

生活保護制度の問題点と今後の展望

齊 鋭

はじめに

外国人の目線から見ると、日本には生活保護制度があるため、人々が安心して暮らしていけるような社会であるに違いない。しかし、生活保護制度にはさまざまな問題がある。

21世紀になって日本社会は格差社会と叫ばれるようになり、20世紀の間あまり変動がなかった生活保護世帯数は急激に増加している。21世紀に日本は格差社会が進み、格差社会における貧困層の人たちが生活に困窮し、生活保護を受けざるを得ない状況まで追い込まれている。

一方、生活保護は日本の財政を圧迫し続けていたため、1990年代から生活保護の受給水準はかなり厳しく制限され始めた。21世紀になり、生活保護世帯が増加している一方、受給水準がさらに厳しくなっている。さらに、安倍政権は生活保護の住宅扶助費の削減に力を入れており、これから、日本の社会保障はどうなっていくのであろう。

本論文では、日本社会の格差はなぜ拡大したのか。格差社会で最後のセーフティネットにはどのような問題があるのか、そして、日本における格差拡大の問題と生活保護の基礎を考察し、次に、生活保護制度に存在している問題を見出す、そして、現実を踏まえて、問題解決のための持続可能な政策について考察していく。

第1節 広がる日本の格差社会と生活保護制度の概要

1.1 格差社会の定義

格差社会とは、「収入や財産によって人間社会の構成員に階層化が生じ、階層間の遷移が困難である状態になっている社会のことである。このことは社会的地位の変化が困難、社会移動が少なく閉鎖性が強い」ことを意味している¹。社会問題の一つとして考えられている。

格差拡大の原因として、もっとも挙げられているのは新自由主義²である。その極めつけは、小泉純一郎首相（当時）の「格差はどこの社会でもあり、格差が出ることは悪いことではない。成功者をねたんだり、能力ある者の足を引っ張ったりする風潮を慎まないと社会は発展しない」という国会での発言であった³。小泉首相は格差社会を認め、市場経済を優先させるような経済政策を実施した。

¹ Wikipedia「格差社会」

² 新自由主義とは、個人の自由や市場原理を再評価し、政府による介入は最低限にすべきであるという考え方で、日本では、80年代の中曽根康弘政権から始まり、小泉政権による構造改革路線で全盛期を迎えた。

³ 橋本（2012）pp.1-2.

しかし、新自由主義の経済政策が市場の競争力を高め、経済成長をもたらした一方、新自由主義の経済政策は社会の格差を拡大し、貧富の差が広がる結果になった。

1.2 生活保護の目的

生活保護の目的は日本国憲法第25条⁴の規定に基づき、「国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする」と最低限度の生活保障と自立の助長の2つの目的が規定されている。自立の助長に関しては、厚生労働省は「自立支援プログラム」を作成し、様々な受給世帯に応じた「自立支援」を行っている。生活保護制度の「自立支援」はこの「自立助長」から説明されることが多いが、「自立支援」を生活保護固有の理念と捉えるのは厳密には正しくなく、「自立支援」の導入は従来の「自立助長」から生じたものではなく、社会福祉基礎構造改革の流れをくむものであった⁵。

1.3 生活保護の原理

生活保護には、4つの原理が定められている。生活保護の原理は、①国家責任による最低生活保障の原理、②無差別平等の原理、③最低生活保障の原理、④補足性の原理の4つである。

①国家責任による最低生活保障の原理

生活保護法第1条に規定されているもので最も基本的な原理である。国は生活に困窮する国民に対し、その困窮に応じた保護を行い最低限度の生活を保障するとともに、自立の助長を図ることである。

②無差別平等の原理

生活保護法第2条において規定されていて、国民が保護を請求する権利を持つことと、その権利はすべての国民に対し、無差別平等に与えられている。思想や信条、人種などの違いなどによる差別的な扱いや、優先的な対応をされないということである。

③健康で文化的な最低生活保障の原理

生活保護法第3条に規定されており、最低限度の生活を保障するものであり、国民の最低限度の生活の基準においては、その時代、その地域の国民の生活基準に求められるものである。単に生きるための最低限度の生活水準ではなく、健康や人として社会的な付き合いなども含めた「健康で文化的な生活水準」でなければならない。これらの3つは、国が国民を保障する原理である。

④保護の補足性の原理

生活保護法第4条に規定されていて、生活保護の費用は、国民の税金によって賄われている。よって、保護を受けている者は、生活の再建に向けての努力が必要になる。生活保護が受けられ

⁴ 日本国憲法第25条は「すべての国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」という内容である。

⁵ 桜井（2012）p.76.

るには自分の資産や能力を活用する努力をしたり、親族などの援助、生活保護以外の支援を検討したりした上で、それでも最低限度の生活を営むことのできない場合に、足りない部分を保護することが生活保護制度である。

補足性の原理に基づく要件は、(1) 資産の活用、(2) 能力の活用、(3) あらゆるものの活用、(4) 扶養の優先、(5) 他の法律による扶助の優先から判断される。

(1) 資産の活用

資産は最低生活の維持のため活用しなければならない。資産とは、預貯金、土地、家屋、生活用品など不動産、動産などを含み、その範囲は広い。

(2) 能力の活用

能力とは労働能力である。労働能力があり、さらに適当な就労先があるのにも関わらず働かない者は、保護要件に欠けるため保護を受けることはできない。しかし、労働能力があり、就労先を探し求職活動を行っている場合は保護を受けることができる。

