

第5章 給付つき税額控除-ニュージーランドの事例

田中 聡一郎

(慶應義塾大学経済学研究科)

I. はじめに

近年、わが国においても、給付つき税額控除について関心が集まっている。給付つき税額控除とは「課税額-税額控除」がマイナスの値が出た場合、その超過分を社会保障給付とするというものである。そのため、これまでの所得控除や税額控除では対応できなかった、課税最低限以下の者に対するの税負担軽減となるという利点を持つ。導入した各国では、就労促進、子育て世帯への支援、低所得層全般の税負担の軽減など、それぞれの政策意図に応じて、制度設計を行っているといわれる(田近・八塩(2006))。これまでも、アメリカ・イギリス・オランダなど各国の給付つき税額控除の制度概要とその効果については、多くの先行研究が、紹介してきた(阿部(2002)、内閣府(2002)、田近・八塩(2006)、田中(2007)、森信(2007)等)。本稿では、これまで伝えてこなかった、ニュージーランドにおける給付つき税額控除の沿革、政策意図、制度概要、その効果について述べる。

II. Working for Families (2004~2007)

2004年予算でWorking for Familiesという、2004年10月から2007年4月という複数年度にわたった、子育て世帯向けの社会保障改革の政策パッケージが打ち出された。当時の内閣文書Office of the Minister of Finance and Revenue and Office of the Minister for Social Development and Employment (2004)では、就労を妨げないよう社会保障制度を改編し、また同時に子どもの貧困に対する政策的な対応として、Working for Familiesの一連の施策を提案している。その政策パッケージのなかで主要な政策が、給付つき税額控除である。ニュージーランドでは、それ以前より給付つき税額控除が導入されていたが、このWorking for Familiesという社会保障改革により、その給付額は拡充され、対象者も大幅に増加した。以下では、この改革動向とニュージーランドの給付つき税額控除の現状について、議論する。

1. ニュージーランドの給付つき税額控除の沿革

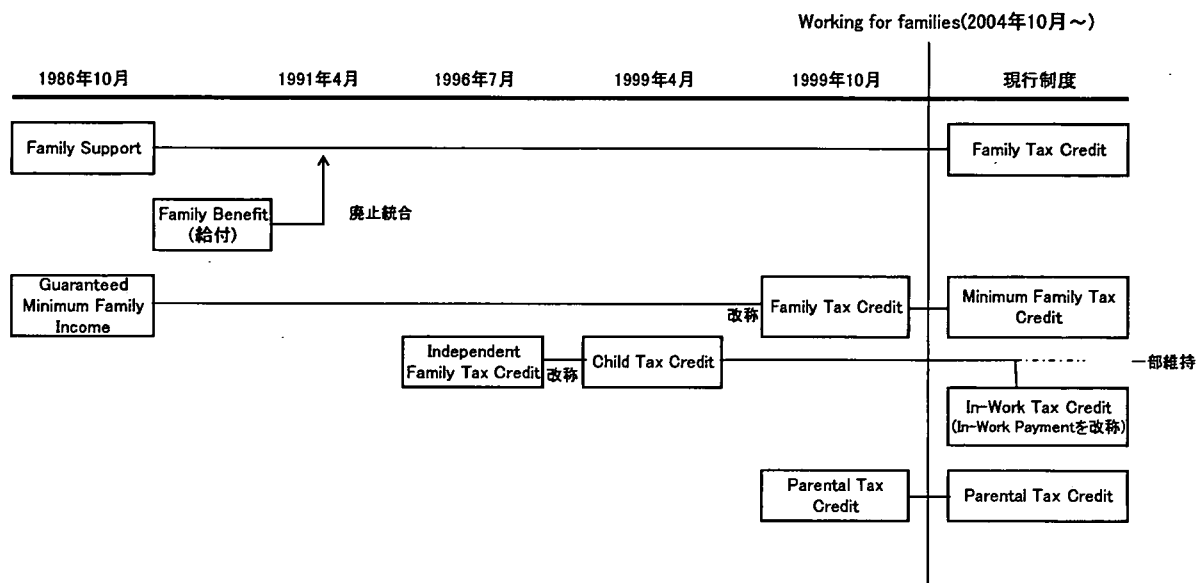
図1は、1986年から2006年までの給付つき税額控除の変遷を示したものである。

ニュージーランドの給付つき税額控除は、就労支援と子育て支援にかかるものである。ニュージーランドでは、ひとり親世帯に対する所得保障制度として、家事専従手当(Domestic Purposes Benefit)¹がある。また有子世帯に対しては、1946年から普遍的給付として家族給付(Family

¹ 家事専従手当は、ひとり親、介護者、50歳以上のひとり暮らしの女性に対する所得調査付きの社会保障給付である。

Support)が整備されていたが、1991年に、給付つき税額控除に統合吸収された。そのことにより、有子世帯向けの所得保障制度のなかで、給付つき税額控除は、家事専従手当とともに重要な位置を占めるようになった。

図1 給付つき税額控除の変遷(1986-2006)



出所:筆者作成

図1から、給付つき税額控除の変遷を見てみれば、1986年、Family SupportとGuaranteed Minimum Family Incomeが、Family Care等の税控除を整理統合し、導入されている。Family Supportは、低所得の有子世帯向けの給付つき税額控除であり、Guaranteed Minimum Family Income(99年からはFamily Tax Credit)は、低所得の有子世帯に対する最低所得保障である。

1991年には、Family Supportは家族給付を統合吸収することとなり、その規模が拡大した。1996年には新たに、低所得の有子世帯向けの給付つき税額控除Independent Family Tax Credit(99年Child tax Creditに改称)を導入し、また1999年には、出産時の子育て世帯向けの給付つき税額控除Parental tax Creditを新設し、より包括的な制度となっている。

以上のように、80年代からニュージーランドでは、給付つき税額控除は、幾度の改正を経て、複数の制度が整備されている。

2. 改革概要

2002年第二次クラーク労働党政権の発足し、社会政策の新たな方向性が模索されていた²が、2004年予算でWorking for Familiesという、子育て世帯向けの社会保障改革の政策パッケージが打ち出された。政府は、その施策体系の目的として、①Making work pay (就労することが有

² 労働党政権では、2000年には雇用関係法の制定、2001年に社会開発省の設立、2001年にはコミュニティウェーの廃止、家事専従者手当・寡婦給付のワークテストの廃止などを実施しており、前政権の政策に関して一定の見直しがあった。武田(2005)を参照。

利になる) ②十分な所得の保障、③就労促進をする社会保障制度の構築、を挙げている。これらのことから、就労を促進することによって低所得層の所得水準を引き上げるという、困難な政策課題への取り組みとして位置づけていることが分かる。

その具体的な施策体系は、次の6つの施策からなっている。①低所得の家族向けの所得保障制度と In-Work Payment³施策、②育児手当(Childcare Assistance)の改善、③住宅取得を支援する住宅補足(Accommodation Supplement)⁴の充実、④障害給付(Invalid's Benefit)の変更、⑤特別給付(Special Benefit)の変更、⑥関連する社会保障制度の変更、であり、幅広い施策体系となっている。とりわけ、②のように、保育費用に関する支援は、有子世帯において就労促進の観点からも重要なものであろう。具体的には、5歳以下の保育費用支援である育児手当および5-13歳以下の学校外プログラムの費用支援である OSCAR(Out-of- School Care)の給付水準の引き上げと受給対象の所得基準の引き上げを実施した。そのことにより、保育費用に関する支援が充実し、より広範な所得階層にもわたるようになった⁵

