

惨憺たる現実のこの国を再興する手法を考える(3)

貧困の防止・救済と格差の縮小

— 税制及び社会保障制度の改善策 —

特定非営利活動法人
政策形成推進会議

はじめに

かつての「一億総中流社会」は崩壊し、いまや日本は先進国の中ではアメリカと並んで最も深刻な貧困・格差社会となった。アメリカほど富裕層への極端な富の集中がみられず、社会問題として取り上げられることもほとんどないため、私たちにはその実感が乏しいところがある。しかし、社会全体の所得水準が低下して日本人全体が貧しくなりつつある（一人当たり国民所得の世界順位 1993 年 3 位 → 2023 年 32 位）中で、経済の長期不振の影響をまろに受けている若者、母子家庭、高齢の女性単身世帯の生活の窮状は目を覆うばかりである。その実情は断片的にしか伝えられていないが、誰を恨むこともなく、じっと耐えてつましい生活を送っている人々に、暖かい支援の手を差し伸べることなくして日本の将来に明るい光が差し込むことはないだろう。

長期にわたり経済が低迷し続けており、国民全体の所得が伸びていないことの影響が大きい。家族の構成や地域社会の形態、あるいは企業の経営環境が近年大きく変化し、これまで国に代わって社会の福祉を支えていたこれらの部門の機能が著しく低下したことが響いている。にもかかわらず、それに代わる役割を国家が十分に果たしていないことに根本問題がある。

日本の貧困・格差の解消は、現行制度の部分的な手直しでは最早済まされないところまで来ている。

- ① 経済を復興して労働分配率を高め、教育と職業訓練の拡充を通じて人的資本を育成・強化する必要があることは言うまでもない。それとともに、
- ② 新自由主義の思想に押され、富裕層の声を受けて緩和された所得税と相続税の累進度を再び高め、資産に対する課税を強化するとともに、低所得層に対する支援を強化するため、「所得控除」を「税額控除」に変更して「給付付き税額控除制度」を創設して、税制の所得再分配機能を強める必要がある。併せて、
- ③ 社会保障制度については、保険者が分立しているために貧困層が不遇をかこっている国民健康保険と国民年金を抜本的に改め、組合健保等や厚生年金との格差を解消して無保険者になるリスクを回避し、最低生活を保障する機能を持たせる必要がある。また、西欧諸国に比べて捕捉率が著しく低い生活保護の機能を生活扶助に特化し、資格認定を緩和して

名実ともに貧困者救済の「最後の砦」とすべきである。

白地に絵を描くならともかく、すでに制度が確立している中で制度を抜本的に再編することは並大抵のことではない。とりわけ負担増が伴う改革は、政府に対する信頼感が薄く、租税負担に対する忌避意識が強いわが国では、国民の理解を取り付けて実現にこぎつけることは容易ではない。

しかし、だからと言って、一步踏み出すことを躊躇^{ためら}っているばかりで何の努力もしなければ、わが国の貧困・格差は永遠に解消されないことを覚悟しなければならない。

1 貧困層の増加及び格差拡大の背景とその要因

(1) 貧困の捉え方

通常、貧困か否かは所得の多寡で判断される場合が多い。ただし、何をもって「絶対的貧困」とするかについては、一般的な基準が存在しない。一方、「相対的貧困率」は、中位所得の50% (OECD) あるいは60% (EU) 以下の所得階層の割合で示され、貧困層の量的把握には、通常、これが用いられる。

資産(富)の保有格差は所得格差を上回る。しかも、歴史的に資産の価格上昇率は経済成長率(所得の増加率)を上回るとされている(トマ・ピケティ)。先進国の経済成長率の低下は避けられず、格差の拡大は必至である。所得のみならず資産についても、格差の縮小に取り組む必要がある。

近年、家族の絆や地域社会における人々のつながりが希薄化する中で、社会との関わりの中で人間関係が疎外され、自らの存在が否定される傾向が強まっていることを受けて、所得と資産だけでなく、「社会的排除」の観点から貧困を捉える問題意識が欧州を中心に広がりつつある。

痛ましい児童虐待や家庭内暴力、いじめや不登校、独居老人を狙った詐欺事件や孤独死が後を絶たず、ゆとりを失い、殺伐とした空気が漂う最近の世相を見るにつけ、社会的排除はわが国においてこそ真正面から取り組むべき課題である。

(2) 貧困層の増加と格差拡大の実相

識者の多くは、今世紀に入り急速に貧困層が増え、日本は格差社会になったとみている。一方、近年、生活が苦しくなったという人が増えているものの、「国民生活に関する世論調査」では、今でも9割以上の日本人が自分は中流だと答えている。これでは貧困問題に人々の関心が集まらないのも当然であり、事態を改善しようという社会的なエネルギーがどこからも湧き上がってこない。貧困・格差解消の最大の隘路^{あいろ}はここにある。

仮に生活保護基準(最低生活費)以下の所得階層を絶対的貧困層とみなすと、生活保護捕捉率が15.3%(厚生労働省による「国民生活基礎調査」に基づく所得ベースの推計(2010年))とされている

ることから逆算して、絶対的貧困率は約 16% (約 780 万世帯) に達する。これは、6 世帯に 1 世帯が貧困だということであり、私たちが抱えている日本の実情に対する感覚を大きく上回っている。

また、わが国の相対的貧困率は 15.4% で、これは OECD 加盟主要先進 20 개국(平均 10.8%) の中ではアメリカ (15.0%) を上回って最も高く、北欧諸国の平均 (7.0%) の 2 倍を超えている。また、分配後所得のジニ係数は 0.338 で、これは OECD 加盟主要先進 20 개국 (平均 0.306) の中ではアメリカ (0.375)、イギリス (0.354) に次いで大きく、下から 3 番目である。社会保障制度及び税制による改善度がさほど大きくなく、当初所得のジニ係数 (0.513。下から 5 番目) の順位にほとんど変化がない。わが国は所得や富の集中がアメリカほどではないものの (上位 1% の所得占有率: 日本 13.1%、アメリカ 18.8%)、格差の程度が大きく、貧困層が多い国だと認めなければならない。

中でも、1 人親家庭 (とりわけ母子家庭)、高齢単身世帯 (とりわけ女性) の多くが厳しい生活状況に置かれている (相対的貧困率: 母子家庭 51.4%、父子家庭 22.9%、高齢単身女性 44.1%、高齢単身男子 30.0%)。

現役層から高齢者層への所得移転 (特に公的年金と医療) が大半を占め、子どもの育児・教育費負担が重い現役層に対する支援が手薄である。少子化の流れを緩和し、人口変動を安定させるためには、結婚したくてもできない若者の就労条件を改善して、結婚しやすい条件を整え (女性の 7 割が結婚相手の男性に 4 百万円以上の所得を求めているのに対し、所得が 4 百万未満の男性の割合が 8 割に達している)、OECD 加盟国中最低水準にある子育てと教育に対する国の支援を拡充する必要がある。その際、高齢者の中には、現役を引退して所得が低下した人が多い反面、現役層よりも豊かで余裕がある人も結構いることを考えれば、高齢者にも所得や資産に見合った適正な負担を求めるべきである。

