

日本の生活保護制度は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て必要な保護を行い、健康で文化的な最低限度の生活を保障し、併せてその自立を助長する制度である。保護の種類は生活扶助・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種類であり、要保護者の必要に応じ、単給または併給として行われる。しかしながら、諸外国では医療・介護・住宅に関するサービスを別制度で提供している国も多い。例えばアメリカでは連邦政府による包括的な公的扶助制度は存在せず、高齢者・障害者・児童など対象者の属性に応じて各制度が分立しており、主要な制度は貧困家庭一時扶助 (TANF)、補足的所得保障 (SSI)、メディケイド、補足的栄養支援 (Supplemental Nutrition Assistance Program: SNAP)、一般扶助 (General Assistance : GA) の5つである (厚生労働省、2022a)。

日本の生活保護制度にある8種類の扶助のうち、医療扶助・介護扶助以外は金銭給付である。2021年度平均の生活保護受給世帯数は163.4万世帯 (総世帯の2.9%)、被保護実人員は202.9万人 (総人口の1.62%)であった (厚生労働省「被保護者調査」)。被保護実人員を100としたときの各扶助受給者数は生活扶助87.5、住宅扶助85.5、医療扶助83.3、介護扶助19.7、などであった (2020年度平均)。2020年度における生活保護費3.53兆円の内訳は、生活扶助1.05兆円、住宅扶助0.60兆円、医療扶助1.75兆円、介護扶助0.09兆円、その他の扶助0.03兆円であった (厚生労働省、2022b)。

上述のように医療・介護・住宅に関するサービスを別制度で提供している国が多いため、生活保護制度の受給者数・給付総額をそのまま他の国と比較することはできない。本稿では第1節で生活扶助をとりあげ、先進5か国について日本の生活扶助と類似した制度を選定して、受給者数・給付額に関して6か国比較を行った。第2節ではOECD Social Expenditure Databaseを用いて、一般に低所得者給付と考えられる給付の大きさと総人口の所得分配の状況について先進12か国の中での日本の位置付けを調べた。それらの結果を踏まえて第3節で若干の議論を行った。以前から言われているように、この種の国際比較はなかなか困難である。本稿でも大まかな比較しかできなかったが、日本の生活保護制度が他の先進諸国と比べて異次元に劣っているわけではないことは確認できた。不備な点を改善して国民のニーズに合った制度に変えていく普段の努力が求められている。

1 生活扶助と類似した制度の6か国比較

表1はフランス・ドイツ・スウェーデン・イギリス・アメリカについて日本の生活扶助と類似した制度 (A) を選定し、OECDのデータベースの中からそれらの制度の受給者数と給付額を拾い出したものである。ただし、国によっては高齢者が対象外となっているので、低所得高齢者に対する資産調査付給付制度 (B) を加えている。なお、アメリカのfood stampは現物給付で、表1の中で唯一の例外となっている。また、その給付対象者数は生活扶助の対象範囲をはるかに超えているので、ここでは受給者数・給付額ともに1/4をそれぞれ算入した。

表1 6か国の生活扶助類似制度 (A) 及び低所得高齢者給付 (B) の受給者数と給付額
(金額の単位は各国通貨で10億)

	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						
A	RSA(25-64)	社会扶助(全)	生活扶助(全)	社会扶助(18-64)	Universal C-E IS(16-59)	TANF food stamp
B	ASPA	基礎保障(高)		保証年金	Pension Credit	SSI-Aged
受給者数 2018(千人)						
A	1,904	370	1,438	206	538	1,013
B	568	1,079		24	1,938	1,169
人口比率 (%)	3.7	1.7	1.1	2.3	4.2	2.2
給付額 (billion)	2020	2019	2020	2019	2020	2020
A	24.79	6.43	1,053.8	11.60	0.62	13.32
B	3.83	2.45		1.17	38.27	85.64
GDP比率 (%)	1.24	0.26	0.20	0.25	2.04	0.20

