

セーフティネットの再構築をめぐる

駒村 康平

東洋大学経済学部教授

1 はじめに—社会経済の変化と社会保障改革

2004年年金改革、2005年介護保険改革、障害者福祉改革やそれにつづく医療保険改革など団塊の世代の退職、本格的な高齢化社会の到来を前にして、社会保障制度改革が集中的に進められている。その中で主たる議論は、負担と給付という社会保障制度の大きさの問題に集中し、仕組みそのものの議論は進んでいない。1960年代に確立した日本の社会保障制度は、年金保険・医療保険への皆年金・皆保険を柱にした社会保険中心型であり、公的扶助や社会手当は限定された役割となっている。この背景には、低い高齢化率、人口増加社会、高度経済成長、終身雇用・組合別労働組合・年功賃金といった安定した雇用慣行、小さい所得格差といったように社会経済の環境が社会保険中心型福祉国家にマッチしていたという事情も

こまむら こうへい

1964年生。慶應義塾大学大学院修士課程修了。社会保障研究所、国立社会保障・人口問題研究所、駿河台大学助教授、東洋大学助教授を経て05年より現職。著書に『福祉の総合政策』『リスク社会を生きる』（共著）などがある。

ある。

しかし、今日、少子高齢化・人口減少社会、低成長社会、国と地方の膨大な債務、流動化する労働市場、所得格差の拡大といったように社会保険中心型福祉国家を維持する条件が失われており、社会保障制度の大きさだけでなく、仕組みそのものを議論する必要がある。そのなかで重要な役割を果たすのが、最低所得保障、セーフティネットとして重要な役割を果たすのが生活保護である。

本論は、大きく変化する社会・経済環境のもとでの生活保護制度の役割を論じてみたい。

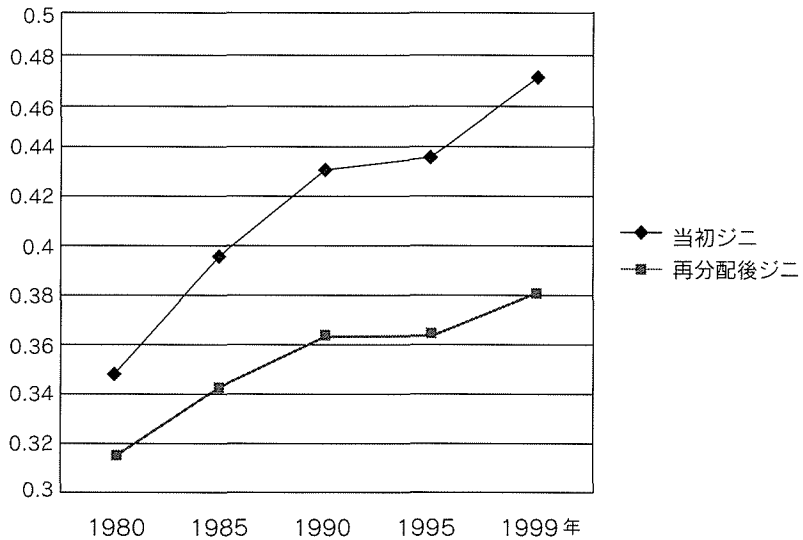
2 格差・貧困と生活保護の役割

(1) 格差と貧困

労働市場の流動化のなかで、低賃金で不安定な労働者に代表される負け組と、ITブームのなかで躍進した起業家に代表される勝ち組に社会が分化し、日本はいわゆる格差社会に突入するのではないかと不安が指摘されるようになった。たしかに、図1で見ると統計的にも所得格差の尺度として頻用される、ジニ係数は上昇傾向にある。

この原因について、①雇用などの経済システムを通じて所得格差が拡大しているという見方と、②ヨーロッパ諸国と異なり、日本の所得格差は高齢者ほど拡大する傾向にあり、高齢化によって所

図1 ジニ係数の推移



注：係数の範囲は0から1で、係数が大きくなるほど格差の拡大を示す
資料：厚生労働省「所得再分配調査」から作成

得格差が大きな高齢者のウェイトが増してきたため見かけ上の所得格差が進んでいるという見方があり、ジニ係数の変動だけで直ちに日本が本格的な格差社会に突入したとは断言できない。しかし、国民意識のなかで自分自身の所得階層を中の中と考える人が減少する一方、中の下、下が増加傾向にあることを考えると、少しずつであるが、格差社会に向かっている可能性が考えられる。

