

貧困にどう立ち向かうか 一橋エコノミストの提言

2009年12月2日
一橋大学兼松講堂

問題提起

北村行伸
一橋大学経済研究所

1. はじめに

本日は水曜日の午後に沢山の皆様にお集まりいただき誠にありがとうございます。本討論会の開催にあたりましては一橋大学本部、経済研究所、グローバルCOE、如水会からご協力・ご支援をいただきました。深く感謝申し上げます。

2008年7月から一橋大学でグローバルCOEプログラム「社会科学の高度統計・実証分析拠点構築」が採択され、そのプログラムでは、高度な実証研究を行うと同時に、社会に対して政策提言やアイデアを発信して行くことも意図しております。

今回の金融危機・経済危機に端を発して様々な分野にひずみや歪みが生じてきておりますが、とりわけ貧困問題という喫緊の政策課題に関しては本学に多くの専門的知識を持った研究者がおり、この機会に、我々が考える貧困問題への処方箋を提言したいと考え、本日の公開討論会を開催するにいたしました。

開会に先立ちましてパネリストをご紹介させていただきます。発表順に、経済研究所の神林龍准教授、経済学研究科の川口大司准教授、同じく林正義准教授、同じく田近栄治教授(本学副学長)でございます。私、北村行伸とこの4名で本日の討論会を進行させていただきます。

グローバルCOEプログラムでは過去2回金融危機に関する公開討論会を開催して来ました。これまでの討論会の模様は資料および画像のかたちで、一橋大学ホームページよりダウンロードできるようになっております。ご興味をお持ちの方はぜひ、一橋大学ホームページにアクセスしてください。また、本討論会の模様も、資料および画像とも後日公開される予定でございます。

討議の進行は、次のように考えております。まず、私が貧困概念について簡単な説明をした後、各パネリストに対して質問をする形で問題提起をいたします。それを受けて、各自が20分ぐらいで持論を展開します。その後、20分程度休憩をとり、再開後、パネリストの議論の中でお互いにコメントなり追加的情報があれば発言していただき、

残りの時間をフロアからの質疑応答に使うということにいたします。また質疑ですが、質問のある方は事前にお配りした質問票にご記入いただき、休憩時間に係員にお渡しいただき、その中からいくつかの質問にお答えするという形をとらせていただきたいと思います。

2. 問題の所在

経済学者の多くが、社会における所得分配の不平等や貧困の問題を解決したいということで経済学を志し、研究を始めたのではないかと思います。私自身、大学院生の時にアマルティア・セン教授の『貧困と飢饉』を読んで触発され、その門下生にしてもらったという経緯があります。

セン教授は 1998 年にはノーベル経済学賞を受賞し、人間の安全保障や人間開発指数などの経済発展の政策的な側面での貢献だけではなく、貧困の測定、人間の権利や自由、正義といった厚生経済学の概念的な問題にも深く関わった学者であります。そのセン教授は貧困について次のように書いています。

「貧困の概念には二つの異なった—しかし無関係ではない—思考過程が含まれる必要がある。つまり、(1)ある人々を貧困と特定する方法(特定)、および(2)貧しい人々の集団の特徴を集計して貧困の全体像を示す方法(集計)、である」(セン(1990,p.16))。

これは、絶対的な生物学的な生存(広い意味での必需品が得られていないこと)に関わる貧困と社会の相対的な剥奪に関わる貧困を合わせたものとして考えることができます。たしかに、貧困にはそのような2つの側面があり、経済発展や社会の状況に応じて、その両者のウェイトが変わってくると考えることができるでしょう。例えば、豊かな物質文明の中での貧困・飢餓は、貧しい国の中での貧困とは別の意味での政策課題を投げかけています。

またセン教授は貧困の原因は貧困層の中でも多様であり、単一の測度で計測できるものではなく、複数の指標を用いて判断すべきものであることを注意深く指摘しています。それゆえに救済策も多様である必要がある訳です。

