

## 第 20 回労働市場改革専門調査会議事要旨

---

### (開催要領)

1. 開催日時：平成 20 年 5 月 8 日（木） 18:00～19:30
  
2. 場所：中央合同庁舎第 4 号館共用第 1 特別会議室
  
3. 出席者  
会長 八代 尚宏 国際基督教大学教養学部教授  
専門委員 大沢 真知子 日本女子大学人間社会学部教授  
同 小林 良暢 グローバル産業雇用総合研究所所長  
同 佐藤 博樹 東京大学社会科学研究所教授  
同 樋口 美雄 慶應義塾大学商学部教授  
報告者 木村 陽子 地方財政審議会委員

### (議事次第)

- 1 開会
  
- 2 議事
  - (1) 有識者からのヒアリング等
  - (2) その他
  
- 3 閉会

### (配布資料)

資料 1 地方財政審議会 木村陽子委員提出資料

(八代会長) それでは、第 20 回の「労働市場改革専門調査会」を始める。本専門調査会では、これまで 1 次、2 次、3 次という形で報告をまとめてきたが、今後は、第 1 回の調査報告で取り上げた 6 つの働き方の「壁」のうち、一番重要で関心が高く、また国際的な課題でもある働く人の貧困という観点も含め、正規・非正規の問題を、労働市場に限定せず、生活保護、福祉との関係も含めて幅広く議論していきたい。

本日はその第一弾として、生活保護の問題の権威でもあり、今、新しい改革案を提言している木村先生からお話をいただき、議論に入りたい。

(木村先生) 今日はお呼びいただきありがたく思う。私が今から申し上げるものは、地方公共団体の生活保護担当の現場の人とまとめた生活保護の改革案についてである。

私は、研究者として目からうろこだったことが、一緒にこの仕事をしてたくさんあった。そういうこともお話ししたい。資料(レジュメ)に沿って説明する。

まず、ワーキングプアといわれている問題から入りたい。ワーキングプアというものは、私のように社会保障をずっと研究してきた者からすると、そんなに新しい問題ではない。当然、第 2 次世界大戦のときに夫を戦争で亡くして、働きながらも貧しい人は大勢いた。それが経済成長に伴い解消されてきたが、その後豊かな社会に到達してから新たに貧困とは何かということに人々が目を向け始めたときに、貧困者は社会の中では相対的に減ったけれども、貧しい人の中に女の人が多くなり、高齢者単身女性と母子世帯に集中した。

この問題は、1970~80 年代に先進諸国で共通した問題であった。そのため、社会の中で最も貧しい人はだれかと聞いた場合、年金の少ないあるいは無年金の高齢単身女性や離婚して働いている母子世帯というイメージでよかった。だが、近年、世界的に見ても、それが大きな質的变化を遂げてきており、それがワーキングプアの問題を深刻化させているものだと思う。

私たちの社会では、働けば生活は楽になると信じて働いているわけだが、働いても生活保護水準以下の収入しか得られない場合がある。アメリカの労働統計局の統計では、ワーキングプアとは、1 年間のうち 27 週間以上働いても家族の所得が連邦の貧困ラインを下回る所得しか得られない者を指すという定義がある。本当はこのように、「どれくらい働いたとしても貧しいのか」ということを厳密に決めなければいけないと思うが、私たちの議論では、特にそのような厳密な規定をしていない。ただ、働いているけれども、生活保護水準よりも収入が少ない人をワーキングプアと呼ぶことにしている。

それで、家族の変化、就業形態、産業構造の変化等によって家族の経済基盤は危うくなったということだが、わかりやすく言えば、家族の中で働き手が少なくなった。専業主婦世帯は当然だが、単身世帯、離婚したシングルペアレント、それから、高齢の親を養っているシングルの子どものとか、そういった働き手が 1 人の世帯が多くなったことが一つ。

それに加えて、日本では、量的な話は別として、質的には、この間の平成不況の一番大きな影響を受けたのは中年男性だと私は思っている。これまで日本の中年男性のイメージは、正規雇用で、職場できちんとした地位もあって、結婚していて、子どももいて、安定しているというイメージが大きかったが、完全失業率と非正規雇用の割合がこの平成不況を契機にして急速に高まっているのは何よりも中年男性のグループである。最も安定していたグループがそうでなくなってきているという意味は大きいと思う。世帯類型や性別にかかわらず、ワーキングプアになる可能性が出てきたし、実質的に増えてきている。非正規雇用のうち4割ぐらいが主に自分の収入で生活しているということである。

こういうことは何を意味するかというと、結局、ワーキングプアまでは行かないけれども、ワーキングプアに極めて近い層、ポータライン層というものが社会的に見れば増えていることになる。

規制緩和というものは世界的にも行われたわけだが、規制緩和が行われる前は、もっと仕事をしやすくしたら失業率が低下するのではないかという大きな議論があった。実際に規制緩和を行った結果、失業率は低下したけれども、賃金の安い労働者の生活保障という問題がコインの裏表のようにあぶり出されてきた。また、どういう形でそういう人たちの就労を支援していけばいいかという問題もあぶり出されている。

それで「2. 現行の生活保護の特徴と問題点」だが、これは1950年に制定されたまま、制度改革はこれまで何も行われていない。それだけに我々の判断では現行の生活保護制度は今の社会にマッチしていない。戦後すぐは傷病世帯が多くて、病気が治れば生活保護を卒業していくような世帯が多かったが、今は高齢者も多くなり、生活保護というものが、今の社会的な要請である就労支援とか自立とかに本当にマッチしているかという問題がある。

