HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	日本におけるソーシャル・インクルージョンの政策の必要性と可能性：格差論・相対的貧困層の動向と若者・公的扶助受給者の自立支援
Author(s)	芝田, 文男; Shibata, Fumio
Citation	北大法学論集, 57(3), 358[179]-316[221]
Issue Date	2006-09-29
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/14813
Type	bulletin (article)
Note	研究ノート
File Information	hogakuronshu57-3-8.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

研究ノート

日本におけるソーシャル・インクルージョンの政策の必要性と可能性

― 格差論・相対的貧困層の動向と若者・公的扶助受給者の自立支援 ―

芝　田　文　男

Ⅰ　はじめに

EU 及びその加盟国では、ソーシャル・インクルージョン（以下「社会的包摂」という）が、近年一つの政策目的となり、加盟各国では国家行動計画（national action plan）が策定されている。そして、欧州委員会は、各国の計画の進行状況を社会的包摂度（排除度）を示す共通指標等により、観察するとともに、政策的取組みを統合報告書としてまとめて、各国が互いに政策や好事例の情報交換ができるようにする「開かれた調整方法」（open method coordination）の手続きをとっている。このような間接的手法で、労働市場からの疎外や、移民、障害等さまざまな原因で、貧困や社会的に脆弱な立場に立たされている者を減少させることを目標とする各国の取組みを促進している[1]。

この背景には、経済のグローバル化、知識に基盤を置く経済の発展による低技能労働者への需要減、非正規労働者の増大、人口高齢化や家族の扶養機能の低下、移民の増大による人種・文化・宗教等の多様性の増加などにより、労働をはじめとする社会活動から排除され、資力にかける人々が増加している状況があるとされている[2]。そして、このような排除リスクにさらされる者への対策について、単に結果としての失業や貧困に対する受動的金銭的給付で対応することには、税や社会保障の負担者である中間層の反発もあり、労働を初めと

する社会的活動からの排除障壁をなくす、労働、教育に係る積極的(能動的)社会政策を推進していくことが、EU や OECD[3]の各国の社会的包摂政策の傾向としてみてとれる。

本稿では、まず、日本において、EU の社会的包摂政策の推進の背景と同様な状況があるかどうかについて、最近の格差論の整理や EU の就労率や相対的貧困率との比較を行うことで、検討したい。

次に欧州各国の低所得者対策とその受給者の動向、日本における低所得層の特徴を検討するとともに、日本におけるソーシャル・インクルージョン対策の検討やそれに類似する若者の雇用対策、生活保護自立支援対策の動向を見ることにより、同政策の日本における適用可能性の検討を行うこととしたい。

Ⅱ　日本の所得格差の現状

1　格差に関する議論とその検証

2006年に入って、にわかに格差論がマスコミの話題となっているが、発端は2006年１月の「月例経済報告等に関する関係閣僚会議」の資料[4]が報道されたことによる。

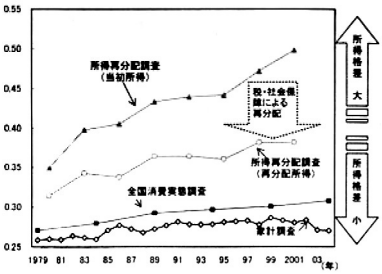
この資料の中で内閣府事務局は「格差拡大の根拠として、所得･消費の格差、賃金格差等が主張されるものの、統計データからは確認できない。(中略) ただし、ニート、フリーター等若年層の就業・生活形態の変化には、将来の格差拡大要因を内包していることには注意が必要」としている。

そして、図１－１の各調査の世帯所得のジニ係数を引用し、「所得格差は統計上は緩やかな拡大を示しているが、これは主に高齢化と世帯規模の縮小の影響による」としている。

その説明として、高年齢層ほど所得格差が大きいので、高齢者世帯の増加はマクロの格差を見かけ上拡大する。核家族化の進行の中で、単身世帯の増加は、所得の少ない世帯の増加につながり、やはりマクロでみた格差を見かけ上拡大させるという主張である。

また、資産格差については、「所得格差と比べて資産格差の水準は大きいものの、住宅・宅地資産の格差は縮小傾向にある」としており、図１－２のとおり、総務省「全国消費実態調査 (1999)」の二人以上世帯について住宅・宅地資産額のジニ係数が1989年の0.7弱から1999年に0.6弱に縮小している数字を引

図１－１　各調査による世帯所得のジニ係数　　**図１－２　家計資産のジニ係数**



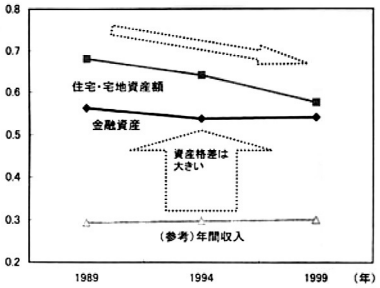


図１－１、１－２　資料出所：内閣府「月例経済報告に関する関係閣僚会議資料」（１月）

図１－１　総務省「家計調査」、「全国消費実態調査（2004年）」厚生労働省「所得再分配調査」

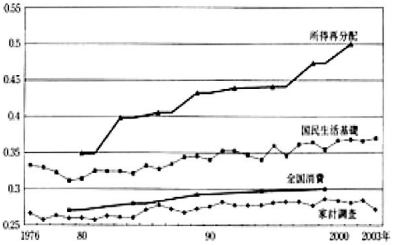
図１－２　総務省「全国消費実態調査（1999年）」国土交通省社会資本整備審議会「新たな住宅政策に対応した制度的枠組みについて」参考資料より

用している。確かに、資産格差のうち実物資産の格差がバブル崩壊とその後のデフレ傾向による土地等の大幅な値下がりにより、縮小したことは間違いない。金融資産は1994年から1999年にかけ微増のように見える。

他方、「企業における雇用保障のない「フリーター」等の非正規雇用者は正規雇用への流動性が少なく、雇用の二極化が進むおそれがある。ニート、フリーター等の自立支援に関しては、能力開発の実施や地域一体となった若者の職業的自立の支援対策の充実が重要。」として、若者のフリーターが2004年に213万人であることや、15～34歳の転職経験者のうち１年内に現職に就いた者について、「パート・アルバイトから正社員へ」の比率が1990年の40％弱から2001年に20％半ばに落ち、逆に「正社員からパート・アルバイトへ」の比率は10％台後半から約30％に上昇している15年版国民経済白書の分析を引用している。

この主張の適否を先行研究や行政の統計等から検証してみたい。第一に所得分配の状況とその原因が高齢化や世帯構造の変化にあるという主張であるが、これは大竹氏（2005）[5]に多くを依拠しているようであり、図１－１も大竹（2005）の６ページの図（図２）に所得再分配調査（再分配所得）の数字の推移と全国消費実態調査の2004年の数字を加えている。図１－１が調査によって数字がかなり異なることについては、大竹氏は「家計調査」は、二人以上の世帯が対象で、貧困層に多い単身世帯が除かれていること、調査対象者は家計簿をつける必要があり、機会費用が高い高所得者や家計簿をつける余裕のない低所得者がサンプルから抜

図２　世帯所得のジニ係数の推移



資料出所：大竹氏（2005）ｐ６
原データ：総務省「家計調査」「全国消費実態調査」、厚生労働省「国民生活基礎調査」「所得再分配調査」の公表ジニ係数又は公表統計から大竹氏が計算

け落ちる可能性があるとしている。

他方、急速に不平等度が伸びている「所得再分配」調査については、「当初所得」の定義が「雇用者所得、事業所得、農耕･畜産所得、財産所得、家内労働所得及び雑収入並びに私的給付(仕送り、企業年金、生命保険等の合計額)の合計額とされており、高齢者のみ世帯の収入の平均７割程度を占める公的年金などの社会保障給付が入っていないので、人口の高齢化とともに急速にジニ係数が上昇している」と指摘するとともに、世帯人員が変化したことによる効果があるとしている。

確かに、調査の当初所得は公的年金を含んでいないため、当初所得のジニ係数が過大に出る。図３のとおり公的年金を含む再分配所得で見るとジニ係数の上昇はかなり緩やかになる。

図３　世帯人員の変化と所得再分配

	平均世帯人員	当初所得	再分配所得		税再分配所得		社会保障再分配所得	
		ジニ係数	ジニ係数	改善度	ジニ係数	改善度	ジニ係数	改善度
1987	3.19	0.4049	0.3382	16.5%	0.3879	4.2%	0.3564	12.0%
1990	3.05	0.4334	0.3643	15.9	0.4207	2.9	0.3794	12.5
1993	2.96	0.4394	0.3645	17.0	0.4255	3.2	0.3812	13.2
1996	2.85	0.4412	0.3606	18.3	0.4338	1.7	0.3721	15.7
1999	2.79	0.4720	0.3814	19.2	0.4660	1.3	0.3912	17.1
2002	2.74	0.4983	0.3812	23.5	0.4941	0.8	0.3917	21.4

資料１．平均世帯人員は「国民生活基礎調査」による。
２．1987～1999年の当初所得、再分配所得は平成14年版厚生労働白書
３．2002年の当初所得、再分配所得は平成14年「所得再分配調査報告書」

また、厚生労働省は1999年と2002年の所得再分配調査について、ジニ係数を要因分解し、それぞれ前回調査の値からの変化について、人口高齢化による影響（試算Ａ）と世帯構造の変化による影響（試算Ｂ）を行っている。(図４)

図４　ジニ係数の要因分解

（1996年調査から1999年調査）

	当初所得			再配分所得		
1999年調査	0.4720			0.3814		
		0.0091	29.6%		0.0091	
試算Ａ	0.4629			0.3752		30%
		0.0078	25.3%		0.0078	
試算Ｂ	0.4551			0.3664		43%
					0.0139	
1996年調査	0.4412			0.3606		

出典：平成14年版厚生労働白書

（1999年調査から2002年調査）

	当初所得			再配分所得		
2002年調査	0.4983			0.3812		
		0.0169	64%		0.0032	
試算Ａ	0.4812			0.3780		
		0.0067	25%		0.0047	
試算Ｂ	0.4747			0.3733		
		0.0027			-0.0081	
1999年調査	0.4720			0.3814		

出典：平成14年「所得再分配調査報告書」
試算Ａ　それぞれの調査において前回と年齢による世帯比率を前回調査と同じになるようウエイトづけしてジニ係数を算出したもの。（すなわち高齢化の影響を除いた）
試算Ｂ　試算Ａにおいてさらに世帯人員別の構造が前回調査と同じになるようウエイトづけしてジニ係数を算出したもの。（すなわち世帯人員の変化の影響を除いた）

1999年の所得再配分調査の試算では、1996年から99年の当初所得の変化のうち、高齢化と世帯構造の変化により、合計約55％が説明でき、再分配所得では73％が説明できるとしている。

2002年の所得再分配調査の試算では、1999年から、2002年については、当初所得の変化のうち、高齢化と世帯構造で89％が説明でき、再分配所得では、両方の要素を合計すると100を超えてしまう。すなわち、高齢者に対する公的年金等の再分配で、前回調査より公平度が増したという結果になっている。

それでは、格差や不平等の進行は全く問題ないのかというと次の四点において、社会保障の制度改革の検討や運営、再分配政策の検討において課題があるのではないかと思う。

第一に、世帯構造の変化は、上記図４で過去２回の調査で不平等度の変化の25％ずつの影響を出している。さらに80年代からさかのぼると、図５のように

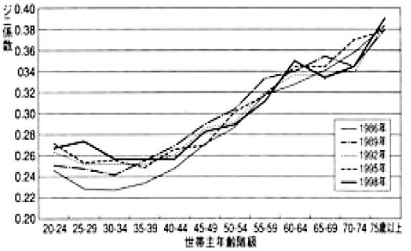
図５　世帯構造別世帯構成割合の変化

	単独世帯	核家族世帯	三世代世帯	高齢者世帯
1980	18.1%	60.3%	16.2%	4.8%
1990	21.0	60.0	13.5	7.7
2000	24.1	59.1	10.6	13.7
2004	23.4	60.6	9.7	17.0

