

## 低所得者の就労を阻害する制度の歪に関する考察 ～負担の公平性と就労促進に秀でるユニバーサル・クレジットの検討を～

調査部 副主任研究員 星 貴子

### 《要 点》

わが国の生活保護制度には、税制や他の社会保障制度との不整合などによって、様々な矛盾が生じている。そこで、本稿では、勤労世帯に焦点を絞り、現行制度の課題について考察した。

#### ◆ 公平性を欠く税・社会保険料負担を背景に、ワーキングプア世帯間に大きな所得格差

現行の生活保護制度では、生活保護受給世帯では、税および社会保険料が免除されるのに対し、生活保護の対象外の世帯や生活保護を脱却した世帯では、それらの負担が発生する。このため、次のような所得格差が生じている。

##### ①非保護低所得者世帯の不遇（生活保護対象の世帯 VS 生活保護対象外の世帯）

同じ収入でも、生活保護対象外の世帯（非保護世帯）は、対象世帯に比べて最大で月額10数万円も可処分所得が少ない。また、税や社会保険料の負担がある非保護世帯が、生活保護世帯の保護脱却直前と同額の可処分所得を得るには、月額+数万円の就労収入が必要になる。生活保護基準以下の可処分所得で生活するワーキングプアが多数存在する。

##### ②「保護脱却の落とし穴」（生活保護受給期間中 VS 生活保護脱却後）

収入が生活保護基準を上回り保護から脱却すると、脱却直前に比べて可処分所得が数万円減少する。こうした所得格差は、就労収入が当初から生活保護基準を超えていても、可処分所得が脱却直前の生活保護受給世帯に比べ少ない世帯（ボーダーライン層）が存在することを意味する。

#### ◆ 現行の生活保護制度のみの改変では、新たな財政負担も

こうした状況は、徴税の公平性や就労インセンティブの観点から妥当とはいえず、一刻も早く解消されるべきである。現行制度をベースに改善策を検討すると、次の通りである。

まず、生活保護受給者と生活保護の対象外（非保護）となっているワーキングプアとの格差を解消するには、生活保護制度の要件の一部を緩和し、対象外の世帯を生活保護の枠組みに取り込むことが考えられる。もっとも、現行制度でも対象者を捕捉しきれていないことから、マイナンバーによる税・社会保障に関する業務の一元管理を進め、収入や各種手当の受給動向、税・社会保険料の負担状況を的確に把握する必要がある。

生活保護脱却後の可処分所得の急減を回避するためには、生活保護脱却後も一定の所得水準、例えば、総収入が保護脱却時の可処分所得を維持できる水準に達するまで、税・社会保険料負担を減免することが考えられる。この場合、ボーダーライン層の世帯に対しても、負担の公平性を維持するため、同様の措置が求められる。

ただし、これらの案の場合、新たに対象となるワーキングプア世帯に対する生活保護費のほか、同世帯、生活保護脱却世帯、およびボーダーライン層に対する税・社会保険料の免除により、国と地方で少なくとも年当たり約4兆円の財政負担が発生することが想定される。

◆ **目指すべき方向性としてのユニバーサル・クレジット**

しかしながら、厳しい財政事情のなか、これだけの負担を中長期にわたり担うことは難しい。いえ、そもそも、上述の案は現行制度上の矛盾を一時的に繕う弥縫策に過ぎず、恒久的な措置とはなり難い。より実効性が高く、持続的な対策にするには、社会保障制度や労働政策、それを支える税制など、生活保護制度のみならず、現行制度の抜本的な改革が必要である。

その参考となる制度の一つに、イギリスで2013年に導入されたユニバーサル・クレジットがある。同制度では、可処分所得の伸び悩み、就労意欲の減退の招来、給付金の支給ミスが多発といった従来制度の反省の下、複数の社会保障給付や税額控除が統合・簡素化されるとともに、受給者の実態に応じて就労関連活動が義務付けられ、それに合わせた就労支援が提供された。これによって、より多くの低所得者が、既存制度の歪で生じていた不合理な金銭的得失に煩わされることなく、就労収入の増加を手取り収入に反映させることが可能となり、受給者の就労意欲の向上も期待されている。

◆ **早期に抜本的な改革に着手を**

もっとも、税制や社会保障制度をはじめ、生存権に関する国民の認識など、わが国とイギリスには大きな違いがあるため、同制度をそのままの形で取り入れることは難しい。今後、こうした違いを勘案したうえで、同制度の利点を参考にしつつ、わが国制度の課題とその解決策を具体的に検討することが求められよう。

