

はじめに

日本の生活保護制度は憲法第 25 条の理念に基づき、何らかの原因で貧困に陥り、自力では生計を保持できない人々に対して、国の責任において、健康で文化的な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している。生活保護は申請保護の原則、必要即応の原則、世帯単位原則のもとに運用され、資産・能力等あらゆるものを活用してもなお生活に困窮する者を対象に、一定の基準で計算される最低生活費から収入を差し引いた差額が保護費として支給される。保護には生活扶助・住宅扶助・教育扶助・医療扶助・介護扶助・出産扶助・生業扶助・葬祭扶助の 8 種類があり、医療扶助・介護扶助以外は金銭給付である。実際の保護費の支給額は、生活扶助基準額、住宅扶助額等の合計から収入認定額を差し引いたものである。収入認定額は、例えば勤労収入から勤労控除額等を差し引いたものとなる。国民健康保険法は被保護世帯に属する者を適用除外としている。このため、被保護世帯の医療費は医療扶助によってすべてが賄われている。

日本の生活保護が先進諸国のなかでどのような位置付けにあるのか興味深いのが、国によって制度が異なるので国際比較は簡単ではない。一方で、日本の生活保護は受給率が低く、給付水準は高いともいわれている。

本稿は第 1 節で Bradshaw et al. (1997) *Social assistance in OECD Countries* に基づき主要 6 か国の公的扶助の比較結果 (1992 年) を検討し、第 2 節で日本の生活保護の状況を概観したあと、第 3 節で OECD Database on social benefit recipients をもとに 6 か国の資力調査付き給付 (現金給付) の受給者数 (2016 年) を集計し、第 4 節で考察を述べた。生活に困窮する人を救う最後の砦が生活保護制度であるが、日本でも格差拡大や非正規就業の増加等による低所得者の増加に対する対策として生活保護制度の周りに低所得者支援のセーフティー・ネットがふえてきている。本稿の結論は、「公的扶助や資力調査付き給付の国際比較において生活保護だけを取り上げるのでは比較にならず、日本の低所得者支援がどこまで進展してきたかを正確に把握するにはもっと精緻な国際比較が必要である」ということである。

1 「OECD 諸国における公的扶助」の結果：1992 年

イギリス社会保障省の委託によって始められたこのプロジェクトについては埋橋 (1999) に詳しく紹介されている。このプロジェクトが対象とした制度が表 1 に示されている。このプロジェクトでは公的扶助を General assistance、Categorical assistance、Housing assistance、Other tied assistance、の 4 つに分類して幅広い制度を網羅しているが、日本では生活保護制度が包括的であるがゆえに、関連する制度は 1 つも取り上げられていない (表 1)。

表1 公的扶助の分類：1992年

	General assistance	Categorical assistance	Housing assistance	Other tied assistance
フランス	RMI	AAH など	有	
ドイツ	Sozialhilfe	Arbeitslosenhilfe	有	有
日本	生活保護			
スウェーデン	Social Assistance		KBT など	
イギリス	Income Support	Family Credit, Disability Working Allowance	Housing Benefit	Community Charge Benefit など
アメリカ	Food Stamps, General Assistance	AFDC, SSI, Earned Income Tax Credit など	Federal Housing Assistance など	Medicaid など

注：RMI＝社会参入最低所得、AAH＝成人障害者手当

KBT＝Municipal housing allowance for pensioners

AFDC＝Aid to Families with Dependent Children、SSI＝Supplemental Security Income

出典：Bradshaw et al. (1997)

最も基本的な結果を表2にまとめた。1992年における公的扶助支出額のGDP比は日本が0.3%と他の国に比べて極端に低くなっている。公的扶助受給者の総人口に対する比率は重複計上に注意しなければならない。General assistanceとCategorical assistanceの受給者はアメリカ以外では重複がないようで、この2つの合計の受給率は日本の0.7%が極端に低く、イギリスの15.9%が最も高い(表2)。

表2 公的扶助の受給者比率及び支出額：1992年

(単位：%)