(3) 貧困層の増加及び格差拡大の背景とその要因

近年、貧困層が増え、格差が拡大している背景には、

- ① バブル崩壊後の経営環境の悪化と株主重視の経営方針へのシフトの結果、日本企業の間にはコスト削減に重きを置く経営姿勢が強まり、正社員から非正規社員への振替が進む (労働者の二極化) など、賃金総額が抑制される一方、企業経営者と株主への利益配分が増加したこと、
- ② それまで日本社会を支えてきた家族の構成と企業経営の姿勢が変化し (核家族化や非婚・離婚の増加による単身世帯の増加、従業員丸抱え姿勢の後退)、家族の相互扶助 (育児・教育・介護) や企業の福利厚生 (雇用の保障、生活給・家族扶助費の支給、住宅・医療費補助) など、これまで政府以外の部門が人々を支えてきたこれらの機能が低下したこと、
- ③ わが国の税制及び社会保障制度が、このような社会と時代の変化に対応しきれていない

こと、
によるところが大きい。

次に、税制及び社会保障制度の問題点としては、以下の点が挙げられる。

① 新自由主義の影響が強まり、「自助努力」と「自己責任」が強調され、貧困層が増加して格差が拡大しているにもかかわらず、それは主として高齢者の増加や単身世帯の増加によるものであるとして放置されてきた。むしろ、格差を拡大し、社会的弱者の救済に逆行するような政策（所得税・相続税の累進度の緩和、法人税率の引下げ、社会保険料率の引上げなど）が実施された。

② (2)で述べたように、税制及び社会保障制度の所得再分配効果がさほど小さくなく、主要先進国の中で高い水準にある当初所得のジニ係数を引き下げられないことが、わが国を貧困・格差社会にさせている。

③ 租税負担率は依然累進構造を維持しているものの、近年、所得税と相続税の累進度が引き下げられ、逆進的な消費税の比重が上昇したことから、税制全体の累進度は著しく低下した。

また、金融所得に対する低い比例税率（所得税+住民税 20%）による選択分離課税の結果、1億円をピークに負担率が低下する「1億円の壁」現象が生じている。にもかかわらず、富裕層に対する優遇措置が放置されてきた。令和5年度の税制改正で行われた年所得30億円以上の超富裕層に対する「ミニマム課税」（所得額から3.3億円を控除した額に22.5%の税率を課す）は、是正措置としては極めて不十分であり（納税者は300人程度、納税額は500億円程度の見込み）、これで「1億円の壁」が解消されることはない。

④ 農業従事者や自営業者を対象に創設された国民年金には、制度創設当初から最低生活費を保障する機能がなかった。国民年金は、終生就業することが可能なこれらの人々の老後の生活費を、幾ばくか支援するものとして創設された。しかし、時代は大きく移り変わり、いまや国民年金の加入者の7割は厚生年金に加入できない非正規雇用労働者と無業・無職者である。

国民年金の抜本改革を抜きにして実質的な意味で「国民皆保険・皆年金」は達成できない。現状では生活保護予備軍が増えるだけである。しかも、その生活保護制度は厳しいミーンズテスト（受給資格認定審査）で受給が厳しく制限されている。貧困層を救済する手法として、国民年金を抜本的に改革して年金額を拡充するのがいいのか、あるいは生活保護の受給資格認定審査を緩和して受給しやすくするのがいいのか、いずれが適当か検討する必要がある。しかし、いずれの措置によるとしても、現在、十分な支援の手が差し伸べられていない貧困層に対する支援措置を拡充することなくして、わが国の貧困・格差を解消することはできない。現状の仕組みに手を付けずに小手先の手直しで済ませることは、貧困層を見放すことに等しい。

- ⑤ 厚生年金及び組合健保等は加入資格要件を設定して、同じ被雇用者でも、労働時間数、賃金水準、事業所規模が一定基準以上（週労働時間 20 時間以上、月額賃金 8.8 万円以上、従業員数 51 人以上の事業所、学生でないこと）の者だけに加入を制限している。しかし、加入の制限に合理的な理由は存在しない。現在、厚生労働省において加入資格要件の緩和が検討されているが、本来は要件そのものを撤廃することが望ましい。
- ⑥ 社会保険負担率は所得の多寡にかかわらず一定の保険料率が適用され、累進構造になっていない。中でも国民健康保険と国民年金の保険料には、均等割や平等割などがあり、あるいは定額制のため、所得が少ない人ほど負担が重い逆進構造になっている。これが、保険料の減免・軽減措置があるにもかかわらず、保険料の未納・滞納が多く（国民年金保険料最終納付率 83.1%、国民健康保険料収納率 94.2%）、医療保険の無保険者（約 12 万人）やそもそも年金額が少ない国民年金を満額受給できない高齢者が多数にのぼる要因になっている。
- また、厚生年金、組合健保等の保険料算定基礎となる標準報酬月額と標準賞与額には上限が設定されており（標準報酬月額：厚生年金 65 万円、健康保険 139 万円。標準賞与月額：厚生年金 1ヶ月あたり 150 万円、健康保険 年度累計額 573 万円）、高所得者ほど負担割合が低下する逆進構造になっている。社会保障制度の財源に税収を充てている国では、いずれの国においても負担額に上限が設定されていないことをみても、撤廃することが適当である。
- ⑦ 「給付付き税額控除制度」がないことは、課税最低限以下の所得階層に対する支援の不備を放置しているのも同然である。「所得控除」方式は高所得層ほど受益の程度が大きい逆進的な仕組みであり、控除する所得がない低所得層は何のメリットも受けられない不公平な仕組みである。「所得控除」方式を「税額控除」方式に改め、就労を条件に、所得から控除し切れない場合は、控除し切れない税額相当額を交付する「給付付き税額控除制度」を創設すべきである。
- ⑧ 死別以外の既婚女性や未婚女性は「遺族年金」の給付対象外であり、それが死別した単身女性に比べ、それ以外の単身女性や多くの母子家庭が貧困に陥る要因の一つになっている。今後、未婚者や離婚者が増加する傾向にあることを考えれば、貧困に陥る人を救済する措置として、単身者に対する社会保障制度のあり方を検討する必要がある。なお、離婚した場合には「合意分割」や「3号分割」の制度があるが、実際の利用状況は対象者の 2割弱にとどまっている。その原因を究明し、改善策を講じる必要がある。
- ⑨ 厳しい生活保護受給資格認定基準とその厳格な運用に伴う有資格者の排除（低い捕捉率：日本 15.3%、欧州諸国 60%~90%）は、例えば稼働能力がある人はほぼ資格認定されることがないなど、貧困層の増加に拍車をかけている。同程度の所得・生活水準にある低所得層を公平に救済する仕組みが必要である。
- ⑩ わが国の最低賃金は、国際的にみて低い水準にとどまっている（日本 8.2 ドル、ドイツ 12.0 ドル、イギリス 11.1 ドル、フランス 12.2 ドル、アメリカ 7.3 ドル）。

なお、最低賃金を引き上げると雇用が失われるとの説は実証されていない。企業の新陳代謝を促進して、生産性が低い部門から高い部門への労働力の移動を促すことは、労働力が減少する中で産業全体の成長・発展を図るうえで必要不可欠である。個々の企業の盛衰ばかりに目を奪われて、産業全体の成長・発展には何が必要かという視点を疎かにしている限り生産性はいつまでたっても向上せず、わが国産業・経済の将来が危うい。

