

はじめに

日本の生活保護法第1条には、「この法律は憲法第25条に規定する理念に基づき、国が生活に貧困する全ての国民に対し、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。」と書かれている。最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならず(第3条)、保護は、生活に困窮する者がその利用し得る資産・能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる(第4条、保護の補足性)。

中央政府又は地方政府が一般財源から最低生活保障のために資力と所得の調査(ミーンズ・テスト)をした上で必要に応じて行う経済的援助は一般に公的扶助と呼ばれ、日本の場合は生活保護がこれにあたる。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、国によって制度が異なるので国際比較は簡単ではない。本稿は OECD Database on social benefit recipients などをもとに、先進10か国における公的扶助及び低所得高齢者給付の受給者数や関連する費用を比較し、日本の生活保護制度の改善策を考察した。具体的には、低所得高齢者にスティグマを伴わない形で最低限の所得保障を行う仕組みを用意して生活保護の対象から高齢者を外せば、受給者の「自立支援」が生活保護の主目的になることを述べた。言い換えれば、現役世代にとって生活保護制度は生活に困窮する人を救う「最後の砦」ではなく、一時的な避難場所ということである。

110 か国の公的扶助及び低所得高齢者給付の受給者数：2018年

表1は OECD の Database on social benefit recipients を基に10か国の公的扶助及び低所得高齢者に対する給付制度の2018年における受給者数を記したものである。なお、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。

国ごとの制度は以下のとおりである(厚労省、2021)。

フランス

- ・積極的連帯収入(RSA: Revenu de Solidarité Active): 25歳(一定の就労実績がある場合は18歳)以上の低所得者が対象で、支給額は子の人数など家族状況によって異なる。また、就労を促進するため就労収入が増加した場合にRSAの支給額を含めた家計の全体収入が漸増するように設定されている。
- ・高齢者連帯手当(ASPA: Allocation de Solidarité aux Personnes Agées): どの老齢保険制度にも加入していない人を対象とする非拠出制年金で、対象者は原則として65歳以上の者。支給額は世帯構成人数や所得により変動し、別途収入がある場合には減額される。

ドイツ

- ・社会扶助(Sozialhilfe): 親族等からの支援がなく、かつ、就労が不能な生活困窮者に対して給付される公的扶助として社会扶助がある。社会扶助の内容には、必要不可欠な生計費等を保障する生活扶助と、疾病、障害、要介護等、様々な生活上の特別な状況にある者に対して援助を行う特別扶助がある。これらの給付については、いずれも資力調査が要件とされている。生活扶助の受給者数は約34.5

万人（2019年末現在）で、そのうち65歳以上は約8.6万人に留まる。特別扶助を受給している者の数は約142.7万人（2019年）である。

・高齢期の基礎保障：高齢期及び稼得能力減少・喪失時の基礎保障は、高齢や稼得不能を理由に十分な生活の原資を得ることが期待できない者に対する給付で、2019年末現在の受給者数は約108.5万人である（うち高齢給付受給者（65歳8ヶ月以降）は約56.2万人）。この給付は生活扶助と異なり、親族等に対する事後の償還請求を行わない。資力調査についても、基本的に本人及び同居の配偶者に係るもの以外を行わない。

表1 10か国の公的扶助及び低所得高齢者給付：2018年

	公的扶助			低所得高齢者給付	
	制度	対象	千人	制度	千人
カナダ	Income Support		1,324	Guaranteed income supplement	2,020
フランス	Minimum Income Guarantee (RSA)	25-64歳 a	1,904	Solidary Old Age (ASPA)	568
	Housing Benefit		6,240		
	Solidarity Income		9		
ドイツ	Subsistence Payments(社会扶助)	全年齢 b	370	Basic income support(基礎保障)	1,079
	Housing Benefit		1,192		
イタリア	Inclusion Income		243	Old-age (means-tested)	897
日本	生活扶助	全年齢	1,438		
	住宅扶助		1,394		
オランダ	Participation Act (PW)		497		
スペイン	Minimal Insertion Income		293	Non contributive old age pension	257
スウェーデン	Social allowance(社会扶助)	18-64歳 c	206	Maintenance for the elderly	24
	Housing for old age pensioners		291		
	Housing allowance		171		
イギリス	Universal Credit-Employed		538	Pension Credit	1,938
	Income Support	16-59歳 a	324		
	Housing Benefit		3,928		
アメリカ	TANF	注2	1,013	SSI-Aged	1,169
	Food stamp assistance		19,726		

