2006年7月～07年12月）は大きな反響を呼び、岩波新書から出た湯浅誠の『反貧困—「すべり台社会」からの脱出』（2008年4月）は大ベストセラーになった。さらに2008年暮れから2009年正月にかけて湯浅氏らが企画した「年越し派遣村」は、寒風吹くなか炊き出しに並ぶ人たちの姿を、家族が集う元旦の暖かい茶の間のTVスクリーンに、ストレートに映し出した。いまや日本に貧困問題が存在していることは誰の目にも明らかとなった。

## 1. 貧困とは何か、どれだけの規模か

### (1) 格差と貧困の違い

2006年2月1日の参議院予算委員会で、当時の小泉純一郎首相が「格差が出るのが悪いとは思わない」と格差社会を肯定する発言をしたことが物議を醸したが、責任論には発展しなかった。確かに、大部分の人が肯定できる“格差”の形態もありうる。たとえば「1億総中流」の状態から、“努力”の結果、一部に非常に富裕な人間が出てくるだけで、格差社会に変わる。誰も生活水準が低下していないなら、この格差社会は否定すべきことではない。ここから「格差の何が悪いのか」という主張が出てくる。

これに対し貧困は、近代国家においては、絶対にあってはならぬものであるということを、まずおさえておきたい。それは生存権（憲法25条の定める基本的人権）の侵害だからである。また後述するように、貧困は社会の分裂を招き、その放置は社会の維持・繁栄にとって危険である。だからもし首相が「貧困の何が悪いのか」と発言していたら、責任論に発展したのは必至である。

さて現実の日本は、格差社会より深刻な、貧困が創出され放置された貧困社会というほうがふさわしい。以下にみていこう。

### (2) 貧困の定義と貧困者の規模

#### ① 貧困ライン

貧困とは何か。日本で貧困の確たる定義はない。また後述するように貧困者数を調査する政府統計さえ1965年以来実施されていない。そこで貧困研究者の多くは便宜的に生活保護基準の所得水準つまり最低生活費を貧困ラインに採用している。筆者の本務校が立地する大阪府八尾市の①母子家庭と、②40歳の単身世帯の2つのタイプを想定して1か月の最低生活費を計算すると以下のようになる（2010年度基準）。

① 八尾市居住35歳母親と小学生1人（11歳）のアパート暮らし、母子2人世

貧困とは何か、貧困が“復活”したのはなぜか

### 帯の最低生活費

大阪府八尾市1級地-1

生活扶助Ⅰ類(食費・被服費等)74,340円、Ⅱ類48,070円(光熱費・家具等)、

Ⅱ類冬期加算額 0円(但し11月～3月は4,000円)、母子加算  
23,260円、児童養育加算13,000円、住宅扶助額上限55,000円、教育  
扶助9,030円=基準額2,150+学習支援費2,560+学級費上限620+八  
尾市5年生給食費3,700

合計222,700円。 年収換算269万円

### ②八尾市居住40歳単身世帯の最低生活費

大阪府八尾市1級地-1

生活扶助Ⅰ類(食費・被服費等)40,270円、Ⅱ類43,430円(光熱費・家具等)、

Ⅱ類冬期加算額 0円(但し11月～3月は3,090円)、住宅扶助額上  
限42,000円

合計125,700円。 年収換算152万円

(注)山吹書店のホームページで最低生活費が計算できる(湯浅誠[2007]『貧困襲来』)。

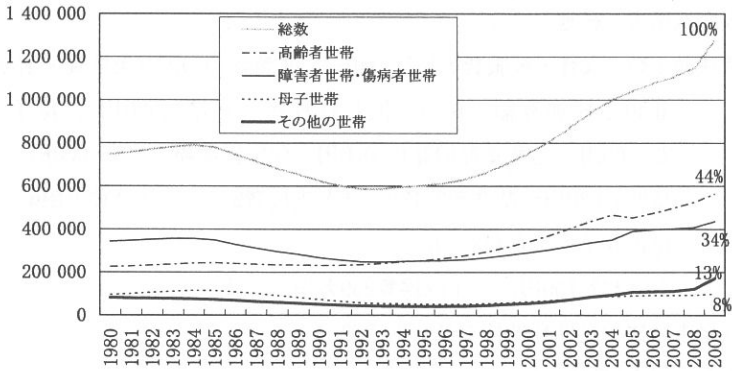
もっとも、日本の生活保護基準は生存権に照らして低すぎるという批判は古くからあり(朝日訴訟1957～67年)、生活保護基準では貧困者数を過少推定する恐れがあることに注意しつつ、話を先に進めよう。

### ②生活保護の受給世帯数

貧困の規模をとらえるために、まず生活保護の受給世帯数からみよう。図1からわかるように、近年被保護世帯数は急増、保護費も増加しており(図2)、2007年度で2.6兆円。これは同年度一般会計決算歳出額81.8兆円の3%に達する。

