

財政的側面からみた生活保護基準引上げの諸問題

佐 藤 吉 男

I 生活保護基準引上げの状況

1. 生保、失対賃金の引上げ状況

生活保護の体系の中の柱である生活扶助の基準額は、昭和 43 年度においては 13% 引上げられた。東京都標準 4 人世帯で月 23,451 円が 26,500 円となった。また、緊急失業対策法に基づく失業対策事業に従事する日雇労働者の賃金日額は、43 年度においては、12% 引上げられた。全国平均で 710 円 70 銭が 795 円 62 銭となった。

最近の引上げ率の推移を見ると（表 1 参照）、生活扶助、失対賃金ともに昭和 36 年度から一段と高くなっていることがわかる。生活扶助基準においては、36 年度の 16% 引上げを始めとし 38 年度までの 3 年間は 16~18% の年率、39 年度以降は 13.5~12% となっている。また失対労働者の賃金日額においては、36 年度の 15.3% の引上げを始めとし、一時 8~9% 程度にとどまったもの

の、40 年度以降は 11.8~13.0% の引上げが行われている。

2. 基準引上げの動因

生活扶助基準の高さは、社会保障の水準の基本となるものと考えられ、また、国民の生活水準との関係において、理論的にそのあるべき相対的地位が論ぜられるものである。また、国の社会保障に対する態度を示す心理的なバロメーターであるともいえる。失対賃金の高さについては、生活扶助基準ほどの重要性はないが、いわゆる日の当らぬ社会の底辺にある人々に対してどのように配慮がなされているかといった政府の姿勢を示すバロメーターとして、生活扶助基準とならんで論じられる場合が多い。そして 43 年度予算においては、この両者の引上げ率の大いさが注目のまとなり、財政硬直化の下での財源難の中で、関係者の努力により、生活扶助基準が、42 年度の引上げ

表 1 各種単価アップ率の推移

(単位 %)

年度	〈当初予算〉生活扶助基準 (35 年度まで 5 人世帯 36 年度以降 4 人世帯)	〈当初予算〉 失対賃金日額	小学校教員初任給 (大学卒、教育職 2-4)	自衛隊三曹給与 (5 号俸)	賃金指数 (全産業)
30	0	0			7.8
31	0	0			4.8
32	7.5	7.1	(4 月)		4.6
33	2.5	1.3			3.2
34	3.0	0	(4 月) (10 月)		6.4
35	2.9	9.1	(10 月)	(4 月) (10 月)	7.3
36	16.0	15.3	(10 月)	(10 月)	12.3
37	18.0	11.0	(10 月)	(10 月)	9.5
38	17.0	7.7	(10 月)	(10 月)	11.2
39	13.0	9.6	(9 月)	(9 月)	10.3
40	12.0	11.8	〈うち (4 月) (9 月)	(9 月)	8.8
41	13.5	12.1	(9 月)	(9 月)	11.2
42	13.5	13.0	(8 月)	(8 月) (1 月)	12.4
43	13.0	12.0	(4 月)	(4 月)	

率 13.5% とほぼ同程度の 13.0%, 失対賃金日額が、42 年度の引上げ率 13.0% に近い 12.0% とそれぞれの引上げ率が定められたことはまずまずの成果であって、一時伝えられたような、せいぜい公務員給与の引上げ率(8% 程度)に抑えられることとならなかったことは幸いであった、と関係者はホッとしたように見受けられる。

3. 働かない順に引上げが大きいこと

ところが、社会保障関係の人々の安堵をよそに、「生保が 13%, 失対が 12%, 公務員給与が約 8% といった各種単価の改定の幅をならべて見ると、働かない順に改定幅が大きくなるのは何とも不思議なことだ。一体政府は何の目的で何をしようというのだろうか。」というささやきの声もおきてきた。この場合、公務員給与は、単に公務員自体の処遇をいうために引用されたのではなく、一般的に働く人達を指すつもりでいわれたものである。公務員給与が企業規模 100 人、事業所規模 50 人の事業所に勤務する民間同種の労働者の賃金と比較してその水準を決めるたて前から考えれば、そのように考えても良いものと思われる。

