

「悲憤慷慨」

教育学部一年 渡辺智哉

目次

1. 社会認識・理想社会像・問題意識
2. 現状分析
 - 2.1 現代の貧困とワーキングプア
 - 2.1-1 現代の貧困と格差拡大
 - (1) 貧困・格差
 - (2) 所得格差（厚生労働省『国民生活基礎調査』）
 - (3) ジニ係数（厚生労働省「所得再配分調査」）
 - (4) 完全失業率（総務省統計局「労働力調査」）
 - (5) 貧困率の状況
 - (6) 人々の意識
 - 2.1-2 ワーキングプアの増大
 - (1) ワーキングプアとは
 - (2) 雇用・就業形態の変化（正規職員・従業員以外の雇用者）
 - (3) 雇用形態別の賃金
 - (4) 教育訓練機会の格差
3. 原因分析
 - (1) 労働政策
 - (2) 非正規社員の割合が上昇している要因（企業）
 - (3) 社会保障政策
4. 政策
 - (1) 労働組合の結成・参加
 - (2) 最低賃金額を上げる
 - (3) 給付付き税額控除制度の導入
 - (4) 教育訓練機会の拡充
5. 参考文献・参考資料

1. 社会認識・理想社会像・問題意識

社会認識

現代は資本主義社会である。資本主義は自由競争を前提としている。日本においては戦後改革により、それまでの財閥による封建的な経営体制を打破して国内市場の形成と自由競争を促進したことで、1968年には世界第二位の経済大国に躍進した。

しかし、その後、1990年にバブルが崩壊し終身雇用・年功序列制といった日本的経営は転換を迫られた。バブル崩壊後に始まった正社員削減、サービス産製造業における現業員の非正規雇用への切り替えにより、就職難にあえぐ若年層のなかから登場した安定した職業に就けないフリーターや、真面目に働きながら貧困に喘ぐワーキングプアといった存在が目立つようになったこと、ジニ係数の拡大などを契機として、日本における格差社会・格差拡大が目立つようになった。

加えて、1990年代以降のグローバリゼーションの流れに対応して、政府・企業の主導も労働市場の規制緩和・自由化がすすめられた。派遣労働の段階的解禁はその表れであるが、その他のパートや契約社員も含め非正規雇用の全体に占める割合は、90年代後半以降一貫して増え続けている。これは労働者の視点から見ると、多様な就業形態を可能にするが、雇用の継続は不安定な状態でありキャリアアップの機会に乏しいうえ、雇用保険や社会保険といった社会保障も正規雇用者に比べて不十分であることが少なくない。

このように、労働市場の流動化と経済の長期停滞といった要因が複合的に絡み合いワーキングプアに代表される低賃金労働者が増えていった。

理想社会像・問題意識

私の理想社会像は「安心して暮らせる社会」である。安心とは他者からの承認により自己の存在に確信を抱いている状態である。これを得るためには、生活を営むうえで必要な衣食住が担保されていることに加え、他者からの承認が必要である。人は他者から認められることで、社会の中における自己を確かめることで安心感を抱くことができるのである。これらを踏まえて安心して暮らすとは、経済的に自立していることである。自立することにより人は自らの手で衣食住と他者からの承認を得ることができるのである。以上より主体的に人は衣食住を獲得し、他者からの承認を得て自らの存在に確信を抱き、安心を抱くことができるのである。

しかしながら、ワーキングプアは労働に従事しているにも関わらず生活保護水準以下の収入しか得られず安定した生活を営むことが困難であるうえに、雇用が不安定であるため他者からの承認を得ることが困難である。これは私の理想社会像に反する問題であり、ワーキングプアに問題意識を抱く。

2.現状分析

2.1 現代の貧困とワーキングプア

2.1-1 現代の貧困と格差拡大

(1) 貧困・格差の概要

「貧困」「格差」とは日常的に使われる言葉ではあるが、社会問題として取り上げられるときには、何をもって「格差」「貧困」というかは論者によって必ずしも一致するものではない。一般的に言えば、格差とは同類のもの間における差とされ、貧困とは貧しくて生活に困っているさまとされている。言葉自体は昔からある言葉ではあるが、問題とされるようになってきたのは1990年代後半からのことであり、ここ最近、よりクローズアップされる問題となっている。

1990年代前半以前の日本では、経済成長が続いていることもあって、「貧困」は多くの人には社会問題として十分認識されてこなかった。問題となる「貧困」といえば日本国内の問題ではなく、アフリカなどの発展途上国における飢餓のように、外国の、生命に危険を及ぼすような貧困問題であった。国内では「貧困」はあまり問題とされてこなかったため、国の統計としてなされていた低消費水準世帯推計も1965年を最後になされなくなってしまった。

同じく「格差」についても、「一億総中流」という言葉が示すように、国民の多くが自分を中流階級に属すると考えており、問題とされてこなかった。

しかし、1990年代前半のバブル景気崩壊と、その後の不況が長期に及ぶにつれて、人々の間に「格差」が広がってきていると認識されるようになってきた。

あらゆる人がすべて同じになるとは考えられないので「格差」自体はどの時代にも存在する。そのことから「格差」があること自体は悪いものとはないとされる。しかし、「格差」が広がりすぎることは社会を不安定にするものであり社会問題となることも認識されている。一方、「貧困」とは人々が生活に困っている状態なのであり、本来的に社会問題である。しかし、どこからが許容されない「格差」なのか。また存在が許されない「貧困」なのか。価値観を含む問題であり、明確な基準はない。

それでは、現代の日本の「格差」「貧困」はどのような状態なのか。以下、種々のデータから現状を見ていく。

(2) 所得格差（厚生労働省『国民生活基礎調査』）

「格差」を問題とする場合、主として経済的側面から語られることが多い。まず、収入において検討してみる。厚生労働省が行う国民生活基礎調査のなかでは、所得毎に全世帯を五等分し、その収入の比較を行っている。1992年から2006年にかけて全世帯平均年収は減少し、

併せてどの階層においても収入が減少している。しかし、収入の高い階層の減少率は、収入が低い階層と比べてより低くなっている。収入の高い層と低い層の収入は確実に広がっている。

図 1. 各階層の年収の変化（万円）

年度	第 I 階層	第 II 階層	第 III 階層	第 IV 階層	第 V 階層	平均
1992 年	155.5	356.5	546.9	780.1	1400.1	647.8
2006 年	129	289.8	455.1	682.3	1277.8	566.8
減少率	-20.50%	-23.00%	-20.00%	-14.30%	-9.60%	-14.30%

1992 年：厚生労働省平成 14 年国民生活基礎調査

2006 年：厚生労働省平成 19 年国民生活基礎調査¹

(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa13/dl/03.pdf>)

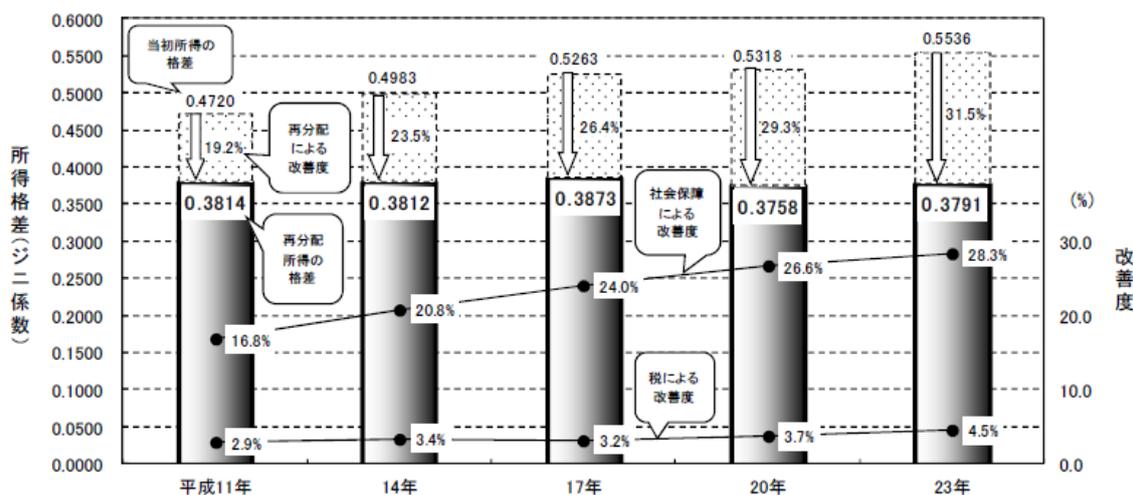
(3) ジニ係数（厚生労働省「所得再配分調査」）

ジニ係数とは、社会における所得配分の不平等さを図る数値である。人々が完全に平等である場合は 0、完全に不平等である場合は 1 となる。従って数値が上昇するほど不平等度が高いということになる。我が国の社会保障と税による所得再配分前の当初の所得のジニ係数は長期にわたって上昇傾向にあり 1999 年には 0.4720 だったジニ係数が 2011 年には 0.5536 と大きく上昇している。所得再配分後のジニ係数の上昇は、当然、それほどの上昇とはならないが、1990 年に 0.3643 だったジニ係数が 2005 年には 0.3873 と上昇している。

¹厚生労働省 国民生活基礎調査¹

(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa13/dl/03.pdf>)

図 2.ジニ係数の変化



注:平成11年の現物給付は医療のみであり、平成14年以降については医療、介護、保育である。

厚生労働省 所得再配分調査²

(http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12605000-Seisakutoukatsukan-Seisakuhyoukakanshitsu/h23hou_1.pdf)

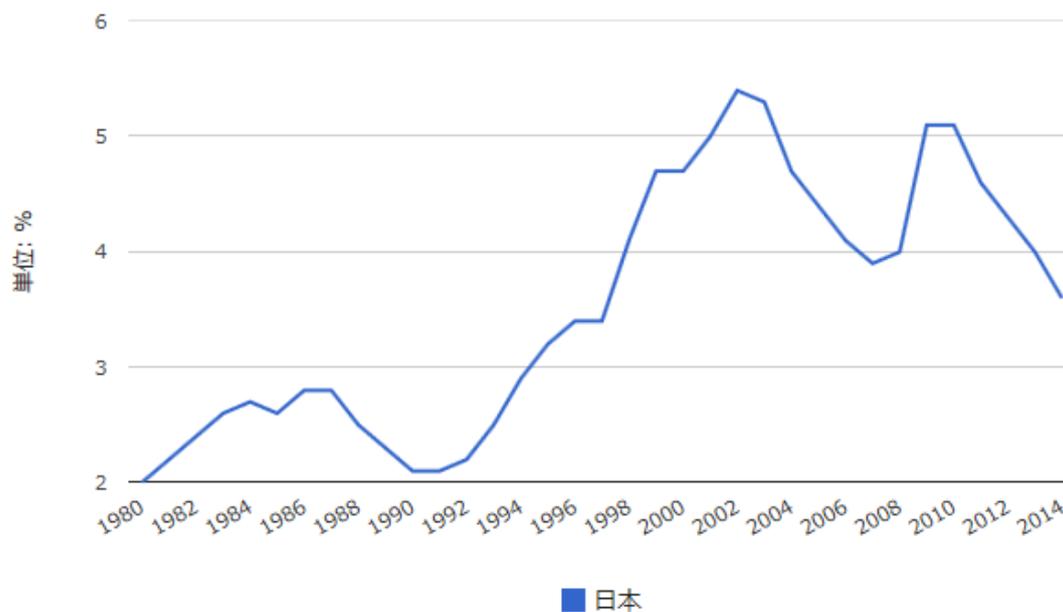
(4) 完全失業率 (総務省統計局「労働力調査」)

完全失業率とは「仕事がなく、仕事を探していたもので、仕事があればすぐにつける者」とされている。労働人口に対する完全失業者の割合が完全失業率である。完全失業率は1980年代は2%代で推移し、1990年、91年は2.1%であった。しかし、その後急速に上昇し、1995年には3%、1998年には4%、2001年には5%を突破した。2002年には5.4%にまで達し、完全失業者数も過去最高の359万人に達した。その後は減少してきたが2008年には4.0%と6年ぶりに増加に転じている。そして、世界同時不況後の2008年12月の完全失業率は4.4%と急増している。年齢階級別にみると、男女とも15～24歳がもっとも高く、男性は7.9%、女性は6.9%となっている。25～34歳を含めて若年労働者の失業率は完全失業率を上回っている。

