

第15章

生活困窮者・低所得者に対する社会保障

日本の経済は市場原理に従って機能しており、所得は能力、貢献に応じて決定されている。この結果、所得格差が発生することになる。しかし、本人の責任や能力以外の原因などによる過度の所得格差は、公平性の基準から望ましくない場合もある。所得格差は通常、ジニ係数で把握される場合が多い。過度な所得格差は様々な所得再分配政策によって是正されることになる。また、自由競争の結果、人々の生活水準が最低水準以下に陥る可能性があり、最近では貧困率の上昇が問題となっている。こうした場合、最後のセーフティネットとして生活保護の役割が期待される。近年では生活困窮者自立支援法も成立し、政府は困窮者の自立支援を推進している。

第1節 日本の所得格差・貧困の状況

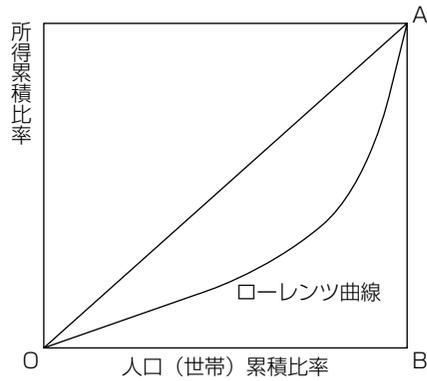
(1) 所得格差

所得格差を示す指標として、ジニ係数がある。ジニ係数は、0から1の値をとり、係数が大きいほど格差が大きいことを示す。ジニ係数が0の場合は、すべての個人（世帯）が同じ所得を有している状況であり、これを完全平等とい

う。また1の場合は、一個人（世帯）がすべての所得を有している状況であり、これを完全不平等という。

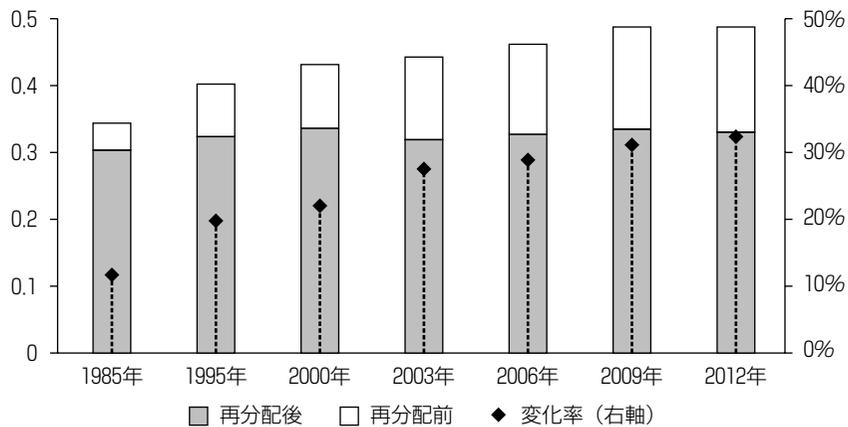
ジニ係数は、ローレンツ曲線から算出される。ローレンツ曲線とは、所得を低いほうから並べた累積比率を縦軸に、個人（世帯）の累積比率を横軸にとった曲線である（図表15-1）。ジニ係数は、ローレンツ曲線と45度線で囲まれた面積の、三角形OABの面積に対する比率となる。

図表15-1 ローレンツ曲線



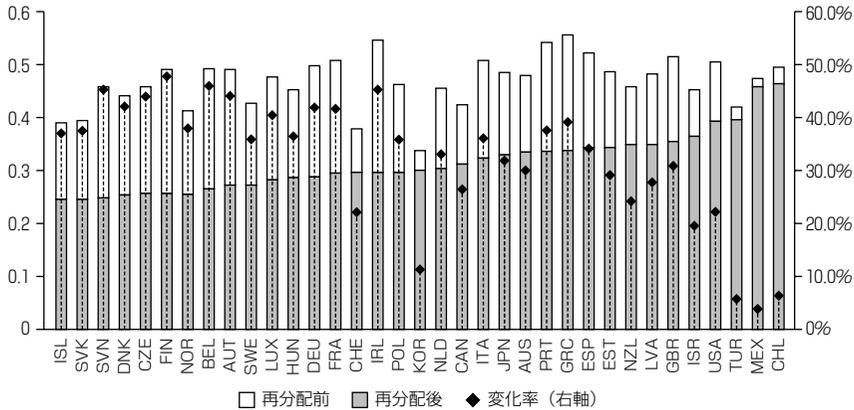
図表15-2は、日本におけるジニ係数の推移を示している。税・社会保障による再分配前の所得のジニ係数は、1980年代から上昇傾向にあるが、再分配後の所得によるジニ係数で見ると、およそ横ばいである。これは、税・社会保障の所得再分配機能が高まっていることを示し、格差縮小に寄与しているこ

図表15-2 ジニ係数の推移（1985～2012年）



出典：OECD Income Distribution Databaseより筆者作成。

図表15-3 ジニ係数の国際比較（2010年代中ごろ）



注：日本は2012年，チリは2013年，それ以外の国は2014年のデータである。
 出典：OECD Income Distribution Database より筆者作成。

