

近年の生活保護の動向

大倉 正臣

The trend of the public assistant act in recent years

OHKURA, Masaomi

要旨

平成24年3月の生活保護被保護世帯数は1,528,381世帯であり、平成22年の1か月平均の被保護世帯数に比べ118,332世帯増加（増加率8.4%）し過去最高となった。

世帯類型別では高齢者世帯が43.2%、母子世帯が7.4%、傷病者世帯が20.6%、障害者世帯が11.3%、「その他の世帯」が17.1%であり、高齢者世帯、傷病者世帯及び障害者世帯を合わせた非稼働世帯の占める割合が75.2%となり、被保護世帯の大部分を占めている。

しかし、これを近年の保護開始世帯数で考察すると様子が異なる。平成22年保護開始世帯数は、「その他の世帯」が35.5%、傷病者世帯が26.3%、高齢者世帯が24.4%、母子世帯が8.6%、障害者世帯が5.2%の順となり、「その他の世帯」と傷病者世帯の割合が高まる。

全体の被保護世帯数が増加した要因は、我が国の経済格差が拡大し貧困者が増大していることであるが、保護の開始世帯数と廃止世帯数との差が年々累積し保護の開始世帯数の半数以上を占めていることも大きい。

一方この動向を保護開始理由別に見ると「世帯主の傷病」と「貯金等の減少・喪失」が各世帯共通の主な理由である。「世帯主の傷病」がその主な理由となる原因は賃金の低い非正社員等を排除する被用者医療保険制度にあり、それらの者が加入する国民健康保険の保険料の滞納が20.6%になるなど病気になっても受診できない人が増えている。

また、保護開始理由別に見たもう一つの特徴の「その他の世帯」を増加させているのは40歳以上の高齢層であり、年齢階級が高くなるほど被保護人員が増加する。保護開始理由で多いのが「貯金等の減少・喪失」と「定年・失業」であり、その離職理由で一番多いのが「人員整理・勧奨退職のため」である。働く世代の高齢層の貧困化が「その他の世帯」の主な増加要因となっている。

1 はじめに

平成24年6月13日厚生労働省発表の福祉行政報告例によると平成24年3月の生活保護被保護実人員は2,108,096人、被保護世帯数は1,528,381世帯である。被保護実人員は、平成22年の1か月平均の被保護実人員1,952,063人に比べ156,033人の増加（増加率8.0%）であり、また、被保護世帯数は、同1,410,049世帯に比べ118,332世帯増加（増加率8.4%）し、被保護実人員及び被保護世帯数ともに過去最高であった。

被保護世帯数を世帯類型別にみると高齢者世帯が660,726世帯（9.5%増）、母子世帯が112,728世帯（3.6%増）、障害者世帯が172,805世帯（9.8%増）、傷病者世帯が315,292世帯（2.3%増）、「その他の世帯」が260,945世帯（14.8%増）であり、「その他の世帯」の増加が著しかった。

世帯類型別被保護世帯の割合で見ると高齢者世帯が43.2%、母子世帯が7.4%、傷病者世帯が20.6%、障害者世帯が11.3%、「その他の世帯」が17.1%であり、高齢者世帯、傷病者世帯及び障害者世帯を合わせた非稼働世帯の占める割合が75.2%となり、被保護世帯の大部分を占めている。

しかし、これを近年の保護開始世帯数で考察すると様子が異

なる。平成22年保護開始世帯数の割合は、「その他の世帯」が35.5%、傷病者世帯が26.3%、高齢者世帯が24.4%、母子世帯が8.6%、障害者世帯が5.2%の順となる。ここでは、「その他の世帯」と傷病者世帯の占める割合が大きく、近年の被保護世帯数の増加の主な要因は傷病者世帯と「その他の世帯」の増加であったと言ってよい。

保護の開始理由の中ですべての世帯類型に共通に多いのが「世帯主の傷病」と「貯金等の減少・喪失」であり、また、「その他の世帯」に特徴的な保護開始理由が「定年・失業」と「その他の働きによる収入の減少」である。

そこで、本論文は、これらの保護開始理由の背後にあって、その増加要因となっている医療保険制度や雇用の現状との関連性を考察することによって、近年の被保護世帯の増加要因を明らかにしようとするものである。

2 被保護世帯数の全体的状況

表1は、近年10年間の世帯類型別被保護世帯数の推移を表したものである。平成22年の月平均の被保護世帯総数は平成11年に比べ約2倍になっているが、すべての世帯類型で増加してい

