

表5 社会保障(社会保険)への未加入に関するロジスティック回帰分析					
		第1式		第2式	
		回帰係数	オッズ比	回帰係数	オッズ比
性別(世帯主)		0.254	1.289	-0.245	0.782
学歴(世帯主)	中学	0.857	2.355	0.712	2.039
	高校	0.716 *	2.046	0.737 *	2.090
	専門	0.636	1.889	0.569	1.766
	短大	-0.104	0.901	0.140	0.869
	(大学以上)	基準		基準	
就労形態(世帯主)	(正規就労)	基準		基準	
	非正規就労	0.985 *	2.678	0.569	1.767
	自営・自由業	1.156 ***	3.176	1.113 **	3.045
	不就労	0.743	2.102	0.343	1.409
年齢(回答者)	20代	1.211 *	3.356	0.641	1.898
	30代	1.256 **	3.511	0.705	2.024
	40代	0.510	1.665	-0.165	0.848
	50代	0.921	2.511	0.460	1.584
	(60代以上)	基準		基準	
65歳以上高齢者あり世帯				-0.691 *	0.501
健康状態(回答者)				0.948 **	2.582
婚姻経験(回答者)				-0.923 *	0.397
離婚経験(回答者)				0.892 *	2.440
(定数)		-4.118 ***	0.016	-2.755 ***	0.064

第1式：モデルカイ二乗検定 $p < 0.01$ 、判別的中率 91.3%

第2式：モデルカイ二乗検定 $p < 0.001$ 、判別の中率 91.2%

注：***: $p < .001$, **: $p < .01$, *: $p < .05$

「性別」は男性に対する女性のオッズ比、「65歳以上の高齢者あり世帯」は、「なし」に対する「あり」のオッズ比、「健康状態」は「よい」または「普通」に対する「悪い」のオッズ比、「婚姻経験」は「なし」に対する「あり」のオッズ比、「離婚経験」は「なし」に対する「あり」のオッズ比、として算出した。

表6 社会的支援網(家族以外に病気の時に世話をしてくれる人の存在)に関するロジスティック回帰分析					
		第1式		第2式	
		回帰係数	オッズ比	回帰係数	オッズ比
性別(世帯主)		-0.452 *	0.637	-0.760 **	0.468
学歴(世帯主)	中学	-0.061	0.940	-0.158	0.854
	高校	-0.378 *	0.685	-0.404 *	0.668
	専門	-0.210	0.811	-0.244	0.784
	短大	-0.014	0.986	0.008	1.008
	(大学以上)	基準		基準	
就労形態(世帯主)	(正規就労)	基準		基準	
	非正規就労	0.314	1.369	0.160	1.173
	自営・自由業	-0.329	0.719	-0.357	0.700
	不就労	0.505	1.657	0.427	1.533
年齢(回答者)	20代	-0.325	0.722	-0.586	0.556
	30代	0.071	1.074	-0.135	0.874
	40代	0.559	1.749	0.393	1.482
	50代	0.303	1.354	0.153	1.165
	(60代以上)	基準		基準	
15歳頃の暮らし向き(回答者)				0.341 *	1.407
要介護・看護者あり世帯				0.679 *	1.972
婚姻経験(回答者)				-0.907 **	0.404
離婚経験(回答者)				0.626 *	1.870
大きな病気・けがの経験(回答者)				-0.429 *	0.651
(定数)		-0.723 **	0.485	0.226	1.253

第1式：モデルカイ二乗検定 $p < 0.01$ 、判別の中率 67.0%

第2式：モデルカイ二乗検定 $p < 0.001$ 、判別の中率 68.0%

注：***: $p < .001$, **: $p < .01$, *: $p < .05$

「性別」は男性に対する女性のオッズ比、「15歳頃の暮らし向き」は、回答者が15歳頃の暮らし向きが「よい」または「普通」に対する「悪い」のオッズ比、「要介護・看護者あり世帯」は、回答者の同居の家族の要介護・看護者が「なし」に対する「あり」のオッズ比、「婚姻経験」は「なし」に対する「あり」のオッズ比、「離婚経験」は「なし」に対する「あり」のオッズ比、「大きな病気・けがの経験」は「なし」に対する「あり」のオッズ比、として算出した。

〔 2 〕 社会保険の減免制度、自己負担の あり方と給付に関する研究

はじめに

本章は、本書が提案する参加保障型「4層のセーフティネット」の中でも、社会保険（第2層）と生活保護制度（第4層）の間に、新たに設けられる第3層（税額控除、社会手当、社会サービス）のセーフティネットのひとつである「給付つき税額控除」を論じるものである。第3層のセーフティネットにおいては、本章で論じる税額控除のほかに、7章で論じられる失業扶助（求職者就労手当）、8章で論じられる医療補助制度、そして、9章で論じられる家賃補助制度が検討される。これらの総括的議論については、第6章をご覧ください。「医療」と「住宅」という家計を圧迫する二大費用は、8章および9章の新規制度によってカバーされるという前提のもとに、本章では低所得層の生活費（医療費、住宅費を除く）を補填することによって最低生活を保障する制度である。6章の「求職者就労手当」が、求職中の現役世代に対する生活保障を担う制度として設計されているので、本稿が対象とするのは、現役世代（20～64歳）であり、かつ就労をしているにも関わらず最低生活に満たない生活を強いられている人々（いわゆる「ワーキング・プア（Working Poor）」）である。障害をもつ人々など就労によって最低生活を営むことが困難である人々の生活保障は、従来通り、生活保護制度で行われると想定する。

本章の構成は、以下の通りである。まず1節において、現役世代における働いていても生活水準が低い人々（ワーキング・プア）の問題の実態を説明する。次に、2節においては、このようなワーキング・プアの実態を踏まえて、低賃金で働く人々に対しては一時的なリスクに対応する社会保険制度ではなく、恒常的な低所得を補填する生活保障制度が必要であることを訴える。3節では、その一案としての「給付つき税額控除」の利点と欠点を論じる。4節では、「給付つき税額控除」の具体的設計案と簡単な試算を提示する。