とがわかる。

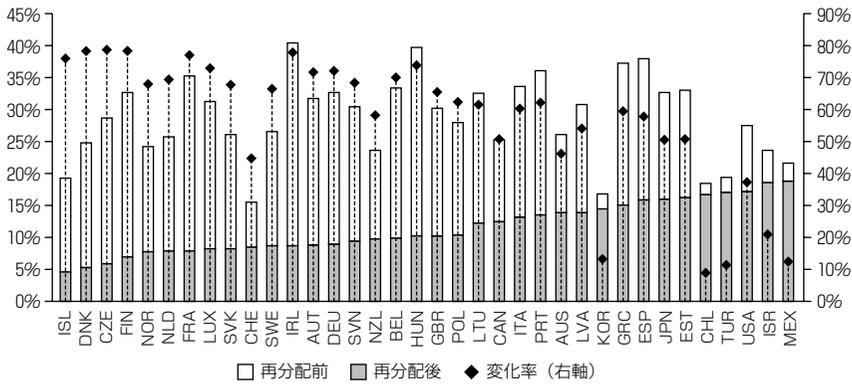
ただし，諸外国との比較で見ると，日本の再分配機能は大きいとはいえない。図表15-3は，諸外国の再分配前後のジニ係数と，再分配によるジニ係数の変化率を示している。日本の再分配後のジニ係数は35カ国中14番目に高い一方で，再分配による変化率は35カ国中14番目に小さいことから，比較的格差の大きい国であり，また税・社会保障が格差縮小に与える効果も弱いほうである。

(2) 貧困

貧困は，ある社会において一定水準以下の所得・消費にしかない個人（世帯）が，社会全体に占める割合で示される方法が一般的である。しかし，何をもって貧困とするかは一義的に定まらず，貧困とみなす水準も時代や社会の移り変わりに影響される。そのためこの方法は，貧困を統計的に把握することを目的とした簡便的な1つの定義にすぎない。

貧困とみなす水準を貧困線といい，貧困線は絶対的貧困線と相対的貧困線の2つに大別される。絶対的貧困線は，ある時点のある社会において生存に必要な栄養や，生活するのに最低限必要な消費項目を積み上げる「マーケットバ

図表15-4 相対的貧困率の国際比較（2010年代中ごろ）



注：オーストラリア・ハンガリー・日本・ニュージーランド・メキシコは2012年，それ以外の国は2013年のデータである。

出典：OECD Income Distribution Database より筆者作成。

スケット方式」などを用いて決定される。相対的貧困線は，所得・消費の中位値または平均値の一定割合を貧困線とし，ある社会のなかで相対的に所得や消費が低い個人（世帯）を測る。OECDでは，中位可処分所得の50%を貧困線として諸外国の相対的貧困率の比較を行っている。

図表15-4は，再分配前後の相対的貧困率および再分配による相対的貧困率の変化率を比較している。日本は，諸外国のなかでも相対的貧困率が高いほうであり，36カ国中7番目である。相対的貧困率が低い国は，デンマーク，フィンランドなどの北欧諸国や，チェコ，スロバキアなど旧共産主義国などであり，いずれの国も再分配によって70%以上，相対的貧困率を低下させている。

このように，日本は諸外国と比較して相対的貧困率が高く，特に1990年代からの不況や非正規労働者の増加に伴って，貧困問題が表面化した。

第2節 生活保護制度の役割

公的扶助は，貧困に陥った困窮者を公費（税）によって事後的に救済する仕組みである。日本では公的扶助として生活保護があり，国が最低限度の生活を

保障するとともに、自立を助長する制度である。日本国憲法第25条で「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」として、生存権を保障しているが、生活保護制度はこの第25条の理念に基づいている。

国が貧困を救済する理由は、貧困は必ずしも個人に帰するのではなく、社会の責任でもあり、また貧困の発生は、国家・社会にとっても有益ではないとの考えからである。生活保護は最後のセーフティネットと呼ばれ、社会保障制度においてもっとも根幹的な制度となっている。

第3節 生活保護制度の歴史

(1) 戦前の公的扶助

明治以前は、組織的な貧困者救済措置はほとんど行われず、天災や飢饉が起こった時に、窮民救済をするにすぎなかった。

政府による本格的な貧困者救済は、1874年の明治政府による恤救規則の公布に始まる。その内容は、救済は親族や地域による「人民相互の情誼」を前提とし、例外的に公的な救済措置がとられることとされた。救済の条件は、極貧であることに加え、年齢が70歳以上の高齢者か、13歳以下の子ども、そして、身よりがない独身者、廃疾、重病などで働けない者とされた。給付額も、50日以内の米代とされるなど、きわめて制限的な内容で、政府の責任や被保護者の権利性は認められていなかった。

1929年に政府は、恤救規則に代わり救護法を制定した。貧困者救済を行政の義務としたものの、実質的な対象者は65歳以上の老衰者、幼児、妊婦、障害者で、かつ扶養義務者が扶養できない場合に限定されていた。また、素行不良な者、勤労を怠る者は除外するという欠格条項をもち、受給者の選挙権を認めないという規定もっていた。同じ年に世界恐慌が起こり、大量の失業者が発生したにもかかわらず、救済費用を調達できず、ようやく1932年に競馬の政府納付金を財源に救護法は施行された。

救護法による救済の費用負担は、国が2分の1、都道府県が4分の1、残りを市町村が負担するものとし、国の費用負担が明確化された。救護方法は、生

活扶助，医療，助産，生業扶助の4種類であった。

（2）戦後の公的扶助

戦後，日本には大量の戦災者，浮浪者が存在し，貧困者救済が急務の課題となった。これまでの制限的な救護法では対処しきれず，政府は1946年に（旧）生活保護法（以下，旧法という）を制定し，従来の高齢者，幼児などの年齢要件を撤廃した。しかし旧法は，救護法と同様，勤労を怠る者や素行不良の者は除外されていた。保護の種類は，生活扶助，医療，助産，生業扶助，葬祭扶助の5つであった。

旧法は，保護の要否の認定が民生委員に委ねられ客観性に欠けること，保護の基準が低く権利性が明確になっていないこと，欠格条項があることなどで，GHQから批判を受けた。また，社会保障制度審議会「生活保護制度の改善強化に関する件」において，国の保障する最低限度の水準は，国民が健康で文化的な最低限度の生活を営みうる水準であること，公的扶助は権利であり不服申し立てもできること，欠格条項の撤廃等が勧告された。

