

特集：戦後社会保障改革史—オーラルヒストリーと史資料で描くその軌跡—

## 貧困を捉える視点の変遷 ——「生活保護動態調査」の展開から——

岩永 理恵\*

### 抄 録

生活保護行政の出発点において重視されたのが社会調査であったことはよく知られている。このことは、厚生官僚へのオーラルヒストリー研究によっても確認された。本稿では、被保護世帯になる原因や貧困に陥る原因を調べるために発足した『生活保護動態調査』に着目し、歴年の調査報告から調査項目を検討した。その変化はたいへん大きく、長期傾向を読み取るのは困難である一方で、時期ごとの変化、すなわち時々の生活保護行政における貧困を捉える視点が把握できる。残念ながら、同調査は1997年以降実施されていない。再び貧困が社会問題化し、被保護世帯の増加やその変化が問題にされる現代において、厚生労働省による公的統計調査の意義を再確認する必要があると考える。

キーワード：生活保護，生活保護行政，厚生労働統計，オーラルヒストリー

社会保障研究 2018, vol.3, no.1, pp.84-98.

### I オーラルヒストリーの証言

ここ数年、厚生省の官僚に社会保障制度の展開に関するテーマについてインタビューを行い、オーラルヒストリーの記録を残すプロジェクトに携わっている。オーラルヒストリー研究では、話を聴く側も記録を生み出すことに深く関与する。いわば共同作業であり、その過程で、話し手と聞き手の知識や認識がともに変化、修正あるいは補強される面があると考え。そのように感じた場面の一つが、次の荻安氏の証言記録に現れている。

荻安 私は保護課に入り、黒木利克さんに挨拶

したときに言われたのが「君はこれから1年間、黙って計算機を回しなさい」と。要するにこの人は社会調査をものすごく重視した人なんです。いろんな調査データを見て、それを分析して解析しろというんです。昔のタイガー計算機という、数字を合わせてガラガラ回す。それでいろんな数字の勉強をなさいと。基本的には、これからの日本の社会保障の基本を見出すために、国民生活の実態をよく調べろということなんです。社会調査が基本だよということをおっしゃっていたんです。(中略)

菅沼 保護課の社会調査は、具体的にどういうことをされたんですか。

荻安 自分たち行政でやれる範囲は予算に限ら

\* 日本女子大学人間社会学部 准教授

れますから、まず被保護者の全国一斉調査です。それから、被保護者の生活実態調査、要するに家計調査です。それからもうひとつは、私が入った後で考えたんですが、生活保護の動態調査というのをやります。どうして生活保護に落層してくるのかという、落層原因を調べる調査です。

岩永 生活保護動態調査は1956年（昭和31年）ぐらいからですけども、誰がやろうと言いはじめたかご記憶ですか。

荻安 それはやっぱり黒木さんの発想です。それもだんだん世の中が変わってきて、この動態調査も確か、今はやっていないはずですよ。それは、貧困の質が変わってきたからです。要するに、後でもまた出てくるけれども、日本が朝鮮戦争以来、ものすごい経済が成長して行って、仕事はいくらでもあるわ、給料はどんどん上がっていく時代がきました。要するに、労働賃金が安いから貧困とか、働く場所がないから貧困という人はいなくなってしまったんです。ものすごくいい時代が来たんです。

私の入ったところは調査・基準係なんですよ。調査・基準係というのは、いうまでもなく生活困窮者の調査と、その資料を基に、当時の生保の基準を作成していました。だから、日本は、とりあえずはイギリスの救貧法を勉強して、日本の貧困者対策の基本をちゃんとしなければいけないのだということを教わったんです。

出所：『荻安達男：元厚生省社会局保護課・国立身体障害者リハビリテーションセンター管理部長：報告書』、2016年。

生活保護行政の出発点において重視されたのが社会調査であったことは、『生活保護三十年史』などの史資料からよく知られている。特に保護基準の設定に調査が不可欠であることは強調されており、筆者も認識していた。しかし、個々の調査がはじめられた理由を深く考えてはみなかった。「生活保護の動態調査」をはじめたのが、「貧困の

質が変わってきた」という考えに基づくという証言は印象的であった。

この証言から、「生活保護動態調査」には、当時の貧困を捉える視点が反映されているという示唆を得た。本稿のテーマは、主に生活保護動態調査の調査項目の変遷を調べ、生活保護行政において貧困を捉える視点がどのように変化したか、論じることである。調査は、その設計者の視点を反映すると同時に、調査に携わる他者に、その視点を教育する効果をもつ〔田間（2006）〕。調査内容からは、貧困であるといつて、生活保護行政に結びつく特徴が明らかになる面もあるのではないかと考える。

筆者は、生活保護基準や実施要領の変化によって、生活保護が構想する最低生活、そして生活困窮（貧困）を把握しようとしてきた〔岩永（2011）〕。とはいえ、これが適用されて、必要な人に保護が届くかはまた別の話である。生活保護を自ら申請し受給するまでには多くのステップがあり、保護受給にはさまざまな要素が介在する。もちろん本稿によって、その説明を尽くせるわけではないが、調査から貧困を捉える視点の変遷を追い、生活保護行政がどのような貧困に対応しようとしたか、論じてみたい。

2節では、まず生活保護行政に関わる公的統計の沿革を述べる。制度発足時は試行錯誤があり、本稿で主に取り上げる「生活保護動態調査」は1996年に廃止されるなど、移り変わりがある。これ自体、生活保護行政の趨勢を映し出すものと考えられる。3節では、「生活保護動態調査」の変遷を検討する。同調査によって、どのような貧困を把握し、実際に救済された人・世帯の特徴や傾向がどのように把握されたか明らかにし、調査とその結果がもつ意味、を考える。

## II 生活保護行政に関する公的統計調査の沿革

2018年現在、厚生労働省のホームページ上で生活保護行政に分類されている統計調査は4つある<sup>1)</sup>。「社会保障生計調査」、「被保護者調査」、「医療扶助実態調査」、「家庭の生活実態及び生活意識