注1：制度のカッコ内は対象年齢を示す。「全」は全年齢の略である。

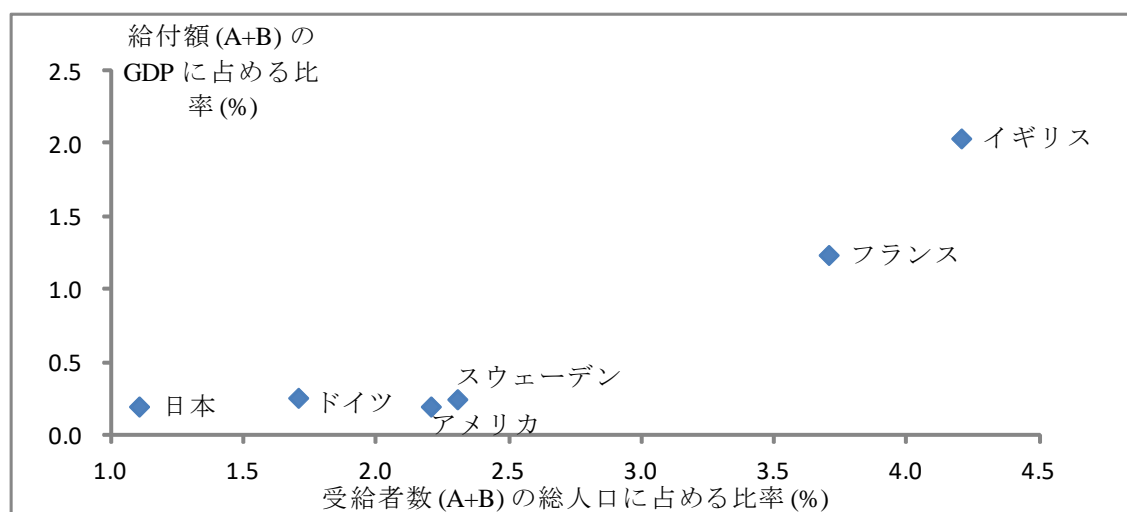
注2：RSAはRevenu de solidarite avtive、ASPAはAllocation de Solidarite aux Personnes Agees、Universal C-EはUniversal Credit-Employed、ISはIncome Support、TANFはTemporary Assistance for Needy Families、SSIはSupplemental Security Incomeの略である。

注3：人口比率は受給者数の総人口に占める割合、GDP比率は給付額のGDPに占める割合である。

注4：アメリカの比率の計算ではfood stamp受給者数・給付額のそれぞれ1/4を算入した。

出所：OECD Database on social benefit recipients及びSocial Expenditure Database.(2023.4.17 アクセス)

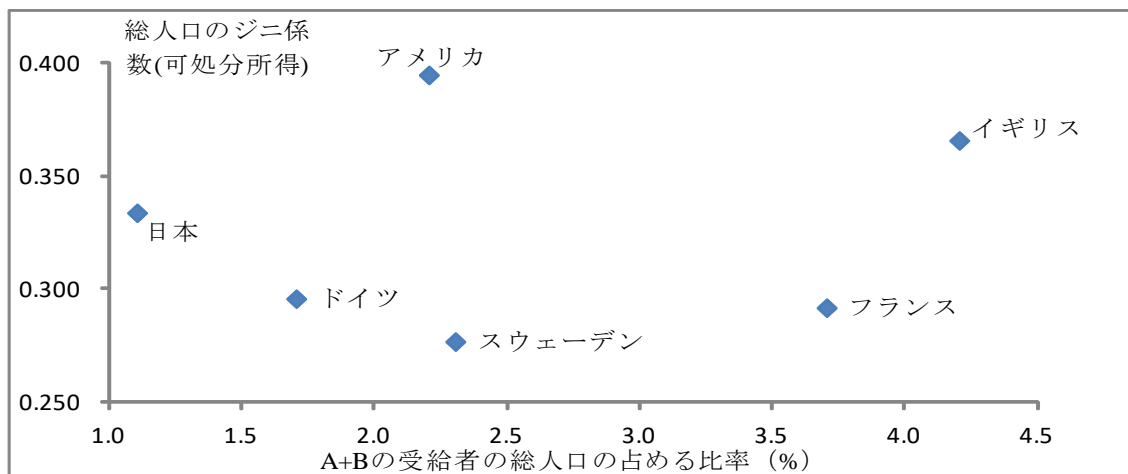
表1をもとにA+Bの受給者数の総人口に占める比率を横軸に、給付額のGDPに占める比率を縦軸にとって6か国の散布図を描いたのが図1である。この図は受給者数が増えれば給付額が増える（正比例ではないが）ことを示しているとともに、日本で生活保護制度の捕捉率が低いことを間接的に示している（注1）。