表1 世帯類型別被保護世帯数の年次推移

年度	総数		高齢者世帯		母子世帯		傷病者世帯		障害者世帯		その他世帯	
	被保護世帯数	指数	被保護世帯数	指数	被保護世帯数	指数	被保護世帯数	指数	被保護世帯数	指数	被保護世帯数	指数
平成11年度	703,072	100.0	315,933	100.0	58,435	100.0	207,742	100.0	70,778	100.0	50,184	100.0
13	803,993	114.4	370,049	117.1	68,460	117.2	222,035	106.9	81,519	115.2	61,930	123.4
15	939,733	133.7	435,804	137.9	82,216	140.7	241,489	116.2	95,283	143.6	84,941	169.3
17	1,039,570	147.9	451,962	143.1	90,531	155.0	272,547	131.2	117,271	165.7	107,259	213.7
19	1,102,945	156.9	297,665	157.5	92,910	159.0	269,080	129.5	132,007	186.5	111,282	221.7
21	1,270,588	180.7	563,061	178.2	99,592	170.4	289,166	139.2	146,790	207.4	171,978	342.7
22	1,405,281	199.9	603,540	191.0	108,794	186.2	308,150	128.3	157,390	222.4	227,407	453.1

厚生労働省平成22年被保護者全国一斉調査より作成

るのが一つの特徴である。これを母子世帯と「その他の世帯」を合わせた稼働世帯と高齢者世帯、傷病者世帯及び障害者世帯を合わせた非稼働世帯に分けて比較してみると、稼働世帯は3倍増加しているのに対し非稼働世帯は2倍弱であり稼働世帯の増加が著しいことが第2の特徴である。また、稼働世帯の中でも「その他の世帯」の増加が4.5倍と著しいことが第3の特徴と言ってよい。

この状況を世帯類型別の割合で眺めてみると、平成11年に稼働世帯が被保護世帯全体の中で占める割合は15.4%、非稼働世帯のそれは84.5%であったが、平成22年は稼働世帯の占める割合が23.9%と高まり、反対に非稼働世帯は76.0%へ低下した。これを、各世帯類型別に見ると「その他の世帯」が7.1%から16.2%へと大きく増加したが、同じ稼働世帯である母子世帯は8.3%から7.7%へ減少している。また、非稼働世帯の高齢者世帯は44.9%から42.9%へ、傷病者世帯は29.5%から21.9%へ低下したが、障害者世帯は10.1%から11.2%へ増加している。

3 被保護世帯数増加の全体的要因

平成22年の被保護世帯総数は平成11年のそれに比べ702,209世帯増加しているが、その主な要因は、我が国の貧困者が増大していること、保護の開始世帯数と廃止世帯数の差が年々累積されていることである。

1) 貧困者の増大

我が国において貧困者が増大していることを指摘したのは橋本俊詔であった。橋本は平成10年に「日本の経済格差」を著し、日本はかつてのような一億総中流の時代ではなく国民の間に経済格差が起きていることを指摘し多くの論争を生んだだけでなく、時の総理大臣小泉純一郎をして「格差はどここの社会にもあり、格差が出ることは悪いことではない」と格差が拡大していることを認めさせた。

橋本は平成18年に「格差社会一何が問題なのか」を著し、各種のデータを使って格差の現状を検証し「貧富の格差が増す際、

二つの側面があります。第一に、豊かな人の所得がさらに上がり、貧しい人がますます貧しくなるという側面です。第二に、豊かな人と貧しい人の数が相対的に増加するという側面です。」¹⁾と、国民の間の経済格差の拡大によって貧困者が増大していることを述べている。

この主張を受けるように岩田正美も「… 日本では高度経済成長以降、多くの人々にとって貧困はもはや解決したものとなり、… 貧困調査もほとんどなされなくなった。… その意味で、格差社会論の延長線上に貧困を見つめる眼差しが生まれてきたことは日本において長く封印されてきた貧困という問題を、本格的に『再発見』していく契機として歓迎すべきことである。」²⁾としている。

また、中野麻美は、「問題は現代社会が直面しているのはただの「格差」ではなく、深刻な「貧困化」を伴うものであり、それがきわめて不合理な差別を含んでいることにある。富める者の他方の極に… いくら働いても自立して生きられない低賃金や、生活できる水準の収入を得るために死ぬほど働かなければならない長時間労働の拡大である。」³⁾と、労働問題の視点から経済格差と貧困を論じている。

次の表2は、平成8年から平成20年間の間の経済格差の拡大と貧困世帯の増大の関係を一覧表にしたものである。

ジニ係数は、格差や不平等を計測する際に使われる数字で、人々が完全平等の状態にある時がゼロ、反対に完全な不平等の状態にある時が1になり、数字が1に近づくほど格差が大きい

表2 当初所得と世帯保護率の推移

	平成8年	平成11年	平成14年	平成17年	平成20年
ジニ係数	0.376	0.408	0.419	0.435	0.454
低所得世帯	15.6%	18.9%	23.2%	28.2%	28.4%
世帯保護率	14.0%	15.7%	18.9%	22.1%	24.0%

- ・低所得世帯は、年間所得100万円未満の世帯である
- ・世帯保護率は、被保護世帯数を、国民生活基礎調査の総世帯数で除したものである
- ・資料 厚生労働省所得再分配調査
厚生労働省被保護者全国一斉調査より作成

