

今後のセーフティネットの充実に向けて ～「給付付き税額控除」や「プッシュ型給付金」の導入で機能補完を～

目 次

- | | |
|--|---|
| <p>I. はじめに</p> <p>II. 日本のセーフティネットの経緯・現状・課題</p> | <p>III. 現行のセーフティネットを補完する新たな制度の可能性</p> <p>IV. おわりに</p> |
|--|---|

上席研究員 野田 彰彦

要 約

I. はじめに

個人や家計を困窮に陥らせないための諸制度、すなわちセーフティネットのあり方が問われている。コロナ禍では様々なセーフティネット拡充策が講じられ、その効果も相応に確認されるが、一方で従来のセーフティネットが潜在的に抱えてきた構造的な課題や脆弱さも残されている。そこで本稿では、セーフティネットに係る諸制度の概要や課題を整理するとともに、今後の改善策について検討する。

II. 日本のセーフティネットの経緯・現状・課題

雇用保険は、働く人すべてを包摂した制度には実質的になっておらず、その機能には限界もある。そこで、雇用保険を受給できない人を対象とした求職者支援制度に期待がかかるものの、利用低迷が続いており、今後の制度改善が望まれる。生活困窮者自立支援制度は、支援サービスの提供に地域差があったり、他制度との連携が不十分であったりするなど課題を抱える。生活保護は、医療扶助の増加と「入りにくく出にくい」点が大きな問題として指摘される。生活困窮者自立支援制度と生活保護については、支援の連続性を確保するために連携強化策が模索されているが、それにとどまらず、生活困窮者自立支援制度の「住居確保給付金」を抜本的に拡充するなど同制度の所得保障的な要素を強める必要がある。

III. 現行のセーフティネットを補完する新たな制度の可能性

今のセーフティネットは支援を受ける側からの相談や申し出を出発点とする「申請主義」に基づくため、本来必要な支援が必ずしも行き届かない面がある。そこで、申請を待たない「プッシュ型」の支援が模索されている。こうした観点から検討すると、現行制度の足らざる部分を補完する新しいセーフティネットとして、給付付き税額控除やプッシュ型給付金の有望さが浮上してくる。

IV. おわりに

新しいセーフティネットの提案としては、ベーシック・インカムやベーシック・サービスも挙げられるが、現行制度の大幅な見直しを伴うこれらの仕組みについて国民的合意が得られるかどうかが見通せない。今後のセーフティネットのあり方としては、現行制度の綻びを繕うとともに、給付付き税額控除やプッシュ型給付金によって機能を補う方向性が望ましいであろう。

I. はじめに

個人や家計を経済的な困窮・貧困に陥らせないための、あるいはそういう状況にある人を救うための様々な制度、すなわちセーフティネットのあり方が問われている。今回のコロナ禍は、人々の活動を抑制し、多くの人が働きたくても思うように働けない状況をもたらした。働く機会が減少すれば稼ぎは当然少なくなる。そのため日本では、例えば従業員を解雇せずに休業させる企業に対して休業手当の一部を支弁する雇用調整助成金を大幅に拡充したり、緊急的な生活費の貸し付け（緊急小口資金、総合支援資金）の要件を緩和したりするなど、様々なセーフティネット拡充策が講じられた。こうした対応の効果もあり、日本の失業率は他の先進国ほどには悪化せず、また「最後のセーフティネット」である生活保護の受給者も大幅に増えることなく、今日に至っている。しかし一方で、これまでのセーフティネットが潜在的に抱えていた構造的な課題や脆弱さがコロナ禍で露わになった側面もあり、そうした問題意識から、アフターコロナに向けたセーフティネットのあり方が政府などで議論されている。

そこで本稿では、第1のセーフティネットである雇用保険、第2のセーフティネットである求職者支援制度と生活困窮者自立支援制度、そして第3の（最後の）セーフティネットである生活保護を取り上げて、それぞれの制度の概要やコロナ禍でとられた対応、さらに今後の制度改善が求められる領域や政府内での検討状況などについて解説する。その上で、今のセーフティネットの弱い部分を補うような新しい制度の必要性・可能性についても考察を加えることとする。

あらかじめ結論を先取りすると、日本のセーフティネットでとくに強化が求められるのは、制度としての歴史が浅い第2のセーフティネットと考えられる。求職者支援制度は、雇用保険の受給資格を持たない人を対象とした制度として2011年度に創設されたが、利用の低迷が続いている。また2015年度には、困窮者が生活保護に陥らないことを目的に相談支援などを提供する生活困窮者自立支援制度ができたが、事業の実施主体である自治体によってサービス提供状況に大きな差があったり、他制度との連携が不十分であったりするなど、課題も多く指摘されている。こういった既存制度にかかわる諸問題への対応は急務である。

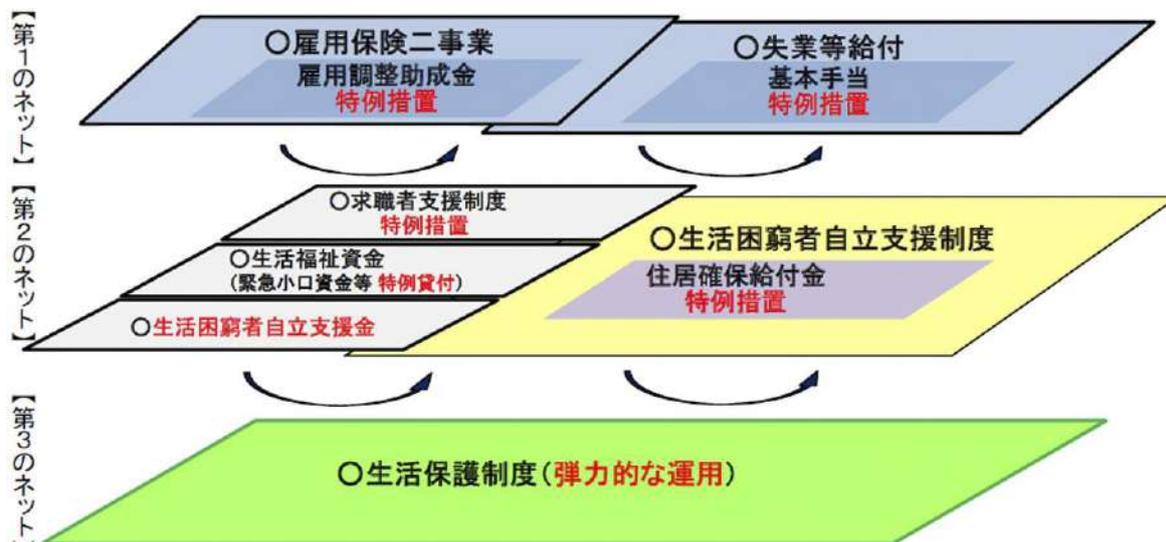
加えて、現行のセーフティネットを補完するために、個人所得税に一定の税額控除を設けた上でその控除を使いきれない低所得者には給付を行う「給付付き税額控除」、あるいは低所得者等にターゲットを絞り込んだ「プッシュ型給付金」の導入を提案したい。こうした制度は当然ながら一定の財源を要するものの、例えば全国民に月7~10万円を支給するベーシック・インカムのような年間100兆円規模もの財源が必要なアイデアに比べれば、実現可能性は高いと考えられる。

II. 日本のセーフティネットの経緯・現状・課題

わが国には、重層的なセーフティネットの仕組みが存在する《図表1》。伝統的なセーフティネットが、「雇用保険」と「生活保護」であり、それぞれ「第1のセーフティネット」「第3の（最後の）セーフティネット」として位置付けられる。そして、両制度の対象から外れる人を支援するために整備された比較的新しい仕組みとして、雇用保険の未加入者を対象とする「求職者支援制度」や、生活保護に至る前の段階の困窮者を支援する「生活困窮者自立支援制度」が存在しており、ともに「第2のセーフティネット」と呼ばれる。以下、これらの制度それぞれについて概説した上で、コロナ禍で講じられた特例的

な制度拡充策やその効果、制度が抱える課題を整理する。そして、主に厚生労働省で進められている各制度の見直しに関わる議論を紹介しつつ、重点的に見直すべき課題と改善の方向性について考察する。

《図表 1》日本のセーフティネットの構造



(注) 赤字は、コロナ対策として特例的な措置が講じられていることを示している。

(出典) 財政制度等審議会 財政制度分科会 事務局資料 (2021年11月8日)

1. 第1のセーフティネット～雇用保険

(1) 雇用保険の仕組みとコロナ禍での対応

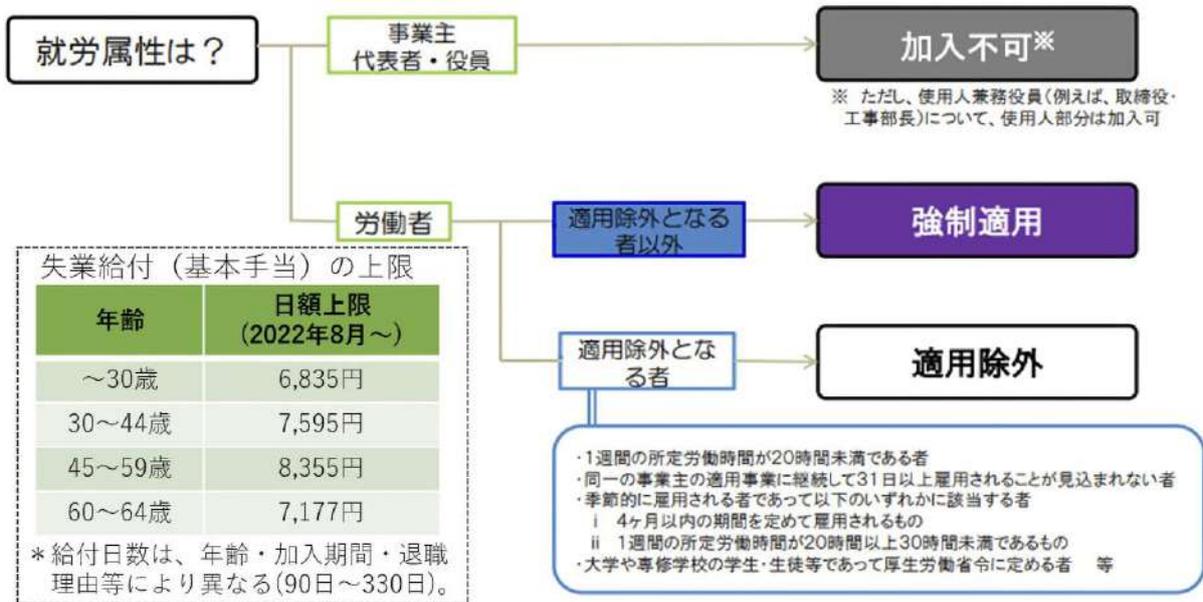
雇用保険とは、雇用されている人（雇用者）が失業した際に、従前の所得の一定割合が保障される制度である。雇用形態の正規・非正規にかかわらず、週の所定労働時間が20時間以上の場合等には原則として雇用保険への加入義務があり、保険料は労使共同で負担する《図表2》。