セン教授の貧困分析の中心にある考え方は権原(entitlement)アプローチと呼ばれるものです。これは所有権を一種の権原と捉え、その権原がどれくらい与えられているかということをもって貧困の問題を捉えるという概念上の考え方です。経済学に関する権原には交換権原、生産権原、自己労働権原、相続・移転権原などが認められていますが、貧困の問題は、社会的に見て貧困層に属すると判断される人々が、そこから脱出するだけの十分な権原を与えられていない結果であって、社会全体に彼らを救い出すだけの資源や資金が不足しているという事ではないという事実をセン教授は指摘しました。これは法哲学的には権利論や人権といった概念に近いもので、現代の貧困に関する政策的な対応もこの基本的人権の尊重という側面と、市場経済のメカニズムの中での解決という両側面があり、貧困問題を考える上での重要な視点を与えてくれています。

では我々が用いる貧困率とはどのように定義されているのでしょうか。一般的には、**相対的貧困率**(所得中位値の 50%を貧困線とするとそれ以下にいる人の割合)と**絶対的貧困率**(例えば、一日 2ドル以下の生活をしている人の割合)の二つの概念で説

明されます。先進国の国際比較目的では前者の相対的貧困率が用いられていますし、発展途上国への援助などに関する政策判断では後者の貧困率が用いられることが多いと思います。また、相対的であれ、絶対的であれ貧困線を決めた場合、それ以下の人々の所得を貧困線までに引き上げるのにどれぐらいの資金がいるかという指標として**貧困ギャップ**が用いられることもあります(図1-2参照)。

厚生労働省が2009年10月20日に公表したOECD基準の相対的貧困率指標は15.7%で悪い方から第4位。同じく11月13日には1人親世帯の貧困率は54.3%でOECD中最悪の第1位であることが公表され、大きなショックを与えました。もちろん、バブル崩壊後の日本経済の低迷の中で、労働法制が徐々に変更され、非正規雇用の比重が増え、かつ人口高齢化の進行と相まって、**所得格差の拡大**(小塩・田近(2006))や**ワーキングプア**の存在、あるいは**下流社会層**(三浦(2005))の拡大などがさかんに議論されてきましたが、貧困問題がここまで深刻な状況にきているということが国民の前に明らかにされたということは意義のあることでした。この数字の意味していることは日本が**貧困大国**になりつつあるということです。

駒村(2009)が論じているように、バブル崩壊後、経済状況の悪化と共に生活保護受給者が増加しています。とりわけ、1990年代半ばから、高齢者の生活保護受給の増加が見られます。このことは、生活保護を受けている高齢者の約50%が無年金者であり、そもそも経済力の脆弱な高齢者が高齢化によって増加していることがその理由です。その結果、生活保護を受ける高齢者が、総受給者の半分を占めるようになり、財政難も相まって、若年貧困者は労働の可能性が残っている限り生活保護を受けることが難しくなってきたというのが実情です。日本の貧困の実態の中で、主要な該当者は**単身高齢者(特に女性)**であることを指摘しておきたいと思います(阿部・國枝・鈴木・林(2008)参照)。

一方で日本は長寿社会で、沢山の高齢者が暮らしていることを一つの社会的成果として誇りながら、他方で長生きすることが罪であるかのような状況を作り出しているという矛盾を我々はどう受け止めればいいのか。無年金高齢者を生活保護の下に置くのではなく、公的年金の枠の中での救済を考えるなど他の制度の中で解決する方法があるのではないのでしょうか。

これまで経済学では貧困問題にどう取り組んできたのでしょうか。これについてはボードイン(2009)が世界史的な視点から概観していますが、16世紀以前の西洋では貧困は自然災害や戦争の結果もたらされるもので、救済の対象として手を差し伸べたのは宗教や共同体であり、グローバル化が進展した16世紀以後政府が貧困対策を取り始めたことが明らかにされています。

ところで、日本における貧困対策の歴史は古く、仏教の影響を受けた聖徳太子が593年に創立したとされる四箇院(悲田院、敬田院、施薬院、療病院)によって慈善救済が行われたことに始まるとされています。公的な慈善制度の発令も718年「戸令」が制定され、本当に貧困者とみなされた人々は近親者や地域の互助制度で救済されることが決められています。また、天変地異や凶作、災害などに対する備えも、中国の備考制度に倣って、義倉、常平倉が設置されていました。同じ頃、光明皇后が貧しい人々に施しをするための施設「悲田院」、医療施設である「施薬院」を建立して慈善事業を行ったことも良く知られています。

