

わが国における低所得者の定義をめぐって ～市町村民税非課税者等という基準の妥当性～

The Definition of People with Low Income in Japan: – Validity of the Criteria of “Persons Exempt from Municipal Taxes” –

小林 成隆, 西川 義明^{※)}
Shigetaka KOBAYASHI, Yoshiaki NISHIKAWA

貧困はいつの時代でも、どこどの国でもみられる。わが国での貧困が、とりわけ注目を集めたのは戦後の混乱期である。その後の高度経済成長の過程で貧困は解消したとされ、話題にならなくなったが、バブル崩壊後の1990年代後半、貧困層の増加と所得格差の拡大がみられるとして、改めて低所得者問題が取り上げられた。

貧困や低所得というものは相対的であるが故、その概念や定義は一様ではない。そうした中で厚生労働省は、低所得者の定義として税制上の「市町村民税非課税者等」を示しており、この行政基準が厚生行政上の諸施策の適用基準に用いられ、事実上、今日の低所得者対策を左右している。

Poverty has existed throughout history and in all nations. Poverty in Japan came to public attention most notably during the turbulent years after the end of World War II. Since then, because of the rapid economic growth that Japan achieved, poverty was deemed to have been overcome and was no longer considered an issue. However, in the late 1990s, after the burst of the economic bubble in Japan, the issue of people on low income reared its head again in the face of the apparent increase in the number of people living in poverty and the widening gap between high and low income earners.

Poverty and low income are relative conditions. This means that they have neither definitive concepts nor agreed definitions. In view of this, the Japanese Ministry of Health, Labour and Welfare defines people on low income using taxation criteria, as “persons exempt from municipal taxes.” This is the criteria used in the application of various measures relating to government welfare administration, and as such, de facto determines government actions affecting low-income earners in Japan today.

キーワード：貧困線，生活保護基準，市町村民税非課税，課税最低限

Key words: poverty line; criteria for application of the Public Assistance Act;
exemption from payment of municipal taxes; taxable income threshold

^{※)} 社団法人 名古屋市シルバー人材センター

はじめに

貧困はいつの時代でも、どの国でもみられるが、社会のシステムから生まれるようになったのは資本主義社会以降である。かのラウントリーが、1899年にヨークの下層社会の実態を調査し、極貧状態にある労働者家族を「第1次貧困」と「第2次貧困」に分け、貧困線¹⁾を示したことはよく知られている。

わが国の貧困研究の先駆けとして、明治中期に横山源之助が貧民下層の実状²⁾を世に著したことに始まるが、戦後において貧困の概念、その測定方法、最低生活費などを巡り多くの研究成果³⁾があらわれた。

その後、目覚ましい経済成長を遂げる中で、貧困の概念は絶対的なものから相対的なものへと変化し、概念も拡大・多様化していった。一方、巷では「繁栄の中の貧困」といわれるものの、貧困は低所得という言葉に置き換えられ、「低所得層にとって逆進的な消費税」とか「低所得のため保険料の負担が困難な者」などと使用されるようになった。

バブル崩壊後の1990年代の後半、OECD基準による標準所得の半分に満たない層を貧困者、また最低賃金レベル以下を低所得労働者と定義し、政府統計から貧困層の増加と所得格差の拡大がみられるという見解が示された⁴⁾。政府主導による構造改革が進められる中で、改めて「低所得者問題」として取り上げられ、現在も格差論争が繰り広げられている。

ところで、貧困や低所得者の定義としては、ラウントリーの貧困線、1956年版厚生白書の記述⁵⁾、前述のOECD基準や最低賃金に求めるものなど様々であるが、いずれも市民的合意を得るところまで至っていない。こうした中で厚生労働省は、援助・軽減策の適用基準（行政基準）を「市町村民税非課税者等」として、この基準に該当するものを低所得者とみなしている。このように低所得者の定義をめぐる見解は多くみられるが、今日の低所得者対策という観点からは厚生労働省の示す定義が、低所得者を測定・把握する手段として一応、現実即していると考えられる。

そこで本稿では、紙面の制約を考慮し、生活保護基準と市町村民税非課税者等という基準の妥当性をみるものである。

1. わが国の貧困・低所得者

(1) 今日までの経緯

わが国の貧困や低所得というものは、どのように把握されていたのか、その辺をまず概観する。とりわけ

貧困が注目されたのは終戦直後である。敗戦による大量の生活困窮者に対処するため、GHQの指揮下で旧生活保護法⁶⁾が成立した。この当時の貧困は今日とは異なり、都市部の一部ではラウントリーのいう「第1次貧困」に近いものであった。

戦後、旧厚生省では生活保護基準を一つの貧困線（最低生活の水準）と位置付け、この基準又はその周辺層を低所得層とみなした。例えば「1956年版厚生白書」では、「保護を要すると思われる層」を「生活困窮者」として「国民としての最低生活すら自分の力だけでは維持できない階層と定義」し、また「低所得階層」については「最低生活すれすれの生活をかろうじて維持するにとどまるいわゆる『ボオダーライン階層』と定義」している。