- ⑪ 人口が減少する中で労働力を確保し、人的資本を強化して産業構造を高度化するとともに、人々が貧困に陥るリスクを軽減するためには、不当な差別扱いによって若者、女性、高齢者の就労を阻害しているさまざまな要因（非正規雇用労働者の賃金をはじめとする劣悪な雇用条件、男女の賃金格差、専業主婦に対する優遇措置と共働き世帯の就労を抑制する税制及び社会保険制度、「在職老齢年金制度」など）の解消・改善に全力で取り組む必要がある。

2 貧困の防止・救済に取り組む視点

生涯を全うするうえで必要な所得は自ら稼ぎだすことが基本である。努力しないで他人に依存する人ばかりでは社会は成り立たない。「自助自立」は誰も否定することができない人生の基本原則である。幼児教育から義務教育の期間を通じてしっかり人間としての素養と基礎知識を身につけ、高等教育のみならず就労後も生涯を通じて自己研鑽に励み、自ら自立して生活できる基盤を確立する必要がある。それと同時に国が、すべての人が仕事に従事できるように社会の環境と条件を整備する必要がある。

しかし、それだけでは、すべての人が生きがいのある、幸せと充実感を実感できる社会を築くことができない。人は乳幼児期や高齢期など人生の全期間を通じて独力で生活することはできないし、生まれつき、あるいは不慮の災難で心身に不調をきたすこともあれば、失職することもある。自助自立を基本としつつも、それは、働く意欲があれば働ける雇用環境と社会保障の基盤がなければ成り立たない。家族や地域社会、企業による支え合いの機能が衰えた今、それに代わる支え合いの仕組みを、税制と社会保障制度を通じて頑丈につくり直す必要がある。

(1) 福祉レジュームの三類型とめざすべき福祉社会像

国家、市場、家族を三つの極として世界中の福祉の形態を大別し、典型的なタイプとして三類型の福祉レジュームが提示されている（エスピン・アンデルセン）。

すなわちそれは、次の三類型である。

① 自由主義的発想に基づく「市場優先型」のタイプ

アメリカに代表されるアングロサクソン系諸国に多くみられる。個人の責任を重視し、市場を通じたサービスの提供を主体とする。併せて、国家の役割を最小化して公的支援の対象者を限定する。

② 社会民主主義的発想の下に、個人の市民権を基礎とする「公共主導型」のタイプ

強い共同体意識が存在する北欧諸国にみられる。国と地方自治体が主体となって、すべての国民に等しく普遍的なサービスを給付する。

③ 保守主義的発想に基づき家族を重視し、職域単位の「社会保険基軸型」のタイプ

ドイツをはじめ大陸ヨーロッパ諸国にみられる。職業的地位による格差が維持され、社会保障は家族の扶養責任を補完するものとされる。

わが国の福祉レジュームは、戦前ドイツに倣って導入された社会保険を基軸としつつ、戦後、占領以来強まったアメリカの影響の下で、部分的に市場優先型の仕組みを取り入れた複合型の様相を呈している。

自由主義的発想に基づく市場優先型のタイプでは、政府による規制・統制を極力排除して、市場における自由な合意に基づいてサービスが行われる結果、個人の自己責任が強調され、資力がある富裕層は高度なサービスを目いっぱい享受できる反面、貧困層や高齢者の多くは公的保険からも排除され、最低限のサービスでさえろくに享受できない悲惨な状況に置かれやすい。

例えばアメリカの医療制度は、市場における自由競争に支えられて、世界の中で最新・最高水準の医療サービスを提供しているものの、1人当たりの医療費は突出して高い反面、国民の平均寿命は短く(76.3歳)、医療保険に加入できない人が2千8百万人に達するなど、多くの人が最低限の医療サービスでさえ享受できない状況に置かれている。市場優先では、すべての人にあまねくサービスが行き届かないことを如実に示している。

アメリカ型の市場優先タイプは、わが国の社会保障制度がめざすべき方向でないことは誰の目にも明らかであろう。

一方、北欧諸国の公共主導型のタイプは、「能力に応じて負担し、必要に応じて給付を受ける」という意味で、理想的なタイプである。しかしそれは、強い共同体意識と政府に対する厚い信頼があって初めて成り立つ仕組みであり、必然的に重い負担を伴う。このため、北欧諸国ほど強い共同体意識がないだけでなく、政府に対する信頼も低く、租税負担に対する忌避意識が強いわが国では、俄かに採用することは難しいと思われる。

わが国の税制及び社会保障制度は、時代と社会の変化に対応し切れていないために、貧困層の救済に失敗して、貧困層が増え続け、格差が拡大している。先進国の中ではアメリカと並んで貧困・格差が大きな社会になり、一向に事態が改善する兆しが見えないことは深刻である。現行制度の^{びほろ}弥縫策では到底抜本的な改善につながらないことは明白である。可能な限り理想に近づけるべく、最大限の努力を傾注する必要がある。

(2) 重要なのは「結果の平等」ではなく、「機会の平等」

行き過ぎた「結果の平等」の追求は、個人の成長と能力の発揮及び社会の進歩・発展を阻害するおそれがある。「自立」して生きる力を習得し、ものごとにチャレンジする精神と意

欲を引き出すためには、競争が不可欠である。そして、公正な競争条件を確保するためには、「機会の平等」が確保されていることが前提となる。

親の資質が子どもの成長や能力の発揮に多大の影響を及ぼすことは避けられない。しかし、「貧困の連鎖」が生じないように最大限配慮し、必要な措置を講じる必要がある。中でも就学前の幼児教育が、その後の人間形成に決定的な影響を及ぼすことを考慮することが重要である。

「結果の不平等」はある程度甘受せざるを得ない。自己努力を阻害するような手厚すぎる措置は、本人をスポイルするだけでなく、社会と経済に悪影響を及ぼす。しかし、一定限度を超えた格差や不平等を放置することは許されない。本人の意欲や努力では如何ともしがたい事態は、国が救済する必要がある。

(2) 「貢献・努力の評価」と「必要なものの給付」

本人が行った「貢献」の程度に応じて見返りが得られることについては、それを否定する者はいない。貢献に見合うだけの利得が得られることは、リスクを冒して新しいことに挑戦するインセンティブを人々に与え、成果が上がれば社会や人類全体の進歩・発展をもたらす。しかし、貢献に報いることは当然だとしても、成果に報いる見返りには限度がないとは言えない。

「努力」を否定する者もない。人々が努力することは、社会や人類全体にとっても望ましい。努力の結果が報われることは当然だと考えられている。しかし、努力が結実するか否かは、そのときのさまざまな要因に左右される面が大きい。本人の努力の有無にかかわらず外部の環境・条件次第(運)で報われることもあれば、努力したからと言って必ず結果が出るとは限らない。成果の評価は、努力によるものか、運が幸いしたのか、見極める必要がある。

生活に必要なもの、生きて行く上で欠かせないものは、本人の努力如何に関わらず与えられるべきだということについては、異論がないと思われる。問題は、何が「必要」なものか、その範囲と量を、何を基準に設定するかである。

努力や貢献を重視し、個人の自由を最大限尊重すべきか、あるいは必要性を重視し、持って生まれた^{しやうらい}生来の資質や本人の努力では如何ともしがたい家庭環境などによって、いくら本人が精いっぱい努力しても能力に差が生じ、その結果、恵まれない境遇に甘んじるほかない人が出てくることを避けられないことを放置してよいのか。そのような人には、同じ社会に生きる人間として、心の通った支援の手を差し伸べるべきではないか、ということが今ほど問われているときはない。