これらの指摘を受け，1950年に旧法を全面改定し，現行の（新）生活保護法が施行された。

第4節 生活保護制度の原理・原則

（新）生活保護法では第1条から第4条までに，目的および考え方を述べている。第1条の目的では，「困窮の程度に応じ，必要な保護を行う」と同時に「自立を助長すること」を述べている。つまり，金銭などの給付だけでなく，貧困から脱却し，個人の能力を引き出し，経済的自立を果たすこと（自立助長）も生活保護の大きな目的である。

（1）生活保護の4原理

① 国家責任の原理

憲法25条の「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」を受けて、「国が生活に困窮するすべての国民に対して、……最低限度の生活を保障する」（生活保護法第1条）とされており、国の責任および国民の権利の明確化、自立助長が謳われている。

② 無差別平等の原理

生活保護法第2条では、「すべて国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護を、無差別平等に受けることができる」と規定している。つまり、生活保護は、国民の権利である。給付の権利は、性別、年齢、社会的身分などに関係なく、無差別平等に扱う。旧法の欠格条項がなくなったため、貧困の理由が何であろうと、貧窮の事実が明らかになれば、保護が開始されることになった。

③ 最低生活保障の原理

生活保護法で保障される最低生活の内容は、憲法第25条の生存権を実現するためのものであり、第3条ではこの水準を「健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない」と規定している。実際的水準は、厚生労働大臣が決定する。

④ 補正性の原理

生活保護法第4条は、保護の前提として、国民の果たすべき自助努力の要件を定めている。保護を受けるにあたって、個人は能力や資産の活用、他制度の利用（雇用保険の失業給付や年金制度など）がまず求められ、それらを活用してもなお最低限度の生活を営めない場合に、保護されることになっている。この意味で、生活保護は最後のセーフティネットと呼ばれるのである。

保護の決定や、給付額の決定をするため、資力調査（ミーンズテスト）が行われる。資産の活用の場合、宅地や家屋は処分価値と利用価値を比較して、処分価値が大きいもの以外は、そのまま保有が認められる。また田畑については、現に耕作している場合は、その地域の平均耕作面積までは保有が認められている。それ以外の家電製品などの生活用品・贅沢品は、処分価値なども考慮しつつ、その地域の普及率が70%を超えるものについては、原則保有が認められる¹⁾。

能力については、資産と同様、稼働能力がある者についてはまず、勤労が求められる。

また、民法に定める扶養義務は、生活保護より優先して行われる。現行の民法では、3親等までの親族の扶養義務があるとされ、生活保護の適用の1つの障壁となっている。

(2) 実施上の原則

生活保護を実施する上での原則として、以下の4つがある。

① 申請保護の原則

保護の開始は、請求権に基づいて行われる(申請主義)。申請ができるのは、要保護者本人、もしくは扶養義務者、同居の親族に限られる。

しかし、要保護者が急迫した状況にあるときは、申請がなくとも職権で必要な保護ができる²⁾。いわゆるホームレスも申請可能であり、居宅、病院、施設などで受給できる。

② 基準および程度の原則

生活保護法第8条では、厚生労働大臣が保護の基準を定め、要保護者の収入などがそれに達しない場合に、その不足分を補う程度において保護を行うと定めている。

③ 必要即応の原則

保護は、要保護者の年齢、性別、健康状態など個々の事情を考慮した上で、有効適切に行われるべきだとしている。これは、機械的な運用ではなく、要保

-
- 1) 家電製品の所有をめぐる問題に、1994年夏の桶川市のクーラー事件がある。桶川市福祉事務所の職員が、生活保護を受けていた1人暮らしの女性(79歳)の家から、70%の普及率に達しないという理由で、クーラーをはずさせた。ところが、その夏は猛暑で、女性の住む室内は40度以上に達し、脱水症状を起こして入院し、新聞等マスコミに大きく取り上げられた。ここで、クーラーの取り扱いが自治体によってまちまちであることが明らかになり、厚生省は「電気製品などの処分にあたっては、被保護者の実態に応じて個別に判断することが認められているが、この趣旨が徹底していなかった」として、障害者世帯や高齢者世帯については、個別の事情に応じてクーラー保有を認めることになった。
 - 2) 1996年、池袋で77歳の女性と41歳の長男が餓死しているのが、死後1カ月後に発見された。豊島区役所も生活保護受給をすすめていたが、本人がこれを堅く固辞し、申請保護の原則から救済ができなかった。漏救防止をどう進めるかの課題が残された。

護者の実情を理解した上で行われることを定めている。

④ 世帯単位の原則

生活保護は、他の制度とは異なり、世帯単位で要保護の可否や給付が行われる。生活は世帯単位で行われるという考え方からであるが、例外的な取り扱いとして、現実には世帯構成員であっても、これを世帯単位で取り扱うことが最低生活の保障と自立の助長の面から妥当でない場合は、世帯分離ができる。たとえば、世帯員の稼働能力があるにもかかわらず、収入を得るための努力をしていない場合、通常は保護の対象外となるが、他の世帯員がやむをえない理由で保護を要する状態にあるときは、そのものを切り離して他の世帯員だけ保護することがある³⁾。

第5節 生活保護制度の現状

(1) 生活保護の種類

保護には、生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助、介護扶助の8種類があり、具体的な保護内容が定められている(図表15-5参照)。これらの扶助は、要保護世帯の実情に応じて、1種類の扶助(単給)または複数の扶助を組み合わせて(併給)、給付される。また、扶助の方法も、現金給付と現物給付がある。