つまり、この給付つき税額控除の導入にあたっては、保育費用支援、住宅取得支援といった施策も充実させている。給付つき税額控除だけでなく、そうした就労を支える施策もあわせて整備されていることは、重要であろう。

では次に、本稿の関心である、給付つき税額控除に関連する施策のスケジュールを示す。以下では、現行制度の給付つき税額控除である、①Family Tax Credit ② Minimum Family Tax Credit ③In-Work Tax Credit ④ Parental Tax Credit、の制度概要と改革の内容について議論する。

Box.1 Working for Families における給付つき税額控除の改革内容

2005年	Family Tax Credit の給付水準の引き上げ
2006年	Minimum Family Tax Credit の基準額の引き上げ 減額域の変更・減少率の緩和
2007年	Family Tax Credit の給付水準の引き上げ Minimum Family Tax Credit の基準額の引き上げ

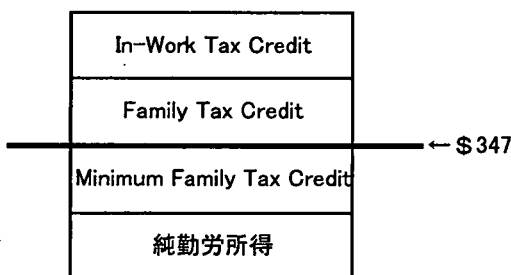
³ これは後に In-Work Tax Credit と改称された。

⁴ 住宅補足とは、住宅購入費用に対する補助である。2006年8月末で、254000の対象者がいる。2004年8月時点と比較して、対象者は7%増加している。(Ministry of Social Development (2007b),pp14-15)

⁵ 2006年8月末は34900世帯が対象となっている。2004年8月時点と比較して、65%増加した(Ministry of Social Development (2007b),p18)。

3. 制度概要

図2 給付つき税額控除の構造



出所：Susan St John, Steve Poletti(2007)

図2は、就労している有子世帯向けの給付つき税額控除の構造を示している。まず、Minimum Family Tax Creditが、最低所得保障としての基準額(週347ドル2007年)を、純勤労所得+Minimum Family Tax Creditによって達するように給付される。それに加えて、扶養児童数・年齢などから算出された、Family Tax CreditとIn-Work Tax Creditが積み上げられる。ただ、Minimum Family Tax CreditとIn-Work Tax Creditに関しては、就労を義務付けられており(ひとり親は週20時間以上、夫婦は合計週30時間以上)、就労をしていない有子世帯では受給することができない。

図3 ひとり親世帯モデルケース①
(子ども：1人、就労：週20時間未満)

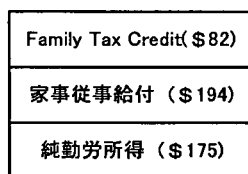
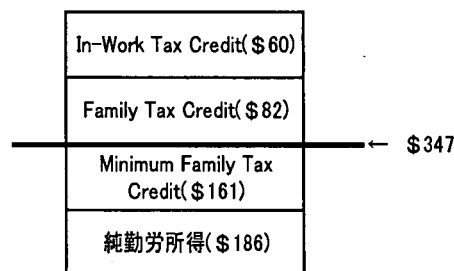


図4 ひとり親世帯モデルケース②
(子ども：1人、就労：週20時間以上)



出所：Susan St John, Steve Poletti(2007)

では次に、ひとり親世帯の2つのモデルケースから、給付つき税額控除とその他の社会保障給付の関連を概説する。図3は、労働時間が週20時間未満である、ひとり親世帯のモデルケース①である。対して、図4は、労働時間が週20時間以上である、ひとり親世帯のモデルケース②である。のち議論するが、Minimum Family Tax CreditとIn-Work Tax Creditは、一定の労働時間(夫婦は合算して週30時間、ひとり親は週20時間)とその他の所得調査付き社会保障給付を受給していないことが受給要件となっている。そのため、モデルケース①では、ひとり親向けの社会保障給付である家事従事給付とFamily Tax Creditを受給し、モデルケース②では、Minimum Family Tax Credit、Family Tax Credit、In-Work Tax Creditを受給することになる。2つのモデルケースを比較すれば理解されるように、モデルケース②の税額控除は、モデルケース①と比較して手厚く整備されており、そのことによって就労促進を図っている。

① Family Tax Credit

表1 Family Tax Credit の給付水準の推移

課税年度	子どもの年齢	減額前の給付額	
		年間給付額 (長子)	年間給付額 (第2子以降)
1998-99	0-12	2444	1664
	13-15		2080
	16-18	3120	3120
~			
2004-05	0-12	2444	1664
	13-15		2080
	16-18	3120	3120
2005-06	0-12	3744	2440
	13-15		2860
	16-18	4420	3900
2006-07	0-12	3744	2440
	13-15		2860
	16-18	4420	3900

出所：OECD(各年版)より筆者作成

Family Tax Credit は、Family Support を改編⁶導入された、低所得の子育て世帯向けの給付つき税額控除である。受給要件は、18歳以下の扶養児童を持つこと、である。

給付水準については、表1のとおりであり、子どもの年齢と数によって決まる。第1子の0歳～15歳以下に対しては、課税年度が2004-05年には年間2444(週47)ドル給付される。第1子が16歳～18歳以下の場合、年間3120(週60)ドル給付される。第2子以降の0歳～12歳以下には、年間1664(週32)ドル給付され、13歳～15歳以下は2080(週40)ドル、16歳～18歳以下は3120(週60)ドルである。先のWorking for Familiesのタイムスケジュールにあったように、二度の給付水準の引き上げを実施している。2005-06年から、第1子に関しては週25ドル、第2子に関しては15ドル引き上げと大幅な引き上げを実施した(年額は表1のとおり)。また2007-08年からは、すべての子どもで、週10ドルの引き上げを行っており、その充実を図っている⁷。

② Minimum Family Tax Credit

表2 Minimum Family Tax Credit の水準の推移

⁶ なお2005年の給付額引き上げの際は、失業給付・疾病給付・家事専従手当などの社会保障給付の児童分の統合も行っている。

⁷ OECDのTaxing Wagesの最新版は課税年度が2006-07年であったため、表1には2007年の給付水準の引き上げは反映されていない。

課税年度	過当たり所得	年間所得
1998-99	290	15080
~		
2005-06	290	15080
2006-07	340	17680

注：過当たり所得・年間所得は、税引き後であり、Family tax creditとin work tax creditを加えたもの

出所：OECD(各年版)より筆者作成

Minimum Family Tax Credit とは、Family tax credit を改編して導入された、就労有子世帯向けの最低所得保障である。受給要件は、18歳以下の扶養児童を有すること、夫婦であれば合わせて週30時間以上の就労、ひとり親であれば週20時間以上の就労をしていることを要件としており、また他の所得調査付き社会保障給付との併給は認められていない。

