

低所得者に対する就労インセンティブ強化に向けた課題

調査部 副主任研究員 星 貴子

目 次

1. はじめに
 2. わが国の低所得者自立支援の現状
 - (1) 所得面でのインセンティブは限定的
 - (2) 対象者の範囲が限定される就労支援
 3. わが国の低所得者自立支援の課題
 - (1) 「保護脱却の落とし穴」の存在
 - (2) 非保護低所得者世帯の不遇
 - (3) 個人の裁量にゆだねられた就労
 - (4) 不十分な就労支援
 4. イギリスにおける低所得者支援策—ユニバーサル・クレジット
 - (1) 導入の背景に貧弱な就労インセンティブとシステムの複雑さ
 - (2) ユニバーサル・クレジットにおける三つの特徴
 - (3) ユニバーサル・クレジットの現状
 5. 低所得者に対する就労インセンティブ強化に向けて
 - (1) わが国制度とユニバーサル・クレジットの比較
 - (2) 就労インセンティブ強化のポイントとは
 6. おわりに
-
- <補論 1. 生活保護制度の概要>
 - <補論 2. 「福祉から就労へ」の流れ>
 - <補論 3. ユニバーサル・クレジットの概要>
 - <補論 4. イギリスの就労支援対策>

要 約

1. 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、生活保護受給の就労者に対する所得控除の引き上げ、保護脱却者に対する自立支援金の導入のほか、生活が困窮している者を対象にした就労支援の拡充など、就労インセンティブの強化を図ってきた。
2. しかしながら、現状の政策パッケージでは、就労が促進されるどころか、低所得者間で所得格差や税・社会保険料負担の不公平が生じ、むしろ就労意欲が削がれる結果となっている。就労収入が同額でも、生活保護受給者に比べ非受給者の可処分所得が月数万円少ないばかりでなく、生活保護を脱却しても新たに税・社会保険料負担が発生するため手元に残る金額が保護期間中に比べ減少するのが実情である。さらに、就職しても約3分の1が半年以内に離職しており、就労支援も十分に機能しているとは言い難い。
3. これに対し、イギリス政府が2013年に導入したユニバーサル・クレジットでは、「増収が可処分所得に反映されず就労意欲の減退を招来する」、「制度が細分化され申請し難い」、「行政側のミスが多発する」といった従来制度の反省を踏まえ、それまでの複数の社会保障制度や税額控除を統合・簡素化するとともに、給付と就労支援の連携を強化し、就労者への経済的メリットの拡充を図っている。ユニバーサル・クレジットは、現状のみならず、わが国が今後遭遇するであろう課題を先取りする形で生まれたといえる。
4. イギリスのユニバーサル・クレジットには、わが国の低所得者対策の課題に対する一つの解決策を見出すことができる。同制度を参考に、就労インセンティブ強化のポイントを整理すると、下記の2点が挙げられる。
 - (1) 受益と負担の公平性の確保
最低限の所得が保障され、かつ就労収入の増加に伴い可処分所得も増えるよう、各種給付と個人の税・社会保険料負担のバランスをとった仕組みが必要である。例えば、生活保護脱却後の可処分所得の急減を回避するため、生活保護脱却後も一定の所得水準に達するまで税・社会保険料負担を免除あるいは一部減額することが考えられる。生活保護受給者と非保護のワーキングプアとの格差を解消するためには、生活保護制度の要件を見直し、捕捉率を上昇させることも重要である。このためには、最低生活費や収入認定、所得控除の方法などを再検討するとともに、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ため、マイナンバーの普及および利活用を一段と加速させる必要がある。
 - (2) 所得保障と就労支援との連動
所得保障制度の適用に当たって、個人の就労関連活動を要件とすることが重要である。各自の収入と合わせて、最低限の生活が維持できるように給付を行う一方で、それぞれの能力に応じて、求職や職業訓練などの就労関連活動を義務付ける。これが履行されない場合には、給付額の減額や支

給停止といった措置をとる。ただし、このためには、スキルのほか介護・育児などの家庭環境を含め、個人の就労能力を的確に捉えることや、就労準備から職場定着まで、連続した支援体制が整備されることが不可欠である。

5. 「福祉から就労へ」の動きに対しては、「給付額を抑制することが目的の弱者切り捨て」との批判がある。しかし、ボランティアを含め就労が低所得者の社会包摂を促進するといった研究結果が海外のみならず国内でも報告されている。「福祉から就労へ」は、財政面から捉えられがちであるものの、こうした研究結果を踏まえれば、能力に応じた就労は、むしろ低所得者自身の生活改善に繋がるといえる。

本稿で提示した改善策は、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、社会保障制度、労働政策、税制など、現行制度を抜本的に改革することが必要である。今後、税制や社会保障制度をはじめ、社会理念・慣習など、わが国とイギリスの違いを勘案したうえで、ユニバーサル・クレジット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。

1. はじめに

わが国では、生活に困窮する低所得者（注1）がそのまま高齢者になる「貧困の固定化」や彼らの子供世代にその状態が引き継がれる「貧困の連鎖」が、大きな社会問題となっている。このままの状態が続けば、生活に困窮する低所得世帯の増勢が一段と加速し、社会全体の活力低下が招来されるおそれがある。これを回避するには、とりわけ生産年齢層の低所得者を経済的に自立させることが求められる。

このような状況に加え、厳しい財政状況を映じ、社会保障費の抑制が重要な政策課題となっていることから、政府は「福祉から就労へ」に政策の軸を移し、低所得者が自らの力で、経済的に自立できるよう、生活保護制度や生活困窮者に対する就労策を強化・拡充し始めた。しかしながら、こうした制度が十分に機能しているとは言い難い。勤労世帯の10世帯に1世帯がワーキングプア世帯（注2）になるなど、生産年齢層における低所得者世帯の増加に歯止めがかかっていない。そればかりでなく、生活保護とそこからの脱却を繰り返す「貧困の罟」に陥る低所得者が少なくない。その根本的な要因は、現行制度の利用者が限定的で、支援策が断続的なうえ、就労により収入が増加してもその恩恵が家計に反映されないことである。

ひるがえって、欧米に目を転じると、勤労税額控除制度（注3）を採用し、税・社会保険料負担を調整するとともに、受給者に就労を義務付けるばかりでなく、就労形態の多様化等の雇用環境整備や受給者に状況に応じた就労支援を行うなど、低所得者に対する就労インセンティブの強化を図っている国が少なくない（欧米での「福祉から就労へ」の流れは補論にて詳述）。なかでも、イギリスでは、2013年にユニバーサル・クレジットを導入し、それまでの複数の社会保障制度や税額控除を統合・簡素化するとともに、給付と就労支援の連携を強化し、就労者への経済的メリットの拡充を図っている。当該制度については、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があるほか、就労の定着率にも改善の兆しがみられる。

そこで、本稿では、わが国の低所得者自立支援の現状と課題を明らかにしたうえで、海外の先駆的な制度としてイギリスのユニバーサル・クレジットを参考に、低所得者対策における就労インセンティブ強化のポイントを検討する。

（注1）本稿では、生活保護受給者、および生活保護は受給していないものの、収入が生活保護基準（生活保護制度での最低生活費）以下の者を指す。一般には、生活困窮者と称されるものの、本稿では、厚生労働省が用いる「生活困窮者」と区別するため、以降、「低所得者」、その世帯を「低所得者世帯」と称す。

（注2）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）」の基礎データ（<http://www-h.yamagata-u.ac.jp/wp-content/uploads/2015/12/2015-E02.pdf>）』。当該データは、独立行政法人統計センターによるオーダーメイド集計による。

なお、本稿では、就労によって得た収入が生活保護基準以下の世帯をワーキングプア世帯と定義する。生活保護基準とは、生活保護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。

（注3）勤労税額控除には、幾つかの方法がある。アメリカ、フランス、カナダでは、所得税額から一定額を控除し、控除しきれない場合（所得税額<控除額）、その差額を給付する（給付付き税額控除）。ドイツでは、所得額に応じて、給付あるいは税負担の軽減のいずれか一方が適用される。なお、オランダやスウェーデンでは、勤労税額控除が実施されているものの、給付は行われていない。

2. わが国の低所得者自立支援の現状

わが国では、2000年代末以降、「福祉から就労へ」のスローガンのもと、低所得者の就労を促進するため、生活保護受給の就労者に対する所得保障や、生活困窮者（注4）ならびに生活保護受給者に対する就労支援の拡充が図られてきた。しかしながら、就労による経済的自立が促進されるどころか、むしろ低所得者間で所得格差の拡大や税・社会保険料負担の不公平が生じているのが実情である。

以下では、こうした現状を所得保障と就労支援に分けて整理する。

(1) 所得面でのインセンティブは限定的

低所得者に対する所得面での就労インセンティブとしては、生活保護制度の勤労控除と就労自立給付金がある（注5）。なお、対象範囲や保護費の算定方法など、生活保護制度の概要については、補論にて詳述する。

まず、生活保護制度の勤労控除（以下、生活保護勤労控除と称す）とは、就労者の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。就労により収入が増加しても、新たに、被服・身の回り品や知識・教養の向上等を図るための経費や職場での交際費などが発生する。生活保護勤労控除の目的は、こうした就労に伴う必要経費を補てんし、就労しない場合に比べ、手元に残る金額を増加させ、生活保護受給者の就労意欲を増進することである。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歳未満の勤労者に適用される未成年者控除がある（図表1）。ここでは、新規就労控除や未成年者控除は対象者や機関が限定されているため、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こととする。

（図表1）生活保護勤労控除の内訳（2017年度）

- ①基礎控除（各級地共通）
 - ・就労収入（月額） \leq ¥15,000は全額控除
 - ・就労収入（月額） $>$ ¥15,000は収入金額別に設定
- ②新規就労控除（各級地共通）
 - ・基準額 ¥10,300/月（就労から6カ月間）
 - ・新たに継続性がある職業に従事した場合に控除
- ③未成年者控除（各級地共通）
 - ・基準額 ¥11,600/月
 - ・20歳未満の者が就労している場合に控除

（資料）厚生労働省HP

就労自立給付金は、就労収入の増加により、生活保護の対象から外れる（以下、保護脱却と称す）際に、新たに発生する税・社会保険料等の負担に備えるために支給される。生活保護受給中の就労収入に対して一定の算定率を乗じた金額が仮想的に積み上げられ、単身世帯では10万円、多人数世帯では15万円を上限に、保護脱却時に一括して支給される。生活保護受給者に対する就労インセンティブを強化する目的で、2014年7月に導入された。

もっとも、これら制度の就労インセンティブとしての効果は限定的といえる。上記はいずれも生活保護受給者に対する施策のため、利用者は、ワーキングプアの一部に過ぎない。山形大学准教授の戸室健作氏の研究（注6）を基に推計したところ、2012年時点で、ワーキングプア世帯319万世帯のうち、生活保護勤労控除を利用している世帯は21万世帯と、全ワーキングプア世帯の6.5%にとどまる。

また、生活保護勤労控除や就労自立給付金を利用できるといっても、就労意欲の増進、さらには経済的な自立促進が喚起されるわけではない。具体的に、単身世帯や母子世帯など、いくつかのケースをみ