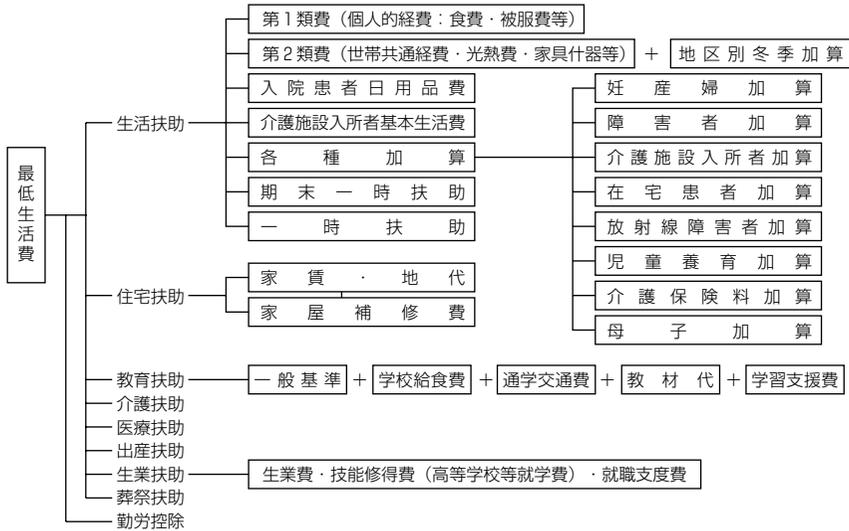
① 生活扶助

いわゆる生活費に相当し、扶助のなかでも基本的なものである。食費、被服費、光熱費、交通・通信代、文化的費用などが含まれる。

生活扶助は、第1類と第2類、さらに妊産婦、母子、障害者などの特別な需要に対する加算で構成される。第1類は、個人単位の飲食費、被服費などで、第2類は光熱費、家具什器などの世帯単位で消費される経費にあてられる。また、第2類には冬季の暖房費などを考慮した加算もある。

3) 籠山(1996)94頁参照。

図表15-5 生活保護の体系



出典：厚生労働省社会保障審議会生活保護基準部会（2016）「第23回参考資料 生活保護制度の概要等について」。

② 教育扶助

教育扶助は、義務教育の修学に必要な費用を給付する。塾やおけいこ事などの費用、高等学校、大学などの修学費用は対象外である。学用品費、通学用品費、学校給食費などが含まれる。

現在では、高等学校への進学率の上昇を反映して、高校就学に必要な費用が生業扶助費として支給されることになっている。

③ 住宅扶助

住宅扶助は、借家等に居住する場合、居住地別に定められた家賃、間代、地代の実費が給付される。住宅扶助は住まいを保障するもので、住宅改造、改築、住宅の取得は対象としていない。

扶助は、被保護世帯主またはこれに準ずるものに現金給付がされる。また、現物給付として保護施設である宿所提供施設を利用することもできる。

④ 医療扶助

日本の医療保険制度が国民皆保険体制のなかで、被保護者は国民健康保険の対象外としているため、医療扶助が給付される。

診察、投薬、医学的措置を受けるには、毎月発行される医療券を指定医療機関へ提出し、治療を受けることになる。給付は、現物給付で行われ、自己負担はない。指定医療機関で受けた場合の診療報酬は、都道府県知事、または市町村長から社会保険診療報酬支払基金を通して指定医療機関へ支払われる。

⑤ 出産扶助

出産扶助は、出産前後の助産を内容としている。原則として、被保護者に対して現金給付が支給される。

⑥ 生業扶助

生業扶助は、自立を助長するねらいから、暮らしをたてる仕事をするための費用や技能の修得、就労準備に必要な費用を給付する。原則として被保護者に現金給付がされるが、授産施設、訓練施設を利用する現物給付も行われている。

⑦ 葬祭扶助

被保護者が死亡した場合、検案、遺体の運搬、火葬、納骨など葬儀にかかる費用を原則として、葬祭を行うものに給付する。

⑧ 介護扶助

介護保険制度の創設に伴い、2000年度に新設された。介護保険制度による利用者負担を負担できない者に対しても、最低限度の介護需要にこたえるため、創設された。対象は、介護保険法に規定される第1号被保険者または第2号被保険者の要介護者および要支援者、40～65歳未満で医療保険未加入のため、第2号被保険者にならないものについても、要介護および要支援者を対象としている。

給付は、医療扶助と同様、指定介護機関（居宅サービス事業者、居宅介護支援事業者、介護保険施設等）に委託して行われ、利用者負担分と入所している者の食事代が現物給付される⁴⁾。本人支払額を証する介護券が発行され、直接、指定

4) ただし、短期入所については、補足給付（相当額）適用後の負担限度額については自己負担となっており、生活扶助費のなかから本人が支出することになっている。

介護機関へ福祉事務所から送付される。

(2) 生活保護基準と最低生活費

生活保護では、要保護者の年齢、世帯構成、所在地等によってそれぞれの扶助に基準額が設定されている。各地域の生活様式や物価の違いを基準額に反映するため、全国を3つの地域に分け、さらにそれを2つに分類し、計6種類の地域区分が設けられている。1級地は大都市、2級地は県庁所在地などの中都市、3級地はその他の市町村である。

図表15-6で示すように、要保護世帯の最低生活費は、該当する基準額を合計して算出され、世帯の収入充当額から最低生活費を差し引いた額が、扶助額として支給される。

(3) 生活扶助基準の改定方式

「文化的で最低限度の生活」を支える生活保護制度であるが、その保護基準は厚生労働大臣が定めるものとされている。ここでは、生活扶助の計算方法の変遷について見ていく。①、②は絶対的貧困，③，④は相対的貧困の考え方に従っている。

① マーケットバスケット方式 (1948～60年)