１．1990年までは「厚生行政基礎調査」2000年以降は「国民生活基礎調査」
２．高齢者世帯とは65歳以上の者のみか、これに18歳未満の未婚者が加わった世帯

三世代同居世帯が減少し高齢者世帯が増加している。これは80年代に言われていた「日本型福祉社会」を支える家族の経済的扶養力や家庭内介護力の低下を意味し、年金や介護保険等の社会保障の重要性は高まっている状況を示すものである。

図６　世帯主年齢階級別ジニ係数の推移



資料出所：白波瀬氏（2005）p167
データ「国民生活基礎調査」

第二に、これは内閣府も大竹氏も主張しているところだが、若年層による非正規雇用の増大などの雇用構造の変化がもたらす不平等への懸念である。

図６は白波瀬氏(2005)[6]の国民生活基礎調査からとった世帯主年齢階級別のジニ係数の推移であるが、25－29歳の層は1986年に比べて1998年は数値が上昇している。その背景には前述の内閣府の記述にもあるように非正規労働といわれるパート・アルバイトの増加が見られるとともに、非正規雇用の割合の上昇が特に若年層で高い傾向にある。（図７、８）

そして、正規社員とパート・アルバイトを中心とする非正規職員・従業員では、平均して６割の賃金格差（図９）がある。また、若年無業者（ニート）といわれる年齢15～34歳で非労働力人口中、家事も通学もしていない者の数も、1993年の40万人から2004年には64万人に増加している。フリーターや若年無業者の増加については、かつては若者側の就職に対する意識に主因があるようにいわれていたが、フリーター213万人（2004年）中、67％にあたる143万人の学歴は中学又は高校卒であり、厚生労働省の「新規学卒者の労働市場」に関する

調査によれば、高卒の新規学卒者の求人が1990年の134万人から2004年の22万人へと１／６にまで減少しているなど、教育資格や技能の低い者への労働需要の減少と雇用の非正規化という先進国に共通する傾向が見られる。

後述のように、若年層を中心とした正規雇用へ転換を支援する教育訓練、職業紹介対策等の強化、賃金等の労働面の待遇や社会保障等の側面での正規・非正規の合理性に欠ける取扱いの差の解消が課題となる。

図７　雇用者に占める非正規職員・従業員比率

	非正規雇用の比率	うちパート・アルバイト
1990	20.2%	16.3%
1995	20.9	17.3
2000	26.0	22.0
2004	31.4	22.0

１．1990－2000年 総務省「労働力調査特別調査」
２．2004年 総務省「労働力調査（詳細結果)」
３．非正規職員・従業員は役員を除く雇用者から正規職員・従業員を差し引いた者

図８　年齢階層別非正規職員・従業員比率

	1994	2000	上昇率
15-24歳（在学中除く）	10.6%	33.3%	23.0%
25-34歳	11.8	23.4	11.6
35-44歳	19.8	26.3	6.5
45-54歳	20.6	28.9	8.3
55-64歳	26.9	39.6	12.7
65歳以上	52.0	66.0	14.0

１．労働政策審議会職業能力開発分科会資料より
２．資料出所は図７と同じ
３．非正規職員・従業員は役員を除く雇用者から正規職員・従業員を差し引いた者

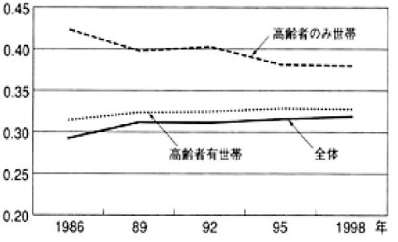
図９　正規の社員とフリーターの賃金格差

		年収平均値
15-34歳の男性雇用者	フリーター	131.1万円(41.2)
	正規の社員	313.4万円(100)

労働政策審議会職業能力開発分科会資料より。(　) は正社員賃金を100としたフリーター賃金の比率。
資料：労働政策研究･研修機構「若年就業支援の現状と課題」
フリーターは勤め先の呼称がパート・アルバイトの者
データは総務省「就業構造基本調査」(2002)

第三に、高年齢層内での所得格差の問題である。高齢者の間では格差が大きいことを所与の条件として、その内容は考えなくていいかという問題である。「国民生活基礎調査」の全体のジニ係数は1998年で0.32台であるが、図６で世帯主の年齢別にみると、60歳代以上は、全体の平均を超え、年齢層が上がるにつれ0.4に近づくなど所得格差の拡大が見られる。

図10　不平等（ジニ係数）の変化



資料出所：白波瀬氏（2005） p166
データ「国民生活基礎調査」。

これは、75歳以前の比較的若い高齢者層は、高い労働率（2004年男女計 60-64歳54.7％ 65歳以上19.8％ 男性 60-65歳 70.7％ 65歳以上 29.2％）から、就業しているかどうかで所得に大きな差が生じること、第一の論点とも重なるが、三世代同居世帯かどうかや、高齢単身女性、単身男性、高齢夫婦かという世帯構造の違いによって、図11にあるように可処分所得が異なっている。

これは、同居家族の扶養力の差と本人が受給する年金の差（高齢女性単独世帯は旧国民年金か基礎年金のみの場合が多い）にもよる。図10に見られるように、基礎年金の創出等の年金制度の充実もあり、高齢者のみと全体とのジニ係数の可処分所得格差は1986年当時に比べれば縮小傾向にあり、高齢者の配分を削って若年層へという意見も強まりつつある。無論、現役並所得の高齢者層に負担を求めることは妥当であろうが、基礎年金のみを受給している者が多い高齢女性単独層の可処分所得の低さなど、高齢者内の所得格差にも十分配慮した議論が求められる。

図11　高齢者世帯構造間の可処分所得（中央値）格差

	1986	1989	1992	1995	1998
男性単独世帯	45.75	54.26	61.29	57.24	59.02
女性単独世帯	35.57	44.39	37.85	40.13	41.11
夫婦のみ世帯	64.63	69.99	69.34	71.49	71.15
その他世帯	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

資料出所：白波瀬（2005） p170 その他世帯を100とした場合の値
データ「国民生活基礎調査」

第四に、実物資産の格差は縮小したが、金融資産の格差はどうかという問題がある。前述図１－２では金融資産のジニ係数は1994から99年にかけて0.5台の中で微増傾向がみえる。

また大竹氏（2005）の中で図12－１を掲げ、総務省「全国消費実態調査」から、金融資産を保有している世帯の中での金融審査保有額の対数分散の推移をみると、保有資産額の格差が拡大していることや、その要因が年齢階層間の効果ではなく同じ年齢階層内の不平等度の上昇が原因としている。また図12－２は年齢階層別の金融資産不平等度が25－29歳層、30－34歳層で90年代に高まっていることを示し、親からの遺産相続の影響がある可能性があるとしている。この点については、太田氏（2003）[7]は、20歳台は資産の絶対額が小さいため、格差は大きく出るが、加齢とともに縮小するので、その後逆転できないわけではないとしている。確かに20歳台で相続する者はそう多くない可能性もあるので、むしろ前述の若者の所得格差の増大や非正規雇用の増大もあって貯蓄等の金融資産を保有できる余裕のある者とできない者との差が広がっている可能性が高いと思われる。

図12－１　対数等価金融資産分散の推移

世帯主25歳以上普通世帯

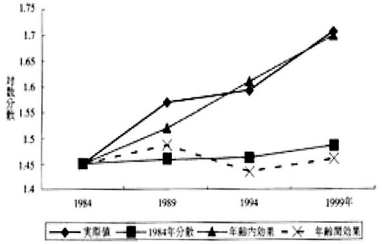
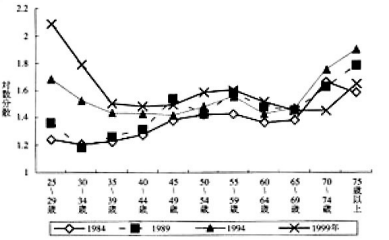


図12－２　金融資産年齢内不平等度の推移



資料出所：大竹氏（2005）p32　総務省「全国消費実態調査」より大竹氏が特別集計

前述図３の税制による再分配効果は1988年、1994年の所得税の累進度の低下や税率の引下げもあり、年々低下している。所得税については、税と個人の就労意欲をめぐる議論や直接税から消費税等の間接税への移行などの様々な議論もあり、税の再配分機能を強化することについては異論もあると思われる。相続税も同じ1988年、1993年、1994年、2003年と年々の改正で税がかからない基礎控除の額が1988年改正前の2000万円に法定相続人の数に400万を掛けた額を

加えたものから、現在は6000万円に法定相続人の数に1000万円を掛けた額を加えたものにまで引き上がっており、税率もかなり低下している。

こちらの方は、就労意欲とは無関係であり、以上の金融資産格差の問題やスタートラインの平等という機会の平等の見地に鑑みれば、格差是正のための改善の議論の余地はあると思われる。

2　EU の労働力率、相対的貧困データとの比較

次に、Ⅰ「はじめに」で述べたように、EU ではソーシャル・インクルージョンを政策目的の一つとしているが、その問題状況や政策目標を表す指標の視点から、日本が EU 等と同様な問題状況にあるのかを見てみたい。

⑴　失業率、労働力率

EU 各国は80年代から国によって波はあるが高い失業率、特に若者失業者や１年以上長期失業者の増加に苦しんだ。2000年のニース欧州理事会で「貧困と社会的排除との闘い」[8]という共通目標を掲げているが、その中でも労働への参加が一番目の目標とされている。

就労対策については、別途 EU 雇用戦略が定められており、2000年のリスボン欧州理事会及び2001年のストックホルム欧州理事会で、ヨーロッパにおける男女全体の労働力率を70％以上、女性の労働力率を60％以上、55から64歳の高年齢層の労働力率を50％以上とすることを2010年までの目標としている。

ソーシャル・インクルージョン政策としても、労働は単なる経済的な収入を得る手段としてだけでなく、人が社会的なつながりを形成する上で重要な役割を持つものとして積極的に位置づけられている。図13にスウェーデン、ドイツ、イギリスの失業率を比較しているが、90年台半ば以降各国とも９％台まで失業率が上昇した。その後、スウェーデンとイギリスは積極的労働政策と比較的柔軟な労働市場により失業率は低下した。他方、ドイツは近年改革を進めているが、比較的硬直的といわれている労働市場や旧東独地域と旧西独地域の格差もあって失業率や長期失業率は高止まっている。若者の失業率は３国とも高い状況にある。日本もバブル後遺症から長引く不況によるリストラ等の悪化した90年代半ばより失業率は４～５％台の水準に移行しており、１でみたような若者を中心とした非正規職員の増加が見られる。

EU では前述のように労働力率について2010年までの３つの目標（全体、女性、55-64歳）を定めており、図14はその達成度合いを見たものだが、スウェー

図13　失業率・長期失業率（12月以上）・若者（25歳未満）失業率

	スウェーデン			ド イ ツ			イギリス			日　　本		
	失業率	長期	若者	失業率	長期	若者	失業率	長期	若者	失業率	長期	若者
1990	1.7%	0.2	4.6	4.8	2.2	4.5	6.9	2.4	10.1	2.1	0.4	4.3
1994	9.4	2.3	22.0	8.3	3.7	15.6	9.3	4.1	16.4	2.9	-	-
1997	9.9	3.1	20.6	9.1	4.6	16.2	6.8	2.5	13.7	3.4	-	-
2000	5.6	1.4	10.5	7.2	3.7	10.6	5.4	1.4	12.2	4.7	-	-
2002	4.9	1.0	11.9	8.2	3.9	14.2	5.1	1.1	12.1	5.4	1.7	10.0
2003	5.6	1.0	13.4	9.0	4.5	14.7	4.9	1.1	12.3	5.3	1.8	10.2
2004	6.3	1.2	16.3	9.5	5.4	15.1	4.7	1.0	12.1	4.7	1.6	9.5

出典：スウェーデン、ドイツ、イギリスの1994年以降データはEurostat http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal
：４国の1990年及び日本の1994年以降データはOECD Employment Outlook 2005

