

生活保護と就労支援

高橋 戸田 黒田 桜井 井上 木下 笹木

目次

1. はじめに
2. 生活保護の現状
 - 2.1 生活保護費の推移
 - 2.2 生活保護費急増の要因
 - 2.3 その他世帯の中の稼働能力層
3. 貧困のわなとは
4. 「貧困のわな」対策の現状と課題
 - 4.1 事前の政策と事後の政策
 - 4.2 事前の政策の現状と課題：求職者支援制度
 - 4.3 事後の政策の現状と課題：就労自立給付金
5. 政策提言
 - 5.1 現行の事前的政策の拡充
 - 5.2 現行の事後的政策の拡充
 - 5.2.1 就労自立給付金に替わる凍結貯蓄制度の拡充
 - 5.2.2 最低賃金の減額措置制度
 - 5.3 最低賃金の減額措置制度
 - 5.4 給付付き税額控除
6. まとめ
7. 補論：イギリスの給付付税額控除制度
 - 7.1 児童税額控除（CTC）と就労税額控除（WTC）の各要素
 - 7.2 収入ごとの税額控除額
 - 7.3 収入階層別の経済効果

1. はじめに

日本の公的生活支援である、生活保護制度がいかにかに日本の財政を圧迫しているかを示し、またどうしてそのような問題が起こっているのかを解説した上で、その問題を解決するためにはどのようにすればよいか考察していく。生活保護を受給する世帯の数が急増し、自治体の財政運営に深刻な影響を及ぼしている。近年の受給者増加の背景にはリーマンショックによる不況の影響で多くのワーキングプア層が職を失ったことや、厚生労働省がワー

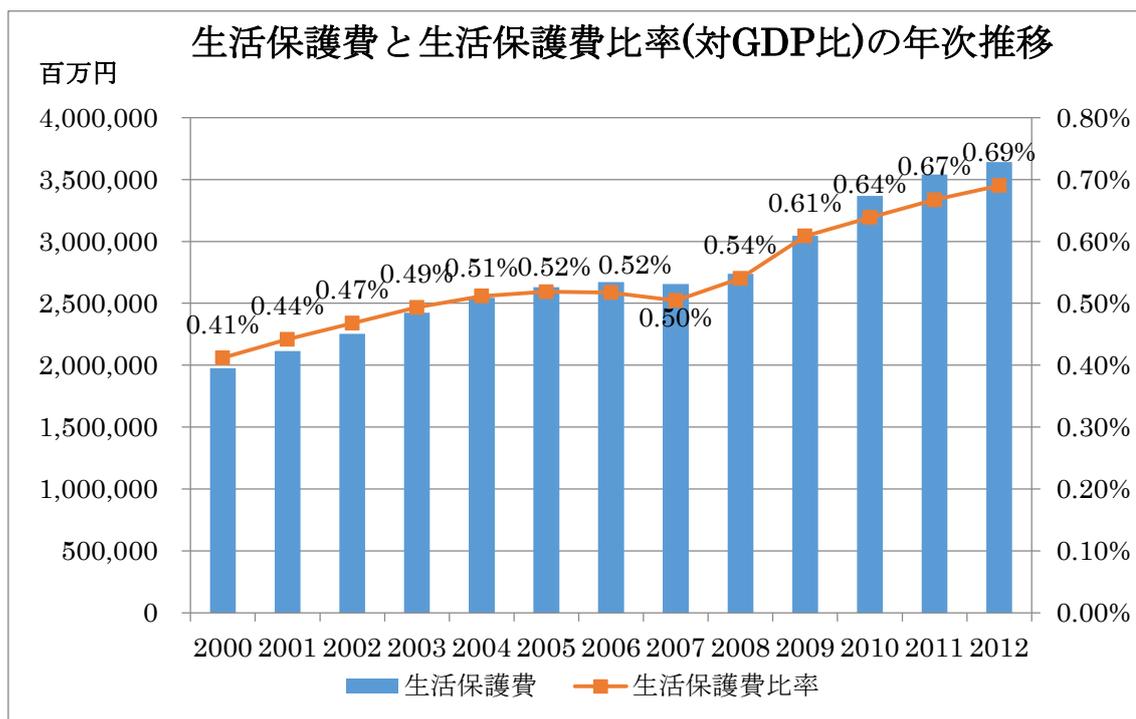
キングプアに代表される働く能力を持つ人（稼働能力層）への生活保護適用基準を大幅に緩和したことがあげられる。現行の生活保護制度は稼働能力層への給付を前提としておらず、受給者生活保護から抜け出し、自立を促す仕組みに乏しい。そのため、稼働能力層が一度生活保護を受給してしまうと、生活保護状態から抜け出すのは非常に難しい。その理由の 1 つには生活保護自体が生活保護受給者の自立を阻害する仕組みになっている点が指摘できる。これを「貧困のわな」の問題という。現在、こうした「貧困のわな」の問題を解消するために、まだ生活保護を受給していない人に向けた政策である「事前の政策」として求職者支援制度、生活保護をすでに受給している人への対策である「事後の政策」として就労自立給付金を行っているが、それらが有効なものなのかを第 4 章で検証していく。第 5 章では政策提言として事後の政策と事前の政策をともに拡充することや、最低賃金の減額措置、給付つき税額控除の導入について述べる。この論文では鈴木亘（2014）の議論を参照しながら稼働能力層への支援のあり方を考察する。