スーパーの買い物かごに商品を入れるかのように、最低生活を営むのに必要な個々の品目（飲食費、衣類費など）の価格を積み上げて、基準額を計算する方式。

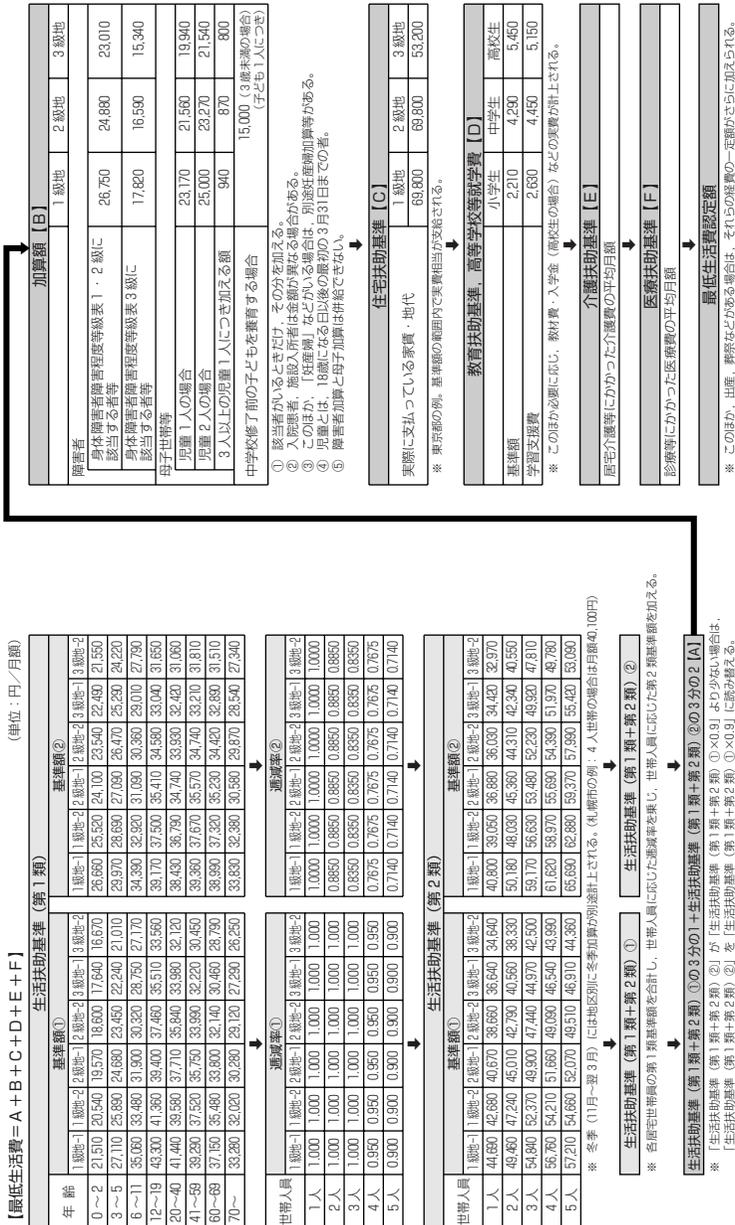
② エンゲル方式 (1961～64年)

一般所得階層の消費支出に占める飲食物費の割合（エンゲル係数）に着目し、標準的栄養所用量を満たす飲食物費を理論的に計算し、同程度の飲食物費を支出している一般所得階層のエンゲル係数を用いて、総基準額を計算する方式。

③ 格差縮小方式 (1965～83年)

一般国民と被保護世帯との生活水準格差を縮小するという目的から、一般国民の生活水準の伸びを基礎⁵⁾とし、これに格差縮小分を加味して改定率を決定する方式。

図表 15-6 最低生活費の計算方法



出典：生活保護制度研究会 (2014) 『生活保護のてびき平成26年度版』。

④ 水準均衡方式（1984年～現在）

1983年、中央社会福祉審議会が「現在の生活扶助基準は、一般国民の消費実態との均衡上、ほぼ妥当な水準に達している」と意見答申し、現行生活扶助基準の水準を妥当としたうえで、一般国民の生活水準の向上に応じて、扶助基準を改定する方式で、おおむね一般所得世帯の消費支出の6～7割程度をめどにしている。

第6節 被保護者の動向

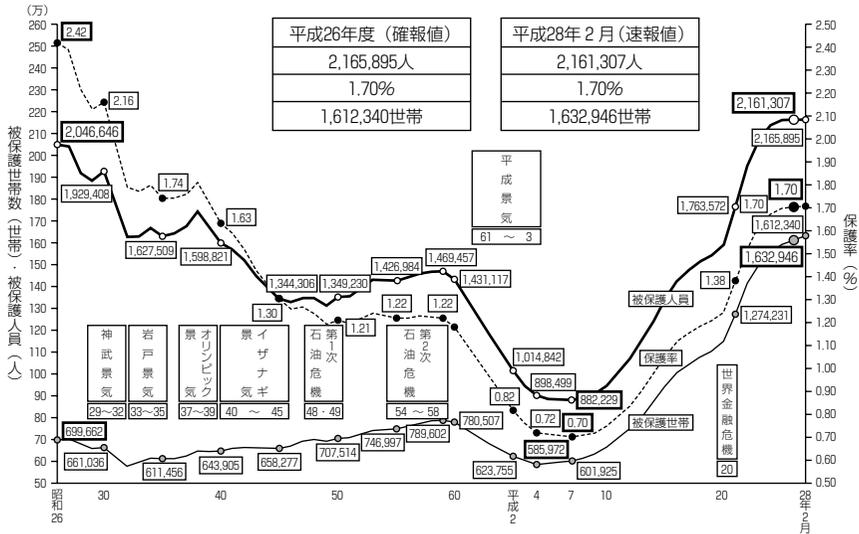
生活保護を受給している者の数、つまり被保護人員数は、社会・経済状況の変動に左右される。図表15-7は、被保護人員数の動向を見たものである。戦後まもない現行法の制定直後の1950年頃は、200万人を超えていたが、1965年には160万人以下にまで減少している。この背景には、神武景気や岩戸景気などの好景気の影響に加え、1960年代前半に児童扶養手当法、老人福祉法があいついで創設され、これらの制度が高齢者、母子世帯などの所得保障の役割を果たすことになったことが大きい。