図14　全体の労働力率・女性労働力率・55―64歳労働力率

	スウェーデン			ド イ ツ			イギリス			日　　本		
	全体	女性	55-64歳	全体	女性	55-64歳	全体	女性	55-64歳	全体	女性	55-64歳
1990	83.1	81.0	69.5	64.1	52.2	36.8	72.5	62.8	56.2	68.6	55.8	62.9
1994	70.2	68.5	65.4	64.7	55.1	48.1	67.9	61.2	56.5	-	-	-
1997	69.5	67.2	65.1	63.7	55.3	47.5	69.9	63.1	58.4	-	-	-
2000	73.0	70.9	67.8	65.6	58.1	46.4	71.2	64.7	60.1	68.9	56.7	-
2002	73.6	72.2	70.4	65.4	58.9	47.3	71.3	65.2	62.6	68.2	56.5	61.6
2003	72.9	71.5	70.8	65.0	58.9	48.2	71.5	65.3	64.8	68.4	56.8	62.1
2004	72.1	70.5	71.2	65.0	59.2	50.7	71.6	65.6	65.7	68.7	57.4	63.0

出典：スウェーデン、ドイツ、イギリスの1994年以降データは Eurostat http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal
：４国の1990年及び日本の1994年以降データはOECD Employment Outlook 2005

デンは全ての目標をクリアしている上に、女性や高年齢層の労働力率が全体とあまり差がないことから雇用に関する年齢や性別に対する障壁の低い国であるといえる。イギリスも３つとも目標を達成しているが、ドイツは55-64歳の労働率以外の目標を達成できていない。

日本は高年齢層の労働力率はEU目標をクリアしているが、女性の労働力率が低く、全体でも70％に到達していない。若者の労働対策とともに、男女の雇

図15　各国のパートタイム労働者の割合の推移

	雇用者全体			女　　性		
	1990	2001	2002	1990	2001	2002
スウェーデン	14.5	13.9	13.8	24.5	21.0	20.6
ドイツ	13.4	18.3	18.8	29.8	35.0	35.3
イギリス	20.1	22.7	23.0	39.5	40.3	40.1
日本	19.2	24.9	25.1	33.4	41.0	41.2

資料出所：OECD Employment Outlook 2003

用の均等処遇対策や、子どもの養育等の家庭と雇用を両立させる、労働面・社会保障面の対策の強化が望まれる。

各国のパートタイム労働者の割合の比率はスウェーデン以外は上昇している。特に、イギリスと日本は高い。

(2)　相対的貧困層の動向

EU のソーシャル・インクルージョン政策では、貧困ライン以下層を減少させるように各国の行動計画における努力を促している。貧困ラインの指標として、世帯人員数を調整した等価可処分所得で、所得の中央値の50％未満を貧困層、60％未満を貧困リスク層として、その人口の比率を指標として、各国のデータの比較と政策努力を促している。

図16は、2005年第４回 OECD 社会保障大臣会合の背景文書にも引用されている。Michael Förster と Marcod'Ercole (2005)『1990年代後半の OECD 諸国の所得分配と貧困』(Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990's) による1990年代半ばと2000年近辺の EU ３国と日本の世帯等価可処分所得が所得中央値の50％未満の層と60％未満の層の全体の人口に対する比率の推移を表したものである。

日本はイギリスよりも相対的貧困層が多く、OECD の60％未満層の2000年のデータで比較すると G7諸国では日本より多いのは、アメリカ（24％）だけである。

図16　1995年・2000年の相対的貧困層（所得中央値の50％未満と60％％満）の人口比

	スウェーデン		ド イ ツ		イギリス		日　　本	
	50％未満	60％未満	50％未満	60％未満	50％未満	60％未満	50％未満	60％未満
1995a	4％	8％	8％	14％	11％	19％	14％	20％
2000b	5％	11％	9％	14％	11％	19％	15％	21％

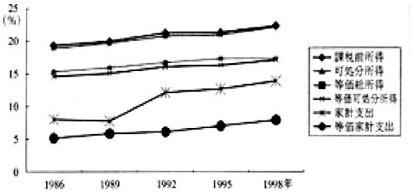
ａドイツは1994年、ｂドイツは2001年。
出典：Michael Förster &Marco d'Ercole (2005) , Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990's

この傾向は、他のデータでも検証されているのか、また、相対的貧困層は増加傾向にあると言えるのか、その要因は何か、格差の拡大なのか、１で述べられていた高齢化の影響があるのかが、次の問題となる。

大竹氏（2005）は図17で「国民生活基礎調査」を特別集計して中位所得の50％未満の所得の世帯比率を調べているが、この図17の等価可処分所得の値が、図16に対応する。1995年で13％程度、1998年で14％程度と約１％ずつ程度低いが概ね近似しているといえよう。

図17　貧困率（中位所得の半額以下の所得の世帯比率）

Headcount ratio 年齢計

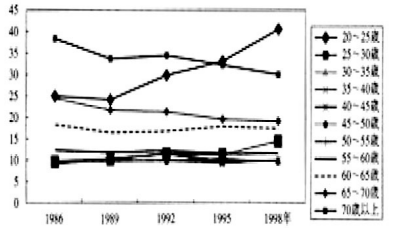


資料出所：大竹氏（2005） p10　「国民生活基礎調査」から大竹氏特別集計

また、厚生労働省の「平成14年所得再分配調査報告書」によれば、所得再分配後の世帯人員数を調整した等価所得でみたジニ係数を比較[9]しているが、スウェーデン0.252、ドイツ0.252、イギリス0.345、アメリカ0.368に対して、日本は0.322となっており、この数値ではイギリスよりは低いが、ドイツ・スウェーデンに比べて、英米に近いグループに位置している。

増加傾向にあるといえるのかについては、大竹氏の分析による図17の等価可処分所得の貧困率の推移をみると、1989年のバブル崩壊前は10％以下であった相対的貧困率が1992年に12％台に跳ね上がって以降、微増傾向にあるようである。

図18　年齢階層別貧困率（等価可処分所得の Headcount rate）



資料：大竹氏（2005） p25　「国民生活基礎調査」から大竹氏特別集計

では、その要因は何か、等価可処分所得であるので世帯構造の影響は取り除かれているが、高齢化の影響があるのかが問題となる。同じく大竹氏の分析による年齢階層別の貧困率（図18）をみると、一つは20歳台前半層が90年代から上昇しており、20歳台後半層も95年から上昇傾向が見られる。１で見た若年層の非正規雇用の増加の影響の可能性が大きい

と思われる。

65歳以上の高年齢層の貧困率は、年金の充実や厚生年金受給者の増加もあってか改善は見られるが、その水準は20～30％台と全体の貧困率（15％弱）を大きく上回っているので、彼らの人口構成比率の増加、すなわち高齢化が影響を及ぼしていると思われる。

次に同じ OECD の報告書から、図19で17歳以下の子どもの相対的貧困層に属する人口の比率を見てみたい。スウェーデンは子どもの手当の充実のためか全体の相対的貧困層の比率より、子どもの貧困層の比率が低いこと、ドイツとイギリスは逆に子どもの貧困層の比率が高く、特にイギリスが高く、このためイギリスでは機会の平等対策もあって、2010年までに子どもの貧困率を半減することを目標に、親の就労支援、児童を持つ世帯の税控除、貧困率の高い地域の保育等の重点対策等を講じている。

また、日本の子どもの貧困層の比率が全体の比率より低いことは、子どもの手当がさほど充実していないことに鑑みると、興味深い。近年の非正規労働の増加により若者において増加している貧困層が、結婚をしない、子を持たないという選択を採った結果として表れている可能性がある。子どもの貧困率が2000年時点で日本より多いのは G7諸国では、アメリカ（21.7％）、イギリス（16.2％）、イタリー（15.7％）である。

後述のようにイギリスでは子どもの貧困の根絶を目標に、片親世帯等親の就職支援や子どもを持つ世帯の税額控除の拡大を進めており、図19でも子どもの貧困比率はやや低下がみられるが、日本は上昇してイギリスの水準に近づいていることが懸念される。

図19　相対的貧困層（所得中央値50％未満）の全体及び子どもの人口比

	スウェーデン		ド イ ツ		イギリス		日　　本	
	全体	子ども	全体	子ども	全体	子ども	全体	子ども
1995a	4％	2.5％	8％	10.0％	11％	17.4％	14％	12.0％
2000b	5％	3.6％	9％	10.9％	11％	16.2％	15％	14.3％

a ドイツは1994年、b ドイツは2001年。
Michael Förster & Marco d'Ercole (2005), Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990's
原典：OECD questionnaire on distribution of household incomes より計算

Ⅲ　欧州各国の低所得者対策とその受給者数の傾向

1　就労年齢層に対する拠出制の失業保険と税財源の失業給付、積極的労働市場政策

就労年齢層の低所得者や低所得になるリスクが大きい失業者に対する給付としては、失業給付や社会扶助(生活保護)がある。以下EU３国の制度概要、受給者数と比較する。

まず、拠出制の失業保険(求職者給付)があるが、その支給期間は保険加入期間や年齢等により異なり、国によっても異なる（図20)。日本はイギリスの次に短いが、36ヶ月と長かったドイツも2006年より12ヶ月（55歳以上18ヶ月）に短縮されることとなった。

ヨーロッパ各国は、拠出制保険による失業給付以外に税財源による失業給付制度がある。

図20　各国の拠出制及び税財源の失業給付

	スウェーデン	ド イ ツ	イギリス	日　　本
拠出制給付	失業保険	失業手当Ⅰ	求職者給付	雇用保険(求職者給付)
給付期間	最大600日 その後活動保障プログラムへ移行	55歳未満12月 55歳以上18月	26週(6.5月)	最大330日 (45歳20年加入) 障害者等360日
給付額	従前賃金80％	従前賃金53-57％	25歳以上週54.65ポンド ＝月約５万円	従前賃金額の50-80％
税財源給付	基礎保険	失業給付Ⅱ(被扶養者に社会手当支給)	所得調査制求職者給付	な　し
付額	日額320クローネ ＝月約15万円	夫婦・子１人 旧西独883ユーロ ＝12.5万円	夫婦・子２人 週178.5ポンド＝ 月16.3万円	
受給者数 (人口比) 拠出制と税財源の合計	2001　59万人 (6.6％)	2005年10月 新制度647万人(社会手当受給者除く) (7.8％) 2004旧制度受給者404万人(4.9％)	2003　92万人 (1.6％)	2004平均　68万人 (0.5％)

資料：世界の厚生労働2003年版、2004年版、ドイツ：Statistisches Bundesamt、嶋田氏(2005)[10] p18

ア．スウェーデン

スウェーデンは、失業保険は任意加入となっており、その給付は従前給与の80％（日額に上限あり）となっているが、加入しなかった者や拠出要件を満たさなかった者も税財源の基礎保険から定額の給付（2002年日額320クローネ＝5,043円）が支給される。給付期間はどちらも一律300日の給付だが、その間６ヶ月間の就労又は教育・訓練プログラムに参加していれば、更に300日（計600日）の失業給付がなされる。600日でも就職できない者は、活動保障プログラムへ移行させられ、個別相談や個別の就労に向けた行動計画を立てて、集中的な求職支援活動、教育訓練、企業の賃金補助付き雇用又は長期教育訓練等のメニューにより失業からの脱却が目指される。そのプログラム参加中は失業給付に相当する手当が支給され、参加者が就職を６ヶ月継続するまではその対象となる。就職後再び失業すれば再度失業保険の受給者となり得る。ただし、失業保険受給中から公共職業安定所の斡旋する仕事を正当な理由なく断った場合は、段階的に給付が減額され、３度拒否の場合は全額削減されることになっている。

スウェーデンは、図14で見たように全体の労働力率はEUの2010年目標の70％を超えているが、2001－2003年の国家行動計画で2004年までにこれを80％に引き上げるという野心的な目標を立てた。結果は、国際経済の影響による輸出の伸び悩み、若者の進学意欲の上昇、新規の移民や欧州系以外の移民の労働力率の伸び悩みにより目標は達成できなかった。