時代を 16 世紀にまで進めると、我々は産業化や困り込み運動の経験によって都市貧民を救済する必要性に直面し、救貧法が導入されることになり、また一連の啓蒙思想の発達の中で、ペインの『人間の権利』やルソーの『社会契約論』などが読まれることで、社会契約や自然法の考え方が広まり、全ての人には生きるための権利があるということが認識されるようになって来ました。

20 世紀のベバリッジ報告による福祉国家の原型は完全雇用と社会保険(公的年金、健康保険)、生活保護の 3 本柱で貧困問題に対処しようというものであったわけですが、前 2 者が 20 世紀後半の社会経済の変動の中で破綻をきたし、現在、貧困問題を総合的に解決できる体制からは程遠いという状況に陥っているといえます。勿論、これは世界的現象ではありますが、北欧諸国など福祉国家の立場を固持している国々では貧困問題は大きくないということも事実としてお伝えしておきたいと思います。

貧困問題は、人間の権利の問題であり、資源分配に関わる経済問題でもあります。この古くて新しい問題にわが国の経済学者はもう一度立ち向かう時に来ていると考えています。

3. 最低賃金と賃金格差

貧困削減のための政策として最低賃金の引き上げが政府では検討されています。たしかに、貧困層のうち労働市場に出て働いている人の賃金は当然ながら低水準にあります。この部分を引き上げることで、少なくとも雇用が確保されている人々の所得は増加し、それ以上の所得を獲得している人々との賃金格差は縮小するでしょう。しかし、最低賃金を引き上げた場合、最低賃金で働いていた人々の雇用は必ず確保されるのでしょうか。例えば、コンビニエンスストアやファストフードのチェーン店で働いている人たちへの労働需要はなくなるはずですが、名ばかり店長を作ってその人に超過労働を押しつけることでバイトの人員を減らすということは十分考えられます。

最低賃金は職種別、地域別に決められており、ある程度の多様性が認められているのですが、この地域差は、逆に地域格差を認定するようなものになるのではないのでしょうか。同一地域同一産業内での賃金格差の縮小と同一産業での地域間賃金格差は、最低賃金の引き上げによって縮まるのでしょうか。

4. 最低賃金の貧困対策としての有効性

経済学者は一般に最低賃金の増加は該当者の雇用を減らすと論じてきましたが (Neumark and Wascher (2008))、最近のアメリカでの研究では、その証拠はあまり強くなく、最低賃金の増加が雇用を増加させたケースや全く変化をもたらさなかったケースなどが報告され(Card and Kruger (1995))、論争の対象となっています。これらの論争は終結していませんが、低賃金労働者の賃金弾力性は低く、最低賃金引き上げが雇用を多少減少させたとしても、全低賃金労働者の総所得を増加させる効果があるのではないかと判断されているようです。

日本に関してはどうなのでしょう。橘木・浦川(2006)によれば、最低賃金で働いて

いる人の多くは世帯主ではなく、扶養家族や配偶者など世帯の構成員であり、貧困世帯に属しているのは約 3 割に過ぎないとされています。この意味では、最低賃金の引き上げが貧困削減に与える効果は限定的であるとされています。

また、この 3 割の世帯を貧困から救済するには、最低賃金の引き上げと併せて、後で議論する給付付き勤労所得控除(Earned Income Tax Credit: EITC)と併用することでより有効に貧困削減に寄与すると考えられます。

5. 生活保護の現状と課題

生活保護制度は「日本国憲法 25 条¹」に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする」(生活保護法 1 条)のものであって、最低限度の生活とは「健康で文化的な生活水準を維持することができるもの」と規定されています。

しかし、この制度は最後のセーフティ・ネットということで、本当に生活の手立てが無くなった人にのみ適用されるようになっていきます。すなわち、給付にあたり、保護申請者の資力(資産、所得、稼得能力)が調査され、貯蓄額などにまで及んでかなりの制約を受けることになります。