ワーキングプアの存在は、大きな社会問題である貧困の連鎖・固定化の根源であり、その根本的な対策は焦眉の急である。政府には、迅速な改革の断行を期待したい。

**本件に関するご照会は、調査部・星貴子宛にお願いいたします。**

**Tel: 03-6833-1666**

**E-Mail: hoshi.takako@jri.co.jp**

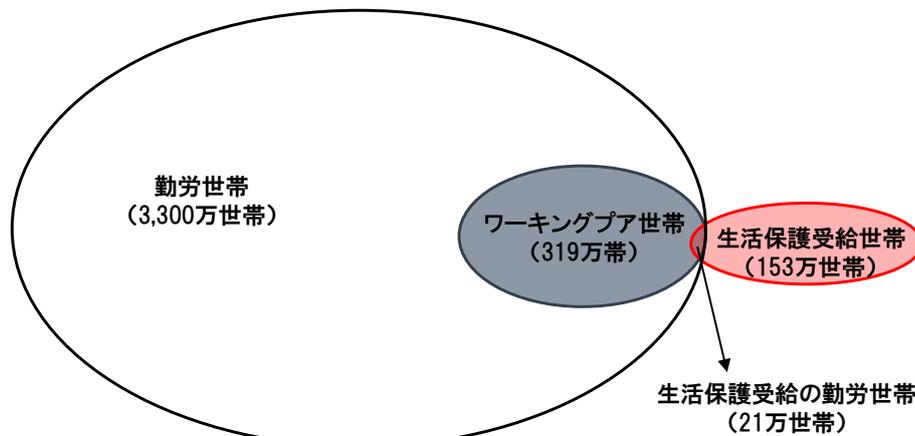
## 1. はじめに

わが国では、近年、生活に困窮する低所得者が増加する一方で、厳しい財政状況を背景に、彼らを支えるべき社会保障費の抑制が大きな政策課題となっている。このため、2000年代半ば以降、政府は、就労による経済的自立を目的に、低所得の勤労世帯に対する家計支援の拡充を図ってきた。しかしながら、ワーキングプア世帯の増加に歯止めがかかっていないうえ、生活保護の受給と脱却を繰り返す「貧困の罌」に陥る世帯が少なからず存在しており、こうした支援が十分に効果を発揮しているとは言い難いのが実情である。

そこで、本稿では、低所得者の家計をいくつかのケースに分け推計したうえで、所得保障の観点から、現行制度の課題について考察した。

なお、本稿では、就労収入が生活保護基準<sup>1</sup>以下の世帯をワーキングプア世帯と定義する。このうち、金融資産が一定額以下、援助してくれる親族がいないなどの要件に該当する世帯が、生活保護の受給対象となり得る（生活保護制度の概要については、補論を参照のこと）。ワーキングプア世帯は、2012年時点で、勤労世帯3,300万世帯の9.7%に当たる319万世帯<sup>2</sup>と推測され、そのうち、生活保護を受給している世帯は21万世帯<sup>3</sup>である（図表1）。

（図表1） ワーキングプア世帯と生活保護受給の勤労世帯の概念図（2012年）



（資料）戸室健作「都道府県別の貧困率、ワーキングプア率、子どもの貧困率、捕捉率の検討（2016年3月）」および「被保護者調査（2012年）」を基に日本総合研究所作成

## 2. ワーキングプア世帯の家計の現状

### （1）生活保護の勤労控除とは

ワーキングプア世帯の家計をみる前に、生活保護制度のなかでも、就労意欲を喚起

<sup>1</sup> 生活保護の対象の目安となる金額で、自治体を6段階に等級分けし、厚生労働省が設定。最低生活費のこと。

<sup>2</sup> 山形大学の戸室健作准教授が「就労構造基本調査」を基に推計した『「都道府県別の貧困率、ワーキングプア率、子どもの貧困率、捕捉率の検討（2016年3月）」の基礎データ

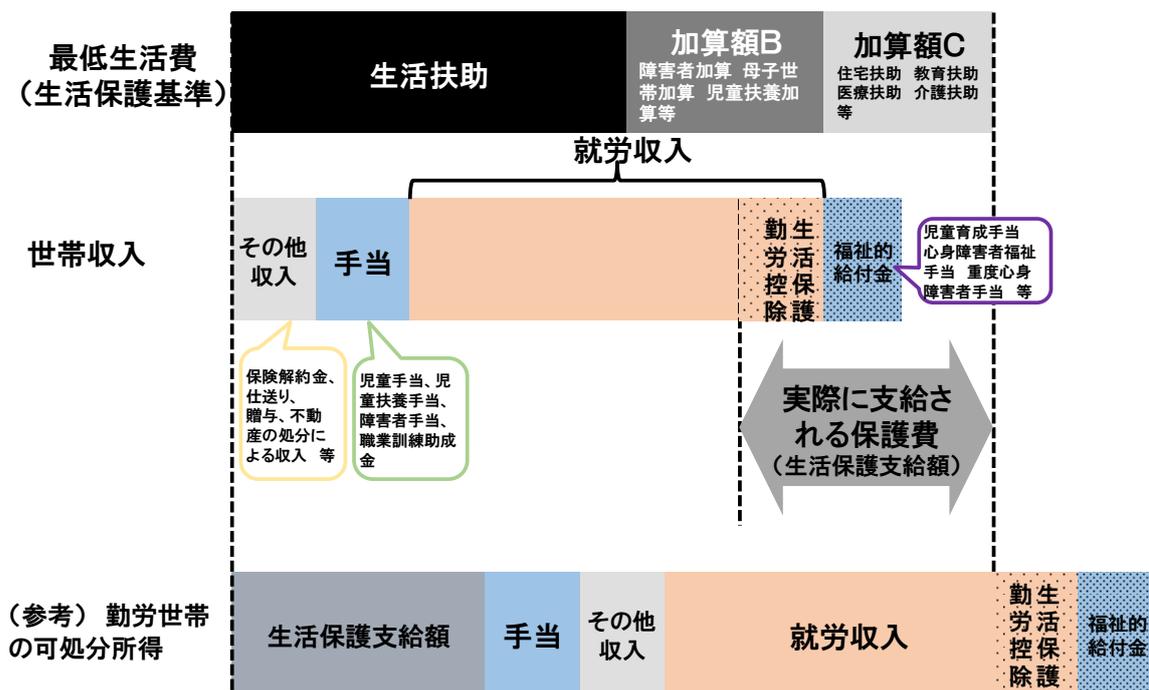
（<http://www-h.yamagata-u.ac.jp/wp-content/uploads/2015/12/2015-E02.pdf>）』。2012年が最新。