失業者は、一定の条件¹を満たせば雇用保険から失業給付の基本手当（離職前賃金の50～80%で金額上限あり）を一定期間受給できる。ハローワークで求職活動している雇用保険受給者は、公共職業訓練を無料で受講することもできる。

雇用保険の枠組みでは、基本手当以外にも、育児休業や介護休業を取得する人に支給される「育児休業給付金」「介護休業給付金」など様々な給付・手当がある。さらに、従業員に休業手当を支払った事業者が休業手当の一部を助成する「雇用調整助成金」（雇調金）の仕組みも存在する。

¹ 基本手当を受給するには以下2つの要件を満たす必要がある。①ハローワークで求職の申し込みを行い、働く意思と能力はあるが就職できない「失業している状態」にあること。②退職した日以前の2年間に、雇用保険の被保険者期間が通算で12カ月以上あること。ただし、いわゆる会社都合退職などの場合は、退職した日以前の1年間の雇用保険の被保険者期間が通算で6カ月以上あること。

《図表 2》雇用保険の適用範囲等



(出典) 国土交通省資料に加筆

コロナ禍では、緊急事態宣言の発令等によって従業員を休業させざるを得なくなった企業が大幅に増加した。そのため、雇用対策の中心に雇調金が位置づけられ、①給付要件の大幅な緩和（上限額や助成率の引き上げ等）、②雇用保険未加入者を休業させる事業者に対して雇調金と同水準の給付を行う「緊急雇用安定助成金」の創設、③勤め先企業に手元資金の余裕がないなど何らかの理由で休業手当が支払われない人に直接給付する「休業支援金・給付金」の創設、といった特例的な対応がとられた。

これらの特例措置は、従業員を解雇するのではなく一時的な休業にとどめる対応を促す雇用維持策であり、実際にコロナ禍で日本の失業率は大幅に悪化せず、一定の効果を挙げたと評価されている。しかし一方で、雇調金の利用急増等による影響で、雇用保険の財政悪化が深刻化した。そのため、2022年3月に成立した改正雇用保険法に基づいて雇用保険料率が引き上げられている²。

（2）雇用保険の課題

厚生労働省では現在、「雇用保険制度研究会」の場で、上記法改正のプロセスにおいて指摘された雇用保険制度をめぐる様々な課題について議論が行われている。大きな論点の一つが、非正規雇用者に対する支援のあり方である。わが国では、失業者のうち失業給付を受給している人が20%台程度と低水準にとどまっており、その要因の一つとして非正規雇用者の増加が挙げられる³。非正規雇用者の中には、週の労働時間が20時間に満たなかったり雇用期間が短かったりする人が正規雇用者に比べて多いと考え

² 2021年度の雇用保険料率は、失業手当などの「失業等給付」が0.2%（労使折半）、「育児休業給付」が0.4%（労使折半）、雇用調整助成金などの「雇用保険2事業」が0.3%（企業負担のみ）であった。今回の法改正により、2022年4月から雇用保険2事業の料率を0.35%に、10月から失業等給付の料率を0.6%に引き上げる。これらを合計した保険料率でみると、2021年度の0.9%から、2022年4月に0.95%へ、10月には1.35%へ上がることとなる。なお、雇調金の特例措置については、必要以上に継続することで、労働力を固定し、人手不足の分野や成長分野等への労働移動を阻害する等の懸念が指摘されたため、2022年10月からは給付上限額の元々の水準への段階的引き下げ等が実施されている。

³ 失業給付の受給率が低下しているその他の要因としては、失業保険の受給期間終了後も求職活動している長期失業者の増加、失業期間が短い失業保険の受給資格を得られなかった人の存在、などが指摘される。

られる。また、①労働時間が変動するという理由で雇用保険に加入できていないシフト制労働者の存在、②事業者側の認識不足によるパート・アルバイトの加入漏れ、③週 20 時間未満の仕事を複数掛け持ちしている人は合計労働時間が 20 時間以上でも雇用保険の対象にならない⁴、といったような実態も指摘される。そのため、週 20 時間以上という雇用保険の加入要件を引き下げるべきとの提案もみられる。しかし、この議論は、「主たる生計維持者」を対象としている雇用保険制度の前提⁵そのものを見直すことにつながるため、慎重さも求められている。

また、雇用保険は企業等に雇われている雇用者のみを対象としており、雇用関係を持たずに独立して仕事を請け負うフリーランス⁶は対象から外されている。そのため、フリーランスは仕事が大きく減っても失業給付による所得保障を得られない。近年増加するフリーランスに対する所得保障のあり方は、日本のセーフティネットをめぐる大きな論点の一つとなりつつある。

ただ、ひと口にフリーランスと言っても、高い独立性を保って幅広い取引先とビジネスを行う人もいれば、特定企業への従属性が高く勤務実態が雇用者に近いような人も存在しており、実態は多様である。そのため、フリーランスに対する一律的な保護は適切ではないとされているが、少なくとも特定企業への従属性が高い人については、雇用者に準じた保護を検討すべきと考えられている。厚生労働省では、2017 年から 2019 年にかけて省内に検討会を設けてこうした論点について検討が進められた。しかしながら、保護の前提となっている労働基準法上の「労働者性⁷」を短期的に見直すのは困難であるとして結論は先送りされ、その後は深まった議論がなされないまま今日に至っている。

以上のように、現在の雇用保険は働く人すべてを包摂した制度には実質的になっておらず、そのセーフティネット機能には限界もある。そのため、雇用保険から漏れる人を対象とした別の仕組みを設けるなどして機能を補うことが求められる。実はこうした制度はすでに存在している。次に述べる「第 2 のセーフティネット」の一つである「求職者支援制度」だ。

2. 第 2 のセーフティネット～求職者支援制度

(1) 求職者支援制度の仕組みとコロナ禍での対応

求職者支援制度は、失業給付の受給資格がない人（働いていても収入が低ければ利用可能）を対象として、職業訓練を受けることを条件に訓練期間中の生活資金（月 10 万円）を支援する仕組みで、2011 年に創設された《図表 3》。この生活資金を受給するには、本人収入 8 万円以下、世帯金融資産 300 万円以下等の要件を満たす必要がある。

コロナ禍では、求職者支援の利用を容易にするために特例措置が講じられた。具体的には、収入要件

⁴ 例外的に、週 20 時間未満の仕事を 2 つ掛け持ちしている 65 歳以上の人を対象に、合計労働時間が 20 時間以上であれば雇用保険を適用する「雇用保険マルチジョブホルダー制度」が 2022 年 1 月から実施されている。

⁵ 雇用保険は、自ら得た賃金で生計を立てている労働者が失業した際の生活の安定等を図る制度であるため、保護対象を一定の者に限定している。また、保険とは一般的に、同種類の偶発事故による危険に晒されている人々が危険の分散を図るために集団を構成するものであるが、雇用保険制度では、その危険にさらされている人々の範囲として、フルタイム労働（週の法定労働時間 40 時間）の半分にあたる 20 時間を区切りとしている（厚生労働省・雇用保険制度研究会（2022 年 5 月 30 日）資料による）。

⁶ フリーランスの人数については、様々な調査が存在するが、例えば 2020 年に内閣官房が関係省庁と連携して行った調査では 462 万人と試算されている（内閣官房日本経済再生総合事務局「フリーランス実態調査結果」（2020 年 5 月）による）。

⁷ 労働基準法は、「労働者性」が認められる労働者に対して適用される。その労働者性は、①労働が他人の指揮監督下で行われているか（指揮監督下の労働）、②その労働の対価として報酬が支払われているか（報酬の労務対償性）、を中核とするいくつかの判断基準によって総合的に判断される。

が緩和されたほか、教育訓練に関わる対象や要件も拡大・緩和された《図表 4》。こうした特例措置の効果もあり、2021 年度には求職者支援訓練の受講者数や給付金（職業訓練受講手当等）の受給者数は 2.8 万人と前年度から増加した。しかし、制度創設から数年間の水準（5～9 万人レベル）と比べると、近年の利用状況は芳しくない。

《図表 3》 失業者に用意されている公的な訓練支援

	公共職業訓練	求職者支援訓練
制度創設年	1998年（2014年に大幅拡充）	2011年
対象者	主に失業給付の受給者	主に失業給付を受給できない人
実施機関	民間教育訓練機関 ポリテクセンター（国） 職業能力開発校（都道府県）	民間教育訓練機関等
主な訓練分野	介護、IT、事務、ものづくり等	介護、IT、事務、パソコンスキル等
受講費用	テキスト代等を除き無料 無料（テキスト代などは必要）	テキスト代等を除き無料 無料（テキスト代などは必要）
受けられる給付金	・失業給付 ・通所手当、寄宿手当	・職業訓練受講手当（月10万円） ・通所手当、寄宿手当
訓練期間	3カ月～2年	2～6カ月

