

基礎研 レポート

格差・貧困の拡大と 生活保護クライシス

社会研究部門 主任研究員 土堤内 昭雄
(03)3512-1883 doteuchi@nli-research.co.jp

はじめに～過去最多の生活保護受給者

社会保障制度というと、誰もが年金・医療・介護は自らのこととして捉えるだろうが、「生活保護」については当事者意識も薄く、すぐには思い浮かばない人も多いだろう。最近では、高収入の芸能人の母親が生活保護費を受給していたことが社会問題になり、「生活保護」についても多くの人の関心が集まるようになった。しかし、マスコミ等による「生活保護」に関する報道は、不正受給や高齢者の孤立死など特異なケースに伴うものが多く、この制度の現状についてはあまり知られていない。

現在の生活保護制度は、国民の健康で文化的な最低限度の生活を保障する憲法 25 条の「生存権」の理念に基づいて 1950(昭和 25)年にできたものだ。戦後の混乱期には生活困窮者が多く、200 万人以上の生活保護受給者が存在したが、その後の経済成長とともに減少し、95 年度に 88 万人と最小を記録した。それ以降は急激な増加傾向が続き、2011 年度の生活保護受給者は過去最多となったのである。

一億総中流社会といわれた日本が、いつの間にか大きな経済格差の国になった。09 年に厚生労働省が発表した相対的貧困率（等価可処分所得の中央値の半分に満たない世帯員の割合）は 15.7%と OECD 諸国の中でも極めて高い。若年層の失業や非正規雇用が増加し、世代間の経済格差が広がり、貧困の世代間連鎖も始まっている。

政府は今年 7 月「生活支援戦略・中間まとめ」を公表し、生活保護制度の見直しにも言及しており、今後の生活保護制度のあり方は、「社会保障と税の一体改革」においても重要な課題なのである。その背景には、生活保護制度の捕捉率（生活保護基準以下で実際に生活保護費を受給している世帯の割合）が低く、まだ多くの潜在的な生活保護者が想定されることや非正規雇用の増加とともに将来の生活保護予備軍が大量に発生する可能性があることなどが考えられる。

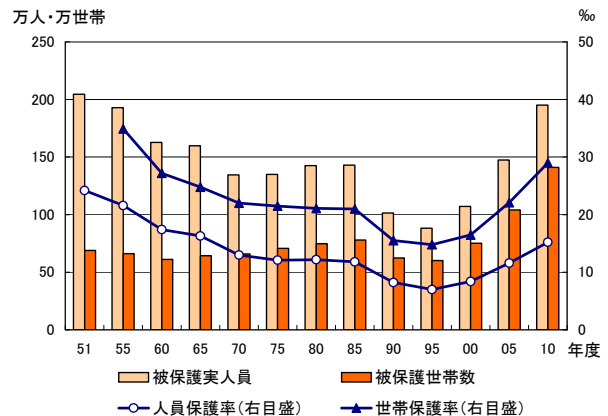
戦後、日本は高度経済成長を遂げ、国民生活はとても豊かになったというが、今日では終戦直後を上回る生活困窮者が生じている。いくら働いても貧困から抜け出せないワーキングプア、経済基盤が脆弱で結婚したくてもできない若者、親が健康保険料を支払えずに無保険状態に陥る子どもたち、われわれはそのような現実を直視しなければならない。本レポートでは、今日の生活保護制度の現状と課題を明らかにし、生活保護受給者が増大する社会的背景となる格差・貧困の拡大と生活保護クライシスへの対応について考えてみたい。

1—生活保護受給者・世帯の現状と課題

1 | 被保護実人員と被保護世帯数

今年6月に厚生労働省が発表した2011年度の生活保護の被保護実人員(月平均)は、206万人を超えて過去最多となり、対前年度比で5.9%増加した。一方、被保護世帯数は1951年度の69万世帯から150万世帯へと2倍以上に増加し、対前年度比も6.3%増である。また、人員保護率(人口千人当りの被保護実人員)は16.2、世帯保護率(千世帯当りの被保護世帯数)は29.0といずれも高く、95年度以降上昇し続けている。被保護世帯の平均人員は、1951年度の3.0人から2010年度には1.4人に減少しており、当初の被保護世帯数は被保護実人員に比べてかなり少なかった。しかし、生活保護制度が生計を一にする世帯をベースにする制度であるために、世帯の縮小とともに被保護世帯数が急速に増加している(図表1)。