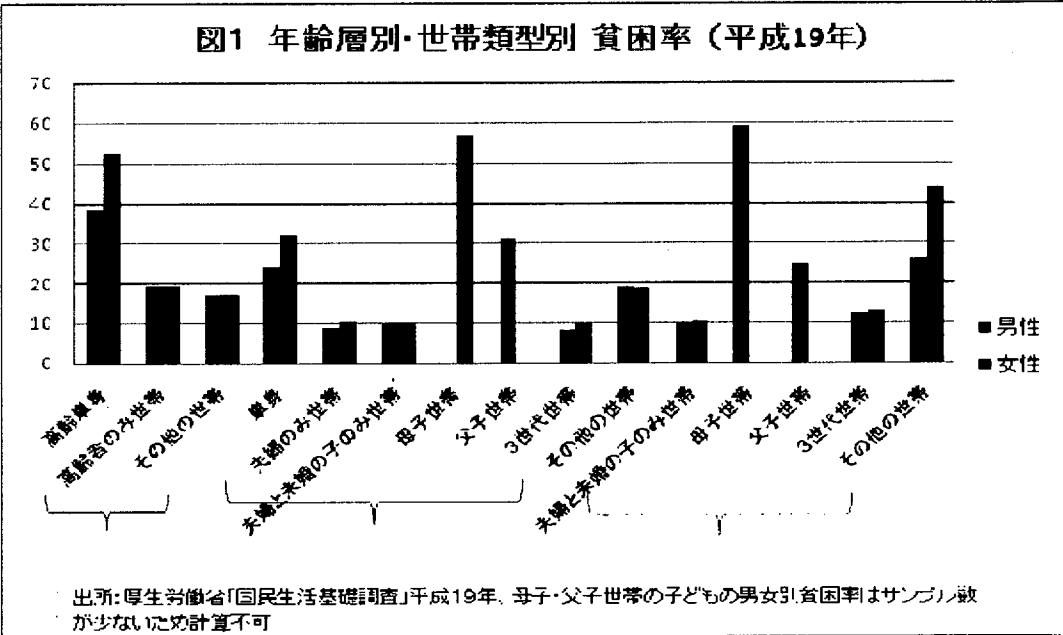
1. ワーキング・プア問題

1) どのような人がワーキング・プアになりやすいのか（ワーキング・プア率）

近年、非正規労働者の増加や、「派遣切り」の対象となり失職と共に住居もろとも生活基盤を失う人々の状況がマス・メディアによって積極的に取り上げられるようになり、日本の中における就労している人々の貧困問題（いわゆる「ワーキング・プア問題」）が一般的にも認識されるようになってきた。しかし、その実態や人数については、ジャーナリストイックなデータが飛び交っているのみであり、はっきりとしたことはわかっていない。そこで、まず、日本の貧困の現状、なかでも、ワーキング・プアの比率（以下、ワーキング・プア率）および人数を確かめていくこととしたい。

阿部（forthcoming）は、日本の貧困の特徴として以下の3点を挙げる。まず、第一に、貧

困のリスクは、公的年金が成熟期を迎えた今日においても高齢期に圧倒的に高いこと、第二に、貧困のリスクは、ジェンダー（性別）の格差が極めて色濃くでること、そして、第三に、母子・父子世帯を含める単身世帯において、貧困リスクが突出して高いことである（図1）。



出所：内閣府（2009）

この三つの傾向は、働いている層における貧困率においても顕著に現れる。図2は、同じく厚生労働省『平成19年国民生活基礎調査』から推計される、年齢階層別、性別のワーキング・プア率である。ここで言う「ワーキング・プア率」とは、収入を伴う仕事を少しでもしたことがある人の中で、一日の主な活動が「仕事」とした人ⁱⁱの中で貧困である人の割合である。「ワーキング・プア」という言葉については厳格な定義が存在するわけではないが、本推計では本人が「主に仕事」をしていながらも、他の世帯員と合わせた合算所得（本人のみならず、家族の所得、年金、生活保護などの社会保障給付も考慮の上、世帯人数で調整した等価世帯所得ⁱⁱⁱ）が貧困線に満たない人と定義している。勤労者の中には、本人の所得が低くても、世帯所得が高い世帯に属している場合もあるが、このような場合は「貧困」であると考えない。また、仕事をしていても、主な活動が主「家事」や「通学」といった、家計補助的な就労の場合は、推計に含めていない。「ワーキング・プア率」は、「主に仕事」をしている人の中で、何%が貧困であるか、という数値である。なお、貧困線はOECDなどの慣行に習って等価世帯所得の中央値の50%と定義する。

この定義で計算すると、平成19（2007）年の時点で現役世代（20歳から64歳）のワーキング・プア率は男性9.85%、女性13.39%、高齢者（65歳以上）の場合は、男性15.84%、

女性が 23.94%であった（図 2）（内閣府 2009）。

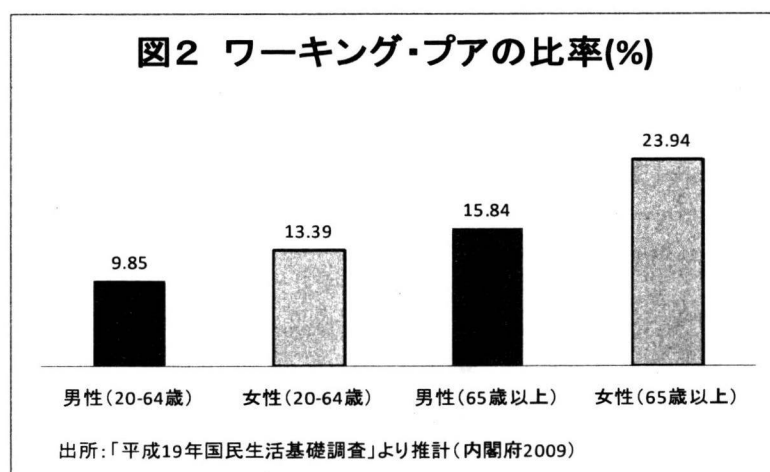
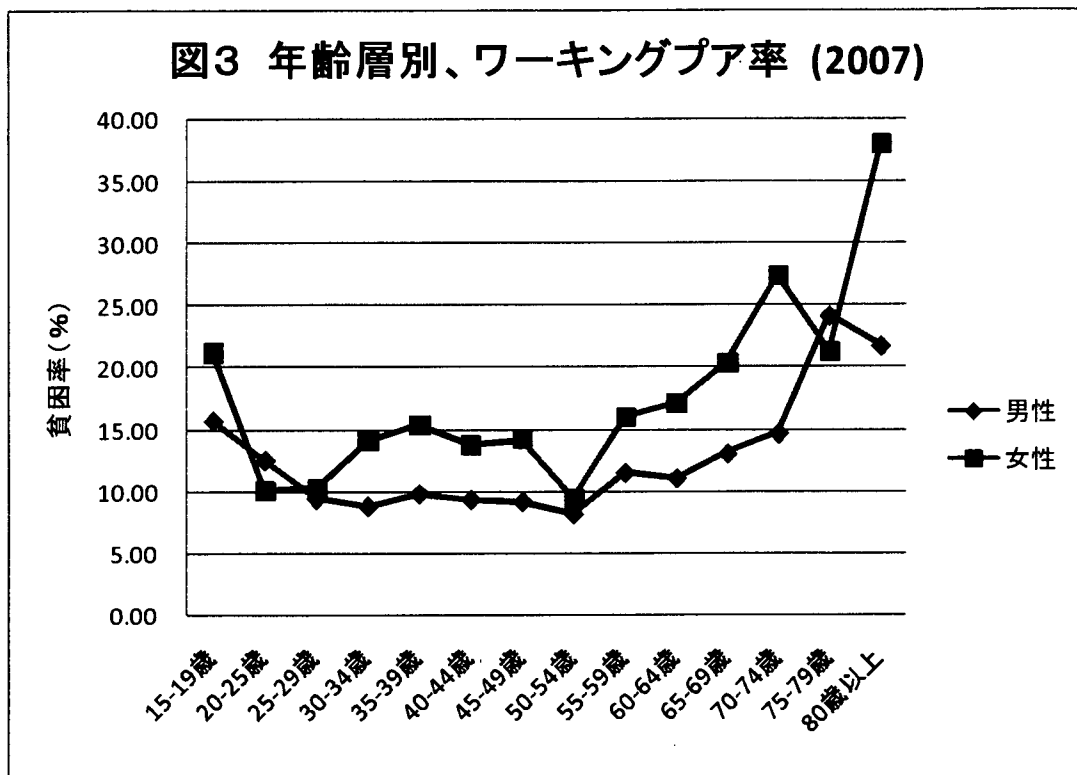