生活資金を支援（本人収入8万円以下、世帯金融資産300万円以下等の要件あり）

（出典）各種資料より作成

《図表 4》 求職者支援制度の特例措置（2022 年度末まで）と利用実績

給付金の本人収入要件	月8万円以下 → シフト制で働く方などは月12万円以下 ※ シフト制で働く方などが働きながら訓練を受講しやすくする
給付金の世帯収入要件	月25万円以下 → 月40万円以下 ※ 配偶者や親と同居している非正規雇用労働者の方などが、給付金を受給しながら訓練を受講しやすくする
給付金の出席要件	病気などの証明できるやむを得ない理由の欠席を訓練実施日の2割まで認める → 理由によらず欠席を訓練実施日の2割まで認める ※ 子供のぐずりなどの証明できない理由で訓練を欠席せざるを得ない育児中の女性などが、訓練を受講しやすくする ※ 病気や仕事などのやむを得ない理由の欠席は給付金を減額せずに支給し、それ以外の欠席は給付金を日割りで減額
訓練対象者	再就職や転職を目指す者 → 転職せずに働きながらスキルアップを目指す者を加える ※ 働きながら訓練を受講して正社員転換などを目指す非正規雇用労働者の方などの訓練受講を推進する
訓練基準	訓練期間：2か月から6か月 → 2週間から6か月 訓練時間：月100時間以上 → 月60時間以上 ※ 働きながら受講しやすく短い期間、時間の訓練コースを設定する。併せてオンライン訓練の設定を促進する

	23年度	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度	29年度	30年度	元年度	2年度	3年度
求職者支援訓練受講者数	50,758人	98,541人	74,933人	55,002人	40,587人	32,306人	26,822人	23,384人	21,020人	23,734人	28,260人
職業訓練受講給付金受給者数	23,429人	58,439人	39,840人	28,525人	20,626人	15,508人	12,506人	10,193人	8,751人	10,406人	13,371人

（注）給付金の本人収入要件と訓練基準の特例措置は 2021 年 2 月 25 日より適用。

その他の特例措置は 2021 年 12 月 21 日より適用。

（出典）厚生労働省 雇用保険制度研究会資料（2022 年 7 月 25 日）

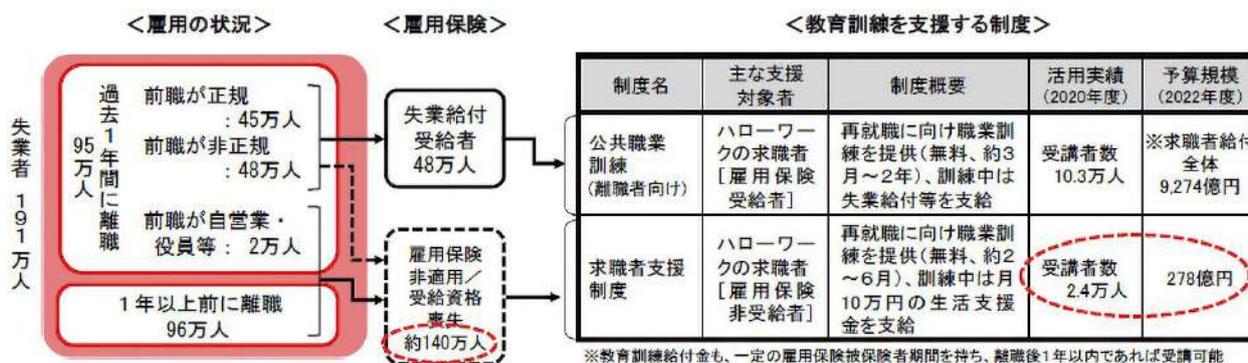
(2) 求職者支援制度の課題

求職者支援制度の利用低迷は、2022年10月の経済財政諮問会議でも取り上げられた。失業給付を受給できない人が約140万人存在するのに対し、求職者支援訓練の受講者は2020年度で2.4万人にとどまる。失業給付の受給者数48万人のうち公共職業訓練を受講している人が10.3万人いるのに比べると、利用状況は大幅に見劣りする《図表5》。そのため、求職者支援について、「雇用保険を受給できない失業者の受け皿として拡充が必要」と問題提起された。

厚生労働省に設けられている雇用保険制度研究会では現在、求職者支援制度の利用が停滞している要因について分析・考察が進められている。同省が行った聞き取り調査やアンケート調査によると、「仕事や育児等により通所することが困難」「訓練よりも就職活動を優先したい」「受講したい分野の訓練がない」「月10万円の給付金の対象外であるため(=収入・資産要件を満たさない)」が主な理由となっている⁸。また、そもそも制度の認知度が低いともいわれている。より詳細な分析が必要ではあるものの、こうした現状認識を踏まえるならば、求職者支援制度の見直しにあたっては、①コロナ対策として設けられた特例措置の恒久化、②求職者や企業のニーズに合致した講座(IT分野等)やオンライン講座の充実、③制度のPRのさらなる強化、などを有力な改善策として検討する方向性が考えられよう。

なお、学术界からの指摘として、酒井(2020,2021)⁹は、第1のセーフティネットである雇用保険でカバーしきれない領域を埋め合わせる求職者支援制度に大きな期待を寄せている。その一方で、職業訓練の受講を給付の条件としている今の仕組みを、より幅広い就労支援¹⁰とセットで給付を行う仕組みに改めてもよいのではないかと問題提起している。こうした抜本的な制度見直しも検討の余地があろう。

《図表5》利用が低迷する求職者支援制度



(出典) 経済財政諮問会議(2022年10月5日)における資料「成長と分配の好循環」の起点となる人への重点投資 参考資料

⁸ 厚生労働省の労働政策審議会 職業安定分科会 雇用保険部会「求職者支援制度関係参考資料」(2021年11月10日)、同省の雇用保険制度研究会「求職者支援制度、教育訓練給付、休業支援金・給付金について」(2022年7月25日)、「求職者支援制度の特例措置の活用状況について」(2022年10月26日)による。

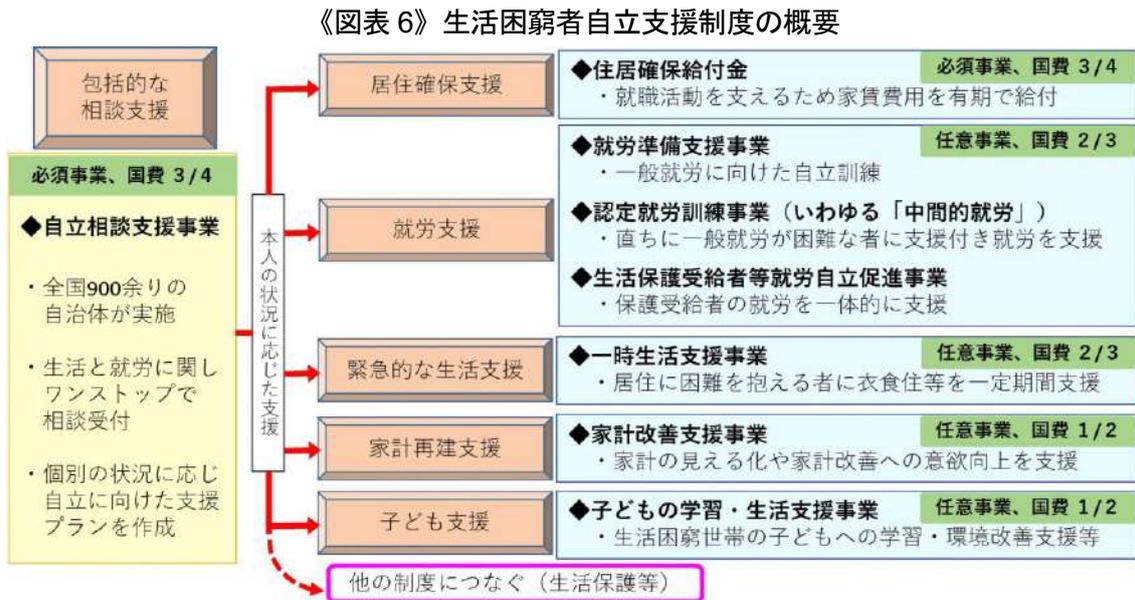
⁹ 酒井正「日本のセーフティネット格差」(慶応義塾大学出版会、2020年2月)、「雇用のセーフティネットのあり方について(政府の「選択する未来2.0」会議での講演資料)」(2021年3月)。

¹⁰ 例えば、民間が提供するキャリアカウンセリングや職業マッチング診断等が考えられる。

3. 第2のセーフティネット～生活困窮者自立支援制度

(1) 生活困窮者自立支援制度の仕組みとコロナ禍での対応

生活困窮者自立支援制度（以下、「困窮者支援制度」）は、2015年度から始まった比較的新しい制度である。生活困窮者が生活保護に陥る前の段階で、家計改善、就労、子どもの学習等に関する支援を行い、自立を促すことを目的としている《図表6》。生活保護と違って経済的な支援を直接行うものではないが、例外として、家賃を支弁する「住居確保給付金」という仕組みがこの制度に組み込まれている。



(出典) 厚生労働省資料を基に作成

コロナ禍では、生活困窮者を支援する現場（自治体の相談窓口、サポートセンター、社会福祉協議会など）の業務運営に様々な変化が起きた。第1に、2020年度の新規相談件数が例年の3倍強に増加する¹¹とともに、個人事業主やフリーランス、外国人といった従来は少なかった属性の相談者が増加した。

第2に、休業者や失業者に一時的な生活資金を貸し付ける緊急小口資金や総合支援資金（以下、「緊急小口資金等」）の特例措置¹²がとられ、その申請の急増により窓口業務がひっ迫した。そのため、従前

¹¹ 生活困窮者自立支援制度における新規相談受付件数をみると、2015～19年度は年間20万件前半で安定的に推移していたが、コロナ禍に見舞われた2020年度には786,163件と著増した。2021年度は536,414件と前年度から減少した。（厚生労働省の社会保障審議会 生活困窮者自立支援及び生活保護部会（2022年6月3日）における資料「生活困窮者自立支援制度の現状について」による。）