²厚生労働省 所得再配分調査²

(http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12605000-Seisakutoukatsukan-Seisakuhyoukakanshitsu/h23hou_1.pdf)

図 3.完全失業率の推移



総務省統計局 労働力調査³

(<http://www.stat.go.jp/data/roudou/index.htm>)

(5) 貧困率の状況

平成24年の貧困線（等価可処分所得の中央値の半分）は122万円（名目値）となっており、「相対的貧困率」（貧困線に満たない世帯員の割合）は16.1%となっている。また、「子どもの貧困率」（17歳以下）は16.3%となっている。

「子どもがいる現役世帯」（世帯主が18歳以上65歳未満で子どもがいる世帯）の世帯員についてみると、15.1%となっており、そのうち「大人が一人」の世帯員では54.6%、「大人が二人以上」の世帯員では12.4%となっている。（図4、図5）

³総務省統計局 労働力調査³

(<http://www.stat.go.jp/data/roudou/index.htm>)

図 4.貧困率の年次推移

	昭和 60年	63	平成 3年	6	9	12	15	18	21	24
相対的貧困率	12.0	13.2	13.5	13.7	14.6	15.3	14.9	15.7	16.0	16.1
子どもの貧困率	10.9	12.9	12.8	12.1	13.4	14.5	13.7	14.2	15.7	16.3
子どもがいる現役世帯	10.3	11.9	11.7	11.2	12.2	13.1	12.5	12.2	14.6	15.1
大人が一人	54.5	51.4	50.1	53.2	63.1	58.2	58.7	54.3	50.8	54.6
大人が二人以上	9.6	11.1	10.8	10.2	10.8	11.5	10.5	10.2	12.7	12.4
名目値	万円	万円	万円	万円	万円	万円	万円	万円	万円	万円
中央値 (a)	216	227	270	289	297	274	260	254	250	244
貧困線 (a/2)	108	114	135	144	149	137	130	127	125	122
実質値 (昭和60年基準)										
中央値 (b)	216	226	246	255	259	240	233	228	224	221
貧困線 (b/2)	108	113	123	127	130	120	116	114	112	111

- 注：1) 平成6年の数値は、兵庫県を除いたものである。
 2) 貧困率は、OECDの作成基準に基づいて算出している。
 3) 大人とは18歳以上の者、子どもとは17歳以下の者をいい、現役世帯とは世帯主が18歳以上65歳未満の世帯をいう。
 4) 等価可処分所得金額不詳の世帯員は除く。
 5) 名目値とはその年の等価可処分所得をいい、実質値とはそれを昭和60年（1985年）を基準とした消費者物価指数（持家の帰属家賃を除く総合指数（平成22年基準））で調整したものである。

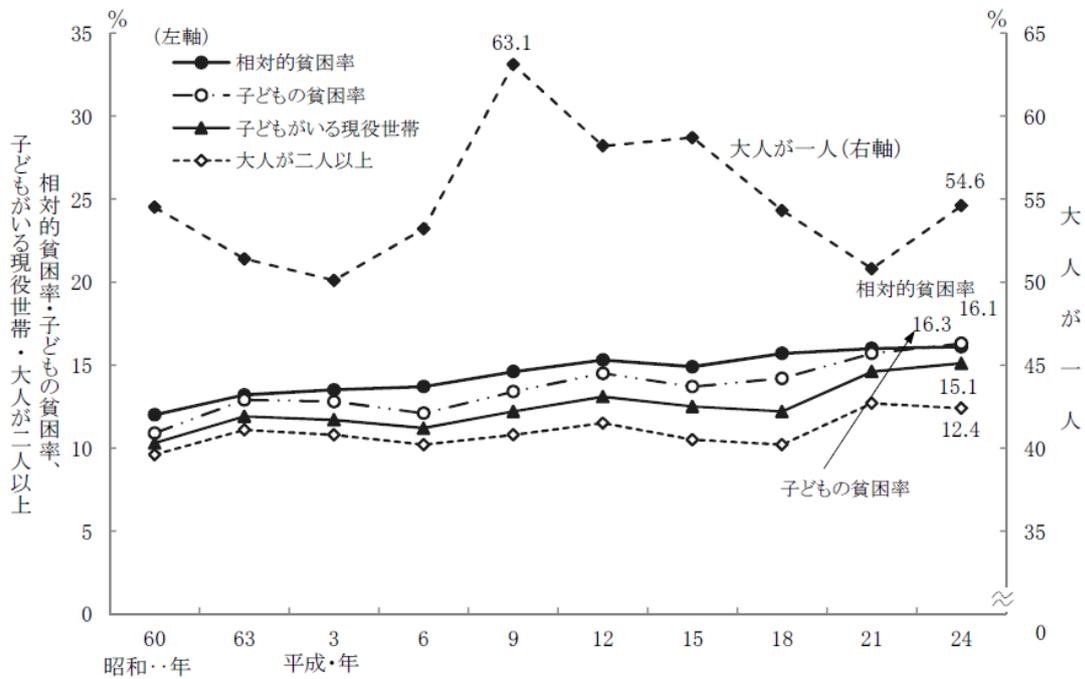
厚生労働省 国民生活基礎調査⁴

(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa13/dl/03.pdf>)

⁴厚生労働省 国民生活基礎調査

(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa13/dl/03.pdf>)

図 5. 貧困率の年次推移



- 注：1) 平成6年の数値は、兵庫県を除いたものである。
 2) 貧困率は、OECDの作成基準に基づいて算出している。
 3) 大人とは18歳以上の者、子どもとは17歳以下の者をいい、現役世帯とは世帯主が18歳以上65歳未満の世帯をいう。
 4) 等価可処分所得金額不詳の世帯員は除く。

厚生労働省 国民生活基礎調査⁵

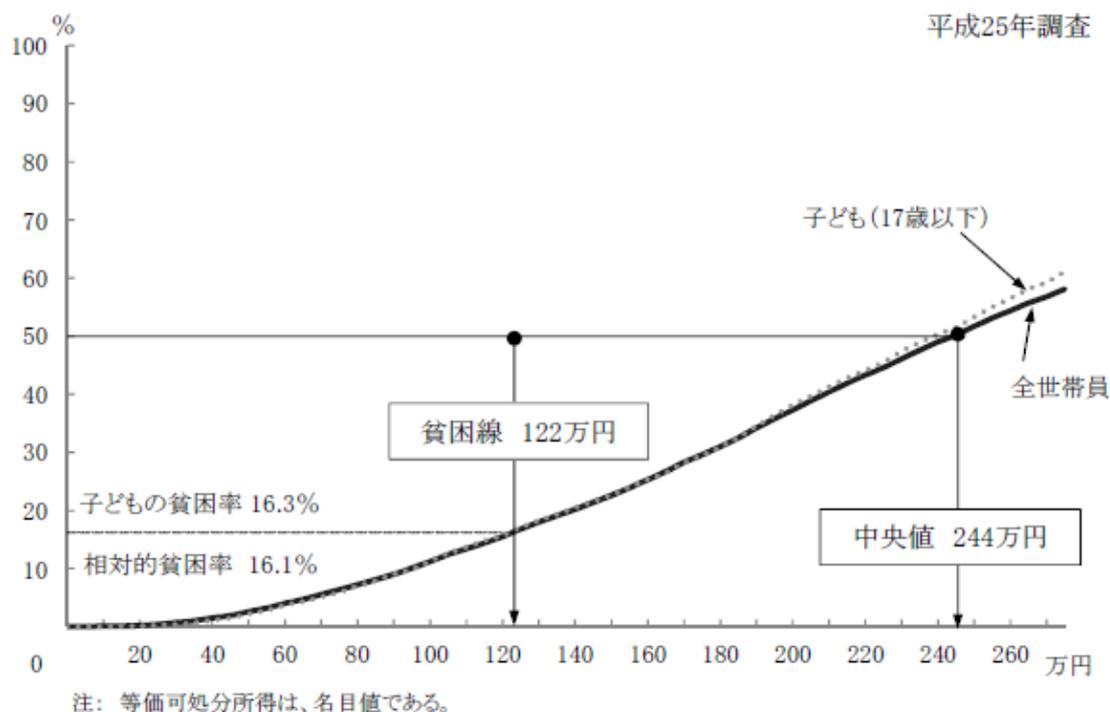
(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa13/dl/03.pdf>)

等価可処分所得金額別に世帯員数の累積度数分布をみると、「全世帯員」と「子ども（17歳以下）」は、ほぼ同様の分布となっている（図6）。

⁵厚生労働省 国民生活基礎調査

(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa13/dl/03.pdf>)

図 6. 等価可処分所得金額別にみた世帯員数の累積度数分布



厚生労働省 国民生活基礎調査⁶

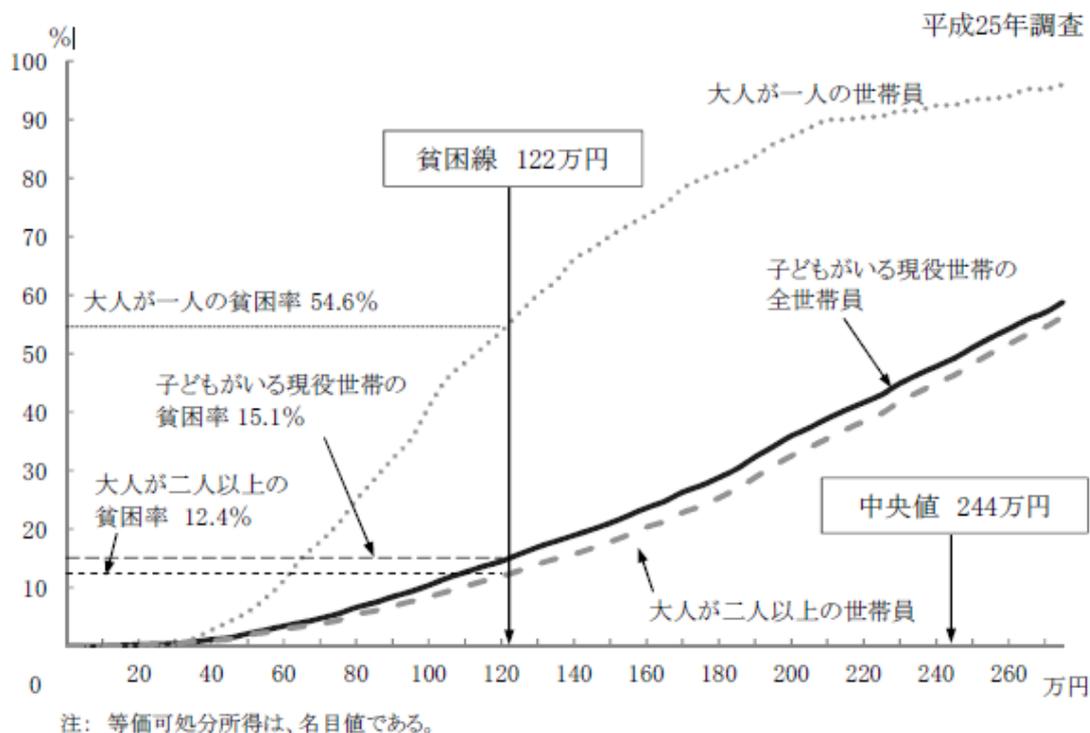
(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa13/dl/03.pdf>)

子どもがいる現役世帯の世帯員について累積度数分布をみると、「子どもがいる現役世帯の全世帯員」と「大人が二人以上の世帯員」は、ほぼ同様の分布となっている。また、「大人が一人の世帯員」は、等価可処分所得金額が30 万円台から170 万円台までに集中した分布となっている。(図7)

⁶厚生労働省 国民生活基礎調査

(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa13/dl/03.pdf>)

図 7. 子どもがいる現役世帯の等価可処分所得金額別にみた世帯員数の累積度数分布



厚生労働省 国民生活基礎調査⁷

(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa13/dl/03.pdf>)