(3) 年齢による差別の廃止

現行の税制及び社会保障制度は、基本的に高齢者を現役世代から切り分け、さまざまな面

で優遇している（公的年金等控除、70歳以上の高齢者の扶養控除・配偶者控除のかさ上げなど）。しかし、その趣旨・理由・根拠は必ずしも明確ではない。現行の税制及び社会保障制度が高齢者を優遇していることに対して、若年層や現役世代が不満を抱いており、少子化、高齢化が今後より一層進展する中で、政策の重点を若年層や現役世代に置く必要性が高まっている。

定年退職制の廃止にみられるように、欧米諸国は年齢による差別を禁止する方向にある。高齢者を優遇することは美德とばかり言うておれる時代では最早ない。人生百年と言われ、生涯現役こそ望ましい生きざまとされる今、人を年齢だけで区別することが果たして適切か、再考すべきではないか。

高齢者の中には安定した生活を送るだけの年金額を受給できず、貯えが十分でない中で、借家住まいするしかないなど、厳しい生活を強いられている人が少なくない。その一方で、人並み以上に健康で、社会的な地位が高く、所得や保有資産に恵まれ、現役以上の境遇にある人も多い。高齢者を特別扱いせず、現役世代と同じレベルで状況に応じて必要な措置や手当を講じることが適切である。ただし、有利、不利如何に関わらず高齢者を特別扱いしないためには、高齢者本人の意欲と能力を適確に確認したうえで適正に評価し、本人が納得できるだけの根拠を示す必要がある。その手間を惜しんでは、強い政治力を有する高齢者の理解を得ることは難しい。

(4) 「現金給付」と「現物給付」の長短

「現金給付」はその用途が受給者の意思、判断に委ねられるため、本人が必要としている用途に使われやすく、本人の自己決定権を尊重する手法であるとされている。その反面、給付の趣旨に反する使われ方を防ぐことができない欠点がある。また、就労を阻害する要因になりやすく、受給状態から抜け出せなくなるおそれがある（「貧困の罠」）。

すべての個人に無条件で（就労・就業の有無にかかわらず）一律に現金を給付するベーシックインカムは、究極の現金給付手法として注目されている。しかし、フィンランドにおける実験では、雇用面における効果が確認されず、一時の熱気は冷めている。

すべての人に最低生活に必要な金額を給付するためには規模が大きくなりすぎて財源の手当てが難しく、石油などの鉱物資源埋蔵量が膨大な一部の国を除いて実現可能性はないに等しい。ただし、目的を限定して、特定の範囲の人を対象を絞れば実現可能性がある。

一方「現物給付」は、特定の用途ごとに現物（サービス）を支給する仕組みである。通常、すべての人に対する普遍的なサービスとして給付されるため、受給者に再分配を意識せず、スティグマ（恥辱感）が伴わないとされている。すべての人が受給対象となるため、サービスの提供に要する財源負担に対する抵抗感が小さい。また、「成りすまし」などによる不正受給が行われにくい。現金給付に比べ再分配効果は小さいとされている。ただし、所得税で財源措置される場合には、社会保険料負担におけるような逆進性がなく、再分配上も望ま

しいと考えられる。

生活の基本的な部分を支えるのに必要な資金は現金で給付し、一方、その利用を全面的に個人の判断に委ねることが適当でない教育や医療及び介護などは、現物を給付することが適当である。

(5) 「選別主義」的な制度と「普遍主義」的な制度の長短

「選別主義」は対象者を限定するので費用対効果がよく、効率的である。「小さな政府」論に馴染みやすい。ただし、対象者を特定の人に限定するため、対象とならない人の反感を招きやすく、給付削減の世論が高まりやすい。また、支援する対象者が限定されるため、社会的偏見の対象となりやすく、受給者にスティグマが生じて受給を抑制させる可能性がある。選別には行政コストがかかるだけでなく、選別基準の設定の仕方によっては、不正受給や漏給、過誤給が生じやすい。生活保護制度が批判の矢面に立たされ、不正受給が問題視されがちなのはここにある。

一方、「普遍主義」はすべての人を対象とするので給付額が嵩み、一般的に財政負担が大きくなりがちである。ただし、執行コストが割安である。すべての人が等しく受給できるため、スティグマが生じないほか、財源負担者の理解が得られやすい。ただし、高所得層への給付に対する合理的な根拠が乏しい場合が多く、わが国では現金給付は所得制限によって対象者を限定すべきとの声が強い。なお、義務教育（憲法で無償と規定されている）や国公立大学の授業料は普遍主義的な制度の代表例であるが、これに対する批判はほとんどみられない。

貧困に陥ることを未然に防止するには、普遍主義ですべての人に権利として給付を行い、貧困に陥った人を救済するには選別主義によることが適している。生活保護制度に関して言えば、同制度に対する過剰な批判を和らげるとともに、同程度の所得水準であるにもかかわらず受給資格が認定されなかった者との間の過大な格差を解消するためにも、給付する現金は純然たる「生活扶助費」に限り、住宅費や教育費をはじめ医療費、介護費、社会保険料等は、生活保護から切り離して別の一般的な「社会手当」として給付することが適当である。

普遍主義的な制度は対象者を限定しないため、再分配効果が小さいと思われがちであるが、実際には北欧諸国にみられるように、普遍主義的な制度を持つ国ほど所得格差が小さくなる傾向がある。「再分配のパラドクス」と言われる。その理由は、選別主義よりも普遍主義の方が社会保障制度に対する人々の信頼感が高まり、納税者の理解が得られやすく、サービス水準全体が底上げされるからだと言われている。

(6) 社会保険による財源調達と租税による財源調達の比較

社会保険による財源調達は、同じリスクを抱えている者同志によるリスクの対処に適している。社会保険は負担に応じて給付を受けることができるため、租税に比べ負担者の理解が得られやすい。ただし、加入が義務付けられている社会保険には任意加入の民間保険に適用される保険料と給付額との間の厳格な「保険数理」が適用されず、「応能負担・必要給付」の観点から保険料と給付額の両面で再分配が行われることが多い。特に日本のように租税負担に対する忌避意識が強い場合には、必ずしも社会保険に馴染まない場合にも社会保険方式が選好される傾向がある。ただし、社会保険方式を採った場合には、社会保険に加入せず、保険料を納付しなければ、社会保障の安全網から漏れてしまう。社会保険の保険料は、その性格から累進性の料金設定はなじまないと考えられるため、低所得層には負担が重い逆進構造になりがちである。また、保険者が分立している場合には、加入する（加入できる）保険の種類によって、負担と受益に不公平が生じるおそれがある。

一方、租税による財源調達は、給付を受ける者を財源負担した者だけに限ることが適当でない場合、例えば、消火、災害救助、治安維持などや普遍的なサービスの給付に必要な財源調達手段として適している。租税を財源とする公的扶助は受益と負担の関係が切り離されているため、たとえ租税を納付しなくても、給付対象者から除外されることはない。また租税は、「応能原則」すなわち能力に応じて累進的な財政負担を求める手法として適しており、すべての人が同じ基準で負担するため、負担の程度に格差が生じることが少ない。このため、給付対象者を限定しなくても、税制が累進性の強い構造になっていれば、制度全体としては国民間の負担の公平が確保されると考えられる。

