

研究指導 大津 淳 准教授

# 生活保護と社会保障制度の比較

吉田 一樹

## 1. 生活保護制度の変遷とその問題

生活保護制度は1950年に「新生活保護法」が施行され、現在まで様々な制度<sup>1</sup>が整備されている。第二次大戦後に結核患者や在日朝鮮人に対する抑制(第1次適正化)、高度経済成長期に不正受給者の排斥や生活保護受給者の労働市場への送り出し(第2次適正化)が行われ、生活保護受給者は要看護世帯<sup>2</sup>の比重が増加した。

1970年は「福祉元年」と呼ばれ、保育所並びに老人医療制度が自治体により整備された。これによって、母子・高齢者世帯などの被保護世帯への支援が重点化され始めた。1973年のオイルショック以後、経済成長の動きが鈍ると、社会福祉制度の見直しが起こった。行政は被保護者に対して就労や家族からの扶養を受けるよう指示し、被保護者の締め出しを行った(第3次適正化)。財源に対しても締め付けが行われ、生活保護制度施行初期では国と自治体の保護費負担割合が4:1であったが、1985年に7:3、4年後の1989年には3:1と変更されている。

現在は、急速に増えるだろう高齢者やニート・フリーターなど貧困層への対応やそれに伴うケースワーカーの絶対数の確保が課題となっている。この論文では生活保護受給者の増加と対応を取り上げ、考察する。

## 2. 日本の生活保護制度

日本の生活保護では高齢者・母子・傷病・障害者世帯が大半を占めており、今後このような世帯の受給率がさらに増加していくと予想される。

また、生活保護を受給している期間であるが、現在は比較的長期に渡って受給している場合が多い。生活保護受給者全体に対しての割合としては、「受給期間1年未満」の世帯は1960年代には24.4%(約14万世帯)であったが、2005年では12.5%(約13万世帯)に減少している。しかし「受給期間5年以上」の世帯は、全体に対して1960年代では30.6%(約18万世帯)、2005年は48.3%(約49万世帯)にまで増加している。

表2: 保護受給期間別の被保護世帯数の推移(2005年)

	6ヶ月未満	6ヶ月以上 ~1年未満	1~3年未満	3~5年未満	5~10年未満	10年以上	世帯別総数
高齢者	15,910	19,430	74,220	67,150	109,200	152,120	438,030
母子世帯	7,280	6,810	58,660	16,080	17,170	5,060	111,060
傷病障害者世帯	29,360	27,960	96,930	68,210	87,420	86,840	396,720
その他世帯	10,320	9,770	32,770	17,700	18,420	14,740	103,720
期間別総数	62,870	63,970	262,580	169,140	232,210	258,760	1,049,530

出所: 厚生労働省「被保護者全国一斉調査(個別調査)」

次に生活保護の支給額であるが、表3の通りである。何級地かを定める基準は家賃や物価であり、これが高いほど上位の級地になり、低いほど下位の級地になる。現在の支給金額は水準均衡方式<sup>3</sup>に基づき算出されており、生活保護世帯に支給される金額は一般世帯の収入の約7割に相当するように調整されている。

表3: 世帯類型別生活保護支給基準額(2009年)月額, 円

	4人世帯	障害者含む 2人世帯	高齢者2人世帯	母子2人世帯
1級地-1	216,480	192,400	134,940	144,360
1級地-2	207,870	186,730	139,460	139,120
2級地-1	199,270	179,170	123,960	133,890
2級地-2	190,640	179,490	118,480	128,640
3級地-1	177,040	160,950	107,990	118,420
3級地-2	168,430	155,270	102,500	113,170

出所: 「平成21年度生活保護の手引き」

表4では、2005年から4年間の保護世帯別推移を載せた。これによると、高齢者世帯は平均5%程度の増加となっている。このデータからは、今後高齢化社会となるので高齢者世帯の割合はさらに増えると予想される。また、その他世帯が2007~2008年にかけて大きな増加幅を示しているが、これは2007年のサブプライム問題を発端としてアメリカ