2. 生活保護の現状

2.1 生活保護費の推移

図 1 は生活保護費と生活保護費が GDP に占める比率の推移を示したものである。2000 年以降、生活保護費はほぼ毎年増加している。GDP に占める生活保護費の比率を見ても増加傾向にあり、2007 年から 2012 年までは約 0.2% も上昇しているのがわかる。なかでも 2008 年から 2009 年にかけては 0.07% と大きく増加している。

図 1：生活保護費と生活保護費比率(対 GDP 比)の年次推移



2.2 生活保護急増の要因

まず、なぜ生活保護費が増加しているか考える。バブル崩壊以降、生活保護受給者数は増加しており、特に2008年秋以降はリーマンショックによる景気急落で失業者が増加したことや、所得が減少したことがきっかけとなり生活保護費が急増した。また、厚生労働省による生活保護行政の方針が、大きく転換されたことも深く影響していると考えられる。リーマンショック後の2008年の年末、東京都千代田区の日比谷公園に失業者を救うための「年越し派遣村」が設営され、その中に設置された生活保護申請窓口において、失業者やホームレスの人々に対する生活保護が、大幅に緩和された基準で素早く認められた。このことが前例となったことと、その後、厚生労働省が次々に出した通達により、「働くことが可能な人々」(稼働能力層)に対する基準が、大幅に緩和されることになった。稼働能力層とは満15歳以上64歳未満で心身ともに健康で労働が可能な状態の人のことを指す。

以上まとめるとバブル崩壊後から増加していた生活保護受給者のところに、リーマンショック後の厚生労働省による方針転換後、稼働能力層が入り込むことでさらに生活保護受給者の増加に拍車をかけたことが生活保護費急増の原因だと考えられる。

2.3 「その他世帯」の中の稼働能力層

図2：被保護世帯の総数とその他世帯の受給率の推移

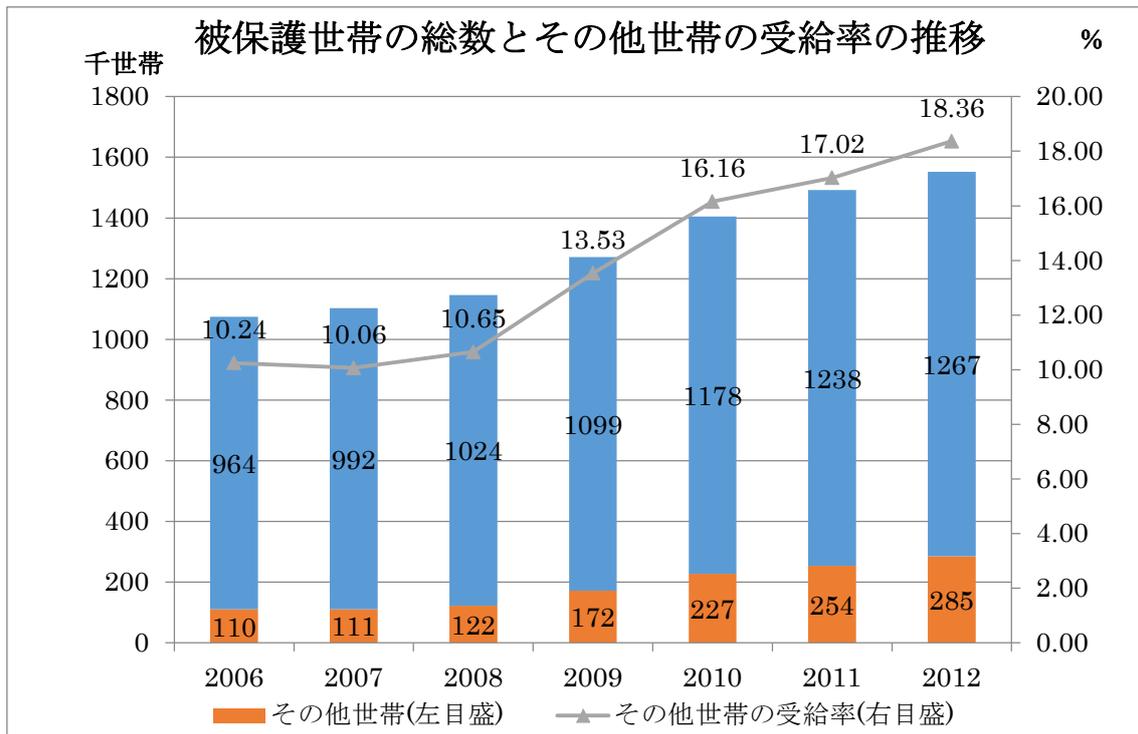


図 2 は被保護世帯に占めるその他世帯の比率を示したものである。生活保護受給世帯は「高齢者世帯」、「障害者世帯・傷病者世帯」、「母子世帯」などの就労困難層と、就労困難層には分類されない「その他の世帯」に分けることができる。いわゆる稼働能力層はその世帯に含まれる。リーマンショック以降に劇的に増加しているのが、この稼働能力層を含む「その他の世帯」である。図 2 が示すとおり、その他世帯は 2006 年に 110,000 世帯であったのに対し、2012 年では 285,000 世帯にまで倍増している。もちろん 2006 年から 2012 年にかけて、生活保護受給世帯全体も増加している。しかしその他世帯を除く、高齢者世帯、障害者・傷病者世帯、母子世帯の増加幅を見ると、2006 年に 964,000 世帯であったのが 2012 年では 1,267,000 世帯であり、130%の増加に過ぎない。これに対しその他世帯の増加幅は 260%である。このことから、その他世帯が、生活保護受給者の中でウェイトを占めてきていることがわかる。また、その他世帯が生活保護受給者に占める割合は、図 2 が示すように 2012 年で 18.36%であり、2006 年の 10.24%から大きく増加していることが読み取れる。