ことを表すものである。それによると、収入から税と社会保険料を差し引き、これに社会保障給付金を加える前の当初所得のジニ係数は、平成8年の調査では0.3764であったが年々拡大し、平成20年の調査では0.4539となり経済格差が拡大していることを示している。

表の「低所得世帯」は、1人世帯で年収100万円未満の低所得世帯が全世帯に占める割合を表したものである。生活保護の最低基準額の例として33歳男、29歳女、4歳子の標準3人世帯が用いられることが多いが、稼働世帯である「その他の世帯」の約64%は1人世帯であり、1人世帯の収入を基本として低所得世帯を考えたものである。

100万円は生活保護の1級地—1の単身世帯の平均的生活扶助基準額（基準額は被保護者の年齢によって異なるので生産年齢人口に当てはまる12歳から69歳までの4段階の基準額を合計しそれを4で割った数字を平均とした）991,000円とほぼ同じであり、その割合が経済格差の拡大に比例して増加していることが分かる。その結果世帯保護率も上昇し、平成8年の14.0%から平成20年には24.0%となり、我が国において貧困者が増大し、それが被保護世帯増大の主要な要因となっていることを示している。

我が国の貧困率が国際的にも高くなっていることは、阿部彰が2008年に著した「子どもの貧困」の中で指摘している。それは、2006年7月の経済協力開発機構（OECD）が「対日経済審査報告書」の中で、日本の相対的貧困率が15.3%でOECD諸国の中でアメリカに次いで第2位であると報告しているというものであった。その後、厚生労働省も2009年10月に、OECDと同様の計算方法で我が国の相対的貧困率を算出したところ2007年の調査で15.7%になっていることを発表した。

OECDで用いられている相対的貧困率とは、収入から税や社会保険料を差し引き社会保障給付金を加えた「手取りの世帯所得」を世帯人数で調整し、その中央値（上から数えても、下から数えても真ん中）の50%のラインを貧困基準とする方法である。⁴⁾

橘木は、貧困者が増加している要因を三つ挙げている。一つは、長期不況と失業者の増大で、日本経済は1990年ころから最近まで15年以上の長期にわたって不景気が続き、その影響を受けて失業者が増大したこと、また、それとともに失業期間が長くなっていることを挙げている。

二つ目が非正社員の拡大であり、ここ10年間に正社員が約400万人減り、非正社員が約630万人増え約3分の1が非正社員になっていることを挙げている。正社員と非正社員の間には賃金格差があり、非正社員の賃金は正社員のその6～7割と言われている。

三つ目として賃金決定方式に成果主義賃金が導入されたことを挙げている。これまでの賃金決定方式は年功序列賃金であり、

表3 保護の開始世帯数と廃止世帯数

年度	開始世帯数	廃止世帯数	差	累積差
平成5年	134,158	126,860	7,298	
8	146,428	132,073	14,355	36,151
11	189,912	146,790	43,122	138,044
14	232,956	165,485	67,471	326,413
17	218,247	178,491	39,756	481,531
20	238,447	166,653	71,794	614,468
21	337,225	187,359	149,866	764,334

・厚生労働省被保護者全国一斉調査より作成
 ・累積差は、表の年度間の3年分を集計している

それは労働者の年齢やその企業で働く年数によって賃金が上昇するものであるため、多くの労働者の賃金が平均的に上昇していくが、成果主義賃金は有能な人に高い賃金を支給するものであるからその成果を生み出せない労働者が貧困化することになる。⁵⁾

2) 保護の開始世帯数と廃止世帯数の差

表3は、保護の開始世帯数と廃止世帯数の差を一覧表にしたものである。ある年度の保護の開始世帯数が廃止世帯数より大きければその差が次年度の被保護世帯数をその分増加させ、反対に小さければ減少させる。開始世帯数の方が大きい年度も小さい年度もあるが、平成5年から常に開始世帯数の方が多く、その差が年々積み上がり平成21年の累積差は764,334世帯となり平成22年の被保護世帯数1,410,049世帯数の54.2%を占めている。年々増加する被保護世帯数の半分以上が保護の開始世帯数と廃止世帯数の差によって生み出されていることになる。

表4は、平成22年の世帯類型別の各被保護世帯の保護の廃止理由を多い順に整理したものである。これによると、母子世帯を別にすれば、いずれも廃止理由の3番目までに「死亡」が入っており、高齢者世帯、傷病者世帯、障害者世帯ではいずれも

表4 世帯類型別保護廃止理由

保護廃止理由	平成22年度				
	高齢者世帯	母子世帯	傷病者世帯	障害者世帯	その他の世帯
死亡	①		①	①	③
失踪	③		②		②
働きによる収入の増加・取得		①		③	①
社会保障給付金の増加	②			②	
親類・縁者等の引取り		②			
働き手の転入		③			
世帯主の傷病治癒			③		