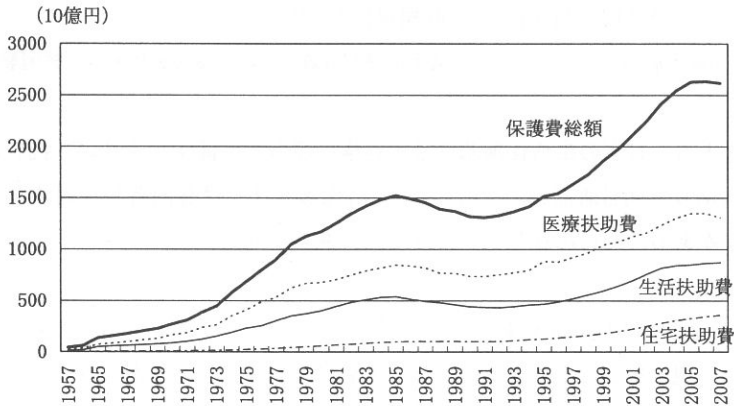
従来生活保護といえば、高齢者・障害者・傷病者、母子世帯の非就労世帯が典型的——但し日本では母子世帯の就労率は高い——であったが、近年の特徴は「その他世帯」つまり稼働年齢世帯での上昇である。2009年度で17万2千世帯、これは1996年度の4.2倍である。この急増には失業率の上昇に加え、世帯主の非正規化が影響しているとみられ、ワーキングプアの増加を示唆する。02

図1 世帯類型別被保護世帯数の年度推移（1か月平均）



(注) 総数には保護停止中の世帯も含む  
 (資料) 厚生労働省「平成21年度福祉行政報告例結果」

図2 主な扶助別保護費の推移



(資料) 国立社会保障・人口問題研究所編「社会保障統計年報」

年から07年ごろまで景気が上昇しているのに、被保護世帯数が増加しているからである。

③ 保護率と捕捉率または漏救率

受給世帯数を人数に直すと、2009年度の生活保護の被保護実人員は176万人、

## 貧困とは何か、貧困が“復活”したのはなぜか

保護率は人口1000人当たり13.8人だが、これは貧困者母集団の氷山の一角にすぎない。その理由として、日本は高齢者を中心に「福祉のお世話になる」ことへの抵抗感が諸外国に比べ強く——つまり権利意識が相対的に弱い——、申請を控える人が多いこともあるが、主因は受給審査の厳しさにある。

貧困ラインを下回る要保護者のなかで生活保護を受給している人の割合を捕捉率という。生活保護行政のあり方で決まる値である。英国で公式発表された99年の値は87%、つまり漏救率は13%である（唐鎌[2005]、71頁）。

日本政府は1965年を最後に捕捉率の調査を停止（「厚生行政基礎調査」、捕捉率25.1%）しているが、研究者たちの推計によると、1990年代を対象にしたものの多くが捕捉率10~20%である（阿部[2008]、184頁）。つまり漏救率は8~9割となり、日本の生活保護行政のあり方に深刻な疑問が呈されている。

もし捕捉率が1~2割だとすると、保護率の5~10倍の貧困者がいることになり、1000人当たり69~138人という計算となる（6.9~13.8%）すなわち人口の1割前後に達しているということになるが、これはかなり実態に近い値であろう。2008年9月のリーマンショック後はさらに増えているかもしれない。日本は貧困が創出され放置されている貧困社会である。

### ④ 就学援助制度にみる“子どもの貧困”の規模

就学援助制度というものがある。これは学校教育法に定められた、義務教育への就学が困難な子どもを援助するための制度で、生活保護基準の1.2~1.4倍に設定している自治体が多い。全国で受給者が急増しており、小中学生総数に占める割合は97年度6.6%（約78万5千人）から06年度13.6%（約141万人）に増加している。つまり児童の7人に1人が受給しているのである。

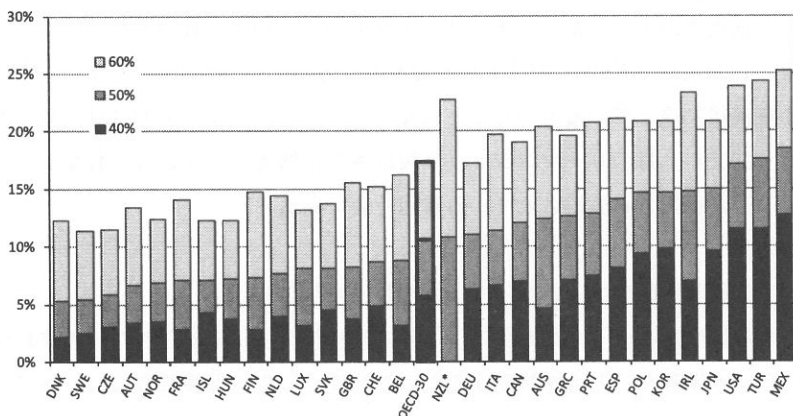
大阪府は就学援助率全国一で28.2%、4人に1人を超える割合である。経済力の低い県及び大都市圏の都府県で割合が高く、大阪府は後者に該当し、大都市圏ほど制度周知が高いことが原因の1つとされる（鷹[2009]）。

以下では、貧困の新しい形態である、現役世代（養育されるべき子どもを含む）の貧困に対象を限定したい。だがその前に国際比較から日本の貧困問題の重さを再確認しておきたい。