図 1、図 2 より生活保護費を受給する「稼働能力層」の増加が近年の生活保護費の急増を説明する主要な要因であることが分かる。

3. 貧困のわな

前章では、生活保護を受給する稼働能力層の増加が近年の生活保護費急増の主因であることを確認した。稼働能力層が一度生活保護を受給してしまうと、生活保護状態から抜け出すのは非常に難しいことが知られている。その理由の1つには生活保護自体が生活保護受給者の自立を阻害する仕組みになっている点が指摘できる。これを「貧困のわな」の問題という。以下ではより具体的に、現行の生活保護制度は以下の2つのメカニズムを通じて生活保護受給者の自立を阻害していることを述べる。

第1に生活保護受給者が働いて労働収入を得ても、稼いだ金額の9割が生活保護削減費として相殺されるといふ働き損の仕組みとなっている点である。そのため就労することそのものへのインセンティブが失われる。この点は図3を用いて確認する。

図3：生活保護受給のモデルケース

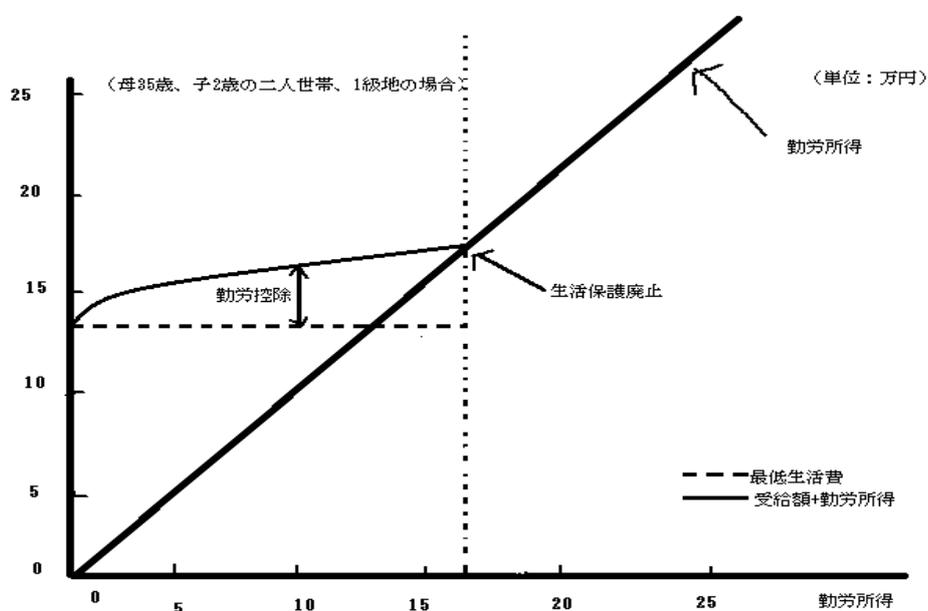


図3は生活保護受給のモデルケースを示しており、横軸は生活保護受給者の勤労所得水準を、縦軸は可処分所得水準を表す。また45度線はもし生活保護を受給しなかった場合の可処分所得水準を、水平にひかれた点線は最低所得水準を、もう1つの曲線は生活保護を受給した場合の可処分所得水準をそれぞれ表す。よって給付される生活扶助額¹は図3の曲線と45度線の差の部分に相当する額となる。生活保護受給者は仮に勤労所得がなくても最低生活水準分の給付が保証されていることをふまえると、生活保護受給者にとって勤労することから追加的に得られる所得は、勤労控除で表される部分に過ぎない。言い換えると就労して45度線で表される勤労所得分だけ稼いだとしても、その勤労所得から勤労所得控除

¹扶助額は最低生活費から収入充当額を引いた額である。収入充当額は平均月収から各種控除を引いて求められる

の部分を除いた収入認定額の分（収入認定額＝勤労収入－勤労所得控除）だけ生活扶助額²が減額される仕組みとなっており、結果として生活保護受給者の可処分所得は最低生活費に勤労控除を足したもので表されることとなる。このような仕組みの下では、就労して労働することは「働き損」と感じるようになり、生活保護受給者が労働するインセンティブが損なわれてしまうことにより「貧困のわな」に陥ることになる。

第 2 にもし生活保護を抜け出した場合、生活保護受給者だったときより生活水準が下がる可能性がある点である。この点は表 1 を用いて確認する。

表 1：生活保護受給者とワーキングプアとの比較

生活保護受給者とワーキングプアとの比較			
父：35 歳、母：35 歳、子：2 歳の世帯が兵庫県西宮市（一級地）に居住している場合 兵庫県の最低賃金は 776 円/時間			
1. 生活保護を受給している場合			
生活保護費	220, 450		
労働収入	776 円/h × 8h × 10 日 = 62, 080		
収入認定額	19, 600		
合計収入	220, 450 + 19, 600 = 240, 050		
2. ワーキングプア（最低賃金で労働し生活保護は受給していないとき）の場合			
収入	776 円/h × 8h × 23 日 = 142, 784		
西宮市の児童手当	15000（子どもが 2 歳の場合）		
合計収入	142, 784 + 15, 000 = 157, 784		
※生活保護費内訳			
生活扶助基準額	150, 150		
第 1 類	40, 270 + 40, 270 + 20, 900	第 2 類	55, 280
児童養育加算	15, 000	住宅扶助基準額	55300