・○の中の数字は、各世帯の保護廃止理由の多い順番
 ・厚生労働省平成22年度被保護者全国一斉調査より作成

1 番目になっている。これらの事実は、非稼働世帯の場合、収入の増加が期待できないことから生存中に保護廃止に至ることが少なく、結局死亡によって保護が廃止されることになり保護期間が長期化し、保護の廃止数が保護の開始数を下回る主な理由となっている。

稼働世帯である「その他の世帯」の保護の廃止理由の3番目が死亡であることはやや意外な感じがするが、統計上の高齢者世帯は「65歳以上の者のみで構成するか、又はこれに18歳未満の未婚の者が加わった世帯」（国民生活基礎調査の定義）であるため、世帯主が65歳以上であっても世帯員に18歳以上の者などが同居している場合は「その他の世帯」になるからである。実際にも「その他の世帯」の15%程度が65歳以上の世帯主である。

4 保護開始世帯数から見た生活保護の動向

1) 世帯類型別保護開始世帯数

次の表5は、世帯類型別保護開始世帯数の推移を一覧にしたものである。保護開始世帯数を基に近年の生活保護の動向を眺めると、被保護世帯全体の動向と異なり、被保護世帯の実数でも、被保護世帯数全体に占める割合でも傷病者世帯と「その他の世帯」の占める位置が高くなっている。

全体では高齢者世帯が実数でもその割合でも一番大きく、次いで傷病者世帯であるが、開始世帯数で見ると、傷病者世帯と「その他の世帯」が大きく、高齢者世帯は3番目となる。また、傷病者世帯と「その他の世帯」との間では、平成19年までは実数についてもその割合についても傷病者世帯の方が圧倒的に多かったが、平成20,21年ではその立場が逆転し「その他の世帯」の方が大きくなっている。

これらのことから導かれる特徴として、近年における被保護世帯数増加の中心が傷病者世帯であったこと、「その他の世帯」が急速にその増加傾向を高めていることの二つを挙げることができる。

2) 世帯類型別保護開始理由

表6は、世帯類型別被保護世帯の保護開始理由の上位三者を

一覧表にしたものである。この順位は、平成22年度のものであるが、この10年間、順位に少し変更はあるものの基本的に変わっていない。ただ、「その他の世帯」については、平成20年度までは「世帯主の傷病」が第3順位に入っていたが、平成21,22年度は「その他の働きによる収入の減少」と入れ替り第4順位となっている。

この表で見ると、各世帯類型に共通の主な保護開始理由は、「世帯主の傷病」と「貯金等の減少・喪失」であり、また、各世帯類型がそれぞれ個別的保護開始理由をもっていることが分かる。高齢者世帯では「老齢による収入の減」であり、母子世帯では「働いていた者の離別等」であり、障害者世帯では「仕送りの減少・喪失」であり、「その他の世帯」では「定年・失業」と「その他の働きによる収入の減少」である。

傷病者世帯は、高齢者世帯、母子世帯、障害者世帯を除いて「世帯主が入院しているか在宅患者加算を受けている世帯、又は世帯主が傷病のため働けない者である…世帯」（被保護者全国一斉調査）であるから、その主な保護開始理由が「世帯主の傷病」であることは当然であるが、他の世帯類型においても「世帯主の傷病」が保護開始の主な理由の一つになっていることは、それが被保護世帯数の増加をもたらす主要因であることを意味する。現在、被保護世帯全体の最大の保護開始理由であり、平成22年は全体の26.5%となっている。

3) 「世帯主の傷病」の増加要因

「世帯主の傷病」が貧困をもたらす理由は二つ考えることができる。一つは、傷病により働くことができないために収入の減少が生ずる場合であり、二つ目は、傷病により医療費の出費が高み貧困に陥る場合である。このような貧困に陥るのを避けるために用意されているのが医療保険制度である。

医療保険制度には、主に大企業の従業員を対象とする健康保険や中小企業の従業員を主な対象とする全国保険協会健康保険（協会けんぽ）等の被用者医療保険制度と自営業者、農民等被用者医療保険制度等に加入していない者を主な対象とする国民健康保険制度がある。被用者医療保険には加入資格があり、例

表5 世帯類型別保護開始世帯数の推移

年度	総数		高齢者世帯		母子世帯		傷病者世帯		障害者世帯		その他の世帯	
	世帯数	構成比	世帯数	構成比	世帯数	構成比	世帯数	構成比	世帯数	構成比	世帯数	構成比
平成11年度	14,951	100	3,391	22.7	1,343	9.6	8,171	54.6	572	3.8	1,480	9.9
13	14,753	100	3,635	24.6	1,422	9.6	7,183	48.7	497	3.4	2,020	13.7
15	19,440	100	4,615	23.7	1,690	8.7	9,127	46.9	789	4.1	3,219	16.6
17	15,662	100	3,600	23.0	1,435	9.2	6,928	44.2	799	5.1	2,900	18.5
19	13,885	100	3,552	25.6	1,312	9.4	5,754	41.2	821	5.9	2,479	17.8
21	25,227	100	5,609	22.2	1,934	7.7	7,482	29.7	1,120	4.4	9,082	36.0
22	24,088	100	5,873	24.4	2,070	8.6	6,339	26.3	1,249	5.2	8,557	35.5