図表1 被保護実人員と保護率および被保護世帯数と保護率



(資料)厚生労働省「福祉行政報告」より作成

2 | 世帯縮小の影響

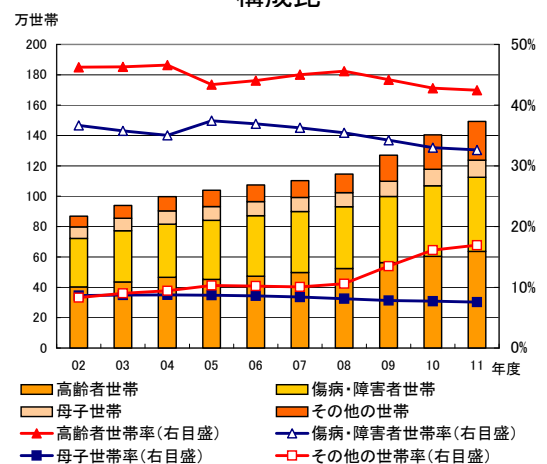
被保護世帯の平均人員は一般世帯よりも少なく、世帯規模が小さい。その理由としては、一人暮らしや夫婦のみ世帯といった小規模世帯では家計効率の低下が起こるからだ。世帯人員別の世帯消費支出から一人当たりの消費支出を比べると単身世帯の場合は5人世帯の2倍以上になっており、これは世帯に共通した住居費や光熱費など固定費部分が共有されるために世帯規模のスケールメリットが働くからである。このように世帯人員規模と一人当たりの消費支出には負の相関関係があり、今後も世帯の縮小という世帯構造の変化が生活保護受給者の増加要因になると考えられる。

3 | 世帯類型別被保護世帯

2011年度の世帯類型別に被保護世帯数をみると、高齢化の進展により「高齢者世帯」が63.6万世帯(42.5%)と最も多く、次いで「傷病・障害者世帯」が48.9万世帯(32.6%)となっている。過去10年間の増加数をみると、「高齢者世帯」が23.3万世帯、「その他の世帯」が18.2万世帯、「傷病・障害者世帯」が17.0万世帯の増加となっている。

ここで注目すべき点は、稼働能力があると思われる「その他の世帯」が大幅に増加し、その構成比率が近年急上昇していることだ。08年度が全体の10.6%だったのが、09年度13.5%、10年度16.1%、そして11年度には16.9%になっている。一方、「傷病・障害者世帯」比率は低下傾向を示している(図表2)。

図表2 世帯類型別被保護世帯数と構成比



(資料)厚生労働省「福祉行政報告」より作成

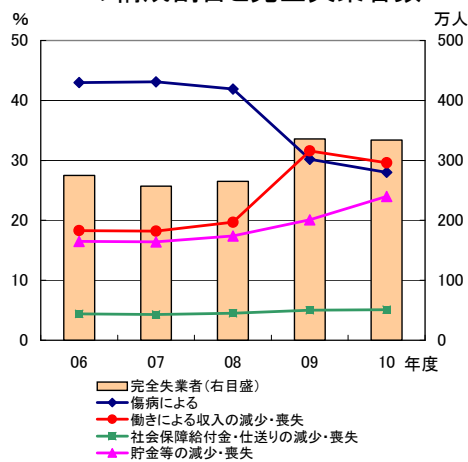
4 | 保護開始理由とその背景

生活保護受給者が増加する理由としては、高齢化の進展により稼働能力が低い「高齢者世帯」が増加していることがある。一方、前項でみたように稼働能力があると思われる「その他の世帯」が増加しているのはなぜだろう。保護開始の主な理由別世帯数をみると、06年から08年は、「傷病による」が全体の4割以上と最も多かったが、09年、10年は、「働きによる収入の減少・喪失」が3割程度と最大になっており、実際に完全失業者数も09年以降大幅に増加している。また、「貯金等の減少・喪失」が08年度以降大幅に増加しており、貯蓄を取り崩してそれが底をついて生活保護にいたる人が増加したことがわかる（図表3）。