表 1 は 3 人家族（35 歳の両親と 2 歳の子ども）が 1 級地³³である兵庫県西宮市に居住し、生活保護を受給した場合とワーキングプアになった場合を比較したものである。1 つ目は生活保護を受給した場合、2 つ目は最低賃金で働いた場合を示している。また、労働収入は兵庫県の最低賃金である 1 時間当たり 776 円で働いていると仮定する。表 1 が示すように、

²地域における生活様式や物価差による生活水準の差がみられる実態を踏まえ、最低生活保障の観点から生活保護基準に地域差を設けているもの

生活保護でいるほうが、労働時間の面から見ても合計収入の面から見てもかなり条件が良いのが分かる。

生活保護を受給する場合、生活扶助として、年齢に応じて支給される第1類、家庭ごとに支給される第2類が支給され、合計150,150円になる。さらに児童手当と住宅扶助を加えると220,450円となる。さらに就労して10日間労働すると62,000円となる。生活保護受給者の勤労収入は控除されるため62,080円の場合、勤労控除額は19,600円になる。これらを全て合計すると240,050円である。

一方、生活保護を受給していないワーキングプアの場合1日の労働を8時間、1か月の労働日数を23日と仮定した場合、労働収入は150,000円に届かない。子どもがいる場合は児童手当が付き15,000円が給付されるものの大きな足しにはなっていない。また、生活保護受給者は必要に応じて住宅費の補助や医療を受ける補助がある一方で、ワーキングプアの場合は全てを自分で支払わなければならない。これらを総合すると、単純計算で約82,000円の差が生じている。この例からも分かるように、生活保護受給者とワーキングプアの差は歴然であると言えよう。このように生活保護制度から抜け出し、ワーキングプアになるのであれば、生活保護に留まる選択する人が多く、「貧困のわな」に陥ってしまう。

以上から、生活保護受給者は働いても労働収入がほとんど削減されてしまうこと、また生活保護を抜け出すと生活水準が低下することという2つのメカニズムを通じて、現行の生活保護制度が、生活保護受給者の自立を阻害していることがわかった。

4. 「貧困のわな」対策の現状と課題

4.1 事前の政策と事後の政策

第2章、第3章でみたように、稼働能力層が生活保護に入り込んでしまい貧困のわなに陥ってしまっているという現状がある。このような状況の対策として一般にはさまざまな政策が行われているが、ここでは、生活保護制度を受給する前の政策、生活保護制度の受給を開始した後の政策について考えることにする。

生活保護制度を受給する前の政策のことを以下から事前の政策と呼ぶこととする。事前の政策とはすなわち、稼働能力層が生活保護に至る前に、自立支援をして自立しやすくさせ、生活保護受給を防ぐものである。こうすることで、稼働能力層が貧困のわなに陥るのを防ぐことができる。現在行われている事前の政策としては、求職者支援制度が挙げられる。

また、同じように以下から生活保護受給を開始した後の政策を事後の政策と呼ぶこととする。事後の政策とは、既に生活保護を受給している稼働能力層に、保護なしで自立できるよう促すものである。言うまでもなく、こうすることで貧困のわなを解消させることができる。現行で行われている事後の政策としては、就労自立給付金が挙げられる。

以下では、現行の事前の政策と事後の政策を紹介し、その問題点について議論する。

4.2 事前の政策の現状と課題：求職者支援制度

図4：求職者支援制度のイメージ

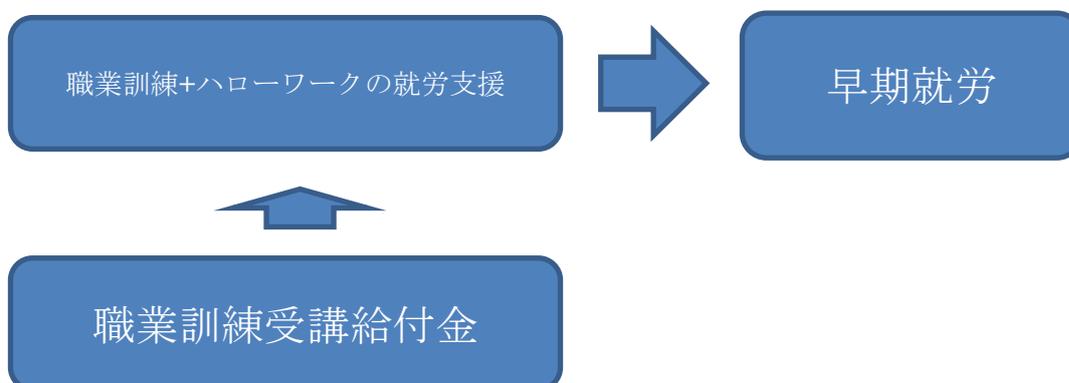


表2：求職者支援制度の概要

支援の対象	<ul style="list-style-type: none"> ・ハローワークに求職の申込みをしていること ・雇用保険被保険者や雇用保険受給資格者でないこと ・労働の意思と能力があること ・職業訓練などの支援が必要であるとハローワークが認めたこと など
支給要件	<ul style="list-style-type: none"> ・本人の収入が月 8 万円以下 ・世帯全体の収入が月 25 万円（年 300 万円）以下 ・世帯全体の資産が 300 万円以下 ・現在住んでいるところ以外に土地・建物を所有していない ・全ての訓練実施日に出席している（やむを得ない理由がある場合でも、支給申請の対象となる各訓練期間の 8 割以上出席している） など
支給額	月額 10 万円+通所手当