<sup>1</sup> 「生活保護の適正実施の推進について(1981年)」、「骨太の方針(2006年)」など

<sup>2</sup> 老衰や障害などで社会的支援がなければ生活に支障をきたす世帯

<sup>3</sup> 前年度までの一般国民の消費水準や社会情勢を加味して支給額を決定する方式

住宅バブルが崩壊し、様々な分野の労働者が影響を受け失業した為であると考ええる。

表4:世帯類型別被保護世帯数及び世帯保護率の年次推移

	高齢者世帯	前年比 (%)	母子世帯	前年比 (%)	傷病者世帯	前年比 (%)	障害者世帯	前年比 (%)	その他世帯	前年比 (%)	総数	前年比 (%)
2005	451,962	-	90,531	-	272,547	-	117,271	-	107,259	-	1,039,570	-
2006	473,838	4.84%	92,609	2.30%	272,170	-0.14%	125,187	6.75%	109,847	2.41%	1,073,650	3.28%
2007	497,665	5.03%	92,910	0.33%	269,080	-1.14%	132,007	5.45%	111,282	1.31%	1,102,945	2.73%
2008	523,840	5.26%	93,408	0.54%	269,362	0.10%	137,733	4.34%	121,570	9.24%	1,145,913	3.90%

出所: 国立社会保障・人口問題研究所「生活保護」に関する公的統計データ一覧

また、日本では生活保護の受給者は人口の多い都市部ほど受給率が高い<sup>4</sup>。都市部であるほど支給額は高い傾向にあるので、都市部であるほど財政負担が大きいという事になる。これは国・自治体を問わず問題である。

そして、被生活保護受給者以下の水準で生活している労働者の存在も問題である。現在ワーキングプアと呼ばれる低所得者は生活保護を受給する事ができない状況にある。理由は、「問題なく働く事のできる」状態である為に受給する事ができないのであり、これは生活保護制度が未だ完備されていない影響であると考えられる。

### 3. 海外の社会福祉制度の事例とその特徴

#### 3-1. アメリカ合衆国

アメリカでは補足的保障所得、貧困家庭一時扶助、フード・スタンプが代表的な福祉制度である。

補足的保障制度とは、非労働世帯に現金を支給する制度である。この制度の特徴は、利用資格を満たしていれば必ず受給できる点にある。さらに、予算に上限が設定されておらず、アメリカ全体で同様の規格で受給する事が可能である。給付される金額は最高で1人当たり約580ドル(2005年)であった。また、これを受給する場合は次に解説する貧困家庭一時扶助を受ける事ができない。

貧困家庭一時扶助とは、児童のいる貧困家庭が受給できる制度であり、利用資格は各州によって異なる。また、支給の対象は補足的保障扶助が個人であったのに対し、こちらは貧困世帯を対象としている。そして、州ごとに包括補助金が定められており、その範囲内で州政府は補助金を自由に使用する事ができる。また、利用期間も定められており、原則として生涯5年間のみ受給する事が可能となっている。

最後にフード・スタンプであるが、これは貧困層に対して食料への引換用カードを支給するものである。フード・スタンプは就労が可能・不可能に関わらず受給できる。利用資格として、働ける者は就労か職業訓練を受ける事が挙げられる。これを拒否した者には一定期間、この制度を利用する事ができない罰則を受ける。カードの使用可能な店舗は政府の許可を受けた小売店のみとなっている。

ここで取り上げたアメリカの福祉制度の特徴は、補足的保障制度の利用資格を満たしていれば必ず需給できる点である。これにより、補足的保障制度を利用する事が容易になっている。また、予算に上限が設けられていない事から予算不足の為に保護対象者を保護できない、という事もない。そして、フード・スタンプは日本にはない食料配給制度である。低所得者に対しては、扶助を加算するよりも目に見えて分かりやすい保護の形である。

#### 3-2. イギリス

イギリスでは所得補助、求職者手当の二種類の福祉制度を取り上げる。

まずは所得補助であるが、これは受給者の所得が一定の水準以上になるように政府が補助するものである。財源は政府の一般財源から拠出され、補助対象者はイギリスに在住している16歳以上の者である。しかし、積極的に求職活動を行っている失業者に対しては支給されず、主に短時間労働者や障害や介護などで働く事のできない者に支給される。この制度は、年齢や家族構成によって支給額の決まる個人手当の他に、障害・高齢などの理由により加算金が追加される仕組みとなっている。これにより、生活が困難な家庭ほど多額の補助を得る事ができる。

求職者手当は、拠出ベースと所得ベースに分けられる。拠出ベースとは過去に国民保険に加入していた者に支給

<sup>4</sup> 林 正義, 『生活保護と地方行財政の現状 市単位データを中心とした分析』, 図4より

されるのに対し、所得ベースは所得や資産が一定以下の者に支給される。その為、上記の所得補助を受けられない求職者はこちらの求職者手当を需給する事になる。対象者は拠出ベース・所得ベース共に、就労が可能で積極的に求職している者である。また、この手当てを利用する者には2週間に1度、求職活動を報告する義務がある。