(3) 相対的貧困率による国際比較

これまで生活保護基準をもとに貧困の規模を推定し、人口の1割程度という結論を得たが、この方法とは別に貧困規模の国際比較をするさいによく用いられる方法として相対的貧困率の推計がある。これは人口全体を所得の低いほうから並べていって中央に当たる人の所得（所得中央値）の何%以下の割合と定義される。図3は所得中央値の50%をとってそれ以下の人の割合を相対的貧困率と定義し、貧困率の低い国順に左から並べたものであるが、日本の貧困率は15%、これはメキシコ、トルコ、アメリカに次いで高い。やはり日本は貧困が放置された貧困社会である。

図3 相対的貧困率の国際比較（2000年代半ば）



(注) 貧困率は人口全体で見た所得中央値の40%、50%、60%を基準にして、これを下回る所得しか得ていない者の割合と定義される。各国は、所得中央値の50%を基準にした貧困率が大きくなる順に、左から右へと並べられている。ここで用いられた所得は、世帯規模で調整した世帯可処分所得である。ニュージーランドの所得中央値40%のデータはない。

(資料) OECD所得分布調査に基づく試算。OECD [2008] 『格差は拡大しているか』明石書店、139頁

<http://dx.doi.org/10.1787/422066332325>

貧困とは何か、貧困が“復活”したのはなぜか

## 2. 貧困は社会にどんな影響を及ぼすか

貧困は社会にどんな影響を及ぼすだろうか。主なものを挙げてみる。

(1) 非婚化・少子化。表1の男性30～34歳のデータに明快なように、男性は経済力が期待されるゆえに、有配偶率と所得のあいだには強い相関関係がある。非婚者の増加は、少子化を助長し、人口の減少を通して経済成長率の低下を招く。

(2) 将来の生活保護受給者の増加。貧困者は、貯蓄が少なく、また年金保険料を納めていない人が多い。これは将来の生活保護受給者の増加を確実に予測

表1 年収別、雇用形態別、有配偶率（男）（％）

年 齢		25～29歳	30～34歳
有 業 計		32.4	57.2
雇 用 形 態 別	正社員（役員含む）	34.7	59.6
	非典型雇用	14.8	30.2
	自営	47.9	64.5
	その他就業	21.9	35.3
個 人 年 収 別	収入なし、50万円未満	12.7	26.5
	50～99万円	10.2	27.1
	100～149	15.3	29.6
	150～199	17.4	34.0
	200～249	22.8	40.8
	250～299	26.3	42.3
	300～399	35.6	52.9
	400～499	43.9	62.5
	500～599	52.7	71.0
	600～699	57.6	78.9
	700～799	52.2	76.6
	800～899	50.8	74.3
	900～999	42.3	65.1
	1000～1499	72.5	71.1
1500万円以上	73.9	90.0	

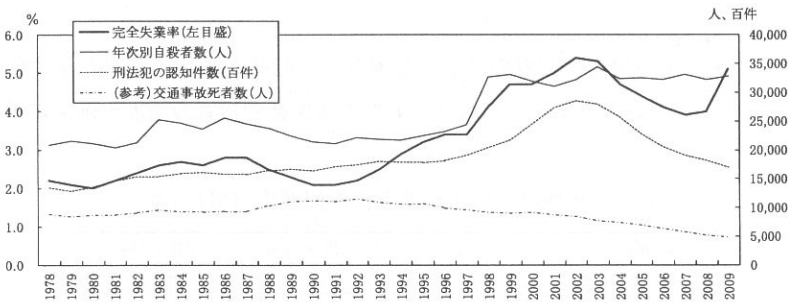
(元資料) 総務省統計局「就業構造基本調査」(2002年)

(出所) JILPT [2005]『若者就業支援の現状と課題』労働政策研究報告書№35

する。

(3) 重大犯罪の発生および自殺の増加。将来展望が描きがたいため、精神的に追い詰められ、一方で他人に対して非常に攻撃的になる人、他方で自分を極端に責める人が出てくる。図4からわかるように、完全失業率（貧困の代理変数と読める）が上昇すると、犯罪件数と自殺者数が増加する傾向がはっきりと読み取れる。

図4 失業率、自殺者数、犯罪件数



(資料) 完全失業率：総務省統計局「労働力調査」  
 自殺者数：警察庁生活安全局生活安全企画課「平成21年中における自殺の概要資料」2010年5月  
 刑法犯認知件数：警察庁「平成21年の犯罪情勢」2010年5月  
 (参考) 交通事故死者数：警察庁交通局交通企画課「平成21年中の交通事故死者数について」2010年1月

2008年6月8日の東京・秋葉原の路上無差別殺傷事件（死亡7人、負傷10人）は、25歳の男の「派遣切り」直後の凶行だったし、08年10月1日の大阪・難波の個室ビデオ店放火事件（死亡16人、負傷4人）、09年7月5日の大阪市此花区のパチンコ店放火事件（死亡5人、負傷18人）も貧困の果ての凶行であった。子どもへの虐待も貧困家庭に多い。また98年以来、年間自殺者数は3万人を超えているが、自殺者率（男性）で日本を上回る国は、表2からわかるように、体制崩壊した旧共産圏諸国しかない。