(7) 世帯単位と個人単位の是非

家族の構成や就労・就業形態がひと昔前と大きく変化したことを踏まえると、すべての制度は社会の実態に対して中立的であることが望ましいとの観点から、世帯単位の制度を個人単位に切り替えるべきだという考え方がある。しかし、社会を構成する最小単位が家族であり、単身世帯と複数人世帯とでは生活の実態が異なることを考えれば、果たして個人単位とすることが国民間の公平を確保することに資するか、慎重に検討する必要がある。

ただし、現行の税制及び社会保障制度は、基本的に夫が外で働いて稼ぎ、妻は内で家事・育児に専念するという専業主婦モデルを前提としている結果、専業主婦を優遇し、それ以外の夫婦共稼ぎ世帯や一人親世帯、単身世帯に冷たく、夫婦共稼ぎに対してブレーキをかけていることについては、再考する必要がある。

女性の高学歴化が進み、また、女性自身の社会参加（就労）意欲が高まっているだけでなく、少子化が進み、人口減少が続く中で、社会としても、もはや再び専業主婦が主流になる時代に回帰することを求める状況ではない。そうだとすれば、これ以上専業主婦を優遇する理由、根拠はないはずである。単に専業主婦だという理由で優遇している措置は、すみやかに廃止すべきである。

(8) 就業形態及び男女差による取扱いの区別の解消

若者の貧困化の最大の原因は、不本意ながら非正規雇用の道しか残されていない若者が多いことにある。

新規学卒者一括採用が標準になっているわが国では、いったん非正規社員で就職すると、社員研修の機会もほとんど与えられず、スキルアップを図る道が閉ざされているため、そこから抜け出して正社員に移る道は、ほぼ閉ざされているに等しい。

非正規社員は、限定されている雇用期間を通じて賃金が上昇することはほとんどないため、いくらそれを繰り返しても、生涯を通じて賃金が上昇することを期待することができない。このため、若いときは結婚したくても相手が望むだけの収入がないことから伴侶を得ることができない場合が多く、また、社会保障制度の適用においても正社員との間で著しく差別されている結果、その多くが将来の生活保護予備軍化している可能性がある。

女性の場合は、いったん正社員として就職しても、出産を機に退社すると、再び就職する場合には、よほど恵まれた職場環境でなければ元通り正社員として復帰することができず、非正規雇用の道しか残されていない。それでも結婚していれば、夫の収入を支えられればそれでよいかもしれないが、離婚した場合や、もともと未婚の母であった場合には、子どもを抱えながら自らの手で家庭の生計を切り盛りせざるを得ない状況に追い込まれ、家族関係や親族間の付き合いが希薄化している今日、その生活状況はゆとりのない極めて厳しいものになりがちである。本人が健康で働けるときはまだしも、病に伏した時の惨状は筆舌に尽くしがたいものがある。

非正規雇用の最大の問題は、正社員との雇用条件との差があまりにも大きいことである。メンバーシップ制を採る日本の雇用慣行の下では、定年退職のときまで事実上雇用が保障されている正社員と、雇用期間が短期間に限定されている非正規社員とでは、身分・立場が大きく異なるため、両者の均衡をどの範囲でどの程度まで確保しなければならないかという問題について、万人が納得する答えを見出すことが難しく、同一価値労働同一賃金の確保は容易ではない。非正規社員と正社員との間の雇用条件の格差を、早急に抜本的に改善する必要がある。

(9) 母子家庭に対する支援の強化

母子家庭（約 120 万世帯）の貧困率が突出して高く（相対的貧困率 51.4%、男 1 人子ども世帯の平均所得が 606 万円に対し、女 1 人子ども世帯の平均所得は 377 万円）、2 世帯に 1 世帯が貧困というのも、税制及び社会保障制度が、夫婦 2 人子ども 2 人の家庭を標準世帯として組み立てられているために、母子家庭に光が当たらなかったからである。母子家庭の悲惨な生活状況は、わが国社会の無情さを象徴している。

わが国では女性の賃金が男性に比べて主要国の中でも低く（約 75%）、母子家庭の母親の多くは非正規雇用に従事するしかない（正規雇用者に対する非正規雇用者の賃金水準約 70%）ため

に、もう一段賃金が低い（合わせて約 50%、しかも年齢とともに賃金が上昇しない）ことが、ギリギリの生活を強いられる最大の要因である。加えて、児童手当、児童扶養手当の額が少ないことが、母子家庭を苦しい生活に追いやっている。

母子家庭が貧困から抜け出すことができるようにすることが、わが国の税制及び社会保障制度をすべての人にとって望ましい制度に改めることにつながる、との考えの下に制度改正を行うべきである。

3 「応能負担・必要給付」の原則の確立

社会保障制度と税制は、「能力に応じて負担し、必要に応じて給付する（応能負担・必要給付）」ことを原則とすべきである。国民健康保険や国民年金の保険料で用いられている「応益負担」や「定額負担」は、自営業者や農業従事者の所得を正確に捕捉することが困難であるとして、やむなく便宜的に採用されているものである。それらの者の所得の捕捉を厳正化して、所得比例方式の保険料に改めるべきである。

(1) 「応能負担の原則」（応能負担に反する制度・仕組みの解消と負担の累進性の強化）

① マイナンバーを活用して所得の捕捉率格差（クロヨン）を解消する。経費については、収入に対する経費の割合が一定水準を超える場合には、一件ごとにその内容と経費性を審査する仕組みを導入して経費の認定を厳格化する。

なお、公的年金の場合は、納付した保険料に応じて年金額が給付されるため、租税と異なり、自営業者や農業従事者には所得を正しく申告しようというインセンティブが働く可能性がある（イタリアなどで実証済みとされている）。

② 厚生年金、組合健保等の保険料算定基礎における標準報酬の上限（厚生年金 65 万円、組合健保等 139 万円）と標準賞与月額（厚生年金 1ヶ月あたり 150 万円、健康保険 年度累計額 573 万円）、国民健康保険における総負荷限度額（104 万円（医療分 87 万円、介護分 17 万円））を廃止する。

③ 高所得者に有利な「所得控除」を低所得者に有利な「税額控除」に改め、手薄な課税最低限以下の低所得者への支援を拡充するため、「給付付き税額控除制度」を創設する。

消費税の一定割合を給付付き税額控除の対象にすれば、消費税の逆進性を緩和するとともに、併せて小売店やサービス業の所得把握を適正化することができる。

④ 所得税及び相続税の超過累進税率を引き上げ、課税標準を拡充する。

⑤ 金融所得に対する低い比例税率課税（所得税+住民税 20%）を廃止し、総合課税に改めるか、あるいは富裕税を創設する。

(2) 「必要給付の原則」（すべての人を対象とする人間として生きて行くうえで不可欠な財とサービスの給付）

- ① 教育、医療、介護、障害者福祉、失業給付、職業訓練及び住宅など、健康で文化的な生活を営むうえで欠かせない基本的な財やサービスの公的給付を拡充する。生活保護の給付対象となっているものはそれから外し、新たに一般的な「社会手当」として再編する。
- ② 基本的な財やサービスの給付は対象者を限定せず、すべての国民を対象とする。
- ③ 財源は税収で措置することを基本とする。