に関する調査」である。この現在の姿になるまで約70年の変遷を詳細にたどるのは意外なほど難しい。まずは、概略として長期間継続した調査を中心にまとめた「表1生活保護行政統計調査の変遷」を参照されたい。

各調査が始められた意図は、それぞれ異なる。「被保護者全国一斉調査」は、1948年に開始当初、年1回悉皆調査を行い、被保護者・世帯の基本的事項を把握し、保護行政を適正化していくことを目的としていた〔厚生省社会局保護課監修（1960）〕。調査によって各福祉事務所が日々の業務を点検し、実施の適正化につなげようとした。当時は「センサス」と呼ばれていた。

これに対し「厚生省報告例による社会福祉統計」は、少し色合いが異なる。厚生省報告例は、1886（明治19）年の「内務報告例」に起源があり、厚生省発足時の1938年に厚生省報告例を設けた。戦時中に報告例の項目は大幅に削減された。戦後、1947年に生活保護法関係の項目を設ける全面改正を行った。さらに社会情勢の変化やGHQの要請もあり、1950年に報告例の福祉関係の項目及び様式を全面改正し、1951年以降統計情報部に提出することとされた<sup>2)</sup>。

この厚生省報告例で作成されていた「第59生活保護法による保護開始の主な理由」及び「第60生活保護法による保護廃止の主な理由」を分離し、1956年より独立して実施されたのが「生活保護動態調査」である。同調査は1997年より「厚生省報告例による社会福祉統計」に統合、1956年以前の姿に戻る。2000年、地方自治法の一部改正により厚生省報告例が廃止され「福祉行政報告例」となった。

このうち生活保護関係について「被保護者全国一斉調査」とを統合し、2012年から「被保護者

調査」とした。同調査の目的は、「被保護世帯及び保護を受けていた世帯の保護の受給状況を把握し、生活保護制度及び厚生労働行政の企画運営に必要な基礎資料を得ること」<sup>3)</sup>とされている。発足時の意図は別々であった二系列の調査が、現在では統合され「被保護者調査」となったのである。

現在、「社会保障生計調査」という名称で実施されている家計調査の起源は、1950年「社会保障総合基礎調査」にある。同調査は「国民各階層における所得の分布を調べ」、「社会保険ならびに公的扶助制度が国民の家計構造に及ぼす影響を確かめ、国民の負担能力の可能性とその限界を究めるなど、総合的社会保障制度建設途上の基礎的な統計情報を提供するために実施」され、特に被保護階層に焦点をおいていた〔厚生省大臣官房統計情報部（1974）〕。

1951年と1952年には「国民生活実態調査」という名称で、被保護世帯と一般世帯の家計調査を実施した<sup>4)</sup>。1953年から「被保護者生活実態調査」と名称変更し、1954年からは一般世帯の調査をやめ、被保護世帯のみの家計調査を実施した。一般世帯の家計調査は、1962年開始の「社会保障生計調査」により復活した。同調査は、「東京都区部の世帯人員2～6人世帯のうち、各世帯人員別に実収入第2・5分位までの世帯を対象」として開始した〔小池（1962）〕。

「社会保障生計調査」は、2000年より「社会保障生計調査（生計簿）」となり、同年「被保護者生活実態調査」は「社会保障生計調査（家計簿）」に名称変更された。前者については、2006年より調査廃止され、後者のみ「社会保障生計調査」として継続されている。その目的は「被保護世帯の生活実態を明らかにすることによって、生活保護基準の改定等生活保護制度の企画運営のために必要な

<sup>1)</sup>「厚生労働統計一覧」の「3.社会福祉」のうち「3.2.生活保護」の項目。<http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/index.html>（2018年2月20日最終確認）。

<sup>2)</sup>以上、厚生省報告例の変遷は、厚生省大臣官房統計情報部（1985）を参照した。

<sup>3)</sup>厚生労働省ホームページ「被保護者調査 調査の概要」<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/74-16a.html#link01>（2018年2月20日最終確認）。

<sup>4)</sup>なお、1950年「社会保障総合基礎調査」及び1951-1952年の「国民生活実態調査」に起源をもつ別の調査として、1962年に発足・定着した「国民生活実態調査」がある。同調査の遍歴は、厚生省大臣官房統計情報部（1974）（1985）に詳しい。調査項目は調査年によって異なるが、主に所得と課税の状況、生活意識などを聞いている。

表1 生活保護行政統計調査の変遷

1948年開始	1950年開始	1951年開始	1953年開始	1954年開始	1956年開始
被保護者全国一斉調査*1 年1回被保護者の悉皆調査すなわちセンサスを行い、被保護者・世帯の基本的事項を把握。開始当初は、保護行政の適正化を意図していた。この調査は、基礎調査、個別調査、特別調査の三種類。					
		厚生省報告例による 社会福祉統計 被保護世帯数、人員数、扶助の種類別の件数など量を把握する業務統計。*1 報告書の名前が、「社会福祉行政業務報告」。*5			
					生活保護動態調査 「厚生省報告例による社会福祉統計」から分離。*3 統計調査部実施。生活保護の開始、廃止世帯について、開廢の理由を3カ月ごとに年4回実施。*1 1970年度より毎年9月を調査月とする。*7
		国民生活実態調査*1	被保護者生活 実態調査*1	被保護者生活 実態調査*1	
	「社会保障総合基礎調査」の一環。被保護世帯を含む約7,000世帯の家計調査。官房総務課・統計調査部実施。*1	被保護世帯と一般世帯の家計調査。1951、1952年実施。	「国民生活実態調査」から名称変更。被保護世帯と一般世帯の家計調査。	一般世帯の調査をやめ、被保護世帯のみの家計調査。級地別に調査地域を限定し1年間調査。毎年1カ月をかぎり、さらに広範に調査対象を選び実施。	