¹² 緊急小口資金は、一時的な資金が必要な低所得世帯に対し、上限10万円を無利子で貸し付けるもの（据置期間2カ月、償還期限12カ月）であるが、今般のコロナ禍において、休業等で収入が減少した世帯に対し、上限20万円を無利子で貸し付ける（据置期間1年、償還期限2年）特例措置が講じられた。一方、総合支援資金は、収入減や失業等で生計の維持が困難な低所得世帯に対し、月20万円を3カ月間、無利子（保証人あり）もしくは年利1.5%（保証人なし）で貸し付けるもの（据置期間6カ月、償還期限10年）であり、コロナに際した特例として、収入減や失業等で生計の維持が困難な世帯に対し、月20万円を最長で9カ月間、無利子で貸し付ける（据置期間1年、償還期限10年）措置が取られた。このように、コロナ対策として最大200万円の無利子貸付が実施されたこととなる（緊急小口資金で20万円、総合支援資金で20万円×9カ月＝180万円、申請受付は2020年3月～2022年9月）。また、住民税非課税世帯の場合は償還が免除される特例も設けられている。なお、緊急小口資金等を借り終わった後も生活困窮状態が続いている世帯等に対し、生活資金を3カ月間支給する「新型コロナウイルス感染症生活困窮者自立支援金」が2021年央に導入されている（単身世帯で月6万円、2人世帯で月8万円、3人以上世帯で月10万円、給付期間の3カ月間延長も可能、申請期間は2021年7月～2022年12月）。

あれば緊急小口資金等を借り入れた人に対して行われた就労支援や家計改善支援などの「伴走支援」が困難になったとされる。このことは、「生活困窮者の自立を促す」という困窮者支援制度の理念を揺るがすものとして、厚生労働省の審議会では危機感を持って受け止められている。

第3に、家賃の一部を支援する住居確保給付金についても特例措置がとられ、利用が急増した¹³。同給付金の支給は、コロナ前の2015～19年度には4,000～7,000件で推移していたが、2020年度には約135,000件と大幅に増加し（2021年度は約46,000件）、生活困窮者の生活の下支えとして大きな役割を果たしたとされている¹⁴。

（2）生活困窮者自立支援制度の課題

上記のようなコロナ禍での変化に加えて、困窮者支援制度については従前から指摘されてきた課題もある。具体的にはまず、住民が住む地域によって受けられるサービスに差がある。人的資源等に制約がある自治体に配慮して、同制度の多くの事業は実施を強制されない任意事業となっている¹⁵。そのため、実施する自治体の割合は、就労準備支援事業で69%、家計改善支援事業で71%、一時生活支援事業で37%、子どもの学習・生活支援事業で65%にとどまっている（いずれも2021年度）¹⁶。

また、他の制度や組織との連携を強化する必要性も指摘される。相談窓口を訪れる人のニーズや生活状況は多様であり、困窮者支援制度の枠組みだけでは適切な受け皿となりにくいケースもある。例えば、生活保護に円滑につながることが望まれる人もいるであろうし、あるいは子どもへの支援では教育機関やフードバンクなどとの連携が求められる。こうしたなか、2018年度からは関係機関の間で情報を共有し、連携を深めるための「支援会議」を設けることが推奨されたが、2020年度で設置済み・設置予定ありとする自治体は約4割にとどまっている¹⁷。

厚生労働省の検討会等¹⁸は、2021年秋から困窮者支援のあり方について議論を重ね、ここまで述べてきた論点も含む「生活困窮者自立支援制度のあり方等に関する論点整理」を2022年4月にとりまとめた。そして、6月からは社会保障審議会の「生活困窮者自立支援及び生活保護部会」に場を移し、困窮者支援制度と生活保護の両制度を一体的に見直すための議論が進められている。現時点での方向性としては、①両制度ともに各種支援策を実施する自治体を増やす、②対象者への支援が制度間で切り替わる際に支援が途切れがちな問題を改善するため、両制度間の切れ目のない支援を図る、③行政機関や社会福祉法人、NPO法人など関係機関間での調整や計画的な支援を行うための制度的枠組み（支援機関等）を強化する、④居住支援や子育て世代への支援などを中心にセーフティネットを強化する、⑤生活再建・

¹³ 本来の住居確保給付金は、離職者等を対象とし、支給期間は原則3カ月（求職活動を誠実にしている場合は最長9カ月まで延長可）という制度である。コロナ禍での対応として、まず2020年4月には、休業等に伴う収入減少により住居を失うおそれのある人を対象者に加え、かつ当該対象者については上記の求職要件を満たさなくても最長9カ月の受給を可能とした。また、2021年1月には、求職要件を満たすことを条件として支給期間が最長12カ月まで延長された。

¹⁴ 厚生労働省の社会保障審議会 生活困窮者自立支援及び生活保護部会（2022年6月3日）における資料「生活困窮者自立支援制度の現状について」による。

¹⁵ 図表6に示すように、困窮者支援制度のなかで実施が義務付けられている必須事業は自立相談支援事業と住居確保給付金の2つのみであり、その他の事業は任意事業とされている。

¹⁶ 前掲注14。

¹⁷ 前掲注14。

¹⁸ 厚生労働省の「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」と、その傘下に設けられたワーキンググループ（このワーキンググループで「生活困窮者自立支援制度における各事業の在り方検討班」及び「生活困窮者自立支援制度における横断的課題検討班」を開催）。

自立に向けた伴走型支援に軸足を移す、などが掲げられている¹⁹。両制度を改正する法案は2023年度以降に国会提出される見通しである。

4. 第3の（最後の）セーフティネット～生活保護

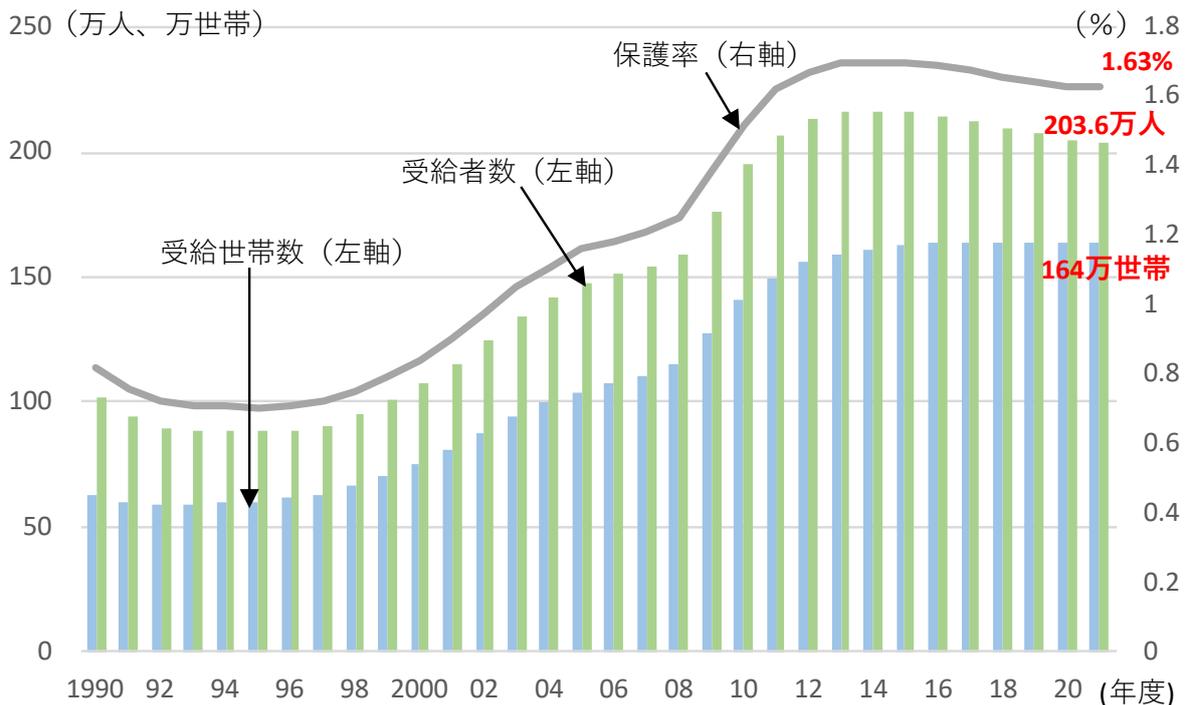
（1）生活保護の仕組みとコロナ禍での対応

生活保護は、憲法第25条の「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」という生存権の理念に基づいて生計維持を保障する制度で、「最後のセーフティネット」とも言われる。

保護を受けようとする人の収入が、厚生労働大臣の定める基準によって計算された最低生活費を下回る場合、その不足分について各種の「扶助」が支給される。扶助は生活扶助とその他の扶助（教育・住宅・医療・介護・出産・生業・葬祭）に分かれており、保護を受ける人の世帯構成や収入などに応じて額が決まる。

生活保護の受給者数は、1990年代後半から増加傾向となり、リーマンショックが起きた2008年度以降は増加ペースに拍車がかかったが、2015年度をピークに減少に転じた《図表7》。そして、コロナ禍に見舞われた直近でも受給者数は大きく増えることなく推移している。

《図表7》生活保護の受給世帯数・受給者数・保護率の推移



(注) 受給世帯数と受給者数は1カ月平均の値。保護率=受給者数/総人口。

(出典) 厚生労働省「被保護者調査」等より作成

¹⁹ 厚生労働省の社会保障審議会 生活困窮者自立支援及び生活保護部会（2022年9月13日）における資料「生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度の見直しに向けた考え方について」、および同部会が2022年12月20日にとりまとめた「生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度の見直しに関するこれまでの議論の整理（中間まとめ）」による。なお、中間まとめでは、伴走型支援の強化策として、就労準備支援事業と家計改善支援事業を必須事業化する方向性が示された。