格差はなぜ問題なのであろうか？中産階級のうち一部の人の所得が増加し、他の人の所得が安定したままという形の所得格差の拡大は、羨望ややっかみはあるものの、あまり問題はない。問題なのは、最低生活保障とされる水準を下回る生活水準の人の割合、いわゆる貧困率が上昇することである。貧困率の上昇は、社会を不安定化し、窃盗発生率、犯罪による収監率などにも影響を与えるとされ、今後、過度な所得格差が進めば、新たな社会問題を生み出す可能性もある。

人々が貧困であるか否かを区分する最低生活水準には、①絶対貧困ライン、②相対貧困ラインがある。絶対貧困ラインは、身体を維持し、活動で

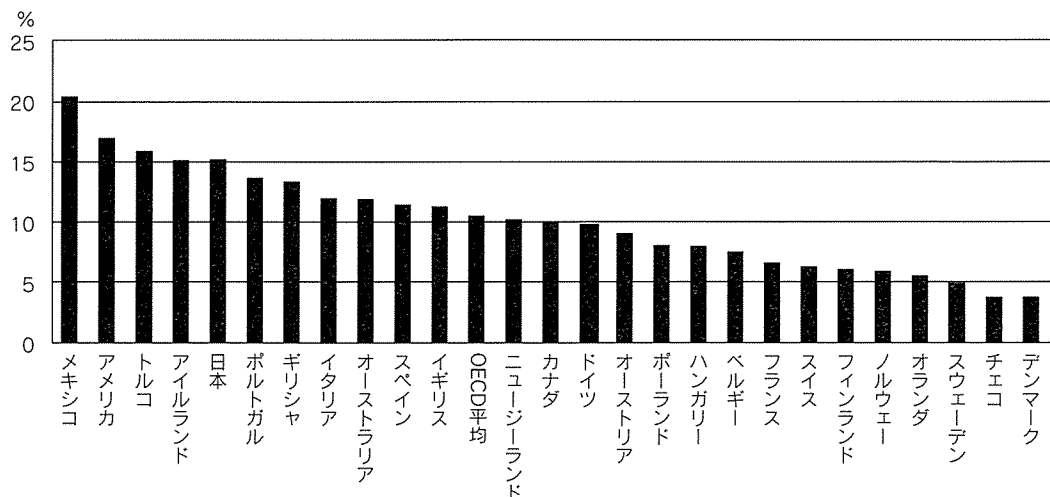
きる程度のエネルギー摂取量を確保するために必要な食糧を購入できる支出額で設定される。一方、相対貧困ラインは、相対的な所得水準を基準としている。たとえば、図2で示すようにOECDは、中位所得の50%の所得を貧困ラインと設定しており、OECD各国の比較で、日本の貧困世帯比率は15.3%となっており、比較的上位にある。

(2) 生活保護制度の役割と動向

政策的な貧困ラインは生活保護制度の定める保護基準（最低所得水準）である。「文化的で最低限度の生活」と設定されている保護基準は厚生労働大臣が定めており、当初は、マーケットバスケット方式（1948-1960年）、②エンゲル方式（1961-64年）という絶対貧困水準からスタートし、高度経済成長期には、格差縮小方式（1965-83年）、水準均衡方式（1984-現在）という相対貧困水準の考え方に従って改定されている。

生活保護制度⁽¹⁾の受給者数は、社会・経済状況の変動に左右される。過去の受給状況を見ると、戦後まもない現行法の制定直後の1950年頃は、

図2 OECD各国比較平均所得50%以下の世帯の割合



資料：Marco Mirad' Ercol & Michael Forster(2004)より作成

200万人を超えていたが、1965年には160万人以下にまで減少している。この背景には、神武景気や岩戸景気などの好景気の影響に加え、1970年代前半に精神薄弱者福祉法（現在の知的障害者福祉法）、児童扶養手当法、老人福祉法の導入がある。その後は、いわゆる高度経済成長期の影響で、1970年には、生活保護受給者は130万人台にまで減少したが、1973年の石油ショックによる不況を受け、再び受給者は増加傾向に転じ、1984年には147万人弱となった。