(4) 過激で極端な思想の流行。一方で貧困者の自暴自棄から、他方で富裕者の貧困者に対する侮蔑意識から、社会の連帯が失われ、左右いずれにせよ、過激な思想が流行しやすい。これらは戦争やテロリズムの原因となってきたことを、われわれ人類は経験している。1944年のILOフィラデルフィア宣言が「一



## 貧困とは何か、貧困が“復活”したのはなぜか

表2 人口10万人あたりの自殺者数、男性の上位11カ国

	調査年	男	女
1. リトアニア	2005	68.1	12.9
2. ベラルーシ	2003	63.3	10.3
3. ロシア	2005	58.1	9.8
4. カザフスタン	2005	45.0	8.1
5. スリランカ	1991	44.6	16.8
6. ハンガリー	2005	42.3	11.2
7. スロヴェニア	2006	42.1	11.1
8. ラトヴィア	2005	42.0	9.6
9. ウクライナ	2005	40.9	7.0
10. エストニア	2005	35.5	7.3
11. 日本	2006	34.8	13.2

(資料) WHO. [http://www.who.int/mental\\_health/prevention/suicide\\_rates/en/index.html](http://www.who.int/mental_health/prevention/suicide_rates/en/index.html)

部の貧困は全体の繁栄にとって危険」と謳ったとおりである。

(5) 機会の喪失。貧困におかれた人やその子どもは、雇用、教育、もっと基本的には身近な人づきあいなどあらゆることに参加する機会が制限されやすい。たとえ本人の潜在的能力が高くてもそれを生かす機会がない。これは本人だけでなく社会にとっても大きな損失である。機会の平等という“保守的”観点さえからも貧困は肯定できるものではない。

要するに、貧困の放置は社会を不安定化させ、社会そのものの維持・再生産が困難になっていく。

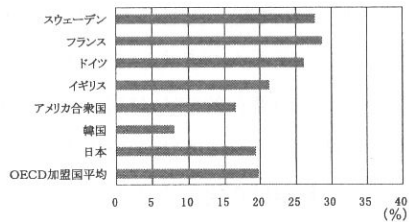
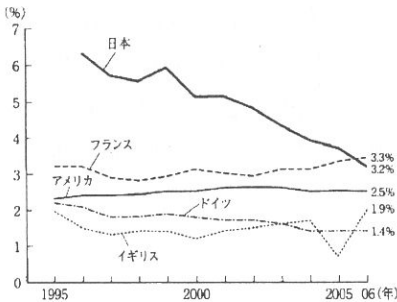
### 3. 現役世代にまで貧困が広がった原因

前掲図1でみたように、現代の貧困の特徴は、一般世帯つまり現役世代にまで貧困が広がったことにある。その原因は、結論からいえば、1990年代後半以来の非正規労働者数の急速な増大と、日本の生活保障（社会保障）制度の不備に原因がある。但しその前に、貧困が現役世代に広がる前のしくみからみておこう。

(1) 「1億総中流」時代の生活保障のしくみ——「公共事業型社会保障」

日本が「1億総中流」社会と言われていた時代が懐かしい。貧困は1980年代まで現役世代に広がってはいなかった。この時代の特色は、第一に企業による雇用保障が生きていたことである。完全失業率は3%を超えたことはなかったし、非正規労働者の割合は6人に1人（1985年、後述）で、主婦パートや学生アルバイトなどの家計の補助的な稼ぎ手を中心であった。男性は「終身雇用」の「正社員」で、彼らは会社が保険料の5割を負担する社会保険制度（健康保険、雇用保険、厚生年金）の被保険者であった。こうした法定福利だけでなく、会社は扶養手当や社宅もしくは住宅手当などの法定外福利も手厚く提供した。