図4、表2は求職者支援制度の概要を示したものである。表2にまとめられているように、求職者支援制度とは、雇用保険を受給できない求職者を対象に、就労して自立を目指すことを前提として、職業訓練や就業サービス中の生活費が支給される制度である。具体的な支援内容は、「求職者支援訓練」または「公共職業訓練」を原則無料で受講することができ、訓練期間中も訓練終了後も、ハローワークが積極的に就労支援を行うというものである。支給額の内訳は職業訓練受講手当として月額 10 万円と職業訓練実施施設までの通所経路に応じた通所手当となっている。

しかし、第3章の表1の例でみたように、この手当 10 万円より生活保護費のほうがずっと高いため、実際には、この制度を利用せず生活保護を申請するケースや、求職者支援制度が終了してから生活保護を申請する、というケースが数多くみられるのが現状である。またこの制度は、基本的に職業訓練の授業に 8 割出席していれば自動的に生活費が支給さ

れる制度であり、資格取得や成績に何ら成果が求められない。そのため受講者にとって本気で努力するインセンティブとはならない。また、受講者を採用する企業も受講者の成果・能力指標がないので、誰を採用していいのかわからないという事態に陥る。

以上のことから、現行の求職者支援制度は、稼働能力層を生活保護受給に至らせず、貧困のわなに陥ることを防ぐ対策としては不十分といえる。

4.3 事後の政策の現状と課題：就労自立給付金制度

次に、生活保護をすでに受給している稼働能力層への対策として現在行われている就労自立給付金について説明する。就労自立給付金制度とは生活保護受給期間内に獲得した就労収入のうち、本来は「最低生活費＋勤労控除」を超える部分として給付額が減額される部分の一部を仮想的に積み立てることを認め、将来安定就労の機会を得て生活保護から脱却する際に、その仮想的に積み立てた資金を支給する制度である。

表 3：就労自立給付金制度の概要

支給の対象	安定的な労働収入によって保護を要しなくなったと認められた人
支給要件	<ul style="list-style-type: none"> ・世帯員の新規就労、開業または増収により、6か月以上最低生活費以上の収入を得ることができると認められること ・原則として生活保護の受給を停止するより前に受給者からの申請があること ・生活保護受給を停止すること
支給額	<ul style="list-style-type: none"> ・算定対象期間における各月の労働収入認定額に対し、その各月に応じた算定率を乗じて算定した額の合計額 (上限額：単身世帯 10 万円、多人数世帯 15 万円)
支給時期	生活保護脱却後に一括支給

表 3 は、就労自立給付金の支給対象、要件、額、そして時期をまとめたものである。この制度は、生活保護受給者の労働収入の大半が生活扶助額の減額により相殺される働き損の仕組みを改善し、本来であれば減額される部分の生活扶助額の積み立てを仮想的に認め、生活保護から脱却するインセンティブを強化するものである。また、生活保護からの脱却直後の不安定な生活を給付により支え再保護にいたることを防ぐ効果も期待されている。

表 4 は就労自立給付金の支給額の算定の例を示したものである。就労自立給付金の給付額は、表 3 にあるように、算定対象期間における各月の就労収入認定額（＝就労収入額－勤労控除額）に、その各月に応じた算定率を乗じて算定した額の合計額で決定される。第 3 章の図 3 で説明したように就労収入額から勤労控除額を差し引いた就労収入認定額は本来であれば「最低生活費＋勤労控除」を超える部分として給付額が減額される部分であることに注意したい。表 4 の事例では生活保護脱却前の 7 か月のうち、最初の 3 か月は就労収入認定額の 30%を、次の 3 か月は 27%を、そして最後の 1 か月は 12%を積み立てることがで

き、その合計は8万8千円程度となる。この8万8千円を生活保護脱却時に受け取ることができる。

表4：就労自立給付金額の算定例

就労自立給付金額の算定例	
基準月	平成26年1月（初めて就労認定された月）
保護停止日	平成26年7月10日
算定対象期間	平成26年2月～7月 （生活保護受給を停止する月から遡って6ヵ月）
就労収入額	76,800円/月
勤労控除額	21,200円
収入認定額（就労収入額－勤労控除額）	76,800－21,200＝55,600円
算定率	1～3ヵ月：（収入認定額の）30% 4～6ヵ月：27% 7～9ヵ月：18% 10ヵ月～：12%
支給額（収入認定額×各月の算定率）	55,600×0.3×3+55,600×0.27×3+55,600×0.18 ＝88,404

この就労自立給付金の問題点は、自立時に支給される積立金の上限額が10万円に過ぎず、生活保護脱却直後の不安定な生活を支え、再保護にいたることを防ぐには力不足な点である。また月々に認定される積立額も過少で、働き損の仕組みを改善する効果は小さい。以上から、現時点ではこの就労自立給付金制度が「貧困のわな」の問題を解消するとは言い難いと言える。

5. 政策提言

第4章では、「貧困のわな」の問題に対処するには、現行の対策では力不足であることを示した。本章では、こうした事実認識をふまえ、現行の政策をより有効な対策にするためのあり方について議論する。政策提言についても鈴木（2014）の議論を参考とした。

5.1 現行の事前的政策の拡充

現行の制度をより有効な制度にするには、職業訓練受給手当として受けられる月額10万円という生活費の金額を生活保護費と同じ水準まで引き上げ、非稼働層対象の生活保護制度に申請することを禁じるべきである。そうすることで、稼働能力層のワーキングプアにとっても魅力があり、求職者支援制度を利用する人を増やすことができる。また、現行の