てみよう。なお、各ケースの試算で用いた税率、保険料率、控除額、生活保護などの給付額は、2017年度時点のものである。

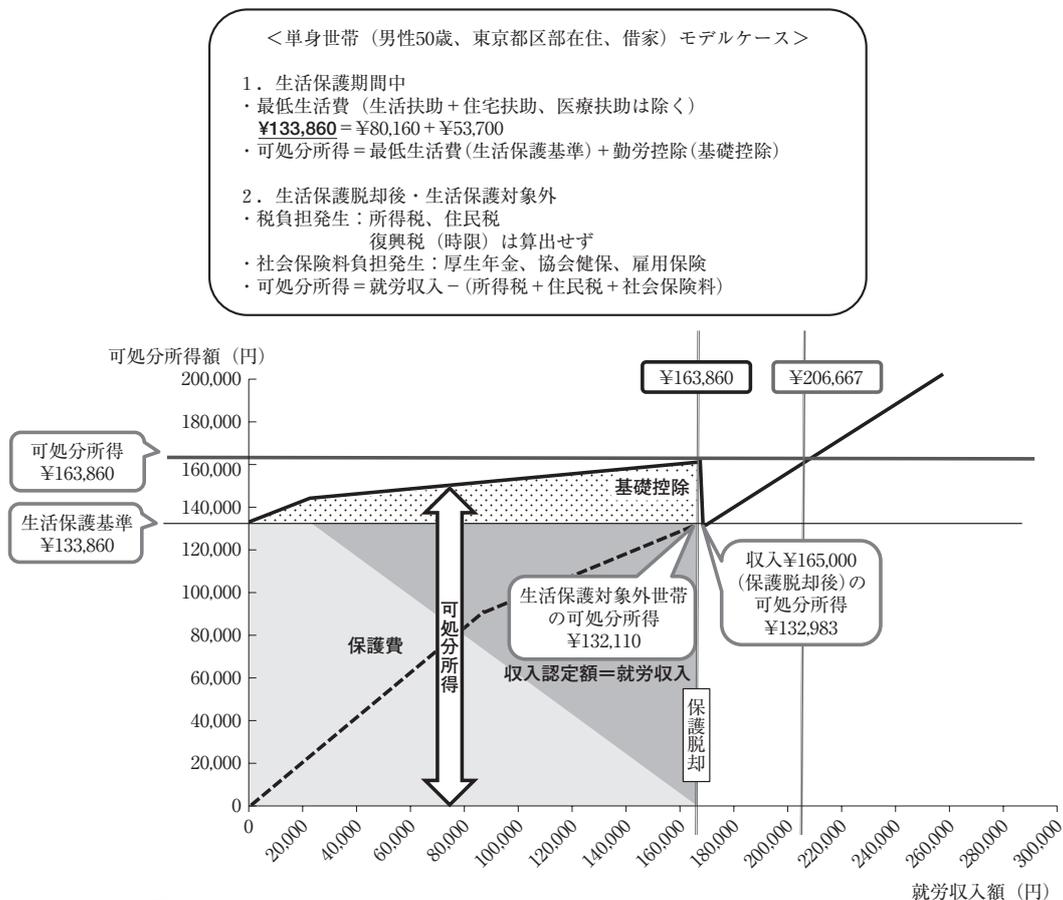
A. ケース1：単身世帯（男性50歳、東京都区部在住、借家）

このケースにおける最低生活費（生活保護基準）は、日常生活に必要な費用である生活扶助（注7）と借家居住者に対して支給される住宅扶助（注8）を合わせて、月額133,860円である（図表2）。なお、簡便化するため、実費が医療機関に直接支払われる医療扶助は除いている。

図表2のグラフは、この男性が就労し、収入が増加するのに伴い、生活保護勤労控除によって、生活保護下での可処分所得がどのように増額するのかを表している。比較のため、男性が生活保護の対象外であった場合の可処分所得の推移も表示する。なお、男性の収入（注9）は、就労収入のみとする。また、生活保護から脱却した場合、あるいは保護の対象外である場合には、所得税や住民税のほか（注10）、厚生年金、協会健保、および雇用保険の保険料負担が発生する。

当該ケースの場合、収入認定額（就労収入から生活保護勤労控除額を差し引いた額）が生活保護基準の133,860円を超えるまで、具体的には、就労収入が163,860円まで、この男性は生活保護の対象である。

（図表2）生活保護受給者と非受給者の可処分所得（単身世帯ケース）



（資料）日本総合研究所作成

（注）税率、保険料率、控除額、生活保護などの給付額は、2017年度時点。

前述の通り、生活保護勤労控除は就労によって発生する被服費や交際費などの必要経費を補てんする目的であるため、生活保護期間中の実際の可処分所得は生活保護基準+生活保護勤労控除となり、最大163,860円となる。これは、一般勤労者の月収206,667円の可処分所得に相当する金額である。

収入認定額が生活保護基準を上回ると、一般勤労者と同様の税・社会保険料の徴収制度が適用され、それまで免除の対象となっていた所得税や住民税が徴収されることとなる。このため、一般の給与所得者の所得控除（給与所得控除、基礎控除、社会保険料控除等）が適用されても、可処分所得は生活保護基準を下回る。例えば、月収165,000円の場合、可処分所得は月額132,983円と、保護脱却直前に比べ、3万円余り少ない。

また、当該男性が、一定額の預貯金や自動車を保有する、親族が存在しているなどの理由により、生活保護の対象外であれば、可処分所得は更に少なくなる。就労収入が月額163,860円（生活保護を受給時の最高額）の場合、可処分所得は最低生活費を下回る132,110円と、生活保護受給時に比べ約3万円少ない。これは、低所得であっても、就労収入は課税されるためである。

このように、生活保護から脱却した場合、および生活保護に該当しない場合のいずれにおいても、月収が206,667円以上にならない限り、生活保護受給時の最高額の可処分所得を得ることができない。

B. ケース2：母子世帯（母45歳、子14歳、東京都区部在住、借家、勤労者は母親のみ、自治体給付金あり）

当該世帯は、1万円の児童手当と、所得によって金額が変動する児童扶養手当、および東京都の児童育成手当13,500円を受給しているとする（注11）。なお、諸手当のうち、国の制度である児童手当と児童扶養手当は非課税扱いであるものの、生活保護制度では収入として認定される（注12）。これに対して、東京都の児童育成手当は、税法上は雑収入として課税対象となるものの、生活保護制度では自治体の福祉的給付金として収入認定の枠から外される（収入とはみなされない、注13）。したがって、当該世帯の収入認定額は就労収入に児童手当と児童扶養手当を加算した額から生活保護勤労控除を減じた額となり、生活保護期間中の可処分所得額は生活保護基準に生活保護勤労控除と児童育成手当を加算した額となる。

これを踏まえて、就労収入と可処分所得を試算したものが、図表3のグラフである。ここでは、生活保護の給付のうち、医療扶助のほか、教材費や給食費といった教育関連支出に対して支給される教育扶助は除いている。これをみると、当該ケースの生活保護基準は月額222,270円で、就労収入が237,530円までは、生活保護の対象である。保護期間中の可処分所得は、児童育成手当の分が上乗せされるため、最大で272,970円となる。この金額の可処分所得を得るには、一般勤労者の場合、月収316,667円、年収では380万円が必要になる。

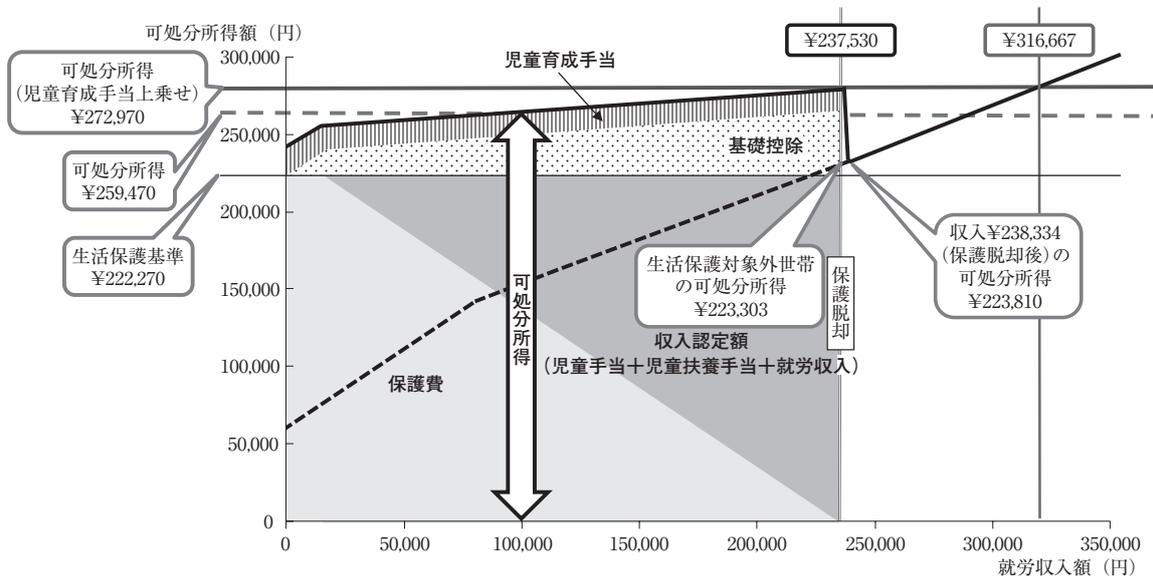
もっとも、ケース1の単身世帯と同様に、生活保護から脱却すると、可処分所得が保護脱却直前の金額より減少する。例えば、就労収入が月額238,334円の場合、可処分所得は223,810円となり、生活保護基準をкаろうじて上回るものの、脱却直前に比べ5万円も下回る。これは、新たに税・社会保険料負担が発生するためである。

また同様に、当初から生活保護に該当しないとすると、保護脱却時と同様に、税・社会保険料を負担

(図表3) 生活保護受給者と非受給者の可処分所得
(母子世帯・自治体給付金ありケース)

＜母子世帯（母45歳、子14歳、東京都区部在住、借家、自治体給付金あり）モデルケース＞

1. 生活保護期間中
 - ・最低生活費（生活扶助＋母子加算＋児童養育加算＋住宅扶助、医療扶助および教育扶助（給食費等の実費）は除く）
 $¥222,270 = ¥119,680 + ¥22,790 + ¥10,000 + ¥69,800$
 - ・受給手当
 児童手当（¥10,000）、児童扶養手当（所得に連動、生活保護制度では**収入として認定**）：国の制度
 児童育成手当（¥13,500）：自治体の制度（生活保護制度では**収入の枠外**）
 - ・可処分所得＝最低生活費＋勤労控除＋児童育成手当
2. 生活保護脱却後・生活保護対象外
 - ・税負担発生：所得税、住民税⇒自治体手当と合わせて課税（総合課税）
 復興税（時限）は算出せず
 - ・社会保険料負担発生：厚生年金、協会健保、雇用保険
 - ・受給手当
 児童手当（¥10,000）、児童扶養手当（所得に連動）
 児童育成手当（¥13,500）：自治体の制度（課税⇒雑所得、ただし年額20万円未満のため課税されず）
 - ・可処分所得＝就労収入＋児童手当＋児童扶養手当＋児童育成手当－（所得税＋住民税＋社会保険料）



(資料) 日本総合研究所作成
(注) 税率、保険料率、控除額、生活保護などの給付額は、2017年度時点。

しなければならないため、就労収入が同じでも可処分所得は大幅に少なくなる。就労収入が月額237,530円（生活保護を受給時の最高額）の場合、可処分所得は223,303円である。

生活保護に該当しない場合、および生活保護から脱却しても、生活保護受給時の最高額の可処分所得を得るには、月収を316,667円以上に引き上げなければならない。

C. ケース3：母子世帯（母45歳、子14歳、東京都区部在住、借家、勤労者は母親のみ、自治体給付金なし）

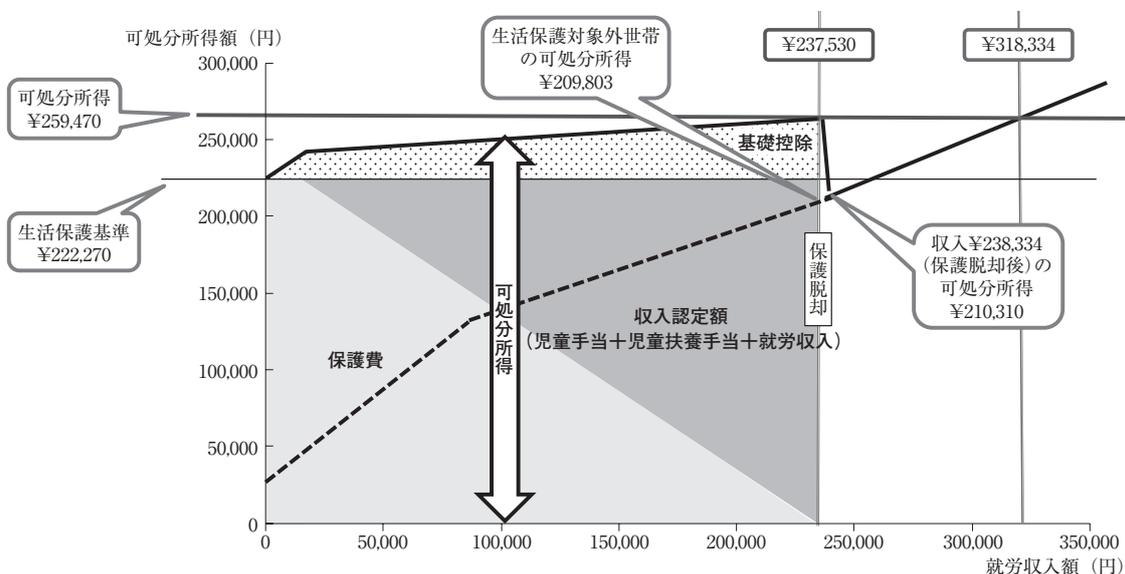
東京都に在住する場合、児童育成手当の受給が可能であるものの、本稿では、ケース2と比較するため、同手当は受給せず、国の制度である児童手当と児童扶養手当のみを受給するパターンを想定した(図表4)。