出所：表1

図1 6か国におけるA+Bの受給者数の人口比率と給付額のGDP比率の散布図

図2はA+Bの受給者数の総人口に占める比率を横軸に、総人口の可処分所得のジニ係数を縦軸にとって6か国の散布図を描いたものである。日本・ドイツ・スウェーデンはほぼ一直線上にならび、この3か国の中で日本はA+Bの受給者が最も少なく、社会の所得格差は最も大きい。



出所：表1及びOECD Income Distribution Database (2023.4.20 アクセス)

図2 6か国におけるA+Bの受給者比率と総人口のジニ係数(可処分所得)の散布図

表2は住宅扶助類似制度(C)に関して表1と同様の表を参考までに作成したものである。アメリカはデータベースの中に該当する制度が記載されていなかった。受給者数の人口比率(総人口に占める比率)をみると日本とドイツは類似しているが、フランス・スウェーデン・イギリスでははるかに多くの人を対象にしていると考えられる。また、表1と表2は受給者数に関しては重複計上を排除できないので足し合わせることはできない。A+B+Cの給付額のGDP比は5か国中イギリスの2.58%が最も大きく、日本の0.31%が最も小さかった。

表2 6か国の住宅扶助類似制度(C)の受給者数と給付額

(金額の単位は各国通貨で10億)

	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 C	Housing benefits	Housing benefits	住宅扶助	Housing allowance	Universal Credits	・・・
受給者数 2018(千人)						
C	3,425	1,192	1,394	461	3,928	・・・
人口比率 (%)	5.1	1.4	1.1	4.5	5.9	
給付額 (billion)	2020	2019	2020	2019	2020	
C	3.37	3.58	593.9	9.78	11.58	・・・
GDP比率 (%)	0.15	0.10	0.11	0.19	0.54	

注1：スウェーデンの受給者数・給付額にはHousing for old age pensioners も含む。

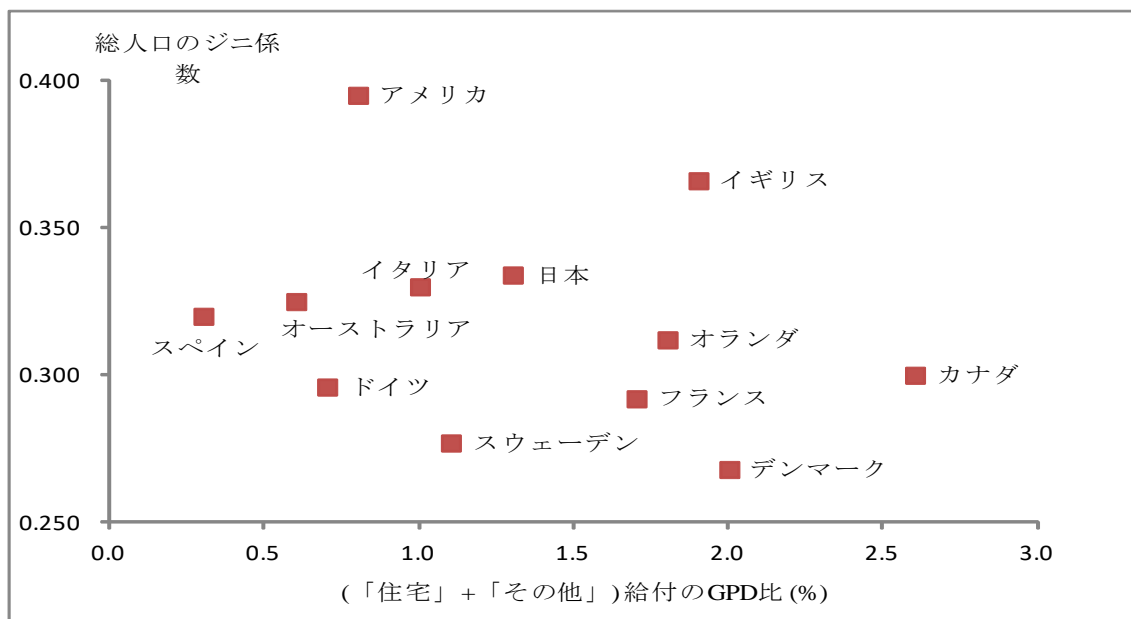
注2：人口比率は受給者数の総人口に占める割合、GDP比率は給付額のGDPに占める割合である。

出所：OECD Database on social benefit recipients 及び Social Expenditure Database.(2023.4.17 アクセス)