他方、2003－2005年の国家行動計画では傷病で休む者に健康保険から支給される傷病手当（日本と同様な制度だが、従前賃金の76％で期間は無制限）の受給者が女性を中心に高まっており、2002年で総労働時間の６％に及んでいたため、これを2008年までに半減させるという目標を立てている。その方策は、従前使用者の負担は休業３週間分全額だけだったものを、休業２週間分全額とその後の給付の15％とすることで、事業主による職場環境の整備や職場復帰支援を促すというものである。2002年をピークに受給者は減少傾向にあり、政府は目標の2008年までの達成に自信を持っているが、一部には、この方策が健康に問題のある労働者の採用手控えや解雇につながることを懸念する意見もある。

イ．ドイツ

ドイツは、2004年までは、拠出制失業保険の給付期間が過ぎても失業している就労可能な者で、本人や生計を同じくする親族の所得や資産調査の結果、困

窮状態にあると認められた者は、税財源の失業扶助（従前賃金の53％（子どもなし）～57％（子どもあり））が支給されていた。更に失業扶助で生活できない場合、社会扶助（日本の「生活保護」に相当）も重複受給できた。

これを2005年１月から施行される「ハルツ第４法」により改正し、就労能力のある者は、社会扶助は支給せず新たに作られた「失業給付Ⅱ（Arbeitslosengeld Ⅱ）」のみが支給されることとなった。これは定額の給付で社会扶助額と同水準とされている。(2005年月額 単身 旧西独 345ユーロ＝4.9万円 旧東独 331ユーロ＝4.7万円 配偶者 旧西独 331ユーロ＝4.7万円加算、14歳未満の子(就業できない被扶養者は「社会手当（Sozialgeld)」として支給)207ユーロ＝2.9万円加算）この給付は、家計をともにする配偶者の所得の調査や資産額の調査がある（資産額の上限は１歳につき200ユーロ 30歳なら6000ユーロ＝85万円 ただし、住居や車は適当なものの保有は許される)。その受給者に対しては、新たに職業斡旋と手当支給の両方の機能を果たす機関とされたジョブセンター[11]において、個別相談担当者が指名され、集中的な助言指導が行われることとされている。受給者の就労意欲を高めるため、就労促進のための「取組促進給付」が支給されるとともに、就業後の所得の控除額を引き上げている。一定収入までは給付受給権を失わず、「福祉の罠」に陥ることを避けている。他方、本人が受け入れることが基本的に可能と思われる職業が紹介された場合に正当な理由なくこれを拒めば給付の３割が減額されることとなっている。

この改正については、かなり反発も強いようである。一つは、改正前の失業扶助が従前賃金の50％以上を保障していたのに対して、失業給付Ⅱは、社会扶助と同水準の定額の保障であり、資産査定もあること、正当な理由なく職業斡旋を断った場合の解釈として、就職先が遠隔地であること、従前の職業資格と関係がないこと、産業別労働協約賃金以下の水準であることが、拒否理由にできないこと等が問題とされた。もう一つが、社会扶助受給者の多くが就労能力ありとして大幅に失業給付Ⅱに移されたことである。2004年秋に改正内容が明らかになって以降、旧東独地域を中心に反対デモが続いた。

ウ．イギリス

イギリスも保守党メジャー政権末期の1996年に拠出制の失業給付が現在の求職者給付になった時に、所得補助（日本の生活保護に相当）で失業者に出されていた部分を統合し、拠出制の求職者手当(Jobseeker Allowance Contributed-based)

と、税財源の所得調査制求職者給付（Jobseeker Allowance Income-based）となり、所得補助は就労能力ある失業者には支給されなくなった。同時に拠出制求職者給付の支給期間は１年間から、現在の26週に短縮された。

拠出制求職者給付の給付期間が経過しても失業しており、資産が8000ポンド（169万円）以下の就労可能な者は、所得調査制求職者給付が支給される。給付額は、社会扶助である後述の所得補助（Income Support）と同額であるが、前述のとおり就労可能な者は求職者給付が支給され、所得補助は就労不能と判断される者にのみ支給されることになっている。

拠出制も含めて求職者手当の受給にあたっては、Job Center の職員と求職者協定（Jobseeker's Agreement）を結び、２週間ごとに受給者は求職活動を行っていることをチェックされ、改めて署名することになっている。その義務を果たさないと受給資格を失う。さらに、13週経過しても職に就けず、求職活動が十分に行われていないと判断された場合は「求職者指令」を発することができ、６ヶ月経過後も失業していると、受け入れるべき賃金水準に制限を付けられない旨申し渡される。

イギリスは、ブレア政権後も求職者給付の仕組みは変えていないが、1998年からニューディール（New Deal）政策という就職支援、職業訓練等の積極的労働政策を全国的に展開している。特に18歳から24歳対象の New Deal for Young People は、６月以上求職者手当を受給している若者に強制適用され、個人相談員による４ヶ月の集中的な就職の助言指導を行う Gateway 期間、協力企業での賃金補助付き雇用、フルタイムの教育訓練、公的な環境保全事業での就労と訓練、又はボランティア活動での就労と訓練のいずれかを選ぶオプション期間、さらに４ヶ月の就職助言指導を行うフォロースルー期間の就職支援を受ける。25歳以上で18ヶ月以上求職者給付を受給している長期失業者の New Deal も強制参加で、同様な Gateway 期間や、訓練、フォロースルー期間などの支援を受ける。50歳以上の者や、母子家庭の者にも任意参加の New Deal 対策が講じられる。施策の効果と経済の好況により1997年に150万人以上いた求職者給付受給者が2003年には92万人に減少しているとされている。

また、手当受給者が就職した場合に手当の支給がストップされる上に税金等の負担が増えることで就労意欲が減退する「福祉の罠」に陥ることを防ぐため、Working Tax Credit（就労税額控除、以下 WTC という）がある。これは2003年に創設された低所得で就労していることを条件にとした税額控除であるが、

負の所得税型で、一定の所得以下の就労している者に毎週口座に金銭が支払われる。その前身は1997年に創設された負の所得税型の Working Family Tax Credit（WFTC）であり、これは就労しているだけでなく子どもを扶養していることが条件であった。2003年に WFTC が子どもの保有を条件としない就労税額控除の WTC に純粋化されるとともに、子どもに関する税控除や所得補助（生活保護）や失業給付の子ども加算は、 Child Tax Credit （CTC） という負の所得税型の子どもの扶養に純化した所得控除に整理統合された。 CTC の方は就労を要件としないものとなった。なお、子育てを対象とする所得制限のない社会保障給付である児童手当 Child Benefit は別途存在する。

その給付額は負の所得税型で収入に応じて逓減するが、子どもがいない場合の2005年の WTC（図21）と、子どもがいる場合の WTC と CTC の年額（図22）は以下のとおりである。子どもが新生児（１歳未満）の場合、就労者や子どもに障害がある場合はさらに加算がある。

例えば、夫婦又は片親世帯で年収10,500ポンド（約219万円）子ども２人の場合、年額5,855ポンド（122万円）、週112ポンド（23,400円）が支給される。

図21　WTC 子なし25歳以上・週30時間以上就労

粗年間総合所得	単身年額	夫婦年額
7,566ポンド*1	1,410	3,005
8,000	1,250	2,845
10,000	510	2,105
12,000	0	1,365
14,000	0	625
16,000	0	0

資料：Child Tax Credit and Working Tax Credit A Guide 2005
イギリス政府 HM Revenue & Customers

*1　25歳の者が週30時間最低賃金で働いた場合の月収が7566ポンド

図22　WTC と CTC の合算額（年額）

粗年間層所得額	子１人	子２人	子３人
5,000ポンド*1	5,455	7,150	8,840
8,000 *2	5,085	6,780	8,475
10,500	4,160	5,855	7,550
15,000	2,495	4,190	5,885
20,000	645	2,340	4,035
25,000	545	545	2,185
30,000	545	545	545
35,000	545	545	545
40,000	545	545	545
45,000	545	545	545
50,000	545	545	545
55,000	210	210	210

資料：同じ　*1　年収5,000ポンドは週16～30時間のパート仮定
*2　年収8,000ポンドは最低１人は30時間以上仮定

また、保育費用控除額として、政府に登録・認定されている保育サービスを利用する場合、その費用の７割がWTCに加算される。(週子１人122.5ポンド＝25,600円)

2　社会扶助（生活保護）

各国の社会扶助の比較表は図23のとおりである。

図23　各国の社会扶助（生活保護）

	スウェーデン	ドイツ	イギリス	日　本
給付名称	社会扶助	社会扶助	所得補助	生活保護
支給機関	コミューン(市町村)	郡又は郡に属さない市	雇用年金省所管 窓口ジョブセンター・プラス	厚生労働省所管 都道府県･市の福祉事務所
対象者	就労能力ある者も対象。公共職安に登録し求職活動すること前提。	2005年より就労能力のない者のみ対象 *就労能力ある者は失業給付Ⅱへ移行	16時間以上就労している者や就労可能な者除く。	就労能力のある者も対象。公共職安での就労自立活動を指導
給付額	2002年１世帯当たり年額 36000クローネ 平均受給期間5.8月 月618クローネ＝9.9万円	2005　夫婦･子１人 旧西独883ユーロ＝12.5万円 (失業給付Ⅱと同額)	2003　18歳以上カップル子２人　178.5ポンド／週＝月16.3万円	2005年基準 33歳夫　29歳妻 ４歳子　東京居住 月16.2万円
給付者数(人口比)	2002　43.4万人 (4.9%)	2005年新制度移行後の実績不明。 ８～９割が失業給付Ⅱに移行したといわれる。 2004　146万世帯 291万人(3.5%)	2005.2　214万人 (3.6%)	2003　134万人 (1.05%)

資料：世界の厚生労働2003版、2004版、欧州３国のNational Action Plan
ドイツ：Statistisches Bundesamt

ア．スウェーデン

スウェーデンの社会扶助は、日本と同様、就労能力の有無にかかわらず対象となることになっている。しかし、前述の失業給付や活動保障等の訓練期間中の給付により、就労年齢層はできるだけ早く仕事に就くよう支援し、支援期間中も所得のかなりの部分が保障されること、高齢者に対する低所得層の最低保障年金や税財源の給付が支給されることにより、社会扶助は一時的な最後のよ

りどころという位置づけがなされている。

1990年～93年まで続いたスウェーデンの経済不況の影響で1996年まで国民の８％が受給していたが、その後の経済好転と失業率低下もあって図23のように2002年には約５％となっている。どのような階層が受給しているかというと18～20歳台で35％、30歳台で23.4％と比較的若い世代が多く65歳以上が7.4％と低い。これは、40年間の国内居住要件を満たしていれば、年金制度から所得比例年金受給額が低い層には最低保障年金が支給されること（2005 所得比例年金がゼロの場合の最低保障年金額 単身 年額83,922クローネ＝134万円 夫婦２人 年額149,720クローネ＝239万円）、移民出身者など年金の居住要件を満たしていない高齢者に対しても2001年の高齢者生計援助法により、税財源により一般の社会扶助より資産要件を緩和した公的扶助が支給されることによる。

また、平均受給期間が、5.8月と短く、図24のとおり特に20歳台までは60％程度は６ヶ月未満の受給期間であるのは、受給中に各種職業教育・訓練プログラムに最低６ヶ月参加することで、前述の失業保険（基礎保険）の資格を得られるようになるためである。

社会扶助の運営管理や基準の算定、適用もコミューン（日本の市町村にあたる基礎自治体）に任されているため、コミューンにより異なるようだが、一部コミューン（ストックホルム市シャーホルムメン区の事例が有名）ではジョブセンターを設置し、公共職業安定所との連携の下に、個人ごとに担当相談者がついて個々に目標を立て就職のための助言指導や必要に応じた訓練、試用雇用等の手段により就労自立に成果を上げている。

また、2001－2003年のソーシャル・インクルージョンの国家計画において、社会扶助受給者を2004年までに1999年水準から半減するという目標を掲げた。しかし、26％低下がみられたものの前述の労働力率の80％目標の未達成、若者や新たな移民の労働力率の低下もあって、2004年後半から、やや上昇傾向にあるようである[12]。