(3) あらゆるものの活用

現在は資産とはなっていないが、一定の手続きを行えば資産になる年金や手当など他の制度を受けることができる場合は活用する。

(4) 扶養の優先

生活保護法では、民法に規定する扶養義務者の扶養義務履行が保護に優先する。

(5) 他の法律による扶助の優先

生活保護は、国民生活の最後の砦である。したがって、老人福祉や障害者福祉等の福祉5法や年金、医療等の社会保険各法など、他の法律による扶助を優先する。

これは、前の3つの原理とは違い、保護を受ける国民が守るべき原理である。

1.4 生活保護法基本原則

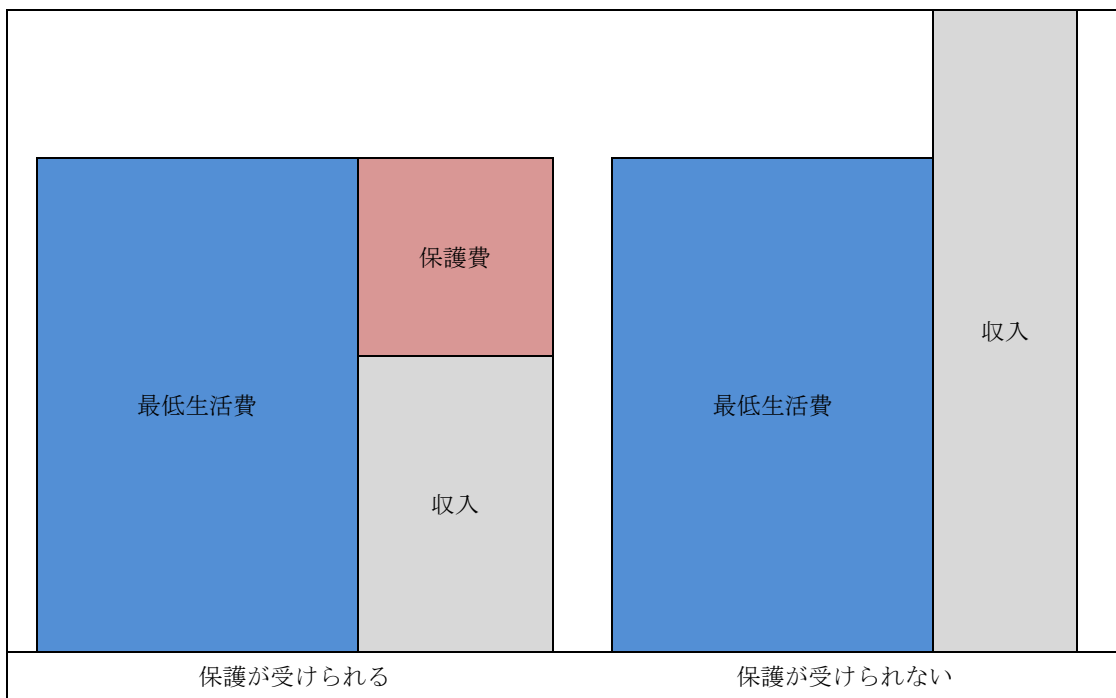
生活保護法では、制度の具体的な実施のために運用上の4つの原則が定められている。これらの原則は4つの基本原理と同様に、生活保護制度の考え方を示すものである。

1つ目に「申請保護の原則」である。生活保護法では、保護を必要とする要保護者に対し保護請求権を保障している。この権利の実現を図ることを原則としている。生活保護請求権は要保護者の権利であり、要保護者であれば申請することができる。要保護者であっても保護請求権を行使できない場合は、その扶養義務者、または、扶養義務者以外の同居の親族が申請できる。要保護者が緊迫した状況にある時は、保護の申請がなくても保護を行うこともある。

2つ目に「基準及び程度の原則」である。生活保護の基準は厚生労働大臣が定めるが、実際には毎年4月1日に告示される「生活保護基準」が保護の実施上の基準になっている。生活保護基準は2つの尺度として機能する。ひとつは保護の要否を決める要否判定である。

もうひとつは保護費の程度を決めることである。

図表1: 最低生活費と収入の比較による保護の要否



1.5 最低生活費の決定

政府は、生活扶助費について、物価の動向を勘案し、3年程度かけて段階的に適正化を実施している。また、2014年度の国民消費動向（民間最終消費支出）の伸び（+2.9%）については、消費税率の引き上げによる影響も盛り込んだ内容となっている。

図表2: 生活保護扶助基準

生活扶助基準（第1類）						
年齢	基準額①					
	1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2
0-2	21,510	20,540	19,570	18,600	17,640	16,670
3-5	27,110	25,890	24,680	23,450	22,240	21,010
6-11	35,060	33,480	31,900	30,320	28,750	27,170
12-19	43,300	41,360	39,400	37,460	35,510	33,560
20-40	41,440	39,580	37,710	35,840	33,980	32,120
41-59	39,290	37,520	35,750	33,990	32,220	30,450
60-69	37,150	35,480	33,800	32,140	30,460	28,790
70以上	33,280	32,020	30,280	29,120	27,290	26,250

通減率 ⁶ ①						
人員	1 級地-1	1 級地-2	2 級地-1	2 級地-2	3 級地-1	3 級地-2
1 人	1	1	1	1	1	1
2 人	1	1	1	1	1	1
3 人	1	1	1	1	1	1
4 人	0.95	0.95	0.95	0.95	0.95	0.95
5 人	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9

生活扶助基準（第1類）						
年齢	基準額②					
	1 級地-1	1 級地-2	2 級地-1	2 級地-2	3 級地-1	3 級地-2
0-2	26,660	25,520	24,100	23,540	22,490	21,550
3-5	29,970	28,690	27,090	26,470	25,290	24,220
6-11	34,390	32,390	31,090	30,360	29,010	27,790
12-19	39,170	37,500	35,410	34,580	33,040	31,650
20-40	38,430	36,790	34,740	33,930	32,420	31,060
41-59	39,360	37,670	35,570	34,740	33,210	31,810
60-69	38,990	37,320	35,230	34,240	32,890	31,510
70 以上	33,830	32,380	30,580	29,870	28,540	27,340

通減率②						
人員	1 級地-1	1 級地-2	2 級地-1	2 級地-2	3 級地-1	3 級地-2
1 人	1	1	1	1	1	1
2 人	0.885	0.885	0.885	0.885	0.885	0.885
3 人	0.85	0.85	0.85	0.85	0.85	0.85
4 人	0.7675	0.7675	0.7675	0.7675	0.7675	0.7675
5 人	0.714	0.714	0.714	0.714	0.714	0.714

⁶ 通減率とは、多人数世帯に支給する第1類額が過大とならない為に、各世帯の第1類合計額に対して乗ずる調整率のことをいう。

生活扶助基準 (第2類)						
人員	基準額①					
	1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2
1人	44,690	42,680	40,670	38,660	36,640	34,640
2人	49,460	47,240	45,010	42,790	40,560	38,330
3人	54,840	52,370	49,900	47,440	44,970	42,500
4人	56,760	54,210	51,660	49,090	46,540	43,990
5人	57,210	54,660	52,070	49,510	46,910	44,360

生活扶助基準 (第2類)						
人員	基準額②					
	1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2
1人	40,800	39,050	36,880	36,030	34,420	32,970
2人	50,180	48,030	45,360	44,310	42,340	40,550
3人	59,170	56,630	53,480	52,230	49,920	47,810
4人	61,620	58,970	55,690	54,390	51,970	49,780
5人	65,690	62,880	59,370	57,990	55,420	53,090