4 めざすべき社会保障制度と税制

繰り返し述べてきたように、貧困層が増大し、格差が拡大することを防止するとともに、すでに貧困状態にある人々を救済するためには、

- ① わが国産業経済を復興して、年々低下し続けている一人当たり国民所得が増加に転じる基盤を確立するとともに、これからの産業経済の発展に不可欠な人的資本を強化するためにも、企業経営者と株主に傾いている利益配分を見直して労働分配率を高め、とりわけ非正規雇用労働者と女性の賃金をはじめとする雇用条件の大幅な改善を図ることが第一に求められる。そのうえで、
- ② 所得再分配効果が小さい現在の税制を改め、所得税、相続税の累進度を高めるとともに、低所得層に対する支援を強化するため、「所得控除」を「税額控除」に改め、新たに「給付付き税額控除制度」を創設する。併せて消費税の逆進性を緩和するため、軽減税率を廃止し、消費税額を同制度の控除対象としてその一定額を所得に応じて控除し、控除し切れない部分は別途交付する。また、資産課税を強化するため、金融所得に対する選択分離課税を総合課税化するか、あるいは富裕税を創設する。
- ③ 社会保障制度については、職域ごとに保険者が分立しているために、現在、低所得者ほど負担が重くなる国民年金と国民健康保険の保険料の仕組みを、所得水準が同じであれば保険料も同じ水準になるように改めるとともに、最低生活費さえ給付されない年金額を引き上げ、併せて保険料の軽減・免除制度の適用を受けると年金額が減額される仕組みを抜本的に改善するため、国民年金と厚生年金の統合・一元化及び国民健康保険と組合健保等との統合・一元化を行うことが望まれる。なお、
- ④ 貧困・格差の解消策としては、「最後の砦」である生活保護制度の「受給資格認定基準」とその運用を緩和することも考えられるが、「他法優先」の制度の建付けを考えると、できる限り生活保護に頼らなくても済むように、一般的な制度を拡充することが適当である。また、生活保護は受給者にスティグマが生じやすいことを考慮すれば、同制度の扶助対象を「生活扶助」に限り、それ以外の部分は一般的な「社会手当」として別途制度化することが適当である。

(1) 公的年金の一元化

① 自営業者や農業従事者を対象に創設された国民年金は、そもそも最低生活費を保障するためのものではなかった。月額6万8千円の年金額は生活保護基準にも達しない。

就業構造の変化に伴い農業従事者の割合は著しく減少し、現在は被雇用者のうちの非正規雇用者と無業・無職者が7割を占める。

国民年金の保険料は定額制で、加入者間の所得再分配機能が働かず、所得が少ない者ほど負担が重く、滞納者は15.6%に達する。

② わが国の貧困・格差の大きさは、国民年金の保険料負担が低所得層に負担が重い逆進構造になっており、年金額が厚生年金と比べて大きく見劣りする（その結果、未納・滞納が多く、低い年金額を満額受給できない人が多数にのぼる）ことに由来するところが大きい。貧困者を救済するには生活保護の受給資格認定を緩和するか、あるいは国民年金を抜本的に改善するしかないが、「他法優先」主義を取っている生活保護の制度の建付けからも、同程度の税収を充当するなら、国民年金を拡充することが望ましい。

③ 「国民皆保険・皆年金」を実質的に確立するためには、年金額で最低生活が保障されるようにする必要がある。そのためには、国民年金(基礎年金)を「最低保障年金」に改め、その財源は全額税収で賄うとともに、厚生年金と統合・一元化して、自営業者や農業従事者も所得に応じて保険料を納付することができ、納付した保険料に応じて報酬比例部分の年金額を受給できる仕組みに改めることが望ましい。生活保護に依存しなければ最低の生活さえできない現在の国民年金では、到底「国民皆保険・皆年金」は確立されたとは言えず、ましてや「最後の砦」の役割を果たしていない現状の生活保護制度のままでは、貧困者を救済することはできない。

その場合、「最低保障年金」の給付に必要とされる税収の規模をできる限り抑制するため、基礎年金は年金額が上昇するに伴い逡減し、一定金額で消滅する仕組みとする。なお、現在、雇用主が負担している厚生年金保険料と下記に述べる組合健保等の健康保険料の半額は、新たに社会保障財源に充当する「社会保障税」として徴収する。

また、自営業者や農業従事者が所得に応じて納付する保険料は、現在の厚生年金における雇用主負担分と被用者負担分を合算した金額とし、2分の1まで減額できるようにする。

④ このような国民年金の抜本的な改革について国民、とりわけ中高所得層の理解を得ることは容易ではない。しかし、そうだからと言って改革を躊躇しては、わが国の貧困・格差はいつまでたっても縮小・解消されないままである。

なお、国民年金と厚生年金の統合・一元化及び全額税収で財源措置する「最低保障年金」が実現するまでの間は、次の措置を講じる必要がある。

a 請負契約で業務に従事している個人事業主をはじめ、国民年金加入者との間の「負担と受給における均衡」を失わない範囲で加入要件を緩和し、一人でも多くの被雇用者を厚生年金の対象者とする。

- b 年金額支給の期間制限（10年）を緩和する。
- c 厚生年金の第三号被保険者制度は、国民年金の第一号被保険者の妻も第一号被保険者となっていることとの関係でも不公平である。厚生年金の加入者は個人単位とし、夫婦は所得を二分二乗して保険料を算定する。こうすることにより第三号被保険者（専業主婦）問題は解消される。
- d 定年退職年齢の引き上げを前提に、厚生年金の加入年の上限を75歳まで、国民年金の保険料納付期間を65歳まで延長する。
- e 月額5千円（基本）の「年金生活者支援給付金」を拡充して、国民年金の年金額を満額支給できない貧困者の救済を手厚くする。
- f 65歳以上の「在職老齢年金制度」と「加給年金」を見直す。

(2) 健康保険の一元化

① 健康保険制度も職制によって保険者が分立しており、職域の違いなどによって加入できる保険が異なる。ただし、公的年金と異なり、加入する保険によって給付される診療行為や投薬には差がない。あるのは医療機関へのアクセスの容易さの程度の差だけである。しかしこれは、制度改正で改善できる問題ではない。

企業従事者が加入する組合健保や協会けんぽの場合は、雇用主も従業員と同額保険料を負担するほか、国民健康保険との間に保険料率の決定方式や決定基準に違いがある。また、加入者の属性の違いによって保険者の収支が左右されるため、疾病にかかりやすい高齢者の割合が多く、負担能力が小さい人が多い国民健康保険は、同じ所得水準であれば、組合健保等と比べて保険料が高くなることが避けられない。

このため、国民健康保険には保険料の軽減措置があるにもかかわらず、納付率は94.2%にとどまっており、無保険者が約12万人に上っている。また、3割の自己負担に耐え切れず、病に罹患しても医療機関にかかることを躊躇う者が多く、病状が悪化するケースが多いと言われている。

② 国民健康保険の保険料負担を緩和するためには、職域単位の制度を廃止して、すべての国民が、国が管理運営する保険に加入する制度に改め、併せて、保険料に対する雇用主負担を廃止して、全額税収（所得税及び消費税）で財源措置することが望ましい。その場合、現行の後期高齢者医療制度も当然その中に一元化されることは言うまでもない。