制度では、基本的に職業訓練の授業に 80%出席するだけで自動的に生活費が出る制度であり、受給者は本気で努力をしようとしなない。これを防ぐためには、成績や資格取得の成果を求めるべきである。政策としては、ジョブカード制度を取り入れ、1人1人にパーソナル・アドバイザーをつけるべきだと考える。ジョブカード政策は、各個人の職業能力を示すもので、成果・能力指標が分かる。これは、企業側にとっても採用をしやすくなるという利点がある。パーソナル・アドバイザーは、頻繁に面談を行いつつ、職業訓練や就業のための努力をチェックする役割を担う人のことで、就労の自立までを導くことができると考える。

5.2 現行の事後的政策の拡充

5.2.1 就労自立給付金に替わる凍結貯蓄制度の拡充

現行の政策では思い切った改革ができていない。その理由として、生活保護受給者が生活保護費を得た上で、さらに労働収入まで得られるのでは、ワーキングプアに対して著しく不公平だからである。また、最低生活費を超える収入となることは、生活保護法の趣旨に反するからである。具体的に現行の就労自立給付金では、厚生労働省が公表している枠組みにおいて、労働収入のうち、自分のものになる割合はわずか 30%である。さらに、貯蓄金額の上限も単身世帯ではわずか 10 万円と非常に低い。この現行の矮小化された政策をもっと拡大すべきだと考える。労働収入のうち、収入認定される割合を上げ、貯蓄金額の上限も上げるべきである。そうすることで、生活保護から脱すると現金として受け取れるので十分な働くインセンティブを得ることができ、労働収入は生活保護を受給している間には使えないので、ワーキングプアとの不公平もない。生活保護を脱する時においても、貯蓄があれば自立に伴う様々な固定費用を賄うことができ、生活保護からスムーズに脱却することができる。

よって、凍結貯蓄制度を拡充させることで、貧困のわなに陥ることなく、生活保護受給者を自立させるインセンティブが生じると考えられる。

5.2.2 最低賃金の減額措置制度

生活保護脱却のためには、仕事の求人が多く存在する必要がある。しかし、生活保護者に対する求人は少ない。この原因は、最低賃金制度にあると考える。最低賃金が高いと一見、低所得者の所得が増えて得をするのではないかと考えられる。しかし、実際は雇う側が、雇用する人数を減らしてしまい、雇う人数を絞り込んでいる。これにより生活保護受給者は職を得られにくくなる。このような現状を脱却するためには、生活保護受給者に限った「最低賃金の減額措置」を取り入れるべきである。これは、企業が申請によって生活保護者を最低賃金以下で雇用することが出来るという措置である。この減額措置は三-3 年間にし、その間に OJT として経験を積ませ、最終的には最低賃金以上で雇用されるように働きかける。最低賃金の減額措置によって企業からの求人が増加し、生活保護受給者とのマッチングも進み、働くインセンティブを与えることが出来ると考えられる。通常の労働者の場

合は最低賃金を下回る給料では最低生活を営めなくなるが、これに関しては生活保護で最低生活費はカバーできているため問題ない。また、就労することで生活保護費が減り公費の削減にもなるため、企業・生活保護者・行政ともに win-win-win になると考えられる。

5.3 給付付き税額控除

前章までで見てきた対策は、最低賃金の減額措置制度を除いて、現行の政策の延長線上にあった。しかし多くのワーキングプア層が現実存在することをふまえると、より包括的な稼働能力をもつ低所得層への支援を別途考える必要があるだろう。ワーキングプアの特徴としてはまさに「勤労している」、ということにあるので、せっかく働く努力をしている人々に、働くインセンティブを失わせる生活保護制度はできるだけ適応すべきではなく、労働しながらワーキングプアを抜け出す政策が必要だと考えられる。そこで提言するのが給付付き税額控除である。給付付き税額控除とは低所得者の時給に政府が時給をプラスする制度とみなすこともできる。以下では補論で詳しく説明するイギリスの例を用いてその概略を説明する。