図 2 から明らかなように、ワーキング・プアは、現役世代に比べ高齢者、男性に比べて女性の方が多い。これは、一般的に論じられる「ワーキング・プア」のイメージとは異なる現実である。一般的に、「ワーキング・プア」は現役世代、しかも、若年層の男性の問題として捉えられることが多く、それには 2008 年末の日比谷公園における「派遣村」のニュースの映像に若年男性が多く映し出されたことなどにも関係していよう。しかし、図 2 が示しているのは、働いている高齢者のワーキング・プア問題が現役世代のそれよりも深刻な事実である。ここでの貧困の推計には、年金や同居している家族の所得も加えた世帯所得を用いているので、これら高齢のワーキング・プアは年金などを受給（できるのであれば）しながらも、生活水準が低く、それを補填するために働いていても貧困から脱却できていない状態である。また、ワーキング・プア率は男性よりも女性により高いということも、あまり知られていない。低賃金の労働者の多くが従事する非正規労働には女性の方が男性よりも多いことは周知の事実であるものの、女性の非正規労働者の多くが「主たる生計者」でない（つまり、主婦や学生など）であるとして、彼女らの生活問題はあまり着目されてこなかった。しかし、家事や通学を主たる活動としている人たちを除いた「主に仕事」をしている勤労層の女性の貧困率は、男性よりも 20 歳から 64 歳では約 4 ポイント、65 歳以上では約 8 ポイントも高い。

次に、年齢階層別に、ワーキング・プア率をみてみよう（図 3）。図 3 は、一日の主な活動が「主に仕事」である人々の貧困率である。ここでも、女性の貧困率が男性のそれを上回り、また、年齢が高いほど貧困率が高くなる傾向が確認される。



出所：内閣府（2009）

2) ワーキング・プア問題の規模

上記は、どのような属性をもつ人々がワーキング・プアである割合が高いのかという数値であるが、より重要なのは、人口に占めるワーキング・プアの割合と、ワーキング・プアに占める各属性の内訳であろう。前者は、ワーキング・プア問題の規模を表し、もし、ワーキング・プアを対象とする制度が創設されるのであれば、その対象者となる人数を表す。後者は、その対象者がどのような人々であるかを知るために有益である。また、各国の給付つき税額控除の多くは、年齢制限を設けていたり、子どもを扶養しているか否かなどの家族構成によって控除額が異なる設計となっており、日本において税額控除を設計する際にも、同様の制度を検討するのであれば、ワーキング・プアの人々の中で、どのような年齢層が多いのか、子どもを扶養している人がどれほど存在するのかなどを知る必要がある。

まず、最初に規模の話をしてしよう。上記の推計から算出されるワーキング・プアが総人口（働いている、働いていないにかかわらず）に占める割合と、人数の推計値を表1に示す。人口推計は、総務省統計局による2009年4月の確定値である。人口に占めるワーキング・プアの割合は、「主に仕事」をしていながら貧困である人々が、当該人口に占める割合（2007年値）である。ワーキング・プアの数値は、この二つを掛け合わせた推計値である。これによると、現役世代では、男性321万人、女性234万人、高齢者では53万人と33万人が

ワーキング・プアであると推計される。合計すると、現役世代 555 万人、高齢者 86 万人ということになる。

表 1 ワーキング・プア人数の推計

	人口数 (万人) *1	人口に占めるワ ーキング・プア の割合*2	ワーキング・プア の人数(万人) *3
高齢者	2,869	3.00%	86
男性	1,226	4.34%	53
女性	1,643	2.03%	33
現役世代	7,566	7.34%	555
男性	3,801	8.45%	321
女性	3,765	6.21%	234

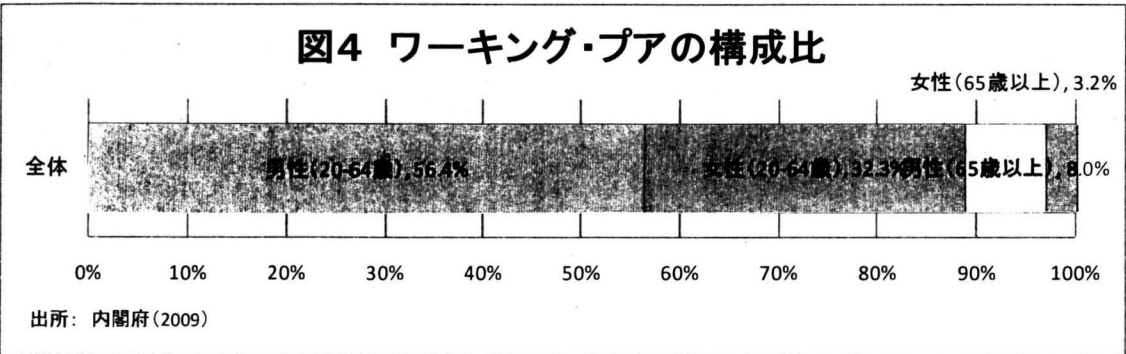
*1 総務省統計局 HP「人口推計（平成 21 年 4 月確定値）」

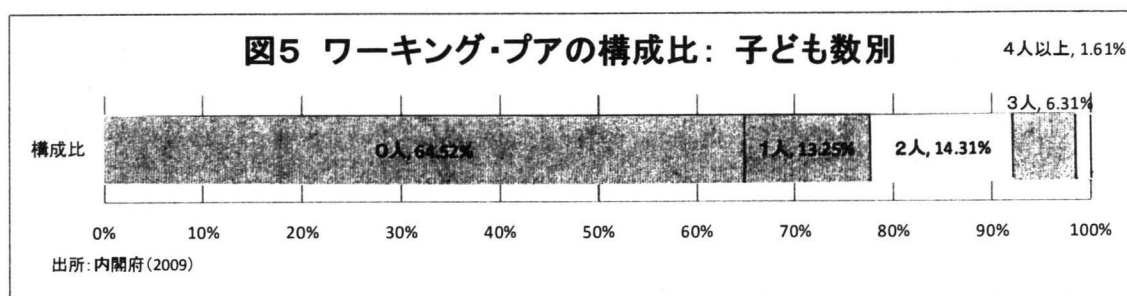
*2 「平成 19 年国民生活基礎調査」より推計（内閣府 2009）

*3 *1×*2

次に、ワーキング・プアの人々の属性別の内訳を見てみよう。年齢層別、性別に、ワーキング・プアに占める割合を見ると、現役世代の男性が約 56%、現役世代の女性が 32%、高齢の男性が約 8%、高齢の女性が約 3%となる（図 4）。つまり、ワーキング・プアの過半数は現役世代の男性である。これは、そもそも、男性の方が女性よりも、また、現役世代の方が高齢者よりも、働いている人数が多いためである。