注1：a 住宅・医療・介護は他の制度で対応、b 住宅は他の制度で対応、
c 医療・介護は他の制度で対応、d 医療はMedicaidで対応。

注2：未成年の児童、又は妊婦のいる低所得家庭

出所：OECD Database on social benefit recipients. アクセス2022年4月11日。

厚生労働省 2020年海外情勢報告。

スウェーデン

・社会扶助：コミュニティの責任の下に運営されており、財源はコミュニティの一般財源である。対象者18～64歳はスウェーデンに1年以上居住する者で、公共職業安定所に求職登録したうえで、就労能力のある者には求職活動が要求される。2018年には、20万6,479世帯（18歳～64歳の者がいる世帯の約5.6%）が受給し、平均支給期間は6.7か月（中央値）となっている。シングルマザー世帯が受給者の14.8%であり、18～29歳の世代が受給者の34.2%を占めている。

- ・年金受給者住宅手当：65歳以降で老齢年金を全額受給している者に対し、住宅費用と所得の額に応じて支給する年金受給者住宅手当がある。
- ・高齢者生計費補助：国内居住期間が短いといった理由で保証年金（後述）が低額となる場合に、合理的な生活水準を保障する観点から2003年1月、高齢者生計費補助が新設された。支給対象者は原則としてスウェーデンに居住する65歳以上の者であり、所得比例年金、保証年金及び年金受給者住宅手当を受給してもなお、住宅費用を差し引いた所得が一定水準に達していないことが支給要件となっている。

イギリス

- ・**Universal Credit**：求職者や低所得者を対象とした新たな給付制度として、普遍的給付（**Universal Credit**）への移行が進められており、2018年12月以降は全ての新規受給申請者は原則として普遍的給付の申請をすることとなった。普遍的給付に統合される6つの給付制度（①所得調査制求職者給付、②所得調査制雇用・支援給付、③所得補助（**Income Support**）、④住宅給付、⑤児童税額控除、⑥就労税額控除）は2024年9月末までに廃止される。
- ・**Pension Credit**：低所得の高齢者を対象に公的年金制度を補完する制度として年金クレジットが2003年10月より導入されている。保証クレジット（**Guarantee Credit**）と貯蓄クレジット（**Saving Credit**）の2種類があったが、2016年4月以降、新年金制度の施行に伴い、貯蓄クレジットの新規適用は停止されている。保証クレジットは、年金支給開始年齢以上で収入が適正額に満たない場合、その差額を支給する制度である。

アメリカ

- ・貧困家庭一時扶助（**TANF**）：州政府が児童や妊婦のいる貧困家庭に対して現金給付を行う場合に、連邦政府が州政府へ定額補助を行うものであり、「福祉から就労へ」の促進を目指した1996年の福祉改革の一環として創設された。延べ5年間扶助を受給した世帯は受給資格を失うことになる。受給者数は2020年9月時点において約203万人、約89万世帯となっている。
- ・補足的所得保障（**SSI**）：連邦政府による低所得者に対する現金給付制度であり、65歳以上の高齢者又は障害者のうち、資産及び所得に関する受給資格要件を満たす者が対象となる。2021年1月現在の**SSI**の受給者は約793万人である。
- ・補足的栄養支援（**Supplemental Nutrition Assistance Program: SNAP**）：連邦政府が低所得者世帯に対し食料購入に使用できる一種のクレジットカードを支給し、カードの持ち主がそのカードで買い物をすると、代金が本人の補足的栄養支援口座から引き落とされる制度である。2020年9月時点で約2,261万世帯、約4,292万人が利用した。
- ・一般扶助（**General Assistance : GA**）：一部の州・地方政府により実施されている、貧困家庭一時扶助や補足的所得保障などが受けられない者に対する制度である。受給資格や給付の内容は州・地方により異なる。

2 年金制度における最低保証について

表2はOECD(2021)に基づき10か国における年金制度（強制適用の部分）の仕組みを分類したものである。1階部分は過去の稼働所得にリンクしていない退職給付で、basic（居住用件の

みと拠出制の2種類)、Targeted (所得・資産調査付き)、Minimum (最低保証)、に区分されている。2階部分は稼働所得にリンクした給付で、公的年金は確定給付制度(DB)、確定拠出制度(DC)の他に、ポイント制、概念上の確定拠出制度(NDC)の4種類に区分されている。