生活保護基準額の計算においては、給付額が世帯の困窮程度に対応できるように複数の扶助や特別加算が用意されています。そのうち8つの扶助には年齢・世帯人員・所在地域などに応じて一般基準が設定されています。それらは(1)生活扶助(衣料費、食料費、光熱費など)、(2)教育扶助費(学用品、学校給食費など)、(3)住宅扶助(家賃、補修などの住宅維持費)、(4)医療扶助(治療費、薬剤費、治療材料費)、(5)介護扶助(介護保険の自己負担分など)、(6)出産扶助、(7)生業扶助(生業に必要な資金、職業能力開発校等の費用)、(8)葬祭扶助(要保護者死亡の場合の葬祭経費)です。それに加えて 8 つの加算があります。すなわち、(1)妊産婦加算、(2)母子加算、(3)障害者加算、(4)介護施設入所者加算、(5)在宅患者加算、(6)放射線障害者加算、(7)児童養育加算、(8)介護保険料加算、の 8 つです。

これらの扶助や加算が合計されて生活保護基準額が算定されます。これが最低生活費に当たるもので、そこから平均月収から必要経費と各種控除を除いた収入充当額を引いたものが扶助額として給付される仕組みになっています。

この算定においては医療と介護サービスは現物給付され、また世帯構成員の人数、年齢構成、居住地域における生活費調整などが行われ、かなりきめ細かい計算を経て決定されており、個別世帯によって受給額が違ってきます。従って、一概に生活保護給付はいくらとは言えません。

実際に、日本での生活保護の適用者を調べると高齢者世帯、傷病世帯、障害者世帯、母子世帯など性格の異なる対象を抱え込んでいることがわかります。このことは、生活保護制度の複雑さを物語っていますし、様々な経緯で貧困に陥ってきた人々を救済する制度(救貧)ではありますが、貧困を削減するための制度あるいは貧困に陥らないための制度(防貧)にはなり得ないことは認識しておく必要があるでしょう。

¹ 日本国憲法25条「すべての国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」

もう一つ忘れてはならないのは地方財政との関係です。生活保護に関する事務のほとんどは地方公共団体によって実施されています。地方が実施する生活保護費は国と地方が一定割合(国 75%、地方 25%)で負担しており、地方負担分をカバーするだけの自主財源をもたない地方自治体は地方交付税を通じて財源を保障されています。地方自治体が十分な財源を待たず、かつ中央政府が財政赤字で政府支出削減を考え始めると、政治的抵抗力の弱い生活保護世帯への給付の削減も視野に入ってくることは、母子加算の段階的削減を厚生労働省が実施したことからも実証済みのことです²。

6. 税制を用いた貧困対策

貧困状態は生活保護などによる社会扶助あるいは移転によってある程度改善されるでしょうが、長期的に、あるいは恒常的に貧困状態から脱出するためには、自らが労働によって得る所得を上昇させる必要があります。そのためには、低所得者層に属する人々に補助金を出して、特に低所得層に対して限界税率を負にすることによって就労を促進させるインセンティブをつけることができれば一つの有効な政策になり得ます。これが、給付付き勤労所得税額控除制度です(図3参照)。補助金の額は労働所得に応じて給付されるので、所得がある程度高くなると、補助金の額は徐々に減らされることとなりますが、一定の所得額までは補助金が出るので低所得者層の所得上昇には結びつき、その分貧困削減になると判断できます。この制度は就業して所得のある人に適用されますので、非就業者には効果はありませんが、その意味でも就業促進的な制度であると考えられるのです。

7. その他の貧困対策

貧困対策を考える場合、時間軸をどのように設定するかによって、政策の内容が異なってきます。すなわち、短期的に解決しなければならない切迫した問題と長期的に構造改革によって解決すべき問題ではその対応も異なってくるということです。

まず、短期的に効果のありそうな政策について考えてみましょう。

住宅は衣食住の3大必需支出のうち、最も重要な生活水準の決定要因でしょう。この住宅関連支出を補助する制度は貧困対策として有効だと考えられます。実際、スウェーデンでは政府が保証年金(平均所得の40%程度)を導入し、さらに住宅補助があり(最大費用の93%)、18-20%の人が補助を受けています。OECD基準の貧困率に該当するスウェーデンの高齢者は8%に過ぎません。日本の単身女性高齢者の貧困率が50%を越えているのと対照的です。