4. 生活保護水準と一般消費水準

さて、生活保護(生活扶助基準の働きは、医療扶助を除く諸扶助の動向を代表する基幹的なものであるから、生活扶助といちいち細かく限定しないで、生活保護と総称的に呼ぶこともある)の保護基準が、昭和 20 年代の末から 30 年代の前半にかけて、勤労者世帯の消費支出水準に対し相対的に次第に低くなっていた。これを是正し、さらに一般世帯の消費水準の 60% にする必要がある、という実質的内容を持つ社会保障制度審議会の勧告が出されたのは昭和 37 年のことであった¹⁾。

池田内閣の所得倍増計画で一般世帯の所得が 10 年間に倍増するのであれば、生活保護基準は 10 年間に 3 倍に引上げられるべきであるという勧告であり、これにより、生活保護世帯の消費水準は、

一般消費水準の 40% であったものが 60% に引上げられることになる、ということであった。そして、実績を見ると昭和 41 年度には 51.7% になっている。

60% の目標には依然としてほど遠い状態であるから、最近の生活保護基準の引上げ幅では国民の消費水準の上昇に追随するのが精いっぱいのところであり、一般消費水準以上になるためには、さらに大幅な引上げを継続することが必要であるという考え方がある。そこまでいなくても、国民の消費水準の上昇に見合う大きさだけは生活保護基準を引上げなければならず、消費水準が毎年 10% を越える上昇を示す以上は、その引上げ率もまた毎年 10% 以上にならざるを得ないではないかという議論が有力である。

II 生活保護基準と公務員給与

1. 最近の引上げ状況の比較

ここでひらがえって、連年の生活保護基準の引上げで、他の部門との間に不均衡な姿をかもし出している状況にふれて見ることにする。高度成長のスタートとして(より正確には、高度成長政策がとられた年である) 35 年 4 月を基準として 43 年 4 月までの上昇率を生活扶助基準、失対賃金日額、義務教育(小中学校)教官(大学卒)の初任給、防衛庁の下士官(三曹)の給与と比較して見れば、表 2 のとおりである。

生活扶助基準は 8 年間に 2.97 倍となって引上げ率が最も高く、ついで失対賃金日額と義務教育教官の初任給が 2.38 倍、自衛隊の三曹の給与は

表 2 生活保護基準等の推移比較 (単位 円)

	生活扶助基準	失対賃金日額	義務教育学校教官初任給(大学卒)	自衛隊三曹
35 年 4 月 (A)	8,914	334	11,310	15,200
36 年 4 月	10,344	386	12,800	16,800
42 年 10 月 (B)	24,095	710.70	26,800	29,900
43 年 4 月 (C)	26,500	795.62	26,900	30,200
(B) (A)	2.70	2.13	2.37	1.97
(C) (A)	2.97	2.38	2.38	1.99

注 1. 公務員給与は毎年秋に改定が行われているに反し、生活扶助基準・失対賃金日額は毎年 4 月に主たる引上げが行われているので C/A がそれぞれ 8 回の改定を含むことになり正しい比較であると考え。

2. 失対賃金以外は月額である。

1) 勧告自体は 10 年間に生保基準の実質 3 倍引上げをいっている。しかし、東京都都区部一般勤労者世帯消費支出と東京都被保護労働者世帯 1 人当り消費支出との比率約 40% が 60% となるべきことを示唆したのである。

最低の上昇、すなわち 1.99 倍にすぎない。公務員給与も初任給の引上げには努力しているが、教官初任給、自衛隊の三曹ともに、ないしややこれを上まわる程度である。

2. 相対関係変化に伴う問題

このように 8 年という長い期間を通してみると、たとえば義務教育学校教官の初任給が、その改善率において生活保護世帯の扶助基準の改善に及ばない現象には、何かスッキリしないものを感じさせられるのである。1 年や 2 年ならば、まだしも、こんなに長い期間にわたってこのような常識上頭をかしげるような事態が続くことは、正常なものではないと思われる。この傾向は、最近でも、弱まるどころか、ますます続いている。現に、昭和 42 年秋の公務員給与改定は、平均で約 8% であるのに、43 年 4 月の生活扶助基準は 13% である。かりに今までは生活保護基準が不当に低かったと考え、その水準訂正の要素が加わっていると見るとしても、今後も現在のような相対関係の変化が継続されることは問題である。