2 低所得者給付と所得分配の不平等度の関係：12 各国比較

OECD Social Expenditure Database では給付分野が高齢・遺族・障害・保健・家族・労働政策・失業・住宅・その他に区分されている。本節では「住宅」と「その他」の合計を低所得者給付とし、所得分配の不平等度は総人口の可処分所得のジニ係数を用いた。図3は日本を含む12 各国について低所得者給付の GDP 比と総人口のジニ係数の散布図を描いたものである。12 各国の中ではデンマークの所得分布が最も平等（ジニ係数が小さい）で、アメリカが最も不平等である。ジニ係数が 0.300 と 0.350 の間に 12 か国中 6 か国が入っており、その中で日本の所得分配は最も不平等であるが、低所得者給付の大きさは中位であった。

この図はいろいろな見方ができる。イタリア・オランダ・カナダを結ぶ直線とドイツとデンマークを結ぶ直線の間には 8 か国が入り、これらの直線は低所得者給付が増えるとジニ係数は低下する（不平等度が減る）傾向を示している。一方で、スペイン・オーストラリア・イタリア・日本を結ぶ直線とスウェーデン・フランス・カナダを結ぶ直線（X 軸と Y 軸を入れかえて見ると）社会の不平等度が拡大する（ジニ係数が大きくなる）と低所得者給付を増やさざるを得ない傾向を示している。いずれにしても日本はイタリアに近く、特異的な存在ではない。アメリカは低所得者給付が少なく、所得分布の不平等度が大きい。イギリスは低所得者給付は日本より多いが、所得分布の不平等度も日本より大きい。



出所：OECD Social Expenditure Database 及び Income Distribution Database. (2023.4.20 アクセス)
図3 12 各国における(「住宅」+「その他」)給付の GDP 比(2019年)と総人口のジニ係数
(可処分所得、2018/19年)の散布図

3 議論

5か国について日本の生活扶助と類似した制度を選定して、受給者数・給付額に関して生活扶助との比較を行った結果、日本の生活扶助受給者数の総人口に占める比率（1.1%）は6か国の中で最も低かった（日本以外の国では低所得高齢者に対する資産調査付給付制度受給者を加えている）。ここで注目されるのは低所得高齢者の救済を公的扶助としてではなく、別の枠組みで行うというトレンドである。例えばドイツでは、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して「基礎保障」が用意され、この給付は社会扶助と異なり、親族等に対する事後の償還請求は行われず、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は行われない（厚生労働省、2022a）。

イギリスでは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、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）の新規受給申請者は2018年12月以降は原則として普遍的給付の申請をすることとなった（厚生労働省、2022a）。失業給付がきれたあとの失業者やワーキング・プアの人でも公的扶助を受けていなければ表1には計上されない。従って、何が最後の砦かを普遍的に定義することは困難であり、何が日本の生活扶助と比較し得る制度かを一律に決めることはできない。このような制約があるにしても、日本の生活保護制度の捕捉率が低いことは確かであり、それが日本のジニ係数を高くしている一因であることは十分考えられる。

生活保護から離れて、12か国について低所得者給付のGDP比と総人口の可処分所得のジニ係数の散布図をみると、日本は確かに所得分配の不平等度は大きい方から3番目であるが、低所得者給付の大きさは中位であった。日本が格差社会と言われて久しいが、これまで格差是正に向けた大きな動きはなかった。日本社会のセーフティーネットの綻びが指摘される中で、低所得者給付の規模は現状のままで良いのか、あるいはどれ程引き上げる余力が今の日本にあるのか。この問を検討するためのエビデンスがさらに必要である。

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が、日本で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は用意されていない（府川、2022）。貧困問題は高齢者に限らないが、生活保護を受けている世帯の半数以上は高齢者世帯である。日本でも低所得高齢者の貧困問題がスティグマを伴わない形で解決されれば、日本の貧困問題解決にとって大きな前進であるとともに、それは若者にも希望を与えるものとなる。

（注1）日本が格差社会でなければ、日本には保護の対象者が少ないという可能性も考えられるが、実際には日本は図3で見るとアメリカ・イギリスに次いで格差社会である。

（注2）因みに日本の生活扶助は「その他」に、住宅扶助は「住宅」に計上されている。

文献

厚生労働省（2022a）2021年 海外情勢報告。

厚生労働省（2022b）生活保護制度の現状について（2022.6.3）。

府川哲夫（2022）自立支援の生活保護、IFW DP シリーズ 2022-2。