・厚生労働省平成22年被保護者全国一斉調査より作成

表6 世帯類型別保護開始理由

平成22年度					
保護開始理由	高齢者世帯	母子世帯	傷病者世帯	障害者世帯	その他の世帯
世帯主の傷病	③	③	①	①	
急迫保護で医療扶助単給			②		
その他の働きによる収入の減少	②				③
貯金等の減少・喪失	①	①	③	②	①
働いていた者の離別		②			
定年・失業					②
仕送りの減少・喪失				③	

・厚生労働省平成22年被保護者全国一斉調査より作成
 ・収入の減少は、高齢者世帯の場合は「老齢による収入の減」、 「その他の世帯」の場合は「その他の働きによる収入の減少」である

え、被用者であったとしてもパートタイマー等は加入できない場合が多い。

加入資格は、①1日又は1週間の労働時間が正社員の概ね4分の3以上で、かつ、②1カ月当たりの労働日数が正社員の概ね4分の3以上であること。また、2カ月以内の雇用期間を定めて雇用される者は、上記①及び②の要件を満たしても被保険者となることができない。これらの要件からもれる者は概ね非正社員であるが、現在我が国の非正社員は全社員の3分の1に上っており、これらの者は市町村の運営する国民健康保険に加入することになっている。

被用者医療保険制度には、傷病によって収入が減少・喪失した場合の生活費を保障するものとして、給与が支給されない場合に1年6カ月を限度として標準報酬日額の3分の2に相当する金額が支給される傷病手当金がある。しかし、パートタイマー等の低所得者や自営業者等が加入する国民健康保険においては傷病手当金は任意給付であり、この制度を実施している市町村はない。従って、これらの者が傷病によって働けなくなった場合の生活を保障する制度がないことになり、生活保護受給の大きな要因となる。

医療保険の関係でより重要な問題は、国民健康保険に加入していても社会保険料負担が重く、それを納められない多くの人々がいることである。平成22年度の国民健康保険料の滞納世帯は、約436万世帯、20.6%であり、5世帯に1世帯が滞納していることになる。そして、保険料を1年以上滞納すると正規保険証の返還となり、病気や怪我をしても治療を受けることが困難になって、生活保護の医療扶助受給へと進むことになる。平成22年の医療扶助受給世帯数は1,210,389世帯で、生活扶助受給世帯数1,254,992世帯との比率は約96.4%であり多くの被保護世帯が医療扶助を併給し、「世帯主の傷病」が生活保護受給の主な要因になっていることを示している。

ホームレスの支援活動に携わっている湯浅誠は「路上で暮らす野宿者は言うまでもなく、いわゆる「ネットカフェ難民」の73.2%は健康保険に加入していない(2007年)」と述べている。統計上、保護開始の理由として「急迫保護で医療扶助単給」が加わったのは平成15年からであるが、平均すると傷病世帯の保護開始理由の22.9%を占め「世帯主の傷病」に次ぐ受給要因となっている。これらの人々は、傷病になり治療を受けようとするならば生活保護の医療扶助を利用する他にない人々である。

そのような状態になることに対し自己責任を問題とする人もいるが、湯浅誠は「その背景には、加入者の49.4%が60歳以上、53.8%が無職、世帯主が雇われている世帯の61.5%が年収200万円未満という中で、国民健康保険料と、それが所得に占める保険料負担率が上がり続けているという事情がある(2005年)。」⁶⁾とその社会的、制度的問題について述べている。

また、金沢誠一は国民健康保険料が「厚生労働省の誘導により、所得に応じた「応能割」部分を減らし、世帯当たりや世帯人員当たり一律の「応益割」部分を増やし…それは、低所得者の負担を重くし、逆に高所得層の負担を軽くすることになった。」⁷⁾と述べ国民健康保険料の滞納が起る制度的問題点を指摘している。

聖徳大学が所在する松戸市の平成22年度の40歳以上の年収100万円の1人世帯の社会保険料は、国民健康保険料が年額45,440円(月額3,787円)、介護保険料が13,220円(月額1,101円)、国民年金保険料が月額14,420円である。年収を月額にすると83,330円であり、ここから上記3種の社会保険料を差し引くと64,022円、さらに、住まいに必要なアパート代を差し引くとほとんど生活費が残らないことになる。

国民健康保険料や国民年金保険料については低所得者を対象とする保険料の軽減制度や猶予制度があるが、これらの制度を活用するには県市民税等の申告や国民年金保険料の納付猶予申請が必要であり、これらの制度があることをどれだけの人が知っているであろうか。このような収入・所得状況の下では生活することに一杯で、社会保険料の納付まで手が回らない実態が浮かび上がってくる。