	General assistance		Categorical assistance		Housing assistance		Other tied assistance		注2 合計	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
フランス	1.1	0.2	1.2	1.0	8.8	0.8			2.3	2.0
ドイツ	4.5	0.5	0.7	0.3	2.8	0.2	2.3	0.9	5.2	2.0
日本	0.7	0.2		0.1					0.7	0.3
スウェーデン	6.8	0.5				1.0			6.8	1.5
イギリス	15.3	2.5	0.6	0.1	7.6	1.2	11.6	0.3	15.9	4.1
アメリカ	10.0	0.4	7.5	0.9	2.2	0.3	11.2	2.1	10.0	3.7

注1：A：受給者の総人口に対する比率(%)、B：支出額のGDPに対する比率(%)。

注2：General assistanceとCategorical assistanceだけの合計

出典：Bradshaw et al. (1997)

以上の結果を簡単にまとめると、公的扶助の国際比較は国によって制度が異なり、比較はそもそも容易ではない。一定の枠組みを作成して比較を試みても、国によってどの制度を入れるかの判断基準が異なり、結果には大きなばらつきが伴う。特に日本は生活保護制度だけを対象にするので(しかも生活保護の捕捉率も低いとみられる)、日本の結果はそのまま他の国と比較することは困難である。

2 日本の生活保護

生活保護を受けている世帯・人員は、高齢化の進展や景気後退の影響を受けて1995年度の60.1万世帯(総世帯の1.4%)、88.1万人(総人口の0.70%)を底に、その後は増加傾向で推移し、2011年7

月には被保護者数は205万人となり、過去最多だった1951年度の204.7万人を超えた。しかし、生活保護受給者数は2015年3月をピークにそれ以降減少し、2018年度の被保護世帯数は163.7万世帯（総世帯の3.1%）、生活保護受給者は209.7万人（総人口の1.66%）であった（年度平均、保護停止中は除く）。2018年度の扶助の種類別受給人員は生活扶助が185.2万人と最も多く、次いで住宅扶助が179.2万人、医療扶助が175.1万人と、被保護人員のうち88.3%が生活扶助を、85.5%が住宅扶助を、83.5%が医療扶助を受けていた。

生活保護を受ける人が近年急増したことを反映して、生活保護費も2008年度は2.7兆円（GDPの0.55%）であったが、その後急増し2012年度は3.6兆円台に達した。2018年度の生活保護費3.75兆円（GDPの0.68%）の内訳は医療扶助1.78兆円（構成比47%）、生活扶助1.16兆円（31%）、住宅扶助0.60兆円（16%）である（生活保護費負担金事業実績報告）。

表3は諸外国で日本の生活保護制度に類似した制度を示したものである。ドイツの社会扶助（Sozialhilfe）は生活保護にかなり類似しているように見えるが、ドイツの公的扶助は社会扶助のほかに老齢・障害・失業などの分野で各種制度が用意されている。スウェーデンの社会扶助は18～64歳が対象で、医療・介護は別の制度で対応している。

表3 諸外国の生活保護制度に類似した制度

	フランス	ドイツ	日本	スウェーデン	イギリス	アメリカ
制度	RMI	社会扶助	生活保護	社会扶助	所得補助(IS)	TANF, SSI
対象者	25～64歳	生活に困窮する者（全年齢）	生活に困窮する者（全年齢）	18～64歳	16～59歳	児童のいる貧困家庭、高齢者・障害者
給付内容	生活費は現金給付（住宅・医療・介護は他の制度で対応）	生活費・住宅費は現金給付、医療・介護は現物給付	生活費・住宅費は現金給付、医療・介護は現物給付	生活費・住宅費は現金給付（医療・介護は他の制度で対応）	生活費は現金給付（住宅・医療・介護は他の制度で対応）	現金給付（医療はMedicaidで対応）