図5 公的固定資本形成のGDPに占める割合の推移      図6 GDPに対する社会支出の割合（2007年）



(元データ) OECD, *Social Expenditure Database*  
 (出所) 総務省統計局「世界の統計2011」第14-8表より作成

(出所) 経済広報センター『Japan2009国際比較統計集』  
 宮本太郎[2009]、55頁より再掲

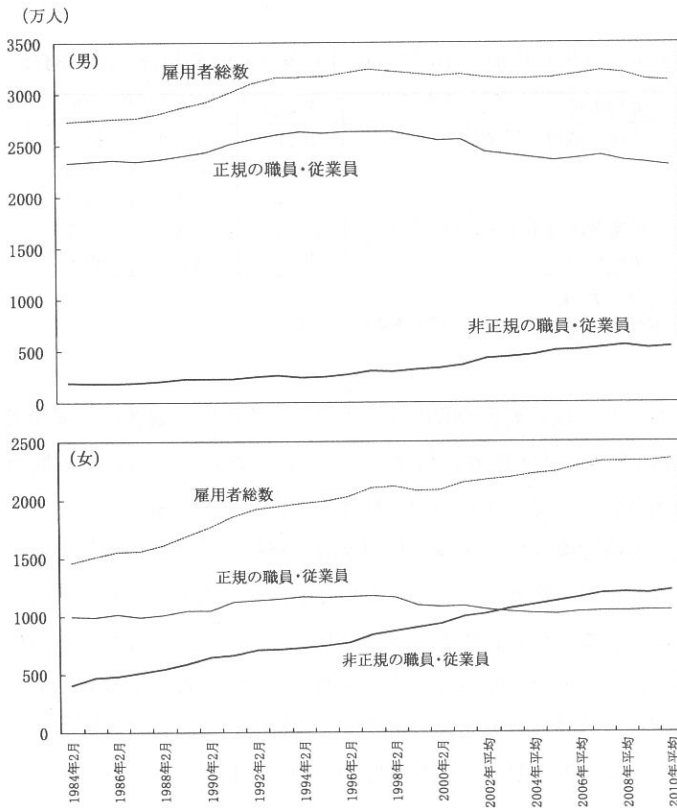
第二に、政府の社会保障支出は相対的に小さく、代わりに公共事業関連の支出はきわめて大きかった。図5、図6からわかるように、日本は社会支出（社会保障支出）の対GDP比で見れば、2007年時点でもOECD加盟国平均を下回る「小さな政府」のグループに属するが、対照的に公的資本形成の大きさでは突出していた。つまり、80年代までの日本の政策は、公共事業とその乗数効果で雇用を創出して、企業による雇用保障の客観的経済環境を作り出すというもので、その結果として政府による社会支出は少なくて済んだ。こうした背景には、企業別組合が生活保障・福祉を政府に要求するのではなく、手っ取り早

貧困とは何か、貧困が“復活”したのはなぜか

く会社に要求したという事実もあった（企業福祉）。これが広井良典[1999]のいう、「公共事業型社会保障」のメカニズムである。

しかしこのメカニズムは、バブル経済崩壊と銀行不良債権の早期処理の失敗による経済の長期停滞、政府の累積財政赤字の巨額化、経済のグローバル化による製造業の海外シフト、技術進歩による製造業の雇用吸収力の低下等の要因、そして次に述べる正社員から非正規労働者へのシフトによって、90年代には機能しえなくなった。

図7 正規・非正規従業員数の推移



(注) 勤め先の呼称で分類。

(資料) 総務省統計局「労働力調査特別調査」(2001年以前)、「労働力調査詳細結果」(2002年以降)

(2) 現役世代への貧困拡大の原因その1——非正規労働者数の増大

1990年代後半になると、図7からわかるように、正社員は絶対数で減少した一方で、雇用者総数に占める非正規労働者の割合は、男女ともに増え、男女計で6人に1人(16.4%、1985年2月)から1995年2月に20.9%に、規制緩和後の2000年2月には26.0%に、そしていまや3人に1人(34.3%、2010年平均)に急増した。男女別にみると、男性18.9%、女性53.8%である。80年代まで非正規労働者の担い手は、主婦パートや学生アルバイトのような家計の補助的稼ぎ手が主だったが、いまや夫や独身男性独身女性といった、生計の主たる担い手にまで及んだ。

表3 雇用形態別、年収250万円未満の労働者割合、30～34歳

雇用形態	男女計	男	女
正規の職員・従業員	16.1%	10.1%	30.8%
パート	96.9	87.2	97.5
アルバイト	90.2	85.9	93.4
労働者派遣事業所の派遣社員	64.5	53.6	69.2
契約社員	56.1	41.6	69.0

(注) 在学者を除く。

(資料) 総務省統計局「就業構造基本調査」(2007)

ところが、非正規労働者の所得は周知のごとく低い。表3は、雇用形態別に年収250万円未満の低所得者の割合をみたものである。日本は年齢間賃金格差の大きな国なので、働き盛りの30～34歳に特定した。するとパート、アルバイトで9割、派遣労働者で6割強、有期雇用の契約社員で6割弱にのぼり、正社員と比べて非正規労働者は低所得者の割合が格段に高い。なお正社員でも一定の割合いるが、これがいわゆる「名ばかり正社員」かもしれない。正社員の肩書で採用されながら、実際には十分な待遇を受けていない労働者である。

かくて非正規労働者の増大は、現役世代に貧困が広がった要因の1つとなった。政府も、経済界の要求(日経連『新時代の「日本的経営」』1995年の「雇用ポートフォリオ」論)にこたえて非正規労働の活用を制限してきた従来の労働法を改めるといふ明らかな「労働政策の転換」を行った。すなわち法改正によって契

## 貧困とは何か、貧困が“復活”したのはなぜか

約社員（98年労働基準法改正）や派遣社員（99年派遣法改正）の活用を促し、政府部門自ら非正規労働者を雇用したり（役所の窓口や、学校教育現場をみよ）、公共サービスをアウトソーシングしたりして、非正規化を率先した（「官製ワーキングプア」）。

但し程度の差はあれ、非正規化は世界的な傾向であり、それは途上国を含むグローバル規模での労働者間競争、および技術進歩による製造業の雇用吸収力の低下と製品ライフサイクルの短縮化による雇用調整のフレキシビリティの確保などが背景になっている。むろん日本経済は、EU有期労働指令などを参考にしながら（濱口[2009]、93頁）、正社員を増やして行き過ぎた非正規化（有期雇用契約の濫用）を改める必要はあるけれども、1990年以前の6人に1人の状態に戻すのは容易ではないと思われる。したがって「非正規でも食える社会」とか、一企業に従属せず「会社が変わっても食える社会」とかにすることが正規化政策とあわせて求められよう。