(出所) 厚生労働省 (2014) 「生活保護制度における生活扶助基準額の算出方法」より作成。

図表3: 生活保護扶助基準の加算額

加算額				
		1級地	2級地	3級地
障害者	障害程度等級表1・2級	26,750	24,880	23,010
	障害程度等級表3級	17,820	16,590	15,340
母子世帯等	児童一人の場合	23,170	21,560	19,940
	児童二人の場合	25,000	23,270	21,540
	3人以上の児童一人につき加える額	940	870	800
中学校修了前の子供を養育する場合		15000 (子供一人・3歳未満)		
住宅扶助基準				
実際に支払っている家賃・地代		1級地	2級地	3級地
		69,800	69,800	53,200
教育扶助基準、高等学校等就学費				
		小学生	中学生	高校生
基準額		2,210	4,290	5,450
学習支援費		2,630	4,450	5,150

(出所) 厚生労働省 (2014) 「生活保護制度における生活扶助基準額の算出方法」より作成。

2014年4月以降の生活扶助費は、下記の計算式「1」～「4」により算定される金額となる。

「1」生活扶助費＝ $A \times 1/3 + B \times 2/3$

①A＝「第1類基準額①の世帯合計額×通減率①＋第2類基準額①」

②B＝「第1類基準額②の世帯合計額×通減率②＋第2類基準額②」

(注) 「生活扶助基準（第1類＋第2類）②」が「生活扶助基準（第1類＋第2類）①×0.9」より少ない場合は、「生活扶助基準（第1類＋第2類）①×0.9」に読み替える。

この「1」の他に、必要に応じ住宅扶助、教育扶助、介護扶助、医療扶助等が支給される。そして出されるのが、最低生活費である。

1.6 生活保護の種類

生活保護には、8種類があり、それらは、生活保護の受給者の必要に応じて扶助が適用される。

図表 4: 生活保護の種類と内容

生活を営む上で生じる費用	扶助の種類	支給内容
日常生活に必要な費用 (食費・被服費・光熱費等)	生活扶助	基準額は、 (1) 食費等の個人的費用 (2) 光熱水費等の世帯共通費用を合算して算出。特定の世帯には加算がある。(母子加算等)
アパート等の家賃	住宅扶助	定められた範囲内で実費を支給
教育を受けるために必要な学用品費	教育扶助	定められた基準額を支給
医療サービスの費用	医療扶助	費用は直接医療機関へ支払 (本人負担なし)
介護サービスの費用	介護扶助	費用は直接介護事業者へ支払 (本人負担なし)
出産費用	出産扶助	定められた範囲内で実費を支給
就労のための技能の修得等にかかる費用	生業扶助	定められた範囲内で実費を支給
葬祭費用	葬祭扶助	定められた範囲内で実費を支給

(出所) 厚生労働省「生活保護制度」より作成。

1.7 生活保護の財源

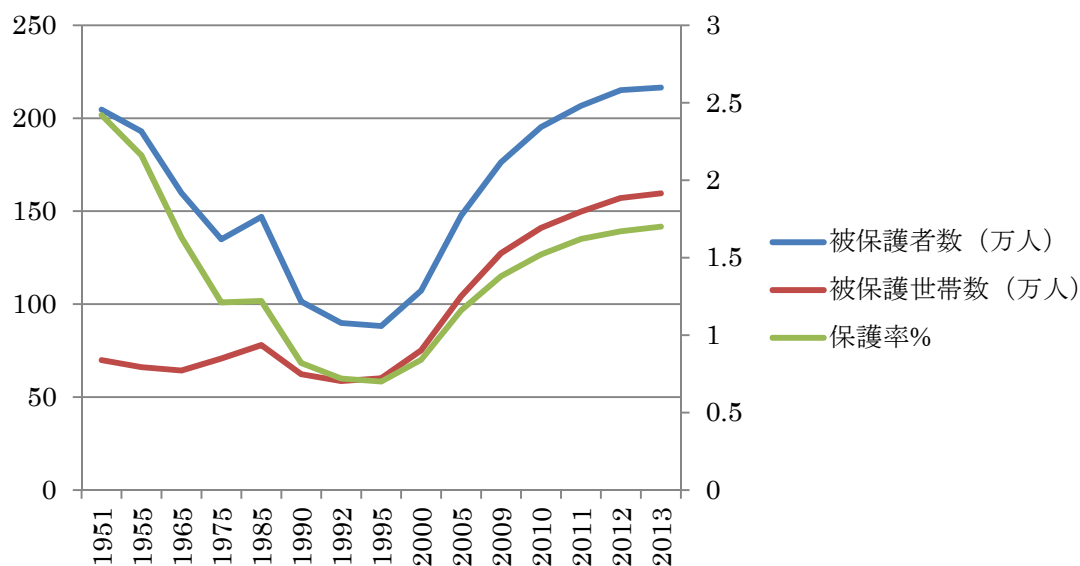
生活保護を含む社会保障関係費は、一般会計予算として計上される。

生活保護の予算は他の予算とは違い、国民の生存権を保障する国の義務的支出である。なので、財政法上の規定から「法律上、国の義務に属する経費」とされている。たとえ不足が生じた場合でも補正予算に計上し、その不足額を補充することができる。保護費は国が4分の3を負担し、残りの4分の1を地方自治体で負担している。

第2節 生活保護制度の現状について

2.1 増加する生活保護の受給者

図表5: 被保護者数、被保護世帯数、保護率の年次推移



(出所) 厚生労働省「生活保護制度の概要等について」により作成。

2014年2月5日、厚生労働省は2013年11月に全国で生活保護を受けた人が前月比519人増の216万4857人となり、2カ月連続で過去最多を更新したと発表した。受給世帯も同867世帯増の159万5596世帯で過去最多を更新した⁷。