(6)人々の意識

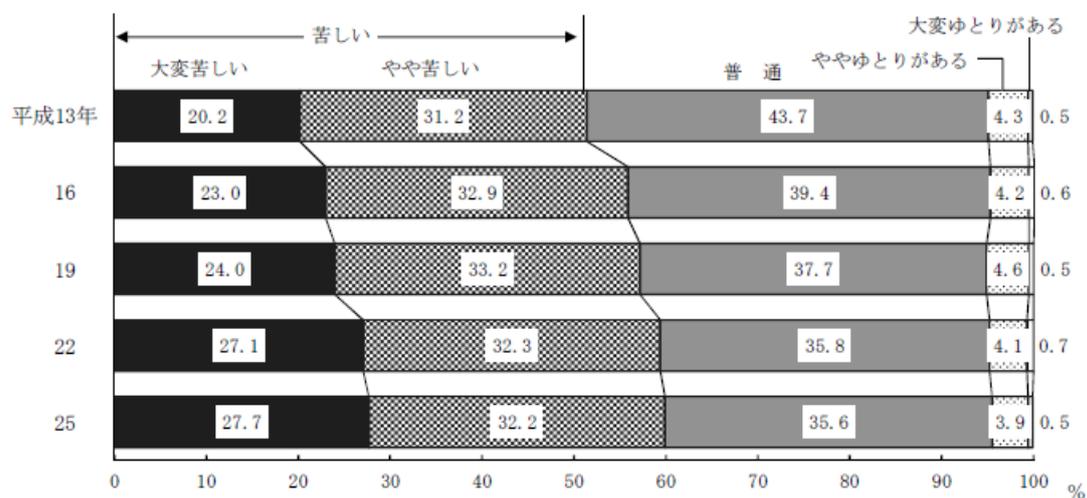
生活意識別に世帯数の構成割合をみると、「苦しい」（「大変苦しい」と「やや苦しい」）が59.9%、「普通」が35.6%となっている。年次推移をみると、「苦しい」と答えた世帯の割合は、近年、上昇傾向となっている。（図8）

1990年代初頭に生活が苦しいと感じているひとの割合は10%以下、やや苦しいと感じている人の割合も30%以下で、苦しいと感じている人の割合は併せて40%以下であった。しかし、その後は苦しいと感じている人の割合は増加を続け、1998年以降は50%を下回ることなく、過去最高を更新し続け2013年には59.9%であった。併せて生活を普通と感じている人の割合も減り続け、2013年には35.6%と過去最低となっている。

⁷厚生労働省 国民生活基礎調査

(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa13/dl/03.pdf>)

図 8. 生活意識別にみた世帯数の構成割合の年次推移



厚生労働省 国民生活基礎調査⁸

(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa13/dl/03.pdf>)

2.1-2 ワーキングプアの増大

(1) ワーキングプアとは

「働く貧困層」。近時、日本においても「ワーキングプア」という用語が用いられるようになったが、より明確な定義は確立しておらず、また政府も明確な定義づけはしていない。これまでに見られた典型的な失業者をはじめとする貧困層を意味するものではなく、一般的には、正社員として、あるいは正社員並みに働いても生活保護水準以下の収入しか得られない人たちのことを言うが、本稿においては「年収 200 万円以下の給与所得者」の意で用いることとする。

日本で一般的なワーキングプアの定義として用いられる年収 200 万円という基準は、生活保護水準が参考にされている。家族構成や年齢、収入状況や地域によっても支給金額は異なり一概に平均値を算出できないが、おおよそ 200 万円が生活保護水準とされている。また生活保護水準とは憲法で定められている「健康で文化的な最低限度の生活」を営む最低水準の金額であると考えられるが、200 万円以下で労働している人々が多く存在するということは、「健康で文化的な最低限度の生活」を送ることができていない人々も多く

⁸厚生労働省 国民生活基礎調査

(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa13/dl/03.pdf>)

存在することを示唆している。平成 21 年度の日本の平均年収が 406 万円 4 であるので、ワーキングプアはその半分以下の年収で生活していることになる。「各国のワーキングプアの定義」から OECD の貧困基準は「平均所得の 6 割以下」なので、この基準から考えてもワーキングプアは日本において貧困状態にあるといえる。

彼らの厳しい生活状況は、消費面からも窺える。総務省の「家計調査」によると、平成 21 年の総世帯のうち 2 人以上の世帯(平均世帯人員 3.11 人、世帯主の平均年齢 55.8 歳)の消費支出は 1 カ月平均 29 万 1737 円、年間 350 万 844 円となり、200 万円の基準の 1.75 倍である。つまり、2 人以上世帯の世帯主がワーキングプアである場合、生活することは非常に難しく、厳しい生活を余儀なくされていることがわかる。

賃金の推移をみると、厚生労働省の平成26年度賃金構造統計調査によると男女計295.7千円(年齢42.0歳、勤続11.9年)、男性326.0千円(年齢42.8歳、勤続13.3年)、女性232.6千円(年齢40.4歳、勤続9.1年)となっており、前年と比べると、男女計では0.7%、男性では0.9%、女性では0.2%それぞれ低下している(図9、図10)。

図 9. 性別賃金の対前年増減率の推移

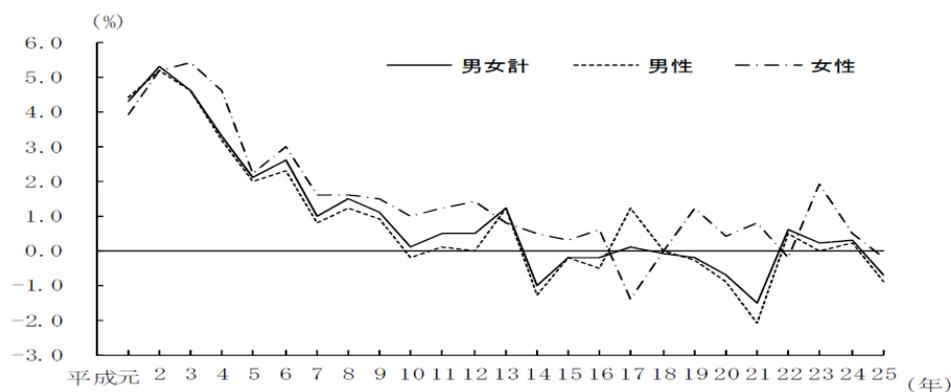


図 10. 性別賃金及び対前年増減率の推移

年	男女計		男性		女性	
	賃金 (千円)	対前年 増減率 (%)	賃金 (千円)	対前年 増減率 (%)	賃金 (千円)	対前年 増減率 (%)
平成元年	241.8	4.3	276.1	4.4	166.3	3.9
2	254.7	5.3	290.5	5.2	175.0	5.2
3	266.3	4.6	303.8	4.6	184.4	5.4
4	275.2	3.3	313.5	3.2	192.8	4.6
5	281.1	2.1	319.9	2.0	197.0	2.2
6	288.4	2.6	327.4	2.3	203.0	3.0
7	291.3	1.0	330.0	0.8	206.2	1.6
8	295.6	1.5	334.0	1.2	209.6	1.6
9	298.9	1.1	337.0	0.9	212.7	1.5
10	299.1	0.1	336.4	-0.2	214.9	1.0
11	300.6	0.5	336.7	0.1	217.5	1.2
12	302.2	0.5	336.8	0.0	220.6	1.4
13	305.8	1.2	340.7	1.2	222.4	0.8
14	302.6	-1.0	336.2	-1.3	223.6	0.5
15	302.1	-0.2	335.5	-0.2	224.2	0.3
16	301.6	-0.2	333.9	-0.5	225.6	0.6
17	302.0	0.1	337.8	1.2	222.5	-1.4
18	301.8	-0.1	337.7	-0.0	222.6	0.0
19	301.1	-0.2	336.7	-0.3	225.2	1.2
20	299.1	-0.7	333.7	-0.9	226.1	0.4
21	294.5	-1.5	326.8	-2.1	228.0	0.8
22	296.2	0.6	328.3	0.5	227.6	-0.2
23	296.8	0.2	328.3	0.0	231.9	1.9
24	297.7	0.3	329.0	0.2	233.1	0.5
25	295.7	-0.7	326.0	-0.9	232.6	-0.2
平成25年 年齢(歳)	42.0		42.8		40.4	
勤続年数(年)	11.9		13.3		9.1	

厚生労働省 平成25年賃金構造基本統計調査

(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/chingin/kouzou/z2013/d1/01.pdf>)

図 11. 累年比較（給与所得者の構成比）

性別・給与階級		年分										
		平成15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
男	100万円以下	2.2	2.3	2.5	2.7	2.7	2.9	3.1	2.6	2.9	3.2	3.2
	200 #	5.4	6.4	6.4	6.9	6.8	7.1	7.9	7.2	7.2	7.6	7.5
	300 #	11.1	11.3	11.5	12.0	11.8	12.3	14.1	13.6	13.8	13.5	13.4
	400 #	18.2	17.5	17.8	17.7	17.4	18.0	20.0	19.5	19.9	19.2	18.7
	500 #	17.8	18.0	17.6	17.2	17.1	17.2	17.3	18.0	17.7	17.4	17.1
	600 #	13.8	13.5	13.5	12.9	13.0	12.8	12.2	12.7	12.4	12.7	13.0
	700 #	9.4	9.2	9.1	9.1	9.2	8.8	7.9	8.2	8.1	8.2	8.4
	800 #	7.1	6.8	6.8	6.6	6.7	6.4	5.5	5.9	5.7	5.9	6.0
	900 #	4.6	4.6	4.5	4.5	4.6	4.4	3.8	3.8	3.8	3.8	4.0
	1,000 #	3.0	3.0	3.1	2.9	3.0	2.9	2.4	2.5	2.4	2.6	2.5
	1,500 #	5.7	5.5	5.4	5.6	5.8	5.5	4.4	4.4	4.5	4.3	4.5
	2,000 #	1.1	1.1	1.1	1.2	1.2	1.2	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0
	2,500 #	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
	2,500万円超	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4
	計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
女	100万円以下	16.2	16.4	16.7	16.5	16.6	16.7	17.7	15.9	17.1	16.8	17.6
	200 #	25.3	26.1	26.1	27.1	27.1	27.0	27.2	26.8	26.1	26.7	26.1
	300 #	23.6	23.0	22.7	22.4	22.3	22.7	22.8	23.5	22.9	22.4	21.8
	400 #	16.4	16.1	16.1	15.6	15.6	15.3	15.2	15.9	16.0	16.1	15.6
	500 #	8.9	8.6	8.7	8.8	8.8	8.5	8.2	8.8	8.6	8.6	8.9
	600 #	4.4	4.4	4.5	4.4	4.4	4.4	4.2	4.4	4.5	4.5	4.8
	700 #	1.9	1.9	2.0	2.1	2.1	2.1	1.8	2.0	2.0	2.0	2.2
	800 #	1.3	1.3	1.2	1.1	1.1	1.2	1.1	1.0	1.1	1.1	1.2
	900 #	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7
	1,000 #	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.4	0.4
	1,500 #	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7
	2,000 #	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
	2,500 #	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1
	2,500万円超	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
	計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
計	100万円以下	7.4	7.7	7.9	8.0	8.1	8.4	8.9	7.9	8.6	8.6	9.1
	200 #	12.8	14.0	13.9	14.8	14.7	14.9	15.6	15.0	14.8	15.3	15.0
	300 #	15.8	15.8	15.8	16.0	15.8	16.4	17.5	17.6	17.4	17.1	16.8
	400 #	17.5	17.0	17.2	16.9	16.7	16.9	18.1	18.1	18.4	18.0	17.4
	500 #	14.5	14.4	14.2	13.9	13.9	13.7	13.7	14.3	14.0	13.9	13.8
	600 #	10.3	10.1	10.1	9.6	9.7	9.5	9.0	9.4	9.2	9.4	9.6
	700 #	6.6	6.4	6.4	6.4	6.5	6.1	5.5	5.7	5.6	5.7	5.9
	800 #	4.9	4.7	4.6	4.5	4.5	4.3	3.8	3.9	3.9	4.0	4.0
	900 #	3.2	3.1	3.0	3.0	3.0	2.9	2.5	2.5	2.5	2.5	2.6
	1,000 #	2.0	2.0	2.1	2.0	2.0	1.9	1.6	1.6	1.6	1.7	1.7
	1,500 #	3.8	3.7	3.6	3.7	3.8	3.6	2.9	2.8	2.9	2.8	2.9
	2,000 #	0.7	0.8	0.7	0.8	0.8	0.8	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
	2,500 #	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
	2,500万円超	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
	計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(<http://www.nta.go.jp/kohyo/tokei/kokuzeicho/minkan2013/pdf/03.pdf>)