この白書では、貧困線を生活保護基準とし、それ以下の層を被保護階層、それより少し上の境界すれすれの層を低所得階層とみなしたが、こうした把握方法は当時の世相を色濃く反映するものであった。

1960年代の高度経済成長の過程で、わが国の貧困は解消したと認識されるようになり、ボオダーライン階層という「厚生行政上の用語」は使用されなくなった。貧困と低所得は同一視され、税が課されない者を低所得者、より具体的には市町村民税非課税の者等と表現されるなど「税制上の用語」に移っていった。

こうした経緯を経て、低所得者の定義を税制上に求める見解は、近年では2002年に公表された厚生労働省の「低所得者の新たな生活支援システム検討プロジェクト（以下、「検討プロジェクト」という）」の報告書⁷⁾でみられる。この中で「現行制度においても、負担能力の低いものには必要な配慮を行ってきている。これらの制度では、原則として『市町村民税非課税』程度の所得の者を『低所得者』と定義して配慮を行っており、制度によってはそれ以下の所得の者を『特に低所得の者』として一定の配慮を講じている」と述べ、「低所得者を市町村民税非課税者等」と「特に低所得の者を老齢福祉年金受給者等⁸⁾」と表現している。

時の経過とともに、ボオダーライン階層という言葉は姿を消したが、生活保護世帯の周辺を低所得層とみる考え方は、現在の養護老人ホームの「扶養義務者費用徴収基準」の「税額等による階層区分」においても見受けられ、構図自体は今日まで継承されている。

そこで、貧困や低所得者のこれまでの定義をみるため、前述の1956年版厚生白書、現行の養護老人ホーム扶養義務者費用徴収基準、そして検討プロジェクトの

報告書から低所得者を規定していると思われる部分を最大公約数的に取り出し整理すると、表1の網掛けのようになる。

(2) 行政基準の低所得者

最初に確認しておくことは、厚生行政上の関係法令上に低所得者という言葉は見当たらず、直接定義している条文もない。生活保護基準や援助・軽減策の適

表1 貧困・低所得者の範囲

1956年版 厚生白書		養護老人ホーム扶養義務者費用徴収基準 (税額等による階層区分) **		低所得者の新たな生活支援システム検討プロジェクト***				
被保護階層 (生活困窮者)	最低生活すら自分の力だけでは維持できない	A	生活保護法による被保護者 (単給を含む)	特に低所得の者	市町村民税非課税世帯で、かつ老齢福祉年金受給者等			
< 貧困線 = 生活保護基準 >								
ボオダーライン階層 (低所得階層)	最低生活すれすれの生活をかろうじて維持	B	A階層を除き当該年度分の市町村民税非課税の者	低所得者	原則、市町村民税非課税程度の所得の者			
						C1	A階層及びB階層を除き前年分の所得税非課税の者	
						C2	当該年度分の市町村民税所得割非課税 (均等割のみ課税)	
		D1 ↓	当該年度分の市町村民税所得割課税					
			D1~D14 所得税課税の者 一以下 略					

(注) 1. **厚生労働省の養護老人ホーム扶養義務者費用徴収基準 (別表2) から抜粋。A階層, B階層 (生活保護世帯に準ずる) は費用負担なし, C階層から税額に応じ費用負担あり。
 2. ***2002.1.7 厚生労働省は検討プロジェクトの「報告書」を公表。

表2 施策の適用基準 (行政基準) における低所得者の規定例

区 分			低所得者等の規定内容		根拠等	
生活保護基準			生活福祉資金貸付**	概ね市町村民税非課税世帯 (低所得世帯 = 生活保護基準 × 1.7)	貸付制度要綱	
税制上の基準	税制転用方式	所得税	日常生活用具給付等	A	生活保護法による被保護世帯	老人福祉法
				B	生計中心者が所得税非課税世帯	
				C ~ G	生計中心者の所得税課税世帯	
	市町村民税	均等割	後期高齢者医療 (一部負担金等)	低所得 I ~ II	・生活保護受給者 ・老齢福祉年金受給者 ・市町村民税非課税者 (世帯) 等	関係法令 地方税法
		所得割	介護保険 (被保険者の段階別保険料等)	第1~3		
収入認定方式			費用徴収基準	税額等による階層区分 (C1~C2階層)		
			公営住宅入居	低額所得者: 原則~20万円 裁量20~26.8万円	公営住宅法	
			児童扶養手当	所得制限限度額: 親族0人~92万	児童扶養手当法	

(注) **ボオダーライン階層が存在しているとされた1950年代, そういった世帯の経済的自立と生活意欲を促進するため1955年に「世帯更生資金貸付制度」が創設された。その後の時代の変化を踏まえ、発展的に引き継ぐものとして1990年に現在の「生活福祉資金貸付制度」に改編されている。