図表4のグラフに示した通り、この世帯の最低生活費は、ケース2と同様、生活扶助と住宅扶助に母

(図表4) 生活保護受給者と非受給者の可処分所得
(母子世帯・自治体給付金なしケース)

＜母子世帯（母45歳、子14歳、東京都区部在住、借家、自治体給付金なし）モデルケース＞

- 生活保護期間中
 - 最低生活費（生活扶助＋母子加算＋児童養育加算＋住宅扶助、医療扶助および教育扶助（給食費等の実費）は除く）
 $¥222,270 = ¥119,680 + ¥22,790 + ¥10,000 + ¥69,800$
 - 受給手当
 児童手当（¥10,000）、児童扶養手当（所得に連動、生活保護制度では**収入として認定**）：国の制度
 - 可処分所得＝最低生活費＋勤労控除
- 生活保護脱却後・生活保護対象外
 - 税負担発生：所得税、住民税⇒自治体手当と合わせて課税（総合課税）
復興税（時限）は算出せず
 - 社会保険料負担発生：厚生年金、協会健保、雇用保険
 - 受給手当
 児童手当（¥10,000）、児童扶養手当（所得に連動）：国の制度（非課税）
 - 可処分所得＝就労収入＋児童手当＋児童扶養手当－（所得税＋住民税＋社会保険料）



(資料) 日本総合研究所作成
(注) 税率、保険料率、控除額、生活保護などの給付額は、2017年度時点。

子加算と児童養育加算を加えた月額222,270円で、就労収入が237,530円まで、生活保護の対象となる。ただし、ケース2に比べ、児童育成手当がないため、この時点での可処分所得は月額259,470円である。なお、この金額は、月収318,334円の可処分所得に相当する。

当該ケースについても、前述の二つのケースと同様に、生活保護から脱却すると、可処分所得が保護脱却直前の金額より減少するばかりでなく、生活保護基準未満となる。就労収入が月額238,334円の場合、可処分所得は210,310円である。脱却直前に比べ約49,000円、生活保護基準に比べ約12,000円少ない。

当初から生活保護に該当しないとすると、他のケース同様、就労収入が同じでも可処分所得は大幅に減少する。就労収入が月額237,530円（生活保護を受給時の最高額）の場合、可処分所得は209,803円となる。生活保護受給世帯に比べ少ないばかりか、生活保護基準をも下回る。

以上、世帯構成や手当の受給状況が異なる三つのケースをみてきたが、いずれのケースも、生活保護受給と保護脱却直後、生活保護の対象か否かで、可処分所得に格差が生じていることが確認できた。し

かも、その格差を解消するには、生活保護基準を充足するとされる就労収入よりも、更に月額数万円程度引き上げなければならないことが明らかになった。

こうした格差は、持ち家の有無や居住自治体によって、更に拡大することとなる。借家の場合、生活保護から脱却した世帯、および生活保護に該当しない世帯のいずれにおいても、家賃は全額自己負担となる。このため、実際に日常生活を営むうえで使用できる金額は、上記可処分所得から生活保護の住宅扶助と同額を引いた額である。生活保護受給中の世帯以外では、実質的に使用できる金額は、地域や世帯人数によって住宅扶助の額は異なるが、可処分所得よりも2.5万～8万円少ない。また、一部の自治体では生活保護受給世帯に対して上下水道料金等の公共料金を減免していることから、そうした自治体に居住している場合、生活保護を受給していない低所得者は、公共料金の負担が増すことになる。

なお、上述した3事例は、あくまでも現行制度下での低所得者間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。

(2) 対象者の範囲が限定される就労支援

就労支援制度については、すべての生活困窮者が就労による自立を図ることができることを目的に、生活困窮の各段階に合わせた対策がある。具体的には、生活保護受給者向けの被保護者就労支援、生活保護法の対象者以外の生活困窮者向けの就労支援、生活保護受給者を含めた生活困窮者に対する生活保護受給者等就労自立促進などである（図表5）。これらは、単に就職を斡旋するだけでなく、本人の就労能力や保有する知識・スキルの状況等を踏まえ、カウンセリングやキャリアコンサルティングから、就労に向けた生活・社会生活訓練や職業訓練、職場定着まで、多方面から重層的かつ包括的に支援することを目指している。このほか、生活困窮者に限定した制度ではないものの、雇用保険を受給できない求職者（注14）向けに職業訓練を提供する求職者支援制度がある。

被保護者就労支援については、2015年度で、支援を受けた（以下、支援対象者と称す）人数は就労準備と合わせて延べ90,106人であり、その44%に当たる39,602人が就労および増収を果たした（注15）。生活困窮者向け就労支援については、制度が導入された2015年度には、支援対象者28,207人中21,465人（76%）が就職し、6,946人（24.6%）が増収、2016年度には、支援対象者31,970人のうち25,588人（80%）が就労、7,199人（22.5%）が増収となった（注16）。また、生活保護受給者等就労自立促進では、支援対象者は事業がスタートした2011年度の4.5万人から2015年度には12.1万人に、就職者は2.5万人から8万人に増加した。加えて、就職率も56%から66%に上昇した（注17）。制度をまたがり重複して計上されていることを勘案しても、近年、少なくとも10万人程度の生活困窮者がこれらの制度の下で就職や増収を果たしていると思われる。

なかには、増収により、生活保護から脱却できた者もいる。厚生労働省の被保護者調査によれば、収入の増加を理由に生活保護を脱却した世帯は、2015年時点で、2,127世帯、比率は16%であった（図表6）。世帯別にみると、母子世帯で30.5%、その他の世帯で36.3%と、生産年齢層にある世帯での比率が他に比べ高く、近年、上昇傾向にある。

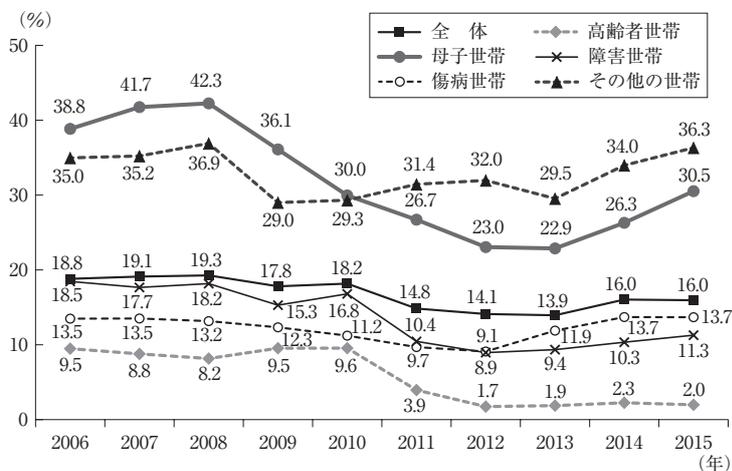
しかしながら、上述した就労支援制度を受けることができる低所得者は、一部の就職・転職希望者に過ぎない。上記支援対象者は2015年度で延べ24万人と、1世帯当たり一人としても、2012年度時点での

(図表5) 失業者・低所得者に対する就労支援策

	求職者就労支援	生活困窮者自立支援	生活保護受給者等就労自立促進	被保護者就労支援
根拠法	職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律(特定求職者就職支援法)	生活困窮者自立支援法	ハローワークと地方自治体の協定	生活保護法
財源	労働保険特別会計雇用勘定 国庫負担1/2：雇用保険1/2 (暫定 国1/4：雇用保険3/4)	一般会計(民生費生活保護費) 負担割合は事業により異なる 自立相談支援・居住確保支援(必須)： 国3/4、地方自治体1/4 就労準備支援・一時生活支援(任意)： 国2/3、地方自治体1/3 家事相談支援・学習支援他(任意)： 国1/2、地方自治体1/2 ※就労訓練事業は事業者の自主事業	一般会計(民生費生活保護費)・ 労働保険特別会計雇用勘定 費用負担はハローワークと地方 自治体の協定による	一般会計(民生費生活保護費) 就労支援(必須)：国3/4、地方 自治体1/4 就労準備支援(任意)：国2/3、 地方自治体1/3
所管部局	職業安定局	社会・援護局	社会・援護局	社会・援護局
実施主体	ハローワーク(労働局)	地方自治体(福祉事務所の設置自治体)	ハローワークと地方自治体	地方自治体
対象者	雇用保険の対象外となる求職者(雇用保険修了者、被保険者で受給資格を満たしていない者、雇用保険未加入者)老齢年金受給者を除く	生活困窮者(被保護者除く)	生活困窮者(被保護者含む) 生活保護受給者、児童扶養手当受給者、住宅確保給付金受給者、生活困窮者(最低限の生活を送ることができない、あるいはその恐れがある者)	生活保護受給者(被保護者)
具体的な施策	<職業訓練> 基礎コース(基本能力：2～4カ月) 実践コース(実践的能力：3～6カ月) <就職支援> ハローワークが中心となり、個別支援計画を作成し、支援。	<自立相談支援・就労支援> ○一般就労に向けた支援 ・キャリア・コンサルティング ・ハローワークへの同行訪問 ・就職指導(履歴書作成・面接指導) ・個別求人開拓 ・職場定着支援 <就労準備支援事業> ○生活習慣確立のための指導や地域活動への参加等の日常・社会生活自立のための訓練 <就労訓練事業> ○非雇用型：訓練計画に基づく就労訓練で、事業主の指揮監督を受けない軽作業等 ○支援付雇用型：雇用契約に基づく就労で、労働時間等を配慮した比較的軽易な作業 ・6カ月ごとに課題の評価分析を実施	<就労支援> ○一般就労に向けた支援 ・キャリア・コンサルティング ・職業相談・職業紹介 ・トライアル雇用 ・公的職業訓練等による能力開発 ・個別求人開拓 ・職場定着支援	<就労支援> 助言・相談 求人情報収集・提供 職業紹介 求職支援・支援員同行 職場定着支援(就労指導) <就労準備支援> ○日常生活・社会生活自立支援：生活習慣確立のための指導や地域活動への参加等の日常・社会生活自立のための訓練 ○就労自立支援 ・就労体験(就労に係る工賃、交通費等の支払い義務はない) ・基礎技能・基礎能力の習得に必要な訓練 ・キャリア・コンサルティング
支援期間	・職業訓練 基礎コース：2～4カ月 実践コース：3～6カ月 ・就職支援：就職まで	原則として1年以内 就職後もフォローアップ	原則として1年以内	原則として1年以内(支援開始から6カ月以内での就職を目指す) 就職後もフォローアップ

(資料) 厚生労働省HPを参考に日本総合研究所作成

(図表6) 収入増を理由に生活保護を脱却した世帯の推移



(資料) 厚生労働省「被保護者調査(各年)」を基に日本総合研究所作成

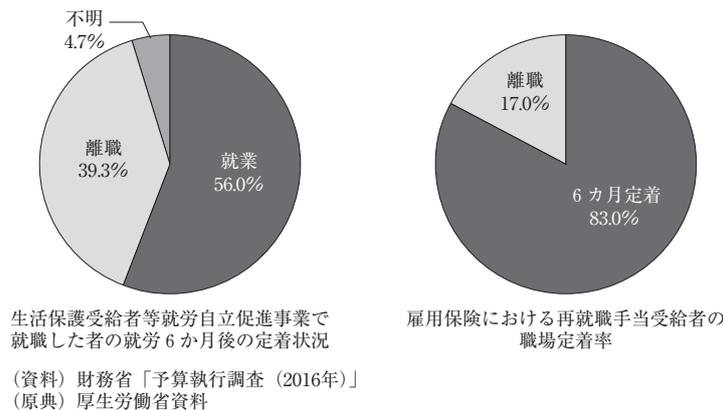
(注) 収入増を理由に生活保護を脱却した世帯数÷生活保護を脱却した世帯総数。

生活保護基準以下の低所得世帯（高齢者世帯を除く）585万世帯（注18）の4%にとどまる。これらの支援は主に福祉事務所や自治体の生活福祉等への相談者を対象としているため、生活保護に該当しないワーキングプアの多くは、一般の勤労者と同様に、自力で求職活動を行うこととなる。

そもそも、生活保護を受給していても、これら支援制度によって就職や増収を実現できる者は決して多いとはいえない。2015年度時点で、被保護者就労支援では、高齢者を除いた生活保護受給者（注19）95万人に対し当該支援の対象者が9.5%、就職者が4%、生活保護受給者等就労促進事業では、同支援対象者が12.7%、就職者が10.1%に過ぎない（注20）。