<sup>3</sup> 「被保護者調査（2012年）」。

するために導入されている勤労控除について、簡単に説明する。

生活保護勤労控除とは、就労者に対する生活保護支給額の基準となる収入認定額を算出する際に、就労によって得た収入（以下、就労収入と称す）から一定金額を控除する仕組みである（図表 2）。生活保護勤労控除により、被服・身の回り品や知識・教養の向上に要する経費など就労に伴う必要経費が補てんされるため、就労しない場合に比べ、手元に残る金額が増加する。生活保護対象者に対する就労インセンティブの意味もある。なお、生活保護下の勤労世帯の可処分所得は、最低生活費に生活保護勤労控除、および児童育成手当など自治体からの福祉的給付金を加えた額となる。

（図表2） 生活保護制度における勤労世帯の収入認定と保護費のイメージ



（資料）厚生労働省 HP および東京都福祉保健局 HP を基に日本総合研究所作成

生活保護勤労控除には、就労収入の増加分に従って増額される基礎控除、新たに継続性がある職業に従事した場合に適用される新規就労控除、20歳未満の労働者に適用される未成年者控除がある。このうち、新規就労控除や未成年者控除は対象者や適用期間<sup>4</sup>が限定されているため、本稿では、全ての勤労世帯に対して適用される基礎控除についてのみ言及する。

## (2) 二つの所得格差

しかしながら、上記制度のメリットを享受できるワーキングプア世帯は、前述の通り全体の1割にも満たない。また、生活保護勤労控除を利用しても、同制度の最終目

<sup>4</sup> 新規就労控除は就労から6カ月間適用、未成年者控除は20歳未満でも単身世帯や配偶者との2人世帯など一定の条件に該当する者は対象外となる。

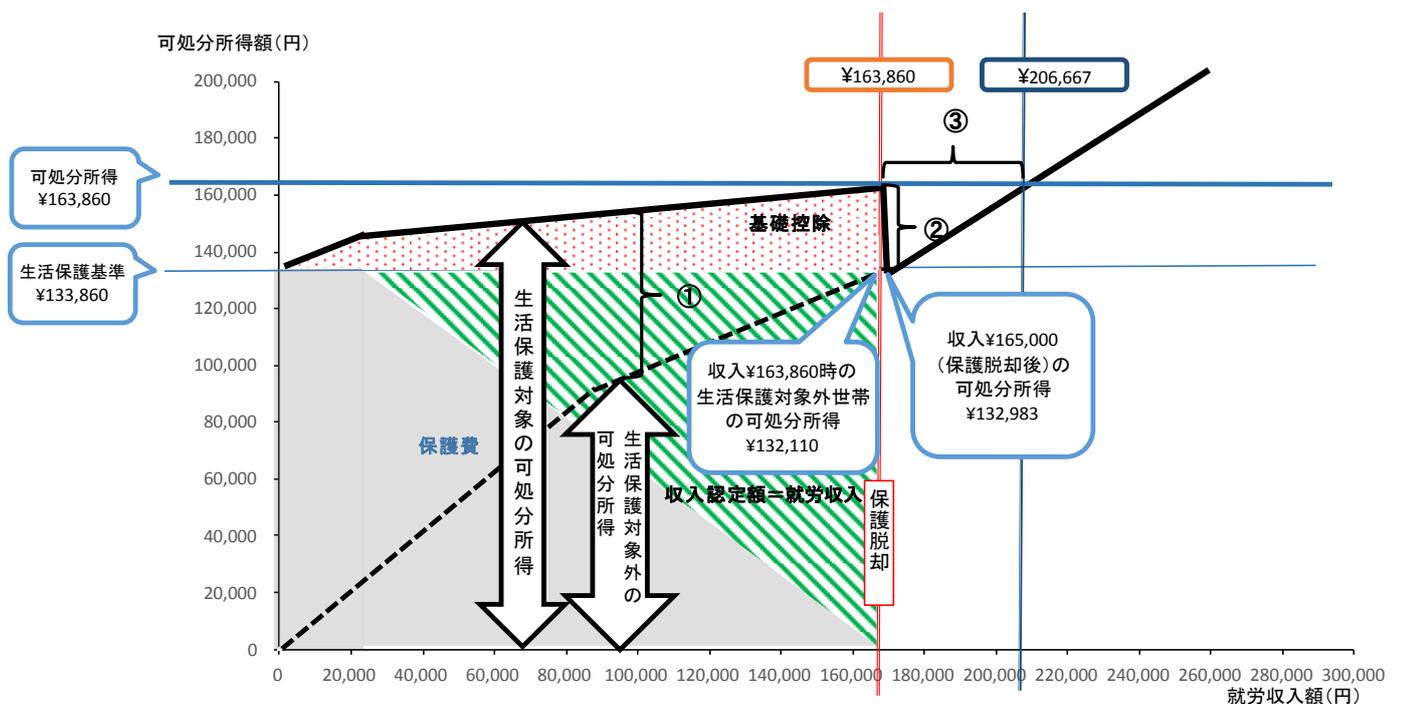
的である就労による経済的自立、すなわち生活保護下の生活を抜け出し、自力で家計を維持できる低所得者は多いとはいえない。就労により家計基盤が強化されるどころか、むしろ、ワーキングプア世帯間の所得格差の拡大が助長されているとみられる状況が生じている。