生活保護基準が「憲法 25 条が保障する健康で文化的な最低限の生活水準」を保障するのに足りうるのかについては議論があるが、一応具体的な数字として例示すると、2008 年度生活扶助基準による東京都区内の標準 3 人世帯の支給金額は月額 16 万 7170 円と提示され、これは年額にして約 220 万円となる。これを参考指標として、国税庁の民間給与実態統計調査を見ると、1996 年以降、各年の 1 年間の支給総額（給与・手当及び賞与の合計額をいい、給与所得控除前の収入金額で、通勤手当等の非課税分は含まない）の推移は図 11 のとおりであり、200 万円以下に該当する給与所得者は、2006 年においては全体で 22.8%、1023 万人にまで増加している。また、この国税庁の調査は給与所得者を対象としているため、いわゆる日雇い労働者、あるいは源泉徴収がなされていない事業所での従業員等は含まれておらず、これらを含めるとワーキングプアの数はさらに増大する。

また、遠藤道夫氏の推計によれば、生活保護基準以下の勤労世帯も増加している。勤労世帯（就業中のほか、求職中の世帯を含む）中、生活保護基準以下の生活を営んでいる世帯（以下、「貧困世帯」という）の数および割合は 1997 年の 458 万世帯（12.8%）から 2007 年には 657 万世帯（19%）に増加している。（図 12.）

図 12. 貧困世帯、ワーキングプア世帯数の推計

	総世帯数(万)			貧困世帯数(万)			貧困率(%)		
	1997年	2002年	2007年	1997年	2002年	2007年	1997年	2002年	2007年
賃金・給与が主な世帯	3069.5	3014.8	3148.4	389.9	552.0	588.1	12.7	18.2	18.7
農業収入が主な世帯	78.1	65.5	57.4	11.8	12.4	11.4	15.1	19.0	19.9
農業収入以外の事業収入が主な世帯	380.6	342.3	307.8	38.3	54.0	50.2	10.1	15.8	16.3
内職収入が主な世帯	3.1	2.9	2.3	1.8	1.9	1.5	58.1	65.5	65.2
家賃・地代が主な世帯	37.1	43.6	45.9	2.4	3.6	3.2	6.5	8.3	7.0
利子・配当が主な世帯	4.0	3.2	6.9	1.5	1.8	2.8	37.5	56.3	40.6
年金・恩給が主な世帯	726.7	1053.5	1255.2	180.4	278.6	318.7	24.8	26.4	25.4
雇用保険が主な世帯	17.2	38.6	14.9	5.2	13.4	6.6	30.2	34.7	44.3
仕送りが主な世帯	185.9	184.5	158.0	75.5	99.7	94.4	40.6	54.0	59.7
その他の収入が主な世帯	81.3	133.2	142.3	49.2	87.7	88.5	60.5	65.8	62.2
計	4625.0	4960.5	5225.2	756.0	1105.1	1165.4	16.3	22.3	22.3
うち 勤労世帯	3569.2	3517.6	3557.2	458.4	656.5	674.8	12.8	18.7	19.0

（遠藤道夫氏による若年雇用状況及び日本型雇用の解体についての資料解説より作成）

さらに、子育てワーキングプア世帯も増加している。①夫婦と子供、②夫婦と子供、親、③母子のみの 3 類型で、18 歳未満の子がいる世帯の 90.5% を占める。この 3 類型中、①及び②では夫の有業率は 97.8% であり、③の母親の有業率も 80% を超えている。この 3 類型の貧困世帯数は 2007 年には合計 310 万世帯であり、3 類型合計中の貧困世帯の割合は 1997 年には 21.5% であったのが 2007 年には 29.4% まで増加している。（図 13.）

図 13.18 歳未満の子がいる3つの主な家族類型の貧困率

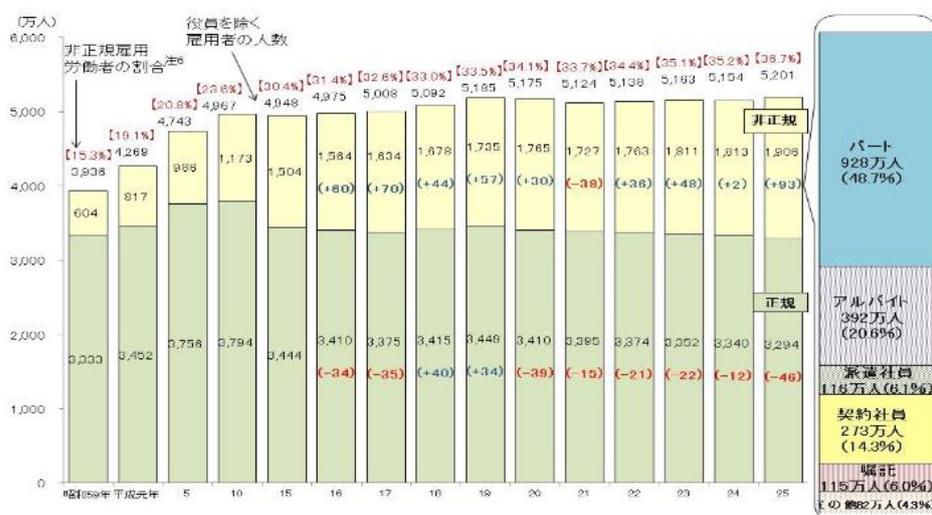
	総世帯数(万)			貧困世帯数(万)			貧困率(%)		
	1997年	2002年	2007年	1997年	2002年	2007年	1997年	2002年	2007年
夫婦と子	8567.0	8638.9	8432.1	1797.6	2412.7	2283.6	21.0	27.9	27.1
母子	387.0	528.4	606.7	295.8	436.5	503.5	76.4	82.6	83.0
夫婦・子・親	2572.0	2073.5	1517.2	346.7	346.7	311.1	13.5	20.8	20.5
三類系計	11526.0	11260.8	10556.0	2440.1	3280.5	3098.2	21.5	29.1	29.4

(遠藤道夫氏による若年雇用状況及び日本型雇用の解体についての資料解説より作成)

(2) 雇用・就業形態の変化(正規職員・従業員以外の雇用者)

雇用形態別の雇用数の動向をみると、1980年代以降、正規の職員・従業員の割合は全勝傾向にあり、パート・派遣・契約社員等正規以外の職員・従業員の割合が増加している。厚生労働白書によれば、正規以外の従業員の数、1987年に711万人、1997年に1152万人、2007年には1732万人、2013年では1908万人と増加している。うちアルバイトは増減を繰り返すが、パート・アルバイト以外の派遣・契約社員等が大幅に増加した。

図 14. 正規雇用と非正規雇用労働者の推移



(資料出所) 平成10年までは総務省「労働力調査(特別調査)」(2月調査)長期時系列表9、平成15年以降は総務省「労働力調査(詳細結果)」(年平均)長期時系列表10

- (注) 1) 平成17年から平成23年までの数値は、平成22年国勢調査の確定人口に基づく推計人口(新基準)に切替え集計した値。
- 2) 平成23年の数値、割合及び前年差は、被災3県の補完推計値を用いて計算した値。
- 3) 雇用形態の区分は、勤め先での「呼称」によるもの。
- 4) 正規雇用労働者: 勤め先での呼称が「正規の職員・従業員」である者。
- 5) 非正規雇用労働者: 勤め先での呼称が「パート」「アルバイト」「労働者派遣事業所の派遣社員」「契約社員」「嘱託」「その他」である者。
- 6) 割合は、正規雇用労働者と非正規雇用労働者の合計に占める割合。

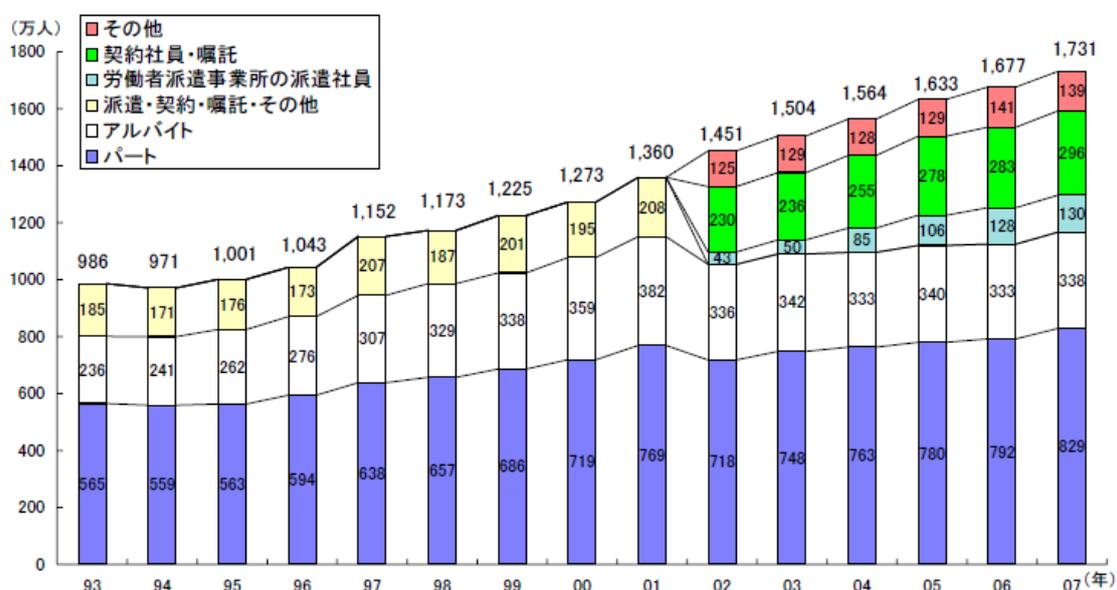
厚生労働省 厚生労働白書⁹

⁹厚生労働省 厚生労働白書

(<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/13/>)

特に若年者（15～34 歳）については、正規以外の職員・従業員の職に就く者の割合は、平成 15（2003）年まで大きく上昇した後、図 15 のとおり、現在までも高止まりの状況にある。厚生労働白書によれば、いわゆるフリーター人数を年齢階級別にみると、むしろ 25～34 歳の年長組が、15～24 歳層よりも多く、前者に含まれる男性が一般的に過程を持つ年代であることを踏まえると、問題は深刻である。厚生労働省が行った調査によりフリーター経験に関する企業の評価を見ると、約 3 割が「マイナスに評価する」と回答、「プラスに評価する」と回答したのはわずか 3.6%にとどまり、不安定就労から抜け出すことが困難になっている。

図 15.パート、派遣、契約社員等の推移



(資料出所)総務省統計局「労働力調査特別調査」、「労働力調査(詳細結果)」

(注)1 1993年～2001年は各年2月、2002年～2006年は年平均、2007年は1～3月、4～6月、7～9月平均の平均。

2 2002年以降「派遣・契約・嘱託・その他」が「労働者派遣事業所の派遣社員」、「契約社員・嘱託」、「その他」に細分化されている。

総務省統計局「労働力調査特別調査」「労働力調査」¹⁰

(<http://www.stat.go.jp/data/routoku/>)

(3) 雇用形態別の賃金

次に雇用形態別の賃金階級を比較すると、総務省統計局による「労働調査詳細集計」によ

(<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/13/>)

¹⁰総務省統計局「労働力調査特別調査」「労働力調査」¹⁰

(<http://www.stat.go.jp/data/routoku/>)

れば、図 16 に示すとおり、正規の職員・従業員は 300 万円を超える者の割合が最も多いが、一方で正規以外の職員・従業員は 200 万円未満の収入しか得られない者が 50%を超えている。