政府はコロナ対応として、「生活保護は国民の権利」であることを強調する広報を行ったり、生活保護を申請・受給をしやすいように運用の弾力化や実務指針の見直しを講じたりした²⁰。それにもかかわらず受給者が増えなかった要因については、詳細な分析・研究が待たれるところであるが、例えば、①前述したような他のセーフティネットで採られた様々な特例措置が奏功して、生活保護の受給増が食い止められた可能性、②コロナ禍で離職や休業を初めて経験した人などは、生活保護の受給に対する躊躇や羞恥心(いわゆる「スティグマ」)が強く、保護の要件を満たしていても申請しないケースが多い可能性、などが考えられる。

(2) 生活保護の課題

このように生活保護の受給者は足元で大きく増加しているわけではないものの、コロナ以前から生活保護には構造的な問題点が指摘されてきた。以下では、とくに大きな問題点とされる「医療扶助の増加」と「入りにくく出にくい制度」の2点について見ていきたい。

①医療扶助の増加

生活保護の受給状況を世帯類型別にみると、高齢化の影響を受けて「高齢者世帯」が長期的に増えており《図表8》、その影響で生活保護にかかる費用は近年、3兆円台後半で高止まりしている《図表9》。この生活保護費のなかで最も金額がかさむのは、生活扶助ではなく医療扶助である。医療扶助は保護費全体の半分にあたり、とくに65歳以上の高齢者にかかる医療扶助は全体の3分の1を占める《図表10》。今後も高齢化が進むため、医療扶助の増加は続くと思われる。

医療扶助をいかに抑制するかは、生活保護をめぐる大きな課題である。被保護者は無償で医療サービスを受けられるため、コスト意識が希薄化し、頻繁に診療を受ける頻回受診や入院の長期化に陥りやすいとされる。これまでも、被保護者に対する健康管理支援に力を入れたり、後発医薬品(ジェネリック)の利用率の引き上げに努めたりするなどの対策が講じられてきたが、今後もさらなる取組が求められる。

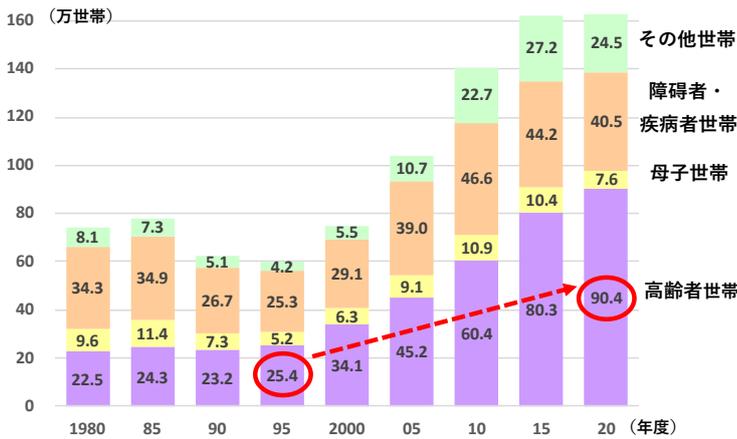
医療扶助を抑制するための新たな対策の一つとして、被保護者の国民健康保険(国保)への加入を求めるべきとの指摘がみられる²¹。これにより、国保を運営する都道府県を通じたガバナンスが及び、頻回受診や長期入院の抑制効果が期待される。ただ、経済力に乏しい被保護者に対して国保保険料の支払いや医療費の自己負担を求めるのは実際には難しいとの声もあり、現在政府内では慎重に検討されている模様である²²。

²⁰ 厚生労働省は2020年3月以降、自治体に対して複数回にわたって事務連絡を發出し、①書類不備を理由に申請を受け付けない等の対応をとらないこと(いわゆる「水際対策」の抑止)、②保護決定の迅速化、③面接や訪問等に関する感染対策上の留意、④一時的な収入減の場合は通勤用自動車の保有を認める、⑤著しく家賃が高くなければ今の住居に住み続けられる旨を申請者に周知する、といった対応をとるよう周知した。さらに2021年2月には、親族に支援の可否を尋ねる「扶養照会」についても、申請の心理的な妨げとならないよう改善を求める声が高まったため、厚生労働省は、照会を要さないケースの例示を従来よりも拡充する形で実務指針の改正に踏み切った(親族照会を要さないケースに、従来の「夫の暴力から逃れた母子」に「虐待等の経緯がある者」を追加、従来の「20年間音信不通」を「10年間音信不通」に改定、「本人が親族に借金している」「相続めぐり対立している」「縁が切られている」を追加)。

²¹ 被保護者に国民健康保険の加入を求める意見としては、財務大臣の諮問機関である財政制度等審議会が2021年5月にとりまとめた「財政健全化に向けた建議」が代表的である。また、経済財政諮問会議が2021年12月に決定した「新経済・財政再生計画改革工程表2021」では、「生活保護受給者の国保及び後期高齢者医療制度への加入を含めた医療扶助の在り方の検討を深める」と記載されている。

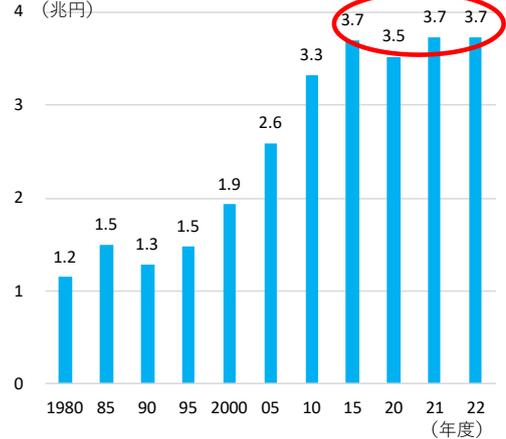
²² 被保護者の経済力を踏まえると国保加入は難しいため、いわゆる「償還払い」を導入して受診抑制を促す方法が現実的とする見解もある。償還払いとは、被保護者がいったん窓口で医療費の一部を立て替え払いし、のちに申請して払い戻しを受けること。

《図表 8》世帯類型別の生活保護受給世帯数の推移



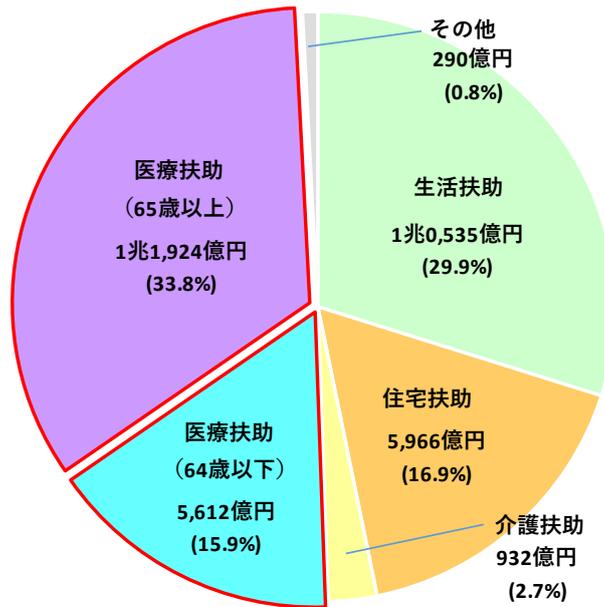
(注) 受給世帯数は1カ月平均。
 その他世帯には勤労者世帯等が含まれる。
 (出典) 厚生労働省「被保護者調査」等より作成

《図表 9》生活保護費の推移



(注) 2020年度までは実績、21年度は補正後予算、
 22年度は当初予算。
 (出典) 厚生労働省資料より作成

《図表 10》生活保護費の扶助別の内訳



(注) 2020年度の数值。医療扶助の年齢別の内訳は、厚労省資料を基に推計。
 (出典) 厚生労働省「医療扶助に関する検討会」(2022年8月25日)資料より作成

②入りにくく出にくい制度

生活保護は「入りにくく出にくい制度」としばしば評される。「入りにくい」とは、収入や資産が少なく保護の要件を満たす人であっても実際には受給しない・できないケースが多い(捕捉率が低い)ということである。正確な捕捉率を把握するのは難しいが、生活保護の受給要件を満たす世帯のうち少なくとも半数以上が保護を受けていないことを示唆するデータもある²³。捕捉率が低い主要な要因としては、

²³ 厚生労働省の調査によると、生活保護基準を下回る世帯のうち、実際に保護を受けている世帯の割合(被保護世帯割合)は、所得に関する基準をもとにしたケースでは2016年に22.6%、所得に加え預貯金の少なさも考慮したケースで43.3%となっている(厚生労働省「生活保護関係全国係長会議資料」(2018年9月4日)による)。

①貯蓄や自動車保有が原則として認められない点が忌避される、②生活保護に対するスティグマがつきまとうため受給がためられる、③困窮状態で福祉事務所を訪れた人に対し、保護の申請をさせずに追い返してしまう対応（いわゆる「水際作戦」）が根絶されていない、などが挙げられる。先述したように、コロナ禍では生活保護を受給しやすくするために運用の弾力化等が講じられたが、そうした対応のなかには特例的な措置もあり、将来的な扱いをどうするかが検討課題として残されている²⁴。

一方、生活保護が「出にくい」制度であるというのは、大きく2つの側面から語られる。第1に、被保護者は生活費に加え医療費や家賃も負担しないので、保護から抜け出す意欲が削がれやすいということである。第2に、就労しながら生活保護を受給する場合、原則として最低生活費から就労収入を差し引いた額のみが保護費として支給されるため、働いても働かなくてもトータルの収入は変わらず、就労意欲が削がれるということである。こうした点については、就労収入の一部が手元に残るような金銭的インセンティブ²⁵を設ける形で従来から対応が図られてきたが、その一層の強化が求められている。

生活保護全般のあり方について2021年秋から議論してきた「生活保護制度に関する国と地方の実務者協議」は、2022年4月に「これまでの議論の整理」をとりまとめた《図表11》。そこでは、「出にくい」制度の改善方針として、就労促進的な金銭的インセンティブを強化する必要性が強調されている。ただ、「入りにくい」という指摘にどう答えるかについては、「生活困窮者自立支援制度との連携強化」を表明するにとどまっており、厳しい受給要件の見直しなどに触れていない点で踏み込み不足な印象を受ける。