具体的に、ワーキングプア世帯の可処分所得の変化をみてみよう。ここでは、世帯類型別に、下記の二つのケースを想定した。ケース1は、東京都区部で借家に住む50歳男性の単身世帯とする。ケース2は、東京都区部の借家に居住する親1人子1人(母45歳、子14歳)の母子世帯で、東京都の児童育成手当(自治体による福祉的給付金)を受給している世帯とする。いずれも、就労者は大人のみで、生活保護の対象外(被保護)である場合や生活保護から脱却した場合には、厚生年金、協会健保、および雇用保険の被保険者となる。

なお、各ケースの試算で用いた生活保護などの給付額、税率、保険料率、控除額は、2017年度時点のものである。また、簡便化のため、生活保護費の住宅扶助は限度額とするとともに、医療扶助と教育扶助は生活保護費から除いている。

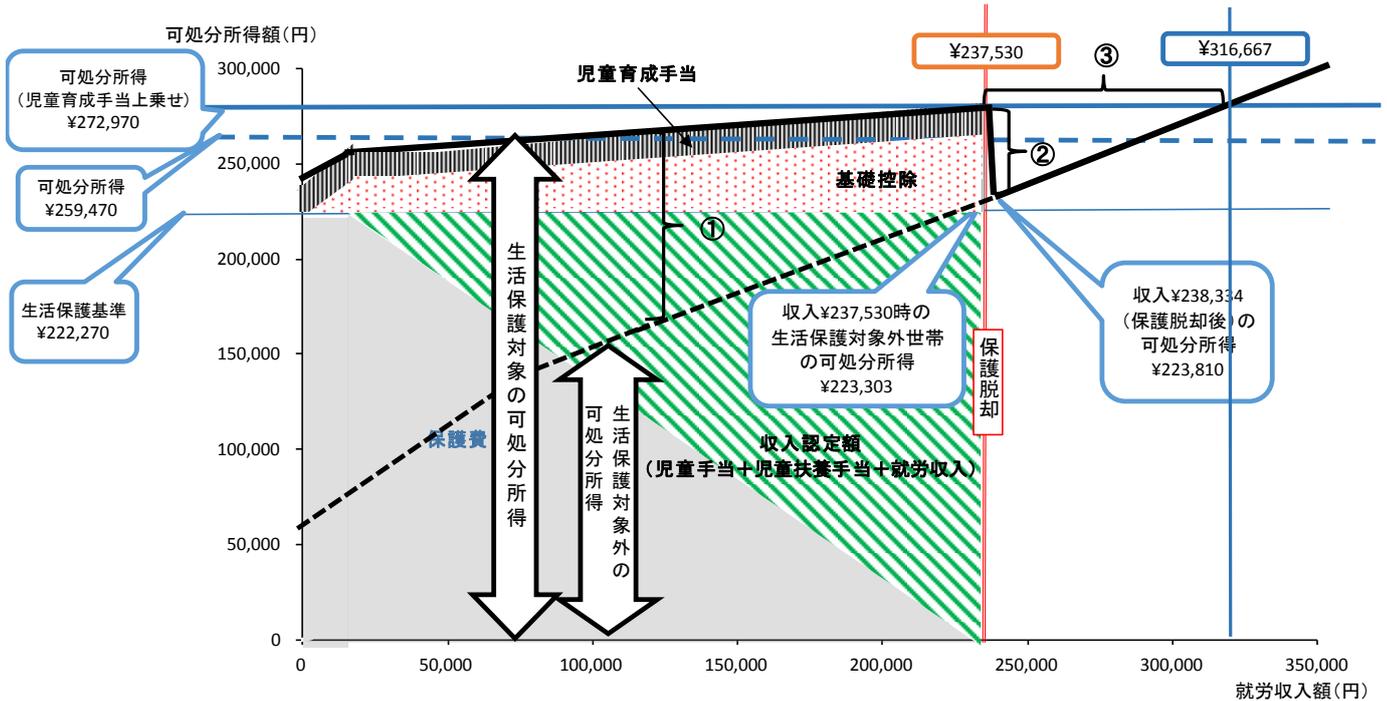
図表3、図表4は、就労収入の増加に伴い可処分所得がどのように増加するかについて、生活保護の対象である場合と非保護の場合に分けて表したものである。横軸が就労収入、縦軸が可処分所得を示す。太実線の折れ線グラフが生活保護の対象である場合の可処分所得の推移、点線の折れ線グラフが非保護の場合の可処分所得の推移を表す。また、生活保護の対象世帯に給付される生活保護費をグレー、収入認定額を斜線、生活保護勤労控除(基礎控除)をドットで示している。

(図表3) ケース1の可処分所得の推移



(資料) 日本総合研究所作成

(図表4) ケース2の可処分所得の推移



(資料) 日本総合研究所作成

(注1) 可処分所得には、児童育成手当（雑所得扱いであるものの、総額が年20万円未満のため課税されず）を含む。

(注2) 生活保護対象外および保護脱却世帯の可処分所得には、児童手当と児童扶養手当を含む。

世帯類型や世帯構成員の年齢が異なるため、それぞれの生活保護基準や収入認定額に違いがあるものの、いずれのケースにおいても、可処分所得に格差が生じていることが確認できる。以下、代表的な二つの所得格差についてみてみたい。