用基準（行政基準）の該当者を慣例的に低所得者と呼んでいるに過ぎなく、ここでは低所得者は施策ごとに存在していることになる。そして、これらの行政基準は税制上の規定をベースとして設計され、事実上の所得制限の役割を果たしている、ということである。

そこで、低所得者が規定されていると考えられる行政基準の一部を抽出すると、表2のように整理でき、これを大別すると「生活保護基準」と「税制上の基準」となる。

まず、生活保護基準に準拠している例として「生活福祉資金貸付制度」があげられる。この制度では、低所得世帯を概ね市町村民税非課税とし、その基準を生活保護基準の1.7倍に置いている。

次に、税制上の基準に準拠している例であるが、通常「税制転用方式」と「収入認定方式」に分けられる。

前者の方式は、社会保険などの制度において、負担軽減や減免措置の自己負担額等を税法上の課税階層別（市町村民税非課税・所得税非課税等）に応じて決定する場合にみられる。後者の方式は、児童扶養手当や

公営住宅の入居などにおいて、対象者の収入を確定する際に税法上の計算方式が用いられる。

実際には税制転用方式が多く用いられており、例えば老人福祉法の日常生活用具の給付等では、自己負担額が所得税の課税階層別に決定されている。前述の養護老人ホーム扶養義務者費用徴収基準の「税額等による階層区分」もそうしたものである（表1参照）。

また、後期高齢者医療や介護保険においても税制転用方式が採り入れられている。後期高齢者医療では一部負担等の「区分」、介護保険では第1号被保険者の保険料や介護サービスの利用者負担の「段階」などでみられ、これらの制度でも課税階層別に負担額などが決定されている。

このように、一部負担額、保険料、軽減や減免措置などは課税階層別に決定されており、どの区分、どの段階に該当しているかで事実上、低所得者か否かの選別が行われている。これらの法令上の規定から、低所得者の範囲は概ね表3の網掛け部分ということになる。

表3 老人保健法と介護保険法における低所得者の範囲の概要

老人保健法（高齢者の医療の確保に関する法律）				介護保険法						
～2004			2006～	～2004		2006～				
低所得Ⅰ	市町村民税非課税世帯	・65万円以下	低所得Ⅰ 市町村民税非課税世帯	・老齢福祉年金受給者 ・年金80万円以下（区分Ⅰ）	第1	生活保護受給者		第1	生活保護受給者	
						第2	市町村民税非課税世帯		・老齢福祉年金受給者	第2
低所得Ⅱ	・低所得Ⅰ以外（区分Ⅱ）	第3	市町村民税非課税世帯	・第1以外	第3			市町村民税非課税世帯		
						一般	低所得Ⅰ・Ⅱ以外の一定所得		第4	市町村民税本人課税、世帯に課税者あり
一定所得	課税所得145万円以上 ^{**} （現役並み）	第5	市町村民税本人課税（本人所得200万円未満）	第5	以下 第4段階からは、市町村が条例により区分数、保険料率を弾力的に設定できるようになっている。 ^{**}					
						一定所得	課税所得145万円以上	第5	市町村民税本人課税（本人所得200万円以上）等 一以下 略	第5

(注) 1. 老人保健法は2006.6に名称を含め全面改正され、現在は高齢者の医療の確保に関する法律（2008.4施行）。
 2. 所得（税法上）＝収入－必要経費（給与所得・公的年金等控除），課税所得＝所得（税法上）－各種の所得控除。
 3. ^{**}2004年度の税制改正により課税ラインが下がったため、2006年度に非課税者の一部が課税者に移行、公的年金等控除の縮減により課税所得145万円にみあう収入は下がっており、上表では幾分幅を狭く表示している。
 4. ^{**}政令で定める基準に従い条例で設定できるので、市町村により階層区分が異なることがある。

なお、2004年度の税制改正（後掲の表4参照）により、65歳以上の非課税措置の廃止と公的年金等控除の縮減が行われたため、課税ラインが下がり、市町村民税の非課税者の一部が課税者へ移行する現象⁹⁾がみられた。低所得者とされる範囲が縮小したことに伴い、前述の区分や段階の範囲も微妙に変化している（表3の※の箇所）。そうしたことから、表3では低所得者の範囲を税制改正前（～2004）と後（2006～）に分けて表している。

2. 課税最低限

(1) 課税最低限の意味

低所得者の測定（把握）は、今日、税制上の規定に基づいて行われることが多い。実際のところ市町村民税の課税の有無に依るので、まずその仕組みからみる。

税の分野では、国民の最低生活費に相当する部分には課税しないという大原則があり、課税、非課税の分岐点（これを「課税最低限」という）で線が引かれ、これを境として課税者而非課税者に分かれる。