出所：以下の資料に基づき、筆者作成。

- \*1 厚生省社会局保護課監修（1960）『生活保護の諸問題—生活保護百問百答第13集』141-151、358-362頁。
- \*2 小池欣一（1962年4月19日）「生計簿に記帳収支を調査—社会保障生計調査を実施」『時事通信厚生福祉版』921号、2-5頁。
- \*3 厚生省大臣官房統計情報部『厚生統計調査総覧（平成2年4月1日～平成4年3月31日）』。
- \*4 厚生労働省ホームページ 厚生労働統計一覧 3.社会福祉 <http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/index.html>（2018年2月20日最終確認）。
- \*5 厚生労働省大臣官房統計情報部『厚生統計要覧（平成11年度版）』『同（平成12年度版）』。
- \*6 総務省統計局統計基準部『指定統計・承認統計・届出統計月報 平成17年2月（第53巻・第2号）』『同平成18年2月（第54巻・第2号）』。
- \*7 厚生省大臣官房統計情報部（1985）『厚生省統計情報部35年史』193頁。

1957年開始	1962年開始	2000年開始	2012年開始	2018年の現況
被保護者全国一斉調査*3			被保護者調査*4	■「被保護者調査」として 継続*4
1957年から基礎調査と個別調査の二本立てになる。			「福祉行政報告例」のうち生活保護関係について、「被保護者全国一斉調査」と統合。基礎調査、個別調査、月別調査。	
		福祉行政報告例*4 地方自治法の一部改正に伴い、平成12年3月31日訓令第1号により厚生省報告例が廃止され、「福祉行政報告例」。		「福祉行政報告例」は、生活保護以外の福祉法について継続実施
				1997年以降、調査廃止、統合
		社会保障生計調査 (家計簿)*5 この調査は、被保護世帯の生活実態を明らかにすることによって、生活保護基準の改定等生活保護制度の企画運営のために必要な基礎資料を得るとともに、厚生労働行政の企画運営に必要な基礎資料を得ることを目的とする。被保護世帯の家計収支の状況、消費品目の種類、購入数量等。毎年4月1日から翌年3月31日までとする。		■「社会保障生計調査」として継続*4
	社会保障生計調査*2 東京都区部の世帯人員2～6人世帯のうち、各世帯人員別に実収入第2・5分位までの世帯を対象とし（厚生行政基礎調査の被調査世帯から抽出）、生計簿に記載して生計収支を調査する。エンゲル方式による基準算定上必要な資料。「被保護者実態調査」と合わせて厚生省の実施する二次生計調査。1959・1960年の10月1カ月間全国規模で実施した。			2006年以降、調査廃止*6

基礎資料を得るとともに、厚生労働行政の企画運営に必要な基礎資料を得ること」とされる<sup>5)</sup>。

以上が、「表1生活保護行政統計の変遷」に示した調査の概略であるが、これ以外にも生活保護行政に関する調査はある。1953年より継続して実施されているのが「医療扶助実態調査」である。医療扶助費の増加が問題化した時期に年1回十分の1抽出調査として発足し、医療扶助受給者・世帯の受給状況と診療内容を調査してきた〔厚生省社会局保護課監修（1960）〕。生活保護費経理状況報告、生活保護費国庫負担金にかかる事業実績報告など経理関係データも継続して取られている。

各種の特別調査も実施されてきた。『厚生統計要覧（平成28年度版）』によると、保護課が過去・臨時に行った統計として、1964年10月『地域別生活実態調査』、1985年12月『被保護者資産保有実態調査』の二つが挙げられている。現在、厚生労働省のホームページに掲載されている「家庭の生活実態及び生活意識に関する調査」も、2010（平成22）年、2016（平成28）年と最近二回実施されたものである。

### Ⅲ 「生活保護動態調査」の変遷

#### 1 厚生省報告例から生活保護動態調査（1951～1959年）

すでに触れたように「生活保護動態調査」（以下、動態調査と略す）は、1956年より厚生省報告例から独立した。まずは動態調査の前史として、「社会福祉統計年報」により1951～1955年の統計表より項目を確認した。この短い年数でも微妙に結果表が異なる。「保護の開始理由」について、1951・1952年は表2であった。

これが、1953年に「収入の減少」と「支出の増加」の二つに大別した上で示されるようになり、さらに1954・1955年は表3のように世帯主と世帯員の区別も設けた。

当時は医療扶助が急増した頃であり、生活保護開始の理由とって収入の減少と傷病による医療費支出の増加では、生活困窮に陥った状況が質的に異なると考え、区別して調査するようになったと考えられる。「保護の廃止理由」についても、1951～1953年は、表4の通りで、1954年から「収入の増加」と「支出の減少」に大別した結果が示されている。

1950年代半ば、生活保護受給動向が大きく変動

表2 保護開始理由の項目（1951～1952年）

生計中心者の死亡又は不在	生計中心者の身体障害	生計中心者の老衰	生計中心者の病気	生計中心者の失業	生計中心者の事業の破産	生計中心者の収入の減少	生計中心者の事業収入の減少
家族の病気	出生転入による扶養者の増加	家族の収入の減少	災害	親戚友人よりの援助の減少喪失	財産の減少喪失	年金、社会保障給付の不足、停止	その他

出所：厚生省大臣官房統計調査部 昭和26～27年『社会福祉統計年報』より筆者作成。

表3 保護開始理由の項目（1954～1955年）

収入の減少						支出の増加					
世帯主の失業又は収入の減少			世帯員の失業又は収入の減少			その他の収入減少			世帯主の傷病	世帯員の傷病	その他
世帯主の傷病	世帯主の死亡不在又は老衰	その他	世帯員の傷病	世帯員の死亡不在又は老衰	その他	仕送りの減少又は喪失	年金、社会保障給付の減少又は喪失	その他			

出所：厚生省大臣官房統計調査部 昭和29～30年『社会福祉統計年報』より筆者作成。

<sup>5)</sup> 厚生労働省ホームページ「社会保障生計調査 調査の概要」<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/70-15a.html#link01>（2018年2月20日最終確認）。