また、上記支援制度のもとで、せっかく就職しても、離職する者が多い。とりわけ、生活保護受給者の離職率が高い。厚生労働省が生活保護受給者等就労自立促進事業における就職状況をまとめたところ（注21）、生活保護受給者の就職後6カ月時点での離職率は、2015年度で39.3%と、就職者の3分の1以上に上った（注22、図表7）。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。当該事業の就職後6カ月以内の離職者の7割以上を生活保護受給者が占めた東京都港区のハローワークもある（注23）。

（図表7）就職者の6カ月定着状況（2015年度）



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、生活保護受給者等就労自立促進事業の支援を受け就職した生活保護受給者の3分の1、2015年では4,000人が離職していることを勘案すると、こうした離職者の多くは再び生活保護生活に戻っていると推察できる。

こうしてみると、生活困窮者の就労を幅広く支援することを目的に導入されたにもかかわらず、現行制度は、量（対象者）および質（就職・増収率、職場定着率等）ともに、十分に機能しているとはいえない。このような状況では、低所得者の就労意欲が向上し、就労による自立が助長されることは、期待薄である。

-
- (注4) 厚生労働省の定義では、生活保護を受給していないものの、収入が生活保護基準のボーダーラインにあり、経済的に困窮している者。就労の有無は問わない。
- (注5) このほか、就労活動に必要な経費として月5,000円を最長6カ月間支給する制度や、雇用保険の失業者給付金がある。ただし、いずれも期間が限定されているほか、失業者給付金については被保険者であれば収入の多寡にかかわらず受給できるため、本稿では論じない。
- (注6) 注2参照。
- (注7) 居住地の等級や世帯人数、世帯構成員の年齢により、基準額が異なる。詳細は補論参照のこと。
- (注8) 居住地の等級や世帯人数によって、金額には上限がある。ここでは、東京都区部の上限である53,700円（単身世帯）とする。詳細は補論参照のこと。
- (注9) 本稿で収入といった場合、生活保護支給額を除いた収入、具体的には、就労収入、年金、児童手当等の国からの給付金、自治体からの給付金、利子所得、不動産売却額、仕送り等を指す。
- (注10) 本稿では、復興税は外している。
- (注11) 各手当の給付額は2017年度の金額。
- (注12) 生活保護制度における収入認定および各手当の概要については補論を参照のこと。
- (注13) 福祉的な目的で地方自治体が支給する手当・給付金は、月額8,000円を上限に、生活保護制度では、収入認定額から除外される。なお、東京都の場合、特例として、17,000円までの給付金は収入認定額に算入されない。
- (注14) 雇用保険の受給終了者、受給資格要件を満たさなかった者、雇用保険の適用がなかった者、学卒未就職者、自営廃業者など。
- (注15) 厚生労働省社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会（2017年5月11日開催）資料「生活保護制度の現状について」
- (注16) 「生活困窮者自立支援制度支援状況調査（平成28年度）」
- (注17) 厚生労働省職業安定局「公共職業安定所（ハローワーク）の主な取組と実績（2016年11月）」
- (注18) ワーキングプア世帯（319万世帯）と高齢者以外のその他の世帯（266万世帯）。資料は注2と同様。
- (注19) 一般的に、就労意欲があり、就労している高齢者は存在するものの、65～74歳の前期高齢者が中心であり、高齢者全体の就業率は20%程度のため、本稿では除外した。
- (注20) 支援対象者には生活保護受給者以外を含む。
- (注21) 財務省「予算執行調査（2016年）」の総括調査票を参照。
- (注22) 離職理由については、調査していない。
- (注23) 筆者ヒアリング調査（2017年2月～7月実施）。

3. わが国の低所得者自立支援の課題

これまでみてきたように、低所得者の就労を促進するために、生活保護勤労控除や就労自立給付金といった所得面での支援や、生活困窮度に応じて実際の就職に至るまでの就労支援が講じられている。それにもかかわらず、ワーキングプア率が上昇傾向にあり、就職しても3分の1が6カ月以内に離職する現状を踏まえると、政府の期待通りに、低所得者に対する就労インセンティブが強化されているとはいえない。その要因としては、下記の4点を考えることができる。

(1) 「保護脱却の落とし穴」の存在

第1は、就労により増収を実現しても、生活保護から脱却することで、むしろ、可処分所得が減少することである。本稿では、これを「保護脱却の落とし穴」ということにする。

前項で示した通り、生活保護受給期間中は、個人所得税や住民税などの負担が免除されているうえに、増収によって保護費の支給額が減少するものの、生活保護勤労控除の基礎控除額が増えるため、可処分所得がその分増額する。しかしながら、生活保護から脱却すると、納税義務が復活するとともに、それまで収入として認定されなかった児童育成手当などの自治体による福祉的給付金が雑所得として取り扱われることから、税・社会保険料の負担が増し、名目上は増収となっても、可処分所得が1～2割減少する。

こうした税・社会保険負担の緩和を目的に就労自立給付金制度が用意されているものの、単身世帯で最大10万円、二人以上世帯で同15万円が保護脱却時に一括で支給されるのみのため、可処分所得の減少の一部を補てんするに過ぎない。そのうえ、人手不足を背景に賃金引き上げの気運が高まっているとはいえ、低所得者が低付加価値産業や労働時間の比較的短い非正規労働に携わるケースが多いことを勘案すると、一気に収入を引き上げ、保護脱却直前の可処分所得に到達することは容易でない。

こうした状況では、就労により経済的に自立するよりも、生活保護が受給可能な範囲内で、就労することを選択するケース、いわゆる「貧困の罠」に陥ってもおかしくない。就労支援機関へのヒアリングによれば、生活保護受給者は、高齢者ばかりでなく、受給期間が長くなるほど、就労意欲が低く、就労よりも生活保護を選択する割合が上昇するという。

如何に「保護脱却の落とし穴」を埋めるか。これが、低所得者に対する就労インセンティブを強化するうえで、喫緊の課題といえる。

(2) 非保護低所得者世帯の不遇

第2は、就労収入が同額でも、生活保護受給者か否かで、可処分所得に大きな差が生じていることである。

生活保護を受給するには、失業給付、児童手当、年金などの公的制度のほか、所有する資産や親族からの援助を利用しても、生活保護基準に達しないことが要件となる。例えば、公共交通機関が整備されていないためにマイカー通勤するケース（注24）や、少額でも子供の教育資金を積み立てているケースは、収入が最低生活費未満であっても、生活保護の対象外となる。

生活保護の対象外のワーキングプアの場合、納税義務が発生するうえ、国の制度である児童手当や障害者手当を除き、福祉的な目的であっても各種給付金が課税対象となる。このため、就労収入が同額であっても、生活保護受給者と比べ、可処分所得が少ない。例えば、前述したように、単身世帯のケースでは、生活保護対象の場合、月収163,860円まで保護費が受給できるため可処分所得は最大で月収と同額の163,860円となる。これに対し、保護対象外のワーキングプアの場合の可処分所得は、同額の月収では生活保護基準にも満たない132,110円である（図表2、前出）。しかも、上記の「保護脱却の落とし穴」で示した通り、一気に増収を図ることは難しいため、ワーキングプアから抜け出すことは容易ではない。

2012年時点で、ワーキングプア世帯は319万世帯であり、そのうち、生活保護を受給し、生活保護勤労控除を受けている世帯は21万世帯にとどまる。ワーキングプア世帯の多くは、生活保護勤労控除の恩恵すら享受できない。昨今の勤労世帯における貧困率（ワーキングプア率）の上昇傾向をみると、新たにワーキングプアとなる勤労者ばかりでなく、貧困状態が長期化している勤労者の存在を窺い知ることができる。

同じ生活困窮者であるにもかかわらず、生活保護の対象か否かで、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は、就労インセンティブのみならず、徴税の公平性の観点からも妥当ではない。こうした「非保護低所得者世帯の不遇」の状況は、一刻も早く解消されるべき課題である。

(3) 個人の裁量にゆだねられた就労

第3は、就労が個人の裁量にゆだねられていることである。現行制度では、生存権の観点から最低限の生活水準が保障されるため、所得保障と就労は別物として捉えられている。就労するか否かは各自の意思にゆだねられており、就労が義務付けられるわけではない。能力や機会があるにもかかわらず、就労しなくても、要件に該当すれば生活保護が受給できることから、生活保護勤労控除の就労インセンティブは弱いといえる。

このような状況のままでは、「保護脱却の落とし穴」や「非保護低所得者世帯の不遇」の状況が改善されても、自らの意思により就労しない者、あるいは上述したように生活保護基準を超えない範囲に就労収入を抑制しようとする者は存在し続けるであろう。

基本的人権である生存権は保障されるべきである。しかしながら、不正受給と断定できないとはいえ、こうした行為が温存されれば、政策課題である社会保障費の抑制に支障をきたす可能性がある。加えて、能力ではなく本人の意思により就労・未就労が左右され、保護費の受給に違いが生じることは、制度の公正性の観点からも問題がある。

こうした状況を打開するには、就労が強制されないよう留意しつつ、能力に応じて、職業訓練の受講、求職、就職といった就労に関する活動が実践されるように、対策を講じる必要がある。

(4) 不十分な就労支援

第4は、不十分な就労支援である。現行の制度に組み入れられない低所得者が存在するほか、就労後の経済的自立に向けたフォローアップが十分になされていない。

前述した通り、失業、生活保護基準近傍の収入、生活保護の段階ごとに、就労支援制度が設けられている。しかしながら、これらの支援は、主に、雇用保険が適用されない失業者、知識・スキルや就労経験が少ない未就労者を想定しているため、ワーキングプアは、一般の労働者と同様に、支援なしに自力で、転職・求職活動を行うこととなる。そもそも、休日窓口の設置や業務時間の延長を実施する支援機関やハローワークは限られているうえ、対応日が限定されているため、就労しながら、こうした支援にアクセスすることは容易でない。

また、生活困窮者自立支援や被保護者就労支援では、「就職後のフォローアップ」が支援項目の一つに掲げられているものの、これは、就職後の一定期間、その職場で就労しているかについて、電話や郵便等で確認することである。就職後、職場での定着に向け、対象者の課題解決に当たる支援機関は一部に過ぎない。しかも、支援機関からの確認に対する回答は任意のため、支援対象者全員の就職後の状況が把握されているわけではない。

就労支援の最終目的は、就労そのものではなく、低所得者が就労による自立的な生活基盤を構築することである。生活保護を受給しているか否か、就労しているか否かにかかわらず、自立的な生活ができる、あるいは自力で転職・就職できるようになるまで支援を継続することが求められる。

(注24) 例外的に認められることもある。

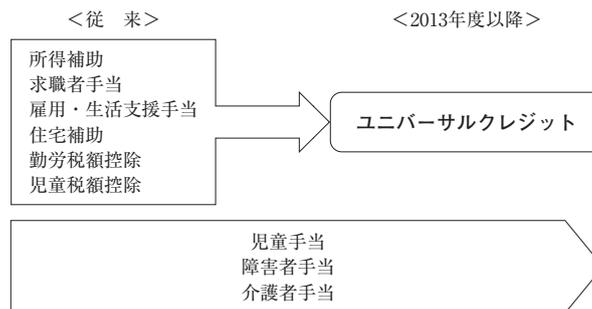
4. イギリスにおける低所得者支援策—ユニバーサル・クレジット

これまでみてきたように、わが国の低所得者対策には課題が多い。以下では、こうした課題を解決するために2013年に新たな制度ユニバーサル・クレジットを導入したイギリスを例に、新制度導入に至った経緯と制度の特徴、およびこれまでの成果について整理する。

(1) 導入の背景に貧弱な就労インセンティブとシステムの複雑さ

ユニバーサル・クレジット（Universal Credit）は、低所得者や失業者を対象にした給付システムである。それまで個別に存在していた所得補助（Income Support、わが国の生活保護に該当）、求職者手当（Income-based Jobseeker's Allowance）、雇用・生活支援手当（Income-based Employment Support Allowance）、住宅補助（Housing Benefit）の四つの社会保障給付と、勤労税額控除（Working Tax Credit）および児童税額控除（Child Tax Credit）の税額控除を統合したシステムである（図表8）。2013年4月から段階的に導入されている（注25）。