通常、課税最低限には二つの意味があるとされている。一つは、憲法第25条の「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を侵すような税負担を、少なくとも国民に課してはならないという憲法上の要請である。言い換えれば、課税最低限は国民の最低限度の生活を営み得る限界であり、そのために必要な費用には税を課することができないとされている。このことは、課税最低限と生活保護基準の間には強い関連性があることを物語っている。

もう一つの意味は、課税ラインそのものを指してい

る。例えば、所得税の課税最低限は所得税法上の「各種の控除額を積み重ねた和¹⁰⁾」であり、この和が課税される「分岐点」となる。当然、この分岐点は所得税、市町村民税というように税種ごとに存在しており、算定方法もその額も異なる。税の分野では課税最低限以下が低所得者と解されるので、低所得者は市町村民税若しくは所得税が課されない者ということになる。

(2) 市町村民税の課税最低限

次に、市町村民税の非課税の意味をみてみる。個人を対象とする税としては、所得税や個人住民税などがある。所得税は国税であり、個人住民税は地方税である。個人住民税は「市町村民税」と「道府県民税」からなっており、いずれの税も一定の所得額以下の者を除き、均等額が課される「均等割」と所得に応じて課される「所得割」があり、合算額が個人に課される。均等割は人頭税的性格を持っており、その課税最低限は世帯人数と基本額及び加算額の3つの要件から算出され、その額を超えると「均等割額」が課される。

一方、所得割は応能的性格を持っており、「所得によって課する市町村民税¹¹⁾」である。この課税最低限は、均等割の場合と加算額自体は異なるものの、概ね同じような方式で算出され、それを超えると「所得割額」が課される。

市町村民税については、地方税法等で「非課税の範囲」が法定されており、課税最低限はこの規定に基づいて算出される（表4参照）。

均等割課税最低限を導き出す算式は、「35万円（基本額）×（本人+扶養者数）+21万円（加算額-加算は単身者なし、2006から21万円）」

表4 市町村民税及び所得税の課税最低限の概要

区 分		課税最低限の算出方法	2004年度の主な改正 [※]
市 町 村 民 税	均等割と所得割 （地方税法295 -I-①②）	・生活保護法により生活扶助を受けている者 ・障害者、未成年者、 年齢65歳以上の者（2004に削除） 、 寡婦又は寡夫で、前年の所得金額が125万円以下の者	<ul style="list-style-type: none"> ・65歳以上非課税限度額（125万円）の廃止 ・老年者控除（48万円）の廃止 ・公的年金等控除の最低保障額140万円を120万円に縮減
	均等割 （同法295-III、 令47の3）	・前年の所得金額が次の金額以下の者 35万円（基本額）×（本人+扶養者数）+22万円（加算額-加算は単身者なし、2006から21万円）	
	所得割 （同法292-②）	・前年の所得金額が次の金額以下の者 35万円（基本額）×（本人+扶養者数）+32万円	
所得税（所得税法72～87）		・各種の控除額（基礎控除、扶養控除、配偶者控除、特定扶養親族控除、社会保険料控除等）と給与所得控除あるいは公的年金等控除の和	<ul style="list-style-type: none"> ・老年者控除（50万円）の廃止 ・公的年金等控除は同じ

（注）[※]2004年度の改正項目は、所得税では2005年度分、市町村民税では2006年度分から適用されている。

者なし)である。所得税のように「各種の控除額の和」でないため、その額の算出は比較的容易である。

ところで、低所得者の定義とされる市町村民税非課税の「非課税」とは通常、均等割が課されない場合をいう。したがって、「均等割課税最低限」が低所得者か否かを判定する際の基準となっている。課税最低限は均等割が一番低く、ついで所得割、そして所得税¹²⁾となっているが、援助・軽減策の実施権限の多くが市町村に委ねられている関係上、施策の適用基準は均等割課税最低限を基本として設定されている。

なお、税の分野では慣例的に、個人が均等割を課されない場合を「市町村民税非課税者」といい、世帯全員が均等割を課されない場合を「市町村民税非課税世帯」という。厚生行政上の分野では、この「者」と「世帯」の違いは非常に重要であり、注意を要する事項である。また以下で、単に均等割と表わしている場合は市町村民税均等割のことである。

(3) 課税最低限の変化

当然のことであるが、税制改正が行われると課税最低限は変動することがある。最近の特記すべき改正としては、少子高齢化が進み世代間の負担の公平を確保するためとして行われた2004年度の改正である。この時は、もっぱら年齢という要素を取り除く作業が行われ、高齢者関係では表4の「2004年度の主な改正」で掲載している項目の改正が行われた(いわゆる「高齢者の優遇税制」の見直し)。改正前の65歳以上の課税最低限は、125万円の非課税措置と公的年金等控除から、年金収入の場合266万円となっており、所得税も市町村民税も殆ど課税されない状況であった。しかし、この改正により課税最低限が下がり、前述したように非課税者の一部が課税者に移行した。