### （3）現役世代への貧困拡大の原因その2——日本の生活保障制度の不備

現役世代に貧困が広がった2つ目の要因は、日本政府は非正規化を促進するという労働政策の明らかな「転換」を行ったにもかかわらず、正社員主流・低失業率時代にデザインされた生活保障政策は何も変えなかったということである。生活保障政策を3つの次元でみていく。

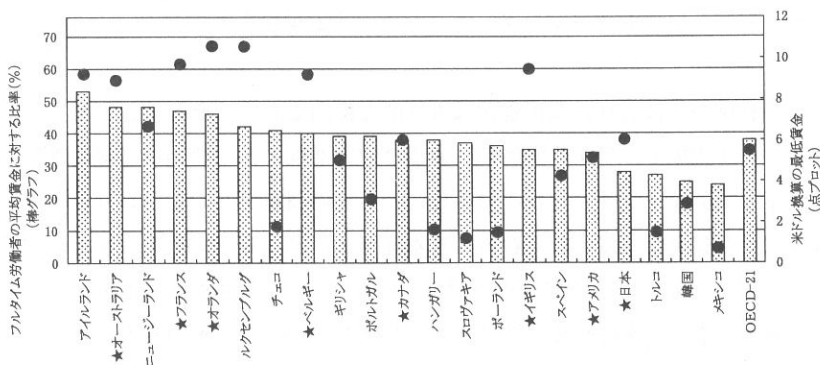
#### ①賃金規制——伝統的に弱い

働ける人は「勤労で自活」する——これがわれわれの社会の大原則である。もっとも、これが成り立つには一定水準以上の賃金が支払われることが大前提である。

（1）ところが日本では、最低賃金でフルタイム労働者と同じ時間働いても生活保護基準に達しないという貧弱な水準である（2011年度大阪府地域別最低賃金786円）。簡単な試算をすると、時給800円でフルタイム労働者と同じ年間2000時間働いても、年収160万円にしかない。子どものいる世帯であったり、単身者でもそこから所得税、国民年金、国民健康保険料を差し引いたりすれば、確実に貧困ラインを割ってしまう。最低賃金を国際比較でみても、図8に明ら

図8 最低賃金の国際比較 (2005年)

フルタイム労働者の平均賃金に対する比率 (棒グラフ) と米ドル換算値



- (注) 1. ドイツ、オーストリア、北欧諸国などのOECD 9カ国では、労働者を広くカバーする団体交渉協約最賃が存在するため、最賃法が意味をもたず、表から除外している。  
 2. 2005年の市場為替レートで米ドル換算している。  
 3. アメリカは管理監督者を除いているため、平均賃金に対する実際の比率は表よりもかなり低い。  
 4. 参考として、日本と優先的に比較すべき国に★印をつけた。

(資料) OECD [2007] *Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 46

かなように、フルタイム労働者の平均賃金に対する比率が28%というのは、アメリカよりも低く、先進国で最低水準である。きわめて低い最低賃金の背景には非正規労働の主体は主婦や学生などの補助的稼ぎ手であるという前提があったのかもしれないが、非正規推進への「労働政策の転換」後は、もはやその前提は成り立つはずがない。2008年施行の改正最低賃金法が、生活保護との整合性を規定したことによって、以前より速いペースで最賃が上昇しているのは一歩前進と評価できる。

(2) パートタイマーに関する均衡待遇の規定が2008年施行の改正パートタイム労働法に盛り込まれたが、それは「職務の内容」が正社員と同じで、かつ「配置の変更の範囲」が同一つまり正社員と同じ転勤義務があり、かつ「期間の定めのない労働契約」または「反復して更新されることによって」それと同じと考えられる契約の場合には、パートタイム労働者であることを理由として、すべての待遇について「差別的取扱いをしてはならない」(9条)という内容のもので、ほとんど対象者のいない法律だといわれている。現代日本には「フルタイムパート」なる呼び名の非正規労働者がいるが、正社員とほぼ同じ仕事、

貧困とは何か、貧困が“復活”したのはなぜか

ほぼ同じ時間働きながら、身分がただパートというだけで賃金が正規より低かったり、賞与が出なかったりという人である。本来同法はこうした人を救済するために制定されるはずだったが、流通業界などの産業界からの抵抗にあい、「配置の変更の範囲」の規定が入り対象者がほとんどいなくなった。政府は均衡待遇規制に及び腰なのであり、これでは非正規労働という身分に固定される限り、不公平な思いを強いられ、勤労だけでは自活しがたい。

(3) 派遣労働者の待遇も均衡待遇に程遠い。有料職業紹介事業には「紹介手数料」の上限規制（求人企業が労働者に払う賃金額の最高6カ月分の10.5%）が存在するが、派遣事業では上限規制がないので、より利益が出る。一般派遣事業の8時間換算の派遣料金16,904円、派遣賃金11,742円なので、派遣業者の取り分は派遣労働者に支払う賃金の45%にのぼる（2009年、厚生労働省「労働者派遣事業の事業報告の集計結果について」）。これは取りすぎであろう。派遣労働者の賃金が低くなるのは至極当然である。