最低所得保障の基準額は、課税年度2005-06年は税引き後の年間所得が15080ドルとなるようになっていた。上記のWorking for Familiesのタイムスケジュールのとおり、2006-07年はその基準額が大幅に引き上げられ17680ドル⁸となっている。

③ In-Work Tax Credit

表3 In-Work Tax Credit の給付額

課税年度	子どもの数	年間給付額
2006-07	3まで	3120 (一世帯あたり)
	4以上	780 (ひとりにつき)

出所：OECD(各年版)より筆者作成

In-Work Tax Credit とは、2006年にChild Tax Creditを改編し導入された⁹、就労有子世帯向けの給付つき税額控除である。18歳以下の扶養児童を有すること、夫婦であれば合わせて週30時間以上の就労、ひとり親であれば週20時間以上の就労をしていることを要件としており、また他の所得調査付き社会保障給付との併給は認められていない。

In-Work Tax Credit の給付水準は、表3のとおり、子どもの数に準じて決定される。第3子までは、2006-07年では一世帯あたり年間3120(週60)ドルであり、第4子以降は子ども1人につき

⁸ 2007年はさらに引き上げられて、税引き後の年間所得で18044ドルである。

⁹ なお、祖父母で扶養している場合、Child Tax Creditは受給できたが、In-Work Tax Creditは受給できない。それに対処するため、2006年4月以降もChild Tax Creditが一部残っている。

年間 780(週 15)ドル、積み上げて算出される。それ以前の Child Tax Credit においては、子ども 1 人につき年間 780(週 15)ドルという算定が行われていたことから、特に、子どもが少ない世帯の給付水準が高まったと評価することも可能であろう。

④ Parental Tax Credit

表 4 Parental Tax Credit の給付額

課税年度	週間給付額	8週給付額
2006-07	150	1200

出所：OECD(各年版)より筆者作成

Parental Tax Credit とは、産後 8 週間の子育て世帯への税額控除、である。受給要件は、他の所得調査付き社会保障給付を受けていない、ということである。給付水準は、表 4 のとおり定額で、週 150 ドル(8 週分まで)である。

⑤ 減額域

表 5 減額域の変遷

課税年度	減額域	
	減額開始基準 (年間総世帯所得)	限界減額率
1998-99	20000	18%
	27000	30%
~		
2004-05	20000	18%
	27000	30%
2005-06	20356	18%
	27481	30%
2006-07	35000	20%

出所：OECD(各年版)より筆者作成

Family Tax Credit、In-Work Tax Credit、Parental Tax Credit を合わせた総給付額は、税引き前の年間世帯所得が一定の支給基準額を超えると、総給付額が一定割合で減少する。その減額域の変遷をまとめたのが、表 5 である。2005 年までは、税引き前の年間世帯所得が 20356 ドルを

超えると、1ドル超えるごとに、総給付額は18セント減額され、また27481ドルを超えると、1ドル超えるごとに、総給付額は30セント減額されるという2段階の減額域をもっていた。2006年以降は、減額開始基準を35000ドルに一本化・引き上げをした。また、その減額率も20%とすることによって、より所得が高い階層の世帯も受給できることとなった。

III. 現状と政策効果

1. 財政規模

2004年予算で公表されたWorking for Families(2004年度～2007年度)に関しては、所得保障改革に23.72億ドル、住宅取得支援で4.8億ドル、育児費用支援で1.19億ドル、社会保障へのアクセス改善1.58億ドル、という予算措置を講じることなども明記されており、重点化されている。決算値に関しては、図2のとおり最新の統計においても、2006年の値までしか整備されていないため、2007年以降は見込値である。その意味で、今回のWorking for Familiesのすべての影響を反映しているとはいえないが、その財政的效果を検討したい。

表6 所得保障・給付つき税額控除の財政規模

	Million NZ\$									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007(見込)	2008(見込)
老齢年金	5,071	5,068	5,273	5,450	5,642	5,889	6,083	6,414	6,807	7,292
家事専従手当	1,451	1,433	1,444	1,501	1,520	1,569	1,547	1,493	1,467	1,456
失業給付	369	..	..	1,369	1,274	1,084	831	712	615	497
コミュニティ・ウェイジ給付	1,486	1,937	1,849	..	..	..	..	..	..	..
住宅補足	843	867	795	720	706	702	750	843	882	909
障害給付	630	677	745	832	914	976	1,026	1,073	1,136	1,201
疾病給付	97	..	..	375	421	470	510	541	573	608
障害手当	204	204	210	224	241	257	267	261	270	279
退職一時給付	116	125	127	97	47	11	..	..	..	..
家賃補助	..	..	161	274	296	340	370	395	434	465
Family Tax Credit	912	899	878	848	862	833	846	1,285	1,779	1,964
Child Tax Credit	164	167	161	157	143	155	141	154	44	8
特別給付	44	35	40	49	82	140	175	162	105	67
In Work Tax Credit	..	..	..	..	..	..	..	70	461	560
給付(在オーストラリア)	146	147	171	159	121	103	91	80	71	58
育児休業手当	..	..	..	..	56	63	76	96	121	128
その他給付	473	513	531	559	559	589	613	667	759	799
総計	12,006	12,072	12,385	12,614	12,884	13,181	13,326	14,246	15,524	16,291
税額控除/所得保障	9.0%	8.8%	8.4%	8.0%	7.8%	7.5%	7.4%	10.6%	14.7%	15.5%

出所：The Budget Economic and Fiscal Update(各年版・5月)より、筆者作成

この表6から読み取れる、第1のことは、給付つき税額控除の財政規模の急増である。00年代初頭は、給付つき税額控除は10億ドルほどであり、また所得保障のうち7%強ほどであったが、2005年は、給付つき税額控除は15億ドルへと1.5倍増、2008年(見込値)は25億ドルへと2.5倍にも膨れ上がっている。Child Tax Creditは、2006年以降、In-Work Tax Creditに代替されるため減少しているが、Family Tax CreditならびにIn-Work Tax Creditは大幅な増加傾向にあ