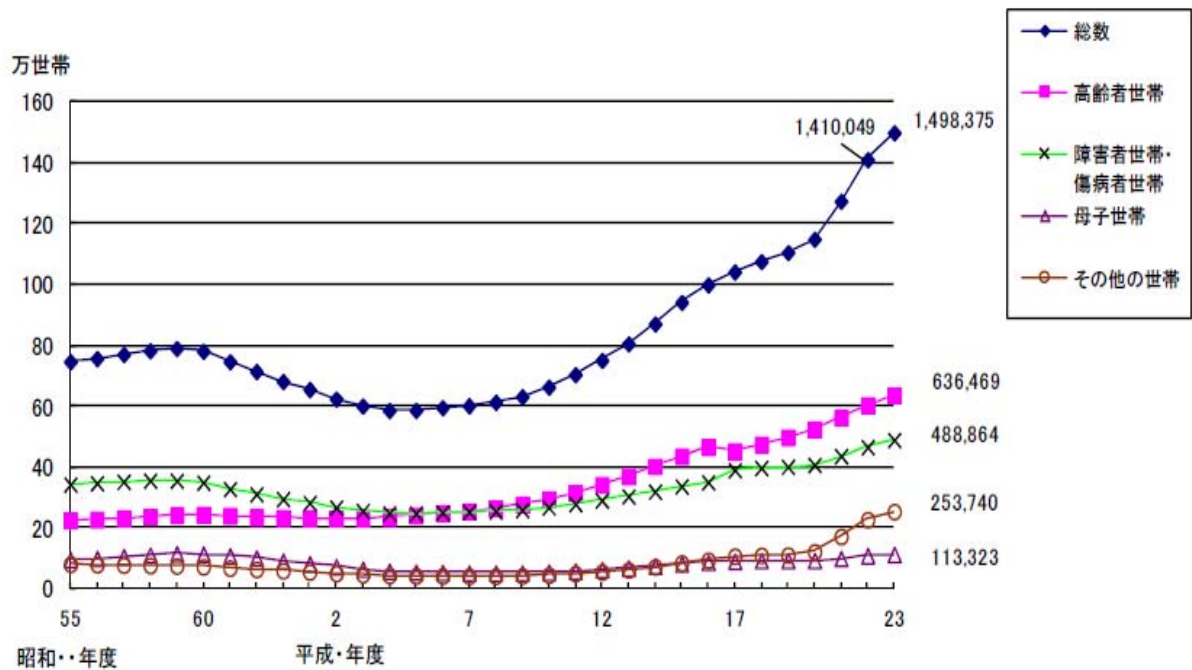
厚生労働省は2014年7月9日、4月に生活保護を受給した人が前月比1万1292人減の215万9847人になったと発表した。受給世帯数も1922世帯減の160万241世帯。厚労省の担当者は「新年度が始

⁷ 時事ドットコム「2013年11月の生活保護、500人増」2014年2月5日。

まる4月は（就職する人が多く）例年減少する傾向にあるが、景気の回復で減少の規模が大きくなっている」と指摘している⁸。

2.2 生活保護受給者増加の原因

図表 6: 世帯類型別被保護世帯数（1ヶ月平均）



(出所) 厚生労働省 2011年年度社会福祉行政業務報告。

①高齢者の増加

1995年から、生活保護受給者が右肩上がりに増えている。要因の一つは高齢者人口の増加である。「年金が十分にもらえない高齢者はどうしても生活保護に頼らざるを得ない」と厚労省保護課は説明している。そういった働く場も力もない高齢者が生活保護を脱することは難しい状況になっている。

②その他の世帯

一方で、2008年リーマンショック以降に目立つのは「その他の世帯⁹」の急増である。

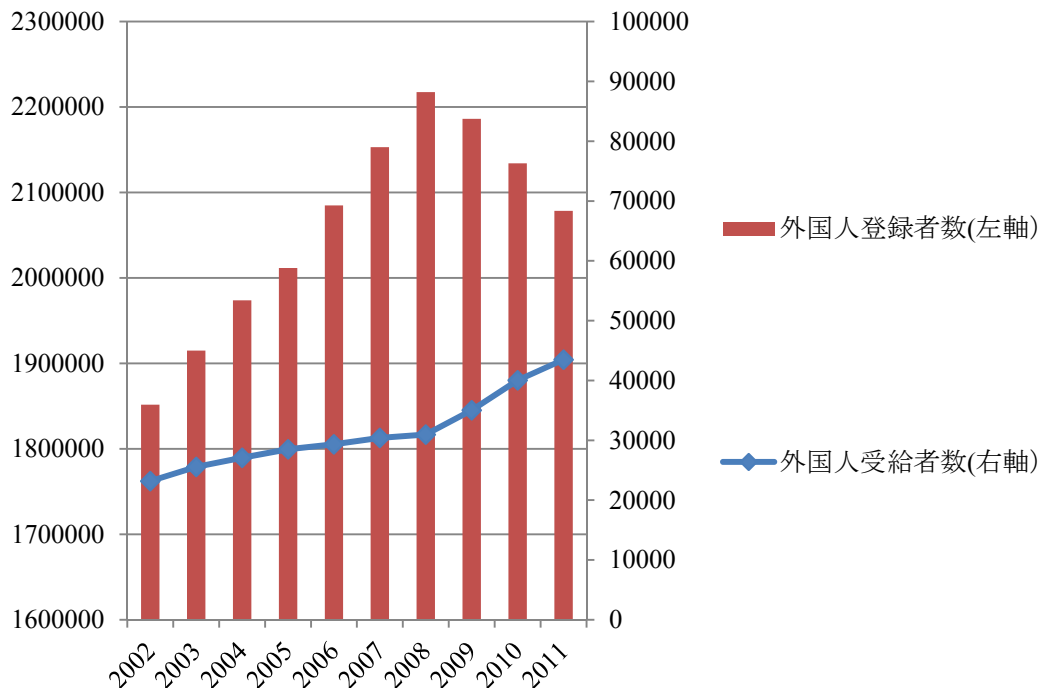
雇用環境の急激な悪化による失業者の増加、所得の大幅な減少など、社会的支援を必要とする人々の増加が要因として挙げられる。

⁸ 時事ドットコム「2014年4月の生活保護、2ヶ月ぶり減」2014年7月9日。

⁹ その他の世帯とは、高齢者世帯、母子世帯、障害者世帯および傷病者世帯以外の主に稼働世帯を指す。

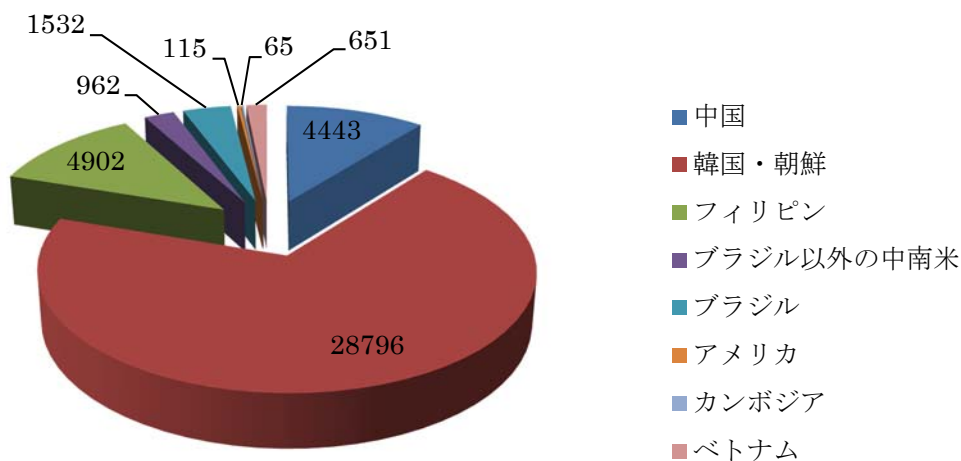
③外国人世帯の受給申請の増加

図表7: 外国人生活保護受給者の推移



(出所) 厚生労働省「厚生統計要覧 (2011年度) 第3編 社会福祉 第1章 生活保護」。

図表8: 2011年国籍別の生活保護受給世帯数



(出所) 厚生労働省「構成統計要覧 (2011年度) 第3編 社会福祉 第1章 生活保護」。

日本に永住、在留する外国人は徐々に減少しているが、生活保護を受ける人は増えている。2012年の厚生労働省の調査によって、外国人受給者は4万3479世帯であることがわかった。