③ 健康保険が一元化され、保険料が廃止されて全額税収で措置されるまでの間は、次の措置を講じる必要がある。

- a 健康保険非適用事業所を廃止する。

- b 扶養家族に課されている4分の3以上の就労時間と130万円の所得制限を廃止する。
- c 標準報酬月額の上限（組合健保等139万円）と総賦課限度額（国民健康保険104万円）を廃止する。
- d 「給付付き税額控除制度」が創設されない場合には、一定所得額以下の低所得者の保険料は、所得に応じて軽減する（生活扶助基準以下の低所得者は全額免除する）仕組みを強化する。
- e 自己負担額を上限額以下に軽減する高額療養費制度は、現行の3段階方式を所得額に応じて連続的に軽減する（生活扶助基準以下の低所得者は全額免除する）仕組みに改める。

(3) 生活保護制度の縮小と資格認定基準の緩和

- ① 現行の生活保護制度は、いったん生活保護費の受給資格が認定されると、それなりの生活を送るだけの資金が給付され、生活が安定する。しかし、受給資格の認定基準が厳しく、生活保護受給者は受給資格を有する者のうちわずか15.3%程度にとどまる（欧州諸国60%～90%）。
- ② 現行の認定基準は、資産の保有が制限されていることと、扶養親族の範囲が広いことが問題である。住居や預貯金は、国に供託する制度を設け、扶養親族は、その範囲を親と子どもに限定する。
- ③ 生活保護を受給しないで生活保護受給者と同レベルの生活をするには、生活保護費の4割増しの生計費が必要とされている。理由は、生活保護費には生活費のほかに住居費や教育費だけでなく、社会保険料や医療費・介護費の自己負担分が含まれているからである。生活保護の給付対象を「生活扶助費」に限定し、それ以外の費目は一般的な制度として別建ての「社会手当」を創設する。併せて、「給付付き税額控除制度」を創設して、社会保険料及び医療費・介護費の自己負担分を所得税の税額控除の対象とし、控除対象額が所得税額を上回っているために控除しきれない者については、上回る額を現金で還元する。

(4) 資産課税の強化、富裕税の創設

- ① 格差を是正するとともに、貧困層を救済する財源確保策として、税及び社会保険料負担の累進性の強化と合わせて、保有資産に対する課税を強化する必要がある。とりわけ資産の価格上昇率が所得の上昇率を上回るとされる状況下では、貧困と格差の拡大を防ぎ、貧困者を救済するうえで、資産に対する課税の強化を疎かにすることはできない。
資産課税を強化するため、現行の金融資産に対する選択分離課税を廃止して総合課税とし、累進税率を適用するか、あるいは所得税とは別に新たに富裕税を課すか、いずれが適当か幅広く検討を行ったうえで、いずれかの措置を講じる。
- ② しかし、金融資産は他の資産と異なり瞬時に世界中を動き回ることが可能なため、課税

を強化すると海外に流出するおそれがある。課税を強化するためには、流出を防ぐ手立てを講じるか、あるいは課税の強化が流出につながらない仕組みを見出す必要がある。実効ある方策がなければ、いくら問題意識があっても実施できないおそれがある。

- ③ 資産課税を強化するには資産保有の全容を把握する必要があるが、開設済みの預貯金口座、未公開株式、未登記の土地・建物、書画・骨董・宝石・貴金属などの動産、無体財産権などについては、真の所有者を特定するための法制度の整備が必要である。

(5) 「給付付き税額控除制度」の創設

- ① 現行の所得税の「所得控除制度」の適用対象者は課税所得額以上の所得者に限られ、しかも所得が多い人ほど有利になる仕組みである。

「給付付き税額控除制度」は、すでにアメリカ、イギリス、フランス、カナダ、スウェーデン、韓国などが導入している。

- ② すべての所得控除を税額控除に切り換え、課税所得から控除し切れない額は別途給付する仕組みに改める。

併せて、同制度の適用対象に医療費等の自己負担分を含めるとともに、消費税の逆進性を解消するため現行の軽減税率を廃止し、新たに消費税額の一定割合を所得税から控除する。マイナンバーと併用して、商品やサービス購入の決済はすべて税務署にデータが自動的に送信される仕組みを構築すれば、消費税額の徴収の徹底を期すことが可能になる。一方、物品等の購入履歴を国税当局に把握されたくない場合には、購入者が税額控除のメリットを放棄すれば済むはずである。

- ③ 就労（勤労所得があること）を条件とすることによって、社会保障制度の充実が人々の労働意欲を削ぐ弊害を排除できる。また、勤労所得が増加するに伴い段階的に所得額が増加する仕組みにすれば、「貧困の罠」に陥ることもない。

(6) 所得税の課税強化

- ① わが国の所得税は主要国と比べて最高税率は遜色ないが、税収総額に占める税収の割合が小さい。税率構造、所得・税額控除制度を見直す必要がある。

- ② 租税の再分配効果が小さいことを是正するため、所得税の最高税率(45%)を60%~70%まで引き上げ、税率の段階数を削減する。

- ③ 金融所得の選択分離課税を廃止し、総合課税化する。ただし、(4) ②で述べたように金融資産は逃げ足が速いため、実効性がある海外流出防止措置を講じることが前提となる。

- ④ 働き方の多様化（本業がフリーランスの者 214万人）に対応するため、就業形態の差に中立的な制度とする。

- ⑤ 共働き世帯 (72.0%) が片働き世帯 (28.0%) を大きく上回っていることを踏まえ、女性の就労を阻害する要因になっている 103 万円や 130 万円などの壁を、企業の賃金算定における家族手当など、社会の慣行として事実上存在するものを含め除去する。
- ⑥ 高齢者を優遇している「公的年金等控除」、70 歳以上の高齢者の扶養控除・配偶者控除のかさ上げを廃止する。
- ⑦ 所得の種類によって捕捉率に差があることが、さまざまな面で制度を統一するうえでネックになっていることから、マイナンバーをフル活用することによってその解消を図る。

(7) 相続税

基礎控除額を引き下げ、累進度 (最大 55%) を過去最大の 70% (課税標準額 10 億円) まで引き上げる。

(8) 法人税

- ① 租税特別措置は原則として廃止し、課税対象範囲を拡大して増収を図る。
新たな租税特別措置は予め適用期限を限定し、効果の検証を厳格に行い、効果が認められないものは延長を認めない。
- ② 経費の二重控除を排除するため、法人の実態を踏まえて法人格を否定できる制度を導入する。

(9) 消費税

- ① 消費税率の引上げ抜きに財政を健全化し、必要とされる社会保障財源を確保することはできない。消費税の逆進性は「給付付き税額控除制度」の創設と、消費税額をその対象に加えることによって緩和し、広く国民の理解を得る必要がある。消費税率の引上げは、高齢者に適正な負担を求めるうえでも望ましい。
- ② 消費税率の引上げによって買い控えが生じることを回避するため、税率を隔年ごとに段階的に引き上げ、最終的には地方消費税を含め 20% とする。

(10) 雇用保険制度の拡充

- ① 失業者に占める失業給付金受給者の割合は 2 割台にとどまっている。理由は、雇用保険の加入要件が厳しく、非正規雇用労働者をはじめ多くの被用者が排除されていることにある。すべての被用者が雇用保険に加入できるように、加入基準を緩和する。
- ② 失業保険給付金の給付期間が短く、「失業扶助制度」もないため、時間をかけて職業訓練を行うことが難しく、職業転換に十分な時間をかけられない。また、パートでも就労すれば給付が打ち切られるため、時間をかけて本人が望む就労先を見出すことが難しい。