このことを確認するため、表5では一般世帯と高齢世帯のモデル世帯を設定し、均等割課税最低限の理論値を改正前・後で対比している。

高齢世帯の単身及び夫婦の課税最低限は、2008年度は2004年度と比べると、収入ベースでは単身では100

表5 2004年度の税制改正による市町村民税の均等割課税最低限の推移

単位：万円

設定条件	世帯区分		一般世帯			高齢世帯		
	世帯構成	世帯員数	単身	夫婦	夫婦と子	単身	夫婦	高 ^{**} と子2人
		年齢	30	35,30	35,30,5	68	68,66	35,30,68
2004年度	均等割	基本額	35	70	105	125	125	105
		加算額	0	22	22	—	—	22
	所得ベースの課税最低限		35	92	127	125 ^{***}	125 ^{***}	127
	必要経費	給与所得控除	65	65	65	—	—	65
		公的年金等控除	—	—	—	141 ^{****}	141 ^{****}	—
収入ベースの課税最低限		100	157	192	266	266	192	
2008年度	均等割	基本額	35	70	105	35	70	105
		加算額	0	21	21	0	21	21
	所得ベースの課税最低限		35	91	126	35	91	126
	必要経費	給与所得控除	65	65	65	—	—	65
		公的年金等控除	—	—	—	120	120	—
収入ベースの課税最低限		100	156	191	155	211	191	

(注) 1. 一般世帯は給与、高齢世帯は年金と仮定。所得(税法上) = 収入 - 必要経費(給与所得・公的年金等控除)

2. 必要経費については、給与の場合は所得税法28-Ⅲ、公的年金等の場合は同法35-Ⅳに規定。

3. 高^{**}は65歳以上の高齢者。年齢欄の下線の「—」のところは税法上の被扶養者と仮定。したがって、高齢世帯の「高と子2人」の世帯では、子の1人が高を扶養しているものとして課税最低限を算出。

4. 125^{***}は65歳以上の非課税限度額の125万円。この非課税限度額は2004年度の税制改正で廃止。

5. 141^{****}は公的年金等控除額と算出された141万円。2004年度当時の算出方法—公的年金収入×0.25+75万円

万円、夫婦でも50万円以上も下がっていることから確認できよう（表5の網掛け部分）。2004年度の改正により、こうした差は相当縮小したものの、なお給与と年金という収入形態の差、高齢世帯と一般世帯という世帯間の差は依然みられる。

3. 生活保護基準

(1) 生活保護費

生活保護の分野では保護基準を公的な貧困線とし、その周辺層を低所得層とみなしていたが、今日では低所得者は、より具体的に「市町村民税非課税者等」と規定されることが多い。事実、施策の適用基準の多くは均等割が課されないことを条件としているので、こういう表現もできよう。

生活保護制度は、憲法第25条の生存権に基づき国の責任において著しく生活に困窮している国民に適用される制度であり、公的扶助ともいわれ、国民の最低生活を保障するための制度である。この制度が適用される者には公費で所定の最低生活費が支給され、この生活費の基準が「生活保護基準」と呼ばれている。この基準は、あらかじめ国民としての最低生活に必要な額が定められており、収入が基準を下回った不足分について現金給付を基本に支給される。なお、この基準については8種類の扶助ごとに原則年一回の改定が行われ、厚生労働省告示として一般に公表されている。通常はこの生活保護費の支給額が貧困ラインとされるので、支給額以下又は同程度の所得の者が低所得者ということになる。したがって、この基準が低所得者を測定する際の指標の一つであることには違いない。

生活保護基準は、居住地、家族構成、世帯員の年齢など諸々の条件を考慮して定められており、ケースを特定しない限り支給額の算定はできないので、表5の均等割課税最低限と同様のケースを設定し、生活保護費を試算する。ここでは、同省が公表している8種類ある生活保護の中で、基本となる生活扶助（1級地—1）の第1類費及び第2類費の基準額の数値¹³⁾を合計している。そして、その額を収入ベースの均等割課税最低限と比較すると、表6ようになる。

(2) 生活保護法と地方税法の関係

市町村民税の均等割の「基本額及び加算額」については、地方税法施行令第47条の3で規定されている（表4参照）。その関係部分を抜粋すると、基本額については、施行令同条第2項で「基本額として定める一定

金額は、……35万円を超えない範囲において、35万円に、生活保護法第8条第1項の規定により厚生労働大臣が定める保護の基準における地域の級地区分ごとに、総務省令で定める世帯につき……同法第11条第1項第1号から第3号までに掲げる扶助に要した費用として算定される金額を勘案し総務省令で定める率で、……当該地域の級地区分に係るものに乗じて得た金額を参酌して定める」としている。

また、加算額については、施行令同条第3項で「加算額として定める一定金額は、21万円を超えない範囲において、21万円に、……総務省令で定める率で、……当該地域の級地区分に係るものに乗じて得た金額を参酌して定める」としている。