日本の公的年金は全ての被保険者を適用する基礎年金(1階部分)と報酬比例の厚生年金(2階部分)で構成されている。所得比例の年金制度(2階部分)が公的年金の中心で、低年金の人に補足的な制度が用意されている国が多い中で、オランダやイギリスの公的年金は1階部分だけである(注1)。反対に、ドイツやアメリカの公的年金は2階部分だけである。

イギリスの公的年金は2016年に国家第2年金が廃止され、全就業者等を対象とする国家年金(New State Pension)のみとなり、低所得高齢者向けの年金クレジット(Pension Credit)のほか、各種企業年金などの私的年金により高齢期の所得の確保が図られる構造となっている(厚労省、2021)。年金クレジットは低所得高齢者に最低限の生活を保障する制度で、65歳以上人口の16%に相当する年金受給者がその恩恵を受けている(表3)。

スウェーデンの公的年金は1999年に経済変動や人口構造の変化に対して中立的な年金制度をめざした抜本的な改革が行われ、賦課方式で運営される概念上の確定拠出年金制度(NDC)部分(注2)と積立方式で運営されるプレミアム年金(PP)部分で構成される新年金制度への移行が始まっている(府川、2014)。年金額が一定水準に満たない者には、国の税財源による保証年金制度が設けられており、65歳以上人口の35%に相当する年金受給者がその恩恵を受けている(表2・3)。カナダでも老齢年金の受給が一定額に満たない低年金者に所得保障を行うGuaranteed income supplement(GIS)という制度があり、65歳以上人口の32%に相当する年金受給者がその恩恵を受けている(表2・3)。

フランスやスペインの公的年金では年金額が最低保障額を下回るとその差額が支給され、65歳以上人口のそれぞれ38%、25%に相当する年金受給者がその恩恵を受けている(表2・3)。

表2 10か国の年金制度(強制適用)の分類：将来の退職者に適用

		C	F	G	I	J	NL	SP	SW	UK	US
1階											
公的	Resid.-based basic	レ					レ				
	Targeted	レ							レ		
	Contri.-based basic					レ				レ	
	Minimum		レ		(レ)			レ			
2階(所得比例)											
公的	DB	レ	レ		(レ)	レ		レ		(レ)	レ
	Points		レ	レ							
	Notional DC (NDC)				レ				レ		
私的	DC								レ		
	DB						レ				
	DC								レ	レ	

注1：C=カナダ、F=フランス、G=ドイツ、I=イタリア、J=日本、NL=オランダ、SP=スペイン、SW=スウェーデン、UK=イギリス、US=アメリカ。

注2：DB=確定給付年金、DC=確定拠出年金

注3：(レ)は廃止予定を示す。

出所：OECD (2021) Pensions at a Glance 2021

3 議論

表1をみると、公的扶助（Public assistance）は日本のように包括的な制度の国もあれば、複数の制度で実施している国も多い。医療・介護サービスは公的扶助の対象外としている国もある。また、10か国のうち少なくとも4か国は高齢者を公的扶助の対象外としていた。従って、日本の生活保護をそのまま他国と比べることは、受給者数・費用のいずれの面でも不可能である。

ドイツの社会扶助（Sozialhilfe）は全年齢を対象として日本の生活保護にかなり類似しているように見えるが、ドイツで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。2003年には社会扶助とは別の制度として基礎保障が導入された。その背景は、社会扶助は本来一時的な事態において生計維持のための最後の手段として位置づけられるものであるが、高齢者などに就業生活へ復帰し、窮状を克服することを期待することには無理があることと、高齢者は社会扶助の申請において子による扶養を求められることを恐れて、社会扶助の申請を諦めるケースが多いことがあるためであり、一方で、税方式による最低保障年金という考え方は、拠出に応じた給付（報酬比例年金）という考え方を完全に否定するもので、就労インセンティブの低下につながりうるということでドイツでは採用されていない（有森、2007）。

表3は公的扶助受給者及び低所得高齢者給付に関して大まかな10か国比較を試みたものである。表1の公的扶助に掲載されている制度から住宅に関する制度（アメリカはFood stamp）を除いた受給者数を表3の①に掲載した。その総人口に占める割合はカナダ（3.6%）、オランダ（2.9%）、フランス（2.8%）で高く、アメリカ（0.3%）、ドイツ・イタリア（0.4%）で低かった。表1の低所得高齢者給付受給者数を表3の②に掲載した（注3）。その65歳以上人口に占める割合はカナダやイギリスでの大きな値が目立ち、日本やオランダでは制度がなかった（記載されていなかった）。