表 2 で、絶対額を見ると、義務教育学校教官の給与月額と生活扶助基準額は 35 年 4 月では、前者が 11,310 円で後者の 8,914 円に対し 27% も高かったが、現在では、教官初任給 26,900 円、生活扶助基準 26,500 円とほぼ同じになっている。この両者の計数を単純に比較することには厳密に言えば問題があるが、相対関係の変化がいかに著しいかを示すことについては十分信頼できる結果を示している。

予算の中には、公務員給与の水準と直接または間接にリンクして単価を定めているものが多い。一例として各種統計の調査員や指導員の手当の単価を見ることにする。調査員や指導員は、統計調査の末端において被調査者に接触する民間有志者であって、報酬として手当が支給される。その手当は、日額で決められ、43 年度予算においては、公務員給与の改定率約 8% を目安としてそれぞれ 50 円引上げられて調査員手当日額は 700 円、指導員手当日額は 750 円と決められた。行政管理庁統計基準局では、この程度の改定では、調査員や

指導員の方々に余りにも気の毒であるとして、大いに不満であったが、財源難の際でもあり、やむを得ず了承した。

3. 昇給はどう考えるか

このような比較に際して問題となるのは昇給はどう考えるかということである。民間雇用者にも公務員にも「昇給」があるではないか、生活保護の基準を考える場合には、公務員の昇給要素を考えて欲しいという主張（少くともそういう感情）、をどう取扱えばよいのか。

現在の年功序列の賃金体系では、いわゆる定昇という現象がある。現在の一般職職員の俸給表では、年 1 回昇給があるが、昇給率の号俸別単純算術平均は 4.1% である。1 人の新陳代謝もなければ、給与の支給者の負担は、そのパーセントだけ増えることになるが、実際には 3~4% の人員の退職、入職があるから給与の支給者の負担は、現在では、約 3% の増加となる。すなわち、いわゆる昇給原資は約 3% なのである。

俸給生活者の定期昇給は、それだけ本人の経験が深くなり、雇用者に提供するサービスの質が向上することに伴う対価であるから、これに生活保護基準が均霑することは不合理である。その意味で、表 2 における比較に際しては、義務教育学校教官の初任給、自衛隊の三曹といった定まったポジションの給与を取上げて比較を行った次第である。ただ、新陳代謝後の昇給原資約 3% に相当する部分をどう考えるかについては、議論が分れる。一つは、前述のように昇給原資所要額は一切考えるべきではないという考え方であり、他は昇給原資所要額は基準改定の際考慮すべしという考え方である。後の考え方はこうである。そもそも昇給原資を必要とする事情は、新陳代謝が十分でないことによる。現在は過渡期であって、雇用労働者の不断の拡大があり（毎年 3~4% の雇用者数の増加）、しかも新規入職者（学卒）はますます雇用者になる割合が増しているため、稼働年齢の延長と相まって、就業全体として見れば、今日の年功序列賃金体系を前提とする限り昇給原資は必要となる。したがって、雇用労働者の賃金水準を他

と比較する場合には、昇給原資分を含めたところの1人当りの支払賃金ベースを基準とすべきであるという考え方である。この両者の考え方のいずれを採るべきかについては、ここでは結論は下さないこととした。

III 生活保護基準と公的年金額

1. 年金額決定の基準

次に生活保護基準と年金・恩給の額との比較を考えて見よう。

年金(含恩給)とは、恩給法に基づく恩給、厚生年金保険、国民年金、国家公務員などの職員の組織する共済組合などの諸制度による年金、いわゆる公的年金をいう。年金の種類は、老齢、障害、遺族と大別され、また、業務上、業務外の区別もあるが、年金額の大きさの決定基準としては第1にそれが受給者の生活の「主たる」あるいは少なくとも「相当の」よりどころであること、第2にまた、拠出と給付の間の少なくとも「一般的」な(被保険者集団内部における、国も加わっての給付の移転があるという意味で「厳密な」対応は必要としない)対応関係があること、の二つであると考えられる。