国籍別では韓国・朝鮮人が最も多く、その原因は国民年金に加入していなかった在日韓国・朝鮮人の「無年金世代」が高齢化していることである。

そして、韓国・朝鮮人のみではなく、伸び率が急速なのは、1980年代以降に来日したフィリピン、中国、ブラジル人らの「ニューカマー¹⁰」と呼ばれる人たちである。

単純労働に従事する外国人ほど景気の波に左右されやすく、言語の壁から次の就職先もなかなか決まらなく、雇用保険の給付期間を挟んで、失業が生活保護に直結しているのが現状である。

母国に帰っても生活保護の水準まで稼げない人が多い、いわゆる「ただ乗り感覚¹¹」の受給者の存在することが指摘され、このように、外国人の場合も保護の長期化が懸念されている。

第3節 生活保護制度の問題

3.1 日本の低い生活保護捕捉率

2012年吉本芸人の生活保護不正受給発覚から、様々な不正の実態が明らかになった生活保護はマスコミの報道によって批判されている。しかし、さまざまな不正受給者は存在しているが、実は国際的に見ても日本の生活保護「捕捉率¹²」は非常に低い。

図表9: 国生活保護制度の利用率と捕捉率の比較 (2010年)

	日本	ドイツ	フランス	イギリス	スウェーデン
人口	1億2700万	8177万	6503万	6200万	941万
生活保護利用者数	199万8957	793万5000人	372万	574万4640	42万2320
利用率 ¹³	1.60%	9.70%	5.70%	9.27%	4.50%
捕捉率	15.3%~18%	64.60%	91.60%	47%~90% ¹⁴	82%

(出所) 生活保護問題対策全国会議編「生活保護『改革』ここが焦点だ！」あけび書房より作成。

上の表を見ると、日本の生活保護の捕捉率は15.3~18%である。生活保護基準以下の低所得者で生活保護を受給していない人が82~84.7%もいるという事になる。捕捉率で見ると、フランスやイギリスは90%を超え、ほぼ生活保護を受けることが出来ている。

原因として、誰でも生活保護を申請できるが、実際のところ、申請しなかったり、申請しても

¹⁰ ニューカマーとは、1980年代以降に日本へ渡り、定住した外国人を指す。

¹¹ ただ乗り感覚とは、活動に必要なコストを負担せずに、便益を享受する者。

¹² 捕捉率とは、生活保護基準以下の世帯で、実際に生活保護を受給している世帯数の割合のことである。

¹³ 利用率とは日本の総人口に占める受給者の割合である。

¹⁴ 捕捉率は調査方法によって、値がかなり変動することがある。

役所の窓口における「水際作戦¹⁵」で拒否されるケースも多い。

3.2 生活保護の廃止率

生活保護から一年間でどれぐらいの世帯が抜け出しているのかをみていくと、2011年度の生活保護の廃止世帯数は、1万4390世帯であった。これを2011年の生活保護受給世帯数と比較すると0.90%である。生活保護を受給している世帯の1%にも満たないのである。生活保護から抜け出すことが難しい状況にあることが分かる。

世帯別に見ていくと、どの世帯も1%前後である。世帯数で見ると、高齢者世帯が多いが割合で見ると0.72%であり、その他の世帯が1.6%で一番高いことが分かる。

図表10: 2011年度世帯別保護廃止率

	総数（世帯）	世帯別割合（%）
高齢者世帯	4793	0.75
母子世帯	739	0.65
傷病者世帯・障害者世帯	4182	0.85
その他世帯	4127	1.60

（出所）国立社会保障・人口問題研究所（2014）「生活保護に関する公的統計データ一覧」より作成。

次に、その他の世帯が「収入の増加」を理由にどのぐらいの人が生活保護の廃止しているのかをみていく。それをもとに、就労支援がどのくらい行われて、どのぐらいの人が生活保護から抜けているのかを考察していく。

その他の世帯の生活保護の保護廃止の理由で最も多く3分の1を占めているのが「働きによる収入の増加・取得」であるが、その他の世帯の総数と比較してみると、「働きによる収入の増加・取得」による保護廃止の世帯は0.36%にしかならないのである。全体的に生活保護が廃止になっている世帯は少ないのであるが、稼働能力があるはずのその他の世帯が「収入の増加」でほとんど抜け出すことができていないのは、適切な就労支援ができていないからであろう。

¹⁵ 水際作戦とは一部の地方自治体で、生活保護者の担当者が申請書を渡さなかったり、受付を拒否したりして受給者の増加を絞り込もうとするやり方である。

図表11: 2011年度世帯別保護廃止数

その他の世帯	総数	4,127
	世帯主の傷病治癒	36
	世帯員の傷病治癒	1
	死亡	215
	失そう	741
	働きによる収入の増加・取得	1,492
	働き手の転入	20
	社会保障給付金の増加	210
	仕送りの増加	26
	親類・縁者等の引取り	97
	施設入所	30
	医療費の他法負担	18
	その他	1,241

(出所) 国立社会保障・人口問題研究所 (2014) 「生活保護に関する公的統計データ一覧」より作成。

3.3 不正受給と過剰医療の問題

生活保護費に関する批判では、不正受給や過剰診療が問題視されている。具体的には、受給する資格がない人が受給していること(例えば、財産や所得を隠して受給しているケースなど)や、所得収入の一部を隠して所得認定をしないケース、必要でない医療サービスを受けている過剰医療のケースなどである¹⁶。

3.4 生活保護ビジネスの問題

生活保護ビジネスとは、公園等で集めたホームレスを「無料低額宿泊所¹⁷」に住ませ、食事などの最低限の便益を与える代償に、入所者に支給された生活保護の大半を搾取するビジネスである。その裏には、ホームレスに保護を受けさせ、受けた生活保護費を騙し取るグループの存在が指摘されている、そのグループは貧困ビジネス業者や不動産業者や暴力団などがある。

¹⁶ 阿部彩 (2012) p.22.