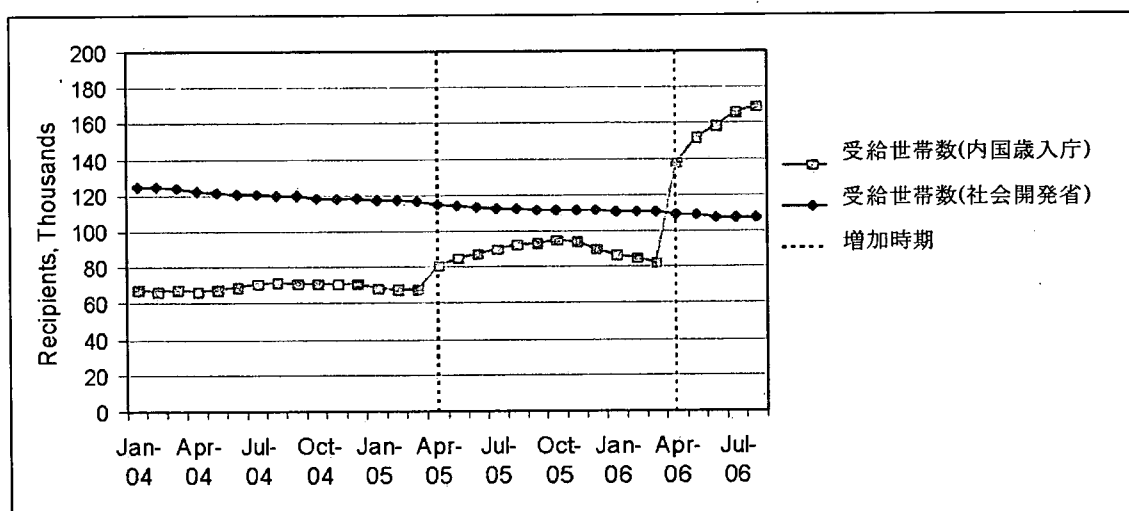
ることがわかる。第2のことは、05年以降の家事専従手当の財政規模の減少である。先の図3・4でも確認したように、家事専従手当は、Family Tax Credit以外の給付つき税額控除を併給することができないため、給付つき税額控除の充実により家事専従手当の受給者が減少したことがその要因として考えられる。

2. 受給実態

図5は、政府によるWorking for Familiesの政策評価の報告書Ministry of Social Development (2007b)に記載されている、税額控除の受給世帯数の推移である。年次は、2004年1月から2006年8月までである。この図に記載されている税額控除の受給者数は、Family Tax Credit、Minimum Family Tax Credit、In-Work Tax Credit Parental Tax Creditの受給者の総数であり、この図からは、残念ながら、それぞれの給付つき税額控除の受給者数を知ることはできない。

なお、給付つき税額控除の支給にあたっては、その対象者によって支給する省庁が異なっている。社会開発省からは、所得調査付き社会保障給付の受給者に対して、Family Tax Creditが支給される。それ以外は、内国歳入庁から、給付つき税額控除が支給されている。

図5 給付つき税額控除の受給世帯数推移



出所：Ministry of Social Development (2007b)

さて、受給世帯総数で見ると、内国歳入庁の対象の受給世帯数は、2006年8月時点では、169000世帯となっている。ここ2年間余りの推移を見てみれば、2006年4月の増加が顕著であり、およそ2倍の伸びを示している。このことから、2006年の減額域の変更による影響の大きさがうかがえる。一方、社会開発省の対象の受給世帯数は、2006年8月時点では、107000世帯となっている。こちらは2004年時点から比べてやや減少傾向にあることが特徴である。このことに関して、同報告書は、内国歳入庁からの給付が広くわたるようになったことや、いくらかは社

会開発省の対象の受給世帯が、就労するようになったと推察している¹⁰。

一方で、同報告書によれば、ひとり親むけの家事専従者給付は、2004年8月時点で109700人受給していたが、2006年8月時点では101700人と7.2%減少している。うち3900人に関してはIn-Work Tax Creditの影響を論じている。

以上のように、受給者の動向からは、2004年の減額域の変更によって、その対象者がより広範な世帯まで広がったこと¹¹、またその一方で家事専従者給付の受給者が減少していることが確認された。では、以下ではこうした受給者の動向を踏まえた上で、政策効果について、貧困削減効果と就労促進効果の2つの観点から整理する。

3. 政策効果

Working for Familiesにおける給付つき税額控除の拡大は、近年の政策動向であることから、その政策効果を論じた先行研究は多くない。以下では、その幾つかの論文の文献調査に基づき、政策効果の議論をまとめる。

貧困削減効果については、2004年度予算でもWorking for Familiesの導入によって、2007年度までに中位所得の60%を貧困線とした子どもの貧困率の30%を減少させる推計を記載していた。同時期に社会開発省のBryan Perry (2004)は、中位所得の50%を貧困線とした子どもの貧困率は14.7→4.3%(71%の削減)に、全個人の貧困率は9.3%→5.5%(41%の削減)、中位所得の60%を貧困線とした子どもの貧困率は29.0%→20.5%(29%の削減)、全個人の貧困率は17.8%→13.9%(22%の削減)という改革後の結果を、財務省の税モデルによるシミュレーションから推計している。この税モデル(TAXMOD)は、税制・社会保障制度の変更があっても、就業行動を変更しないという想定を置いている。そのため、Working for Familiesの政策意図の一つである就労促進によって所得増加を図るということまでは、分析が及ばないという限界がある。

一方、就労促進効果については、John Fitzgerald, Tim Maloney (2007)がある。Nick Johnson (2005)も議論するように、税額控除の算出にあたっては、世帯所得を用いることから、世帯内の第2の稼得者にとっては、高い限界税率の直面することという問題がある。

John Fitzgerald, Tim Maloney (2007)は、difference in differenceの分析手法から、パートナーがいる女性とパートナーのいない女性の違いに着目して、議論をしている。2005年と2006年の政策変更が、就労するかどうかの就業選択に与えた影響については、ひとり親の母親に対しては就労促進効果が働いたが、パートナーのいる母親に対しては効果が無かったと結論付けた。また、就業女性の労働時間に対して与えた影響については、パートナーのいる母親に対しては、週当たりおよそ3時間の労働時間の増加をもたらしたと推計したが、パートナーのいない女性においては、大きな変化がなかったと評価した。

¹⁰ 政府報告書における意識調査によれば、調査世帯の63%がIn-Work Tax Creditは社会保障受給から離脱する誘因となると回答している。Ministry of Social Development (2007b),p2。

¹¹ 社会開発省と内国歳入庁で、Working for Familiesの広報キャンペーンを、各種メディアを通じて実施しており、広報・周知に関する取り組みも見られる。

IV. おわりに

本稿は、Working for Families という改革の中で大幅に拡充されたニュージーランドの給付つき税額控除について、その制度概要と実態について議論してきた。特に次の点について改めて示す。

第1に、ニュージーランドでは、所得保障の10%ほどが給付つき税額控除によるものであり、有子世帯向けの所得保障においてもっとも重要な役割を担っている。

第2に、2004年から07年までのWorking for Families という改革においては、給付つき税額控除ばかりではなく、保育費用支援、住宅取得支援などの施策も同時に充実させている。

もっともニュージーランドでは、近年、失業率3%台で推移しており、こうした政策が進められる背景には、好調な労働市場の実態があることには留意が必要であろう。

わが国においても、給付つき税額控除に対する関心が、一層高まることが考えられる。ニュージーランドの事例は、給付つき税額控除の導入ばかりではなく、育児支援・住宅取得などの一連の社会保障改革のなかで一体的に進められてきたものとして理解する必要がある。現時点では、公開されたデータが少なく、政策効果に関しては端緒的な研究が出てきたばかりである。政策評価については、今後、改めて検証しなくてはならないであろう。

<参考文献>

政府資料

Office of the Minister of Finance and Revenue and Office of the Minister for Social Development and Employment (2004), *Reform of Social Assistance: Working for Families Package*, Cabinet paper.

Ministry of Social Development (2004), *Future Directions: Overview of Costs and Impacts of the Future Directions Package*, Report to Minister for Social Development and Employment and to Minister of Finance

Ministry of Social Development and the Inland Revenue Department (2005), *Working for Families Evaluation Project Plan*, Wellington.