図 16.雇用形態別にみた年収比較とその推移

		平成15年			平成16年			平成17年			平成18年			平成19年		
		雇用者 (役員 を除く)	正規の 職員・ 従業員	非正規の 職員・ 従業員												
男	総数	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	100万円未満	6.1	1.5	31.2	5.7	1.2	28.4	6.0	1.3	28.3	6.0	1.3	27.8	5.9	1.2	27.5
	100～199万円	9.6	6.1	28.6	9.5	5.7	28.8	9.6	5.5	28.5	9.8	5.6	29.0	10.1	5.7	29.6
	200～299万円	15.4	14.9	17.8	15.0	14.2	19.1	15.2	14.2	20.0	15.9	14.8	20.7	15.9	14.8	20.8
	300～399万円	18.1	19.6	9.9	18.3	19.7	11.0	18.1	19.5	11.4	18.3	19.8	11.5	18.0	19.6	11.1
	400～499万円	15.3	17.2	4.8	15.2	17.1	5.3	15.3	17.5	5.5	15.0	17.3	4.6	15.2	17.4	5.0
	500～699万円	18.2	20.9	3.9	18.9	21.7	4.2	18.5	21.7	3.5	18.1	21.2	3.6	17.8	21.1	3.4
	700～999万円	13.2	15.1	2.8	13.2	15.4	2.4	13.1	15.4	2.2	12.8	15.2	2.2	13.0	15.5	2.1
1000～1499万円	3.6	4.1	0.7	3.8	4.3	0.7	3.7	4.3	0.6	3.6	4.3	0.6	3.5	4.1	0.4	
1500万円以上	0.5	0.6	0.2	0.5	0.6	0.2	0.5	0.6	0.0	0.5	0.6	0.0	0.6	0.7	0.2	
女	総数	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	100万円未満	30.5	6.1	54.5	29.7	5.6	52.3	29.4	5.4	51.1	28.8	6.0	49.2	28.9	5.6	49.0
	100～199万円	28.1	22.2	34.0	28.5	21.8	34.9	29.4	21.4	36.7	29.6	21.1	37.3	29.5	21.0	36.9
	200～299万円	18.4	28.7	8.3	18.4	28.1	9.3	17.9	27.8	9.0	18.9	28.8	10.0	18.6	28.6	10.0
	300～399万円	10.9	19.9	2.1	10.7	19.6	2.3	10.9	20.4	2.3	10.6	19.9	2.4	10.6	19.5	2.8
	400～499万円	5.1	9.7	0.5	5.5	10.7	0.7	5.4	10.7	0.5	5.4	10.6	0.7	5.5	11.0	0.7
	500～699万円	4.4	8.6	0.4	4.7	9.3	0.4	4.6	9.5	0.3	4.3	8.8	0.4	4.6	9.6	0.4
	700～999万円	2.3	4.3	0.2	2.2	4.5	0.1	2.1	4.2	0.1	2.1	4.3	0.1	2.0	4.2	0.1
1000～1499万円	0.2	0.4	0.0	0.2	0.4	0.0	0.2	0.5	0.0	0.2	0.4	0.0	0.2	0.5	0.0	
1500万円以上	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	

(注) 割合は、内訳の合計に対するものである。

総務省統計局 労働力調査詳細調査

(<http://www.stat.go.jp/data/roudou/report/2007/dt/pdf/summary.pdf>)

また、厚生労働省の賃金構造基本統計調査によれば、正規以外の職員・従業員は、正規の職員・従業員と比較して、2013年の賃金は62%にしか届いていない。

図 17.雇用形態、性、年齢階級別賃金、対前年増減率及び雇用形態間賃金格差

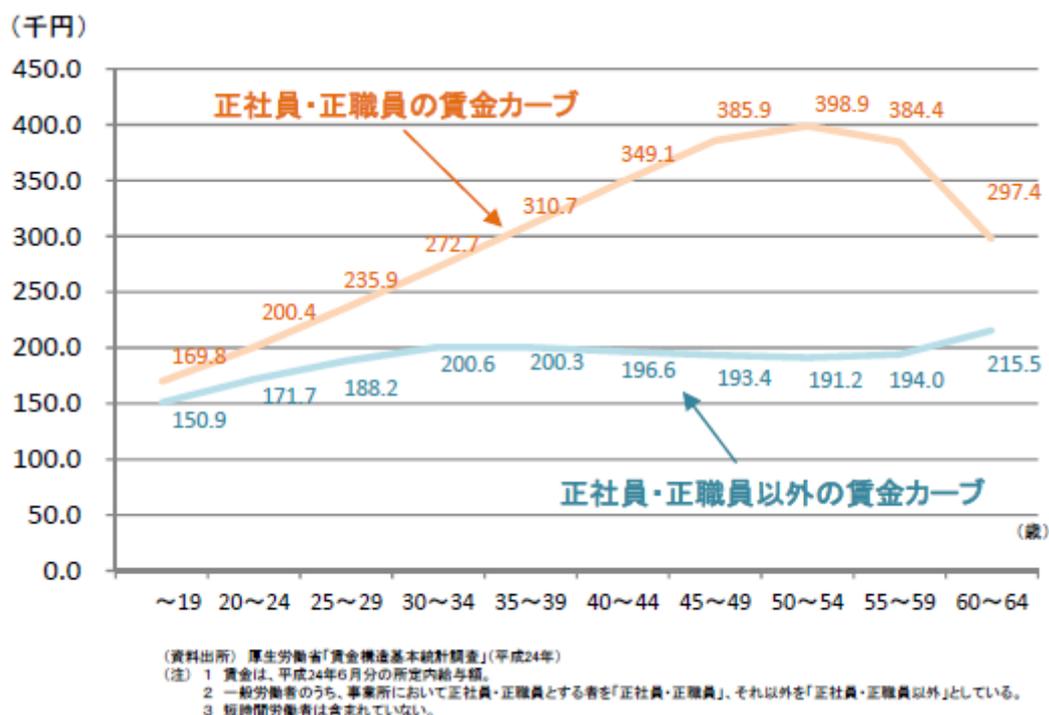
年齢階級	男女計					男性					女性				
	正社員・ 正職員		正社員・ 正職員以外		雇用 形態間 賃金 格差 (正社員・正 職員=100)	正社員・ 正職員		正社員・ 正職員以外		雇用 形態間 賃金 格差 (正社員・正 職員=100)	正社員・ 正職員		正社員・ 正職員以外		雇用 形態間 賃金 格差 (正社員・正 職員=100)
	賃金 (千円)	対前年 増減率 (%)	賃金 (千円)	対前年 増減率 (%)		賃金 (千円)	対前年 増減率 (%)	賃金 (千円)	対前年 増減率 (%)		賃金 (千円)	対前年 増減率 (%)	賃金 (千円)	対前年 増減率 (%)	
年齢計	314.7	-0.7	195.3	-0.6	62 (62)	340.4	-1.0	216.9	-0.7	64 (64)	251.8	-0.2	173.9	-0.5	69 (69)
20～24歳	200.9	0.2	168.2	-2.0	84 (86)	205.0	0.4	172.3	-3.3	84 (87)	196.2	0.1	164.9	-0.6	84 (85)
25～29	235.1	-0.3	188.0	-0.1	80 (80)	242.4	0.0	196.1	-0.9	81 (82)	223.0	-1.1	179.2	-0.1	80 (80)
30～34	270.4	-0.8	197.8	-1.4	73 (74)	281.9	-1.1	213.0	-1.7	76 (76)	243.2	-0.7	183.4	-1.3	75 (76)
35～39	306.0	-1.5	198.6	-0.8	65 (64)	321.5	-1.8	222.4	0.9	69 (67)	262.8	0.3	181.2	-1.7	69 (70)
40～44	342.1	-2.0	195.8	-0.4	57 (56)	365.5	-2.2	226.3	2.4	62 (59)	272.3	-2.2	177.7	-1.4	65 (65)
45～49	378.3	-2.0	192.4	-0.5	51 (50)	409.5	-2.6	224.3	-0.6	55 (54)	286.7	0.4	174.7	-0.6	61 (61)
50～54	394.7	-1.1	193.8	1.4	49 (48)	431.8	-1.5	229.0	-0.0	53 (52)	285.2	0.2	173.5	2.2	61 (60)
55～59	380.3	-1.1	191.5	-1.3	50 (50)	412.4	-1.4	225.4	0.1	55 (54)	279.4	2.6	165.5	-1.1	59 (61)
60～64	300.8	1.1	215.6	0.0	72 (72)	318.0	2.2	234.5	-0.4	74 (76)	248.3	-2.7	167.9	1.8	68 (65)
65～69	296.4	5.3	195.3	-1.4	66 (70)	313.4	6.1	207.1	-3.5	66 (73)	248.0	1.2	159.9	3.4	64 (63)
年齢(歳)	41.4		45.5			42.2		47.4			39.4		43.5		
勤続年数(年)	12.9		7.1			14.0		8.0			10.1		6.3		

注: ()内は、平成24年の数値である。

平成 25 年賃金構造基本統計調査（全国）結果の概況

(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/chingin/kouzou/z2013/index.html>)

図 18.正社員・正職員及び正社員・正職員（非正規）の賃金比較



厚生労働省 厚生労働白書

(<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/13/>)

(4) 教育訓練機会の格差

厳しい経済状況の中で優位性を確保しようとする企業の動きや、それに対応しようとする政府の規制緩和といった要因によって就業形態の多様化が進行している。その結果、非正規雇用者が全雇用者の1/3を占めるまでになった。それに伴って、正規雇用者と非正規雇用者の間には、賃金格差だけではなくキャリア形成を進めるうえで重要な教育訓練の受講機会にも格差が広がっている。労働政策研究・研修機構が実施した「ものづくり産業における人材の確保と育成に関する調査¹¹」によると、技能者・技術者として働く正規社員に対して何らかの方法で教育訓練を実施している事業所の割合は、非正規社員に対して教育訓練を実施している割合の約1.3倍になっている。

事業所が実施している教育訓練の方法についてしてみると、非正規社員に対しては、「必

¹¹ ものづくり産業における人材の確保と育成に関する調査
(<http://www.jil.go.jp/press/documents/20080205.pdf>)

要に応じて OJT¹²を実施」、「指導者を決めるなど計画的 OJT を実施」、「改善提案や小集団活動への参加」といった方法が主流で、「外部の教育訓練機関が実施している研修を受講」、「事業所内での研修を受講」といった OFF-JT¹³を実施している割合は非常に少ない。一方、正規社員に対しては、「計画的 OJT」、「上司や先輩による OJT」、「外部の教育訓練機関等が実施している研修を受講」、「事業所内での研修を受講」といった方法での実施が高い割合を占めている。とりわけ最近では、計画的 OJT や外部の教育訓練機関等の研修、事業所内での研修といった OFF-JT を重視する傾向にある。