イギリスの特徴は、介護を求める者には福祉を、仕事を求める者には就労支援を、と被保護者に対して異なる対応をする点である。これにより、ケースワーカーは被保護世帯が何を望んでいるのか把握し、適切な対応が可能である。

#### 4. 社会保障制度との比較

##### 4-1. 公的年金制度

ここでは国民年金制度と厚生年金制度を比較対象とする。国民年金制度は全ての国民が、厚生年金制度は企業に勤めている者が加入し、加入年代及び支給金額において、生活保護との比較に適していると判断した為である。

国民年金は20歳以上60未満の全ての国民が加入する制度であり、第1～3号・任意加入保険者に区別される。保険料は毎月14,410円(2008年4月)であり、特別な理由があれば保険料の免除を受ける事ができる。

厚生年金は国民年金に上乘せして加入者に支給される。対象者は企業に雇われている従業員で70歳未満の者である。これは企業から支払われた給与に対して、保険料率<sup>5</sup>を掛けた金額を企業と従業員で折半し収める。

表5では国民年金は加入期間、厚生年金は給与ごとの支給金額を示した。なお、これは一つのモデルとしての提示であり、個人により差異がある。両年金の表5における平均支給額は国民年金が約54,000円、厚生年金が約87,000円合計で約141,000円であり、これを平均的な年金受給者モデルとして本論文では扱う。年金として支給されるこの金額と表2の高齢者2人世帯を比べた場合、こちらの方が支給される金額は多い。しかし、生活保護受給者の場合、医療を受ける際は福祉事務所から医療券というものが発行される。これは全ての医療行為を無料で受けられるという物である。また、交通費や葬儀費用・介護費用などもその都度支給される。

表5: 国民年金・厚生年金の支給額

国民年金				
加入期間(年)	40	35	30	25
支給金額(月額, 円)	66,000	57,760	49,500	41,260
厚生年金(1960年生れ、60歳定年退職した場合)				
給与(平均月収, 万)	40	35	30	25
支給金額(月額, 円)	107,000	94,000	78,000	67,500

出所: 退職金の勝ち活かし方 安心年金獲得法

の金額と表2の高齢者2人世帯を比べた場合、こちらの方が支給される金額は多い。しかし、生活保護受給者の場合、医療を受ける際は福祉事務所から医療券というものが発行される。これは全ての医療行為を無料で受けられるという物である。また、交通費や葬儀費用・介護費用などもその都度支給される。

身体機能の低下している高齢者は怪我しやすく、また、介護が必要となる確率も高い。総合的に考えると、老後に限定した場合は年金受給者よりも生活保護受給者の方が生活の安定度が高いと言える。もちろん、現役時代は年金納付者の方が豊かな生活を営めるだろうが、年金保険料を納めても老後の生活の不安が残るのは疑問である。

##### 4-2. 失業保険

失業保険とは、定年や倒産などの理由により職を失った者の為に、再就職までの期間の生活を支える目的で支給される。生活に必要な資金の他に職業訓練学校などに通う費用、定年後の再雇用時の賃金低下への補填などが給付される。基本的には、離職日以前の1年間に被保険者が6ヶ月以上就労していれば失業保険を受ける事ができる。基本的に受給できる金額・期間は、賃金・年齢・勤務年数が高い(長い)ほど高く(長く)なる。また、その他の手当もほとんどが就労時の給与を元に算出される(表6参照)。そして、1日の支給額が決定すると4週間に1度ハローワークへ出向き、28日分をまとめて支給される。

表6: 失業保険・各手当の算出方法

基本手当	就労時の給与×50～80%/支給日数
就業促進手当	支給残日数×40%×基本手当日額
教育訓練給付金	教育訓練費用×20% (最高10万円)
高年齢雇用継続給付金	定年前の給与×1～15%
高齢者転職給付金	同上
育児休業給付金	就労時の日額給与×支給日数×50%
介護休業給付金	就労時の日額給与×支給日数×40%

出所: 失業保険辞典

ただし、失業保険は生活保護のような生活するのに必要な最低限の所得を保証する物ではない。就労時の給与を元に算出している為、低所得であった者・家族を持つ者などは生活費が不足しがちであり、再就職活動もおぼつかない場合もある。その為に、再就職できずに生活保護を受給するパターンに陥るケースが見受けられる。