Treasury [New Zealand](各年版) *The Budget Economic and Fiscal Update*

統計

Ministry of Social Development (2007a) *The Statistical Report*

Ministry of Social Development (2007b) *Receipt of the Working for Families Package*

Statistics New Zealand(各年版) *New Zealand Official Yearbook*

OECD(各年版) *Taxing Wages*

文献

Bryan Perry (2004) "Working for Families: The Impact on Child Poverty" *Social Policy Journal of New Zealand*

Jonathan Boston, Paul Dalziel, Susan St John(eds.) (1999) *Redesigning the Welfare State in New Zealand: Problems, Policies, Prospects*, Oxford University Press, Auckland(芝田英昭・福地潮人『ニュージーランド福祉国家の再設計』法律文化社)

Patrick Nolan (2002) *New Zealand's Social Assistance System: Financial Incentives to work*, New Zealand Treasury Working Paper 02/16

———— (2003) *New Zealand's Family Assistance Tax Credits: Evolution and Operation*. New Zealand Treasury Working Paper 03/18

Susan St John, Steve Poletti(2007) "Plight of most vulnerable unchanged by tax credits" *The New Zealand Herald* (12th April)

<http://homes.eco.auckland.ac.nz/sstj003/Worrrking%20for%20Families,response%20to%20O'Reilly.pdf>

Nick Johnson (2005) *Working for Families in New Zealand : Some Early Lessons*. Report for Ian Axford Fellowship in Public Policy.

Martin Evans, Genevieve Knight, Ivana La Valle(2006) *New Zealand Working For Families programme: Literature review of evaluation evidence* PSI Research Discussion Paper 25

John Fitzgerald, Tim Maloney (2007) "The Impact of Changes in Family Assistance on Partnering and Women's Employment in New Zealand: A Preliminary Look" Presented at New Zealand Economics Association Meetings, Christchurch, June 2007

https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=NZAE2007&paper_id=25

阿部彩(2002)「EITC(Earned Income Tax Credit)の就労と貧困削減に対する効果：文献サーベイから」『海外社会保障研究』140

————(2004)「アメリカの福祉改革の効果と批判」『海外社会保障研究』147

片岡直(1999)「年金・生活給付」小松隆二・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障：ニュージーランド・オーストラリア』東京大学出版会

木原隆司・柵山順子(2006)「イギリスの雇用政策・人材育成政策とその評価」樋口美雄・財務省財務総合政策研究所編『転換期の雇用・能力開発支援の経済政策』日本評論社

國枝繁樹 (2008)「公的扶助の経済理論 I：公的扶助と労働供給」阿部 彩, 國枝 繁樹, 鈴木 亘, 林正義著『生活保護の経済分析』東京大学出版会

小松隆二(1999)「児童福祉」小松隆二・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障：ニュージーランド・オーストラリア』東京大学出版会

武田真理子(2005)「ニュージーランドの社会保障制度と変革期における位置」『ニュージーランド・ノート』5

田近栄治・八潮裕之(2006)「税制を通じた所得再分配」小塩隆士・田近栄治・府川哲夫編『日本の所得分配』東京大学出版会

田近栄治・八潮裕之(2007)「還付可能な税額控除をどう執行するか」『税経通信』62(8)

田中聡一郎(2007)「ワークフェアと所得保障」埋橋孝文編『ワークフェア』法律文化社
内閣府(2002)「海外における経済活性化税制の事例について」『政策効果分析レポート12』
森信茂樹(2007)「少子化問題と税制を考える」『季刊社会保障研究』43(3)
山下篤史(2007)「所得税による子育て支援－税額控除の課題－」ESRI Discussion Paper 190

第6章 生活保護率のストック・フロー分析¹

四方理人（慶應義塾大学経商連携 COE プロジェクト研究員）

田中聡一郎（慶應義塾大学大学院経済学研究科後期博士課程）

I. はじめに

本研究の課題は、1980年代以降の生活保護率の変動の検討として、生活保護率のストックの側面とフローの側面から分析を行うことである。前者のストックの分析として、世帯割合の変化と世帯類型ごとの保護率の変化による保護率の寄与度分解を行い、後者のフローの分析として保護開始率の変化と保護継続期間の変化による寄与度分解を行う。

この課題を支える問題意識には、2004年の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」報告および2006年の11月に全国知事会・全国市長会によって出された「新たなセーフティーネットの提言」、といった一連の改革動向の流れがある。前者は、周知のとおり、2005年度からの自立支援プログラムの実施につながっている。後者は、政策提言であり具体化したものではないが、①稼働世帯と高齢世帯の生活保護制度の分離、②稼働世帯向けは有期化、③就労支援の強化といった内容であり、画期的な内容を持つものといえる。これらの近年の政策提言の共通するひとつの特徴は、自立・就労を支援するという観点からの生活保護制度の見直し、あるいは「利用しやすく・自立しやすい」生活保護制度の設計可能性をさぐるということである。しかし、これまでの生活保護の制度研究において、主な評価指標として採用されてきたのは、その時点のストック指標（受給世帯数）をベースとした保護率であり、「利用しやすく・自立しやすい」という動態を検証するフロー指標（開始廃止世帯数）をベースとした開始率・廃止率ではなかった。本研究では、世帯類型および地域差という観点から、ストック指標だけではなくフロー指標の分析を行う。フロー指標からどのような世帯類型、どのような地域で政策的困難に直面するのかということ进行分析することは、まずもって検討すべき課題と思われ、本報告は、そのことを整理して示す。

構成は、次のとおりである。第1に1980年代以降の保護率・開始率・廃止率を、総世帯と世帯類型ごとに算出する。この長期的推移の中に、生活保護の受給行動に対する政策要因、社会・経済的要因、および人口学的要因を見る。第2に、全国の、1980—1995年の15年の保護率の推移、1995—2005年および2000—2005年の5年ごとの保護率

¹ 本研究は、第115回社会政策学会（於 龍谷大学）の自由論代報告で報告を行いフロアから有益なコメントを頂いた。また、池谷秀登（板橋区）、清水浩一（明治学院大学）、北場 勉（日本社会事業大学）、百瀬 優（立教大学兼任講師）各氏から有益なコメントを頂いた。記して感謝する。

の推移を、世帯割合の変化と世帯類型ごとの保護率の変化により寄与度分解を行う。80年代から90年代初頭にかけての景気上昇局面における保護率の低下と90年代後半の保護率の上昇という変化を、世帯類型の観点から検証を行う。第3に、1980-1995年の保護率15年の推移および1995-2005年の保護率10年の推移を都道府県ごとにフローデータから一定の仮定のもとに推計し、開始率と保護継続期間に寄与度分解を行う。保護率は、高齢化などの人口要因、開始率の変動や保護継続期間の長期化などの影響を、どの程度受けているのであろうか、この点を検証する。