税法特有の言い回しで少々理解し辛いのが、要するに生活保護基準と均等割課税最低限は整合性が保たれるように設定するということである。

表6をみても一般世帯の生活保護費と均等割課税最低限の理論値は近似した数値となっており、整合性は保たれている。しかし、高齢世帯の単身及び夫婦では、網掛けで示すように2004年度では均等割課税最低限が生活保護基準を大幅に上回り、改正後の2008年度においてその差が縮小しているものの、依然上回っており整合性が保たれているとはいえない。

(3) 生活保護基準の優位性

前述のように、生活保護費と均等割課税最低限の理論値は一部を除き近似した数値となっているが、生活保護制度には生活扶助の他に7種類の扶助があり、その他各種加算や現物給付的なものがある。それらを含めると、生活保護を受けていない低所得世帯より生活保護世帯が優位となっており、逆転現象が起きていると、内々ではこれまでも囁かれていた。

厚生労働省は、2007年に「生活扶助基準に関する検討会」の報告書¹⁴⁾において、第1・十分位（年間収入階級の低い方から1割）の消費実態と生活扶助基準額を比べ、扶助基準額の方が高めになっていると結論付け、保護基準の見直しを視野に入れた内容を公表した。

しかし、このことは生活保護基準以下の低所得層の存在を厚生労働省自身が認めることになり、生活保護行政の在り方自体が問われる。この点については次の4(1)で触れる。

なお、この保護基準の見直しの顛末であるが、2007年の参議院選で政府与党の敗北、二度の政権放り投げ、

2008年夏のサブプライムローンを契機とする世界規模の金融恐慌、経済不況による派遣切りなど雇用情勢の悪化から政府（自民党）の思惑が外れ、基準の見直しは手づかずのままになっている¹⁵⁾。

4. 厚生労働省の定義の妥当性

(1) 保護基準以下の低所得層

厚生労働省が示す定義の妥当性をみる前に、3(3)で述べた生活保護基準以下の低所得層の存在について少し触れておく。

前述のように、均等割課税最低限を算出する基本額と加算額は、地方税法施行令第47条の3で生活保護基準を勘案、参酌すると規定されている。表6の理論値をみても、一般世帯では概ね生活保護基準≒均等割課税最低限となっており、両者の整合性は保たれている。

しかし、表6の網掛けで示すように、高齢世帯の単身及び夫婦では均等割課税最低限が生活保護基準を大きく上回っているが、こうした高齢者の多くが現行税制上では市町村民税非課税という範疇に入り、低所得者となる。こうしたことが、保護基準以下の低所得層の存在として眼に映るようであり、少し注釈を加える。

というのは、収入と所得は日常的には同意義で用いられており、時折これらが混同される。例えば、高齢世帯の単身の所得ベースの均等割課税最低限は35万円

であるので、生活保護費の95.4万円を比べると保護費の方が高く、保護基準以下が存在していると解されるようである。しかし、ここでの生活保護費は収入ベースであり、これに対応する課税最低限は年金収入の場合155万円である。比較はあくまで同じベースで行われなければならない。

この辺のことを高齢世帯の単身で、収入が年金と給与の2種類がある表7のケース（120万円の年金と給与が<A>100万円、若しくは65万円ある場合）で、もう少し試してみる。

均等割課税最低限の理論値の上限は、所得ベースで<A>35万円の場合は収入ベースでは<A>220万円となり、所得ベースで0円の場合は収入ベースで185万円となる（表7参照）。単身の場合は、税法上この限度額まで非課税となるので、大半が非課税世帯に入ってしまう。しかも課税台帳上は所得0円と表示されるため、統計上は保護基準以下の存在として処理される。

このように高齢者の場合は、公的年金等控除から税法上の所得はかなり低く現れるので、結果的に収入と所得は大きく乖離する。所得階層分布をみても、所得0円か、そうでなくても一番低い所得階層に収まってしまう。つまり、税制上の低所得者と実態上の低所得者は齟齬を来しており、この辺のことを理解しないと

表6 生活保護費（1級地-1）と市町村民税均等割課税最低限の比較

単位：円

設定条件	世帯区分		一般世帯			高齢世帯		
	世帯構成		単身	夫婦	夫婦と子	単身	夫婦	高*と子2人
	世帯員数		1	2	3	1	2	3
	年齢		30	35,30	35,30,5	68	68,66	35,30,68
生活扶助**	第1類	2004	39,970	79,940	106,890	36,100	72,200	116,040
		2008	40,270	80,540	106,890	36,100	72,200	116,640
	第2類	2004	43,430	48,070	53,290	43,430	48,070	53,290
		2008	43,430	48,070	53,290	43,430	48,070	53,290
	計/月	2004	83,400	128,010	160,180	79,530	120,270	169,330
		2008	83,700	128,610	160,180	79,530	120,270	169,930
2004年度	生活保護費：月×12		1,000,800	1,536,120	1,922,160	954,360	1,443,240	2,031,960
	課税最低限		1,000,000	1,570,000	1,920,000	2,660,000	2,660,000	1,920,000
2008年度	生活保護費：月×12		1,004,400	1,543,320	1,922,160	954,360	1,443,240	2,039,160
	課税最低限		1,000,000	1,560,000	1,910,000	1,550,000	2,110,000	1,910,000