図24　スウェーデン年齢階級別社会扶助受給者比率、６月未満受給者の比率（2001）

	17歳以下	18-24歳	25-29歳	30-39歳	40-49歳	50-59歳	60-64歳	65歳-
構成比	0.3％	22.7％	13.0％	23.4％	19.4％	10.7％	3.0％	7.4％
６ヶ月未満受給者	69％	63％	57％	54％	52％	50％	37％	50％

資料：厚生労働省「スウェーデンにおける公的扶助制度に関する調査報告書」より（原典：スウェーデン社会庁資料）

イ．ドイツ

ドイツの社会扶助（Sozialhilfe）は、前述の2005年１月施行の「ハルツ第４法」により改正し、就労能力のある者は、社会扶助は支給せず新たに作られた「失業給付Ⅱ（Arbeitslosengeld Ⅱ）」のみが支給されることとなり、社会扶助は、就労能力が身体的・社会経済的にない者の給付となった。高齢者や傷病・障害者、子どもの保育や家族の介護等で就労しにくい者などがその対象となるものと思われる。

改正前の2004年の年齢階層別の社会扶助受給者数を見ると図25のとおり、15歳未満が33.2％で、15歳～64歳が64.1％であり、65歳は2.7％にすぎない。全体の受給者及び保護率は2003年の281.6万人、3.4％に比べて上昇しているが、65歳以上は2003年の9.8万人（保護率0.7％）から受給者数で20％減少している。

松本氏（2004）[13]によると、これは年金水準の改善により2000年時点でも社会扶助受給者の７％程度であった65歳以上の層について、2001年に制定された老齢資産法により、老齢年金で最低限度の収入を得られない者に税財源で扶養義務等を軽減した基礎保障を行う制度が導入されて、通常の社会扶助から移行したためである。この制度は、社会扶助とほぼ同一水準で足らざる部分を支給するものだが、自己及び同居の配偶者等の資産や所得は調査の対象とするが、同居していない子ども等についてはその収入が年間10万ユーロ＝約1,400万円を超えない限り扶養を求めない。子などへの扶養請求が及ぶことを恐れて社会扶助を請求しない老人や18歳以上の障害者を対象とした制度となっている。

従って、ほとんど稼働年齢層とその子どもが社会扶助の対象であるため、2005年の改正により社会扶助から、失業給付Ⅱに大幅な移動が起こっているようである。土田氏（2005）[14]によると主要都市の社会扶助受給者は2004年末から2005年１月にかけて軒並み90％以上減少しているとのことである。

実際の移行状況や振り分け方法、改正後の受給者層の特徴等は今後研究していきたい。

図25　ドイツ2004年（ハルツ第４法改正前）年齢階層別社会扶助受給者数

	全　体	15歳未満	15歳から64歳	65歳以上
受給者数(構成比)	2,910千人(100)	965千人(33.2)	1,867千人(64.1)	78千人(2.7)
保護率(人口比)％	3.5％	8.1％	3.4％	0.5％

資料出所：Statistisches Bundesamt, 2005年８月19日プレスリリース資料より作成

ウ．イギリス

イギリスの生活保護である所得補助（Income Support）は、前述のとおり、1996年に拠出制の失業給付が現在の求職者給付になった時に、所得補助（日本の生活保護）で失業者に出されていた部分を統合し、拠出制の求職者手当（Jobseeker Allowance Contributed-based）と、税財源の所得調査制求職者給付（Jobseeker Allowance Income-based）となり、所得補助の方は、基本的に就労能力のない者や、子の保育や家族の介護等社会経済的な理由で就労が困難な者が対象となるので、高齢者、短期又は長期の傷病で働けない者、障害者、一人親世帯等で子の保育や家族の介護で働けない者が主な対象となる。

具体的には、次の者は除かれる。

① 週16時間以上収入のある仕事で働いている者

② 配偶者が週24時間以上収入のある仕事で働いている者

③ 就労可能な失業者（求職者手当の対象となる場合や配偶者が所得調査制求職者手当の受給者である場合も除かれる）

④ 資産が8,000ポンド＝約166万円以上の者

また、2003年10月に低額又は無年金者の所得を保障する年金クレジット（Pension Credit）が制度化されたため、60歳以上の高齢者はほとんど一般の所得補助の対象外となった。

無年金、低額年金受給者の所得保障のため、1999年の年金改革と時を同じくして最低所得保障（Minimum Income Guarantee）が税財源で導入された。2003年に創設された年金クレジットは、やはり税財源でこの最低所得保障制度に取ってかわる制度であり、60歳以上の者について単身者に週109.45ポンド＝月換算約99,000円夫婦で週167.05ポンド＝月額約151,000円の所得を保障する。65歳以上は老後の貯蓄対応としてさらに単身者は週16.44ポンド、夫婦は週21.51ポンド保障額が上乗せされる。

高齢者自身の年金や稼得収入のみがカウントされてその額と保障額との差額が支給される。また、6000ポンド＝約125万円以下の貯金は無視され、6000ポンドを超える貯金額500ポンドにつき１ポンドの週当たり収入があると算定される。（例　8000ポンドの貯金があれば差額2000ポンド割る500ポンドで週４ポンドの資産収入と計算される）

子の扶養の有無、自分が住んでいる家と土地は収入認定の対象外ということで、所得補助に比べてかなり寛大な扱いとなっている。

他方、所管官庁は2001年に福祉から雇用というニューディール政策を推進する観点から、それまでの社会保障省に就労支援策を行っていた教育雇用省の部局が統合され、雇用年金省（Department of Work and Pension）となった。また出先機関も職業紹介を行うジョブセンターと福祉給付の窓口の Benefit Office が統合されJobcentre Plus となり、本来就労能力が低い者や就労阻害要因のある者を対象としている所得補助受給者に対しても就職可能性の定期的面接が義務づけられ、就職支援策が講じられることとなっている。

所得補助の対象者の類型別の人数と構成比率の推移は（図26）のとおりである。

なお、年金クレジットの受給人数は2004年２月で2,264千人平均受給額は週42.7ポンド＝月額換算約38,700円。2005年２月で2,674千人平均受給額は週41.7ポンド＝月額換算約37,800円である。（資料出所　イギリス雇用年金省 Pension Credit Quarterly Statistics Enquiries）扶養や資産等の受給資格が所得補助より寛大なので2003年の所得補助の60歳以上受給者数1,769千人より増加している。

図26　所得補助グループ別受給者（千人）構成比（％）平均受給額（週ポンド）（各年２月現在）

	総　　数	60歳以上*1	一人親	障害者	その他*2	平均受給額
1997	3,954(100)	1,724(43.6)	1,020(25.8)	809(20.5)	402(10.2)	56.6ポンド
2000	3,806(100)	1,604(42.2)	919(24.1)	949(25.0)	333(8.8)	63.0
2003	3,960(100)	1,769(44.7)	837(21.1)	1,093(27.6)	261(6.6)	70.5
2004	2,204(100)	16(0.7)	821(37.2)	1,118(50.7)	249(11.3)	88.2
2005	2,137(100)	11(0.5)	780(36.5)	1,124(52.6)	222(10.4)	86.7

資料出所：イギリス雇用年金省 Income Support Quarterly Statistics Enquiries
*1　60歳以上のグループには、配偶者が60歳以上の者を含む
*2　その他は傷病者などが考えられる。

イギリスでは前述図19のように子どもの貧困比率が特に高いため、ソーシャル・インクルージョンの国家行動計画でも、2020年までに子どもの貧困の根絶、2010年までに半減、2004年までに１／４減を目標に掲げている。このため、参加は強制していないが一人親のニューディール対策（New Deal for Lone Parents）等の就労支援対策を進めるとともに、前述の Child Tax Credit（CTC）という負の所得税型の就労を要件とせず、子どもの扶養に純化した所得控除を

支給し（図22)、同じく就労を要件とする税控除 WTC の中で政府に登録・認定されている保育サービスの費用の 7 割を控除額に加算している。

更には、児童を対象とする社会保障給付である児童手当 Child Benefit を支給している。この児童手当については、ドイツ、スウェーデンでも支給しており、その額、支給範囲ともに日本より手厚いものとなっている。

イギリスは、児童の貧困について、児童の不利益がしばしば低い教育の達成、さらには将来の低賃金や低い雇用となって次の世代の低所得と機会の否定を招くとしている。児童に着目した貧困対策や所得保障を、出生率向上策ではなく、機会の平等対策と位置づけている。

図27　児童手当の比較

	イギリス	ド イ ツ	スウェーデン	日　　本
支 給 年 齢	原則16歳未満	原則18歳未満	16歳未満	小学３年まで
所 得 制 限	なし	なし	なし	あり
支　給　額 (第２子の場合)	週 11.4ボンド (月約１万円)	月 154ユーロ (月約2.2万円)	月 1204クローネ (月約1.8万円)	月　5,000円

資料：内閣府「平成17年版少子化社会白書－少子化対策の現状と課題」より作成　為替レート 2006．2

Ⅳ　日本における低所得層の特徴と対策

1　相対的貧困層、生活保護受給世帯の特徴

次は、日本における相対的貧困層や生活保護世帯の特徴を見てみたい。

(1)　国民生活基礎調査の所得四分位の第Ⅰ分位階級の特徴

等価所得では年齢階級別等の数字がないので、世帯単位でみた所得四分位の第Ⅰ分位階級の特徴を見たい。

各年齢階層内での低所得層に属する世帯の比率をみると、29歳以下と60歳以上の比率が平均（25％）より高い。60歳以上層の中での第Ⅰ分位に属する世帯の比率が下がっているのは、受給している年金水準の増加が影響していると思われる。29歳以下の層で低所得層に属する率が1999年に一旦低下し、2002年に上昇しているが、この数字だけから、近年の若者の格差の拡大について、何かの傾向を読み取ることは難しい。

図28　各年齢階層中の所得四分位第Ⅰ分位階級に属する者の比率

%

	全体	29歳以下	30-39歳	40-49歳	50-59歳	60-69歳	70歳以上	65歳以上
1988	25.0	49.3	15.2	13.6	16.7	34.7	53.7	48.6
1994	25.0	49.3	12.9	12.5	14.5	31.2	50.6	44.4
1999	25.0	41.8	14.2	12.1	14.3	29.3	46.4	40.9
2002	25.0	44.2	13.3	11.2	15.5	27.8	41.6	38.1

資料出所：厚生労働省「国民生活基礎調査」

平均世帯人員は、少子化や世帯構成の核家族化の影響もあり減少しているが、低所得層では２を切っている。低所得層は雇用者所得のある率が低く、かつ、減少傾向にあるが、人口全体についても雇用者所得のある世帯の率の減少と、公的年金・恩給所得のある世帯の率の上昇が見られるので、人口全体の高齢化の影響が大きいと思われる。

図29　所得四分位第Ⅰ分位階級の平均世帯人員・当該所得のある世帯比率

	平均世帯人員		雇用者所得		公的年金･恩給	
	全体	第Ⅰ	全体	第Ⅰ	全体	第Ⅰ
1988	3.33人	2.19人	79.1%	44.6%	33.4%	46.5%
1994	3.07	1.95	78.3	41.4	36.1	49.5
1999	2.85	1.76	75.0	37.2	42.2	55.5
2002	2.88	1.81	70.7	32.3	47.9	59.8

資料出所：厚生労働省「国民生活基礎調査」

⑵　生活保護世帯の特徴

生活保護受給者は、戦後から高度成長期にかけて減少したが、1974年の石油危機による一時的不況と成長率の鈍化後、上昇傾向となった。その後、1981年頃からの生活保護適正化の動き[15]の中で、被保護人員は1984年の176万人（保護率人口千人対12.3‰）をピークに減少傾向に転じたが、バブル崩壊後長期不況の中で1995年に88万人（保護率７‰）を底に上昇に転じ、2004年度は142万人（保護率11.1‰）となっている。

この保護受給者の近年の特徴を見てみたい。図30の被保護人員中の60歳以上の割合が、50％近くなっていることや、図31で高齢者世帯の比率が46％になっ

ていることは高齢化の影響である。ただし、高齢者世帯の中での保護率が1975年の114.1‰から2000年に45.1‰に低下し、2004年も49.6‰となっていることは、年金等の充実の成果と見られる。図31の世帯類型別の世帯構成比をみると、高齢者世帯は43.7％→46.7％と増加、母子世帯は横這い、傷病･障害者世帯は42.3％→35.1％と低下し、その他世帯は5.5％→9.4％に増加している。