¹⁷ 無料低額宿泊所：社会福祉法第二条第三項に定める第二種社会福祉事業で、第八号にある「生計困難者のために、無料又は低額な料金で簡易住宅を貸し付け、又は宿泊所その他施設を利用させる事業」とされている施設。民間で運営する施設では、生活保護費の上限いっぱいまで利用料を徴収するところが多くある。

第4節 生活保護制度改革の方向

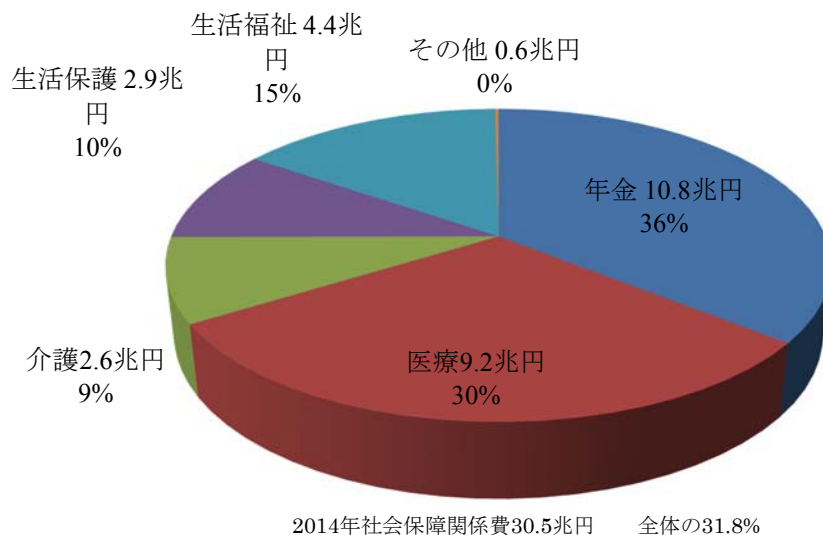
4.1 捕捉率の引き上げと財政問題

日本の生活保護の捕捉率は、ヨーロッパなどの生活保護に類似する制度と比べ低くなっており、特にその他の世帯の捕捉率が低くなっている。なぜなら、その他の世帯は稼働能力のある失業者が多く、稼働能力があることで、生活保護を受けられなかったりする。全体的に低いのは、資産要件を満たさなかったり、水際作戦などが行われていたりするからである。

そして、もし生活保護の捕捉率を今の制度のままヨーロッパのように上げた場合、生活保護費は今の2.5倍になり、国や地方の負担も大きく上がってしまう。生活保護費は、厚生労働省の試算によると、2025年度に5兆2千億円に達する見込みである¹⁸。

2013年、アメリカの生活保護者は3500万人で、生活保護費は50兆円に及んだことから、日本ももっと補足率を上げ、先進国並みにならなくてはならないという声がある、しかし、補足率を上げる前に、生活保護の財源をみてみよう。2014年度の一般会計歳出は95.9兆円で、社会保障関係費は30.5兆円と全体の31.8%を占める。社会保障関係費の内訳をみると、年金が35.2%、医療が30%、介護が8.6%とこれら3者で73.8%を占める一方、生活保護費は2.9兆円（9.5%）となっており、2013年度より1340億円増加している。生活保護費は国が4分の3、地方自治体が4分の1を負担するが、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。

図表12: 2014年度社会保障関係費の内訳



(出所) 財務省「2014年度社会保障関係予算のポイント」より作成。

¹⁸ 中国新聞（2012年5月13日）。

国立社会保障・人口問題研究所は2014年11月11日、年金や医療、介護などにかかった社会保障給付費が、2012年度は前年度比1%増の108兆5568億円だったと発表した。1950年度の統計開始以来で過去最高を更新した¹⁹。社会保障給付費は毎年増加している一方、生活保護は約3兆円である、すなわち、生活保護費は社会保障給付費の約3%に過ぎなく、生活保護制度にかかる費用はさほど大きいとはいえない。

改革方向としては、アベノミクス「三本の矢」による経済再生を目指すとともに、財政の効率化を図ることである。生活困窮者に対する自立支援の強化や生活保護の適正化に取り組むなど、そして「マイナンバー制度」の導入に向けて、行政の徹底的な効率化をはかるべきである。財政の効率を上げることで、補足率も自然に上げることができるだろう。

4.2 パート賃金と生活保護基準のバランス

生活保護の支給額は、地域や世帯の状況によって異なる。しかし、生活保護の基準の高さは問題とされている。日本全国で、それぞれの地域において、生活保護基準が最低賃金でフルタイムで働いた場合の所得や、年金を上回ることにより起因する批判がある²⁰。

基準の高い生活保護は労働者の労働インセンティブを削ぐ可能性も指摘され、労働者のインセンティブを保つために、それぞれの地域の最低賃金と生活保護基準のバランスを見直す必要がある。特に、パート賃金が生活保護額に比べて高いほど、就労インセンティブが働く効果がある。すなわち、生活保護費が労働者の労働インセンティブに影響するのだとすれば、それは、最低生活費と生活保護費との相対的な位置によるものではなく、パート賃金と生活保護費との相対的な位置によるものである²¹。

4.3 医療扶助の見直し

生活保護費が増える原因は生活保護費の半分を占める「医療扶助」にある。これから、高齢社会が進み、生活保護世帯の高齢者が増え、医療費への支給は増大すると考えられる。一方で、自己負担無しで診療を受けられる点から、過剰受診を招きやすい。それに対して、指定医療機関²²に対する指導や処罰の強化や後発医薬品²³の利用促進が対策として考えられる。

¹⁹ 日本経済新聞。

²⁰ 阿部彩（2012）p. 31.

²¹ 阿部彩（2012）p. 32.

²² 生活保護受給者に対して医療の給付を行おうとする医療機関は、生活保護法による指定を受ける必要がある。

²³ 後発医薬品：医薬品の有効成分そのものに対する特許である物質特許が切れた医薬品を他の製薬会社が製造あるいは供給する医薬品である。

4.4 不正受給の防止策と期待できるマイナンバー制度

不正受給の問題はマスコミに大きく取り上げられているが、生活保護の受給率からみると、不正受給は多いとは限らない、不正受給があっても、これから生活保護の受給率を上げるべきである。

不正受給の問題に対して、期待できるのは2016年1月から実施される共通番号制度（マイナンバー制度）である。その制度は、住民票を有する全ての者に1人1つの番号を付して、社会保障、税、災害対策の分野で効率的に情報を管理し、複数の機関に存在する個人の情報が同一人の情報であることを確認するために活用されるものである。そして、行政を効率化し、国民の利便性を高め、公平かつ公正な社会を実現する社会基盤であり、期待される効果としては、（1）公平・公正な社会の実現、（2）国民の利便性の向上、（3）行政の効率化の向上、大きく3つあげられる²⁴。