その後は、いわゆる高度経済成長期の影響で、1970年には被保護人員数は130万人台にまで減少したが、1973年の石油危機（オイルショック）による不況を受け再び増加傾向に転じ、1984年には147万人弱となった。

1980年代後半になると、再び被保護人員数は減少傾向を示す。これには、好景気や1985年の年金改正において障害基礎年金が創設されたことも影響しているが、1981年に出された「123号通知」いわゆる「適正化」が図られたことが大きい。このころ、暴力団関係者などの不正受給が社会問題化し、資力調査がいっそう強化された。この通知によって提出を求められている同意書は、本人のみならず世帯員を含めた資産、収入の状況について、銀行、信託会社、本人、世帯員の雇い主、その他関係人に報告を求めることを内容としている。

5) 具体的には、予算編成直前に発表される政府経済見通しによる個人消費支出の伸び率である。

図表15-7 被保護人員数の推移



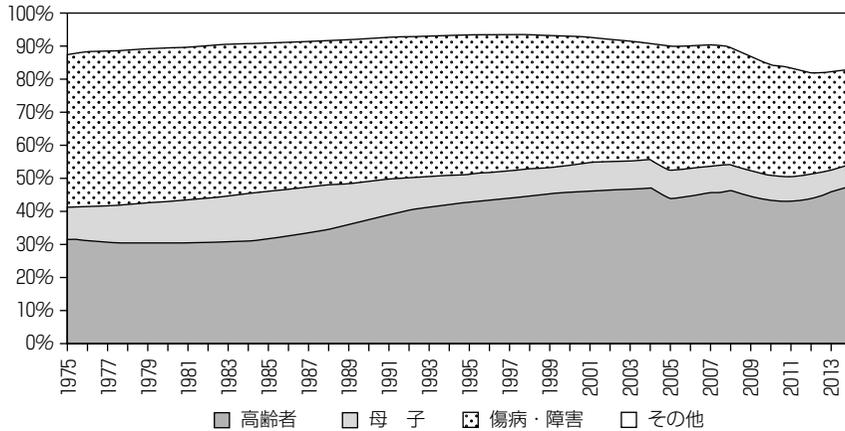
出典：厚生労働省社会保障審議会生活保護基準部会（2016）「第23回参考資料 生活保護制度の概要等について」。

生活保護において、資力調査を適切に行うことは必要であるが、いきすぎた調査が受給者にスティグマ（屈辱感）⁶⁾を与えることや、水際作戦と呼ばれる新規受給者に福祉事務所で申請を取り下げのような働きかけをすることが、批判を受けている。

その後、被保護人員数および保護率は低下し続け、1990年代半ばには90万人程度、保護率も最低の0.7%となった。しかし、バブル崩壊に端を発した経済不況により、再び被保護人員数は増加に転じた。2008年にはリーマンショック、世界金融危機が起これ、派遣切りにあった労働者などの救済が課題となった。厚生労働省は、福祉事務所の体制強化や、稼働能力があっても就労の場がなければ、保護の対象になり得ることを自治体に通知し、支援の徹底を図っ

6) スティグマは、貧困の烙印、不名誉の印、汚名として、古くから社会福祉の問題点の1つとされてきた。懲罰的な処遇方法がとられた「福祉の世話になる」、「世間体が悪い」などの理由で、生活保護の利用が浸透しない。

図表15-8 被保護世帯の世帯類型別シェアの推移



出典：国立社会保障・人口問題研究所「『生活保護』に関する公的統計データ一覧」より筆者作成。

た。この結果、高齢者世帯、母子世帯、傷病・障害世帯ではない「その他世帯」が全体に占める割合が上昇した（図表15-8）。ただし、被保護世帯でもっとも多いのは高齢者世帯であり、その割合も上昇傾向を示している。三世帯同居率が低下し、単身高齢者が増加することが予測されているなか、高齢者の貧困はより一層大きな問題になろう。

2011年には、被保護人員数は216万5千人となり、新法制定以降、過去最高を更新した。2016年時点では、216万1千人である。保護率は1.7%となっており、1950年～1960年代頃と同水準になっている。

第7節 自立の助長

(1) 貧困の罨

高齢者、障害者などの稼働能力の活用が期待しにくい世帯が、被保護世帯に占める割合が高くなるにつれて、生活保護の受給期間の長期化という問題が生まれてきた。一方で、2008年のリーマンショックを契機として、稼働年齢層

にある被保護者も増え、生活保護においては、「自立の助長」をいかに図るかが、大きな課題となっている。

生活保護は、最低生活費と収入認定額の差額が保護費として支給されるが、就労収入の全額が収入として認定されてしまうと、その分の支給される保護費が減額されるため、就労しても生活状況は良くなり、就労する意欲を失ってしまう。また、収入認定額が最低生活費を少しでも上回ってしまうと、保護費は支給されない一方で、これまで負担していなかった税や医療費等の支出が増えてしまうので、かえって生活状況が悪化してしまう場合があり、貧困から脱出する意欲が失われる。これらを「貧困の罠」という。

そのため、生活保護では自立の助長を促すため、勤労控除を設けており、すべての就労収入を収入として認定しないことによって、就労意欲を阻害しないよう工夫している。また保護脱却後の不安定な生活を支え、再び保護に陥ることを防止するため、2014年には就労自立給付金が創設された。就労自立給付金は、保護受給中の就労収入のうち、収入認定された金額の範囲内で別途一定額を仮想的に積み立て、保護廃止に至ったときに一括で支給する制度である。