次に、ワーキング・プアの家族構成の割合を見てみると、子ども（20 歳未満）がない世帯が約 65%と過半数を占め、子どもが一人の世帯が 13%、二人の世帯が 14%、三人以上の世帯が約 8%であった（図 5）。子どものない世帯 65%のうち、単身世帯は約 13%（男性単身 5.17%、女性単身 7.41%）、夫婦のみ世帯は約 15%（男性 10.58%、女性 4.86%）であった（図表省略）。





3) 貧困の固定化

ワーキング・プア問題を論じる際に、もう一つの重要な視点が貧困の動態である。中でも、貧困が一時的なものであるのか、固定的なものであるのか、または、貧困線の上下を行ったり来たりするものであるのか、を知ることは、ワーキング・プア問題の対処策を考える上で不可欠な観点である。何故なら、もし、ワーキング・プア問題が一時的なものなのであれば、その対応としては、貸付制度など、一時的な困窮をとりあえず緩和する策が有効となるが、逆に、もし、ワーキング・プア問題が恒常的に労働者につきまとう問題なのであれば、貸付制度など将来の所得を見込んだ制度は効果的ではないからである。その場合は、その労働者が年金などほかの社会保障制度によって最低生活を守られるようになるまで、半永久的に所得補填をしなければならない。この二つの見極めは非常に重要である。

貧困の動態を計測するためには、長期的に同一対象者を調査するパネル調査が必要である。日本においてはパネル調査の蓄積はまだ少ないものの、いくつかの研究が蓄積ありつつある（岩田 1999、濱本 2005、石井・山田 2007、阿部 2008b など）。これらの分析によると、計測される貧困の多くは一時的な貧困であるものの、一時的貧困層の多くが貧困線の周辺に留まっている「境界（ボーダーライン）層」であることがわかっている（岩田・濱本 2004）。また、「低所得」の固定化が高まっているという結果が報告されている（樋口他 2003、太田・坂本 2004 等）。これらの分析結果を合わせると、貧困層の多くは「一時的貧困層」と分類されるものの、彼らは中高所得層と貧困層の間を大きく変動していたり、貧困からパーマナントに脱出したわけではなく^{iv}、貧困線の周辺に滞留していると考えられる。これらの分析は、働いていない人も含めた貧困層の分析であるが、日本の貧困問題の多くがワーキング・プアの問題であることも踏まえると、彼らの最低生活を保障するためには恒常的な所得補填制度が必要である。

2. 第三のセーフティネットの必要性和性質

1) 社会保険の限界

これら統計からわかる日本のワーキング・プアの諸相から、示唆されることは以下である。まず、第一に、働いている現役世代（20～64 歳）、そして、働いている高齢者（65 歳～）といったワーキング・プアが想定されるよりもはるかに大きな問題であることである。これまで、日本の社会保障制度の設計には、働いていれば最低生活を営む勤労収入が得られているという前提があった。まして、現役世代の男性においては、そう思われてきた。また、女性のパートタイマーや非正規労働者は、男性正規労働者の家族としてセーフティネットの中で守られている家計補助的な労働者であるという認識であった。しかし、上記でみたように、現役世代では男性 9.75%、女性 13.39%、高齢者では男性 15.84%、女性 23.94% の労働者が、年金や他の世帯員の所得を合わせても、貧困線以下の所得しか得ていない。

それでは、このようなワーキング・プアの人々に対して所得保障をするためにはどのようなしくみが必要なのであろうか。本章では、ワーキング・プアの 8 割以上を占める現役世代の人々を対象とした制度を検討することとしたい。ワーキング・プアの約 1 割強を占める高齢者については、公的年金の最低生活保障機能を拡充することによって対処されると想定する。

現役世代のセーフティネットを拡充するために、現在、さまざまな改革案が議論され始めてきており、本書でも、そのいくつかは取り上げている。具体的には、最低賃金の引き上げ（第 1 章）、厚生年金の適用労働者の範囲の拡大（第 3 章）、雇用保険の適用拡大（第 2 章）、失業給付の延長・求職者就労支援手当制度の創設（第 7 章）などである。

しかし、最低賃金の引き上げ以外の、これら社会保険の改革のみでは、ワーキング・プアの最低生活は保障されない。何故なら、ワーキング・プアの多くは、従来考えられてきたように、疾病・怪我、または失業といった要因によって一時的に生活に困窮している人々ではなく、反永久的に貧困またはその周辺に位置する人々であるからである。一時的な困窮であれば、社会保険のようなリスクに対処する制度によって、ある程度は対応することができる。しかしながら、ネットカフェ難民やホームレスの人々はその極端な例ではあるが、貧困層の多くは、そもそも労働市場の周辺部に存在し、たとえ、一時的に貧困から脱却することができたとしても、彼らの多くは貧困線の周辺（ボーダーライン）に留まっており、テイクオフする人々は稀である。このように貧困が固定化するなかでの所得保障は、どのような制度であっても恒常的な所得保障を行わなければならないのである。

ワーキング・プアの問題が、社会保険によって解消されることが難しい二つ目の理由は、貧困に陥るリスクは誰にでも存在するものの、そのリスクが著しく特定のカテゴリーの人々に偏っていることにある。貧困リスクは、女性、低学歴、など、労働市場における不利な条件をかかえる人々、「標準的ライフコースから逸脱」（例えば、離婚）した人々に偏在している。このような状況は、「皆がお金を出し合って、誰かがリスクに遭遇した時にカバーする」という社会保険の「共助」の理念とは相いれないものがある。何故なら、たと

え、貧困リスクの高い人々も保険料の減免措置などの手法を用いて制度的に社会保険に包摂したとしても、彼らに恒常的に所得保障を行う必要があるのであれば、それは、貧困リスクが高い層に、そうでない層からコンスタントに所得の再分配がなされることを意味しており、これには貧困リスクが低い層からの反発が予想されるからである。このような恒常的な所得保障は、「共助」（お互いに苦しい時に助け合う）の理念で設計されており、拠出した保険料に対して「自分のお金」という意識の強い社会保険の枠組みでは不自然であり、政治的に持続不可能であろう。

2) 最低賃金と労働規制の限界

社会保険の拡大よりも、より有効的と考えられるのが、最低賃金の引き上げ、日雇い派遣労働の規制、同一価値労働同一賃金の原則の奨励などの労働規制の強化である。しかし、最低賃金については、最低生活を保障するには約 1,000 円／時間まで引き上げなければいけないという主張もあり、そのことによる弊害も指摘されている。すなわち、最低賃金を引き上げることにより、企業、特に地方の中小企業が雇用を削減する、または、倒産してしまい雇用口そのものが消失してしまうという批判である。さらに、最低賃金で働く人の多くは、家計の主たる稼ぎ手ではない主婦や学生のアルバイトであるため、最低賃金の引き上げは非効率であるという指摘も根強い。川口・森（2009）の推計によると、最低賃金で働いている層は女性、低学歴者、卸売・小売業、飲食業の従業員が多いものの、うち、年収が 200 万円以下の世帯主であるのは 20%に過ぎず、逆に 45%が 500 万以上の家計の世帯員であった（川口・森 2009）。