このような両者の教育訓練方法の違いは、仕事の内容と深くかかわっている。

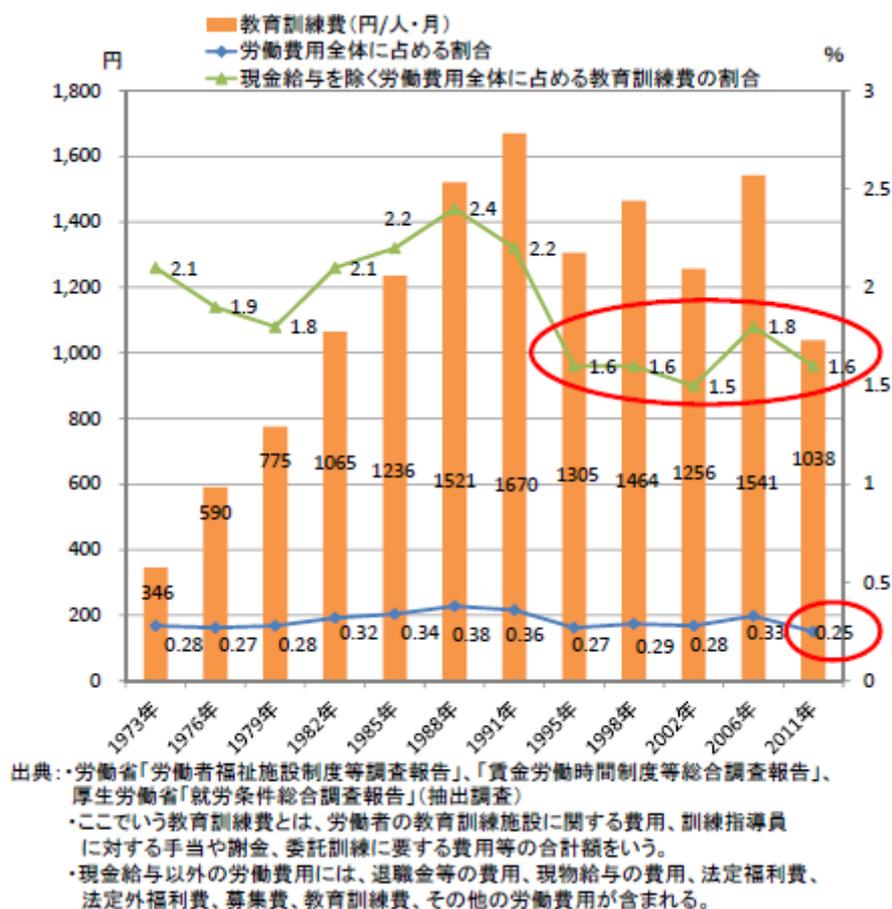
技能者・技術者として働くものが担当する業務をみると、主に正規雇用社員が担当する業務は、「工程の設定や切り替えの仕事」「機械の故障や工程のトラブルなどへの対応を伴う仕事」、「生産設備や機械の保守・管理に関わる仕事」、「技能習得に 3 年以上の経験を要する仕事」、「NC 機や MC のプログラミング」、「設計業務 (CAD/CAM)」である。一方、非正規労働社員が担当する業務は、「1 週間程度の経験や訓練でこなせる仕事」、「加工・組立・充填の仕事」、「運搬の仕事」、「製品・部品の検査・試験」である。また、図 19 より、90 年代以降は教育訓練費は低下・横ばい傾向にある。さらに、図 20 より OFF-JT および計画的な OJT とともに、企業規模が高くなるほど樹脂率が高くなっており、正社員と比較して非正社員への能力開発機会は乏しい。

このように両者が担当する仕事には、その内容・難易度の面で大きな違いがある。非正規社員の仕事は、単純な仕事、正規社員の補助的な仕事を中心に、キャリアの積み上げを図ることが難しく、また、教育訓練もこれらの仕事がこなせる上で必要な最小限のものに限られている。

¹² OJT (On-the-Job Training) とは企業内で行われる企業内教育・教育訓練手法のひとつ。

¹³ OFF-JT (Off-the-Job Training) 職場外訓練の略。講習会や研修会を開き、OJT では習得できない知識や技術を教育すること。

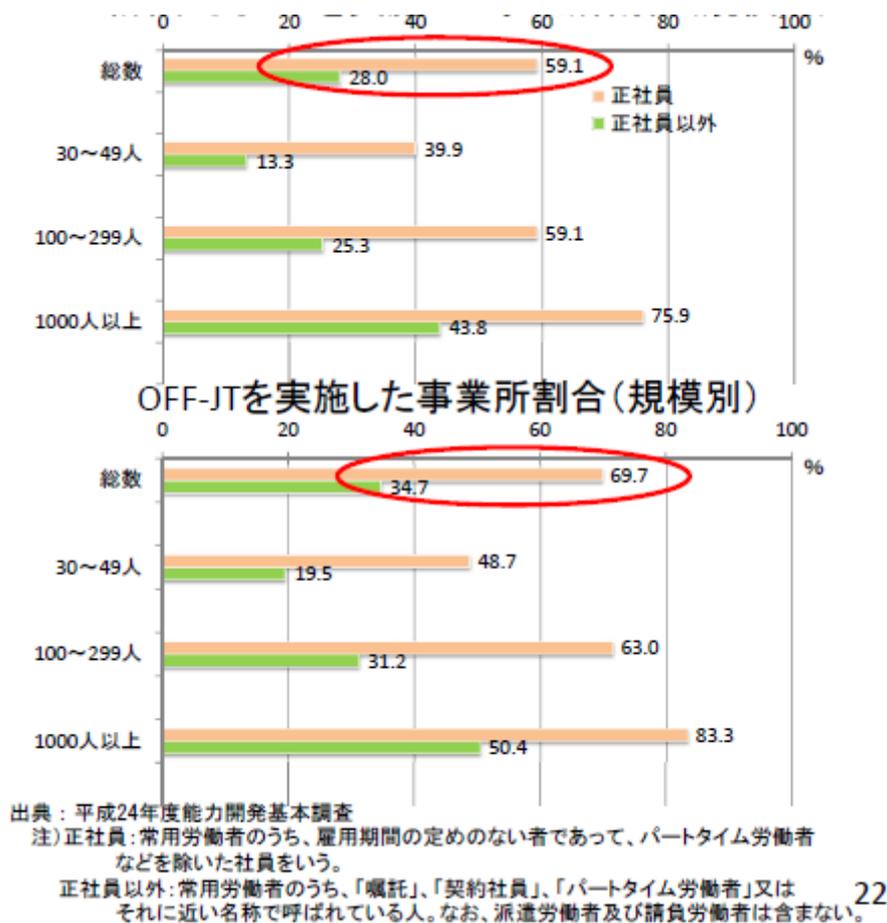
図 19.企業の支出する教育訓練費の推移



厚生労働省 厚生労働白書

(<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/13/>)

図 20.計画的な OJT を実施した事業所割合（規模別）・OFF-JT を実施した事業所割合（規模別）



厚生労働省 厚生労働白書

(<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/13/>)

3.原因分析

ワーキングプアに落ち込む人々が増大した主たる要因は、市場の障害物や成長を抑制するものを取り除くという「市場中心主義」のもとにおける「規制緩和」と政府活動の見直し（「小さな政府」「官から民へ」）を進めた日本政府の「構造改革」政策にある。

すなわち、第一に経済のグローバル化により資本や労働力の国境を越えた移動が活発化し、製造業においては産業の空洞化の動きが現れ、日本企業が長期にわたる業績不振に陥

る中で、国際競争に打ち勝つことを理由に、労働分野においては「規制緩和」がすすめられ労働基準が切り下げられた。また、第二に「小さな政府」への政府活動の見直しにより、社会保障分野ではもともと勤労世帯を支えるセーフティーネットが脆弱であったところに追い打ちをかけるように、社会保障費の抑制と負担増が進められた。

(1) 非正規社員の割合が上昇している要因（企業）

事業者が非正規社員の割合の高めている理由では、労務コストの削減のためが最も多く約8割を占めている¹⁴。企業規模1000人以上の事業所では91.2%である。また、厚生労働省平成22年「就業実態の多様化に関する総合実態調査報告¹⁵」によれば、「非正規雇用を活用する理由」としては、「賃金節約のため」(51.7%)、「一日、週の仕事に繁閑に対応するため」(28%)、「景気動向に応じて雇用量を調節するため」(26.5%)、「賃金以外の労務コストの節約のため」(22.5%)などが上位となっている。

日本経済団体連合会「2008年春季労使交渉に関するトップ・マネジメントのアンケート調査¹⁶」によると、「今後の雇用形態の組み合わせ」については「長期労働者中心だが、パート・派遣労働等の比率を拡大する」(52%)が、「今後も長期雇用労働者を中心とする」(29.2%)を上回っており、「長期雇用労働者は中核業務のみとする」(14.8%)と合わせると企業はコスト削減のために一層非正規雇用を拡大していくことがわかる。

(2) 労働政策

1980年代に財界や政府が推し進めてきた労働力流動化・多様化・弾力化政策は、1990年代の規制緩和の流れの中で一気に加速化され、それまで我が国を代表するとされてきた日本型雇用慣行が、一転して不効率で時代遅れのシステムとして総攻撃の対象になった。それを端的に示すのが、1995年に日経連が発表した「新時代の『日本的経営』」であり、そこでは長期継続型雇用を減少させ、有期である専門職型や雇用柔軟型を増大させるという財界の基礎戦略が示されていた。その結果、1984年には85%であった長期継続型雇用の正規労働者が2007年には64.4%にまで減少する一方で、非正規雇用者は15%から35.5%にまで増大し¹⁷、正規労働者を中心とする働き過ぎ・過労死がクローズアップされ、格差やワーキングプアが社会的問題となっていた。

そもそも日本型雇用慣行とは、終身雇用と年功序列待遇を内容とする大・中堅企業、公

¹⁴ 独立行政法人 労働政策研究・研修機構「多様化する就業形態の下での人事戦略と労働者の意識に関する調査」2006年

(<http://www.jil.go.jp/press/documents/20060714.pdf>)

¹⁵ 厚生労働省平成22年「就業実態の多様化に関する総合実態調査報告」

(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/koyou/keitai/10/index.html>)

¹⁶ 2008年春季労使交渉に関するトップ・マネジメントのアンケート調査

(<https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2008/066.pdf>)

¹⁷ 総務省就業構造基本調査結果より

(<http://www.stat.go.jp/data/shugyou/2012/>)

務員などにおいて典型的に営まれていた人事雇用管理のしくみである。これに日本特有の企業別組合を加えた 3 点セットが、高度経済成長期を経て石油危機以降の世界的不況・スタグフレーションのなかでも、日本経済が高い競争力を維持した秘密であるとして、80 年代から 90 年にかけて国際的に高く評価された。労働者は、このシステムの下でよほどのことがない限り定年までの雇用と家族を含む生活が保障され、職業能力の習得も企業内の OJT¹⁸や企業内訓練を通じて行われるのが通常であった。

国の労働政策も、このようなシステムを前提として展開されてきたため、社会的または公共的な教育訓練の比重は低く、社会に通用する職業的資格などの整備も不十分であり、雇用政策と社会保障との連携の欠如や低レベルの社会保障にお問題も放置されたままであった。またこのシステムでは、企業という閉鎖的な共同体の論理が支配しているため、法や契約の意識が一般社会以上に稀薄であり、基本的人権の侵害、性や思想信条による差別、家庭生活や命・健康を犠牲にした単身赴任や長時間・過密労働などが、日本特有の「企業社会」の弊害として指摘されてきた。

日本型雇用慣行は、このような前近代性や矛盾を内包するシステムであったが、労働者の雇用と生活を守るという役割を果たしてきたこともまた事実であった。しかし、終身雇用といっても、それはあくまでも観光にとまり法規範として確立されたものではなく、企業の必要によっていつでも変更される可能性を秘めていた。実際、90 年代の規制緩和の流れの中で堰を切ったように中高年・正社員・管理職にたいするリストラが進行し、整理解雇、若年定年制の導入、配転・出向や労働条件の切り下げ、退職強要などが横行した。また、企業は正社員の採用を抑制するようになり、そのあとを契約社員、派遣、請負などの非正規労働者をもってあててようになっていった。

このような動きと軌を一にして、80 年代後半から 90 年代以降にかけて戦後労働法制の大改編が実現化した。戦後労働法制は、人間らしい生活を保障するためにたりうる労働条件の基準を法律で定めるという日本国憲法の要請を受けてたんじょうしたが、グローバル化の中で、そのような法規制は企業の競争力を阻害するものとしてその規制緩和が一気に進行したのである。しかし、その結果として生じている非正規労働者の増大や格差・ワーキングプア問題の解決は国民的課題となっている。

労働分野を含む規制緩和は、1980 年代以降、新自由主義に主導されアメリカ、イギリス等で積極的に展開されてきた。日本でも、バブル崩壊後の 1993 年に出された平岩レポートが、経済的規制は原則自由化、社会的規制も自己責任を適用して最小限に、と提言して新たな段階に入った。日経連は「新時代の『日本的経営』」を発表した翌年の 1996 年に「政府規制の撤廃・緩和要望について」を発表し、政府はこれを受ける形で翌 97 年に「規制緩和推進計画」を閣議決定した。その内容は①労働時間関係の規制緩和、②女子保護規定の撤廃、③労働者派遣についての対象業務のネガティブリスト化など制度の全面的見直しを