生活保護の見直しに関しては、国と地方の協議で今後も引き続き議論されるほか、厚生労働省で複数の会議体において検討が進められており²⁶、2023年度以降に困窮者支援制度と平仄を合わせて改正法案が国会提出される見通しとなっている。

²⁴ 前掲注20で言及した「水際対策の排除徹底」「自動車保有に関する要件の緩和」「保護決定の迅速化」といった運用面での弾力化や、「親族照会に関する実務指針の改正」のなかには、コロナ禍における一時的な措置としてではなく、恒久的に継続すべきものも含まれると考えられる。例えば水際措置に関しては、平常時にも決して許容されるものではないため、政府は自治体に対して継続的な周知徹底を図る必要がある。扶養照会の扱いについては、指針そのものが改正されているので、元に戻ることはないものの、今回の指針改正では不十分という声も困窮者支援団体から上がっている。扶養照会が親族からの支援につながるケースは極めて少ないことも踏まえると、扶養照会を限定的なものとするべきかどうか踏み込んだ議論があっても良いと思われる。

²⁵ 生活保護制度では、就労に伴う必要経費の補填や、就労インセンティブの増進・自立助長を図ることを目的として、就労収入のうち一定額を収入から控除して収入の一部を手元に残す「勤労控除」の仕組みが設けられている。また、生活保護から外れると税・社会保険料負担が生じることに配慮した「就労自立給付金」が2014年7月に導入された。これは、保護受給中の就労収入のうち、収入認定された金額の範囲内で一定額を仮想的に積み立て、安定就労の機会を得て保護から外れた際に支給するものである。

²⁶ 厚生労働省では、①生活困窮者自立支援制度との連携強化を意識した改革について検討する会合（社会保障審議会・生活困窮者自立支援及び生活保護部会）、②生活扶助額の算定基準のあり方について検討する会議（社会保障審議会・生活保護基準部会）、③医療扶助をコントロールする方策等について議論する会議（医療扶助に関する検討会）において見直し作業が進められている。

《図表 11》生活保護制度の見直しに関する主な論点

項目	概要
支援のあり方	<ul style="list-style-type: none"> ○被保護世帯の高齢化・単身化や「その他世帯」の高止まり等を踏まえた対応が必要。 ○困窮者支援制度との連携により、保護を必要とする者への速やかな保護と自立支援が必要。 ○コロナ下で被保護者が急増しなかった要因として、困窮者支援制度や特例貸付の効果が考えられる。 ○生活保護を受けることへの抵抗感もあるなか、他制度を担当する組織との連携を深める必要。 ○「入りやすく出やすい生活保護」にすべきとの視点については、困窮者支援制度との連携強化や就労インセンティブ強化による意欲喚起等の対応が考えられる。(要件緩和の可能性等には言及せず。)
包括的な自立支援	<ul style="list-style-type: none"> ○被保護者の抱える課題が多様化する中で、関係機関との密接な連携が必要。 ○困窮者支援制度の事業(就労準備や家計改善等)を、生活保護でも使えるように検討すべき。
就労支援	<ul style="list-style-type: none"> ○就労までに時間を要する場合も少なくないことを踏まえ、利用者の状態に応じたきめ細かな支援が必要。 ○被保護者に就労を促す金銭的なインセンティブは、自立意欲をより高める観点から見直しを検討すべき。
子供の貧困	<ul style="list-style-type: none"> ○貧困の連鎖防止に向けて、親も含めた世帯全体に対する効果的な支援策を検討すべき。 ○同一世帯内での大学修学については、一般世帯との均衡を踏まえれば、認める段階にはないと考えられる。
医療扶助等	<ul style="list-style-type: none"> ○医療扶助のガバナンスを強化する観点から、都道府県による管内自治体等への関与を強化すべき。 ○被保護者への健康管理支援について、頻回受診や重複投薬等に対する効果的な方策を検討すべき。
居住支援	<ul style="list-style-type: none"> ○高齢者への家賃補助制度について、創設を求める声と、持ち家世帯との公平性から慎重な意見が併存。 ○無料定額宿泊所の事前届出制の実効性を高める方策を検討すべき。(いわゆる貧困ビジネスの防止。)
その他	<ul style="list-style-type: none"> ○生活保護業務を担当するケースワーカーの事務負担軽減策を検討すべき。 ○不正受給対策について、例えば複数の福祉事務所から受給するケースの防止策などを検討すべき。

(出典) 生活保護制度に関する国と地方の実務者協議「これまでの議論の整理」(2022年4月22日)より作成

5. 小括～現行セーフティネットの改革の方向性

ここまでセーフティネット関連の諸制度が抱える課題や政府における制度改正の検討状況等を概説してきたが、本章の締め括りとして、現行セーフティネットの改善の方向性について私見を交えつつ総括しておきたい。

雇用保険については、今の適用要件である「週労働時間 20 時間以上」をさらに引き下げることには慎重さも求められ、その保険機能の拡充にはあまり多くを期待できない。したがって、雇用保険の限界を補うために 2011 年に導入された求職者支援制度をより使いやすくする必要がある。例えば、コロナ禍で特例的に緩和された利用条件を恒久化するのも一案である。また、求職者支援制度のより踏み込んだ見直しも必要かもしれない。雇用保険では失業給付の受給者のなかで希望する人が職業訓練を受けられるのに対し、求職者支援制度の場合は職業訓練を受講することが生活費を受け取る条件となっている。求職者支援制度は雇用保険料を負担していない人などに対する支援策であるため、こうした扱いには止むを得ない面があるものの、酒井(2020,2021)が指摘するように、必ずしも職業訓練が全ての失業者に適した就労支援策とは限らない。このような求職者支援制度の根幹部分での限界を克服するための知恵(職業訓練を前提としない仕組みに改めるか、あるいは別の制度等で補うか)も求められよう。

困窮者支援制度と生活保護については、両者の連携を深めて「切れ目のない」支援の枠組みを確保していくことがまず求められる。こうした問題意識に沿って政府内では制度改正に向けた議論が精力的に行われているが、実効性ある改革案が今後まとまることを期待したい。

ただし、困窮者支援制度が相談支援という人的サービスを中核とする一方、生活保護は生計維持に必要な費用をいわば「丸抱え」してくれる制度であるため、両制度の間に明確な「断層」が横たわっていることには留意すべきである。この断層を埋め合わせるには、運営実務面での連携強化だけではおそらく不十分であり、例えば困窮者支援制度が有する唯一の金銭支援スキームである「住居確保給付金」を抜本的に拡充するなどして、困窮者支援制度の所得保障的な要素を強める必要があると思われる。現行の住居確保給付金の対象者は、離職や廃業により収入が途絶したような人に限られているが、これを職に就きながら収入が少ない人などにも拡大し（ただし支給されるのは無収入者よりも少額）、いわゆる家賃補助に近い制度とすることなどが具体的な方策の一つとして考えられる。

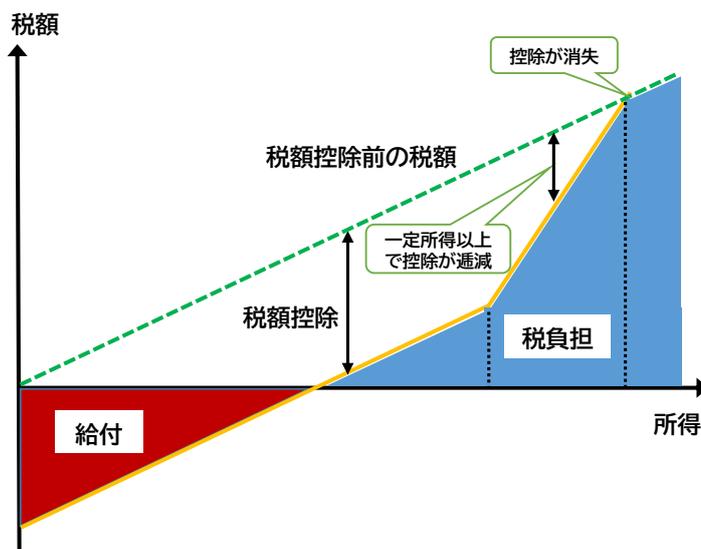
Ⅲ. 現行のセーフティネットを補完する新たな制度の可能性

前章では、日本に現存するセーフティネットについて考察してきたが、基本的にこれらの制度は支援を受ける側からの相談や申し出を出発点とする「申請主義」に基づいている。そのため、生活保護で指摘したような「要件は満たしているが申請をためらう人」に対しては、本来必要な支援が行き届かないという限界を抱えている。こうした問題意識を踏まえ、近年では、政府や自治体などが保有する個人情報をもとに対象者を特定し、当事者からの申請を待たずして支援に踏み切る「プッシュ型」と呼ばれる支援策を模索する方向にある。現行のセーフティネットを補完し得る新たなプッシュ型支援の可能性を探ると、「給付付き税額控除」と「プッシュ型の給付金」の有望さが浮上してくる。そこで以下では、これら2つの制度について考察するとともに、近年注目されているベーシック・インカムやベーシック・サービスといった他のセーフティネットの提案についても簡単に触れることとしたい。

1. 給付付き税額控除

給付付き税額控除とは、所得税から一定の税額を控除（減税）し、もともとの所得税が少なく控除し切れない人には差額の現金を給付する制度である《図表 12》。税額控除がどの程度の額になるかは制度設計次第であるが、一般的には年間 20 万円～30 万円程度が想定される。後述するベーシック・インカム (BI) の場合は、年間 100 万円ほど（月 7～10 万円程度）の基礎的な所得を全ての国民に保障するような仕組みがイメージされるので、それに比べると給付付き税額控除の規模感は小さい。また、本格的な BI には巨額の子算（年間 100 万円を全ての日本国民に配るとすれば 100 兆円を優に超える）が必要となるため、他制度の縮減（基礎年金の廃止、生活保護の生活扶助の廃止等）によ