（図表8）イギリスの旧給付制度とユニバーサル・クレジット



（資料）イギリス雇用年金省HPを基に日本総合研究所作成

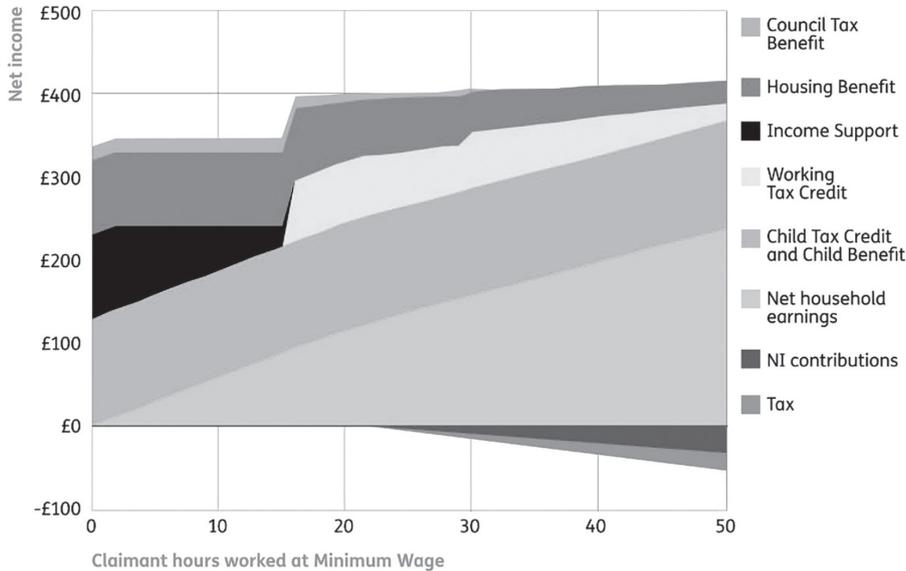
ユニバーサル・クレジットが導入された背景として、イギリス雇用年金省の報告書には、次の2点が指摘されている（注26）。

第1は、貧弱な就労インセンティブ、すなわち就労が最終的な収入増につながらないことである。イギリスでは、1990年代後半以降、給付付き勤労税額控除の導入や就労支援の拡充など、「福祉から就労へ（welfare to work）」が進められてきたものの、これらの施策が、必ずしも就労インセンティブに繋がらなかった。旧来制度では、労働時間が週16時間未満（注28）の労働者は、勤労税額控除の対象外のため、所得面でのメリットを享受できなかった。週16時間以上働いても、増収分が手元にはほとんど残らないのが実情であった（図表9）。三人の児童を扶養するシングルマザーの場合、時給7.5ポンド（約1,095円、注28）の仕事を、現行の週23時間から週34時間に労働時間を増やし、週給が82.5ポンド（約12,045円）増加しても、手元に残る額は10ポンド（約1,460円）増加するに過ぎない（注29）。収入が少ないほど手元に残る金額の割合が低く、なかには、増収分の5%未満しか残らないケースも報告されている。

第2は、システムの複雑さである。社会保障給付と税額控除では所管官庁やサービス提供主体が別で

(図表9) イギリスの旧給付制度における労働時間別にみた所得の状況

Figure 1 Benefits, Tax Credits and earnings



(資料) イギリス雇用年金省 “21st Century Welfare (2010年7月)” より転載 (p.12)
(注) 最低賃金で就労しているケース。

あるうえ、給付の種類ごとに申請窓口が異なっていた。それぞれのマニュアルは14種類、合計8,690ページに上り、しかも、マニュアル間の整合性がとられていなかった。申請手続きは、行政、申請者にとって煩雑で、非効率なシステムであった。複数の給付を申請する場合には手続きがより複雑となり、事務処理が円滑に進まず、給付の遅延や誤支給といったミスのほか、詐取（注30）などが相次ぎ、制度そのものに対する信頼が損なわれていた。

この結果、「福祉から就労へ」といった政策の目標とは裏腹に、就労よりも給付を選択する世帯や就労と失業を繰り返す世帯、いわゆる貧困の罠に陥る世帯は減少しなかった。上記報告書によれば、2010年度時点で、イギリスの生産年齢層の4分の1以上が就労せず、260万人が過去10年間のうち少なくとも5年間求職者手当を受給していた。このため、社会保障給付に要する支出の増加に歯止めがかからず、給付付き勤労税額控除に要したコストは、1996年度の630億ポンド（約9兆2,000億円）から、2009年度には870億ポンド（約12兆7,000億円）にまで増加したとされる（注31）。

こうしてみると、イギリスの当時の状況は、ワーキングプアの増大に歯止めがかからないわが国の現状に似ている、あるいはそれ以上に深刻な問題を抱えていたといえる。このため、イギリス政府は、「福祉から就労へ」をより確実に促進するため、2012年3月に福祉改革法を成立させ、同法に基づき、2013年4月から就労関連の各種給付と税額控除を一本化したユニバーサル・クレジットを段階的に展開した。

(2) ユニバーサル・クレジットにおける三つの特徴

ユニバーサル・クレジットの特徴は、①制度の普遍化（注32）、②受給者責任の強化、③システムの

効率化の3点に整理することができる。なお、ユニバーサル・クレジットの概要については、補論にて詳述しているので、参照願いたい。

A. 制度の普遍化

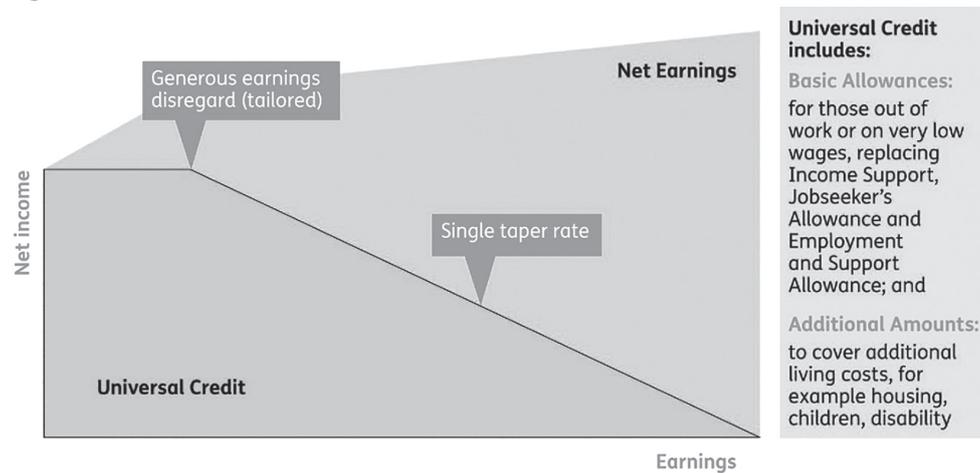
最大の特徴は、制度の普遍化である。具体的には、各種給付と控除を統合したことと、それに伴い適用対象も統一し、かつその範囲を拡大したことである。

従来は、所得補助では障害者や介護者ならびに子供の保護責任者で未就労あるいは無収入ならびに金融資産が16,000ポンド（約234万円）以下、勤労税額控除は4週間以上の継続雇用、かつ労働時間が週16時間以上（注33）の就労といったように、就労の有無や労働時間によって、適用される制度が異なっていた。このため、図表9（前出）の通り、労働時間週16時間を境に世帯収入に差が生じたり、就労収入が増加しても世帯収入が伸び悩むといった事態が発生していた。

これに対して、ユニバーサル・クレジットでは、前述の通り、六つの制度が統合され、給付方法が、世帯ごとに設定される基準額（注34）と就労収入の差額を給付するといった仕組みに一本化された。適用要件については、年齢制限や資産要件（注35）は残存するものの、それまで制度ごとに規定されていた就労の有無や労働時間の制約が撤廃され、対象範囲は低所得者全体に広がった。これにより、低所得者は、適用される制度の違いによって生じていた所得格差が解消されるとともに、就労収入の増加が可処分所得に反映されやすくなった（図表10）。

（図表10）ユニバーサル・クレジットにおける収入と給付の状況

Figure 2 Universal Credit – outline structure



（資料）イギリス雇用年金省 “21st Century Welfare (2010年7月)” より転載（p.20）

従来の制度では、対象が制度ごとに限定され、選別的であったため、低所得者、とりわけ恩恵を享受できない低所得者の就労意欲を削ぐ結果となっていた。これに対して、ユニバーサル・クレジットはより普遍的な制度として、低所得者に幅広く社会保障給付を提供できることから、就労インセンティブが強化され、低所得者の就労意欲が向上するとの期待が大きい。パイロット事業のアンケート調査では、

旧制度に比べ就労インセンティブがあるとの結果が出ている（4.(3)にて詳述）。

B. 受給者責任の徹底

第2は、受給者責任の徹底である。適用対象が拡大する一方で、受給者に対して、制度の実施主体であるジョブセンタープラス（わが国のハローワークに相当）と就労関連活動に関する誓約（Claimant Commitment、以下、受給者誓約と称す）を締結することが義務付けられた。誓約内容が履行されない場合、給付の取り消しや減額といった罰則が科される。なお、受給者誓約は、就労状況や家族状況が変わる都度、新たに締結しなければならず、これを怠った場合には誓約不履行と同様に罰則が科される。

従来も、求職者手当など一部の制度で就労関連活動が義務付けられていた。従来制度との相違は、ユニバーサル・クレジットでは、一律就労義務が課されるのではなく、就労能力、就労の可否、乳児や要介護者の有無といった家族環境に応じて受給者が分類され、それを踏まえて履行事項が規定される点である（図表11）。例えば、就労に

（図表11）受給者に求められる就労関連活動

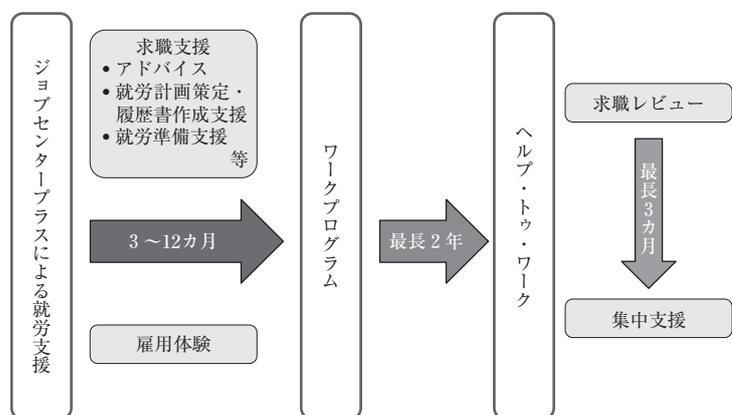
就労関連活動	概要
就労面談	就労復帰の機会や計画に関する定期的な面談
就労準備	職業訓練やワークプログラムへの参加など
求職	提示された求人への申請や職業斡旋事業者への登録など
就労	有償雇用への就職、増収目的の転職

（資料）イギリス雇用年金省HP

制約がない受給者に対しては、フルタイムでの就労を前提に求職活動に注力し、特段の理由がない限り、斡旋された職を引き受けることが求められる。また、障害や健康上の理由から就労が制約される受給者に対しては、可能な範囲で就労できるよう就労準備やジョブセンタープラスのアドバイザーとの面談が求められるものの、求職活動や就労は求められない。

もっとも、義務を課すだけでなく、就労支援の拡充も図られている。誓約によって支援計画は異なるものの、未就労で就労に制約がない受給者の場合、ジョブセンタープラスによるアドバイスならびに就労準備などの求職支援や雇用体験（注36）が実施される（図表12）。更に就労に向けた基礎訓練や実地訓練が必要な場合はワークプログラムやヘルプ・トゥ・ワークという支援が提供される（ワークプログラムおよびヘルプ・トゥ・ワークについては、補論にて詳述）。

（図表12）ユニバーサル・クレジット受給者に対する就労支援の流れ



（資料）厚生労働省「2016年海外情勢報告（2016年）」を基に日本総合研究所作成

このように、受給者の就労能力や扶養状況を踏まえて誓約内容が設定されることで就職関連活動の実効性が高まるとともに、支援態勢が整備されることで受給者各自の実態に即した就労支援が可能となる。後述するように、職場への定着率が上昇するなど、一部で、低所得者の就労に改善の兆しがみられる。

C. システムの効率化

第3は、システムの効率化である。具体的には、所管官庁・実施主体の一本化と事務処理の電子化である。

所管官庁・実施主体は、従来の制度では、求職者手当などの給付に関しては雇用年金省とジョブセンタープラス、税額控除に関しては歳入関税庁が担っていた。ユニバーサル・クレジットでは、所管官庁・実施主体が、雇用年金省とジョブセンタープラスに統合され、複雑であった申請から給付までの流れも一本化された。申請者は給付ごとに申請する必要がなくなり、煩わしさが解消されたほか、ジョブセンタープラスも、手続きが簡素化されたことで、ミスや詐取の防止が可能になった。