図30　年齢階級別被保護人員比率、保護率

	総数	0-14歳	15-59歳	60歳以上
	被保護人員（%）			
1975	100	23.5	46.2	30.3
1985	100	22.7	49.2	28.2
1995	100	13.0	43.0	44.0
2000	100	12.5	40.0	47.6
2003	100	12.8	38.5	48.7
2004	100	12.8	38.0	49.3
	保護率（‰）			
1975	11.6	11.3	8.4	30.0
1985	11.6	12.2	8.9	22.2
1995	6.8	5.6	4.6	14.6
2000	8.1	7.0	5.2	16.6
2003	10.1	9.3	6.4	19.3
2004	10.7	9.9	6.8	20.2

資料「被保護者全国一斉調査報告書」

図31　世帯類型別被保護世帯比率、世帯保護率

	総数	高齢者	母子	傷病障害者	その他
	被保護世帯構成率（%）				
1975	100	34.3	9.5	46.1	10.2
1985	100	32.5	14.4	43.6	9.5
1995	100	43.7	8.6	42.3	5.5
2000	100	46.0	7.8	40.3	5.9
2003	100	46.3	8.6	36.7	8.3
2004	100	46.7	8.8	35.1	9.4
	保護率（‰）				
1975	20.7	114.1	173.5	12.4	
1985	20.4	79.5	216.4	12.0	
1995	14.2	45.1	103.7	8.0	
2000	15.8	42.6	94.3	8.9	
2003	18.9	46.2	112.3	11.6	
2004	20.5	49.6	145.3	12.3	

資料「社会福祉行政業務報告」

図32　被保護世帯中の非稼働世帯比率

	1975	1985	1995	2000	2004
非稼働世帯率	77.2	78.7	86.4	88.0	87.6

資料「福祉行政報告例」

図33　世帯類型別非就労率推移

	高齢者	母子	傷病障害者	その他
1995	96.2	45.5	96.4	49.6
2004	96.6	51.8	91.4	62.8

資料「被保護者全国一斉調査報告書」

図34　その他世帯保護開始理由

	1995	2003
世帯員の傷病･要介護	65.7%	21.5%
稼働者の死･離別	5.0	3.6
収入･仕事の減･喪失	14.7	43.2
貯金等の減･喪失	8.4	19.3
その他	6.3	12.4

資料「社会福祉行政業務報告」
「収入・仕事の減・喪失」は稼働収入減、定年失業、事業不振倒産、社会保障給付減、仕送り減

1995年から2004年の生活保護世帯の増加数40万世帯（60万世帯→100万世帯）中、高齢者世帯増が53.5％、母子世帯増が8.8％、傷病・障害者世帯増が24.5％、その他世帯増が13.1％を占めている。また、被保護世帯全体の非稼働世帯の比率は1995年から2004年で86.4％から87.6％と微増である（図32）が、図33で見られるとおり構成比の最大の高齢者世帯で非稼働世帯率96％とほとんどかわらなかったことによる。他の世帯類型では傷病・障害者世帯の非稼働率は下がったが、母子世帯（45.5％→51.8％）、その他世帯（49.6％→62.8％）と非稼働率は上昇している。その他世帯がどのような特徴があるのか、図34の保護開始理由別にみると、1995年は世帯主・他の世帯員の傷病が最も多かったのに対して、2003年では、稼働収入減、定年・失業、事業の不振・倒産、仕送り収入減などの収入関係（43.2％）や貯金等の減少・喪失19.3％など経済的理由の増加が目立つ。長引く不況と失業率の上昇（図12　1994年2.9％→2004年4.7％）の中で、経済的な要因が高齢化とともに、生活保護率の悪化や自立の困難化に影響を与えている。

2　政府の対策　狭義のソーシャル・インクルージョンと広義の対策

⑴　狭義のソーシャル・インクルージョン

日本において、ソーシャル・インクルージョンを意識して政策の検討を行ったのは、2000年７月に設置され、12月に報告書を出した厚生労働省社会・援護局長の私的諮問機関である「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉の在り方に関する検討会」[16]である。

報告書は、⑴経済環境の急速な変化（グローバリゼーション、終身雇用の終焉、リストラの進行等）、⑵家族の縮小、⑶都市環境の変化、⑷価値観のゆらぎ、といった近年の社会経済環境の中で、新たな形の不平等・格差の発生や、共に支え合う機能の脆弱化が指摘されているとしている。貧困者の救済を中心とした選別的な社会福祉から、普遍的な社会福祉へと制度の発展がなされてきたが、近年、社会や社会福祉の手が社会援護を要する人々に届いていない事例が散見されるとしている。その問題の例として、「心身の障害・不安」（社会的ストレス問題、アルコール依存）、「社会的排除や摩擦」（ホームレス、中国在留孤児、外国人等）、「社会的孤立や孤独」（孤独死、自殺、家庭内虐待・暴力等）などを掲げ、そのような問題を発見し、解決していくために地域社会における「つながり」を再構築する必要がある、としている。具体的提言としては、⑴社会的

つながりの創出に係る提言(社会福祉協議会、NPO等各種民間協議会等の情報交換・提供の「場」の構築等)、(2)社会福祉法人など福祉サービス提供主体が地域の福祉問題を発見・解決する自発的取り組みを強化すること、(3)行政主体の取り組み(問題発見・問題解決機能の強化、福祉分野と他分野との連携、固定した住民概念を転換して外国人や孤立した人々を視野に入れた地域福祉・コミュニティワークの開発)、(4)人材養成の提言(ソーシャルワーカー等福祉人材の育成、それらの人材の積極的なアウトリーチの取組み姿勢、ソーシャルワーカーの地域配置等)を掲げている。

残念ながらこれらの提言は具体的な政策として大きく推進されているとは言い難い。2000年の前半に成立した社会福祉法の改正などで、地域福祉計画の策定や社会福祉協議会の活動強化が盛り込まれ、意欲ある市町村等では計画策定が進められていること。介護保険法の成立・施行の中で、意欲ある自治体が、高齢者の保健医療福祉という面では総合的な窓口を作ったり、介護関係の行政の第一線職員、民間事業者、NPO等が定期的な研究会やカンファレンスを開く等の動きがあること。2005年の介護保険法改正による地域包括支援センター、障害者自立支援法制定による障害者のケアカンファレンスの仕組みの構築が進められていること等、対象別には、総合的取り組みが提言され、促進する仕組みが構築されつつあるが、対象にとらわれない横断的な仕組みや制度の網からこぼれ落ちた者を発見・解決する仕組みは国の政策として積極的に推進されているとは言い難い状況にある。

検討会が例示した問題の中で、特に社会問題化したホームレス問題、児童虐待、ドメスティックバイオレンス等は、それぞれ個々の特別対策法や個々の問題を解決するための関係者横断的な連携対策が進められている。

(2) 広義のソーシャル・インクルージョン関連施策の動向

ソーシャル・インクルージョンと銘打っていないが、EU各国のソーシャル・インクルージョン対策と同一方向を示しているものとして、次の二つがある。

① 若者の失業及び非正規雇用対策の取り組み

内閣官房が取りまとめ、厚生労働省、文部科学省、経済産業省、内閣府、農林水産省がメンバーとして政府全体で「若者の自立・挑戦のためのアクションプラン」を策定し、政策を推進している。

② 生活保護受給者に対する自立支援プログラム

公共職業安定所と組織的に連携した自立就労支援対策を中心として、地方の自主性に基づく生活保護受給者の日常生活自立、社会生活自立をも目的とした多様な自立支援プログラムの推進を奨励している。

以下、この二つの施策について、その内容、進行状況を見てみたい。

ア.「若者の自立・挑戦のためのアクションプラン」等の若者失業・非正規雇用対策の概要と効果

Ⅱの図13、図７、図８で見たように25歳未満の若者の失業率は全体の失業率を大きく上回り、また、全体として増加している非正規雇用化傾向についても、若者が社会人としてスタートする時期が長期不況と企業の非正規雇用増への転換期であったこともあり、特に若者層に対する影響が大きい。この傾向が将来の格差拡大になりかねないことは、内閣府の分析も含めて政府全体のほぼ一致した懸念となっている。

このため、政府は前述のメンバーで2004年12月「若者の自立・挑戦のためのアクションプラン」をまとめ、2006年度予算では、このアクションプラン強化として、次の３本柱を掲げている。以下その柱と内容の主要政策を概観したい。

① フリーターの25万人常用雇用化、ニートの自立支援等、若者一人ひとりの状況に応じたきめ細かな対策の実施

・若者のためのワンストップサービスセンター（ジョブカフェ）を設け、新卒・既卒の別なく、若者のニーズに応じた相談・就職指導を行うとしている。(46都道府県で設置、38都道府県ではハローワークと併設)

・全国のハローワークに若年者ジョブサポーター等の担当者を設置し就職斡旋を行う。

・若者者トライアル雇用事業（企業に６月程度試験雇用してもらってその期間賃金一部補助）の対象者を拡大するとともに、長期若年無業者を段階的に常用雇用へ移行させるための短時間勤務試行雇用事業を創設するとしている。

・日本版デュアルシステム（専修学校、専門高校と企業が提携して週３日程度の教育訓練機関での座学と週２日程度の企業実習を組み合わせるもの）の実施を促進するとしている。

② ニート等の自立支援等

・合宿形式の「若者自立塾」の中での生活訓練、職業体験を通じた職業人、社

会人の基的能力の獲得と働く意欲の付与を目指すとしている。

・「地域若者サポートステーション（仮称）」（地域の専門相談、若者支援ネットワークの中核）を新設する。

・ニート等の「学び直し」機会を提供する。（専修学校、NPOの連絡協議会の設置によるニートの職業教育支援、公民館等におけるニート・ニート予備軍の保護者対策、教育機関・企業・NPOの連携による情報技術を活用した「eラーニングサービス」の開発）

③　地域産業と若者、学校等のつながりの強化を通じた若者と仕事の橋渡しの推進

・地域にコーディネーターを置き、ジョブカフェ、商工会議所等と連携の下、中小企業と若者の仕事の橋渡しをする。森林の保全整備、漁業等の長期研修も実施する。

まだ、始まったばかりで最終的評価には早いが、短期的な政策の進行状況や効果はどうなっているかを概観したい。

①　フリーター25万人常用雇用化対策[17]

１．ジョブカフェの実施状況

平成16（2004年度）から開設し始めたジョブカフェは2005年９月までに46都道府県95カ所設置され、うち38都道府県ではハローワークと併設されている。この間のジョブカフェの延べ利用者数は185万人とされ、そのうち就職者数は8万8000人を超えたとされる。

２．若者ジョブサポーターによる新規学卒者に対する就職支援

2005年は全国のハローワークで新規学卒者を中心とする若者専門の担当者として、700人の若者ジョブサポーターが置かれている。2004年度は600人体制で約16.2万件の相談を実施するとともに、１万の中学・高校を訪問して在校生の就職意欲を高める活動も行っている。2005年には就職内定３万人を目標としている。

３．若者トライアル雇用の拡大

2004年度のトライアル雇用開始者数は約4.4万人、修了後常用雇用への移行率は80％であった。2005年度の11月までの開始者数は約3.6万人であり、常用雇用移行率は79.5％となっている。

４．日本版デュアルシステム

標準５ヶ月の短期訓練コースでは2005年度は10月末までに約21,000人が受講している。2004年度受講し修了した者の中での就職率は68.4％である。１～２年間の長期コースは33都道府県で97コース794人である。

政策目標であるフリーターの25万人常用雇用化については、まだ達成途上にあるということだろうが、上記の施策結果のどれだけが正規社員などの常用雇用につながっているのかの検証が求められる。フリーターは1997年の151万人から2002年は209万人、2003年に217万人と増加してきたが、2004年に213万人とやや減少に転じている。これは上記の政策効果よりも経済の回復による雇用需要の改善の影響が大きいだろうが、今後とも、政策の拡大により着実な非正規雇用対策の進展が望まれる。