II. 保護率・開始率・廃止率の長期的推移

(2-1) ストック：世帯類型ごとの保護率の推移

図1-1、図1-2、図1-3は、1980年・95年・05年各年の世帯類型ごとの保護率を、都道府県別に表している。世帯類型ごとの保護率は、社会福祉行政業務報告例と国勢調査から独自に構築したものである。その特徴を要約すれば、第1の特徴として、ここ25年間で、母子世帯の保護率が、各都道府県で軒並み低下していることである。そのなかで、地域特性を述べれば、北海道・京都府は母子世帯の保護率が依然として高いまま推移しているのに対して(05年は、北海道は26.7%、京都府は28.3%、大阪府は25.0%)、福岡県は、80年は53.1%であったが、95年は16.4%、05年は13.2%と大幅な低下となったのが看取される。第2の特徴として、母子世帯ほどにないにせよ、高齢者世帯の保護率もいずれの都道府県においても低下していることがみてとれる。第3に、世帯類型別の保護率の標準偏差をみてみれば、高齢者世帯で80年0.040、95年0.019、05年0.022、母子世帯で80年0.087、95年0.056、05年0.062、その他世帯で80年0.007、95年0.004、05年0.005となっており、いずれの世帯類型も80年代と比較して、地域差が小さくなっている。

このようにどの世帯類型においても、保護率の地域差が低下している。特に母子世帯における保護率の低下はきわめて特徴的である。では、同じ時期に世帯類型別の開始率と廃止率を検討してみれば、どのような傾向を持っているといえるだろうか、次の節でそれを検討する。

図1-1 1980年 世帯類型別保護率(‰)

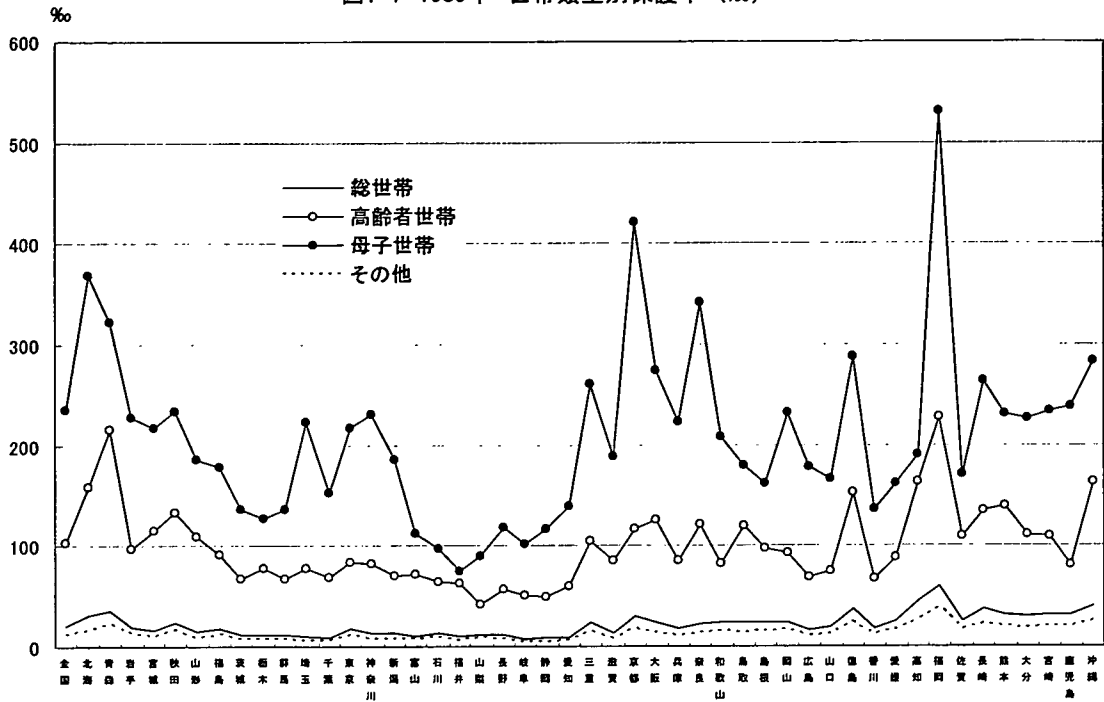


図1-2 1995年 世帯類型別保護率(‰)

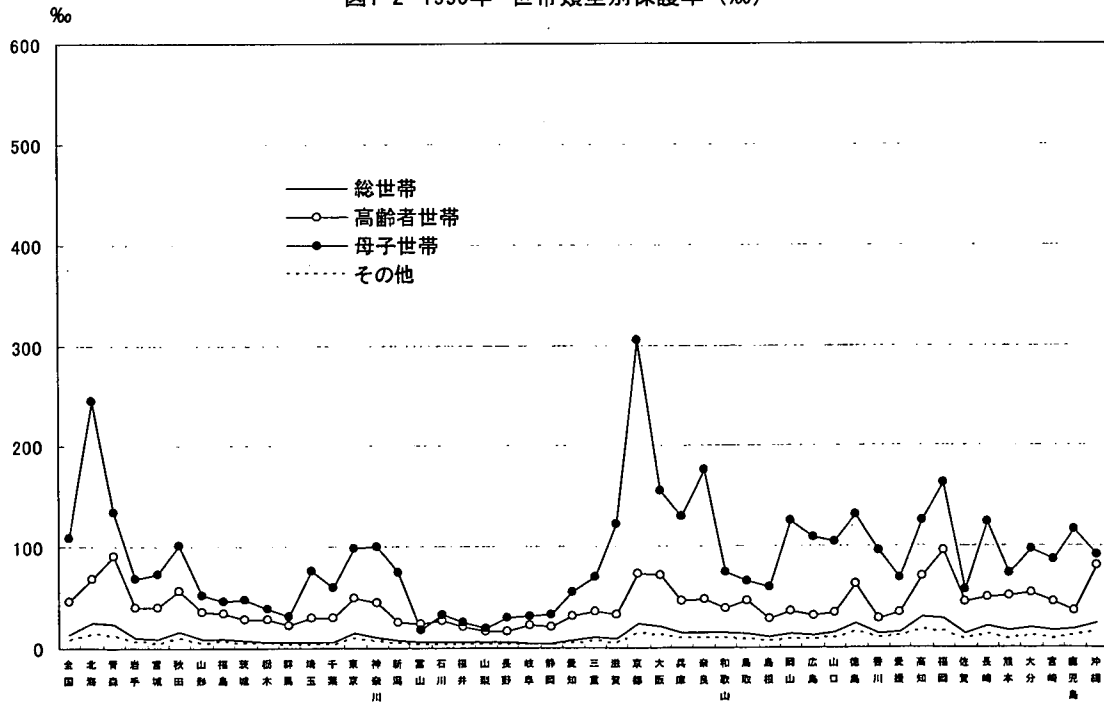
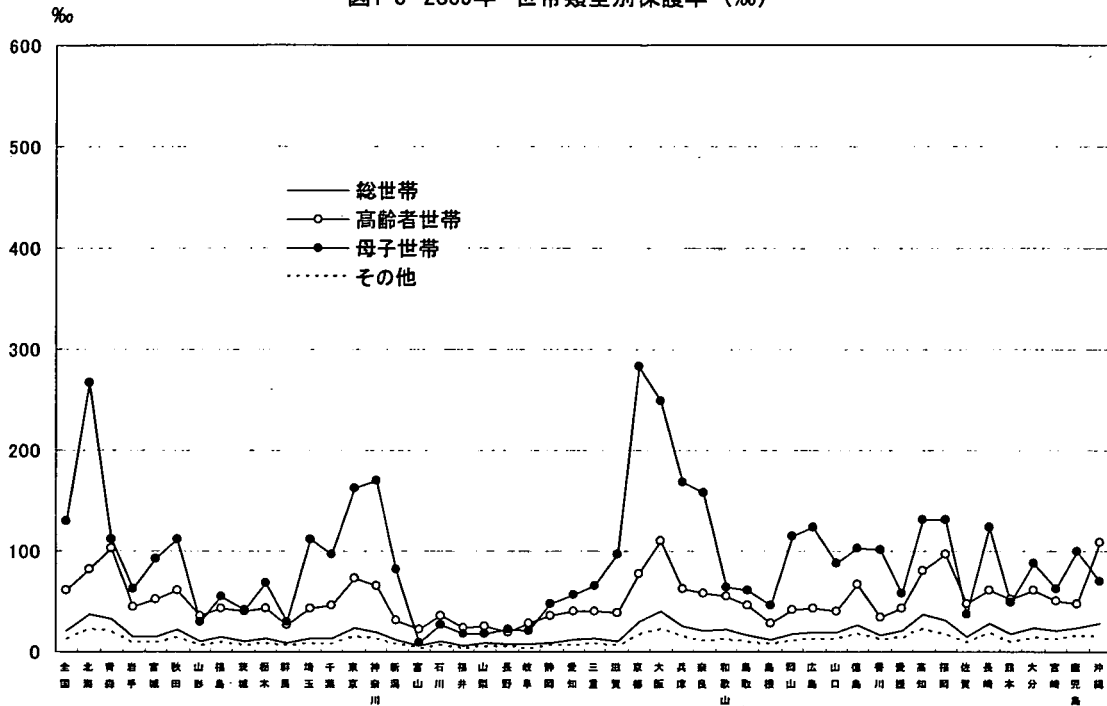