なお、上図は、あくまでも現行制度下での経済的格差の存在を明示したものであり、生活保護基準の妥当性について議論するものではないことを付言しておく。

### ① 非保護低所得者世帯の不遇（生活保護対象の世帯 VS 生活保護対象外の世帯）

一つは、生活保護制度の対象世帯と対象外（非保護）の世帯との所得格差である。同じ収入額であっても、生活保護の対象か否かで、可処分所得に最大で月額十数万円の差が生じている。就労収入が増加するに伴い格差は縮小するものの、生活保護基準以下の可処分所得で生活するワーキングペアが多数存在する。

具体的にみると、ケース1の男性単身世帯の場合、収入が就労収入のみで、金融資産も実物資産も保有していないなど生活保護の対象要件に該当すれば、収入認定額が生活保護基準に達するまで、すなわち就労収入が163,860円に達するまで、生活保護制度の対象である。この時点での可処分所得は、就労収入と同額の163,860円となる。しかしながら、同じ収入額でも、当該男性が、一定額以上の預貯金や自動車を保有する、扶養義務のある親族が存在しているなどの理由により、生活保護の対象外（非保

護)であれば、可処分所得は 132,110 円となる。これは、生活保護の対象となる場合と比べ約 3 万円少ないばかりでなく、生活保護基準の 133,860 円をも下回る。

ケース 2 も同様である。生活保護脱却直前の収入額 (237,530 円) でみると、対象外 (非保護) の世帯の可処分所得 (223,303 円) は、東京都からの児童育成手当が支給されるため、辛うじて生活保護基準 (222,270 円) を上回るものの、対象世帯のそれに比べ約 5 万円少ない。

もっとも、こうした生活保護勤労控除の恩恵を受けているワーキングプア世帯は、319 万世帯中 21 万世帯 (全体の 7%) と極めて少ない (図表 1、前出)。

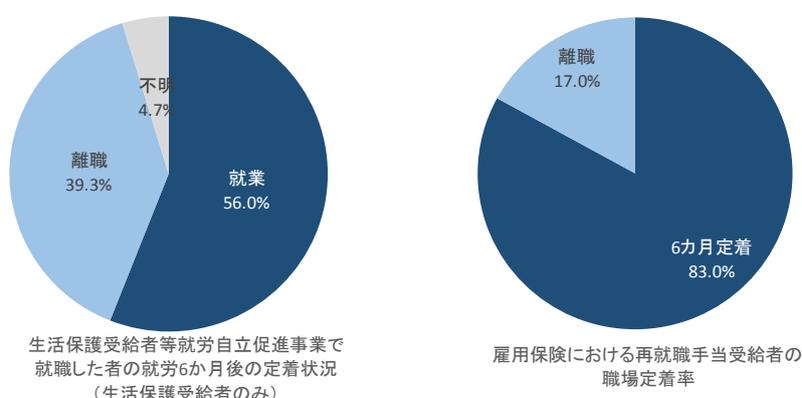
## ②「保護脱却の落とし穴」 (生活保護受給期間中 VS 生活保護脱却後)

もう一つは、生活保護費を受給している世帯と生活保護脱却直後の世帯との所得格差である。現行制度では、同じ世帯でも、就労し、生活保護基準を上回る収入を得て生活保護から脱却しても、可処分所得が生活保護脱却直前に比べ大幅に少なくなるという矛盾が生じる (本稿では、これを「保護脱却の落とし穴」と称す)。

ケース 1 の場合、収入認定額が生活保護基準を上回り、生活保護から脱却すると、例えば、就労収入が月額 165,000 円では、可処分所得は 132,983 円になる。この額は、保護脱却直前の可処分所得 (163,860 円) に比べて約 3 万円少ないうえ、生活保護基準をも下回る。ケース 2 も同様で、保護脱却を境に、可処分所得が約 5 万円減少する。

こうした状況は、低所得者の就労意欲を削ぎ、就労の継続を阻害する要因、更にいえば「貧困の罠」を招来する要因の一つと考えられる。生活保護受給者等<sup>5</sup>に対しては様々な就労支援策が実施されているが、その一つである生活保護受給者等就労自立促進事業をみると、就職しても、その 39.3%が半年以内に離職している (図表 5)。これは、ハローワークによる一般の職業紹介での離職割合 (17%) の 2 倍以上に当たる。

(図表5) 就職者の 6 カ月定着状況 (2015 年度)



(資料) 財務省「予算執行調査 (2016 年)」

(原典) 厚生労働省資料

<sup>5</sup> 生活保護受給者、および収入が生活保護基準近傍で、かつ経済的に困窮している生活保護の非受給者 (厚生労働省)。

厚生労働省の「被保護者調査」をみると、2012年以降、平均で約7,700世帯が増収により生活保護を脱却する一方で、平均約4,700世帯が1年以内に保護を再開している。厚生労働省では再開の理由を公表していないため、再開が離職による減収か否か確認できない。とはいえ、上述の通り、就労支援により就職した生活保護受給者の4割、2015年では4,000人が半年以内に離職していることを勘案すると、こうした離職者の多くが再び生活保護生活に戻っていると推察できる。

上記で示した通り、世帯構成や手当の受給状況が異なるにもかかわらず、いずれのケースにおいても、生活保護の対象か否か、および保護脱却前後で、可処分所得に格差が生じていることが確認できた。

また、保護脱却前後で生じる所得格差は、とりもなおさず、当初から就労収入が生活保護基準を超え、一般にはワーキングプアとみなされない世帯、具体的には、図表3および図表4の③に該当する世帯<sup>6</sup>（以下、③に該当する世帯を「ボーダーライン層」と称す）でも、可処分所得が脱却直前の生活保護受給世帯に比べ少ないことを意味する。