注：RMI＝社会参加最低所得、TANF＝貧困家庭一時扶助、SSI＝補足的保障所得
 出典：野村総合研究所「諸外国における公的扶助制度等の調査研究報告書」（平成20年度厚生労働省社会・援護局委託研究）、アメリカは厚生労働省（2019）をもとに筆者加筆。

3 資力調査付き給付受給者数の6か国比較：2016年

表4はOECDのDatabase on social benefit recipientsを基に6か国の資力調査付き給付（現金給付）制度を給付分野別にリストアップし、2016年における受給者数を記したものである。受給者数はその制度ごとの数値で、異なる制度間の受給者をたせば重複計上は避けられない。各国は老齢・遺族、障害、失業、公的扶助、の各分野で様々な制度が網羅されているが、日本の場合はこの表でも生活保護制度のみが取り上げられている。

表4からは、日本を除く各国について次のような点が指摘される。

- ・各国ともHousing Benefitの受給者が多い。
- ・各国とも年金制度の中で低年金者支援を行っている。
- ・アメリカではFood Stampの受給者が極めて多い。

- ・イギリス・アメリカでは障害の分野での受給者が多い。
- ・ドイツでは失業の分野での受給者が多い。

表4 資力調査付き給付の受給者数：2016年

(単位：千人)

給付分野	フランス		ドイツ		日本	
老齢・遺族	Survivors' (CNAVTS)	2,797	Old age pension for women	3,757		
	Solidary Old Age Pension	553	Basic income support	1,026		
障害	CAF	1,034				
失業	Special solidarity benefit	462	Basic income support	3,267		
公的扶助	RSA	1,862	Social Assistance	374	生活扶助	1,445
	Housing Benefit	6,093	Housing Benefit	1,390	住宅扶助	1,388
	Solidarity Income	9				
給付分野	スウェーデン		イギリス		アメリカ	
老齢・遺族	Maintenance for the elderly	22	Pension Credit	2,248	SSI-Aged	1,165
障害			ESA-Income based	1,379	SSI-Disabled	5,901
			Disability Living Allowance	2,535		
			Personal Independ. Payment	1,141		
			その他（注2）	234		
失業			Jobseeker's Allowance-assist	598		
公的扶助			Universal Credit-unemployed	248		
	Social allowance	220	Income Support	430	TANF	2,782
	Housing for pensioners	287	Housing Benefit	4,551	Food Stamp	21,778
	Housing allowance	179				

注1：CAF=Allocation for handicapped adults, RSA = 積極的連帯所得手当 (RMIやAPIを2009年に統合)、

ESA=Employment and Support Allowance, SSI= 補足的保障所得, TANF= 貧困家庭一時扶助

注2：Severe Disablement Allowance 39, Income Support for Disabled 20, Income Support for Carers 176 の合計。

出所：OECD Database on social benefit recipients. アクセス 2020年3月20日。

表4から受給者数として公的扶助の受給者数及び全4分野の受給者数を合計し（従って、重複あり）、総人口又は貧困人口に対する比率を計算したのが表5である。日本の場合、生活扶助と住宅扶助の受給者数をたすと重複計上になってしまうが、他の国での重複状況を勘案して敢えて重複排除は行わなかった。資力調査付き給付受給者数でも日本の受給者比率は低く、その理由としては生活保護の捕捉率が低いだけでなく、低所得者支援制度が表4に十分リストアップされていないためである。なお、表5の貧困人口は相対的貧困率から機械的に計算されたもので、③/②は生活保護の捕捉率に相当するものではない。

表5の③/①をみると日本はドイツと並んで受給者比率が低い。因みに、フランスはRSA、ドイツはSocial Assistsnce、日本は生活扶助、スウェーデンはSocial allowance、イギリスはIncome Support、アメリカはTANFだけの受給者数が稼働人口（ドイツと日本は総人口）に対して占める比率を計算すると、フランス4.7%、ドイツ0.5%、日本1.1%、スウェーデン3.5%、イギリス1.0%、アメリカ1.4%となり（表5の最小受給者数/人口）、日本だけが置き去りにされている状況ではなくなった。