(2) 負の所得税と給付付き税額控除

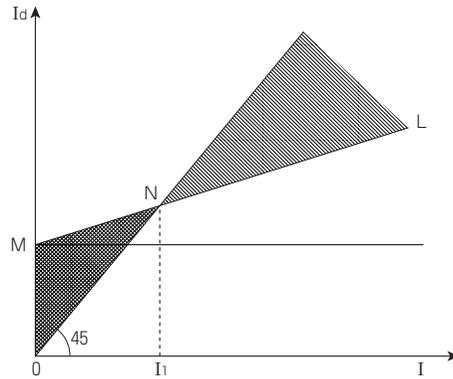
貧困の罠を防ぎ、自立の助長と最低生活保障を両立させる方法として、「負の所得税」の考え方が⁷⁾ある。公的扶助と所得税を統合し、資力調査は行わず、一定所得以下の世帯に対しては、所得を申告することによりマイナスの税を支払う（つまり給付を受ける）ことになる。一方で、高額所得者はプラスの税を支払う。

図表15-9では、横軸に課税前所得Iをとり、縦軸に課税後の所得である可

7) 負の所得税といわれる考えは、フリードマンが代表とされるが、ほかにもトービン、ランプマンも類似の主張をした。それぞれの考えは違いがあり、トービンは基本給付方式という考えに従い、家族規模・構成に応じていったん最低保障所得額を計算し、そこから課税前所得に税率を乗じた額を差し引く考え方であった。フリードマンは税制に着目したため、貧困ラインではなく課税最低限を分岐点と考えたが、ランプマンはあくまでも最低所得保障という視点で分岐点を貧困ラインと捉えた。

処分所得 I_d をとる。税がない場合、課税前所得と可処分所得は一致する。これは45度線で示される。貧困線 M は所得ゼロの時の最低保障所得水準である。N点は、プラスの税を支払うか、マイナスの税を支払うかの分岐点である。LMの傾きは税率である。 I_1 より所得が多ければ、45度線とL線の差だけ所得税を払わなければならないが、もし、 I_1 よりも所得が低ければ、L線と45度線の差の

図表15-9 負の所得税



所得移転（マイナスの税）を受けることができる。負の所得税の長所は、貧困線から所得が増加した場合でも、可処分所得の増加につながるため、就労意欲が阻害されないという効果がある。また、資力調査が行われなため、行政の裁量が働かず、事務も効率化が進む、資力調査などによる屈辱感を受けない点にある。

このほか、給付付き税額控除（Tax Credit）という考えもある。所得税の計算を行う際に所得控除を行うと、納める税金が減額されるため、一種の補助金になる。しかし、所得控除が同額の場合、累進課税制度だと、限界税率の違いから高所得者ほど高い補助金を受けることになる。さらに、課税最低限未満の世帯はこの補助金を利用できない。これに対して給付付き税額控除は、家族規模・構成が同じであれば、所得にかかわらず同額の補助になる。また、税額控除後の税額がマイナスになれば、給付を行うことも可能になる。

さらにベーシックインカムという考えもある。これは、全国民に個人単位で一律に、無条件の最低水準の現金給付を行う考え方である⁸⁾。しかし、ベーシックインカムの実現に必要な財源は莫大であり、またベーシックインカムがあれば労働供給をしない者も現れると考えられることから、課税ベースが落ち込みより高い税率を課す必要が出てくる。

またボランティアなどの社会参加を条件にした現金給付の考えとして、イギリスの経済学者A. E. アトキンソンは参加所得という考えを提案している。

第8節 生活困窮者自立支援制度

生活保護制度は、貧困や困窮に陥った者を事後的に救済する制度であるが、保護に至る前の段階で支援を提供することで、自立した生活を維持することを目的に、2015年に生活困窮者自立支援制度（以下、困窮者制度という）が創設された。

困窮者制度は、福祉事務所が設置される約900の自治体が実施主体となり、図表15-10の事業が展開されている。困窮者は支援を受けるため、自立相談支援事業において相談・利用申請が行われる。そして、自立に向けた支援計画が策定され、支援計画に基づき、居住支援、就労支援、緊急一時支援、家計再建支援等が実施される。

これまでは、相談内容によって役所等の窓口が異なっていたが、困窮者制度では、困窮者はワンストップ型の支援を受けることができ、また自治体は複合的な課題を抱える困窮者に対して包括的・継続的な支援を提供することができる。

しかしながら、制度創設からまだ間もないということもあって、任意事業の実施率が都道府県で大きく異なることが課題となっており、地域によって利用不可能な事業がある。図表15-11は、都道府県別に任意事業の実施状況を示したものである。2017年度時点で、子どもの学習支援事業は、全国平均で54%と過半数の都道府県で実施されているものの、ホームレスの自立支援等にも活用される一時生活支援事業は28%と相当低くなっている。

-
- 8) ベーシックインカムを上回った所得については課税されることになるが、個人単位でベーシックインカムと負の所得税を数式で表現すると同じ姿になる。たとえば、図表15-9で税率50%、最低所得保障水準を年間100万円とすると、LM線は $Id = 100 + 0.5I$ という表記になる。一方、ベーシックインカムを100万円とし、それ以上については税率50%を課税すると、この場合の所得も $Id = 100 + 0.5I$ と表記されることになる。