その他の派遣労働の禁止などの労働規制においても、議論はなされているものの、経営者側からの強い反発があり、一向に議論が先に進んでいない。これらを勘案すると、労働市場の規制による労働者の最低生活の保障は、推進されるべきであるものの、その実現可能性については危ういと言えるであろう。

3) 公的扶助の限界

社会保険への包摂が難しく、労働規制によっても救済できないのであれば、最後の砦として残っているのが生活保護制度である。社会保険ではなく、税を財源とする所得保障として、生活保護制度は現在の日本の社会保障制度の中では最大のものである。しかしながら、現役世代でも 1 割以上、高齢者では 2 割以上のワーキング・プアが存在する以上、生活保護制度がワーキング・プアの最低生活を保障しているとは言い難い。この点については第 12 章において詳しく述べられるが、現状の生活保護の運営上においては、現役世代であり、障害・傷病の状況でない場合は、生活保護を受給することが実質的に困難となっている。年齢層別の保護率でみると、20～39 歳の保護率はほかのどの年齢層よりも低く、0.5%以下となっている。この理由は、生活保護を受給するためには、所得テストのほかにも、さまざまなミーンズ・テスト（貯蓄、資産、労働能力の有無、扶養義務者の有無など）

をクリアしなければいけないからである。

生活保護制度については、いくつか提案が既になされており、特に「入りやすく、出やすい」制度への転換を訴えた2004年の生活保護の在り方に関する専門委員会による報告書（生活保護の在り方に関する専門委員会 2004）は有名である。より大規模な改革案としては、2006年に全国知事会・全国市長会によって設置された検討会によって発表された『新たなセーフティネットの提案：「保護する制度」から「再チャレンジする人に手を差し伸べる制度」へ』（2006年10月）が、生活保護を受ける稼働世帯に対しては就労による自立支援を目的とする5年間の期限付きの一時的扶助とすることを提案している。また、生活保護制度の枠組みから外れるものの、2009年3月に舛添厚生労働大臣（当時）が発表した雇用対策においては、失業者が職業訓練を受ける期間中の所得保障など、従来の枠組みから離れた公的扶助プログラムが組み込まれている。しかし、これらの提案は、すべて、一時的な困窮に対応する制度として設計されている点で、日本のワーキング・プアの問題には対処するものではない。最低賃金の一部引き上げや労働規制の強化によって多少の改善はなされと考えられるものの、「労働市場に返す」だけでは最低生活の保障がなされないからである。繰り返すが、労働市場が最低生活を保障しないのであれば、ワーキング・プア問題を解消するためには、就労所得を補てんする恒常的な制度が必要なのである。

現行の生活保護制度には、恒常的な所得補填的機能がないわけではない。現行においては、生活保護制度には期間が限定されておらず、また、勤労所得がある世帯に対しては、最低生活費と比べてその不足分を給付するという設計になっており、まさに、勤労所得のみではワーキング・プアとなる人々（世帯）へ最低生活費までの所得補てんをする制度として設計されている。しかしながら、現状における入口規制が、実質的にその受給者の殆ど（87.3%、平成18年度値。生活保護の動向編集委員会 2008）が、非稼働世帯となる運用を産んでおり、実質的にはワーキング・プアの所得補てんという機能は殆ど使われていない。ワーキング・プアのうち、どれくらいの割合の人々が、現行の生活保護制度の入口規制（所得要件、資産要件、労働能力の有無、扶養義務者の有無などの支給要件）を通過することができるかは不明であるが、多くは支給要件を満たさないと推測される。それでは、仮に、生活保護制度の支給要件が緩和され、まさに、「間口の広い」制度としたらどうであろう？それも一つの選択肢である。しかしながら、現在の生活保護制度は、受給者に対するスティグマが大きく、保護を受けることを躊躇する人も多い。また、生活保護の被保護人員が急激に増加することに対する懸念もあろう。人口に対する被保護者数が現役世代では65万人、高齢者では61万人（2007年度、同上）という現状から、ワーキング・プアの現役世代555万人^{vi}、高齢者86万人（2節表1）を被保護とする改革では、被保護人数が、それぞれ約5倍と1.4倍に増加することとなる。ワーキング・プアの人々は勤労所得が多かれ少なかれあるので、保護費が5倍、1.4倍となることはないが、このような規模の被保護者の増加は世論にも支持されないであろう。

3. 給付つき税額控除の利点と欠点

1) 第三のセーフティネット

そこで、生活保護のさまざまな受給要件（所得、貯蓄、資産、労働能力、扶養義務者の有無など）を満たすことができないが、働いていても貧困状態にある人々に対して新たな所得保障のしくみが必要となる。それが、本書が提唱する第三のセーフティネットである。本書では、この第三のセーフティネットに4つのコンポーネントを用意している：失業者に対する生活保障とセットの職業訓練（第7章）、低所得者の医療費の自己負担分を軽減する医療費補助制度（第8章）、低所得者の家賃補助制度（第9章）、そして、本章の「ワーキング・プアに対する所得補填としての「給付つき税額控除」である。第三のセーフティネットを、職業訓練から住宅費、医療費、生活費を全て包括的に手配する生活保護制度のような制度ではなく、それぞれ独立した制度を並列に提起することについては賛否両論がある。一方では、包括的な制度の方が「ワン・ストップ」で生活の全てを見ることができ、住宅は手当できたものの、医療費ができていないといった制度間のばらつきを解消することができる。しかし、もう一方では、生活保護制度のような「All or Nothing（全てか、何も無しか）」といった、一端制度に入れば全てを充足できるものの、そこから抜け出るのが難しかったり、入口の敷居が高くなってしまう制度には批判的な意見もある。別々の制度であれば、「住宅費さえ、何とかなれば」「今月は医療費が多くなったので、医療費だけを見てほしい」といった生活の個々のニーズに細やかに対応することができ、また、それらの受給要件を生活保護よりも緩く設定することによって間口の広い、使いやすい制度となる可能性もある。本書では、このような考え方に基づいて、第三のセーフティネットを構築している。

本章に与えられた役割は、この第三のセーフティネットの中の、勤労者の最低生活保障を担う「給付つき税額控除」の提起である。ただ単に、ワーキング・プアの最低生活保障であれば、定額給付金や子ども手当のような社会保障給付であっても可能である。しかし、筆者があえて「給付つき税額控除」という日本には今まで存在しない制度を提起するのは、以下の理由による。

2) 給付つき税額控除の利点

まず、第一に、給付つき税額控除の利点として、その汎用性が挙げられる。アメリカ、イギリス、オランダ、カナダ、韓国など、給付つき税額控除を導入している国々においても、その設計や目的はまちまちである。子どもがある世帯の貧困緩和を主な目的としている国（アメリカ、イギリス）、低所得層の消費税軽減を目的としている国（カナダ）、低所得層の社会保険料の相殺を目的としている国（オランダ）、少子化対策を意図している国（韓国）など目的も異なり、制度も所得制限があるものやないもの、給付額が一定のものや、所得や子ども数に応じて変化するもの、など多様である。本章が提案するのは、「ワーキング・プアの最低生活保障」を目的とする制度であるが、例えば、それに、子どもの貧困の