生活保護制度の第1の特徴は、包括的な一般制度ということであり、高齢者も、母子世帯も、障害のある人も、その他の世帯も全部ひっくるめて共通の制度を適用し、所得が低いという共通の切り口で生活を保障し、ナショナルミニマムを保障するという考え方に基づいている。

第2の特徴である「(2) 貧困原因を問わない」とは、自分で自暴自棄な生活をして体を傷めて働くことができない場合なども含めて、現在貧困であることが重視されるということ。

第3の特徴である「(3) の他法優先」とは、生活保護以外の救済策を優先するということ。一般に言われているのは、生活保護制度の適用は受けにくい、ただ一旦適用を受けてしまったら出にくい、「入りにくくて出にくい」制度であると言われている。

(1)～(3)は制度的な特徴、(4)～(6)、特に(4)については研究者の報告が幾つか出ているが、捕捉率(生活保護の受給要件を満たす世帯がどれだけ実際に生活保護を受けているか)が低いというのが我が国の特徴である。

生活保護受給資格があるほど所得水準等が低いのに、生活保護を受けていない人が多い。捕捉率がどれぐらいかという研究では、1～2割となっている。仮に2割としても、生活保護に対する恥辱感というものが国際的に見ると現在のところ、高い社会と言える。

私は、全国 70 か所ぐらいに聞き取りに行ったが、どこで聞いても、近年、急速にその恥辱感は薄まっているという話を聞く。生活保護は、いろいろある給付のうちの一つにすぎないという意識が高まっている。それは高齢者でも母子世帯でも一緒。イギリスでは捕捉率が8～9割とのこと。こういう権利のある人は受けてくださいというコマーシャルをテレビで流しているらしい。その結果、国民の14～15%が生活保護をもらっている時期もあった。

私は、国の在り方としてそれがいいのかという気がするが、いずれにしても、日本の捕捉率は今のところ国際的に見ても低い。人の意識は急速に変わるので、いつまで低いかどうかはわからないが、捕捉率が低いことで、やっと持ちこたえている制度かなという気は私にはしている。

「(5)生活保護受給世帯の変化」だが、現在は高齢者世帯が5割、うち9割は単身者。つまり、大雑把に言えば、働く年代にある層の方の受給率は非常に低い。高齢者がかなりもらっていて、全体の3分の1は傷病・障害者。母子世帯は9%、その他が10%。

生活保護受給者のうち、母子世帯は9%で1割足らずだが、全国の母子世帯を母集団として見て、その中で生活保護をもらっている者はどれぐらいかという統計で取り、それを各世帯、高齢者世帯は高齢者世帯、その他の世帯はその他の世帯で取ったものと比較すると、母子世帯が一番大きい。母子世帯が1,000世帯あれば、生活保護をもらっているのは平成16年で大体139.7%と世帯類型別の世帯保護率は母子世帯が最も高い。高齢者世帯が48.7%で、傷病・障害者世帯とその他の世帯を合わせたものが12.3%なので、母子世帯が保護を受ける割合は高い。

高齢者が生活保護受給世帯となるのは、年金受給額が少ないことと非常に関係がある。また、若い稼働世帯が生活保護受給世帯となるのは働いていないことや稼働収入の低さと関係がある。現行の生活保護制度は貧困原因の異なるカテゴリーの人が一緒になっている制度であり、ケースワーカーも世帯類型別ではなく全部ひっくるめて、例えば都市部だったら80世帯に1人、郡部だったら65世帯に1人という配置が標準値になっている。そういう方法は個人のライフステージに合った支援ではないと私達は判断している。

もっと大きな原因は、複合的な貧困原因を除去する対策が十分でないということ。生活保護受給世帯やその周辺層を見ると、労働に対する複合的なバリアがこれほど同じ人、同じ世帯に起こるのかというぐらい多い。現在は、それをシステムチックに除去する対策が十分でないということ。システムチックというときに我々がどういうことを考えているのかは、後ほどお話ししたい。

それでは「3.生活保護とワーキングプア」について、これまでお話ししたことで直感的におわかりいただけると思うが、生活保護水準以下の人で、ワーキングプアで、生活保護をもらっていない人がかなりいる。全員がもらうべきだということではなく、実態としてかなりいる。捕捉率が低く、ワーキングプアが増えてきたことを背景として、生活保護水準以下の人で、ワーキングプアで、生活保護をもらっていない人がかなりいるということ。

このことが、結局、社会的には何を要請するかというと、被保護世帯の生活保護基準額と最低賃金、それから、非正規雇用者の収入等との均衡を図る必要があるということ。

生活保護基準額（生活扶助と住宅扶助の合計）と非正規雇用者の年収を比較すると、例えば45

歳の男の人で1人世帯の場合、生活扶助と住宅扶助で148万円ぐらい。これは生活保護受給者が日本で一番多い大阪市の基準を例にしたものであるが、最低賃金が145万円なので、生活保護と最低賃金に大差はない。生活保護は、多人数世帯になるほど多くなり、4人で310万円、5人で314万円、6人世帯になると413万円という手取りになる。