こうした世帯が、生活保護脱却直前の可処分所得を得るには、脱却直後の就労収入よりも、更に月額数万円程度、例えば、ケース1では約4万円、ケース2では約7万円引き上げなければならない。ただし、過去10年以上も、勤労世帯の平均賃金が伸び悩みをみせている<sup>7</sup>ことを勘案すると、今後、大幅な賃金の引き上げがない限り、早期に上記の差額を埋めることは期待薄といえよう。

### 3. 所得格差の解消に向けて

#### (1) 所得格差の主因は公平性を欠く税・社会保険料負担

上述したような所得格差の背景としては、公平性を欠く税・社会保険料負担が指摘できる。生活保護費が支給されている間は、所得税や住民税のほか、公的年金や健康保険等の社会保険料が免除される<sup>8</sup>。

これに対して、生活保護の対象外（非保護）とされたワーキングプア世帯では、収入が一定金額（被雇用者であれば月収88,000円、2017年度）を超えると、税や社会保険料を負担することとなる。税額の算出に当たっては、給与所得控除や基礎控除などが適用されるとはいえ、生活保護脱却直前の賃金水準の場合、前述のケース1では毎月約31,700円、ケース2では毎月約49,700円の税および社会保険料が発生する。

生活保護脱却世帯についても、一般の勤労世帯と位置づけられるため、新たに税や

<sup>6</sup> ケース1であれば月収163,860円～206,667円、ケース2であれば月収237,530円～316,667円の世帯。

<sup>7</sup> 厚生労働省「毎月勤労統計調査（全国版、各年）」および総務省「家計調査（年報）」参照。

<sup>8</sup> 自らが生活するための住宅や農地等生計に必要な土地などに課される固定資産税も減免される。

社会保険料が発生することとなる。例えば、生活保護基準から月 1,000 円程度就労収入が増加しただけで、生活保護から脱却したとみなされ、ケース 1 では毎月約 32,000 円（年額 38 万 4,000 円）、ケース 2 では同約 50,000 円（年額 60 万円）が税および社会保険料として収入から差し引かれる。生活保護脱却世帯に対しては、こうした負担を緩和することを目的に、脱却時に一括して、単身世帯で 10 万円、多人数世帯で 15 万円を上限に、就労自立給付金<sup>9</sup>が支給されている。しかしながら、限度額の給付金を受け取ったとしても、新たに発生する負担額の一部に過ぎない。すなわち、同給付金は、脱却後の家計の不足分を一時的に補てんするのみで、生活保護脱却世帯は、一定の就労収入を得るまでは（ケース 1 では月額 206,667 円、ケース 2 では月額 316,667 円）、脱却直前を下回る可処分所得での生活を余儀なくされるのである。

同じ生活困窮者でも、生活保護を受給しているか否かで、同額の就労収入で最大 2 割の可処分所得の差が生じている状況、あるいは生活保護基準を超えた収入があるにもかかわらず生活保護受給者よりも可処分所得が少ないという状況は、徴税の公平性や就労インセンティブの観点から妥当ではない。このような事態は、一刻も早く解消されるべきである。

## (2) 現行制度ベースの試算では多額の財政負担発生

こうした所得格差の是正策として、現行制度をベースに改善策を検討してみた。

まず、生活保護受給者と生活保護の対象外（非保護）となっているワーキングプアとの格差を解消するには、生活保護制度の要件の一部を緩和し、対象外の世帯を生活保護の枠組みに取り込むことが考えられる。現行の生活保護制度でも対象者を捕捉しきれていないことから、マイナンバー<sup>10</sup>による税・社会保障に関する業務の一元管理を進め、収入や各種手当の受給動向、税・社会保険料の負担状況を的確に把握する必要がある。

生活保護脱却後の可処分所得の急減を回避するためには、生活保護脱却後も一定の所得水準、例えば、総収入が保護脱却時の可処分所得を維持できる水準に達するまで税・社会保険料負担を減免することが考えられる。この場合、ボーダーライン層の世帯に対しても、負担の公平性を維持するため、同様の措置が求められる。

こうした案の場合、生活保護関連の歳出の増大のほか、税収や社会保険料収入の減少を伴う。

2012 年<sup>11</sup>の世帯数をベースに、新たに対象となるワーキングプア世帯（298 万世帯）に対する生活保護費（医療扶助を除く）を概算すると、約 2.3 兆円が追加的に必要と

<sup>9</sup> 当該制度は、2014 年 7 月からスタートした。

<sup>10</sup> 行政の効率化や国民の利便性の向上を目的に 2015 年 10 月に導入された。これまで、福祉分野の給付、生活保護に関する手続き、税務署への確定申告などに利用され始めている。

<sup>11</sup> 「就労構造基本調査（2012 年）」を基に推計した山形大学の戸室氏のデータ（注 2 参照）を用いているため、2012 年が最新となる。

なる。これは、現行の生活保護勤労控除を利用する世帯（21万世帯）に対する生活保護費約1,612億円の14倍に当たる額である。

また、新たに対象になるワーキングプア世帯、生活保護脱却世帯、およびボーダーライン層に対する税および社会保険料を免除すると、所得税や住民税といった税が約4,000億円、厚生年金、健康保険料（協会健保）、雇用保険（本人負担分）などの社会保険料が1.5兆円減少すると見積もられる。