図3は最近の動きを示している。1980年代後半になると、再び受給者の数は減少傾向を示す。これには、好景気や1986年の年金改正において障害基礎年金が創設されたことも影響しているが、1981年に出された「123号通知」いわゆる「適正化」が図られたことが大きいとされている。このころ、暴力団関係者などの不正受給が社会問題化し、資力調査がいつそう強化された。そして1980年後半からのいわゆるバブル景気のなかで、保護率は一時期大きく低下した。しかし、90年代半ばからのバブル崩壊後は保護率は上昇に転

じ、2003年には保護率は10%を超えている。

また、実際に生活保護を受けている世帯は低所得者世帯の一部にすぎない。生活保護が定める最低限度以下の生活をしている人のなかで、実際に生活保護を受給している人の率（捕捉率：テイクアップ率）は、25%程度と推計されており、生活保護制度というセーフティネットの隙間から多くの低所得者が漏れているとされる。

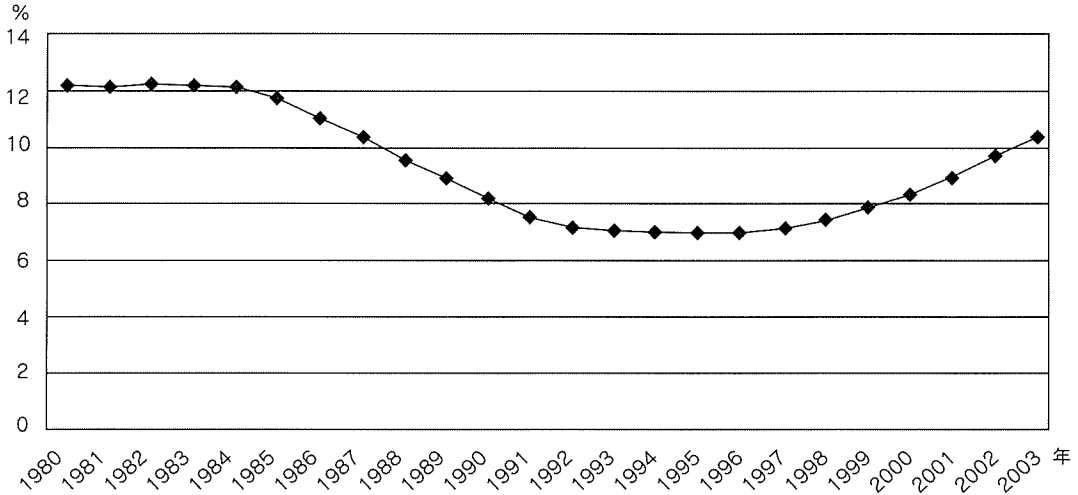
さらに生活保護受給者の内訳も変化しており、高齢者世帯が急増し、なかでも高齢単身世帯、特に女性の単身世帯の割合が高くなっている。高齢者、障害者などの稼働所得を期待しにくい世帯が、生活保護を受給する率が高くなるにつれて、生活保護の受給期間の長期化という問題が生まれてきている。

3 生活保護改革の動き

(1) 財政制度等審議会の動き

こうしたなか、社会保障制度改革の一環として社会保障審議会福祉部会「生活保護制度の在り方

図3 生活保護率の動向



資料：厚生労働省『厚生統計要覧』から作成

に関する専門委員会」で、生活保護制度の見直しも議論された。また財政制度等審議会においても、以下のような論点で生活保護制度の見直しが指摘されている(2)。

財政制度等審議会の問題意識は、1) 生活保護受給者が急増し、国及び地方の財政にとっても深刻な問題の一つとなっている、2) モラルハザードが生まれ、被保護者の自立を阻害しかねない、3) 一般の低所得者層との間で可処分所得に逆転現象を生じている、4) 生活保護の執行にあたって、資産、能力等すべてを活用するという要件が徹底されておらず、自治体の取組みが不十分であるという点が、挙げられている。この根拠のひとつとして、保護率の地域格差があるとしている。