事務処理の電子化については、新たなシステムを構築するのではなく、すでに実績が確認されている歳入関税庁の納税管理システムに、ユニバーサル・クレジットに関する処理を搭載する方法がとられた。当該システムは、アカウントさえ取得すれば、時間や場所を選ばず、パソコンやスマートフォンからアクセスできるため、住所や家族構成に変更があっても、窓口に出向く必要がない。そのうえ、納税管理システムの下で管理されているため、申請者に義務付けられていた毎月の所得額の報告も必要なくなった。ただし、これまでのところ、当該システムはイギリス全土に普及しておらず、利用できない地域では電話での対応となる。

こうした効率化によって、事務処理に要するコストの節減ばかりでなく、制度の公平性・公正性の担保、さらには、それを背景に制度の信頼性が回復し、「福祉から就労へ」の政策が加速することが期待されている。

(3) ユニバーサル・クレジットの現状

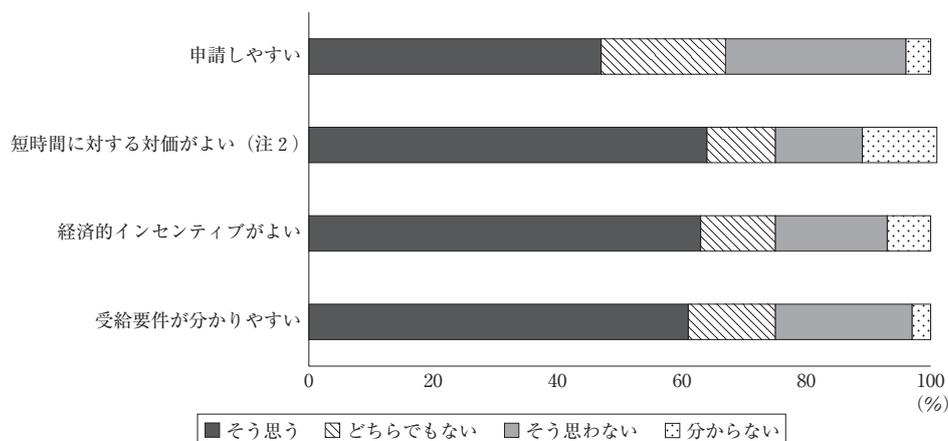
ユニバーサル・クレジットがロンドンなどでのパイロット事業から全国展開に移行される時点で、求職者手当の申請者と、過去に求職者手当を申請したことがある者を含むユニバーサル・クレジットの申請者を対象に、その効果について旧来制度との比較調査が実施された（注37）。これによると、過去に求職者手当を申請したことがあるユニバーサル・クレジット申請者は、求職者手当に比べ、申請手続き・要件が分かりやすい、経済的なインセンティブが大きいと評価した（図表13）。また、ユニバーサル・クレジット申請者は、求職者手当申請者に比べて、就労関連活動を行い、就職への期待が高く、就労インセンティブがあると回答する割合が高かった（図表14）。

もっとも、上記の調査結果は、当局が、全国展開に向けた確証を得るために実施した調査であることには、注意が必要である。

そこで、関連の統計データが十分ではないものの、受給者数や彼らの就労状況など、ユニバーサル・クレジットの現状について、みていくこととする。

ユニバーサル・クレジットの申請者は、月を追うごとに増加しているものの、2017年7月時点で57万人と、450万世帯（2013年度）と見積もられる低所得者の1割をやや上回る程度に過ぎず、併存する旧制度（求職者手当、雇用・生活支援手当、所得補助）の延べ申請者の6分の1にとどまった。導入されてまだ4年で、イギリス全土で展開されていないうえ、旧制度からの移行が終了していないためとみられる。

(図表13) ユニバーサル・クレジットと求職者手当の比較

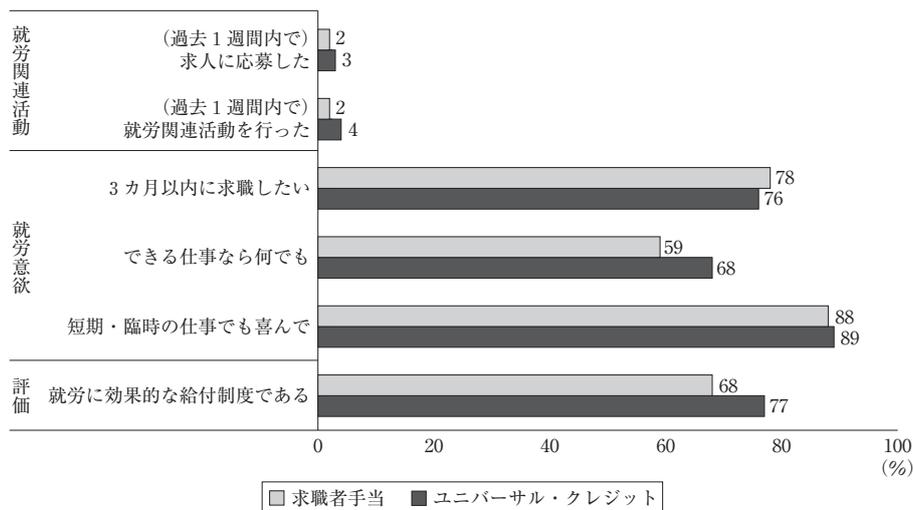


(資料) イギリス雇用年金省 “Universal Credit Expanded Gateway Singles Survey (2015年2月)”

(注1) 過去2年以内に求職者手当からユニバーサル・クレジットに移行した受給者 (478人) に対するアンケート。

(注2) 求職者手当では、短時間労働 (週16時間未満) の就労者は対象外であった。

(図表14) ユニバーサル・クレジット受給者と求職者手当受給者の就労意欲



(資料) イギリス雇用年金省 “Universal Credit Expanded Gateway Singles Survey (2015年2月)”

申請者の就労状況をみると、就労している者が21万人、求職中の者が30万人、就労計画が1万人、就労準備が1万人で、受給者誓約で就労が義務付けられていない者が3.5万人であった (注38)。申請者の増加に伴い、就労者も増加しているとはいえ、申請者に対する比率は、2016年以降、40%前後と伸び悩んでいる。

ユニバーサル・クレジットの下での就職状況に関するデータは公表されていない。これに代わり、その就労支援のなかで中心的な制度であるワーキングプログラムの状況を見ると、プログラム修了後の雇用継続率が上昇傾向にあり、プログラム修了者の3分の1が修了後も就労を継続していた。3分の1という数字は、わが国 (3分の2) に比べると低いものの、2013年度には5分の1に過ぎなかったことを勘案すれば、景気による影響を加味しても、改善傾向にあるとみることができる。

- (注25) 2017年中にイギリス全土で導入の見込み。
- (注26) イギリス雇用年金省 [2010]、"21st Century Welfare"、p.7
- (注27) 子供のいない25歳以上の労働者は、週30時間以上が勤労税額控除の適用条件となっていた。
- (注28) 1ポンド=146円（2017年9月4日TTSレート、円未満四捨五入）で換算。以下、ポンドの円換算は同レートを使用。
- (注29) "21st Century Welfare"、p.13
- (注30) その額は年間52億ポンド（約7,600億円）に上ったとされる（"21st Century Welfare"、p.8）。
- (注31) "21st Century Welfare"、p.8、p.9
- (注32) 社会保障の給付方法が選別主義から普遍主義に移行することを意味する。選別主義では給付に際して所得制限があるのに対して、普遍主義では所得の多寡に関係なく社会保障費が給付される。
- (注33) 児童を養育していない場合は週30時間以上。
- (注34) 世帯類型別の基本額と、子供や高齢者など扶養責任を有する家族の有無および住宅事情に応じた加算額の合計金額。
- (注35) 6,000ポンド（約876,000円）以上の資産は、250ポンド（約36,500円）につき月4.35ポンド（約635円）の所得があるとみなされる。
- (注36) Working Experience：16～24歳の失業者を対象に、2～8週間（最長12週間）にわたり週25～30時間、実際の職場で就労を体験させるプログラム。その間の給与の支払いはなく、対象者はユニバーサル・クレジットを受給する。
- (注37) イギリス雇用年金省 "Universal Credit Expanded Gateway Singles Survey (2015年3月)"
実施期間：2014年11月23～27日
対象：ユニバーサル・クレジット申請者900人、失業手当申請者900人
調査項目：経済的なインセンティブ、申請のしやすさ、就職の見通し等
- (注38) 就労義務がなくても就労している者や就労準備をしながら求職している者などが存在するため、申請者の合計人数と必ずしも一致しない。

5. 低所得者に対する就労インセンティブ強化に向けて

わが国でも、「福祉から就労へ」の掛け声のもと、生活保護の勤労控除や生活保護受給者を含めた生活困難者に対する就労支援策の拡充など、社会保障制度の整備が進められている。しかしながら、多くのワーキングプアがこうした制度の枠組みから外れているうえ、生活保護下とそれ以外では所得保障に格差が生じているために貧困の罅に陥る世帯が少なからず存在する。

これに対し、イギリスでは、従来の政策の経済的メリットが小さく、失業者や低所得者の就労を加速させることができなかつたとの反省から、より普遍的、かつ就労と給付の連携を強化したユニバーサル・クレジットが導入された。幅広い低所得者に対して所得保障を行うとともに、受給者誓約によって各自能力に応じた就労活動を設定することで、就労による自立を促進する態勢整備が図られている。

旧制度下のイギリスの状況は、低所得者対策、特に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ものがあつた。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が、現状のみならず、わが国が今後遭遇するであろう課題を先取りする形で生まれた制度であることを勘案すれば、ユニバーサル・クレジットの仕組みは、わが国にとって参考に資すると思われる。

以下では、わが国の低所得者対策とユニバーサル・クレジットの違いを整理したうえで、それを踏まえ、就労インセンティブの強化のポイントについて検討する。

(1) わが国制度とユニバーサル・クレジットの比較

これまで検討してきたことから、就労による増収が確実に手元に残ること、すなわち所得の保証と、社会保障給付と就労支援がリンクしていることの2点が、就労インセンティブを強化するための重要な

要素といえる。ここでは、これらについて、わが国の低所得者政策とイギリスのユニバーサル・クレジットの違いをみていく。

A. 所得の保証

わが国では、低所得者に対する所得保障として生活保護制度があるものの、そのメリットを享受できる低所得者は限定的である。なかでもワーキングプアの生活保護受給率は5～6%で、生活保護勤労控除の利用者は少なく、既述の通り、生活保護受給世帯か否かで、その可処分所得に大きな差が生じている。

そのうえ、生活保護から脱却すると、税・社会保険料負担が一気に増すため、就労収入が増収しているにもかかわらず可処分所得が減少するといった逆転現象が生じている。この差額を回復することは容易でないことから、再び生活保護を受給する世帯も少なくない。

これに対して、イギリスのユニバーサル・クレジットでは、金融資産が16,000ポンド（約234万円）以下といった要件はあるものの、18歳から年金支給開始年齢未満の失業者、低所得者といったように、より対象範囲が広く、普遍的な制度になっている。また、別々に存在していた複数の給付や控除を統合することで、それまで生じていた給付・控除間の格差が解消され、収入増が可処分所得に反映されている。

B. 社会保障給付と就労支援の連携

わが国では、所得保障は生存権であるとの考えから、給付の要件として、就労は義務化されていない。昨今、生活保護受給に際して、「就労可能な者は就労すること」が要件として強調されているものの、就労しなくても、生活保護受給額が減額される、あるいは停止されるといった罰則はない。したがって、生活の困窮度や就労能力に応じて様々な就労支援策が用意されているとはいえ、参加はあくまでも本人の意思による。また、前述の通り、多くのワーキングプアは、こうした就労支援策の枠組みの対象外となるため、所得が保証されないばかりか、転職や新たな知識・スキルを取得する機会も限定されている。

イギリスのユニバーサル・クレジットでは、受給者に対して、就労関連活動に関する誓約の締結を義務付け、誓約内容が履行されない場合、給付の取り消しや減額といった罰則が科される。もっとも、一律就労義務が課されるのではなく、就労能力、就労の可否、乳児や要介護者の有無といった家族環境に応じて受給者が分類され、それを踏まえて履行事項が規定される。すなわち、受給者に対して可能な範囲での就労関連活動が要求されているのである。

(2) 就労インセンティブ強化のポイントとは

イギリスのユニバーサル・クレジットの仕組みから、わが国の低所得者対策の課題に対する一つの解決策を見出すことができる。そこで、ユニバーサル・クレジットを参考に、就労インセンティブ強化のポイントを整理すると、下記の2点が挙げられる。