このようにこれまでは傷病等により働くことが困難になり生活保護を受給していたのが、リーマンショック以降は失業などにより稼働能力があるにもかかわらず生活保護を受給せざるを得なくなった人が増加しているのだ。その背景には、雇用保険の失業給付を受けられない非正規雇用者が増加し、失業から直ちに生活保護受給へ陥る可能性が高いことが考えられる。

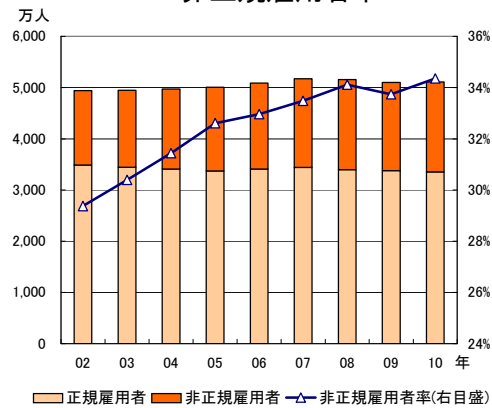
また、総務省の労働力調査によると、12年の非正規雇用者（「パート・アルバイト」「派遣社員」「契約社員・嘱託」など）は1,786万人でこの10年間に305万人増加し、一方、正規雇用者は11万人減少している。非正規雇用者の割合は35.1%と10年間に4.9%上昇し、3人にひとり非正規雇用者になっているのである（図表4）。

図表3 保護開始の主な理由別世帯数の構成割合と完全失業者数



(資料)厚生労働省「福祉行政報告」
総務省「労働力調査」より作成

図表4 雇用形態別雇用者数と非正規雇用者率



*注:ここでは役員を除く雇用者

(資料)総務省「労働力調査」より作成

5 | 潜在的生活保護世帯

日本の生活保護費は社会保障給付費全体の3%程度で、諸外国に比べてかなり低い。その理由のひとつは、「生活保護捕捉率」の低さにある。厚生労働省が07年の「国民生活基礎調査」を元に2010年に算出した捕捉率は32.1%、総務省が04年の「全国消費実態調査」を元に算出した数値は68.4%となっている。一部研究者の間にはおおよそ20%程度とする試算もあり、正確な受給資格のある生活保護世帯数を捉えることは困難だ。また、生活保護制度は申請主義で受給資格者であっても利用しづらいこともあり、現在の生活保護制度では実際に受給資格がありながら受給していない潜在的生活保護世帯がかなりあることは確かだろう。

2—生活保護給付費・財源の現状と課題

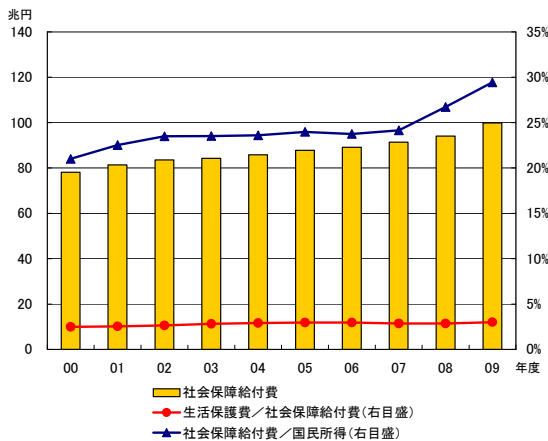
1 | 生活保護給付費

2009年度の社会保障給付費は、99兆8,507億円と10年前(2000年度)に比べ21兆7千億円(27.8%)増加、対国民所得比は21.0%から29.4%に上昇している。部門別では「年金」が51兆7,246億円(51.8%)、「医療」が30兆8,447億円(30.9%)、「介護」が7兆1,162億円(7.1%)となっている。生活保護費(事業費ベース)の実績値は3兆72億円(09年度)と10年前(00年度)に比べ1兆7百億円(55.1%)増加し、社会保障給付費に占める割合は2.5%から3.0%に上昇した(図表5)。