4) 「その他の世帯」の増加要因

平成21,22年において、保護開始世帯数が一番大きかったのが「その他の世帯」であったことはすでに述べたが、表7は両年における「その他の世帯」の保護開始時の年齢階級の割合を表したものである。これによると年齢が高くなるにつれて保護開始世帯数が高まる傾向が読みとれるが、特に55~59歳、60~65歳の高年齢層でその割合が高まっている。65歳以上の割合が低くなるのは65歳以上の1人世帯は、統計上「その他の世帯」から離れ高齢者世帯にカウントされるからである。

表7が示すのは、被保護「その他の世帯」数を増加させてい

表7 「その他の世帯」の保護開始年齢階級

単位：%

年度(平成)	～24歳	25～29歳	30～34歳	35～39歳	40～44歳	45～49歳	50～59歳	55～59歳	60～64歳	65歳～
21	1.3	2.2	3.2	5.6	9.8	8.5	10.3	20.8	22.7	15.7
22	1.4	2.0	3.7	8.0	10.4	13.7	10.7	19.1	27.9	1.3

・厚生労働省平成22年被保護者全国一斉調査より作成

るのは高年齢層であり、働く世代の高年齢層が貧困化しているという現実である。「その他の世帯」の保護開始理由の1番目の「貯金等の減少・喪失」、2番目の「定年・失業」、3番目の「その他の働きによる収入の減少」は、すべて働く高年齢層の貧困化と関係の深いものである。中でも2番目の「定年・失業」、3番目の「その他の働きによる収入の減少」は、働く高年齢層に関係する特徴的な保護開始理由と言って良い。

イ 「貯金等の減少・喪失」

「貯金等の減少・喪失」はいずれの世帯類型においても保護開始の主な理由の一つになっている。それは、生活保護法第4条の保護の補足性の原理が、生活に困窮する者が保護を受ける前提としてその者の資産・能力の活用を求めており、貯金の取り崩しは資産の活用の最も中心的なものであることと関係がある。

一般に人々は自分の生活を守るために貯金を行い、収入が減少したり支出が増加したときに貯金を取り崩して生活を維持する。そして、それが底をついたときに、場合によっては借金し、場合によって生活保護を申請することになるが、生活保護法はそのことを保護開始の前提条件としている。

しかし、近年の経済格差の拡大と貧困者の増加の中で貯金ゼロ世帯が増加していることが問題になっている。国民生活基礎調査は3年毎に貯蓄についての調査を行っているが、それによると我が国の全世帯の中で貯蓄ゼロの世帯は平成13年の調査では8.2%であったが、22年の調査では10.0%に増加している。世帯数にすると約486万世帯となり、生活保護受給世帯の3倍余の世帯が貯蓄ゼロの生活をしていることになる。

国民生活基礎調査による貯蓄ゼロ世帯数は、年齢階級が高年齢階級になるほど増加する。また、貯蓄ゼロ世帯を世帯構造別に比較すると単独世帯における貯蓄ゼロ世帯は約16%、核家族世帯におけるそれは約8.5%、三世帯世帯で約6.8%となり、世帯構造が小さいほど貯蓄ゼロ世帯が増加する。これらの事実は「その他の世帯」の年齢階級別被保護世帯数が世帯主の年齢が高くなるほど多くなることに符合し、また、「その他の世帯」の被保護世帯数の約3分の2が1人世帯であり、「貯金等の減少・喪失」に大きな影響を受ける世帯であることが分かる。

橋木俊詔は、「貯蓄がゼロということは、所得だけでは生活がまかないきれずに、保有していた貯蓄を食いつぶしてしまっている状態です。あるいは、生活するのに精一杯で貯蓄にまわ

すだけの所得に余裕のない状態です⁸⁾と述べているが、シーボーム・ラントリーは1975年刊行の「貧乏研究」の中で、貧困の定義として第一次貧困と第二次貧困を示した。

この貧困の定義について、川上昌子は「第一次貧困とは、その収入が単なる肉体的能率を保持するために必要な最低限度にも足らぬ家庭であり、第二次貧困とは、その総収入の一部が他の支出に振り向けられない限り単なる肉体的能率を保持するに足る家庭である。」⁹⁾と紹介しているが、この定義を応用すると、貯蓄ゼロの世帯は、すでに貧困の状態にある第一次貧困か、臨時の出費があると貧困世帯に陥ってしまう第二次貧困に近い状態にある世帯と考えることもできる。

ロ 「定年・失業」

「その他の世帯」の保護開始理由の2番目が「定年・失業」であるが、定年は一般的に60歳であり、「その他の世帯」の保護開始年齢が60歳から64歳までの年齢階級が最も高くなっていることと符合する。

総務省統計局平成22年労働力調査によると、近3年の完全失業者の前職の離職理由の中で一番多いのが「人員整理・勧奨退職のため」、2番目が「定年又は雇用契約の終了」、3番目が「より良い条件の仕事を探するため」、4番目が「会社倒産・事業所閉鎖のため」、5番目が「事業不振や先行き不安のため」で、その多くが定年と失業に関係するものであり、「定年・失業」による収入の減少・喪失が生活保護開始の主な要因の一つになっていることが分かる。