表5 6 かの国の資力調査付き給付の受給者数：2016年

(単位：千人、%)

	フランス	ドイツ	日本	スウェーデン	イギリス	アメリカ
人口						
全年齢 ①	63,326	82,099	126,742	9,909	63,900	313,358
稼働年齢	39,709	53,887	76,310	6,212	41,003	205,503
65歳以上	12,521	17,423	33,936	1,951	12,072	48,428
貧困人口						
全年齢 ②	5,232	8,138	19,943	897	7,093	55,770
稼働年齢	3,383	5,302	10,483	524	4,141	31,881
受給者数(重複あり)						
公的扶助 ③	7,964	1,764	2,833	686	4,981	24,560
4分野計 ④	12,810	9,814	2,833	708	13,364	31,626
③/①	126	21	22	69	78	78
④/①	202	120	22	71	209	101
③/②	1522	21.7	142	765	702	440
④/②	2448	1206	142	789	1884	567
最小受給者数 /人口	47	05	11	35	10	14
相対的貧困率(注1)	83	104	157	91	11.1	178

注1: 可処分所得についての総人口の相対的貧困率である。

出所：OECD Database on social benefit recipients. アクセス 2020年3月20日。

4 考察

大規模プロジェクトによる公的扶助の国際比較の結果（1992年）をみると、日本の公的扶助の規模はGDPの0.3%、受給者は総人口の0.7%で、とても先進国の一員とは言えない状況であった。しかし、他の先進諸国の公的扶助は幅広い制度を網羅しているのに対して、日本では公的扶助＝生活保護としているためにそのような結果になったといえる。表3にもあるように、医療サービスは公的扶助とは別に提供する国が多い（日本は医療扶助として提供）なかで、表1ではアメリカでMedicaidが含まれており、整合性の高い比較にはなっていないとみられる。ただし、表2から日本の生活保護は他の国の類似制度と比べても規模が小さいことは確認できる。

公的扶助よりさらに範囲を広げて、資力調査付き給付（現金給付）の6か国比較（2016年）をみると、受給者数は制度間の重複を避けられないという困難に遭遇する。また、ここでも日本は資力調査付き給付＝生活保護という状況になっていて、相変わらず整合性のある比較はできていない。近年では、日常生活自立支援事業や生活困窮者自立支援事業も展開され、低所得者支援制度についての枠組みが十分整理されれば、そのような情報が国内外にもっと発信されるようになるであろう。

生活保護の目的は前述のように「何らかの原因で貧困に陥り、自力では生計を保持できない人々に対して、国の責任において、健康で文化的な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」となっている。しかし、高齢者に自立のための就労を求めるのは理にかなわず、「自立を助長」はせいぜい要介護にならないように注意してもらうことくらいしか思い当たらない。スウェーデンでは65歳以上は社会扶助の対象から除外され、年金制度で対応している（最低保証年金）。その

ため社会扶助の平均支給期間は6.4か月と短い(厚労省、2019)。日本の生活保護でも65歳以上を対象から除外すれば「自立の助長」の意味が極めて明確になる。

日本では社会的セーフティー・ネットに対する不安の高まりから、その解決策の1つとして生活保護・失業給付・子育て支援などさまざまな個別の所得保障をまとめて包括的に最低限度の生活を保障するため国民一人ひとりに一定額の現金を給付するベーシック・インカムという仕組みに関心が高まっている。日本の低所得者支援策がどこまで進み、今後どこまで拡充させなければならないかを正確に認識するためにはエビデンスが必要である。そのための一環として、先進諸国のなかでの日本の位置付けが鮮明にされる必要がある。

文献

埋橋孝文(1999) 公的扶助制度の国際比較-OECD24カ国のなかの日本の位置づけ、海外社会保障研究 Summer 1999, No.127.

厚労省(2019) 2018年 海外情勢報告

Bradshaw J. et al. (1997). Social assistance in OECD Countries. Journal of European Social Policy.

OECD (2020). Database on social benefit recipients.