一方、非正規雇用者の年収（平成12年）について、「平成13年パートタイム労働総合実態調査報告」からみると、8割強が年収300万円未満で、既婚男子で211万円、単身男子で147万円とか、そういう具合にかなり低い方に張り付いているということが言える。

また、母子世帯で、最低賃金で仕事をして児童扶養手当をもらって子ども1人を養っている者を仮定した場合、203万円となる。

私たちが一番危惧するのは、就労に向けて自立支援をするときに、均衡がなければ自立するためのインセンティブにならないのではないかとということが1つある。

もう1つは、自立したときに、そこでも整合性がなければ踏みとどまることができるかという均衡の問題について大きな問題意識を持っている。

それから、先ほど申し上げたように、ワーキングプアの増加ということは、結局、一時的な貧困の人を増やすことになるが、同じ貧困でもずっと続いていく貧困、つまり慢性的な貧困なのか、あるいは一時的に貧困になったけれども、また一時的で抜け出しやすい貧困なのかという、我々は貧困を幾つかに分けて考えなければいけないと考えた。

現場の声を聞くと、慢性的貧困に陥らないための集中的な職業訓練や職業紹介はとても重要とのことである。現行の生活保護制度は何も無い状態になってから助けに行くような制度なので、自立は困難である。そこで、ボーダーライン層、例えば家とか車とかがまだ何とか残っている間に助けに行くことができないかというのが、これは私、研究者として目が開かれたことの一つであるが、現場は非常に大きな問題意識として持っていた。後で総合的に申し上げるが、我々はそれを提案した。さらにボーダーライン層に対する職業訓練とか職業紹介については、生活保護受給者に対する自立就労のためのプログラムと一緒に使えばいいということも提案した。というのは、この近辺にいる人たちは複合的な貧困原因として同じような問題を持っているように理解したからである。

それでは「4. 生活保護と雇用保険等」だが、日本では雇用保険と生活保護は独立して設計されているし、雇用保険でカバーされるのは被用者なので、現場の者に改めて聞いてみると、雇用保険の適用対象とならなかった人もかなりいるのではないかとということであった。

しかし、一番問題にしたのは、生活保護と雇用保険との整合性であった。つまり、雇用保険の基本手当と生活保護基準額とに不均衡がある。失業・休職中の最低生活をどの制度により保障するかという問題については、例えば低賃金の母子世帯等が失業して、雇用保険の基本手当日額を受給するが、それだけでは到底、最低水準に足りないので、生活保護の窓口に来て、最低生活水準との差額を受け取ることがある。

その場合には雇用保険基本手当受給期間が切れた後も生活保護受給を受給することになりがちである。このことについて、私たちが若いときは負の所得税はたいへんよい制度で、合理的だと思

っていたけれども、現場の人と一緒に仕事をしてみると、生活保護で救済することは極力避けたいというものがあつた。これもまた目からうろこの一つであつたが、ここの不均衡をやはり問題視している人は私が行つたヒアリングの中では多かつた。

あと、例えばイギリスでは、求職活動をしていることを条件として拋出制の求職者手当とか非拋出制の求職者手当のようなものを支給して、求職活動をしない人が対象の所得補助と全く分離している。

日本の制度設計は雇用保険と生活保護というものはそれほど意識していないのではないか。そのために「(2) 生活保護と雇用保険との整合性」のような問題が起きてきている。私の感覚だが、大体、どの程度の期間があれば人は自立できるのかという観点からの雇用保険の制度設計があつてもいいのかなという気がする。

(3) については、ほかの社会保険で年金保険の非正規雇用者の加入を促進することは、年金を長く研究してきた者としては、私も高齢期の貧困をなくすことに貢献するので進むべき方向だと思つている。一方で、これを進めるのであれば、やはり年金制度の抜本的な改革をしないといけない。というのは、厚生年金に所得の低いグループが急に入ってくると、今の厚生年金は所得再分配の制度なので、後々、支払いのときに大きな負担になる。しかし、非正規雇用者の年金加入は勧めるべきであるので、私が個人的に思つているのは、例えば1階建ての部分は消費税にして、2階建ての部分だけ保険料に応じたものを支払うとか、そういう形にしないと非正規雇用者の多く老後の自己負担の小さくない社会に年金は対応できないかなと思つている。

これは、長期的には生活保護受給者、受給額を減らす効果があるのではないか。年金制度を変えないで、非正規雇用者の年金加入の問題は、生活保護で高齢期に対処したらいいのではないかという人もいるが、私は果たして、それが国の在り方としていいのかという気がしている。

次に、残された時間で「5. 生活保護の改革」、現場から見て、ここが問題だから、ここをしたらかなり効くということをお話ししたい。我々は、働けることが可能な人たちに対して、適用期間を最大5年間とする「有期保護制度」を提案した。高齢者は、現行の生活保護から分離して別の制度にするなど、とにかく高齢者は分離し、潜在的に稼働能力のある世帯に絞って有期保護制度を導入するというもの。

有期ということだけがネガティブに取り上げられることもあるが、これは集中的な自立支援プログラムを実施しなくてはだめだという問題意識に基づくものである。どういうふうに就労自立支援するかを考える場合、一緒に目標をつくる方がずっと現場は動きやすいという問題意識に立っている。ただ、集中的な自立支援プログラムを終えた後、やはり必要な人にはきちんとした処遇、ナショナルミニマムの保障をしなければいけないという線は守っている。