するなかで、より詳しく被保護世帯になる原因や貧困に陥る原因を調べるために発足したのが動態調査である。厚生省大臣官房統計情報部（1974）にも、同調査の目的は、「被保護階層の発生分布・貧困階層発生過程およびその動向を測定し、生活保護行政推進の基礎資料」にすることとされている。ただし、発足時の1956～1959年は『社会福祉統計年報』による公表であり、同統計表より調査項目を確認した。

1956年は動態調査の開始により、「扶助の受給状況（医療扶助単給／医療扶助併給／その他）」及び「医療扶助受給状況」の結果が示された。これは医療扶助受給世帯の増加傾向を受け、医療扶助を要するといつて単給／併給の場合、医療扶助を要しない場合とで、それぞれの特徴を捉えようとしたものと考えられる。どちらの調査項目も、選択肢は変化するが、1996年の動態調査廃止までお

かれている<sup>6)</sup>。

「保護の開始理由」は、1955年と1956年との違いは、新たに「その他（他管内からの転入）」の項目が設けられたに留まるが、その後毎年のように変更が加えられていく。1957年は、「生活・住宅・教育扶助のうちいずれか一つ以上受給」と「医療、出産、生業、葬祭扶助のうちいずれか一つ以上受け左記の扶助は受けない」に分けたが、1958年からは表5のように、「働いている者のいる世帯／働いている者のいない世帯」の区分に着目するようになった。

「保護の廃止理由」も「保護の開始理由」の項目に対応した変化があり<sup>7)</sup>、1958年から「働いている者のいる世帯／働いている者のいない世帯」の区分が設けられた（表6）。

表4 保護廃止理由の項目（1951～1953年）

生計中心者が帰ってきたため	未亡人の再婚	生計中心者の能力回復	生計中心者の就職	生計中心者の収入増	生計中心者の事業の収入増	家族の傷病の回復	死亡・転出等により扶養者の減少	家族の収入の増加	親戚・友人よりの援助の増加	死亡	年金・社会保険給付を得たため	その他
---------------	--------	------------	----------	-----------	--------------	----------	-----------------	----------	---------------	----	----------------	-----

出所：厚生省大臣官房統計調査部 昭和26～28年『社会福祉統計年報』より筆者作成。

表5 保護開始理由の項目（1958年）

働いている者のいる世帯						働いている者のいない世帯						他管内からの転入保護継続世帯
世帯主が働いている		世帯員が働いている世帯				傷病者のいる世帯		傷病者のいない世帯				
世帯員の傷病	その他	世帯主の傷病	傷病に起因しない世帯主の失業または離職	世帯員の傷病	保護開始前の世帯主の死亡・不在（行方不明を含む）又は老衰	その他	保護開始前「働きによる収入」を得ていた者の傷病	その他	働きによる収入の喪失	その他		

出所：厚生省大臣官房統計調査部 昭和33年『社会福祉統計年報』より筆者作成。

表6 保護廃止理由の項目（1958年）

働いている者のいる世帯						働いている者のいない世帯				他管内への転出保護世帯
世帯主が働いている		世帯員が働いている世帯				傷病者のいる世帯		傷病者のいない世帯		
世帯員の傷病の治癒	その他	世帯主の傷病の治癒	世帯員の傷病の治癒	傷病の治癒を起因としない収入の増加	その他	傷病の治癒	その他	収入の増加	その他	

出所：厚生省大臣官房統計調査部 昭和33年『社会福祉統計年報』より筆者作成。

<sup>6)</sup> 1959年より「社会保険の給付状況」として医療保険の給付（加入）状況が2015年まで調査されている。

<sup>7)</sup> 紙幅の関係で、詳細を省略する。

2 『生活保護動態調査報告』（1960～1996年）

1960年から社会福祉統計年報が「発展的解体」を行い<sup>8)</sup>、動態調査の結果は『生活保護動態調査報告』として単独で毎年公表するようになった。動態調査が終了する1996年度分まで同報告も作成され、調査票も参照可能であり、本項は各年度版の『生活保護動態調査報告』を資料として記述する<sup>9)</sup>。

36年間の調査票（開始票と廃止票の二種類）をみると、調査内容にかなりの変動があると分かる。それだけ「生活保護動態」を捉えるのは難しく、試行錯誤が繰り返されてきたのであろう。開始票・廃止票ともに1960～1969年では「福祉事務所の管轄地域（特別区または指定都市／その他の市／町村）、1970年からは「級地」の項目において地域別の動向を調べている。

開始票では「保護開始実人員」（1960～1971年）及び「世帯人員」（1968～1996年）の項目があり、

「世帯主の性別」は1960～1996年まで一貫した調査項目である。1970年からは「世帯主の年齢」「世帯分離の状況」「世帯構造（単身世帯／夫婦・夫婦と18歳未満の子のみの世帯／その他の世帯）」「世帯類型（高齢者世帯／母子世帯／その他の世帯）」という新たな調査項目をおいた。これらにほぼ対応した変更が廃止票においても確認できる。

開始票で中心となる「保護開始の理由」の1960年の調査項目は表7の通り、かなり詳細にわたる<sup>10)</sup>。「保護開始時の世帯の労働力類型」と紐づけられているのが特徴であり、この形式は1969年まで続いた。

1960年の「保護開始時の世帯の労働力類型」の調査項目は表8であり、1969年までに選択肢を減らし整理された。

1970年からは、「保護の開始理由」の調査項目については表9のように選択肢が大幅に減少し、「保護開始時の世帯の労働力類型」との紐づけがなく

表7 保護開始理由の項目（1960～1963年）

働いている者のいる世帯										他管内からの 転入保護 継続世帯	
世帯主が働いている				世帯主が働いていない							
世帯主の傷病	世帯員の傷病	傷病に起因しない「働きによる収入」の減少	その他	世帯主の傷病	世帯員の傷病	傷病に起因しない「働きによる収入」の減少	保護開始前の世帯主の死亡・離別・不在または老衰	その他			
働いている者のいない世帯											
傷病者のいる世帯					傷病者のいない世帯						
保護開始前「働きによる収入」をえていた世帯主の傷病	保護開始前「働きによる収入」をえていた世帯員の傷病	傷病に起因しない「働きによる収入」の喪失	年金・仕送り等「働きによらない収入」の減少または喪失	保護開始前の世帯主の死亡・離別・不在または老衰	その他	「働きによる収入」の喪失	年金・仕送り等「働きによらない収入」の減少または喪失	保護開始前の世帯主の死亡・離別・不在または老衰	その他		