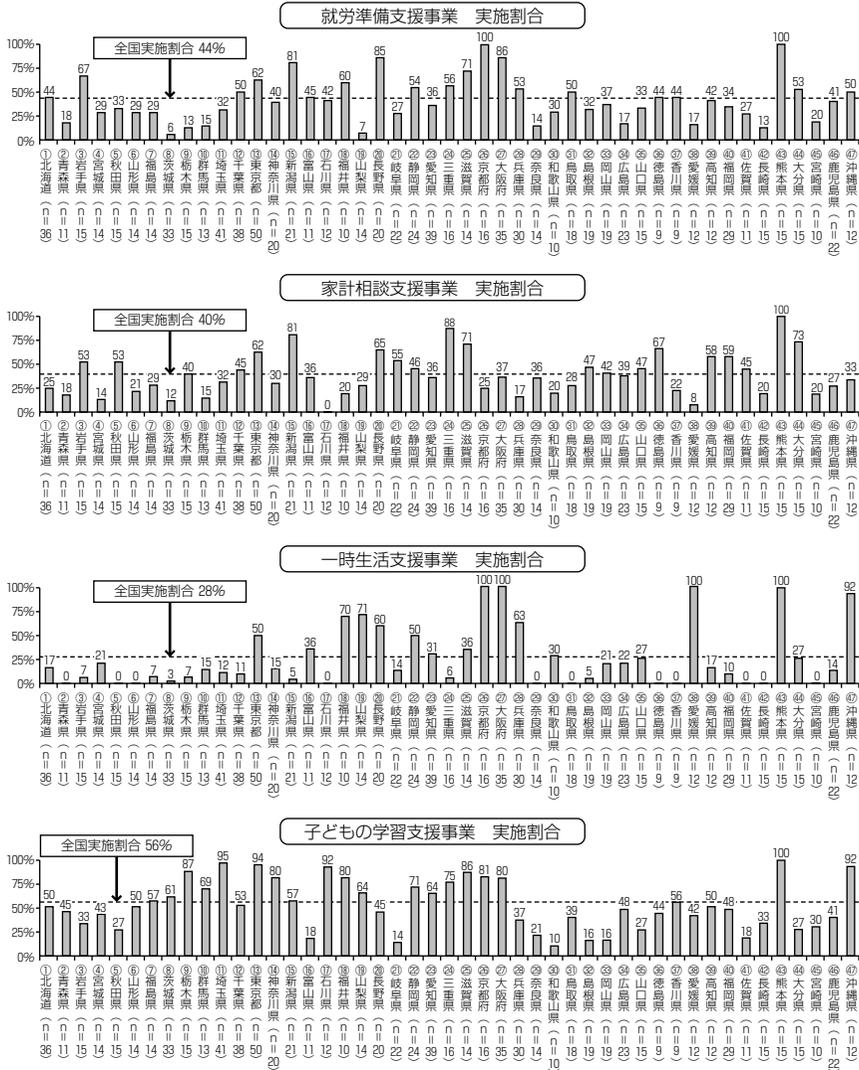
図表15-10 生活困窮者自立支援制度の事業

事業名	内 容	国庫負担割合
必須事業		
自立相談支援事業	生活困窮者に対して、 ① 生活困窮者が抱える課題をアセスメントし、ニーズを把握する ② ニーズに応じた支援が計画的に行われるよう、自立支援計画を策定 ③ 各種支援が包括的に行われるよう、関係機関との調整を実施する。	4分の3
住宅確保給付金	離職等により経済的に困窮し、住居を失った又はそのおそれがある者に対し、家賃相当の給付金を有期で支給する。	4分の3
任意事業		
就労準備支援事業	直ちに一般就労への移行が困難な生活困窮者に対して、 ① 生活習慣形成のための指導・訓練（生活自立段階） ② 就労の前段階として必要な社会的能力の習得（社会的自立段階） ③ 事業所での就労体験や、一般就労への就職活動に向けた技法や知識の取得等の支援（就労自立段階） の3段階の支援を有期で実施する。	3分の2以内
一時生活支援事業	住居のない生活困窮者であって、所得が一定水準以下の者に対して一定期間内（原則、3か月）に限り、宿泊場所や衣食の供与等を実施する。	3分の2以内
家計相談支援事業	家計管理の支援（家計簿等の作成支援）、滞納（家賃、税金、公共料金等）の解消や各種給付制度等の利用に向けた支援、債務整理の支援、貸付のあっせん等を実施する。	2分の1以内
学習支援事業	生活困窮世帯（生活保護世帯を含む）子どもに対して、学習支援を実施する。	2分の1以内
都道府県知事等による認定		
就労訓練事業 （「中間的就労」）	雇用による就業を継続して行うことが困難な生活困窮者に対して、対象者の状態等に応じた就労の機会（清掃、リサイクル、農作業等）の提供と併せ、個々人の就労支援プログラムに基づき、支援担当者による一般就労に向けた支援を実施する。一般就労と福祉的就労との間の就労形態として位置づけられる。	2分の1以内

出典：厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室（2015）「生活困窮者自立支援制度について」（<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/2707seikatukonnkyuushajiritsusienenseidonituite.pdf> 最終閲覧日：2018年3月10日）、厚生労働統計協会（2017）『国民の福祉と介護の動向2017/2018』厚生労働統計協会より筆者作成。

第15章 生活困窮者・低所得者に対する社会保障 337

図表15-11 任意事業の実施状況（2017年度）



出典：厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室（2017）「平成29年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査集計結果」。

生活困窮者自立支援法と生活保護法が2018年に改正され、社会的孤立などより広範な困窮問題に対するための包括的な支援体制が強化されることになった。改正の内容は、①関係機関間の情報共有を行う会議体の設置、②無料低額宿泊所の規制と日常生活支援住居施設の新設、などである。

子どもの学習支援事業は、子どもの貧困を改善するには、単に学習を支援するだけではなく、子どもの居場所づくりや、生活習慣・環境の向上も必要とされることから、2018年度から「子どもの学習・生活支援事業」に改編される。

また、自立した生活を維持するためには、家計の管理・債務の整理、就労収入の引き上げも重要であることから、自立相談支援、就労準備支援、家計改善支援を一体的に実施されることになる。