次に、短期的な融資制度があれば、借家を追い出されたり、電話やガス・水道・電気などの基本的なインフラストラクチャーの供給をストップされたりすることを回避することができるのではないのでしょうか。発展途上国で成功してきたとされるマイクロファイナンスが日本でも適用可能であると議論されています(菅(2009))。マイクロファイナンスのような消費者金融があれば、ネットカフェ難民、ホームレスに陥る前になんらかの対応ができる可能性があり、即効性のある政策ではないかと考えられます。

² 民主党政権では2009年12月より母子加算を復活させています。

中期的な政策としては、非正規労働が専門的な資格取得をして専門家として正規労働者になるための道を開くような支援をするということがあるでしょう。これは資格取得までの学費・生活費の一部を公的に支援するという方法が考えられます。より広い意味での職業訓練については、目的とその結果得られる資格や技能について明確な結びつきのあるようなものに限って支援することが大切だと思います。

さらに長期的な政策としては、先ず、子供への支援が考えられます。阿部(2008)が論じたように、日本における子どもの貧困は深刻なレベルに達しています。親の劣悪な経済状態が子どもの成育に極めて深刻な影響を与えているとすれば、貧困が世代間で移転されることを断ち切ることが極めて難しくなります。民主党の子ども手当では全ての子どもを対象にしているという意味では、貧困対策とは言えませんが、給付された手当が本当に子どものために使われるとすれば、貧困の連鎖を切るための補助にはなるかもしれません。アメリカではリンドン・ジョンソン大統領が「偉大なる社会」教書の一部として「1964年経済機会法」を採択し、低所得者層の3-4歳の子ども(環境不遇児)に対して、子どもの発達や学習のさまざまな側面に影響を及ぼすような支援を行うヘッドスタート(Head Start)という制度が導入されています。これに似たような子ども支援制度も貧困の世代間連鎖を断ち切るためには望ましいものだと考えられます。

青砥(2009)が報告しているように、貧困スパイラルが生まれる場所は高校中退であると言われていています。現在、高校進学はほぼ100%近くになっていますが、同時に中退も増加しており、それが貧困へ陥る一つの大きな原因となっているということです。また、全日制高校が拡大し、定時制高校の定員が削減される状況では、勤労学生が自己の学力を増進させるための身近な学習機会が奪われつつあることも問題であるとされています。もっとも、勤労学生自体が減っているということも事実です。

そもそも、明治維新以来、教育の機会均等が保障されることによって、自出のハンディキャップをうめることが可能であった制度(メリトクラシー)が、社会の活力を生んできた側面があったことを再確認し、現在、急速に進んでいる生まれによって教育機会やその後の社会活動に違いがある制度(アリストクラシー)への後退を阻止しなければ、社会全体のダイナミズムが失われることになるのではないのでしょうか。

一方で、教育によって貧困から脱出できるという可能性を最大限に生かし、他方で、親の経済状態が子どもの教育のチャンスを決めてしまうような仕組みを改めて、広い意味での奨学金制度や教育ローンを本人が組めるような制度設計が必要だと思います。

貧困世帯の実態が統計的に明らかでないということが貧困問題の解決を難しくしています。これは貧困世帯の統計調査が難しいということだと思いますが、より適切な政策対応を考える上では、貧困実態を把握するための統計調査がどうしても必要です。また、それを用いた実証研究の蓄積が必要なことは言うまでもありません³。

³ 最近では、年金や生活保護に代わってベーシック・インカムをすべての人に分配すべきであるという議論をする人もいます(山森(2009)、橋木・山森(2009)参照)。この考え方は最低賃金や負の所得税の考え方、またセン教授の権原(entitlement)にも通じるものがありますが、政治的に実行可能な政策としては現状ではまだ認められていない、あるいは詳細が不明であるので、ここでは取り上げません。