「(3) ボーダーライン層が生活保護へ移行することを防止する就労支援制度」については、ここが一番効果的だろうというのが現場の声。一旦、生活保護に入るよりは、ボーダーラインのところで防止制度をつくらうではないかということである。

「(4) 福祉・医療部門、労働部門、教育部門の一体的連携を確立」について、現場の人は、こ

れは絶対書いておいてほしいと言うものである。今の体制で単に有期保護などを入れられたら、私たちの思いが台なしになってしまうと心配している。何で心配しているかというと、集中的に自立支援を行うことは、生活保護課だけで対応できるものではなくて、アルコール依存や薬物依存の人には治療する機関、それから、借金を抱えている人にはきちんと返済を助ける機関とか、各人の複合的な貧困原因を取り除くため各機関がシステムチックに協働しないとだめだという問題意識があるからである。

例えば今の生活保護の職員の仕事は、担当したクライアントについてどういったサービスが必要なのか相談にのり、決定するコーディネーターとしての役割となることが考えられる、

驚くべきことに、現在、生活保護関係で全国共通のデータベースを持っていない。そういう所から変えていかなくてはいけない。それから、就労支援して就職した後、リタイアする人も外国の例を見ても少なくはないので、そういうことについてフォローアップをきちんとしなくてはいけない。やはり一旦、それまでの支援の在り方がよいかどうかなどを評価し生活保護を見直す時期を明確にする意味は大きいと考えている。

「6. 就労自立について」も、完全に町中で独立して働きながら暮らすことができる人と、あるいは全くできない人と、その中間のところというのは、この複合的な原因を持った人については非常に重要だと思っている。独立して暮らすことはできないけれども、共同住宅の中でだれかお世話して声をかけてくれる人があれば就労して暮らすことができるということに対する配慮も、就労自立を考えるとときに要るのではないか。

最後だが、自立というときにソーシャルインクルージョンのことを考えておられる人たち、あるいはドイツとかフランスでは、就労自立だけではなくて社会参加が大切というスタンスで制度設計をしている。我々は、そういうことも大事だが、とりあえずはここに書いてあるように、少し大きくなるけれども『勤労を尊ぶ自助自立の精神』に基づき、個人が貧困と戦うことを、国家が積極的に支援する」制度をつくっていくということで、こういうことを申し上げた。

(八代会長) どうも、短い時間での包括的な御説明を感謝したい。  
それでは、時間も限られているので、質疑応答ということで、樋口委員の方からお願いしたい。

(樋口委員) 途中で退席しなくてはいけないので、それでは、最初に質問させていただく。  
失業保険あるいは雇用保険の対象者と、生活保護を受給する人との間で、かなり日本では違った層があるのかな、とっていて、雇用保険の場合には正規雇用であるとか、あるいは非正規にしても一定の要件を満たす人たちがカバーされるだけであって、この生活保護の対象になるような働き方をしている人はまずカバーされていないのかなという気がしている。そのところの大きな断絶をどう埋めたらいいのかが、やはり社会的には大きな課題になると思っている。

特に日本の場合に、雇用保険があっても、これは失業扶助の制度ではないので、つまり雇用保険料を払ってきた人だけが給付の対象になるわけであって、税金による、たとえば保険料を払ってこな

くても失業してしまった人に対する扶助制度が日本の場合がないのがやはり特徴的かなと思って  
いる。これをどう位置付けたいのか、これはすごく重要な問題になってくる。

これはイメージの問題でもあるが、やはり生活保護は避けたいという気持ちはあると思うが、失  
業扶助になってくると当然の権利のような形となり、もらわないと損というわけではないが、何と  
なくモラルハザードを引き起こしやすいということが考えられる。しかも、その期間を最大でどう  
するかという設計が非常に難しいと思うが、そういったところをどう考えているのか。

(木村先生) 樋口委員がおっしゃっていたのは、イギリスのジョブシーカーズ・アロウアンス  
(Jobseeker's Allowance 求職者手当) に近いのではないかと思う。あれは、国民保険に拠出  
していた者には拠出制の求職者手当がある。それと所得調査付きの求職者手当がある。所得調査付  
きの求職者手当は期限なしである。給付のためには求職していること等が条件である。

私たちの想定する「保護移行防止制度」や「有期保護制度」の辺りの就労支援対象者が、向こう  
は年齢によって区分してあるものの、ジョブシーカーズ・アロウアンス (Jobseeker's Allowance  
求職者手当) をもらうということで統合しているのだと思う。ただ、イギリスの場合、期限はない。

(樋口委員) ある意味では「失業・求職者」という、そういう職業をつくっていくような側面が  
ある。

(木村先生) 私達は5年がいいかどうかというのも議論したが、10年だったら長すぎるとか、3  
年だったら短いとか、5年についてもいろんな議論があった。このエッセンスは、やはり集中的に  
就労支援をしなければいけないということである。

だから、我々のスタンスとしてはだらだら行うのはよくないということ。一緒に横にいて集中的  
に就労支援をし、それでまた見直してという、再評価して進めていくという制度の方がいいのでは  
ないかということ。