2. 年金額を改定する場合

生活の主たるよりどころであり得るためには、年金の額は、物価水準、所得水準などの諸事情に著しい変動があった場合には、その改定を行わなければならない。このいわゆる年金額の改定問題は、現下においては、恩給制度において最も熾烈である。予算編成に際しては圧力団体の活躍が連年活発であるが、その一方の雄が旧軍人関係の諸団体であることは広く知られている。それかあらぬか恩給額の改定が連年行われている。また無拠出制の国民年金の額もテンポは恩給ほどではないが毎年物価補整的に上げられている。これに反し、保険原理が大きく支配している厚生年金保険、拠出制国民年金、国家公務員等の共済組合の長期給付などの分野では、5年に1回財源再計算を行い、拠出と給付との関係を展望している。そしてその際、厚生年金、国民年金は、年金額の大幅な改定を行っている(表3参照)。

表3 各種公的年金の年金額比較

	35年 (A)	43年 (B)	(B) (A)	備 考
(旧軍人関係)				
普通恩給(兵)	13,300	25,967	1.95	} 65歳未満の場合
公務扶助料(兵)	53,200	112,178	2.11	
(国民年金)				
老齢福祉年金 (厚生年金)	12,000	20,400	1.70	
老 齢 年 金	67,200	127,200	1.89	平均標準報酬 25千円 20年 加給 1.5人

3. 整理資源の財源調達

年金額を改定する場合、改定後において拠出する期間に対応する部分の年金額については、拠出額の引上げによって処理できるが、既に経過してしまった拠出期間に対応する年金改定所要財源およびすでに拠出を終り、待期中か、年金受給中の者に対する改定所要財源は、たとえ、現在および将来の拠出者に負担させることができたとしても、それは所要財源の一部分をまかない得るにとどまり、残余は、現在および将来の納税者の負担(すなわち、国庫負担)に帰する結果となる。しかもその国庫負担は長期にわたり必要となるが、単年度、特に初年度負担は少なくてすむ、このために将来の計算を忘れ、したがってまた、税負担の重大さを見失いがちである。なお、恩給、無拠出年金の場合は、「拠出」がないから、すべて国庫負担とならざるを得ない。この場合も納税者の負担は将来に及びかつ巨大である。

4. 生活保護基準と年金額との関係

さて、生活保護基準との関係で年金額の水準を考えるに当たっては、前に述べたように、年金は生活の主たる、または相当のよりどころであるというたて前から見て、年金額は必ずしも生活保護基準を上まわる必要はない。けだし、年金生活者は生活保護と無縁であるという原則はないからである。しかし、両者の相対関係となると話は違ってくる。生活保護基準のみが大きく上昇し続けるわけにはいかない。年金額も何らかのペースでこれに追随しようとする。恩給の連年に及ぶ上げの背景には生活水準の上昇があるといえる。

5. 年金受給者数の展望

年金の受給者は、人口対比で見るとわが国においては低い水準にある。その理由は、人口の高齢化現象がなお進行中であること、および各種年金制度が制度発足後概して日浅く、(イ) 拠出、(ロ) 受給、(ハ) 受給事由消滅、というラウンドの半ばに達していないからである。また、この第2の原因を消去する意図で始められた無拠出国民年金も、その支柱である老齢年金の支給開始が70歳到達後であることも見逃せない。

41年3月末の年金受給者数は、国民年金302万人、厚生年金保険57万人、各種共済組合27万人、恩給(援護、旧令共済を含む)274万人という状況である。また、この外にかつての公立学校の教職員、地方警察官などの恩給法準用者約20万人とかつての県、市町村の吏員等条例恩給受給者(数不明)がある。以上を単純合計しただけでも700万人という数になる。今後、厚生年金、拠出制国民年金が、その予定のコースを進むに従って、受給者は、まことに膨大なものとなる。

6. 年金額改定の意味

年金額の改定は以上のように将来にわたって膨大な負担を納税者に課するものである。しかし、事がらの筋道として、物価、生計費、公務員給与が上昇すれば、年金額を妥当な幅だけ引上げるとは、正義にかなったことであり、当然の義務であり、他の需要を犠牲にしても断行すべきであるという議論があり得る。しかし、この問題の本質は、すでに仕事から退いた人達に対し、現に働いている人達がどの程度負担するか、現に働いている人達は、彼等のもたらした生産性向上の成果を賃金等の所得の上昇として受け取るが、過去に働いていた人など働かない人に対して、どの程度生産性向上の成果を分かち決定する、ということである。同時に将来の納税者にも負担させることを、代って事前に決めるということでもある。