生活保護費には食費や光熱費などの生活扶助、家賃などの住宅扶助や医療、介護、教育など8種類の扶助費があり、09年度の受給者数では生活扶助が159万人、住宅扶助が146万人、医療扶助が141万人の順に多くなっている。一方、受給金額では医療扶助が48.3%と全体の半分程度を占めており、生活保護は生活扶助以上に病気等を抱えた人に対する医療費補助の役割が大きくなっている。

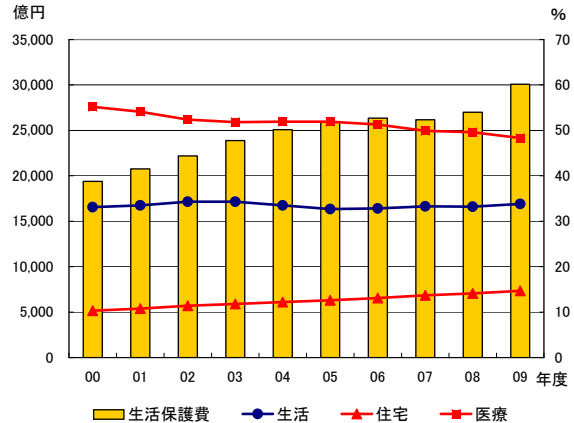
その背景には生活保護受給者の受診率が高く、その一人当たり医療費は国民健康保険のケースより高額になっていることや自己負担がないために患者、医療機関双方にモラルハザードが生じて、過剰医療や後発医薬品の低使用率などに繋がっている可能性も指摘されている。また、近年では稼働能力のある「その他の世帯」が増えていることから住宅扶助の割合が上昇している(図表6)。

図表5 社会保障給付費と対国民所得比



(資料)国立社会保障・人口問題研究所
「平成21年度社会保障給付費」より作成

図表6 生活保護費と扶助別構成比



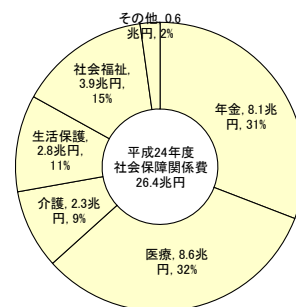
(資料)厚生労働省「生活保護費負担事業実績報告」より作成

2 | 財源問題

次に生活保護の財源をみてみよう。2012年度の一般会計歳出は90.3兆円で、社会保障関係費は26.4兆円と全体の29.2%を占める。社会保障関係費の内訳をみると、年金が30.9%、医療が32.6%、介護が8.9%とこれら3者で72.3%を占める一方、生活保護費は2.8兆円(10.7%)となっており、前年より2,254億円(8.6%)増加している。

生活保護費は国が4分の3、地方自治体が4分の1を負

図表7 社会保障関係費の内訳



(資料)財務省「平成24年度社会保障関係予算のポイント」より作成

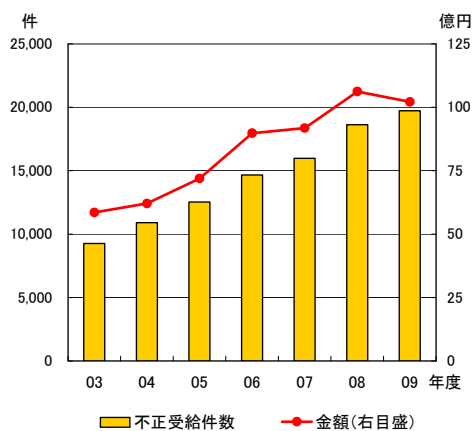
担するが、地方自治体における保護率の差は大きい。09年度の都道府県で最大は大阪府の2.94%、最小は富山県の0.27%となっている。特に東京23区や政令指定都市など大都市の保護率が高く、それが5.7%と全国一高い大阪市では、12年度の生活保護予算が一般会計の17.8%、約3,000億円に達しており、地方自治体財政を圧迫している。