緩和を目的として加えることもできる。給付つき税額控除は、誠に、自由に設計できる制度なのである。

第二に、生活保護制度や児童扶養手当など、社会的弱者に対する「公的扶助」と言われる制度には常にスティグマが付きまとう。先に述べたように、生活保護の拡充をもって、ワーキング・プアの最低生活を保障するという方法は、被保護者、一般市民の両方から歓迎されない可能性がある。給付つき税額控除は、全てが所得税の算定の中で行われるため、心理的苦痛を伴うミーンズ・テストを受けなくてもよく、また、受給を受けているかいないかが他者からはわからない。そのためか、給付つき税額控除の補足率は概して高く、アメリカの場合では、他の公的扶助制度（フードスタンプ、TANF など）よりも一段と高い補足率となっている（White 2001）。

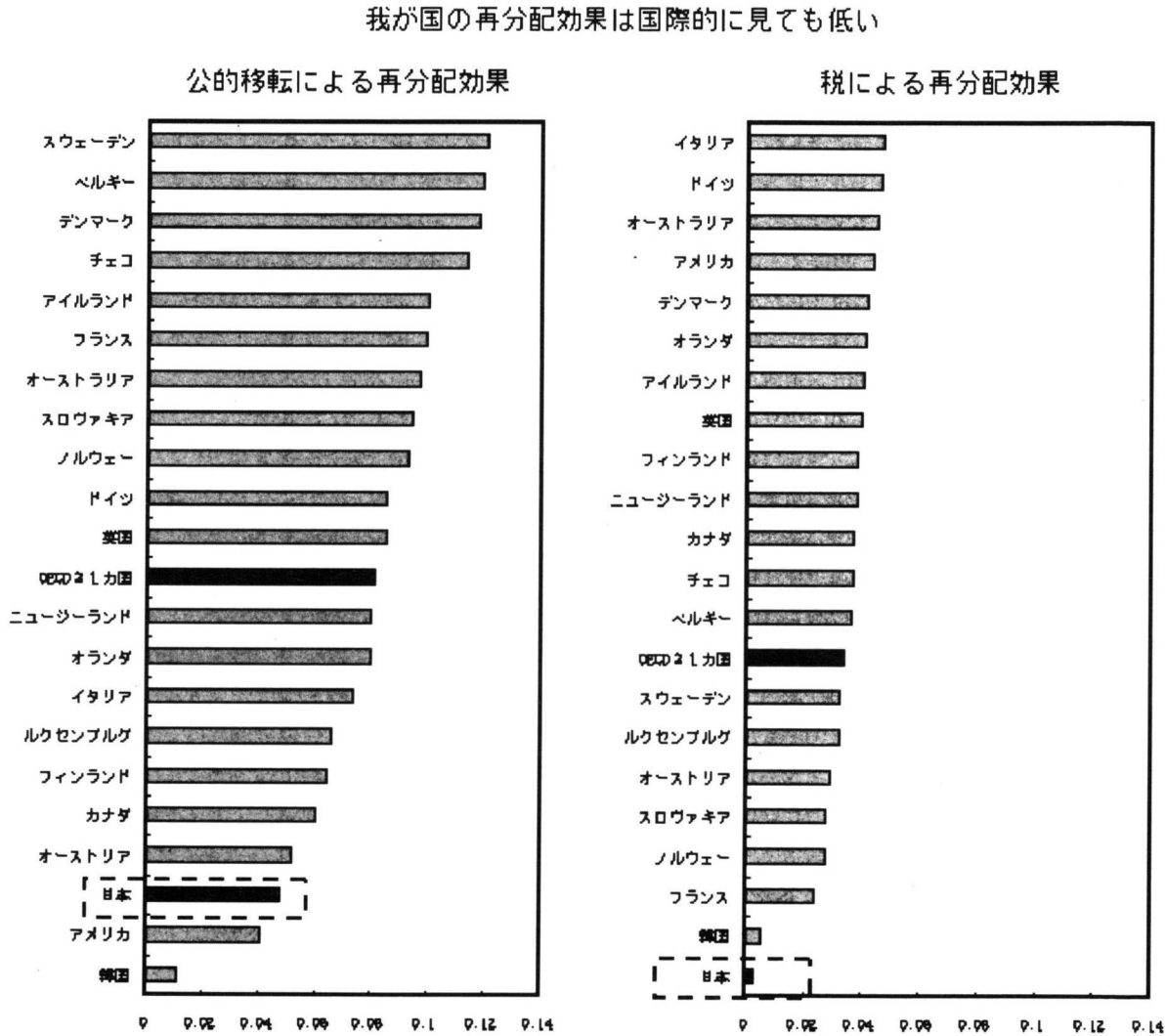
第三に、働く貧困層のための制度としてよく比較される最低賃金制度に比べて、税額控除は、ターゲティング効率がよいということが挙げられる。アメリカにおける推計においては、アメリカの最低賃金で働く人のうち貧困である層は3分の1にしか満たない（BLS 2006）が、EITC（勤労所得税額控除）は所得制限が課せられているので対象者の殆どが貧困層である。日本においても、同様の指摘がなされている（川口・森 2009）。税額控除の目的を達成するためのターゲット層をどのような属性の人に設定するかによって、ターゲットの効率性は異なるものの、貧困層をそのターゲットとするのであれば税額控除は最低賃金よりも効率的な制度である。

第四に、本制度を導入することによって、日本の税制度の再分配効果を高めることができる。あまり知られてはいないが、日本の税制度の再分配機能は、OECD 諸国の中でも最低である（図6）。俗に、「横の再分配」とは、富めるものから、貧しいものへの再分配を表しており、「縦の再分配」とは世代間（現役世代から高齢世代へ）の再分配を表しているが、日本においては「縦の再分配」機能が「横の再分配」機能をはるかに上回っており、「横の再分配」機能は非常に限られている。その理由のひとつは、日本においては国民全体の税負担そのものが他国に比べて少ないというものであるが、もうひとつは、所得税制において徐々にその累進性を引き下げる改革がなされてきたこと（最高所得税率の引き下げ等）、また、給与控除や人的控除（基礎控除、扶養控除、配偶者控除など）などの所得控除が充実しており、課税所得を小さくする政策をとってきたことにある。これら所得控除は、その制度から得られる便益が富裕層になるほど大きくなるという逆進的な性格をもっている。同じ3歳の子を扶養控除とする場合においても、税率10%の課税所得枠の個人が得られる便益は3.8万円（38万円×10%）であるが、税率30%枠の個人が得られる便益は11.4万円（38万円×30%）である。また、課税所得が最低課税所得以下の人々（ワーキング・プアの殆どはこの層であると考えられる）は、この制度から何の便益も受けることができない。

これとは逆に、税額控除は、算出された税額から直接ある一定額を差し引く制度であるため、どの所得層（税率枠）の人々に対しても同じ便益をもたらす。また、控除額が納付

税額を上回る時は、その差額を納税者に給付することによって、課税所得が最低課税所得以下の人々に対しても同額の便益をもたらすことができる。これが、「給付つき税額控除」である。

図6 税の再分配効果の国際比較



(備考) 1. OECD “Growing Unequal?” により作成。
 2. ここでいう「公的移転」とは、年金を中心とする現金給付にほぼ等しい概念である。