上記の生活保護費の追加分と合わせると、国と地方で少なくとも約4兆円の財政負担が発生することとなる（財政負担の算出根拠については、補論を参照のこと）。

#### 4. イギリスのユニバーサル・クレジットは目指すべき方向の一つ

しかしながら、厳しい財政事情のなか、これだけの負担を中長期にわたり担うことは難しいうえ、そもそも、上述の案は、現行制度上の矛盾を一時的に繕う弥縫策に過ぎず、恒久的な措置とはなり難い。したがって、より実効性が高く、かつ持続的な対策にするには、生活保護をはじめとした社会保障制度や労働政策、更にそれを支える税制など、現行制度の抜本的な改革が必要といえよう。

この参考となる制度の一つに、イギリスで2013年に導入されたユニバーサル・クレジットがある。同国では、社会保障制度が複雑で支給ミスが相次いだり、受益できる者が限定的である、就労による収入の増加分が受給者の手元にほとんど残らないなど、低所得者に対する従来政策の経済的メリットは小さかった。このため、制度に対する不公平感や不信感が増すこととなり、制度を利用せずワーキングプアにとどまる者や「貧困の罠」に陥る低所得者が少なくなかった。

この反省から、ユニバーサル・クレジットでは、幅広い低所得者層で就労収入の増加に伴い可処分所得が増加するよう、従来存在していた四つの社会保障給付<sup>12</sup>と二つの税額控除<sup>13</sup>が統合された（ユニバーサル・クレジットの概要については、補論を参照のこと）。また、受益と負担の整合性をとるために、ジョブセンタープラス（わが国のハローワークに該当）との誓約を受給要件とし、就労能力、就労の可否、家族環境など受給者の実態に即して、就労関連活動<sup>14</sup>の義務が課されている<sup>15</sup>。

イギリス雇用年金省によれば、ユニバーサル・クレジットに対しては、旧制度に比べ、就労インセンティブが強化されたとの評価<sup>16</sup>があるほか、同制度の下で就労の定着率にも改善の兆しがみられ始めているという。

こうしてみると、旧制度下のイギリスの状況は、生活保護勤労控除制度といった就労による自立支援に向けた政策が必ずしも成果を挙げていないわが国の現状に通ずる

<sup>12</sup> 所得補助（わが国の生活保護に該当）、求職者手当、雇用・生活支援手当、住宅補助。

<sup>13</sup> 勤労税額控除と児童税額控除。

<sup>14</sup> ジョブセンタープラスの担当者との面談、就職相談、職業訓練、求職活動、就労など。

<sup>15</sup> 障害や健康上の理由のため就労が困難な受給者に対しては、求職活動や就労は求められない。

<sup>16</sup> イギリス雇用年金省”Universal Credit Expanded Gateway Singles Survey（2015年2月）”および同省HP。

ものがあった。ユニバーサル・クレジットについては、立ち上がって間もないこともあり、その成否を問うには時期尚早であるものの、わが国も同様の課題を抱えることを勘案すれば、同制度は、わが国が目指すべき一つの方向を指し示しているとみることが出来る。

## 5. 早期に抜本的な改革に着手すべき

以上、生活保護制度の下での勤労世帯における所得格差の現状と、格差解消の取り組みの方向性について考察してきた。これまでの議論を踏まえれば、税や社会保障、労働支援等を一元的に管理するイギリスのユニバーサル・クレジットは、縦割り行政や硬直的な制度の弊害が顕著なわが国にとっても有効と考えられる。

税制や社会保障制度をはじめ、生存権に関する国民の認識など、わが国とイギリスには大きな違いがあるため、同制度をそのままの形で取り入れることは難しいものの、両国の制度や社会理念・慣習の違いを勘案したうえで、同制度の利点を参考にしつつ、わが国制度の課題とその解決策を具体的に検討することが求められる。

ワーキングプアの存在は、社会問題となっている貧困の連鎖・固定化の根源であり、その根本的な対策は焦眉の急である。政府には、迅速な改革の断行を期待したい。

### <補論>

#### 1. 生活保護制度の概要

##### (1)対象

資産や能力、その他あらゆるものを利用して、世帯収入（収入認定額）が最低生活費以下であることが前提となる。利活用が求められる主なものは次の通り。

- ・不動産：自宅として居住する一定評価額以下の住宅や生計のための耕作地は保有が認められるケースがある。
- ・預貯金・生命保険等の金融資産：預貯金については、生活保護費（月額）の半分、あるいは2割程度であれば、保有が認められるケースがある。
- ・稼働能力：ただし、就労は受給の必須要件ではない。
- ・各種手当や公的年金などの社会保障給付。
- ・親族等からの援助（扶養義務者の扶養）：近年、家庭内暴力や親族との親交状況（20年以上も連絡を取っていない等）を踏まえ、緩和される傾向にある。

##### (2)生活保護（扶助）の種類

支給される扶助は、生活扶助、住宅扶助、教育扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助の8種類である。

### (3) 保護費算定方法

支給される保護費（月額）の算定方法は下記の通りである（図表 1、前出）。

支給額 = 最低生活費（生活保護基準） - 収入認定額

最低生活費 = 生活扶助 + 加算額（障害者加算、母子世帯加算、児童扶養加算等）  
 + 住宅扶助等のその他扶助（必要に応じて加算）

収入認定額 = 就労収入（過去 3 カ月の平均額<sup>17</sup>） + 社会保障給付金（児童手当、失業手当、公的年金等） + その他収入（仕送り等） - 生活保護勤労控除額