A. 受益と負担の公平性の確保

第1は、受益と負担の公平性の確保である。すなわち、最低限の所得が保障され、かつ就労収入の増加に伴い可処分所得も増えるよう、各種給付と個人の税・社会保険料負担のバランスをとった仕組みが必要である。現行制度では、生活保護から脱却すると、税・社会保険料の負担が一気に増すほか、生活保護の非対象の世帯は、低所得であっても、生活保護では免除される税・社会保険料を負担することから、生活保護受給者に比べ可処分所得が大幅に少ない（図表2、図表3、図表4、前出）。したがって、こうした所得格差を是正するため、各種手当・給付と税・社会保険料負担の仕組みを見直すことが必要となる。この場合、世帯の総収入ではなく、可処分所得が生活保護基準を下回らないように、制度設計することが重要である。

現行制度をベースに改善策を検討すると、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・社会保険料負担を免除あるいは一部減額することが考えられる。この場合、現在、ワーキングプアに位置付けられていない世帯（注39）（以下、ボーダーライン層と称す）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よう。このほか、生活保護勤労控除に関して、控除額に上限を設定することや、収入が一定額以上になると控除額の増額を減額させるなど、現行の控除額設定方法を見直すことも一案である。

生活保護受給者とそれ以外のワーキングプアとの格差を解消するためには、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。ただし、要件を緩和することで、対象世帯が急増し、政府の社会保障支出が増大するばかりでなく、不正受給や不就労といったモラルハザードの拡大を招来するおそれがある。

低所得者を広く捕捉するとともに、こうした事態を回避するには、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ことが必要である。それには、マイナンバーの利用が有効と思われる。マイナンバー制度は、行政の効率化や国民の利便性の向上を目的に、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ものの、普及や利活用が順調に進んでいるとはいえ、現状、関連業務が全てマイナンバーで紐づけられているわけではない。対象世帯の所得環境を的確に把握するには、マイナンバーによる一元管理が可能なシステムの整備を急ぐ必要がある。

B. 所得保障と就労支援との連携強化

第2は、生活保護や税・社会保険料負担の軽減といった所得保障の給付・適用に当たって、個人の就労関連活動を要件とすることが重要である。現行の生活保護制度では、最低限の生活を営むことは権利であり、就労と生活保護給付は全く連携していない。就労能力があると行政側が判断しても、就労するか否かは本人の意思が優先され、就労しなくてもペナルティは科されない。このため、前述の通り、生活保護の対象要件が緩和された場合、能力があるにもかかわらず就労しない、あるいはスキルがあっても収入アップを図らずに生活保護を受給し続けるといったケースが増加しかねない。したがって、こうしたモラルハザードを抑制するためにも、所得保障（権利）と就労（義務）を不可分とした仕組みが求

められる。

一つの解決策としては、就労関連活動を生活保護費受給の必須要件とすることが考えられる。具体的には、まず、就労関連活動が、受給者各自の能力や生活環境に応じて設定され、生活保護の受給要件として明示される。生活保護の管理運用部署は、毎月あるいは隔月など定期的に活動状況をチェックし、病気や親の介護といった正当な理由がない場合、保護費の減額、更に悪質な場合には、保護費の支給停止といった措置をとる。もっとも、こうした措置の前提として、スキルのほか介護・育児などの家庭環境を含め、各受給者の就労能力を的確に捉えることや、就労準備から就職・職場定着まで一貫した支援体制が整備されることが不可欠である。

まず、個人の就労能力判断に関しては、統一的な判定基準が必要である。現在、生活保護受給者に対しては所管する福祉事務所や自治体ごとに稼働能力判定会議等が開催されているものの、明確な基準はなく、自治体によってバラツキが生じている。例えば、就労能力を、「就労能力あり」、「一定の条件下で就労可能」、「就労能力なし（就労不可）」に分け、それぞれの判定項目を明示する。判定項目としては、学歴、職歴、取得資格等の知識・スキルの水準、運動機能や傷病・心身障害といった健康状態、要介護者や乳幼児の扶養義務の有無やひとり親世帯といった家族・家庭環境などが挙げられる。また、介護や育児の期間中であっても本人に就労能力があるケースや障害を抱えながら就労している者が少なくないことを勘案すると、介護・育児施設の利用、ユニバーサルデザインの職場環境、短時間労働やテレワークなどの適用など、どのような条件下で就労が可能になるかについて具体的に詰めることも求められよう。

就労支援に関しては、各自の経済的自立の青写真を提示し、その実現に向けて、カウンセリングから、就職のあっせん、職場定着支援までを、一貫して、かつ連続して行う必要がある。このためには、担当機関の一元化や担当職員の専任制の徹底などが有効と思われる。しかしながら、ハローワークに加え、自治体でも生活福祉、児童福祉、障害者福祉など複数にまたがる担当部署の整理統合には困難が予想されるうえ、短期間で就労支援員の養成することは容易でない。

こうしたことを勘案すると、一部の自治体で実施しているように、関連部署の担当者が参画し、対象者各自の就労計画に沿って、職場定着までを支援するチームを編成することや、共通認識を醸成するために支援機関や担当部署で情報ネットワークを構築することなどが考えられる。もっとも、現行制度の下では支援される低所得者は一部で、とりわけ、ワーキングプアは、時間の制約もあり、現行の就労支援策へのアクセスが限定的である。したがって、より多くの低所得者が就労支援を受けられるように、支援事業の門戸を開放することも必要である。現行の支援策を整理統合し、上記の就労能力判定に応じた支援スキームを構築するとともに、就労者向けに就業時間後に利用できる支援機関やハローワークの増加やインターネット・スマートフォンから必要に応じてアクセスできるシステムの導入が挙げられる。

上記で示した案は、現行制度をベースに対応を考察したものである。この案の場合、生活保護関連支出の増大のほか、税収や社会保険料収入の減少を伴う。

2012年（注40）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（注41）が追加的に必要となる（注42）。これ

は、現行の生活保護勤労控除の対象世帯（21万世帯）に対する生活保護費約1,612億円（注43）の14倍に当たる額である。ちなみに、厚生労働省によれば、2015年度の生活保護負担金実績額（医療扶助および介護扶助除く）は、国と地方自治体を合わせて1.8兆円であった（注44）。

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（注45）、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（注46）減少すると見積られる。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。

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、現行制度を抜本的に改革することが必要である。

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。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、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よう。

（注39）就労収入が、生活保護脱却直後から生活保護期間中の最大可処分所得を得られる金額に該当する層。例えば、前述のケース1であれば、月収が163,860～206,667円の世帯。

（注40）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を用いているため、2012年が最新となる。注2参照。

（注41）算出根拠は下記の通り。

2012年時点で生活保護を受給していないワーキングプア世帯に対する生活保護費（医療扶助除く） \approx 2.3兆円

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

最低生活費（年額）：被保護者調査（2015年）の高齢者世帯を除いた受給世帯の平均額（加重平均）=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平均年収（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） \times 12カ月=297,600円

（注42）なお、医療扶助の金額については、約2兆円が追加的に必要となると見積られる（世帯類型や就労状況別に公表されていないものの、厚生労働省の資料から、高齢者世帯以外では、医療扶助を除いた生活保護費の約9割に相当すると見込まれる）。

（注43）算出根拠は下記の通り。

2012年時点で生活保護勤労控除の対象となっている世帯に対する生活保護費（医療扶助除く） \approx 1,612億円

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

（注44）なお、2015年度の世帯類型別にみた生活保護世帯の構成割合（平均）は、高齢者世帯50%、傷病・障害者世帯27%、母子世帯6%、その他の世帯17%であった。

（注45）国税庁「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。

（注46）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）

保護脱却世帯と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。

6. おわりに

以上、わが国の低所得者に対する就労インセンティブ強化のポイントについて考察してきた。イギリスを参考にすれば、就労の有無や年収による制限がない、より普遍的な制度にする一方で、憲法問題を考慮しつつ、権利のみならず受給者の責任、すなわち就労の義務化についても、検討することが求められる。

もっとも、受給者に対して就労義務を課すだけでは、低所得者の就労意欲の向上は期待できない。地域によってバラツキがみられるハローワークと自治体の連携、日常生活費を賄うことが困難な最低賃金水準、家族介護や子供の養育を理由とする失業・未就労など、就労意欲を阻害する要因は多い。したがって、生活保護基準を踏まえた最低賃金の設定や生活状況に柔軟に対応した就労形態の導入など、就労支援態勢や就労環境も併せて整備することが不可欠である。

「福祉から就労へ」の動きに対しては、「給付額を抑制することが目的の弱者切り捨て」との批判がある。しかし、ボランティアを含め就労が低所得者の社会包摂を促進するといった研究結果が海外のみならず国内でも報告されている（注47）。「福祉から就労へ」は、財政面から捉えられがちであるものの、こうした研究結果を踏まえれば、能力に応じた就労は、むしろ低所得者自身の生活改善に繋がるといえる。

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の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。

（注47）藤原佳典・南潮編著「就労支援で高齢者の社会的孤立を防ぐ（2016年）」

<補論1. 生活保護制度の概要>

生活保護制度の概要は、下記の通りである。

(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（生活保護基準）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（図表15）。

（図表15）生活保護制度における扶助の概要

扶助の種類	該当費用	支給内容
生活扶助	日常生活に必要な費用 (食費・被服費・光熱費等)	居住地の等級、世帯人数、世帯人員の年齢によって算出。母子世帯等の特定世帯に対して、加算あり。
住宅扶助	アパート等の家賃	実費支給（居住地の等級に応じて上限あり）。
教育扶助	義務教育を受けるために必要な学用品費	定められた基準額を支給。
医療扶助	医療サービスの費用	医療機関に直接支払（本人負担なし）。
介護扶助	介護サービスの費用	介護事業者に直接支払（本人負担なし）。
出産扶助	出産費用	実費支給（上限あり）。
生業扶助	就労に必要な技能の修得等に係る費用	実費支給（上限あり）。
葬祭扶助	葬祭費用	実費支給（上限あり）。

（資料）厚生労働省HP

(3) 保護費算定方法

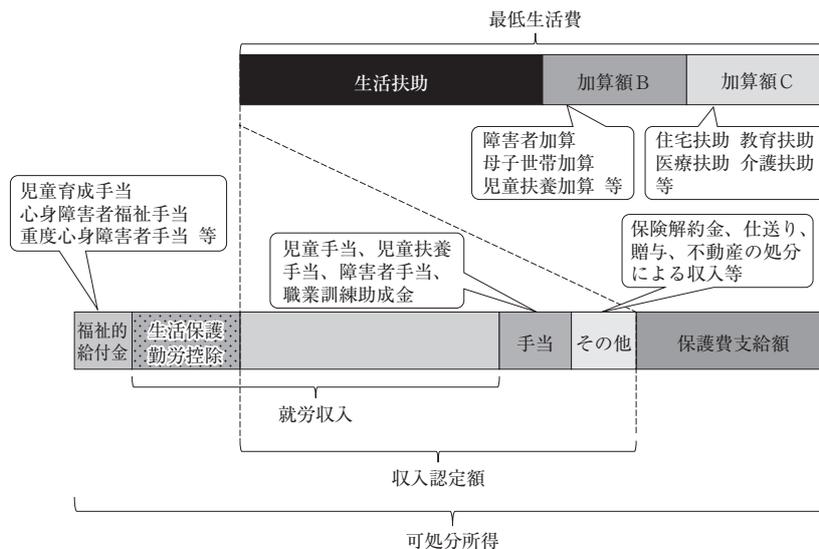
支給される保護費（月額）の算定方法は下記の通りである（図表16）。

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、注48） + 社会保障給付金（児童手当、失業手当、
 公的年金等） + 仕送り等 - 生活保護勤労控除額

（図表16）生活保護制度における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

(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、上下水道料金や公共交通料金が減免される地方自治体もある。

(5) 生活保護以外の各種手当

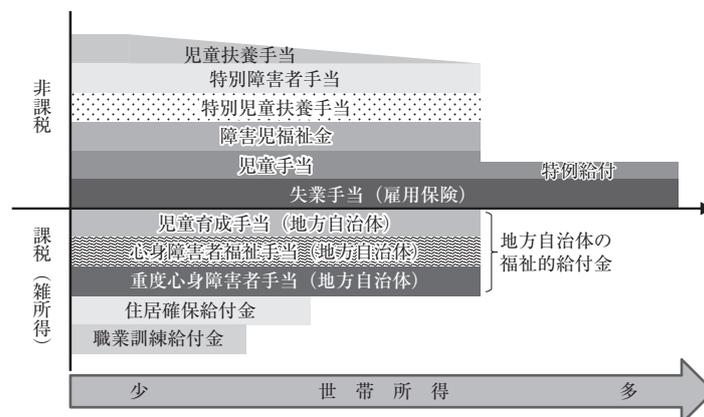
国の制度については、図表17の通りである。このほか、自治体によって児童育成手当や心身障害者福祉手当等の福祉的給付金がある。なお、税法上の取扱いが国の制度と自治体の制度で異なる（図表18）。