《図表 12》 給付付き税額控除の概念図



(出典) 各種資料より作成

って財源の一部をまかなう提案がなされる。これに対し、給付付き税額控除の場合は、他制度の大幅な見直しは伴わず、例えば所得税率の累進構造を強めるなど、税制の枠内で財源をねん出する発想がとられる。そういう意味で、給付付き税額控除は「税制の所得再分配機能の強化策」の一つとして位置づけられる。

給付付き税額控除は、米国や英国、オランダ、カナダなどで導入されており、日本では 2000 年代後半頃から注目されるようになった。2009 年に発足した民主党政権が低所得者への生活支援策として給付付き税額控除を支持したほか、学术界からも多くの提案がなされたのである。

例えば森信（2010）²⁷は、就労促進策とワーキングプア対策を兼ねるものとして「日本版勤労税額控除」を提唱している。具体的には、年収 100 万円から 300 万円の就労者（単身者の場合）に年間 30 万円の税額控除を与え、年収 300 万円を超えると控除額が徐々に減って 350 万円で控除がなくなるという制度設計が示されている。対象者のなかでも、もともとの税負担等（所得税・住民税・社会保険料）が 30 万円を下回る所得層に対しては、控除し切れない差額分を現金給付する。例えば年収 100 万円であれば、当初の税負担等 10 万円（税負担はゼロ、社会保険料率を機械的に 10%と仮定）がゼロとなった上で、20 万円が現金給付されるという。そして森信（2010）は、こうした給付付き税額控除の主な財源として、所得控除（基礎控除や給与所得控除等）の縮小を挙げている。

基本的に税制の枠内で再配分機能を高める給付付き税額控除は、既存制度を大胆に縮小してでも大きな控除を設けようとする発想は希薄なため、財政的な側面からみれば BI などよりも実現可能性は高い。また、今の給与支給の仕組みを大きく変えることなく、給与振り込みと年末調整（および人によっては確定申告も必要）のみで低所得者への給付も完了すると考えられるため、申請を要さない「プッシュ型」のセーフティネットとしての役割も期待できる。

給付付き税額控除をめぐるのは、給与以外の所得や、銀行口座を持たない低所得者の収入をいかに正確に把握するのか、就労を前提とした制度なので低年金で生活する高齢者の扱いはどうするのか等の検討課題も残されているが、こうした課題を克服した上で導入する方向を目指すべきであろう。

2. プッシュ型の給付金

給付付き税額控除以外の選択肢としては、プッシュ型の給付金が考えられる。すでにコロナ禍では、低所得世帯等を対象としてプッシュ型の機能を持たせた給付金が何種類か実施されてきたが《図表 13》、これを恒久的な制度に仕立て直すイメージである。

《図表 13》に挙げている各種の給付金は、2021 年に導入された「特定公的給付」という制度に基づいて、対象者の多くは自ら申請しなくても自動的に支給を受けられる仕組みが備わっている。特定公的給付とは、法律に基づかない緊急時の給付金であっても、特定公的給付に指定されれば、支給事務のために必要な情報（住民税の課税台帳、各種の公的手当の受給者リスト等）を自治体等が取得・利用でき、かつマイナンバーを使ってその情報を管理できる扱いとする制度である。これにより、支給実務を担う自治体等は給付対象者の多くを容易に特定できるようになった。

²⁷ 森信茂樹「日本での給付付き税額控除導入に伴う諸課題と検討」（東京財団「給付付き税額控除 具体案の提言」2010 年 8 月、所収）

《図表 13》コロナ禍で支給された「プッシュ型」の性格を持つ給付金

給付金	支給額	支給対象
①子育て世帯への臨時特別給付 (2021～22年度)	児童1人当たり10万円相当 (金銭給付又は金銭給付と クーポン給付の組合せ)	・一定年収以上の世帯を除く、0歳から高校3年生 までの児童の養育者等(児童手当受給世帯等)
②住民税非課税世帯等に対する臨時 特別給付金(2021～22年度)	1世帯当たり10万円	・住民税均等割が非課税である世帯等
③低所得の子育て世帯に対する 子育て世帯生活支援特別給付金 (2022年度)	児童1人当たり5万円	・児童扶養手当受給世帯等 ・その他の住民税均等割が非課税である児童を 養育する世帯等
④電力・ガス・食料品等価格高騰 緊急支援給付金(2022年度)	1世帯当たり5万円	・住民税均等割が非課税である世帯等

(注1) ②～④については、新型コロナウイルス感染症の影響を受けて家計が急変し、支給要件を満たす者と同様の事情にあると認められる世帯も対象に含まれる。

(注2) 低所得者等を対象とした①～④のほか、2020年4月には、10万円を全国民に配る特別定額給付金が決定された。

(出典) 厚生労働省 社会保障審議会生活保護基準部会資料(2022年9月15日)等より作成

しかし、今の特定公的給付に沿った給付金には限界もある。まず、低所得者向けの給付金では一般的に「住民税非課税世帯」が対象とされるが、住民税は前年の所得に基づいて決まるため、足元で急激に収入が減ったような人は住民税非課税世帯として認識されない。こうした人には申請してもらわないと給付金を支給できず、完全なプッシュ型給付とはなっていないのである。

また、本来であれば給付金の性格に応じたきめ細かい要件を設けるのが望ましい²⁸と考えられるが、実務上の煩雑さなどもあって、コロナ禍での給付金は全て、対象者を特定しやすい既存制度の扱い(住民税非課税世帯、児童手当受給世帯等)を要件としている。特定公的給付の枠組みで課税情報入手できるのであれば、そこから所得を推定することも可能なはずであり、今後は給付金で細かな所得要件を設けても実務が滞らないプッシュ型給付金を可能とするような環境整備が望まれる。

以上のように課題は残るものの、コロナ禍で実践されてきたプッシュ型給付金を今後の恒久的なセーフティネットの選択肢として検討する余地もあると考えられる。その際には、給付付き税額控除とプッシュ型給付金のいずれかを選ぶという視点もありうるし、あるいは財源²⁹との兼ね合いで可能であれば両方を併存させるような方向性が模索されてもよいと思われる。いずれにしても、低所得者に対する金銭支援的な意味合いを持つこうした制度は、今の日本のセーフティネットにおける脆弱な部分(生活保護は受給していない/受給したくないが経済的に厳しい状況にあるような人に対する金銭支援の乏しさ)を埋め合わせる機能を発揮するものと期待される。

²⁸ 例えば、低所得者向けの給付金については、「住民税非課税世帯」ではなくても経済的に厳しい状況に置かれている人は少なくないため、所得要件をより高い水準に設ける必要性が指摘されたりする。また、子育て世帯への臨時特別給付では、児童手当の受給世帯(夫婦と子ども2人の世帯であれば収入の多い方の年収が960万円未満の世帯)が対象とされたが、夫婦がともに960万円に近い年収を稼働している高所得世帯も対象となることに対する批判も出た。なお、将来的な課題として、現在は行政当局が十分に把握できていない「世帯単位での所得」や「個人の資産」といった個人情報についても、給付や課税の公平性を担保する観点から、当局による把握・活用が可能になるよう議論する余地もあると考えられる。

²⁹ プッシュ型給付金を恒久化しようとするのであれば、その財源をいかに確保するかが課題となる。選択肢は様々だろうが、福祉関連予算の枠内でねん出するのであれば、例えば生活保護の医療扶助の削減などが考えられる。また将来的には、消費税率引上げによる増収分の一部を充当することなども視野に入ってくる。

3. ベーシック・インカム (BI)

次に、現行のセーフティネットに対して「補完的な」役割が期待される給付付き税額控除やプッシュ型給付金とは異なり、「代替的な」性格を持つベーシック・インカム (BI) について触れる。

BI とは、使い道に条件を付けない形で現金を定期的に給付する制度をいう。理想的には、所得水準や就労状況、年齢、家族形態などに関係なく全ての個人に給付することが想定されており、こうした普遍性を強調する場合には「ユニバーサル・ベーシック・インカム (UBI)」という呼称もよく用いられる。

我々日本人にとって最もイメージしやすいのは、2020年にコロナ対策として全国民に配られた10万円の特別定額給付金であろう。これは緊急時における1回限りの「臨時BI」であったが、仮に今後も毎月10万円を配り続けるならば、それが典型的なBIとなる。ただ、特別定額給付金では12.8兆円の国家予算を要しており、毎月配ろうとすると年間150兆円以上もの巨額の財源が必要となる。複数の識者が最近提唱している月7万円のBI(基礎年金の満額支給額である約65,000円に近い水準)を想定した場合でも、予算額は100兆円を超える。本格的なBIの導入にあたっては、この財源問題が最大のネックとなるが、原田(2015)³⁰や鈴木(2021)³¹はBIの財源について詳しく考察している。

まず原田(2015)は、国民全員に月7万円の現金給付を行い(所要額96.3兆円)、その財源として、一律30%の個人所得課税(税込77.3兆円)を軸としつつ、BIで代替できる基礎年金や生活保護(医療扶助を除く)の廃止、各種の歳出削減によってまかなうとの提案を示している。所得課税については、30%の単一税率ではなく、累進税率(高所得者には高い税率を、低所得者には低い税率を適用)もあり得るとしている。

一方、鈴木(2021)は、15歳以上の国民に10万円、15歳未満には3分の2にあたる6.7万円を毎月給付するBIを想定すると、年間145.2兆円かかると見積もる。そして、財源に関しては、BIと同じ機能を持つ生活保護の生活扶助・住宅扶助(1.8兆円)と基礎年金(23.9兆円)を廃止するほか、失業手当(1.3兆円)、育児休業給付(0.7兆円)、児童手当(2.3兆円)、所得税の配偶者控除・扶養控除等(51.2兆円)をカットして、合計81.2兆円を見込んでいる。ただ、残る64兆円については、消費税率に換算すると23.7%(1%当たり税込2.7兆円)、所得税率換算では32.4%と壮絶な負担増となり、また社会保障費をはじめとする歳出削減も政治的に不可能であろうと述べる。その上で、継続的な実施が可能な仕組みとして、低所得者にターゲットを絞った給付金を提案している。