図 5：税額控除の有無と可処分所得の比較

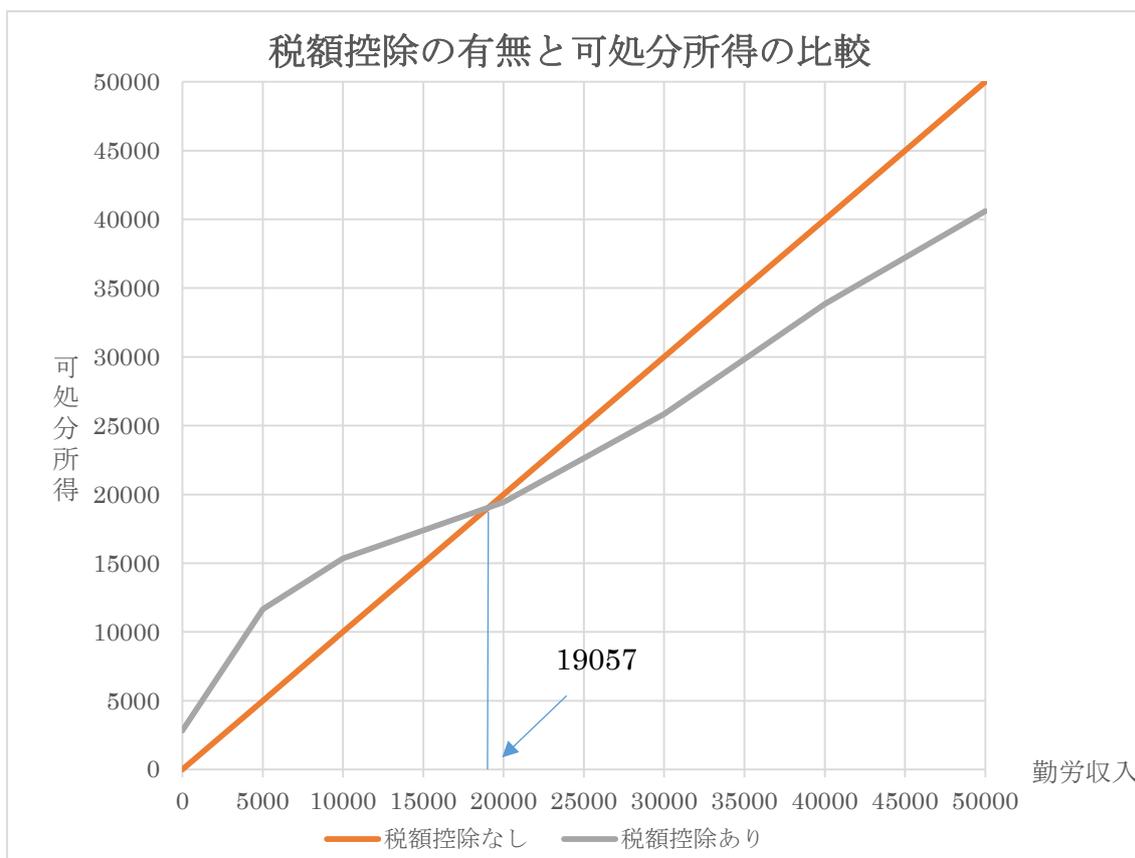


図 5 は現行のイギリスの給付付き税額控除を前提として、給付付き税額控除がある場合とな

い場合の可処分所得水準を比較したものである。第3章の図3と同様に横軸は勤労収入を表し、縦軸は可処分所得を表す。仮に給付付税額控除がない場合の可処分所得水準は原点から伸びた45度線で表される。また、給付付税額控除が導入された場合の可処分所得水準はもう一方のグラフで表される。給付付税額控除が導入されると、可処分所得が19,057ポンドまでの人は45度線を上回る値をとる。なぜなら、潜在的な税負担が税額控除によって軽減され、低所得者ほど税額控除によって軽減された分を給付として受けることができるためである（詳しい説明は補論で行っている）。しかし、19,057ポンドを超えると45度線を下回る値をとり、実質的な税負担となっている。そのため給付付税額控除は低所得者層にとって有利な低所得対策として機能することが分かる。また5000ポンド以下の勤労収入の世帯にとって、給付付税額控除導入後の可処分所得水準を表すグラフの傾きは、給付付税額控除がない場合の可処分所得水準を表す45度線と比べて大きくなることが分かる。これは給付付税額控除の導入により、5000ポンド以下の勤労収入の世帯にとって、勤労時間あたりの実質的収入が増えることを意味する。ゆえに給付付税額控除は5000ポンド以下の勤労収入をもつ世帯にとっては、あたかも時給がプラスされたような効果を持つことが確認できる。よって給付付税額控除は少なくとも5000ポンド以下の勤労収入の世帯の働くインセンティブを高める機能を持っている。このように給付付税額控除は稼働能力をもつ低所得者に対し働くインセンティブを与えつつ、その生活を支援する仕組みといえる。

6. まとめ

生活保護を受給する世帯の数が急増し、日本の財政運営に深刻な影響を及ぼしている。近年の受給者増加の背景にはリーマンショックによる不況の影響で多くのワーキングプア層が職を失ったことや、厚生労働省がワーキングプアに代表される働く能力を持つ人（稼働能力層）も以前より生活保護を受給しやすくなったことが挙げられる。現行の生活保護制度は稼働能力層への給付を前提としておらず、受給者生活保護から抜け出し、自立を促す仕組みに乏しい。そのため、稼働能力層が一度生活保護を受給してしまうと、生活保護状態から抜け出すのは非常に難しくなっている。その理由の1つには生活保護自体が生活保護受給者の自立を阻害する仕組みになっている点が指摘できる、これを「貧困のわな」の問題という。こうした貧困のわなの問題に対処するために、現在、稼働能力層が生活保護に行き着く以前に支援を行う「事前の政策」としての求職者支援制度や、生活保護を受給した後も、そこから自立を促す「事後の政策」としての就労自立給付金制度などが存在する。しかしいずれの制度も生活保護受給額と比べて給付額が少なく貧困のわなの問題に対処するには力不足であることを示した。そこで本稿では鈴木（2014）の論考を参考に大きく2つの提言を行った。1つは、既存の「事前の政策」と「事後の政策」とともに拡充することや、最低賃金の減額措置で企業が生活保護受給者を雇いやすくなることである。2つ目は、生活保護脱却者がその後貧困のわなに陥らず、またワーキングプア層が生活保

護を受給せず自立できるようにするために、給付付き税額控除を導入することである。こうした稼働能力層に向けた生活保護制度の改革を行うことで、生活保護にかかる経費を削減することができると考えた。そのため、上で述べたような低所得者対策を行うことが望ましい。