図1-3 2005年 世帯類型別保護率(%)



出所：『生活保護動態調査報告』(各年版)、『国勢調査』(各年版)から筆者作成

(2-2) フロー: 世帯類型ごとの開始率・廃止率の推移(1980~2005)

図2-1は、1975年から2005年までの、生活保護への開始率と生活保護からの廃止率を示したものである。開始率とは、「生活保護受給開始世帯数/総世帯数」であり、廃止率とは、「生活保護受給廃止世帯数/被保護者世帯」である。生活保護受給開始・廃止世帯数、被保護者世帯のデータは福祉行政報告例(各年版)から入手し、総世帯数のデータに関しては、国民生活基礎調査から推計値を用いている。開始率と廃止率を計測することで、この3節では、生活保護への流入(受給開始)と生活保護からの脱出(受給廃止)というフローの動きを分析する。

この図2-1から読み取ることができる受給行動は、次のとおりである。第1に、開始率は、1990年代初頭を底として、U字型の形状を示しているという点である。開始率のU字型であるが、1975年から1983年までの低下の速度と1984年から1991年までの低下の速度に大きな差があるが、この低下の加速は、この時期の失業率に大きな変化が無いというマクロ的な経済情勢を考えると、むしろ行政運営、特に123号通知に代表される生活保護行政の「適正化」の影響が類推される。

第2に、廃止率は長期的に低下傾向にある。近年、廃止世帯数も(少ない水準ではあるが)増加していることが指摘されているが、廃止率で見れば一貫して低下しているのがわかる。主な廃止の理由は、「傷病の治癒」・「死亡」・「働きによる収入の増加・取得」

であるが、廃止率の長期的な低下は、受給世帯の高齢化が進むなかで、傷病治癒や労働市場への参入が困難になっているからかもしれない。

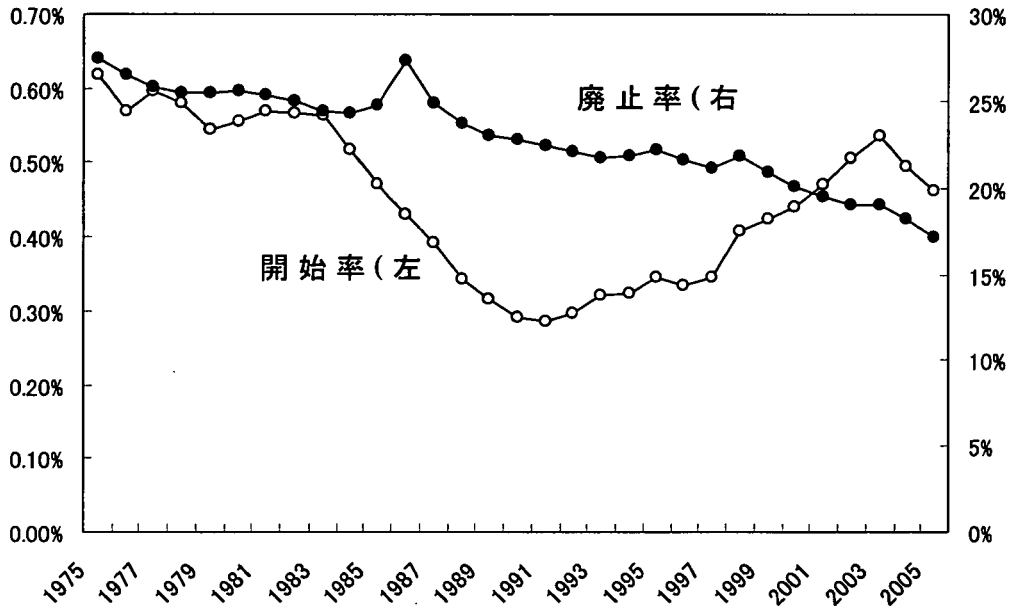
第3に注目すべき点は、1986年の廃止率にスパイクが立っていることがあげられる。これは、85年の国民年金改正により、86年4月より基礎年金を導入し、また障害福祉年金に代わって導入した障害基礎年金について、その給付水準を大幅に引き上げたことがその要因として考えられる。

第4に、図2-2、図2-3からそれぞれの世帯類型別の廃止率・開始率を検討する。世帯類型ごとの開始率の長期趨勢をみれば、母子世帯において、1983年以降開始率が急激に低下していることがまず着目される。いわゆる「適正化」という流れの中で、母子世帯の受給開始が大きな制約を受けていると考えられる(つまり、利用しにくくなった)。高齢世帯・その他世帯の開始率は、ほぼ横ばいに推移している。次に世帯類型ごとの廃止率を取ると、その他世帯に関しては若干ランダムな動きをみせているが、高齢者世帯・母子世帯ともに低下傾向にあることが明らかになった。

ここまでの議論をまとめれば、母子世帯における保護率が大幅に低下しているのは、廃止率がそれほど変動しなかったが開始率が大幅に低下したということであり、高齢者世帯の保護率の変化は、開始率がほぼ横ばいであったのに廃止率が一定程度低下した、という説明になる。すなわち、1980年代から90年代前半の保護率の低下は、開始率の低下によるものであり、「適正化」や景気の上昇があったその間においても廃止率は低下傾向にあり保護率を上昇させる方向に働いている。この間、非常に大きな開始率の低下があったのである。