8. 政策提言

トルストイの『アンナ・カレーニナ』は「幸福な家族はどこも似ているが、不幸な家族はそれぞれの理由で不幸である」という出だしで始まりますが、これはまさに貧困家庭にも当てはまる巨匠の観察だと言えるのではないのでしょうか。ここでは全ての貧困世帯に適応できる処方箋や政策提言があるわけではありません。むしろ、貧困問題に対処すべき政策体制について改善を求めるといった趣旨のものです。

1. 最低賃金の引き上げは賃金格差を緩和するかもしれないが、現状では貧困対策の最有効策にはなっていない。
2. 生活保護は最後のセーフティーネットではあるが、この枠を拡大して貧困問題を解決するのではなく、年金や雇用保険を一層整備し、その他の所得移転・教育政策などを充実させることで、生活保護に頼らざるを得ない人を発生させないことが大切。
3. 低所得者層に対しての所得移転は、労働インセンティブを阻害しない給付つき税額控除制度が望ましい。
4. 所得税と社会保険料の一体徴収と負担調整が望ましい。そのためには、納税者番号を導入して、所得を正しく捕捉し、適切な税還付を可能とする体制を整えるべきである。
5. 社会保障の諸政策を実施するために必要となる経費は、消費税をはじめとして、国と地方を合わせた課税ベースの整理と増税によってまかなう必要がある。
6. 労働、社会保険、社会扶助、税制、教育、地方財政など貧困対策は多岐に亘っており、それらを総合的に把握し、政策として実効性をもたせるような司令塔を明確に設置すべきである。

参考文献

- 青砥恭(2009)『ドキュメント高校中退』、ちくま新書
阿部彩(2008)『子どもの貧困』、岩波新書
阿部彩、國枝繁樹、鈴木亘、林正義(2008)『生活保護の経済分析』、東京大学出版会
小塩隆士、田近栄治(編著)(2006)『日本の所得分配:格差拡大と政策の役割』、東京大学出版会
岩田正美(2007)『現代の貧困』、ちくま新書
駒村康平(2009)『大貧困社会』、角川SSC新書
菅正広(2009)『マイクロファイナンス』、中公新書
橋木俊詔、浦川邦夫(2006)『日本の貧困研究』、東京大学出版会
橋木俊詔、山森亮(2009)『貧困を救うのは、社会保障改革か、ベーシック・インカム

か』、人文書院

橋本健二(2009)『「格差」の戦後史』、河出書房新社

三浦展(2005)『下流社会』、光文社新書

山森亮(2009)『ベーシック・インカム入門』、光文社新書

Banerjee, Abhijit Vinayak., Bénabou, Roland., and Mookherjee, Dilip. (2006) *Understanding Poverty*, Oxford University Press.

Beaudoin, Steven M.(2007) *Poverty in World History*, Routredge. (翻訳『貧困の救いかた』、伊藤茂(訳)、青土社 2009 年刊)

Card, David. And Krueger, Alan B.(1995) *Myth and Measurement: The New Economics of The Minimum Wage*, Princeton University Press.

Collins, Daryl., Morduch, Jonathan., Rutherford, Stuart., and Ruthven, Orlanda. (2009) *Portfolios of The Poor*, Princeton University Press.

Hemming, Richard.(1984) *Poverty & Incentives: The Economics of Social Security*, Oxford University Press.

Neill, Jon.(ed.)(1997) *Poverty and Inequality: The Political Economy of Redistribution*, W.E.Upjohn Institute for Employment Research.

Neumark, David and Wascher, William L.(2008) *Minimum Wage*, The MIT Press.

Paine, Thomas. (1791) *Rights of Man*, London: H.D.Symonds. (翻訳『人間の権利』、西川正身(訳)、岩波文庫、1971 年刊)

Sen, Amartya K.(1981) *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford University Press. (翻訳『貧困と飢饉』、黒崎卓・山崎幸治(訳)、岩波書店、1990 年刊)

Townsend, Peter. (ed.)(1970). *The Concept of Poverty*, Heinemann Educational Books.

Townsend, Peter. (1979) *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*, Penguin Books.

Wolff, Edward N.(2009) *Poverty and Income Distribution*, 2nd ed, Wiley-Blackwell.