② ニート対策

若者自立塾は2005年度から実施で全国20カ所、修了者59名中34名就業とまだ始まったばかりの状況である。

ニートの全体数は1996年の40万人が、2002年には64万人になり、以後2004年まで64万人の横這いであるが、これも政策効果より経済や人口動向の影響によるものであろう。

③ 地域の格差

地域によって労働市場の状況には差があり、2005年12月の常用の有効求人倍率は全国で1.03に対して、北海道は0.54である。また完全失業率も全国で2005年10～12月期4.5％に対して、北海道は5.3％である。若者の雇用情勢についても、北関東・甲信越の2005年11月の高卒内定率が76.9％に対して、北海道は47.5％である。

今後一層これらの厳しい地域における地域の実情に応じた雇用対策、地元中小企業や経済界等との連携による雇用対策の推進が望まれる。

イ．生活保護受給者に対する自立支援プログラム

生活保護法では、第１条で目的として、生活困窮者に必要な保護を行い、最低限度の生活を保障するとともに、自立を助長することを目的としている。後者の自立の助長はケースワーカーによる指導等を通じて行うこととされている。また、第４条で生活困窮者が「利用し得る資産、能力その他あらゆるもの

を、（中略）活用すること」が保護の要件とされており、勤労の能力もそこに含まれている。1981年から始まった適正化対策においては、前掲注15にあるように、資産や収入の把握に重点が置かれ、就労支援は前面に出ていない。勿論以前から特に稼働年齢層の保護申請者や保護受給者に対しては、ハローワーク等での求職活動が前提として求められ、定期的なケースワーカーの評価により、就労能力があるのに求職活動等に不熱心な者は指導の対象になり、保護の一時停止や廃止もあり得るとされていたが、組織的な就労等の支援対策は行われてこなかった。

2002年から後述の横浜市、札幌市等いくつかの自治体で国からの補助金により、就労支援相談員が福祉事務所に置かれ、就労能力のある生活保護受給者の個別相談、面接指導、ハローワークへの同行、職業意欲の喚起、求職情報の収集提供などの個別の指導助言を行い、効果を上げた。

2003年８月より厚生労働省社会保障審議会福祉部会に「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が設けられ、2004年12月に報告書がまとめられ、生活保護制度の保護基準の水準の検証、母子加算、老齢加算、多人数世帯の基準の是正等生活保護基準の見直しとともに、労働部局との連携による自立就労支援を初めとする自立支援プログラムの導入を大きな柱として提言している。

その提言の具体化として、2005年から進めている自立支援プログラム[18]の趣旨は、「被保護世帯は傷病・障害、精神疾患等の社会的入院、家庭内暴力、児童虐待、ホームレス、多重債務など多様な問題を抱えており、自立の阻害要因となっている。これまで福祉事務所の自立支援の取り組みは、ケースワーカー等の個人の努力や経験に依存してきたが、問題の複雑化と被保護世帯の増加によりそのような対応では不十分となったので、組織的に自立支援プログラムに取り組む」としている。

その内容は、それぞれの福祉事務所を所管する自治体が①管内状況を把握し、②その状況や自立阻害要因を類型化し、③類型ごとに他法他施策や管内の資源を利用しながら支援内容と事務的な手順を定め、組織的に実施するということで各実施機関の創意工夫に期待しているが、技術的助言として次のモデル類型を提示している。

① 「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラム
　ハローワークとの連携による就労支援のプログラム（後述）

② 福祉事務所における就労支援プログラム[19]

「就労意欲が認められる」等①の事業対象者の要件を欠いている者を対象に、ケースワーカーや非常勤就労支援員による個別相談、意欲喚起、就職面接指導、ハローワーク同行等就労意欲の喚起を含めた就労指導を行うプログラム。

③ 若年者就労支援プログラム

中卒や高校中退の18歳以下の若者を対象に、アの事業との連携、活用や生業扶助による高校、専修学校進学支援等により、就労自立を目指すプログラム。

④ 精神障害者就労支援プログラム

精神障害者の就労支援を行う福祉・労働事業の活用により就労支援するプログラム。

⑤ 社会参加活動プログラム

稼働能力なく地域社会との交流が必要な者を対象に社会福祉協議会や福祉施設と連携して、福祉活動や公園管理等環境保全活動などの地域貢献活動に参加させるもの。

⑥ 日常生活意欲向上プログラム

ひきこもり、うつ等日常生活の自立意欲を欠く者に精神障害者等自立支援員や保健所等通じたカウンセリング、精神科デイケア、当事者グループカウンセリングに参加させるもの。

⑦ 高齢者健康維持向上プログラム

高齢者に対して、ボランティアによる見守り、保健師等の生活指導、生涯学習への参加や介護予防事業の活用を行うもの。

⑧ 生活習慣病患者健康管理プログラム

保健師等の生活指導、服薬、運動、栄養指導等を行うもの。

⑨ 「精神障害者退院促進支援事業」活用プログラム

精神障害事業との連携で、社会的入院をしている精神障害者の退院のための訓練と退院先確保を図るもの。

⑩ 元ホームレス等居宅生活支援プログラム

ボランティアによる見守り、保健師等生活指導、救護施設ショートステイ、通所授産施設・小規模作業所の活用を行うもの。

⑪ 多重債務者対策プログラム

法律扶助協会等の無料相談、家計簿記帳の指導、当事者グループカウンセリングを活用した債務からの脱却自立の支援を図るもの。

初年度ということもあり、実際に各都道府県・市で実施しているプログラムの状況は図35のとおりとなっている[20]。後述の「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラムとそれ以前から国の補助等で就労支援員を設置し実施していた就労自立支援プログラムが中心であるが、精神障害者等の退院支援や、退院後の居宅支援、精神障害や元ホームレス、ひきこもり等の自立相談等の日常生活自立支援型のプログラム、社会福祉協議会等との連携によるボランティア活動を通じた社会生活自立支援型のプログラムも見られる。

また、上記の区分にとらわれず、母子世帯に着目して、生活自立型から就労

図35　自立支援プログラム取組状況

プログラム名	実施自治体数	参加者数a	達成者数b (b/a)
「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラム　c	543(68.9%)	6,186	1,814(29.3%)
就労支援プログラム(就労支援員等活用)	156(19.8)	19,776	5,940(30.0)
就労支援プログラム(職場適応訓練)	18(2.3)	116	53(45.7)
就労自立支援プログラム(その他)	137(17.4)	2,593	982(37.9)
就労自立小計	C 311	22,485	6,975(31.0)
日常生活自立支援プログラム(自立相談員等活用)	18(2.3)	397	150(37.8)
日常生活自立支援プログラム(退院促進)	31(3.9)	940	111(11.8)
日常生活自立支援プログラム(退院後居宅生活支援)	9(1.1)	12	10(83.3)
日常生活自立支援プログラム(社会資源連携)	44(5.6)	501	258(51.5)
日常生活自立支援プログラム(その他)	112(14.2)	3,647	325(8.9)
日常生活自立小計	214(27.2)	5,497	854(15.5)
社会生活自立支援プログラム(民間連携社会活動参加)	18(2.3)	36	25(69.4)
社会活動自立支援プログラム(その他)	42(5.3)	190	79(41.6)
社会生活自立小計	60(7.6)	226	104(46.0)
自立支援プログラム総計	C 585(74.2)	28,208	7,933(28.1)

資料出所：平成18年２月28日社会･援護局関係主管課長会議資料
実施自治体数の欄の(　)内の比率は788自治体中の実施率
C：「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラムは年度内で全自治体で実施することになっており、543は12月現在の実施自治体数。また就労自立小計の311、自立支援プログラム総計の585はそれ以外のプログラム数。

支援員やハローワークとの連携などの就労自立型までの事業を展開している所（釧路市）や、東京都の板橋区のように就労支援以外に、精神障害者退院支援、高校進学支援、人工透析患者支援、在宅要介護高齢者等支援、ホームレスの在宅移行支援（更生施設活用）、不登校児支援、ひきこもり改善支援、精神障害者在宅支援など多様な事業を展開している自治体もある。

このうち、特に「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラムについては、平成17年度（2005年度）において、ハローワーク側に生活保護受給者の就労支援のためのコーディネーター100名、ナビゲーター67名を非常勤職員として配置し、全国的に事業展開を図っている。この事業は児童扶養手当受給者も対象とするが、平成17年度については、政令都市以外は生活保護受給者のみを対象としており、以下、生活保護受給者対象事業について述べる。

事業の仕組みは、次の流れによって行う。

・福祉事務所からこの事業の対象者の要件（①心身健康で稼働能力がある、②就労意欲が高い、③家族の介護、保育の必要などの就職阻害要因がない、④事業参加に本人が同意している）を満たしていると思われる者のリストをハローワークに伝え、組織的に依頼を行う。

・福祉事務所側のコーディネーター（事務所の担当職員）、ハローワーク側のこの事業の統括責任者、ハローワーク側のコーディネーター（この事業ための非常勤職員）からなる「就労支援チーム」が、対象者と面接して、事業の対象とすべきかどうか、対象とする場合にどのような支援を行うかの方針を決定する。

・支援期間は概ね６月で、以下の支援メニューの中から支援する。

① 就労支援ナビゲーター（ハローワークに置かれる非常勤職員。ハローワークＯＢ、民間の人事・労務経験者、福祉カウンセリング職の経験等のある者）による個別指導。

② トライアル雇用（企業で原則３月の試用雇用を行う。その間月額５万円の奨励金が企業に支給される）

③ 公共職業訓練の受講

④ 生活保護の生業扶助により受講料を支給し民間の教育訓練を受講

⑤ ハローワークにおける一般の職業相談・紹介

・期間内に就職した場合、期間が経過しその効果がない場合には終了する他、期間中でもナビゲーターの面接や訓練を欠席する、斡旋した仕事の面接を理

由無く断る等事業対象者の要件を欠くと思われた場合は打ち切る。他方、期間が経過しても本人に意欲がある場合は再度期間延長することは可能とされる。

・なお、各都道府県では「都道府県生活保護受給者等就労支援事業協議会」を設置し、都道府県・指定都市・中核市の生活保護担当課長、都道府県労働局担当課長、コーディネーター設置ハローワーク所長等を構成員として、事業実施の方針や問題点の協議を行うことになっている。

この事業の対象者として、支援を開始した者は、全国で（2005年12月まで）6,704人であり、支援を終了した者は2,231名（33.3％）、うち就職した者は1,816名（27.1％）となっている。

もう少し詳細なデータを事情聴取に向かった東京都労働局（2005年10月末まで）のデータでみたい。東京労働局管内ではこの時までの就職者305人（就職率34.5％）うちパートの比率は56.4％であった。支援の種類は、ナビゲーターによる個別相談が28％、一般職業紹介が61.3％であり、その他のトライアル雇用、公共職業訓練、生業扶助の割合は低い。これは、同じく事情を聞いた横浜市及び札幌市[21]でも状況は同じであった。

図36　東京労働局の支援プログラム別

	支援開始者	ナビゲーター	トライアル雇用	公共職業訓練	生業扶助	一般職業紹介
東京労働局	882人(100)	247(28.0)	2(0.2)	89(10.1)	3(0.3)	541(61.3)

資料出所：東京労働局資料

トライアル雇用の対象者が少ない原因は、制度の周知の低さ、５万円の奨励金は障害者就職困難者の助成金額に比べ少なく魅力が低い等の理由で求人企業が少ない、応募者側としても、生保受給者と知られたくないとか、３月の試用期間後雇用に保障がないことに二の足を踏む等の理由が考えられるとのことであった。

生業扶助や、公共職業訓練が伸びない理由は、訓練の結果雇用に結びつくと限らないので、その間の生活保護支給が無駄になることを懸念し、福祉事務所側が認める場合が限定的であるとか、公共職業訓練の内容の使い勝手が悪い等の理由があげられていた。