以上のように、世帯類型ごと保護率・開始率・廃止率の特徴は整理されるが、それらの特徴が、総世帯の保護率の変化に対して、どれだけの影響を与えているのかは、明らかではない。以下では、保護率の変化を、80年から95年の下落の局面(景気上昇期)と95年から05年の上昇の局面(景気後退期)に時期区分をし、世帯類型と開始率・保護継続期間という観点から、説明を行う。

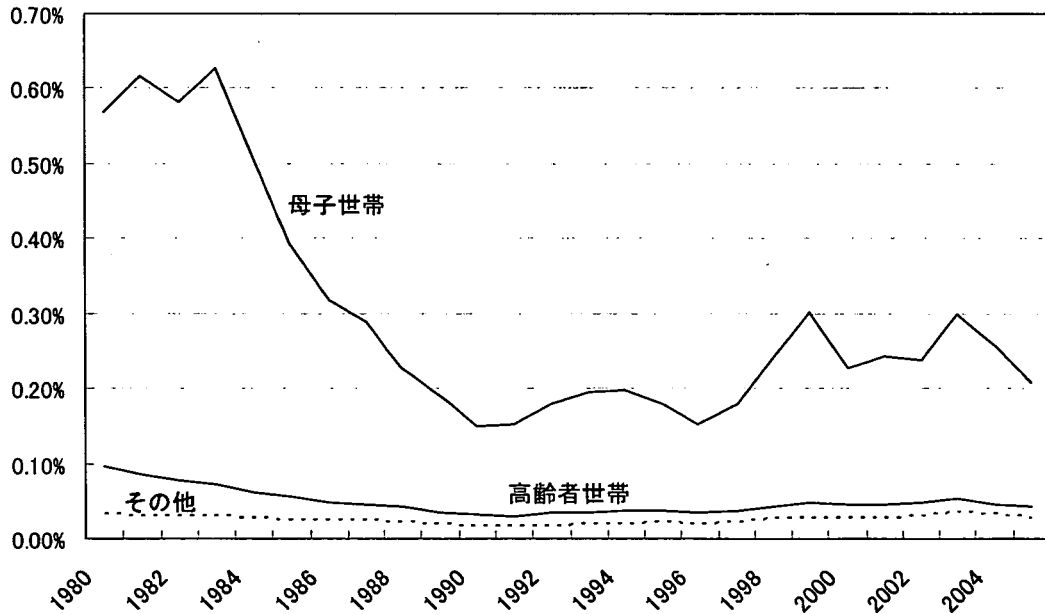
図2-1 開始率・廃止率の推移(1975-2005)



注：開始率＝保護開始数(各年)／総世帯数(各年)、廃止率＝廃止件数(各年計)／被保護者世帯数(年平均)。

出所：『福祉行政報告例(各年版)』、『生活保護動態調査報告(各年版)』、『国民生活基礎調査(各年)』

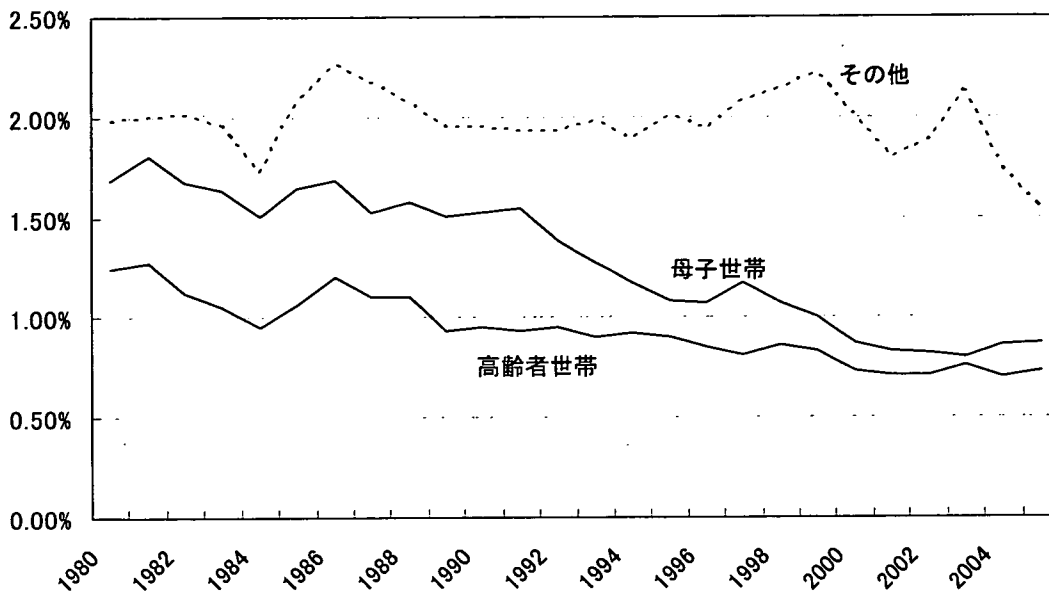
図2-2 世帯類型別開始率(1980-2005)



注：開始率＝保護開始世帯数(各年9月)／世帯類型別総世帯数(各年)、「その他」には、「傷病・障害世帯」と「その他世帯」が含まれる。

出所：『福祉行政報告例(各年版)』、『生活保護動態調査報告(各年版)』、『国民生活基礎調査(各年)』より作成。

図2-3 世帯類型ごとの廃止率(1980-2005)



注：廃止率=廃止件数(各年9月)/被保護世帯数(各年9月時点)、「その他」には、「傷病・障害世帯」と「その他世帯」が含まれる。

出所：『福祉行政報告例(各年版)』『生活保護動態調査報告(各年版)』より作成

Ⅲ. 保護率のストック分析—世帯類型別保護率と世帯割合の寄与度分解

1980年から1995年にかけての保護率の低下と、1995年から2005年にかけての保護率の上昇は、高齢世帯や母子世帯の保護率の変化や高齢者世帯の増加などの世帯割合の変化とどのような関係があるだろうか。そこで、総世帯の保護率の変化を世帯類型ごとの保護率の変化と総世帯に占める各世帯類型の世帯の割合の変化に寄与度分解することで検証を行う²。以下では、関(1992)の方法による説明を行う。

まず、 A を保護世帯数、 A_i を世帯類型別保護世帯数、保護率を a 、世帯類型別保護率を a_i 、 L を総世帯数、 L_i を世帯類型別総世帯数、 l_i を世帯類型割合と、それぞれ定

² 鈴木・周(2007)は、1991年以降の保護率の上昇について年齢階級別の保護率の変化要因と人口割合の変化要因に分解し、60歳代の前期高齢者の保護率の上昇と70歳以上の後期高齢者人口の増加による保護率の押し上げを指摘している。本研究では、人口構造ではなく世帯類型による寄与度分解を行うことと、1990年代以降の保護率の上昇局面だけでなく、1980年以降の保護率の低下局面における分析も行う。また、以下の分析の関(1992)の方法は、鈴木・周(2007)と変化分に対するウェイトのつけ方が異なっている。