図1 所得分布と貧困線のイメージ

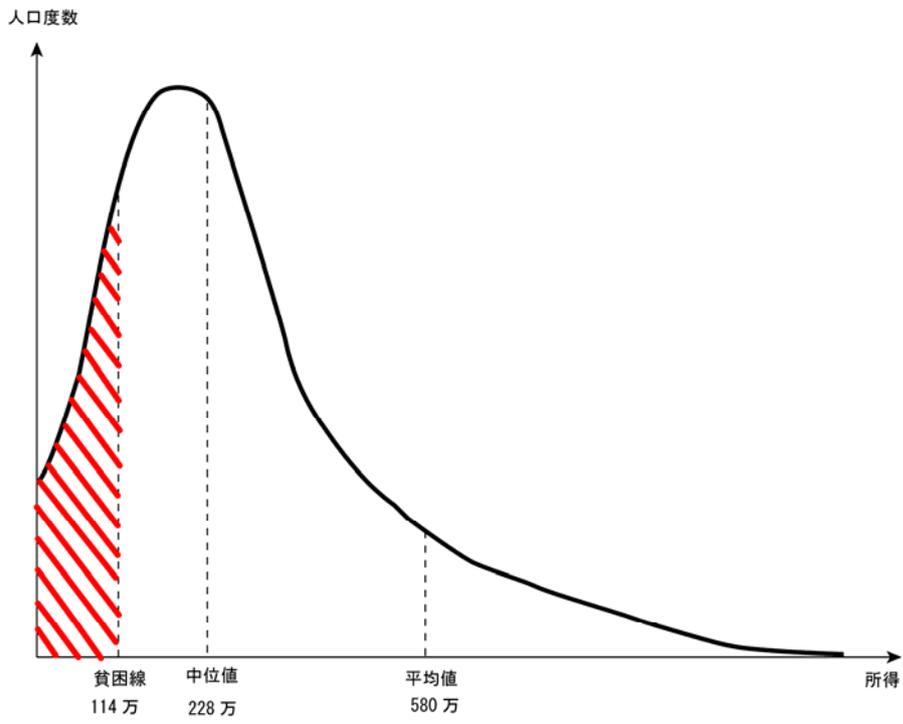
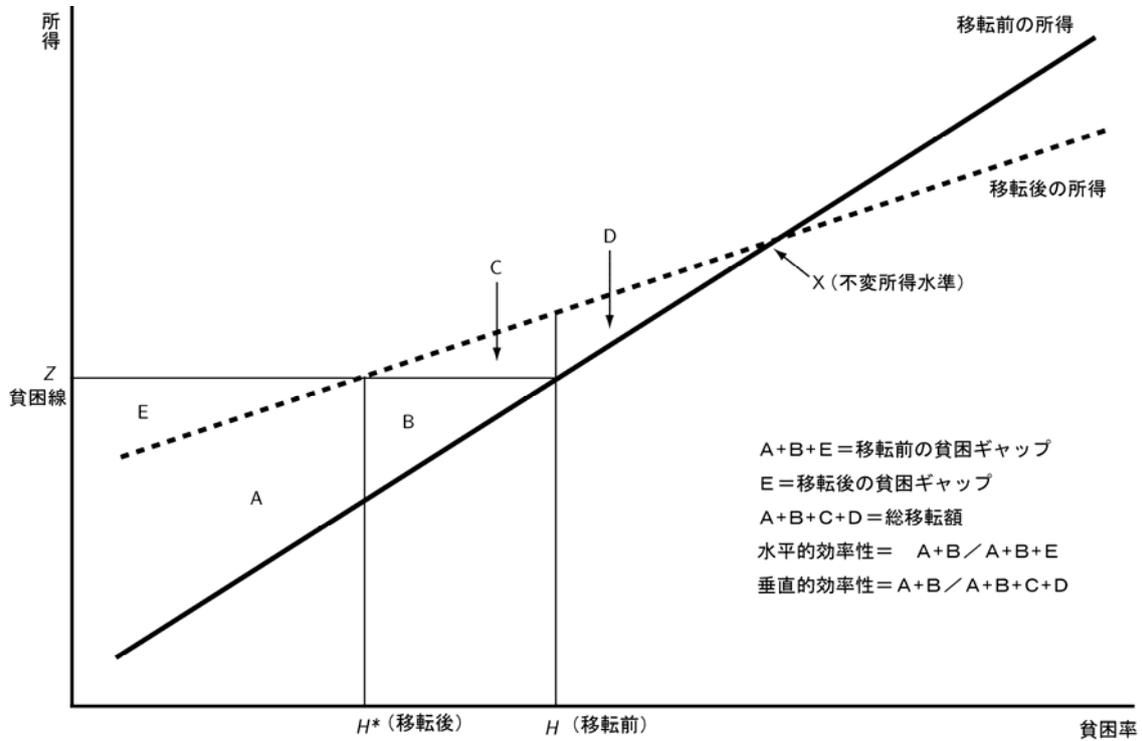