(注) 1. 高*は65歳以上の高齢者。年齢欄の下線の「-」のところは、税法上の被扶養者と仮定。したがって、高齢世帯の「高と子2人」の世帯では、子の1人が高を扶養しているとして課税最低限を算出。

2. 生活扶助**は第1類費と第2類費を合計したもので、各種の加算額は含めていない。

事実を見誤ることになる。

収入や所得はそれ自体、曖昧で不鮮明なところが多く、保護基準以下の低所得層の確認などは容易に行えるものでない。厚生労働省の示す市町村民税非課税者等は、あくまで課税をする場合の税制上の基準であり、この基準自体が貧困や低所得の内容をあらわすものではない。

表7 年金と給与のある高齢単身の課税最低限

種類	収入ベース		控 除		所得 [※] ベース	
年金	120 (万円)		120 (万円)		0 (万円)	
給与	100	65	65	65	35	0
計	〈A〉 220	〈B〉 185	185	185	〈A〉 35	〈B〉 0
高齢世帯の単身の生活保護費					→ 954,360円	

(注) 所得[※] (税法上) = 収入 - 控除

(2) 定義の妥当性

これまで厚生労働省の示す低所得者の定義、即ち市町村民税非課税者等の仕組みについて、法的側面と行政実務の側面からみてきた。

少々粗い表現であるが、三段論法的に、貧困線 ≡ 生活保護基準 ≡ 均等割課税最低限 ≡ 市町村民税非課税者等 ≡ 低所得者と表現することができ、厚生労働省の定義は一応論理性が認められる。

では、この定義の妥当性であるが、これは低所得者の測定 (把握) 手段としての有効性、効率性、また低所得者対策における施策の適用上の公平性という観点からみる必要がある。

ア. 有効性

わが国の現在の総人口は1億2千万人を超え、高齢化率も22%を超えており、既に世界でも冠たる高齢社会の国である。そのため厚生行政上の制度も複雑・多様化し、もはや一片の理念では対応できない段階に至っている。

こうした中で、わが国の税制は伝統的に個人を単位とする申告納税制を原則としており、ここで把握された個人の所得は国税当局 (公的年金は日本年金機構などの保険者) から地方の税務当局へ提供される。

一方、地方においては大量事案を迅速かつ合理的な処理が可能となる電算システムを構築し、厚生行政上の実施主体となる市町村では、提供されるデータを有

効に活用し事業の執行を行っている。

こうした現実が存在する以上、仮に税システムに多少の疑問があったとしても、低所得者の測定を始め大量事案の処理において税制上のデータが集約されている現行システムに頼らざるを得ない。

イ. 効率性

前述したが、厚生行政上の諸制度は限界に近いところまで複雑化している。こうした中で、税システムは低所得者の測定手段だけでなく諸施策の適用判定などにおいて大きな効果を発揮している。例えば、施策の適用の可否判定などは住民基本台帳と課税台帳のマッチングで済み、実務面での効率性は測り知れないものがある。

ウ. 公平性

低所得者対策において、この定義で各人が公平に取り扱われているかという点である。所得の捕捉と世帯からみても。

まず、所得の捕捉である。基本は申告納税制であるが、従来から職種間における所得の捕捉率の格差が指摘されている。公的見解は別として、源泉徴収される給与所得と自主申告の自営業とでは捕捉率に相当な開きがあることは否定できない。例えば、自営業の場合は原則年に一度、自主申告に基づく所得に課税されるが、業務のための費用と日常生活のための費用などの区別が難しく、課税対象となる所得は事実上低位に把握され、赤字申告やゼロ申告で済むような場合も多々ある。

また、遺族年金等のような非課税所得、分離課税の利子所得など適用判定の所得にはカウントされないものも多くある。

こうした中で、しかも厚生行政の分野では多くの施策に税制転用方式が採り入れられている。そのため仮に、所得の捕捉において不均衡があった場合 (税の分野では税額の多寡で済むとしても)、所得の捕捉の歪みが課税の歪みとなり、さらに適用の歪みとなり、歪みはその都度拡大し、公平性を欠く度合いもその都度増していく。

次に、世帯という点であるが、課税、非課税の分岐点である課税最低限は、収入の多寡だけでなく世帯構成、収入の種類、年齢などが影響する。例えば、子と高齢者の同居世帯で、子が親を扶養しており、収入の種類が給与という場合、つまり表6の「高と子2人」

世帯のケースでは、右欄の最下段の収入191万円で課税対象となり、この程度の額で施策の適用対象から除外されることになる。

このように世帯が単位とされると、比較的低所得でも施策の適用対象から除外されるケースがみられ、本来の低所得者が不利益を被ることがある。所得制限というものは、本来は高所得層を排除するためのものであるが、現実において、これが低所得層を排除するという作用を果たす側面を有している。