出所:内閣府(2009)『平成 21 年度年次経済財政報告(経済財政政策担当大臣報告)— 危機の克服と持続的回復への展望—』 <http://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je09/09b08000.html>

3) 給付つき税額控除の欠点

一方で、給付つき税額控除の欠点もいくつか指摘されている。中でも、最もよく指摘されるのがアメリカにおける EITC の不正受給率の高さであろう。EITC の不正受給率は 1990 年代後半には給付額の 3 分の 1 にものぼると言われたが (GAO 2001)、現在は大幅に改善されている。しかし、この不正の殆どは、「該当児童」の定義によるものであり、離婚や再婚、婚外子が多く、親権保持者や実際の扶養者が入り組んでいるという日本ではさほど見られない状況がその要因となっていることを忘れてはならない (阿部 2002)。アメリカでは、すべての子どもの出生時に社会保障番号が付与されるが、EITC の申請書にその番号を記載させる、扶養者データベースの構築などにより、不正受給は大幅に減少している (Holt 2006)。

また、より経済学的な批判としては、給付つき税額控除は賃金体系を人為的に操作するため、労働市場を歪めるというものである。これは、特にアメリカの「勤労所得税額控除 (EITC)」において、それが勤労をしていることを条件に税額控除が給付されるという点で指摘されている。本章が提唱する「給付つき税額控除」もワーキング・プア対策を目的としているので、アメリカの EITC と同じように勤労していること (働いていること、自営も含む) を条件にする点で同じような批判があてはまると考えられる。この批判には、主に二つが含まれる。一つは、特に低賃金労働者において、給付つき税額控除はいわば政府が賃金の上乗せをすることとなるため、企業 (雇い主) は賃金を (自由な労働市場であれば労働者が集まらないような) 低い水準に保っていることを補助するというものである。つまり、税額控除は低賃金労働者の生活改善に役立つのではなく、企業の賃金負担の軽減になってしまうということである。二つ目の批判は、EITC が就労促進 (インセンティブ) や就労抑制 (ディスインセンティブ) を労働者に提供することによって、受給者の就労行動を歪めるというものである。就労促進については、EITC の受給者の殆どである母子世帯の母親の就労を促進したという実証研究、就労抑制については世帯内の二人目以降の稼得者の就労時間に負の影響があるという実証研究が多く報告されている (詳しくは、阿部 2002 を参照のこと)。就労促進については、肯定的に受け止められているものの、就労抑制については批判的に受け止められている。

社会学的には、EITC が、結婚や出産に影響を与えるといった指摘がなされている。例えば、EITC (に限らず、税制度全体として) は低所得の母子世帯の母親が低所得の男性と結婚することによって EITC の受給要件から外れるため「損をする」こととなり (marriage penalty)、また、EITC の給付額は子ども数が一人から二人へ増えることによって高くなることから二人目の出産を促すと指摘されている (阿部 2002)。しかし、これらは、税制や税額控除の設計の仕方によって、避けることもでき、また、就労促進や出産促進は、必ずしも悪い影響とは言えない。むしろ、政府として積極的にこれらを促進したいという意向も見てとれる。税額控除は、これらの「副産物」も視野に含めた設計が可能であり、それが、先進諸国の多くがさまざまな目的でこれを導入している理由なのである。

4. ワーキング・プア対策としての給付つき税額控除の設計

本稿で提案するのは、ワーキング・プアの所得補てんを行うことを目的とする「給付つき税額控除」である。以下にその基本設計を説明する（BOX1 参照）。

BOX1： 給付つき税額控除の提案

対象者： ①勤労所得があり、②20歳～65歳未満であり、③等価世帯所得が貧困線以下の個人＝推計 550 万人

税額控除額：世帯所得が0～（生活保護制度の保護基準×0.8）円の場合は、年間31.2万円（定額）。世帯所得が生活保護の保護基準の0.8~1.0倍の場合は、31.2万円から0円まで徐々にフェーズアウトする

給付単位： 個人

その他の改革：

- 各種人的所得控除（基礎控除、配偶者控除、扶養控除の撤廃）

1) 対象者

まず、対象者について説明すると、新制度の対象者は現役世代のワーキング・プア（推定約 555 万人）である（表 1 より）。これは、現役世代（20 歳から 64 歳）の人口の約 7.34%、全人口の約 4.35%にあたる。この数値は、現行の生活保護制度の受給者率（人口の約 1.21%、2007 年値、IPSS HP）に比べると、膨大な規模の制度と受け止められるかもしれないが、国際的にはそうでもない。例えば、アメリカの EITC の受給者数は約 2,240 万人（2006 年値、IRS HP）であるが、これはアメリカの全人口の約 7%^{viii}ほどである。

対象者の要件には、子どもがあることや、特定の家族タイプであること、などの条件は設けない。これは、出産奨励や子育て支援、子どもの貧困対策などの政策目的については、子どもにかかわる費用を社会全体で負担するという「社会手当」の理念により、「子ども手当」や普遍的な教育、医療、保育制度などの現物給付の充実をもって対処しようという考えに基づく。同様に、給付額についても、扶養家族の有無や子どもの数などに左右されないものとする。

次に、対象者に関連して、所得制限について述べると、本稿が推計に用いた貧困線の基準は世帯合算所得の中央値の 50% というものであるが、これは、運用の時点において簡略化する必要がある。一つの方法は、現行の生活保護制度の保護基準の 1.0 倍とする方法である。保護基準は、既に、就学援助費などの自治体の公的扶助制度の基準として用いられており、本書の第 8 章で述べている医療費補助制度にてもこれを用いることを提案している。なお、所得制限については、第 6 章で扱う求職手当制度や、第 9 章で扱う住宅扶助制度など「第三層のセーフティ・ネット」の各制度で検討されているが、本書では、これらが必ずしも同じである必要ではないという考えで、それぞれの制度で設定している。

2) 給付の単位

給付の単位は「個人」である。これは、「給付つき税額控除」に、働くことに対する対価としての意味合いをもたせること、また、すべての人が社会に「参加」することを奨励するという本書の理念に通じるものである。ここでの、「給付つき税額控除」は、ただ単に貧困層の人々に所得保障をするという「残余的」な制度ではなく、働く人すべてにそれなりの対価を支払うという、より「社会手当」に近い理念で設計されるのである。例えば、労働市場においては、「リビング・ウェイジ」（1章参照のこと）どころか最低賃金さえも確保できない障害者の作業所労働についても、その障害者個人の所得として「給付つき税額控除」が支給される。将来的には、世帯所得の所得制限を撤廃し、すべての勤労者に一定の所得が保障される「勤労者ベーシック・インカム」となることも想定している。しかし、現時点では、働いていても最低限の生活が保障されないというワーキング・プア対策として、所得制限を設けた制度としているため、「社会手当」と「公的扶助」の中間的な位置づけということができよう。

給付の単位を「個人」とすることは、世帯内における就労と家事・育児の二分化を回避し、夫と妻両方の就労インセンティブを高めるという効果も望むことができる。つまり、夫のみが就労し就労所得（+就労所得が所得制限に満たない場合は給付つき税額控除）を受け取り、妻が専業主婦で家事・育児に専念するというモデルよりも、夫と妻の両方が共働きし、家事・育児のために双方が短時間労働に従事する場合でも、夫と妻の両方に「給付つき税額控除」が給付される（ただし、夫婦の合算した税額控除額と就労所得と合わせた額は、所得制限を上回らないように設定）。これは、パートタイム労働が男女ともに多く、家庭内での家事・育児の負担が均一にシェアされているオランダのモデルを参考とした設計である。