低所得高齢者に対して最低限の所得保障を行うには、①年金制度で最低保証年金を設定する、②公的扶助で救う、③スティグマを伴わないような制度を用意する、といった方法が考えられる。カナダ・フランス・イタリア・スペイン・スウェーデンは①を採用し、ドイツの「高齢期の基礎保障」やイギリスの「年金クレジット」は③の例である。アメリカのSSIは高齢者の2.2%に届いている。オランダには低所得高齢者給付はないようだが、総人口の2.9%は公的扶助を受給している。日本は生活保護で対応しているが、受給者は少なく、多くの低所得高齢者が取り残されている。因みに、2020年7月末現在の65歳以上の生活保護受給者は105.5万人で、65歳以上人口3,617万人の2.9%となる。

表3では参考までに公的扶助に関連する費用の比較も試みている。OECDのSocial Expenditure (Public) の分野別費用（GDP比）の中から低所得者向け住宅費（Housing）とその他（Other social policy areas：日本の生活保護はこの中に分類されている）をとりあげた。両者の合計はイタリアとスペインの0.3%が最も小さく、日本の0.5%が2番目に小さかった。しかも、医療サービスを公的扶助に含めていない国との比較では、生活保護費の2分の1は医療扶助費であることを勘案しなければならない。

可処分所得のジニ係数を総人口と65歳以上人口で比較すると、10か国中7か国で65歳以上人口の方が総人口よりジニ係数が小さくなっているが、日本・スウェーデン・アメリカ

カの3か国ではその逆の結果になっている。従って、これらの国では年金制度による高齢者の貧困解消が十分機能していない可能性が示唆される（府川、2020）。

表3 10か国の公的扶助受給者及び低所得高齢者給付に関する総括表

(単位：人数は千人、割合は%)

	C	F	G	I	J	NL	SP	SW	UK	US
人口：2018年										
総人口 a	37,059	66,942	82,914	60,422	126,443	17,232	46,733	10,175	66,436	327,167
65歳以上 a	6,358	13,279	17,798	13,701	35,578	3,277	9,017	2,021	12,166	52,431
公的扶助(生活扶助)受給者数										
①	1,324	1,904	370	243	1,438	497	293	206	862	1,013
①/総人口 (%)	3.6	2.8	0.4	0.4	1.1	2.9	0.6	2.0	1.3	0.3
低所得高齢者給付受給者数										
②	2,020	568	562	897	0	0	257	24	1,938	1,169
②/65+ (%)	31.8	4.3	3.2	6.5	0.0	0.0	2.9	1.2	15.9	2.2
1階部分の年金受給者/65+人口：2018年										
Targeted b	32	4	1	7	3	1	3	35	16	2
Minimum b		38		32			25			
注2		レ	全		全			レ	レ	レ
低所得高齢者給付										
年金制度(注3)	レ	レ	—	レ	—	—	レ	レ	レ	—
他の制度			レ		レ	—		レ		レ
Social Expenditure (Public) のGDP比：2017/18年										
Housing c	0.3	0.7	0.6	0.0	0.1	0.5	0.1	0.4	1.3	0.2
注4 c	2.3	0.9	0.3	0.3	0.4	1.4	0.2	1.1	0.1	0.7
可処分所得のジニ係数：2018/19年										
総人口 d	0.301	0.292	0.289	0.330	0.334	0.296	0.320	0.280	0.366	0.395
65歳以上 d	0.292	0.275	0.269	0.315	0.339	0.249	0.303	0.295	0.331	0.421