(図表17) 生活保護以外の各種手当（国の制度）

	児童手当（非課税）		児童扶養手当（非課税）	障害者手当（非課税）			住居確保給付金（雑所得扱）
	児童手当	特例給付		特別児童扶養手当	障害児福祉手当	特別障害者手当	
対象	中学校修了までの児童（保護者、施設設置者）	所得制限以上の世帯	18歳未満の児童がいるひとり親世帯	障害がある20歳未満の児童を家庭で養育する保護者	障害を有する20歳未満の児童	20歳以上で障害があり常時介護を必要とする在宅生活者	65歳未満で離職後2年以内ハローワークでの求職者
所得制限	960万円未満（夫婦と児童2人）	左記以上	あり（世帯収入・扶養親族の人数別に設定）				世帯収入 ≤ 基準額 + 家賃額
資産制限	/						世帯預貯金合計額 ≤ 基準額 × 6（東京都区部の場合：単身世帯50.4万円、2人世帯78万円）
月額	3歳未満 一律 1.5万円 3歳～小学生 第1、2子 1万円 第3子～ 1.5万円 中学生 一律 1万円	一律 5,000円	児童1人 42,290～9,980円 児童2人目 +9,990～5,000円 児童3人目以降 +5,000～3,000円	1級 51,450円 2級 34,270円	14,580円	26,810円	賃貸住宅の家賃（上限額は住宅扶助特別基準額） 貸主への代理納付
期間	対象児童が中学校修了まで		対象児童が18歳になるまで	対象児童が20歳になるまで			3カ月（求職中は9カ月まで延長）

(資料) 厚生労働省HPを基に日本総合研究所作成
(注) 給付額は2017年8月時点。

(図表18) 各手当と税法上の取扱い



(資料) 厚生労働省HPを基に日本総合研究所作成
(注) 手当・給付金ごとに対象世帯の所得上限額が設定されているが、本稿では簡便化した。

(注48) 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。

<補論2. 「福祉から就労へ」の流れ>

1990年代以降、欧米先進国では、社会保障給付を中心にした救貧的な政策から、労働市場に参画させ就労による経済的自立を支援する政策へ、いわゆる「福祉から就労へ」社会保障制度が大きく方向転換してきた。経済成長が鈍化するなか、ICT（情報通信技術）やグローバル化の進展による低所得者や失業者の増加が社会保障財政を悪化させたこと、社会保障給付の長期受給により社会的に孤立（社会的排除）する低所得者の存在が社会問題化されたことなどが、背景として指摘されている。

こうした社会保障制度改革のキーコンセプトが、ワークフェア（workfare、注49）である。ワークフェアは、当初、「社会保障給付の支給条件として、受給者に対し、就労関連活動（注50）を義務付ける」ことを意味したが、現行では、「社会保障給付の受給者に対して、様々な支援を通して就労や社会参加を促進させる」、すなわち「福祉と就労の連携」という意味合いの方が強い。

「福祉から就労へ」の政策を進めるに当たっては、政策に如何に就労インセンティブを持たせるか、言い換えれば、受給者の自発的な労働市場への参画を促進することが重要となる。そのためには、前提として、次の2点が必要となる。

第1は、所得保障である。就労し収入が増加すると、その水準に応じて社会保障給付が減額される一方、税・社会保険料負担が増す。この減額と負担のバランスが崩れると、収入そのものは増加しても、可処分所得は、その増収分が帳消し、あるいは減少する可能性が大きい。したがって、受給者の就労意欲を向上させるには、可処分所得が日常生活を営むための必要最低限の水準を確保することが必要となる。このため、欧米諸国では、勤労税額控除制度が導入されている。

第2は、就労支援である。社会保障給付の受給に就労関連活動を義務付けることで、受給者の就労率の向上のほか、社会保障給付の抑制も期待できる。しかしながら、受給者が自助努力でやみくもに就労活動を展開しても、自らの能力・環境に適応した就労、更には経済的に自立することは容易ではない。就労の義務化といった制裁的な施策のみでは、その効果は限定的といえる。経済的な自立に繋がるような就労機会を拡大するためには、受給者個々人の裁量にゆだねるのではなく、対象者の就労能力や生活環境に応じた就労支援策を提供することが必要である。この場合、単なる就職斡旋にとどまらず、受給者の就労能力の判断やカウンセリング、知識・スキルの向上のための教育・職業訓練の機会の提供、就労能力に応じた職業紹介等の支援を行うことである。

(注49) 就労（work）と福祉（welfare）を合わせた造語。1970年代のアメリカにおいて、要扶養児童家族扶助（AFDC：Aid to Families with Dependent Children）に就労義務を導入するに当たり、これを正当化するために用いられたのが最初とされる（山田久『ワーク・フェア』p.18～19）。

(注50) 就労のほか、職業訓練の受講や求職活動などが含まれる。

<補論3. ユニバーサル・クレジットの概要>

ユニバーサル・クレジットの概要は、下記の通りである。

(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（約234万円）以下（ただし、6,000ポンド（約876,000円）以上の資産は、250ポンド（約36,500円）につき月4.35ポンド（約635円）の所得があるとみなされる）

さらに、支給に当たっては、ジョブセンタープラスとの「受給者誓約（Claimant Commitment）」の締結が必須要件となっている。

(2) 受給者誓約（Claimant Commitment）

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。住所や家族状況に変更がある場合、変更内容をジョブセンタープラスに報告し、誓約内容を更新しなければならない。変更を報告しない場合、給付の取り消しや減額の罰則が科される。

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（図表19）、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。

(図表19) 受給者グループの概要

受給者グループ	概 要
就労関連要件が無い受給者	就労能力・就労関連活動能力が制限されている者（障害者、健康上就労不可） 介護者 1歳未満の子どもの保護責任者（里親含む） 年金支給開始年齢（注） 勤労学生 妊婦 等
就労面談のみが要件の受給者	1歳以上の子ども・若年者の保護責任者（里親含む）等
就労準備と面談が要件の受給者	就労能力が制限されている者 2歳以上の子どもの保護責任者 等
全ての就労関連要件が適用される受給者	上記のいずれの分類も該当しない者

(資料) イギリス国立公文書館 “Welfare Reform Act 2012”

(注) カップルのうち、どちらかが年金支給年齢に達していないケース。

(3) 給付額

給付額（月額）の算出方法は次の通り。

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

就労収入：評価期間における収入から月額換算

基準額（図表20）：基本額 + 加算額

就労手当（控除額、図表21）：扶養すべき子供や若年者がいる申請者や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）

<例>母子世帯（母親：27歳、子ども一人）

$$\begin{aligned} \text{基準額} &= \text{£}317.32 \text{ (基本額)} + \text{£}277.08 \text{ (児童加算)} + \text{£}646.35 \text{ (養育加算、上限額)} \\ &= \text{£}1,190.75 \text{ (約173,850円)} \end{aligned}$$

就労収入 = £ 1,000 (約146,000円)
 就労手当 = £ 397 (約57,650円)
 給付額 = £ 1,190.75 - (£ 1,000 - £ 397) × 0.63
 = **£ 810.86** (約118,386円)

なお、給付額には上限があり、他の社会保障給付との合計額が一定水準 (Benefit Cap) 以下に抑えられる (図表22)。

(図表20) 基準額 (2017年度)

		要件	給付月額
基本額	単身	25歳未満	£ 251.77
		25歳以上	£ 317.82
	カップル	2人とも25歳未満	£ 395.20
		どちらかが25歳以上	£ 498.89
加算額	児童加算 (注1)	第1子 2017年4月5日以前に誕生	£ 277.08
		2017年4月6日以降に誕生	£ 231.67
		第2子以降	1人につき £ 231.67
	養育加算		実費の85% (ただし、子ども一人の場合は £ 646.35、二人以上は £ 1,108.04が上限)
	障害児加算		£ 357.78 ~ £ 649.38
	障害・傷病者加算		£ 318.76
	介護加算		£ 151.89
	住宅給付 (賃料等に対する給付) (注2)		賃料相当額

(資料) イギリス雇用年金省HP
 (注1) 2017年4月6日以降の新規申請者については手当を2人までに制限。
 (注2) 2017年4月1日以降、18~21歳の新規申請者には原則として支給されず。

(図表21) 就労手当 (2017年度)

要件	月額
住宅給付あり	£ 192
住宅給付なし	£ 397

(資料) イギリス雇用年金省HP

(図表22) 給付上限額 (2017年度)

要件		年額 (週額)
ロンドン市内以外	カップル、ひとり親	£ 20,000 (£ 384.62)
	単身で子どもなし、子供と別居するひとり親	£ 13,400 (£ 257.69)
ロンドン市内	カップル、ひとり親	£ 23,000 (£ 442.31)
	単身で子どもなし、子供と別居するひとり親	£ 15,410 (£ 296.35)

(資料) イギリス雇用年金省HP

<補論4. イギリスの就労支援対策>

ワークプログラムおよびヘルプ・トゥ・ワークの概要は、下記の通りである。

(1) ワークプログラム

ジョブセンタープラスが民間事業者に委託して、対象者の就労支援を行う。具体的な支援内容は、委託された事業者任せられている。当該プログラムに参加した場合、それぞれの給付が取り消し、減額されるケースがある。

委託業者に対しては、継続雇用の実績に応じて委託費が支払われる。対象者の年齢や給付の種類によって、継続雇用の達成率 (継続雇用者 ÷ 支援対象者) の年間の最低水準が設定されており、同水準を達成できなかった事業者は、委託契約が打ち切られるケースがある。

当該プログラムの対象者は、求職者手当受給者、雇用・生活支援手当受給者、所得補助受給者（イングランドのみ）、障害者手当（イングランドのみ）、年金クレジット受給者、ユニバーサル・クレジット受給者。年齢、就労可能性の程度によって、プログラムへの参加時期、参加義務の有無が細かく設定されている。なお、ユニバーサル・クレジットの受給者は、2017年までは、制度移行グループとして取り扱われるか、ジョブセンタープラスから別途委託業者に紹介される。

(2) ヘルプ・トゥ・ワーク (Help to Work)

ワークプログラム終了後も就職できない者を対象とした制度で、次の三つのプログラムがある。どのプログラムが適用されるかは、ジョブセンタープラスの就労支援員 (Work Coach) が選択する。当該プログラムの参加を怠った場合、それぞれの給付が取り消しされる。

① 求職レビュー (Daily Work Search Reviews)

一般の求職プログラムが利用できるものの、就労意欲に欠ける者を対象に、毎日ジョブセンターに来所させ、就労関連活動に関してアドバイザーとの面接を行う。当該プログラムの施行期間は最長3カ月である。3カ月を経過しても就労できない者は、下記②の集中支援に移行する。

② 集中支援 (Mandatory Intervention Regime Intensive)

就労に複数の障害がある者を対象に、職業訓練や雇用体験のほか、面接に必要な交通費や被服費の提供を行う (注51)。

③ Community work placements

就労経験がない者を対象に、週30時間、最長6カ月間にわたり居住する地域コミュニティでの地域活動の参加と少なくとも週4時間の求職活動を行わせる。6カ月を経過しても就労できない者は、上記②の集中支援に移行する (注52)。

(注51) 厚生労働省「2016年海外情勢報告」によれば、2016年4月以降、6カ月を経過後も失業状態にある場合は、一般の求職プログラムに移行することとなっている。

(注52) 厚生労働省「2016年海外情勢報告」によれば、2016年4月以降、新規の受け入れは行われていない。

(2017. 9. 30)

参考文献・資料

- ・井上恒男 [2014]. 『英国所得保障政策の潮流』 ミネルヴァ書房
- ・埋橋孝文編著 [2007]. 『ワークフェア排除から包摂へ?』 法律文化社
- ・神吉知郁子 [2013]. 「最低賃金と社会保障の一体的改革における理論的課題」 RIETI Discussion Paper Series 13-J-028, 独立行政法人経済産業研究所
- ・厚生労働省 [2012]. 『平成24年度厚生労働白書』
- ・厚生労働省 [2016]. 『2016年海外情勢報告』
- ・久本貴志 [2014]. 『アメリカの就労支援と貧困』 日本経済評論社
- ・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
- ・山田久 [2007]. 『ワーク・フェア』東洋経済新報社
- ・イギリス雇用年金省 [2010]. “21st Century Welfare”
- ・イギリス雇用年金省 [2015]. “Universal Credit Expanded Gateway Singles Survey”

参照ホームページ

- ・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>)