3) 税額控除額

最後の問題は税額控除の「額」の設計だが、これには所得の多寡にかかわらず一定の金額とする定額型（イギリスの Child Tax Credit、アメリカの Child Tax Credit など）と、所得に応じて控除額を変化させる変額型（アメリカの EITC、イギリスの WTC など）がある。後者については、アメリカの EITC のように、最初は低く設定し徐々に引き上げ（フェーズイン部分）、ある一定の所得を越えるとまた減額する（フェーズアウト部分）という「台形型」と、最初の増加部分がなく最後の減額部分だけあるイギリスの WTC 型に分けられる。本稿が提起する制度は、イギリスの WTC 型に最も似ている。つまり、ある一定所得までは、給付（税額控除）額が一定であり、その後、所得が上がるにつれて徐々に減額（フェーズアウト）するものである。この方式は、日本の児童扶養手当にでも採用されている。フェーズアウト部分を設けたのは、所得制限を越えると急激に控除額が減少する（＝なくなる）ため、限界税率が法定税率を上回る（手取り所得の減少幅が税率よりも大きく

なる)という矛盾を避けるためである。

本稿が提示する制度においては、フェーズアウト部分(保護基準 $\times 0.8$)にいたるまでは給付額が一定である。これについては賛否両論があろう。一定であるということは、税額控除額そのものが貧困線を上回らない限り、対象者の一部は税額控除の受給後も貧困線以下の所得となることを意味する。そこが、本制度が生活保護制度のように最低生活費と勤労所得のギャップを全て補填するという形の生活保護制度と異なるところである。本書の「第三のセーフティ・ネット」の意図は、貧困と社会的排除が、長期の低所得が継続することによって、徐々にその個人・世帯が有する金銭的・人的資源を衰退させ、最後に彼らを生活保護の受給要件を見たすレベルの生活困窮に陥ることを未然に防ぐことである。金銭的・人的資源とは、貯蓄や資産といった金銭的な資源が枯渇することのみならず、人的ネットワークや、社会的なつながり、友人や知人の存在なども含まれる。ある月に風邪をひいたことにより、日雇いの収入が入らず、生活費が足りなくなって貯金を取り崩し、次の月にも同じように家計が圧迫されたので、友人に借金をし、それが返せず仕事を紹介してくれたであろう友人を失い・・・というように、恒常的な所得の足りなさは、個人の持っている諸資源^{viii}を徐々に枯渇させる。本書の提案する「第三のセーフティ・ネット」は、税額控除によって生活費の困窮を緩和し、住宅費補助や医療費補助制度において、特に家計を圧迫する費目について充足することにより、これら諸資源の枯渇を防ぐことを目的としているのである。給付つき税額控除を、一種の「参加手当」として考えたうえで、筆者が提案する税額控除の額は、2009年9月からの民主党政権が提唱している「子ども手当」に習うものであり、具体的には26,000円/月 $\times 12$ か月=31.2万円(年間)というものである。また、最低賃金の全国平均約700円への上乗せと考えると、1日8時間・月20日間の労働と想定すると約160円の最低賃金引き上げと同等の値となる。ただし、最低賃金の引き上げとは異なり、この税額控除は世帯所得が上昇するにつれて給付額を削減するように設計されている。具体的には、世帯所得が、保護基準の0.8倍から1.0倍の場合は、給付額が満額(26,000円)から0円までフェーズアウトされる。

4) 試算

このような制度設計の給付つき税額控除がどれくらいの費用を必要とするのかを正確に把握するためにはマイクロ・シミュレーションなどの手法を用いた推計を行わなければならない。これは本稿のスコープ外であり行うことはしないが、ここでは簡単な試算を行ってみよう。

対象者(555万人)全員が満額を受給すると仮定すると、年間予算額は約1兆7,316億円となる。しかし、実際には、対象者の一部は、世帯所得がフェーズアウト部分であるため満額の31.2万円(2.6万円 $\times 12$ か月)を受給しないため、総額はこれよりも低くなる。ただし、対象者数の推計は2006年の所得データに基づいているため、2008年以降の景気

の悪化を勘案すると対象者数そのものは増加していると考えられる。

5. 日本型ワークフェアの模索

ワーキング・プアに対する最低生活保障を行うのであれば、「就労＋公的支援」というセットの選択肢を模索する必要があるであろう。「公的支援」の中には、社会手当も含まれる。既に、母子世帯については「就労＋児童扶養手当」、その他の有子世帯については「就労＋児童手当」という選択肢が用意されているが、前者は貧困者救済の公的扶助の意味合いが強く（所得制限がある）、後者は所得制限はあるものの、ほぼ普遍的であり、社会のすべての子どもに対して支払われる「社会手当」、いわば子どものベーシック・インカム、のような意味合いが強い。2009年9月に民主党政権となつてからは、児童手当が「子ども手当」に変更となり、額も引き上げられたことから、ますます社会手当的な色が濃くなった。一方、児童扶養手当は公的扶助的な色が濃いものの、その金額は、最低生活を保障する金額とは程遠いものであり、母子世帯の貧困率は6割という状況が続いている。本当に生活に困窮する人々（言い換えれば、生活保護制度の厳しい支給要件をクリアすることができる人）に対しては、依然として生活保護制度が生活保障の役割を担っているのである。

本章で提案した「給付つき税額控除」は、働くことに対する「参加手当」と考えることができる。将来的には、所得控除を撤廃し、所得制限を課さない税額控除とすることによって、所得税の累進性を高めるとともに、本制度の「参加手当」的な要素がますます強まることを期待している。しかしながら、現在においては、必要な財源規模の問題や、所得控除（扶養控除、配偶者控除など）を撤廃することに対する反対論も根強いことから、まず、第一のステップとして、働いているのに低所得である層への一定の所得補填を行う制度として設計している。本制度は、生活保護制度のように「最低生活費」までの差額分をすべて補填する制度ではない。その意味で、本制度のみでは、ワーキング・プアの最低生活は保障されない。しかしながら、本制度からの（世帯内に1人以上の勤労者がいる場合は、人数分の）税額控除と、潤沢な子どもに対する「子ども手当」、および、本書の各章で述べられている医療補助や住宅補助の現物を保障する給付を加えることにより、ワーキング・プアの生活の大幅な改善が期待される。

【参考文献】

阿部彩（forthcoming）「公的扶助と最低生活保障」京極高宣・宮島洋・西村周三編『社会保障と国民経済』東京大学出版会、2009.12 予定。

阿部彩（2008）「税額控除の具体的設計：マイクロシミュレーションを用いた検討」森信茂樹編著『給付つき税額控除-日本型児童税額控除の提言-』中央経済社、2008.10.30, pp. 57-90.

阿部彩（2008a）「最低生活保障と公的扶助」玉井金五・久本憲夫編『社会政策 II：少子高齢化と社会政策』法律文化社 2008.7.5, pp.165-203.