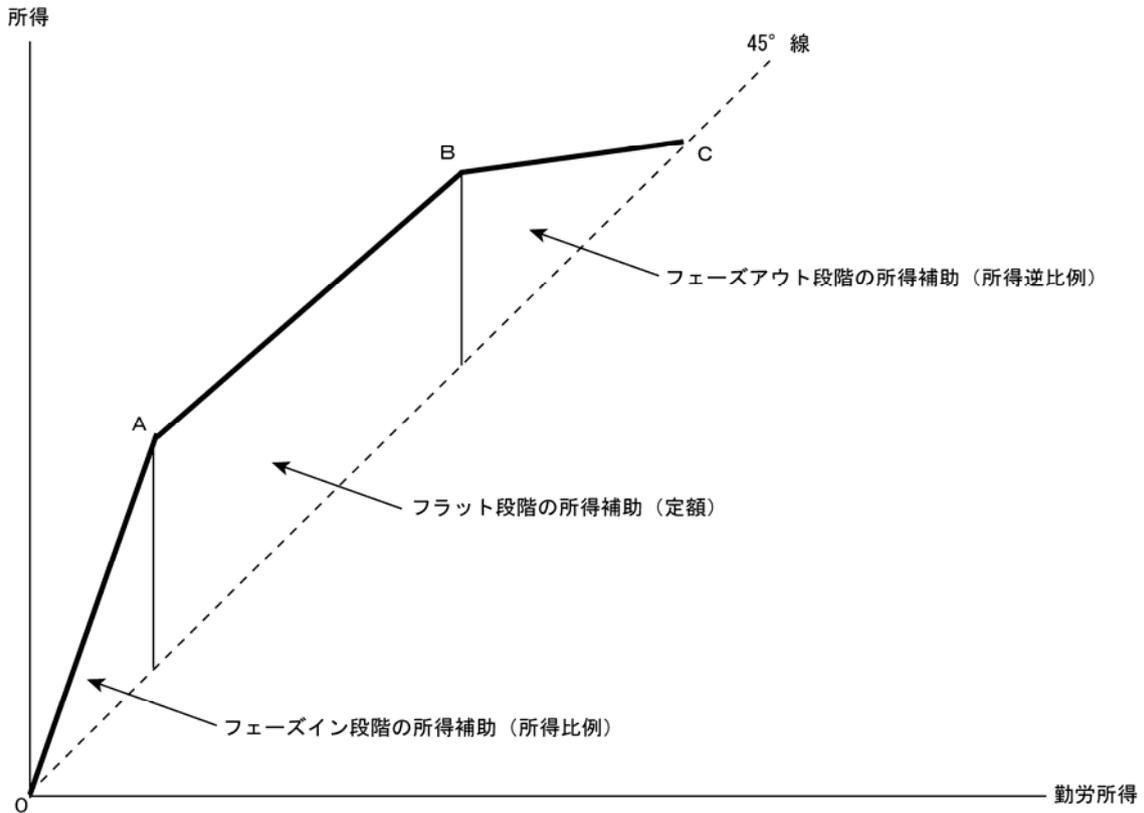


図2. 貧困政策の効率性



(出典) 阿部・国枝・鈴木・林 (2008、p43) 図 1.2

図3. 給付つき税額控除



(出典) 阿部・国枝・鈴木・林 (2008、p61) 図 2-4