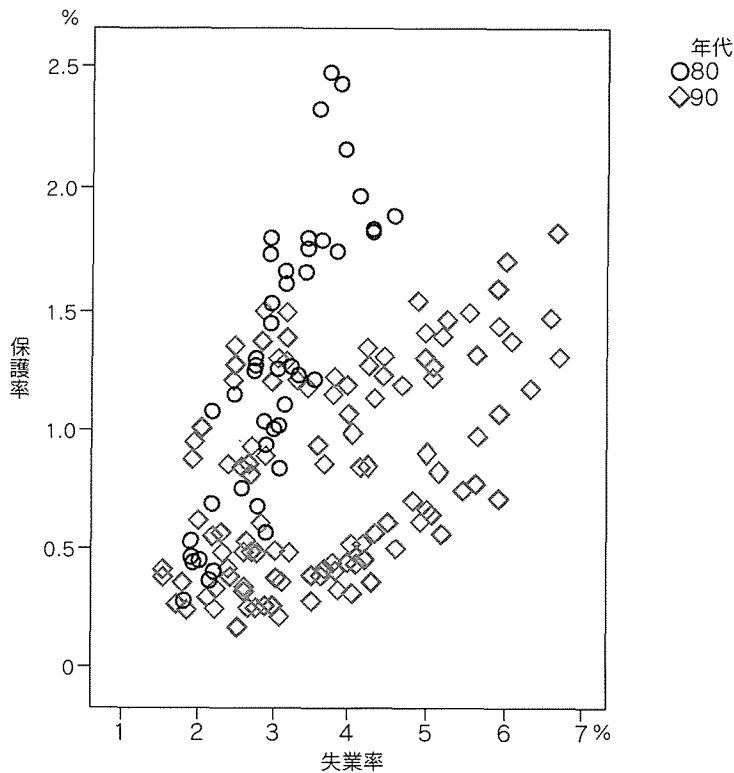
こうした問題を解消するために、1) 生活扶助基準・加算の引下げ、高齢加算・母子加算の廃止、2) 生活保護費の半分を占める医療扶助の適正化、3) 被保護者の自立の促進、4) 三位一体の改革に関連し、国と地方の役割分担及び費用負担の見直しを進めていくべきであると同審議会は主張している。こうした問題点の指摘や提言は正しいので

あろうか？

まず、財政制度等審議会の指摘した地域間での保護率の格差の問題については、低所得者世帯の比率が地域によって異なることを考慮すれば、保護率の格差が発生するのは当然であり、このことから被保護者のモラルハザードや地方自治体の努力不足に結びつけることは非科学的である。また、生活扶助の水準見直しは、それ自体は必要であるが、一概に下げべき、あるいは加算を廃止すべきであるという議論には根拠はない。むしろ戦後の絶対貧困基準からスライド調整でコントロールしてきた扶助基準そのもの、給付設計、各種扶助のあり方などについて、国が保障すべき最低生活基準はどこなのかを統計的・科学的に検証すべきであろう。

もうひとつの論点である国と地方の役割分担及び費用負担の見直しであるが、これは現在の生活保護給付費の国庫75%、地方25%の負担割合を地方により高くし、財政的な理由から地方自治体に生活保護給付抑制の動機を持たせようというものである。裁量的な保護率抑制自体問題があるが、

図4 都市自治体の失業率と生活保護率の年代別分布



資料：全国市長会（2005）『生活保護制度に関する調査結果2』より作成

たしかに、一部の被保護者のなかには、本来受給すべきではないものも受給しているという「濫給」の問題は存在している。では、こうした国と地方の費用負担の見直しにより、地方自治体は生活保護率を引き下げることができるのであろうか。全国市長会は、今年4月に「生活保護制度に関する調査結果2」を発表し、否定的な見解を示している。しかし、この調査は、統計的・科学的検証が行われていない。そこで、全国市長会のデータを使って統計的な検証を試みた。詳細は技術的に複雑なので、別紙(3)に譲るが結論だけを見たい。

まず、生活保護の保護率を左右する失業率との関係であるが、図4で見ると、80年代と90年代では分布の位置が変化している。80年代は失業率の上昇と保護率の関係は、その傾きが急で