### (4) その他の減免措置

生活保護受給中は、所得税、住民税、固定資産税のほか、国民年金や国民健康保険の保険料および NHK の受信料が免除される。また、上下水道料金のほか、公共交通料金が減免される自治体もある。

### (5) 生活保護以外の各種手当

国の制度には、児童手当、児童扶養手当、障害者手当がある。このほか、自治体によって児童育成手当や心身障害者福祉手当等の福祉的給付金がある。

## 2. 財政負担の算出根拠

### (1) 新たに対象となるワーキングプア世帯に対する生活保護費

(最低生活費 - (ワーキングプアの平均年収 - 生活保護勤労控除)) × 298 万世帯

最低生活費（年額）：「被保護者調査（2015 年）」の高齢者世帯を除く受給世帯の加重平均（医療扶助、教育扶助除く） = 169 万円

ワーキングプアの平均年収：国税庁「民間給与実態統計調査（2015 年）」の役員を除く正規雇用および非正規雇用の年収 200 万円未満の雇用者の加重平均 = 122 万円

生活保護勤労控除（年額）：ワーキングプアの平均給与（月額：上記平均年収の月額換算）に該当する基礎控除額（厚生労働省資料、2017 年） × 12 カ月 = 297,600 円

### (2) 現行の生活保護勤労控除の対象世帯に対する生活保護費

(最低生活費 - (ワーキングプアの平均年収 - 生活保護勤労控除)) × 21 万世帯

### (3) 新たに対象となるワーキングプア世帯、生活保護脱却世帯、およびボーダーライン層の税・社会保険料額

<sup>17</sup> 超過勤務手当、通勤手当など一切のものを合計した支給額が対象。

税：約 4,000 億円

「民間給与実態統計調査（2016年）」を参照。1年間を通じて勤務した給与所得者（300万円未満）の納税額を基に推計。

社会保険料：約 1.5 兆円

ワーキングプア世帯（年収 103 万円以上） $\approx$ 4,000 億円（平均社会保険料（20万円） $\times$ 200万世帯）

保護脱却世帯&ボーダーライン層の世帯 $\approx$ 1兆500億円（平均社会保険料（35万円） $\times$ 300万世帯）

※保護脱却世帯とボーダーライン層の世帯数については、統計の制約により明確な世帯数を算出できないため、ここでは、「全国消費実態調査（2015年）」の年収200万円以上300万円未満の世帯数を使用した。

### 3. ユニバーサル・クレジットの概要

#### (1) 対象

- ・ イングランド、スコットランド、ウェールズの居住者（2017年度中に北アイルランドでも展開予定）。
- ・ 18歳以上、かつ年金支給開始年齢に達しない者。
- ・ 失業者・低所得者で、労働時間の制約はないものの、フルタイムの学生は対象外
- ・ 世帯の資産額が16,000ポンド（234万円<sup>18</sup>）以下。ただし、6,000ポンド（876,000円）以上の資産は、250ポンド（36,500円）につき月4.35ポンド（635円）の所得があるとみなされる。
- ・ 受給に当たっては、ジョブセンタープラスとの「受給者誓約」の締結が必須要件。

#### (2) 受給者誓約

受給者本人の就労能力や家族の状況に応じて、誓約内容を設定する。受給者は、①就労関連要件がない受給者、②就労面談のみの受給者、③就労準備と面談が要件の受給者、全ての就労関連要件が適用される受給者の4グループに分類され、それぞれの状態に応じて就労関連活動の履行が求められる。履行しない場合には、給付の取り消しや減額の罰則が科される。

#### (3) 給付額

給付額（月額）の算出方法は次の通り。

給付額 = 基準額 - (就労収入 - 就労手当)  $\times$  0.63 (逓減率)

就労収入：評価期間における収入から月額換算

基準額：基本額 + 加算額

<sup>18</sup> 1ポンド = 146円で換算。

就労手当（控除額）：扶養すべき子供や若年者がいる申請者、および障害や疾病により就労に影響がある申請者に対して適用

逓減率：就労収入 1 ポンドにつき 63 ペンス減額（2017 年度）

なお、給付額は、他の社会保障給付と合わせ、一定水準以下に抑えられる。

#### <参考文献・参照ホームページ>

- ・井上恒男[2014]. 『英国所得保障政策の潮流』ミネルヴァ書房
- ・戸室健作[2016]. 「都道府県別の貧困率、ワーキングプア率、子どもの貧困率、捕捉率の検討」『山形大学人文学部研究年報第 13 号別冊』、2016 年 3 月
- ・藤原佳典・南潮編[2016]. 『就労支援で高齢者の社会的孤立を防ぐ』ミネルヴァ書房
- ・星貴子[2017]. 「ワーキングプアの実態とその低減に向けた課題」『JRI レビュー』2017 Vol.2, No.41、2017 年 2 月
- ・星貴子[2017]. 「生活困窮高齢者の経済的安定に向けた課題」『JRI レビュー』2017 Vol.6, No.45、2017 年 5 月
- ・森信茂樹[2017]. 「自助努力支援と税・社会保障一体改革」『季刊 個人金融』2017 冬、ゆうちょ財団
- ・厚生労働省 (<http://www.mhlw.go.jp/>)
- ・内閣府 (<http://www.cao.go.jp/>)
- ・財務省 (<http://www.mof.go.jp/>)
- ・総務省 (<http://www.soumu.go.jp/>)
- ・総務省統計局 (<http://www.stat.go.jp/>)
- ・イギリス雇用年金省  
(<https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-work-pensions>)