また、完全失業者は平成19年の257万人を底に上昇し、20年が265万人、21年が336万人、22年が334万人となり、21、22年の失業者数が非常に多くなっていることが分かる。これを年齢階層別に見ると1位が25～34歳、2位が55歳以上、3位が35歳～44歳、4位が45歳～54歳、5位が15歳～24歳でこの3年間その順位に変動はない。ここでは、25歳から44歳までの若・中年層と55歳以上の高年齢層の完全失業者が多いことを示している。

若・中年層が多くなっていることについて大沢真知子は2008年と2009年の年齢階層別雇用保険の受給者数から「すべての年齢階層で初回受給者数が増加している。その中でも特に、30～40歳の増加率は他の年齢層に比べて高く、最近の企業の雇用調整が高年齢層ではなく、若・中年層を中心としておこなわれていることがうかがえる。」¹⁰⁾とその原因を分析している。また、総務省統計局平成22年労働力調査によると「完全失業者の仕事

につけない理由」の中で「希望する種類・内容の仕事がない」が一番多いのが25～34歳の年齢階級の39.0%であり、この年齢層が「より良い条件の仕事を探すため」離職し、完全失業者数を押し上げていることが推察される。

しかし、「定年・失業」が生活保護開始理由と強く関係するのは、どの程度再就職できるかということである。高年齢層になるほど再就職が困難になることは良く知られているが、総務省統計局平成22年労働力調査の「完全失業者の仕事につけない理由別割合」を見ると「求人年齢と自分の年齢が合わない」が35～44歳では12.7%であるが、45～54歳では26.9%と高くなり、さらに55歳以上になると40.8%となって、高年齢層になるほど再就職が厳しくなることが分かる。これに「条件にこだわらないが仕事がない」を加えると58.0%となり、高年齢層になってからの「定年・失業」が困窮化をもたらす生活保護に結びつきやすい状況になることを窺い知ることができる。

ハ 「その他の働きによる収入の減少」

「その他の世帯」の保護開始理由で3番目に多いのが「その他の働きによる収入の減少」である。保護開始理由の2番目の「定年・失業」のところで完全失業について説明したが、完全失業者は「3か月未満」、「3か月以上6か月未満」、「6か月以上1年未満」及び「1年以上」に分けて統計がとられる。そして、「1年未満」の失業者は一度失業するものの1年以内に再就職ができたことを意味する。

しかし、高年齢になるほど再就職は困難になり、総務省統計局平成22年労働力調査によると、55歳以上の男性の完全失業者が探している仕事の形態は、非正規雇用が52.6%となっており半数以上の人たちが非正規雇用での仕事を探している。実際にも年齢階級別にみた非正規雇用の割合は55歳以上が49.5%で一番高く、次いで15～34歳の31.9%、最も低いのが35～54歳の28.9%で高年齢層の非正規雇用の割合が高くなっている。

以上のような背景との関係で「その他の世帯」の非正規雇用数について、調査項目「雇用」の中の「期間の定めがある常用」と「臨時・日雇」を合計したものを非正規雇用として整理すると、一部例外があるものの年齢階級が高くなるほど非正規雇用数が多くなる。このことも「その他の世帯」の中で高年齢階級になるほど被保護世帯数が増加する要因となることを示すものである。

厚生労働省平成22年賃金構造基本統計調査によると男性の平均賃金は、大企業が382.9万円、中企業が316.7万円、小企業が285.3万円と企業規模による格差があり、大企業と小企業の賃金格差は97.6万円である。また女性の平均賃金は大企業で254.6万円、中企業で227.3万円、小企業で206.8万円である。男女間にも賃金格差があり、その格差は大企業で128.3万円、中企業で89.4万円、小企業で78.5万円となり男性の賃金の方が高い。

雇用形態別の賃金を比較すると、平均賃金は男性の場合、正社員が338.5万円、非正社員が228.8万円と正社員、非正社員の間に109.7万円の賃金格差があり、女性の場合は正社員が244.0万円、非正社員が170.9万円と73.1万円の格差となり、男性の格差の方が大きい。これを年齢階級別に見ると正社員、非正社員ともに50～54歳の年齢階級で最も賃金が高くなり、正社員非正社員間の賃金格差もこの年齢階級で一番大きくなるが、その後は高年齢階級になるほど賃金も格差も低下する。

この雇用形態別の賃金格差を企業規模別に見ると男女平均で大企業の場合147.3万円、中企業で110.4万円、小企業で85.7万円の格差となり、企業規模が小さいほど正社員と非正社員間の賃金格差は小さくなる。しかし、「その他の世帯」の世帯主が多く雇用されているのは小企業の非正社員であると推察され、その平均賃金は183.4万円で、二人以上の世帯の場合生活保護受給となる可能性が高くなる。