あることから、密接な関係があったが、90年代はその関係が弱まっている。この原因は生活保護制度運用上の問題なのか、生活保護をうける可能性の高い低所得者世帯の年齢構造が高齢化し、失業率との関係が弱くなったのか、より厳密な検証が必要であるが、変化はあまりにも急激である。

つぎに、生活保護の財源の国庫負担率の引き下げ、すなわち地方自治体の負担分の引き上げによって地方自治体が保護者を抑制するのかを確認するために、国庫負担率80%であった1984年まで、国庫負担率が70%になった1985年から1988年までと、国庫負担率75%になった1989年以降の3つの期間に分けて分析した。失業率と保護率の関係が変化しているか否かで判断したが、たしかに、国庫負担80%から70%に下げたときには、失業率と保護率の関係は弱くなったため抑制効果の可

能性がある。しかし、逆に国庫負担を70%から75%に上げたときにも失業率と保護率の関係はさらに弱くなっている。このことから、国庫負担と保護率関係は不明確であり、地方自治体の財政の負担割合を引き上げれば、地方自治体が保護率を引き下げるといえることはいえない。この他、失業率の影響を除外しても、東海、北信越、関東、東北、近畿、中国、九州の順で安定的に保護率は低く、構造的な問題があることが伺える（北海道と四国は有意ではない）。

4 社会保障制度改革における生活保護制度の位置づけ

以上のように生活保護制度は、実態・運営、給付水準、制度設計など統計的・科学的に検証すべきテーマが多くある。日本においても1970年初頭までは、低所得者世帯・セーフティネット、生活保護の実証研究は盛んであったが、高度経済成長のなかで貧困の問題は次第に忘れられ、最近になってようやく注目されつつあるのが現状である。

一方、有識者のなかには、「自助努力を中心とし、社会保障制度はセーフティネットのみをしっかりとすればよい」という意見が依然として多いが、むしろ「セーフティネットすらしっかりとしていない」というのが実態であろう。せめて、人々が貧困ラインを下回らないようなセーフティネットだけでも、しっかりと確立することが緊急の課題である。

また社会保障制度全体における生活保護の位置づけも重要である。2004年年金改革では、マクロ経済スライドにより基礎年金、厚生年金ともに2023年まで毎年0.9%、累積15%の給付抑制が行われる。現時点で、生活扶助1類、2類とどうにか同水準となっている基礎年金の価値は今後、生活保護基準を大きく下回ることになり、国民年金・基礎年金の魅力はいつそう低下し、拠出意欲が弱まり年金空洞化が進む可能性もある。この結

果、将来の課題としては、多くの無年金者が生活保護に殺到する可能性もある。これを回避するためには、生活保護も下げるべきという意見すらあるが、最低所得保障制度の役割を忘れてしまった、誤った議論であろう。論理は逆であり、最低所得保障制度である生活保護制度は、社会保障制度の軸であり、これと整合性のある社会保障改革が行われるのが本来の姿であろう。■

《注》

- (1) 生活保護には、生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助、介護扶助の8種類があり、具体的な保護内容が定められている。これらの扶助は、要保護世帯の実情に応じて、1種類の扶助（単給）または複数の扶助の組み合わせ（併給）受給される。保護の決定や、給付額の決定するため、貧困の程度を明らかにするためにも、資力調査（ミーンズテスト）が行われる。資産の活用の場合、宅地や家屋は処分価値と利用価値を比較して、処分価値が大きいもの以外は、そのまま保有が認められる。家電製品などの生活用品は、その地域の普及率が70%を超えるものについては、原則保有が認められる。
- (2) 財政制度等審議会（2005）参照。
- (3) 城戸・駒村編（2005）参照参照。

《参考文献》

- 城戸喜子・駒村康平編（2005）『社会保障の新たな制度設計——セーフティネットからスプリングボードへ』慶応義塾大学出版会（近刊）。
- 財務省・財政制度等審議会（2005）『平成18年度予算編成の基本的な考え方について』
<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/top.htm>
- 全国市長会（2005）『生活保護制度に関する調査結果2』
<http://www.mayors.or.jp/opinion/chousa/170413seiho/02chousakekka-2.pdf>
- Marco Mirad'Ercol & Michael Forster(2004), "Income "Distribution and Poverty in OECD Countries", OECD, Oct,2004, DELSA/ELSA.