生活保護費（事業費）と財源の関係をみると、年金、医療、介護と生活保護では大きな違いがある。09年度の年金、医療、介護の給付額合計は89兆6千億円だが、そのうちの61.8%の55兆4,126億円は社会保険料で賄われている。しかし、生活保護費は全額を国と地方の財政負担になることから、今後の生活保護費の増加は国と地方の財政を直撃することになり、財源問題は生活保護制度が抱える最大の課題といえるだろう。

3 | 不正受給状況

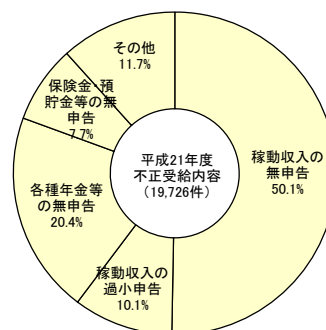
09年度は約2万件、102億円の不正受給があり、不正内容は稼働収入や各種年金等の無申告が全体の7割を占めている（図表8、9）。不正受給額は生活保護費の0.3%程度だが、実際にはまだ多くの潜在的な不正受給がある可能性が高い。その理由としては、受給申請者の急増に対してその審査に当たる自治体の福祉事務所のケースワーカーの人員不足がある。ケースワーカーは被保護世帯80世帯につき一人の標準配置（市部）が定められているが、受給申請者の扶養義務者の確認、保有資産の評価、給付費の算定に加えて、保護後の生活状況の確認や就労支援などきわめて広範な業務があり、十分な審査が難しくなっている。

図表8 不正受給件数と金額



(資料)「平成21年度監査実施結果報告」より作成

図表9 不正内容の内訳



(資料)「平成21年度監査実施結果報告」より作成

4 | 生活保護基準と最低賃金

受給者が減らない理由として、生活保護の給付額が最低賃金を上回る逆転現象が11都道府県で見られるなど、就労インセンティブが働かないといった制度上の課題もある。そこで就労意欲を喚起するために働いて得た稼働収入を積み立てる制度などが検討されている。

また、世帯類型別にみた世帯主の就労状況をみると、「母子世帯」の就業率は42.6%、「その他の世帯」でも27.7%とかなり高くなっている。このような「母子世帯」に典型的にみられる、働いても生活保護を脱却できないワーキングプア問題を解消するためには、最低賃金の見直しなど雇用条件の更なる改善が不可欠であり、給付付き税額控除の検討なども求められる。

3—生活保護クライシスへの対応

1 | 高齢化・世帯縮小による生活保護給付の拡大

生活保護制度は、元来、病気などにより稼働能力を失った人の生活を国が保護するために設けられたものだが、今後は高齢化の進展という人口構造変化の中で多くの高齢者の稼働能力の低下は避けられない。また、世帯縮小という世帯構造変化における家計効率の低下も必然的である。その結果、生活保護給付の大幅な拡大が見込まれる。この給付拡大に対応するためには、現在の生活保護制度における不正受給の防止や生活保護基準の見直し、そして生活保護費の半分を占める医療扶助の適正化など「制度運用機能」の強化が必要である。そして憲法が保障する生存権に基づき『必要な給付額が必要な人に届く』ための適切な財源活用が求められる。

2 | 稼働能力がある生活保護者の増加

新たな課題として生活保護からの脱却を図るために稼働能力のある人の就労支援が重要になっている。近年の失業者等の稼働能力のある生活保護受給者の増加傾向は、この制度の社会的・機能的位置づけが大きく変化していることを意味している。失業に対する保護体制は、本来は雇用保険と生活保護が二層構造になっているのだが、非正規雇用者はその一方を喪失している。今後は非正規雇用者への雇用保険の適用拡大が求められる。