（1）公平・公正な社会の実現は、所得や他の行政サービスの受給状況を把握しやすくなるため、負担を不当に免れることや給付を不正に受けることを防止するとともに、本当に困っている方にきめ細かな支援を行えるようになる。

（2）国民の利便性の向上は、添付書類の削減など、行政手続が簡素化され、国民の負担が軽減される。また、行政機関が持っている自分の情報を確認したり、行政機関から様々なサービスのお知らせを受け取ったりできるようになる。

（3）行政の効率化の向上は、行政機関や地方公共団体などで、様々な情報の照合、転記、入力などに要している時間や労力が大幅に削減される。複数の業務の間での連携が進み、作業の重複などの無駄が削減されるようになる²⁵。

一方、（1）マイナンバー制度導入にかかる高いコスト、（2）個人情報流出に対する懸念という2つの問題点は大きく指摘された。（1）マイナンバー制度導入にかかる高いコストについて、日本政府は、2年後の2016年1月に運用を始める社会保障と税の番号制度、いわゆるマイナンバー制度の導入に向け、2014年度（平成26年度）予算案に約1000億円を計上した。2013年度当初予算での計上額は54億円だったので、20倍弱の大幅な増額予算となる²⁶。予算のほとんどは、システム的设计・開発および改修に充てる。すでに設計・開発業務の競争入札が本格化しつつある国直轄のシステムに加えて、2015年度予算では、地方自治体でのシステム整備への支援経費も新規に盛り込まれた。自治体向けの支援経費は496億円と、予算全体のほぼ半分を占める²⁷。厳しい財政状況の中で、日本政府は、マイナンバー制度への対応に高い優先度を与えたことがみえる。

²⁴ 内閣官房「社会保障・税番号制度」。

²⁵ 内閣官房「社会保障・税番号制度」。

²⁶ 井出一仁「14年度のマイナンバー政府予算は1000億円、「契約辞退で再入札」はまた起こる？」2014年1月17日

²⁷ 井出一仁「14年度のマイナンバー政府予算は1000億円、「契約辞退で再入札」はまた起こる？」2014年1月17日

(2) 個人情報の流出に対する懸念について、割り当てられた番号は不変のため、いったん情報が漏洩すると、いわゆる「なりすまし」による被害が多発し、個人が大きな損害を被る危険性がある。こうした危険に対して、制度導入段階ではマイナンバーの民間利用は禁止され、利用は社会保障や税、災害時の本人確認に限定されるが、それだけでは使い勝手が悪いため、莫大な投資に見合うメリットが得られるかどうか疑問視する声が少ない²⁸。

マイナンバー制度に関するメリットとデメリットがあることから、インターネットの活用が不可欠なネット社会では細心の注意と万全のセキュリティを求めるとともに、すでにマイナンバー制度を導入しているアメリカや韓国の事例を参考しながら、実施していく必要があるだろう。

4.5 その他の世帯の捕捉率の引き上げ

生活保護制度は高齢者や障害者・傷病者が多いため、受給開始から死亡するまでと受給期間も長期化している。その他の世帯は、高齢者や障害者・傷病者に比べれば受給期間も短く自立しやすいところがあるが、生活保護制度を受けにくいところもある。2008年リーマンショックの影響で、その他の世帯は徐々に増加してきているにもかかわらず、生活保護制度を受けにくい状況が変わっていない。前述したように、生活保護の廃止率が低く、適切な就労支援ができていない。

日本の生活保護制度は、捕捉率が低い中、高齢者や障害者など、身体的なハンディキャップを持った人々を優先して保護している。そのため、若いうちに不況の影響や、怪我などの理由から失業した、その他の世帯の捕捉率が低く、多くが自力で職を探して自立していかなければならない。特に、2008年からのリーマンショック以降、日本国内では、多くの失業者が出た。その影響で、給料が下がり、生活保護を受けざるを得ない状況になった。これから、その他の世帯の捕捉率を上げ、最後のセーフティネットとしての生活保護の対象の拡大する必要がある。確かに、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してきたものだが、今後は社会の変化に応じて、救うべき人をすべて救える制度にならなければならない。特に、日本社会では、少子高齢化が進み、労働力を保つことが必要になる。経済的に困窮した稼働能力のある人を受け止める「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」の強化が一層重要になっているのである。

4.6 求職者の意欲を喚起する仕組み作り

日本社会では、非正規雇用者の増加と失業の長期化が進み、失業の時に、適切な所得保障や再就職訓練を得られない人々が増えている。日本政府は、雇用セーフティネットの改革に力を入れ、2011年10月から、雇用保険を受給できない人に職業訓練とその時期中の所得保障を行う「求職者支援制度」をスタートした。

一方、ヨーロッパでは、イギリスとオランダが、受動的な所得保障から就労を促進するセーフ

²⁸ ヤフーニュース「危険？便利？「マイナンバー制度」の是非」2013年5月24日

ティネットへ変革する中で行ったさまざまな模索が日本のセーフティネットの変革に示唆を与えた。

イギリスの求職者活性化策では、職業訓練など求職者の長期的な雇用可能性を高める施策よりも、就職活動を行う義務の強化に努めており、求職者を迅速な就労につながる支援が重視される傾向にあった²⁹。

オランダでは、2000年以降、良好な労働市場を背景に、社会保障給付の削減や、受給者の就職活動義務の強化、求職者を迅速に就職させる施策が優先されてきた³⁰。

イギリスとオランダの例をみると、日本の「求職者支援制度」は職業訓練機会の拡充が重視されるが、生活保護受給者のモラルハザードに応じる対策が少ない。職業訓練への充実が重要であることはいうまでもないが、イギリスとオランダの経験を借りて、生活保護受給者の義務とペナルティの明確化や就職活動状況のモニタリングも行う必要がある。つまり、求職者の就労意欲を喚起し続ける仕組みを整えることが重要である。

4.7 消費税増税によらない最低保障年金制度

2009年民主党はマニフェストとして、消費税増税を前提にして、最低保障年金の創設を主張した。誰もが最低限の老後生活を送ることができるために、5%の消費税率は、2014年4月に8%、2015年10月には10%へと、2段階で引き上げられることにし、消費税増税による財源を「最低保障年金」の創設に使えるという考えである。

増えている高齢の生活保護受給者は、年金制度との関係から生じてきた人が少なくない。無年金または低額年金は、国民年金の保険料未納や保険料免除によって生じている。さらに、国民年金加入者の6割は非正規雇用労働者か無職の人で構成されているので、今後とも経済が成長軌道に乗らない場合は、国民年金の未納問題はさらに深刻化していくと考えられる。公的な年金制度や雇用保障制度は完全に機能していない点があるため、そういう人たちは生活の窮地に追い込まれた時に、最後のセーフティネットである生活保護になだれ込むしかないのである。

そこで、年金がもらえない「無年金者」や年金の支給額の少ない「低年金者」の対策として、最低保障年金制度が考えられる。老後の生活を支えるため、消費税増税を財源にし、すべての人に最低でも月額7万円を保障する方針であった。しかし、当時、民主党の試算では、月額7万円の最低保障年金を導入した場合は、消費税率10%への引き上げに加えて、さらに7%増税分の財源が別途必要となるとされた。厳しい財政状況や生活保護費の引き下げなどが背景にあることからみると、最低保障年金制度はまだ理想的な制度であろう。これから、消費税増税によらない最低保障年金制度作りはひとつに課題になる。

²⁹ 『ミズホレポート』(2010) p. 3.