¹⁸ OJT (On-the-Job Training) : 企業内で行われる企業内教育・教育訓練手法のひとつ。

進める、④有料職業案内の大幅自由化と一層の規制緩和、といったものであった。

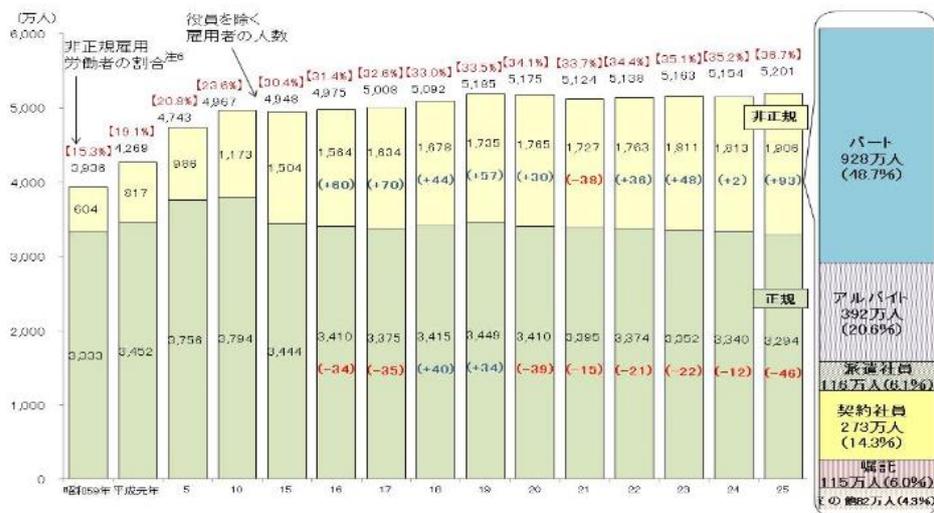
このように、1990年代の規制緩和は、企業に対する法的規制は悪であるとする市場原理にもとづいて展開されてきた。こうして労働分野での規制緩和が本格的に開始されることとなった。その結果、1984年には85%であった長期継続型雇用の正規労働者が2007年には64.4%にまで減少する一方で、非正規雇用者は15%から35.5%にまで増大し¹⁹、正規労働者を中心とする働き過ぎ・過労死がクローズアップされ、格差やワーキングプアが社会的問題となっていた。

2008にいたり、派遣労働がワーキングプアの根源ともなっていることへの世論の批判を受けて、政府は同年11月、労働者派遣法改正案を国会に上程した。

しかし、この政府案は①日雇派遣対策として30日以内の期限付き雇用労働者の派遣を原則禁止するにとどめるとともに、多くの例外業務を設け、むしろ日雇派遣を容認するような内容になっていること、②登録型派遣は禁止せず、その常用化について派遣元事業主に努力義務を課すにとどめたこと、③派遣労働者の待遇確保についても均等待遇を明記せず、単に派遣元事業主の努力義務に止めたこと、④いわゆるマージン規制についても上限規制はせず、平均的なマージン率の公開義務を課すに止めたこと、⑤グループ企業（親会社および連結子会社）内の派遣会社が当該グループ企業に人員を派遣するいわゆるグループ内派遣を8割までは適法とし、事実上追認する内容となっていたこと、⑥違法派遣・偽装請負などの受入を行った派遣先に対する規制として「雇用見なし」規定ではなく、雇用申込み勧告を行うに止めたことなど、違法状態と派遣労働者の低劣な労働条件を改善するにはほど遠いものとなっている。そのうえ、期間の定めのない雇用契約の派遣労働者については、雇用契約申込み義務の適用対象から除外する、事前面接を解禁するなど派遣労働者保護の観点に反する規制緩和も含まれている。

図 21. 正規雇用と非正規雇用労働者の推移

¹⁹ 総務省就業構造基本調査結果より
(<http://www.stat.go.jp/data/shugyou/2012/>)



(資料出所) 平成10年までは総務省「労働力調査(特別調査)」(2月調査)長期時系列表9、平成15年以降は総務省「労働力調査(詳細結果)」(年平均)長期時系列表10

- (注) 1) 平成17年から平成23年までの数値は、平成22年国勢調査の確定人口に基づく推計人口(新基準)に切替え集計した値。
 2) 平成23年の数値、割合及び前年差は、被災3県の補完推計値を用いて計算した値。
 3) 雇用形態の区分は、勤め先での「呼称」によるもの。
 4) 正規雇用労働者: 勤め先での呼称が「正規の職員・従業員」である者。
 5) 非正規雇用労働者: 勤め先での呼称が「パート」「アルバイト」「労働者派遣事業所の派遣社員」「契約社員」「嘱託」「その他」である者。
 6) 割合は、正規雇用労働者と非正規雇用労働者の合計に占める割合。

厚生労働省 厚生労働白書²⁰

(<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/13/>)

(3) 社会保障政策

ワーキングプア拡大の第三の要因は、勤労世帯を支える制度としてもともと脆弱であった社会保障制度が、社会保障費の抑制によってなおさら機能不全に陥っていることにある。

すなわち、1970年代初頭以来、日本政府の社会保障理念は一時的・恒久的な勤労不能世帯を社会保障の主たる対象としていた。高度経済成長が続くなか、新卒定期一括採用、企業内での技術訓練、長期雇用、年功序列型賃金という従来の日本型雇用が社会保障の一部をいわば肩代わりしていたため、社会保障制度の脆弱性はそれほど顕在化しなかったが、勤労世帯を支える制度としてはもともと極めて不十分なものであった。

その上に、構造改革政策は日本型雇用の解体や規制緩和によって非正規雇用を増大させ、社会保障への需要を大きく増加させながら、他方で社会保障そのものを大リストラの対象とし、骨太の方針を受けての雇用保険給付削減、児童扶養手当縮減等の給付削減や負担増による社会保障の抑制を進めてきた。そのため、社会保障の機能不全が一層進み、勤労収入の低下が生活の崩壊に直結するという構造が作られ、ワーキングプア拡大の要因となっている。

²⁰厚生労働省 厚生労働白書

(<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/13/>)

2001年4月に小泉純一郎内閣が発足した以後、構造改革として規制緩和が推し進められ、たほうでは「骨太の方針」の一環として社会保障費の抑制が強行されてきた。とりわけ、2002年から社会保障費における自然増を抑制するとして、毎年社会保障費を2200億円削減してきた。このことはあらゆる社会保障の分野におおきな矛盾を引き起こしている。

年金においては、2004年の改正により、保険料の引き上げと年金給付額の約性が決定された。我が国の年金制度は、相次ぐ給付抑制によって国民からの信頼を失い、国民年金において保険料を納めない対象者が増え、近年では約4割の保険料滞納ないし未納者が発生している。そのため、将来において無年金となる国民が数多く発生することになり、所得保障としての年金制度が破綻しかけているのである。

医療においても国民健康保険の保険料が引き上げられ、その結果として保険料負担が大きくなっている。保険料を払えないために被保険者証を取り上げられて、病院にかかれなまま手遅れとなる人が出ることが予想される。また、高齢者に対する医療費抑制の目的で自己負担比率を引き上げてきたが、2008年4月に施行された後期高齢者医療制度は、高齢者に対する診療の内容を制限するなどの差別的な医療制度であることから、国民の大きな反発を招いている。

児童手当にあつては、2003年に支給要件が狭められたり、支給額を減額する改正が行われ、例外措置がとられてはいるものの、2014年から減額されている。そのため、母子家庭世帯の生活がいつそう圧迫されている。

障害者福祉においても、2006年4月に施行された障害者自立支援法において福祉サービスを利用する場合、原則一律に1割の利用者負担が課せられることとなり、強い利用者抑制を招いている。障害のある人は、福祉制度を利用して外出しようとしても利用者負担を徴収されるし、就労支援事業によってわずかな収入を得ようとしても時には施設利用に伴いその収入を上回る利用者負担を徴収されるという、矛盾した事態が発生している。

生活保護においては、2004年以後高齢加算や母子加算（2010年度より復活）が順次に廃止されるという措置がとられてきたし、2007年度には生活保護基準の切り下げが行われようとした。また、我が国の生活保護制度は、本来の建前としては国民全体に対する健康で文化的な最低限度の生活保障という法の目的（生活保護法第1条）を掲げているにも関わらず、現実には稼働年齢層の者で何らかの理由で困窮している者がいても、そうした者に対する生活保護の適用を厳しくしていることも生活保護行政のあるべき姿をゆがめている一要因となっている。

こうした社会保障費の削減がいとまたやすく行われるのは、我が国における社会保障制度に大きな弱点があることを意味していると言わざるを得ない。それは、社会保障制度を利用しようとしても給付要件が厳しく制限されていたり、社会保障制度を利用しようとする者の権利性を確立してこなかったことの結果であるともいえる。

3.政策

3.1 労働組合の結成・参加

労働組合によって雇用と労働条件を守ることもワーキングプアから抜け出す1つの手段である。パートタイマーも労働者であるので当然労働組合を結成することができ、個人では雇用主と対等な交渉ができなくても、労働組合ならば雇用主と対等な交渉ができ、不当な解雇への反対や労働条件の改善を求めることができる。

労働組合を持たない企業が多い中、企業の枠を超えて1人でも参加できる個人加盟ユニオンの活動も大きく前進している。産業別労働組合では、個人加盟の地域支部などの活動が活発化しており、各地で個人加盟のローカルユニオンの結成も進んできている。これらの労働組合は、各地で解雇撤回、残業代不払いなど労働者の雇用と労働条件を守る活動で成果を挙げている。

欧州諸国では、産業別労働組合が全国単位で結成され、労働者を組織している。日本では企業別労働組合が主で、中小企業においては労働組合を持たない企業がほとんどであり、未組織の労働者の雇用や労働条件が十分に守られていない。今後日本でも産業別労働組合の役割がますます大きくなっていくと考えられる。

3.2 最低賃金額の引き上げ

最低賃金制度とは、最低賃金法に基づき国が賃金の最低限度を定め、使用者は、その最低賃金額以上の賃金を労働者に支払わなければならないとする制度である。したがって、最低賃金未満の賃金しか支払わなかった場合には、制定賃金額との差額を払わなければならない。最低賃金には地域別最低賃金及び特定（産業別）最低賃金の2種類がある。地域別最低賃金は、産業や職種に関りなく、都道府県内の全ての労働者とその使用者に対して適用される最低賃金として、各都道府県に1つずつ、全部で47の最低賃金が定められている。特定（産業別）最低賃金は、特定の産業について、関係労使が基幹的労働者を対象として、地域別最低賃金より金額水準の高い最低賃金を定めることが必要と認めるものについて設定されており、全国で250の最低賃金が定められている。使用者は地域別最低賃金と特定（産業別）最低賃金の両方の最低賃金が同時に適用される労働者には、高い方の最低賃金額以上の賃金を支払わなければならない。

地域別最低賃金は、都道府県内全ての使用者及び労働者（パートタイマー、アルバイト、臨時、嘱託などの雇用形態に関係なく）に適用される。それに対して特定（産業別）最低賃金は、都道府県内の特定の産業の使用者及び基幹的労働者に適用される。（18歳未満又は65歳以上の労働者、雇用後一定期間未満で技能習得中の労働者、その他当該産業に特有の軽易な業務に従事する労働者などは適用されない。）

最低賃金、特に地域別最低賃金は雇用形態に関係なく全ての労働者に適用されるので、最低賃金額が生活するのに十分な水準であれば、労働者たちはワーキングプアから抜け出せる。

2008年時点の地域別最低賃金の全国加重平均額は703円である。東京都の最低賃金は、時給791円（2009年10月発効）である。この791円を元にモデルケースを計算すると、1日8時間労働で年間255日間、2040時間労働となる。単純に計算すると月額13万4470円で、年額は161万3640円になる。一般にワーキングプアといわれる年収は200万円以下といわれるが、東京都の最低賃金は200万円にはるか及ばない。現行の水準では最低限の生活を保障することはできず、セーフティ・ネットとしての機能を果たしていない。