出所：厚生省大臣官房統計調査部 昭和35～38年度『生活保護動態調査報告』より筆者作成。

表8 保護開始時の世帯の労働力類型の項目（1960～1969年）

働いている者のいる世帯				働いている者のいない世帯			他管内からの 転入保護継続
世帯主が働いている				世帯主が働いていない	傷病者のいる世帯	傷病者のいない世帯	
世帯主が常用勤労者	世帯主が日雇労働者	世帯主が内職者	世帯主が左記以外の就業者				

出所：表7に同じ。

<sup>8)</sup> 厚生省大臣官房統計調査部『昭和35年度生活保護動態調査報告』より引用。

<sup>9)</sup> 1960（昭和35）年度から1996（平成8）年度までの『生活保護動態調査報告』は岩田正美先生よりご寄贈頂いた。記して感謝申し上げたい。

<sup>10)</sup> 調査項目の表現は、意味を変えないように注意し、一部加筆・省略した。



表9 保護開始理由の項目（1970年）

世帯主の傷病	世帯員の傷病	働いていた者の死亡・離別・不在	左記に該当しない「働きによる収入」の減少・喪失	年金・仕送りなどの減少・喪失	その他
--------	--------	-----------------	-------------------------	----------------	-----

出所：厚生省大臣官房統計調査部 昭和45年度『生活保護動態調査報告』より筆者作成。

なる。

他方で、「保護歴の有無」「保護開始前の働いていない期間」「働いていない期間中の主な収入の種類（貯金の引出／財産の売却／社会保障給付金／被扶養・仕送り／その他）」という調査項目が追加される。「保護歴の有無」は、1996年までおかれた調査項目で、ほかの二つは1972～1978年を除き1996年まで調査された項目である。

廃止票における「保護の廃止理由」の調査項目についても、開始票に対応した変更がみられる。1960年の「保護の廃止理由」の調査項目は表10に挙げた詳細にわたるもので、「保護廃止時の世帯

の労働力類型」と紐づけられ、この形式は1969年まで続いた。「保護廃止時の世帯の労働力類型」は、「保護開始時の世帯の労働力類型」の調査項目とほぼ同じで、最後の項目が「他管内への転出保護世帯」である。

1970年からは「保護の廃止理由」の調査項目についても表11のように大きく変更され、「保護開始時の世帯の労働力類型」との紐づけがなくなる。ただし、開始票と異なり、1970年に新たに追加された廃止理由を深く調べる項目はない。

1969年と1970年の間に比較的大きな変更が行われた背景は、保護の動向から推測できる。被保護世帯の稼働世帯を非稼働世帯の割合が、1964年にちょうど半々であったところから1965年以降、確実に非稼働世帯の占める割合が増加した。この理由として、稼働世帯であれば最低生活費を超える収入が得られるほど雇用や経済の状況が良くなった、ということもあろうが、収入認定の方法など実施要領の改正も影響を与えたと考える〔岩永（2011）pp.147-148〕。

表10 保護廃止理由の項目（1960～1963年）

働いている者のいる世帯										他管内への 転出保護 世帯
世帯主が働いている					世帯主が働いていない					
世帯主の傷病の治癒	世帯員の傷病の治癒	死亡	傷病の治癒を起因としない「働きによる収入」の増加	その他	世帯主の傷病の治癒	世帯員の傷病の治癒	死亡	傷病の治癒を起因としない「働きによる収入」の増加	その他	
働いていない者のいない世帯										
傷病者のいる世帯					傷病者のいない世帯					
世帯主の傷病の治癒	世帯員の傷病の治癒	死亡	傷病の治癒を起因としない「働きによる収入」の増加	年金・仕送り等「働きによらない収入」の増加	その他	死亡	「働きによる収入」の増加	年金・仕送り等「働きによらない収入」の増加	その他	

出所：表7に同じ。

表11 保護廃止理由の項目（1970年）

世帯主の傷病治癒	世帯員の傷病治癒	死亡・失そう	左記に該当しない「働きによる収入」の増加・取得	年金・仕送りなどの増加	その他
----------	----------	--------	-------------------------	-------------	-----

出所：表9に同じ。

表12 障害者・傷病者の有無の項目（1972～1974年）

障害者・傷病者の有無							
世帯主				世帯員*下記の人数も把握			
障害者	傷病者	障害・傷病者	無	障害者	傷病者	障害・傷病者	無

出所：厚生省大臣官房統計調査部 昭和47年度『生活保護動態調査報告』及び、厚生省大臣官房統計情報部 昭和48～49年度『生活保護動態調査報告』より筆者作成。

開始票において1972～1974年は、表12のように「障害者・傷病者の有無」を世帯主と世帯員ごとに把握する項目をおいた。1975～1978年はこの項目はなくなるのだが、1979年からは、「世帯人員」に世帯員番号をつけ続柄も把握し、世帯員の「性別」「年齢」「配偶者の有無」「就労状況」「障害・傷病の有無」も調査し、1996年まで継続した。これらにはほぼ対応した変更が廃止票においても確認できる。

開始票において1973年から住宅の状況を把握する項目がおかれた。1973年～1988年は表13の項目である。ただし、「住宅扶助の有無」については1979年から新たにおかれた「扶助の受給状況」の項目に統一された。

1989年からは表14のように「持ち家」の選択肢がおかれ、1991年からは「病院・社会福祉施設」の選択肢が追加され、1996年まで調査された。

住宅にかかる費用である住宅扶助費の支出額は、現在では医療扶助費、生活扶助費について三

番目に多く約16%を占めるが、1973年当時は4%程度であった。将来の変化を見込んで困窮の原因として住宅に着目した視点を読み取れる<sup>1)</sup>。

「保護の開始理由」の調査項目については、1970～1974年までは変わらず、1975～1978年は、表15のようであった。世帯主、世帯員それぞれに、保護開始の理由が傷病のみなのか、傷病以外の理由を伴うものなのかを区別する項目とした。