<sup>5</sup> 2009年9月は14.996%、毎年0.354%ずつ引き上げられている

## 5. 生活保護増加とケースワーカー不足に対する解決案

まず、1章並び2章では現行の生活保護の成立と運用についてまとめた。その結果、近年生活保護受給者は増え続けており、4章で年金制度や失業保険と比較した結果、それらの制度における不備も生活保護受給者の増加の一因ではないかと考えた。そして、3章ではアメリカ及びイギリスの福祉制度を提示し、日本にとって参考にすべき点を特徴として抜き出した。それらの事を踏まえて、以下の2点について考察する。

第一に生活保護受給者の増加である。その中でも注目すべきはその他世帯である。表4を見れば分かる通り、その他世帯は他の世帯に比べ大きく増加傾向にある。そして表1では、1人世帯の半数近くがその他世帯であり、サブプライム問題の影響でこれが増加しているのであれば、今後はさらに増加すると予想できる。4章で取り上げた失業保険のように十分な生活資金が支給されず、やむを得ず生活保護を受給する者も増えていくだろう。また、低所得者が生活保護を受けようとしても、問題なく働ける為に受けられないケースもある。これらの事から、所得が一定未満の者が生活保護を受けやすいように制度改定、または国民年金や失業保険・その他社会福祉を生活保護レベルまで引き上げるべきであると考えた。制度改定する場合はアメリカの貧困家庭一時扶助・イギリスの所得補助を参考に、月々の生活費の不足分を補助する他、生活保護以外にも現物支給を取り入れる方法も考えられる。しかし、その場合は予算の増大が懸念され、アメリカの場合は約7人に1人という高い保護率もあり、予算は50兆円を超える。日本での保護率は2005年当時で約11.6%とアメリカに比べ低いのだが、予算の方は10分の1程度となっている。

第二に、ケースワーカーの不足である。ケースワーカーは生活保護受給者が社会復帰をするのに大きな役割を担う重要な役割であるが、現在その数は十分とは言えない。ケースワーカー1人当りの標準担当世帯数は80世帯と設定されているが、自治体によっては財政事情により1人当たり100～150世帯を担当しなければならない。現在は数ヶ月に一度というペースで定期的に保護世帯を訪問し社会復帰支援を行っている。だが、担当世帯の増加・世帯内事情の複雑化により、事務処理の手間が多大な負担となり、社会復帰支援が思うように進める事ができない。さらに、ケースワーカー全体の23.4%が社会福祉士の資格を所持していないという。これは社会福祉専門職での採用が自治体で行われていない為であり、ほとんどが事務職員として就職しその後ケースワーカーとして就労する為である。福祉専門職としてケースワーカーになる為には厚生労働大臣指定の社会福祉科目を修了するか、指定の養成機関・講習会の課程を終了後に社会福祉主事任用資格を取得する必要がある。この資格取得を容易にする事も、被生活保護世帯の増加に対して必要であると考えられる。

### 参考文献及びURL

- [1] 村村 宏、岡部 卓、布川 日佐史、『よくわかる公的扶助 低所得者支援と生活保護』、ミネルヴァ書房、2008年。
- [2] 林 正義、『生活保護と地方行財政の現状 市単位データを中心とした分析』、一橋大学 国際・公共政策大学院、2010年4月。
- [3] 三浦 文夫、『福祉サービスの基礎知識』、自由国民社、2008年4月15日。
- [4] 結城 康博、嘉山 隆司、『よくわかる福祉事務所のしごと』、株式会社ぎょうせい、2008年12月25日。
- [5] 生活福祉資金貸付制度研究会、『平成21年度生活保護の手引』、簡井書房、2009年11月。
- [6] 厚生労働省、『福祉行政報告書』、<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/old/k-fukushi.html>。
- [7] 同上、『被保護者全国一斉調査』、<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/74-16a.html>。
- [8] 国立社会保障・人口問題研究所、『「生活保護」に関する公的統計データ一覧』、<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>。
- [9] 厚生労働省大臣官房国際課、『2002年海外情勢報告』、<http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wpdocs/hpyi200201/>。
- [10] 株式会社ネットピコ、『失業保険辞典』、[http://www.situhu.com/mt/archives/2006/04/post\\_49.html](http://www.situhu.com/mt/archives/2006/04/post_49.html)、2006年。
- [11] 『退職金の活かし仕方 安心年金獲得法』、<http://nenkin.yoyuu.com/400/ent322.html>。
- [12] 読売新聞 YOMIURI ONLINE、[http://job.yomiuri.co.jp/news/ne\\_09091404.htm](http://job.yomiuri.co.jp/news/ne_09091404.htm)、2009年4月14日。
- [13] 生命保険センター、<http://www.jili.or.jp/lifeplan/houseeconomy/asset/1.html>。