「その他の世帯」の中で「臨時・日雇」の割合も高いが、短時間労働者の企業規模別の1時間当たりの賃金は表8のとおりである。1時間当たりの賃金は中企業が一番高く、次いで小企業、一番安いのが大企業である。

非正社員、短時間労働者であっても年間をとってフルタイムで稼働すれば生活保護基準額を上回る賃金を得ることができる。しかし、非正社員は1年間の雇用がすべて保障されているわけではないし、短時間労働者も何時仕事があるか分からない状態での生活となる。このような就労が貧困をもたらす状況について、古くC・ブースが1886～1901年にかけて刊行した「ロンドン民衆の生活と労働」で「貧困階級の70%近くが、就労は規則的だが賃金が低いことや…賃率は低くないものの就労自体が不規則・不安定であることによって貧困に陥っている」¹¹⁾と述べている。

5 おわりに

近年の生活保護の動向については、非正社員の拡大と若者を中心とするワーキングプアの増加との関連で被保護世帯と「その他の世帯」の増加が語られる場合が多いように思われる。

しかし、その動向をマクロ的に眺めると被保護世帯数や、中

表8 短時間労働者の企業規模、性別1時間当たり賃金

企業規模	男性			女性		
	1時間当たり賃金(円)	対前年増減率(%)	企業規模間賃金格差(大企業=100)	1時間当たり賃金(円)	対前年増減率(%)	企業規模間賃金格差(大企業=100)
大企業	1,043	-0.5	100	970	0.0	100
中企業	1,115	-1.2	107	1,000	0.3	103
小企業	1,096	0.3	105	970	1.7	100

出所 厚生労働省平成22年賃金構造基本統計調査

でも「その他の世帯」数の増加の要因は、1990年代に始まる経済格差の拡大の中で生じている貧困が一番大きなものであるが、それ以外に保護の開始世帯数と廃止世帯数との差が年々積み上がり被保護世帯増加数の半数以上を占めていることについて言及した。

また、マクロ的動向とは別に近年の保護の開始理由別に増加要因を考察すると、その最も主要なものが「世帯主の傷病」であることが分かった。世帯主の傷病が保護開始理由となる主な原因が我が国の医療保険制度にあることについて説明したが、このことについて、例えば、ジャーナリスト本田良一が「ルポ生活保護—貧困をなくす新たな取り組み」¹²⁾の中で一部触れている。

さらに、近年の生活保護の動向の特徴の一つが「その他の世帯」の増加であるが、その増加要因の主なものの一つが、貧困化する働く世代の増加であることを指摘した。現在、若者のワーキングプアが問題となっており、それがやがて生活保護の動向に表れてくると思われるが、近年の完全失業者の離職理由で最も多いのが「人員整理・勧奨退職のため」と比較的高年齢の労働者を対象としたものであり、また、それらの人々の再就職は厳しいことから、働く世代の高年齢層が貧困化していることを統計的に説明した。

生活保護の被保護世帯、被保護人員が増加し、また、赤字国債の発行額が税収を上回る財政状況の中で、平成25年度予算の概算要求基準は「社会保障分野も聖域視せず、生活保護の見直しをはじめ、最大限の効率化を図る」ことを明記した。他方において、一度は中止と決まった八ツ場ダム、整備新幹線、外郭環状道路の建設が決定されている。

駒村康平は、最低所得保障の「整合性」と「包括性」を問題とする。「整合性」とは所得保障の各給付水準は生活保護の最低生活保護基準と矛盾がないことであり、「包括性」とは、さまざまにリスクや困難を抱える人々を重層的な所得保障体系によって対象ごとにもれなくカバーすることであると言う。¹³⁾

現在の国の財政運営の在り方や低所得者が病気になっても必要な医療が受けられない状態、最低賃金保障額が生活保護の最低基準額を下回る都道府県があるなどという状態は、福祉国家としての「整合性」、「包括性」に欠けると言ってよいであろう。

引用文献

- 1) 橋本俊詔「格差社会」岩波新書2006年15頁
- 2) 岩田正美「現代の貧困」ちくま新書2008年008頁
- 3) 中野麻美「労働ダンピング」岩波新書2007年vi頁
- 4) 阿部彩「子どもの貧困」岩波新書2010年ii頁
- 5) 橋本俊詔「格差社会」岩波新書2006年15頁以下
- 6) 湯浅誠「反貧困」岩波新書 2008年26頁
- 7) 金沢誠一「公的扶助論」高管出版2004年44頁
- 8) 橋本俊詔「格差社会」岩波新書2006年19頁
- 9) 川上昌子「新版・公的扶助論」光生館2010年6頁
- 10) 大沢真知子「日本型ワーキングプアの本質」岩波新書2010年124頁
- 11) 宇都栄子「川上昌子編『新版・公的扶助論』」光生館2010年18頁
- 12) 本田良一「ルポ生活保護」中公新書 2010年 139頁以下
- 13) 駒村康平「最低所得保障」岩波書店2010年3頁