以上、ア～ウをみてくると、厚生労働省の示す定義は、低所得者の測定、実務面の処理における有効性や効率性は認められるが、所得の把握や適用の判定においては公平性を欠くところがあり、妥当性には些か疑問を抱かざるを得ない。生きた人間を対象とする事案を、画一的処理を基本とする税システム上で処理することは限界があることを物語っている。

おわりに

本稿では、これまで厚生労働省の示す低所得者の定義を、マクロ的な経済指標でなく、どちらかといえばミクロ的な行政実務面から、その仕組みをみてきた。

貧困線≒生活保護基準≒均等割課税最低限≒市町村民税非課税者等≒低所得者という関係が成りたち、同省の示す定義は、一応の論理性を有している。

しかし、この定義は、個人を単位とする税システムを厚生行政上のシステムと連動させるという前提の上に成り立っており、これまでも指摘してきたように、低所得者の選別基準としては有効であるが、施策適用の公平面からは些か疑問が残るものである。

とはいえ、1億2千万人を超える国民を擁し、複雑化した諸制度を効果的に運用していくためには、現行システムに頼る以外に方法はなく、しかも市町村民税非課税者等という基準に代わりうる適切な基準が見いだせない以上、厚生労働省の定義を「了」とせざるを得ないであろう。

結局のところ、税制を含めた行政基準、行政解釈に頼らざるを得ないということが今日のわが国の実情であり、少々寂しいがこれが真実で、現実でもある。

(注)

1) 第1次貧困は収入が肉体維持の必要最低限の水準を欠く状態とされ、第2次貧困は収入が第1次貧困を

僅か上回る程度のため僅かな浪費で貧困に陥る状態とされる。

- 2) 横山源之助の「日本の下層社会」は、貧困の調査研究の古典的名著であり、岩波文庫(1967.2 第19刷)に収録されている。
- 3) 貧困問題の研究については、戦後の混乱期から今日まで経済学や社会学の分野から多くの研究成果が公表されている。社会福祉の観点から歴史的な経緯を踏まえ、これらの概要を整理したものとして、吉田久一、日本の貧困、1995.5、勁草書房、がある。
- 4) 貧困や低所得者の定義の一例として、橋木俊詔、格差社会 何が問題なのか、岩波新書、2006(第6刷)、23, 70, 81頁参照。
- 5) 1956年版、厚生白書、17～19頁参照。ボオダーライン階層という言葉は、1949年頃から使用され、1952～53年頃には生活困窮への転落を予防する厚生行政上の「警鐘用語」として用いられるようになり、この白書での掲載後、一般に流行した。
- 6) 旧生活保護法は1946.9に制定され、1946.10から施行。現行の生活保護法は1950.5に旧法が全面改正され施行。
- 7) 厚生労働省「低所得者の新たな生活支援システム検討プロジェクト」の報告書は2002.1.7、に公表。
- 8) 老齢福祉年金は1961.4の国民皆年金発足時、既に一定年齢へ達し拠出制年金に加入できない者に、所得制限の下で無拠出で支給される年金。現在、この年金の受給権が新規に発生することは殆どなく、受給者は死亡等で年々減少し、2007.3現在で2万人程度。
- 9) 小林成隆・西川義明、2004年度の税制改正が福祉に及ぼす影響、名古屋文理大学紀要 第7号、(2007)参照。
- 10) 所得税の課税最低限は所得税法第72～87条。地方税の場合は地方税法第292, 295条、同施行令第47条。
- 11) 地方税法第292条第2号
- 12) 所得税の算定方法の概要：収入－必要経費(給与所得・公的年金等控除)＝所得。所得－各種所得控除＝課税所得。課税所得×税率＝税額。
- 13) 第1類費は個人単位で消費する飲食物費や被服費などを年齢、居住地別に設定した基準。第2類費は光熱水費や家具什器類費など世帯単位で必要な経費を世帯人員別に設定した基準。生活保護制度研究会、保護のてびき 平成20年度版、52頁、第一法規、

(2008).

- 14) 厚生労働省「生活扶助基準に関する検討会」の報告書は2007.11.30, に公表.
- 15) 老齢加算は2006年度廃止, 母子加算は2007年度から3年かけ廃止. しかし, 今回の政権交代で母子加算が復活されている.

(参考文献等)

- ・橘木俊詔, 格差社会～何が問題なのか (岩波新書), 岩波書店, (2006- 第6刷) .
- ・山田昌弘, 新平等社会「希望格差」を超えて, 文藝春秋, (2006- 第1刷) .
- ・横山源之助, 日本の下層社会 (岩波文庫), 岩波書店, (1967- 第19刷) .
- ・生活保護制度研究会, 保護のてびき 平成20年度版, 第一法規, (2008).