³⁰ 『ミズホレポート』(2010) p. 3.

おわりに

今後の日本社会では、格差を是正するには雇用政策と福祉政策の役割が一番高い。若者は、最初の仕事で非正規労働者になる人が多いが、それを改善する必要があり、正規労働と非正規労働の格差を縮め、さらには社会競争に負けた若者が再チャレンジできる社会システムを構築することも重要である。

生活保護制度では、そもそも捕捉率が低く、多くの生活保護を受けるべき人が保護を受けられないでいる。その中でも就労能力のある世帯の捕捉率が低くなっている。最後のセーフティネットである生活保護が、ハンディキャップを持った人々を保護できていることは本来の目的であるが、しかし、その捕捉に偏りがあることを否めなく、それを是正し、その他の世帯の捕捉率もあげ、そして、就労支援をきちんと行うことで、稼働能力のある人を元の社会に復帰させる。それにより、生活保護制度の本来の目的に立ち返ったものになれば、より有意義な制度になり、日本の福祉社会もより充実したものになると期待されている。

参考文献

- ・阿部彩（2012）『生活保護への四つの批判』ミネルヴァ書房.
- ・桜井啓太（2012）『「自立支援」による生活保護の変容とその課題』ミネルヴァ書房.
- ・周燕飛・鈴木亘（2012）「近年の生活保護率変動の要因分解—長期時系列データに基づく考察—」『季刊社会保障研究』国立社会保障・人口問題研究所.
- ・橋木俊昭（2012）『格差をどう考えるか』ミネルヴァ書房.
- ・竹下義樹・大友信勝・布川日佐史・吉永純（2004）『生活保護「改革」の焦点は何か—誰もが安心して暮らせる日本のために』あけび書房.
- ・中国新聞（2012.5.13）『生活保護費 2025年度5・2兆円 厚労省試算、本年度比40%増』
- ・濱口桂一郎（2008）「格差社会における雇用政策と生活保障」『世界の労働』.
- ・布川日佐史（2009）『生活保護の論点』山吹書店.
- ・ミズホ総合研究所（2010）「英国とオランダの雇用セーフティネット改革 ～日本の「求職者支援制度」創設に向けた示唆～」『ミズホレポート』.
- ・Wikipedia「格差社会」
<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E6%A0%BC%E5%B7%AE%E7%A4%BE%E4%BC%9A>
- ・井出一仁（2014）「14年度のマイナンバー政府予算は1000億円、「契約辞退で再入札」はまた起こる？」『ITPROby日経コンピュータ』2014年1月17日.
<http://itpro.nikkeibp.co.jp/article/Watcher/20140115/529883/>
- ・国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集（2014年版）」
<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular/Popular2012.asp?chap=0>
- ・国立社会保障・人口問題研究所（2014）「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>
- ・ 厚生労働省「平成21年度福祉行政報告例結果の概況」
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/gyousei/09/kekka1.html>
- ・ 厚生労働省「厚生統計要覧(平成23年度)第3編 社会福祉 第1章 生活保護」
http://www.mhlw.go.jp/toukei/youran/indexyk_3_1.html
- ・ 厚生労働省「生活保護制度」
http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatuho/
- ・ 厚生労働省「生活扶助基準の見直しに伴い他制度に生じる影響について」
http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/topics/dl/tp130219-01.pdf
- ・ 厚生労働省「生活保護制度における生活扶助基準額の算出方法(平成26年度)」
<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/kijun.pdf#search=%E7%94%9F%E6%B4%BB%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E5%88%B6%E5%BA%A6%E3%81%AB%E3%81%8A%E3%81%91%E3%82%8B%E7%94%9F%E6%B4%BB%E6%89%B6%E5%8A%A9%E5%9F%BA%E6%BA%96%E9%A1%8D%E3%81%AE%E7%AE%97%E5%87%BA%E6%96%B9%E6%B3%95>
- ・ 産経ニュース「増え続ける生活保護受給者 要因は高齢者とワーキングプアの増加」
<http://sankei.jp.msn.com/life/news/120613/trd12061322380022-n1.htm>
- ・ 産経ニュース「受給外国人急増 4万3000世帯」
<http://sankei.jp.msn.com/life/news/130520/trd13052009430010-n1.htm>
- ・ 財務省「平成26年度社会保障関係予算のポイント」
https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2014/seifuan26/05-09.pdf#search=%E5%B9%B3%E6%88%90+2%EF%BC%96+%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E7%A4%BE%E4%BC%9A%E4%BF%9D%E9%9A%9C%E9%96%A2%E4%BF%82%E4%BA%88%E7%AE%97%E3%81%AE%E3%83%9D%E3%82%A4%E3%83%B3%E3%83%88
- ・ しんきん経済研究所「生活保護世帯が増加する浜松市」
<http://shinkinkeizai.jp/research/research201001.html>
- ・ 時事ドットコム【図解・社会】生活保護受給者数の推移
http://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve_soc_general-seikatsuhogo
- ・ 久礼義一、平峯潤(2010)「生活保護制度の現状と課題」『関西外国語大学人権教育思想研究』
http://opac.kansai-gaidai.ac.jp/cgi-bin/retrieve/sr_bookview.cgi/U_CHARSET.UTF-8/DB00000380/Body/j13_04.pdf
- ・ 日本経済新聞「社会保障給付費、最高の108.5兆円 12年度高齢者に偏り」
http://www.nikkei.com/money/features/70.aspx?g=DGXLASFS11H1V_11112014EE8000
- ・ 内閣官房「社会保障・税番号制度」
<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/>
- ・ ヤフーニュース「危険?便利?「マイナンバー制度」の是非」2013年5月24日
<http://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20130524-00010000-wordleaf-pol&p=2>