先進国の中でも、日本の最低賃金の低さは突出している。2007年時点でのイギリスやフランスの最低賃金は1200円前後の水準にあり、従来、先進国中最低であったアメリカもこの年に、5ドル15セントから7ドル25セント（約850円）に2年間で引き上げることを決めたため、日本が最低となる。

日本の最低賃金が低い理由の1つは、最低賃金法が制定された（1959）際、18歳の単身者の賃金を基準に最低賃金を定めたという経緯にある。年功序列が確立されていれば、最初の賃金が低いことは問題にならず、18歳前後では親と同居しているケースが多かったため、そもそも1人で自活できる額では設定されていなかった。さらに最低賃金法は、決定基準に企業の支払い能力が考慮されるなど、常に雇用者側の意向が強く反映される形で最低賃金は決められてきた。

欧州では、決定要件に企業の支払い能力はなく、尊厳ある最低限の生活が確保できる額という概念が初めにありきで、支払えない企業は市場から退出してもらうという考えが基本となっている。

年功序列・終身雇用の崩壊、非正規雇用の増加など、労働環境が大きく変わりつつある2009年現在、最低賃金の根本的引き上げは必須である。民主党は中小企業で最低賃金の引き上げが円滑に行われるよう財政上・金融上の優遇措置を実施し、最低賃金を段階的に1000円に引き上げる構想を掲げている。

3.3 給付付き税額控除制度の導入

給付付き税額控除とは、「一定以上の勤労所得のある世帯に対して、勤労を条件に税額控除を与え、所得が低く控除し切れない場合には還付する。税額控除の額は、所得の増加とともに増加するが、一定の所得で頭打ちになり、それを超えると逡減し最終的には消失する」という制度である。

給付付き税額控除を詳しく説明する前に、所得控除と税額控除について説明する。所得税は、担税力という概念をもとに構築されており、担税力が低下するような一定の事情があるときには、所得税の負担を調整することになる。その場合の方法として、所得から一定額を控除する所得控除制度と、納税者の税額そのものを差し引く税額控除制度の2つがあ

る。日本の現行所得税では、もっぱら所得控除により税負担の調整が行われている。しかし特定の政策目的のもとで税負担を軽減しようとする場合、所得控除は、累進税率のもとで、高所得者の負担をより多く軽減するという逆進的な効果を持つ。課税最低限に近い層をターゲットとする政策税制を考える場合、所得控除では減税効果が拡大し、財政上の非効率が生じる。それに対して税額控除は、一定の所得以下の納税者・世帯だけを対象とすることが可能なので、課税ベースの浸食は限定され、財源の効率化が図られる。

税制と社会保障を一体的に設計しようという試みは、1975年に米国のニクソン政権のもとで、低所得層の社会保障税負担の軽減と労働供給の促進を図るための「勤労税額控除制度 (Earned Income Tax Credit: EITC)」として始まり、「年間フルタイムで働く人々が貧困者であるべきではない」という最低所得保障の基本的考えを受けて、クリントン政権では福祉受給者の自立を促す方針を示し、EITCは拡充されていった。

貧困対策として、公的扶助政策や最低賃金制度を補完する観点から、ニクソン政権時代に導入された EITC に新たな意味合いを持たせたのが、先ほども述べたクリントン政権と、1997年に誕生した英国のブレア政権である。このふたつの政権に共通した考え方は、非効率な公共部門の肥大化、福祉国家への依存、経済成長の鈍化の中で、行き詰った福祉国家を打破する新たな政策として提唱された、「市場メカニズムを前提として財布の役割を強化し個人のインセンティブを引き出し、生活能力を高めるという考え方(ワークフェア)」である。これまでのセーフティ・ネットを重視する政策が、社会保障費の肥大化、大きな政府を招き、社会保障への依存というモラルハザードを生じさせ、社会の沈滞化につながったという反省から、ワークフェア思想にシフトしていく中で、労働による稼得行為と減税や給付を直接リンクさせ労働インセンティブを高める給付つき税額控除の活用が行われていったのである。給付つき税額控除のメリットは多く、米国を皮切りに、英国、フランス、オランダ、韓国等数多くの先進国がそれぞれの国情に応じた形での導入を行い、大きな成果をあげている。給付つき税額控除の利点は、第 1 に歳出行為である給付(社会保障支出)と税額控除を組み合わせることにより、税制と社会保障との一体運営が可能となり、政策が効率的・効果的に行われることになる。所得控除は、累進税率のもとでは、高所得者の税負担をより多く軽減する逆進的な効果を持つだけでなく、課税ベースを大きく縮小させ財源調達機能を損なわせる。そこで、課税最低限近くの層をターゲットとする政策税制としては、課税ベースの侵食を限定的にし、より税負担軽減効果の大きい税額控除の方が有効である。さらに、税額控除額以下の所得者層をもその対象とするため、控除し切れない不足分を給付するという制度設計を行えば、より有効性が高まる。

第2の利点は、労働による稼得行為と控除額をリンクすることにより、労働インセンティブを高め、就業率の拡大につなげる効力を持つ。他方で、働かなくても給付が受けられるというモラルハザードや、働いて所得が増えても税負担がかかるので手取りは増えないという「貧困の罠」の問題を縮小させ、「勤労を通じて所得を得る」という基本原理のもとで勤労する低所得者層への支援策を確立することができる。

制度設計を行うときの留意点として、第1に何を政策目標に掲げ、どのような人たちをターゲットにするのかを、明確にしなければならない。就労促進を目的におく場合、特定の所得を超えるにしたがって給付額が減少していくこの制度の下では、就労を抑制する効果が働く可能性があるということである。

例として、生活保護制度では、収入を増やしてもそれに伴い控除額が少なくなり、収入の大半を収入認定額として生活保護費から差し引かれてしまう問題がある。加えて被保護世帯の大部分は、高齢者世帯・傷病・障害者世帯の非稼働世帯であるので、彼らに対しては、就労促進効果が期待できない。

第2に、不正受給をどのように防止するかという点である。この制度を導入している米国では20%を超える不正受給が政治的問題となり、IRS（内国歳入庁）による様々な改善が行われた。給付に伴う公平性を確保するためには、導入当初の英国のように、給付事務を年末調整時に会社レベルで行う制度設計にすれば、会社事務は増加するものの不正受給を防止できる。他方で、個人事業者の所得の正確な補足が必要となるが、それへの対応としては、納税者番号の導入の検討が必要となる。

第3に、本制度は、税務当局が給付を行うことになるが、税務当局は課税最低限以下の人についての所得情報を持っておらず、社会保険事務所や地方自治体から情報提供を受ける必要があるという点である。

日本はセーフティ・ネットも薄く、各国で行われている給付つき税額控除をそのまま導入することは困難であり、本格的な導入には時間がかかるが、現行の制度と組み合わせ、徐々に制度を変え、将来的に本格的導入を行えば、貧困から人々を救う手立てとすることができる。

3. 4 教育訓練機会の拡充

簡易な教育訓練、単純労働、蓄積されないキャリア、低い処遇といった負の連鎖を断ち切るために、非正規雇用者の人材育成と適切な活用のあり方を検討する必要がある。キャリアの蓄積が実感できる働き方は、自身の向上意欲や仕事への意欲を高めるからである。そのためには、（1）訓練経歴、仕事の経験を含めた通用性のある職業能力評価制度と処遇制度を構築し、キャリアが積み上がっていく働き方の枠組み作りを進める。（2）企業の従業員教育の中に非正規雇用者も組み入れ、OFF-JT の教育訓練機会を充実させ、長期的な視点で教育訓練と仕事の内容をリンクさせた計画的な人材育成を支援する方策を講じる等の方法が考えられる。

日本の企業では正社員には資格、職位、賃金が連動して様々なキャリア開発システムを用意している。これを昇進・昇格のステップごとに積み重ねていけば職務能力を獲得でき、さらに職能資格も上がれば賃金が上がるのである。しかし、非正規社員にはこのような機会が恵まれていない。

日本の公的教育訓練、就職支援の1つ目が教育訓練給付である。これは雇用保険の一般被保険者または一般被保険者であった人に対して、教育訓練経費の一定割合に、相当額を支給

する制度である。職業訓練の公的支援の代表的な制度になっている。しかし、雇用保険の支給要件期間が3年以上の者など、対象者が限られている。2つ目にジョブカフェがある。これは職業訓練施設や企業現場において、所定の職業訓練を得る機会を提供するものである。地方自治体や産業界、各種学校と連携して、生活設計からカウンセリング、職業訓練、就職支援までのワンストップ・サービスセンターが設立され、すでに全国で100箇所以上ある。また、ジョブカフェとともに中心的な政策となっているのがジョブカードである。これは過去のキャリアや職業訓練の履歴を記録し、一定の職業能力があることを証明する。訓練経歴、仕事の経験を含めた通用性のある職業能力評価制度と処遇制度を構築し、キャリアが積み上がっていく働き方の枠組みとして、このジョブカード制度が挙げられる。しかし、ジョブカードの利用状況が低い。これは未だ社会的な認知度が低いためである。ジョブカード関連の予算執行率は、平成21年度は63.9%と、約33億円のうち12億円程度を使い残している。執行率の低さは、予算の見積もりが過大であったand/or執行(オペレーション)に問題があった、が原因である。要は雇用型訓練の実施企業数が伸びなかったということだ。殆どの中小企業では、社内の教育訓練制度が整備されていない。本制度の資金助成を受けるには、部分的にはあれ、その整備が必須となる。そうした企業の方が断然、社員の職業能力と定着率は上がるし、たとえ離職しても一定の能力が形成されている。つまり、訓練を受ける求職者のみならず、雇用の受け皿たる中小企業を強くする効果があるのだ。よってこの政策を周知させる必要がある。

5.参考文献

- ・岩田正美「現代の貧困―ワーキングプア/ホームレス/生活保護―」（筑摩書店、2007年）
- ・五石敬路「現代の貧困 ―ワーキングプア―雇用と福祉の連携策―」（日本経済新聞出版社、2011年）
- ・大沢真知子「日本型ワーキングプアの本質―多様性を包み込み活かす社会へ―」（岩波書店、2010年）
- ・神野直彦/脇田滋 日本弁護士連合会編「労働と貧困―拡大するワーキングプア―」（あけび書房、2009年）
- ・鴨桃代「非正規労働の向かう先」（岩波ブックレット NO.699、2007）
- ・週刊ダイヤモンド編集部「あなたの知らない貧困」（『週刊ダイヤモンド』2009年3月21号）
- ・ルース・リスター著 松本伊智朗訳「貧困とはなにか ―概念・言説・ポリシークス―」（明石書店、2011年）
- ・NHKスペシャル『ワーキングプア』取材班「ワーキングプア ―解決への道―」（ポプラ社、2008年）

- ・厚生労働省 国民生活基礎調査
(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa13/dl/03.pdf>)
- ・厚生労働省 所得再配分調査
(http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12605000-Seisakutoukatsukan-Seisakuhyoukakanshitsu/h23hou_1.pdf)
- ・総務省統計局 労働力調査¹
(<http://www.stat.go.jp/data/roudou/index.htm>)
- ・厚生労働省 平成25年賃金構造基本統計調査
(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/chingin/kouzou/z2013/dl/01.pdf>)
- ・国税庁 民間給与実態統計調査
(<http://www.nta.go.jp/kohyo/tokei/kokuzeicho/minkan2013/pdf/03.pdf>)
- ・厚生労働省 厚生労働白書
(<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/13/>)
- ・総務省就業構造基本調査結果
(<http://www.stat.go.jp/data/shugyou/2012/>)
- ・独立行政法人 労働政策研究・研修機構「多様化する就業形態の下での人事戦略と労働者の意識に関する調査」2006年
(<http://www.jil.go.jp/press/documents/20060714.pdf>)
- ・厚生労働省平成22年「就業実態の多様化に関する総合実態調査報告」
(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/koyou/keitai/10/index.html>)
- ・日本経済団体連合会「2008年春季労使交渉に関するトップ・マネジメントのアンケート調査」
(<https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2008/066.pdf>)
- ・ものづくり産業における人材の確保と育成に関する調査
(<http://www.jil.go.jp/press/documents/20080205.pdf>)