雇用保険料を引き上げ、その財源を活用した施策の範囲を失業に直接かかわるもの（失業者の所得保障）に限定し、家族扶助費を創設して給付額を増額し、給付期間の延長を行うとともに、再度企業に雇用される機会を拡大するため、実効性がある職業訓練を充実する。併せて、失業保険給付金の給付期間経過後の手当てとして「失業扶助制度」を創設する。

(11) 児童手当、児童扶養手当の増額

人口減少対策の一環として、また悲惨な生活状況に置かれている母子家庭を貧困から救済するため、児童手当、児童扶養手当を拡充する。

(12) 非正規雇用・ニート・フリーターの解消

- ① 国が積極的に公的な職業訓練の機会を拡充し、非正規雇用者の正社員への転換を促進する。ただし、実効性のある訓練内容とすることが極めて重要であり、知識偏重の机上訓練ではなく、実際のニーズを踏まえた実践的な内容とすべきである。
- ② 国、地方自治体が率先して非正規雇用を正規雇用に転換し、併せて、民間企業の非正規雇用従業員を正規職員として中途採用する枠を設定する。

「貧困の防止・救済と格差の縮小」検討会メンバー

	梶田 信一郎	元内閣法制局長官
	工藤 裕子	中央大学法学部教授
	神野 直彦	東京大学名誉教授
	橋本 昌	前茨城県知事
	原田 豊彦	元日本放送協会理事
	増原 義剛	元衆議院議員
	松本 博	(株)松本代表取締役
	宮崎 達彦	弁護士
(座長)	森元 恒雄	元参議院議員
	渡壁 誠	国際観光ビジネス協会理事長

【参考資料】 1. OECD加盟国の相対的貧困率

OECD加盟国の相対的貧困率				
国	相対的貧困率			
		順位		
主要先進国	デンマーク	6.5	1	3
	フィンランド	6.7	2	4
	ベルギー	7.8	3	7
	ノルウェー	7.9	4	8
	フランス	8.5	5	10
	オランダ	8.5	5	10
	スウェーデン	9.2	7	13
	ルクセンブルク	9.6	8	14
	オーストリア	9.8	9	16
	スイス	9.9	10	17
	カナダ	10.5	11	19
	ドイツ	11.6	12	20
	イギリス	11.7	13	21
	ニュージーランド	12.4	14	23
	オーストラリア	12.6	15	24
	イタリア	12.8	16	25
	スペイン	14.4	17	28
	アメリカ	15.0	18	29
	韓国	15.1	19	30
	日本	15.4	20	31
	主要先進国平均	10.8		
その他の国	アイスランド	4.9		1
	チェコ	6.4		2
	ハンガリー	6.7		4
	スロベニア	7.7		6
	スロバキア	7.9		8
	ポーランド	8.8		12
	アイルランド	9.7		15
	ポルトガル	9.9		17
	ギリシャ	11.7		21
	リトアニア	13.6		26
	トルコ	14.7		27
	ラトビア	16.0		32
	エストニア	16.3		33
	メキシコ	16.6		34
	イスラエル	16.9		35
チリ	18.6		36	
	OECD加盟国平均	10.9		
	北欧5カ国平均	7.0		

【参考資料】 2. OECD 加盟国のジニ係数

国	分配後所得ジニ係数(a)			当初所得ジニ係数(b)			差(b-a)			縮小率(1-a/b) (%)			
		順位			順位			順位			順位		
	ベルギー	0.256	1	5	0.482	11	21	0.226	3	3	46.9	2	3
	デンマーク	(0.268)	2	7	(0.445)	7	14	0.177	7	12	39.8	5	9
	フィンランド	0.273	3	8	0.518	18	32	0.245	1	1	47.3	1	2
	オーストリア	0.281	4	10	0.493	12	22	0.212	4	5	43.0	4	8
	ルクセンブルク	0.284	5	11	0.435	3	7	0.151	13	21	34.7	11	19
	ノルウェイ	0.285	6	12	0.459	10	17	0.174	10	15	37.9	7	14
	スウェーデン	0.286	7	13	0.440	5	12	0.154	12	20	35.0	10	18
主	カナダ	0.292	8	15	0.436	4	10	0.144	15	24	33.0	14	22
要	オランダ	0.295	9	16	0.445	7	14	0.150	14	22	33.7	13	21
先	フランス	0.298	10	17	0.526	20	34	0.228	2	2	43.3	3	6
進	ドイツ	(0.303)	11	18	(0.496)	13	23	0.193	6	9	38.9	6	10
国	オーストラリア	(0.318)	12	21	(0.441)	6	13	0.123	18	30	27.9	17	28
	ニュージーランド	(0.320)	13	22	(0.454)	9	16	0.134	17	27	29.5	16	26
	スペイン	0.320	13	22	0.496	13	23	0.176	8	13	35.5	9	17
	スイス	(0.320)	13	22	(0.410)	2	4	0.090	19	33	22.0	19	32
	韓国	0.329	16	26	0.405	1	3	0.076	20	34	18.8	20	33
	イタリア	0.330	17	27	0.525	19	33	0.195	5	7	37.1	8	15
	日本	0.338	18	28	0.513	16	29	0.175	9	14	34.1	12	20
	イギリス	0.354	19	31	0.510	15	27	0.156	11	18	30.6	15	25
	アメリカ	0.375	20	33	0.517	17	31	0.142	16	26	27.5	18	30
	主要先進国平均	0.306			0.472			0.166			34.8		
	スロバキア	0.217	1		0.384	2		0.167		16	43.5		5
	スロベニア	0.242	2		0.435	7		0.193		9	44.4		4
	アイスランド	0.250	3		0.369	1		0.119		31	32.2		23
	チェコ	0.255	4		0.438	11		0.183		11	58.2		1
	ポーランド	0.261	6		0.426	5		0.165		17	38.7		11
そ	ハンガリー	0.278	9		0.433	6		0.155		19	35.8		16
の	アイルランド	0.291	14		0.512	28		0.221		4	43.2		7
他	ギリシャ	0.312	19		0.503	25		0.200		6	38.0		13
の	ポルトガル	0.313	20		0.507	26		0.194		8	38.3		12
国	エストニア	0.321	25		0.465	18		0.144		24	31.0		24
	ラトビア	0.343	29		0.474	19		0.131		28	27.6		29
	イスラエル	0.348	30		0.474	19		0.126		29	26.6		31
	リトアニア	0.366	32		0.514	30		0.148		23	28.8		27
	メキシコ	(0.420)	34		(0.435)	7		0.015		37	4.4		37
	トルコ	0.433	35		0.530	35		0.097		32	18.3		34
	コスタリカ	0.487	36		0.551	37		0.064		35	11.6		35
	チリ	(0.496)	37		(0.539)	36		0.043		36	8.0		36
	OECD加盟国平均	0.318			0.471			0.154			33.1		
	北欧5カ国平均	0.272			0.446			0.174			38.4		

(註) OECD 出た Explorer Income Distribution Database より作成。() 内の数値は 2021 年以外の直近年の数値