(樋口委員) 確かイギリスでは、ニューディールの改革のときに若年者から始めたと思うが、一  
定期間給付した後、4つのオプションからどれかを選ばないと失業給付がストップするというやり  
方だったと思う。その期間中に集中的にやるということだろうと思うが、日本で実施する場合に、  
それを厳格に適用できるかどうかということがあると思う。例えば訓練期間中の失業給付の期間延  
長を日本ではやっており、300日とか、若者であれば90日の給付期間が切れた後に訓練に移行して、  
その訓練期間中、失業給付をもらい続けるが、もらった後、本当に就職しているのか。あるいは非  
労化してしまうというようなことかもしれないが、何となく期間延長になってしまった場合に、強  
制的に、あなたは集中的に訓練をやっていないから、あるいは求職活動を集中的にやっていないか  
らという形で給付をとめるというような強制力を持ったやり方は、日本でそれを適用したときに、  
現場や色々なところで摩擦が出てくるかなんかと思っている。それについて、具体的にどういうふう  
に行ったらよいと考えるか。



(木村先生) 私の印象では、それは生活保護の人たちも、現場でも非常に感じていることではないかと思う。例えば、本当に母子世帯かどうかを調べようとして夜に訪問すると、人権問題ではないかと言われる。ただ、私は、制度の設計の仕方だと思っていて、4か国か5か国ぐらの状況を丹念に調べたけれども、やはり法律でどの程度、そういう調査権とかを明記しているかということである。とにかく現場が動きやすいように制度設計されているかは大事。

(樋口委員) 現場というか、担当者がということか。

(木村先生) そのとおり。だから、現場でこうも取れる、ああも取れるというのは、非常にやりにくいとのこと。

(樋口委員) そのようである。だから、それが明文化できて、全国一律にこういったもので白黒はっきりさせますよというようなものが確立できるんだったら、これは対応の柔軟性はなくなるわけだが、現場はやりやすいと思う。

(木村先生) やりやすい。ただ、現場がやるときは全く機械的でもないとは思うが。

(樋口委員) その判断が、要はこれは白なのか黒なのかということ判断できるような、共通した尺度というものがつくれるかどうか。個別に任せますよということになると、まさにどちらかという、誰しも厳しいことは言いにくい、言いたくないというところがあって、給付が緩くなっているというところがあって、それができるかどうかというところ。だから、ある意味でニューデールのように、4つのオプションから選ばなければストップするよという方が分かり易い。それができるような仕組みがつくられるかどうか。

(木村先生) つくられるかどうかよりも、私はつくらないといけないぐらいに思っている。日本はこれからいろんな形で、例えば移民の受入れという議論もある状況なので、それは必ず生活保護のこととも関係してくる。

そのところで、やはり自立を支援する制度が確立されてあれば、ほかの分野にも適用できると思っているし、特に先ほども申し上げたけれども、職業訓練とかプロバイダー（プログラム実施者）のきちんとした養成をすとか、ベイカンシー（人手不足）がどこにあるかという市場を調査すとか、ハローワークのようなところが企業と連携を密にするとか、こちらが努力しなければならない要素は多くあると思っており、できるかどうかよりは、やらないといけないなという気の方が強い。

(樋口委員) 過去の経験で考えたときに、例えば前回の雇用保険法改正のときに、離職理由によ

って給付日数に差を付けるということをやった。そのときに自発か非自発かというようなことをやったが、実はそれはすごく難しい。それは予期できた離職であるのか、予期できなかった離職であるのか。要は企業が突然倒産したというのは予期できなかった。

定年を迎えることは非自発的に辞めるとも見えるし、自発的に辞めるとも見えるのだが、定年がいつ来るかというのはおのずから知っている。だとすれば予期できた離職ということで区分しているわけだけれども、実はそれを運用しようと思うと、ものすごく現場のところの判断がどうしても入ってくる。この人は予期できなかった、だから長期間給付をするというのと、この人は予測できたから短期間で給付を打ち止めにするという、その認定がすごく難しい。

雇用保険については、そこら辺はいろんな規定をつくって細かく書いたので、混乱というのはそう大きくはなかったと思うが、この生活保護の問題をやったとき、認定がリジット（厳格）にできるかどうかというところが、この制度を考える上で重要になるのかなと思う。

（木村先生） 認定の公平さ。あとはどれだけ自立就労支援についてのプロを育てられるか、そういう課題は多い。私たちは抜本的な改革、体制の組み直しも行わなければと考えている。有期保護制度のいいところ取りなどは、それは絶対にだめだという気持ちである。先生がおっしゃるような難しさはあると思うが、それについて先行的な各国の実施体制をものすごく勉強して報告書をつかった。実施して混乱するような制度だったら、受け入れない。

（樋口委員） ちょっと違うテーマになってしまうが、デンマークでフレキシキュリティーというのが導入されて、これに対する評価がEUの中でもかなりのものがある。そこでは失業給付は手厚くという形でやっているが、それにもかかわらず、短期間で再就職をしている。つまり、受給期間を残して再就職をする。

何故モラルハザードが起こらないのかということ、市町村単位で運営されることにより、誰が過剰な給付を受けているのかというようなことをほかの人が見ているからである。そこで通報があったりする。自分たちが保険料を出しているのに、そういった形でも分権化というのは徹底しているところがある。モラルハザードを起こさないような、あるいはできないような社会的な仕組みをどうつくるかということも検討が必要なことだと思う。

（木村先生） まず先生が指摘されたこと2つについて、生活保護と分権については説明が必要だ。私は貧困対策である生活保護は分権には似合わない、地方団体では財政的に担えない制度だと考えている。特にスウェーデンでは市町村が生活保護を自らの財源で実施していると言われるが、実態としては移民の受入れと、ほかの制度に移る場合の橋渡しのような給付であり、受給期間が3か月、長めでも4か月くらいであり、日本の生活保護制度とは全く違うということが1つ。