(4) さらに非正規労働者の時給に強い引き下げ圧力をかけている政策がある。それが税・社会保険料の徴収にかんする「130万円の壁」である。すなわち非正規の主流である主婦・学生たちは高い所得を望んでいないのである。このことを事業者たちはよく承知しており、時給引き上げをする動機を感じていない。非正規の担い手が、家計の補助者から主たる生計者に拡大し、「専業主婦モデル」も崩壊した今日では、もはや時代遅れの政策であろう。労働供給を自制しないような制度に変えるべきである。

要するに賃金だけでは自活できない非正規労働者が多いのである。

## ② 公的医療保険——社会保険主義の限界

誰にでも病気になるリスクはあるので、米国を除くあらゆる先進諸国で公的医療保障の制度があるが、日本は社会保険制度で実施されていて、事業主が保険料を5割負担する職域型の健康保険組合と、元々自営業を前提して創設された自治体運営の国民健康保険に大別される。

非正規の多くが前者から排除され、後者に加入しているが、保険財政がひっ迫し、高額な保険料を請求されているのが実態である。たとえば寝屋川市の場

合、国保の加入者の8割以上が年収200万円以下とされるが、世帯所得200万円の4人家族の保険料は、全国トップの年間50万3900円である(2008年、宮本[2009]、9頁)。高額保険料の結果として、全国で保険料を滞納し、医療を受けられない人が増えている。

なお日本は“社会保険主義”が顕著で、年金も失業保障も社会保険で運営されている。社会保険は本質的に保険料の負担能力がある中流層向けの制度であり、貧困者のための保障装置とはならない。「1億総中流」時代の1980年代まではこれでよく機能したかもしれないが、低所得者が増えた今日ではセーフティネットとして機能していない。

### ③賃金所得を補完する社会福祉制度——不十分な水準

そこで、「社会保険」とは違って租税財源だが、「公的扶助」(生活保護)のように厳しい選別主義をとらない社会保障の3つめのしくみとして「社会福祉」がある(「社会扶助」ともいう)。厳しい資力調査を伴う生活保護が救貧施策なのに対し、社会福祉は一般世帯向けの防貧施策で、日本では児童福祉(保育所)、児童手当(子ども手当)などがあるが、いずれも中途半端な、不十分な水準だということは、世間で認識が共有されているようだ。

日本の社会保障制度の欠点の1つは、社会保険と生活保護のあいだの深い溝をつなぐ社会福祉制度が存在しないことである。表4からわかるように、ほとんどの先進諸国には、児童手当のほかに、租税財源による公的住宅手当(家賃補助)があるが、日本の住宅扶助は生活保護のなかの一施策となっていて、生活扶助との併給が前提だから(川上編[2007]、86頁)、受給に際して厳しい資力調査を伴う。また日本では住宅に占める公共借家の割合も7%にすぎない。先に就学援助制度が一定程度機能していることをみだが、「非正規でも食える社会」にするためには、こうした賃金所得を補完する制度が不可欠である。

なおついでに触れておくと、ほとんどの先進諸国には、失業保険が切れた後には失業扶助という租税財源の社会福祉制度がある。日本の雇用保険は、給付日数が90~330日と、諸外国が1~2年が多いのに比べると極端に短く、期限が切れた後の失業扶助制度もない。それゆえ日本の失業者のうち失業手当を受



貧困とは何か、貧困が“復活”したのはなぜか

表4 各国における住宅事情

	イギリス	フランス	ドイツ	スウェーデン	フィンランド	イタリア	スペイン	日本
住宅の所有形態(世帯：%) <sup>*1</sup>								
持家	70	60	43	38	64 <sup>c</sup>	78 <sup>c</sup>	81 <sup>c</sup>	62 <sup>b</sup>
借家	30	38	57	46	32 <sup>c</sup>	22 <sup>c</sup>	11 <sup>c</sup>	34 <sup>b</sup>
公共借家(社会住宅)	20	17	6	24	17 <sup>c</sup>	6 <sup>c</sup>	1 <sup>c</sup>	7 <sup>b</sup>
民営借家	10	21	51	22	15 <sup>c</sup>	16 <sup>c</sup>	10 <sup>c</sup>	27 <sup>b</sup>
その他	0	6	0	16	4 <sup>c</sup>	0 <sup>c</sup>	8 <sup>c</sup>	4 <sup>b</sup>
住宅ローン債務残高(対GDP)(%) <sup>*2</sup>	64	23	53	48	33	11	36	37
社会保障支出(対GDP)(%) <sup>*3</sup>	25.4	28.5	28.9	31.1	24.8	24.4	19.8	16.8
住宅に関する支出(対GDP)(%)	1.5	0.9	0.2	0.6	0.3	0.0	0.2	0.1
公的住宅手当受給世帯(%) <sup>*4</sup>	24 <sup>a</sup>	21 <sup>b</sup>	6 <sup>b</sup>	17 <sup>b</sup>	11 <sup>b</sup>	0 <sup>d</sup>	1 <sup>b</sup>	1 <sup>b</sup>
世帯の住宅に関する支出(対消費支出) <sup>*5</sup>	18 <sup>d</sup>	24 <sup>d</sup>	25 <sup>d</sup>	29 <sup>d</sup>	26 <sup>d</sup>	20 <sup>d</sup>	31 <sup>d</sup>	23 <sup>e</sup>
住居費負担の重い世帯(%) <sup>*6</sup>	5 <sup>c</sup>	15 <sup>c</sup>	14 <sup>c</sup>	—	11 <sup>c</sup>	41 <sup>c</sup>	26 <sup>c</sup>	22 <sup>c</sup>
1人当たりの居住室数 <sup>*7</sup>	2.3 <sup>c</sup>	2.0 <sup>c</sup>	1.9 <sup>c</sup>	2.0 <sup>c</sup>	1.6 <sup>c</sup>	1.6 <sup>c</sup>	1.9 <sup>c</sup>	1.8 <sup>d</sup>