注1：C=カナダ、F=フランス、G=ドイツ、I=イタリア、J=日本、NL=オランダ、SP=スペイン、SW=スウェーデン、UK=イギリス、US=アメリカ。

注2：公的扶助が非高齢者を対象としている国にレ点、全年齢が対象なら全とした(空欄は不明)。

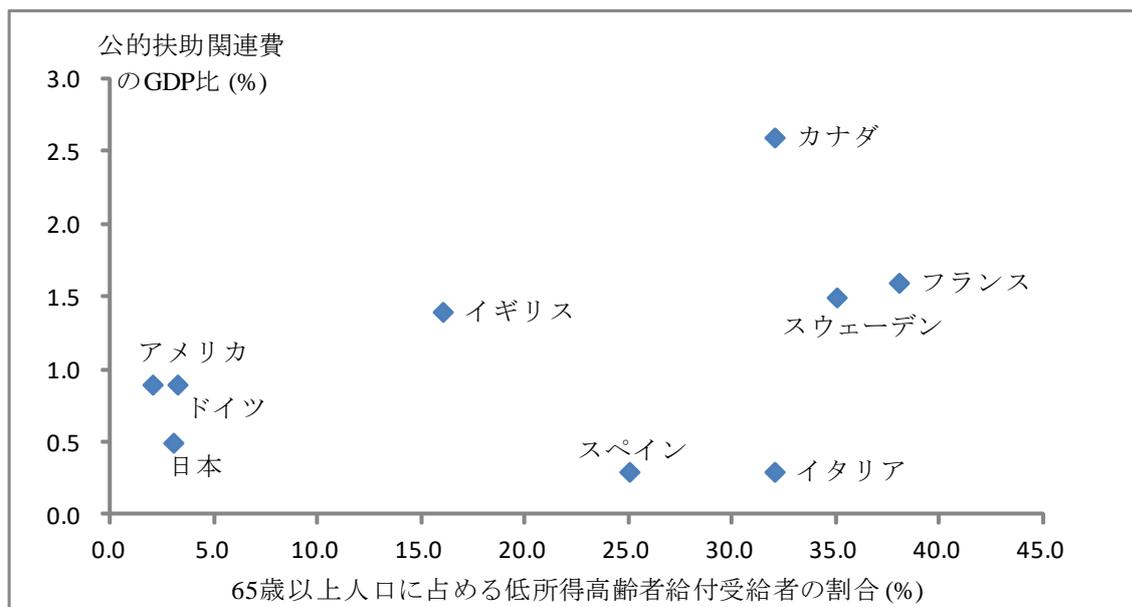
注3：年金制度に最低保証年金がある国にレ点、なければ「—」とした。

注4：Other social policy areas の数値である。

出所：a=OECD Database on social benefit recipients, b=OECD Pensions at a Glance 2021,

c=OECD Social Expenditure Database, d=OECD Income Distribution Database.

図は低所得高齢者給付受給者数の65歳以上人口に占める割合(注4)を横軸に、上記の公的扶助関連費のGDP比を縦軸にとった9か国の散布図である(注5)。この図はあくまでも模式図に過ぎないが、セーフティネットが危うくなっている日本の状況を象徴的に表している図といえる。



出所：表3

図9 各国における低所得高齢者給付受給者の割合と公的扶助関連費のGDP比の散布図

4 まとめ

10か国中少なくとも4か国（フランス・スウェーデン・イギリス・アメリカ）は高齢者を公的扶助の対象外としていた。生活保護の目的は「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」となっているが、高齢者に自立のための就労を求めることは理にかなわない。先進諸国は低所得高齢者に最低限の所得保障を行うために様々な努力と工夫を行っている。低所得高齢者にスティグマを伴わない形で最低限の所得保障を行う仕組みを用意していないのは10か国の中で日本だけであった。日本の低所得高齢者の多くはスティグマを避けて生活保護を受けていない。65歳以上を生活保護の対象から除外できれば「自立の助長」の意味が極めて明確になる。スティグマを伴わない別の制度にして受給者が急増すれば、生活保護の「低過ぎる捕捉率」の問題が解消され、多くの低所得高齢者のQOLが改善される。そのコストは先進国である日本が当然払わなければならない範囲のものである。

（注1）オランダやスウェーデンには公的年金に準じた労使協約に基づく適用率の極めて高い企業年金がある。

（注2）賦課方式の部分についてもみなし利子率という概念を用いて年金額が算定されるため、被保険者・受給者からみれば制度全体が積立方式で運用されているのと同じである。つまり、実際には公的部門に大きな積立金をもたずに、実質的に確定拠出型の給付を行う方式である。

（注3）表1にあるドイツの「基礎保障」受給者数には非高齢者も含まれているので、表3では本文中の56.2万人を用いた。

（注4）便宜上、表3のマーカ一部分の数値を使った。

(注5) オランダは公的扶助受給者の中の高齢者数が不明なので図から除いたが、オランダの公的扶助関連費は GDP の 1.9% で、10 か国中カナダに次いで 2 番目に高かった。

文献

有森美木 (2007) 先進各国の公的年金制度と高齢低所得者対策、海外社会保障研究 Spring 2007 No.158.

厚労省 (2021) 2020 年 海外情勢報告.

府川哲夫 (2014) 老後の所得保障 in 小塩・田近・府川著「日本の社会保障政策—課題と改革」、東京大学出版会.

府川哲夫 (2020) 日本の公的年金の特徴、IFW DP シリーズ 2020-3.

OECD (2021) Pensions at a Glance 2021.

OECD (2022) Database on social benefit recipients.