また、就業支援策の一部をコミューン（基礎自治体）が実施する場合もあるが、あれはアムス（AMS:Swedish National Labour Market Administration 労働市場庁）から1人当たりいくらかというふうに補助金をもらって実施しているので、分権で地方が財源を持って自由に実施していると

いうわけではない。

それはなぜかという、歴史的に調べても、やはり貧困対策は一定の地方だけでは担いきれないというのが大きいと思っている。

2点目のモラルハザードの回避について。今の生活保護は国の事務だが実施主体が地方団体であり、住民から電話があることもあると聞く。実際の状況を訪問や調査などによって把握するのは職員である。

(樋口委員) あとは投書とかですか。

(木村先生) 住民からの投書もあるらしい。しかし、そういうものだけでなしに、きちんと調査ができる体制とか、そういうものを明示的に組むようにということであり、趣旨に合った働きが、現場がやりやすいようにということ。

(佐藤委員) 生活保護基準額と最賃なり非正規雇用者の収入との均衡について、例えば生活保護を受給している2人世帯の場合、母子家庭の生活保護受給額が231万円で、最低賃金で児童扶養手当をもらっている場合は203万円で、これだと、なかなか生活保護から非正規雇用に移らないだろうということがポイントだと思う。

この場合、考え方として2つあって、1つは生活保護基準額を下げろという議論と、もう1つは非正規雇用者の年収を上げろということだと思うが、先生の主張は非正規雇用者の年収を上げろということなのか。

(木村先生) 私達の主張は均衡を図る必要があるということ。

(佐藤委員) 非正規雇用者の方は、御存じのように、数字的に圧倒的に多いのは114万円台の既婚女子。これが非正規雇用既婚女子の配偶者の年収である526万円とセットになっている。既婚女子の多くはでこの水準でよいと思っていて、他方で、このことが母子家庭の203万円を制約している状況がある。

ここはもう前々から議論しているところで、この114万円のところの人たちが更に上の水準でなければ困るというふうにしなない限りは、こちら側は変わらない。これは今日、大沢委員が別の会議で言われていたが、103万円なり130万円のところの話で、これが変わらない限り、非正規雇用者の年収はなかなか上げられない。114万円の方は労働市場から出ていってもらうか、あるいは103万円や130万円を超えて働くというインセンティブをつくらないと、こちら側の賃金が上がらない。

(木村先生) 私達は均衡だから、どちらが高い、どちらが低いということではない。

(佐藤委員) ここではとにかく均衡を図ることは大事だという趣旨で、今のままだと生活保護受

給世帯から非正規雇用世帯へシフトしない。なかなかシフトするインセンティブが働かない。

(木村先生) 既婚女子はまた夫の年収と比べて、総世帯収入としてどうなるかという問題もあるけれども、同じような条件の例えば最低賃金プラス児童扶養手当の 203 万円で暮らしている母子世帯と 2 人世帯とを比べてどうなのかということである。

生活保護受給世帯は医療費も全然かからないが、非正規雇用世帯は税金もかかるし、いろんな費用もかかるので、これでは就労意欲を阻害するでしょうということを言っているの、どちらを引き下げる、どちらを引き上げるということよりも、全体の均衡を考える必要があるということ。例えば先程の雇用保険も含めてである。

(佐藤委員) ただ、最低賃金プラス児童扶養手当の 203 万円はこの人達だけでの問題ではなくて、実際上は、やはり多数を占めるこの既婚女子の 114 万円が引っ張っている。ここに手を付けられない限り、203 万円の方は上がらない。

(木村先生) その 103 万円とか 130 万円の問題は、もう年金を研究していたときに随分議論していて、私は立場を全然変えていない。

(樋口委員) 生活保護における就労控除は、とても限界税率的なものが高い。勤労収入額が 8,000 円を超えると控除率が低下して、たしか 5 万円を超えると控除率は 3 割以下、つまり生活保護受給額が減らされることから 7 割は手許に残らないことになる。だから、そのところは行き過ぎていて、働くと生活保護受給額が減らされてしまうというようなところの問題点はあるのではないかな。

(木村先生) 私たちはこの集中的就労支援期間の 5 年間のうちに、勤労控除を高くすることを主張している。一生懸命頑張っている間は勤労控除額の割増分を寄託扱いとして、自立するときに一括支給すると。でも、自立できなかつたら支給しないということをここでは提案した。インセンティブをどう付けるかという問題で、たしかに現行制度はその問題が非常に大きくて、母子世帯であれば手取りで 25 万円くらい稼がないと生活保護受給世帯から卒業できないというのがあって、そのバリアは大きいという判断である。

(小林委員) 提案されている有期保護制度については、最大限 5 年間の有期の就労支援であり、その為の体制を整備していくことが必要ということであるが、問題はどのような主体がこれを担っていくかということだと思う。

政府等がやっている制度は、フリーターの人たちにとっては何となく敷居が高いというか、NPO 関係の共同住宅も何となく違和感があって入りづらいとかいうような問題があって、なかなか普及しない。これをどうやって、どういう形ですんなりと入れるようなものにしていくかということだがどのように考えたらいいか。