さらに1979年は、表16のように変更し、要因すべてにチェックさせたいうで、主なもの一つを記入する形式となった。『働きによる収入』の減少・喪失」といって、「定年・失業」「老齢による」「事業不振・倒産」「その他」の四つに区分した。「老齢による」とは、日雇労働者など定年はないが、加齢に伴い収入が減少する場合を想定したものと考えられる。

1984年からは、表16の項目のうち「働いていた者の死亡・離別・不在」を「働いていた者の死亡」と「働いていた者の離別等」に分け、「手持ち現

表13 住居（借家・借間）の状況の項目（1973～1988年）

借家・借間の状況			
住宅扶助の有無	住居の種類		実際家賃・間代
	第二種公営住宅	その他の借家・借間	

出所：厚生省大臣官房統計情報部 昭和48～63年度『生活保護動態調査報告』より筆者作成。

表14 住居の状況の項目（1989～1990年）

住居の状況			
持ち家	第二種公営住宅	その他の借家・借間	その他
	実際家賃・間代		

出所：厚生省大臣官房統計情報部 平成元～2年度『生活保護動態調査報告』より筆者作成。

表15 保護開始理由の項目（1975～1978年）

世帯主の傷病のみ	世帯主の傷病と傷病以外の理由を伴うもの	世帯員の傷病のみ	世帯員の傷病と傷病以外の理由を伴うもの	働いていた者の死亡・離別・不在	「働きによる収入」の減少・喪失	年金・仕送り等の減少・喪失	その他
----------	---------------------	----------	---------------------	-----------------	-----------------	---------------	-----

出所：厚生省大臣官房統計情報部 昭和50～53年度『生活保護動態調査報告』より筆者作成。

表16 保護開始理由の項目（1979～1983年）

世帯主の傷病	世帯員の傷病	働いていた者の死亡・離別・不在	「働きによる収入」の減少・喪失				年金の減少・喪失	仕送りの減少・喪失	その他
			定年・失業	老齢による	事業不振、倒産	その他			

出所：厚生省大臣官房統計情報部 昭和54～58年度『生活保護動態調査報告』より筆者作成。

<sup>1)</sup> 推測の域を出ないが、住宅扶助に関する項目の設定には、岩田（2017：184-185）に書かれた1969年の生活保護監査報告「六大都市における生活保護の現況と諸問題」のような分析が一つの根拠となったのではないかと推測される。同報告は、当時、生活保護受給者が全国的に減少するなかで、六大都市では増加していることを問題視し、その状況を把握しようとしたものである。ドヤ街・スラム街など「問題地区」に該当しない地域で、低所得層が民間アパートへ流入し、高齢単身者で生活保護受給者が増加する傾向にあるとの指摘がある。

表17 保護廃止理由の項目（1972年）

世帯主の傷病治癒	世帯員の傷病治癒	死亡・失そう	「働きによる収入」の増加・取得	「働き手」の転入	年金・仕送りなどの増加	施設入所	その他
----------	----------	--------	-----------------	----------	-------------	------	-----

出所：厚生省大臣官房統計調査部 昭和47年度『生活保護動態調査報告』より筆者作成。

表18 保護廃止理由の項目（1982～1996年）

世帯主の傷病治癒	世帯員の傷病治癒	死亡	失そう	「働きによる収入」の増加・取得	「働き手」の転入	社会保障給付金の増加	仕送り等の増加	親類・縁者等の引取り	施設入所	医療費の他法負担	その他
----------	----------	----	-----	-----------------	----------	------------	---------	------------	------	----------	-----

出所：厚生省大臣官房統計情報部 昭和57～平成8年度『生活保護動態調査報告』より筆者作成。

金・貯金の減少・喪失」を追加した。この追加された調査項目にも、貯蓄を切り崩して生活するような高齢者の困窮を捉える視点を読み取れる。1989年からは調査項目自体は変わらないが、開始理由の発生順1～6を記入させており、徐々に詳細な調査が可能になった様子がみとれる。

「保護の廃止理由」の調査項目については、1970年と1971年は同じで（表11）、1972年からは、表17のように「『働き手』の転入」と「施設入所」が追加された。

その後も、1975年「医療費の他法負担」、1979年「親類・縁者等の引取り」と選択肢の追加を行った。廃止理由についても、1979年から、要因すべてにチェックさせたいうえで、主なもの一つを記入する形式となった。1982年から表18のように「死亡」と「失そう」、「社会保障給付」と「仕送り」の増加の選択肢を分け、1996年の動態調査廃止まで変更されていない。これらの変更にも、高齢者の動向を捉えようとする視点を読み取れよう。

### 3 厚生省報告例・福祉行政報告例・被保護者調査（1997～2015年）

1996年に動態調査が終了し、1997年より再び厚

生省報告例に統合された。その理由については、「近年、調査結果の傾向が一定し大きな変化もみられない」<sup>12)</sup>とされた。すでに触れたように、2000年に厚生省報告例が廃止され「福祉行政報告例」となり、2012年からはこの生活保護関係と「被保護者全国一斉調査」が統合され「被保護者調査」となった。

この間、1996年の動態調査終了時の開始票・廃止票で把握されていた調査項目のうち、「保護開始世帯数、人員数」「世帯主の年齢」「世帯類型・世帯構造」「保護開始前の医療保険の加入状況」「保護開始の理由」「前回廃止時からの期間」「保護廃止世帯数、人員数」「保護の廃止理由」については、継続して数値がとられていると分かる。

「保護の開始理由」について、1997年の厚生省報告例は、表19の項目でその結果を示している。「傷病による」理由と、「傷病によらない」理由に大別するようになった。

2000年の福祉行政報告例では、「要介護状態」の選択肢が追加され、「その他」に「急迫保護で医療扶助単給（再掲）」が追加されている。2001年の福祉行政報告例では、「高齢による」を「高齢による収入の減少」とした。2003年の福祉行政報告例で