IV 生活保護基準引上げと保護率

1. わが国の保護率水準

生活保護基準決定の原則、つまり最低生活の水準を決めるには、それ自体の考え方があるべきである。しかし、それが絶対なものであることはできない。かねて筆者の疑問としながら解明できないものとして、いわゆる「保護率」の問題がある。この場合、保護率とは、一般の慣用に従って、総人口に対する生活保護の被保護人員(世帯主および家族)の割合を指す。

わが国の保護率は、最近では1.5%である。国民全体の消費水準の上昇を上まわるとなれば保護基準の引上げが行われたにもかかわらず保護率は35年度平均の1.94%に比し減少している。他方、欧米諸国の保護率は、たとえば、英国では1963年末において、6.16%である。日本のような低い保護率は見当らない。このような事情をどう理解すべきであろうか。

2. 保護率の低い理由

そもそも、保護率の大きさを決定する要因は富の分布状況であろうが、これを示す資料は乏しく、かつ、不完全である。後進国型の富の分布が少数の富者と大多数の貧者という構成であり、先進国型が国民全体の中産階級化であるとすれば、10年ほど前に中進国と自称したわが国の場合、先進国型に向って前進しつつあると大雑把に考えて良いかもしれない。しかるに実際には、保護率が低下を続けているわけはどうも申請主義という保護制度の下で、わが国民の生活保護制度の被保護者となることを不名誉と強く(外国よりは)感ずるという事情によるものではないか。したがって、生活保護の被保護者であることに慣れた人達が情性的に保護率引上げの恩恵を享受していると(乱暴ではあるが)極言できるであろう。諸先進国の方が老人が多いという事情を別とすれば、傷病者や失業者が彼の国により多いとは考えられない。

3. 日英年齢別保護率比較

試みに、日英両国の年齢階級別保護率の比較を行って見る。それは表4のとおりで、全体の保護率ではわが国は英国の4分の1であるのに30~59歳の階層では、わが国は2分の1、逆に60歳

表4 日英両国の年齢階級別保護率比較

	日本 (1966 年)			イギリス (1963 年末)		
	総人口 (A)	被保護 人員(B)	(B)/(A) ×1,000	総人口 (A')	被保護 人員(B')	(B')/(A') ×1,000
29歳以下	53,090	681	12.8	20,304	684	33.7
30~39	16,031	191	11.9	6,080	141	23.2
40~59	20,188	372	18.4	12,531	447	35.7
60歳以上	9,749	302	31.0	8,209	1,628	198.3
計	99,056	1,546	15.6	47,124	2,911	61.6

以上の老人では6分の1である(29歳以下とくくりに年少者と青年と分かれた資料がないのは残念である)。労働力を有する世帯つまり老人世帯、児童世帯、傷病者のいる世帯を除いた世帯すなわち一般世帯が英国に比してより高い割合で保護を受けていると言える。

保護基準が平均世帯消費水準にかなり近づいても保護率はむしろ低下していることから以上のように見ると、現行の生活保護には何かすっきりしないものがある。わが国生活保護の現状は少くとも完成された状態には至っていない。古い言葉でいえば、現在の生保の機能は「無告の窮民」対策ではなく「有告の窮民」対策の感がある。

V 終 り に

単年度でなく中長期に見た財政硬直化要因、財政硬直化という言葉の下に、諸制度や慣行に基づき、年々の財政需要が制御できない程度に膨張して、新規施策を顧みる余裕がほとんどなくなっている状態を指すとすれば、このような義務的経費の主なものとして、大蔵省は、国債費、地方財政費、食糧管理会計の損失補填、給与費、社会保障関係費、ガソリン税見合の道路事業費を挙げている。この大蔵省の指摘は、多分に単年度予算編成の観点に立っているものであるという批判もある。硬直化現象を考えると、単年度でなく、少くとも数年先を見越した中(長)期の財政計画の舞台で行わなければならない。単に諸財政需要を横断的に展望するのみならず年金額の改定問題の際に述べたように、将来の負担の累増も考えておかなければならぬような問題にどう対処するか、生活保護基準の決定に当たって、従来の惰性に溺れず、おちついて根本的に検討すべき時期が来ているように思うのである。