(木村先生) 先生の御指摘は、例えば労働部門であれば職業訓練の問題とか、そういうプロバイダーをどうやって増やすかということか。

(小林委員) そのとおり。

(木村先生) そのこのところは、まず生活保護部門の中で、今のケアマネージャーのような方がコーディネーターをする。サービスのプロバイダーについては、入札に適したのものについてはそれを実施する。実際にフランスやスウェーデンで実施しているが、そういう入札を行い、適正な費用が支払われるなど制度が動けば参入する人は出てくると思う。

そういうことを職業訓練学校がやってもいい。プロバイダーをオーガナイズするのは、ほかの国の例を見ても、そんなに難しいことではないなと個人的には思っている。今ある資源をかなり活用しながらするという事。

(小林委員) それも大変重要かと思うが、ちょっと別の観点から言うと、民間にお金が出ていくのであれば、かなりの数のセクターが参入してくるはずだと思う。

何でこんなことを言うかということ、例のネットカフェも、だんだんビジネスが行き詰まってきて、日々でなくて30日の長期間で4~5万円の使用料というコースも出てきた。そこで何をやっているかということ、住民票が取れるとか、郵便を受け付けるということをやった上に、就職支援もやるという。どこかを紹介して紹介料を取ろうという話かもしれないが。また、レンタルオフィス・ビルビジネスも、レンタルのネットルームとかいって1か月間小さな部屋を貸して、併せて就業支援を行うというビジネスを始めているという話も聞く。

これらの決め手は就業支援、就職支援活動で、ネットカフェなどの方が職業訓練施設に行くよりも、彼らにとっては敷居が低くて入りやすいのではないかと思う。私はそこに一番のメリットがあるだろうと思う。職安にも来たがらない層がいるし、仕事は山谷や釜ヶ崎に行けばあるけれども、何となくあそこは近寄りがたいというところがあって、ネットカフェが一番いいということだろう。ネットカフェ等で就業支援等を担える層が出てくると、そこに支援のお金が出れば、もうちょっとスムーズに就業支援等が行われるのではないかという感じがしているが、そんな考え方は突拍子過ぎるか。

(木村先生) 質の問題と成果の問題であり、それが確保されればいいと思う。考慮すべきこととして、例えばスウェーデンではかなりの成果主義となっている。職業訓練を請け負う場合に、半年間に7割は就職させるとか、それが達成されない場合は次の仕事を回さないとか、福祉国家けれども、すごくクールに対応している。

(小林委員) 競争させるということか。

(木村先生) 入札させる上に成果主義である。「7割の就職」は、最初は嘘ではないかと思った。ほかの国と比べて要求水準が高過ぎる。クリーミースキミング(いいとこ取り)しているのではないかと思ったが、それはベイカンシー(求人)のことを考えてマッチングさせているからだとか、そういう説明をスウェーデンではしていた。

(小林委員) ある種、質の淘汰が進めばいいわけですね。

(木村先生) きちんとしたプログラムを提供しないと、お金をもらえないということ。

(八代会長) それは、今の日本の市場化テストのモデル事業も同じで、キャリア交流プラザなどはまさに成果主義で、日本でも徐々にそういう事業者の成績がよければ報酬が増える仕組みはできている。

それから、小林さんのおっしゃった、ホームレス対策でも、わざわざ立派な施設をつくったりするよりも、ある意味、ネットカフェの方がはるかに安いコストで、民間ベースでやっていけるということ。あれに少し補助をすれば、例えばイスのかわりにベッドを置くとか、そういうネットカフェもあるみたいだが、おっしゃったように民間がかなりやっている部分をうまく活用するということ。

ただ、それは官庁の発想では無理。一種のバウチャー方式でということ。つまり、施設をつくるのではなくて、定額のバウチャーを出すことで、そういう施設を活用するということ。それはすごく面白いやり方だと思う。

先ほど木村先生より、ワーキングプアと言われる人たちが必要最低生活費と賃金の差額を福祉給付でもらうというのは避けなければいけないと現場の人が言っているということだが、ある意味、そうすることは逆に非効率ではないか。つまり、色々な賃金の人がいるわけなので、就労と福祉の組み合わせが必要ではないか。やはり働けるだけ働いて、それでも満たない部分だけ福祉で手当をするというふうにしないと、まさに114万円の既婚女子のように、実は低賃金だけど困っていない人もいるのではないか。

(木村先生) その人たちは、生活保護の対象ではないから、本当に困っている人たちに対してということである。仮に失業給付の基本手当をもらっていても、本当に困っているから保護の窓口に来て申請する人たちのことである。現場の感覚としては、一旦生活保護を受給し始めると、本当に自立が難しいという感覚を持っている。だから、本当に所得の低い人たちに基本手当との組み合わせではなくて、何かできないかということを考えている。そのことを申し上げた。

(八代会長) 生活保護と同じ考え方だけれども、いわゆる生活保護とは違う第2のシステムをつ

くる必要があるということだろうか。

（木村先生） 国によって生活保護はテンポラリーなもので、ほかの制度、例えば障害年金で生活保護の代わりをすとか、いろいろある。生活保護にも頼らない制度をつくるとか。それと似ているのかもしれないが、とにかく一旦生活保護を受給し始めたら、卒業しにくいというのが現場の感覚である。