表19 保護開始理由の項目（1997～1999年）

傷病による		傷病によらない									
世帯主の傷病	世帯員の傷病	働いていた者の死亡	働いていた者の離別等	定年・失業	高齢による	事業不振、倒産	その他の働きによる収入の減少	社会保障給付金の減少・喪失	仕送りの減少・喪失	貯金等の減少・喪失	その他

出所：厚生省大臣官房統計情報部 平成9～11年『社会福祉行政業務報告（厚生省報告例）』より筆者作成。

<sup>12)</sup> 厚生省大臣官房統計情報部『平成8年生活保護動態調査報告』より引用。

表20 保護廃止理由の項目（2015年）

傷病治癒		死亡	失そう	働きによる 収入の 増加・取得	働き手の 転入	社会保障給 付金の増加	仕送りの 増加	親類・ 縁者等の 引き取り	施設入所	医療費の 他法負担	その他
世帯主	世帯員										

出所：厚生労働省社会・援護局保護課 平成27年『被保護者調査』より筆者作成。

は、「急迫保護で医療扶助単給」を「その他」から独立して追加し、「定年・失業」の選択肢を「失業（定年・自己都合）」と「失業（勤務先都合（解雇等）」）とし、2015年まで変更がない。

「保護の廃止理由」については、先に図示した1982年の調査項目から2015年まではほぼ変わらない。一部表現が変更されるにとどまる。2015年は、表20の通りである。

#### Ⅳ 生活保護行政により把握された貧困とは

本稿の課題は、生活保護動態調査の調査項目の変遷を調べ、生活保護行政において貧困を捉える視点がどのように変化したか、論じることであった。本節では統計も参照しながら、前節に述べた内容を敷衍し、生活保護行政がどのような貧困に対応しようとしたかについて述べる。

動態調査の調査項目を一覧してみると、全体として、継続した調査項目が少なく、項目の中身の変更も多かった。継続した調査項目は、1950年から現在までみると「世帯（主）の状況」「保護開始の理由」「保護廃止の理由」の三点である。動態調査が実施された間では、これらに加え、開始票と廃止票ともに、「地域／級地」「世帯主の性別」「扶助の受給状況（医療扶助の単給・併給）」「医療扶助の受給状況」、開始票のみの項目として「社会保険の給付状況」、廃止票のみの項目として「保護廃止時の世帯の就労状況」が継続した調査項目である<sup>13)</sup>。

このため、そもそも動態調査の結果から長期傾

向を読み取れるのは困難である。言えることは、労働力を有する世帯が減少し、傷病を理由に保護を開始し、その治癒を理由に保護廃止の世帯が多くを占める時期から、高齢者の増加を反映した保護の開始・廃止理由が増えた、という程度である。ただし、動態調査が実施された間に限定してみれば、次のような特徴がある。

「世帯主の性別」をみると、1956年、保護開始時に男性世帯主69.2%、女性世帯主30.8%、廃止時は、男性世帯主63.2%、女性世帯主36.8%であった<sup>14)</sup>。1970年では保護開始時に男性世帯主65.4%、女性世帯主34.6%<sup>15)</sup>、国勢調査では男性世帯主86.3%、女性世帯主13.7%であり、被保護世帯における女性世帯主の割合は、相対的に大きい。ただし、被保護世帯では、1980年代後半から男性世帯主の割合が増える傾向に変わり、1985年で保護開始時に男性世帯主62.7%、女性世帯主37.3%、廃止時は男性世帯主60.6%、女性世帯主39.4%から、1996年にはそれぞれ70.0%と30.0%、69.2%と30.8%となった<sup>16)</sup>。

「扶助の受給状況（医療扶助の単給・併給）」については、1957年から1996年の数値が国立社会保障・人口問題研究所の「生活保護」に関する公的統計データ一覧（シートNo.10）にまとまっている。これによると、1970年代に入った頃から、医療扶助単給による保護開始世帯の割合が減少した。1972年で医療扶助単給が38.3%、併給が38.0%、その他が23.7%であった。医療扶助併給による保護開始世帯の割合が増加し、「その他」という医療扶助を受給していない世帯の割合は減少

<sup>13)</sup> 「 」にまとめた調査項目の見出しは時々で異なるため、筆者の要約である。

<sup>14)</sup> 厚生省大臣官房調査部『昭和31年社会福祉統計年報』第13表。

<sup>15)</sup> 厚生省大臣官房統計情報部『生活保護動態調査報告書』1979（昭和54）年度、表2.1及び表2.2を参照。

<sup>16)</sup> 厚生省大臣官房統計情報部『生活保護動態調査報告書』1996（平成8）年度版、第3表及び第10表により筆者が計算。

する傾向にある。

生活保護の開始動向において、医療扶助の受給状況、特に医療扶助単給・併給の増減が与える影響は大きく、そのことが認識され調査されてきた。「被保護者調査」の「扶助の受給区分別医療扶助人員の年次推移」によると、医療扶助人員のうち単給の占める割合は、1955年の35%から徐々に減少し、1970年で25%、2013年は4%である<sup>17)</sup>。被保護世帯に占める単給世帯の割合に比し、動向に与える影響は大きかったが、徐々にその影響の大きさは低下した。

1970年前後の時期は、一つのターニングポイントであったと推察される。動態調査では、1970年に大きな変更があった。保護開始・廃止の理由と「世帯の労働力類型」とを紐づけて調べる形式をやめ、「保護歴の有無」「保護開始前の働いていない期間」「働いていない期間中の主な収入の種類」という項目を追加した。背景には、すでに触れたように1965年に非稼働世帯の割合が半数を超え、働いていない状態を捉える視点の変化があったと思われる。