このように、原田(2015)と鈴木(2021)は、BIの導入に際して大きな増税や既存制度の縮小が必要になるという共通した認識を示しているが、原田(2015)はBIに肯定的、一方の鈴木(2021)は否定的と異なった結論が導かれている点は興味深い。

また、巨額の財源探しを必要とすること以外にも、BIについては2つの課題ないしは限界があると考えられる。第1に、既存の社会保障・福祉制度を大幅に縮小することの難しさである。例えば、基礎年金の廃止については、営々と年金保険料を納め続けて受給権を得た高齢者から「権利である年金を失い、代わりに誰もが無条件に受け取れるBIが導入されるのは不公平」といった反発も予想される。

第2に、しばしばBI論者からは、BIの導入に合わせて生活保護を廃止すれば資力調査にかかる行政

³⁰ 原田泰「ベーシック・インカム」(中央公論新社、2015年2月)

³¹ 鈴木亘「還付型給付、自己申告方式で」(日本経済新聞、2021年1月29日)

コストを削減できると主張されるが、実際にはさほど大きな効果は期待できない。日本で生活保護の実務にあっているのは、福祉事務所で働くケースワーカーや査察指導員（いずれも地方公務員）だが、生活保護業務に従事するケースワーカー等の人員は2万人強であり、仮にその人件費を全て削減したとしても1,000億円程度にとどまる³²。年間100兆円規模の本格的なBIを導入するための財源としては「雀の涙」である。そもそも、BIで代替され得るのは生活保護の全てではなく、医療扶助や介護扶助などは残ると考えられるため、2万人の要員削減という想定自体が非現実的とも言えよう。

なお、BI導入の代わりに既存の社会保障・福祉制度を縮小する考えに対しては、「これだけお金を渡すからあとは自己責任で」という究極の自己責任論につながるとの批判もみられる³³。この問いにどう答えるのかも、BIを提唱する論者にとっての課題だと思われる。

4. ベーシック・サービス (BS)

最後に紹介する新しいセーフティネット案が、ベーシック・サービス (BS) である。BSとは、現金ではなく医療や介護などの対人社会サービスを段階的に無償化しようとするアイデアで、その思想的背景や詳しい内容は井手 (2018) ³⁴において示されている。

井手 (2018) がまず強調するのは、わが国の弱者救済的な福祉政策を享受している低所得者と、制度的な恩恵を受けずに「中流の下」で踏ん張っている人との間で分断が生じているという社会認識である。こうした中間層は自らが「置き去りにされている」という感情を強め、その怒りの矛先が弱者すなわち低所得者に向かう構図にあると井手 (2018) は分析する。その上で、BSを通じた「再分配革命」によって分断社会の解消を図ると主張する。

井手 (2018) が唱える具体的なBSとは、医療、介護、教育、子育てなど、全ての人が必要とする可能性があるサービスを最終的に完全無償化しようとする構想である。医療であれば、今の現役世代は、保険料を納める一方、病院で診療を受けた際にかかった費用の3割を窓口で支払っているが、この自己負担がなくなることを意味する。BSでは医療保険制度の廃止は想定されていないので、無償化といっても、国民は引き続き保険料を払い続ける必要はある。財政的には、現在の自己負担3割（現役世代の場合）に相当する額が国もしくは自治体による公費負担に切り替わるイメージになる。そして、この公費負担増分をまかなう財源について井手 (2018) は、「痛みの分かち合い」の観点から、消費増税を主軸としつつ、富裕層課税や相続税、法人税の強化等も組み合わせた税制パッケージを提案している。

BSは、全ての個人を対象とする点で先述したBIと共通した性格をもつ。では、なぜ現金給付のBIではなく現物給付のBSなのか。その最大の理由として井手 (2020) ³⁵は、財政的に実現可能性が高い点を挙げる。もしBIを実施するのであれば、人々の生存を保障するために生活保護相当（単身世帯で月12万円程度）の給付を行うべきで、それには年間173兆円もの予算（消費税率換算で62%分）が必

³² 厚生労働省「平成28年福祉事務所人員体制調査について」によると、社会福祉事務所で生活保護を担当するケースワーカー（常勤）は18,183人、査察指導員は3,120人（2016年10月時点）、計21,303人である。これに地方公務員の平均年収（約630万円）を掛け合わせると、1,342億円となる。

³³ 例えば、井手英策「幸福の増税論」（岩波書店、2018年11月）、雨宮処凛「公的支援とセットなら賛成 危険な「究極の自己責任論」」（『週刊エコノミスト』2020年7月21号）。

³⁴ 井手英策「幸福の増税論」（岩波書店、2018年11月）

³⁵ 井手英策「欲望の経済を終わらせる」（集英社インターナショナル、2020年6月）

要になるという。これに対し、サービス給付であれば、医療、介護、大学、幼稚園・保育園、障がい者福祉の現在の自己負担は約 9.5 兆円（消費税率換算で 4%分）であり、仮に自己負担をゼロにして利用者が増えたとしても、今の消費税率 10%を 6%程度引き上げれば財源をまかなえると大まかな試算を示している。

また、井手（2020）は BI の本質的な問題点も指摘する。具体的には、①BI 導入による増税幅を縮小するために既存の社会保障制度を廃止するとなれば、年金受給額が BI の水準まで下がったり、医療や介護等の費用も全額自己負担となったりして、国民的合意が得られるかどうか疑わしい、②BI でもらったお金を貯蓄に回せない人が病気になったり要介護者になったりした場合に十分な公的支援を受けられない「究極の自己責任社会」が生まれると懸念している。

以上が代表的な提唱者による BS の概要だが、興味深いのは、リベラル色の強い複数の政党が BS を支持していることである。立憲民主党は、2022 年 7 月に投開票された参議院選挙の公約で「ベーシック・サービスの拡充」を掲げ、介護・障がい者福祉や保育等に従事する職員の待遇改善を図るなどの具体的な政策を列挙している。また、与党の一角をなす公明党は、2040 年までの社会保障改革の大きな流れを示す「安心と希望の『絆社会』2040 ビジョン」を、BS の考え方も踏まえつつ 2023 年度中をめどに策定する方針を打ち出している。いずれの政党も、井手（2018,2020）が提唱するような大掛かりな制度改革を想定しているかどうかは定かでないものの、BS に対して政治的な関心が寄せられている点は注目される。

IV. おわりに

本稿では、日本におけるセーフティネットの構造や課題について概説するとともに、現行の諸制度に関する改善の方向性を検討してきた。続いて、今のセーフティネットに対して「補完的な」役割を果たし得る給付付き税額控除やプッシュ型給付金といった新しいセーフティネットの可能性を論じた。また、現行制度を大胆にスリム化した上で導入することが想定される「代替的な」制度としての BI や、現金ではなく現物サービスを無償化する提案である BS も紹介した³⁶。

これらのなかで BI については、複雑で全体像を把握しにくい今のセーフティネットをシンプルな制度に置き換える大胆なアイデアで、魅力的にも映る。ただ、高所得者も含む全ての国民に現金を支給するような仕組みが、今の日本において国民的合意を得られるかと問われれば懐疑的にならざるをえないし、また BI の導入に伴って必要となる様々な制度の抜本的見直しには膨大な政治エネルギーを要するであろう。さらに、「BI は究極の自己責任論につながるのでは」との疑念に対する有効な回答も十分に示されていないように見受けられる。このような理由から、本稿では BI の理念的な部分に共感を覚えつつも、その導入については距離を置いたスタンスをとりたい。

BS に関しても、医療保険や介護保険においては財政面での厳しさを乗り越えるために受益者の負担増をめぐる議論が展開されている現状に鑑みると、医療・介護の自己負担をゼロにするという逆向きの

³⁶ ベーシック・インカムをめぐる国内外の議論等については、野田彰彦「コロナ禍で注目を浴びるベーシックインカム～本格導入の是非をめぐる議論は百家争鳴の様相～」(『SOMPO 未来研トピックス』2020 年 7 月)で考察している。また、本稿で取り上げた 4 つの新しいセーフティネットの全てに関して、野田彰彦「コロナ後を展望したセーフティネット～ベーシックインカムや給付付き税額控除などを含む検討～」(『SOMPO 未来研トピックス』2021 年 4 月)でも詳細に考察している。

提案が国民的な合意を得るのは、BIと同様に容易でないと考えられる。ただ、医療、介護、教育、子育てなどを全て無償化するというのではなく、財源確保との兼ね合いで最大限可能な範囲で充実を図るという意味合いであれば国民の支持を得やすくなるであろうし、先述した一部の政党もそうした視点から実現可能性の高い政策を打ち出してくるものと思われる。

今の日本のセーフティネットは、長い歴史を有する雇用保険や生活保護の足らざるところを求職者支援制度や困窮者支援制度が補う重層構造を成しており、さながら、色や形が異なる複数の布切れを継ぎ合わせた「パッチワーク」のようになっている。これを「一枚のきれいなハンカチ」に新調するBIのような仕組みも提案されているが、実現可能性も含めて考えると、むしろ「綻びを繕ったり、別の布切れを継ぎ足したりして、丈夫なパッチワークにしていく」ほうが望ましい。すなわち、雇用保険を受給できない人を対象とする求職者支援制度の充実や、困窮者支援制度における所得保障機能の強化といった現行制度の改善を進める（綻びを繕う）とともに、それでも足りない部分を給付付き税額控除やプッシュ型給付金で補う（別の布切れを継ぎ足す）ことにより、セーフティネット全体としての機能を高める（丈夫なパッチワークにしていく）という方向性である。今後、よりしなやかで強靱なセーフティネットの実現に向けた「修繕策」が講じられるよう、国民各層を巻き込んだ議論の拡がりや深まりが期待される。