- (注) 1) 調査年 a.1999年 b.2000年 c.2001年 d.2003年 e.2004年 それ以外はすべて2002年。  
 2) 日本の住宅手当受給世帯率は、生活保護における住宅扶助受給世帯の全世帯に占める割合。  
 3) 「住居費負担の重い世帯」は住居費(家賃や住宅ローンの返済)が「非常に負担」と回答した世帯の割合。  
 (資料) \*1 日本：『国勢調査報告』(2000)。日本以外：European Social Housing Observatory, Social Housing in the EU 2005: Review of key housing statistics and policies by country (2005)。  
 \*2 OECD Economic Outlook (2004)。  
 \*3 日本：国立社会保障・人口問題研究所『社会保障費統計資料集 平成19年度週及版 時系列整備』(2007)。日本以外：Eurostat (2002)。  
 \*4 日本・イタリア以外：Luxembourg Income Study (2000)のマイクロデータを著者が集計。イタリア：Fahey, T., Maitre, B. and Nolan, B., Housing Expenditures and Income Poverty in EU countries (2004)。日本：国立社会保障・人口問題研究所『社会保障費統計資料集 平成19年度週及版 時系列整備』(2007)。  
 \*5 日本：『全国消費実態調査報告』(2004)。日本以外：European Social Housing Observatory, Social Housing in the EU 2005(2005)。  
 \*6 日本：生命保険文化センター『生活設計と金融・保険に関する調査VOL1(1.生活設計における住宅取得の位置づけ)』(2001)。日本以外：Eurostat (2001)。  
 \*7 日本：『住宅・土地統計調査報告』(2003)。日本以外：Eurostat (2001)。  
 (出所) 日本住宅会議編[2008]、56頁

給していない人の割合は77%に達していて、米国59%、ドイツ6%と比べても多すぎる(ILO2009年調査。宮本[2009]、8頁)。非正規労働者は、雇用保障が弱く失業しやすいので、「非正規でも食える社会」にするためには、失業保障制度の充実化も必要である。

### むすび——賃金規制と社会福祉制度の整備を

日本政府(当時は自民党政権)は、労働法の規制緩和を実施して非正規拡大

政策に舵をきったが、「1億総中流」時代の社会保障制度には手をつけなかった。かくて現役世代に貧困は広がった。そして民主党政権になって若干の施策はなされたが、正社員主流・低失業率時代の生活保障施策から大きな政策変化があったわけではない。

当面必要なことは、有期雇用契約の濫用防止による非正規の正規化政策、そして「非正規でも食える社会」にするために、最低賃金制や派遣料金のマージン規制など、非正規労働者の賃金を引き上げる政策と、社会保険と生活保護の深い溝を埋める児童手当、公的住宅手当、失業扶助などのあまり厳しい資力調査を伴わない普遍主義に立った社会福祉制度を整備することである。

これまで日本政府の社会保障支出は小さかった。増税や社会保険料の引き上げも視野に入れた再分配機能の強化が、貧困の排除のためには欠かせないであろう。

#### 【参考文献】

- 阿部彩[2008]「最低生活保障と公的扶助」玉井金五・久本憲夫編『社会政策Ⅱ 少子高齢化と社会政策』法律文化社
- 唐鎌直義[2005]「中年家族持ちのワーキングプア」『ポリティーク』Vol.10
- 川上昌子編[2007]『新版 公的扶助論』光生館
- 鷹咲子[2009]「子どもの貧困と就学援助制度——国庫補助制度廃止で顕在化した自治体間格差」『経済のプリズム』参議院調査室、2009年2月号
- 日本住宅会議編[2008]『若者たちに「住まい」を！——格差社会の住宅問題』岩波ブックレット No.744
- 濱口桂一郎[2009]『新しい労働社会——雇用システムの再構築へ』岩波新書
- 広井良典[1999]『日本の社会保障』岩波新書
- 宮本太郎[2009]『生活保障——排除しない社会へ』岩波新書
- 山垣真浩[2008]「労働——新自由主義改革の現状と問題点」櫻谷勝美・野崎哲哉編『新自由主義改革と日本経済』三重大学出版会
- 山垣真浩[2010]「解雇規制の必要性——Authority Relationの見地から」法政大学大原社会問題研究所・鈴木玲編『新自由主義と労働』御茶の水書房
- 湯浅誠[2007]『貧困襲来』山吹書店