（大沢委員） まだ今日の議論をうまく消化できていないが、お話のなかで雇用保険と生活保護の制度は別々の仕組みとしてつくられていて、その両者の整合性が図られていないというお話が最初にあったと思う。雇用保険だけではなくて、多分、年金とか税制度とか、すべてにおいて同じ問題があるのではないか。前提とされていたものが変わってきたことによって、制度全体をつくり直さなくてはいけないというような、その中で生活保護の在り方を考える必要性があるのではないか。そういうことについて御示唆はあるか。

例えば年金の1階部分を消費税で、2階部分のみ所得比例の年金といったお話も出たかと思うが、雇用保険にしても今は正社員プラスある程度常勤的に働いている非正規が対象となっている。そういうような仕組みでは格差をより大きくする方向にしか動かない。その結果として生活保護の問題なども起きてきているのだから、労働者を正社員、非正社員に分けなくて、例えばすべての労働者を対象にした雇用保険制度にして、だれかを雇えばそれに対して税金や、雇用保険を払うとか、年金も所得税のような形で税金にしてしまおうとか、そういった抜本的な考え方を導入して、包括的にすべての人を包摂する制度改革をすべきだと考えているのか。

（木村先生） イギリスでは先ほど申したように、求職している限りはジョブシーカーズ・アロウアンス（Jobseeker's Allowance 求職者手当）を出す。求職も困難な状態になったら、インカム・サポート（Income Support 生活保護）に切り替える。イギリスのジョブシーカーズ・アロウアンス（Jobseeker's Allowance 求職者手当）は従来の失業保険に取って代わったものであるだけに、日本の生活保護制度とは異なり、一種の就労支援策として実施されている。

対象を生活保護受給者とその近辺の人に限定した就労支援策と、生活保護受給者やその近辺を含めた総合的な就労支援のどちらが有効かという観点から考えた。やはり複合的な問題を持っている人たち、就労に対するバリアが多い人たちというのは、やはりそれなりのきめ細かな対応をした方がいい。ただ、雇用保険については、それをどう広げようか、広げまいかということは、我々は大した議論をしていない。

私の考えでは、雇用保険で生活できる人は、とにかく有効な手段を使って早く自立してほしい。一方、自立するためのバリアが多い人に対しては、集中的に就労支援を行う。自立を促すためになるのであれば、受給対象者を区別しても何もおかしくないのではないか。

(大沢委員) そうだが、例えばフリーターが就職したとしても、その後、非常に長い期間スキル形成をしていかななくてはいけない。そういう意味で、高齢者の貧困の場合には問題ではないことも問題となる。また、母子世帯の場合だと、例えば子どもたちがいるなど状況が異なる。

なお、貧困については、その子どもに貧困が継承されていくという実態が実際にあるわけで、そうすると、一時的な救済も絶対に必要だとは思いますが、長期的に見て、その人たちが誇りを持って働けるとか、そういう貧困を固定化させないための仕組みづくりを次のステップとして考えなければいけない。その際、社会保障制度の仕組み全体を考えなければならない。やはり雇用保険とか年金制度というものも前提条件が変わったということにおいて、より時代にあったすべての制度が整合的な仕組みを考える時期に来ているのではないかという意味で伺った。

(木村先生) 年金に非正規雇用も入れるというのは、先生がおっしゃったような感じだと思うが、私たちが想定した対象は、雇用保険の適用外か適用されても基本手当が低い人が多い。また、先生がおっしゃるように、貧困の連鎖は日本のいたるところで見られる。私は日本全国 70 か所に行ったけれども、貧困の連鎖はもう実際に起こっている。

それをどう断ち切ったらいいのかという問題意識の下で、自立するということ、どうやってクライアントと共有していったらいいのかということを考えて取り組んでいる。したがって先生と問題意識は一緒だが、制度として我々は、集中的就労支援策として「有期保護制度」などを提示した。

なお、雇用保険についてはあまり活用してこなかった方が対象であったため、正直に言うと、大きなイシューにはならなかった。本日、お呼びいただくに当たり、方々のケースワーカーに電話して、やはり問題があるということを感じた。

(八代会長) 今の雇用保険を前提にすれば御指摘のとおりだが、このワーキングプアと言われる問題は、非正規と結び付けて議論される面があるので、もっと非正規の人たちに対しても雇用保険を拡大していくという形で、対応できる部分がないのかと思うが。

(木村先生) それはあるだろう。私たちの問題意識で一番大きかったのは、やはり生活保護すれすれで、スキルもなく、非正規雇用で、所得等の上昇を見込むことが難しい、それをどう支援するかということであった。先生が指摘するように、非正規雇用者にも雇用保険を適応していけば、職を失った場合に自分で一生懸命仕事を探す間の生活費は何とかなるので、私たちの提唱する支援と一緒にできる。

(八代会長) それから、雇用保険だけではなくて、非正規雇用の人たちをもっと安定した雇用にしていくということが大事。今、非正規雇用対策というと、直ちに正社員にということになるが、例えばパートから派遣に、派遣から正社員にというステップ・バイ・ステップのルートをつくることも大事。



（木村先生） 現状止まりで、この不安定のまま一生終わるのかということは、全然ハッピーではない。見通しを立てられるということが非常に大事だと思う。

（八代会長） 生活保護と労働市場改革をどううまく結び付けるかということでもある。本日は木村先生から非常に貴重な意見をいただいた。木村先生には、できれば次回も御出席いただき、引き続き御示唆いただければと思う。

本日は、どうもありがとうございました。