これまでも国は「福祉から雇用へ」推進5ヶ年計画を立て、すべての自治体で生活保護受給者等就労支援事業を実施している。11年10月からは求職者支援制度を設け、雇用保険を受給できない人も別途職業訓練と生活給付を受けられるようになった。このように生活保護制度は、経済的に困窮した人を受け止める「セーフティネット機能」に加え、雇用政策と連携してその人たちを元の社会へ復帰させる「トランポリン機能」の強化が一層重要になっているのである。

3 | 生活保護予備軍の増加

現在の生活保護受給者への対応とともに、長期的な生活保護者の発生を抑制するための対策が必要だ。現在の非正規雇用者は約1,800万人と雇用者の3人にひとりに上っている。最近の報道でも、大手小売業が正規職員を半減し、パート職員の比率を9割まで高めると伝えられている。今後増え続けるこれら非正規雇用者の多くが、高齢期に無年金者や低年金者になる可能性がある。万一、その半数が生活保護に陥るとすると、潜在的な生活保護者を加えた生活保護者は全体で千数百万人にもなり、最大の生活保護クライシスとなる。長期的にみた場合、これら生活保護予備軍と見込まれる人たちに対して、年金、医療、雇用等の社会保険の適用や最低賃金の改善による「雇用保障機能」の強化が生活保護予備軍の増加を抑制し、今後の日本全体の社会保障のあり方を考える上でも極めて重要な鍵となる。

4 | 格差・貧困の拡大と連鎖

今日の生活保護受給者の増加の最大の理由は、日本社会の格差・貧困の拡大である。世代内の格差解消には世代内相互扶助が必要だ。一方、世代間の格差解消には貧困の連鎖を断ち切ることが急務であり、その根幹をなすのが教育支援である。貧困は教育の欠如により連鎖し、固定化していく。OE

CD「図表でみる教育 2012」(2012年9月)によると、日本は公財政教育支出の一般政府総支出に占める割合が8.9%とOECD加盟国32カ国中で最下位である。『教育は未来への投資である』と言われるように、子どもの生育環境に係らず誰もが一定水準の教育を受けられるだけの公的支出が不可欠なのである。さらに生活基盤となる居住保障のための住宅整備や日常の健康的な食生活の支援など、次世代が自立生活を営むための「生活保障機能」の強化が必要である。

このように生活保護クライシスへの対応として、高齢化・世帯縮小により拡大する生活保護給付の財源確保のための「制度運用機能」の強化、増加する稼働能力のある生活保護者の就労支援のための「トランポリン機能」の強化、将来大量に見込まれる無年金・低年金の生活保護予備軍のための「雇用保障機能」の強化、そして格差・貧困の拡大と世代間連鎖を断ち切るための公的教育投資をはじめとする「生活保障機能」の強化、これらが教育・雇用・住宅・医療などの関連政策と連携して実行されることが求められる。

おわりに～幸福度からみた政策選択

最後に稼働能力を有する人に対する政策のあり方を幸福度の視点から考えてみたい。働ける人が生活保護を受給して暮らすことは、社会の仕組みとして望ましくないばかりか、本人にとっても大きく幸福感を阻害する。何故なら、働くことは経済基盤を形成すると同時に人が生きる喜びや生きがい、自己肯定感を得る上で不可欠だからだ。失業給付を受けるより同額を自ら稼ぐ方が生活満足度は高く、失業は明らかに個人の幸福度を低下させる。つまり稼働能力のある失業者に対して失業給付や生活保護費を給付するより、同額を使ってでも就業支援や雇用創出を図る方が、個人や社会全体の幸福度の観点からみても社会的効用が大きいと考えられる。働くことに喜びを感じ、働くことが正当に報われる社会を創ることが、格差・貧困の拡大と連鎖を防ぎ、生活保護クライシスの回避につながるのではないだろうか。

(参考) [研究員の眼『「生保」、その新たな課題～「セーフティネット」から「トランポリン」へ』\(2012年8月27日\)](#)
[基礎研 REPORT \(冊子版\)『格差社会を考える～容認されない格差とは何か』\(2011年6月号\)](#)
[基礎研 REPORT \(冊子版\)『若者の社会的孤立について～公平な人生のスタートラインをつくる』\(2010年7月号\)](#)