東京労働局のこのプログラムの就職者の賃金は図37のとおりであり、パート

が56％を占めることもあり、15万円未満の者が65％である。

従って、就職しても完全保護廃止とならず、保護額が減額されるだけの者が７～８割とのことであった。

図37　就職時の賃金

	全体	男	女
５万未満	15.6％	13.3％	19.5％
５万以上10万未満	25.3	19.6	35.4
10万以上15万未満	24.9	22.4	29.3
15万以上20万未満	20.0	24.5	12.2
20万以上25万未満	9.3	13.3	2.4
25万以上	3.1	4.9	0.0
不明	1.8	2.1	1.2

資料出所　東京労働局

事業に対する評価を東京都労働局、横浜市保護課、札幌市保護指導課の担当職員に聞いたところ、主な意見は、以下のとおりであった。

[評価できる点]

・事業の実施により福祉側とハローワークとの連携計られ、課題はあるものの、協議の場を通じて、改善も図られつつあるので、被保護者の自立推進が期待される。

・ケースワーカーも、就労自立指導上のノウハウを知ることができて役に立つ。

[課　　題]

（福祉事務所側の意見）

・対象要件の「就労意欲高い」を字義通りとすると対象者が限定される。

・支援メニューについて、ナビゲーター又は一般職業相談・紹介が主だが、後者は、ハローワークによっては生活保護の専門担当者が配置されていないので、従来の職業紹介と変わらず、きめ細かな支援ができていない。

・就労支援コーディネーターは、面接して対象方針を決めた後の関与が少ないので、メニュー決定後の実施に、もっと関わって欲しい。

・支援ナビゲーターは、有効なので増員して欲しい。

・トライアルや公共職業訓練の対象が少ない、対象企業の増加や使いやすさの

向上が必要ではないか。

（ハローワーク側の意見）

・本当に参加する気があるのかと思う場合がある。（ナビゲーターや紹介した企業の面接をキャンセルする。就職斡旋しても短期間で離職を繰り返す。）

・福祉事務所側は保護額の減額や廃止を急ぎすぎて、定着している母子等のパートから、より高い賃金やより長い就労時間への転職を強く要請するが、職場環境の変化で結局退職し、無職となる場合があるなど、慎重に対処すべき場合がある。

・保護基準が高く、実際その水準に合う賃金の職が少ないことや、就労した分保護額が減少したり、保護廃止になると保護に伴う他制度の優遇措置もともになくなるため、就労意欲がわかない場合がある。

・携帯等電話番号を持たないと求人側は信用しない。（横浜市は対象者にプリペイド携帯を持たせるよう指導助言を行っている。）

・北海道では、車がないと就職口は極めて狭くなる。

課題は種々あるものの、都道府県単位の協議会、福祉事務所とハローワークの担当者の間での協議が進むことで、成果の上がっている所では、比較的「就労意欲」等の要件を柔軟にする等、運用で解決し得る点は改善が進んでいるようである。今後さらに、お互いの改善努力が進み生活保護受給者に対する個々の事情に応じたきめ細かな就労支援策が進むことを期待したい。

また、現在のところ自立就労以外低調な他の自立支援策も推進され、就労等狭い意味の経済的自立だけでなく、日常生活自立、社会生活自立に結びつく事業の展開を期待したい。

Ⅴ　おわりに

以上、まず、EU のソーシャル・インクルージョンの背景として見られた状況が、日本でも見られるかを検討したが、ジニ係数等の上昇の要因として、同一年齢層内の所得格差の大きい高齢層の増加や世帯規模の減少によるところは大きいものの、世帯規模の縮小が「日本型福祉社会」を支えてきた家族の扶養力の弱体を意味すること、若年層の非正規雇用の増大による格差の拡大が懸念されること、高齢者層内では年金水準の改善による全体的な他年齢層との格差

縮小はあるもののその年金の種類・水準、稼働収入の有無、家族構成によりかなりな可処分所得の格差があること、金融資産の格差について留意すべきことを見た。

また、EU の労働力率と相対的貧困層の人口比率と日本の状況を比較し、労働力率はまずまずではあるが、相対的貧困率については、欧州大陸先進諸国より多く、英米に近い水準にあることを見た。

更に、欧州各国の低所得対策を概観し、就労能力ある低所得層への積極雇用策や、社会扶助と失業者対策の統合整理がされている状況と、他方、高齢者に対する比較的寛大な社会扶助制度の導入、就労を要件とする負の所得税型税控除や児童給付・税控除の導入等の子どもの貧困対策の推進（イギリス）が図られている状況を見た。

最後に、日本における福祉分野における狭義のソーシャル・インクルージョン政策の検討状況や、広義のソーシャル・インクルージョン政策と言える「若者の自立・挑戦のためのアクションプラン」や生活保護受給者の自立支援施策の状況について概観した。

少子高齢化と家族の脆弱化、非正規雇用の増大傾向等雇用情勢の大きな変化の中で、就労し得る者は、積極的労働市場政策による支援付きで「働きがいのある仕事（decent work）」につかせて、社会に包摂する。他方、十分な就労ができない者には、必要かつ適切な支援を行い日常生活、社会生活も含めた自立を支援することは、欧州各国ではソーシャル・インクルージョンの政策として推進しており、前述のとおり日本においても政策の前提状況に EU 各国と共通な傾向があることが見られ、政策の必要性は高まっていると思われる。また若者や生活保護受給者に対する労働機関との提携による政策の推進など政策の適用可能性も高まっていると考える。

今後さらに、日本における格差の実態の分析、欧州各国における政策の変化、生活保護自立就労支援等日本国内で進行中の政策の全国調査による検証等を行い、日本におけるソーシャル・インクルージョンの適用可能性や課題について、更に研究していきたい。

また、高齢者や子どもを有する世帯の所得保障政策、税再分配政策の日本における適用可能性とその功罪は、別の機会に検討したい。

（注）

[1] EU の状況については、拙稿「ソーシャル・インクルージョンへの政策的取組みの現状と将来－EU、スウェーデン、ドイツ、イギリスの取組みと日本の政策への含意」（2006年５月）「北大法学論集」57巻１号でまとめている。

[2] Joint report on social inclusion（2002）European Commission, Key structural changes p21-23.

[3] OECD でも2005年３月31日、４月１日にパリで開催された第４回社会保障大臣会合（Meeting of OECD Social Affairs Ministers）のテーマとして「能動的な社会政策は、いかに我々すべての利益となり得るか」を掲げている。

[4] http://www5.cao.go.jp/keizai3/getsurei-s/0601.pdf。

[5] 大竹文雄『日本の不平等　格差社会の幻想と未来』（2005）日本経済新聞社 p1-p35。

[6] 白波瀬佐和子『少子高齢社会のみえない格差　ジェンダー・世代・階層のゆくえ』（2005）東京大学出版会 p161-179。

[7] 太田清「日本における資産格差」p25　樋口美雄、財務省財務総合政策研究所編著『日本の所得格差と社会階層』（2003）日本評論社に所収。

[8] the Nice European Council ‘Fight against poverty and social exclusion’（2002）.

[9] 欧米各国のジニ係数は Luxemburg Income Study による等価可処分所得のジニ係数、日本は、平成14年所得再分配調査による等価再分配所得のジニ係数。

[10] 嶋田佳広「ドイツ社会法典第二編・第一二編にみる二〇〇五年公的扶助改革」『賃金と社会保障』 No.1406号（2005）p18。

[11] 前掲注10嶋田氏（2005） p11-12及び武田公子「ドイツ社会扶助制度改革と自治体財政」『賃金と社会保障』 No.1406号（2005） p22-25によると、ジョブセンターといわれる失業扶助Ⅱの実施主体は、当初連邦雇用エージェンシーとその出先機関の労働エージェンシー（Agentur fur Arbeit）が主体となり、地方自治体は付随する相談業務や住宅費・暖房費の支給を行うこととされていたが、法案審議の過程で自治体の関与を強める方向で修正され、本来方式は493自治体中４郡のみとなっている。大半の366自治体では、ジョブセンターは、自治体と労働エージェンシーが協定を結び協同で設置する「協同体モデル」で運営されており、69自治体では、実験的に自治体が実施主体となる選択をしている「オプションモデル」で運営されている。協同体モデルの場合には、自治体と労働エージェンシーの両者が契約で法人を設立する場合もあり、また、オプションモデルでも全てを自治体職員が行わず、職業訓練や斡旋業務を民間企業に委託している場合もかなりあるようである。

[12] Socialstyrelsen,‘Individual and Family Services - Status Report 2004’.

[13] 松本勝明『ドイツ社会保障論Ⅱ-年金保険-』（2004）　信山社　P217-232。

[14] 土田武史「ドイツにおける社会保障改革の動向」『ウイークリー生活福祉研

究』通巻54号 vol.14 No.2。

[15] 暴力団員の不正受給問題に端を発し、1981年厚生労働省保護課長・監査指導課長連名通知　社保123号通知「生活保護適正化の実施の推進について」(「123号通知」と略称されている。) により、生活保護の不正受給防止を主な内容とする「適正化」対策が進められた。同通知の主な内容は資産（土地、建物、預貯金、自動車等の保有状況）と収入状況の把握の徹底であり、金融機関や勤務先への照会等が手段として指示された。

[16] 厚生労働省ホームページ、www1.mhlw.go.jp/shingi/s0012/s1208-2_16.html。

[17] 平成18年１月17日「若者自立･挑戦戦略会議」第10回資料「アクションプランの実施状況」より。

[18] 「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について」平成17年３月31日社援発第03311003号 厚生労働省社会援護局長通知、「自立支援プログラム導入のための手引き（案）について」平成17年３月31日保護課長事務連絡。

[19] 横浜市、札幌市はじめ意欲ある自治体で国の生活保護費補助金を得て、2005年度で全国で247名の就労支援員、35名の自立生活相談員が配置され、個別の就労相談などに効果を上げている。

（参考）2004年度の横浜市、札幌市の就労支援専門員の実績と効果

	就労支援専門員数	支援者数	就労した者(うち保護廃止世帯数)	効果額
横　浜　市	22人	928人	442人(109世帯)	252百万円
札　幌　市	4人	254人	179人(63世帯)	95百万円

資料出所：横浜市保護課、札幌市保護指導課資料
効果額は、保護廃止や就労により収入増で保護額が減額した額

[20] 平成18年２月28日社会・援護局関係主管課長会議資料。

[21] 横浜市及び札幌市の状況については、平成17年度厚生科学研究費報告「日本のソーシャルインクルージョン政策生活保護自立支援事業」研究会報告（近刊予定）参照。

［参考図書］

OECD 編著　井原辰雄訳『世界の社会政策の動向－能動的な社会政策による機会の拡大に向けて』(2005) 明石書店
大竹文雄『日本の不平等　格差社会の幻想と未来』(2005) 日本経済新聞社
樫原朗『イギリス社会保障の史的研究Ⅴ－20世紀末から21世紀へ－』(2005) 法律文化社)
厚生労働省編『平成14年版厚生労働白書　現役世代の生活像－経済的側面を中心として－』(2002) 株式会社ぎょうせい
『世界の厚生労働2003 海外情勢報告』(2003) TKC 出版

『世界の厚生労働2004　海外情勢報告』(2004) TKC 出版
嶋田佳広「ドイツ社会法典第二編・第一二編にみる二〇〇五年公的扶助改革」『賃金と社会保障』 No.1406号 (2005)
白波瀬佐和子『少子高齢社会のみえない格差　ジェンダー・世代・階層のゆくえ』(2005) 東京大学出版会
武田公子「ドイツ社会扶助制度改革と自治体財政」『賃金と社会保障』 No.1406号 (2005)
土田武史「ドイツにおける社会保障改革の動向」『ウイークリー生活福祉研究』通巻54号 vol.14 No.2
樋口美雄、財務省財務総合政策研究所編著『日本の所得格差と社会階層』(2003) 日本評論社
布川日佐史「ドイツにおける最低生活保障制度改革の実態報告」『賃金と社会保障』 No.1406号 (2005)
松本勝明『ドイツ社会保障論Ⅱ－年金保険－』(2004) 信山社
宮島洋、連合総合生活開発研究所『日本の所得分配と格差』(2002) 東洋経済