従来からの世帯主（その後世帯員まで含め）労働力を有する者が傷病によって就労不可能になる、あるいは傷病治癒により保護廃止という状況は捉えつつ、それ以外の状態・理由を捉えようとした。1970年に新たに設けられた「世帯主の年齢」「世帯分離の状況」「世帯構造」「世帯類型」の調査項目から、世帯分離という行政作用<sup>18)</sup>、単身世帯化や高齢化など世帯構造の変化を把握する視点がうかがえる。

単身世帯の割合は、1965年に約40%、1970年に約50%、1988年に60%を超え、2013年では76.6%と増加した。岩田（2017：284-289）は、一般世帯と比較して「被保護者世帯の単身世帯率の推移」を示し、「生活保護では単身世帯が突出して多い」

が、「日本社会における高齢化と単身世帯化の進展」だけでは説明がつかないという。岩田（2017：289）は、「被保護世帯の単身化・高齢化は、収入が最低生活費に達しないだけでなく、年齢的にも働けず、家族からの扶養も見込めないという、最も『文句のつかない』人びとを、もっぱら保護の対象にしてきた結果であるといえないだろうか」とする。

この指摘は、本稿で論じてきた内容とも符合し、生活保護行政における貧困を捉える視点を表わすと考える。保護の動向は多様な影響を受けるため、この視点が動向を左右するほどの決定力をもったか確定はできないが、行政の慣習をつくる力もったのではないか。さらに、日雇労働者など定年はないが、加齢に伴い収入が減少する場合や、貯蓄を切り崩して生活するような高齢者の困窮を捉える視点、住宅困窮についての目配りもあった<sup>19)</sup>。

調査技術の進展が背景にあってのことと推量するが、1979年から1996年まで、世帯員ごとに番号を振り、世帯員の「続柄」「性別」「年齢」「配偶者の有無」「就労状況」「障害・傷病の有無」の調査を開始し数は少なくとも注目されがちないわゆる「処遇困難ケース」を把握しようとする視点も読み取れる。「保護歴の有無」や「前回廃止時からの期間」の項目などをみると、生活保護行政が把握する、多様で独特な貧困状態もあったと推察する。

動態調査は1996年で廃止し、その理由は「近年、調査結果の傾向が一定し大きな変化もみられない」であった。しかし、その後の今日までの経過を知る者からみれば、調査廃止は早計に失した感が否めない。1990年代半ばは、被保護人員・世帯数が底を打った時期であり、その後急激に増加していく。その動向を捉える手段を持ち得ていな

<sup>17)</sup> 「生活保護」に関する公的統計データ一覧（シートNo.18）により算出。

<sup>18)</sup> 保護開始時の世帯分離の割合に大きな変化はなく、おおむね6%くらいである。

<sup>19)</sup> 岩田（2017：184-185）は、1969年の生活保護監査結果報告「六大都市における生活保護の現況と諸問題」が「問題地区」を特定し、その理由の一つとして「『特定地区』に該当しないその他の地域で、低所得層が民間アパートへ流入し、高齢単身者で生活保護を利用する人が増えた」ことに言及している。住宅扶助受給者の動向への着目は、このような現状認識も背景にしていたと考えられる。

かった，ということの意味は大きい。

それは，行政運営上の損失というだけではない。はじめに引用したオーラルヒストリーの証言において，生活保護行政において変化する貧困を捉えようとする意図が語られていたことに照らせば，その意欲が現代の生活保護行政では，減退してしまったとも解せる。再び貧困が社会問題化し，被保護世帯の増加やその変化が問題にされる現代において，厚生労働省による公的統計調査の意義を再確認する必要があると考える。

#### 参考文献

- 岩田正美（2017）『貧困の戦後史——貧困の「かたち」はどう変わったのか』筑摩書房。
- 岩永理恵（2011）『生活保護は最低生活をどう構想したか——保護基準と実施要領の歴史分析』ミネルヴァ書房。
- 小池欣一（1962年4月19日）「生計簿に記帳収支を調査——社会保障生計調査を実施」『時事通信厚生福祉版』。
- 厚生省社会局保護課監修（1960）『生活保護の諸問題

——生活保護百問百答第13集』。

厚生省大臣官房統計情報部（1974）『厚生省統計情報部25年の歩み』。

——（1985）『厚生省統計情報部35年史』。

厚生省大臣官房統計情報部『生活保護動態調査報告』昭和48年度～平成8年度の各年度版。

厚生省大臣官房統計調査部『生活保護動態調査報告』昭和35年度～昭和47年度の各年度版。

厚生労働省大臣官房統計情報部『厚生統計要覧（平成28年度版）』。

田間泰子（2006）『「近代家族」とボディ・ポリティクス』世界思想社。

オーラルヒストリー報告書（※本報告書は，基盤研究（B）「国民皆保険・皆年金の「形成・展開・変容」のオーラルヒストリー」の一環として刊行されている。）『荻安達男：元厚生省社会局保護課・国立身体障害者リハビリテーションセンター管理部長：報告書』，2016年。

（いわなが・りえ）

## **Changing the Perspective on Poverty: Findings from the “Survey on the Entry and Exit of Public Assistance Recipients”**

Rie IWANAGA\*

### Abstract

It is well known that social surveys are regarded as an important starting point for welfare administration. This was confirmed by a study of oral histories recorded by bureaucrats employed at the Ministry of Health, Labor, and Welfare. In this paper, which focuses on “the Survey on Entry and Exit of Public Assistance Recipients,” conducted to investigate the reasons for applying for public assistance and the causes of poverty, I examine the questions included in the annual statistical survey report on welfare administration. The number of changes to the survey items was considerable, and it was difficult to identify long-term trends. It was possible to identify the time series variation—that is, the changes in the perspective on poverty reflected in occasional welfare administration; however, this survey has not been conducted since 1997. Because this issue is becoming a serious problem due to the increase and changing demographics of public assistance recipients, I think that it is necessary to reconfirm the significance of the Statistical Surveys conducted by the Ministry of Health, Labor, and Welfare.

Keywords : Public Assistance, Welfare Administration, Statistical Surveys conducted by Ministry of Health, Labor and Welfare, Oral History

---

\* Associate Professor, Faculty of Integrated Arts and Social Sciences, Japan Women’s University