7. 補論：イギリスの給付付き税額控除制度

7.1 児童税額控除 (CTC) と就労税額控除 (WTC) の各要素

第 5.3 章では、給付付き税額控除が低所得者への貧困対策になると述べた。実際にイギリスの具体的な例を挙げて見ていく。

表 5：児童税額控除 (CTC) と就労税額控除 (WTC) の各要素

児童税額控除 (CTC) : 就労の有無にかかわらず適用される	
家族要素 (Family element)	1 世帯当たり年間 545 ポンド
1 歳未満の児童に係る加算 (Baby addition)	1 歳未満の子供であればさらに 545 ポンド
児童要素 (Child element)	子供 1 人当たり 2300 ポンド 例：両親+小学生の子供 1 人世帯の場合 $545+2300=2845$ ポンド

就労税額控除 (WTC) : 就労が適用要件となる	
基礎控除 (Basic element)	WTC 適用者全員に年間 1920 ポンド
夫婦控除 (Couple element)	夫婦に適用年間 1890 ポンド
1 人親控除 (Lone parent element)	1 人親に適用年間 1890 ポンド
週 30 時間以上労働する者に対する控除 (30 hour element)	カップルのうち 1 人が週 30 時間就労する、または 1 人の就労時間が最低 16 時間でカップルの就労時間の合計が週 30 時間の場合年間 790 ポンド

表 6 は児童税額控除 (CTC) と就労税額控除 (WTC) の各要素である。例えば、WTC 要件を満たした両親+小学生の子ども 1 人世帯の場合、児童税額控除、基礎控除、夫婦控除を足し合わせた 6655 ポンドが控除の合計となる。

表 6：CTC, WTC 適応世帯の例

CTC, WTC 適応世帯の例	
2845	児童税額控除 (CTC)
1920	基礎控除 (Basic element)
+1890	夫婦控除 (Couple element)

6655	控除の合計
------	-------

両親ともに週 16 時間以上就労するカップルや 1 人親の場合、育児費用の税額控除が認められる。そのほかにも就労促進のための構成要素がある。総じて英国の CTC と WTC は、低中所得層の所得底上げ、就労促進、子育て支援に重点の置かれたラインナップであるといえる。

7.2 収入ごとの税額控除額

積み上げられた税額控除は、全ての収入層に認められるわけではない。収入が一定額のしきい値を超えると、収入が増えるにつれて税額控除が段階的に削減される仕組みになっている。

1 つ目は、「年間収入 6420 ポンド」である。WTC および CTC の児童要素などの税額控除に適用される。削られる順番は WTC のちに CTC というものである。夫婦と子供 1 人世帯の場合、収入が 2 万 4112 ポンドになると、税額控除から CTC の家族要素 (family element) だけが残る。この数値は英国の個人所得の中央値をやや下回る水準となっている。

2 つ目は、CTC の家族要素 (family element) に適用される 5 万ポンドである。収入が 5 万ポンドを超えると CTC の家族要素も段階的に削減され、収入が 5 万 8170 ポンドになると、CTC の家族要素もなくなり、このようにして最終的な税額控除が求められる。第 5.3 章の図 5 でみたように、ある一定の値から、税額控除がなくなっているのは上記 2 つの段階的な削減によるものである。

7.3 収入階層別の経済効果

こうした税額控除は、納付税額も含めて、トータルで家計にどのような経済効果をもたらしているのか。を例にとって計算してみる。

収入が 10,000 ポンドから基礎控除 6475 を引いた課税所得は 3525 ポンドとなり、ここに累進税率による税率をかけると、算出税額は 705 ポンドとなる。一方、単純な税額控除の積み上げ額は、WTC4600 ポンドに CTC2845 ポンドを足し合わせたものとなり、7445 ポンドとなる。収入 10,000 ポンドは、1 つ目のしきい値である 6420 ポンドを超えているので最終的な税額控除は、WTC と CTC を足し合わせたはじめの税額控除 7445 から 10,000 ポンドと 6420 ポンドとの差額の 39%である 1396 ポンドを引くと 6049 ポンドとなる。

表 7：収入 10,000 ポンドの家計(夫婦と子供 1 人の世帯)の場合の経済効果

収入 10,000 ポンドの家計(夫婦と子供 1 人の世帯)の場合			
収入	10,000	WTC	4600
基礎控除	-6475	CTC	+2845
課税所得	3525	税額控除	7445

税額	705	税額控除額－税額	6049
----	-----	----------	------

表 7 は WTC と CTC があるときの経済効果を収入 10,000 ポンドの 3 人家族の例で考えてみたものである。左側が税額、右側が控除額となっている。上記のように計算していくと、算出税額 705 ポンドは、税額控除 6049 ポンドで相殺され、さらに、残る税額控除 5344 ポンドが家計の可処分所得の増加となる。

同じように年間収入 20,000 ポンドの家計を見ると、算出税額 2705 ポンド、最終的な税額控除は 2149 ポンドであるので、556 ポンドの税負担をしていることになる。年間収入 6 万ポンドの家計では、もはや税額控除は全く適用されていない。このように比較すると税額控除は、相対的に低所得者に重点的に充てられているものだといえる。よって、給付付き税額控除による政策は、低所得者層にとって有利なものであり、貧困のわなに陥らない対策として有効であることがわかる。

参考文献

鈴木亘（2014）「社会保障亡国論」

安部彩・國枝敏樹・鈴木亘・林正義（2008）「生活保護の経済分析」

鈴木亘（2010）『社会保障の「不都合な真実」』日本経済新聞出版社

椋野美智子・田中耕太郎（2014）「はじめての社会保障」有斐閣アルマ